

# Sosyal Politika Perspektifinde Asgari Ücret

NERGİS DAMA

- **Asgari ücretin işçi ve işveren açısından önemi nedir?**
- **Türkiye ve AB ülkeleri arasındaki asgari ücret farkının sebepleri nelerdir?**
- **Asgari ücretin gelir adaletsizliğini önleme aracı olabilmesi için ne tür sosyal politikalar uygulanmalıdır?**

## GİRİŞ

Asgari ücret uygulamasının ekonomik güç ve sosyal koruma sağlayıp sağlayamadığına dair ortak bir görüş bulunmamaktadır. Fakat ücretin doğrudan ilişkili olduğu istihdam ve işsizlik üzerindeki etkisine dair çalışmalar yapılmıştır. Asgari ücret ve istihdam, asgari ücret ve işsizlik gibi iki değişken arasında, zamana ve ülkeye göre farklılık gösteren bulgulara rağmen, asgari ücret uygulaması, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde üretim, istihdam, işsizlik gibi hem ekonomik hem de sosyal politikaların önemli bir bileşeni oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1951 yılında başlayan asgari ücret uygulamasına, geçen 65 yıllık zaman sürecinde, alt ve orta gelir grubundakiler çalışmanın karşılığında aldıkları gelir anlamını yüklerken işverenler açısından ise asgari ücret, üretimin devamlılığı ve istihdam oluşturma aracı olarak kabul edilmiştir. İşveren temsilcileri, sendikalar ve hükümetler arasında yapılan görüşmeler sonrasında belirlenen asgari ücret konusunda tüm tarafların mutabık olduğu konu ise asgari ücret miktarının yeterli olmadığıdır. Ayrıca işveren, işçi ve hükü-

meti temsil eden aktörlerin bir araya gelerek yaptıkları görüşmeler sonrasında ortaya çıkan asgari ücretin değişmeyen özelliklerinden birisi de asgari ücret zammının az olduğudur.

2017 yılı için verilen 104 TL’lik zamla birlikte 1.404,04 TL olan asgari ücret üzerinde yoğunlaşan tartışmalar yine bu iki unsura göre şekillenmiştir. Her seçim öncesi seçim vaatlerinde önemli bir yer tutan, sosyal politika araçlarından olan sosyal yardımlardan faydalanma önünde engel olarak görülen asgari ücretin, yalnızca niceliği üzerine odaklanılmaktadır. Ekonomik ve sosyal koruma aracı olarak asgari ücretin sadece niceliksel olarak değerlendirilmesi asgari ücretlilerin ihtiyaç duyduğu ve sorun yaşadığı konuların göz ardı edilmesine yol açmaktadır.

Bu çalışmada asgari ücretin bir maaş uygulaması olmasının yanı sıra sosyo-ekonomik göstergeleri düşük olan alt gelir grubunun ekonomik ve sosyal korumasının sağlanabilmesinde, asgari ücretin niceliksel artışının yanında uygulanabilecek sosyal politika önerilerine yer verilmiştir. Ayrıca asgari ücretin seçim vaadi olmasındaki etkenler açıklanarak sayısal olarak

## Dr. NERGİS DAMA

2008 yılında Kocaeli Üniversitesi Matematik Bölümü’nden lisans derecesini, 2012 yılında da Ekonomi dalında yüksek lisans derecesini aldı. 2016’da Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Politika Anabilim Dalı’nda “Türkiye’de Sosyal Yardımların Sosyal Refah Üzerindeki Etkisi” başlıklı teziyle doktoraasını tamamladı. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü’nde öğretim üyesi olan Yrd. Doç. Dr. Nergis Dama, sosyo-ekonomik eşitsizlikler, refah politikaları, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği konularında çalışmalarını sürdürmektedir.

büyük bir kesimin sosyo-ekonomik özelliklerinin güçlendirilmesi için uygulanabilecek sosyal politika önerilerine yer verilmiştir.

### EKONOMİ POLİTİKALARINDA ASGARİ ÜCRET

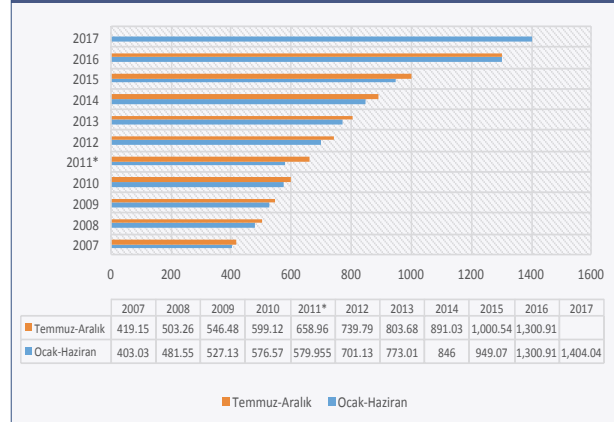
“İşçilerin normal bir çalışma gününde çalışması karşılığında ödenen ve işçinin gıda, sağlık, ulaşım, konut gibi zorunlu ihtiyaçları güncel fiyatlara göre belirlenerek asgari düzeyde karşılayan ücret” olarak tanımlanan asgari ücret<sup>1</sup>, 2017 yılında yüzde 8 artışla 1.404,04 TL olarak belirlenmiştir. Türkiye’de asgari ücret uygulaması ilk kez 1951 yılında başlarken, hükümet programında ise 1961 yılında 26. Hükümet tarafından ifade edilmiştir. Türkiye ekonomisinin yapısı, eğitim ve işgücü piyasasının kodları gibi özelliklerden dolayı asgari ücret, ekonomi konusu olarak değerlendirilmiştir. Asgari ücretin belirlenmesinde işverenlerin ödediği maliyetin üretim üzerinde baskı oluşturması ülkenin ekonomik üretim sürecini doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla sürdürülebilir ekonomik üretim asgari ücretin tespit edilmesinde öncelik olarak öne çıkmıştır. Kamu sektörünün yanı sıra özel sektörün de işveren olduğu ülke ekonomisinde, işçi ücretlerinin tespit edilmesindeki öncelik, işverenin üretim maliyetlerini dengede tutarak üretim sürecinin devamlılığını sağlamaktır. 2017’deki ücret artışıyla birlikte uygulanmakta olan asgari ücretin işverene maliyeti aylık 2.088,56 TL’dir.<sup>2</sup>

Üretim maliyeti kalemi olan işçi ücretlerinin, işverenin ekonomik aktivitesini artırarak yeni istihdam alanları oluşturması beklenmektedir. TÜİK verilerine göre Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştakilerin işsizlik oranı 2016 yılı Eylül ayında yüzde 11,3’tür. Beceri ve niteliğe bakılmaksızın istihdam edilen çalışanlara verilen asgari ücretin aktüeryal denge gözetilmeden artışı, mevcut istihdam alanlarının da daralmasına yol açabilir. Bu nedenle özellikle Türkiye gibi gelişmekte

1. Adem Korkmaz, “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Türkiye’de Asgari Ücret: 1951-2003”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, (2004), s. 53-69.

2. “Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <http://www.csgeb.gov.tr/home/Contents/Istatistikler/AsgariUcret>, (Erişim tarihi: 16 Ocak 2017).

ŞEKİL 1. TÜRKİYE’DE NET ASGARİ ÜCRET MİKTARI (2007-2017, TL)



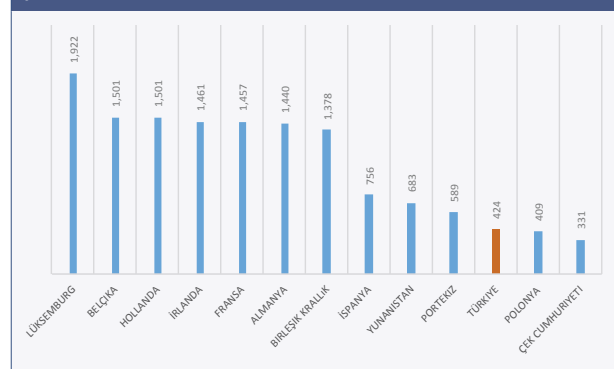
Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017

\* Ocak-Şubat döneminde 529,95 TL, Mart-Haziran döneminde 629,96 TL net asgari ücrettir. Veride iki dönemde verilen asgari ücretin ortalaması alınmıştır.

olan ülkelerde asgari ücrette gerçekleştirilecek artışın büyüme, işsizlik ve enflasyon gibi makroekonomik göstergelerin de dikkate alınarak belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye ekonomisinin gelişimine eş zamanlı olarak asgari ücrette de iyileşmeler yapılmıştır. Şekil 1’de Türkiye’de 2007-2017 yılları arasında asgari ücret miktarı gösterilmiştir.

2017 yılı için 1.404,04 TL olarak belirlenen asgari ücretin seviyesi hükümet dahil hiçbir kesim tarafından yeterli bulunmamaktadır. Ancak ekonomik denge, enflasyon, sürdürülebilir üretim ve işveren maliyetleri gibi faktörler asgari ücret artışının sınırlı olmasına sebep olmaktadır. Türkiye’de verilmekte olan asgari ücretin diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında düşük olduğu görülmektedir (Şekil 2).

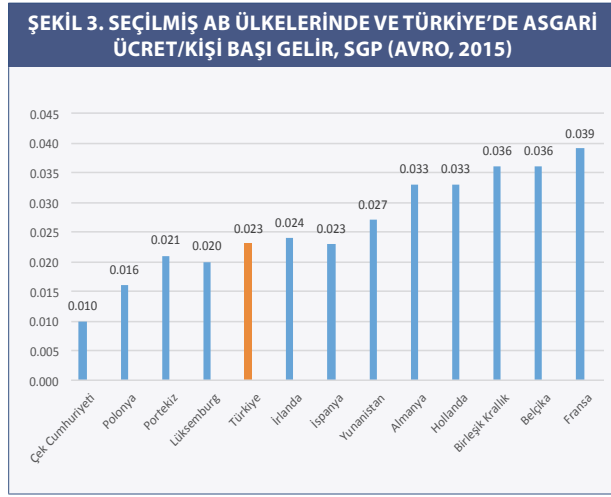
ŞEKİL 2. AVRUPA ÜLKELERİNDE ASGARİ ÜCRET (AVRO, 2015)\*



Kaynak: Eurostat

\* Temmuz 2016 verilerine göre hazırlanmıştır.

Ancak asgari ücretin ekonomik üretim, enflasyon, kişi başı gelir ve üretim yapısı özellikleriyle doğrudan ilişkili olması diğer ülkelerle olan asgari ücret farkını açıklamaktadır. Ayrıca asgari ücretin satın alma paritesine göre kişi başı gelire oranı hesaplandığında Türkiye'nin, AB ülkeleri arasında Portekiz, İrlanda, İspanya ve Yunanistan'la benzer bir trende sahip olduğu görülmektedir (Şekil 3). Türkiye'deki asgari ücret AB ülkelerine göre miktar açısından daha düşüktür. Satın alma gücü paritesine göre değerlendirildiğinde Türkiye ve AB arasında ciddi bir fark bulunmamaktadır.



Kaynak: Dünya Bankası ve EuroStat verileri kullanılarak Aralık 2015 avro/dolar paritesine göre hazırlanmıştır.

Türkiye'de 2015 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre kamu ve özel sektörde asgari ücretle çalışan kişi sayısı toplam 5.399.498 kişidir. Kamuda çalışan asgari ücretli sayısı 533.536 iken özel sektörde asgari ücretle toplam 4.685.962 kişi çalışmaktadır. Kendi başlarına da güçlü bir seçmen kitlesi oluşturan bu kesime yönelik özellikle 7 Haziran 2015 genel seçimi öncesinde asgari ücret artışının vaat olarak sunulması, asgari ücretin seçmen davranışı üzerindeki etkisinden kaynaklanmaktadır. 7 Haziran 2015 genel seçim öncesinde seçim vaatleri arasında güçlü bir yer edinen asgari ücret, 1 Kasım 2015 genel seçiminde de etkili bir vaat olarak kullanılmıştır. AK Parti tarafından seçim öncesinde 1.300 TL'ye çıkarılacağı vaat edilen asgari ücret AK Parti'nin hükümet olduktan sonra gerçekleştirdiği ilk uygulamalardan birisi olmuş-

tur. Seçim vaatlerinde yer alan asgari ücret artışının, vaat olarak kalmayıp gerçeğe dönüşmesi, asgari ücret uygulamasının siyasi mekanizma ve halk arasındaki iletişimi belirleme gücünü ortaya koymaktadır. Bunun sonucu olarak Türkiye'de 2006'dan sonra asgari ücrette en yüksek artış 2016 yılında gerçekleşmiştir.

2016 yılındaki artış toplumsal gruplardan olan asgari ücretlilerin ekonomik beklentilerinin siyasi iktidar tarafından dikkate alındığının ve alınması gerektiğinin göstergesidir. Bu açıdan asgari ücretin ekonomik boyutunun, ekonomik durum-siyasi iktidar ilişkisini belirleme noktasında güçlü bir etkisi bulunmaktadır. Türkiye ekonomisinin yapısı ve izlediği seyir dikkate alındığında alt gelir grubundaki bireylerin aldığı ücret olarak kodlanan asgari ücretin seçmen davranışı üzerinde etkili olduğu kabul edilmektedir. Yakın geçmişte asgari ücret konusundaki seçim vaatlerinin rasyonel olmadığı, özellikle 2000'li yıllara kadar asgari ücretin artırılmasının yanı sıra asgari ücret üzerindeki vergi kısıtlamaları veya vergi yükünün kaldırılması merkeze alınarak uygulamalar gerçekleştirildiği görülmektedir.

## SOSYAL POLİTİKALARDA ASGARI ÜCRET

Asgari ücret uygulaması alt gelir grubundakileri hedeflediği ve sosyo-ekonomik özellikleri zayıf olan kesimi merkeze aldığından bu uygulama hem ekonomik hem de sosyal boyuta sahiptir. Türkiye ekonomisinin gelişimi ve durumu göz önünde bulundurulduğunda 2002 sonrasında ekonominin olumlu bir sürece girmesiyle asgari ücretin ekonomik yönünün yanı sıra sosyal özelliği de dikkate alınmaya başlamıştır. Asgari ücretin hedef kitlesinin önemli bir kısmını oluşturan sosyo-ekonomik göstergeleri düşük olan bireylerin asgari ücretle birlikte farklı sosyal politika uygulamalarıyla güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda asgari ücretle çalışan bireyler için aile kompozisyonu dikkate alınarak geliştirilecek uygulamalara ihtiyaç vardır.

Mevcut durumda ödenen asgari ücret miktarı olan 1.404,04 TL 16 yaş ve üstünde çalışan, bekar ve çocuksuz bireyler için ödenmektedir.<sup>3</sup> Aile özellikleri-

3. "Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

ne göre, yani evli olma ve çocuk sayısına göre asgari ücretteki kalemlerden birisi olan asgari geçim indirimi artarak asgari ücret miktarını da yükseltmektedir. Buna rağmen asgari ücretin ekonomik boyutunun sosyal yönüne göre daha öncelikli olması, asıl amacı gelir dağılımına katkı sunmak olan asgari ücretin işlevini azaltmaktadır. Asgari ücretin, sosyal yardımlardan faydalanma Genel Sağlık Sigortası, memurların asgari geçim indirimindeki artış gibi kalemlerde asıl belirleyici olması ekonomik yönünün daha baskın olmasına yol açmaktadır. Ancak asgari ücretin eşitsizliği azaltma adına sosyal politika aracı olarak uygulanması gerekliliğinden dolayı asgari ücret alan bireylerin sosyo-ekonomik özelliklerine göre alternatif sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmelidir.

Halihazırda sosyal yardımlardan faydalanmak için ailedeki kişi başı gelirin, asgari ücretin 1/3'ünden az olması ön şart olarak sunulmaktadır. Sosyal yardım yararlanıcısının işe başlaması halinde aylık asgari ücretin brüt tutarının 1/3'ü kadar, bir defaya mahsus olmak üzere sosyal yardım verilmektedir.<sup>4</sup> Fakat bir kez sosyal yardım ödendikten sonra, aile kompozisyonu dikkate alınmadan sosyal yardımlar kesilmektedir. Şartlı eğitim ve sağlık yardımlarından faydalananların yaşadığı haneden birisi çalışırsa bir yıl boyunca Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT) olarak bilinen yardımlar devam etmektedir. Ancak bu yıl için 104 TL artan asgari ücretle çalışan bir kişi, eğer hanede çalışan tek kişi ve hane en az 4 kişiden oluşuyor ise yardımların bir yıldan sonra kesilmesi hane halkının sosyo-ekonomik şartlarını zorlaştıracaktır.

Bu bağlamda asgari ücretli çalıştığı takdirde sosyal yardımları kaybetme riskiyle karşı karşıya kalınması sosyal yardım yararlanıcılarını kayıtlı istihdam-sosyal yardım çelişkisine götürmektedir. Sosyal yardımları almayı devam etmek isteyen kişinin kayıtlı istihdam yerine kayıt dışı istihdama yönelme riski artmaktadır. Eylül 2016 döneminde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı yüzde 34,6'dır.<sup>5</sup>

4. "2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu", Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, <http://www.aile.gov.tr/data/56d469a8369dc56f90d98bbd/2015%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Bakanl%C4%B1k%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (Erişim tarihi: 16 Ocak 2017).

5. "İşgücü İstatistikleri", TÜİK, Aralık 2016.

Bu oranın yüksek olması asgari ücretli çalışmanın sosyal yardımlardan faydalanılmasında bir bariyer oluşturmaktan kaynaklanmaktadır. Asgari ücretli çalışanlar, sosyo-ekonomik özellikleri ve yaşadığı hanenin kompozisyonu dikkate alınarak sosyal yardımlar gibi farklı sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmelidir. Özellikle eğitim, gıda ve ulaşım gibi ihtiyaçların yalnızca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) tarafından yapılan yardım ve hizmetlerin yanı sıra işveren, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) da sosyal politika uygulamaları gerekmektedir. Bu şekilde her yıl yaşanan asgari ücret tartışmaları miktara bağlı kalmayacak, gelir adaletini ve fırsat eşitliğini sağlamak yalnızca niceliksel artışa bağlı olmayacaktır.

Gelir eşitsizliğini azaltmada etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için asgari ücret belirlenirken yalnızca yaş sınırının ötesinde alternatif kategorilere ihtiyaç bulunmaktadır. İşin sorumluluk ve yükümlülüklerine bakılmaksızın yapılan her işin eşit olduğu varsayılarak verilen asgari ücrette yaş sınırlaması 16 ile sabit tutulmuştur. Ancak genç işsizliğinin 2016 yılı Eylül ayında yüzde 19,9 olduğu dikkate alındığında<sup>6</sup> gençlere asgari ücret vererek bir işte çalışmalarının yeterli olmayacağı görülecektir. Şoför, güvenlik görevlisi, bilgisayar işletmeni, muhasebe çalışanı, kat görevlisi gibi birbirinden farklı nitelikler gerektiren her iş için verilen eşit ücret, özellikle gençlerin becerilerini geliştirerek ekonomik üretim sürecine nitelikli personel olarak katılımı önünde gizli bir bariyer oluşturmaktadır. Herhangi bir işte çalışmayan, öğrenim veya eğitim görmeyen 15-29 yaş grubundaki işsizlik oranının 2016 yılı Eylül ayında yüzde 25,8 olması da asgari ücrette sosyal politikalar perspektifinden bir işlev kazandırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Diğer yandan asgari ücretle çalışanlar için eğitim, beceri, nitelik, yaş ve yapabilirlik özelliklerine göre iş becerilerini geliştirme ve çeşitlendirme programları uygulanmalıdır. Asgari ücretle çalışan kişilerin aynı beceri ve nitelikte kalması mevcut durumdaki işin gereklilikleri için yeterli olabilir. Ancak 2015 yılında genç nüfus oranı yüzde 16,4 olan ve her yıl iş arayanların sayısının

6. "İşgücü İstatistikleri", TÜİK, Aralık 2016.

arttığı gerçeği dikkate alındığında asgari ücretli çalışmanın uzun dönemden ziyade bir geçiş süreci olarak kurgulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde asgari ücretle çalışan kişinin herhangi bir durumda işsiz kalması halinde farklı bir işe geçebilecek niteliği kazanmasından dolayı iş bulma süresi kısalmaktadır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Gelirin adil dağılımında ve eşitsizliği önlemede etkin bir araç olarak kullanılmasında asgari ücretin miktar artışı gereklidir ancak yeterli değildir. Türkiye’de asgari ücretin ekonomik boyutuyla değerlendirilmesi, asgari ücretli çalışan hedef kitlenin sosyal politika uygulamalarıyla desteklenmesi gerekliliğini arka plana itmektedir. Hane halkı kompozisyonu göz önünde bulundurularak asgari ücretli çalışanların sosyal yardım ve hizmetlerle sosyo-ekonomik özellikleri güçlendirilmelidir.

Asgari ücretin sosyal politikalarla uyumu konusunda temel sorun asgari ücretle işe başlayan sosyal yardım yararlanıcılarının yardımlardan faydalanma hakkını kaybetmesidir. Sosyal yardım almaya devam etmek isteyenlerin kayıt dışı istihdama yönlendirilmesi, sosyal yardım-asgari ücret-istihdam arasında bir kırılma yaşanmasına sebep olmaktadır. Bu bağlamda asgari ücretli çalışanların, nesnel kriterler dikkate alınarak belirlenecek süre kapsamında sosyal yardımlardan yararlanması sağlanmalıdır.

Özellikle hanede eğitim çağındaki olan çocukların ŞNT’den yararlanma süresi bir yıldan ziyade eğitim sürecinde bulunma süresine göre olmalıdır. Alt veya orta gelir grubunda yer alan ailelerin çocuklarının ŞNT’nin yanı sıra alternatif eğitim yardımlarıyla da desteklenmesi gerekmektedir. Yoksulluğun aileden çocuğa geçişinde

engel oluşturacak en etkili aracın eğitim olmasından dolayı bu alandaki sosyal politikalara öncelik verilmelidir. Ailede veya hanede asgari ücretle çalışan kişi sayısı ve aylık toplam gelir gibi “gelir” değişkenlerinin yanı sıra hane halkı büyüklüğü, çocuk sayısı, engelli, yaşlı ve tek ebeveyn gibi özellikler göz önünde bulundurularak asgari ücret-sosyal koruma ilişkisi güçlendirilmelidir.

Asgari ücretle çalışanların en çok yakındığı konulardan birisi olan ulaşım maliyetlerinde işverenlerle birlikte yerel yönetimler de sorumluluk üstlenmelidir. Asgari ücrette olduğu gibi yalnızca yaşa göre hak edilen ücretsiz ulaşımdan 65 yaş ve üstü yararlanmaktadır. Ücretsiz ulaşımın, geliri üst orta gelir ve üst gelir dilimine girmesine rağmen yalnızca yaşa göre sağlanması objektif bir kriter oluşturmamaktadır. Bunun yerine asgari ücretle çalışan bireylerin hane halkı veya aile kompozisyonu da dikkate alınarak ulaşım maliyetlerinde düzenleme yapılmalıdır. Sosyal politika uygulamalarında prensip, bireyin/ailenin/hane halkının içinde bulunduğu durum dikkate alınarak refah uygulamalarında adil paylaşımı sağlamaktır. Sosyo-ekonomik özellikler dikkate alınmadan yapılan “eşit” paylaşım adaletli olmaktan daha çok kaynak israfına yol açmaktadır.

Bu nedenle asgari ücret sosyal politika uygulamalarından faydalanılmasında bir engel olarak değil aksine bireyin veya ailenin sosyo-ekonomik özelliklerinin güçlendirilmesi için bir araç olarak kullanılmalıdır. Ayrıca asgari ücretle çalışanlara yönelik sosyal politika uygulamaları yalnızca ASPB tarafından değil işveren, yerel yönetim ve STK’lar tarafından da hayata geçirilebilir. Ancak üç aktörlü bir sistemde denetleme ve düzenleme mekanizması ASPB olmalıdır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

### SETA | Ankara

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya  
06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

### SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı  
No: 41-43 Eyüp İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 315 11 00 | Faks: +90 212 315 11 11

### SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite  
1106 Washington D.C. 20036 USA  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

### SETA | Cairo

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen  
Flat No: 19 Cairo EGYPT  
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985