

TÜRKİYE'DE ÜCRETLERİN SEYRİ VE UYGULANMASI GEREKLİ ÜCRET POLİTİKASI

Dr. Süreyya HİÇ

A — ÜCRET TEŞEKKÜLÜ VE İLGİLİ KURUMLAR VE MEVZUAT SİSTEMİ

Bu yazımızda ülkemizde ücretlerle ilgili gelişmeler, istatistikler yardımıyla gözden geçirilecektir. Ancak, ücretlerle ilgili ayrıntılı bilgi verilmeden önce ülkemizde carî asgarî ücret ve toplu iş sözleşmesi düzeni, işçi ve işveren sendikaları ve sosyal güvenlik teşkilâtı hakkında, kısa ve toplu bilgi sunulmasında fayda mülahaza edilmiştir. Çünkü, bahis konusu sistemler ve müesseseler ülkemizde ücret seviyesinin teşekkülünde ve zaman boyunca seyrinde, iktisadî ve sosyal diğer faktörler yanında önemli bir etken kabul edilebilir. Bu müesseseler ve mevzuat şüphesiz fiilen uygulanan ücret politikasının temelini teşkil ettiği gibi, Millî Ücret Politikası dahil, uygulanması tavsiye ve teklif edilebilecek ücret politikasının da temelerini teşkil edecektir. Yine Millî Ücret Politikasının uygulanabilirliğini bir de bu müesseselerin gösterdiği özellikler açısından tahkik etmek gerekecektir.

1 — Bellibaşlı Sosyal Mevzuat ve Asgarî Ücretler :

Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarında başta gelen sorunları sosyal ve politik devrimlerin tamamlanması ve ekonomik ve sınıfl gelişme için gerekli çeşitli müesseselerin, bu arada ve iktisadî devlet teşekküllerinin ve bankaların kurulması teşkil etmiştir. Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı *Hafta Tatili Kanunu* Cumhuriyet devrinde sosyal mevzuat alanında çıkartılan ilk kanun olmuştur; 1926 Borçlar Kanunu ise işçi - işveren ilişkilerinde de uygulanması gerekli ge-

nel hükümler getirmiştir. Ülkemizde sanayide çalışan işçiler için işçi - işveren ilişkilerini tespiti, asgarî ücretleri tayine ve sosyal güvenliği tesise matuf ilk köklü tedbir 8.6.1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunudur. Ancak, kanunun kapsamı günde 10 ve daha fazla işçi çalıştıran maden, sanayi, ticaret, ulaştırma ve bir kısım hizmet işyerleri olarak tespit edilmiş; tarım, hava ve deniz işleri kanun kapsamı dışında bırakılmıştı. Kanunda asgarî ücretlerle ilgili ilkeler 32. maddede belirtilmişti. Bu maddeye göre "ekonomik ve sosyal zorunluklar dolayısıyla Ekonomi Bakanlığınca teklif edilecek işlerde asgarî ücretlerin bir tüzük ile tespiti" öngörülmekteydi¹. Ancak, bahis konusu tüzüğün hazırlanamaması dolayısıyla asgarî ücret uygulamalarına geçilmesi uzun bir süre uzamıştır. Bu hususta bahis konusu dönemde ülkemizde cari olan sosyal ve ekonomik şartlar altında asgarî ücret uygulamasının güçlüğü esas âmil olabilir. 1936 tarihli İş Kanunu nihayet 25.1.1951 tarih ve 5518 sayılı Kanunla taksim edilmiş; bu tâdiller bir taraftan İş Kanununun kapsamının genişletilmesine yol açarken, diğer taraftan asgarî ücret sistemi tâdil edilerek uygulamaya açılmıştır. Nitekim, 1951 tarih ve 5518 sayılı Kanun ile Bakanlar Kuruluna İş Kanununun uygulama alanını genişletme yetkisi verilmiş, Bakanlar Kurulu 1952 yılından itibaren çıkartılan çeşitli kararnamelerle bu yetkiyi kullanmıştır². Sonuçta 1952 yılından itibaren İş Kanunu nüfusu 50 binden fazla olan illerde ve çeşitli iş kollarında günde en az 4-9 işçi çalıştıran işyerlerine de teşmil edilmiştir. Ayrıca, 1936 İş Kanununda kanunun kapsamı dışında tutulan faaliyetlerin çiftçilik, deniz ve hava işleri olarak tespit edilmesine mukabil, 1951 tarihli tâdil kanunda bu alanlar tarım işleri, deniz ve hava ulaştırması şeklinde daraltılmış, kanunun kapsamı bir de bu yönden genişletilmiştir. Diğer taraftan

-
- 1) Ülkemizde ücretlerle ilgili hukukî mevzuat ve uygulamalar hakkında ayrıntılı bilgi şu eserde mevcuttur: **Metin Kutal, Teorik Esasları ve Tatbikat Bakımından Asgarî Ücret**: İstanbul 1969. Meselenin genel esasları için ise: **ILO, Minimum Wage Fixing and Economic Development**, Studies and Reports, New Series, No. 72, Cenevre 1968.
 - 2) Bkz. 29.4.1952, 25.8.1952, 30.5.1956, 28.2.1957, 21.7.1960, 15.11.1960 tarihli ve sırasıyla 3/14937, 3/15515, 4/7372, 4/8761, 5/180, 5/532 sayılı kararnameler.

1952 tarih ve 5953 sayılı kanunla fikir işçileri sıfatıyla gazeteciler 1954 tarih 6379 sayılı kanunla deniz ulaştırma işçileri de kanunun kapsamına alınmıştır. Daha sonra, bu sonuncu kanunun yerini 1967 tarih, 854 sayılı ikinci Deniz İş Kanunu almıştır. 1952 ve 1954 tarihli kanunlar sırasıyla gazeteciler ve deniz işlerinde çalışanlar için işçi-işveren ilişkilerini asgarî ücretleri ve sosyal güvenliği özel hükümler altına almaktaydı.

1951 tarih 5518 sayılı tâdil kanunu ile bir taraftan iş kanununun kapsamı genişletilirken diğer taraftan asgarî ücretlerle ilgili yeni ilkeler getiriliyordu. Nitekim 1951 sayılı kanunda asgarî ücretlerin tespiti yetkisi Çalışma Bakanlığı temsilcileriyle İşçi ve İşveren temsilcilerinden müteşkil mahalî komisyonlara verilmiş, bu komisyon tarafından tespit edilecek asgarî ücretlere itiraz yolları açıklanmıştı. Bu kanuna dayanarak 1951 yılında çıkartılan yönetmeliğin 1. maddesi asgarî ücretleri aynı mahiyette işlerde, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin normal gıda, mesken, sağlık, yakacak ve aydınlatma gibi zarurî ihtiyaçlarını karşılayabilecek kifayette olan bir ücrettir” şeklinde tanımlamaktaydı³. Tüzükte aynı zamanda “eşit işe eşit ücret” ilkesi getirilmekte ve işçilere adil ve kâfi bir asgarî ücret tespit etmenin gerektiğine işaret edilmekteydi. Yönetmelikte ihtiyaçlar kesin olarak tesbit edilmediği ve bu bakımlardan en önemli olanlarından bahsedildiği, demek ki asgarî ücretlerde “fizyolojik” değil, “kültürel” asgarî geçim haddi esası kabul edildiği anlaşılmaktadır⁴.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat değişimleri 1951 yılından itibaren asgarî ücret tespit edilen ve uygulanan iş kollarında ve il sayılarında süratli gelişmelere yol açmıştır. Nitekim, 1951 yılında asgarî ücret tespit edilen işkolu sayısı 5, ilk sayısı 3 idi. 1955’de bu rakamlar sırasıyla 8 ve 11, 1960’da ise 41 ve 63 olmuştur. Zaman boyunca asgarî ücretler ise 1961 yılında günde 7.57 TL.’dan 1964’de 9.34 ce 1966’da 10.72 TL.’sına çıkartılmıştır⁵. Ortalama fiilî ücretlerin seyri ise ayrıntılı olarak müteakip kısımda ele alınacaktır.

3) Bkz. Metin Kutal, adı geçen eser, s. 143.

4) Bkz. Sabahattin Zaim, *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul 1972, s. 171 - 173.

5) Bkz. DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1968 - 1972, s. 139.

1961'de yeni Anayasanın kabulü ile sosyal meseleler ve bu arada asgarî ücretler konusunda yeni ve kuvvetli temeller getirilmiştir. Nitekim, madde 2'de sosyal devlet görüşü benimsenmiş ve III. bölüm, madde 41 ve madde 45'de herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşama seviyesi sağlanması; çalışma, dinlenme, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev yapma, sosyal güvenlikten faydalanma yanında ücrette adalet ilkesi benimsenmiştir. Görülüyor ki, anayasada açıkça asgarî ücret sisteminden bahsedilmemekle beraber, bahiskonusu ilkeler doğrudan asgarî ücret sistemiyle ilgilidir⁶. Yeni Anayasayı izleyerek Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1963-1967) asgarî ücret adil gelir dağılımının sağlanmasında başlıca unsur, yahut alet kabul edilmiştir⁷. 1961 Anayasasının sendikacılık ve grev haklarını teminat altına alması, 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun yürürlüğe konmasıyla ülkemizde ücretlerin tespitinde toplu sözleşme düzenine girilmiş bulunmaktadır. Ücretlerin toplu iş sözleşmeleriyle tespit edildiği hallerde şüphesiz asgarî ücret komisyonlarmca tespit edilen asgarî ücretin altında akit yapılması söz konusu olamaz. Bu gibi hallerde sözleşme hükümsüz sayılarak, biriken ücret farkı, müruruzaman söz konusu olmaksızın, işçiye ödenmek zorundadır⁸. Bu kanunî müeyyide dolayısıyla ücretler en az kanunî asgarî ücret seviyesinde gerçekleştirilmekte, ekonomik ve sosyal şartların daha müsait olduğu büyük işyerlerinde toplu iş sözleşmeleri yoluyla hatta kanunî asgarî ücretin üstüne de çıkabilmektedir.

Sosyal mevzuatın bir arada toplanarak ıslahı, bu arada asgarî ücret sisteminin yeni esaslara bağlanması gereği dolayısıyla 1967 tarihinde 831 sayılı yeni bir İş Kanunu yürürlüğe konmuş, tarım dışında bütün işyerleri kanunun kapsamına alınmıştır. Yeni İş Kanununda geçici madde 1 ile asgarî ücretler konusunda 1951 yılından beri uygulanan mahallî asgarî ücret sistemi kaldırılarak, madde 33 ile ülkeye şâmil asgarî ücret sistemine girilmiştir. Yeni sistem 5.4. 1968 tarihli kararnameyle uygulanmaya başlanmıştır. Kararnamede

6) Bkz. Metin Kutal, *adı geçen eser*, s. 148.

7) DPT, *Birinci Beş Yıllık Plân*, 1963 - 1967, s. 47.

8) Bkz. Metin Kutal, *adı geçen eser*, s. 174.

bütün iller sosyal ve iktisadi gelişmişlik derecelerine göre 6 grupta toplanmış, böylece asgarî ücretlerin 6 kademedен müteşekkil bir şekilde tespiti yoluna girilmiştir. Yeni İş Kanunu ve asgarî ücretleri tespit ile yetkili ve işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden müteşekkil bir merkezî komisyon kurulmuş ve bu komisyonun en az iki yılda toplanarak ülkeye ve muhtelif bölgelere ve iş kollarına şâmil asgarî ücretleri değişen ekonomik ve sosyal şartlara göre yeniden tespit ile görevlendirilmiştir⁹.

2 — Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin Bellibaşlı Özellikleri :

Toplu iş sözleşmesi düzeninin ülkenin ücret seviyesi ile bünyesinin teşekkülündeki rolü ve önemi açıktır¹⁰. Ülkemizde işçi sendikalarının genellikle bir işyeri için kurulmuş olmaları dolayısıyla, toplu iş sözleşmeleri de yine belirli bir işyeri için geçerli olmaktadır. Kısa bir ifadeyle Türkiye'de toplu iş sözleşmesi düzeni esas itibarıyla işyeri seviyesinde işlemektedir¹¹.

Ülkemizde toplu sözleşmelerin yine sendikalaşma cereyanlarını takiben daha çok İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa gibi büyük endüstri merkezlerinde yapılmakta olduğu ve büyük kısmının sanayi kollarıyla ilgili bulunduğu müşahade edilmektedir¹². Bu hususta

9) Metin Kutal, adı geçen eser, s. 153 - 169.

10) Bu hususta ayrıntılı bilgi için bkz. Sabahattin Zaim, adı geçen eser, s. 285 - 315.

11) O halde, ülkemizde işçi sendikalarının durumu bu arada mahalli sendikaların kuvveti ve toplu iş sözleşmeleri düzeni daha çok İngiltere'yi andırmaktadır. İngiltere çok sayıda işçi sendikalarının mevcudiyeti ve konfederasyon karşısında mahallî sendikaların yetki ve kuvveti bu ülkede Millî Ücret Politikası Uygulamaların güçleştiren bir unsur olmuştur. İngiltere'de gerek mahallî sendikaların, gerek toplu sözleşmelerin iş kolu esasına göre olması, bu benzetmeyi bozmas. Buna karşı İsveç, Norveç, Danimarka gibi nispeten küçük Skandinav ülkelerinde işçi sendikalarının daha şümüllü ve az sayıda olması, konfederasyonun üye sendikalar üzerindeki nüfusu gibi faktörler bu ülkelerde aynı politikanın daha başarılı şekilde yürütülmesi imkânlarını hazırlamıştır.

12) Toplu iş sözleşmelerinin özelliklerinin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Orhan Tuna, Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin

özellikle işçi ve işveren sendikalarının kesif olduğu ve çok sayıda işçi çalıştıran işletmelerin faaliyet gösterdiği gıda - içki --tütün, tekstil, madenî eşya gibi iş kollarının başta geldiği yapılan araştırmaların tespit edilmiştir.

Toplu iş sözleşmeleri özellikle son yıllarda kayda değer bir gelişme içine girmişlerdir. Nitekim, 1966--1967 yılında 3.495 toplu sözleşme yapılmıştır. Bu toplu sözleşmeler kamu ve özel 6.225 işyerini ve 523.153 işçiyi kapsamıştır. 1970 - 1971 yılında ise yapılan 295 toplu sözleşme 9.578 işyerini ve 893.501 işçiyi kapsamıştır¹³.

Yine yapılan araştırmalardan anlaşıldığına göre, toplu iş sözleşmelerinde pazarlık safhasında doğan ücret uyumsuzlukları ülkemizde grevlerin en önemli sebebi teşekkül etmektedir. Grev ilân eden sendika genellikle üst teşekkül olan konfederasyondan manevî destek görmektedir, grev halinde konfederasyondan ayrıca maddî destek gören sendikaların oran ise % 50'yi bulmaktadır.

Son yıllarda grevlerle ilgili olarak aşağıdaki gelişmeler tespit edilmiştir. 1967 yılında greve katılan işçi sayısı, özel ve kamu toplamı 9.463, grev süresi 3.987 gün kaybolan işgücü 344.112, 1969 yılında bu rakamlar sırasıyla 20.155 kişi, 1926 gün ve 323.220 olmuş, demek ki, grev yapan işçi sayısının artışı, grev süresindeki azalma yoluyla telâfi edilmiştir. 1971 yılında ise işçi sayısı 10.916 olarak yeniden azalmış, fakat grev süresi 2.132 olarak yükselmiş, kaybolan işgücü 476.316'yı bulmuştur¹⁴.

3 — İşçi ve İşveren Sendikalarının Genel Görünüşü :

İşçi sendikalarının kuruluş özelliklerinin doğrudan ve toplu iş sözleşmeleri düzeni yoluyla ücret üzerinde önemli bir etken olduğuna yukarıdaki kısımda işaret edilmişti. Türkiye'de işçi sendikalarının bellibaşlı özelliklerini özetlemek gerekirse, yine yukarıdaki

İktisadî ve Sosyal Tesirleri, Ön Araştırma Raporu, DPT : 745 - SPD : 181, Ankara 1969 ve II. Kitap, Neticeler Kısmı, DPT : 916, SPD : 210, İstanbul 1970. Türkiye'de toplu iş sözleşmelerinin gösterdiği özelliklerin özeti, II. kitapta s. 244 - 251'de sunulmaktadır.

13) Bkz. DPT, Üçüncü Beş Yıllık Plân, 1973 - 1977, s. 669.

14) Bkz. DPT, adı geçen eser, s. 671.

kısımda belirtildiği gibi, genellikle ülkemizde işçi sendikaları, iş kolu sendikaları olarak kurulmayı tercih etmekle beraber, aslında fiilen işyeri sendikaları niteliğindedir. Sendikaların büyük kısmı sanayi ve hizmet kesimlerinde ve dolayısıyla büyük illerde toplanmış bulunmaktadır. Nitekim, halen ülkemizde mevcut işçi sendikalarının % 56'sının sanayi kesiminde, % 37'sinin hizmetler kesiminde, mütebaki % 7'sinin ise diğer kesimlerde kurulduğu tespit edilmiştir¹⁵. Yine en son rakamlara göre (1971 yılında) toplam işçi sendikaları sayısı 737'dir, bunun 302'si iş kolu sendikası niteliğinde, 435'i mahallî sendika niteliğinde kurulmuştur¹⁶. Yapılan araştırmalar işletmelerin % 90'unda tek sendika olduğunu, aynı işyerinde birden çok işçi sendikasının mevcudiyetinin daha çok kamu kesiminde görüldüğünü göstermektedir.

1963 tarihinde 274 ve 275 sayılı Kanunlarla işçi sendikalarının işverenlerle toplu sözleşme yapma yetkisi kazanmaları işçilerin sendikalara kaydolma oranını süratle yükselmiştir. Zamanla, özellikle vasıfsız işçinin sendikalaşma temayülü yükselmiş ve giderek 1969 yılında vasıflı işçinin sendikalaşma temayül oranına eşit duruma gelmiştir. Sendikalı işçi sayısının 1971 yılında toplam olarak 1.2 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir¹⁷.

İşçi sendikalarının teşkilâtının incelenmesinde karşımıza çıkan önemli sorunlardan biri de konfederasyon ve bunların üye sendikalar üzerindeki nüfuzudur. Yapılan araştırmalarda da tespit edildiği gibi, ülkemizde halen bağımsız sendikalar mevcut bulunmakla beraber bir konfederasyon altında birleşen sendikalar büyük çoğunluğu teşkil etmektedir. En geniş üyesi olan konfederasyon Türk - İş'dir, Disk'e bağlı sendika sayısı çok daha azdır. Nitekim, toplam sendika sayısı içinde bağımsızlar takriben % 20'yi, Diske' bağlı olan-

15) Ülkemizde İşçi Sendikaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Orhan Tuna, adı geçen eserler ve özet için: **H. Kitap**, s. 229 - 234. Türkiye'de işçi sendikacılığının gelişmesi hakkında toplu fikir için ise bkz. Toker Dereli, **The Development of Turkish Trade Unionism, A study of Legislative and Socio - Political Dimensions**, İstanbul 1968.

16) Bkz. DPT, adı geçen eser, s. 669.

17) Bkz. DPT, adı geçen eser, s. 669.

lar % 10'u, Türk - İş'e bağlı olanlar ise % 70'i teşkil etmektedir¹⁸. Konfederasyonlar üye sendikalar üzerinde maddî yönden de nüfuzlu olmakla beraber, bu nüfuzlarının özellikle manevî yönden kuvvetli olduğu ileri sürülebilir¹⁹.

Ülkemizde işveren sendikalarının özelliklerini özetlemek gerekirse, bunların da yine % 70'inin sanayi, % 30'unun hizmet kesiminde toplanmaktadır, % 50'si işkolu sendikaları, % 40'ı mahallî sendikalar ve % 10'u bölge sendikaları niteliğindedir. İşveren sendikalarının % 30'unun münhasıran gıda - içki - tütün kolunda temerküz etmesi dikkat çekicidir. Küçük işyeri sayısının fazla olduğu işkollarında mahallî sendikalar çoğunluğu teşkil etmekle beraber, iş kolları yönetmeliğine göre, mevcut 36 iş kolundan 24'ünde iş kolu sendikası kurulması suretiyle teşkilatlanma vukubulmuştur. Bu sonuçta İşveren Sendikaları Konfederasyonunun teşkilatlanma gayretlerinin rolü büyüktür. Kamu kesimine kıyasla özel kesimde sendikalaşma daha kesif olmakta, sendikalaşma özellikle küçük işyerlerinde kuvvetli bir temayül olarak görülmektedir. Bununla beraber, yapılan araştırma neticeleri genellikle işverenlerin Sendikalaşmaya fazla rağbet göstermediklerini ortaya koymuştur²⁰. Elimizde mevcut son rakkamlara göre, Türkiye İşveren Konfederasyonuna bağlı 18 işkolu sendikası toplam olarak 1.100 işletme işverenini temsil etmektedir²¹.

4 — Sosyal Güvenlik Sisteminin Anahatları :

Ücretler işçilerin maddî refah seviyesini tayin eden en önemli unsur olmakla beraber sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemi de maddî refahın ikinci önemli unsurunu teşkil eder. Bu bakımdan,

18) Bkz. Orhan Tuna, adı geçen eserler.

19) Türk - İş ve DİSK'in kuruluş ve görevleri hakkında bir görüş için bkz. Kemal Sülker, "Türkiye'de İşçi Konfederasyonlarının Kuruluş ve Görevleri", **Sosyal Siyaset Konferansları, Yirminci Kitap**, İstanbul 1969. Aynı zamanda Orhan Tuna, "İşçi - İşveren Birliği, Türkiye'de Uygulama ve Bu Konuda Mevcut İmkânlar", **Sosyal Siyaset Konferansları, Yirmiüçüncü Kitap**, İstanbul 1971.

20) Bkz. Orhan Tuna, adı geçen eserler ve özet için: **Kitap II**, s. 236 - 243.

21) Bkz. DPT adı geçen eser, s. 668.

tezimizde bu konunun üzerinde de kısaca durulması gerekmektedir²². Burada, memurlarla ilgili sosyal güvenlik sistemi bir kenara bırakılarak münhasıran işçilerle ilgili sosyal güvenlik sistemi özetlenecektir.

Cumhuriyet devrinin başlangıç yıllarında sosyal güvenlikle ilgili ve perakende bir şekilde çeşitli kanunlar çıkartılmış, böylece çeşitli işyerlerinde tekaüt sandıkları ihdas edilmiştir²³. 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanununda ise sosyal sigortaların sistemli şekilde ele alınarak kademeli bir şekilde uygulanması için yeni bir kanun hazırlanması gereği öngörülmüştür. Ancak, Sosyal Sigortalar Kanunu uzun bir gecikmeden sonra ve 1945'te çıkartılabilmıştır. Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı, İş Kazalarıyla, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, 3008 sayılı İş Kanununun kademeli kuruluş ilkesine uygun olarak, öncelik taşıdığı kabul edilen ve kanunun adında zikredilen riskleri kapsamaktaydı. Bu ilk kuruluşta hastalık sigortasının sigorta kapsamına alınmaması o devirde sağlık teşkilâtının henüz yeterince geliştirilememiş olmasıyla izah edilmekle beraber²⁴ bu husus yine de ciddi tenkit konusu yapılmıştır²⁵. 4772 sayılı, İşçi Sigortalarıyla ilgili kanuna paralel olarak 16.7.1945

22) Ücretler işçi tarafından genellikle tüketilir ve muhtemelen çok az bir kısmı iradî tasarrufa yönelir. Buna göre, ücret artışları vukubulduğunda bu artışların daha büyük kısmıyla işçilerin özel tüketimine gideceği kabul edilebilir. Buna mukabil, sosyal sigorta fonları ise işçi ve işverenler için bir mecburî tasarruf kalemi olup bu fonların ilgili kamu teşekkülü tarafından yatırım alanında kullanılması mümkündür. Bu durumda sosyal sigorta ödeneklerinin arttırılması bir yandan işçilerin sosyal güvenliğini genişletirken diğer yandan sigorta kurumlarının elindeki ve dolayısıyla da ekonomiye ait yatırılabilir fonların artmasına yol açar. Görülüyor ki, ücretler ve sosyal sigortalar işçilerin yahut sigortaların maddî refahını arttırmak yolunda paralellik göstermekle beraber, ücretlerin ve sosyal sigorta fonlarının ekonomide tüketim ve yatırıma tahsisi açısından önemli farklar ortaya çıkmaktadır.

23) Bahis konusu kanunlar hakkında bilgi için: Turan Yazgan, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, İ.A.V., İstanbul 1969, s. 14-17.

24) Bkz. T.B.M.M., **Tutanak Dergisi**. Dönem VII, Cilt 18, 1945.

25) Bkz. G. Kessler, **Türkiye'deki Sosyal Sigorta, Günün Ekonomik Meseleleri**, İstanbul 1946, s. 57.

tarikh ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkartılmış ve bu kanunun yürürlüğe girmesiyle Ocak 1946 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu doğmuştur.

Müteakip yıllarda çıkartılan kanunlarla sigorta kapsama alınan riskler genişletilmiş ve 1957 yılında işsizlik ve çocuk yetiştirilmesi dışında tüm riskler için sigorta kollarının kurulması başarılmıştır. Nitekim, 2.6.1949 tarih 5417 İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile İhtiyarlık Sigortası ihdas edilmiş, 4.2.1957 tarih 6900 sayılı Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölümler Sigortaları Kanunuyla bahis konusu kanun değiştirilerek genişletilmiştir. Yine 4.1.1950 tarih ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile ise 1945 tarih ve 4772 sayılı kanun Analık sigortasıyla ilgili hükümleri değiştirilmiş ve sosyal sigortalarm en önemli unsurunu teşkil eden hastalık riski kapsamıştır.

Diğer taraftan, gerek 3008 sayılı İş Kanununun gerek sosyal sigortalarm kapsam, bu kanunların uygulandıkları alanlar açısından da genişletilmekteydi. Bu hususta, 1950, 1952 ve 1954 tarihli kanun değişikliklerinin rolü olmuştur. Nihayet, 1964 yılında çıkartılan 506 sayılı Sosyal Sigortalarm Kanunuyla bedenen ve zihnen çalışanlar arasındaki ayırım kaldırılmış, buna uygun olarak İşçi Sigortaları Kurumunun adı Sosyal Sigortalarm Kurumu olarak değiştirilmiş, ayrıca muhtelif risklere ait sosyal sigorta tekniğinde çeşitli düzeltmeler yapılmıştır²⁶. Aynı zamanda, o güne kadar çeşitli kanunlarda yer alan sosyal sigorta hükümleri tek kanun altında birleştirilmiş oluyordu. 506 sayılı Kanunun çıkartılmasında 1961 Anayasasında ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1963 - 1967) yer alan ilkelerin büyük etkisi olmuştur. İkinci (1968 - 1972) ve Üçüncü (1973 - 1977) plân dönemlerinde ise amaçlar ve ilkeler sosyal sigortalarm tarım kesimini ve bağımsız çalışanları da kapsamı içine alması yönünde tespit edilmiş ve nitekim son günlerde Bağ - Kur'un kurulmasıyla ikinci grubun sigorta kapsamına alınması temin edilmiştir. Tarım işçilerinin sigorta kapsamına alınması ise çeşitli sosyal ve ekonomik güçlükler nedeniyle henüz başırlanamamıştır.

26) Bkz. Sait Dilik, **Türkiye'de Sosyal Sigortalarm, İktisadî Açıldan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara 1971, s. 45 - 50.

Zamanla ve sosyal sigortaya tâbi olanların sayısının artması, risklerin genişletilmesi, sigorta primleri oranlarının yükseltilmesiyle birlikte, yıllık sigorta prim ödemeleri de süratli bir yükselme göstermiştir. Nitekim, 1950 yılında ödenen toplam sigorta primi 35,8 milyon TL. iken 1967 yılında bu rakkam 164.0 milyon 1969 yılında ise 254.3 milyon TL.'sına ulaşmıştır²⁷. 1971 yılında mevcut sigorta kolları ve prim yüzdelerine göre işçi ve işverenler tarafından ödenecek primlerin toplamı prime esas teşkil eden emek gelirinin % 26'sına, maden kesiminde ise % 29'una çıkmıştır. 1967 yılında sigortalı mevcudu ise, 1,07 milyon kişi civarında, SSK.'nın özvarlığı 5,9 milyar TL. idi. Sosyal sigortaya tâbi olanların sayısı 1967 yılında 1,26 milyon, 1959 yılında ise 1,40 milyon kişiye çıkmıştır²⁸. Burada verilen rakkamlara Sosyal Sigorta Kurumu dışında ve sosyal sigorta kurumu niteliğindeki Banka ve Sigorta Şirketlerine ait sandıklar, 151 sayılı kanunla kurulan Amele Birliği ile Emekli Sandığı, Bağ - Kur, çeşitli amme yardımı müesseseleri ve sağlık hizmeti ve yardımı yapan müesseseler dahil değildir. Mesela, S.S.K.'dan sonra en geniş müessese olan Emekli Sandığının 1967 yılında 550.000 kadar iştirakçisi, 4,3 milyar TL. civarında öz varlığı mevcut bulunmaktaydı.

B — ÜCRETLELER İLGİLİ BELLİBAŞLI GELİŞMELER

1 — Ücretliler ve Sigortalılar Sayısındaki Gelişmeler :

a — Ücretliler ve Faal Nüfusa Oranı :

Ücretlerin ve ücret seviyesindeki yükselmelerin ekonomik etkilerini daha iyi değerlendirebilmek üzere önce ücretliler ve sigortalılar sayısındaki artışları yakından izlemek gerekmektedir. Tablo 1 de iktisaden faal nüfus içinde ücretlilerin sayısı ve muhtelif gruplara dökümü 1963 yılından itibaren verilmektedir. Tablodan da izleneceği gibi, ücretlilerin faal nüfus içindeki oranı süratle yükselecek 1971 yılında % 29.2 olmuştur. Aynı oran şüphesiz gelişmiş ve

27) Bkz. D.İ.E., Aylık İstatistik Bültenleri, yıllık prim rakkamlarına aylık rakkamlar 12 ile çarpılmak suretiyle varılmıştır.

28) Bkz. DPT., Üçüncü Beş Yıllık Plan, 1973 - 1977, s. 673.

sanayileşmiş ülkelerde çok daha yüksektir ve % 60 - 70 civarında değişmektedir. Tablo 2'de sigortalılar sayısındaki artışlar ve artış oranları daha uzun bir süre için tespit edilmiştir.

TABLO 1

İktisaden Faal Nüfus İçinde Ücretliler ve Dağılımı (*)

Yıllar	İktisaden Faal Nüfus	Ücretliler	Sigortalı İşçi	Memur	Tarım işçileri, esnaf, sanatkâr ücretlileri ve diğer ücretliler	İktisaden Faal Nüfus içinde ücretliler (%)
1963	12.714	2.745	710	489	1.546	% 21.6
1965	13.006	2.989	921	548	1.520	22.9 (1)
1967	13.268	3.310	1.069	594	1.647	24.9
1969	13.537	3.665	1.261	709	1.695	27.0
1971	13.875	4.055	1.404	800 (2)	1.851	29.2

(1) DPT istatistikleriyle DİE istatistiklerinde bazı farklar müşahade edilmiştir. Meselâ, 1965 yılı için DİE örnekleme sonuçlarını bildiren 580 No.lu yayma göre iktisaden faal nüfus sayısı 13.692 bin, ücretliler sayısı 3.057 bin ve oran % 22.5'dir.

(2) Geçici Tahmin.

(*) **Kaynak :** DPT, Üçüncü Beş Yıllık Plân, s. 666.

2 — Nominal ve Reel Ücretlerin Seyri :

a — Sosyal Sigorta Kurumu Ücret İstatistikleri ve Özellikleri :

Ülkemizde ücret seviyesi ve ücretlerin seyri hususunda elimizde mevcut en güvenilir kaynak Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) istatistikleridir. SSK istatistikleri yardımıyla ücretlerin yıllık boyunca seyrini incelemeyen önce, bu istatistiklerin özellikleri hakkında kısa bir bilgi vermek faydalı olacaktır. SSK, sosyal sigortaya tâbi işçi ve diğer personelin ücret istatistiklerini vermektedir. Sosyal Sigortaya tâbi personel ise, önceki kısımlarda da işaret edildiği gibi zamanla değişmekte ve sosyal sigorta kapsamı genişletilmektedir.

Nitekim, 1936 tarih ve 3008 sayılı ilk kanun sosyal sigortalar ile 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerine uygulanmıştır. 1950 tarihinde yapılan tādili müteakip çıkartılan karamamelerle 50 bin ve daha fazla nüfuslu illerde 4-9 işçi çalıştıranlar da sigorta kapsamına alınmıştır. Ayrıca, 1952 yılında basın işlerinde çalışanlar, 1954'de gemi adamları da sigortaya tâbi tutulmuşlardır. 1964 tarihli 506 sayılı kanunda asgarî işçi sayısı tahdidi kaldırılmış, ancak şehir ve kasabalarda 4 kişiden, bunların dışımda 8 kişiden az işçi çalıştıran işyerlerinin sigorta kapsamına alınması işleminin Bakanlar Kurulunca tespit edilecek tarihlerde başlaması öngörülmüştür. Kanun 1967 yıla kadar 56 ilde tek işçi çalıştıran iş yerlerine teşmil edilmiştir. Sigortaya tâbi işçilerin bölgeler itibariyle zaman içinde farklılaşması az da olsa muhtelif yıllara ait ücret ortalamaları serisinin tutarlılığını ve sıhhati bozacak yönde bir rol oynayabilir.

TABLO 2
Sigortalı İşçi Sayısı (*)

Yıllar	İşçi Sayısı (Bin Kişi)	Yıllık Artış Oranı
1952	447	—
1953	494	% 10.2
1954	510	3.3
1955	533	4.4
1956	543	1.9
1957	577	6.2
1958	611	5.8
1959	618	1.1
1960	620	0.3
1961	688	10.9
1962	680	1.3
1963	710	4.5
1964	765	7.6
1965	921	20.4
1966	991	7.6
1967	1.069	7.8
1968	1.206	12.7
1969	1.261	4.6
1970	1.313	4.0
1971	1.404	6.9

SSK ücret serilerinin bir başka mahzuru sosyal sigortaya tâbi personelin kamu ve özel kesim için farklı olmasıdır. Nitekim özel kesimde işçiler yanında hizmetliler yahut idareci ve müstahdem de kapsanmakla beraber devlete ait işyerlerinde bu tip hizmetliler Emekli Sandığı mevzuatına tâbi bulduklarından bunların ücretleri ortalamalara girmemektedir. Bu cihetle, sosyal sigorta primine esas olan ücretlerin homojen işgücü kütlelerine dayanarak hesaplandığı söylenemez.

SSK istatistikleri ücret tanımı açısından da zaman boyunca önemli değişimler göstermiştir. Nitekim, 1.3.1965 tarihine kadar ücret ortalamalarının hesaplanmasında “fiilî ücretler” esas alınırken bu tarihten sonraki ücret ortalamalarında sadece “prime esas ücretler” dikkate alınmıştır. Sigorta prime esas ücret şu gibi ücret kalemlerini kapsamaktadır. Sigortalı işçiye (personele) ödenen günlük, haftalık veya ücret (işçiye ödenen net ücret, gelir vergisi stopajı ve sosyal sigortalar işçi hissesi); kıdem, devam ve üretime bağlı primler ve fazla mesai ödemeleri (yine net ödeme + gelir vergisi stopajı + sosyal sigortalar, işçi hissesi). Buna karşılık, işçiye (personele) temin edilen aynı menfaatler, kanunî ikramiyeler (ilâve teydiyeler), doğum ve ölüm yardımları, çocuk zamları ve sosyal gayelerle ödenen diğer gelirler hesaba dahil edilmemektedir. Bu ise işçinin hakikî geliri ve işverene maliyeti hususunda, yine az da olsa yanıltıcı bir etki yaratabilir. Çünkü, özellikle devlet işyerlerinde sigorta primine esas alınmayanlar ve fakat aslında ücret gehri içinde mütalâa edilmesi gerekli olan bu gibi sosyal, aynı ve nakdî ödemeler önemli bir yekun tutmaktadır. Yine aynı husus özel kesimde küçük işyerleri karşısında büyük işyerleri için varit olduğu gibi, son yıllarda bu gibi sosyal, aynı ve nakdî ödemelerin ücret geliri içindeki ağırlığı ücretten daha süratli artmaktadır²⁹.

Bütün bu mahzurlarına rağmen, SSK ücret istatistikleri, bu konuda bulunabilen tek bilgi kaynağı olduğu gibi, tarım dışı kesimlerdeki ücretlerin gelişme eğiliminin yukarıda belirtilen mahzurlarına rağmen, belli sınırlar içinde az çok aksettirebilmektedir.

(*) **Kaynak** : Sosyal Sigortalar Kurumu,

29) Bkz. Mükerrerem Hiç, “Montaj Sanayiminde İstihdam ve Ücretler”, İ.Ü.İ.F., S.S.E., **Sosyal Siyaset Konferansları**, Yirmidördüncü Kitap, İstanbul 1972.

b — Nominal ve Reel Ücretlerin Seyri :

SSK ücret serilerine göre sigortaya tibi personelin günlük brüt ücretlerinin yıllara göre seyri Tablo 3'de verilmektedir. 1950 - 1964 dönemine ait ücret tanımıyla 1965'den bu yana kullanılan ücret tanımı farklı olmakla beraber burada ücret artış indeksleri hesaplanırken seri ikiye ayrılmış ve devam ettirilmiştir.

TABLO 3

1951 - 1971 Yılları Arasında Ücretlerin Seyri (*)

Yıllar	Nominal Ücretler		Reel Ücretler	
	Günlük Brüt Ücretler (TL)	İndeks	Günlük Brüt Ücretler (TL)	İndeks
1951	4.61	100	4.61	100
1952	5.23	113.4	5.26	114.1
1953	5.49	119.1	5.47	118.6
1954	6.19	134.3	5.52	119.7
1955	7.16	155.3	5.60	121.5
1956	8.22	178.3	5.53	120.0
1957	9.19	199.3	5.26	114.1
1958	10.86	235.6	5.20	112.8
1959	13.28	288.0	5.16	111.9
1960	14.44	313.2	5.54	120.2
1961	15.59	338.1	5.95	129.1
1962	16.48	357.5	6.12	132.7
1963	17.91	388.5	6.41	139.0
1964	19.50	423.0	7.05	152.9
1965	21.61	468.7	7.42	160.9
1966	23.53	510.4	7.55	163.8
1967	25.83	560.3	7.76	168.3
1968	28.22	612.1	8.28	179.6
1969	32.13	696.9	8.70	188.7
1970	35.32	766.1	8.74	189.6
1971	39.32	853.1	8.39	182.0

(*) Kaynak : Sosyal Sigortalar Kurumu.

Tablodan da görüldüğü gibi, nominal ücretler zaman boyunca çok süratli bir artış göstermiş bulunmaktadır. Nitekim 1951 - 1971

dönemi arasında nominal (yahut nakdi) ücret artışı oranı % 853.1 dir.

Şüphesiz, nominal (nakdi) ücret gelirindeki artış hakikî iştirak gücü artışının ölçüsü olamaz. Bu ikinciye doğru şekilde tespit edebilmek üzere bahiskonusu dönem boyunca Konjonktür Dairesi, Toptan Eşya Fiyatları İndeksi kullanılmak suretiyle tarafımızdan reel ücret artışı serisi hazırlanmıştır³⁰. Konjonktür Dairesi Toptan Eşya Fiyatları Tablo 4'de sunulmaktadır. 1951 temel yılına göre reel ücret serisi yine Tablo 3'de yer almaktadır. Reel ücretlerin 1951 - 1970 döneminde % 89.6, 1951 - 1971 döneminde ise % 82.0 oranında arttığı görülmektedir. 1971 yılı özellikle ilginçtir. 1971'de fiyatlar çok şiddetli bir yükselme gösterdiği ve nominal ücretler bu oranun altında arttığı için, reel gelir bahis konusu yılda düşmüştür. Benzer şekilde, yüksek fiyat artışları ve nominal ücretlerin aynı oranda artmaması sebebiyle 1956 - 1963 döneminde reel ücretler ancak % 39 oranında yükselmiştir. Toplu sözleşme dönemine girildikten sonraki —ve 1971 yılını anormal fiyat artışı dolayısıyla bir kenara bırakacak olursak— 7 yıllık 1964 - 1970 döneminde reel ücret artışı % 36,3 olmuştur.

3 — Reel Ücretlerle Reel GSMH Artışlarının Bir Mukayesesi :

Yukarıdaki kısımda nominal ve reel ücretlerin artış seyri tespit edilmişti. Reel ücret şüphesiz ki, nominal ücretten daha önemli olmakla beraber reel ücretlerdeki artışın tespiti de başlı başına yeterli değildir, reel ücret artışlarını ayrıca nüfus başına GSMH artışlarıyla mukayese ve hangisinin daha süratle yükseldiğini tespit etmek gerekir. Bu husus Tablo 5'de yapılmaktadır. Tablo 5'deki

30) Burada gerçi ücret gelirinin reel satın alma gücünün daha iyi bir ölçüsü olması bakımından toptan eşya fiyatları yerine geçinme indeksinin kullanılmasının daha doğru olacağı düşünülebilir. Ancak, bilindiği gibi, sigortalılar bütün illeri kapsadığı halde ülkemizde geçinme indeksi ancak İstanbul ve Ankara gibi iller için hazırlanmaktadır ve kullanılmaları bu bakımından uygun değildir. Diğer taraftan Toptan Eşya Fiyatları Serisi İnceleme Komisyonu dönem için değişik temel yıllara göre verildiğinden seri tarafımızdan basit bir hesap işlemi yoluyla aynı temel yılına irca edilmiştir.

TABLO 4
Konjonktür Dairesi, Toptan Eşya Fiyatları İndeksi

Yıllar	İndeks (1)
1951	100
1952	99.3
1953	100.2
1954	112.1
1955	127.7
1956	148.4
1957	174.7
1958	208.7
1959	256.9
1960	260.2
1961	261.7
1962	269.2
1963	279.0
1964	276.3
1965	291.1
1966	311.6
1967	332.5
1968	340.6
1969	369.0
1970	403.8
1971	468.4

(1) Seri tarafımızdan aynı temel yıla irca edilmiştir.

reel ücreti indeksi Tablo 3'den alınmıştır. Nüfus başına düşen reel GSMH serisi ise DPT kaynaklarından alınmış, elde mevcut ücret serisiyle daha kolay mukayese edilebilmesi için tarafımızdan, basit bir hesaplama metoduyla aynı temel yıla irca edilmiştir. Tablo'da ayrıca reel ücret ile nüfus başına reel GSMH yıllık artış oranları da verilmektedir. Serilerin incelenmesinden şu gibi sonuçlar çıkarılabilir. Basit prensip olarak, nüfus başına reel GSMH'yı ekonominin produktivitesinin bir ölçüsü kabul edersek³¹, reel ücretlerin nü-

31) Gerçi burada verimlilik kıstası olarak toplam reel GSMH'mn toplam nüfusa bölümünü ifade nüfus başına düşen reel GSMH kıstasına itiraz edilebilir ve toplam reel GSMH'mn çalışanlar

fıf başma reel GSMH, artışları —yahut prodüktivite artışları— üstünde yükselmesi maliyetler ve enflasyon (ücret artışından doğan maliyet enflasyonu) yönünden menfi etkiler yaratabilecektir. Ancak, meseleye gelir bölüşümü yönünden bakacak olursak, bu kere müspet bir sonuca ulaşırız; reel ücretin nüfus başma reel GSMH'nın üstünde artması ücretlilerin gelirinin, ücret - dışı gelirlerin üstünde artarak gelir bölüşümünün ücretliler lehine çevrildiğini gösterir. Tablo 5'deki seriler genel olarak böyle bir sonuca işaret etmektedir. Ancak reel ücret artışı nüfus başma reel GSMH artışının çok fazla üstünde olmadığı için bahis konusu etkiler çok önemli değildir³². Bu ücret artışlarının maliyet enflasyonu ve gelir bölüşümü etkileri açısından anlamını şu şekilde özetleyebiliriz. Birincisi ücret artışları ülkemizde maliyet enflasyonu yaratması açısından kat'iyen önemli değildir. Çünkü, yukarıda da tespit edildiği gibi, reel ücret verimliliğe kıyasla çok fazla yükselmemiştir. Kaldı ki, ücretlerin toplam maliyetler içindeki oranı ülkemizde genellikle çok düşüktür, ve 1968 yılında muhtelif iş kollarına göre % 9.81 - % 24.99 arasında değiş-

toplama bölünmesinin daha doğru sonuçlar vereceği haklı olarak ileri sürülebilir. Bu arada, SSK tarım kesimini dışarıda bıraktığı cihetle tarım - dışı reel GSMH ile tarım - dışı istihdam sayısıyla çalışmalarının en doğru yol olacağı düşünülebilir. Ancak, çalışanlarda, kendi hesabına çalışanların durumu dolayısıyla müteşebbis ile ücret çalışan ayırımı yapmanın zorluğu, çalışanların aslında 15 - 64 yaş grubu dışına da geniş ölçüde taşması, elde mevcut SSK ortalama ücret serisinin ücret tanımı ve kapsamı bakımından devamlı değişmesi gibi sebeplerle ayrıntılı hesaplara girişmekten sakınılmış ve basit bir prodüktivite kıstası ile iktifa edilmiştir.

- 32) Diğer taraftan, ücretlerde 1965'den itibaren prime esas ücretlerin eşas alınması ücret artışını hakikî artışa kıyasla çok az daha yüksek göstermiş ve işyerlerini kapsamaması ise ücret artışını hakikî artıştan daha yüksek göstermiş bulunabilir. Bu sonuncu faktör dolayısıyla hakikî ücret artışları Tablo 3 ve 5'deki serinin üstünde olmalıdır. Nüfus başma GSMH yerine tarım - dışı reel GSMH tarım - dışı çalışanlara bölmek suretiyle çalıştığımızda ise, özellikle tarım kesimi GSMH artışının nispeten düşük olması dolayısıyla hakikî prodüktivite artışı daha yüksek çıkacaktır. Sonuçta, Tablo 5'deki ücret artışı ile prodüktivite artışı arasındaki birinci lehine esasen az olan fark daha da artmaktadır.

mektedir; İstanbul için ortalama % 15.51'dir³³. Bu durumda, muhtelif dönemlerde ve yıllarda karşılaşılan enflasyonları ücret artışı dışındaki faktörlere bağlamak gerekmektedir³⁴. Diğer taraftan, ücret artışlarının nüfus başına reel GSMH'nın çok üstünde yükselmemesini gelir bölüşümünün ücretliler lehine fazla değişmediği şekilde yorumlamak çok güçtür. Gerçi, reel ücretler reel GSMH'nın çok üstünde yükselmemiş olabilir. Ancak, ücretlerin ücret yanında maddî refahını sağlayan çeşitli diğer hususlarda önemli merhaleler kaydedilmiştir: Sosyal Sigortalar ve kapsamının genişletilmesi, emeklilik şartları, sağlık hizmetleri, mesken yapımına yardım, su, elektrik, havagazı, yol v.s. gibi sosyal alt - yapı alanlarındaki yatırım ve harcamalar bu meyanda zikredilebilir³⁵.

Buraya kadarki tahlillerimizde inceleme dönemi bütün olarak ele alınmıştı. Tablo 5'deki reel ücret ve nüfus başına reel GSMH yıllık hızları yardımıyla daha kısa süreli dönemleri incelediğimizde bellibaş şu gibi hususlar ortaya çıkmaktadır: Yüksek gelişme hızı ve fiyat istikrarı dönemi olan 1950, 1951 - 1953 yıllarında reel ücret artmakla beraber nüfus başına GSMH (yahut verimlilik) reel ücretten daha süratli şekilde artmıştır. 1955 - 1959 yüksek enflasyon döneminde ise reel ücret düşerken nüfus başına GSMH artış göstermiştir, bu cihetle, daha sonraki dönemlerde durum farklıdır. Toplu iş sözleşme sistemine girildiği dönemde (1964 yılından itibaren) reel ücret artışları özellikle nüfus başına reel GSMH üstünde bir artış göstermiştir³⁶. Diğer taraftan burada kapsanmamış olan 1971 yılındaki şiddetli fiyat yükselmesi dolayısıyla durum reel ücret aleyhine çevrilmiştir. 1972, 1973 yıllarına ait ücret istatistikleri henüz elimizde mevcut bulunmamakla beraber, bahis konusu yıllardaki şiddetli fiyat artışları gözönünde bulundurulursa 1971'deki durumun devam ettiği sonucuna varmak kolaydır.

33) Bkz. İSO, İstanbul Sanayii (1965 - 1968), Temmuz 1971, s. 16.

34) Bu konuda çeşitli görüşler için, İ.Ü.İ.F., İ.G.E., **Türkiye'de Enflasyon**, İstanbul 1968.

35) Bkz. Mükerrerem Hiç, **Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye**, İstanbul 1970.

36) Aynı dönemde ve özellikle 1968 yılından sonra aynı ve nakdî ödemeler yine özellikle imalât sanayiinde daha süratle yükselmiştir. Bkz. Mükerrerem Hiç, **Montaj Sanayi**, İstanbul 1972.

TABLO 5

Reel Ücret ve Nüfus Başına Reel GSMH Artışları (*)

Yıllar	Reel Ücret İndeksi	Nüfus Başına Reel GSMH İndeksi	Yıllık Reel Ücret Artışı	Yıllık Nüfus Başına Reel GSMH Artışı
1951	100	100.0	—	11.4
1952	114.1	105.7	14.1	5.7
1953	118.6	114.4	4.0	8.3
1954	119.7	101.6	0.9	— 11.2
1955	121.5	106.2	1.5	4.6
1956	120.0	110.3	— 1.3	3.8
1957	114.1	114.0	— 5.0	3.4
1958	112.8	116.3	— 1.2	2.1
1959	111.9	117.5	— 0.8	1.1
1960	120.2	118.7	7.4	1.0
1961	129.1	113.8	7.4	— 4.1
1962	132.7	117.9	2.7	— 3.6
1963	139.0	123.8	4.7	5.0
1964	152.9	126.8	10.0	2.4
1965	160.9	129.5	5.2	2.1
1966	163.8	139.3	1.8	7.6
1967	168.3	144.0	2.7	3.4
1968	179.6	149.7	6.7	3.9
1969	188.7	154.9	5.0	3.5
1970	189.6	159.5	0.4	2.9
1971		169.9		

(*) Kaynak : Reel ücretler için SSK tarafından verilen ücret istatistikleri, nüfus başına reel GSMH için DPT serileri.

4 — Ücretlerin Bünyesi : Kamu ve Özel Kesim Ücretleri, Cinsiyete Göre Ücretler ve Coğrafi Bölgelere Göre Ücretler :

Genellikle ücret politikasında ve tahsisî olarak Millî Ücret Politikasında ücret seviyesi kadar ücret bünyesi de önemlidir. Bu sebeple, bu kısımda yine SSK istatistikleri yardımıyla Türkiye'de ücretlerin bünyesinin seyri kısaca ele alınmaktadır. SSK ücret serilerinin kamu, özel olarak, cinsiyetine göre ve bölgelere göre dokümlendirilmesi bize bu imkânları vermektedir.

a — *Kamu Kesiminde ve Özel Kesimde Ücretler*

Kamu ve özel sektörlerde nominal ve reel ücretlerin seyri Tablo 6'da özet halinde verilmektedir³⁷. Tablodan da görüleceği gibi, 1955 - 1964 döneminde özel kesimde nominal ücretler ve buna paralel ücretler kamu kesiminin üstünde olmakla beraber, kamu kesimi ücretleri daha süratle yükselmiş ve aradaki fark azalmıştır. 1965 - 1970 döneminde ise kamu kesimi ücretinin daha süratle artmaya devam etmesi sonucunda bu kere kamu kesimi ücretleri, özel kesim ücretlerinin üstüne çıkmıştır. Bunun sebebi açıktır : Malî mülâhazalar, piyasa mekanizması dışında hareket imkânı bulan ve politik baskılara konu olan kamu işletmelerinde ücretler kararname yoluyla kolayca yükseltilmektedir. Bu kesimde özellikle vasıfsız işçilerin ücretlerinin özel kesimdeki vasıfsız işçilerin üstünde olduğu görülmektedir. Daha çok piyasa şartlarına göre hareket eden özel kesimde ise vasıfsız işçiye verilen ücretin kamu kesimine kıyasla düşük olmasına mukabil, yine piyasa şartlarına uygun olarak vasıflı emeğe, kamu kesimine kıyasla daha yüksek ücret ödenmektedir.

b — *Cinsiyete Göre Ücretlerin Seyri :*

Nominal ve reel ücretlerin cinsiyete göre seyri Tablo 7'de özet halinde verilmektedir³⁸. SSK 1964 yılına kadar ücretleri erkek, kadın ve çocuk olarak dökümlendirdiği halde, 1965 yılından itibaren erkek ve diğer (kadın ve çocuk) olarak dökümlendirmeye başlamıştır. Tablo 7'de de 1950 - 1964 ve 1965 - 1970 dönemleri için aynı yolun izlenmesi gerekmiştir. Tablonun tatikinden de anlaşılacağı gibi, gerek 1965 - 1964 döneminde gerek 1965 - 1970 döneminde erkekler için verilen nominal ücretler ve dolayısıyla reel ücretler kadınlar için verilen ücret seviyesinin üstünde kalmıştır. Ne var ki, kadın (yahut diğer) ücretleri yıllık artış hızı devamlı surette erkek ücret artış hızının üstünde olmuş, böylece kadın, erkek ücret farkı

37) 1971 yılından itibaren fiyat artışlarının ücret artışlarının üstünde yükselmesi, reel ücretin düşmesi sebebiyle bu kısımdaki istatistiklerde en son yıl 1970 olarak seçilmiştir. 1972 yılına ait bilgi esasen elimizde mevcut değildir.

38) SSK istatistiklerinde bölgelere ve cinsiyete göre dökümlü bilgi mevcut bulunmakla beraber, burada cinsiyete göre ücretlerin seyrinin izlenmesinde sadece Türkiye ortalamalarıyla çalışılmasında bölgelere göre bariz bir farklılaşma sözkonusu değildir.

çok azalmıştır. Kadın ücretlerindeki yüksek artış hızım şu gibi sebeplere bağlayabiliriz: Birincisi, 1950 yılında kadınların sosyal sigorta kapsamına alınmasıyla kadın ücretleri süratli yükselme yoluna girmiş, ayrıca yapılan işin nev'ine göre kadın - erkek ücret farkının kaldırılması da aynı yönde bir etki yaratmıştır. Diğer taraftan, bazı illerde çok az sayıda istihdam edilen kadının özel durumları sebebiyle yüksek olan ücretinin bütün vilâyete teşmil edilmesi de, kadın ücretini ayrıca sunî olarak yükseltmektedir.

c — *Bölgeler Arası Ücret Farklarının Seyri :*

Bölgeler arası ekonomik ve sosyal farkların ve bu arada özellikle farklı sanayileşme temposu ve doğum oranının bölgeler arası ücret farklarına yol açması tabiidir. Nitekim, ülkemizde de ileri teknolojinin uygulandığı sanayi kollarının yaygın olduğu, dolayısıyla çok sayıda vasıflı ve teknik elemanın istihdam edildiği, aynı zamanda sanayileşmeye paralel olarak işçi sendikalarını kuvvet kazandığı şehir ve bölgelerde ücretler yüksektir. Buna mukabil, nüfus artış hızının yüksek, emek seyyaliyetinin düşük, sanayileşme temposunun zayıf olduğu şehir ve bölgelerde ise ortalama ücret seviyesi düşüktür. Ücretlerin bölgelere göre dökümü ve bölgelere göre ücretlerin seyri Tablo 6'da özet halinde verilmektedir.

TABLO 6

**Coğrafi Bölgeler İtibariyle Ortalama Günlük
Brüt Nominal Ücretler (*)**

Bölgeler	Artış Oranı			Artış Oranı		
	1952	1964	%	1965	1970	%
Marmara	4.84	19.10	294.6	21.30	32.72	53.6
Ege	4.79	17.47	264.7	18.62	32.21	72.9
Akdeniz	5.81	17.47	205.3	20.00	32.69	63.4
Güney Doğu						
Anadolu	4.65	18.46	296.9	20.52	31.09	51.5
Doğu Anadolu	4.69	18.02	284.2	19.82	33.95	71.2
Karadeniz	4.30	18.21	323.4	19.98	36.05	80.4
İç Anadolu	5.24	19.85	278.8	22.76	34.74	52.6
İstanbul	6.56	22.03	235.8	24.91	39.79	59.7

(*) **Kaynak :** Bölgesel ücret ortalamalar SSK istatistikleri illere göre dökümlü ücretlere dayanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

TABLO 7

Kamu ve Özel Kesimde Ücretler

A) Nominal Ücretlerin Seyri

i) 1955 - 1964 dönemi

Yıllar	Kamu	Özel	Toplam	İndeksler		
				Kamu	Özel	Toplam
				%	%	%
1955	6.88	7.45	7.18	100	100	100
1960	13.56	15.27	14.44	197.1	204.9	201.1
1964	19.39	19.58	19.50	281.8	262.8	271.5

ii) 1965 - 1970 dönemi

1965	22.11	21.22	21.61	100	100	100
1970	38.73	32.98	35.32	175.1	155.4	163.4

B) Reel Ücretlerin Seyri

i) 1955 - 1964 dönemi

1955	6.88	7.45	7.18	100	100	100
1960	6.64	7.48	7.08	96.5	100.4	98.6
1964	8.96	9.05	9.01	130.2	121.4	125.4

ii) 1965 - 1970 dönemi

1965	22.11	21.22	21.61	100	100	100
1970	27.89	23.75	25.44	126.1	11.9	117.7

TABLO 8
Ücretlerin Cinsiyetine Göre Seyri

A) Nominal Ücretlerin Seyri

i) 1955 - 1964 dönemi

İndeksler

Yıllar	Erkek	Kadın	Çocuk	Toplam	Erkek	Kadın	Çocuk	Toplam
					%	%	%	%
1955	7.64	4.99	4.27	7.16	100	100	100	100
1960	15.06	10.23	8.72	14.44	197.1	205.0	204.2	201.6
1964	20.01	15.49	11.33	19.50	261.9	310.4	265.3	272.3

ii) 1965 - 1970 dönemi

1965	22.06	17.96		21.61	100	100		100
1970	35.58	32.68		35.32	16.2	181.9		163.4

B) Reel Ücretlerin Seyri

i) 1955 - 1964 dönemi

1955	7.46	4.99	4.27	7.16	100	100	100	100
1960	7.38	5.01	4.27	7.08	98.9	100.4	100	98.8
1964	9.24	7.16	5.23	9.01	123.8	143.4	122.4	125.8

ii) 1965 - 1970 dönemi

1965	22.06	17.96		21.61	100	100		100
1970	25.62	23.53		25.43	116.1	131.0		117.6

Tablonun incelenmesinden belli başlı şu gibi sonuçlar çıkartılabilir. 1952 yılında en yüksek ortalama ücretin ödendiği bölge Akdeniz Bölgesi idi. O devirde, Hatay ve Hatay'a benzer şartlara haiz Adana en yüksek ücret ödenen iller arasında bulunmaktaydı. Diğer yüksek ücret ödenen iller ise İstanbul, Ankara, Siirt ve Hakkâri idi. Siirt'te yüksek ücretin sebebini Batman Petrol Rafinerisi teşkil etmekteydi. Hakkâri'nin yüksek ücret göstermesi ücret ortalamasına sadece sosyal sigortaya tâbi personelin hesaba katılması yol açmış bulunmalıdır. 1952 yılında Akdeniz Bölgesinin en yüksek ücret göstermesinin Hatay ve Adana illerindeki yüksek ücret-

ler yanında bir diğer sebebi 1951 yılında asgarî ücret tatbikatının bu bölgede başlatılması olmuştur. 1952'de Akdeniz bölgesinden sonra en yüksek ücretler İç Anadolu ve Marmara bölgesidir. İç Anadolu'da ücretler devlete ait şeker ve çimento fabrikalarının bu bölgede yoğunlaşmasıyla izah edilebilir. Marmara bölgesinde ücretlerin yüksekliği ise bu bölgenin sanayileşmesinin ve normal piyasa şartlarının tabii bir sonucudur. 1964 yılında İç Anadolu en yüksek ücret ortalamasına sahip bölge olarak başa geçmiş, Marmara bölgesi ikinci duruma yükselmiş, Akdeniz Bölgesi ise en düşük gelişme hızı göstererek çok gerilerde kalmıştır. Bu da Akdeniz bölgesinin 1952'de özellikle asgarî ücret tatbikatının bu bölgede başlatılması dolayısıyla sunî şekilde başta bulunduğunu kanıtlamaktadır. 1952-1964 dönemi içinde ücretlerin en yüksek artış gösterdiği bölge Akdeniz bölgesi olmuş, bu bölge 1952'de en düşük ücret ödenen bölge olduğu halde aradaki farkı azaltarak 4 üncülüğe yükselmiştir. 1964 yılında en yüksek ücret ödeyen iller sırayla Siirt, Ankara, Amasya (devlet linyit madenleri) ve Sinop'tur.

1965-1970 döneminde Karadeniz bölgesi yine en yüksek artış hızı ile 1970 yılında en yüksek ücret ödenen bölge olmuştur. 1970 yılında ikinci sıra İç Anadolu, üçüncü sıra Marmara bölgesine aittir; en düşük ortalama güney Doğu Anadolu bölgesine ait bulunmaktadır. Ayrıca, 1970 yılında 1964 ve özellikle 1952 yılına kıyasla bölgeler arası ücret ortalamaları arasındaki farkların azaldığı, ücretlerin birbirine yaklaştığı önemle müşahade edilmektedir. Nitekim, 1952'de en düşük ücret TL. 4.30, en yüksek ücret TL. 5.81 fark % 37'dir. 1970'de en düşük ücret, TL. 31.09, en yüksek ücret TL. 36.05, fark % 12'dir. 1970 yılında en yüksek ücret ödenen il ise Kocaeli'dir. (TL. 44.08), bunu Samsun (TL. 43.90) ve İstanbul (TL. 39.79) izlemektedir. Kocaeli'nde ücretlerin yüksekliği bir taraftan bu ildeki iktisadî devlet teşekkülü niteliğindeki fabrikaların mevcudiyetiyle, diğer taraftan İstanbul'a yakın olması dolayısıyla ileri teknikle çalışan, büyük cesametli özel fabrikaların kurulmasıyla izah edilebilir.

Özetleyecek olursak, bellibaş sonuçlar iki noktada toplanabilir.. Birincisi gerek bölgeler, gerek iller arası farklar zamanla azalmaktadır. Bu azalmada sosyal sigorta uygulamalarının kapsamının genişletilmesinin, nispeten geri bölge ve illerde yüksek ücret öde-

nen kamu teşekkülleri kurma politikasının önemli rolü vardır. İkinci, gerek bölge gerek ücret ortalamalarında piyasa şartlarına uymayan bir sıralamaya çok sık rastlanmaktadır. Bu da yine bir taraftan iktisadî devlet teşekküllerinin mevcudiyetiyle diğer taraftan SSK'mca hazırlanan bu ücret ortalamalarında sadece sosyal sigortaya tâbi personelin hesaba katılmasıyla izah edilebilir.

C — KALK NMA PLÂNLARINDA ÖNGÖRÜLEN MİLLÎ ÜCRET POLİTİKASI VE BU POLİTİKANIN BİR TENKİDİ

1 — Türkiye'de Emek Piyasasının Özellikleri Muvacesesinde Uygulanması, Gerekli Ücret Politikası :

Gerçi Türkiye'de gizli ve açık işsizlik problemi Colombia, Hindistan, Pakistan gibi diğer birçok gelişen ülkelere kıyasla vahim değildir. Fakat, yine de nüfus fazlasının, gizli ve açık işsizliğin mevcudiyeti ülkemizde ücret artışları hususunda itidalli davranılmasını gerektirmektedir. Nitekim, Türkiye'de kaba doğum oranının yüksek olması, ölüm oranının ise sağlık tedbirleri uygulamaları sonucu düşmesi dolayısıyla nüfus artış oranı 1950 yılından bu yana yükselmiştir. Ülkemizde 1960 yılından itibaren doğum oranında ve nüfus artış hızında bir düşme müşahade edilmekle beraber bu düşme henüz önemli oranlara varmış değildir. Nüfus artış hızının yüksekliği bağımlılık oranını ve işgücüne katılma oranını yükseltmekte, daha önemlisi emek arzını yükseltmekte ve işgücü fazlasına yol açmaktadır. Tarım kesiminde 1971 yılında istihdam yüzdesinin % 66.1, tarım gelirinin ise yurt içi gelire oranla % 35.1 olması, bu oranların ifade ettiği düşük verimlilik, bu kesimde gizli işsizliğin mevcudiyetinin ilk delili kabul edilebilir. DPT tarafından yapılan tahminlere göre, 1971 yılında tarımda gizli işsiz 860 bin, şehirlerde açık işsiz ise 701 bin, toplam işgücü fazlası 1.561 bindir. Gizli işsizlerin tarımda toplam fiilî istihdamda oranı % 9.9, tarım dışı işsizlerin tarım dışı fiilî istihdamda oranı % 15.6, tarım dışı işsizlerin toplam yurtdışı istihdamda oranı % 5.3, toplam işgücü fazlasının tarım ve tarım - dışı toplam yurtdışı fiilî istihdamda oranı ise % 11.8'dir. Görülüyor ki, ülkemizde işgücü fazlası çok vahim olmamakla beraber, yine de önemli bir oran tutmaktadır. Yurt dışında çalışma imkânlarının açılması işgücü arzında ve işgücü fazlası rakkamında daha da şiddetli bir artışı önle-

miştir. Nitekim 1971 yılında yurt dışında çalışan işçi sayısı 570 bindi, 1972 sonunda ise bu rakamın 650 bine ulaşması beklenmektedir³⁹. Askerî istihdamın yüksekliği de benzer etkiler yaratmaktadır; 1971 yılında ordu mevcudu 617 bindi⁴⁰. Tarımdaki mevsim işsizliğini, yarım istihdam edilenleri (part - time employment) de hesaba katarsak Türkiye'de işgücü fazlası ve istihdam probleminin hakiki ağırlığına varmış oluruz. Görülüyor ki, ülkemizde ücret tahditleri herşeyden önce istihdam açısından izlenmesi gerekli bir politika tedbiridir. Buna mukabil, ihracatımızda son yıllarda müşahade edilen artışlar ve döviz rezervlerinin yüksekliği ücret artışlarının doğurduğu fiyat artışlarının ödemeler bilançosu açısından önemini azaltmaktadır. Türkiye'de sanayi kesiminde ücret maliyetinin toplam maliyetlere oranı muhtelif iş kollarında yaklaşık olarak % 10 - 20 arasında değiştiğine göre, ücret artışlarının maliyet ve fiyat artışları yahut maliyet enflasyonu açısından mahzurları ve önemi esasen tali kalmaktadır.

Türkiye'de ücretler ise asgarî ücret mevzuatının kabulü, bu mevzuatın kapsamının genişletilmesi ve toplu sözleşme düzenine girilmesiyle beraber artmıştır. Şiddetli enflasyon dönemlerinde reel ücret artışlarında bazı gerilemeler müşahade edilmekte beraber, istatistiklerin mevcut bulunduğu 1950 yılından bu yana reel ücretlerin fert başına reel gelir yahut fert başına istihsal artışının üstünde bir yükselme kaydettiği görülmektedir. Nitekim, 1951 - 1970 arası nominal ücretler % 76.6, reel ücretler % 89.0, fert başına reel GSMH ise % 59.5 artmıştır. Reel ücretin fert başına reel GSMH veya verimlilik artışının bir miktar üstünde artması maliyet enflasyonu açısından olmasa dahi istihdam artış hızının düşmesine yol açarak işsizliğin massedilmesini güçleştirmiş olabilir. Diğer taraftan, özellikle 1950 yılından bu yana işçilerin sosyal sigortalar, sağlık, eğitim, beledi hizmet yahut sosyal alt - yapı yatırımları yoluyla maddî refahlarının artırılmasına gidilmesi, bu tedbirlerin istihdam üzerindeki menfi etkilerinin ücret artışlarının etkileri gibi menfi olmaması, istihdam sorununun daha da vahim bir hal almasını önleyebilmiştir diyebiliriz. Yine, tarım kesiminde emek - yoğun tekniklerin kullanıldığı yol, sulama, drenaj gibi alt - yapı yatırımlarının

39) Bkz. DPT, **ÜBYKP**, s. 656.

40) Bkz. DPT, **ÜBYKP**'dan naklen, Fası IV, Tablo 14.

süratlendirilmesi bir taraftan verimliliği ve maddî refahı, diğer taraftan istihdam seviyesini arttırmıştır. Sun'î gübreleme, ilaçlama, tohum ıslahı gibi yollarla verimliliğin artırılmasının da istihdam azalışına yol açmayacağı açıktır. Diğer taraftan traktör kullanımı emekle başarılmasına imkân olmayan derecede bir üretim artışı sağladığı cihetle, tarımda bu yönde bir makineleşme kaçınılmaz kabul edilmelidir.

Üçüncü Beş Yıllık Plâna göre önümüzdeki yıllarda kırsal bölgelerden şehirlere göç dolayısıyla gizli işsizlik azalacak, açık işsizlik ise artacaktır. Böylece işsizlik sosyal bakımdan daha vahim bir hal alacaktır. Bu işgücü fazlasının ise ancak 15 yılda ve büyüme ve sanayileşme hızının yükseltilmesi ve ayrıca dış rekabet konusu olmayan inşaat, hizmet gibi emek-yoğun kesimlerin geliştirilmesi yoluyla massedilmesi mümkün olabilecektir⁴¹.

2 — Kalkınma Plânlarında Öngörülen Ücret Politikasının Ana-hatları :

Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Plânlar genellikle bir taraftan sosyal adaleti sağlamak üzere ücretlerin yükseltilmesi, diğer taraftan ücretlerin aşırı yükseltilmesinin istihdam üzerindeki menfi etkilerinin önlenmesi gayelerini meczetmeye çalışmışlardır. İşçilerin refahının ücret artışları dışındaki tedbirlerle yükseltilmesi, işçiler dışındaki düşük gelirli grupların gelirlerinin yükseltilmesi hedef ve gayelerine de gereken önem verilmiştir.

Nitekim, BBYKP ile reel ücret artışlarının verimlilik artışı ile kayıtlanması ilkesi açık şekilde benimsenmiştir⁴² :

“Bölge ve iş kolları için sosyal adalet ilkesine göre tespiti gereken en az ücretin üstündeki yükselişler verimlilik artışına bağlanacaktır. Bununla ilgili olarak işçilerin verimlilik çabalarını teşvik edecek ücret sistemlerinin benimsenmesi desteklenecektir. Sanayi dallarının şartlarına göre değişmesi tabii olan ücret sistemlerinin seçimi toplu pazarlıkların konusu olacaktır.”

41) Bkz. DPT, ÜBYKP, s. 122.

42) Bkz. DPT, ÜBYKP, s. 108.

BBYKP'da gelir bölüşümü açısından gerek sosyal alt - yapı alanları, gerek sosyal güvenlik sistemi önemli politika âletleri olarak ele alınmaktadır⁴³ :

“Gelir dağılımını etkilemesi bakımından üzerinde durulan başlıca konulardan biri kamu hizmetlerinin toplandığı alanlar ve bu hizmetlerin gerek sosyal gruplar, gerek bölgeler arasındaki dağılımında kullanılacak ilkelerdir. Kamu hizmetlerinin toplanacağı alanlar sosyal refah üzerinde etkisi çok büyük olduğu bilinen eğitim ve sağlık konularıdır. Konulardan biri de yaygın bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıdır”.

BBYKP tarım kesimde gelir bölüşümünün daha âdil hale getirilmesi için toprak reformu, verimli alt - yapı yatırımlarının tamamlanması, kooperatifleşme toplum kalkınması gibi çeşitli tedbirlerin alınmasını öngörmekte, ayrıca gelir vergisinin yaygınlaştırılması ve bu vergide müterakkiliğin arttırılması ilkelerini benimsemektedir.

İBYKP da yine BBYKP gibi ücretlerin yükseltilmesi ve fakat aşırı ücret artışlarının önlenmesi hususunda aynı ilkeyi benimsemiştir. Nitekim, İBYKP'na göre⁴⁴ :

“Asgarî ücretlerin işçinin geçimini ve refahını sağlayacak bir hayat seviyesine getirilmesine gayret sarf edilecek, asgarî ücretler üzerindeki ücret artışları verim artışları ile orantılı olacak, böylece ücretler kalkınmayı engelleyen ve ekonomideki istikrarı bozan nitelik taşımayacaktır. Bu anlayışla ücret politikası istihdam imkânlarının yanında adaletli gelir dağılımı sağlamanın başlıca aracı olarak kullanılacaktır”.

Diğer taraftan İBYKP ücretlerin henüz düşük seviyelerde bulunduğu görüşünü de ileri sürmektedir⁴⁵ :

“...ilgili komisyonlarca tespit edilen asgarî ücretler genellikle işçinin ailesi ile birlikte asgarî hayat seviyesi sağlamaktan uzaktır... (1963'den bu yana) toplu sözleşmelerin ücret artışı yönünden olumlu etkisi olmuştur.”

43) Bkz. DPT, İBYKP, s. 138 - 140.

44) Bkz. DPT, İBYKP, s. 135.

45) Bkz. DPT, İBYKP, s. 138 - 140.

Fiyat ve ücret politikası ÜBYKP'da ayrı bir başlık altında toplanarak konuya açıklık getirilmiş ve çok önemli bazı yeni ilkeler benimsenmiştir. Nitekim ÜBYKP'na göre⁴⁶ :

1. Fiyat politikasının hedefi istikrarı korumak, üretim, talep ve kaynak dağılımını düzenleme fonksiyonlarından yararlanmak amacıyla fiyat sisteminin esnek şekilde işlemlerini sağlamaktır.

2. Toplam arz, talep dengesinin istikrarlı bir fiyat seviyesinde sağlanması tutarlı para, kredi, maliye, iç ve dış ticaret politikalarıyla gerçekleştirilir.

3. Fiyat dengesinin korunması açısından aşırı talebin kontrol edilmesi yanında maliyet artışlarından doğan baskıların da önlenmesi ve parasal gelirdeki gelişmelerin toplam üretkenliğe artışına eşit olması gerekmektedir.

4. Ücretlerde aşırı artış noksan rekabet şartları içinde genellikle fiyat hareketleriyle birlikte olduğundan reel olarak beklenen sonucu vermemekte, ancak kalkınma yönünden olumsuz etkileri olan ve kontrol altına alınması ekonomik fedakârlık gerektiren enflasyonist baskı yaratabilmektedir.

Kalkınmanın sağlayacağı üretim artışlarını istikrarlı bir fiyat düzeyinde sosyal adalet ilkelerine göre dağılması para ve maliye politikalarının makro açıdan üretkenliğe ile sınırlı bir ücret politikası ile tamamlanmasını gerektirmektedir.

Bu politika uyarınca ücret artışlarının belirlenmesinde üretkenliğe yönünden çeşitli sektörlerin özellikleri ve cari fiyat artışlarının telâfi edilmesi ilkesi gözönünde tutulacaktır. Ayrıca asgari ücret uygulamasında ve işin mahiyeti gerektirdiğinde ücret seviyesi nisbi olarak geri kalmış kesimlerde gerekli görülen düzeltmelerin yapılmasında üretkenliğe kıstası esnek olarak kullanılacaktır.

5. Fiyat istikrarını sağlamak üzere alınacak tedbirleri koordine etmekte ve gerekli hallerde Yüksek Planlama Kurulu aracılığıyla Bakanlar Kurulu'na teklif edilecek ekonomik ve idari karar tasarımlarını hazırlamakla görevli bir "Ulusal Fiyat ve Ücret Daimî Özel İhtisas Komisyonu" kurulacaktır.

46) Bkz. DPT, ÜBYKP, s. 902.

Görülüyor ki, ÜBYKP fiyat istikrarının esas itibariyle maliye ve para politikaları ile sağlanması gerektiği, ancak bunun yanında ücret ve fiyat kontrolünün yardımcı bir tedbir olarak kullanılması ilkesini açık olarak getirmektedir. Plân, düşük gruplar ve iş kolları için tanınacak istisnalar dışında muhtelif iş kollarında reel ücret artışını o iş kolunda verimlilik artışı ile kayıtlamakta ve ücret ve fiyat kontrolü için yeni bir resmî organ kurulmasını öngörmektedir. Plânda fiyat istikrarını sağlamak üzere ayrıca İktisadî Devlet Teşekkülleri fiyat politikası, tarım destekleme fiyatları, iş ve dış ticaretin re-organizasyonu gibi diğer tedbirlere de yer verilmektedir.

3 — Son Yıllara Ait Gelişmeler ve Son Enflasyon Olayı Dolayısıyla Ücret ve Fiyatların Kontrolü Meselesi :

Son 3 yıl içindeki ücret ve fiyat artışları ve ücret politikası ile ilgili gelişmeleri 3 grup altında toplayabiliriz.

1. Fiyat artış oranının yüksekliği dolayısıyla reel ücretlerde bir gerileme vukubulmuştur.

2. Enflasyonu önlemek üzere çeşitli tedbirlerin alınması öne sürülmüş, bu arada ücret ve fiyat kontrolleri uygulanması da tartışma konusu yapılmıştır.

3. Ulusal Fiyat ve Ücret Daimî Özel İhtisas Komisyonu kurularak faaliyete başlamıştır.

Bu gelişmeler burada kısaca gözden geçirilecektir. Elimizde ancak 1971 yılına ait SSK istatistikleri mevcut bulunmaktadır. 1971 yılında fiyat artışları yüksek olduğu ve nakdî fiilî ücret ortalamaları daha düşük seviyede arttığı cihetle reel ücret gerilemiştir. 1972 ve 1973 yılına ait fiyat istatistikleri de yine süratli bir artış göstermiştir. Elimizde bu yıllara ait SSK ücret istatistikleri mevcut bulunmamakla beraber, bu yıllara ait fiilî nakdî ücret ortalamalarının fiyatlarla aynı süratle artmadığı ve reel ücretlerin gerilemeye devam ettiği anlaşılmaktadır⁴⁷. Gerçi bu arada ve 31.10.1972 tarihin-

47) Birleşmiş Millet, *Monthly Bulletin of Statistics*, Ekim 1972 nüshasında ise Türkiye'de reel ücretlerin artış hızı hakkında şu rakkamlara rastlanmıştır: 1966 : %2.6; 1967 : % 3.1; 1968 : % 6.1; 1969 : % 6.0; 1970 : % 2.7; 1971 : % 6.0; 1972 : % 5.9.

de asgarî ücretler yükseltilmiştir. Ancak, gerek tarihin geç olması, gerek artış oranının düşüklüğü dolayısıyla asgarî ücretlerin yükseltilmesinin 1973 ortalama fiilî ücretlerinde son 2 yıllık fiyat artışlarını telâfi edecek bir gelişmeye yol açması beklenemez. Nitekim, 1969 Mayıs'da tespit edilen asgarî ücretlerin 2 yıl sonra ve 1971 Mayıs'da yeniden tespiti gerektiği halde işveren sendikaları ve hükümet temsilcilerinin teklif ettiği % 15 ücret artışının işçi sendikaları temsilcileri tarafından olumlu karşılanmaması dolayısıyla müzakereler gecikmiştir. Asgarî ücret komisyonu 31.10.1972'de asgarî ücrete % 30 - 42 zam yapmak suretiyle kesin karar vermiştir. 1969 da 1. Bölge için TL. 15.50 asgarî ücret tespit edilmişti. Bu kere Komisyon bölge sayısını 6'dan 4'e indirmiş, 1. Bölge için 25 TL., 2. Bölge için 23.50 TL.; 3. Bölge için 23.00 TL. ve 4. Bölge için 22.00 TL. asgarî ücret tespit etmiştir. Böylece bölgesel farkların azaltılması da sağlanmıştır. İşçi sendikaları temsilcileri bölge sayısının ve bölgelerarası ücret farklarının azaltılmasını olumlu karşılamakla beraber, ücret artış oranını düşük bulmuşlardır⁴⁸. Bu durumda önümüzdeki yıllarda genel seçimler yapıldıktan ve grev hakkının daha sık kullanma imkânları açıldıktan sonra, toplu sözleşmeler yoluyla nispeten hızlı ücret yükseltmelerine gidileceğini tahmin etmek güç olmasa gerektir. Bu ücret artışları 1970 yılında ulaşılmış bulunan reel ücret seviyesini ve yine kısmen 3 yıl içinde vukubulan verimlilik artışlarını kapsadığı takdirde mesele yoktur. Bu seviyedeki ücret artışlarının kâr marjlarının yeniden 1970'deki eski seviyesine inmesi ve bugünkü kâr seviyesinden fedakarlık yapılması suretiyle fiyat artışlarına intikal etmesini —tamamen yahut hiç olmazsa— önlemek gerekir.

2. 1970'den bu yana devam eden şiddetli enflasyonu durdurmak üzere gerek Ticaret Bakanlığı, gerek Maliye Bakanlığı çeşitli tedbirler önermişlerdir. Vergilerin özellikle maliyete intikal eden vasıtalı vergilerin arttırılması, bütçe dengesinin sağlanması, kredi hacminin kontrolü yoluyla para artışının yılda % 12'yi aşmayacak şekilde ayarlanması, kredili satışların rasyonel esaslara bağlanması,

48) Nitekim, 1969 Mayıs, İstanbul tüketici fiyatları indeksi % 144.8 iken 1971 Mayıs'da % 208.0 olmuş, demek ki, indeks bu müddet içinde % 44 artmıştır. Asgarî ücret artış oranı ise daha düşüktür.

destekleme alım fiyatlarının mümkün mertebe istikrarlı tutulması ve tarım kesimi reel gelirin verimlilik artışı, ucuz tohum, gübre, ilaç v.s. yoluyla yükseltilmesi, İktisadî Devlet Teşekkülleri fiyatlarına özellikle sınaî temel ham madde ve tarımsal ara malları üreten İDT fiyatlarına zam yapılmaması, aracı zincirlerini ortadan kaldıran büyük ticaret müesseselerinin teşviki önerilen tedbirler arasındadır. Bu tedbirlerin ne derece etkin şekilde uygulanacağı önümüzdeki yıllarda açıklığa kavuşacaktır.

Enflasyonu önleyen tedbirler meyanmda ücret ve fiyatların kontrolü üzerinde de durulmuştur ve bu konudaki teklifler iki grupta toplanabilir. Birincisi, Sanayi Bakanlığının bugünkü mevzuat çerçevesinde çeşitli iş kollarında fiyat kontrolü yapma yetkisi esasen vardır ve bu yetkilerin genişletilerek daha etkin şekilde kullanılması talep edilmiştir. İkincisi, son günlerde ABD., İngiltere gibi ülkelerde uygulanmış ücret ve fiyat dondurulması tedbiri de tartışma konusu yapılmakla beraber, ilgili Bakanlıklar ücret ve fiyat dondurulmasına gidilmeyeceğini kesinlikle beyan etmişlerdir.

3. Ücret ve fiyatların kontrolü, reel ücret artışlarının verimlilik artışıyla tahdidi bir Ulusal Fiyat ve Ücret Daimî Özel İhtisas Komisyonunun kurularak faaliyete geçmesi yolunda ÜBYKP'da yapılan öneriler 1973 programında da yer almış ve bahis konusu komisyon ekonomi ile ilgili bakanlıklar ve kuruluşların temsilcilerinden müteşekkil olup, Odalar Birliği, Türk - İş gibi meslekî kuruluşlar komisyona müşavir olarak katılmaktadır. Ancak, Komisyonun ilk Sanayi Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve TCMB in farklı görüşler getirmesi dolayısıyla uzama yoluna gitmiştir. Bu gibi gecikmelere rağmen, şüphesiz böyle bir komisyon kurulması yine de başlıbaşına önemli bir adım teşkil etmektedir.

Diğer taraftan, son üç yıl içinde emekli maaşlarının zammı, toprak reformu kanununun kabulü, kırsal emeğin de kademeli şekilde sosyal sigorta sistemine girmesini öngören kanun tasarısının hazırlanması gibi —modern kesimdeki işçiler ve bu işçilerin ücretleri dışında— sosyal adalet gayesini ilgilendiren tedbirler de ayrıca alınmış bulunmaktadır.