

## ASGARİ ÜCRET VE BAZI MESELELERİ

*Dr. Metin Kutal*

Istanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi

### GİRİŞ

Asgarî ücret, isminden de anlaşılacağı üzere, emeği mukabili başkasına bağlı olarak geçimini temin eden kimseye (işçiye) işveren tarafından ödenmesi mecburî olan ücretin en aşağı seviyesini tesbit ve ifade eden bir limitten ibarettir. Bu en aşağı ücret seviyesinin ilk nazarda basit bir mefhum olduğu sanılırsa da Barthélemy Raynaud'nun da belirttiği gibi «hakikatte bundan daha kompleks ve daha güç bir mesele mevcut değildir» [1].

Asgarî ücret mefhumunun tarifinde karşılaşılan müşkülât şüphesiz ki bunu tayine esas olan kıstasların çeşitli devirlere, memleketlere ve müelliflere göre değişiklik arzemesinden ileri gelmektedir. Emeği ile geçinen herkesin «insan hüviyetine lâyık bir şekilde» yaşamaya hak kazandığı son yıllarda tabii görülmekle beraber «insan hüviyetine lâyık» mefhumunun muhtevasının dar veya geniş olarak düşünülebileceği şüphesizdir. Kaldı ki mesele sadece sübjektif bir takım görüşlere göre değişmemekte hakikaten zaman ve mekân faktörlerinin tesiri ile ücretlerin asgarî seviyesi ülkeden ülkeye, devirden devire sık sık değişmeler arzemektedir [2].

Bu izahatımızla asgarî ücret mefhumunun her devirde münaakaşasız kabul edilmekle beraber tesbit ve tayini güç bir kavram olduğunu ifade etmek istemiyoruz. Bil'akis bugünkü anlamıyla asgarî ücretin zihinlerde yerleşip kanun koyucular tarafından kabulüne kadar uzun ve mücadeleli bir devrin geçmesi gerekmiştir. Konferansımızın gerçevesi dahilinde biz sadece asgarî ücretleri hazırlayan fikir cereyanlarına temas etmekle iktifa edeceğiz. Aynı mülâ-

[1] Barthélemy Raynaud, Vers le salaire minimum, Paris, 1913, P. 449

[2] J. Ricouard, La rémunération du Travail. Paris, 1961, p. 29 - 30

hazalarla bugün sadece asgarî ücretin tesbiti ve memleketimiz bakımından arzttığı önemi asgarî ücret mefhumunu tayine çalışarak açıklamaya gayret edeceğiz.

### I — ASGARİ ÜCRETİ HAZIRLAYAN FİKİR CEREBANLARI

Asgarî ücretin, yakın zamanlara kadar, meşruiyeti şüphe ile karşılanmış, liberal iş piyasası kaidelerine uymayacağından topyekûn iktisadî hayat için zararlı olacağı iddia edilmiş ve nihayet bazılarınca tatbikatta doğuracağı müşkülât sebebiyle fayda sağliyamacağı itirazı ile karşılaşmıştır.

Buna mukabil dinî ve felsefî görüşler açısından asgarî ücret düşünürleri ötedenberi meşgul etmiştir. Hıristiyanlığın adalet fikrinin bir zarureti olarak (Canoniste) ler tarafından işçiye yaşaması için kâfi bir ücret verilmesi fikri Ortaçağda müdafaa edilmiştir. XIII. ve XIV. asırlarda ücret nazariyeleri mukaveledeki âdil mukabil ivaz esasına istinat ettirilmişti. St. Thomas «nasıl ki adalet hissi, bir mal için âdil bir fiyat ödenmesini gerektiriyorsa, insan emeği için de âdil bir ücret icap ettirir» demektedir. Bu nazarı mülâhazalara rağmen Ortaçağda hiçbir müellifin ücretlerin aşağı seviyesinin meslekî teşekküllerce veya âmme otoritelerince tesbitini ileri sürdüğüne rastlamıyoruz. Ayrıca bu devirde asgarî ücret mefhumunun zihinlerde kesin ve sarîh olarak henüz belirmemiş bulunduğunu ve âdil bir ücret mefhumu ile karıştırılmakta olduğunu müşahede etmekteyiz.

Bugünkü anlamıyla asgarî ücretlerin ortaya çıkması için de XIX. asrın liberal iktisadî sisteminin doğurduğu sefil çalışma şartları ve fevkalâde düşük işçi ücretlerine karşı ortaya atılan görüş ve düşünceleri beklemek gerekiyor. Bunlar da bir yandan sosyal katolik doktrinleri öte yandan da sosyalist görüşler olarak tezahür etmektedirler. Biz burada sadece bu iki mühim cereyanın esas prensiplerini asgarî ücretler açısından belirtmeğe gayret edeceğiz.

Sosyal katoliklere nazaran [3] bütün işçiler insan olarak hürmete lâyıktırlar. Ücretler ise yapılan işe uygun bir seviyede bulunmalıdır. Ancak ücretler işçinin vakar ve haysiyetiyle varlığını devam

[3] René Gonnard, Histoire des doctrines économiques, Paris, 1947, p. 457 - 468. Ayrıca bk. R. P. Tonneau, La rémunération du Travail et la Morale, Lyon, 1942 p. 10 - 32.

ettirebileceği asgarî bir seviyenin altına hiç bir zaman düşmemelidir [4].

Bu görüş Papa XIII, Léon'un 1891 tarihli meşhur emirnamesinde (Rerum Novarum) kesin ifadesini bulmuş ve sosyal katolik müellifler tarafından bu metne sık sık referanslar yapılmıştır.

Sosyalist görüşler arasında asgarî ücret mevzuunda da büyük farklar göze çarpmaktadır. İhtilâlcî sosyalizm taraftarları kapitalist bir iktisadî rejimde ancak kısa vadede tasarruf hacminin emek arzını aşması sebebiyle ücretlerin yükselmesine mukabil, uzun vadede «emeğin fiyatının asla işçilerin geçimleri için asgarî seviyenin üzerine çıkamayacağı ve ancak bu seviyede ücret seviyesinin teşekkül edeceğini [5] ileri sürmüşlerdir. XIX. asrın ilk yarısındaki liberal iktisat sisteminin işçi sınıfı üzerindeki menfi sonuçlarından müphem olan bu görüş daha sonraki senelerin sosyal gelişmeleri karşısında büyük kısmı itibariyle önemini kaybetmiş, buna paralel olarak sosyalist görüşlerde de asgarî ücret daha realist bir etüd haline gelmiştir. Anton Menger ve S. Webb gibi düşünürlere göre asgarî ücret sosyal bakımdan fayda arzetymekte ve esas itibariyle meslekî teşekküller arasında serbestçe ve gerektiği takdirde de kanun yoluyla tesbit edilmek durumundadır [6].

## II — ASGARİ ÜCRET MEFHUMU

Ücret, malûm olduğu üzere, emek sahibinin tek geçim kaynağı ve maliyete tesir eden mühim bir faktör olarak işçiler için olduğu kadar işveren için de önem arzetymektedir. Ayrıca zamanımızda sosyal devlet görüşünün tabii ve zarurî bir neticesi olarak devletin de ücretler yoluyla sosyal politikasına yön verdiği hemen her memlekette kolayca müşahade edilmektedir. Zira zamanımızda ücret, emeğin fiyatına ödenen meblâğ olmaktan çıkmış, işçiye ferdî ve ailevî ihtiyaçları göz önüne alınarak ve artan millî gelirden devlet kanahyla bir pay ayrılarak sağlanan bir gelir vasfını kazanmıştır [7].

İleri memleketlerde işçi ücretlerinin çeşitli elemanların katılması ile kompleks bir manzara arzettiği malûmdur. Asgarî yaşama

[4] Daha fazla bilgi için bk. René Gonnard, a. g. e. P. 462 - 467

[5] Jean - Luis Guglielmi, Essai sur le développement de la théorie du salaire, Paris, 1945, p. 105 - 110.

[6] Barthélemy Raynaud, a. g. e. p. 32.

[7] Jean Marchal, Economie Politique (2 ème année) P. 356. Ayrıca bk. François Sellier - André Tiano, Economie du Travail, Paris, 1962, p. 193 - 206.

(minimum vital) den başlayarak aile ve sosyal güvenlik yardımları ile genişleyen ücretler, işçinin işletme kârına katılmasını mümkün kılan değişik sistemlerle zamanımızda telif edilmeğe çalışılmaktadır. (Minimum vital) mefhumu yerini yavaş yavaş (Minimum social) a terketmektedir. Bu değişmeğe paralel olarak asgarî ücret (minimum social) faktörlerinin müdahalesi ile (minimum vital) den gittikçe ayrılmakta ve daha yüksek bir ücret seviyesini ifade etmektedir.

Asgarî ücret tarifinin arzettiği müşkülâta temas etmiştik. Bu konuda şu veya bu unsura istinat ettirilerek yapılan muğlak tarifler üzerinde durmaksızın asgarî ücretin iki ayırıcı özelliği üzerinde kısaca duracağız.

a — Asgarî ücret klâsik mânada bir ücret nev'i olmayıp ücret seviyelerinin tabanını ifade eden bir limittir.

b — Asgarî ücret, hangi usulle tesbit olunursa olunsun, ücretlerin muayyen bir seviyeden aşağı düşürülmesini önleyici karaktere sahiptir.

Asgarî seviyeyi tesbit etmesi, işverenlerin işçilerine daha yüksek ücret ödemelerine tabiatıyla engel teşkil etmemekte ve bu yönü ile otoriter rejimlerde müşahade edilen ve çeşitli meslek ve iş kollarında tesbit edilmiş bulunan ücretlerden tamamen farklı bir mahiyet taşımaktadır.

Ücretlerin asgarî seviyesinin tesbitinin beşerî, iktisadî ve nihayet siyasî mülâhazalarla zaruret haline geldiği üzerinde durulmuştur.

1 — Beşerî mülâhazalar: İnsanî bakımdan işçinin en basit ve hayatî ihtiyaçlarını dahi çalışmasına rağmen tatmin edemeyecek vaziyette bulunması kaabili müdafaa olmadığı âşikârdır. İnsan olarak dünyaya gelmiş bir yaratığın düşünen, hisseden tarafları ile açlığa mahkûm edilmesi karşısında insanlık vicdanı bigane kalamaz. Ayrıca mesele sadece hissi sahada kalmamakta, çok düşük seviyeli ücretlerin kısa bir müddet sonra işçilerin büyük bir kısmının vücutta ve ruhca gerilemelerine ve netice itibariyle cemiyet için topyekûn bir çöküşü hazırladıklarına şahit olunulmaktadır.

2 — İktisadî mülâhazalar: Düşük seviyeli ücretlerin menfî tesirlerinin işletme ekonomisinde ve daha sonra millî ekonomide kendisini göstermekte gecikmeyeceği bugün kesinlikle anlaşılmıştır. Kâfi derecede beslenmek ve yakınlarını geçindirmekten mahrum bir işçinin işine kendisini veremeyeceği, kısaca randımanının düşük ola-

cağı şüphesizdir. Ayrıca işletme idarecileri düşük ücret ödeme imkânı sayesinde modern işletmeciliğin gerektirdiği tedbirlerden kendilerini müstağni addedeceklerinden verim bir kat daha düşecektir.

İşletme ekonomisi çerçevesinden çıkarak meseleyi millî ekonomi yönünden incelersek düşük gelirli bir ücretliler kütesinin mecmu millî talep hacmine tesiri kifayetsiz olacak, dolayısı ile iktisadî faaliyet canlanamayacaktır.

3 — Politik mülâhazalar : Çalışan nüfusun gün geçtikçe umumî nüfus içinde mühim bir nisbete ulaştığı malumdur. Siyasî bakımdan da bu kütle mühim bir kuvvete sahip bulunmaktadır. Batılı demokrasilerde düşük ücretler millî gelirin gayri âdil bölünmesi sosyal ve siyasî neticeleri itibariyle topyekûn cemiyet düzenini bozabilecek kadar mühim bir mevzu olarak göz önüne alınmaktadır [8].

### III — ASGARİ ÜCRETİN SEVİYESİ

Genel bir ifade ile asgarî ücret, bir yandan işçinin insanca bir hayata kavuşması ve çalışması için zarurî ihtiyaçları nazarı itibara alınarak; öte yandan da bu asgarî seviyeyi sağlayacak iktisadî imkânlar hesaba katılarak tesbit olunur.

Daha ilk nazarda birbirine zıt iki faktörün asgarî ücretin tesbitinde aynı derecede mühim rol oynadıkları farkedilmektedir. Yürütülen bir asgarî ücret politikasının başarısı, bu iki zıt faktör arasında tatbikatta gerçekleştirilen denge ile ölçülür. Bu unsurlardan yalnız birine yahut ötekine istinat ettirilen bir asgarî ücret politikası daha başlangıçta muvaffakiyetsizliğe mahkûm bulunmaktadır. Zira tek başına hiçbir âdil bir asgarî ücretin tayin ve tesbitine kifayet etmemektedir. Başka bir ifade ile mevcut zıddiyete rağmen bu unsurlar birbirlerine muhtaç bulunmaktadırlar.

#### a — İşçilerin zarurî ihtiyacı unsuru :

Yukarıda da belirtildiği gibi zarurî ihtiyaç mefhumunun objektif ölçülerle tesbitine imkân bulunmamaktadır. Umumî hayat sevi-

[8] Düşük ücret seviyelerinin menfi tesirleri hakkında M. Ç. T. nin genişli yayınlarnı bulmak mümkündür. Bunlardan bazıları için bk. Problèmes du Travail en Turquie, Genève, 1950, p. 34 - 41; Les salaires minima en Amerique latine, Genève, 1954, p. 1 - 5; Problemes de la Politiques des salaires en Asie, Genève, 1956, p. 85 - 127.

yesi yüksek bulunan bir memlekette işçilerin en tabî ve zaruri ihtiyaçları arasına giren bir şey az gelişmiş bir ülkede yaşayan işçiler için henüz lüks bir madde sayılabilir [9].

Zaruri ihtiyaç unsuru muhtelif memleketlerin asgarî ücret mevzuatında yer almış olmakla beraber mücerret birtakım esaslara dayanmaktan kurtulamamıştır. Meselâ Japonyada bu ücretin «işçilere insanca yaşamaya elverişli bir hayat seviyesi sağlaması», Filipinlerde «...işçinin sağlığını korumaya ve normal bir randımanı devam ettirmeye kâfi» bir ücret olacağı belirtilmekle iktifa olunmuştur [10]. Memleketimizde ise 1951 tarihli yönetmelikte «işçinin normal gıda, mesken, giyim, sağlık, yakacak ve aydınlatma gibi zaruri ihtiyaçlarını karşılayabilecek kifayette olan bir ücret» olarak asgarî ücret tarif edilmeğe çalışılmıştır. Milletlerarası mevzuatta da asgarî ücret daha başlangıçta ehemmiyetle ele alınmış ve M. Ç. T. statüsünün başlangıç kısmında «...uygun yaşama normları sağlayacak bir ücretin garanti edilmemesi»nin devamlı bir sulh için tehlikeli olacağı tebarüz ettirilmiştir.

Öte yandan işçinin sadece ferdî ihtiyacını hesaba katarak hesaplanan bir asgarî ücret haddinin evli işçiler zaviyesinden aleyhte bir durum yarattığı haklı olarak ehemmiyetle belirtilmiştir. Hattâ asgarî ücretin ailenin genişliğine uydurulması meselesi ortaya atılmıştır. İster bizzat asgarî ücret sistemi içinde ister munzam bir aile yardımları müessesesi ile bu husus gerçekleştirilsin netice aynı gayeye müteveccih bulunmaktadır. Bu gaye reel olarak işçinin asgarî hayat seviyesini tesbit etmekten ibarettir. Şu ciheti de belirtmekle iktifa edelimki aile yardımları ile (allocations familiales) asgarî ücretlerin ikmalî batılı memleketlerde büyük önem taşımaktadır [11]. Bununla beraber az gelişmiş memleketlerde gerek nüfusun artış hızı, gerek idarî ve malî güçlükler aile yardımları mevzuunda mühim teebbüsler yapılmasını önlemektedir. Ancak daha başlangıçta «tip - aile» bütçesinin hazırlanması ile, mümkün olduğu kadar, sadece işçinin değil onun ailesinin de asgarî geçim imkânlarının göz önüne alındığı müşahade edilmektedir. Bu tip - bütçeye ithal edilen mad-

[9] J. Ricouard, a. g. e. p. 27 - 28.

[10] B. I. T. Problèmes de ta Politique des salaires en Asie, Geneve, 1956, p. 67 - 84.

[11] Buna rağmen mükemmel bir aile yardımları sistemine sahip Fransada bile bekâr işçilerin veya çocuksuz evlilerin satın alma güçlerinin çocuklu ailelere nazaran üstünlük arzettiği tenkit edilmektedir.

deler asgarî yaşama, sıhhat ve konfor mefhumlarına nazaran nisbeten kısa veya uzun bir listeyi vücuda getirirler. Bu listenin tesbiti ilk nazarda zannedildiği kadar kolay olmayıp derin sosyolojik etüdüleri icap ettirir. En mühim mesele seçilecek ailenin genişliğinin o bölgenin içtimâî yapısına göre en fazla rastlanılan aile tipinde olmasıdır. Sadece istatistikî malûmata istinat edilerek seçilecek ailenin terkihi hakkında tatminkâr bir neticeye ulaşılamıyacağı aşikârdır. Herhalde tip - ailenin seçiminde aşağıdaki hususların nazarı itibara alınması gerekir:

- 1 — Ücretten başka geliri olmıyan ve en çok rastlanılan ailenin muayyen bir bölge itibariyle genişliğini tesbit etmek.
- 2 — Muhtelif genişlikteki ailelerde ücretlilerin sayısını bulmak.
- 3 — Aile fertlerinin yaş esasına göre terkihini yaparak istihlâk ünitesi olarak ailenin durumunu tayin etmek.

Şüphesizki tip - aile mefhumu gerçeğe bütünü itibariyle hiç bir zaman uymıyacaktır. Az gelirli ailelerin ekseriyetini temsil etmek üzere hazırlandığından ihtimalki çok çocuklu ve mahdut miktarda çalışanların bulunduğu ailelerin zararına, çocuksuz veya çalışanların fazla bulunduğu ailelerin lehine bir durum husule gelebilecektir.

#### **b — İşletmeler ve millî ekonomi bakımından ücret ödeme kabiliyeti :**

Asgarî ücret seviyesine tesir eden ikinci faktör ücret ödeme kabiliyetinin işletmeler ve millî ekonomi bakımından ne durumda bulunduğu hususudur. Sadece beşerî mülâhazalarla tesbit edilen asgarî ücretler şayet memleketin iktisadî kapasitesini aşacak derecede yüksek ise bundan işçilerin dahi elde edecekleri fayda geçici olacak, işsizlik artacak ve iktisadî buhran yayılma istidadı gösterecektir. Bu bakımdan ustaca hazırlanan bir asgarî ücret politikasında ücretleri ödemek mükellefiyetinde bulunan işverenlerin tediye kabiliyeti ve umumiyetle artan asgarî ücretler karşısındaki millî ekonominin muhtemelen maruz kalacağı tesirler hesaba katılmak zorundadır.

Asgarî ücretlerde vukua gelecek bir düzelme genellikle diğer ücret seviyelerine de tesir edeceğinden meseleyi umumî ücret politikası içinde mütalâa etmek gerekir. Konferansımızın mevzuu ve zamanı bu konuda teferruata girmemize engel olmaktadır. Meseleyi ba-

site irca ederek farzedelim ki bir memlekette ücretler pek düşük bir seviyededir. Bu durum iki ayrı ana sebepten ileri gelebilir :

1 — Düşük ücretler, başta sanayi olmak üzere bütün iktisadî faaliyet kollarında, emeğin verimsiz olmasından ileri gelmektedir.

2 — Düşük ücretler, işletmenin verimliliği ve malî durumuna nazaran aşağı bir seviyede bulunmakta yani başka bir ifade ile müteşebbis işçi aleyhine büyük kâr sağlamaktadır.

Bu iki ayrı durumda asgarî ücretlerin halen ödenmekte olan miktarının üzerinde tesbit edilmesinin neticeleri ne olacaktır?

Birinci halde işletme daha yüksek ücret ödemekten âciz bulunduğundan asgarî ücretleri oldukça yüksek bir seviyede tesbit etme meseleyi halletmek yerine müteşebbisin işyerini kapatmasına müncecer olabilir. Bu vaziyette problemin hal çaresini umumî verimliliği artırmada aramalıdır. İster istihsal vasıtalarını modernleştirmek için sermayeyi artırmak suretiyle işletme içi, ister umumî bir iktisadî kalkınma plânı çerçevesinde bütün iş arayanlara iş bulmak (tam istihdam politikası) suretiyle iş piyasasını işçi lehine canlandırmak suretiyle tedbirler almak gerekmektedir.

İkinci durumda ise, bil'akis mecburî usullerle asgarî ücretlerin tanzimi büyük faydalar sağlayabilir. İşverenleri daha rasyonel çalışmaya zorladığı gibi işçileri de sosyal ve ekonomik bakımdan daha verimli hale getirir. Ayrıca cemiyetteki büyük kazanç farklarından ileri gelen dengesizliklere mani olur.

Görüliyoruz ki işçilerin zaruri ihtiyaçları mefhumu gibi işverenlerin ödeme kabiliyetleri de mutlak bir mâna ifade etmemektedir. Umumî ücret politikasında olduğu gibi burada da millî ekonominin o andaki durumu ile kalkınma plânındaki tasarruf ve yatırım zarureti genel faktörler arasında göz önüne alınmak zorundadır. Meselâ Hindistan 5 yıllık kalkınma plânında «kalkınma hızı sadece işçilerin ihtiyaçlarına göre değil memleketin kaynakları da nazarı itibara alınarak tayin edilecektir» [12] denilmektedir. Memleketimizde de teşri organlarca 21/11/1962 tarihinde kabul edilen birinci 5 yıllık kalkınma plânında (1963 - 1967) son yıllarda «memurlar, sanayi ve tarım işçilerinin gelir dağılımındaki kişisel paylarının gittikçe azal-

[12] Planning Commission: the First Five Year Plan (New - Delhi), 1952, p. 571



masına karşı, sermaye, teşebbüs ve rant gelirleri sahiplerinin gelir dağılımındaki paylarının yükselmiş olduğu» kaydedildikten sonra bu duruma son verilmesi gerektiğine işaret olunmakta ve «çeşitli gelir gruplarının kalkınma hamlesine *güçleri ölçüsünde* katılmaları» zaruri görülmektedir [13].

#### IV — ASGARİ ÜCRETİN TESBİTİ

##### a — Genellikle asgari ücretin önemi :

Asgari ücretlerin tesbit usullerine geçmeden evvel tesbit zaruri bakımından iktisaden gelişmiş memleketlerle az gelişmiş memleketlerin durumlarına temas etmeği faydalı görmekteyiz.

Bilindiği gibi sınaî kalkınmasını gerçekleştirmiş memleketlerde iş piyasasının durumu bizzat çok düşük ücretlere imkân vermiyecek bir mekanizmaya sahiptir. Kuvvetli sendikalar halinde teşkilâtlanmış bulunan işçiler, kriz devrelerinde dahi ücretlerin düşürülmesine mani olabilmektedirler.

Az gelişmiş olarak vasıflandırılan ülkelerde ise durum tamamiyle başkadır. Ekseriya hızla artan ve iş piyasasına devamlı şekilde ihtisastan mahrum el emekçisi veren ziraî nüfus [14] emek arzını ziyadesi ile artırmakta buna mukabil işçi başına düşen verimliliği düşürmektedir. Öte yandan yeni iş imkânları tasarruf hacminin mahdut oluşu yüzünden yavaş bir tempo ile gelişmektedir. Henüz yeni yeni kurulmaya başlıyan meslekî işçi teşekkülleri ise iş piyasasına bizzat tesir edebilecek kuvvete sahip olamadıkları gibi bazen grev, toplu sözleşme gibi vasıtalara da malik değildirler. Bilhassa ziraat ve küçük san'atlar gibi emek sahiplerinin çoğunluğunun çalıştığı iş kollarında sendikalar çok zayıf bulunmakta ve gerekli himayeyi işçilere temin edememektedir. Memleketimizdeki ziraî sendikacılığın durumu buna güzel bir misal teşkil eder. Hindistanda da 1950'de topraktan mahrum köylülerin sayısı İngiltere ve Fransa nüfuslarının toplamına eşit bir seviyeye ulaşırken aynı memlekette ziraat

[13] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 - 1967). Resmî Gazete, 3 Aralık 1962, Sayı: 11272 s. 13 - 15.

[14] Sabahattin Zaim, Türkiye'nin iktisadî ve sosyal gelişmesinde işgücü ve üretkenlik meselesinin önemi, İstanbul, 1962, s. 39 - 42.

sendikalarına kayıtlı âza adedi ancak 5000 civarında bulunuyordu [15].

Bu gerçekler karşısında az gelişmiş memleketlerde ücret politikasının asıl hedefinin pazarlık kabiliyeti zayıf işçilerin asgarî ücretlerinin mevzuat yoluyla tesbiti suretiyle korunmaları olduğu anlaşılmaktadır. M. Ç. T. nin mahallî konferanslarında da bu zarurete sık sık işaret edilmiştir [16]. Şu halde mesele az gelişmiş memleketler için daha hayâtî bir önem taşımaktadır.

### **b — Asgarî ücretlerin tesbit yolları :**

Genel olarak asgarî ücretler 3 usulle tesbit edilmektedir :

- 1 — Kazaî yollarla
- 2 — Teşriî yollarla
- 3 — Toplu müzakere yoluyla.

#### *1 — Kazaî yollarla asgarî ücretlerin tesbiti:*

Gerek ferdî gerek toplulukla iş ihtilâflarını halletmek gayesiyle kurulmuş bulunan hakem heyetleri ve iş mahkemeleri birçok memleketlerde, doğrudan doğruya olmasa bile, dolayısıyla ücretlerin aşağı haddini tayin ve tesbit etmektedirler. Bu mercilerin ücretlerin asgarî seviyesini ekonomik imkânlarla mukayese ederek tesbit eden mütehassis makamlar olmadığı şüphesizdir. Kaldığı kazaî merciler geniş işçi kütlelerinin düşük ücretlerine doğrudan doğruya müdahale etmek imkânına sahip değildirler. Evveleminde işçi ile işveren arasında bir ihtilâfın kazaî bir merciye intikal etmesi gerekmektedir. Ayrıca toplulukla iş ihtilâfları prosedürünün, daha ziyade, işçilerin teşkilâtlanmada muayyen bir seviyeye ulaştıkları memleketlerde işliyebildiği müşahade edilmektedir.

Kazaî yollarla asgarî ücretlerin tesbiti bilhassa birbirinden çok farklı kararlar verilmesi sebebiyle işçilerin ve hattâ işverenlerin şikâyetlerini mucip olmaktadır. Şu halde gerek sistemin işlemeğe başlaması gerek vardığı netice meseleyi halletmeğe kâfi gelmemekte, bu sebeple M. Ç. T. raporlarında kazaî mercilerin toplu pazarlığa engel olucu bir tatbikat yaratmaması tavsiye edilmektedir.

[15] Nations - Unies, Département des questions économiques: Etudes économiques sur l'Asie et l'extrême Orient, 1950, p. 112.

[16] Résolution concernant les salaires adoptée par la conférence régionale asiatique de l'O. I. T. (Tokyo, septembre 1953).

2 — *Teşriî yollarla asgarî ücretlerin tesbiti :*

Teşriî tasarruflarla asgarî ücretlerin tesbiti halen dünyada, çeşitli gayeler ve şekiller altında, en fazla rastlanan bir usuldür. Sosyal ve hukukî mülâhazalarla asgarî ücretlerin tesbit zaruretine yukarıda işaret etmiştik. Bilhassa az gelişmiş memleketler için hayatî bir önem taşıyan bu konuya kanun koyucular sık sık başvurmak lüzumunu hissetmişlerdir. Sistemin teferruatına girmek başlı başına bir konferans mevzuu olabileceğinden [17] biz burada bellibaşlı bir-kaç noktaya temas etmekle iktifa edeceğiz.

Asgarî ücretlerin kanunla düzenlenmesinde iki yol takip olunabilir. Birincisi asgarî ücretlerin umumî bir kanunla, yani bütün işkollarında çalışan işçilerin istifade edebileceği şekilde, tanzimini hedef tutmaktadır. Bu teşriî tasarruf bazen bütün memlekete şamil millî bir asgarî ücret [18], bazen kollektif pazarlığın tamamlayıcısı olarak belirli hallerde tatbik edilen bir kanun hüviyetini taşır [19].

İkinci yol kanun koyucu tarafından asgarî ücretlerin belirli bir meslek kolunda çalışanlar için tesbitidir. Umumiyetle ev sanayî gibi teşkilâtlanmaları zorlaştıran işkollarında çalışanların bu şekilde himaye edildikleri görülmektedir [20].

Kanun koyucunun müdahalesi sefil ücretlerle çalıştırılan işçilerin bulunduğu memleketlerde çok müessir bir vasıta olduğundan şüphe etmemek gerekir. Bilhassa toplu pazarlık imkânlarına henüz kavuşmamış veya bu sistem için kâfi derecede teşkilâtlanamamış memleketlerde veya iş kollarında kanunî bir müdahale çeşitli yönlerden işçi sınıfı için büyük önem arz etmektedir. Ancak bu sistem asıl gaye olan toplu müzakere yolunu engelleyici değil, bil'akis ona geçişi hazırlayıcı bir mahiyet taşımalıdır. İktisaden gelişmiş, toplu sözleşmelerin işçi - işveren münasebetlerinde hâkim olduğu ülkelerde bile kanunî müdahalenin zarureti bazı hallerde ve iş kollarında kaçınılmaz görülürken az gelişmiş memleketler için bu sistemden büyük faydalar beklenmekte olduğu aşikârdır.

[17] Helen Steiger, *Gesetzliche Mindestlöhne*, Bern, 1958, s. 101.

[18] Meselâ Fransada millî asgarî ücret için bk. François Sellier - André Tiano, *Economie du Travail*, Paris, 1962, p. 446 - 449.

[19] Meselâ Almanya için bk. Carl Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, 1956, s. 171.

[20] Meselâ İsviçre için bk. Helen Steiger, a. g. e. s. 68 - 93.

### 3 — Toplu müzakere yoluyla asgarî ücretlerin tesbiti :

İşçi ve işverenlerin teşkilatlanmış olarak demokratik bir sistem içinde serbestçe pazarlık etmeleri asgarî ücretler bakımından da en mütekâmil bir sistem olduğu kabul edilmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, toplu müzakere sistemi ancak bir kısım memleketlerde halen tam tatbikatını bulmuştur. Zira toplu müzakere herşeyden evvel kuvvetli bir sendikacılığa ihtiyaç göstermektedir. Umumî sanayileşme seviyesinin kifayetsizliği, bizatihi memleketin içtimaî yapısı bazen sendikacılığı topyekûn güçleştirmekte, bazen de bazı meslek kollarında yavaş inkişafına sebep olmaktadır. Bu engellerin yenilmesi ile doğan hür sendikacılık için asgarî ücretler ancak toplu bir müzakerede halli gereken bir konu olmaktadır. Milletlerarası tavsiyeler bu ana fikir üzerine kurulduğu gibi demokratik rejimlerin mevzuatı da genellikle bu istikamette inkişaf etmiştir.

### V — ASGARİ ÜCRETLERİN MEMLEKETİMİZDE TESBİTİ

1936 tarihli iş kanunu (Mad. 32) memleketimizde ilk defa asgarî ücretlerin âmme otoritelerince tesbit edileceği prensibini vaz etmiş bulunuyordu. Bu duruma göre yurdumuzda asgarî ücretlerin kanunla tesbitinin prensip olarak hallinden bu yana çeyrek asırdan fazla bir zaman geçmiş bulunuyor. Bidayette asgarî ücretlerin ne suretle tesbit olunacağına «İcra vekilleri heyetinin hazırlıyacağı bir nizamname ile gösterileceği» belirtilmiş fakat bu tüzük bir türlü uzun seneler boyunca çıkartılamamış ve bu sebeple İş Kanununun diğer bazı fasıllarında olduğu gibi 32. madde de bir türlü tatbik sahasına intikal edememişti. 25/1/1950 tarih ve 5518 sayılı kanunla iş mevzuatımızda yapılan mühim tadilâta 32. madde de ele alınmış, ayrıca 8/1/1951 tarihli bir yönetmelikle de asgarî ücretlerin ne suretle tesbit olunacağı açıklanmıştır.

### a — İş Kanununun 32. maddesi ve 1951 tarihli yönetmeliğin esasları :

İş Kanunumuzda yapılan 1950 tadilâtına paralel olarak hazırlanan yönetmelikte milletlerarası normlara uygun olarak asgarî ücretlerin pariter karakteri haiz asgarî ücret mahallî komisyonlarınca tesbit olunacağı prensip olarak kabul edilmiştir. Tesbit ameliyesine Çalışma Bakanlığının göstereceği lüzum üzerine başlanır. Bu lüzum adı geçen bakanlık tarafından iktisadî ve içtimaî zaruretler göz önü-

ne alınarak takdir edilir ve gerekli yerlerde mahallî komisyonlar kurulur. Bu komisyonlarca tesbit edilecek asgarî ücretler «normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin normal gıda, mesken, giyim, sağlık, yakacak ve aydınlatma *gibi zaruri ihtiyaçlarını* karşılayabilecek kifayette olan bir ücret» olacaktır (Madde 1).

Kadın ve erkek ücretleri arasında fark gözetilememesi (Madde 2), asgarî ücretten daha düşük ücret ödenemeyeceği (Madde 3) de milletlerarası normlara uygunluk arz etmektedir.

İş Kanunu Mad. 32/V de belirtildiği üzere Çalışma Bakanlığı ev sanayiinde çalışanlarla tarım işlerinde de asgarî ücretlerin tesbit edilmesini isteyebilir.

Son olarak şuna da iaret edelim ki gemi adamlarının asgarî ücretleri de 6379 sayılı kanunla aynı prensiplerden mülhem fakat değişik terkip tarzı bulunan komisyonlar tarafından tesbit olunmaktadır.

#### **b — Memleketimizde asgarî ücret tatbikatı :**

1950 senesine kadar İş Kanununun 32. maddesi ölü bir madde halinde bulunduğundan tatbikatta asgarî ücretler bakımından hiç bir netice husule getirmemiştir. 1950 İş Kanunu tadilâtından bir yıl sonra çıkartılan yönetmelik hükümleri oldukça ileri fikirlerden mülhem bulunmasına rağmen hemen tatbikine hız verilmemiş ve mevcut mevzuat bütünü ile asgarî ücret politikasını memleketimizde başarıya ulaştırmaktan çok uzak kalmıştır. Bu muvaffakiyetsizliği tek bir sebebe irca etmeğe tabiatıyla imkân yoktur. Konferansımızın çerçevesi içinde burada birkaç tanesine temasla iktifa edeceğiz.

#### **1 — Bizzat Çalışma Bakanlığundan doğan aksaklıklar :**

Çalışma Bakanlığının asgarî ücret prosedürünü harekete getiren organ olduğuna temas etmiştik. Kanaatimizce Bakanlık daha başlangıçta bu mevzua gerekli önemi vermemiş, memleketimizin hangi bölgelerinde iktisadî ve içtimai zaruretler gereğince asgarî ücretlerin tesbit edilmesi icap ettiğini diğer ilgililerle birlikte etüd et-tirmemiştir. 1950 tadilâtına ve 1951 yönetmeliğine rağmen ancak 1955 - 1956 senelerinde mühim bazı iş kollarında asgarî ücret tatbikatına başlanmış, ondan evvel sadece üç vilâyetimizde pamuk toplama ve pamuk çapa işlerinde mevzuat hükümleri tatbik edilmekle ik-

tifa olunmuştur. Bakanlık mahallî asgarî ücret komisyonlarına rehberlik edecek bölgevi etüdler ve sair neşriyat gibi faaliyet göstermediği gibi kendisine intikal eden kararları ilmî bir tahlil ve tenkid süzgecinden geçirerek aksak tatbikatı düzenleyici bir roy oynıyamadığı hattâ bu mevzu ile ilgili dökümanlar istatistikî malûmat zaviyesinden de zamanında değerlendirilmemiştir. Nitekim oldukça az tatbikata rağmen, bugün, 1951 senesinden beri mahallî komisyonlar tarafından kaç tane karar verildiği, bunlardan hangilerine ve kaç tanesine işverenler kaç tanesine işçiler tarafından itiraz edildiği, bu itirazların mahiyetine göre bakanlıkta faaliyette bulunan itiraz komisyonu kararlarının adedi ve umumî seyri bilinmemektedir.

Meslek kolları tasnifinin, başlangıçta ilmî ve milletlerarası normlara göre yapılmaması da kanaatimizce asgarî ücret tatbikatında mühim aksaklıklar yaratmıştır. Her türlü ilmî esastan mahrum bir tasnif daha şimdiden meslek kollarını 49 a çıkarmış ve bu branşlar gelişigüzel alt alta yazılmıştır. Meselâ 1 No. da mensucat 2 No. da ağaç doğrama v.s. yer almış bulunmaktadır. Başlangıçta her nasılsa tütün diye bir fasıl açılmış (Sıra No. II) daha sonra tütün üzüm, incir, zeytin ziraatleri arasına alınmış (sıra no. 30) son olarak da tütün ziraati için ayrıca bir tasnife gidilmiştir. (Sıra no. 39). İstatistiki bilginin herhalde sıhhatle ortaya atılamamasında bu gayrî ciddî tasnifin büyük ölçüde rol oynadığı tahmin olunabilir.

Bakanlık ayrıca mahallî komisyon kararlarına karşı itiraz mercii olan asgarî ücretler itirazları tetkik kurulunu da gereği şekilde çalıştıramamıştır. Başlangıçta yaş farkı gözetmeden ve sosyal yardım yapılıp yapılmadığı nazarı itibara alınmadan asgarî ücret kararlarını tasdik ederken sonraları bu saydığımız esasları benimsediği görülmektedir. Ancak burada da sosyal yardım mefhumunun resmî işyerlerinde işçilere sağlanan menfaatler kıstasına göre ele alındığı anlaşılmaktadır. Resmî işyerleri arasında da ücret farklarının bulunması tabii olduğuna göre sosyal yardım mevzuunda da ilmî bir esastan ziyade pratik mülâhazaların ön plâna alındığı tahmin olunabilir.

## 2 — Mahallî tesbit komisyonlarından doğan aksaklıklar :

Mahallî komisyon kararları, bilindiği gibi, mer'î sistem içinde fevkalâde ehemmiyet taşımaktadır. Zira itiraz tetkik komisyonu ancak taraflardan birinin itirazı üzerine müdahale edebilmektedir. Diğer âmme organları ise bizatihi asgarî ücretleri tesbit yetkisine sa-

hip değildirlir. Olsa olsa Çalışma Bakanlığı mahallî komisyon kararlarından hemen sonra yeniden o bölgede asgarî ücretlerin tesbit edilmesini isteyebilir. Görülyorki sistem dolaşp mahallî komisyonların vazifesine istinat etmektedir.

Durum böyle iken maalesef 1951 den beri mahallî komisyon kararları tam bir ahenksizlik içinde bulunmakta, hattâ asgarî ücret mefhumunun dahi yanlış anlaşıldığına şahit olunulmaktadır. İş Kanununun 32. maddesi ile 1951 tarihli yönetmeliğin lâfzına ve ruhu-na aykırı kararlar müzahade edilmekte, meselâ asgarî ücretle birlikte azamî ücretin tesbit edildiğine, asgarî ücretin çeşitli iş gören şahıslara göre verilmesi gereken normal ücretle karıştırıldığına, hattâ kadın erkek işçiler için asgarî ücrette tefrik yapıldığına (nadir de olsa) rastlanmaktadır. Mahallî geçim şartlarını daha yakından izlemek ve buna göre tesbit etmek mevkiinde bulunan bu komisyonlar maalesef ekseriya en basit geçinme endekslerinden bile mahrum bulunmaktadırlar.

### 3 — Diğer başlıca aksaklık sebepleri :

Mer'î sistemin bütünü ile memleketimizde başarılı bir asgarî ücret politikası yaratamaması sadece bakanlığın ve ilgili komisyonların gerektiği şekilde işliyememesinden ileri gelmemiştir. Sendikaların asgarî ücret komisyonlarına kâfi derecede hazırlıklı olarak katılmamaları ve bazen mahallî komisyonların civar illere göre düşük takdirlerine rağmen itiraz etmemeleri üst mercilerin müdahalesine imkân bırakmamaktadır.

Ayrıca yukarıda da işaret edildiği gibi tip - ailenin seçiminden başlayarak bölgenin ve iş kolunun bütün iktisadî ve içtimaî özellikleri hesaba katılmak suretiyle yapılması gereken sosyal araştırmaların eksikliği mühim bir boşluk yaratmakta, her kademedeki tesbit ameliyesini zorlaştırmaktadır.

Nihayet asgarî ücret mevzuatının yürürlüğe girmesinden kısa bir müddet sonra millî ekonomimizde takip olunan enflasyonist politika esasen sistemin yabancısı olan komisyonların işlerini hem çoğaltmış hem de güçleştirmiştir. Ağır işleyen bir mekanizma sonunda tesbit edilen asgarî ücretler yürürlüğe girdiği tarihte reel olarak işçiye bir fayda temin etmekten aciz kalıyor, böylece kalkınmanın iktisadî yükü emek erbabının omuzlarına gittikçe yükleniyordu.

VI — MEMLEKETİMİZDE ASGARİ ÜCRETLER MEVZUUNDA  
SON GELİŞMELER VE SONUÇ

1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası III. bölümünde âdil bir ücret esasına da yer vermiştir. «İktisadî ve sosyal hayatın, . . . herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenleneceği (Madde 41)» belirtildikten sonra ücrette adalet sağlamak için «çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli bir ücret elde etmeleri için devletin gerekli tedbirleri alacağı» (Madde 45) zikredilmiştir [21]

Birinci beş yıllık kalkınma plânında da kalkınma politikasının sosyal hedefleri arasında âdil bir ücret politikasının önemi belirtilmiştir [22].

Premsipleri garanti altına alması bakımından bu iki metnin büyük önem taşıdığı aşikârdır. Ancak asıl mesele bir an evvel işçiye realiteye kısa zamanda uyabilecek bir asgarî ücret garantisi sağlanabilecek sisteme vücut vermektir.

Toplu sözleşme, grev ve lokavt kanununun memleketimizde de kolektif pazarlığı işçi - işveren münasebetlerinde ön plâna alması asgarî ücretler mevzuunda da şüphesiz pek mühim bir adım teşkil etmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi asgarî ücretlerin normal, demokratik tesbit yeri toplu sözleşmelerdir. Ancak kolektif pazarlığın tatbikatta tam randımanla işliyebilmesi meslekî teşekküllerin madden ve fikren teçhizatlanmaları ile mümkün olacaktır. Bugün için memleketimizde bunu iddia etmeğe maalesef imkân bulunmadığına göre kolektif pazarlığı yakından takip eden ve tamamlayan kanunî asgarî ücret mekanizmasına mutlaka ihtiyacımız olacaktır. Kaldiki ileri seviyelere ulaşmış memleketler dahi kanunî müdahaleden, asgarî ücretler mevzuunda, müstağni kalamamışlardır.

Şu halde memleketimizde bir yandan aksayan eski sistemi düzeltmek, öte yandan da kolektif pazarlık rejimine uygun bir mekanizma kurmak zamanı gelmiştir.

[21] Resmî Gazete, 20 Temmuz 1961 tarih ve 10859 sayılı nüshası.

[22] Resmî Gazete, 3 Aralık 1962 tarih ve 11272 sayılı s. 13.



Mevcut sistemin kifayetsizliğini takdir eden Çalışma Bakanlığı yeni iş kanunu tasarisının 34. Maddesini asgarî ücretlere ayırmış bulunmaktadır [23]. Gerekçede de belirtildiği gibi [24] «yürürlükteki kanundaki ana fikir muhafaza edilmek suretiyle asgarî ücretin tesbiti merkezî ve her bakımdan yetkili bir hey'ete verilmiştir.» Şu halde tasarı kabul edilecek olursa «seçimleri ve toplanmaları çok geciken ve asgarî ücretlerin zamanla değişen şartları yakından takip etmesini imkânsız hale getiren» mahallî komisyonlar ortadan kalkacaktır. Görülüyorki bakanlık sistemin iyi işliyememesinin bütün kabahatini mahallî komisyonlarda görmüş, başka bir ifade ile onların kaldırılması ile işlerin düzeleceğini ümit etmiştir. Yukarıdaki izahatımızın ışığı altında biz maalesef aynı nikbin görüşü paylaşamıyoruz. Yeni sistemin bütün yükünü Çalışma Bakanlığında kurulacak olan (asgarî ücret tesbit komisyonu) taşıyacağına göre bakanlığın şimdiye kadar müşahade olunan zayıf tatbikattan kendisini kurtararak daha esaslı birtakım ilmî araştırmalardan işe başlamak suretiyle memleketin bütününe şamil bir asgarî ücret politikasını başarıyla yürütmesi zaruridir. Bilhassa yeni toplu sözleşme rejiminden en güç şekilde faydalanan iş kollarının hangileri olduğu araştırılmalı ve bölgevi etüdlere geniş ölçüde yer verilmelidir. Aksi halde eskiden olduğu gibi civar iller hakkında verilmiş kararlara tahmini birtakım esaslara göre ilâveler yaparak asgarî ücretlerin tesbiti cihetine gidilmesi sosyal ve ekonomik bünyemizde yenilik yaratamayacak dolayısıyla yeni Anayasamızın 41 ve 45. maddelerindeki amaçlar gerçekleşmeyecektir.

[23] İş kanunu tasarisı ve gerekçesi (Çalışma Bakanlığı tarafından teksir) s. 27 - 28.

[24] Aynı tasarı s. 18.

