

TÜRKİYE'DE ASGARİ ÜCRETLE İLGİLİ SORUNLAR (2007)

Metin KUTAL*

ÖZET

1936'da ilk iş yasamızda yer alan, 1951'den itibaren de uygulanan yasal asgari ücret, Türk endüstri ilişkilerinin her zaman için önemli ve sorunlu bir alanı olmuştur.

İşverenler asgari ücretin çok yüksek olduğu, işgücü maliyetlerini artırdığı ve rekabet güçlerini düşürdüğü yolunda sık sık eleştirilerde bulunmaktadır. Bunun tam tersine işçi temsilcileri ise asgari ücretin, yoksullukla ve az gelirliilerin diğer sosyal sorunlarıyla asla mücadele edemeyecek düzeyde ve aşırı düşük olduğu yönündeki düşüncelerini ispatlayacak istatistiksel kanıtlar sunmaktadır.

Yüksek işsizlik oranı, kayıt dışı ekonominin gittikçe büyümesi ve asgari ücretin vergilendirilmesinden dolayı asgari ücret yüksek sayıdaki az gelirli nüfus için çözüm olmaktan oldukça uzaktır.

Asgari ücretten alınan verginin kısmen düşürülmesi veya farklı bölgeler için farklı asgari ücret seviyesi belirlenmesi gibi teknik öneriler bu toplumsal sorunu çözmeye başarılı çözüm yolları olamaz. Yasal asgari ücret sorunuyla ilgili uzun süredir devam eden tartışmaları çözmek için, yöneticilerin ilk olarak asgari ücretle çok ilgili gözükmeyen ama sorunun esas belirleyicileri olan yüksek işsizlik oranları ve kayıt dışı ekonominin giderek büyümesi gibi Türk ekonomisinin diğer temel sorunlarına odaklanmaları gerekmektedir.

ABSTRACT

Legal minimum wage has always been a problematic and important aspect of Turkish industrial relations since it was first legally introduced with first labor law in 1936 and applied in 1951.

Employers criticize legal minimum wage for being too high, increasing labor costs and decreasing their competition power. On the contrary representatives of employees always give statistical proof for their point that legal minimum wage is too low for fighting poverty and other social problems of low incomers.

Legal minimum wage is far from being a solution to high number of population with low income because of existence of high unemployment rates, growing size of informal sector and taxation of legal minimum wage.

Proposal of technical solutions like partially decreasing tax rates of legal minimum wage and determining different legal minimum wages for different regions can't be a solution to this social problem. In order to solve the long lasting discussions about the legal minimum wage problem, policy makers should first focus on other fundamental problems of Turkish economy like high unemployment and growing size of the informal sector which at the first sight could seem unrelated with the legal minimum wage but actually are the main determinants of the problem

GİRİŞ

Geride bıraktığımız 2006 yılının sonlarında saptanan yeni asgari ücretler 1.01.2007 tarihinden itibaren uygulanmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Bilindiği gibi işçi – işveren ve hükümet kanatlarından eşit sayıda seçilen 15 kişilik Komisyon'un kararının açıklanması her yıl olduğu gibi bu yıl da farklı yorum ve tartışmalara neden olmuştur. İşçi kanadı saptanan bu ücreti beklentilerinin çok gerisinde bulurken, işveren kanadı işçilik maliyetlerinden yakınmış ve yeni asgari ücretlerin rekabet güçlerini azaltacağını ileri sürmüştür.

Yeni asgari ücretlerin açıklanması sırasında en dikkat çekici hususlardan biri de Hükümetin gelecek yıldan (2008) itibaren asgari ücretlilere yeni bir vergi sistemini uygulayacağına ilişkin açıklamalarıdır. Buna göre işçinin geçindirmekle yükümlü olduğu aile üyelerinin durumuna ve sayısına göre asgari ücrete uygulanan vergilerde azaltma yoluna gidilecek, hatta bazı hallerde asgari ücret tümü ile vergi dışında kalabilecektir.

* Prof. Dr., Kadir Has Üniversitesi.

Bu yazımızda önce asgari ücret bakımından ülkemizin ekonomik ve sosyal koşullarına değinecek, daha sonra asgari ücret sorunlarını ele almaya çalışacağız.

1- Asgari Ücret Kavramı ve Ülkemizin Ekonomik ve Sosyal Koşulları

Bilindiği gibi asgari (en az) ücret çalışanların mesleki vasıf derecesine, yapılan işin ağır ya da hafif olmasına bakılmaksızın; en zorunlu ihtiyaçları asgari ölçüde karşılamayı amaçlayan, bu miktarın altında işçi çalıştırmayı hukuki ve cezai olarak yasaklayan bir ücrettir. Şu halde çalışma koşulları kural olarak taraflar arasında pazarlıkla belirlenirken, emeğin geliri olan ücret belirli bir düzeyin altına inemeyecek, bu alanda tarafların sözleşme özgürlüğü bulunmayacaktır. Bu niteliği ile asgari ücret sosyal politikanın en önemli araçlarından biri olduğu kuşkusuzdur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede yasalarla düzenlenmiş olan bu ücret, daha çok gelişmekte olan ülkeler açısından önem taşımaktadır. Zira bu gibi ülkelerde çalışanların önemli bir bölümü asgari ücretin kapsamına girmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise durum aksinedir: ekonominin ödeme gücü ortalama ücretleri yükseltmekte, sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni ücretlerin satın alma gücünü artırmakta; sonuçta iş piyasasında oluşan ücretler yasal asgari ücretin önemini azaltmaktadır. Örneğin Uluslar arası Çalışma Örgütünün resmi açıklamalarına göre tarıma dayalı bir ekonomiye sahip Sri Lanka'da çalışanların % 80'ini yasal asgari ücretin kapsamında iken; ABD'de yasal asgari ücret ile çalışanlar toplam işgücünün sadece % 2,5'ğini teşkil etmektedir. Kuşkusuz bu iki ülke arasında asgari ücret düzeyi arasında çok önemli farklar bulunmaktadır.

Konuya Türkiye açısından yaklaştığımızda asgari ücret bakımından bazı önemli hususları belirtmekte yarar vardır:

- 1- Türkiye son elli yıldan beri sanayileşme(kalkınma) alanında önemli adımlar atmıştır. Nitekim tarımda çalışanların oranı %30'un altına düşerken, sanayi ve hizmet kesimlerinde

çalışanların oranı %60'ın üzerine çıkmıştır. Ekonomik alandaki gelişmesi henüz yetersiz olan ülkemizin artık tipik bir tarım ülkesi olmadığı da bir gerçektir.

- 2- Türkiye, Cumhuriyet döneminde sosyal politika açısından da önemli gelişmeler kaydetmiştir. Türkiye Cumhuriyeti yetmiş yıl önce kapsamlı bir iş yasasını kabul etmiş; sosyal güvenlik alanında altmış yıl içinde hemen hemen tüm sigorta dallarını gerçekleştirmiştir. 2000 yılında bu sisteme işsizlik sigortası da dahil olmuş, böylece Avrupa ülkeleri ile tek fark aile yardımlarından ibaret kalmıştır.
- 3- Türkiye nüfus artış hızını azaltmada da önemli başarılar elde etmiştir. Bu hızı %0,20'lerden %0,12'lere indirilebilmiştir. Ancak artış hızının yüksekliği nedeniyle işsizlik yapısal bir nitelik kazanmıştır. Üstelik son yıllarda vasıflı genç işsizlerin sayısında ciddi artışlar olduğu saptanmıştır.
- 4- Kayıt dışı ekonominin hızla genişlemesi de son yılların bu önemli sorunlarından biridir. Hem devlet kurumlarının bütçelerini, hem de kayıt içi ekonomiyi ciddi biçimde tehdit eden bu gelişme, aşağı yukarı ülke ekonomisinin yarısını kontrol edebilecek düzeye ulaşmıştır.

Yukarıda değinilen dört nokta kanımızca asgari ücretle ilgili temel faktörlerdir. Örneğin işsizliğin çeşitlenerek yaygınlaşması, kayıt dışı ekonomiyi beslemekte, kayıt dışı kesimde çalışanlar en iyi olasılıkla asgari ücretle çalıştırılmakta ya da asgari ücretten çalışıyorlarmış gibi gösterilmekte bu yüzden asgari ücretin vergi dışı bırakılmasında ciddi bir sorunla karşı karşıya kalınmaktadır.

Öte yandan asgari ücret uygulaması 1951 yılında başladığına göre iş mevzuatımızda bu konuda düzenlemelere yer verilmiş, ayrıca ILO'nun asgari ücrete ilişkin birçok sözleşmesi T.C. tarafından onaylanmıştır. Kısaca hukuki zemin ve yarım yüzyılı aşkın uygulamalar da bu hususta dahi adil bir asgari ücretin tespitini gerektirmektedir.

II- Türkiye de Asgari Ücret Konusunda Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar:

Asgari ücretin bir pazarlık ücreti olmadığı, bilimsel verilere ve yöntemlere göre saptanması gerektiği sık sık vurgulanmaktadır. Tespit komisyonlarının gerekçelerinde de bu ilkeye yollama yapılmaktadır.

Öte yandan 4857 sayılı yeni İş Kanununda (m.39), eski iş yasasından farklı olarak asgari ücretin uygulama alanı genişletilmiş, böylece ILO'nun bu husustaki eleştirileri önlenmeye çalışılmıştır.

Gerçekten eski iş yasasında asgari ücretin iş yasaları kapsamında bulunan işçilere uygulanacağı ilke olarak kabul edilmiş; sadece tarım işçileri için yasaya geçici bir madde eklenmişti. 10.06.2003 tarihinden beri yürürlükte bulunan bugünkü İş Kanununda ise "iş sözleşmesi ile çalışan ve bu kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için" ücretlerin asgari sınırının en geç iki yılda bir belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Uygulamada yıllardan beri asgari ücretler her yıl gözden geçirilerek saptanmaktadır.

Bu ve bunlara benzer olumlu gelişmelere karşın asgari ücret konusunda yıllardan beri devam eden sorunların bulunduğu da bir gerçektir. Nitekim bu konular tespit sırasında da Komisyonun gündemine gelmekte ve soruna bir çözüm bulunamadığından kararlar genellikle oy çokluğu ile alınmakta, hatta bazen sosyal taraflardan biri komisyon çalışmalarından çekilmektedir.

Bu sorunlardan bazıları şunlardır:

1. Bilimsel verilerin yetersizliği

Bilindiği gibi eski ve yeni iş yasalarında asgari ücret tanımlanmamıştır. Buna karşılık asgari ücret yönetmeliğinde (m.4/d) bu ücretin tespitinde zorunlu ihtiyaç kavramına açıklık getiren bazı öğelere yer verilmiştir: "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 *asgari ücret* olarak kabul edilmiştir.

Komisyon, zorunlu ihtiyaç maddelerini beslenme ve beslenme dışı zorunlu ihtiyaçlar olarak iki bölüme ayırmakta ve beslenme giderleri konusunda günlük 3500 kalorilik bir kalıbı benimsemektedir. Bu hususta Hacettepe Üniversitesinin özel bir bölümünde hazırlanan beslenme kalıbından da yararlanmaktadır. Beslenme kalıbına giren tüketim maddeleri yurt genelinde en ucuza sağlanabilecek pazarlardan derlenen fiyatlarla değerlendirilmektedir.

Beslenme dışı giderler ise Komisyon çalışmalarında daha ciddi sorunlar doğurmaktadır. Burada Türkiye İstatistik Kurumunun düzenli aralıklarla yayımladığı işgücü hane halkı anketleri esas alınmaktadır. En düşük gelir grubunda beslenme giderlerinin aile bütçesindeki oransal yeri esas alınarak işçinin toplam zorunlu ihtiyaçlarının miktarına ulaşılmaktadır.

Kuşkusuz bu yöntem mevcut veriler bakımından bilimsel bir nitelik taşımaktadır. Ancak gerçek durumu yansıttığı çok şüphelidir. Özellikle kira giderlerinin hızla yükseldiği bir dönemde bunun asgari ücretlere yeterince yansıtıp yansımadığı kuşku yaratmaktadır.

Bu ve buna benzer sorunları çözebilmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında özel bir hazırlık yapılması, beslenme ve beslenme dışı zorunlu ihtiyaç maddelerinde bir yıl içinde meydana gelen değişimler yanında ulusal gelirdeki ve ulusal verimlilikteki artışların da izlenmesi kanımızca daha adil sonuçlar verecektir. Nitekim 1475 sayılı eski İş kanununda (m. 33) "Asgari Ücret Komisyonunun çalışmasını sağlamak ve kolaylaştırmak için Çalışma Bakanlığı içinde ayrıca bir büro kurulur" hükmünün amacı bu ihtiyacı karşılamak idi. Uygulamada bu hükmün yeterince önemsenmemesi kanımızca büyük bir talihsizlik olmuştur.

2. Kayıt dışı Ekonominin Olumsuz Etkileri

Kayıt dışı ekonominin etki alanını giderek genişletmesi, yukarıda da değinildiği gibi çok yönlü sorunları gündeme getirmektedir. Vergilendirmede asgari geçim indiriminin asgari ücret düzeyine yükseltilememesinin temel nedeni kayıt dışı ekonomidir.

Ayrıca bu kesimde asgari ücretin ne dereceye kadar uygulanabildiği de şüphelidir. Genellikle çalışanlarla ilgili hiçbir kayıt

tutulmadığı, hafta ya da ay sonunda işçiye açıktan bir miktar para verildiği bilinmektedir. Bu tür çalışmalarda işçinin başta sosyal sigortalar olmak üzere iş mevzuatından hiç yararlanmadığı açıktır. Bu arada yapılan ödemenin asgari ücret düzeyinde olup olmadığı da bilinmemektedir. Hiçbir kayıt tutulmadığından işçinin yargıya başvurmasının da pratik bir yararı olmamaktadır.

Kayıt dışı kesimden en fazla etkilenenlerin başında kamu kurumları (devlet) ile yasalara saygılı ve örgütlü işverenler gelmektedir. Zira birçok işkolunda kayıt içi firmalar, kayıt dışı işverenlerle aynı iç veya dış piyasaya hitap etmektedirler. Haksız, hatta kirli rekabet bu iki kesim arasındaki eşitlik kuralını bozmaktadır. Öte yandan kamu kurumları, örneğin SSK, prim gelirlerinden; devlet ise vergi gelirlerinden yoksun kalmaktadır.

3. İşçinin Şahsına Göre Belirlenen Asgari Ücret

İş yasasında (m.39) ve ilgili yönetmelikte açık bir hüküm bulunmamasına karşılık yıllardan beri Komisyon asgari ücreti işçinin şahsına göre belirlenmekte, geçindirmekle yükümlü olduğu aile üyelerini dikkate almamaktadır. Bu sorun her yıl Komisyonun gündemine işçi kanadı tarafından getirilmekte, ancak oy çokluğu ile reddedilmektedir.

Kanımızca aile yüküne göre farklı asgari ücretleri saptamak doğuracağı uygulama sorunları nedeniyle bizce de isabetli değildir. Nitekim Batı ülkelerindeki uygulamalar da bu yöndedir.

Ancak sözünü ettiğimiz ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin bir parçasını aile yardımları oluşturmaktadır. Bu nedenle aile yükü, toplumsal dayanışma yoluyla, bireylerin üzerinden alınmaktadır. Böylece asgari ücretin çalışanın şahsına göre belirlenmesinde bir sakınca kalmamaktadır. Halbuki ülkemizde aile yardımları sosyal güvenlik sistemimizde henüz yer almamaktadır. Hızlı nüfus artışı nedeniyle yakın bir gelecekte bu alanda ciddi adımlar atılması da beklenmemektedir.

4. Asgari Ücretten Vergi Alınması

Çalışanların zorunlu ihtiyaçlarını asgari ölçülerde karşılamayı amaçlayan bir ücretten vergi almak, bu ücretle çalışanları bir kısım zorunlu ihtiyaç maddelerinden yoksun bırakmak anlamına gelmektedir. Nitekim yıllardan beri birçok siyasal partinin seçim bildirgesinde asgari geçim indiriminin asgari ücret düzeyine çıkarılacağı, başka bir deyimle asgari ücretin vergi dışı bırakılacağı ifade edilmiştir. Ancak iktidara gelen hiçbir parti bunu gerçekleştirememiştir. Ücretlerin vergilendirilmesindeki kolaylık ve özellikle kayıt dışı ekonomide çalışanların hemen tümünün asgari ücretten gösterilerek vergilendirilmesi hükümetlerin farklı bir düzenleme yapmalarına olanak bırakmamıştır. Yakın zamanlara kadar asgari ücretten %25 vergi alındığını düşünürsek hazine yararı ilkesinin ne kadar katı biçimde uygulandığını görmezlikten gelemeyiz.

01.01.2007'de yürürlüğe giren yeni asgari ücretlerle ilgili olarak yapılan hesaplamalarda 16 yaşını doldurmuş, yetişkin bir işçi için saptanan asgari brüt aylık ücretin 562.20 YTL olduğu görülmektedir. Bu ücretten işsizlik sigortası primi ile birlikte sosyal sigorta prim kesintilerinin toplamı 84.38 YTL'yi bulurken; 478.3 YTL'lik gelir vergisi matrahı üzerinden 71.72 YTL vergi kesildiği, damga vergisi ile bu tutarın 75 YTL'yi geçtiği görülmektedir. Diğer kesintilerle birlikte toplam kesintiler 159.47 YTL'yi bulmakta, sonuçta işçinin eline geçen net tutar 403.03 YTL'den ibaret kalmaktadır.

Öte yandan asgari ücretli bir işçiyi istihdam eden işverenin sigorta payları ile işçilik gideri olarak ödemek zorunda olduğu meblağ 683.44 YTL'yi bulmaktadır. Kuşkusuz toplu pazarlık düzeninden yararlanan işçiler açısından bu maliyet çok daha yüksek olmaktadır.

Asgari ücretle çalışanların vergi vs. yüklerinin hafifletilmesi kısa vadede alınması gerekli önlemlerin başında gelmektedir. Ancak bunu çocuk sayısına bağlamak, hem uygulamayı zorlaştıracak hem de nüfus planlaması hedeflerine ters düşecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye henüz 15 milyon nüfusa sahip iken beş çocuklu mükelleflerin yol vergisinden muaf tutulmalarını hatırlatan bu tasarı yerine kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye hız vermek, bu hususta çok yönlü politikaları devreye sokmak ve sonuçta asgari ücreti bütünü ile vergi dışı bırakmak kanımızca daha isabetli olacaktır.

5. Asgari Ücret Tespitinde Bölgesel Farkların Dikkate Alınmaması

Asgari ücretin sosyo/ekonomik gelişmişlik düzeyi farklı bölgelere göre ayrı ayrı tespitinin daha adil olacağına ilişkin iddialar, özellikle işveren kanadı tarafından yıllardan beri ileri sürülmektedir. Anayasada, iş yasasında ve ilgili yönetmelikte bu konuda emredici bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda Asgari Ücret Komisyonu isterse bu tespiti ulusal düzeyde ve tüm iş kollarını kapsayacak biçimde yapılabileceği gibi bölgesel düzeyde farklı tespitler de yapabilir. Nitekim merkezi komisyon modeline ikinci iş yasası ile geçildiğinde (1967) Komisyon önce altı ayrı bölgeye göre tespitler yapmış, daha sonraki yıllarda bölge sayıları azaltılmış, son 30 yıl içinde ise ulusal asgari ücret modeli tercih edilmiştir.

Her iki modelin de kendine özgü yarar ve sakıncaları vardır. Ancak asgari ücretin tanımında yer alan öğelere ulusal asgari ücretin daha yakın olduğu söylenebilir. Bölgesel farkların ekonomi politikalarına yansıtılmasında başka birçok araç bulunmaktadır. Nitekim bunlardan bir kısmını Türk yasa koyucu da son on yıl içinde kullanmıştır. Kaldı ki ülkemizde bölgeler arasındaki farklılıklar giderek azalmakta, bir bölgede nispeten ucuz olan bazı mal ve hizmetlere karşılık diğer bazı mal ve hizmetlerin daha pahalı olduğu görülmektedir. Üstelik cezai ve hukuki yaptırımlarla uygulanması zorunlu olan asgari ücreti tüm işçiler ve işverenler tarafından kolayca bilinmesinde yarar vardır. Bunun da ulusal asgari ücretin bir başka avantajı olduğu kuşkusuzdur.

Sonuç

İlk iş yasamızda (1936) yer almış, 1951'den itibaren ülkemizde uygulanmış olan asgari ücretler, üzümlerle belirtelim ki sorunlarla dolu bir alan olma özelliğini korumaktadır. Bilimsel verilere dayalı olarak saptanması gereken ve asla bir pazarlık ücreti olmaması gereken bu en düşük ücret eldeki verilerin yetersizliği nedeniyle gerçek ihtiyaçlara tam olarak cevap verdiği şüphelidir. İşsizliğin çok yaygın olması, kayıt dışı ekonominin giderek güçlenmesi, üstelik bu ücretten vergi kesilmesi birbirlerini olumsuz yönde etkileyen faktörler olarak sosyal içerikli bu ücretin amacına ulaşmasına engel olmaktadır. Bölge esasına göre bu ücreti belirlemek ve çalışanların aile yüküne göre vergi indirimlerine

gitmenin bu hususta köklü çözümler getirmeyeceği kanısındayız. İlk bakışta asgari ücretle ilgisiz gibi görünen işsizlikle savaş, kayıt dışı ekonomiyi denetim altına alma gibi ülkemizin sosyo/ekonomik gelişimi engelleyen sorunlar üzerinde durmadan ve buralarda olumlu sonuçlar elde etmeden asgari ücret etrafında her yıl yapılan tartışmaları ortadan kaldırmak mümkün değildir.