

# ILO Normları Bakış Açısı ile Dünyada ve Türkiye’de Asgari Ücret Uygulamaları\*

Ali Kemal SAYIN\*\*

**Öz:** İşçiler için asgari bir yaşam düzeyini sağlayacak ücretin oluşmasını hedefleyen asgari ücret, günümüzde tüm dünyada bir sosyal politika aracı haline gelmiştir. Asgari ücretin evrensel bir nitelik kazanmasında, başta Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) olmak üzere uluslararası kuruluşların önemli katkıları olmuştur. Asgari ücret uygulamasıyla emeğin istismarının önlenmesi, ücretin korunması, haksız rekabetin önlenmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması amaçlanmıştır.

Asgari ücret tespit yöntemleri ülkelerin sosyal, ekonomik ve politik yapılarına göre farklılık göstermektedir. Benzer durum, asgari ücretin kapsamı ve düzeyi konusunda da görülmektedir. Bu çalışmada, asgari ücretin uluslararası norm ve standartları, tespit yöntemleri, kapsamı ve düzeyine ilişkin ülke uygulamaları ile Türk asgari ücret sistemi ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Asgari Ücret, Uluslararası Çalışma Örgütü, Sosyal Politika, Türkiye’de Asgari Ücret.

## **Minimum Wage Applications in The World And Turkey From The Perspective of ILO Norms**

**Abstract:** The minimum wage aimed at the establishment of wages that will provide a minimum level of living for workers has become a social policy tool in the world today. International organizations including ILO have made significant contributions to the minimum wage in its acquiring a universal character. With the minimum wage application, it is aimed to prevent the exploitation of labor, to maintain the wage, to prevent unfair competition, to ensure justice in income distribution and to reduce poverty.

The minimum wage determination methods vary according to the social, economic and political structures of the countries. A similar case is also seen in the content and level of minimum wage. In this study, the international norms and standards of the minimum wage, the country practices related to the methods for determining, content and level and the Turkish minimum wage system are addressed.

---

\* Makale Geliş Tarihi: 9 Ocak 2019

\*\* Dr. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

**Keywords:** Minimum Wage, International Labour Organization, Social Policy, Minimum Wage in Turkey.

## Giriş

Ücretlerin emek arz ve talebine göre belirlenmesi düşüncesinin işçiler aleyhine bir sonuç yaratması, ücretlerin en alt sınırına kamu müdahalesinin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Emek sahibinin onurlu bir yaşam düzeyine kavuşturulması düşüncesi, devleti, birçok sosyal politika önlemi almaya sevk etmiş, ücretler konusundaki ilk müdahale ise asgari ücretin belirlenmesi olmuştur.

Asgari ücret uygulamaları, yirminci yüzyılın hemen başında çeşitli ülkelerde uygulanmaya başlanmış, İkinci Dünya Savaşından sonra da hemen hemen bütün dünyada çalışanların korunması amacıyla anayasalarda ya da yasalarda yerini almıştır. Asgari ücretin belirlenmesine yalnızca işçilere bir ücret koruması sağlamak düşüncesi değil, aynı zamanda milli gelirin adil bir şekilde bölüşümünü gerçekleştirme düşüncesi de etki etmiştir.

Çalışmada, asgari ücret kavramsal olarak ele alınacak, konuya ilişkin ILO normları ve uluslararası standartlar ile dünya ve Türkiye uygulaması incelenecektir.

## Asgari Ücretin Tanımı

Ücret kavramı, emeğin karşılığı (fiyatı) olarak ekonominin, emeğin geliri olarak sosyal politikanın, iş sözleşmesinin temel unsuru olarak da iş hukukunun alanına girmektedir. Ekonomik, sosyal, kültürel ve politik eğilimlerin etkilediği asgari ücret kavramının tanımı, bu faktörlerin sürekli olarak değişmesi nedeniyle güçleşmektedir. Zira, asgari ücret kavramının içeriğinde; bir yandan işçilerin ihtiyaçları (sosyal), öte yandan da işletmelerin ödeme kapasiteleri (ekonomik) gibi zamana ve yere göre değişen ölçütler bulunmaktadır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve politik yapıların etkisiyle bir ülke için uygun olan asgari ücret tanımı başka bir ülke için farklılaşabilmekte, hatta aynı ülkedeki asgari ücret kavramının içeriği zamanla değişebilmektedir (Kutal, 1969:9).

Asgari ücret uygulamasında gelişmişlik olgusu da belirgin bir rol oynamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde asgari ücret uygulaması yalnızca ücretlerin alt sınırını belirleyen bir mekanizma değil, hükümetlerin önemli bir ekonomi ve sosyal politika aracını da oluşturmaktadır. Bu ülkelerde yürütme organının asgari ücret mekanizması üzerindeki etkisi artmakta ve asgari ücret sistemleri daha müdahaleci bir yapı sergilemektedir. Gelişmiş ülkelerde ise gelişmekte olan ülkelere nazaran asgari ücretin sosyo-ekonomik etkisi daha sınırlıdır (Centel, 1987:180). Bu ülkelerde asgari ücret, endüstriyel demokrasinin ve işçilerin örgütlenme düzeylerindeki gelişmelerin bir sonucu olarak -özellikle Kıta Avrupa'sında- genellikle toplu pazarlık sistemleri ile belirlenmekte ya da en azından toplu pazarlık ile belirlenme ikincil bir yöntem olarak yer almaktadır.

Asgari ücrete ilişkin yaklaşımların farklı boyutlar içermesi, asgari ücret için genel geçerliliği olan standart bir yaklaşım geliştirmeyi zorlaştırmakla birlikte, kavramın niteliği ve amaçları açısından belirli ortak noktaları içinde barındırmaktadır. Bu ortak noktaları, nitelik açısından ücretlerin alt sınırına bir müdahale (zorlayıcılık), amaç açısından ise düşük gelirliilerin korunması olarak ifade etmek mümkündür. Zorlayıcılık niteliği, asgari ücretin altında bir ücretin ödenemeyeceği anlamını taşımaktadır. Asgari ücret tespit yönteminin müdahaleci ya da serbestçi (toplu pazarlık mekanizması) olup olmaması bu ücretin “zorlayıcılık niteliğini” değiştirmemektedir.

Asgari ücretin zorlayıcılık niteliği, literatürdeki tanımlara da geniş ölçüde yansımaktadır. Asgari ücret; “bir yandan (işçiye) insan hüviyeti sebebiyle sosyal bakımdan uygun asgari bir yaşama seviyesi sağlamaya elverişli olan, öte yandan da işverenleri daha düşük ücret ödemekten men eden, mecburi karakter sahip bir ücret” olarak tanımlanmaktadır. Burada asgari ücret, başkasına (işverene) tabi olarak emeğini arz eden ve geçimini bundan sağlayan işçilerin sosyal bakımdan uygun (işçinin ailesi ile birlikte) bir yaşam düzeyi sağlaması için diğer ücret yöntemlerinden farklı, tarafların uymaya mecbur olduğu zorunluluk niteliğine sahip bir ücret olarak görülmektedir (Kutal, 1969:4-6). Bu kavram, “işçiye asgari bir hayat düzeyi sağlamaya yeterli olan ve işverenin bundan daha düşük miktarı ödeyemeyeceği” (Centel, 1987:182) bir ücret olarak da tanımlanmaktadır. Diğer taraftan kavrama sosyal politika aracı olarak yaklaşan ve ücreti verime ve ihtiyaca göre olmak üzere ikiye ayıran görüşe göre; sosyal bir kavram olan “ihtiyaca göre ücret”, üretime katılan emeğin bir bedeli değil, toplumun temelini teşkil eden insan ihtiyaçlarının esas alındığı bir ücrettir (Zaim, 1992:168).

Asgari ücrete ilişkin tanımlamalar, uluslararası belgelerde doğrudan ya da dolaylı olarak yer almaktadır. Nitekim, ILO Anayasası, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa Sosyal Şartı ve diğer belgelerde asgari ücrete ilişkin referans düzenlemeler ve belirlemeler söz konusudur. ILO Anayasasının başlangıç kısmında asgari ücret “yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücret” şeklinde ele alınmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde (m.23/3); “her çalışanın insan haysiyetine uygun olarak kendisi ve ailesinin ihtiyaçlarını karşılayacak bir geliri elde etmesi” temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. Avrupa Sosyal Şartı’nda (m.4/1) ise; “çalışanların kendilerine ve ailelerine saygın bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip oldukları” belirtilerek, asgari ücrete ‘amaç’ yönünden yaklaşmaktadır. Bu kapsamda asgari ücreti; çalışanlara, insan onuruna yaraşır ve içinde yaşadığı toplumda ailesi ile birlikte uygun bir yaşam düzeyini sağlayacak ücret olarak tanımlamak mümkündür.

## **Asgari Ücrete İlişkin Uluslararası Normlar**

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), çalışma hayatına ilişkin uluslararası alanda faaliyette bulunan en önemli kuruluştur. Örgüt, imzalamış olduğu “sözleşme” ve

“tavsiye kararları” ve diğer denetim mekanizmaları aracılığıyla, ilgili ülkelerin uygulamalarını ve mevzuatlarını yönlendirmeye çalışmaktadır. ILO dışında, insan hak ve onuruna uygun bir ücretin güvence altına alınmasını temel insan hakkı olarak kabul eden ve bu alanda çalışmalar yapan bölgesel ve uluslararası örgütler de bulunmaktadır.

## ILO Normları ve Asgari Ücret

ILO, asgari ücret ile ilgili olarak üç sözleşme ve üç tavsiye kararı onaylamıştır. Bunun dışında, yapmış olduğu uluslararası konferanslarla da asgari ücrete ilişkin çalışmalar yapmıştır. İşçilere “yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması” örgütün anayasasında belirtilerek öncelikle ele alınması gereken hususlar arasında kabul edilmiştir. Yine örgütün anayasasında işçilere sağlanacak ücret güvencesi sadece işçiler için bir hak olarak kalmayıp aynı zamanda evrensel ve kalıcı bir barış için de gerekli bir unsur olarak ele alınmaktadır (ILO Anayasası, Başlangıç Bölümü, s.1-2).

ILO, sosyal adaletin sağlanması amacıyla yönelik olarak uluslararası işbirliği ve katılımcılığa dayanan bir yöntem benimsemek suretiyle üye ülkeler için sözleşme (convention) ve tavsiye kararları (recommendation) mekanizmalarıyla etkin olmaya çalışmaktadır. Asgari ücret konusunda ILO üç sözleşme ve üç tavsiye kararı onaylayarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için asgari ücret uygulamasının kapsamını oluşturmaya çalışmıştır. Bu anlamda 1928’de toplanan ILO’nun 11.Çalışma Konferansında, sanayi sektöründe çalışan işçilerin korunmasına yönelik “Asgari Ücreti Belirleme Yöntemi Hakkında” 26 sayılı Sözleşme ve 30 sayılı “Asgari Ücreti Belirleme Yöntemleri” Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. 1951 yılında 34.Çalışma Konferansında “Tarımda Asgari Ücret Tespit Mekanizması Hakkında” 99 Sayılı Sözleşme ve 89 sayılı “Tarım İşçilerinin Asgari Ücretlerinin Tespit Usulleri” Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. Yine asgari ücretlerle ilgili olarak 1970 yılında “Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin” 131 sayılı Sözleşme ve “Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin” 135 sayılı Tavsiye Kararını kabul edilmiştir. Dünyadaki asgari ücret uygulamasına yön vermeyi ve belirli standartlar içerisinde bir sistem oluşturmayı hedefleyen bu üç sözleşme ve tavsiye kararlarını ana hatlarıyla incelemek yerinde olacaktır.

### *Asgari Ücreti Belirleme Yöntemi Sözleşmesi ve Tavsiye Kararı*

ILO’nun 1928 tarihli 11.Çalışma Konferansında kabul edilen 26 sayılı Asgari Ücreti Belirleme Yöntemi Sözleşmesi, 14 Haziran 1930 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 30 sayılı Asgari Ücreti Belirleme Yöntemleri Tavsiye Kararı da aynı toplantıda sözleşme hükümlerinin genişletilmesiyle oluşturulmuştur.

26 sayılı Sözleşme;

- Üye ülkelerde, toplu sözleşme ya da başka bir yolla etkili bir ücret tespiti usulünün bulunmadığı veya ücretlerin istisnai şekilde düşük olduğu işlerde (imalat ve sanayi işlerinde) veya bu işlerin bölümlerinde

(özellikle evde yapılan işlerde) devletin asgari ücret tespit yöntemlerini oluşturması veya bunları muhafaza etmesi (m.1/1),

▪ İlgili ülkenin, oluşturacağı asgari ücret tespit mekanizmasının hangi işlere veya işlerin hangi bölümlerine (özellikle evde yapılan işlerde) uygulanacağına işçi ve işveren görüşünü aldıktan sonra serbestçe karar vermesi (m.2),

▪ Uygulama sürecinde işveren ve işçi temsilcilerine ya da teşekküllerine danışılması ya da bunların tespit mekanizmalarına eşit sayıda katılımının sağlanması (m.3/2(1-2)),

▪ Ferdi ya da toplu sözleşmelerle asgari ücretin altında bir ücret belirlenemeyeceği (m.3/3) konularını düzenlemektedir.

30 sayılı Tavsiye Kararıyla ise, 26 sayılı Sözleşme hükümleri aynen taşınmakla beraber mekanizmanın işlemesine ilişkin daha ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir. Tavsiye Kararında, Sözleşme hükümlerine ilave olarak;

▪ Asgari ücretin belirlenmesinde “eşit işe eşit ücret” ilkesinin önemi vurgulanmakta ve kadınların asgari ücretleri için farklı bir uygulamanın yapılmaması,

▪ Ücret düzeylerinin tespiti için anket yapılması gibi hususlar düzenlenmektedir.

26 sayılı Sözleşme ve 30 sayılı Tavsiye Kararı esas itibarıyla sanayi sektöründe çalışan işçilerin korunması amacını taşımaktadır. Sözleşmede geçen “sanayi” kelimesinin içeriği konusunda uzun tartışmalar yaşanmış ve sonuçta bu deyim “ticari faaliyetleri” de kapsadığı kabul edilmiştir. Öte yandan, asgari ücret uygulaması bakımından özel bir önem taşıyan ticarete konu olan ev sanayiindeki (home working trades) işlerde çalışan işçileri (home workers) de kapsadığı ilk maddede ifade edilmiştir. Dolayısıyla kapsam açısından Sözleşmenin, tarım dışındaki bütün işçilerin asgari ücretlerini belirlemeye yönelik bir düzenleme olduğu görülmektedir. Sözleşmenin uygulanması; ilgili ülkede ya da sektörde etkili bir toplu iş sözleşmesi sisteminin bulunmaması koşuluna bağlanmıştır. İşçilere “sosyal bakımdan uygun bir hayat seviyesinin” toplu iş sözleşmeleri ile sağlandığı ülkeler bu sözleşmenin uygulanmasından sorumlu tutulmamıştır (Kutal, 1969:123).

Diğer taraftan, Sözleşmenin uygulanması için ücretlerin önemli ölçüde düşük bulunması gerekli görülmüştür. Ücret düşüklüğü bütün ülke çapında olabileceği gibi, yalnızca belirli sanayi kollarında da söz konusu olabilecektir. Ancak ücretlerin “önemli ölçüde düşüklüğü” görece bir kavramdır ve ücretlerin normal düzeyine ilişkin uluslararası ölçekte kriter söz konusu değildir. Bu durumda ücretlerin düşüklüğü kavramını ilgili ülkenin ortalama ücret hadlerinden ya da diğer sanayi kollarının ücret düzeylerinden hareketle belirlemek gerekecektir. Asgari ücret tespit mekanizmasının hangi işkollarında uygulanacağı ve sistemin nasıl olacağı konusunda devlet, işçi ve işverenlerin de görüşünü almak koşuluyla serbestiye sahiptir.

26 sayılı Sözleşme, sözleşmeyi kabul eden ülkeler için teorik bir düzlemde ideal bir asgari ücret mekanizması oluşturmaktan çok, “uygulanabilirlik” kaygısından hareketle esnek ve ağır olmayan düzenlemeler getirmiştir. Hatta asgari ücret belirleme zorunluluğu konusunda bile somut bir dayatmaya gitmeden ücret düzeylerinin düşüklüğü konusunda yerel farklılıkları esas alan bir yaklaşım benimsemiştir. Sözleşmenin diğer önemli bir yaklaşımı ise, asgari ücret sisteminin ilk kez oluşturulması ve belirlenmesi sırasında işçi ve işveren ya da onların örgütlerinin katılımını sağlayacak bir sosyal işbirliğini öngörmesidir. Bu yaklaşım, katılımcı demokratik anlayışın ekonomik hayata yansımaları ve alınan kararların uygulanabilirliği için önemli bir mekanizma olan “sosyal diyalog” ortamının doğması açısından önem taşımaktadır.

#### *Asgari Ücret Tespit Mekanizması (Tarım) Sözleşmesi ve Tavsiye Kararı*

26 sayılı Asgari Ücreti Belirleme Yöntemi Sözleşmesi, uygulama açısından tarım işçilerini kapsamamaktaydı. Bu alandaki boşluğu doldurmak için 1951 yılında yapılan ILO'nun 34.Çalışma Konferansında Tarımda Asgari Ücret Tespit Mekanizması Hakkında 99 sayılı Sözleşme ve 89 sayılı Tarım İşçilerinin Asgari Ücretlerinin Tespit Usulleri Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. 99 sayılı Sözleşme, 26 sayılı Sözleşmede düzenlenen işçi ve işverenlere ya da onların teşekküllerine danışma sistemini aynen kabul etmiş (m.1/2), ayrıca tarımda asgari ücretlerin belirlenmesine ilişkin bir takım yenilikler getirmiştir. Bu kapsamda;

- İşçi ve işverenler ile yapılacak danışma işleminde “en fazla temsil gücüne sahip” teşekkülün muhatap alınması (m.1/2),
- Tarım iş piyasasında yaygın olarak uygulanan bir ücret ödemesi sistemi olan ücretin bir kısmının “aynı” olarak (yani para yerine o değerde bir mal ya da benzeri bir şey ile) ödenmesinin uygun veya teamülden olduğu hallerde buna imkan verilmesi (m.2/1),
- Asgari ücret uygulanmasında, fikri ve bedeni kabiliyetleri itibariyle geri olan işçilere daha düşük asgari ücret ödenebilmesi (m.3/5),
- Tarımsal işletmelerde gereği halinde “yardımcı aile fertleri”nin kapsam dışı tutulabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı konuyu düzenleyen 89 sayılı Tavsiye Kararında da, esas olarak 99 sayılı Sözleşme hükümleri belirtildikten sonra asgari ücret tespiti konusunda gerekli verilerin sağlanması amacıyla anketlerin yapılması ve gelişmelere göre asgari ücretlerin belirli aralıklarla gözden geçirilmesi düzenlenmektedir.

Genel olarak 99 sayılı Sözleşme ve 89 sayılı Tavsiye Kararı, 26 sayılı Sözleşmede olduğu gibi “uygulanabilirlik” kriterini ön planda tutmuş ve ülkelerin mevcut sosyo-ekonomik olgularını dışlamamıştır. Zira, söz konusu sözleşme ve kararlarda tarımsal faaliyetlerdeki ücret ödeme, istihdam koşulları, aile yapısı dikkate alınmakta ve normal çalışma kapasitesine sahip olanların istihdamını daraltmamak için istisnai (daha az düzeyde) asgari ücret belirlenmesine imkan tanınmaktadır. Bu nitelik birçok ülkede tarımsal işgücü için farklı (daha düşük) asgari ücretlerin belirlenmesine imkan tanımıştır.

*Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin Sözleşme ve Tavsiye Kararı*

ILO 1970 yılında “Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin” 131 sayılı Sözleşme ve “Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin” 135 sayılı Tavsiye Kararını kabul edilmiştir. 131 sayılı Sözleşme, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok düşük ücret alan işçilerin korunmasını sağlamak amacıyla kabul edilmiş ve sözleşmeye üye ülkelerden başlıca şu hususlara uymaları hükme bağlanmıştır;

- Bütün ücretlileri içeren bir asgari ücret sisteminin kurulması (m.1/1),
- Belirlenecek asgari ücretlerin kanun kadar güçlü olmasının sağlanması ve asgari ücret düzenlemelerine uymayanlara çeşitli cezai yaptırımların uygulanması (m.2/1),
- Asgari ücret tespitinde ilgili ülkenin genel ücret seviyesi, yaşam standartları, işçinin ailesi, kalkınma ve istihdam durumlarının dikkate alınması (m.3).
- Gerek asgari ücret mekanizmasının kurulmasında, gerekse yürütülmesinde sosyal tarafların ve onların temsilcilerinin katılımının sağlanması (m.1/2, m.4/3).

Bu hükümlerden hareketle 131 sayılı Sözleşmenin başlıca iki önemli hususa vurgu yaptığı görülmektedir. Birincisi; üye ülkeden bütün ücretlileri kapsayacak bir asgari ücret sisteminin kurulmasının istenmesi; ikincisi ise, asgari ücret tespitinde ekonomik koşulların dikkate alınmasıdır. Böylece asgari ücret mekanizmasının ekonomik etkilerinin olası olumsuzluklarının önlenmesi amaçlanmıştır. Her iki amacın gerçekleştirilmesinde de üçlü danışma sistemi önerilmektedir. Diğer taraftan, asgari ücret tartışmalarında önemli bir yere sahip olan “işçi ihtiyaçlarının” içeriği konusunda önemli bir yönlendirme de bulunmaktadır. Bu anlamda Sözleşmenin 3’üncü maddesi “asgari ücretin belirlenmesinde işçilerin ve ailelerinin gereksinmelerinin” birlikte ele alınmasını düzenlemektedir.

Aynı konuda düzenlenen 135 sayılı Tavsiye Kararında, 131 sayılı Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına ilişkin daha ayrıntılı düzenlemeler yapılmış ve “asgari ücret belirleme yöntemleri” belirtilmiştir (m.6). Tavsiye Kararı, asgari ücret tespit yöntemleri konusunda oldukça esnek düzenlemeler getirmekte ve çeşitli yöntemlerle ücretlerin belirlenebileceği öngörülmektedir. Çünkü ILO’nun amacı, belirli bir yöntemin uygulanmasını istemek yerine, sosyal tarafların katılımının sağlanması koşuluyla, ülkelerin sosyal, hukuki ve ekonomik koşullarını da dikkate alan asgari ücret mekanizmalarının kurulmasını sağlamaktır.

## **Asgari Ücrete İlişkin Diğer Uluslararası Belgeler**

ILO, asgari ücret konusunda ülkelerin çalışma mevzuatlarını ve uygulamalarını belirli bir standarda kavuşturma ve birbirleriyle uyumlaştırma çalışmalarını yürütme konusunda en önemli kuruluş olmakla birlikte, tek uluslararası yapı değildir.

Evrensel ve bölgesel nitelik taşıyan belgelerde, başta adil bir ücret hakkı olmak üzere, asgari ücret konusunda çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Bu kapsamda, Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından yayınlanan “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” ve “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi” ile Avrupa Konseyince çıkarılan “Avrupa Sosyal Şartı” belirtilebilir.

10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannameinde, terim olarak asgari ücret yer almamakla birlikte “çalışan herkesin adil ve kendisi ve ailesinin insanlık onuruna yetecek bir ücret alma hakkına sahip” olduğu vurgulanmıştır (m.23). Bu kapsamda devlete, çalışana ve ailesine insanlık onuruna uygun bir yaşam düzeyini sağlayacak bir ücreti elde etme konusunda gerekli önlemleri alma görevi verilmiştir. Yine Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Üzerine Uluslararası Sözleşmede, “bütün işçilere sağlanan asgari ücretin kendisine ve ailesine iyi bir yaşam düzeyini sağlayacak asgari ücretin verilmesi” gerekliliği belirtilmiş,<sup>1</sup> devlete gerekli tedbirleri alma konusunda tavsiyede bulunulmuştur.

Bölgesel düzeyde imzalanan sözleşmelerde de işçilere uygun bir yaşam standardı sağlanması üzerinde durulmuştur. Bunların başında gelen, Avrupa Sosyal Şartında, “tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine yeterli bir yaşam düzeyi sağlamak için adil bir ücret alma hakkı” güvence altına alınmıştır<sup>2</sup>. Söz konusu Şart'ta adil ücret, “çalışanların kendilerine ve ailelerine saygın bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret” olarak tanımlanmaktadır (m.4/1).

Görülmektedir ki, çok sayıda belgede temelde bütün çalışanlara (işçiler ve diğer çalışanlara) adil bir ücret verilmesini ve bu ücretin onların ve ailelerinin yaşamlarını insanlık onuruna yaraşır bir ölçüde sürdürmesine yetmesi gerektiğini belirtmektedir.

## **Asgari Ücrete İlişkin Uluslararası Normların Ortak Özellikleri**

Asgari ücret uygulamasının evrensel bir nitelik kazanmasında, sosyal ve ekonomik yaklaşımlardaki gelişmelerle birlikte uluslararası ve bölgesel nitelikteki kuruluşların önemli katkıları olmuştur. Nitekim, özel olarak ILO'nun asgari ücret konusundaki sözleşme ve tavsiye kararları ile diğer uluslararası belgelerde düzenlenen insan hakları niteliğindeki çerçeve hükümler, asgari ücreti tarihsel süreç içinde uluslararası bir sosyal politika aracı haline dönüştürmüştür. Bu açıdan, asgari ücretin önemi, kapsamı, kriterleri ve belirleme yöntemleri konusunda genel bir yaklaşım ve çerçeveden bahsedilebilecektir.

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler, **Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)**, New York, 16 Aralık 1966 (Yürürlük Tarihi: 3 Ocak 1976), Article 7 (Bkz: Akıllıoğlu:200).

<sup>2</sup> Avrupa Konseyi, **Avrupa Sosyal Şartı Anlaşması (1961)**, Bölüm 1/4 (Bkz: Akıllıoğlu:89).



### *Önemi*

ILO ve diğer uluslararası normlarda, evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adaletin sağlanmasıyla oluşacağı vurgulanarak, yeterli yaşam standartlarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınmasının sosyal adaletin gerçekleşmesinde önemli bir unsur olduğu belirtilmiştir. Çalışan herkesin kendisi ve ailesi ile birlikte insanlık onuruna yaraşır bir geliri elde etme hakkına sahip olduğu hemen hemen bütün belgelerde ifade edilmiştir. Böylelikle, insan olmak ve insanca yaşamak ile asgari ücret arasında ciddi bir bağ kurulmuştur.

### *Kapsamı*

Asgari ücretin kapsamına ilişkin önemli düzenlemeler ILO'nun 26, 99 ve 131 sayılı Sözleşmeleri ile 30, 89 ve 135 sayılı Tavsiye Kararlarında yer almıştır. 26 sayılı Sözleşme, sanayi ve ticaret işleri ve işyerlerini; 99 sayılı Sözleşme, tarım işyerleri ve işlerini; 131 sayılı Sözleşme ise, bütün ücretli çalışanların asgari ücret kapsamına alınmasını düzenlemektedir. Bu düzenlemelerle asgari ücret uygulamasının zorunlu istisnalar dışında bütün işçileri kapsamaması amaçlanmaktadır.

### *Temel Kriterler*

Asgari ücretin tespitinde esas alınacak kriterlerde sosyo-ekonomik bir yaklaşım söz konusudur. Öncelikle asgari ücretin sosyal niteliği ön planda tutularak, işçinin ve ailesinin ihtiyaçlarının dikkate alınması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Diğer taraftan ülkenin ekonomik kalkınma düzeyi, üretim ve istihdam düzeyi gibi koşulların da dikkate alınması önemli bir değişken olarak görülmektedir.

### *Tespit Yöntemi*

ILO sözleşmeleri, asgari ücret tespit yöntemleri konusunda belirli hususların sağlanması koşuluyla ilgili ülkelere geniş bir serbesti tanımaktadır. 135 sayılı Gelişmekte Olan Ülkelerde Asgari Ücret Tespitine İlişkin Tavsiye Kararında bu yöntemler; asgari ücretin yasalarca tespiti, yürütme organı tarafından tespit, ücret kurulları ve ücret konseyleri tarafından tespit, iş mahkemeleri kararları ile tespit, hakem kararlarıyla tespit, toplu pazarlık yoluyla tespit şeklinde sıralanmaktadır. Amaç asgari ücretin tespit edilmesi olduğu için hemen hemen bütün tespit yöntemleri meşru sayılmıştır. Ancak, tespit yöntemlerinin oluşturulması ve tespitlerin yapılması konusundaki esneklik sosyal taraflara danışma ve bunların katılımı koşuluna bağlanmıştır. Danışma ve katılımın kapsamı;

- İşçi, işveren temsilcileri ya da varsa teşekküllerine ve meslekleri veya görevleri itibarıyla uzman kişilere danışılması ve,
- İlgili işçi ve işverenler, ulusal mevzuatların tespit edeceği şekilde ve ölçüde fakat eşit sayıda ve eşit koşullarda mekanizmaya katılmaları (26 sayılı Sözleşme m.2-3/2; 99 sayılı Sözleşme m.3/2-3; 131 sayılı Sözleşme m.4/3) şeklinde ele alınmıştır.

## Asgari Ücret Tespit Sürecine Sosyal Tarafların Katılımı

Asgari ücret mekanizmasının bir ülkede ilk kez kurulması, mevcut mekanizmaya ilişkin yeni bir düzenleme yapılması veya fiili olarak asgari ücretlerin belirlenmesi sürecinde, işçi ve işverenlerin görüşlerinin veya doğrudan katılımlarının sağlanması, sosyal barış ve çalışma hayatında uzlaşmanın sağlanması açısından önemlidir. Günümüzde, çeşitli yöntemlerle sosyal sorunların çözümünde sorunun tarafı olan bütün birimlerin katıldığı çeşitli kurumsal yapılar bulunmaktadır. Asgari ücret konusunda ise bu yapı tarafların asgari ücret mekanizmaları içinde temsil edilmesi ya da görüşlerinin kararlara yansıtılması ile sağlanmaktadır.

### Danışma ve Katılımın Önemi

Asgari ücret sistemlerinin oluşturulmasında, sistemin işleminde ve kararların alınması sürecinde tarafların (işçi-işveren) sürece dahil edilmesinin birçok pratik faydası bulunmaktadır. Bunlar;

- Belirlenen asgari ücret yöntemi, meşruluğunu güçlü bir tabandan alacaktır.
  - Toplumsal ve iş barışının sağlanmasında önemli bir işlev üstlenecektir.
  - Taraflar kararlar üzerinde kendi doğrularını ve görüşlerini yansıtmaya olanağına kavuşacaklardır.
  - Kararların alınmasında farklı veri kaynaklarının tartışılması ve eleştirilerek kararların alınması, sistemi sürekli olarak yenileyecektir.
  - Alınan kararların kabul edilebilirlik ve uygulanabilirlik derecesi artacaktır.
- Taraflar karşı çıkmış olsalar bile, kendilerinin de katıldığı bir yapıda alınan kararlara daha sıcak yaklaşacaklardır.

### Danışma ve Katılımın Niteliği ve Karar Sürecine Etkisi

Asgari ücret belirleme sürecinde, “sosyal taraflara danışma” ve “sosyal tarafların katılımı” birbirinden ayrılmaktadır. Danışma, bir ülkede asgari ücret sisteminin ilk kez kurulması ya da kararların alınmasında sosyal tarafların görüşlerinin alınmasıdır. Yani, sürece doğrudan bir müdahaleden çok, alınan kararlar üzerinde dolaylı bir etkide bulunmaktadır. Katılım ise, belirlenen ya da tavsiye edilen asgari ücret kararları üzerinde doğrudan etkili olan (oy sahibi olan) bir yapıyı ifade etmektedir (ILO, 1992:65-66). Ancak, gerek danışma gerekse katılım sosyal tarafların sistemler üzerindeki etkileri nedeniyle konumuz açısından birbirine yakın nitelik göstermektedir. Katılım ve danışmaya konu olacak kişiler esas olarak işçi ve işveren olmakla birlikte, bu iki grubun uzlaşmasının çok zor olması nedeniyle, uygulamada danışma ve katılımlarda belirli bir görüşün ortaya çıkmasını sağlamak için sisteme bir üçüncü katılımcı dahil edilmektedir. Bunlar daha çok hükümetin endüstri ilişkileri konusundaki birimlerinden ya da endüstri ilişkileri sahasında uzman

bağımsız kişilerden oluşmaktadır. Böylece katılım ve danışma açısından sosyal taraflar işçi, işveren ve bağımsız kişilerden oluşmaktadır.

Asgari ücret kurullarına sosyal tarafların katılımının sağlanması kadar bu katılımın niteliği de büyük önem taşımaktadır. Zira alınan kararların etkinliği bu sürece dahil olan tarafların nitelikleri ve temsil güçleriyle doğru orantılı olarak değişmektedir. Çalışma yaşamı üzerindeki düzenlemeleri ile etkili olan ILO, çeşitli sözleşme ve tavsiyelerinde bu konuda önemli standartlar getirmiştir. 26 sayılı Sözleşmede, *asgari ücret tespit usullerinin uygulanmasından önce işçi ve işveren temsilcilerine danışılması istenmekte ve ilgili işveren ve işçilerin ulusal mevzuatın belirleyeceği şekilde ve ölçüde fakat her halde eşit sayıda ve koşullarda asgari ücret tespit yönteminin uygulanmasına katılmaları* (m.3/2) öngörülmektedir. 30 sayılı Tavsiye Kararında da, *işçilerin ve işverenlerin, asgari ücret kararlarına eşit sayıda ya da eşit oy gücünde katılmalarının sağlanması ve işçi ve işveren temsilcilerinin seçiminde özgür olması gerektiği*” belirtilmektedir (m.2/a). Yine 131 sayılı Sözleşmede, danışma ve katılım konusunda çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır (m.4/2-4/3-a,b).

## Asgari Ücret Tespit Yöntemleri

Asgari ücretlerin belirlenmesi konusunda çeşitli yöntemlerin belirtildiği ILO'nun 135 sayılı Tavsiye Kararında belirgin bir yöntem üzerinde durulmamış, kapsam olabildiğince geniş tutulmuştur. Tavsiye Kararında (m.6) asgari ücret tespit yöntemleri şu şekilde sıralanmıştır;

- Asgari ücretin yasalarca tespiti,
- Yürütme organları tarafından tespit,
- Ücret kurulları ve ücret konseyleri tarafından tespit,
- İş mahkemesi kararlarıyla tespit,
- Hakem kararlarıyla tespit,
- Toplu pazarlık ile tespit.

Yapılan bu ayırım; asgari ücreti belirleyen karar sürecinin nasıl gerçekleştiği ve kararların alınmasında hangi gücün etkin olduğuna dayanmaktadır. Bu kapsamda, asgari ücret tespit mekanizmaları konusunda 135 sayılı Tavsiye Kararında belirtilen yöntemlerden hareketle, asgari ücretin belirlenmesi “müdahaleci yöntemlerle”, “bağımsız organlarca” ve “toplu pazarlık sistemleriyle” olmak üzere üç şekilde belirlendiği görülmektedir.

Müdahaleci sistemlerde, sosyal tarafların katılımı sınırlı ya da dolaylı olarak gerçekleşmekte, asgari ücret yasama organınca ya da hükümet tarafından belirlenmektedir. Bağımsız organlarca yürütülen sistemlerde, asgari ücret işçi, işveren ve bağımsız üyelerin katılımıyla oluşan ücret kurulları, ücret konseyleri ya da benzeri yapıdaki diğer organlarca yönetsel mekanizmaların doğrudan bir müdahalesine muhatap olmadan belirlenmektedir. Toplu pazarlık sisteminde ise, asgari ücret genellikle işçi sendikalarının işverenler ya da işveren sendikaları ile yapmış oldukları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Ancak yapılan bu

ayırımın sınırlarının kesin olarak çizilmesi oldukça güçtür. Zira, bir sistem diğer sistemlerin özelliklerini de aynı anda bünyesinde barındırabilmekte ya da bir ülkede birden fazla yöntemle asgari ücret belirlenebilmektedir. Buna karşın, yapılan bu sınıflandırmada asgari ücretin belirlenmesi ve yenilenmesi sürecinin yapısı ve alınan kararlarda sosyal tarafların etkinliği temel dayanak oluşturmaktadır.

## **Asgari Ücretin Müdahaleci Yöntemlerle Belirlenmesi**

Asgari ücret düşüncesinin niteliğinden hareketle “müdahale ücreti” olma karakteri ağır basmaktadır. Bunun nedenlerini biraz da asgari ücretin uygulandığı alanlardaki çeşitli yapılarda aramak gerekmektedir. Bu yapılar genel olarak, ülkelerin gelişme düzeyleri ve hakim faaliyet alanları, örgütlenme düzeyleri ve toplu pazarlık sistemleri ile ülkelerin ekonomi-politik tercihleridir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde hakim ekonomik yapının tarıma dayandığı bir gerçekliktir. Tarımsal iş piyasalarındaki dağınıklık ve istihdam koşulları buralardaki işçilerin düşük ücretlerde çalışmaya razı olmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu yapı aynı zamanda bu işçilerin örgütlenme düzeylerinin de düşük kalmasına neden olmaktadır (Kutal, 1969:68). Böyle bir ortamda asgari ücretlerin kamu otoritelerince tek taraflı olarak belirlenmesi bir zorunluluk haline gelmektedir. Gelişmiş sanayi ülkelerinin bir kısmında toplu pazarlık mekanizmalarıyla asgari ücret tespiti yapılabilirken hükümetlerin bazıları da asgari ücretin ekonomik etkilerini sınırlandırmak gerekçesiyle bu yetkiyi ellerinde bulundurmak istemektedirler.

### *Asgari Ücretin Yasayla Belirlenmesi*

Asgari ücretin yasa ile belirlenmesi, asgari ücreti tespit görevinin yasama organına verilmesi durumudur (ILO, 1992:31). Belirtilmelidir ki, yasal asgari ücret ile asgari ücretin yasa ile belirlenmesi farklı kavramlardır. Yasal asgari ücret, uygulamanın dayanağını kanundan aldığı ve sistemin esaslarının çoğu kez bu düzenlemelerle belirlendiği anlamına gelmektedir. Bu anlamda, bir ülkedeki asgari ücret sistemi dayanağını anayasa, yasa ya da diğer mevzuat hükümlerinden almakta ise hangi sistem olursa olsun yasal asgari ücret sisteminden bahsedilebilecektir. Asgari ücretin yasalarca belirlenmesi ise, mekanizmanın yasama organı tarafından yürütüldüğü anlamına gelmektedir.

Asgari ücretin yasayla belirlenmesi yöntemi, politik ve subjektif değerlendirmelerin olabileceği endişelerinden dolayı eleştirilmektedir. Ayrıca, asgari ücretin ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak, sürekli ve düzenli bir şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir; bu nedenden dolayı yasayla asgari ücretlerin tespiti, yavaş ve katı bir sistem olarak değerlendirilmektedir.

Uygulamada, asgari ücretlerin yasayla tespit edilmesi yöntemi ulusal düzeyde olabildiği gibi, çoğu kez daha dar kapsamlı olarak ya da geçici uygulamalar için de kullanılmaktadır.

Asgari ücretin yasa ile belirlenmesi en yaygın olarak Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) uygulanmaktadır. Bu ülkede federal düzeyde asgari ücretler ilk

defa 1938 tarihinde FLSA (Fair Labor Standart Act)'nın yasallaşması ile başlamış ve her bir tespit için ayrı bir kanun çıkarılarak günümüze kadar sürdürülmüştür. Ancak, bu ülkede her bir eyalet federal asgari ücret düzeyinden az ya da daha fazla olmak üzere asgari ücret belirleme yetkisine sahiptir. 34 eyalet ve Guam'da asgari ücretler yalnızca 'yasa' ile belirlenmektedir (ILO, 1992:31). Washington (District of Columbia) Portoriko ve Virjin Adalarında diğer yöntemlerle birlikte asgari ücret yasalarca da belirlenmektedir.

Asgari ücretlerin genel bir kanunla belirlenmesi sistemi; sürecin uzun olması ve asgari ücret belirlenmesinde ciddi gecikmelerin ortaya çıkabilmesi, siyasi mekanizmalardaki çeşitli çatışmaların bu süreci olumsuz etkileyebilmesi ve bir kanun olduğu için niteliği gereği uygulanmasında gerekli esnekliklere sahip olmamasından dolayı eleştirilmektedir. Ancak, asgari ücretlerin ekonomik hayattaki gelişmelere bağlı olarak, belirli aralıklarla gözden geçirilmesi de bir zorunluluktur. Ne var ki, asgari ücretlerin bir yasa ile belirlenmesi sistemlerinde bu sürecin gereğinden fazla uzayabilmesi asgari ücret korumasındakiler için önemli ekonomik kayıplara neden olabilmektedir (Kutal, 1969:76).

#### *Asgari Ücretin Yargı Kararları ve Barışçı Yöntemlerle Belirlenmesi*

Çalışma hayatında fazla çatışmaların ve çekişmelerin istenmediği ülkelerde, ortaya çıkan sorunları çözmek için oluşturulmuş mahkeme, hakem ve arabuluculuk mekanizmaları ile asgari ücretler belirlenmektedir. Genellikle toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü için oluşturulan bu mekanizmalar ile asgari ücretlerin belirlenmesi içerik olarak yeterli olmamaktadır. Gerçekten, tahkim kurulları ve arabuluculuk sistemi, kuruluş ve işleyiş amaçları ve imkanları bakımından asgari ücretlerin belirlenmesinde bütün bilgileri toplamak ve değerlendirmek imkanından yoksundur (Kutal, 1969:69). Zira, asgari ücret belirleme işlevi, sadece belirli bir anlaşmazlık noktasını sonuca bağlamak ya da belirli bir ücret üzerinde tarafların anlaşmasını sağlamakla sınırlı kalmamakta, sosyal ve ekonomik göstergelerin titizlikle incelendiği sürekli ve katılımcı bir yapıya da kapsamaktadır. Daha çok Avustralya'da yaygınlık bulan bu sistemler, toplu pazarlığın gelişmesini de önlemektedir.

Avustralya Endüstri İlişkileri Komisyonu, Avustralya'da asgari ücret belirleme işlemlerinden federal düzeyde sorunlu organ olup, kararları merkezi bir süreç sonunda almaktadır. Komisyon, bütün ekonomide uygulanacak asgari ücretleri arabuluculuk ve tahkim yoluyla belirlemektedir. Arabuluculuk/uzlaştırma yöntemi; Avustralya Endüstri İlişkileri Komisyonunun başkanlığında işçi ve işveren temsilcilerinin toplanarak temel ücret kararlarını verdikleri bir sistemdir. Taraflar belirli bir oran üzerinde anlaşılırsa bir rapor (memorandum) hazırlayarak komisyonun onayına sunmakta ve kararın uygulanmasını bu komisyondan talep etmektedirler. Arabuluculuk süreci sonunda taraflar arasında bir anlaşma sağlanamaz ise, Komisyon, asgari ücretleri tahkim yoluyla belirleyebildiği gibi sorunun çözümünü yerel kurullara da havale edebilmektedir. Bu Komisyonun

vermiş olduğu asgari ücret kararları, eyalet yasaları ya da aynı konuda eyalet mekanizmalarının vermiş olduğu kararların üzerindedir. Eyaletler düzeyindeki asgari ücret kararları genellikle mahkemelerce verilmektedir. New South Wales’de, “Endüstri Komisyonu” bu konuda en yüksek organ olarak görev yapmakta, verilmiş olan diğer arabulucu ve mahkeme kararlarını inceleyerek işçilere ödenecek ücretleri ve istisnaları belirlemektedir. Yine, Quesland’da asgari ücretler, öncelikle arabuluculuk ve tahkim sistemleri ile belirlenmektedir. Avustralya’nın diğer eyaletlerinde de hemen hemen benzer sistemler geçerlidir (ILO, 1992:42-44).

## Asgari Ücretin Yönetsel Organlarca Belirlenmesi

Bu sistem, asgari ücretlerin belirlenmesi sürecindeki nihai kararların yönetsel organlarca alındığı uygulamalardır. Bu yöntemin uygulanmasında genellikle üç farklı uygulama görülmektedir. Birinci durumda asgari ücretlerin belirlenmesinde hükümetler ya da ilgili bakanlık tek yetkilidir. İkinci durumda, asgari ücret kararlarını hükümet ya da ilgili bakanlık, sosyal tarafların oluşturduğu komisyon, konsey ya da kurulların görüşlerini almak suretiyle vermektedir. Üçüncü durumda ise, sosyal tarafların etkinliği çok daha belirgin olarak kendisini göstermekte, hükümet ve ilgili bakanlık ilgili organlarca alınan kararlara çoğunlukla uymaktadır.

### *Hükümetin Asgari Ücretleri Doğrudan Belirlemesi*

Asgari ücretlerin belirlenmesinde hükümetin ya da ilgili bakanın herhangi bir organa danışma zorunluluğunun bulunmadığı uygulamalardır. Bu yöntem, bazı Afrika ülkeleri ve Çin dışında çok yaygın olarak kullanılmamakta, ancak genel asgari ücret sisteminin dışında kalan ve korunması gereken bazı işçilerin asgari ücret koruması elde etmeleri için diğer yöntemlerle birlikte uygulanmaktadır.

Kanada’da federal düzeyde ve Ontario eyaletinde asgari ücretler, hükümet kararları ile belirlenebilmektedir. Cezayir’de ulusal asgari ücret yalnızca yürütme organı tarafından belirlenmektedir. Arjantin’de hükümet, tarım işçilerinin, 14-18 yaş arası istihdam edilenlerin ve ev sanayi işçilerinin (home working) asgari ücretlerinin belirlenmesinden sorumlu iken, ev hizmetlerinde çalışanların (domestic workers) asgari ücretlerinin belirlenmesi konusunda Bakanlık tek yetkili organdır. Angola, Çin, Ekvator Ginesi, Mozambik, Katar ve Singapur’da asgari ücretler yalnızca hükümet tarafından belirlenir. Finlandiya, Kolombiya ve Sri Lanka’da hükümet asgari ücretin uygulanmadığı ve genel asgari ücret uygulamasının kapsamı dışında kalan işçiler (büro işçileri, mağaza işçileri, ev hizmetlerinde çalışanlar) ya da toplu pazarlık kapsamı dışında kalan işçiler için hükümet asgari ücretleri belirlemekle görevlidir. Japonya’da çok düşük ücretlerin ödendiği durumlarda Çalışma Bakanı diğer görevli komite ve konseylerinin konuya ilişkin kararlarından sonra, bu işçiler için asgari ücret belirleyebilmektedir. Almanya’da asgari ücretler, toplu pazarlıkla belirlenmekle birlikte, toplu pazarlığın kapsamadığı yerlerdeki istihdam ve ücret koşullarını belirlemek üzere Federal Çalışma Bakanı ilgili bir komite oluşturmaya yetkilidir. Panama, Portekiz, Suudi Arabistan, Gana, Guyana ve Hindistan’da

hükümet üçlü yapıdaki Ulusal Asgari Ücret Komitesinin tavsiyesini aldıktan sonra asgari ücretleri belirleyebilmektedir. Hollanda'da, tüzel kişiliğe sahip olan işçi ve işveren örgütlerinin istekleri halinde, hükümet, özel kategorilerdeki işçiler için asgari ücretleri belirleyebilmektedir. Bu ücretler, belirli koşullar altında yürürlükteki yasal asgari ücretlerin altında olabilmektedir (ILO, 1992:32).

#### *Asgari Ücretin Belirlenmesinde Hükümetin Danışma Zorunluluğu*

Bu yöntemde, asgari ücretlerin belirlenmesinde hükümet nihai karar mekanizması olmakla birlikte, üçlü yapıda oluşturulmuş organlara (konsey, komisyon ya da kurullara) danışmak ve onların görüşlerini almak zorundadır. Üçlü yapıdaki organların etkinliği, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde (Fransa, Hollanda, Portekiz, İspanya gibi) üçlü yapıdaki organların etkinliği çok fazla iken, az gelişmiş ülkelerde (Benin, Zaire, Gine, Ruanda) ise çok daha sınırlı bir etkinliğe sahiptirler (ILO, 1992:37-38).

#### *Fransa*

Gelişmiş ülkeler arasında en kapsamlı asgari ücret uygulamasına sahip olan Fransa'da, asgari ücret uygulaması 1899 tarihli Kararnameye (Decrets Millerand-1899) dayanmaktadır. Kararname, sefalet içerisinde yaşayan işçilerin ücretlerinin normal seviyeye çıkartılmasını amaçlamaktadır. 1915 yılında ev sanayiinde çalışan kadın işçilerin asgari ücretlerini tespit eden Kanun ilk ciddi hukuki düzenleme olmuştur. İkinci Dünya Savaşı yıllarında toplu pazarlık mekanizmaları işlerliğini yitirmiş ve ekonomideki bütün ücretler otoriter nitelikteki uygulamalar ile belirlenmeye başlanmıştır. 1950 tarihli Kanun ile otoriter ücret belirlenmesine son verilerek toplu pazarlık sistemine geri dönmüş, asgari ücretlerin ulusal düzeyde bütün meslek ve işkollarını kapsamaya öngörülmüştür (Kutal, 1969:106-109).

Ulusal düzeyde yapılan artışların ortalama ücret artışlarının çok gerisinde kalması ve bu ücretin alım gücünün sürekli zayıflaması nedeniyle "Asgari Büyüme Ücreti (SMIC)" esas alınmaya başlanmıştır. 1970 yılında yürürlüğe giren sistemin amacı, "düşük ücretlilerin satın alma güçlerini korumayı garanti etmek" olarak belirlenmiştir. SMIC'deki düzenleme Tüketici Fiyat Endeksleri ve mavi yakalı ücretlerdeki artışa bağlı olarak asgari ücretlerin otomatik olarak artmasını öngörmesine karşın, uygulamada asgari ücretlerin hükümet tarafından belirlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Abowd, 1997:5). Ancak; hükümet, asgari ücretleri belirlemeden önce Ulusal Toplu Pazarlık Komisyonunun (La Commission Superieure Des Convention Collective) görüşünü almak zorundadır. Sürekli genel bir danışma organı olan bu komisyon; 16 işçi, 16 işveren, üç aile birlikleri ve üç devlet temsilcisinden (Çalışma Bakanı, Ekonomi Bakanı ve Devlet Konseyinin Sosyal Bölüm Başkanı) oluşmaktadır (Starr, 1981:64). Hükümet, ilgili komisyonun görüşünü aldıktan sonra, "asgari büyüme ücreti" belirlenmektedir.

Fransa'nın asgari ücret uygulaması, dünyada en geniş kapsama sahip olması ve gençler için çok az farklılaştırmaya gitmesi nedeniyle 1990'lı yıllarda ortaya çıkan genç işsizlik artışının bu uygulamanın niteliğinden kaynaklandığı şeklindeki

eleştirilere muhatap olmuştur. Genç işsizliğinin ortadan kaldırılması için yüksek asgari ücretlerin düşürülmesi ve gençler için asgari ücretin farklılaştırılması (azaltılması) için bazı ekonomistler, işveren örgütleri ve liberal eğilimli politikacılar yoğun baskı yapmışlardır. Bu kapsamda, ülkenin önemli bir işveren örgütü olan CNPF, SMIC'deki artışların diğer sosyal ödemelerle birlikte ele alındığında oldukça yüksek olduğunu ve özellikle gençler için daha esnek olması gerektiğini öne sürmüşlerdir. OECD raporlarında da dile getirilen aynı yaklaşımlar Fransız hükümeti tarafından reddedilmiştir (ILO, 1992:18-19).

#### *Hollanda*

Hollanda'da asgari ücret uygulaması, 1968 tarihli Asgari Ücret ve Asgari Tatil Ödenekleri Yasasına (Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act) dayanmaktadır. Bu ülkede asgari ücretler hükümet tarafından düzenli olarak belirlenmektedir. Yasal düzenlemeye göre, çarıklar ve ev işçileri (domestic workers) dışındaki bütün işçiler asgari ücretin kapsamı içindedirler. Ev işçilerinin de asgari ücretin kapsamına alınması konusunda yasal düzenleme yapılmaktadır.

Hollanda, genç işçiler için ayrı bir asgari ücret uygulamasını ilk uygulayan ülke olup, bu konuda oldukça geniş bir farklılaşma vardır. 1974 yılında Hükümet, 15-22 yaşlar için farklı asgari ücretler belirlemiş, 1970 ve 1980'li yıllarda genç işsizlikteki önemli artışlar karşısında, genç asgari ücretlerin yetişkinlere oranını sürekli azaltmıştır. Örneğin 20 yaş ve altındakilerin asgari ücretlerinin yetişkin işçilerin asgari ücretlerine oranı, 1980 yılında yüzde 77.5 iken, 1981'de yüzde 70'e ve 1983'te yüzde 61.5'e kadar düşürülmüştür (Ghellab, 1998:45). Bu uygulamaların amacı gençlerin istihdam olanaklarını artırmak ve erken okuldan ayrılmalarının önüne geçmektir. Asgari ücret ayarlamaları konusunda sistemin daha da esnekleşmesi gereği tartışılmış ve 1992 yılında asgari ücretler, esas olarak ortalama ücret artışlarıyla ilişkilendirilerek daha esnek bir yapıya dönüştürülmüştür. Gerek özel sektör gerekse kamu sektörü için yapılan toplu sözleşmelerin gelişimini dikkate alan bir endeksleme geliştirilmiş olmasına karşın, uygulamada birçok sorunla karşılaşmıştır. Bu nedenle, hükümet Sosyal ve Ekonomik Konsey'in görüşünü alarak asgari ücretleri belirleme yoluna gitmiştir. Ancak burada hükümet, Konseyin kararlarını uygulama konusunda özgürdür. Yasaya (Linkage Law) göre hükümet, Ekonomik ve Sosyal Konseyin tavsiyesini aldıktan sonra asgari ücret belirlemeye yetkilidir. Yasal asgari ücretler toplu sözleşmelerle iyileştirilebilir ve Bakanlık karar ile de teşmil edilebilir. Diğer taraftan Hollanda sosyal güvenlik sistemi ile asgari ücret sistemi ilişkilendirilmiştir. Yapılacak tahsisatlar, tazminatlar vb. ödemeler uygulanan asgari ücretin belirli oranları olarak düzenlenmiştir (Ghellab, 1998:27). Bu nedenle, asgari ücretlerin Hollanda ekonomik hayatındaki etkisi oldukça fazladır.

#### *Portekiz*

1974 yılında yasal asgari ücret mekanizmasına kavuşan Portekiz'de asgari ücretin belirlenmesi sistemi zaman içinde çeşitli değişiklikler geçirmiştir. 1976-1982



arasında, üçlü yapıdaki “Ulusal Fiyat ve Gelirler Konseyi” tarafından asgari ücretlerin belirlenmesi öngörülmesine karşın, uygulama daha çok Çalışma Bakanı tarafından yürütülmüştür. 1984 yılında asgari ücretleri belirlemek için, “Sosyal Uzlaşma Daimi Konseyi (Permanent Council for Social Agreement) kurulmuş, 1991 yılında bu Konseyin yerini “Ekonomik ve Sosyal Konsey” almıştır. Asgari ücretler 1991 ve 1992 yılında bu Konseyce belirlenmişken, 1993 yılından sonra tarafların görüşlerini almak suretiyle hükümet tarafından belirlenmiştir.

Asgari ücretlerin kapsamı konusunda da sürekli değişiklikler yaşanmıştır. Uygulama başlangıçta sadece 19 yaşın üstündeki tarım-dışı işletmeler içerisinde beş kişiden fazlasını çalıştıranları kapsarken 1977’de tarım-dışı işletmeler için beş kişi istisnası kaldırılıp bütün işletmeler asgari ücret uygulamasının kapsamı içine alınmıştır. 1978’de ev işçileri için tarım asgari ücretinin altında bir ücret düzeyi belirlenmiştir. 1975-1989 arasında Çalışma Bakanına 10 kişiden az işçi çalıştıranları kapsam dışında tutabilme yetkisi verilmiştir. 1990 yılında bu uygulamaya da son verilmiş, asgari ücretler 18 yaşın altındaki işçiler için yetişkinlerin yüzde 75’i olmak koşuluyla bütün çalışanları kapsayacak bir yapıya dönüştürülmüştür.

Asgari ücret belirlenmesinde işçilerin ihtiyaçları ve ekonominin ödeme kapasitesi arasında bir denge gözetilmektedir. 1980’li yıllarda asgari ücretler ortalama ücret endekslerine göre belirlenmiş, 1990’lı yıllarda ise temel belirleyici faktör, enflasyon oranının AB düzeyine düşürülmesi politikaları olmuştur. Temel kriterler olarak, tüketici fiyat endeksleri, verimlilik, iş piyasası koşulları, ortalama ücret göstergeleri ve hükümetin makro-ekonomik hedefleri (özellikle enflasyon) dikkate alınmaktadır (Ghellab, 1998:28).

## **Asgari Ücretlerin Bağımsız Organlarca Belirlenmesi**

Asgari ücretin belirlenmesi konusunda, hükümetle işbirliği içinde çalışan ve ona asgari ücret düzeyleri konusunda tavsiye sunan kurulların kararlarının hükümet tarafından değiştirilebilmesi, bu kurulların etkinliği ve aldıkları kararlara kuşkuyla bakılmasına yol açmıştır. Bunun önüne geçmek için, birçok ülkede görevi sadece asgari ücret tespit etmek olan ve gerek karar alma süreçlerinde, gerekse aldıkları kararların kesinliği konusunda tamamen bağımsız olan ve üçlü yapıdaki (işçi-işveren-hükümet/tarafsız) ücret kurulları, ücret konseyleri, ücret komisyonları, ücret komiteleri vb. oluşturulmuştur. Hükümetlerin bu sistem içindeki yeri, kurullara belirli sayıda temsilci göndermek ve alınan kararların uygulama ve denetimini sağlamaktan ibarettir (Starr, 1981:70). Ancak her ne kadar, bu çeşit mekanizmaların yürütme organlarından bağımsız olduklarını teorik olarak kabul etmek mümkün ise de uygulamada bunun gerçekleşmesini sınırlayan etkenler söz konusudur. Öncelikle, hükümetler bu organlara temsilci gönderdikleri için karar süreçleri üzerinde de etkiye sahip olmaktadır. Diğer yandan, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kurulun başkanının, hükümeti ya da devleti temsil eden kişi olması, kararlar üzerinde hükümetin etkinliği artırmaktadır. Yapısında işçi ve işveren gibi farklı çıkar gruplarının bulunması, hükümet temsilcilerinin oylarının karar

sürecindeki etkinliklerini artırmaktadır. Ayrıca bu çeşit mekanizmaların hükümet politikaları ile önemli zıtlaşma içine girmeleri durumunda, mevzuatın değiştirilerek hükümetlerin etkinliğinin artırılması söz konusu olabilmektedir.

#### *İngiltere*

Asgari ücretlerin bağımsız organlarca belirlenmesi sisteminin en eski örneğini İngiliz Ücret Konseyleri oluşturmaktadır. İngiliz asgari ücret uygulamasının ilk temelleri 1891 tarihli Fair Wage Resolutions (FWR)'a dayanmaktadır (Metcalf, 1999:172). 1909 yılında toplu pazarlık mekanizmasının dışında kalan işçileri korumak amacıyla kurulan ücret konseyleri mekanizması 1953'de 3.5 milyon işçinin, 1962'de 60 ayrı ücret konseyi ve 2.5 milyon işçinin asgari ücretleri belirlenmiş, bu tarihten sonra sayıları sürekli olarak azaltılmıştır. İngiliz Hükümeti 1985 yılında, asgari ücret belirleme konusundaki 26 sayılı ILO sözleşmesini, özellikle gençlerin istihdam fırsatlarını azalttığı gerekçesiyle reddetmiştir. 1986 yılında da hükümet tarafından esneklik politikaları çerçevesinde özellikle gençlerin iş fırsatlarını azaltan ve emek piyasasına girişlerini zorlaştıran bir mekanizma olarak görüldüğünden ücret konseylerinin etkinlikleri önemli ölçüde azaltılmış ve 21 yaşın altındaki gençler asgari ücretin kapsamından çıkarılmıştır (Ghellab, 1998:21). Tartışmalar devam ederek, 1993 yılında, istihdam fırsatlarını azalttığı ve işsizliği arttırdığı gerekçeleri ile ücret konseyleri sistemi tamamen lağvedilmiştir (Machin, 1994:320). Diğer taraftan Ücret Konseyleri 1993 yılında kaldırılmasına rağmen, tarım sektöründe asgari ücretleri belirleyen Tarımsal Ücret Konseyi (Agricultural Wages Board) çalışmalarına devam etmiştir.

Kaldırılan bu sisteme göre Ücret Konseyleri, kapsamları içindeki işçilerin asgari ücretlerini, izinlerini ve izin ücretlerini ve diğer istihdam koşullarını sonraki 12 ay için belirlemeye yetkiliydiler. Her bir konsey, eşit sayıda işçi, işveren ve en fazla üç hükümet temsilcisinden oluşmakta, hükümet temsilcileri ancak tarafların anlaşamaması durumunda oy kullanmaktaydılar. Ücret Konseyleri kararları almada ve kararların uygulanmasında yönetsel mekanizmalardan bağımsızdı.

1993-1997 yılları arasında asgari ücretleri düzenleyen bir mekanizmaya sahip olmayan İngiltere'de, 1997 yılında Düşük Ödeme Komisyonu (Low Pay Commission-LPC) kuruldu. Ülkenin asgari ücret sisteminin yeniden yapılandırılmak amacını taşıyan bu Komisyon, işçiler, işverenler, sendikalar ve bağımsız katılımcılardan oluşmakta ancak, bu üyelerin hiç birisi her hangi bir sosyal grubu temsil etmemekteydi (Metcalf, 1999:173).

LPC'nin asgari ücretin ekonomik ve sosyal yönleri ve etkilerini esas alarak yaptığı çalışmaların bir sonucu olarak 1998 yılında Ulusal Asgari Ücret Kanunu (The National Minimum Wage Bill) kabul edildi (Metcalf, 1999:191). Böylece, İngiltere'de ilk kez ulusal düzeyde yasal asgari ücret uygulaması başlamış oldu. Yeni uygulamada LPC, hükümete asgari ücret oranları konusunda teklifte bulunmakla görevlendirildi. Bir başka ifadeyle, ücret konseylerinin sahip olduğu bağımsızlık bu komisyona verilmedi. LPC, yapısı gereği hükümetten bağımsız ve sosyal tarafların

anlaşmalarına dayanan bir komisyon olmasına karşın, aldığı kararların nihai uygulama gücü hükümetin politikasına bağlıdır. 1993 yılında lağvedilen ücret konseyleri ile karşılaştırıldığında, LPC sistemine dayanan yeni sistem, kapsam olarak çok daha geniş ancak kararların uygulanmasında daha az bağımsızdır. Zira, ücret konseyleri sadece belirli bir sanayi ya da ticaret kolunda asgari ücretleri belirlemeye yetkili iken, LPC ulusal düzeyde (belirli istisnalar çerçevesinde) uygulanan asgari ücretlerin belirlenmesinde hükümete öneride bulunmaktadır.

İngiliz yasal asgari ücret uygulaması, ulusal düzeyde ve saat esasına dayanmaktadır. Asgari ücret yalnızca çalışma karşılığı elde edilebilen bir ücret olarak öngörülmekte, her ne nedenle olursa olsun çalışılmayan zamanlar için asgari ücret söz konusu olamamaktadır. Çıraklar, silahlı kuvvetler çalışanları, kendi hesabına çalışanlar, okul yaşındaki çocuklar ile 18 yaşın altındaki gençler, 16-17 yaşındaki bakıcılar ve şirket yöneticileri asgari ücretin kapsamı dışında tutulmuştur. 18-21 yaşındaki işçiler ise, yetişkinler için belirlenen asgari ücretin yüzde 83'ünü almaktadır (Metcalf, 1999:186).

### **Asgari Ücretin Toplu İş Sözleşmeleri ile Belirlenmesi**

Ülkelerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerine bağlı olarak çalışma koşullarının belirlenme şeklinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Endüstriyel demokrasinin ve işçi haklarının gelişimine bağlı olarak örgütlenme ve toplu pazarlık hakları elde edilmiş, istihdam koşulları ve ücretlerin belirlenmesinde toplu pazarlık mekanizması lehine sürekli bir gelişme yaşanmıştır. Toplu iş sözleşmeleri ile işçi ve işverenin hak ve yükümlülüklerinin çerçevesi çizilmektedir. Böylece işçi ile işveren arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, uyuşmazlıkların çözümü, işe alma, işten çıkarma, çalışma süreleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri gibi işçileri yakından ilgilendiren çalışma koşulları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Bütün bunların yanında toplu iş sözleşmesi müzakerelerinin en önemli tartışma konusunu kuşkusuz ücrete ilişkin hususlar oluşturmaktadır (Kutal, 1969:66-67). Toplu iş sözleşmeleri ile bütün çalışma koşullarının en alt sınırları belirlenirken, ücret ödeme yükümlülüğünün en alt sınırı olan “asgari ücrete” ilişkin düzenlemeler de yapılabilmektedir.

Yunanistan, Belçika, Danimarka, İsviçre, İtalya, Avusturya, Almanya, Finlandiya, Norveç ve İsveç, asgari ücretlerin esas olarak toplu pazarlık sistemiyle belirlendiği ülkelerdir. Bunlardan Yunanistan, Belçika ve Danimarka'da toplu pazarlık ile belirlenen asgari ücretler ulusal düzeyde uygulanmaktadır. Almanya, Avusturya, İsviçre ve İtalya'da sektörel düzeyde yapılan toplu iş sözleşmeleriyle belirlenen asgari ücretler toplu iş sözleşmesinin bulunmadığı sektörlerle teşmil edilebilmektedir. İsveç, Norveç Finlandiya ve Danimarka'da ise asgari ücretlerin teşmili söz konusu değildir. Fransa'da ulusal düzeyde hükümet tarafından belirlenen asgari ücretler, işkolu toplu sözleşmeleri ile iyileştirilebilmektedir (EIRR, 1996:19-27). Fransa'da, asgari ücret düzeyini belirleyen SMIC'de bu konuda bir düzenleme olmamasına rağmen, bazı sektörlerde asgari ücretler toplu pazarlık ile belirlenmekte ya da teşmil edilebilmektedir (Abowd, 1997:5).

*Almanya*

Almanya’da yasal asgari ücret sistemine istisnai hallerde imkan tanınmakta, diğer bütün durumlarda ücretlere ilişkin düzenlemeler toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmekteydi. Asgari ücretlerin kamu otoritelerince belirlenmesini mümkün kılan istisnai durumlar, 1952 tarihli yasada üç noktada toplanmaktadır. Buna göre; (1) yetersiz teşkilatlanma, (2) ücretlerin çok düşük düzeyde bulunması, (3) toplu sözleşmenin teşmilinden faydalanılamaması durumlarında, Çalışma Bakanlığınca kurulacak bir komisyon aracılığı ile asgari çalışma koşullarının belirlenmesi öngörülmekte idi. Bu ülkede asgari ücrete ilişkin, ev hizmetlerinde çalışanlar, sanayi çalışanları ve liman çalışanları hakkında da özel bir kanun bulunmakta, bunların dışında kalan işçilerin asgari ücretleri toplu pazarlık sisteminin konusuna girmektedir (Kutal, 1969:104).

Toplu pazarlık sistemine dayanan uygulamada, her bir sektör için belirlenmiş birçok asgari ücret bulunmaktaydı. Ancak, 11.08.2014 tarihinde kabul edilen “Genel Asgari Ücretin Belirlenmesine İlişkin Kanun” (Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Min- destlohngesetz- MiLoG)) ile Almanya’da genel anlamda asgari ücret uygulamasına geçilmiştir. 1.1.2015 tarihinde yürürlüğe giren Asgari Ücret Kanunu’na göre<sup>3</sup>, Federal Hükümet tarafından her beş yılda bir atanan bir başkan, oy hakkı bulunan altı daimi üye ve oy hakkı bulunmayan bilim çevresinden iki üye (danışma üyeleri) olmak üzere dokuz kişiden oluşan Asgari Ücret Komisyonu, asgari ücreti uyarlayacak/belirleyecektir.

Kanun, asgari ücret miktarını geçiş dönemi için öngörülen istisnalar dışında 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren her çalışma saati için brüt 8.50 Avro olarak belirlemiş, nihayet 1 Ocak 2018 tarihinden itibaren tüm Almanya genelinde Asgari Ücret Komisyonu tarafından belirlenecek asgari ücretin geçerli olacağını hükme bağlamıştır. Bu kapsamda, işçi ve işveren temsilcileriyle uzmanların yer aldığı Asgari Ücret Komisyonu;

- izleyen toplu sözleşme gelişmelerine dayanarak,
- işçilere makul bir asgari koruma sağlayan,
- adil ve sürdürülebilir rekabetle birlikte istihdamı tehlikeye atmayan uygun bir asgari ücret miktarını iki yılda bir olmak üzere belirlemek,
- kararlarını yazılı olarak gerekçelendirmek,
- asgari ücretin, işçilerin korunması ve rekabet koşulları ile belirli işkolunda ya da bölgelerdeki istihdam ve üretim üzerindeki etkilerini sürekli olarak değerlendirmek ve bu bilgileri iki yılda bir Federal Hükümet’e raporlamakla görevlendirilmiştir.

<sup>3</sup> Alman Asgari Ücret Kanunu’nun Türkçe çevirisi için bkz: Erdoğan, C.; “Alman Genel Asgari Ücretin Belirlenmesine İlişkin 11.08.2014 Tarihli Kanunun Türkçe Çevirisi”, Küresel Bakış, Yıl:5, Sayı:17, Nisan 2015: 97-110.

## Asgari Ücretin Kapsamı

Asgari ücretin kapsamı, belirlenmiş olan asgari ücretin hangi işçi grupları üzerinde uygulanacağıdır. Bu konuda, ulusal düzeyde tek bir asgari ücretten, her bir meslek için asgari ücret belirlenmesine kadar oldukça geniş ve karmaşık uygulamalar bulunmaktadır. Bunlar dışında bölgesel, endüstri ve işkolları düzeyinde asgari ücret belirleme de söz konusudur. Bu nedenle, asgari ücretin kapsamı konusunda ya tek tip (genel kapsam) ya da farklı önceliklere (bölge, endüstri, işkolu, meslek) göre farklılaştırmaların bulunduğu sistemler olabilmektedir.

### Asgari Ücretin Genel Kapsam Esasına Göre Belirlenmesi

Asgari ücretlerin, bütün ülkede ya da eyalette tek tip olarak uygulanmasıdır. Bununla birlikte, “genellik niteliği” değişmemek koşuluyla bazı yasal farklılaştırmalara (tarım-tarım dışı, genç-yetişkin) ve bazı istisnalara (çıraklar, ev, sanayi işçileri vb.) gidilmesi sistemin genelliğini bozmaz (Starr, 1981:49). Zira önemli olan, asgari ücretin genellik ifade etmesidir. Ülkelerin tek tip asgari ücret uygulamasını tercih etmelerinin önemli nedenlerini ve avantajlarını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

▪ Asgari ücretlerin ülke çapında bir ücret tabanı oluşturulması, iş fırsatları konusunda bölgesel ya da işkolları arasında ortaya çıkabilecek farklılıklar ile işçi ve işveren arasındaki ücret uyumsuzluklarını giderebilecek, farklı sektörler arasındaki gereksiz emek hareketlerini önleyebilecektir.

▪ Sistemin uygulanması, denetimi ve koordinasyonu kolaylaşmaktadır. Tek tip asgari ücret uygulanması, asgari ücret uygulamasının kontrolünün yapılması ve uyumsuzlukların çözümlenmesi konusunda yönetsel mekanizmalara büyük kolaylıklar sağlamaktadır.

▪ Sistem, kalkınma politikalarının uyumlaştırılmasına imkan vermektedir. Bir başka ifadeyle, asgari ücret mekanizması makro-ekonomik hedeflere ulaşmada ve bu hedeflerin koordine edilmesinde büyük kolaylıklar sağlamaktadır (Starr, 1981:47). Böylece asgari ücretin uygulanmasından sorumlu organlar, ekonomik ve sosyal amaçlara (enflasyonla mücadele, ödemeler dengesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesi, emek mobilitesi) ulaşılması konusunda daha kolay kontrol imkanına sahip olabilmektedir. Yine, tek tip asgari ücret sisteminin geçerli olduğu ülkelerde hükümetler, sosyal güvenlik ödemeleriyle asgari ücret oranı arasında yasal bir ilişki kurup, sosyal güvenlik sistemlerini de kontrol altında tutma imkanına kavuşmaktadırlar (Starr, 1981:54). Ancak, sosyal güvenlik ödemelerinin asgari ücrete endekslenmesi, hükümetlerin sosyal güvenlik açıklarını kapatmak amacıyla asgari ücret artışları üzerinde önemli baskılar kurmasına neden olmakta ve asgari ücretlerin reel değerlerinde aşınmalar ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

▪ Bu sistemin uygulanması, ücret politikası bakımından da bölgesel ücret farklarının azalmasını sağlamaktadır. Bu sayede, ücret farklılıklarına dayanan emek

göçünün önlenmesi ve büyük şehirlerde ortaya çıkabilecek yığılmaların ve gecekondulaşmanın önüne geçilebilmektedir.

▪ Tek tip asgari ücret, işverenlere ücret yönetimi konusunda da büyük kolaylıklar sağlamaktadır.

Birtakım üstünlüklerine karşılık, genel asgari ücret uygulamasının ekonomik hayat üzerinde bazı olumsuzluklar ya da güçlükler ortaya çıkarması da mümkündür. Çünkü, asgari ücretlerin ulusal düzeyde belirlenmesi, ülkenin bütününde ekonomik kalkınma ve emek piyasası koşullarında bir homojenlik gerektirmektedir. Yani, ülkenin sektörel ve bölgesel kalkınmışlık düzeyleri arasında benzerlikler bulunmalıdır.

Genel asgari ücret uygulamasının geçerli olduğu ülkedeki temel sorun, bölgesel ya da sektörel düzeylerde önemli gelişmişlik farklılıklarının ve işletmeler arası ödeme kapasiteleri arasında büyük farklılıkların bulunması durumunda, asgari ücretlerin hangi esaslara göre belirleneceğidir. Bu durumda, asgari ücret belirlenmesinde iki yöntem uygulanabilir. Birincisi, asgari ücret oranının en düşük ödeme kapasitesine sahip işletme, bölge ya da sektörü esas alarak belirlemektir. Bu uygulamada asgari ücretler en düşük ödeme kapasitesine göre belirlendiğinden, ekonomik anlamda olumsuz bir etki ortaya çıkarmayacaktır. İkincisi ise, asgari ücret düzeyinin, ödeme kapasitesi görece daha iyi olan işletmeler, bölgeler veya sektörleri esas alarak belirlemek ve böylece düşük ödeme kapasiteli yapıları verimliliğe teşvik etmektir.

Birinci yöntem asgari ücretin sosyal amaçlarına ulaşmada yeterli olmazken asgari ücretin ekonomik etkilerini en aza indirmektedir. İkinci yöntem ise, düşük ödeme kapasiteleri için verimliliği teşvik edici bir sistem olarak görünmekle birlikte, bütün işletmelerin tamamının bu ücrete intibak etmeleri oldukça güç olacaktır (Kutal, 1969, s.48-49). Zira, asgari ücretlerin verimlilik göstergelerinden bağımsız olarak çok katı ve aşırı artışlar halinde belirlenmesi halinde olumsuz istihdam etkilerinin ortaya çıkması teorik olarak mümkündür (Kutal, 1969:58).

Genel kapsam esasına göre belirlenen uygulama, asgari ücretin yasalarca, hükümetlerce ve bağımsız ücret kurullarınca belirlendiği sistemlerde yaygın olarak uygulanmaktadır. ABD başta olmak üzere asgari ücretlerin yasalarca belirlendiği birçok ülkede bu sistem uygulanmaktadır. Fransa, Kanada, Hollanda, Portekiz, İspanya'da asgari ücretler bazı istisnalar dışında bütün işçileri kapsayacak şekilde belirlenmektedir. Yine çok yaygın olarak Latin Amerika ülkelerinden, Arjantin, Şili, Paraguay ve Uruguay'da asgari ücretler bütün ülke çapında uygulanmaktadır. Kolombiya'da Ulusal Çalışma Konseyi tarafından belirlenen asgari ücretler bütün bölgeler, işkolları ve meslek kategorileri için ülke çapında uygulanmaktadır.

İspanya'da da bazı özel gruplar hariç, belirlenmiş tek bir asgari ücret söz konusudur. Yeni Zelanda'da hükümet yetkililerince belirlenen asgari ücretler 20 yaşın üzerindeki bütün işçiler için uygulanır. Portekiz'de başkası için çalışan herkes asgari ücret uygulamasının kapsamı içindedir. Malta, Suudi Arabistan, Belarus, Belçika, Benin, Bulgaristan, Çekoslovakya, Çin, Ekvator, Mısır, Gana, Yunanistan, Macaristan, Hindistan, İsrail, Nepal, Polonya, Romanya ve Ukrayna'da genel asgari ücret uygulaması söz konusudur (ILO, 1992:49).

## Asgari Ücretlerin Farklı Kapsam Esaslarına Göre Belirlenmesi

Tek tip (genel) asgari ücret belirleme sistemi, uygulamada ve makro politikaların uyumlaştırılmasında önemli kolaylıklar sağlamasına karşın, kapsam ne kadar geniş olursa olsun mutlaka kapsamın dışında bir takım işçiler kalmaktadır. Bu durum ülkelerin coğrafi ve sektörel gelişmişlik farklarının ve sektörlerin ya da bölgelerin farklı ödeme kapasitelerini esas alan asgari ücret tespitlerinin avantajlarını ön plana çıkarmaktadır.

Farklı kapsam düzeylerini esas alan asgari ücret tespitleri daha esnek yapılanmalara izin vermekte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bölgesel ve sektörel kalkınmışlık ve yaşam standartlarındaki farklar asgari ücret düzeylerine yansiyabilmektedir. Ancak, aynı ülke içinde farklı asgari ücretlerin belirlenmesi, özellikle uygulamanın koordinasyonu ve denetimi konusunda çok büyük zorlukların oraya çıkmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan, bu farklılaşma, asgari ücretlerin temel amacı olan çalışanlara sosyal bakımdan uygun bir yaşama düzeyini sağlama fonksiyonunu tam olarak gerçekleştirmesine de engel olmaktadır (Kutal, 1969:49-50).

### *Asgari Ücretlerin Bölgesel Farklılık Esasına Göre Belirlenmesi*

Asgari ücretleri belirleyen organlar, ülkenin kalkınma stratejilerindeki önceliklere ve kırsal-kentsel geçinme endekslerindeki farklılıklara dayanarak çeşitli bölgeler için farklı asgari ücret oranı uygulayabilirler. Yine hükümetler, genel uygulamanın kapsamının yetersizliği ya da toplu pazarlık kapsamının dışında kalan bölge ya da mahaller için farklı asgari ücret tespiti yoluna gidebilirler. Sistemin uygulanması, tespit süreci ve koordinasyonu açısından çeşitli zorluklar bulunmasına karşın, bu uygulama bütün ülkeyi kapsayan bir tek asgari ücret düzeyini esas alan kapsamlardaki eksiklikleri ortadan kaldırmakta ve ülkelerin kalkınma programlarının daha iyi yönlendirilmesi açısından avantajlar sunmaktadır.

Almanya'da toplu pazarlık kapsamı dışında kalan alanlarda bölgesel düzeyde asgari ücret belirlenebilmektedir. Avustralya'da Avustralya Endüstri İlişkileri Komisyonu, işçilerin yaptıkları iş ya da istihdam edildikleri işkolları dikkate alınmaksızın asgari ücreti bölgesel temele göre belirlemeye yetkili bulunmaktadır. Arjantin'de ev hizmetçileri (domestic workers) için ekonomik koşullar, yaşam standartları ve bölgede imzalanmış ücret düzeyleri dikkate alınarak farklı bölgeler için farklı asgari ücretler belirlenmektedir. Kanada'nın Newfoundland eyaletinde asgari ücretler bölgesel kapsam esasına göre belirlenmektedir. ABD'de de federal asgari ücretten ayrı olarak her bir eyalette bölgesel düzeyde asgari ücret tespit edilebilir. Guatemala, Filipinler, İsviçre, Suudi Arabistan, Çin, Hindistan, Endonezya, İran, Japonya, Kenya, Nikaragua, Peru, Suriye ve Uganda'da da asgari ücretler bölge ya da mahalli kapsam esasına göre belirlenebilmektedir (ILO, 1992:50-53).

*Asgari Ücretin Dar Ekonomik Faaliyet Kollarına Göre Belirlenmesi*

Asgari ücretin dar ekonomik faaliyet kollarına göre belirlenmesi, genel asgari ücret uygulaması ya da bölgesel asgari ücret uygulamasına nazaran daha sınırlı bir uygulama alanına sahiptir. Bununla birlikte, asgari ücretlerin belirlenmesinde ekonomik önceliklerin esas alınması, işkollarının ücret yapıları ve işletmelerin ödeme kapasitelerinin daha iyi değerlendirilme imkanının bulunması bu yöntemin başlıca avantajlarını oluşturmaktadır.

Söz konusu sistem uygulamada, daha çok genel kapsam ya da bölgesel kapsam esası uygulamasının eksikliklerini tamamlamak üzere kullanılabildiği gibi bazı ülkelerde yaygın sistem olarak da uygulanabilmektedir. Almanya'da, ev hizmetlerinde çalışan işçileri kapsayan bir toplu sözleşme yoksa "ev işleri komitesi" aracılığıyla buralardaki farklı işler için farklı asgari ücretler belirlenebilmektedir. Kanada'da birçok eyalette asgari ücretler farklı ekonomik faaliyet kollarına göre belirlenmektedir. Çin, Hindistan, İran, İtalya, İsviçre'de de asgari ücretler farklı ekonomik faaliyet alanları için farklı şekilde belirlenmektedir (ILO, 1992:52-54).

*Asgari Ücretlerin Mesleki Farklılıklara Göre Belirlenmesi*

Ülkeler için uygulama ve koordinasyon zorlukları nedeniyle yaygınlık göstermeyen bu yöntemin, özellikle diğer asgari ücret sistemlerinin kapsamı dışında kalan çeşitli meslek kategorilerindeki işçileri ücret koruması altına almak amacıyla uygulandığı görülmektedir. Bu sistemde kapsam, ekonomik birim ya da işkolu değil meslek ile sınırlıdır. Asgari ücretlerin kapsamının belirlenmesi açısından yaygın olarak uygulamanın en belirgin örneğini Kostarika oluşturmaktadır. İspanya'da gündelikçi işçilerin, aynı işverene bağlı olarak yılda 120 günden az çalışanların ve ev hizmetlerinde çalışan işçilerin asgari ücretleri bu esasa göre belirlenmektedir. Fransa'da özel sektör işçileri için toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmiş asgari ücretler mesleki vasıf derecesi ve etkinlik ölçüsüne göre farklılaştırılabilir. Fransız sistemine benzer uygulamalar Benin, Burundi, Kamerun, Cad, Gabon, Mali, Moritanya, Ruanda, Senegal, Togo ve Zaire'de de uygulanmaktadır. Meksika, Panama ve Guatemala'da asgari ücretler diğer şekillerle birlikte mesleki kategoriler esas alınarak da belirlenebilmektedir. Hollanda'da özellikle asgari ücret kapsamı dışında kalan ev hizmetçilerini de içeren özel mesleki gruplar için ayrı asgari ücret tespit edilmektedir. Çin, Ekvator, Dominik Cumhuriyeti, Gine, Hindistan, S.Arabistan, Suriye, Mozambik gibi ülkelerde de asgari ücretler mesleki kategorileri de içine alan sistemlerce belirlenmektedir (ILO, 1992:56).

**Asgari Ücretin Kapsamına İlişkin Özel Durumlar**

Uygulamada, genel ya da farklılaştırılmış kapsam esasları ile bütün işçileri asgari ücret korumasından faydalanması amaçlanmaktadır. Bununla birlikte bazı işçi gruplarının istihdam koşulları ve verimlilikleri dikkate alınarak bunlar için asgari ücretin azaltılması mümkün olabilmektedir. Bu özel gruplar; engelliler, yaşlılar, çocuklar, öğrenciler, çıraklar ve gençlerdir.



Söz konusu gruplar içerisinde çıraklar ve engelli işçilerin durumu farklılık göstermektedir. Bu gruptaki işçilerin işe katkıları ve iş yükümlülükleri sınırlı olduğu için daha düşük asgari ücret uygulaması yapılabilmektedir. Teoride özellikle genç işçiler için asgari ücretin farklılaştırılması olası olumsuz istihdam etkilerinin giderilmesi açısından tavsiye edilmektedir. Özellikle işveren kesimi ve örgütleri gençler için asgari ücretlerin aşağıya doğru daha fazla farklılaştırılmasını istemektedirler.

#### *Engelli İşçiler İçin Asgari Ücret*

Birçok ülkede engelli işçiler için istihdam ve ücrete ilişkin özel düzenlemeler yapılmaktadır. Mevzuatlarda engelliler için düzenlemelerin bulunmadığı durumlarda asgari ücret belirli limitler içinde işveren tarafından belirlenebildiği gibi, bu işle görevli özel bir organ tarafından da yapılabilmektedir. Örneğin Arjantin'de, değişken bir ölçüğe göre belirlenen asgari ücret engelli işçiler için azaltılabilmektedir. Avustralya'da federal düzeyde belirlenmiş olan asgari ücretlerden daha düşük bir düzey engelli işçiler için saptanabilmektedir. Kanada'nın bazı eyaletlerinde engelli işçiler için yetkili organ tarafından yasal asgari ücretlerden daha düşük bir asgari ücret belirlenebilmektedir. Ücretlerin meslek sınıflarına göre toplu pazarlıkla belirlendiği Çad'da, kaza ya da hastalık nedeniyle özürü kalmış olan işçiler için, mesleki sınıflarından daha düşük bir asgari ücret uygulanabilmektedir. Bu ülkelerin dışında, Honduras, Fransa, ABD, Yeni Zelanda, Lüksemburg, Peru, Portekiz, İngiltere, Bahama, Bostwana, Fiji, Gana, Kenya, Malta, Sri Lanka, İsviçre ve Zambiya'da bedelsel ya da zihinsel çalışma gücünü belirli oranda kaybetmiş olan işçiler için, normal işçilere ödenen asgari ücretlerden daha aşağı bir düzey belirlenmektedir (ILO, 1992:61-63).

#### *Bazı Gruplar İçin Asgari Ücret*

Çeşitli uygulamalarla yaşlılar, çocuk işçiler, öğrenciler, çıraklar, ekonomik ve mali sıkıntı içindeki işveren işçileri (geçici olarak) ve yeni işe giren işçiler gibi bir takım gruplar için asgari ücret daha düşük uygulanabilmektedir. Bu kapsamda:

- Avustralya'nın New South Wales, Tasmania ve Queensland eyaletleriyle, Peru ve ABD'de, belirli yaşın üzerinde ya da yaşlılık nedeniyle üretkenliğinde azalma olan işçiler için normal asgari ücretin altında bir asgari ücret düzeyi çeşitli şekillerde belirlenebilmektedir.

- Çocuk emeğin kullanımına karşı pek çok uluslararası düzenlemeye karşın, Hindistan'da çocuk işçiler için ayrı bir asgari ücret belirlenebilmektedir.

- Kanada'da Ontario ve Prince Edward Island eyaletlerinde 18 yaşın altında çalışan öğrenciler için ayrı bir düzenleme yapılmaktadır.

- Lüksemburg'da ekonomik ve finansal nedenlerle normal asgari ücreti ödeyemeyecek durumdaki işverenlerin geçici bir süre daha düşük asgari ücret ödemelerine Ekonomi ve Çalışma Bakanlıklarınca izin verilebilmektedir.

▪ Belirli bir yaş dikkate alınmaksızın eğitimini işyerinde sürdürenler (çıraklar) için de farklı asgari ücret uygulanmakta ya da asgari ücret hiç uygulanmamaktadır (ILO, 1992:63).

▪ Kolombiya'da bir çırağın başlangıç ücreti, aynı ya da benzer işi yapan veya ulusal çıraklık sistemi çerçevesinde mesleki eğitim alanlara ödenen ücretin yüzde 50'sinden daha az olamaz. Guatemala, Honduras ve Nikaragua'da çıraklar için ayrı bir asgari ücret mevzuatı bulunmaktadır.

▪ Portekiz'de 18 yaşın altındaki işçilere normal asgari ücret yüzde 25 azaltılarak ödenirken, çıraklar, öğrenciler ve eğitim uygulaması altındaki diğer kişilerde bu oran yüzde 20'dir.

▪ Arjantin'de 14-18 yaş arasındaki çıraklar, Çalışma Sekreterliği tarafından belirlenen ilk düzey asgari ücrete tabidirler. Bu organ, gençler ve çıraklar için belirlenen sınırlar içinde asgari ücreti indirmeye yetkilidir. Bununla birlikte eğer yapılan iş nitelik yönünden yetişkin işçilerin yaptıkları işe eşit ise onların ücretinden daha düşük olması engellenmektedir.

▪ İspanya'da 16-18 yaş arasındaki gençlerin ücretleri ve çalışma saatleri indirilebilmektedir.

▪ ABD'de öğrencileri ve çırakları, Çalışma Bakanlığından alınan bir izinle federal asgari ücret düzeyinin altında bir ücretle çalıştırmak mümkündür.

▪ Fransa'da, çıraklığa başlama süreleri ve çıraklık yaşlarına göre, normal asgari ücretin yüzde 25-85 oranında azaltılarak ödenmesi mümkündür (ILO, 1992:57-60).

#### *Gençler İçin Asgari Ücret Uygulamasının Dayanağı*

Asgari ücret belirlenmesini düzenleyen ILO sözleşmeleri, yaş temeline dayanan farklı asgari ücret belirlenmesi konusunda doğrudan bir düzenleme yapmamıştır. Ancak, 99 ve 131 sayılı sözleşmelerde yer alan ve şu düzenlemeler uygulamaya referans oluşturmaktadır.

▪ Bu sözleşmeyi onaylayan her bir üye, en çok üyeye sahip işçi ve işveren temsilcilerine danıştıktan sonra, asgari ücret tespit usullerinin hangi işyerleri, işler ve şahıs zümreleri hakkında uygulanacağını belirlemede serbesttirler. (99 sayılı Sözleşme, m.1/2).

▪ Sözleşmeyi onaylayan her bir üye, Uluslararası Çalışma Teşkilatı Tüzüğü'nün 22. maddesi gereğince ve sözleşmenin uygulanmasına ilişkin olarak sunacağı ilk raporda bu maddeye göre kapsama alınmamış olan ücretli grupların bir listesini yapacak, bunların kapsama alınmamasının nedenleri belirtilecek, kapsama alınmayanlarla ilgili olarak mevzuat ve uygulamaların bilahare sunulacak raporlarda bunların niçin kapsama alınmadığını ve bu gibi gruplarla ilgili olarak sözleşmeye verilen veya verilecek olan önemin derecesini belirteceklerdir. (131 sayılı Sözleşme, m.1/3).

Bununla birlikte, 1992 tarihli Sözleşme ve Tavsiyenin uygulanmasını inceleyen Uzmanlar Komisyonu raporunda, yaş esasına göre farklı asgari ücret belirlenmesini engelleyen bir düzenleme bulunmamakla birlikte, konunun ILO anayasasında belirtilen “*eşit işe eşit ücret*” ilkesi ve diğer düzenlemeler çerçevesinde yeniden incelenmesi gerektiği belirtilmektedir.

1973 tarihli ve 146 sayılı Asgari Yaşa İlişkin Tavsiye Kararında, “*gençlere bakıca bir gelir sağlamaya dönük düzenlemelerde eşit işe eşit ücret sözleşmesi düzenlemeleri dikkate alınarak yapılması*” gerekliliği belirtilmektedir. Uzmanlar Komitesine göre, gençler için belirlenecek ücretlerde, yapılacak işin miktarı ve niteliği ücret belirleme sürecinde temel belirleyici faktör olmalıdır (ILO, 1992:57).

## Türk Asgari Ücret Sistemi ve Uygulaması

Çalışanların insan onuruna yaraşır bir gelir etmeleri amacıyla devletin, ücretlerin en alt düzeyine müdahale etmesi sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kabul edilmektedir. Uluslararası sözleşmelerle korunan ve anayasal güvenceye kavuşturulan Türk asgari ücret sisteminin temel esasları İş Kanunu ile düzenlenmiş, uygulanmasına ilişkin bir yönetmelik çıkarılmıştır. Bu kapsamda, 1982 Anayasasının 2, 49 ve 55’inci maddeleri ile 4857 sayılı İş Kanununun 39’uncu maddesi ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin çıkarılan 2004 tarihli Asgari Ücret Yönetmeliği ise asgari ücrete ilişkin iç hukuk düzenlemelerini oluşturmaktadır

Türkiye Cumhuriyeti, asgari ücrete ilişkin 26 ve 99 sayılı ILO sözleşmelerini onaylanmış, 131 sayılı Sözleşmeyi ise onaylamamıştır. Konuya ilişkin olarak İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi 1948 yılında, Avrupa Sosyal Şartı ise 1989 yılında onaylanmıştır.

### Tanımı

Asgari ücrete ilişkin tanımlamalar, gerek ulusal mevzuatlarda gerekse uluslararası belgelerde doğrudan ya da dolaylı olarak yer almaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında, 1982 Anayasası “sosyal devlet” ilkesini Cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak kabul etmiş ve çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu belirtilmiştir. Anayasal güvence ile korunan asgari ücret, 1961 Anayasasında sosyal niteliği ön planda tutularak düzenlenmiş iken, 1982 Anayasası sosyal nitelikte birlikte ekonomik koşulların da dikkate alınmasına vurgu yapmıştır. Nitekim, 1961 Anayasası (m.45); “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır.” düzenlemesine karşın, 1982 Anayasası (m.55); “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da gözönünde bulundurulur.” hükmünü getirmiştir.

Devlete asgari ücreti belirleme görevi veren 1982 Anayasasında 2001 yılında yapılan değişiklikle “Asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunun gözönünde bulundurulur.” hükmü getirilmiştir (m.55/son)<sup>4</sup>. Sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayan bu düzenlemenin, insan onuruna yaraşır bir hayat seviyesi ilkesi ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunun yetersizliği gerekçe gösterilerek düşük asgari ücret belirlenmesi mümkün olabilecektir (Korkmaz, 2012:151-152).

Asgari Ücret Yönetmeliğinde asgari ücret; “İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret” (m.4/d) olarak tanımlanmıştır.

## ILO Normlarına Uyum

Türk asgari ücret sistemi, ILO normları bakımından değerlendirildiğinde dört konuda eksikliklerin bulunduğu görülmektedir.

### *131 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmaması*

Türkiye, ILO'nun 26 sayılı “Asgari Ücreti Belirleme Yöntemi”<sup>5</sup> Sözleşmesi ile 99 sayılı Asgari Ücret Tespit Mekanizması (Tarım)<sup>6</sup> Sözleşmesini onaylamış, 131 sayılı Sözleşmeyi ise henüz onaylamamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren ve ülkemizin sosyal ve ekonomik yapısına daha uygun düşen 131 sayılı Sözleşme ile 135 sayılı Tavsiye Kararının onaylanması gerekmektedir. Asgari ücretin belirlenmesinde işçi ve ailesini birlikte ele alan söz konusu sözleşme ve tavsiye kararı, ülkemiz asgari ücret tespitinde aile kriterinin dikkate alınması konusunda önemli bir dayanak oluşturacaktır.

### *Kapsam Konusundaki Yetersizlikler*

4857 sayılı İş Kanunu (m.4), bazı işler ile iş ilişkilerini kapsamına almamaktadır. Nitekim, ILO Uzmanlar Komitesi Türkiye'yi asgari ücret uygulamasındaki çeşitli yetersizliklerden dolayı uymamaktadır. Komite konuyla ilgili olarak 1999 yılı raporunda Türkiye'yi, imzalamış olduğu 26 sayılı Sözleşme çerçevesinde “evlerde yapılan el sanatları işyerinde çalışanlar (home workers) ile ev hizmetlerinde çalışanların (domestic workers)” kapsam sorunlarının çözümlenmesini istemektedir (ILO, 1999:104-105).

<sup>4</sup> 1982 Anayasasının 55'inci maddesinin son fıkrası, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunun 21'inci maddesi ile değiştirilmiştir.

<sup>5</sup> ILO Kabul Tarihi: 30.05.1928; Kanun Tarih ve Sayısı:25.06.1973/1769; R.G.:03.07.1973/14583; Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı:01.07.1974/7-8585; R.G.:02.09.1974/14994; Yürürlüğe Girdiği Tarih:29.01.1975.

<sup>6</sup> ILO Kabul Tarihi: 06.06.1951; Kanun Tarih ve Sayısı:30.04.1969/1168; R.G.:09.05.1969/13194; Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı:16.01.1970/7-91; R.G.:26.03.1970/13456; Yürürlüğe Girdiği Tarih:23.06.1970.

### *Denetime İlişkin Sorunlar*

ILO Uzmanlar Komitesi Türk uygulamasında, denetimler konusunda yeterli verinin bulunmadığı belirtilmekte, özellikle “tarım ve ormancılık” kesimi denetim sonuçları ve verilen cezalara ilişkin hükümetin kendilerini bilgilendirilmesini istemektedir.

### *Değişen Çalışma Koşullarına Uyumun Sağlanamaması*

ILO uzmanlar komitesi, emek piyasasında ortaya çıkan yeni gelişmeler ve istihdam şekilleri konusunda yeterli veri bulunmadığı gibi, yasal düzenlemelerin de yapılmadığını belirtmektedir (ILO, 1999:105).

## **Avrupa Sosyal Şartı'na Uyum**

Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ), 23 sosyal hakkı güvence altına alarak Avrupa Konseyinde, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin sosyal alandaki boşluğunu tamamlamış ve 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASŞ) ise 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. GGASŞ, ASŞ'nin eksikliklerini gidermekte ve sosyal haklar alanında daha kapsamlı güvenceler getirmektedir. Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa Sosyal Şartını 1989 yılında, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını ise 2007 yılında onaylamıştır. Bununla birlikte, Şartın 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı” şeklindeki düzenlemesine çekince koymuştur.

Her iki Sosyal Şarta taraf 38 devletten 14'ü (yüzde 36'8) 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan bu düzenlemeye çekince koymuştur. Bunların 7'si (Ermenistan, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Finlandiya, Gürcistan, Moldova) Gözden Geçirilmiş ASŞ'yi, 7'si de (Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Letonya, Macaristan, Polonya, Yugoslavya ve Türkiye) ASŞ'yi onaylamıştır. Tüm taraf devletlerce konulan çekincelerin yüzde 1,9'u bu fıkra ile ilişkindir. Belirtmek gerekir ki, insan hakları sözleşmesi olmaları nedeniyle Sosyal Şartlarda tanınan ve güvenceye bağlanan sosyal haklar insan haklarındandır. (Gülmez, 2007:29, 33).

## **Asgari Ücret Tespit Yöntemi**

Türk asgari ücret uygulaması, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile yasal dayanağına kavuşmuştur. Buna rağmen, asgari ücretin tespitine, uygulamanın esaslarının düzenleyen yönetmeliğin 1951 yılında yayımlanması nedeniyle önemli bir gecikme ile başlanabilmiştir. 1951-1967 arası dönemde asgari ücretler, yerel düzeyde ve yerel katılımcılardan oluşan “mahalli komisyonlar” aracılığı ile belirlenmiştir. 1967 yılında çıkarılan 931 sayılı İş Kanunu ile asgari ücret sistemi yapısal olarak değiştirilmiş ve asgari ücret tespit görevi mahalli komisyonlar yerine merkezi nitelikteki bir komisyona verilmiştir. Asgari ücretin merkezi bir komisyon tarafından belirlenmesi hükmü, 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu ile 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanununda da korunmuştur. Bu kapsamda, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan

üçlü yapıdaki komisyon, çalışmalarında ve aldığı kararlarda bağımsız olup, yönetsel mekanizmaların etkinliği sadece komisyonun işletilmesi ve kararların yayınlanmasıyla sınırlı tutulmuştur. Bu özellikleri nedeniyle ülkemiz asgari ücret tespit şeklini “*asgari ücretlerin bağımsız kurullarca belirlendiği*” yöntem olarak belirtmek mümkündür.

#### *Asgari Ücret Tespit Süreci*

Ülkemiz asgari ücret tespit sürecini üç evreye ayırarak irdelemek mümkündür. Bunlar;

- Bölgesel koşullar esas alınarak ekonomik ve sosyal farklılıklara göre yerel düzeyde oluşturulan komisyonlarca asgari ücret oranlarının belirlendiği 1951-1967 dönemi,
- Yerel komisyonların kaldırılarak merkezi bir komisyon tarafından bölgesel gelişmişlik düzeylerine göre asgari ücretlerin belirlendiği 1969-1974 dönemi ve
- Bölgesel farklılık esasının terk edilerek ülke düzeyinde asgari ücretlerin tespiti edildiği 1974 sonrası günümüze kadar uygulanmakta olan dönem.

#### *Yerel Komisyonlar Aracılığıyla Tespit*

1936 tarihli İş Kanunu, asgari ücretlerin tespitinin ‘*nizamnameler*’ aracılığı ile yapılmasını öngörmüş, ancak bu hüküm uygulama alanı bulamamıştır. Nitekim söz konusu Kanun’da 1950 yılında yapılan değişiklikle “*ekonomik ve sosyal bakımdan gerekli görülecek yerlerde ve işlerde asgari ücretlerin yerel komisyonlarca belirlenmesi*” hükmü eklenmiş ve 1951 yılında çıkarılan Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmelik ile birlikte asgari ücretlerin mahalli komisyonlar aracılığıyla tespiti uygulamasına geçilmiştir. Komisyonun yapısı, toplanma zamanı, çalışma şekli ve asgari ücretin tespitinde dikkate alınacak ölçütlerle ilgili ayrıntılı düzenleme yapmak konusunda Çalışma Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Çalışma Bakanlığının gerekli gördüğü yerlerde ve işlerde asgari ücretleri tespit etmekle görevlendirilen yerel komisyonların toplanması için belirli bir zaman aralığı öngörülmemiştir. Yönetmelik ayrıca, yerel komisyonların asgari ücretleri tespit ederken, yörenin ve bölgenin özel koşullarını, görülen işin niteliğini, iş koşullarını, yöredeki hayat pahalılığını ve ortalama ücretleri, işçilerin ortalama yaşam düzeylerini, işin ve yerin genel ekonomik ve mali durumunu ve adil ve yeterli bir asgari ücret tespiti için gerekli görülecek diğer hususların dikkate alınmasını hükme bağlamıştır (Erdogdu, 2014:5-6).

#### *Bölgesel ve Merkezi Komisyonlar Aracılığıyla Tespit*

1967 tarihli 931 sayılı İş Kanunu ve 1968 yılında çıkartılan Asgari Ücret Yönetmeliği, 1961 Anayasasının sosyal devlet ilkesiyle uyumlu bir biçimde, asgari ücretin tespiti sırasında uygulanacak esaslar ile Asgari Ücret Tespit Komisyonunun toplanma ve çalışma şekline ilişkin yeni ilkeler benimsemiştir. Bu kapsamda, komisyonların yerel yapılanması kaldırılarak asgari ücretleri tespit yetkisi merkezi yapıdaki Asgari Ücret Tespit Komisyonuna verilmiş, Komisyonun asgari ücreti belirli aralıklarla belirlemesi (en geç iki yıl içinde) ilkesi kabul edilmiş, asgari

ücretlerin belirlenmesinde genellik ilkesi öne çıkmış ve hizmet akdi ile çalışan bütün işçiler kapsama alınmıştır. Ayrıca, komisyonun kararları kesin kabul edilmiş ve itiraz yöntemi kaldırılmıştır (Erdoğan, 2014:6-7).

Ülkemizde asgari ücretin merkezi komisyonlarca bölgesel olarak belirlenmesine 1969 yılında başlamış, kapsamını genişletme amacıyla ücretlerin düşük olduğu iller yanında toplu pazarlığın zayıf olduğu ya da hiç olmadığı iller de sisteme dahil edilmiştir. 1 Temmuz 1969 tarihinde 26 ili kapsayan altı bölgede başlayan uygulama, 31 Ekim 1972 tarihine kadar sürmüştür. 1 Kasım 1972-74 döneminde kapsam genişletilerek il sayısı 57'e çıkarılmış ancak bölge sayısı dörde düşürülmüştür<sup>7</sup>. Bu dönemde dört kategoriye ayrılan illerde geçerli olmak üzere dört ayrı asgari ücret tespit edilmiştir (Akgeyik, 2007:92-93). Dolayısıyla, 1969-1974 yılları arasında yapılan asgari ücret tespitlerinde Türkiye çeşitli bölgelere ayrılmış, gelişmişlik düzeylerine göre farklı asgari ücretler belirlenmiştir. Bölgesel farklılık esasına göre yapılan asgari ücret tespitine 1974 yılında son verilerek günümüze kadar sürecek olan genel asgari ücret uygulamasına geçilmiştir (Kutal, 1985:101-102).

1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu, asgari ücretin kapsamını daraltarak hizmet akdi ile çalışan işçiler yerine sadece iş kanunlarının kapsamında olan işçilerin asgari ücretten yararlanmasını öngörmüş, Tarım İş Kanunu yürürlüğe girinceye kadar tarım işçilerinin asgari ücretlerinin ayrıca belirleneceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, 1972 yılında çıkartılan Asgari Ücret Yönetmeliğine de yansıtılmış, tarım işçilerinin asgari ücretleri 1973 yılında Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından ayrı olarak belirlenmiştir. Nihayet, 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu, 1475 sayılı yasayla daraltılan asgari ücretin kapsamını yeniden genişletmiş ve 4857 sayılı yasa kapsamında olan veya olmayan, iş sözleşmesi ile çalışan bütün işçileri asgari ücret kapsamına dahil etmiştir. Ayrıca, 2004 tarihli Asgari Ücret Yönetmeliğinde, eski yönetmelikteki asgari ücretin *"mahallî veya bölgesel yabut ülke düzeyinde olmak üzere bir işkolu veya birden fazla işkolu yabut bütün işkollarını kapsayacak şekilde"* belirlenebileceği ifadesi yerine *"Komisyon, asgari ücreti bütün işkollarını kapsayacak şekilde belirler."* ifadesi getirilmiştir (m.6). Böylece, asgari ücretin *"millî seviyede"* belirlenmesine imkan sağlanmış, ayrıca tarım işkolunda ayrı bir asgari ücret belirleme süreci de yasal olarak sona ermiştir (Erdoğan, 2014:7-8).

#### *Tespit Yönteminin Merkezileşme Nedenleri*

Ülkemizde yasal asgari ücretin belirlenmesi sürecinde, tespit komisyonlarının yerelden merkezi niteliğe dönüştüğü, aldığı kararlar bakımından ise tüm işçileri kapsayan, yaş ayrımı ve yerel veya sektörel farklılıkları ortadan kaldıran bir süreç izlediği görülmektedir (Erdoğan: 2015:4). Bölgesel asgari ücretin belirlenmesinde yerel komisyonlar yerine merkezi bir otoritenin kurulması, 931 ve 1475 sayılı İş Kanunlarının gerekçesinde; birçok durumda tespit edilen asgari ücret düzeyinin

<sup>7</sup> 1.7.1969-31.10.1972 ve 1.11.1972-30.06.1974 tarihlerinde belirlenen bölgesel asgari ücret bölgeleri ve kapsadığı illere ilişkin tablo için bkz: Akgeyik, 2007:92.

makul olmamasına, sürecin ağır işlemesine, itirazlar nedeniyle sistemin tıkanmasına ve özellikle küçük yerleşim bölgelerinde komisyonların gerekli bilgi donanımına sahip bulunmamasına bağlanmıştır. Bu gerekçelerle ve uygulama deneyimi dikkate alınarak asgari ücretin belirlenmesi sorumluluğu merkezi ve her açıdan yetkili bir kurula bırakılmıştır (Akgeyik, 2007:91).

Bununla birlikte, asgari ücretin belirlenmesinde yerel ya da bölgesel özelliklerin dikkate alınması 1951-1967 yılları arasındaki dönemde uygulamaya yeterince yansıtılmamış, mahalli komisyonlar arasındaki koordinasyon eksiklikleri, komisyonların asgari ücret mekanizmasını tam olarak algılayamamaları ve ortaya çıkan sorunları giderecek etkin bir kurumsal yapının bulunmaması amaçlanan sonuçların elde edilmesini engellemiştir. Bu durum, benzer ekonomik ve sosyal yapı gösteren yerlerde önemli asgari ücret farkları oluşmasına yol açmıştır. Ayrıca, yerel komisyonlar zamanla asgari ücretleri tespit etmekle yetinmeyerek çalışma koşulları ve ücret ödeme şekilleri üzerinde de düzenlemelerde bulunarak toplu sözleşme işlevi de görmeye başlamışlardır. Bu nedenle, sosyal tarafların ve devlet temsilcilerinin daha etkin katılımına dayanan ILO normlarına uygun bir tespit sürecinin gereği de dikkate alınarak merkezi nitelikte asgari ücret tespit mekanizması oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, tespit sistemi açısından Türk asgari ücret politikası değerlendirildiğinde sistemin sürekli olarak merkezileşme eğilimi gösterdiği görülmektedir (Korkmaz, 2004:58-61).

#### *Merkezi Komisyon Yapısına İlişkin Değerlendirme*

Asgari ücret tespit komisyonu üçlü yapıda ve teorik olarak yönetsel mekanizmalardan bağımsız olmasına rağmen, devleti temsil eden üyeler ile işçi ve işverenlerin sayıca eşit olması, komisyonun şekli anlamdaki bağımsızlığını zedelemektedir. Komisyonun karar sürecinde genellikle işveren ile hükümet kesiminin ittifakıyla asgari ücretlerin belirlendiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle kararların alınması üzerinde hükümetlerin önemli etkileri bulunmakta<sup>8</sup> ve niteliği gereği bağımsız olması gereken devlet temsilcilerinin yürütme organının çeşitli

<sup>8</sup> Asgari ücret, Türkiye ekonomisinin yapısı ve izlediği seyir dikkate alındığında alt gelir grubundaki bireylerin oluşturduğu seçmen davranışı üzerinde etkili olmaktadır. Nitekim, yakın geçmişte asgari ücret konusunda yapılan seçim vaatleri, toplumsal gruptan olan asgari ücretlilerin ekonomik beklentilerinin siyasi iktidar tarafından dikkate alındığını ve alınması gerektiğini göstermektedir. Bu kapsamda, 7 Haziran 2015 genel seçimi öncesinde birçok siyasi parti tarafından vaat olarak sunulan asgari ücret artışı, kısa süre sonra tekrarlanan 1 Kasım 2015 genel seçiminde de etkili bir vaat olarak kullanılmış ve söz konusu vaat hükümetin gerçekleştirdiği ilk icraatlardan biri olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, “asgari ücretin ekonomik boyutunun, ekonomik durum-siyasi iktidar ilişkisini belirleme noktasında güçlü bir etkisi bulunmaktadır”. (Bkz. Dama, 2017:3). Aynı şekilde, Komisyonun görev, yetki ve sorumluluğunun düzenlendiği Asgari Ücret Yönetmeliğinde (m.9/son) “Alınan kararlar Başkan tarafından kamuoyuna duyurulur” hükmü yer almasına rağmen, alınan kararların siyasi iktidar (Bakan) tarafından açıklanması bu etkiyi daha belirgin olarak göstermektedir.



birimlerinden komisyona katılması komisyonun bağımsızlığını zedelemektedir. Diğer yandan, komisyona işçileri temsilen sadece en fazlaya üyeye sahip işçi konfederasyonundan katılımın sağlanması, sosyal katılım ve tarafların temsili açısından yetersiz bulunmaktadır. Bu nedenle, komisyonun yapısı değiştirilerek, devleti temsil eden üyelerin sayılarının azaltılması, komisyona tarafsız ve uzman kişilerin katılımının sağlanması, komisyon başkanının bu tarafsız kişilerden biri olması gerekmektedir<sup>9</sup>.

Bununla birlikte, Komisyonun bir yıllık süre için seçilmesi ve bu süre içerisinde asgari ücretin ekonomik etkileri konusunda sürekli olarak bilimsel çalışmalar yapması veya yaptırması yararlı olacaktır. Bu kapsamda, Türk asgari ücret uygulamasının amacına ulaşip ulaşmadığı, uygulamanın ekonomik ve sosyal etkileri, asgari ücret kararlarına işverenlerin uyma dereceleri, asgari ücret-kayıtdışı istihdam ilişkisi gibi birçok konuda ampirik çalışmaların yapılması, asgari ücret uygulamalarının geleceği ve niteliği konusunda bir sonraki Komisyon kararlarına ışık tutacaktır.

## **Asgari Ücret Uygulamasının Kapsamı**

Yasal düzenlemeler açısından bakıldığında, asgari ücret uygulanan grupların kapsamının sınırlarının 1951 yılından günümüze kadar sürekli olarak olumlu yönde geliştiği görülmektedir. Nitekim 2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu, “İş sözleşmesi ile çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin” ücretlerinin asgari sınırının en geç iki yılda bir belirleneceğini düzenlemektedir (m.39/1). Dolayısıyla, ülkemiz asgari ücret uygulamasının kapsam açısından genel asgari ücret uygulaması niteliği gösterdiği görülmektedir.

Bu kapsamda; genel asgari ücret uygulaması 1974-1988 arasında tarım ve sanayi için iki ayrı asgari ücretin belirlenmesi şeklinde gerçekleşmiş, 1989 yılından itibaren ise asgari ücret tespitinde tarım ve sanayi arasındaki farklılık kaldırılarak bütün ülkeyi kapsayan tek bir asgari ücret tespiti yöntemine geçilmiştir (Kutal, 85:101-102). Asgari Ücret Yönetmeliğinde 2014 yılında yapılan değişiklikle 16

---

<sup>9</sup> Asgari Ücret Tespit Komisyonu, 10/7/2018 tarihinde yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İş Kanunu'ndan çıkartılarak, Kararname'nin 522'nci maddesinin (f) bendi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içindeki idari kurul, konsey ve komisyonlar arasına alındı. Böylece komisyon doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmış oldu. Asgari Ücret Tespit Komisyonu 4857 sayılı İş Kanunu'nda açıkça düzenlendiğinden konunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa'nın 104'üncü maddesine aykırılık oluşturacağından öncelikle 2/7/2018 tarih ve 700 sayılı KHK'nin 145'inci maddesi ile Asgari Ücret Tespit Komisyonuna ilişkin İş Kanunu'nun 39'uncu maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve ardından Komisyon 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Asgari Ücret Tespit Komisyonunun Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içine alınması, komisyon yapısında yapılabilecek değişikliklerin TBMM yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılacağı sonucunu doğurmaktadır (DİSK-AR, 2018:14-15).

yaşından küçük ve 16 yaşından büyük işçi ayırımı da kaldırılarak<sup>10</sup>, bölge, sektör ve yaş ayırımına yer verilmeden asgari ücretler belirlenmeye başlanmıştır. 1999 yılından itibaren altı aylık dönemler itibari ile her yıl için belirlenen asgari ücret, 2014 yılından itibaren yıllık olarak belirlenmeye başlanmıştır.

#### *Asgari Ücret Kapsamına İlişkin Değerlendirme*

Asgari ücretin ülke çapında bir ücret tabanı oluşturması, sektörel ve bölgesel kalkınmışlık düzeyleri arasında bezerliklerin bulunduğu ülkelerde pek çok kolaylıklar sağladığını belirtmiştik. Ancak, ülkemizde bölgesel ya da sektörel düzeyde önemli gelişmişlik farklılıklarının ve işletmeler arası ödeme kapasiteleri arasında büyük farklılıkların bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu nedenle, merkezi komisyonun belirlediği asgari ücreti belli bir oranda artırma veya azaltma yetkisi olan, yerel aktörlerin yer alacağı bölgesel asgari ücret komisyonlarının kurulması yararlı olacaktır.

Bununla birlikte, herhangi bir işte çalışmayan veya öğrenim ve eğitim görmeyen 15-29 yaş grubundaki işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarının iki kat üzerinde seyrettiği ülkemizde, iş tecrübesi sağlamaları amacıyla bu gruptaki gençlerin ilk defa işe girişlerinde mevcut asgari ücretin belli oranda azaltılarak uygulanmasına olanak sağlanmalıdır.

Bununla birlikte, işin sorumluluk ve yükümlülüklerine bakılmaksızın şoför, güvenlik görevlisi, bilgisayar işletmeni, muhasebe çalışanı, kat görevlisi gibi birbirinden farklı nitelikler gerektiren işler için verilen eşit ücret, özellikle gençlerin becerilerini geliştirerek ekonomik sürece nitelikli personel olarak katılımının önünde gizli bir engel oluşturmaktadır. Çoğunlukla asgari ücretle çalışan bu kişilerin iş becerilerini geliştirmeyerek aynı beceri ve nitelikte kalmaları, onların herhangi bir nedenle işsiz kalmaları durumunda farklı bir işe geçmelerini güçleştirmektedir. Bu nedenle, özellikle asgari ücretle çalışanlar için eğitim, beceri, nitelik, yaş ve yapabilirlik özelliklerine göre iş becerilerini geliştirme ve çeşitlendirme programları uygulanmalıdır (Dama, 2017:5).

### **Asgari Ücret Tespitinde Ailenin Dikkate Alınmaması**

Asgari ücretin gelirlerin düşük ücretliler lehine yeniden dağılımının sağlanması, düşük ücretliler için bir ücret koruması sağlanması gibi çeşitli sosyal sonuçlar ortaya koyması ekonomik yapılar üzerine doğrudan etki etmesine bağlıdır. Bu etki, ekonominin istihdam, kaynakların tahsisi, emek talebi, gelir dağılımı gibi birbirleriyle çatışan çeşitli yönleri ile asgari ücretin ilişkisinin ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte, alt gelir grubunu hedefleyen ve sosyo-ekonomik özellikleri zayıf olan kesimi merkeze alan asgari ücret, hem ekonomik hem de sosyal boyutu bulunan bir uygulamadır. Asgari ücretin sosyal özelliğinin dikkate alınabilmesi, ekonomik gelişimin olumlu bir süreç izlemesi ile doğrudan bağlantılı

---

<sup>10</sup> Bkz: RG-19/4/2014-28977.

bir durumdur. Asgari ücretin ekonomik boyutunun sosyal yönüne göre daha öncelikli olması ise, asıl amacı gelir dağılımına katkı sunmak olan asgari ücretin işlevini azaltmaktadır.

Ülkemiz açısından bakıldığında, asgari ücretin özellikle sosyal yardımlardan faydalanmada ve diğer birçok konuda asıl belirleyici olması<sup>11</sup> ekonomik yönünün daha baskın olmasına yol açmaktadır. Ancak, asgari ücretin eşitsizliği azaltma adına sosyal politika aracı olarak uygulanması gerekliliği, bu ücretle çalışan bireylerin sosyo-ekonomik özelliklerine göre alternatif sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmesini gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle, asgari ücretin hedef kitlesinin önemli bir kısmını oluşturan sosyo-ekonomik göstergeleri düşük olan bireylerin asgari ücretle birlikte farklı sosyal politika uygulamalarıyla güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, asgari ücretle çalışan bireyler için çalışmayan/çalışamayan aile bireyleri dikkate alınarak geliştirilecek uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, asgari ücretli çalışanlar sosyo-ekonomik özellikleri ve bakmakla yükümlü bulunduğu aile bireyleri dikkate alınarak sosyal yardımlar gibi farklı sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmelidir (Dama, 2017:3-4).

Diğer taraftan, asgari ücretin belirlenmesinde yalnızca işçilerin ihtiyaçlarının dikkate alınması, ülkemizin sosyal gerçekleri, aile yapısı, ailenin istihdam edilen fert sayıları dikkate alındığında gerçekçi bulunmamaktadır. Aile kriterinin dikkate alınmaması, mevcut Anayasamız ve uluslararası normlar açısından da bakıldığında önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, asgari ücretten beklenen sosyal amaçların gerçekleşmesi için işçinin şahsının ihtiyaçlarını dikkate alan mevcut yöntem yerine işçi ve ailesinin de ihtiyaçlarını dikkate alan yeni bir hesaplama yöntemi benimsenmelidir.

## **Asgari Ücretten Vergi Alınması**

Asgari ücretin miktar olarak artırılmasının yanı sıra, asgari ücret konusundaki vergi yükünün kaldırılmasını merkeze alan politika ve uygulamaların gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır. Çünkü, asgari ücretin mali niteliği uygulamanın etkinliğini azaltan diğer önemli bir faktördür. Asgari ücret üzerinden alınan vergi ve benzeri kesintilerin oldukça yüksek olması işverenlerin maliyetini arttırmakta, işçinin net

<sup>11</sup> Asgari ücretin doğrudan etki ettiği ödemeler şunlardır: 1) Kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı ödemeleri, 2) Prime esas kazanç taban ve tavanındaki artış yoluyla SGK işveren ve işçi primleri (uzun vadeli ve kısa vadeli sigortalar, genel sağlık sigortası, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik destek primi), 3) SGK idari para cezaları, 4) Çeşitli vergilerle ilgili para cezaları, 5) Ücretten kesilen gelir vergisi ve damga vergisi, 6) Toplu iş sözleşmelerinde tespit edilen, asgari ücret üstü ücret kademeleri, 7) Aday çırak, çırak ve beceri eğitimi gören meslek lisesi ve meslek yüksek okulu öğrencilerinin SGK Primleri ve ücretleri, 8) SGK borçlanma primleri (doğum, askerlik, yurtdışı hizmet borçlanmaları), 9) SGK isteğe bağlı sigorta primleri, BAĞ-KUR'luların primleri, 10) Geçici iş göremezlik ödeneği, 11) İşsizlik ödeneği, 12) Asgari geçim indirimi, 13) Evde bakım ücreti, 14) Emekli maaşları, 15) Gelir vergisi istisnaları, 16) Teşvik uygulamalarındaki sübvansiyonlar.

ücretini ise azaltmaktadır. Bu yapı, özellikle kayıtdışı istihdamın yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Ayrıca, asgari ücretten vergi alınması vergi adaleti açısından olumlu bulunmamakta; yalnızca işçinin şahsının dikkate alınarak belirlenmiş bir ücretin vergilendirilmesi asgari ücretin niteliği ile de örtüşmemektedir.

Dünya uygulamasına bakıldığında Almanya dışında asgari ücretin tamamen vergi dışında bırakıldığı bir ülke bulunmamakla birlikte, aile ve çocuk yardımları, işsizlik sigortası, negatif gelir vergisi ve gelir vergisi kredileri gibi uygulamalarla asgari ücretlilerin korundukları görülmektedir. Ülkemizde, sosyal güvenlik sistemi içerisinde veya diğer uygulamalarla asgari ücretliler yeterince korunamamaktadır. Ayrıca, Türk mali sistemi içinde asgari ücretin vergi yükünün oldukça yüksek olması, bir yandan çalışanların net asgari ücretlerini azaltırken, diğer yandan işverenlerin de işçilik maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır<sup>12</sup>. Bu durumda, asgari ücretin vergi yükünün azaltılması hem sosyal ve hem de ekonomik bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Korkmaz, 2001:275-276). Ülkemizde, çalışanlara yönelik olarak önceki yıllarda uygulanan vergi iadesi ve halen uygulanmakta olan Asgari Geçim İndirimi<sup>13</sup>, ücretliler için kısmi bazı kazançlar sağlamakla birlikte yetersiz kalmaktadır.

## Sonuç

Bugün itibariyle dünya genelinde uygulanan asgari ücret, artan adaletsizliği gidermeye yönelik bir sosyal bir politika aracı olarak kabul edilmektedir. Toplumsal huzurun sağlanması, ekonomik büyüme ile refahın eşit dağılımı ile bireyin ve ailesinin yaşamını sürdürmesi için asgari seviyede bir gelire ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, günümüzde çalışanların ve ailelerinin yaşamlarını insanlık onuruna yaraşır bir şekilde sağlayacak bir ücretin (asgari ücretin) temel insan hakkı olduğu, bundan daha düşük bir ücretin ödenemeyeceği düşüncesi önemli bir sosyal yaklaşım anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşım sonucunda asgari ücret, son yüzyıl içinde dünyada evrensel nitelikli bir sosyal politika aracı haline gelmiş, eksikliklerle birlikte hemen hemen bütün dünyada uygulama alanı bulmuştur.

Asgari ücret uygulamasının evrensel bir nitelik kazanmasında, sosyal ve ekonomik yaklaşımlardaki gelişmelerle birlikte uluslararası ve bölgesel nitelikteki

<sup>12</sup> Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından belirlenen brüt asgari ücretten SGK primi (%14), işsizlik sigortası primi (%1), gelir vergisi (%15) ve damga vergisi (%0,759) kesintileri yapıldıktan sonra net asgari ücret; SGK işveren primi (%15,5) ve işveren işsizlik sigortası primi (%2) eklendiğinde ise asgari ücretin işveren maliyeti ortaya çıkmaktadır.

<sup>13</sup> Asgari geçim indirimi (AGİ) ile asgari ücretinin bir kısmı vergi dışı bırakılmaktadır. Bu kapsamda, 2019 yılı için AGİ miktarları şu şekildedir. Bekar: 191,88-TL., Eşi çalışmayan, çocuksuz:230,26-TL; Eşi çalışmayan, 1 çocuklu: 259,04-TL; Eşi çalışmayan, 2 çocuklu: 287,82-TL; Eşi çalışmayan, 3 çocuklu: 326,20-TL; Eşi çalışan, çocuksuz: 191,88-TL; Eşi çalışan, 1 çocuklu: 220,66-TL; Eşi çalışmayan, 2 çocuklu:249,44-TL; Eşi çalışan, 3 çocuklu: 287,82 TL.

kuruluşların da önemli katkıları olmuştur. Özellikle ILO bu konuda üç önemli sözleşme ve tavsiye kararı onaylayarak asgari ücretin dünyadaki gelişimine katkı sağlamıştır. Bu kapsamda ILO, bütün dünyada özellikle düşük gelir yapısına sahip, örgütlenme düzeyleri düşük ve toplu pazarlık kapsamı dışında kalan işçiler için asgari bir yaşama düzeyini sağlayacak ücretin oluşmasını hedeflemiştir.

Asgari ücret uygulamasıyla emeğin istismarının önlenmesi, ücretin korunması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması, verimliliğe dayanmayan ücret farklarının daraltılması ve gerek işçiler gerekse işverenler arasındaki haksız rekabetin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Asgari ücretle amaçlanan sosyal hedeflere ulaşılması, bu ücretin ekonomik değerine bağlı bulunmaktadır. Asgari ücretin ekonomik değeri ise bu ücretin hesaplanmasında esas alınan kriterlere göre değişecektir. Sosyal içerikli kriterler, asgari ücretin belirlenmesinde işçilerin ve ailelerinin ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli bir bütçenin sağlanması temeline dayanırken, ekonomik içerikli kriterler ekonominin ve işletmelerin ödeme güçleri üzerine yoğunlaşmaktadır.

Asgari ücret tespit yöntemleri ülkelerin sosyal, ekonomik ve politik yapılarına göre farklılık göstermektedir. Bazı uygulama şekillerinde asgari ücret kararları müdahaleci yöntemlerle alınmakta, sistem üzerinde hükümetlerin ya da diğer yönetsel yapıların ağırlığı doğrudan ya da dolaylı olarak hissedilmektedir. Bazılarında ise asgari ücretlerin belirlenmesinde hükümetlerin etkinlikleri en aza indirilmekte, sistem bağımsız asgari ücret kurulları ya da toplu pazarlık uygulamaları çerçevesinde yürütülmektedir.

Asgari ücretin etkinliği ile uygulamanın kapsamı ve düzeyi arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Asgari ücret uygulamasının kapsamının genişliği ve asgari ücretin düzeyinin genelliği uygulamanın etkinliğini arttırmakta, makro-ekonomik politikaların eşgüdümünü ve kontrolünü kolaylaştırmaktadır. Asgari ücretin kapsamı ve düzeyi konusunda bölge, sektör ve meslek esasına göre yapılan farklılaştırma ekonomik ve sosyal realitelerin asgari ücret belirlenmesinde dikkate alınmasını sağlaması açısından çeşitli avantajlar sağlarken; asgari ücretin tespiti, uygulanması, denetimi ve politikaların koordinasyonu açısından önemli güçlükleri beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, kapsam ve düzey konusunda dünyada genelliğe doğru bir gidişin olduğu söylenebilir. Kapsamın dar tutulması ve istisnaların fazlalığı uygulamanın etkinliğini azaltmakla birlikte gençler, çıraklar, stajyerler, engelliler gibi çalışma gücü ve tecrübesi yeterli olmayan bazı grupların iş ve istihdam fırsatlarının daraltılmaması amacıyla asgari ücretin belirli bir ölçüde farklılaştırılması/azaltılması uygulamanın genelliğini ortadan kaldırmamaktadır.

ILO'nun asgari ücrete ilişkin sözleşme ve tavsiye kararlarında, ülkeler için teorik bir düzlemde ideal bir asgari ücret mekanizması oluşturmaktan çok, "uygulanabilirlik" ilkesinden hareketle esnek ve ağır olmayan düzenlemeler yer almaktadır. Bu nedenle, somut bir dayatma getirilmeyerek, ülkelerin mevcut sosyo-ekonomik olgularını ve yerel farklılıklarını esas alan bir yaklaşım benimsenmektedir. ILO'nun diğer bir önemli yaklaşımı ise, asgari ücret sisteminin oluşturulması

sırasında işçi ve işveren ya da onların örgütlerinin katılımını sağlayacak bir sosyal işbirliğinin öngörülmesidir. Bu yaklaşım, katılımcı demokratik anlayışın iktisadi hayata yansması ve alınan kararların uygulanabilirliği için önemli bir mekanizma olan “*sosyal diyalog*” ortamının doğması açısından önem taşımaktadır. Ülkemizce henüz onaylanmayan 131 sayılı Sözleşmede ise, işçi ihtiyaçlarının içeriği konusunda asgari ücret tartışmalarında önemli bir yere sahip olan “*asgari ücretin belirlenmesinde işçilerin ve ailelerinin gereksinmelerinin*” birlikte ele alınması konusunda önemli bir yönlendirme bulunmaktadır.

**KAYNAKÇA:**

- Abowd, John M. et. al: "Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States", **NBER Working Paper**, No. 6111, July: 1997:1-46.
- Akgeyik, Tekin: **Asgari Ücrette Esnek Modelleme: Bölgesel Asgari Ücret Yaklaşımı**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2007-46, ISBN:978-9944-60-193-1, İstanbul:2007
- Akıllıoğlu, Tekin: **Çalışma Hayatını Düzenleyen Uluslararası Belgeler**, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No:16, Ankara:1995.
- : **İnsan Hakları I**, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No:17, Ankara:1985.
- Centel, Tankul: **İş Hukukunda Ücret**, Türkiye Denizciler Sendikası Eğitim Dizisi-9, İstanbul:1987.
- Dama, Nergis: "Sosyal Politika Perspektifinde Asgari Ücret", **SETA Perspektif**, Sayı:161, Ocak 2017:1-5.
- DİSK-AR: **Asgari Ücret Gerçeği 2019 Raporu**, 3 Aralık 2018, İstanbul.
- Erdoğan, Canan: "Alman Genel Asgari Ücretin Belirlenmesine İlişkin 11.08.2014 Tarihli Kanunun Türkçe Çevirisi", **Küresel Bakış**, Yıl:5, Sayı:17, Nisan 2015: 97-110.
- Erdoğan, Seyhan: "Türkiye'de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013)", **"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:16, Sayı:2, ISSN: 1303-2860, Nisan 2014: 3-37.
- European Industrial Relation Review (EIRR): **Current Minimum Pay Rates**, No:266, March:1996.
- Ghellab, Youcef: **Minimum Wage and Youth Unemployment**, ILO, Employment and Training Papers, No:26, 1998.
- Gülmez, Mesut: "Gözden Geçirilmiş Avrupa Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:12, 2007/1:27-52.
- ILO: **Report of the Committee of Experts: Observations Concerning Ratified Conventions**, Geneva:1999.
- : **Minimum Wages, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation** (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution), Geneva: 1992.
- Korkmaz, Adem: "Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Türkiye'de Asgari Ücret: 1951-2003", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:7, 2004/1:53-69.
- : "Türkiye'de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, C:4, S:2, 2012:151-162.
- : "Türkiye'de Asgari Ücretin Mali Yönü", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Doç.Dr. Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına, Cilt:2, Sayı:1, 2001:275-285.

Kutal, Metin: **Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret**, Sermet Matbaası, İktisat Fakültesi Yayın No:244, İstanbul 1969.

-----: “Türk Mevzuatında Asgari Ücret Komisyonu ve Tespit Çalışmalarında Karşılaşılan Bazı Sorunlar”, **İktisat ve Maliye Dergisi**, Cilt:32, Sayı:3, Haziran 1985:100-106.

Metcalf, David: “The British National Minimum Wage”, **British Journal of Industrial Relations**, Vol. 37, No:2, June:1999:171-201.

Starr, Gerald: **Minimum Wage Fixing**, Geneva: ILO, 1981.

Zaim, Sabahattin: **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, 9. Basım, İstanbul:1992.