

# MİLLÎ ÜCRET POLİTİKASININ ESASLARI, SOSYAL VE EKONOMİK ETKİLERİ

*Dr. Süreyya HİÇ*

## A — MİLLÎ ÜCRET POLİTİKASININ ESASLARI

Bu yazımızda Millî Ücret Politikası genel esasları tesbit edilecek, Millî Ücret Politikası ile Para ve Maliye Politikasının ilişkileri üzerinde durulacak ve Millî Ücret Politikasının ekonomik ve sosyal etkileri ayrıntılı şekilde gözden geçirilecektir.

### 1 — Millî Ücret Politikasının Gayeleri :

Millî Ücret Politikasının gayeleri veya gerekçeleri şu şekilde tesbit edilebilir :

1. Tam istihdam ve yüksek konjonktür devrelerinde ve ödemeler bilânçosu açıkları halinde işçi sendikalarının enflasyonu körükleyecek ücret artışları sağlamalarını önlemek, fiyatlarda istikrar temin etmek. Depresyonda işsizlik oranının yüksek olduğu düşük konjonktür devrelerinde ücretlerin düşürülmesi yoluyla ekonominin canlanmasını teşvik etmek.

2. Ücret bünyesini yahut ücret farklarını tespit etmek suretiyle kaynakların ve emeğin ekonominin muhtelif kesimlerine daha etkin dağılımını sağlamak.

3. Gerek 1. ve 2. sebep ve gayeleri sağlarken sosyal adalet gayesini gözönünde bulundurmak, sosyal adalet gayesiyle ekonomik gayeler özellikle ekonomik istikrar arasında bir uzlaşma temin etmek.

Bir çok ülkelerde (ABD, İngiltere, Avustralya) M.Ü.P. uygulaması hususunda ön plânda gelen gaye enflasyonu, ödemeler bilançosu açıklarını, depresyonu önlemek üzere ücret seviyesinin ve ücret artışlarının kontrolü olmuştur. Ücret farkları meselesi ise mümkün olduğu kadar M.Ü.P. kapsamının dışında bırakılmıştır<sup>1</sup>. Bazı ülkelerde ise M.Ü.P.'nin ön plândaki gayesi ücret seviyesinin ve ücret artışlarının tahdidinden çok ücret farklarının objektif şekilde tesbiti (Hollanda) yahut bu farkların sosyal adalet gayesi uyarınca azaltması olmuştur (İsveç). Kanaatimizce, M.Ü.P. için ilk zikredilen gaye ve hedef ikinci zikredilene kıyasla daha makul ve uygundur. Çünkü, ücret ortalaması artışı için bir tahdit tespit etmekle beraber, ücret farklarının daha geniş ölçüde piyasa mekanizmasına terki kaynakların daha etkin dağılımını sağlayabileceği gibi, aynı zamanda idarî bakımdan da daha kolay ve pratiktir.

M.Ü.P. politikasının ekonomik etkileri önceki kısımda tartışılmıştı. Burada M.Ü.P. uygulamasının önemli iki unsuru ele alınacaktır. Birinci unsur ücret tahditlerinde kullanılacak kıstastır; ikincisi ise M.Ü.P. yahut Gelirler Politikası için kurulacak idarî teşkilâttir.

## 2 — Ücret Artışlarının Tahdidi Kıstası :

Fiyat istikrarının bozulmaması, başka bir ifadeyle, ekonomik gayelerle sosyal adalet gayesinin uzlaştırılması için ücret artışlarının azamî tavanı ne olmalıdır? Bu husustaki basit ve kesin ibr ölçü verimlilik artışıdır. Şayet reel ücret artışları verimlilik artışının üstüne çıkarsa birim maliyetler ve fiyatlar yükselecek, ekonomik is-

1) Söyle ki, M.Ü.P. uygulamasında belirli bir dönemden itibaren bütün işkollarında ve meslek gruplarında ücret artışının azamî limiti tayin edilir. Böylece temel tarihte piyasa şartlarına göre teşekkül eden ücret farklarının aynı kalması derpiş edilmiş olur. Bahis konusu tarihten belirli bir kesim yahut meslek grubu ücreti çok düşükse M.Ü.P. teşkilâtı istisnaî olarak bir kısım için genel ortalama üstünde bir ücret artışına cevaz verebilir. Kesimler ve meslek gruplarına göre ücretler ayrıca ücret kazançları (*wage earnings*) ve ücret sürüklenmesi suretiyle (*wage drift*) piyasanın değişen şartlarına intibak ederler.

tikrar bozulacaktır. Fakat, bu azami tavanı bazı makro faktörler tādil edebilir. Meselâ, ekonomide zamanla tasarruf meyli artıyorsa, bu tasarruf artışı, işçilere sadece produktivite artışına eşit bir ücret artışı verdiğimiz takdirde bu kere özel tüketim harcamalarında bir düşme meydana getirecektir. O halde, verimlilik artışı yanında bu tasarruf oranı artışı da ücretlere gidebilir ve böylece toplam harcamaların yine eski seviyesinde kalması sağlanmış olur ve ekonomik istikrar muhafaza edilir. Diğer taraftan, yurtiçi üretimin aynı kaldığı hallerde dahi, dış ticaret hadlerinin lehe çevrilmesi geliri arttıracığına göre, işçi ücretleri artışı azamî limitine, dış ticaret hadlerinin lehe dönmesinden doğan gelir (mal arzı) artış oranını da ilâve etmek, yahut dış ticaret hadlerinde menfî gelişme olursa bunu tenzil etmek gerekir<sup>2</sup>. Benzer şekilde, devalüasyon da dış ticaret hadlerinin aleyhe çevrilmesi olarak mütalâa edilmelidir ve hesaba katılmalıdır.

Enflasyona yol açmayacak ücret artış tavanının analizinin ve politika uygulamalarını basitleştirmek üzere tasarruf meylinde ve dış ticaret hadlerindeki değişimleri bir kenara bıraksak dahi verimlilik olarak tesbiti çeşitli problemler ortaya çıkartır.

Birinci problem ekonominin bütününe ait ortalama verimlilik artışı ile muhtelif kesimlerdeki farklı verimlilik artışından hangisinin kıstas kabul edilebileceğidir. Her işkolu için verimlilik artışını ayrı ayrı hesaplayarak işkollara göre farklı ücret artış tavanları tespit etmek şüphesiz ki, pratik değildir. Kaldı ki farklı işkollara göre farklı ücret artışı piyasa kuvvetleri tarafından az çok etkin şekilde başarılabilir. Çünkü bütün işkolları için ekonominin ortalama verimlilik artışına göre, tek bir azamî ücret artış tavanı tesbiti halinde dahi farklı verimlilik artışı gösteren işkollarında ücret kazançları farklı şekilde artacaktır. Meselâ, herhangi bir kesimde verimlilik artışı ekonominin verimlilik artışının üstünde ise, işçi sendikaları da kuvvetli olduğuna göre o kesimde işçi kazançları ortalama ücretlerden daha süratle artarak ücret sürüklenmesi (*wage drift*) olayı vukubulacaktır. Verimlilik artışı düşük olan işkolunda

---

2) Bkz. B.C. Roberts, *National Wage Policies in War and Peace* (1958).

ise aksi istikamette gelişmeler vukubulacak, ücret kazançları ile ortalama ücret artışı arasındaki fark azalacaktır. Görülüyor ki, verimliliği ekonominin ortalaması olarak tesbit etmek, kesimler arası verimlilik farklarının ise ücret sürüklenmesi ve ücret kazançlarının ücret artış tahditlerinin üstünde yükselmesi yahut da toplu sözleşmelerde azaminin altında ücret tesbiti yoluyla piyasaya bırakılması bu hal tarzına ayrıca bir pratiklik kazandırmaktadır.

Bununla beraber, son yıllarda bazı ülkelerde uygulanan gelirler politikasında (meselâ A.B.D.'de) verimlilik artışının her bir işkolu için tesbiti ve buna göre her işkolu için farklı tavan uygulanması cihetine gidildiği görülmüştür.

Ücret artış tavanının verimlilik artışı olarak tesbiti halinde karışımıza çıkan ikinci problem şudur. Gerçi tavanın verimlilik artışı olarak tesbiti enflasyonu önler. Fakat, bu limitin bir başka ekonomik mahzuru vardır. Gerçekten, ekonomide verimlilik artışı sadece işçinin bilgi ve tecrübesinin artmasına atfedilemez ve bu faktör aslında talî bir rol oynar. Verimlilik artışının asıl önemli sebepleri müteşebbisler tarafından yapılan sermaye birikimi ve işçi başına kullanılan sermaye miktarının artması ve yine müteşebbisler tarafından yürütülen teknik terakkidir. Bu sebeplerle meydana gelen verimlilik artışının tamamının ücret artışı olarak işçilere intikali ve müteşebbislere —sermayenin de artırıldığını düşünürsek— kâr oranını sabit tutacak bir kâr payı dahi bırakılmaması, bu kere de sermaye birikimi, teknik terakki uygulanması için saikleri ortadan kaldırmaz, böylece ekonominin dinamizmi kaybolur. Bu sebeple ücret artış tahditlerini verimlilik artışının altında tutmak daha doğru olacaktır.

Pratikte verimlilik artışı ve diğer faktörleri hesaba katarak tesbit edilen ücret artış tavanı önceki yıl veya döneme ait nakdî ücretin belirli bir yüzde ile artırılması olarak ifade edilir: % 7, % 5 gibi. Yukarıdaki bütün hesaplar ve faktörler bu basit oran tesbitinde yerini bulacaktır. Buna göre muhtelif iş kollarındaki ücretler toplu sözleşmeler yoluyla eski yılda o kesimdeki nakdî ücrete kıyasla azamî bu oran kadar yükseltilir. Ancak, daha önce de ifade edildiği gibi, muhtelif işkollarındaki verimlilik artışı farkları üç-

retlerin, ücret sürüklenmesi yoluyla farklılaşmasını ve az çok piyasa şartlarına intibakım sağlayacaktır. Düşük verimli işkolları ise belki ücret sözleşmelerinde bu artış limiti kadar bir artış dahi kabul etmeyebilirler, veya bu işkollarında işçi kazançları artışı ücret artışının fazla üstüne çıkmaz. Diğer taraftan M.Ü.P. uygulanmadan önce ve temel kabul edilen yılda herhangi bir işkolunda veya meslek grubunda ücret çok düşük ise, M.Ü.P. gereğince azamî tavan tesbit edilirken o yahut meslek grubu işkolu için ücret artış tavanının istisnaî olarak daha da yüksek tesbit edildiği, böylece ücret farkının kapatılmasına çalışıldığı çok kere müşahade edilmiştir.

Yukarıda verilen izahlarda verimlilik esasına göre tesbit edilen ücret artışı limiti reel ücret artışını ifade etmekteydi. Buna göre de limit tesbit edilirken fiyat artışı endeksindeki artışlar da hesaba katılmalıdır. Meselâ, bahiskonusu yılda fiyatlar genel seviyesi, daha doğrusu geçinme endeksi % 5 bir artış göstermişse, nakdî ücret artışı için % 7 tavan tesbiti aşlında reel ücretin ancak % 2 kadar artmasına müsaade edilmesi demektir; bu % 2 ise ekonominin yıllık ortalama verimlilik artış hızıdır.

Savaş esnasında ve savaş sonrası dönemde birçok ülkeler nakdî ücret artışlarını fiyat artışlarına —geçinme endeksindeki yükselmelere— bağlamışlardı. Böylece, reel ücretlerin sabit tutulması hedef alınmaktaydı. Fakat, bu kıstas genellikle işçi sendikalarının sert tepkilerine yol açmıştır. Çünkü, toplu sözleşmelerin belirli bir süre sonra yenilenmesi ücret artışları için M.Ü.P. uygulayan resmî daireye müracaatların zaman alması gibi sebeplerle ücret ayarlamaları daima fiyatların gerisinden gidecek, böylece reel ücretler sabit kalmayacak ve aşlında düşecektir. Reel ücretlerin düşmesine karşı fiyat artışları kârların ise artmasını sağlayarak gelir bölüşümünü işçilerin aleyhine çevirecektir.

Diğer taraftan, ücretlerin fiyat artışına bağlanması enflasyonu önlemediği ve aksine fiyat - ücret - fiyat helezonlarına yol açarak körüklediği cihetle, hükümet çevrelerini de çoğu kere memnun etmemiştir<sup>3</sup>. Ancak son yıllardaki Gelirler politikası yahut Ücret - Fi-

3) Avustralya'da 1951'de yürürlüğe giren tatbikat bunun en tipik misalidir. Bkz. D.C. Roberts, adı geçen eser, s. 101 - 118.

yat Kontrolleri uygulanmasında ücret artışı tavanının tesbitinde yıllık fiyat artışı genellikle önceden hesaba katılmaktadır. Bu suretle tesbit edilen ücret artış tavanı, ücret - fiyat helezonlarına yol açabilecek bir yükseklikte olmaktan uzaktır.

### 3 — Millî Ücret Politikasının Teşkilâtı :

M.Ü.P. uygulaması her ülkede o ülkenin işçi ve işveren teşkilâtı, toplu sözleşme sistemi ve sosyal ve politik temayül ve geleneklerine uygun bir çerçeve içinde yürütülmüştür. Buna göre de uygulamalar, teşkilât açısından, ülkelere göre farklı özellikler göstermiştir. Meselâ, Hollanda'da M.Ü.P. teşkilâtı hükümete bağlı, merkezî ve geniş yetkileri olan, otoriter organlar tarafından yürütülmüştür. Hollanda'da işçi sendikalarının sosyalist akımın fazla etkisinde kalmamış olmaları, lâik (daha çok sosyalist) işçi sendikaları federasyonu yanında Katolik ve Protestan işçi sendikaları federasyonlarının mevcudiyeti, toplu sözleşmelerin ise firma esası yerine işkolu esasına göre yürütülmesi merkezî teşkilâtın başarı şansını yükseltmiş, merkezî uygulamayı kolaylaştıran bir unsur olmuştur. İsveç'te de M.Ü.P. için merkezî ve otoriter bir teşkilâtın kurulmasında ve nisbeten etkin şekilde yürütülmesinde İsviç'teki işçi ve işveren federasyonlarının üye sendikalar üzerindeki geniş ve bağlayıcı yetkileri çok önemli rol oynamış; işçi sendikaları federasyonunun grev, işveren sendikaları federasyonunun lokavt fonları, bu fonların kullanılmasında grev ve lokavt kararlarında federasyonun tasvibini almak gereği, federasyonların kuvvetini ve nüfuzunu arttıran bir unsur olmuştur. Federasyonlar ise M.Ü.P. uygulanması hususunda Hükümet ile işbirliği yolunu seçmişlerdir.

M.Ü.P. ni tayin eden merkezî organ genellikle eşit sayıda işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden (yahut bağımsız uzmanlardan) teşekkül etmiştir. M.Ü.P. teşkilâtı karar veren bir organ yanında kararları uygulamaya koyan ve kontrol eden, anlaşmazlıklara bakan organlar olarak çok sayıda bürolardan teşekkül eder. Yahut, bazı ülkelerde bu fonksiyonların birkaçı birden aynı organın yetkisi altına verilmiştir. Fakat, herhalde teşkilât geniş bir uzman personel ve idareci istihdamına ihtiyaç gösterecektir. Hollanda İsveç'teki M.Ü.P. teşkilâtının merkezî ve otoriter olmasına karşılık İngiltere'de ise merkezî teşkilâtın yetkileri asgaride kalmış, M.Ü.P.

uygulanması daha çok ademi -merkeziyetçi esaslar dahilinde yürütülmüştür. İngiltere'de işçi sendikalarının sosyalist akımı benimsemiş olmaları yanında bu ülkenin hürriyetçi ve ferdiyetçi ortamı M.Ü.P. teşkilâtının ademi -merkeziyetçi esaslara göre kurulmasında önemli rol oynamıştır. İngiltere'deki işçi sendikaları federasyonunun (TUC) ise üye mahallî sendikalar üzerinde büyük bir nüfuzu yoktur; toplu sözleşmelere gelince işkolu için değil, firma seviyesinde yapılmaktadır ve işçi sendikaları firmaları birbirine karşı oynayarak ücretleri yükseltmek imkânları bulmaktadırlar. İngiltere'de kurulan merkezî teşkilât çok kere danışma organı niteliğinde görülmüş, fakat çok kritik dönemlerde kararlara mecburilik verilmişti. Yine de, M.Ü.P. teşkilâtının kararlarına, TUC'un bu kararlarda işbirliği yapması halinde dahi, mahallî işçi sendikaları pek riayet etmemişlerdir.

Yukarıdaki bu kısa mukayeseden anlaşılacağı gibi Hollanda'da ve İsveç'de M.Ü.P. teşkilâtının merkezî ve otoriter, İngiltere'de ise ademi-merkeziyetçi ve iradî olduğunu söyleyebiliriz. ABD.'de ise işçi sendikalarının birbirleriyle agresif rekabeti karşısında M.Ü.P.'nin (yahut ücret fiyat kontrollerini) yürüten teşkilâtın merkezî olması gerekmiştir. Bu teşkilât da yine eşit sayıda işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden teşekkül etmiş ve mecburî nitelikte kararlar vermiştir. Diğer taraftan, savaş sonrası Almanya'da ise fiilen bir M.Ü.P. teşkilâtı kurulmamış, M.Ü.P. uygulaması yapılmamış, fakat işçi sendikalarının nispeten zayıf olmaları, istihdam artışı ve fiyat istikrarını ücret artışlarına tercih etmeleri bu ülkede M.Ü.P.'nin gayelerinin, hukukî bir teşkilât kurulmadan fiilen gerçekleştirilmesini mümkün kılmıştır.

#### 4 — Milli Ücret Politikasının Başarı Şansı :

Buraya kadarki incelemelerimiz M.Ü.P.'nin başarı şansı ile ilgili olarak şu gibi hükümleri çıkartmamıza imkân vermektedir :

Hangi şartlarda ve hangi ülkede olunursa olunsun;

1) İktisat politikası aleti olarak tek başına M.Ü.P. uygulaması ekonomik istikrarı ve fiyat istikrarını temin için yeterli değildir. Enflasyonu veya depresyonu önleyecek uygun bir maliye ve para po-

litikasının uygulanması asıl temeldir. Aksi halde, M.Ü.P. uygulaması mutlaka başarısızlıkla sonuçlanacaktır.

2) Büyük depresyon, savaş, savaş sonrası gibi millî çapta sorunlarla karşılaşıldığında ilgili taraflar arasında işbirliği ve beraberliği temin etmek kolaylaşmakta, böylece M.Ü.P. uygulamaları daha başarılı olmaktadır. Buna mukabil, savaş dolayısıyla ortaya çıkmayan ve daha çok hükümetin kötü ekonomi politikasına bağlanabilen enflasyonlar ve ödeme bilançosu açıkları karşısında M.Ü.P. (yahut ücret - fiyat kontrolleri) uygulamaları bu politikaya riayet hususunda tarafların işbirliği sağlanamadığı cihetle çok defa başarısız olmaktadır.

3) Genellikle işçi sendikalarının çok kuvvetli ve rekabetin şiddetli olduğu (ABD, İngiltere) serbestî ve ferdiyetçiliğin hâkim bulunduğu (ABD, İngiltere) yahut sosyalist akımın sendikacılıkta önemli bir nüfuza sahip bulunduğu (İngiltere karşısında Hollanda) ülkelerde M.Ü.P. uygulamaları büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır. Millî birlik ve beraberlik ve merkezî otorite fikrinin yerleşik olduğu ülkelerde ise M.Ü.P. uygulamasının başarı şansı daha yüksektir.

4) Sadece ücretlerin kontrolü işçi sendikalarının mutlaka sert tepki göstermesine yol açmaktadır. Buna karşılık, fiyat kontrolleri, vergi politikası gibi yollarla kârların aynı zamanda rantların, faiz ve temettünün de kontrol altına alınması işçi sendikalarının ücret tahditleri hususunda rıza ve işbirliğini sağlamakta ve M.Ü.P.'nin başarı şansını arttırmaktadır.

5) İlk bakışta merkezî teşkilâta sahip ülkelerde ademi merkezîyetçilere kıyasla M.Ü.P. nin daha başarılı olduğu göze çarpmaktadır. Fakat, bu müşahade teşkilâtın merkezîyetçi olmasının asıl unsur telâkki edilmesine yol açabileceği için aldatıcıdır. İşçi sendikalarının ve rekabetin kuvvetli, ferdiyetçilik ve serbestinin hâkim olduğu ülkelerde merkezî ve otoriter bir M.Ü.P. teşkilâtı kurmak esasen mümkün değildir ve bu sebeple de teşkilât daha ademi - merkezîyetçi ve iradî esaslara göre kurulmak zorundadır.

6) M.Ü.P. uygulamasında tespit edilen ücret artış tavanlarına tam riayet anlamında tam bir başarı hiçbir zaman sözkonusu olamaz. Çünkü, ücret ortalamaları artış hızı tahdit edilse dahi bir kere piyasada emek arz ve talebi şartlarma göre ücret kazançları ücret



ortalamasından ayrılmakta, ortalama ücret haddinin üstüne çıkmakta veya altına inmektedir; yahut kısa deyimiyile, ücret sürüklenmesi (*wage drift*) olayı vukubulmaktadır.

7) Esasen hiçbir Batılı ülkede M.Ü.P. teşkilâtı ve esasları tam kazustik ve tam otoriter bir şekilde tespit edilemez; böyle bir sistem demokrasi ve hürriyet rejimi ile bağdaşamaz. O halde, serbest iradeye, piyasa kuvvetlerine de mutlaka bir yer vermek gerekir. Böylece M.Ü.P. sistemine bir elâstikiyet de kazandırılmış olacaktır.

8) M.Ü.P. nin başarısını değerlendirirken bütün bu yukarıdaki hususları hesaba katmak gerekir. Başarı kıstası M.Ü.P. uygulamalarına ve ücret tavanlarına tam riayet edilmesi değildir. Şayet M.Ü.P. yahut Gelirler Politikası Uygulaması sonucunda ücretler ve fiyatlar, ücret/fiyat artışlarının serbest bırakılması şikkına kıyasla daha az yükselmiş, enflasyon bir miktar önlenmişse, M.Ü.P. yahut Gelirler Politikası uygulaması başarılı olmuştur diyebiliriz.

#### B — MİLLÎ ÜCRET POLİTİKASI İLE PARA VE MALİYE POLİTİKASI TEDBİRLERİ

Yukarıdaki izahattan da anlaşılacağı gibi, yüksek konjonktür devrelerinde, tam istihdam yanında talep ve maliyet enflasyonu unsurlarının birleştiği şiddetli fiyat yükselmeleri görüldüğü takdirde, hükümet tam istihdamı fiyat istikrarı içinde sağlamak üzere bellibaşlı şu grup tedbirlere başvurabilir :

1) Toplam harcamaları yahut toplam talebi tam istihdam şartları altında nisbî bir fiyat istikrarı temin edebilecek bir düzeye indirecek yönde Para ve Maliye Politikası.

2) Ücret artışlarının tahdit etmeye matuf bir M.Ü.P. ve bunun yanında ayrıca fiyat kontrolleri. Son yıllarda ücret ve fiyat kontrolleri yanında rantlar, kâr, faiz ve temettü de kapsandığı için bu politika Gelirler Politikası (*Incomes Policy*) olarak adlandırılmaktadır. Ücret ve fiyat artışlarının tahdidinden önce çok kere kısa süreli bir ücret - fiyat dondurması (*wage - price freeze*) yoluna gidilmektedir.

Bu iki politika grubundan hangisinin daha temel ve önemli olduğu hususunda muhtelif uzmanlar arasında görüş farkları mevcut bulunduğu gibi mesele kısmen politik ve ekonomik şartlara da bağlıdır. Mamafih, hâkim kanaate göre, para ve maliye politikası daha önemli ve temeldir. Ancak, savaş yıllarında yahut savaş sonrası enflasyon dönemlerinde M.Ü.P. yoluyla ücret tahditleri ve aynı zamanda fiyat kontrolleri ihdası da para ve maliye politikasının yanında önemli bir fonksiyon görebilir; Dikkat edilirse, bu hallerde uygulama nisbeten uzun bir dönem için sözkonusu olduğu cihetle nakdî ücretlerin dondurulması değil ve fakat nakdî ücret artış hızının tahdit edilmesi hedefinden bahsedilebilir. Talep enflasyonu maliye ve para politikası yoluyla kontrol altına alınmadığı sürece ve tek başına ücret - fiyat kontrolü ise başarısız kalmaya mahkûmdur.

Toplam harcamaları kısmak üzere izlenmesi gerekli para ve maliye politikasının unsurları şu şekilde tesbit edilebilir. a) Para ve kredi hacmindeki artışların Merkez Bankası reeskont haddini yükseltmek, açık piyasa muameleleri ve esham, tahvil satımı, kanunî mevduat karşılık oranlarının yükseltilmesi, kredi plafonları, tesisi gibi yollarla tahdidi. Bu tedbirler sonucunda gerek faiz haddinin yükselmesi ve kredi hacminin, dolayısıyla da yatırımlara tahsis edilebilir fonların azalması yatırım harcamalarını kısacaktır. b) Vergilerin, özellikle gelir ve kurumlar vergilerinin yükseltilmesi halkın eline geçen kullanılabilir geliri (*disposable income*) azaltarak özel tüketim meylini düşürecektir. c) Devlet carî ve yatırım harcamalarının kısılması ve vergiler de arttığına göre, bütçenin gerekirse fazlalık göstermesi. d) Verimliliğin artırılması yoluyla toplam arzın artırılması ve enflasyonist açığın mal arzı artışlarıyla azaltılması; diğer tedbirler yanında kredi dağılımının ve vergilerin, yatırımların verimliliğini arttıracak şekilde yeniden düzenlenmesi.

Keynes öncesi ekonomi teorisi ve politikası konusunda bilgelerimiz çok daha az idi ve sadece uygulanan tedbir para hacminin daraltılmasına ve faiz haddinin yükseltilmesine inhisar ediyordu. Keynes'in görüşlerinin neşriyle birlikte para arzının etkileri daha iyi anlaşıldığı gibi çeşitli maliye politikası uygulama imkânlarını da açmıştır.

Son yıllarda, ülkeler savaş yılları veya savaş sonrası gibi anormal dönemler içinde olmadıkları halde, fiyatlardaki yükselmeler ve

bu fiyat yükselmelerinin ödemeler bilânçosu üzerindeki etkileri kritik bir önem kazandığında, geçici bir süre için olmak kaydıyla, ücret ve fiyat kontrollerine (wage - price freeze) gidildiği müşahede edilmektedir.

Daha önce de işaret edildiği gibi, fiyatların kontrolü yoluyla kârların kontrolü de sağlandığı, aynı zamanda rantlar, faiz ve temettü yıllık artışları da tahdide tabi tutulduğu cihetle bu politika M.Ü.P. yerine “Gelirler Politikası” olarak adlandırılmaktadır. Fakat, gelişmiş ülkelerde ücretler maliyetlerin en önemli kısmını teşkil ettiğine, işçi sendikalarının kuvveti dolayısıyla genellikle fiyat ve maliyet yükselmelerinde ücretlerin yükseltilmesi ön plândaki sebebi teşkil ettiğine göre, bu politikanın en önemli unsuru yine de ücret artışlarının tahdididir. Ne var ki, yine kuvvetli işçi sendikaları tahdidin sadece ücretlere değil, kâr, faiz, rant gibi diğer gelir unsurlarına da teşmil edilmesini şart koşmaktadır.

Ekonomideki fiyat yükselmeleri sadece işçi sendikalarının monopolcü ücret yükselmelerine yahut firmaların kâr marjını arttırmak gayesiyle yapacakları fiyat yükselmelerine bağlanabiliyorsa, kısaca maliyet enflasyonu carî ise ücret ve fiyat tahditleri en etkin politika tedbiri olacaktır ve enflasyonu tek başına bu politikanın uygulanmasıyla önlemek mümkündür. Şayet enflasyon, maliyet enflasyonu unsurları yanında talep enflasyonu unsurlarını da ihtiva ediyorsa ve piyasa bir toplam talep yahut harcama fazlalığı mevcutsa, ücret ve fiyat kontrolü tek başına etkin bir tedbir olamaz ve mutlaka aynı zamanda para ve maliye politikası yoluyla toplam talep ve harcamaların kontrol altına alınması gerekir. Bu gibi durumlarda, esasen para ve maliye politikası istikrar programının asil önemli olan unsurudur; ücret ve fiyat kontrolleri ise ikinci derecede önemlidir. Bununla beraber, meselenin sosyal yönleri dolayısıyla ücret ve fiyat tahditlerinin yahut “Gelirler Politikası”nın para ve maliye politikasına kıyasla daha büyük tartışmalara yol açtığı ve ön plânda olduğuna dair yanlış bir intiba uyandırdığı çok kere müşahade edilmektedir. Para ve maliye politikası yanında ücret ve fiyat kontrolleri tedbirlerine başvurulmasını çeşitli sebeplerle izah edebiliriz. Birinci ihtimal, başlangıçta mevcut talep fazlası yahut talep enflasyonu ikinci bir safhada ücret - fiyat maliyet enflasyonu helezonlarına yol açmış bulunabilir ve bu durumda fiyatları sert

bir şekilde frenlemek gereği ortaya çıkar. İkincisi, gerek vergilerin arttırılması, bütçe açıklarının azaltılması gibi maliye politikasının gerek para hacmi artışlarının kısılmasının toplam talebi ve dolayısıyla da fiyatların hemen bugün etkilemesi sözkonusu olamaz ve oraya mutlaka bir yıla kadar uzayabilen bir gecikme (*lag*) girer. O halde, bir taraftan talep enflasyonunu önleyecek maliye ve para politikası tedbirleri alınırken diğer taraftan ücret ve fiyat tahditleri fiyatları bir an önce istikrara kavuşturmak hususunda etkin ve başarılı olabilmektedir. Ancak bu arada para ve maliye politikası yoluyla toplam talep yeterince kontrol altına alınmamışsa, bu kere ücret ve fiyat tahditleri kaldırıldığında, bunların anı bir sıçrama göstererek ekonomiyi büsbütün müşkül durumda bırakacağı açıktır. Hatta, bu gibi hallerde, fiyat ve ücret tahditlerinin mevcudiyetine rağmen, bunların tesbit edilen tahditlerin üstünde yük-selmesi kuvvetli ihtimal dahilindedir.

Yine önceki kısımda izahatta verilen depresyon döneminde de kârların yükseltilmesi, yatırımların teşviki suretiyle ekonomiye canlılık kazandırmak üzere reel ücretlerin düşürülebileceğine işaret edilmişti. Ancak, bu durumlarda ekonominin M.Ü.P. yahut Gelirler Politikası yerine para ve maliye politikası yoluyla canlandırılması çok daha uygundur. Alınacak para ve maliye politikası tedbirleri şüphesiz enflasyonist dönemde uygulanması tavsiye edilenlerin tam aksi istikametinde olacaktır.

Şiddetli enflasyon halinde genellikle ödemeler bilânçosu dengesi de bozulmaktadır. O halde, maliye ve para politikası yanında M.Ü. P. yahut Gelirler Politikası ödemeler bilânçosunu da düzeltmeye de hizmet eder. Ancak, ödemeler bilânçosu köklü bir denge değişmesi göstermişse devalüasyon yapmak zorunlu olacaktır. Yahut, problem çok kritik değilse ithalat üzerinden gümrük vergilerinin arttırılması kullanılabilir gelir ve özel tüketimi daralttığına göre, bir taraftan enflasyonu önlerken diğer taraftan özel tüketimle birlikte nihai tüketim malı ithalatını da azaltacaktır. Ek bir tedbir olarak ihraç edilebilir malların dış piyasalara yönelmesini sağlamak, bunun için bu malların iç tüketimini kısmak üzere bahiskonusu mallardan alınan dahilî satış vergileri de yükseltilebilir.

### C — ÜCRET SEVİYESİ, ÜCRET BÜNYESİ VE MİLLÎ ÜCRET POLİTİKASININ EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ

M.Ü.P. gereğini ekonomik ve sosyal etkilerini açıklığa kavuşturmak üzere önce emek piyasasına ücret artışlarını tahdit yolunda âmme müdahalesinin sözkonusu olmadığı ve ücretlerin asgari ücret tatbikatı işçi sendikaları ve toplu sözleşmeler yoluyla yüksek bir seviyede tespit edildiği hallerde gerek yüksek ücret seviyesinin gerek ücretlerin bünyesinin ekonomik ve sosyal etkilerini ayrıntılı şekilde incelemek gerekecektir.

#### 1 — Ücret Seviyesinin Seyri ve Ekonomik Etkileri :

##### a) Ücretlerin Toplu Sözleşmeler ve Piyasa Şartlarına Göre Seyri

Ücret seviyesi ve ücret farklarının toplu sözleşmeler yoluyla işçi ve işveren sendikalarının pazarlık güçlerine göre teşekkülü acaba ne gibi ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuracaktır? Bu soruyu değişik iki ekonomik ortam için farklı şekilde cevaplandırabiliriz.

i) *Tam İstihdam ve Talep Fazlası Şartları Altında Ücretler* Tam istihdamın sağlanmış bulunduğu ve fakat talep fazlalığı dolayısıyla enflasyonun hüküm sürdüğü ekonomik ortamda fiyat yükselmeleri resmî kurda bir ayarlama yapılmamış ve telâfi edici başka faktörler ortaya çıkmışsa muhtemelen ödemeler bilançosu açıklarına da yol açmış bulunabilir. Böyle bir ortamda işverenler siparişlerin ve fiyatların devamlı artması karşısında işçilere daha fazla ücret ödemeye hazırdır. Bu sebeple de işçi sendikaları toplu sözleşmeler yoluyla kolaylıkla ücretleri arttırabilirler. Esasen fazla mesai, kâra yahut satışlara bağlı primler, vs. sebeplerle ücret kazançları (*wage earnings*) da ayrıca yükselecektir. Ne var ki, bu talep enflasyonu ortamı içinde işverenler ücretlerin artışından doğan maliyet artışlarını kolaylıkla fiyatlara intikal ettirebilirler. Böylece, refah döneminde ve enflasyonist ortamda nakdî ücretler ve reel ücretler artmakla beraber kârlar genellikle ücretlere kıyasla daha da süratle artar ve gelir bölüşümü aslında işverenlerin lehine yönelir. İşvereni kolayca daha

yüksek ücret ödemeye sevkeden amil budur<sup>4</sup>. Fiyatların önde gitmesi, ücret artışlarının toplu sözleşme mukavele müddeti, müzakereler vs. yoluyla daha geriden, bir gecikme ile vuku bulması gelir bölüşümünü işveren lehine çeviren önemli bir başka faktördür.

ii) *Eksik İstihdam ve Talep Noksanı Şartları Altında Ücretler: Düşük konjonktür* dönemlerinde, talep noksanı ve eksik istihdam şartları altında bu kere, işsizliğe rağmen refah dönemindeki toplu sözleşmeler yoluyla *yükseltilen ücretler* düşmez; ücretlerin düşmeye karşı bu direncine *ratchet effect* (kilit etkisi) denmektedir. Söz konusu direnç gerek nakdî gerek reel ücretler için varittir. Gerçi ücret kazançları bu dönemlerde refah dönemlerindeki gibi ücretlerin fazla üstüne çıkmaz; fakat bu husus yukarıdaki yargıyı fazla değiştirmeyecektir. Buna karşı, işverenler ise *noksan talep şartları* altında, *ücretlerin maliyetler içinde artan payını, mal fiyatlarını yükseltmek suretiyle tüketiciye intikal ettirmek imkânı bulamazlar*. Böylece, kâr marjları düşer ve gelir bölüşümü *işverenlerin aleyhine, işçilerin lehine* çevrilir. Gelir bölüşümünün işsizliğin hüküm sürdüğü, nakdî ücretlerin fazla yükseltilmediği depresyon ve düşük konjonktür devrelerinde işçilerin lehine yönelmesi, ücretlerin süratle arttırıldığı tam istihdam ve refah dönemlerinde ise aslında işçilerin aleyhine çevrilmesi ilk bakışta ihtimal verilmesi güç bir tezad teşkil etmektedir<sup>5</sup>.

#### b) Ücret Yükselmelerinin Ekonomik Etkileri

##### i) Tam İstihdam ve Refah Devrelerinde Ücret Yükselmelerinin Fiyat Yükselmeleri Üzerindeki Etkileri

Yukarıda tam istihdam ve refah devrelerinde, talep fazlalığının mevcut bir ortamda *ücretlerin kolaylıkla yükseltildiğini, bunun da fiyatlara intikal ettiğini tespit etmiştik*. Gerçi, ücret yükselmeleri fiyat yükselmelerini zaman ve oran bakımından geriden izlediği için

4) Bkz.: C. Kerr, "Wage Relationship - the Comparative Impact of the Market and Power Forces", The Theory of Wage Determination; Dunlop (1957); L.G' Reynolds ve C. Taft, "The Evolution of Wage Structure (1956), H.M. Levinson, Unionism, Wage Trends and Income Distribution, 1914 - 1947 (1951), vb.

5) D.C. Roberts, National wages Policy in War and Peace (1958), s. 14 - 18.

gelir bölüşümü işveren lehine çevriliyordu, fakat meselemiz sadece gelir bölüşümü değildir. Ücret yükselmeleri fiyat yükselmelerini köriklediğine göre, ekonomi başlangıçtaki talep enflasyonu yanında bu kere ücretlerin yükselmesinden doğan maliyet enflasyonu ile de karşılaşmış olacaktır. Şüphesiz ki, bu maliyet enflasyonunun vuku bulması ve tamamlanması için işverenlerin ücret ve maliyet yükselmeleri karşısında, kâr marjlarını düşürmemek kastıyla, fiyatları arttırmaları yeterli değildir. Bu fiyat yükselmesine rağmen, şayet para ve talep hacmi, bu fiyat artışlarını destekleyecek oranda arttırılmazsa ya işsizlik vuku bulacaktır, ya da müteşebbislerin kâr marjından feragat ederek fiyatları eski seviyesine düşürmeleri gerekir. Bu ikinci halde de, kâr marjlarının düşmesi ileride yatırımları menfi yönde etkileyebilir. Bu sebepler dolayısıyladır ki, genellikle hükümetler ve para otoriteleri işsizlikle veya yatırımların azalması tehidiyle karşılaşmamak üzere para, kredi hacmini ve dolayısıyla da toplam talebi yükseltirler, böylece de maliyet enflasyonu tamamlanmış olur<sup>6</sup> ve bu maliyet enflasyonu başlangıçtaki talep enflasyonunun üstüne eklenir. Hatta, ücretlerin yükseltilmesinden sonra yükseltilecek fiyatlar ile geçim seviyesi yükseleceğine göre, ücretler yine yükselebilir; bu da fiyatları ikinci bir dalga yükseltilebilir ve neticede ekonomi ücret-fiyat-ücret helezonlarına girebilir. İşçiler açısından önemli olan şudur ki, bu enflasyonist ortamda, toplu sözleşmelerle vs. sağlanan nakdî ücret artışlarının çoğu fiyat yükselmeleri sonucunda kaybolup gidecektir. Bu şartlar altında, ücret artışlarının tahdidi, enflasyonu önleyebilen etkin bir tedbir olarak düşünülebilir.

## ii) Ücret Fiyat Artışlarının Ödemeler Bilânçosu Üzerindeki Menfi Etkileri

Ücret ve fiyat artışlarının ödemeler bilânçosunu da menfi yönde etkilemesi kaçınılmazdır. Ülkedeki fiyat artışları diğer ülkelere kıyasla daha süratle yükseldiğine göre —resmî kurun sabit kaldığı varsayarak— ithal ve ihraç mallarına arz ve talebin fiyat elâstikliklerine bağlı olarak bir taraftan ihracat daralırken, diğer taraftan ithalat ise artacaktır. Analizimizde başlangıç noktası refah ve tam istih-

6) Maliyet Enflasyonu, tanımı ve oluşması hususunda bkz.: F. Machlup, "Another View of Cost - Push and Demand - Pull Inflation", *Review of Economics and Statistics*, Mayıs 1966.

dam dengesi ve talep fazlalığı yahut talep enflasyonu idi, bunu ücret yükselmesinden doğan maliyet enflasyonu izliyor ve bu fiyat yükselmeleri nihayet *ödemeler bilançosu dengesini* bozuyor. Fakat, ödemeler bilançosunun bozulması için önce refah ve tam istihdam dönemine girilmesi şart değildir. Nitekim, *tam istihdama erişmeden önce vuku bulacak bir maliyet enflasyonu eksik istihdam şartları altında ödemeler bilançosu açıklarına yol açabilir*. Tersine, ücret artışlarının önlenmesi ise maliyet enflasyonunu önleyecek ödemeler bilançosunun yeniden dengeye gelmesini sağlayabilir.

### iii) *Düşük Konjonktür Dönemlerinde Ücretlerin İstihdam ve İşsizlik Üzerindeki Etkileri*

Düşük konjonktür, *talep noksanı ve eksik istihdam* şartları altında ise ücretlerin fazla düşmeyeceğine, kâr marjlarının ise düşerek gelir bölüşümünün işçi lehine, işveren aleyhine döneceğine işaret etmiştik. Burada da yine *önemli olan depresyonda gelir bölüşümünün işçilerin lehine dönmesinden çok işsizliğin mevcudiyetidir*. Burada kastedilen şüphesiz ki, talep noksanından doğan *gayri iradi yahut, Keynesgil işsizliktir. İşsizliği önlemek, ekonomiyi canlandırmak için toplam harcamaları yükseltmek gerekecektir. Bu şartlar altında ücretlerin düşürülmesi maliyetleri düşürür, kâr marjları yükselir ve bu da özel yatırımları teşvik edebilir*. Gerçi ücretlerin düşmesi bu kere *özel tüketim* harcamalarında bir miktar azalmaya yol açacaktır, fakat özel tüketimdeki bu azalmaya kıyasla *özel yatırımlardaki* artış ve bu artışın çarpan etkisi toplam talep üzerinde net olarak bir artışa sebep olur.

### c) *Ücret Artışları ve Sendikaların Rolü Hakkındaki Muhtelif Görüşler*

Yukarıda, konjonktürün refah dönemlerinde ve talep fazlası bulunduğu hallerde işçi sendikaları tarafından, toplu sözleşmeler yoluyla ücretlerin yükselmesinin maliyet enflasyonu yaratarak enflasyonu büsbütün körüklediğini, depresyon ve talep noksanı dönemlerinde ise bu kere ücretlerin yüksek seviyede kalmasının kâr marjlarını düşürerek yatırımları kısıtığını, böylece ekonominin canlanmasının güçleştiğini tespit etmiştik. Buna göre, tam istihdam ve enflasyonist bir ortamda ücret artışlarının tahdidinin fiyat artışlarını önle-



yebileceği, düşük konjonktür ve depresyon dönemlerinde de ücretlerin düşürülmesi suretiyle ekonominin canlandırılabilceği sonucuna çıkartmak mümkündür. Bu sonuçlar, M.Ü.P. uygulanmasının ekonomik gereğini vermektedir. Ancak, mesele yukarıda anlatıldığı kadar basit değildir ve meselenin çeşitli yönleri hakkında muhtelif uzman ve düşünürlerin farklı görüşlere sahip oldukları müşahade edilmektedir. Meselenin çeşitli yönleri ve muhtelif görüşler aşağıda özetlenmektedir.

#### i) İşçi Sendikalarının Ücretlerin Tayinindeki Rolü

Yukarıda, ücret yükselmelerinin işçi sendikaları tarafından, toplu sözleşmeler suretiyle başarıldığına işaret edilmişti. Buradan da ücretlerin yükselmesinde işçi sendikalarının önemli bir rolü olduğu sonucu çıkarılabilir. Mamafih, işçi sendikalarının mevcudiyetinin ücretlerin seyriinde belirli bir etkisi olmadığını, ücretlerin piyasa şartlarına göre taayyün ettiğini iddia edenlere de rastlanmaktadır. Bu iddiaya göre, ücretlerin tayininde piyasa şartları aktif rol oynamaktadır. Sendikaların rolleri ise pasiftir<sup>7</sup>. Nitekim, en fazla, işçi sendikaları ve toplu sözleşmeler piyasanın bazı aksayan yönlerini düzeltmektedirler<sup>8</sup>. Şayet, işçi sendikaları mevcut olmasaydı ücretler yine hemen aynı seyri gösterecekti<sup>9</sup>. Bu iddialarda işçi sendikalarının nispeten zayıf olduğu, başlangıç yılları için bir hakikat payı bulunmakla beraber, özellikle günümüzde, işçi sendikalarının malî ve politik güçlerinin artmış bulunduğunu da müşahade edersek, gerçekleri tam olarak yansıtmadığı kanaatine varabiliriz. Filhakika, ücretlerin tayininde gerçi piyasa şartları esastır, fakat kuvvetli işçi sendikaları toplu sözleşmelerle piyasa şartlarının gerektirdiğinin üstünde bir

7) Meselâ bkz. W.A. Morton, "Trade Unionism, Full-Employment and Inflation", *American Economic Review*, Mart 1950.

8) Bkz. L.G. Reynolds ve C. Taft, *The Evolution of Wage Structure* (1956).

9) İnşaat kesimindeki ücretlerin seyri konusunda yapılan bir etüd işçi sendikalarının mevcut olmadığı zamanlarda da ücretlerin refah devrelerinde yükseldiğini, depresyon devrelerinde sabit kaldığını göstermektedir. Bkz. E.H. Phelps Brown ve Sheila V. Hopkins, "Seven Centraies of Building Wages", *Economica*, Ağustos 1955.

ücret almayı başarabilmektedirler. Esasen, başka türlü olsaydı işçi sendikalarının mevcudiyeti için ortada bir sebep kalmazdı.

## ii) Ücret Artışlarının Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Yine yukarıda verilen izahlarda ücret artışlarının tam istihdam ve talep fazlası şartları altında ayrıca maliyet enflasyonuna da rol açarak enflasyonu körüklediği, ücret artışlarının tahdit edilmesi halinde enflasyonun durdurulabileceği ifade edilmişti. Depresyonda ise ücretlerin düşürülmesi ekonomiyi canlandırarak işsizliği azaltabilecekti.

Ancak, ücretlerin yukarıda belirtilen menfi rolü oynadığı hususunda da tam bir mutabakat almamıştır. Meseleyi ilk önce yine tam istihdam ve enflasyonist ortam için ele alacak olursak, yukarıda izah edilen enflasyon vetiresinde ücret artışı dışında daha önemli iki olay vardır. Birincisi, başlangıçta mevcut varsaydığımız talep fazlası ve talep enflasyonudur. Şayet başlangıçta tam istihdam nisbî bir fiyat istikrarı içinde temin edilebilse<sup>10</sup> ve talep enflasyonuna yol açılmamış olsaydı ücretlerin de çok fazla yükselmesi söz konusu olmayacaktı. Tam istihdamın, talep enflasyonuna yol açmadan, nisbî bir fiyat istikrarı içinde temin edilebilmesi, toplam talebin bu esasa göre ayarlanması için buna uygun bir para ve maliye politikası izlemek gerekir.

Diğer taraftan, başlangıçta talep enflasyonunu mevcut varsayacak dahi, ücretlerin işçi sendikaları tarafından yükseltilmesinin mutlaka maliyet enflasyonuna yol açması gerekmediği de iddia edilmiştir. Bir görüşe göre, enflasyonu körükleyen ücret yükseltmeleri değil, kârların artışıdır. Fiyat ve kârlardaki artış özel yatırım harcamala-

10) istihlal ve istihdam artışı ile beraber ölçeğe göre azalan verim kanunu (diminishing returns to scale) dolayısıyla maliyet ve fiyatların bir miktar artması kaçınılmaz. Bu fiyat artışları dahi ekonomik istikrarı, ödemeler bilânçosu dengesini tehdit ediyorsa, ekonomi politikası otoriteleri fiyat istikrarı pahasına, bilinçli bir şekilde bir miktar işsizliğe katlanmayı tercih edebilirler. Bu tercihi Phillips Eğrisi yardımıyla tasavvur etmek mümkündür. Philipps eğrisi için bkz. Martin Bronfenbrenner ve F.D. Holzman, "Survey of Inflation Theory", **American Economic Review**, Eylül 1963.

rını körüklemekte bu da enflasyonun kendi kendini besleyerek şiddetlenmesine yol açmaktadır. Kâr artışının böyle bir etkisi varit olmakla beraber, gelişmiş ülkelerde özellikle sanayi kesiminde ücretlerin toplam maliyet içindeki payının yüksek olduğunu hesaba katarsak ücretlerin yaratabileceği maliyet ve fiyat artışlarının bir kenara atılamayacağı açıkça ortaya çıkar. Bir başka iddiaya göre ise, ücret artışının sebep olduğu maliyet enflasyonu olayının vuku bulması için mutlaka para, kredi arzının ve toplam talebin fiyat artışını destekleyecek şekilde artırılması gerekiyordu. O halde fiyat artışının sebebi ücret artışı değil, para ve kredi arzının artışıdır. Hükümet para ve kredi arzını kısıtlayarak maliyet enflasyonunun vuku bulmasını önlemiş olur. Gerçi, hükümetin para ve kredi hacmini arttırmadığı hallerde dahi paranın muamelât ve gelir tedavül hızları artarak ücret, maliyet ve fiyat yükselmelerini bir süre destekleyebilir. Ancak, dar para politikası (*tight money policy*) enflasyonu ergeç önleyebilecektir. Bu iddianın, esasen enflasyonist bir ortamda bulunduğunu hatırlarsak, makul tarafı vardır ve başlangıçtaki talep enflasyonunun önlenmesi için ileri sürülen maliye ve para politikası tedbirleriyle aym paraleldir.

### iii) Ücret Artışlarının Depresyonda İşsizlik Üzerindeki Etkileri:

Depresyonda, ekonominin canlanması, işsizliğin azaltılması hususunda ücret düşürülmesinin rolüyle ilgili olarak da benzer mütalâalar öne sürülebilir. Bu tedbirin müspet etki yaratacağı kesin olmakla beraber toplam harcamaları yükseltmek para ve maliye politikası yoluyla da mümkün ve ücretlerin düşürülmesine kıyasla daha etkindir<sup>11</sup>.

11) Nitekim, Keynes'in iddia ettiğine göre, ücretlerin ve fiyatların düşürülmesi esas itibarıyla aktif ankes arzını (muamelât saikiyle elde tutulan parayı) azaltacak, âtil ankes arzını (spekülasyon saikiyle elde tutulan yahut likidite tercihine giden parayı) arttıracaktır. Bu da faiz haddini düşürerek yatırım harcamalarını ve çarpan etkisiyle toplam talebi arttırır. Ancak, aynı sonuçları para arzını arttırmak suretiyle de elde edebiliriz. Halbuki, para arzının arttırılması halinde bir taraftan faiz haddi düşerken, diğer taraftan fiyatlar yükselecek, fiyat yükselmelerinin dolaylı etkileri ise müspet yönde olacaktır. J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936).

## 2 — Ücretlerin Bünyesi ve Ekonomik Etkileri :

Ücret seviyesi enflasyon, istihdam ve işsizlik, ödemeler bilançosu gibi makro parametreleri doğrudan etkilerken ücretin bünyesi, yahut muhtelif kesimlere, sanayi kollarına, mesleklere, vasıflı, vasıfsız ve yarı-vasıflı v.s. esaslara göre ücret farkları ise esas itibariyle emeğin bu kesimler arasındaki dağılımını tayin eder; bu dağılım ikinci bir safhada yukarıda sözü geçen makro büyüklükleri etkileyecektir.

### a) İşkolları Arasındaki Ücret Farkları Ve Kaynak Dağılımı Meselesi :

Bu dağılımda önemli iki yön söz konusudur. Birincisi, kesimler arası ücret farklarıdır. Belirli bir endüstri kolunda daralan iç ve dış talep sebebiyle istihsalde de bir daralma vukubulacaksa, bu endüstri kolunda ücretler düşer. Fakat ücretlerdeki bu düşme bahiskonusu endüstri kolunun belirli ölçüde tasfiyesini engelleyemez. O endüstride ücretler işçi sendikaları ve toplu sözleşmeler yoluyla yüksek tutulsa dahi, bu kere ücret kazançları farkı tamamen yahut geniş ölçüde silinecek ve yine benzer sonuçlarla karşılaşılacaktır. Bu kere, ücretlerin bünyesine devletin müdahale ederek endüstriler arası ücret farklarını tayin etmesi halinde ise emeğin ve kaynakların piyasa mekanizmasına göre en etkin dağılımı önlenmiş olabilir<sup>12</sup>. Meselâ, belirli bir sanayi kolu mallarına ihtiyaç ve talep artarak, bu malların fiyatlarını yükseltsin. Müteşebbisler bu alanda yatırımların ve üretimlerini arttırmak isteyeceklerdir. Fakat bu sanayi kolunda ücret âmme müdahalesi yoluyla, diğer sanayi kolları kadar ücret ödenmektedir. Halbuki piyasa şartlarına bırakılırdı bu sanayi kolunda ücret, toplu sözleşmeler vs. yoluyla daha da yükselecekti, bu durumda bahis konusu endüstri koluna yeterli sayıda emek celtirmek mümkün olmayabilecektir. Emek seyyaliyetinin bu şekilde kısılarak kaynakların dağılımını menfi yönde etkilemesi büyüme hızını ve ekonomik refahı düşürür. Yahut, işkolundaki işverenler büyük ih-

12) Nitekim, Hollanda tecrübesinde ücretler piyasa mekanizmasına göre değil, iş değerlendirmesi yoluyla ve objektif kıstaslara göre tespit edilmekteydi. Bkz. D.C. Roberts, adı geçen eser, s. 101 - 114.

timalle işçilere yapılan yan ve ek ödemeler, kısaca ücret kazançlarını yükselterek işçi celbine çalışacaklar ve ücretlerin bünyesine yapılan âmme müdahalesinin menfî etkilerini az çok önleyebileceklerdir.

Gelişmiş ülkelerde uzun sürede kesimler arasındaki ücret farklarının azalma yolunda olduğu izlenilebilir. Bu hususta bellibaşlı iki faktör rol oynamaktadır. Birincisi, emeğin artan seyyalietidir; bu husus hem coğrafi seyyaliet, hem de ihtisastan bir endüstri kolundan diğerine kolayca nakledilmesi anlamında teknik seyyaliet olarak varittir. Diğer faktör ise işçi sendikaları federasyonlarının ücretleri birleştirme çabaları, işçi sendikalarının toplu sözleşmelerde diğer işkolları ve iş yerlerindeki ücretleri örnek almalarıdır. Endüstri kolları arasındaki ücret farklarının azalması emeğin seyyalietinin artmasıyla beraber yürüdüğüne göre, bu fark azalmasının emeğin ve kaynakların endüstriler arası dağılımını menfî değil, müspet yönde etkilemiş olduğu söylenebilir.

*b) Vasıflı ve Vasıfsız İşçiler, Mavi ve Beyaz Gömlekli İşçiler :*

Ücret bünyesinin ikinci önemli yönü vasıflı, yarı vasıflı ve vasıfsız işçiler, işçiler ve memurlar ve teknik elemanlar arasındaki ücret farklarıdır. Vasıflı işgücü, teknik ve idarî elemanlar daha uzun süreli eğitim gerektirir. Gelişmiş ülkelerde, uzun süre boyunca bu farkların da azalmış bulunduğu müşahade edilmektedir<sup>13</sup>. Bunun da yine bellibaşlı iki sebebi vardır. Birinci derecede önemli sebep bu ülkelerde kütlelerin eğitim imkânlarının açılması böylece vasıflı işçi, teknik ve idarî eleman arzının yükselmesidir. İkinci sebep ise yine kamu oyununun, devletin ve işçi sendikalarının daha ziyade sosyal adalet gayesiyle ücretlere müdahale ederek, vasıfsız işçiler için medenî bir geçim seviyesi temin etmek kastıyla asgarî ücretleri tespit etmesidir<sup>14</sup>. Vasıfsız işçilere ait asgarî ücretlerin yük-

13) Muhtelif ülkelerde ücretlerin millî gelir içindeki payının dalgalanmaları hakkında bkz. Clark Kerr, "Labour's Income Share and the Labour Movement", **New Concepts in Wage Determination** (1957) içinde.

14) M.Ü.P. uygulamalarında ücret farklarının azaltılması gayesini ön plâna alan İsveç'te bu farklar asgarîdir. İşçi sendikalarının çok kuvvetli olduğu İngiltere'de de farklar nispeten azdır.

seltilmesi daha yukarı seviyedeki işçi ücretlerinin aynı oranda yükselmesi sonucunu doğurmamakta, bu grupların ücretleri genellikle daha az yükselmektedir. Gelişmiş ülkelerde vasıflı ve vasıfsız işçiler, mavi ve beyaz gömlekliler arasındaki ücret farklarının zamanla azalması, piyasanın emek arzı şartlarını yansıttığı sürece herhangi bir mahzur teşkil etmez. Fakat, mesele gelişen ülkeler açısından değişik sonuç ve temennilere bağlanabilir. Gerçi, bu ülkelerde de farklar zamanla azalmaktadır ve bu hususta sosyal adalet gayesinin ön plâna alınması, asgarî ücret sistemi uygulamalarının bir payı vardır. Ancak, bu ülkelerde sermaye kıt olduğuna, eğitim ise insan üzerine yatırılan özel bir sermaye niteliğinde bulunduğuna göre, bu farkların fazla azaltılması mümkün ve doğru değildir. Çünkü, bu gelir farkları halkı eğitime teşvik eden bir unsur sıfatıyla uzun vadede vasıflı işçi, idarî ve teknik eleman arzının daha süratle artmasına yardımcı olabilir.

### 3 — Ücret Seviyesinin ve Ücret Strüktürünün Sosyal Adalet Açısından Etkileri :

Yukarıda verilen izahatta uzun bir süre ele alındığında reel ücretlerin zamanla yükseldiği, millî gelirin içinde ücret payının ve gelir bölüşümünün düşük konjonktür dönemlerinde işçilerin lehine, yüksek konjonktür dönemlerinde ise aleyhine döndüğü tespit edilmişti. Kesimler arası, vasıflı, vasıfsız, mavi ve beyaz gömlekliler arasındaki ücret farkları ise yine zamanla azalmış bulunuyordu. Ücretlerin bu şekilde seyirinde esas rolü piyasa şartları oynamış olmakla beraber, işçi sendikaları inkâr edilmeyecek bir önemi haizdi. Acaba ücretlerin bu şekilde seyri ve işçi sendikalarının bu yöndeki rolleri sosyal adalete uygun mudur? Bu soru ücret teşekkülüne dar anlamda ve ölçülebilir gelir bölüşümü farkları yanında ölçülmesi, mutlak bir kıstasa vurulması mümkün olmayan “âdillik” ve “ahlâkîlik” unsurlarını da getirmektedir<sup>15</sup>. Bu konuda şöyle bir genel kaide koyabiliriz : Sosyal adalet gayesine uygun olarak gelir farklarının azaltılması ve bu arada ücretlerin yükseltilmesi uygun olmakla beraber, bu ücret artışları bir seviyeden sonra ekonomiyi menfî yönde etkileyebilir. Birincisi, daha fazla çalışarak, teşebbüs-

15) D.C. Roberts, adı geçen eser, s. 22 - 24.

te bulunarak daha fazla kazanç temin etme imkânlarının böylece daraltılmış olması ekonomiyi dinamizmden mahrum eder. İkincisi, burada ele alınan daha dar anlamda yüksek konjonktür dönemlerinde enflasyona ve ödemeler bilançosu açıklarına veya düşük konjonktür dönemlerinde ise işsizlik artışına yol açar. Bu da ücretlerin sosyal adalet gayesiyle yükseltilmesi hususunda ekonomik bir sınır çizmektedir. Bu sınıra gelinmediği, bu sınır fazla ciddi şekilde açılmadığı sürece işçi sendikalarının toplu sözleşmeler çerçevesinde ücretleri mümkün merteye yükseltmelerini —işçi sendikaları kuvvetli olmadığı takdirde piyasada teşekkül edecek olan ücrete kıyasla artırımlarını— uygun karşılayabiliriz. Benzer ve ters yönden mütalâalar ise bu kere M.Ü.P. yoluyla ücretlerin tahdidi hususunda yapılabilir. Ücret artışları yukarıda bahsi geçen ekonomik mahzurları doğuruyorsa, ücret artışlarının M.Ü.P. yoluyla tahdidi uygundur; çünkü bu şartlar altında ekonomik istikrar, büyüme hızı gibi gayelerin sosyal adalet gayesiyle çığnenmesi önlenmiş olur. Fakat, sayet ücretlerin yükselmesi herhangi bir ekonomik problem teşkil etmiyorsa, veya bu ekonomik problemlerin başka tedbirlerle halli mümkün ise, bu kere M.Ü.P. uygulamasının sosyal ve ekonomik bir mesnedi yok demektir.

#### **4 — Gelişen Ülkelerde Ücretlerin Bünyesinin Değiştirilmesinin Etkileri :**

Gelişen ülkelerde istihdam sorununun bir an önce çözümlenmesi, açık ve gizli işsizliğin massedilmesi için ücret seviyesinin tahdidi gayesini hedef alan bir M. Ü. P. yahut Gelirler Politikasının, yahut ücret artışlarında itidalli davranılması gerekmektedir. Ancak, özellikle İskandinav ülkelerinde M.Ü.P. nin aynı zamanda ücret farklarının azaltılması gayesine de hizmet ettiğini düşünürsek, bu hususta acaba gelişen ülkeler için ne gibi ilkeler tespit edilebilir. Gelişen ülkelerde işçi yetiştirilmesi eğitim ve sermaye gerektiğine göre vasıflı işçi ve teknisyen kıt, vasıfsız emek ise boldur. Halbuki, gelişen ekonominin çeşitli dallarda vasıflı işçi ve teknisyene ihtiyacı büyüktür. Bu hususu gözönünde bulunduracak olursak, İskandinav ülkelerinde ve genellikle gelişmiş ülkelerde vasıflı ve vasıfsız işçiler arasındaki ücret farkının az olmasına mukabil gelişen ülkelerde bu farkın yüksek tutulması ge-

reği kendiliğinden ortaya çıkar. Vasıflı işçi ve teknisyen ücretlerinin yüksekliği fertleri eğitime teşvik yoluyla vasıflı işçi ve teknisyen noksanının telâfisine yardımcı olacaktır.

Çeşitli coğrafi bölgeler arasında gelişme ve sanayileşme farkları, geçinme indeksine giren fiyatlardaki farklar ve ihtiyaçların farklılığı gelişen ülkelerde gerek asgarî ücretlerin tespitinde, gerek M.Ü.P. uygulamalarında bazı bölgesel farkların muhafaza edilmesini zorunlu kılmakta, bölgesel farklar gelişen ülkelerde gelişmiş ülkelere kıyasla daha büyük oranlara varmaktadır. Uzun vadeli gaye bölgesel gelişme ve dolayısıyla ücret farklarının mümkün mertebe azaltılması olmakla beraber bu hususun verimli olmayan kamu yatırımları ve sunî ücret artışları yoluyla sağlanması bu kere gelişmeyi ve istihdamı köstekleyebilir. Alınacak tedbirlerde bölgesel ve ferdî gelir farklarının azaltılması ile istihdam ve büyüme hızının yükseltilmesi gayeleri arasında mutlaka bir ahenk temin edilmelidir.

Gelişen ülkelerde cinsiyetine göre ücret farklılaşması konusunu ve bunun gelir bölüşümü ve sosyal adalet açısından etkilerini de kolay bir çözüme bağlamak güçtür. Gelişmiş ülkelerde cinsiyete bakılmaksızın “eşit işe eşit ücret” ilkesinin uygulanmasının genellikle sosyal adalete uygun düşeceği kanaati hâkimdir ve bu ilke ILO tarafından da benimsenmiştir (ILO, *Equal Remuneration Convention*, 1951, No. 100). Fakat, gelişen bir ülkede kadınlara eşit ücret verilmesi muhtemelen kadınların işsizlik oranını yükseltecek, yahut kadınların piyasada emek arzında bulunmasını önleyecektir; erkek işçilerin istihdamı ise artacaktır. Şayet kadın işçiler aile reisi yahut ailenin gelir sahibi tek kişisi durumunda değilseler ve bu rol esas itibariyle erkeğe aitse, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması ve erkek işçi istihdamının artması daha çok sayıda ailenin gelir sahibi olmasını sağlar ve bu da gelir bölüşümü açısından müspet etki yaratır. Şayet dul çocuklarına bakmak durumunda kadınların sayısı çoksa, bu kere eşit ücret ilkesi bu gibi kadınların istihdamını güçleştireceği cihetle gelir bölüşümünü menfî yönde etkiler. Bu ikinci durumda belki kadınlara daha düşük ücret verilerek kadın işçi istihdamının artırılması gelir bölüşümü açısından daha müspet bir etki yaratabilir<sup>16</sup>.

16) Bkz. ILO, *Towards Full Employment*, s. 19.



Gelişen ülkelerde genellikle modern kesimde uygulanan asgarî ücret sisteminde eşit işe eşit ücret ilkesi benimsenmektedir. Yine bu ülkelerde aileye bakmak durumunda olan olgun yaşta erkekler, aile geçindirmek durumundaki olgun yaşta kadınlardan daha fazla olduğu, kadınlar ailede çok kere ikinci derecede gelir kaynağı teşkil ettikleri cihetle, bahiskonusu ilkenin uygulanması sonucunda erkeklerde istihdamın artarak işsizlik oranının kadınlara kıyasla düşmesi gelir bölüşümü ve sosyal adalet açısından daha uygun olacaktır.