



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASI VE
SOSYAL GÜVENLİK KURUM UYGULAMALARI
ÜZERİNE OLASI ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

HURŞİT KAYA

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLER BİLİM DALI**

HAZİRAN 2019



**BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASI VE SOSYAL GÜVENLİK
KURUM UYGULAMALARI ÜZERİNE OLASI ETKİLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hurşit KAYA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLER BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

HAZİRAN 2019

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL VE ONAY SAYFASI (3 Kişilik Jüri)

Hurşit KAYA tarafından hazırlanan “Bölgesel Asgari Ücret Uygulaması ve Sosyal Güvenlik Kurum Uygulamaları Üzerine Etkilerinin Değerlendirilmesi “ adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Hacı Bayram Veli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Türker TOPALHAN

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler, Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

Başkan : Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler, Ankara Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

Üye : Prof. Dr. Bülent BAYAT

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler, Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi: 13 /06 /2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Hurşit KAYA

13.06.2019

BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASI VE SOSYAL GÜVENLİK KURUM UYGULAMALARI ÜZERİNE OLASI ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Hurşit KAYA

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

Haziran 2019

ÖZET

Bu çalışmada, bölgesel asgari ücret uygulamasının Türk sosyal güvenlik sisteminde yaratacağı olası etkiler ele alınmaya çalışılmaktadır. Bölgesel asgari ücret uygulamasını Türkiye için öneren raporlarda iller veya bölgeler arasındaki yaşamsal maliyet farklılığını temsil eden farklılıklara yer verildiği görülmektedir. Sadece yaşamsal maliyet farklılıklarının olduğu belirtilerek bölgesel asgari ücret uygulamasının Türkiye için önerilmesi veya bu yönde çalışmalara konu edilmesi büyük eksiklikler içermektedir. Çünkü Türk sosyal güvenlik sisteminde asgari ücrete endeksli birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu nedenle asgari ücret seviyelerinin coğrafi bölgelere göre farklılaştırılarak tespit edildiği bölgesel asgari ücret sisteminin Türkiye’de gelecekte uygulanması halinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) uygulamalarında hangi düzenlemelerin değişikliğe uğrayacağına dikkat çekilmektedir. Ayrıca bu değişikliklerin SGK işlemleri yönünden SGK bütçesi üzerine, sosyal adalet üzerine ve kuşaklar üzerine genel olarak ne gibi etkileri olacağı belirtilmektedir. Bu etkileri değerlendirdiğimizde ise, Türkiye’de asgari ücret seviyelerinin doğrudan bölgesel olarak mahalli komisyonlarca saptandığı bir sistemin SGK işlemleri yönünden aksaklıklar doğuracağı öngörülmektedir. Buna ilaveten, bölgesel asgari ücret düzeylerine göre illerde veya bölgelerde asgari ücrete endeksli SGK uygulamaları farklılaşırsa uzun dönemde gelir, aylık gibi ödemeler yönünden bölgesel farklılıklar ortaya çıkacağına değinilmekte olup SGK işlemleri aracılığıyla ortaya çıkacak bu farklılıkların bölgesel asgari ücret uygulamasından beklenen aksine uzun dönemde bölgesel dengesizliklerin artmasına veya derinleşmesine hizmet edeceği anlatılmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi halinde uygulamanın rasyonel bir şekilde işletilebilmesi adına SGK işlemlerine dikkat çekilmekte ve katkı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bilim Kodu : 113505

Anahtar Kelimeler : Bölgesel Asgari Ücret, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye

Sayfa Adedi : 135

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Türker TOPALHAN

REGIONAL MINIMUM WAGE APPLICATION AND EVALUATION OF ITS POSSIBLE EFFECTS ON TURKISH SOCIAL SECURITY INSTITUTION

(M. Sc. Thesis)

Hurşit KAYA

**GAZİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES**

June 2019

ABSTRACT

In this study, the possible effects of the implementation of regional minimum wage on Turkish social security system are discussed. In the reports which suggest the implementation of regional minimum wage in Turkey, the differences for living expenses between cities and regions are mentioned. The suggestion and study of the implementation of regional minimum wage in Turkey by only considering the differences for living expenses would be lacking since there have been many regulations which are indexed to minimum wage in Turkish social security system. Therefore; in case of the implementation of regional minimum wage in Turkey in the future by differentiating the minimum wage between geographical regions, it is argued that which regulations would change in Social Security Institution (SSI). Besides, what kind of effects of this changes on SSI budget, social justice, and generations are discussed. When we evaluate this effects, it is predicted that a system which minimum wage levels are determined by local commissions in Turkey would create flaws in terms of SSI implementations. In addition, if the SSI implementations indexed to the minimum wage in cities and regions due to the regional minimum wage levels differ, regional differences on the payments like income and salary will take place and this differences will cause to the increase in regional imbalance in the long run. In this regard; under the assumption of the switch to the regional minimum wage in Turkey, SSI implemetations are pointed out in order to have a rational implementation.

Science Code : 113505
Key Words : Regional Minimum Wage, Social Security Institution, Turkey
Page Number : 135
Supervisor : Prof. Dr. Türker TOPALHAN

TEŞEKKÜR

Çalıőmalarım boyunca değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren kıymetli tecrübelerinden yararlandığım danıőmanım Prof. Dr. Türker TOPALHAN'a yine yardımlarını ve desteklerini hiç eksik etmeyen araştırma görevlisi Yalçın AKYEL'e ve kıymetli arkadaşım araştırma görevlisi Ahmet AKÇAM'a, SGK Müfettiői Okan YILDIRIM'a ayrıca manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan canım aileme teőekkürü bir borç bilirim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

ASGARİ ÜCRET ve BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET

1.1. ASGARİ ÜCRET	5
1.1.1. Asgari Ücretin Tanımı ve Kapsamı.....	5
1.1.1.1. Dar Anlamda Asgari Ücret.....	5
1.1.1.2. Geniş Anlamda Asgari Ücret.....	6
1.1.2. Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi.....	7
1.1.2.1. Dünya’da Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi	7
1.1.2.2. Türkiye’de Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi	9
1.1.2.2.1. İş Hukuka İlişkin Düzenlemeler	10
1.1.2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu Öncesi Dönem	10
1.1.2.2.1.2. 3008 Sayılı İş Kanunu Dönemi	12
1.1.2.2.1.3. 3008 Sayılı İş Kanunu Sonrası Dönem	13
1.1.2.2.2. Uluslararası Hukuka İlişkin Düzenlemeler:.....	18
1.1.3. Asgari Ücretin Amacı.....	19
1.1.3.1. Ücret Hakkının Korunması.....	20
1.1.3.2. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması.....	20
1.1.3.3. Yoksulluğun Azaltılması	21
1.1.3.4. Emegın Sömürülmesinin Önlenmesi	21

1.1.3.5. Ücret Farklılıklarının Azaltılması.....	22
1.1.3.6. Haksız Rekabetin Önlenmesi.....	22
1.1.3.7. Oy Maksimizasyonu.....	22
1.1.4. Asgari Ücretin Önemi	23
1.1.4.1. İşçiler Açısından	23
1.1.4.2. İşverenler Açısından	24
1.1.4.3. Ekonomi Açısından	25
1.1.4.4. İş ve Sosyal Güvenlik Uygulamaları Açısından.....	28
1.1.5. Asgari Ücretin Etkilerinin İktisat Literatüründe Genel Görünümü	28
1.1.6. Asgari Ücretin Belirlenmesi.....	30
1.1.6.1. Asgari Ücretin Genel Kapsam Olarak Belirlenmesi.....	31
1.1.6.2. Asgari Ücretin Farklı Kapsam Esaslarına Göre Belirlenmesi.....	31
1.1.6.2.1. İşkolu veya Sektörel Farklılıklara Göre.....	32
1.1.6.2.2. Mesleki Farklılıklara Göre.....	33
1.1.6.2.3. Bölgesel Farklılıklara Göre.....	35
1.2. BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET	36
1.2.1. Bölgesel Asgari Ücret Kavramı ve Ortaya Çıkışı	36
1.2.2. Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanmasının Gerekçeleri	37
1.2.2.1. Emegın Maliyetinin Yüksekliği.....	40
1.2.2.2. Bölgesel Fiyat Düzeyi Farklılığı.....	40
1.2.2.3. Bölgesel Gelir Düzeyi Farklılığı.....	41
1.2.2.4. Bölgesel İşgücü Piyasası Farklılığı.....	41
1.2.2.4.1. İşsizlik Oranı	42
1.2.2.4.2. İstihdam Oranı	42
1.2.2.4.3. Sektörel Farklılık	43
1.2.2.4.4. Verimlilik Farklılıkları	43
1.2.2.4.5. Kayıtdışı İstihdam	44
1.2.2.4.6. Prime Esas Kazanç veya Ortalama Günlük Kazanç Farklılığı	44
1.2.2.5. Bölgesel Yaşam Koşullarının İyileştirilmesi.....	45
1.2.2.6. İşverenler Arasındaki Fırsat Eşitliğinin Sağlanması	45
1.2.3. Bölgesel Asgari Ücret Uygulayan Ülkeler.....	46
1.2.3.1. Japonya	46

1.2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	49
1.2.3.3. Kanada	52
1.2.3.4. Çin	52

2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRETİN GELİŞİMİ VE VERİLER İTİBARIYLA DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASI.....	55
2.2. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMA TAVSİYELERİ	59
2.2.1. Uluslararası Kuruluşlarca Verilen Tavsiyeler	59
2.2.1.1. Avrupa Birliği.....	59
2.2.1.2. Uluslararası Para Fonu.....	60
2.2.1.3. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı	61
2.2.2. Ulusal Kuruluşlarca Verilen Tavsiyeler	63
2.2.2.1. Ulusal İstihdam Stratejisi.....	63
2.2.2.2. Onucu Kalkınma Planı.....	64
2.3. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRETE YÖNELİK UYGULAMA STRATEJİLERİ.....	65
2.3.1. Ankara Sanayi Odası Stratejisi.....	65
2.3.2. İstanbul Ticaret Odası Stratejisi	68
2.3.3. İstanbul Üniversitesi Şehir Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi Stratejisi.....	72
2.4. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASINA DAİR GÖRÜŞLER ve TARTIŞMALAR	73
2.4.1. Lehte Olan Görüşler(İşveren Sendikaları)	73
2.4.2. Aleyhte Olan Görüşler(İşçi Sendikaları).....	75
2.5. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL FARKLILIKLARIN VERİLER İTİBARIYLA GÖRÜNÜMÜ	77
2.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Verileri İtibariyle Görünümü.....	78
2.5.1.1. Sosyal Güvenlik Kapsamı	79
2.5.1.1.1. Aktif Sigortalılar	80
2.5.1.1.2. Pasif Sigortalılar.....	82

2.5.1.1.3. Aktif / Pasif Sigortalı Oranı	83
2.5.1.1.4. Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Tescil Edilenler	84
2.5.1.1.5. Bakmakla Yükümlü Olunan Sayısı.....	85
2.5.1.2. İşyeri Sayısı	87
2.5.1.3. Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarı	88
2.5.1.4. Sürekli İş Göremezlik Geliri.....	90
2.5.1.5. Geçici İş Göremezlik Gün Süresi	91
2.5.2. Türkiye İstatistik Kurumu Verileri İtibariyle Görünümü.....	93
2.5.2.1. Tüketim Harcamalarına Göre Bölgesel Satın Alma Gücü Paritesi ve Bölgesel Fiyat Düzeyi	93
2.5.2.2. İl Bazında İşgücüne Katılım Oranı, İşsizlik Oranı, İstihdam Oranı	95
2.5.2.3. İl Bazında Mutluluk Düzeyi	95
2.5.2.4. İllerin Aldığı Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı.....	96

3. BÖLÜM

BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASININ TÜRK SOSYAL GÜVENLİK KURUM UYGULAMALARI ÜZERİNE OLASI ETKİLERİ

3.1. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN ÖNEMİ VE AMAÇLARI.....	99
3.2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU AÇISINDAN ASGARİ ÜCRETİN ÖNEMİ.....	100
3.3. BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASININ SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDA YARATACAĞI OLASI DEĞİŞİKLİKLER.....	101
3.3.1. Asgari Ücretin Tanımı.....	102
3.3.2. Ana-Babaya Çocukları Üzerinden Ölüm Aylığının Bağlanabilmesi İçin Parametre Olarak Kullanılan Asgari Ücret Düzeyi	103
3.3.3. Gelir Testinde Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret.....	104
3.3.4. Vücut Dışı Ortez ve Protezlerden veya Bazı Yatarak Tedavilerde Alınacak Katılım Payının Üst Sınırını Belirlemede Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret	104
3.3.5. Yükseköğretim Kurumlarında Alınabilecek İstisnai İlave Ücretin Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret.....	105
3.3.6. Özel Sağlık Sigortası ve Bireysel Emeklilik Sistemine Ödenen Katkı Paylarının Prime Esas Kazançtan İstisna Olan Tutarın Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret.....	106

3.3.7. Oturma İzni Almış Yabancı Ülke Vatandaşlarının Genel Sağlık Sigortası Prime Esas Kazancının Tespitinde Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret	107
3.3.8. Prime Esas Günlük Kazanç Alt ve Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret	107
3.3.9. Asgari İşçilik İncelemelerinde Kullanılan Asgari Ücret	108
3.3.10. İdari Para Cezası Uygulanırken Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret.....	109
3.3.11. Teşviklerin Uygulanmasında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret.....	109
3.3.12. Borcu Yoktur Yazılarının Alınmasında Kullanılan Asgari Ücret	110
3.4. BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASININ SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ÜZERİNE OLASI GENEL ETKİLERİ.....	110
3.4.1. Bütçe Açısından	110
3.4.2. Sosyal Adalet Açısından	112
3.4.3. Kuşaklar Üzerine Etkileri Açısından.....	115
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	119
KAYNAKLAR	125
ÖZGEÇMİŞ	135

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Bölge Grupları.....	69
Çizelge 2.2. Bölgesel Pariteler	70
Çizelge 2.3. Bölgesel Asgari Ücretler (I.,II.,III. Senaryolar)	70
Çizelge 2.4. Kaitz Endeksi(I.,II.,III. Senaryolar	70
Çizelge 2.5. Kümeleme analizi sonucu.....	72
Çizelge 2.6. Önerilen net asgari ücret düzeyleri	73
Çizelge 2.7 Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Kapsamı.....	79
Çizelge 2.8. İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamının İl Nüfusuna Oranı (Gelir Testi Yaptıranlar Hariç).....	80
Çizelge 2.9. İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamında Aktif Çalışanların İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018).....	81
Çizelge 2.10. İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamında Pasif Çalışanların İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018).....	82
Çizelge 2.11. İl Bazında Aktif/Pasif Oranı (Haziran 2018)	83
Çizelge 2.12. İl Bazında Genel Sağlık Sigortası Primi Devletçe Ödenenleri İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018).....	84
Çizelge 2.13. Bakmakla Yükümlü Olunan Kişi Sayısının ve Bunun İl Nüfusuna Oranının En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller (Haziran 2018).....	86
Çizelge 2.14. İşyeri ve 4/a Sigortalısı Sayısı ile İşyeri Başına Düşen Sigortalı Sayısının En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller.....	87
Çizelge 2.15. 4/a Sigortalılarının Ortalama Günlük Kazancının En Yüksek ve En Düşük Olduğu iller.....	88
Çizelge 2.16. Sürekli İş Göremezlik Geliri Bağlanan En Yüksek ve En Düşük İller.....	90
Çizelge 2.17. Toplam Geçici İş Göremezlik Gün Süresi ve Geçici İş Göremezlik Gün Süresinin En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller.....	91

(Devam) ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.18. İstatistiki Bölge Sınıflamasına Göre Bölgesel Satınalma Gücü Paritesi ve Bölgesel Fiyat Düzeyi Endeksi(2008,2017)	93
Çizelge 2.19. İşgücüne Katılım, İşsizlik ve İstihdam Oranının En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller	95
Çizelge 2.20. Mutluluk Düzeyinin En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller	95
Çizelge 2.21. Net Göç ve Net Göç Hızının En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller.....	96



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASO	Ankara Sanayi Odası
BM	Birleşmiş Milletler
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FLSA	Adil Çalışma Standartları Yasası
GÜ	Gelişmiş Ülkeler
GOÜ	Gelişmekte Olan Ülkeler
GSS	Genel Sağlık Sigortası
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İTO	İstanbul Ticaret Odası
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
OKP	Onuncu Kalkınma Planı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ŞPUAM	Şehir Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UİS	Ulusal İstihdam Stratejisi

GİRİŞ

Bu tezin konusu, bölgesel asgari ücret uygulamasının Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi üzerinde özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) uygulamalarında yaratacağı olası etkileri analiz etmektir.

Tezin yazıldığı sırada Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulaması varsayımsal olarak ele alınmıştır. Gerçekte asgari ücretler Türkiye’de ulusal düzeyde belirlenmektedir. Buna rağmen uluslararası ve ulusal düzeydeki kuruluşlarca Türkiye’nin bölgesel asgari ücret uygulamasına geçmesine yönelik tavsiyelerde bulunulduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de bölgesel asgari ücretin nasıl bir yöntemle uygulanabileceğini belirten stratejiler hazırlandığı anlaşılmaktadır. Örneğin 2005 yılında Ankara Sanayi Odası (ASO), 2007 yılında İstanbul Ticaret Odası (İTO) ve 2019 yılında İstanbul Üniversitesi Şehir Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (ŞPUAM) tarafından yayınlanan raporlar dikkat çekmektedir. Bunun için Türkiye’de bölgesel asgari ücret fikri dönemsel olarak gündeme gelen bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bölgesel asgari ücret uygulamasının gündeme gelmesinin haricinde ayrıca belirtmekte yarar var ki, Türkiye 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile asgari ücretlerin mahalli komisyonlarca belirlenmesine dair yasal düzenlemeler yapmış ancak bu kanunun çıkarıldığı dönemdeki bir kısım koşullar ve zorluklar bu düzenlemeye ilişkin yönetmeliğin çıkarılmasını ertelemiştir. Bu önemli nedenlere ve gecikmeye rağmen Türkiye 1951-1967 yılları arasında bölgesel asgari ücret sistemini uygulamış ve denemiş bir ülkedir.

Literatürü taradığımızda anlaşılmaktadır ki, bölgesel asgari ücret savunucularına göre her bölgenin ya da ilin kendine özgü sosyal ve ekonomik koşullarının olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda da her bölgede veya ilde yaşam koşullarının farklı olduğu belirtilmekte olup bu bölgesel farklılıklarla mücadele için bölgesel asgari ücret uygulaması savunulmaktadır.

Gerçekten hemen hemen her ülkede bölgesel farklılıkların olduğu ve ülkelerin de bu bölgesel farklılıkları gidermek için bölgesel politikalar geliştirdiği bilinmektedir. Bölgesel asgari ücret ise bu farklılıkları gidermede en önemli politikalardan biri olarak

görülmektedir. Ancak bölgesel olarak asgari ücret seviyelerini belirlemenin de zorlukları yok değildir.

Bu tezin yazılmasındaki amaç bölgesel asgari ücret sistemini 1951-1967 yılları arasında deneyen ancak başarısızlıkla yöneten Türkiye'nin bölgesel asgari ücret sistemine gelecekte bir dönem geçmesi halinde bu sistemi rasyonel bir şekilde uygulayabilmesi ve sağlam temeller üzerinde işletebilmesinin sağlanmasıdır.

Bu amaç ekseninde olası bir bölgesel asgari ücret uygulamasına doğru yönelimin SGK işlemleri üzerinde nasıl etkiler ortaya konulacağına dikkat çekilmek istenmektedir. Çalışmada Türkiye'nin bölgesel asgari ücret sistemini uygulaması veya uygulamaması yönünde bir değerlendirme ise yapılmamaktadır. Türkiye'de bölgesel düzeyde belirlenecek asgari ücret uygulamasına dair son dönemlerde yayınlanan çalışmalar ve raporlar bu uygulamanın gelecekte uygulanabileceği fikrini doğurduğu için bölgesel asgari ücret düşüncesi bu çalışmada ele alınmak istenmektedir.

Bu amaç ve kapsamla ele alınacak bölgesel asgari ücret fikrine, Türkiye için bulunan tavsiyeler ve yayınlanan stratejiler de gözetilerek bu sistemin gelecekte uygulanabilirliğine katkı sağlamak ve önemli noktalara dikkat çekmek ise tezin önemini göstermektedir.

Diğer taraftan Türkiye'de bölgesel asgari ücret savunucularınca dile getirilen ve yayınlanan çalışmalarda genellikle Türkiye için iller ve bölgeler arasındaki satın alma gücü paritesi, fiyat endeksi, kira düzeyleri vb. şehirlerin yaşamsal maliyetini ve koşullarını temsil eden farklılıkların dikkate alındığı görülmektedir. Ayrıca bu tür farklılıklardan yola çıkılarak asgari ücretin bölgesel seviyelerde belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Fakat bölgesel asgari ücretin uygulanmasına gerekçe olarak gösterilen bölgesel farklılıkların bu şekilde sadece şehirlerin yaşamsal koşulları itibarıyla dikkate alınması ise tek başına yeterli gözükmemektedir. Çünkü SGK verileri itibarıyla bakıldığında Türkiye'de il bazında sosyal güvenlik kapsamı, aktif-pasif dengesi, bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının il nüfusuna oranı, gelir testi sonucu göre primi devletçe ödenenlerin il nüfusuna oranı, işyeri başına düşen sigortalı sayısı, sigorta primine esas kazanç tutarı gibi konularda da şehirler arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Bunun dışında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri itibarıyla bakıldığında ise il bazında mutluluk düzeyi,

illerin aldığı net göç gibi konularda da iller arasında farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır. Bu verilere yer vermeden Türkiye’de bölgesel asgari ücret konusu üzerine yapılan çalışmaların iller ve bölgeler arasındaki farklılıkları yeteri kadar ele almadığı fark edilmektedir. Bu farkındalık yani SGK ve TÜİK’in il bazındaki bu verilerini dikkate almadan bölgesel asgari ücrete geçilmesine dair tavsiyeleri kapsayan çalışmaların ve tartışmaların varlığı ise tezimizin nasıl bir varsayımla ele alındığını göstermektedir.

Bu varsayımdan hareketle, çalışmanın birinci bölümünde asgari ücretin tanımı, tarihesi, amacı, önemi, belirlenme yöntemleri açıklandıktan sonra bölgesel asgari ücret sisteminin neyi ifade ettiği, hangi gerekçelerle uygulandığı ve dünyada bu sisteme sahip bir kısım ülkede nasıl uygulandığına tarihsel süreç içerisinde yer verilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde 1951-1967 yılları arasında bölgesel asgari ücret sistemini deneyen Türkiye’nin bu sistemi geçmişte nasıl uyguladığı anlatılmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşların bölgesel asgari ücreti Türkiye için günümüzde tavsiye ettiklerine yer verilmektedir. Buna ilaveten Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) ile Onuncu Kalkınma Planında (OKP) yer alan bölgesel politikaların geliştirilmesi gerekliliğine böylece bölgesel asgari ücret fikrine ışık tutulduğuna yer verilmektedir. Bununla birlikte ASO, İTO ve İstanbul Üniversitesi ŞPUAM tarafından yayınlanan ve bölgesel asgari ücretin nasıl bir strateji veya yöntemle uygulanabileceğini ele alan ulusal düzeydeki çalışmalara yer verilmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de bölgesel asgari ücret sistemi üzerindeki olumlu ve olumsuz tartışmaların neler olduğu ele alınmaktadır. Bunun dışında SGK ve TÜİK verilerinden yararlanılarak il veya bölgesel düzeyde mevcut olan ve Türkiye’de bölgesel düzeyde politikaların üretilmesi gerektiğini gösteren bölgesel farklılıkların neler olduğu gösterilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye’nin gelecekte bölgesel bir asgari ücret sistemine geçmesi ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereğince yerine getirilen Sosyal Güvenlik Kurumu uygulamalarında asgari ücrete endeksli olmaları nedeniyle değişikliğe uğrayacak düzenlemelerin neler olduğu ve nasıl değişikliğe uğrayacağı gösterilmektedir. Daha sonra bu değişikliklerin bütçe üzerine, sosyal adalet üzerine ve kuşaklar üzerine genel etkilerinin neler olabileceği öngörülmektedir.

Varsayımların sınındığı bu üç bölümün ardından ele alınan, tespit ve öngörülere yer verilen sonuç ve öneriler bölümünde ise, Türkiye’de olası bir bölgesel asgari ücret uygulamasının sadece emeğe ödenen net veya brüt ücret düzeyinin işçilerin yaşadıkları illere veya bölgelere göre farklılaştırıldığı ancak sosyal güvenlik sisteminde yani SGK işlemlerinde asgari ücrete endeksli işlemlerin ise tüm il veya bölgelerde geçerli olan ve ulusal düzeyde belirlenecek asgari ücret seviyesine göre yapılabildiği “karma” bir sistem üzerinde işletilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bölgesel asgari ücret düzeylerine göre illerde veya bölgelerde asgari ücrete endeksli SGK uygulamaları farklılaşırsa uzun dönemde gelir, aylık gibi ödemeler yönünden de bölgesel farklılıklar ortaya çıkacağı belirtilmektedir. Bu farklılıkların ise uzun dönemde bölgesel dengesizliklerin SGK işlemleri aracılığıyla artmasına veya derinleşmesine hizmet edeceği öngörülmektedir. Bu kapsamda, ulusal düzeyde bir asgari ücret seviyesi belirlenmeden doğrudan bölgesel asgari ücret seviyelerinin belirlenmesinde mahalli komisyonların yetkilendirildiği Japonya ve Çin’deki gibi bölgesel asgari ücret sisteminin ise Türkiye için uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bütün çalışma boyunca literatürdeki asıl ve alana ilişkin kaynaklar incelenmiştir. AB, IMF ve OECD tarafından Türkiye için bölgesel asgari ücret gibi yerel politikaların belirlenmesi gerektiğine dair yayınlanan raporlar ve çalışmalar incelenmiştir. UİS, OKP raporları ile ASO, İTO ve İstanbul Üniversitesi ŞPUAM tarafından yayınlanan raporlardan yararlanılmıştır. Ayrıca SGK ve TÜİK verileri kullanılmıştır.

1. BÖLÜM

ASGARİ ÜCRET ve BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET

1.1. ASGARİ ÜCRET

1.1.1. Asgari Ücretin Tanımı ve Kapsamı

Genel olarak, asgari ücretin soyut karakterli ve sürekli olarak değişme halinde olması asgari ücretin tarifinin yapılmasını güçleştirmektedir. Ayrıca iktisadi, sosyal ve kültürel faktörlerin etkisiyle herhangi bir ülke için geçerli olan asgari ücret tanımı, diğer ülkeler için olumlu sonuçlar verememektedir. Hatta aynı ülkede bile asgari ücretin tanımının zamanla değişebildiği görülmektedir(Kutal, 1969:3).

Buna rağmen günümüzde, asgari ücrete ilişkin genel tanımlara hem ulusal hem de uluslararası mevzuatta karşılaşılmaktadır(Demir Şeker ve Küçükbayrak, 2012:5). Bu nedenle asgari ücrete ilişkin tanımlar ülkeden ülkeye değişmektedir. Birleşmiş Milletler (BM), ILO gibi uluslararası kuruluşlar ile AB tarafından asgari ücrete ilişkin tanımlamalar yapılmıştır. Asgari ücretin tanımı hem ulusal hem de uluslararası düzenlemeler nezdinde değişiklik gösterebildiği için kapsamı da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir.

1.1.1.1. Dar Anlamda Asgari Ücret

En basit tanımıyla asgari ücret, hükümetlerin yasal olarak belirledikleri ve işverenlerin işçilere ödemesi gereken minimum seviyedeki ücret miktarlarını ifade eden bir sistemdir(Japan Institute for Labour and Training, 2014:169). Asgari ücret, bir ülkede işçilere yasal olarak ödenebilecek en düşük ücrettir(Topalhan, 2014:62).

Asgari ücret diğer ücretlerden farklı olarak işçinin emeğinden, verimliliğinden ziyade kişiliğinin ön plana alındığı ücrettir(Kutal, 1969:5).

Bir yönüyle asgari ücret, çalışanların aldıkları ücret ile gıda, giyim, sağlık, ulaşım gibi temel ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden karşılamayı amaçlayan ücrettir(Karaçor, Özmen ve Nur Yorgancılar, 2013:3).

Diğer yönüyle asgari ücret, sadece ve sadece işçinin hayatta kalabilmesi için gerekli olan yaşamsal ihtiyaçlarını sağlayan ve minimum düzeyde belirlenen ücrettir(Topalhan, 2014:72).

Dar anlamda asgari ücret, kişinin asgari seviyede ihtiyaçlarını karşılarken bu ihtiyaçları karşılayacak ücretten daha düşük ücretin çalışana ödenmesini hukuki ve cezai olarak yasaklayan yine asgari ücret belirlenirken çalışanın vasıf ve işyerindeki konumundan bağımsız olarak sadece zorunlu ihtiyaçların giderilmesini esas alan ayrıca temel ihtiyaçlarını cari fiyatlar üzerinden karşılamaya yetecek olan mecburi karakterli asgari ücret sistemini ifade etmektedir(Kutal, 1969:6; Kutal, 2007:57). Özellikle Türkiye’de asgari ücrete ilişkin yürürlükteki mevzuat düzenlenmelerinde asgari ücret dar anlamda tanımlanmıştır diyebiliriz.

1.1.1.2. Geniş Anlamda Asgari Ücret

İşçi ve ailesine insanlık haysiyetiyle bağdaşacak bir ücret ödenmesi hemen hemen her ülkede kabul edilen temel ilkelerden biri olup, asgari ücret bu yönüyle *kutsal ücret* olarak ifade edilmektedir(Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu [TÜRK-İŞ], 1978:7).

Asgari ücret işçinin kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılayıp insanca yaşamasına olanak sağlayan yine işçiye ailesi ile birlikte yaşadığı toplumda kabul edilebilen bir yaşam düzeyi sunan buna ek olarak insanlık onuru ile bağdaşır bir hayat idame etmesine yeten ücret seviyesidir(Gerek, 1999:8).

Diğer taraftan asgari ücretin geniş anlamda tanımlanması, insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşayabilme olanağının elde edilmesine dair gerekliliğin yanı sıra işçilerin yaptıkları işler karşılığında adaletli bir gelir düzeyi elde etmelerinin gerekliliğine de vurgu yapmaktadır(Demircioğlu, 2014:101).

Geniş anlamda asgari ücret işçinin yanında ailesinin de ihtiyaçlarını karşılamaya yeten ayrıca işçi ve ailesinin zorunlu yaşamsal ihtiyaçlarının dışında sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını da kapsayan, bunun yanı sıra insanlık onuruyla bağdaşan ve yapılan işin karşılığında adaletli bir gelir sağlayan asgari ücret seviyesini ifade etmektedir.

1.1.2. Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi

1.1.2.1. Dünya’da Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi

Asgari ücret düşüncesinin Eflatundan beri Dünya’da var olduğu söylenmektedir. Orta Çağ’a gelindikten sonra ise adil ücret kuramları ile tanınan Kanonistlerce en az ücret fikri düşünülmüş ve açıklanmıştır. 14. ve 15. yüzyıllarda din adamlarınca bu alandaki düşüncelerin ortaya konulması ile serbestlik kuramının da etkisi altında en az ücret yönünden gelişmekte olan geleneksel doktrin neredeyse terk edilerek emeğin sömürülmesinde sınır tanımayan sanayinin gelişmesine kadar unutulmuştur(Vayssie, 1923:11'den akt. Talas, 1983:54).

Modern anlamda asgari ücret kavramı çok uzun bir geçmişe sahip değildir. Orta Çağ lonca sisteminde işçi ve işveren arasındaki kesin bir sınıf ayrımının olmamasına bağlı olarak bugünkü manasıyla asgari ücret tespitine ihtiyaç bulunulmadığı anlaşılmaktadır. Batı toplumlarında lonca teşkilatı Doğu toplumlarında ise ahi teşkilatı gibi mesleki birlikler ücretlerin belirlenmesinde etkili olmuşlardır. Bu mesleki birliklerin ücretleri belirlemede edindiği amaçlar arasında, günümüzde modern anlamda olduğu gibi düşük geliri grupların geçimlerine yetecek düzeyde bir ücret seviyesi belirleme amacı yer almamıştır. Ancak bu birliklerin üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi ve ürünlerin kaliteli olmasını sağlamak gibi amaçlarla ücretler belirlenmiştir(Kutal, 1969:17).

Sanayi Devriminin yaşandığı ilk yıllarda yapılan araştırmalar, çocuk ve kadın işçilerin toplam işgücünün üçte ikisinden daha fazlasını oluşturduğu gerçeğini ortaya koymuştur. Çünkü bu dönemlerde kadınların ücreti aynı işte çalışan erkeklere göre yarım ücret kadar daha az olarak ödenmiştir. Ayrıca genel ücretler düzeyi de çok düşük seviyelerde seyretmiştir. Bu çarpık ücret ilişkisi kadının sanayi devrimiyle birlikte işgücüne katılmasına etki etmiştir. Diğer taraftan sanayi devriminin ilk yıllarında çocuklar ve kadınlar ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmıştır. Hatta çalışma sürelerinin yaklaşık onaltı-onyediy saate ulaştığı belirtilmiştir. Bunlara rağmen sanayi devriminde sözleşme özgürlüğüne bırakılan iş ilişkilerinde emeğin karşılığı olarak ödenen ücretin *sefalet ücreti* seviyesinde bile olmadığı ileri sürülmüştür(Başbuğ, 2010:58,59).

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı insanlık onuru ile bağdaşmayan çalışma koşullarına yasalarla müdahale edilmesi ilk başta görünmez el ilkesine aykırı düşmüştür. Nitekim serbest piyasa kurallarının ilkeleri ile işleyen liberal modelde hem devletin hem de işçilerin sisteme müdahale etmesi mümkün olmamıştır. Bu nedenle Sanayi Devriminin ilk yıllarında işçilerin sendika kurmaları yasaklanmıştır. Sonrasında 1824 yılında İngiltere’de işçi sendikalarının kurulmasına izin veren ilk yasal değişiklikler yapılmıştır. Ancak hem İngiltere’de hem de diğer Avrupa ülkelerinde sendikaların işyeri ve çalışma ilişkilerini konu alan faaliyetleri daha sonraki dönemlerde büyük mücadeleler sonucunda elde edilmiştir. Sanayi Devriminin çalışma ilişkilerinde yarattığı olumsuzluklar liberal sistemin sorgulanmasını gerektirmiş ve aydın burjuvalılarca geliştirilen sosyalist fikirlerle sisteme güçlü bir muhalif hareket başlatmıştır. İşçi sınıfınca da benimsenen hareketler çeşitli anarşist ve ihtilalci sosyalist fikirlere kadar çeşitlilik arz etmiştir. Bu hareketler Sanayi Devrimini yaşayan ülkelerin çoğunda kanla bastırılmıştır(Başbuğ, 2010:62-64). Bu hareketler sonucunda bireyin toplumdaki ekonomik ve sosyal konumunun esas alındığı ve giderek tüm toplumsal yapının sorgulandığı temel anayasal ilkeler ortaya çıkarak sosyal devlet ve sosyal adalet anlayışı ortaya çıkmıştır. Bundan sonrasında ise, insan onuruna yaraşır hayat standardı sosyal devleti tanımlamadaki en önemli ölçü olarak kabul edilmiştir(Başbuğ, 2010:65,66).

Sanayi Devrimi beraberinde gelen aşırı serbestleşmeye dayalı sömürü düzeni geleneksel adil ücret düşüncesini neredeyse ortadan kaldırmıştır. Buna rağmen Sanayi Devrimi beraberinde gelen olumsuz çalışma şartları ve sefalet düzeyindeki ücret seviyeleri sonrası ortaya çıkan işçi ayaklanmaları ülkeleri sosyal politikalar üretmeye doğru yönelterek ücretlerin minimum düzeyde belirlenmesini sağlamıştır(Talas, 1983:54).

Sosyal politikanın doğuşundan sonra kurulan uluslararası kuruluşlar ve AB organlarınca asgari ücret ile ilgili bağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır.

ILO’nun 30 Mayıs 1928 tarihinde Cenevre’de gerçekleştirdiği genel konferansında alınan 26 sayılı Asgari Ücret Belirleme Yöntemi Sözleşmesi ile asgari ücretin tespiti ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

BM Genel Kurulu’nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(III) sayılı Kararıyla ilan ettiği İnsan Hakları Beyannamesi’nin 23. maddesinin üç numaralı bölümünde “Herkesin kendisi

ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır.” hükmüne yer verilmiştir.

Avrupa Konseyi Devletlerce, 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Avrupa Sosyal Şartı'nın birinci bölümünün dört numaralı bölümünde “Tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine yeterli bir yaşam düzeyi sağlamak için adil bir ücret alma hakkı vardır.” hükmüne yer verilmiştir.

ILO Anayasası'nın başlangıç bölümünde “Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeline dayalı olması nedeniyle; ...yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması” hükmüne yer verilmiştir.

ILO'nun 3 Haziran 1970'de Cenevre'de gerçekleştirdiği genel konferansında Milletlerarası Çalışma Bürosu yönetim kurulunca alınan 131 sayılı Asgari Ücret Sabitleme Sözleşmesi'nin 3 nolu bölümünde “Asgari ücretin düzeyinin belirlenmesinde ki mümkün olduğunca ulusal uygulamalar ve şartlara bağlı olarak, işçileri ve ailelerinin ihtiyaçlarını, ülkedeki fiyatlar genel düzeyini, yaşam koşullarını, sosyal güvenlik faydalarını, diğer sosyal tabakaların göreceli yaşam standardını, ülkedeki ekonomik faktörleri, ekonomik büyümenin gereklerini, verimlilik derecesini, istihdam oranını yüksek seviyede sürdürmenin cazibesini içeren ölçülerin dikkate alınması gerekir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen söz konusu uluslararası belgelerden anlaşıldığı üzere, “Temel bir hak olarak belirli bir yaşam düzeyini garanti eden minimum ücret düzeyi, asgari ücret olarak tanımlanmıştır” diyebiliriz(Demir Şeker ve Küçükbayrak, 2012:5).

Bu kapsamda da günümüzde AB ile OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğunda ve diğer ülkelerde asgari ücret politikası uygulanmaktadır(Özdemir ve Dayıoğlu, 2016:229).

1.1.2.2. Türkiye’de Asgari Ücretin Tarihçesi ve Gelişimi

Türk asgari ücret sisteminin yasal dayanaklarını genel olarak iç hukuki düzenlemelerde ve uluslararası anlaşmaların kabulü sonrasında yapılan düzenlemelerde görmektediriz.

1.1.2.2.1. İç Hukuka İlişkin Düzenlemeler

Türkiye’de asgari ücret düzenlemelerinin tarihsel gelişimi 3008 sayılı İş Kanunu öncesi dönem, 3008 sayılı İş Kanunu dönemi ve 3008 sayılı İş Kanunu sonrası dönem(931, 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunları dönemi) olarak ele alınabilir(Korkmaz, 2003:152).

1.1.2.2.1.1. 3008 Sayılı İş Kanunu Öncesi Dönem

Türk toplumunda kapitalist sisteme özgü modern çalışma hayatı ilişkileri ve işçi sınıfı 19. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır. Bu dönemdeki Türk işçi sınıfını Avrupa işçi sınıfı ile karşılaştırdığımızda, sınıf bilinci ve mücadelesi konusunda Türk işçi sınıfının geri kalmış vaziyette olduğu karşımıza çıkmaktadır(Korkmaz ve Avsallı, 2012:152).

Bu geri kalmaya rağmen, Türkiye’de asgari ücret ile ilgili düzenlemelerin Osmanlı ve Selçuklu dönemlerine kadar uzandığı ayrıca ahi teşkilatlarının bu dönemlerde çalışma hayatında düzenleyici bir fonksiyon görerek fiyatlar ile usta ve kalfa ilişkileri üzerine müdahalelerde bulunduğu dile getirilmiştir(TÜRK-İŞ, 1999:17'den akt. Korkmaz, 2003:152).

Bu nedenle, Türk tarihinde çalışma hayatının düzenlenmesinde ve fiyatların belirlenmesinde ahi teşkilatları önemli faaliyetler yürüttükleri için çalışma hayatının en önemli unsurlarından biri olarak kabul edilmiştir(Üzüm, 2011:16'dan akt. Karaçor, Özmen ve Yorgancılar, 2013:6).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde devletin asgari ücretler konusunda bilinen ilk müdahalesi 2 Şaban 1226(1806) tarihli bir fermanda gerçekleşmiştir. 1806 yılındaki bu fermanda belirli işlerde çalışan işçilerin ücretleri tespit edilmiştir(Gerek, 1999:27).

Daha sonrasında, 1833-1840 yılları arasındaki yedi yıllık sürede Mısır Valisi Mehmet Ali Paşanın oğlu İbrahim Paşa Adana’yı yönettiği dönemde(Şeker, 1986:53-55'den akt. Makal, 1997:289) emek talebindeki problemleri ortadan kaldırmak için işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir ücret komisyonu oluşturarak bu komisyonca ücretlerin arz ve talebe göre haftalık olarak belirlenmesini sağlamıştır(Makal, 1997:289).

Belirtmekte yarar var ki, Türkiye’de Cumhuriyet döneminde asgari ücretin tespiti ile ilgili gerçek anlamdaki yasal düzenleme 15.06.1936 tarihli ve 3330 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 3008 sayılı İş Kanunu ile yapılmıştır. Buna rağmen asgari ücret tespitlerine ilk kez 3008 sayılı İş Kanunu’na istinaden 15 yıl aradan sonra 1951 yılında çıkarılan Asgari Ücret Yönetmeliği ile başlanabilmiştir. Bu nedenle düşünürler tarafından Türkiye’de asgari ücret uygulamasının başlangıcının 1951 yılı olarak kabul edilmesi gerektiği şeklinde görüş belirtilmektedir(Korkmaz, 2004:57).

Ancak, kabul tarihi 10/9/1337(Hicri)(1921) olan 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu’nun 11. maddesindeki “Maden ocaklarında çalışan amelenin haddi asgari ücreti ocak amil ve mültezimleriyle amele birliği ve İktisat Vekaleti tarafından müntahap üç zat marifetiyle tayin olunur.” hükmüne bakıldığında kömür madeni ocaklarında çalışan işçiler için asgari ücret düzeyinin nasıl belirlenmesi gerektiği ile ilgili düzenlemeler olduğu görülmektedir(Petrol-İş, 1985:6’dan akt. Korkmaz, 2003:153).

Yine, 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar arasında “İşçi Grubunun İktisat Esasları” da bulunmakta idi(Koç, 2009:35). Bu kararların en önemlileri ve bu konuda daha sonraki yıllarda meydana gelen gelişmeler arasında 11. maddesinde “Bilûmum işçi gündeliklerinin memleket maişetiyle mütenasib olarak hadd-i asgari miktarının her üç ayda bir defa dernekler teşekkül edinceye kadar işçi mümessilleri hazır olduğu halde belediye meclislerince tayiniyle müesseseler tarafından vacîb-ül-ittibâ olmak üzere neşir ve ilan. (müttefikan kabul=elbirliği ile kabul)” hükmü bulunduğu görülmektedir(Koç, 2009:39). Bu hükümden anlaşıldığı üzere İzmir İktisat Kongresi’nde üç ayda bir asgari ücret hadlerinin geçim şartlarına göre belediye meclisince tespit ve ilan edilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak bu karar uygulanamamıştır(Gerek, 1999:27; Ağaoğlu, 1987: 75'ten akt. Yılmaz Eser ve Terzi, 2008: 130).

Böylece 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu’na kadarki söz konusu bu gelişmelere bakıldığında Türkiye’de asgari ücret uygulamasının genel anlamda yasal bir dayanağının olmadığı bununla birlikte birkaç düzenleme haricinde genel çerçevede uygulama alanı bulamadığı anlaşılmaktadır(Korkmaz, 2003: 153,154; Korkmaz ve Avsallı, 2012: 153).

1.1.2.2.1.2. 3008 Sayılı İş Kanunu Dönemi

Türkiye’de sanayileşme hareketlerinin geç başlaması ve güç şartlar altında gelişmesi gibi etkenler asgari ücrete ilişkin sistemli düzenlemelerin Türkiye’ye modern sanayi ülkelerine kıyasla en az yarım asırlık bir gecikme ile gelmesine neden olmuştur. Bu nedenle Türkiye’de Cumhuriyet Dönemine kadar asgari ücretlerin tespitine ilişkin kapsamlı resmi ve özel bir teşebbüse rastlanılmamaktadır(Kutal, 1969:140). Buradan hareketle asgari ücret Türk mevzuatına kavramsal olarak 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir diyebiliriz(Korkmaz ve Avsallı, 2012:153).

15.06.1936 tarihli ve 3330 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 3008 sayılı İş Kanunu’nun 32. maddesi ile “İktisadî ve içtimaî zaruretler dolayış ile İktisad Vekâletince teklif edilecek işlerde gerek saat başına veya gündelik, yahut haftalık veya aylık hesabı ve gerek parça başına, yahut yapılan iş miktarına göre ödenecek işçi ücretlerinin en aşağı hadleri bir nizamname ile tesbit edilir.” hükmü düzenlemeye alınarak asgari ücrete ilişkin düzenlemenin bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak yönetmelik ile tespit edileceğinin belirtildiği anlaşılmaktadır. Ancak ne var ki bu uygulamada, ILO sözleşmeleri de dikkate alınarak(Kutal, 1969:182; Erdoğan, 2014:5) 3008 sayılı İş Kanunu’nun 32. maddesinde 25 Ocak 1950 tarihli 5519 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrası maddede “işçi ücretlerinin aşağı hadlerinin yerel düzeydeki çalışma teşkilatına mensup memurun başkanlığı altında yerel düzeyde işçi, işveren temsilcisi ile ticaret, sanayi varsa ziraat odalarının kendi aralarında seçeceği bir temsilci ile belediye encümeninden gönderilecek bir üye, mahalli hükümet doktoru ve sendikadan gönderilecek bir üyeden oluşan geniş bir katılım grubunun oluşturduğu mahalli komisyonlarca tespit edileceği”(Korkmaz ve Avsallı, 2012:153) düzenlemesine yer verilmiştir. Bu değişikliğin yapılması sonrasında 3008 sayılı İş Kanunu’na istinaden 13 Ocak 1951 tarihli ve 7707 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmelik ile asgari ücretin yerel ekonomik ve sosyal farklılıklar dikkate alınarak yerel düzeydeki katılımcılardan oluşan mahalli komisyonlarca tespit edilmesi yöntemine geçilmiştir(Kutal, 1969:182; Gerek, 1999:28; Korkmaz, 2004:58). Buna göre komisyonlarca asgari ücret tespit edilirken bölgenin özel koşulları, yörenin yaşam koşulları, işlerin niteliği gibi diğer hususlar da göz önünde bulundurulacaktı(Erdoğan, 2014:6). Bu düzenlemeler sonrasında Türk asgari ücret uygulamasının alt yapısı tamamlanmıştır(Korkmaz ve Avsallı, 2012:153).

Asgari ücretle ilgili olarak bu dönemlerde dünyada meydana gelen gelişmeler ile karşılaştırıldığında, Türk mevzuatına asgari ücret ile ilgili yasal düzenlemenin en az yarım asır gecikme ile gelmesinin(Kutal, 1969:140) hatta öncesinde 1936 yılında bir takım yasal düzenlemeler yapılmasına rağmen Türkiye’de 1950’li yıllara kadar asgari ücret uygulamasının başlatılmasındaki bu gecikmenin önemli bir nedeni de İkinci Dünya Savaşı’nın ortaya çıkardığı olumsuz koşullardır diyebiliriz(Talas, 1960:33).

3008 sayılı Kanuna istinaden 13 Ocak 1951 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmeliğe kadar Türkiye’de genel bir asgari ücret tespiti yapılamamış ve bu yönetmeliğin çıkarılmasına kadar beklemek gerekmiştir(Gerek, 1999: 28). Bu yönetmeliğin 1. maddesinde ise asgari ücret “aynı mahiyetteki işlerde işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin normal gıda mesken giyim yakacak ve aydınlatma gibi zaruri ihtiyaçlarını karşılayacak kifayette olan bir ücrettir” şeklinde tanımlanmıştır(Korkmaz ve Avsallı, 2012:153).

Diğer taraftan 20.06.1952 tarihli ve 8140 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun’a bağlı olarak 24.01.1955 tarih ve 8917 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gazetecilerin Asgari Ücretlerinin Tespitine Müteallik Talimatname yürürlüğe girmiştir. Yine 20.03.1954 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Deniz İş Kanunu’nun 41. maddesinde gemi adamlarının asgari ücretlerinin ne şekilde tanzim edileceği düzenlenmiş ve bu Kanuna istinaden 18.06.1955 tarih ve 9030 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gemi Adamlarının Asgari Ücretlerinin Tespitine Müteallik Talimatname yürürlüğe girmiştir(Korkmaz ve Avsallı, 2012:153).

1.1.2.2.1.3. 3008 Sayılı İş Kanunu Sonrası Dönem

Türkiye’de mahalli asgari ücret tespit komisyonları 1951-1967 yılları arasında kademeli olarak bütün illerde ve kapsamı genişlemek üzere faaliyete başlamıştır(Kutal, 1969:182-196). Ancak 1951-1967 döneminde mahalli komisyon kararları arasında yakınlık sağlanamaması, benzer illerde bile anlaşılması zor farklılıkların oluşması, komisyonlar arasındaki koordinasyon eksiklikleri, ortaya çıkan sorunların giderilmesini sağlayacak kurumsal bir yapının bulunmaması, düşük gelirlilerin satın alma güçlerinin artırılması gibi amaçlara ulaşılamaması gibi nedenlerle istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır. Bu arzu

edilmeyen sonuçlar neticesinde, asgari ücretin mahalli komisyonlarca belirlenmesinden ziyade merkezi düzeyde asgari ücret tespit edilmesine doğru bir yaklaşım başlamıştır(Gerek, 1999:28; Korkmaz, 2003:236,237).

1951-1967 yılları arasında asgari ücret mahalli komisyonlarca tespit edildikten sonra ortaya çıkan bu olumsuz gelişmeler sonrasında 1967 yılında mahalli komisyonlar terk edilerek Asgari Ücret Tespit Komisyonu oluşturulmuş ve asgari ücretin tespitinde merkezi nitelikte asgari ücret tespit yöntemine geçilmiştir(Korkmaz, 2003:237; Korkmaz, 2004:58).

12.08.1967 tarihli ve 12672 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yayın tarihinde yürürlüğe giren(İK. m. 111) 931 sayılı yeni İş Kanunu'nun 33. maddesine göre ve daha sonra da ayrıntıları düzenlenen ve 05.04.1968 tarihinde çıkarılan Asgari Ücret Yönetmeliği ile asgari ücretin tespitinde yetki mahalli komisyonlar yerine merkezi bir Asgari Ücret Tespit Komisyonuna verilmiştir(Oğuzman, 1967:223). 931 sayılı İş Kanunu Anayasa'nın sosyal niteliğine uygun şekilde asgari ücret ile ilgili genellik ve tek komisyon ilkesi gibi yeni esaslar ve ilkeler getirmiştir(TÜRK-İŞ, 1978:25,26). 931 sayılı İş Kanunu ile bütün işçilerin asgari ücretten faydalanması kabul edilirken asgari ücretin belirlenmesinde genellik ilkesi benimsenmiş ve basın mensupları ve gemi adamları hakkındaki özel hüküm ise yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 931 sayılı İş Kanunu ile asgari ücretin belirli aralıklarla benimsenmesi kabul edilerek asgari ücretin iki senede bir defa tespit edilmesi düzenlenmiştir(Gerek, 1999:29). Yine 931 sayılı Kanun ile asgari ücretin tespitinde işçilerin besin ve besin dışı gereksinimleri dışında hayat pahalılığı, sosyal ve ekonomik durum, ücretlerin genel ortalaması, 16 yaş altı ve üstü gibi kıstasların da göz önünde bulundurulması buyrulmuştur(Erdoğan, 2014:7). Böylece Türkiye'de 931 sayılı İş Kanunu ile asgari ücretin belirlenmesi konusunda ciddi değişiklikler meydana gelmiştir(Korkmaz ve Avsallı, 2012:154).

931 sayılı İş Kanunu'na bağlı olarak 05.04.1968 tarih ve 12867 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Asgari Ücret Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ve asgari ücret konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu Asgari Ücret Yönetmeliği'nin birinci maddesindeki asgari ücretin normal bir çalışma günü karşılığı olması ve işçinin asgari gıda, mesken, giyim, sağlık, aydınlatma, taşıt, kültürel ve eğlenme gibi zaruri ihtiyaçlarını cari fiyatlar üzerinden karşılamaya yetecek miktarda olması; üçüncü

maddesindeki bölge ya da bütün ülkeyi esas alacak şekilde tespit edilebilmesi; beşinci maddesindeki asgari ücretlerin esas olarak saat başına tespit edilmesi; onbirinci maddesindeki işçilerin 16 yaş altı ve yetişkin olmalarına göre ücretin farklılaştırılabilmesi gibi hususlara yer verilmiştir. Böylece 931 sayılı İş Kanunu ile asgari ücretin hizmet akdiyle çalışan her işçiyi kapsayacağı hüküm altına alınmış ve kapsam alanı geniş bir çerçeveye oturtulmuştur(Korkmaz ve Avsallı, 2012:154).

Merkezi düzeydeki asgari ücret tespit komisyonu 06.06.1969 tarihli ve 13216 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan ilk kararını almıştır. 1969 yılı kararının dikkat çeken yönü ise, farklı kamu kuruluşlarından ve üniversitelerden elde edilen bilgilere göre yönetmelikte belirtilen asgari ücret tanımına daha uygun olacak şekilde asgari ücretin düzeyini işçinin günlük 3500 kalori besin harcamaları ile besin dışı harcamaları kıstaslarına göre belirlemeye çalışmasıdır(Erdoğdu, 2014:10).

Diğer taraftan TÜRK-İŞ tarafından asgari ücret uygulamayan işverenlere karşı yürütülen kampanyalara karşı işveren konfederasyonu tarafından bir bildiri yayınlamıştır. Bu bildiri ile asgari ücretin krize neden olacağı ve tarım işçilerine de uygulanmasının aykırı olacağı ileri sürülerek Danıştay’a 1969 tarihli karar için iptal davası için başvurulmuştur. Danıştay ise bu iptal başvurusunu reddetmiştir(Erdoğdu, 2014:10).

Ancak asgari ücret konusunda yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen Anayasa Mahkemesi 931 sayılı İş Kanunu’nu şekil yönünden 12 Mayıs 1970 tarihinde iptal etmiştir. Bu nedenle 931 sayılı İş Kanunu ve Yönetmelik hükümleri sadece 1969 yılında Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından alınan kararda uygulanabilmiştir(Erdoğdu, 2014:7). 931 sayılı Kanunu’nun iptalinden sonra doğan boşluk sonrasında Türkiye’de asgari ücretler komisyon tarafından bölgesel olarak belirlenmiştir(Erdoğdu, 2014:10).

İptal sonrasında ise, birkaç farklılık haricinde 931 sayılı İş Kanunu hükümleri ile neredeyse aynı olan 01.09.1971 tarih ve 13943 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 1475 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir(Çenberci, 1978:53). Bu iki kanun arasındaki çok az sayıdaki farklılıklardan en önemlisi, 931 sayılı İş Kanunu’nun 33. maddesinde asgari ücret hizmet akdiyle çalışan tüm işçileri kapsama altına alırken hatta uygulamada tarım işçileri bile bu kapsamda değerlendirilirken(Korkmaz, 2003:156; Korkmaz ve Avsallı, 2012:154), 1475 sayılı İş Kanunu 33. maddesinin ise sadece hizmet akdiyle çalışan ama İş Kanunu

kapsamına giren işçileri kapsama altına almasıdır. Tarım işçilerinin durumu ise geçici bir madde ile düzenlenerek tarım işçilerinin ücretlerinin Tarım İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar ayrıca tespit edileceği düzenlenmiştir(Erdoğdu, 2014:7). Bu açıdan 931 sayılı İş Kanunu kapsam konusunda daha geniş, 1475 sayılı Kanun ise daha dar bir düzenlemeye sahiptir denilebilir(Esener, 1978:184).

27.10.1972 tarih ve 14349 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Asgari Ücret Tespit Komisyonu kararı ise, Türkiye'de asgari ücretlerin tarım haricinde bölgesel düzeyde belirlendiği son karardır(Erdoğdu, 2014:10).

30.06.1974 tarih ve 14931 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Asgari Ücret Tespit Komisyonu kararı ise, asgari ücretin ülke düzeyinde tüm illeri kapsayacak biçimde belirlendiği ilk karardır(Erdoğdu, 2014:11).

1967 yılında göreve başlayan merkezi nitelikte Asgari Ücret Tespit Komisyonu 1969, 1972 ve 1973 yılında asgari ücret seviyelerini bölgesel farklılıklara göre belirlemiştir. 1969-1973 döneminde sadece sanayi sektörü için asgari ücret belirlerken, 1973 yılında ise tarım ve orman kesiminde çalışanlar için ayrı ayrı asgari ücret belirlemiştir. 1974 yılında ise bölgesel farklılığa dayalı bu uygulama terk edilerek yalnızca tarım, sanayi ve 16 yaş altı/üstü kriteri dikkate alınarak ulusal düzeyde asgari ücret tespit yöntemine geçilmiştir(Korkmaz, 2004:61; Yılmaz Eser ve Terzi, 2008:131).

Türkiye'de merkezi bir komisyon tarafından asgari ücretlerin belirlendiği 1969-1979 döneminde 1961 Anayasası'nın sosyal bir Anayasa olarak şekillenmesi ile ekonomi politikası olarak ithal ikameci politikalar uygulandığından sosyal adalete çok yaklaşılmamasının yanı sıra bu dönemde reel brüt asgari ücretler de yüksek bir seyir izlemiştir(Erdoğdu, 2014:9; Talas, 1992:208-209). Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (DİSK) kurulması ile birlikte yaşanan etkin grevler, işçi eylemleri ve beraberindeki toplu pazarlık süreçleri asgari ücretlerin belirlenmesinde Asgari Ücret Tespit Komisyonu kararlarını etkilemiştir(Çelik ve Akkaya, 1999'dan akt. Erdoğdu, 2014:9).

09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde sosyal devlet ilkesinin benimsendiğini görmekteyiz. Anayasa'nın 49. maddesinde ise devlete çalışanların hayat seviyelerini yükseltme görevi verildiğini

görmekteyiz. Anayasa'nın 55. maddesinde ise ücret emeğin karşılığıdır, devlet çalışanların yaptıkları işe uygun ücret elde etmeleri konusunda gerekli tedbirleri alır, asgari ücretin tespitinde ülkenin genel ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur hükümlerine yer verildiğini görmekteyiz. Böylece 1982 Anayasası ile devlete asgari ücreti belirleme görevinin anayasal bir görev olarak verildiğini anlamaktayız. 1982 Anayasası'nın 55. maddesinin son fıkrasında 03.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle asgari ücretin saptanmasında çalışanların geçim şartlarının da göz önünde tutulacağı ifadesi eklenmiştir.

1980 sonrasındaki süreç, düşük ücret politikası ortamında ücretlerin milli gelirden yeterli düzeyde pay almadığı eleştirileri ve aile unsuru payı gibi tartışmalar içerisinde geçmiştir. Doğal olarak bu tartışmalar komisyon kararlarını etkilemiştir. Ücretlerde düşüşler yaşanması sonrasında, 1987 yılı toplantılarında TÜRK-İŞ ilk defa asgari ücretin net olarak ödenmesi talebini ortaya çıkarmıştır. Aslında bu zamana kadar ücretler hep net olarak hesaplanmış ve ama brüt olarak ödenmiştir. 1989 yılı ise Türkiye'de Bahar Eylemi denen ve ülke düzeyinde yaygın sendikal işçi direnişlerinin olduğu bir yıl olarak geçtikten sonra 1989 yılı toplu sözleşmelerinde ücretlerde önemli iyileşmeler beraberinde gelmiştir(Erdoğan, 2014:14,15).

1989 yılından itibaren, Türkiye'de Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından bölgesel ve tarım-sanayi gibi sektörel bir ayırım yapılmaksızın tüm ülke genelinde asgari ücret uygulaması 16 yaş altı ve üstü kriterine göre yıllar itibariyle yapılmıştır(Yılmaz Eser ve Terzi, 2008:131). Ayrıca 1989 yılından 2006 yılına kadar asgari ücret çoğunlukla altı aylık aralıklarla yılda iki kez belirlenmiştir. Ancak 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle yıl içinde üç defa asgari ücret tespiti yapılmıştır(Yılmaz Eser ve Terzi, 2008:133). 2016 yılından sonra ise 16 yaş altı ve üstü kriterine de son verilerek asgari ücret yıllık olarak tek düzeyde belirlenmeye başlamıştır.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. maddesinde asgari ücrete yer verilerek "İş sözleşmesi ile çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca (ÇSGB) Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile ücretlerin asgari sınırları en geç iki yılda bir belirlenir." denilmiştir. Böylece 4857 sayılı İş Kanunu ile önceki 1475 sayılı İş Kanunu vasıtasıyla daraltılan asgari ücretin kapsamı tekrardan iş sözleşmesi kapsamında olan tüm

işçiler olarak genişletilmiştir. Yine 4857 sayılı İş Kanunu'na bağlı olarak çıkarılan 01.08.2004 tarih ve 25540 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Asgari Ücret Yönetmeliği ise asgari ücretin tüm işkollarını kapsayacak şekilde tek bir asgari ücretin olacağını kesin olarak hüküm altına almıştır. Böylece tarım işkolunda ayrı olarak asgari ücret belirleme uygulaması sona ermiştir(Erdoğan, 2014: 7,8).

Bir başka yönüyle, Türk asgari ücret politikasının kurumsal ve politik içeriğini çoğunlukla belirli bir dönemlerde hükümetlerce açıklanan bölgesel farklılıkların en aza indirilmesini içeren kalkınma planlarında aramak gerekir. Zira asgari ücrete ilişkin düzenlemeler hem kalkınma planlarında hem de hükümet programlarında yer almaktadır. Bu nedenle kalkınma planlarına ve hükümet programlarına bakarak asgari ücret ile ilgili olarak ortaya konulan sisteme dair önemli bilgilere ulaşılabilir. Türkiye de 1960'lı yıllar kalkınma stratejilerinin hazırlandığı, ortaya konulduğu ve önemli değişimlerin yaşandığı bir döneme denk gelmektedir. Bu kapsamda da, Türkiye'de bu dönemlerde asgari ücret ile ilgili büyük gelişmeler yaşanmıştır(Korkmaz, 2004:55).

Güncel olarak baktığımızda ise, Türkiye'de mevcut şu anki asgari ücret uygulamasının iç hukuka dair dayanakları 1982 Anayasası'nın 2., 49. ve 55. maddeleri ile 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesi ve bu Kanuna ilişkin olarak çıkartılan 01.08.2004 tarihli Asgari Ücret Yönetmeliği'dir diyebiliriz(Korkmaz ve Avsallı, 2012:151).

1.1.2.2. Uluslararası Hukuka İlişkin Düzenlemeler:

1982 Anayasası'nın 90. maddesine baktığımızda usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunulamayacağı, hatta temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı anlaşılmaktadır. Böylece Türkiye'nin imzaladığı uluslararası bir antlaşmanın hukuk sistemi içerisinde kanun kadar bağlayıcı olduğunu anlamaktayız.

Asgari ücret uygulamasının uluslararası hukuka ilişkin dayanaklarını ILO'nun asgari ücret konusunda düzenlemelerini içeren ve Türkiye'nin de imzaladığı 26 ve 99 sayılı sözleşmelerinde görmekteyiz. Türkiye 99 sayılı Asgari Ücret Tespit Mekanizması (Tarım) Sözleşmesi'ni 30 Nisan 1969 tarihinde 1168 sayılı Kanun ile onaylamıştır.

Türkiye 26 sayılı Asgari Ücret Belirleme Yöntemi Sözleşmesi'ni 25 Haziran 1973 tarihinde 1769 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Ancak Türkiye ILO'nun asgari ücretin düzeyinin belirlenmesinde işçinin ailesinin de ihtiyaçlarının dikkate alınmasını öngören 131 sayılı Sözleşmesi'ni imzalamamıştır(Korkmaz, 2004:54).

Ayrıca asgari ücret konusunda düzenlemeler içeren İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini Türkiye 1948 yılında imzalamıştır(Korkmaz, 2004:54).

Diğer taraftan Türkiye 1989 yılında asgari ücrete ilişkin düzenlemeler içeren başka bir belge olan Avrupa Sosyal Şartı'nın birinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci bölümlerini aynen ikinci bölümünü ise kısmen onaylamıştır(Kutal, 1989:497). Türkiye'nin 1989 yılında onaylamadığı maddeler arasında asgari ücret düzeyinin tespitinde aile ihtiyaçlarının dikkate alınmasını düzenleyen ikinci bölümünün 4. maddesinin birinci fıkrası da yer almaktadır. Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartı'nın ikinci bölümünün 4. maddesinin birinci fıkrasını onaylamamasının nedeni ise, Türkiye'de halen asgari ücretin tespitinde işçinin geçindirmekle yükümlü olduğu ailesinin ihtiyaçlarının dikkate alınmayarak sadece kendisinin ihtiyaçlarının dikkate alınmasıdır(Kutal, 1989:501). Ancak Türkiye'nin AB ile bütünleşme doğrultusunda Avrupa Sosyal Şartı'nda ücret politikası olarak belirtilen işçinin kendisinin ve ailesinin ihtiyaçlarının dikkate alınması kriteri konusunda gerekli düzenlemeleri yapması gerekmektedir(Gerek, 1999:25).

Bununla birlikte, Türkiye taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla çalışanlarına ve ailelerine temel bir yaşam standardının sağlanmasını bir hak olarak gözeterek bu konuda devlete bir takım yükümlülükler getirmiştir(Korkmaz ve Avsallı, 2012:152).

1.1.3. Asgari Ücretin Amacı

Asgari ücretin amacı işçilerin elde edecekleri minimum ücret düzeyini garanti ederek düşük ücret düzeyinden çalışanların çalışma koşullarını geliştirmek böylece işçilerin yaşam standartlarını devam ettirmek, işgücünün niteliğini artırmak, adil rekabeti sağlamak ve ekonomik büyümeyi desteklemektir(Japan Institute for Labour and Training, 2014: 169).

Bu yönleriyle asgari ücret uygulaması sosyal niteliği olan bir uygulamadır. Asgari ücret uygulamasının asıl amacı ve gerekçesi sosyal olduğu için bir ülkede asgari ücret uygulamasının etkinliği ve başarısı o ülkede asgari ücret uygulamasından yararlanan sosyal grupların genişliğine bağlıdır(Korkmaz, 2004:61).

Ülkelerin uyguladıkları asgari ücret sistemleri değişiklik gösterdiği için asgari ücret uygulamasından beklenen amaçlar da ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir(Ohashi, 2011:5). Buna rağmen asgari ücretin amaçlarını aşağıdaki başlıklar altında ele alabiliriz.

1.1.3.1. Ücret Hakkının Korunması

Ücretler işçiler açısından statü, prestij olarak anlam ifade ederken aynı zamanda işlere atfedilen toplumsal nitelikleri de yansıtır. Bireyler gelir elde etmenin yanında toplumsal statünün de devamı için ücretleri bir motivasyon kaynağı olarak görür. İşverenlerin aşırı kâr güdüsü doğrultusunda beklentisi ise, en vasıfsız veya en alt işleri sadece para kazanmak için algılayan ve çalışmayı statü ile ilişkilendirmeyen işçilerdir. Bu nedenle işverenler en vasıfsız işlerde çalışan işçilerin ücretlerinde hiyerarşi ve statü dengesinin sarsılmaması için artış yapma eğilimi göstermezler(Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, Taylor, 2014:20-21). Asgari ücret ise bu beklentilerden uzak bir şekilde hayatta kalabilmenin bir ölçüsü olarak karşımıza çıkar.

Asgari ücret üzerine yapılan tanımlarda yer alan “işçinin ve ailesinin minimum düzeyde ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılayabilecek tutardır” şeklindeki ifadelerden anlaşılacağı üzere asgari ücret ile aslında işçinin ve ailesinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının minimum seviyede karşılanması amaçlanmaktadır.

1.1.3.2. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması

Asgari ücret ve sendikalar gibi işgücü piyasası kurumları daha eşit gelir dağılımının sağlanmasında önemli rol oynamaktadır(Levin Waldman, 2002:636).

Asgari ücret düşüncesi ve uygulamasının en önemli amaçlarından biri de, ekonomi politikalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan eşitsizlikleri bertaraf etmek için ikincil dağılım enstrümanı olarak düşük gelirliler lehine olumlu dağıtımsal etkilerin yaratılmak istenmesidir. Hükümetler iktisat politikalarının belirlenmesinde ve gelir dağılımı

politikalarının yönlendirilmesinde asgari ücret uygulamasını bir araç olarak kullanmaktadır(Korkmaz, 2004:62).

Asgari ücret ve sendika gibi işgücü piyasası kurumlarının etkinliklerini kaybetmesi son yıllarda görülen ücret eşitsizliğinin artmasında önemli bir etken olmuştur(Levin Waldman, 2002:636).

1.1.3.3. Yoksulluğun Azaltılması

Kavramsal olarak asgari ücret büyük ölçüde zaman içinde ve farklı kurumlara sahip ülkeler arasında değişiklik göstermekle beraber genel olarak yoksulluğun azaltılması, asgari ücretli çalışanların toplam gelirlerinin artırılması, eşitsizliğin azaltılması ve firmaların daha gelişmiş emek tasarrufu teknikleri benimsemesi gibi ülke hedefleri ekseninde uygulanmaktadır(Xing ve Xu, 2016:2).

Asgari ücret politikasının amaçlarından biri yoksulluğun azaltılmasıdır(Özdemir ve Dayıoğlu, 2016:237).

Bunlara ilaveten, asgari ücret seviyesi ülkelerin çeşitli bölgelerinde veya idari bölgelerinde teşvik edici bir politika gibi düşünülerek bölgelere göre farklılaştırılabilmektedir. Bölgesel asgari ücret uygulamasının önemli bir amacı da bölgelere göre ortaya çıkan gelir farklılıkları neticesinde oluşan bölgesel yoksulluk ile mücadele etmektir.

Asgari ücret belirlenirken gözetilen bu amaçların birleştiği nokta hem işçi hem de işveren nezdinde yoksulluğun azaltılmasıdır.

1.1.3.4. Emeğin Sömürülmesinin Önlenmesi

Asgari ücret uygulamasının amaçları arasında işçilerin yaşam standardını koruma, işgücünün kalitesinin artırılması yer almaktadır(Ohashi, 2011:5).

Asgari ücretten beklenen bir şey de, vasıfsız ve tecrübesiz olan ancak piyasada dezavantajlı olan sektörlerde ve bölgelerde çalışan bireylerin korunmasıdır(Sullivan, 2014).

Bunlara ilave olarak, merkezi veya bölgesel asgari ücret uygulanabildiği gibi işyeri ve iş koşullarının ortaya çıkardığı zor ve sağlıksız çalışma şartları nedeniyle bazı meslekler daha fazla zorluklara ve risklere maruz kalmakta olduğu için emeğin daha da fazla sömürülmesinin önüne geçebilmek adına mesleklere göre farklı asgari ücret uygulaması yapılabilmektedir.

1.1.3.5. Ücret Farklılıklarının Azaltılması

Ülkelerin içinde buldukları jeopolitik konum veya uygulanan ekonomi politikası nedeniyle bir takım endüstrilerde veya bölgelerde kârlılık çok fazla olabilmektedir. Bu kârlılık ise bazı gelişmiş sektörlerde veya bölgelerde çalışanların daha fazla ücret kazanmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle oluşan gelir farklılığı ise, gelişmiş bölgelere iç göç sorununu artırabilmektedir. Bunun dışında çarpık kentleşme vb. başka sosyal sorunlara da neden olabilmektedir. Asgari ücret ise bu ücret ya da gelir farklılığını belli seviyede tutmada veya önlemede önemli bir fonksiyon görmektedir.

1.1.3.6. Haksız Rekabetin Önlenmesi

Asgari ücret uygulamasının amaçları arasında işverenler açısından eşit rekabetin sağlanması, haksız rekabetin önlenmesi ve ulusal ekonominin güçlü bir şekilde büyümesi de yer almaktadır(Ohashi, 2011:5).

Bu nedenle asgari ücretin amacının sadece işçileri korumak olduğu düşünülmemelidir. Bunun yanı sıra, işverenlere de faydaları vardır. Asgari ücret seviyeleri belirlenirken işverenlerin ödeme güçlerinin de dikkate alınması gerekmektedir(Kanki, 2011:60).

1.1.3.7. Oy Maksimizasyonu

Birçok çalışma asgari ücretin çoğunlukla seçimler, ilgili grupların baskıları, partizan ideolojiler gibi politik faktörlerden etkilendiğini göstermektedir(Xing ve Xu, 2016:2). Yine birçok çalışmada asgari ücretin yasalaşmasının ve buna müteakip meydana gelen asgari ücret artışların temel olarak toplumsal baskı grupları tarafından yürütüldüğü belirtilmektedir(Xing ve Xu, 2016:2,3). Bu ise asgari ücret politikasının politik yönlü bir amacının olduğunu ve bu yönde kullanılabildiğini göstermektedir.

1.1.4. Asgari Ücretin Önemi

Çalışma hayatının en önemli kavramları arasında asgari ücret yer almaktadır. Genel olarak bakıldığında asgari ücret kişilik kavramı içerisinde devlet, işveren ve işçi açısından maliyet, gider ve gelir anlamları içeren temel bir kavram olarak karşımıza çıkarken bir yandan da kişiler dışında da ekonomi açısından bir gösterge, iş hukuku ve sosyal güvenlik uygulamalarında kişilere ya da işverenlere yapılan işlemlerde temel bir parametre görevi görmektedir. Bu kapsamda asgari ücretin önemini aşağıdaki başlıklar altında ele alabiliriz.

1.1.4.1. İşçiler Açısından

Ücret emek faktörünün bir geliridir. Çoğu zaman işçiler açısından bu gelir tek ve en önemli kazanç kalemini ya da geçim kaynağını oluşturmaktadır(Küçük, 2016:26). Tek gelir kaynağı ücret olan işçinin sakatlanması ve yaşlanması gibi çalışamamasına neden olan durumlarda gelir elde etme kabiliyetinin ortadan kalkması emeği diğer üretim faktörlerine göre daha korumasız ve riskli hale getirmektedir. Bunlar ücretin bir hak olarak görülmesi ve korunması gerekliliği anlamına gelmektedir(Rakıcı ve Vural, 2011:59). Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde asgari ücret uygulaması birçok ülkede özellikle vasıfsız emeği koruma tedbirlerinden biri olarak görülmekte ve bu kapsamda da uygulanmaktadır(Rakıcı ve Vural, 2011:58).

Asgari ücretin piyasa koşullarında oluştuğu düşünüldüğünde, asgari ücret ekonomik daralma dönemlerinde maliyetlerin azaltılması isteği doğrultusunda ücretlerin daha da aşağı seviyelere düşürülmesini arzu eden işverenler nezdinde işçileri koruma görevi görmektedir(Gerek, 1999:11).

Bir diğer yönüyle, asgari ücret diğer ücretli çalışan gruplar içerisinde yer alan tarım işçileri, sigortasız istihdam edilenler gibi çalışanlar için *referans ücret* olarak belirleyici olmaktadır(Özdemir ve Dayıoğlu, 2016:228). Böylece asgari ücret pek çok ülkede çok geniş kitleleri ilgilendirdiği için ücretler arasındaki farklılıkta böylece azaltılmış olmaktadır(Gerek, 1999:10).

Bilginin ticarileştirilmesi ve yüksek katma değer sağlayan bilgi teknolojilerinin üretilmesi için beşeri sermayenin niteliğinin artırılması gerekliliktir. Belirli bir dönemde

bir ülkede tespit edilen asgari ücret seviyesi ise aynı dönemde ülkede gerçekleşen fiili ücret profilinin altında veya üstünde gerçekleşebilir. Nitekim asgari ücretin %105'nden daha az ücret alanların toplam istihdam içindeki payının Türkiye'de %45 yakın olduğunu, İngiltere ve Hollanda gibi gelişmiş ülkelerde ise yaklaşık %5 olduğunu görmekteyiz(Eurostat, 2015'ten akt. Uyanık, 2015:176,177). Türkiye gibi ülkelerde emeğin önemli bir talep ölçüsü olan asgari ücret seviyesi beşeri sermayenin artırılmasında ve bireysel faktör verimliliğinin yükseltilmesinde rol oynamaktadır.

İşçiler açısından asgari ücret yaşamın bir gereği ve geçimini sağlayabileceği bir gelir kaynağı olarak anlam ifade etmektedir. Bu nedenle asgari ücret cari dönemde işçinin minimum düzeydeki satın alma gücünü veya temel ihtiyaçlarını karşılayabilme gücünü göstermektedir.

1.1.4.2. İşverenler Açısından

Öncelikle asgari ücret yeni işe alınacak işçiler için başlangıç ücreti ne olmalı sorusuna işverenler için bir referans noktası olmaktadır(Spriggs ve Klein, 1994:1).

Bununla birlikte işverenler açısından asgari ücret sigorta primleri, vergiler olarak anlam ifade etmekte yani bir maliyet ve gider kalemi olarak görülmektedir. Diğer taraftan örneğin Türkiye'de olduğu gibi asgari ücret devletin verdiği sigorta ve vergi teşviklerinden yararlanan tutarı belirlemede veya bir takım teşviklerden borcu yoktur yazılarının alınması vb. yapılan çeşitli işlemleri yapmada ya da işverenlerce yapılan yatırım araştırmalarında önemli bir maliyet kalemi olarak fizibilite çalışmalarında dikkate alınan temel bir parametre olarak kullanılması nedeniyle işverenler ya da yatırımcılar açısından önem arz etmektedir.

Piyasa koşullarına göre devletçe belirlenen asgari ücret düzeyi aynı ülkede farklı bölgelerde ya da aynı sektörde faaliyet gösteren işveren veya firmalar nezdinde işçilik ücretleri açısından haksız rekabetin önlenmesinde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. İşverenler için asgari ücret eşit koşullarda iş yapabilme imkânı sağlamaktadır(Gerek, 1999:11) İşsizlik dönemlerinde yoksulluktan kırılan işçiler birbirleriyle rekabete girerek devletçe belirlenen asgari ücret düzeyinden daha düşük tutarlı ücret düzeylerinden çalışmaya razı olabilir. Ancak asgari ücret düzeyinin altında işçi

çalıştırılması yasak olduğu gibi yaptırıma da tabidir. Bu yönüyle de asgari ücret düzeyinden çalışma zorunluluğu ve akabinde buna aykırı durum tespiti halinde uygulanan idari ve cezai yaptırımlar işverenler nezdinde haksız rekabeti önleme görevi görmektedir.

Bu yönleriyle asgari ücret işverenleri ilgilendirmekte olup verecekleri kararlarda ve yükümlülöklere maruz kalmada onlar için temel bir parametre olma özelliği taşımaktadır.

1.1.4.3. Ekonomi Açısından

Asgari ücretin istihdam, cari ücretler, fiyatlar genel düzeyi, ödemeler bilançosu, ekonomik büyüme, gelir dağılımı, yoksulluk gibi ekonomiye dair veriler üzerinde etkileri bulunmaktadır. Ancak istihdam üzerine etkileri ise bu etkilerden en çok tartışılanıdır(Güven, Mollavelioğlu ve Dalgıç, 2011:147,148).

Her ne kadar asgari ücret ekonomiler üzerinde çeşitli etkilere sahip olmasına rağmen ve bu etkilerden en fazla tartışılanı da istihdamla ilgili olsa da, çalışma ekonomisi biliminde asgari ücretin istihdam üzerinde etkilerinin nasıl olduğu konusunda ise fikir birliği sağlanamamıştır(Altunöz, 2016:1057).

Teorik olarak asgari ücretin istihdam üzerindeki etkilerinin negatif yönde olduğu detaylı bir şekilde 1976, 1984 yılında Mincer, 1982 yılında Brown ve diğer çalışma arkadaşlarıncaya, yine 1988 yılında Brown tarafından dile getirilmiş ve tartışılmıştır. O dönemlerde yapılan bu tartışmalardan elde edilen başlıca sonuçlara bakıldığında, asgari ücretin herkesi kapsadığı bir modelde denge fiyatı üzerinde asgari ücretin seviyesindeki bir artış işverenlerin işgücü taleplerini geriye ittiği için istihdamda bir azalışa neden olmaktadır şeklinde bir sonuca ulaşıldığı anlaşılmaktadır. Ancak bilinmektedir ki, işgücünün önemli bir bölümü asgari ücret kuralları kapsamında bulunmamaktadır. Bu ise herkesin asgari ücret kuralları kapsamında bulunduğuna dair varsayıma dayalı böyle bir modelin eksik bir sonuca ulaştığını göstermektedir. Herkesin asgari ücret kuralları kapsamında olmadığının varsayıldığı bir modelde asgari ücretteki bir artış kapsamda olan sektörde istihdamda azalmaya iteceği gibi ayrıca işini yeni kaybeden işçileri de yeni iş bulmak için kapsamda olmayan sektöre doğru yönlendirecektir. Bu negatif etkiler daha çok düşük ücretle çalışan vasıfsız işçiler arasında ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan asgari ücretin istihdam üzerindeki etkilerine ilişkin sonuçlar farklı bölgelerde bulunan ölkelere

göre değişebilmektedir. Bu nedenle asgari ücretin istihdam üzerindeki etkilerinde bölgesel farklılıklar göz ardı edilmemelidir(Williams, 1993:1517,1518,1523).

Bununla birlikte, ekonomi ders kitaplarında gösterildiği üzere asgari ücretin istihdam üzerindeki negatif etkileri hesaba katılarak asgari ücretin işsizlik üzerinde etkilerinin tahmin edilmesi ve optimal seviyede belirlenmesi için yoğun bir çaba sarf edildiği bilinmektedir(Xing ve Xu, 2016:2).

İktisadi büyüme temelde üç kaynaktan beslenmekte olup, bunlar işgücü ve sermaye stokundaki artışlar, toplam faktör verimliliğindeki artışlar ve teknolojik gelişmelerdir. Gelişmiş ülkelerde (GÜ) emeğin marjinal verimliliği yüksek iken gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) ise sermayenin marjinal verimliliğinin yüksek olmasından yola çıkılarak oluşturulan Neo-klasik *yakınsama teorisi* bu duruma bağlı olarak GOÜ'lerde artacak yatırımlar sonrasında bu ülkelerde büyümenin hızlanacağını, çok uluslu şirketler vasıtasıyla da GOÜ'lerde elde edilen karın ise bir kısmının GÜ'lere transfer edileceğini böylece bu iki tip ülkenin giderek birbirlerine yakınsayacağını öngörmektedir. Diğer taraftan *içsel büyüme teorileri* ise, Neo-klasik *yakınsama teorisinin* bu öngörüsünün gerçekleşmeyeceğini çünkü GÜ'lerde bilgi işlem teknolojilerinin, beşeri sermayenin ayrıca eğitim-sağlık araştırma ve geliştirme düzeylerinin çok ileri seviyelerde olması nedeniyle yakınsamanın gerçekleşmeyeceği tezini savunmaktadır. Solow'dan sonra netlik kazandığı üzere sermayenin azalan getiri yasasına göre uzun dönemli büyüme sadece ve sadece fiziksel sermaye artışına bağlı değildir. İşgücünün niteliğinin yüksek olduğu bir ülkede, istihdamın fiili ücret profili itibariyle asgari ücretin üzerinde bir seviyede olması beklenen bir durumdur.(Uyanık, 2015:176,177). Bu yönüyle değerlendirildiğinde, asgari ücretin bir ülkede gerçekleşen fiili ücret profilinin ne kadar altında veya üstünde olduğuna ait veriler ülkelerin GÜ veya GOÜ konumunda olup olmadığı noktasında ön bir değerlendirmeye tabi tutulmasını sağlayabilmektedir.

Ekonomiyi devlet olarak düşündüğümüzde, bir ülkede asgari ücret düzeyinden çalışan insanların sayısının fazlalığına göre asgari ücret devletin ücretli kesimden topladığı prim ve vergilerin tutarının ne düzeyde gerçekleştiğini ifade etmektedir. Diğer yandan yukarıda bölümlerde bahsedildiği üzere devletler yatırım ve istihdam teşviklerinin düzeyini asgari ücret tutarı üzerinden sınırlayabilmektedir.

Diğer bir yönüyle düşünüldüğünde, ekonomi içerisinde belirlenen asgari ücret hem düzeyi itibarıyla hem de üzerinden alınan vergiler, primler ile uygulanan teşvikler dolayısıyla ülkedeki kaynak dağılımı üzerinde etkileri olan ayrıca liberal ekonomilerde piyasada görünmez elin kendi eliyle ortaya çıkardığı birincil dağılımın devlet destekli ikincil dağılım ile yeniden düzenlenmesinde, gelir dağılımı adaletinin tesis edilmesinde, istihdam oranlarını belirlemede, çalışma koşullarının iyileştirilmesinde, sosyal huzurun sağlanmasında ve büyümenin sağlanmasında önemli bir politika enstrümanı olarak görev üstlenmektedir(Küçük, 2016:26).

Ayrıca asgari ücretin düzeyi ülkelerdeki kayıtdışı oranlarını etkileyerek ya artırabilmekte ya da azaltabilmektedir. Çünkü asgari ücretin maliyet olarak minimum işçilik maliyetlerini belirlemesi bakımından asgari ücret düzeyinin piyasa koşullarının çok üzerinde saptanması ve buna bağlı olarak asgari ücret üzerinden alınan prim ve vergi yüklerinin yüksekliği işverenleri kayıtdışı istihdama yani bildirimsiz çalışmaya yöneltebilmektedir. Bu ise ekonomiler için prim ve vergi kaybı kaynaklı oluşacak bütçe açıklarına ve negatif büyüme oranlarına neden olabilecektir. Yine asgari ücretin piyasa koşullarının üzerinde belirlenmesi işçilik ücretlerinin artış göstermesi nedenli maliyet enflasyonuna yani fiyatlar genel düzeyinin artmasına neden olabilecektir.

Bir diğer taraftan asgari ücret, hem işçilere en az düzeyde gelir güvencesi sağlaması nedeniyle hem de bir ülkedeki aylık, gelir ve ödenek gibi işçilere ödenen sosyal güvenlik ödemelerinin taban seviyesini belirlemesi nedeniyle karşılaşılan ekonomik ve sosyal krizlerde toplam talebin istikrarını sağlama fonksiyonu da görmektedir.

Yine asgari ücret, ülkelerarası gelişmişlik ve kalkınma düzeyleri bağlamında karşılaştırılmasında ve uluslararası göstergeler açısından insan onuruna yaraşır hayat standardına sahip olup olunmamasında ülkeler için önemli bir gösterge kalemi olarak dikkate alınmaktadır.

Bu yönleriyle, asgari ücret düzeyi ekonomiyi, üretimi, toplanan prim ve vergileri, istihdamı, çalışanların refah seviyelerini yani ekonomiyi doğrudan etkileyen ve belirleyen bir öneme sahiptir.

1.1.4.4. İş ve Sosyal Güvenlik Uygulamaları Açısından

İş hukuku ve sosyal güvenlik uygulamaları kapsamında asgari ücret yine temel bir parametre olarak ele alınmaktadır. Asgari ücret işçilerin alacağı minimum ücret düzeyini belirleyebildiği gibi iş hukuku kapsamında işçiye ödenecek minimum tazminat tutarı, iş ve sosyal güvenlik kurumlarınca işverene uygulanacak idari para cezası, işçi adına kesilen minimum-maksimum prim tutarı, işsizlik halinde işçiye ödenecek işsizlik ödeneğinin minimum-maksimum tutarı, işçiye ödenen en az geçim indirimi tutarı gibi birçok konuda temel bir parametre olarak dikkate alınmaktadır.

1.1.5. Asgari Ücretin Etkilerinin İktisat Literatüründe Genel Görünümü

İktisat literatüründe ilk bilimsel çalışmaları yapan Adam Smith'e göre her toplumda emeğin maliyeti olan ücretin aşağı yukarı sınırları vardır(Smith, 1997:55). Emeğin doğal karşılığını ise emek ürünü belirler(Smith, 1997:62). İşverenler ile yaşanan çatışmalara rağmen bir işçi her zaman ücreti ile geçinmek zorundadır. Hatta asgari ücret seviyesi biraz daha fazla olmalıdır ki işçi ailesinin de ihtiyaçlarını karşılayabilsin(Smith, 1997:65). Adam Smith'in de öncülük ettiği *doğal ücret kuramına* göre ücret düzeyi emeğin maliyetine bağlı olup emeğin maliyeti ise emek sahibi işçilerin hayatını devam ettirebilmeleri için gereken asgari yaşam düzeyidir(Altunöz, 2016:1057; Smith, 1997:65).

1990'lı yıllardan beri devam eden ciddi tartışmalara rağmen çalışma ekonomisi literatüründe asgari ücretin istihdam üzerindeki etkilerinin nasıl olduğu konusunda ise tam olarak fikir birliği bulunmamaktadır. Çeşitli ekonomik yöntemler kullanılarak farklı sonuçlara ulaşan ve asgari ücret ile istihdam ilişkisini inceleyen ampirik çalışmaların bazılarında istatistiksel olarak anlamlı pozitif ve negatif etkilere rastlanılırken bazılarında ise anlamlı etkilere ulaşılamamıştır(Güven ve diğerleri, 2011:148,149).

Genel olarak liberal düşünceli iktisatçılar asgari ücretin istihdamı daraltıcı etkiye neden olduğu düşüncesini savunurlar(Altunöz, 2016:1057). Tam rekabetçi teoriye göre asgari ücret daha az istihdamla sonuçlanacağı için zararlı bir uygulama hatta bir müdahale aracı olarak görülmektedir(Levin Waldman, 2002:637).

Asgari ücretteki artışı sürdürmenin geleneksel düşünceye göre sonucu, öncelikle gençler arasında işsizlik yönlü etki yaratacağı şeklinde öngörülmektedir(Levin Waldman, 2002:637).

1995 yılında Kim ve Taylor ile 1999 yılında Partridge tarafından Amerika Birleşik Devletleri (ABD) için yapılan farklı çalışmalarda herhangi bir sektör ayırımına gitmemelerine rağmen asgari ücrette yapılacak bir artışın istihdamı negatif yönde etkileyeceği sonucu elde edilmiştir(Altunöz, 2016:1057).

Fakat David Card ve Alan Krueger'ın 1995 yılında yaptıkları araştırmadan elde ettikleri sonuca göre özellikle fast-food endüstrisinde asgari ücret seviyesindeki artışın yaşandığı New Jersey ve Pensilvanya eyaletlerinde herhangi bir işsizlik yönlü negatif etki ortaya çıkmamıştır(Levin Waldman, 2002:637). Aksine Card ve Krueger bu çalışmalarında asgari ücretteki artış ile işsizlik arasında önemli bir pozitif etki bulmuşlardır(Ohashi, 2011:12).

Ayrıca F. Lawrence Katz ve Alan Krueger tarafından 1992 yılında yapılan benzer araştırmada ise Amerika'da federal asgari ücret düzeyindeki artışın Teksas eyaletinde fast-food sektöründe işsizlik üzerindeki etkisinin yüksek ücretli işçiler ile düşük ücretli işçiler üzerinde farklı olduğu ama bu etkinin pozitif yönlü olduğu ortaya koyulmuştur(Ohashi, 2011:12).

Bu çalışmalar geleneksel asgari ücretteki artışın işsizlik üzerindeki negatif yönlü etkisine dair teori üzerinde soru işaretleri doğurmuştur(Levin Waldman, 2002:637).

Bu nedenle 1995 yılında Card ve Krueger, 2008 yılında Neumark ve Wascher tarafından da belirtildiği üzere literatür asgari ücretin istihdam üzerindeki etkileri ile ilgili olarak bir uzlaşmaya henüz varamamıştır(Xing ve Xu, 2016:2).

Kimlerin asgari ücret düzeyinden kazanç elde ettiği ise asgari ücret ile ilgili bir başka karışık durumdur. Asgari ücretteki artışa karşı olanlar asgari ücret düzeyinden çalışanların çoğunlukla gençler olduğunu bu nedenle tüm emek piyasasının etkilenmeyeceğini, önemsiz bir konu olduğunu işaret etmekte olup aynı zamanda gençler ve diğer asgari ücret kazananların birincil kazanan olmadıklarını ancak ikincil kazanan

olduklarını belirtmektedir(Levin Waldman, 2002:637). Çünkü onlara göre asgari ücret düzeyinden kazanç elde eden çoğu kişinin hanesinde kendisinden başka asgari ücret düzeyinden çalışan hanehalkı bireyleri bulunmaktadır(Levin Waldman, 2002:638).

Karşıt görüşlü iktisatçılar ise düzeyi iyi belirlenmiş bir asgari ücretin istihdamı artırabileceğini savunmaktadır(Altunöz, 2016:1057).

Türkiye’de 1969-2006 dönemi için asgari ücretin istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen Korkmaz ve Çoban tarafından ise, net asgari ücret değişim oranı ve işsizlik oranı değişkenleri kullanılarak yapılan çalışmada asgari ücret ile işsizlik oranı arasında uzun dönemli bir ilişkinin olmadığı sonucuna varılmıştır. Diğer taraftan bu çalışmada asgari ücretle enflasyon artışı arasında nedensellik bağının olduğu sonucuna varılmıştır(Korkmaz ve Çoban, 2006:19,20).

1.1.6. Asgari Ücretin Belirlenmesi

Kamu otoritesi tarafından asgari ücretin hangi ölçekte uygulanacağını belirlenmesi gerekmektedir. Asgari ücretin uygulanacağı ölçek ise ulusal, bölgesel, işkolu, sektörel veya meslek bazlı olabilir. Uygulama ölçeği ya da alanı asgari ücret sistemine işaret etmektedir. Her ülke ekonomik ve sosyal koşulları ile siyasal tercihlerine göre asgari ücret ölçeğini belirlemektedir(Akgeyik, 2007:20).

Asgari ücret sistemleri farklı hedefleri öngörse de buna bağlı olarak farklı uygulama stratejileri içerse de, hangi sistem benimsenirse benimsensin asgari ücret politikasının amacı belirlenen ücret ölçeği için minimum bir pazarlık düzeyi belirlemektir. Ayrıca sistemler arasında bariz üstünlük olmadığı gibi birden fazla ölçeği alan karma sistem aynı anda yürütülebilmektedir(Akgeyik, 2007:22).

Bu nedenlerle dünya ülkeleri arasında asgari ücretin tespit edilmesinde birden fazla yöntemin uygulandığı bilinmektedir. Ülkelerde genel veya bölgesel asgari ücreti düzeyi belirleme yöntemi uygulaması tercih edilebilirken ayrıca bazı sektörleri veya meslekleri korumaya yönelik olarak da asgari ücretin düzeyi sektörlere, mesleklere veya işkollarına göre de belirlenebilmektedir(Küçük, 2016:28,29).

1.1.6.1. Asgari Ücretin Genel Kapsam Olarak Belirlenmesi

Ulusal asgari ücret sistemi de denilen bu yöntemde asgari ücret bütün ülkeyi ve tüm işçileri kapsayacak şekilde ayrıca herhangi bir farklılık gözetmeksizin merkezi kamu otoritesi tarafından belirlenmektedir(Küçük, 2016:28). Kamu otoritesi tarafından ulusal düzeyde asgari ücret belirlenirken genellikle işçi ve işveren sendikaları ile gerekli görüşmeler ve tartışmalar yapıldıktan sonra onların da görüşleri alınarak asgari ücretin düzeyi belirlenmektedir(Rutrowski, 2003:4).

Kırsal kesimden yoğun nüfuslu yerleşim alanlarına göçün engellemesinin yanı sıra ulusal asgari ücret sisteminin en büyük avantajı tek oranlı bir asgari ücret seviyesinin genel düzeyde belirlenmesi, ulusal düzeyde uygulanması, izlenmesi ve denetiminin kolay ve pratik olmasıdır. Diğer taraftan tek oranlı ulusal asgari ücret sisteminin olumsuz tarafları da yok değildir. Özellikle ekonomik gelişmenin, işgücü piyasası koşullarının ve emek faktörünün verimliliğinin bölgeden bölgeye farklılaştığı bir ülkede ulusal düzeyde belirlenen asgari ücret sisteminin dezavantajlı tarafları olabilmektedir. Buna ilaveten Brezilya gibi asgari ücretin seviyesinin sosyal güvenlik ödemelerinde taban seviye olarak kabul edildiği bir ülkede tek oranlı bir asgari ücret sisteminde asgari ücret seviyesindeki artışlar bütçe açıklarına neden olabilmektedir(Foguel, Ramos, ve Carneiro, 2001:23).

Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerin çoğunda ulusal düzeyde asgari ücret sistemi uygulanmaktadır. AB'ye baktığımızda AB ülkelerinin büyük kısmı ulusal düzeyde asgari ücretlerini belirlemektedir(Carley, 2006:3).

AB dışında ABD ile Arjantin, Brezilya, Şili ve Urugay gibi Latin Amerika ülkelerinde de ulusal düzeyde asgari ücret seviyesi belirlemektedir(Infante, Marinakis ve Velasco, 2003:3).

1.1.6.2. Asgari Ücretin Farklı Kapsam Esaslarına Göre Belirlenmesi

Ulusal bir asgari ücret sisteminin etkili bir şekilde uygulanabilmesi bir ülkedeki ekonomik gelişmenin ve işgücü piyasası koşullarının bölgeler arasında benzer homojenlikte olmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde yani farklılıkları dikkate almadan belirlenen tek oranlı ulusal asgari ücret seviyesi bir ülkedeki bazı bölgeler için ya da

işkolları ve meslekler için problemlere neden olabilmektedir(Shaheed ve Marinakis, 1999:1).

Bu nedenle ulusal düzeyde tek oranlı asgari ücret sisteminin ortaya çıkardığı problemlerden kurtulmak amacıyla ülke geneli için tek oranlı bir asgari ücret düzeyinin yanı sıra iş kollarına, mesleklere veya bölgelere göre asgari ücret seviyesi belirlenebilmektedir. Ancak asgari ücretin ulusal düzeyde belirlenmesi zor olduğu gibi işkolu, meslek ya da bölgelere göre farklılaştırılması çok daha zorlu bir süreci gerektirmektedir. Bu nedenlerle asgari ücretin farklılaştırılması ulusal asgari ücretin yanında ilaveten uygulanan ek uygulamadır denilebilir(Eurostat, 2012'den akt. Demir Şeker ve Küçükbayrak, 2012:7).

1.1.6.2.1. İşkolu veya Sektörel Farklılıklara Göre

Asgari ücreti farklı kapsam esasına göre belirleme yöntemlerinden biri işkolu ve sektörel farklılıklara göre asgari ücret seviyesi belirlemektir. Bu yöntemde işçi ve işveren tarafları sendika temsilcileri vasıtasıyla bir araya gelerek asgari ücretin belirlenen iş kolunda veya sektörde ne olması gerektiği konusunda toplu görüşmeler yapar. Bu görüşmeler sonucunda imzalayacakları toplu sözleşmeler ile asgari ücret düzeyini belirli işkolları ve sektörler itibariyle sınırlı olarak uygulanmak üzere belirler. Ancak toplu iş sözleşmeleri yapılarak işkolu veya sektörel bazda belirlenen asgari ücret seviyeleri devletin de katkısıyla toplu iş sözleşmesinin tarafı olmayan işverenleri veya işyerlerini de bağlayacak şekilde genişletilerek uygulanabilir(Rutrowski, 2003:4).

İşçi ve işveren kesiminin ilişkilerinin gelişimi için sektörde çalışan işçilerin ücretlerinin geçerli olan asgari ücret seviyesinden daha yüksek belirlenmesi gerektiğini düşünmeleri bir kısım endüstrilerde farklı bir asgari ücret seviyesini gerekli kılabilir(Tamada, 2011:28).

İşkolu esaslı asgari ücret sisteminin en önemli avantajı işkolları ya da endüstriler arasında var olan özellikle de işgücü verimlilik farklılıklarını esas alabilmesidir. Bu farklılıklar ise asgari ücret seviyesinin işkolları ya da sektörlerde farklı olarak belirlenmesinin mantıklı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle işkolları veya sektörler arasındaki verimlilik farklarının belirgin olması durumunda işkolu bazlı sistem rasyonel bir asgari ücret sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır(Foguel ve diğerleri, 2001:25).

Diğer taraftan az gelişmiş ülkelerde belirli işkollarında ya da sektörlerde ücretlerin çok düşük olması bunun için de devletin bu işkollarını ya da sektörleri korumak istemesi işkolu ve sektörel bazlı asgari ücret uygulamasının tercih edilmesinin nedenlerinden biridir(Foguel ve diğerleri, 2001:25-26).

Yine sendikalaşmanın güçlü olmadığı buna bağlı olarak toplu sözleşme imkânının zayıf olduğu ülkelerde teşvik edilmek istenen bazı işkollarında ve sektörlerde işkolu ve sektörel bazda asgari ücret uygulaması uygulanabilir(Kaçanoğlu, 2009:59).

Örneğin Avusturya, Danimarka, İtalya, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde işkolu ve sektörler itibarıyla asgari ücret uygulamasına rastlanmakta olup asgari ücret bireysel ya da firma bazındaki sözleşmeler üzerinden sosyal taraflar ile yapılan görüşmeler neticesinde genellikle sektörel bazda belirlemektedir(Eurostat, 2012'den akt. Demir Şeker ve Küçükbayrak, 2012:7).

Türkiye’de ise 2014 yılında Soma linyit kömürü maden ocağında meydana gelen iş kazası sonrasında yer altında çalışan maden işçilerinin yaptıkları işlerin zorluğu göz önünde bulundurularak maden işkolunda yer altında çalışanlar için asgari ücret düzeyi asgari ücretin iki katı olarak uygulanmaya başlamıştır.

Ancak emeğinin karşılığında aldığı ücret ile geçimini sağlayan işçinin ihtiyaçlarını dikkate almak yerine ödeme kapasiteleri farklı olan işverenlerin oluşturduğu işkolu ve sektörel bazlı asgari ücret seviyesinin belirlendiği bir sistemde sosyal bakımdan işçiye uygun bir yaşam düzeyinin sağlanması bağlamında asgari ücretin amacına ulaşamama tehlikesi ile karşılaşılabilir(Yücel, 1980:71).

1.1.6.2.2. Mesleki Farklılıklara Göre

Bir kısım meslek grubunun üyesi olan değerli ve özellikli işçileri ücretlerinin artırılmasında sağlam bir pazarlık yapma gücüne sahip olabilmektedir. Meslekleri ücretler yönünden korumanın en etkin yollarından biri de mesleki asgari ücret uygulamasıdır. Bu kapsamda önemli meslekleri icra eden işçileri korumak için mesleki asgari ücret uygulaması yapılabilmektedir. Mesleki asgari ücret sisteminin ana hedefi kendilerini örgütleyerek koruyamayacak belli meslekleri veya işgücünü koruma altına almaktır(Foguel ve diğerleri, 2001:26).

Mesleki asgari ücret sisteminin geniş ve meslek tanımlamalarının geniş tutulduğu durumlarda sistemin yürütülmesi zorlaşacağından buna bağlı olarak da sistemin izlenmesi ve denetimi güçleşeceğinden modern beklentileri karşılamaktan uzak bir model olarak görülmektedir. Bu nedenle pek yaygın uygulama alanı olmayan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır(Akgeyik, 2007:28).

Bazı ülkelerde uygulanmasına rastlanılmakla birlikte icra edilen meslek sayısının çok sayıda olması nedenleri ile mesleki asgari ücret uygulamasına sektörel asgari ücret uygulaması kadar rastlanılmamaktadır(Demir Şeker ve Küçükbayrak, 2012:7).

İşkolu ve sektörel asgari ücret uygulamasına benzetmekle birlikte mesleki asgari ücret uygulaması diğer asgari ücret uygulamalarına göre kapsamı daha dar çerçevede tanımlanmış olan bir sistemdir. Mesleki asgari uygulamasına en başta Kosta Rika örnek verilirken Kolombiya, İspanya, Lüksemburg ile bazı Afrika ve Orta Doğu ülkelerinde de bu uygulamaya rastlanabilmektedir(Foguel ve diğerleri, 2001:25).

Kosta Rika'da 1987 yılına kadar 520 farklı meslek grubu için mesleki asgari ücret uygulaması yapılırken yaşanan uyum sorunları nedeniyle meslekler itibariyle gruplar oluşturularak biraz daha da basite indirgenerek asgari ücret tespiti yapılan meslek grubu sayısı 72 meslek grubuna indirgenmiştir(Shaheed ve Marinakis, 1999:1).

Ayrıca Fransa'nın sömürgesi olmuş Benin, Brundi, Kamerun, Çad, Gabon, Mali, Moritanya, Ruanda, Senegal, Togo, ve Zaire'de mesleki asgari ücret uygulaması olduğu bilinmektedir(Akgül, 2014:56'dan akt. Küçük, 2016:29). Diğer taraftan ise Meksika gibi ülkelerde birden fazla asgari ücret sistemi uygulaması yapılarak bölgesel asgari ücret sisteminin yanı sıra belirlenen 88 mesleki kategori için de ayrı ayrı asgari ücret düzeyi belirlenmiştir(Coudouel ve Paci, 2006:117; Gindling ve Terrel, 2004:3).

Türkiye'de ise avukatlık ve mühendislik gibi bir kısım meslek odasınca ilgili meslekler için yapılan iş sözleşmelerinde oda tarafından belirlenen en az ücret düzeyinin altında sözleşme imzalanmamasına dair kararlar alınmaktadır.

1.1.6.2.3. Bölgesel Farklılıklara Göre

Bir ülkenin bölgeleri arasında homojenlikten uzak olan ekonomik gelişme ve işgücü piyasası farklılıkları olması durumunda asgari ücret düzeyinin çeşitli saikler ile bölgelere göre belirlendiği yöntemdir. Bölgesel asgari ücret uygulaması tercih edildiğinde ABD’de olduğu gibi ulusal merkezi devlet tarafından belirlenen ulusal asgari ücretin yanında bir takım koşullar ve sınırlamalar esas alınarak bölgedeki yetkili mercilere de bölgelere göre asgari ücret düzeyi belirleme yetkisi verilebilir. Endonezya’da olduğu gibi bölgelere göre belirlenen asgari ücret uygulaması yanında mesleki veya işkolu esasına göre de asgari ücret uygulama yöntemi tercih edilebilir(Küçük, 2016:28).

Bölgesel asgari ücret sisteminin uygulanmasında, tespitinde ve koordinasyonunda birtakım güçlükler bulunmaktadır. Ancak bu zorluklara rağmen bu sistem ulusal düzeyde belirlenen asgari ücretin eksikliklerini azaltmak için uygulanmaktadır(Korkmaz, 2003:77).

Bölgesel asgari ücret uygulamasının temel amacı bölgeler arasında yaşam koşullarını dikkate almadan belirlenen ulusal düzeyde tek oranlı asgari ücret seviyesinin geri kalmış bölgelerde ortaya çıkardığı kayıtdışı çalışma ve işsizlik sorunu gibi problemleri en az indirmektir. Bölgesel asgari ücret sisteminin ortaya çıkardığı sorun ve bu yönüyle dezavantajlı olarak görülen tarafı ise bölgesel asgari ücret seviyesi farklılığına bağlı olarak asgari ücretin yüksek belirlendiği bölgelere göçü artıracığının beklenmesidir(Foguel ve diğerleri, 2001:24).

Bölgesel asgari ücret sistemi genel çerçevede iki ana sistem üzerinde uygulanabilmektedir.

Birinci sistem, ulusal düzeyde bir asgari ücret oranı belirlemeden sadece bölgesel düzeyde farklı asgari ücret oranlarının ilan edildiği sistemdir. Birinci sistemde asgari ücret eyalet, kent, belediye düzeyinde belirlenebilmektedir. Bu sistemin örneğine Japonya ve Çin’de karşılaşılmaktadır(Carley, 2006:3; Foguel ve diğerleri, 2001:23).

İkinci sistem ise, merkezi otorite tarafından ulusal düzeyde asgari ücret seviyesi tespit edildikten sonra bölgeleri de ulusal düzeyden az olmamak koşuluyla yerel asgari ücret seviyesi belirleme konusunda yetkili kılan sistemdir. İkinci sistemin örneğine

ABD’de ve 2000’li yıllarda ise Brezilya’da karşılaşılmaktadır(Carley, 2006:3; Foguel ve diğerleri, 2001:23).

Bundan sonraki bölümde bölgesel asgari ücret konusu daha detaylı olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2. BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET

1.2.1. Bölgesel Asgari Ücret Kavramı ve Ortaya Çıkışı

Bölgesel(yerel) kavramı, bir bölgenin içerisinde yaşayan insanlar tarafından sürdürülen olayı ifade etmektedir. Bölgesel kalkınma ise serbest piyasa ekonomisinde yerel olarak gerçekleştirilen ekonomik büyümedir(Coffrey ve Polese, 1985:86'dan akt. Topkaya, 2015:647).

Yerel kalkınma ile ilgili ilk çalışmalar 1980’li yılların başlarında ortaya konulmuş olup İngiliz dilinde yerel kalkınmayı ifade edebilmek için *aşağıdan yukarıya kalkınma* ya da *endojen kalkınma* gibi kavramlar kullanılmıştır(Polese, 1999:308).

Bölgesel kalkınma kavramı endojen büyüme perspektifinden, yerel bir bölgede bulunanların yaşam standartlarının geliştirilmesi ile ortaya çıkan ekonomik büyüme ve yapısal değişimi ifade etmektedir. Bu nedenle bölgesel bir kalkınma stratejisi ekonomik boyutta yerel kaynakları piyasada rekabet edilebilir bir hale getiren ve verimliliği artıran yerel bir girişimciyi, sosyal ve kültürel boyutta yerel değerler ya da kurumları, son olarak da idarenin yerel ekonomik ortamın oluşumunun sağlamasını içermektedir(Izquierdo, Carrion ve Gutierrez, 2007: 45'ten 'den akt. Topkaya, 2015: 647).

İstihdam ve yerel kalkınma birbirlerini tamamlayan ve birlikte tartışılan kavramlardır. İstihdamı sosyal yönü itibariyle ele aldığımızda bireylere en azından asgari yaşam düzeyinde hayatını idame ettirebilme imkânı veren faaliyet olarak görürüz. Bu nedenle kişilerin ailelerini de etkileyen istihdam edilmeme durumu artığında refah düzeyi yüksek bir toplum yaratma fikri ortadan kalkmaktadır. Yerel kalkınma stratejisinin hedefleri ile istihdam sorununun ortadan kaldırılması örtüşmektedir. Bölgesel düzeyde istihdamı artırmak için birinci yaklaşım doğrudan yabancı sermayeyi yerele çekmektir.

İkinci yaklaşım ise yerel düzeydeki girişimsel faaliyetleri desteklemektir(Topkaya, 2015:649-650).

Bölgesel asgari ücret uygulaması ise yereldeki girişimsel faaliyetleri desteklemede ve bölgesel gelişmeyi sağlamadaki en önemli araçlardandır.

Bölgesel asgari ücret genel olarak, meslek ve kategori ayrımı yapılmaksızın bir bölgedeki asgari ücretin bölgesel düzeydeki bir meclis tarafından o bölgedeki yaşam koşulları, fiyat düzeyi, işverenlerin ödeme kapasitesi gibi diğer belirleyiciler dikkate alınarak her bir belirlenen bölge için ayrı ayrı özellikle de bölgesel istihdam düzeyinin artması, çalışma koşullarının iyileşmesi ve yerel kalkınmanın sağlanması amaçları için belirlemedir. Prensip olarak bölgesel asgari ücret bölgedeki tüm işçi ve işverenlere uygulanır. Ayrıca bölgesel asgari ücret uygulamasına uygun olmayan eylemler ise cezalandırılır(Tamada, 2011:27).

Bölgelere göre asgari ücret seviyesinin nasıl ve ne düzeyde belirlenebileceği akıllarda soru işaretleri ortaya çıkarabilir. Bölgesel asgari ücret tespit edilirken bölgenin sahip olduğu demografik özellikler, bölgedeki endüstrilerin ücret ödeme kapasitesi, bölgedeki yaşam koşulları, fiyatların seviyesi, satın alma gücü paritesi gibi ölçüler dikkate alınmaktadır.

Diğer taraftan gelişmişlik ve işgücü piyasası koşulları açısından benzer iller aynı bölge altında gruplandırılarak her bölge için ayrı bir asgari ücret oranı da belirlenerek bölgesel asgari ücret uygulaması uygulanabilir(Akgeyik, 2007:20,21).

Bölgesel asgari ücret seviyelerindeki artış ise merkezi meclisin her bölge için ayrı ayrı olarak hazırladığı ve bağlayıcı olmayan bir artış rehberi eşliğinde yaşam koşulları, bölgesel büyüme oranı gibi kriterlere göre işçi, işveren ve devlet temsilcilerinin oluşturduğu bölgesel bir meclis tarafından yapılabilir(Tamada, 2011:34).

1.2.2. Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanmasının Gerekçeleri

Ülkeler arasında sosyal ve ekonomik farklılıklar zaman içerisinde olduğu gibi bir ülkenin bölgeleri arasında da ciddi sosyal ve ekonomik farklılıklar ortaya çıkabilmektedir(Yeldan, Özsan ve Taşçı, 2012:11).

İktisadi ve sosyal faktörlerin bölgelerarasında farklı yoğunluklarda dağılımı ortaya çıkardığı dışsal yararlar nedeniyle bir takım mekânları cazibeli ve çekim odağı haline getirebilmektedir. Önlem alınmadığı takdirde bu cazibeli hale gelen kentlerde düzensiz nüfuslanma, plansız emek faktörü hareketliliği, yerleşim yeri problemleri gibi negatif dışsallıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle diyebiliriz ki, iktisadi ve sosyal faktörlerin bölgelerarasında farklı yoğunluklarda dağılımı bir ülkedeki bölgelerarası sosyal ve ekonomik gelişmişlik farklılıklarının ana nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem gelişmiş hem gelişmekte olan tüm ülkelerde bölgesel dengesizlikler mevcuttur(Dincer, Özaslan ve Satılmış, 1996:3-4).

Bu anlatılanlarla bağlantılı olarak bir ülkeyi homojen bir bölge olarak gören, içerisindeki bölgesel farklılıkları ya da karakteristik özellikleri önemsemeyen politikalar istenen sonuçları vermeyebilmektedir(Yeldan ve diğerleri, 2012:11). Bununla birlikte bir ülkedeki tüm bölgelerin aynı gelişmişlik düzeyinde olması da beklenmemelidir.

Asgari ücretin bir bölgenin ücret yapısını etkileme potansiyeli olduğu tarihsel olarak varsayılmaktadır. Asgari ücrete neden ihtiyaç olduğu sorusu sadece yoksulluğu sonlandırma da değil ayrıca Amerika'da olduğu gibi Güney bölgelere modernizasyonu getirmek amacıyla da açıklanabilir. Bu yönüyle asgari ücret genel olarak bölgelerin ekonomik gelişiminde bir araç olarak görülmektedir diyebiliriz(Levin Waldman, 2002:640).

Bölgesel asgari ücret uygulamasını tercih edilmesinde ise dört ana neden vardır denilebilir.

Birincisi coğrafi ve siyasi nedenlerdir. Özellikle de federal devletlerin egemenliği altında bulunan toprak parçalarının ve coğrafi yapıların büyüklükleri ve bu toprak parçaları arasındaki farklılıklar veya federe devletlerarasındaki önemli uygulama farklılıkları bölgesel olarak farklı yönetim ve karar süreçlerini doğurabilmektedir. Böylece asgari ücretin düzeyi büyük coğrafi büyüklük ve farklılıklar nedeniyle bölgesel tarzda karar alma yetkisi olanlara verilebilmektedir. Buna örnek olarak ABD, Hindistan, Endonezya, Meksika gösterebilir(Korkmaz, Dulupçu, Gövdere ve Songur, 2013:131).

İkincisi sosyal ve ekonomik nedenlerdir. Bazı ülkelerde nüfus planlamasının kentleşme politikasının, ekonomi, üretim ve istihdam politikasının, göç politikasının, düzgünce yapılmaması, yeterli yatırımların yapılmaması, teşviklerin sağlanmaması gibi nedenlerle bir takım bölgeler diğer bölgelere göre kalkınma konusunda geri kalabilmektedir. Kalkınma konusunda geri kalan bölgelerde istihdam, göç ve nüfus hareketliliğini politikalar aracılığıyla öncelikli bölgelere yönlendirmede bölgesel asgari ücret uygulaması teşvik edici bir politika olarak uygulanabilmektedir(Korkmaz ve diğerleri, 2013:131).

Üçüncüsü ise sendikalaşmanın yüksek ve güçlü, toplu pazarlığın etkin bir şekilde kullanıldığı ekonomik sistemlerde bölgesel asgari ücret yöntemi kullanılmaktadır. Böylece asgari ücret toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla bölge ve sektörler için farklılaştırılmaktadır(Korkmaz, ve diğerleri, 2013:131).

Dördüncü neden ise ülkelerin sahip olduğu idari yapılarıdır. Özellikle eyalet sistemine sahip ülkelerde coğrafi alanların da büyüklüğünün etkisiyle bölgesel asgari ücret sistemi ön plana çıkmaktadır(Akgeyik, 2007:23).

Bu ana nedenleri başka bir deyişle ifade edersek bölgesel asgari ücret uygulaması yerel ekonomik durumlara göre ücret düzeyini daha rasyonel bir düzeyde belirlemek için yerel bölgelere bir yetki verebileceği gibi yerel bölgelerin birbirleri arasında daha yetenekli, becerikli, eğitilmiş işçileri bölgelerine getirmede ve yerel görevlilerin ya da bürokratların promosyon alabilme gayesi ile yerel ekonomiyi büyütmek için birbirleriyle gireceği rekabette önemli bir enstrüman olarak da işlev görebilir. Böylece bölgesel asgari ücretin uygulandığı ülkelerde yerel liderler yerel sakinlere refah sağlayabilmek için daha yüksek asgari ücret kurma ya da belirleme eğilimindedirler(*a so called keep-up-with the Joneses effect*). Şunu da göz ardı etmemek gerekir ki, emek ve sermaye yerel bölgelere hareket ettiğinde diğer yerel bölgelerde işverenlere daha düşük asgari ücret daha çekici geleceğinden emek maliyetinin yüksekliği sebebiyle sermaye yatırımlarının böylece istihdamın olumsuz şekilde değişikliğe uğrayacağı bakımından endişe duyulması da gerekebilir. Bu yönüyle, asgari ücret düzeyinin diğer bölgelere göre daha düşük belirlenmesi(*race-to-the-bottom story*) yoluyla yerel yöneticiler birbirleriyle rekabete girebilirler. Bu kapsamda da, yapılan çalışmalar böyle bir rekabetin Çin gibi bir ülkede ekonomik büyümede çok önemli bir rol oynadığını göstermektedir(Xing ve Xu,

2016:3,4,19). Bu belirtilen iki etki ise bölgesel asgari ücret sistemine başka bir bakış açısını ortaya koymaktadır.

Bunlar dışında bölgesel asgari ücret sistemine neden gerek olduğunu bölgesel farklılıkların kendini gösterdiği alanlar itibariyle değerlendirmede fayda vardır. Bu gerekçeleri esasen bölgesel asgari ücreti savunanların bu sistemi neden tavsiye ettiklerine dair yaklaşımları olarak ele alabiliriz. Bu kapsamda da aşağıda bu gerekçelere yer verilmektedir.

1.2.2.1. Emeğin Maliyetinin Yüksekliği

İşgücü maliyetinin yüksek olması firmaların rekabet gücünü düşürerek istihdam artışını engellemektedir. Bu nedenle ücretlerin belirlenmesinde ekonomik dengelerin ve işgücü verimliliğinin gözetilmesini sağlayan mekanizmaların kurulması sürdürülür büyümenin sağlanması için gerekmektedir(Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2016:10). Ancak sosyal, ekonomik, teknolojik ve eğitimsel nedenlerle bir ülkedeki işgücünün verimliliği bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Bu yönüyle ele alındığında, bir ülkedeki emeğin en az maliyetinin yani asgari ücretin bölgesel düzeydeki işgücü verimliliğine göre farklılaştırılması özellikle de uluslararası rekabet açısından ülkeyi olumlu yönde etkileyecektir.

1.2.2.2. Bölgesel Fiyat Düzeyi Farklılığı

Yaşam koşulları açısından değerlendirildiğinde, bir bölgenin ticari açıdan geri kalmış veya coğrafi şartlar açısından zor bir bölgede olması, gelişmişlik düzeyi, ilin ya da bölgenin gördüğü talep vb. etkenlere bağlı olarak bir ilde veya coğrafi bölgede zorunlu tüketim malzemelerinin, konut kiralalarının vb. fiyat düzeylerinin aynı olmadığı görülmektedir. Bu nedenle fiyatlar genel düzeyi açısından iller ya da coğrafi bölgeler açısından farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu ise, diğer il ya da bölge koşulları ile kıyaslandığında bir ildeki ya da bölgedeki asgari ücret düzeyinin aynı derecede satın alma gücüne sahip olmadığını göstermektedir.

1.2.2.3. Bölgesel Gelir Düzeyi Farklılığı

Bir bölgedeki endüstrileşme, sanayileşme, nüfus büyüklüğü gibi etkenler bir bölgede toplanan vergi gelirlerini, ücretli çalışanların ortalama gelirlerini veya bölgedeki finans kurumlarındaki mevduat büyüklüğü gibi göstergeleri etkilemektedir(Yeldan ve diğerleri, 2012:19). Bütün bunlar ise bölgeler arasındaki gelir düzeyi farklılıklarını ortaya çıkarmaktadır.

1.2.2.4. Bölgesel İşgücü Piyasası Farklılığı

Emek faktörünün mobilitesi bakımından işgücü piyasalarının işlevsel aksaklıkları, rijit bir bölgesel farklılık yapısını ortaya çıkarmaktadır(Yugami, 2006:57). İşgücü piyasasında bölgesel özelliklere dayalı farklılıklara dayandırılan birkaç araştırma bölgesel demografik özellikler ve endüstri yapıları ile bölgesel işsizlik oranları arasında önemli bir korelasyon olduğunu rapor etmiştir(Yugami, 2006:58).

İşgücü piyasa farklılıklarını bir ülke ekonomisinin sadece istihdam ve işsizlik göstergelerini açıklayan veriler olarak kabul etmek doğru olmaz. Sahip olduğu sermaye düzeyine göre emek rezervine sahip kentlerde genel olarak ücretlerin yüksek olması nedeniyle oluşan ücret farkıyla işçiler yüksek ücretli kentlere iç göç eğilimi göstermektedir. Benzer şekilde işçiler dış göç yaparken ücretlerin yüksek olduğu ülkelere gitme eğilimi gösterir. En eski ve en iyi bilinen uluslararası göç kuramı ekonomik kalkınma sürecinde işçi göçünü açıklamak için geliştirilmiştir. Bu kurama göre iç göç gibi uluslararası göç de emek arzı ve talebindeki coğrafi farklılıklar nedeniyle ortaya çıkmaktadır(Massey ve diğerleri, 2014:13).

Makroekonomik modellerle bağlantılı bir biçimde bireysel seçime dair mikroekonomik modele göre de, rasyonel bireyler fayda maliyet analizi yaparak göç hareketini parasal anlamda pozitif bir etki bekledikleri için gerçekleştirirler. Ayrıca bireyler becerilerini ve bilgilerini en verimli olabilecekleri yere taşımak isterler. Ancak böyle bir göçün seyahat, hayatı idame ettirme, yeni bir dil ve kültür öğrenme, uyum sağlama, psikolojik gibi ciddi maliyetleri olmaktadır(Massey ve diğerleri, 2014:14).

Yoksul aileler için yerelde gelir elde etme fırsatlarını sınırlayan piyasa başarısızlıkları göçün cazibesini artırabilir. Yerel istihdam ile göç birbirlerini içerisine alan kavramlardır(Massey ve diğerleri, 2014:19).

Bölgesel veriler itibariyle bakıldığında bölgeler arasında farklılık oluştuğu görülen ve işgücü piyasasını ilgilendiren başlıklar olduğu görülmektedir. Bu nedenle bölgesel piyasa başarısızlıklarının işgücü piyasasında hangi alanlarda bölgesel farklılıklar doğurduğuna aşağıda değinilmektedir.

1.2.2.4.1. İşsizlik Oranı

İşsizlik oranları arasındaki bölgesel farklılıklar işgücü piyasasındaki bölgesel özelliklere ya da farklılıklara dayandırılır(Yugami, 2006:62). Bu nedenle bölgesel endüstri yapısı, cinsiyet, yaş, eğitim gibi faktörler bölgesel olarak işsizlik oranlarını farklılaştırmaktadır(Yugami, 2006:63).

Özellikle endüstrilerin düzensiz dağılımı bölgesel işsizliği ve istihdamı etkilemektedir. İşsizliğin yüksek olduğu bölgelerde imalat sanayinin dağılımının az olduğunu görürüz(Japan Institute for Labour and Training, 2010:3,4).

1.2.2.4.2. İstihdam Oranı

Bir ülkede tarımda, sanayide, tarım dışında veya diğer sektörlerde istihdam edilenlerin sayısı bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilmektedir. Bunun dışında bölgedeki istihdam olanaklarına göre istihdam edilenlerin nitelikleri, üretkenlikleri de bölgesel olarak farklılık gösterebilmektedir.

İşgücü içerisinde kadınların katılım oranının düşük olması gelişmekte olan ülkelerde işgücü arzını etkilemektedir. Kırsal bölgelerden kentlere göç kadınların istihdam olanaklarını erkeklere göre zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan yaşlılar istihdam edilmeleri konusunda dezavantajlı grupta yer almaktadır. Ortalama yaşın artmaya başladığı ülkelerde yaşlıların da istihdam içerisinde kalabilmeleri sürdürülebilir büyüme için önem arz etmektedir. Ancak yaşlıların zaman içerisinde yetkinliklerinin çağın gereksinimlerine uyumsuz hale gelmesi ayrıca verimliliklerinin düşmesi onların istihdam edilmelerini güçleştirmektedir(TCMB, 2016:10).

Benzer şekilde bölgenin yapısı ve dinamikleri bölgedeki istihdam yapısının da farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu yönüyle ele alındığında, bölgesel istihdam politikaları daha rasyonel çözüm olacaktır.

1.2.2.4.3. Sektörel Farklılık

Ekonomik ve sosyal ilerlemenin yanı sıra demografik özellikler veya demografik yapıda meydana gelen değişiklikler ülkelerin ihtiyaç duyduğu üretim veya hizmet sektörü taleplerini etkilemektedir. Nüfusun yaşlanması ile ortaya çıkan bakım hizmetleri sektöründeki işgücü talebi çoğunlukla kadınların dahil olduğu emek arzı tarafından karşılanmaktadır. Ancak önemi giderek artan böyle bir sektördeki ücretler emek arzını çekmek için yeterli olmayabilir. Bu nedenle de ücretlerin bu gibi sektörlere işgücünü çekmesi için ayrı bir şekilde ve daha yüksek bir seviyede belirlenmesi gerekebilir(Abe, 2011:45). Bu gibi yaşlı bakım hizmetlerine ise daha gelişmiş ve refah seviyesi daha yüksek olan illerde veya bölgelerdeki aile ve kişilerce ihtiyaç duyulmaktadır. Benzer değerlendirmeleri her ülkenin öncelik verdiği sektörler ve ihtiyaçları itibariyle yapabiliriz.

Yine her sektörün belirlenen tek bir asgari ücret düzeyini ödeyebilme kapasitesi aynı düzeyde olmamaktadır. Diğer taraftan bir ülke ekonomisi için önem arz eden ve korunması gereken ya da ciddi verimlilik farklılıklarının olduğu sektörler de olabilmektedir. Ülkelerde ise bir kısım sektörün bazı bölgelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu nedenle bazı sektörler için asgari ücretin ayrı seviyelerde belirlenmesi gerekebilir.

1.2.2.4.4. Verimlilik Farklılıkları

Emek faktörünün verimliliği eğitim sosyal yapı kültür gibi bir takım nedenlerle bölgeler arasında ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Bu verimlilik farklılıkları ise verimliliğin düşük olduğu bölgedeki işverenler açısından işgücü maliyetlerinin yüksek olması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte diğer bölgelerde bulunan işverenler ile ticari rekabet açısından ise onları zora sokmaktadır. Bu nedenle bölgesel verimlilik farklılıklarını dikkate almayan tek oranlı bir asgari ücret sistemi ekonomik ve sosyal beklentiler açısından bir kayıp yaratacaktır(Akgeyik, 2007:44-45).

1.2.2.4.5. Kayıtdışı İstihdam

Bir ülkenin bölgeleri arasında emeğin verimlilik farkları varsa emeğin verimliliğinin görece düşük seyrettiği yani emeğin maliyetinin görece yüksek olduğu bölgelerde faaliyette olan işverenler diğer bölgelerdeki işverenler ile rekabet edebilmek için kayıtdışıya yönelecektir(Akgeyik, 2007:44).

Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı istihdam oranlarının yüksek olması işgücü piyasalarının yaşadığı önemli sorunlardan biridir. Kayıtdışı istihdamın birçok nedeni olmakla birlikte önemli nedenleri arasında istihdam üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik primi yükünün fazla olması, asgari ücretin yüksek olarak belirlenmesi bu nedenlere bağlı olarak da işçiyi işten çıkarmanın bedelinin ağır olması yer almaktadır. Bölgeler arasındaki verimlilik farklılıkları nedeniyle oluşan işgücü maliyetlerinin bazı bölgelerde görece yüksekliği ise vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığını bu bölgelerde faaliyet gösteren işverenler nezdinde iyice perçinlemektedir. Bu yüklerin azaltılması işverenleri kayıtlı istihdama doğru yöneltecektir(TCMB, 2016:11).

Bu nedenle de bölgesel farklılıklara göre asgari ücret sistemi kayıtdışılık ile ilgili sorunları ortadan kaldıracaktır.

1.2.2.4.6. Prime Esas Kazanç veya Ortalama Günlük Kazanç Farklılığı

Faaliyet gösterilen bölgedeki sektöre ya da sektörün yoğunluğuna göre çalışanların kazandıkları ücretler diğer bölgelerde çalışanlara göre önemli derecede yüksek veya düşük seyredebilmektedir. Sosyal güvenlik ile ilgili olarak kurumlara yapılan prime esas kazanç tutarları ise kazanılan ücret düzeylerine göre bildirilmesi gerektiğinden bölgeden bölgeye değişebilmektedir. Geri kalmış bölgelerde ücretler miktarsal olarak daha az olarak belirlenmektedir. Bölgeler arası dengesizliğin ortaya çıkardığı böyle bir durum ise aynı işlerde çalışan ve aynı derecede zorluğa katlanan ama farklı bölgelerde yaşayan çalışanlar arasında ücret kazanımları yönünden büyük farklılıklar yaratabilmektedir. Bu farklılıklar ise hem çalışma dönemleri hem de emeklilikleri sonrasında da elde edilen ücret ve kazanımlar yönünden kalıcı farklılıkları beraberinde getirmektedir.

Bölgesel asgari ücretin bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldıracacağı beklentisi ise geri kalmış bölgelerin gelişmişine katkısı bağlamında ücretleri zamanla birbirine yakınlaştıracaktır.

1.2.2.5. Bölgesel Yaşam Koşullarının İyileştirilmesi

Ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyolojik gelişme beraberinde kentleşme hareketlerini de artırmaktadır. Bu nedenle gelişmiş bölgelerin kentleşme oranı daha yüksektir. Kentleşme çağdaşlaşmanın siyasal katılımın ve gelişmenin bir ölçüsü olarak kabul edildiği için kalkınma ile doğrudan bağlantılı bir kavramdır(Keleş, 1990:15,16).

Kentleşmenin bir etkeni olarak bölgelerin coğrafi yapısı, üretim seviyesi, konumunun dış ticarete uygun olması, bölgeye yapılan yatırımlar, bölgedeki beşeri sermayenin niteliği, politik ve güvenlik gibi birçok husus bölgelerarası gelişmişlik farklarını kırsal ve kentsel bölgeler nezdinde ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenlerle gelişmiş kentlerdeki yaşam standartları geri kalmış bölgelere göre daha yüksektir. Ancak kentleşmenin beraberinde getirdiği yaşamsal sorunlar da vardır(Akan ve Arslan, 2008:110; Keleş, 1990:8-12).

Bölgesel asgari ücret sistemi ise bölgesel düzeyde farklılıkları ortadan kaldıracığından bölgelerin sahip olduğu ekonomik ve sosyal sorunları da genel anlamda ortadan kaldıracaktır. Böylece modern kentleşmenin sağlanması yaygınlaştırılabilecektir.

1.2.2.6. İşverenler Arasındaki Fırsat Eşitliğinin Sağlanması

Bir ülkedeki işgücü verimliliğinin bölgesel düzeyde farklı olması verimliliğin düşük olduğu bölgelerde faaliyette bulunan işverenler için emeğin maliyeti yönünden ve nisbi olarak daha fazla maliyete katlanmak zorunda oldukları anlamına gelmektedir. Bu ise farklı bölgelerde faaliyet gösteren işverenler arasında ticari yönden haksız rekabet ortamını oluşturmaktadır. Bölgesel asgari ücret uygulaması ile işverenler açısından ortaya çıkan haksız rekabet ortadan kaldırılabilir.

1.2.3. Bölgesel Asgari Ücret Uygulayan Ülkeler

Dünya ülkelerine bakıldığında bir kısım ülkede bölgesel asgari ücret sisteminin uygulandığı görülmektedir. Bu çalışmada ise gelişmiş ülkeler olarak Japonya, ABD, Kanada ve Çin'de mevcut olan ve farklı bir sistemle uygulanan bölgesel asgari ücret uygulamaları tarihsel süreç dâhilinde açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2.3.1. Japonya

Japonya asgari ücretlere ilişkin hükümler içeren Çalışma Standartları Yasası'nı 1947 yılında kanunlaştırmıştır. Buna rağmen Japonya'da Asgari Ücret Kanunu 1959 yılında yasalaşana kadar asgari ücret yasal çerçevede belirlenememiştir. Fakat asgari ücret konusunda bu dönemlerde bir takım gelişmeler yaşanmıştır. 1956 yılında Japonya'nın Shizuoka idari bölgesinde bir konserveci birliği konservecilerin başlangıç ücreti konusunda Shizuoka Çalışma Standartları Bürosu direktörünün rehberliğinde anlaşmaya varmıştır. Japonya'da asgari ücret üzerine bir işveren grubu tarafından gönüllü bir şekilde kararlaştırılan ve kanunen bağlayıcı olmayan ilk anlaşma bu olmuştur. Japonya'da Asgari Ücret Kanunu'nun yasalaştığı 1959 yılına kadar bu şekilde 127 benzer anlaşma yapılmıştır. Ancak işverenler arasındaki anlaşmalara istinaden asgari ücret konusunda yapılan bu anlaşmalar ABD ile diğer ülkelerin Japonya'yı ihracatındaki yüksek artışlar ile sonuçlanan sosyal dumping yaptığı suçlaması ile karşı karşıya bırakmıştır. Böylece Japonya'nın Dünya Ticaret Örgütü'ne girişi engellenmiştir. Asgari Ücret Kanunu asgari ücret konusunda toplu anlaşmalara ve meclis tarafından belirlenen sisteme ilişkin şartlar içerirken bu dönemde işverenler arasındaki anlaşmalar ile belirlenen asgari ücretler yürürlükteki düzenlemeler olmuştur. Aynı zamanda işverenler arasındaki anlaşmalara dayalı bölgesel bazda asgari ücret uygulaması da yaygınlaşmıştır. Ancak yüksek büyümenin ortasında asgari ücretler endüstriden endüstriye bölgeden bölgeye dengesiz bir şekilde belirlenmiştir. Bununla ilgili olarak, Asgari Ücret Kanunu sonrasında kurulan Merkezi Asgari Ücret Meclisi asgari ücret ile ilgili olarak bölgesel ve sektörel asgari ücret hedeflerine içeren 1964'te bir tavsiye yayınlamıştır. Bununla birlikte Merkezi Asgari Ücret Meclisi işverenler arasındaki anlaşmalara dayalı olarak belirlenen asgari ücret sistemini, meclis tarafından belirlenen bir sisteme dönüştürmeyi önermiştir. 1968'de ILO'nun asgari ücret ile ilgili sözleşmesini onaylamama gerçeği ile karşı karşıya kalan Japonya işverenlerce yapılan ticari anlaşmalara göre belirlenen asgari ücret sistemine son vermiştir. Bunun üzerine Japonya

1971'de ILO'nun 26 sayılı ve 131 sayılı asgari ücret ile ilgili sözleşmelerini imzalamıştır. Sonrasında aynı yıl asgari ücret meclisince bölgesel asgari ücret belirleme üzerine tartışmalar başlamıştır. Daha sonra Çalışma Bakanlığı'nın yıllık planlarında bölgesel asgari ücrete daha çok yer vermeye başlanmıştır. Ancak Asgari Ücret Kanunu'nun 11. maddesinde üzerinde anlaşmaya varılan bölgesel asgari ücret düzenlemesi yaygınlaştırılmamıştır. Aksine meclis asgari ücret sisteminde sektörel kategorilere adapte olmuştur. Japonya'nın şimdiki asgari ücret sistemi 1978'de yılında Merkezi Asgari Ücret Meclisinin bölgesel asgari ücretlerin artırılması için bölgesel meclise sunduğu önerisi ile kurulmuştur. Bu sisteme göre idari bölgeler hangi sınıfta artışlar olacağı gösterilerek dört sınıfa ayrılmıştır. Bu arada endüstri temelli asgari ücret değişikliğe uğrayarak var olan bölgesel asgari ücret seviyesinden daha yüksek seviyede asgari ücret belirlenmesi gereken dar endüstri kategorisi düzenlemesi 1982 yılında yerini almıştır(Ohashi, 2011:16-18).

Yukarıda da değinildiği üzere Japonya'da 1968 yılında Asgari Ücret Kanununda yapılan değişiklik ile işverenler arasında ticari antlaşmalara dayalı asgari ücret seviyesi belirleme yöntemine son verilmiştir. Bu değişiklik sonrasında merkezi ve bölgesel olarak oluşturulan asgari ücret meclisleri üçlü yapıda olmak üzere eşit sayıdaki işçi, işveren ve kamu temsilcilerinden oluşturulmuştur. Asgari ücretler her bir idari bölge için bölgesel asgari ücret meclislerince yapılan araştırmalar sonucu belirlenmeye başlanmıştır. Böylece asgari ücretler yasal çerçevede bütün işçileri kapsayacak bir düzenleme haline getirilmiştir(Nakakubo, 2009:23-24). 2007 yılı değişikliği ile toplu antlaşmalara dayalı bölgesel asgari ücret uygulaması ortadan kaldırılarak tamamen meclis yöntemine geçilmiştir(Nakakubo, 2009:31).

Bölgesel asgari ücretin yanı sıra endüstri bazlı asgari ücret sistemi de Japonya'da uygulanmaktadır. Bölgesel asgari ücret meclisince bölgesel asgari ücret seviyesi belirlendikten sonra her idari bölge için endüstri bazlı asgari ücret tartışılmaktadır. Nitekim 2008 yılında Tokyo'da saatlik bölgesel asgari ücret 739 yen iken ayrıca demir, çelik(822 yen), endüstriyel makine, ekipman üretimi(810 yen), yayın(805 yen) ve genel perakende(779 yen) olmak üzere altı endüstri için endüstri bazlı asgari ücret belirlenmiştir(Nakakubo, 2009:27).

Japonya'da merkezi asgari ücret meclisi bölgesel asgari ücretlerin her yıl artırılmasına dair bağlayıcı olmayan bir öneri(*meyasu*) yayınlamaktadır. Bu artış önerisi,

47 idari bölge için A-D aralığında belirlenen dört sınıflama itibariyle kurulmaktadır. Bu sınıflamada birkaç idari bölgenin ait olduğu sınıf zamanla değişiklik göstermiştir. Asgari ücret artış önerisi 1993'ten 2006 yılına kadar her yıl yapılmıştır. Genel olarak asgari ücret artışları öneriden bir yen düşük veya bir yen fazla olarak belirlenebilmiştir(Abe, 2011:45,46).

Japonya'da 1990'lu yıllarda bölgedeki ortalama ücretlerle karşılaştırıldığında asgari ücret aşağı seviyede belirlenmiştir. Fakat bu durum 2000'li yılların ortalarından itibaren özellikle de 2007 yılında yapılan asgari ücretin artırılmasına dair revizyon ve sonrasında 2009 yılındaki seçimlerde Japan Demokrat Partisinin yayınladığı manifesto ile kısa vadede ülke genelinde asgarin ücret hedefinin 800 yen (saatlik) olarak hedeflenmesi ile değişmeye başlamıştır(Abe, 2011:42,43). Ayrıca 2007 yılında Asgari Ücret Kanununda yapılan revizyon sonrasında bölgesel olarak belirlenen asgari ücret seviyeleri belediye düzeyinde belirlenen refah yardım seviyesine göre tutarlı olacak şekilde belirlenmeye başlanmıştır. 2007 yılında yapılan bu düzenleme bölgesel asgari ücretlerin göreceli sabitliğini değiştirmiştir(Abe, 2011:46).

Japonya'da 2007 mali yılı asgari ücret rakamlarına göre ülke çapındaki asgari ücret ortalaması 687 Yen ile gerçekleşirken, en düşük asgari ücret ise 618 Yen ile Okinawa idari bölgesinde, en yüksek asgari ücret ise 739 Yen ile Tokyo'da gerçekleşmiştir(Japan Institute for Labour and Training, 2011:76). Bununla birlikte asgari ücretlerin artırılmasına dair politik gelişmeler sonucunda ise, örneğin Tokyo'da asgari ücret 2006 yılındaki 719 yen tutarından 2010 yılındaki 821 yen rakamına doğru artış göstermiştir(Abe, 2011:43). 2007'den sonra asgari ücret artışları tüm idari bölgeler itibariyle aynı olmamıştır. Tokyo'daki artışlar diğer idari bölgelerdeki artışları geride bırakmıştır(Abe, 2011:46).

Japonya'da 2012 mali yılı rakamlarına göre toplamda 51,2 milyon işçiyi kapsayan 47 idari bölge için bölgesel asgari ücretler belirlenmiştir. Belirlenen bu bölgesel asgari ücretlerin ortalaması ise 749 yen olarak gerçekleşmiştir. Yine 2012 yılında Japonya'da 3,65 milyon işçiyi kapsayan 243 endüstriyel bazlı asgari ücret de belirlenmiştir. Bu endüstri bazlı asgari ücret düzeylerinin ortalaması ise 807 yen olarak gerçekleşmiştir(Japan Institute for Labour and Training, 2014:169).

Diğer taraftan Japonya’da 2007 mali yılı rakamları üzerinden yapılan araştırmada, bir veya daha fazla düzenli çalışmanı olan 2705 şirkete sorulduğunda bunlardan %73,1’i ücretleri belirlerken tecrübeyi dikkate aldıkları, %50,4’ünün ise işin zorluğunu dikkate aldıkları sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca %11,3’ünün bölgesel asgari ücreti de değerlendirmeye aldıkları sonucu ortaya çıkmıştır(Japan Institute for Labour and Training, 2011: 75-76). Ancak 1501 şirkete bu sefer part time çalışanlar için asgari ücret belirlenirken neyin dikkate alınması gerektiği sorulduğunda ise, %21,3’ünün bölgesel asgari ücret cevabı verdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışma ise bize Japonya’da part time çalışanların ücret düzeylerinde bölgesel asgari ücretin düzenli çalışanlarla karşılaştırıldığında daha önemli bir etkisinin olduğunu göstermektedir(Japan Institute for Labour and Training, 2011:80-81).

1.2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri

1870’li yıllara varıncaya kadar ABD’de emek arzı kıt olduğundan işçilere ödenen ücretler Avrupa’ya kıyasla yüksek seviyelerde seyretmiştir. Bu nedenle ABD’ye 1907 yıllarında göç edenlerin sayısı bir milyonu aşmıştır. Bu dönemlerde ABD’ye yeni gelen işçiler ücretlerin yüksekliğinden memnun olmuşlardır. ABD’ye önceden yerleşenler ise daha yüksek düzeyde ücretlerle çalıştırılmışlar. Ancak yeni gelenlerin daha düşük ücretlerde çalışmaya rıza göstermeleri ücretlerin düşürülmesi ihtimalini ortaya çıkarmış. Eski işçiler bunu fark edince yeni gelen işçiler için asgari bir ücretin tespit edilmesi fikrini savunmaya başlamışlar. Benzer şekilde bu dönemde yaşayan din adamları da işçi rıza gösterse bile belirli bir ücretin altında istihdam edilmemesi fikrini yaymaya çalışmışlar(Kutal, 1969:97,98).

ABD’de asgari ücrete ilişkin ilk yasal düzenleme 1912 yılında yapılmıştır. 1912 yılında Massachusetts eyaletinde kadın ve çocukların uzun çalışma saatlerine rağmen ücretlerinin yetersiz olduğunun bir komite tarafından fark edilmesi sonucunda ABD’de asgari ücret düzenlemesi yürürlüğe girmiştir. 1923 yılına kadar 17 eyalet özellikle kadın ve azınlıklar olmak üzere çeşitli meslek ve işkolları için asgari ücret mevzuatını uygulamayı kabul etmişlerdir. Buna rağmen ABD’de Anayasa Mahkemesi’nin aynı yıl Kolombiya bölgesindeki asgari ücret uygulamasını sözleşme yapma serbestliğine aykırı bulmuştur. Bu karardan sonra ise ABD’de asgari ücret ile ilgili düzenlemeler bitirilememiş hatta sonlanma noktasına gelmiştir(Liu ve Wu, 1999:10).

1929 Buhranı'na çare bulma girişimleri ile birlikte ortaya atılan krize düşük ücret düzeylerinin neden olduğu düşüncesi asgari ücret konusuna yeniden önem kazandırmıştır. Uzun tartışmalardan sonra 7 eyalet tekrar asgari ücret kanunlarını kabul etmiştir. Daha sonra 6 eyalet daha asgari ücret kanunlarını onaylamıştır. 1933 yılında kabul edilen Ulusal Endüstri Kurtarma Kanunu(National Industrial Recovery Act) isimli kanunla ilk defa federal çapta kanuni bir asgari ücret uygulaması benimsenmiştir. Fakat 1935 yılında ABD başkanı Roosevelt'in bütün çabalarına rağmen liberal düşüncenin etkisiyle bu kanun da Anayasa Mahkemesi'nce anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiştir(Kutal, 1969:99).

Bununla birlikte ABD'de 1937 ve 1938 yıllarında asgari ücret sisteminin hızla yayılmasına neden olan iki önemli olay meydana gelmiştir(Liu ve Wu, 1999:10).

Birincisi Anayasa Mahkemesi klasik sözleşme serbestisi ilkesine dayanan iptal gerekçesine ilişkin görüşünü 1937 yılında değiştirerek ilk defa Washington eyaletinde asgari ücret kanununu Anayasaya uygun bulmuştur. Ancak bu karar ile asgari ücretleri federal çapta düzenleyen bir kanunun çıkartılmasını doğrudan doğruya sağlayamamıştır(Kutal, 1969: 99; Liu ve Wu, 1999:10).

İkincisi ise 1938 yılında Adil Çalışma Standartları Yasası(Fair Labour Standards Act) (FLSA) kabul edilerek, ABD'de federal düzeyde saatlik asgari ücret 0.25 \$ olarak belirlenmiştir. FLSA özellikle düşük vasıflı ve kısmi süreli çalışanlar için belirli bir ücret düzeyini garanti etmiş olmakla beraber tarım kesimi çalışanları kapsam dışı tutmuştur. Bu nedenle ABD'de FLSA ilk başta kentlerde çalışan işçileri etkilemiştir(Liu ve Wu, 1999:10).

Asgari ücretleri federal çapta ele alan bu kanun eyaletlerin kendi kanunları gereğince daha yüksek düzeyde asgari ücret tespitinde serbest olduklarını öngörmüştür. Görülüyor ki, ABD'de asgari ücretler bu dönemde bir yandan mahalli kanunlarla diğer yandan ise federal bir kanunla tespit edilmiştir(Kutal, 1969:100)

Bütün bunlar bize ABD'de asgari ücret sisteminin ulusal düzeyinin fedarel devletçe belirlendikten sonra bu ulusal seviyeden aşağı olmamak üzere yerel eyalet düzeyinin ayrı ayrı bir seviyede belirlenebildiğini göstermektedir(Carley, 2006:3,9).

ABD’de asgari ücret ulusal düzeyde Kongre tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle de Kongre’deki her milletvekili asgari ücret ile ilgili yasa önerisi sunabilmektedir(Akgeyik, 2007:49).

Tespit usulleri bakımından eyalet kanunlarında asgari ücretin iki yöntemle belirlendiği söylenebilir. Birincisi eyaletlerce çıkarılan kanunlarda ekonomik şartlar ve meslek branşları dikkate alınmadan asgari ücretin belirlenerek işverenlere empoze edilmesidir. İkincisi ise eyaletlerce çıkarılan kanunlarda asgari ücret bizzat belirlenmeyip sadece nasıl belirleneceğine ilişkin usuller eyaletlere gösterilmektedir. İkinci yöntemde genellikle geniş yetkilere sahip bir büro tarafından işçi, işveren ve kamu yetkililerinin temsil edildikleri bir konseyden faydalanılarak hayat pahalılığı kıstasına göre ve çeşitli meslekler nezdinde asgari ücretler belirlenmekte ve ilan edilmektedir(Kutal, 1969:100).

ABD’de eyalet düzeyinde belirlenen yerel asgari ücret seviyeleri federal düzeyde belirlenen ulusal asgari ücretten genellikle çok daha yüksek seviyelerde değildir. Ancak ABD’de bir kaç eyalette belirlenen yerel asgari ücret seviyesinin ulusal asgari ücretin %40’ını aşabildiği dönemler vardır(Carley, 2006:8).

Bununla birlikte ABD’de eyaletler federal asgari ücret seviyesinden daha yüksek bir seviyede asgari ücret oranı belirleyebilmektedir. 1997 yılı Eylül ayında asgari ücrette meydana gelen saatlik 4.75 \$’dan 5,15 \$’a gelen yükseliş sonrasında 2006 yılı Ekim ayına kadar toplamda 19 eyalette(örneğin Massachusetts, Maine, Ney Jersey, New York, Michigan, Minnesota gibi) asgari ücret federal asgari ücret seviyesinden(saatlik 5,15 \$) yüksek belirlenmiştir. Bu 19 eyalet ise o dönemlerde ülkedeki istihdamın yarısını oluşturmuştur. Bu yükselişin meydana geldiği 1997 yılı Eylül ayına kadar ise sadece Alaska, Hawaai, Massachusetts ve Oregon eyaletlerinde asgari ücret federal asgari ücretin üzerinde belirlenmiştir(Fiscal Policy Institute, 2006:3,5).

24 Temmuz 2009 tarihinde ABD’de federal düzeyde asgari ücret saat bazında 7.25\$ olarak belirlenmiştir. 1 Ocak 2014 tarihinde en yüksek asgari ücret 9,32\$ ile Washington’da belirlenmiştir(Washington State Department Of Laborand Industries, 2014'den akt. Alpaydın, Burgazoğlu, Eğri ve Gümüş, 2015:23-24).

1.2.3.3. Kanada

Kanada'da federal düzeyde bir asgari sistemi bulunmamakta olup, tam aksine eyaletler düzeyinde belirlenen bir asgari ücret sistemi vardır(Green ve Harrison, 2009'dan akt. Alpaydın, Burgazoğlu, Eğri ve Gümüş, 2015:27). Kanada'da eyalet yönetimi tarafından oluşturulan bir komisyon tarafından veya vali tarafından belirlenen görevli aracılığıyla asgari ücretleri belirlenmektedir. Kanada'da bazı eyaletlerce oluşturulan asgari ücrete dair yasal düzenlemelerde, asgari ücretin belirlenmesinde yaşam standardının göz önünde bulundurulmasının yanı sıra eyaletin ekonomik durumu veya rekabet düzeyi gibi işverenleri de ilgilendiren durumların da göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir(Government Of Canada, 2014'den akt. Alpaydın, Burgazoğlu, Eğri ve Gümüş, 2015:27). Bu nedenle Kanada'da asgari ücret düzeyi ve tespit mekanizmaları eyaletler arasında zamanla farklılık gösterdiği için revize edilmektedir(Green ve Harrison, 2009'dan akt. Alpaydın, Burgazoğlu, Eğri ve Gümüş, 2015:27).

1.2.3.4. Çin

Çin devleti 1978 yılında açık ekonomi üzerine aldığı reform kararları ve uygulamaları sonrasında çeşitli ekonomi yönetimlerini aynı anda yaşamaya başlamıştır. Bu gelişmeler sonrasında özellikle 1990'lı yılların başlarında özel sektörden gelen ücret konusundaki tartışmalar artış göstermiştir. Bu tartışmalar sonucunda Çin merkezi devleti işçilere ve ailelerine temel yaşam standartlarını sağlamak ve onları korumak ayrıca adil rekabeti sağlamak için asgari ücret politikasını hataya geçirmeye başlamıştır. Çin devletinin işçi idaresi bölümü konseyi 1993 yılında asgari ücret düzenlemesini resmen ilan etmiştir. Böylece asgari ücret uygulamasının detayları ortaya konularak işverenlerin yerel ücret seviyesinden daha az ücret ödememesi şart koşulmuştur. Diğer taraftan Çin devleti kendi yönetimi altında olan bölgelere asgari ücret belirleme yetkisi vermiştir. Böylece 1994 yılında Çin'de Guangdong ve Shenzhen illeri kendi asgari ücret politikasını uygulamaya başlamıştır(Liu ve Wu, 1999:13).

1993 yılının sonuna doğru Çin'de asgari ücret politikası üzerine ilk yasal dokümanlar yayınlanmasına rağmen asgari ücret ile ilgili politikalar çok zayıf bir şekilde uygulanabildiği için ilk başta verimli etkiler gösterememiştir. 2004 yılında ise asgari ücret hükümleri ciddi bir şekilde Çin İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından

düzeltilmiştir. Bu düzeltme sonucunda asgari ücret ile ilgili getirilen yeni yasal hükümler eski hükümlere nazaran farklılık göstermiştir. Yeni hükümlere göre asgari ücretin ilçede, köyde münferit girişimcileri, kar amacı gütmeyen okul ve hastane gibi kuruluşları da içeren tüm girişimcilere uygulanabilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca kısmi süreli istihdamı sağlayacak saatlik asgari ücretin de sistem içerisinde düzenlenmesinin gerektiğine değinilmiştir. Diğer taraftan en azından iki yılda bir defa asgari ücretin yerel yönetimler tarafından düzenlenmesini içeren hükümler de yeni hükümler arasında yer almıştır. Buna ilaveten asgari ücretin kamusal medya araçlarıyla halka duyurulması gerektiği de getirilen yeni hükümlerden biri olmuştur. Asgari ücret ile ilgili bu yeni düzenlemelere uyulması için önemli ölçüde artırılan cezalar nedeniyle işverenler bu yeni düzenlemelere daha çok uymak zorunda kalmıştır. Bu arada yeni hükümlere göre yerel insan kaynakları ve sosyal güvenlik kurumu/müdürlüğü ise asgari ücret hükümlerinin uygulamasını denetleme yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca farklı derecedeki birlikler asgari ücret düzenlemelerine ilişkin uygulamaları takip edip görüntüleyebildiği gibi bu hükümlere aykırı bir durum tespit ettiğinde ise cezai bir yaptırım uygulaması talep edebilmişlerdir(Xing ve Xu, 2016:3,4).

Çin’de yerel yönetimler asgari ücretin ayarlanması sürecinde baskın bir role sahiptir. Merkezi yönetim tarafından doğrudan yönetilen belediyeleri, özerk bölgeleri ve illeri içeren taşra ya da bölgesel bazdaki insan kaynakları ve sosyal güvenlik kurumları asgari ücret üzerine tartışmalar yapmak için Merkezi İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan ve asgari ücret hesaplanırken dikkate alınan ayrıca yoksul insanların yaşam standardını etkileyecek yerel tüketici fiyat endeksi, yerel geçinme masrafları gibi faktörleri içeren bir rehberine göre asgari ücret programı hazırlamaktadır. Bu asgari ücret programı taşra yönetimi ile taşra seviyesindeki birlikleri, girişimciler derneğini ve ticaret odasını kapsayan taraflar arasında tartışılmaya başlanır. Tartışmalar sonucunda anlaşmaya varıldığında program çoğunlukla vali veya bir vilayet valisinin katılacağı taşra yürütme toplantılarına sunulmaktadır. Böylece taşra liderleri de asgari ücret politikalarını etkileyebilme gücüne sahip olabilmektedir. Yerel yönetimler tarafından belirlenen asgari ücret politikası onaylanmak üzere İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunulur(Xing ve Xu, 2016: 4,5).

Çin’de bir il asgari ücret politikasını yayınladıktan sonra farklı bölgelerde uygulanabilir olan asgari ücret düzeylerini de ilan etmektedir. Bu ise yerel yönetimlere yaklaşık seviyelerde asgari ücret belirleme iznini vermektedir(Xing ve Xu, 2016:5).

Çalışmanın bu bölümünde asgari ücret ve bölgesel asgari ücret konuları teorik çerçevede ele alınmıştır. Çalışmanın bundan sonraki ikinci bölümünde ise Türkiye’de bölgesel asgari ücret konusunun gelişimi, Türkiye’nin bölgesel asgari ücrete geçmesi konusundaki tavsiyeler, raporlar ve görüşler değerlendirilecektir.



2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRETİN GELİŞİMİ VE VERİLER İTİBARIYLA DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASI

Bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de mevcuttur. Genel olarak Türkiye'nin Batı'sında yer alan Marmara, Ege, İç Anadolu ve Akdeniz bölgeleri, Doğu'sunda yer alan Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, Karadeniz bölgelerine göre istihdam, gelir ve refah düzeyi konularında daha gelişmiştir(Dincer ve diğerleri, 1996:7,8).

Türkiye'de bu tür bir mekânsal kutuplaşma sonucunda ortaya çıkan istihdam, kaliteli yaşam, nitelikli eğitim ve sağlık hizmetleri, kültürel ve sosyal etkinlikler gibi olumlu dışsallıklar gelişmiş kentlere az gelişmiş bölgelerden göçü artırmaktadır. Az gelişmiş bölgeden gelişmiş bölgelere doğru artan göç gelişmiş bölgeler için hızlı nüfus artışı ve buna bağlı olarak gelişen işsizlik, altyapı, asayiş, kaçak yapılaşma, çevre problemleri gibi metropol kent olmaya bağlı sorunları iyice artırmakta ve derinleştirmektedir. Az gelişmiş bölgeler için ise yatırım eksikliği, durgunluk, pazar daralması, geri kalmışlık, istihdam ve işsizlik gibi sorunları iyice yükseltmektedir(Dincer ve diğerleri, 1996:8-9).

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından itibaren bölgesel farklılıklar en önemli sorunlar arasında görülerek bölgesel kalkınmaya yönelik dengeli politikalar izlenme çabası içinde olunmuştur. Ancak Türkiye'de 1963 yılında planlı döneme geçilmesi ile bu çabaların yoğunluk kazandığı görülmektedir(Dincer ve diğerleri, 1996:9). Bu sebeple Türkiye'de bölgesel politikalar 1963 yılındaki planlı dönemin başlamasından sonra ortaya konulan beş yıllık kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. Bu kalkınma planlarının temel amacı, Türkiye'de bağımsız yerel kurumların olmaması ve merkezi kurumlara bağlı yerel birimlerin faaliyetlerinin sınırlı olması nedeniyle ortaya çıkan bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermektir(Ercan, 1999:118'den akt. Akan ve Arslan, 2008:108).

Bölgesel kalkınma politikaların bir amacı da bazı sosyal ve ekonomik kriterlere göre olumsuz anlamda ülke ortalamasının altında veya üstünde seyreden bu nedenle

problem olarak algılanan bölgesel sorunları gidererek ortalama düzeye getirmektir(Akan ve Arslan, 2008:109).

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarını en aza indirmek için birçok politika uygulanmaya çalışılmıştır. Buna rağmen özellikle Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde uygulamaya konulan programlar terör olayları, yeterli kaynak tahsil edilememesi, projelere nitelikli çalışan temin edilememesi, pazarlama sorunları gibi nedenlerle istendiği gibi başarılı olamamıştır(Yükseler, 2015:2).

Türkiye’de son dönemlerde ise ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıkları ile yaşam koşulları dikkate alınarak bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret sistemi üzerinde tartışmalar yapılmaktadır(Yükseler, 2015:8).

Bununla birlikte Türkiye bölgesel asgari ücret sistemini daha öncesinde uygulamış ve test etmiş bir ülkedir. Bir önceki bölümde Türkiye’de asgari ücretin tarihsel gelişimi kısmında bölgesel asgari ücret ile ilgili uygulama hakkında detaylı olarak açıklamalarda bulunulmuştur. Türkiye’de 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile bölgesel asgari ücrete dair yasal düzenlemeler yapılmasına rağmen uygulamasının nasıl yürütüleceğini belirtecek olan yönetmeliğin gecikmesi nedeniyle uzun seneler uygulanamamıştır. Uzunca bir dönem ihmal edilen bölgesel asgari ücret uygulaması, söz konusu 3008 sayılı İş Kanunu’na istinaden 15 yıl aradan sonra 13 Ocak 1951 tarihli ve 7707 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Asgari Ücretlerin Tespitine Müteallik Yönetmelik ile birlikte nasıl uygulanacağı konusunda net hale gelmiştir. Bu yönetmelikte asgari ücretin yerel ekonomik ve sosyal farklılıklar dikkate alınarak yerel düzeydeki katılımcılardan oluşan mahalli komisyonlarca tespit edilmesi öngörülmüştür(Kutal, 1969:182; Gerek, 1999:28; Korkmaz, 2004:58). Bu yönetmelik sonrasında Türkiye’de asgari ücretin seviyesi bölgesel olarak belirlenmeye çalışılmıştır. Bu uygulama Türkiye’de 1951 yılından 1967 yılına kadar da devam etmiştir(Korkmaz, 2004:57).

Bu yönetmelik sonrasındaki ilk yıllarda uygulanmaya başlanan bölgesel asgari ücret uygulaması sınırlı sahaya etki edebilmiştir. 1951-1955 yılları arasındaki beş yıllık dönemde sadece 9 işkolunda ilk defa asgari ücret tespit edilmiş olup 12 ilde bu işle görevli mahalli komisyon kurularak toplamda 47 tespit yapılmıştır. Bu ilk defa tespit yapılan dokuz işkolu ise mensucat, tütün, çırçır, pamuk toplama, pamuk çapa batöz kızak, yağ ve

sabun, ekmek ve un, basın olmak üzere birbirine yakın olan çoğunlukla tarım bir kısım da tekstil işletmeleriyle ilgili faaliyetler olmuştur(Kutal, 1969:182,183). 1951-1955 döneminde asgari ücret tespitine başlanılan iller ise 1951 yılında Adana, Hatay, İçel; 1952 yılında Bursa, İzmir; 1953 yılında Kocaeli, Samsun; 1954 yılında Isparta, İstanbul; 1955 yılında Balıkesir, Sakarya, Trabzon illeri olmuştur(Kutal, 1969:184). Bu dönemde sınırlı alanda asgari ücret tespiti yapılırsa da, söz konusu iller arasında asgari ücret seviyeleri bakımından anormal bazı farklılıklara rastlanılmaktadır. Örneğin 1951 yılında yatacak yer ve içecek imkânı işverence karşılanmak şartıyla pamuk ve çapa işlerinde Adana'da bir işçinin haftalık ücreti (5,5 gün) 16,5 lira iken, aynı yıl aynı koşullarda istihdam edilen işçinin Hatay'da asgari haftalık ücreti ise 13,75 lira olarak belirlenmiştir. Ayrıca bir sonraki yıl Adana'da asgari ücret aynı işte 16,5 lira seviyesini korurken yakındaki vilayet İçel'de 18 lira olarak belirlenmiştir. Yine tütün işkolunda 1954 yılında günlük asgari ücret 320 kuruş iken aynı sene nispeten daha zor geçim şartlarına sahip olan İstanbul ilinde ise 250 kuruş olarak tespit edilmiştir. Bu nedenle 1951-1955 yıllarında sınırlı bir uygulama olarak asgari ücret yeterli ve tatminkâr bir şekilde yürütülemediği(Kutal, 1969:185,186).

Özellikle de hızlanan fiyat artışlarının yaşandığı dönemde TÜRK-İŞ tarafından asgari ücretin tespitine dair getirilen talepler sonucunda 1956 yılında 7 işkolunda daha ilk defa asgari ücret tespit edilmesine karar verilmiştir. 1957 yılında seyri yavaşlamakla birlikte 1958, 1959, 1960 yıllarında da yeni işkollarında asgari ücret uygulamasına devam olunmuştur. Böylece 1956-1960 döneminde asgari ücret rejimine ilk defa tabi olunan işkolları sayısı 31'e yükselerek bütün işkollarında yapılan asgari ücret tespiti ise 270'e ulaşmıştır. Yine 1956-1960 döneminde tarım sektörleri dışında kömür, maden cevheri, taş, kum ocakları, çimento, tuğla, kireç, alçı, deri işleme, kösele, ağaç doğrama, mobilya, kauçuk ve lastik, fındık gibi sanayi sektörünü de kapsayacak şekilde asgari ücret tespiti yapılan işkolları genişletilmiştir(Kutal, 1969:187,188). 1956-1960 döneminde yeni işkollarının asgari ücret rejimine tabi kılınmasıyla birlikte asgari ücretin belirlendiği il sayısı da 31'e yükselmiştir(Kutal, 1969:189). 1956-1960 döneminde de işkolları ve iller itibarıyla asgari ücretin seviyesi mahalli komisyonlarca tespit edilirken bölgeler arasında büyük farklılaşmaların da yaşandığı görülmüştür. Örneğin 1958 yılında mensucat işkolunda 16 ilde asgari ücret tespiti yapılmış olup günlük asgari ücret Adana'da sosyal yardım yapan işyerlerinde 700 kuruş olarak, yapmayan işyerlerinde ise 600 kuruş olarak saptanırken aynı sene İzmir'de 520 kuruş, Isparta'da ise 75 kuruş olarak tespit edilmiştir.

Bunun dışında 1957 yılında deri işleme ve kösele sanayinde Denizli’de asgari ücret 500 kuruş, Gaziantep’de ise 300 kuruş olarak belirlenmiştir(Kutal, 1969:190,191).

1961-1964 döneminde 8 işkolunda ve 7 ilde daha ilk defa asgari ücret tespiti yapılmıştır. 1963 yılında aynı işkolunun faaliyetine giren çeşitli branşların tek bir işkolunda birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece benzer işkolları arasındaki asgari ücret tespiti farklılıkları giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca mahalli komisyonların kararlarının koordinasyonuna gayret edilmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan 1961 yılında mahalli tespit komisyonlarınca gerçekleştirilen 91 asgari ücret tespitinden 55 tanesi itiraz olmadığından kendiliğinden kesinleşmiştir. Geriye kalan 36 tespit işlemi ise itiraz sonucu tetkik kurulundan geçmesi sonrasında kesinleşerek yürürlüğe girmiştir(Kutal, 1969:193,194).

1965-1967 döneminde ise Türkiye’de 6 il haricinde kalan yerlerde bir veya birden çok işkolunda asgari ücret tespiti yapılmıştır. Bu dönemde de işkollarının sınıflamasından kaynaklı iller arasında asgari ücret seviye farklılıkları ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte mahalli komisyonlarca tespite ilişkin yanlış uygulamalara yine devam edilmiştir. Örneğin İstanbul’da ağaç doğrama işlerinde 1967 senesinde sosyal yardım yapan işyerlerinde asgari ücret 960 kuruş iken Balıkesir’de bir yıl önce tespit edilen asgari ücret 1300 kuruşu bulmuştur(Kutal, 1969:197).

Türkiye’de 1951-1967 döneminde mahalli komisyonlarca tespit edilen bölgesel asgari ücret sisteminin başarısız olmasının nedenlerini işkollarının tasnifinin ilmi esaslardan yoksun olarak saptanması(Kutal, 1969:214), asgari ücret seviyeleri arasındaki anormal farklılıkların azalma eğilimi göstermesine rağmen giderilememesi, mahalli komisyonlarca tespit olunan asgari ücretlerle itiraz kurulu tarafından karara bağlanan ücretler arasında önemli farklılıklar bulunması(Kutal, 1969:215), aynı işkolunda yapılan çeşitli işlerin özelliklerine göre farklı asgari ücretler tespit edilmesi(Kutal, 1969:216) olarak belirtebiliriz.

Türkiye’de 1951-1967 döneminde asgari ücretin belirlenmesinde bölgesel farklılıkların dikkate alınmasını teorik çerçevede pozitif bir gelişme olarak görmek gerekir. Fakat bu dönemde bölgesel asgari ücret sistemi başarılı bir şekilde uygulamaya konulamamıştır. Aksine yerel asgari ücret komisyonları arasında koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle benzer özelliklere sahip bölgeler itibariyle farklı düzeylerde

asgari ücret seviyeleri ortaya çıkmıştır. Bu yönüyle adaletsiz ve hoş olmayan uygulamalar ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerden dolayı Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulaması bu dönemde başarısızlıkla sonuçlanmıştır diyebiliriz. Bu olumsuzluklar ise o dönemdeki kanun koyucuyu merkezi ve ulusal düzeyde tek düzeyde bir asgari ücret tespit mekanizmasına doğru yöneltmiştir.

Türkiye bölgesel asgari ücret uygulamasını 1951-1967 yılları arasında uygulamasına ve başarısızlıkla yönetmesine rağmen günümüz ekonomik ve sosyal koşulları altında çeşitli dönemlerde iktidar partisine, ulusal kurum ve kuruluşlarca ve çeşitli uluslararası kuruluşlarca hazırlanan raporlarda özellikle cari asgari ücret seviyesinin yüksek seviyede olması nedeniyle Türkiye’nin bölgesel asgari ücret uygulamasına geçmesi gerektiği dile getirilmektedir. Türkiye’nin bölgesel asgari ücret sistemine geçmesi ile büyüme oranının artacağı yönünde öngörülerde bulunmaktadır. Bu kapsamda da, bölgesel asgari ücret uygulaması Türkiye’de çeşitli dönemlerde gündem konusu yapılmaktadır.

2.2. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMA TAVSİYELERİ

Türkiye’de asgari ücret seviyelerinin yüksekliği ile ilgili olarak bir kısım uluslararası ve ulusal düzeydeki kuruluşlarca çeşitli tavsiyelerde bulunulmakla birlikte özellikle Türkiye’nin bölgesel bazda belirlenecek asgari ücret sistemine geçmesine dair raporlar ve çalışmalar sunulmaktadır. Bu öneriler genel olarak, uluslararası kuruluşlarca ve ulusal düzeydeki kuruluşlarca verilen tavsiyeler olmak üzere bu çalışmada ele alınmıştır.

2.2.1. Uluslararası Kuruluşlarca Verilen Tavsiyeler

2.2.1.1. Avrupa Birliği

Türkiye’de 2000’li yıllarda yaşanan finansal krizler sonrasında çözüm olarak sunulan yapısal reformlara ilişkin ekonomi politikaları bölgesel politikaların belirlenmesi için olumlu katkı yaratmıştır. Buna ilaveten aynı dönemde AB’ye üyelik için gerekli olan entegrasyon ve uyum sürecinin başlatılması Türkiye’yi AB bölgesel politikalarına uyumu içeren bir çok yükümlülük altına sokmuştur. Bu yükümlülükler sonrasında Türkiye

özellikle AB sistemine uygun olacak şekilde hem politika yapımında ve hem de istatistiklerin üretilmesinde bölgesel yapılanma ile bölgesel planlamanın gerçekleştirilmesine dair çalışmalar izlemek zorunda kalmıştır(Çoşkun, 2004: 6'dan akt. Akan ve Arslan, 2008:109).

Bu nedenle AB'ye uyum süresinde ve AB ile ekonomik ve sosyal işbirliği anlamında Türkiye'de bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için yapılacak bölgesel planlamalarda kullanılacak ve değerlendirilecek bölgesel verilerin başında merkezi asgari ücretin bölgelerde ne anlam ifade ettiği ve ne olması gerektiği gelmektedir.

2.2.1.2. Uluslararası Para Fonu

Türkiye için IMF bölgesel asgari ücret uygulamasına sıcak bakmaktadır. IMF Türkiye'deki asgari ücret seviyelerini yüksek bularak Türk ekonomisinin bu sebeple kayıtdışı istihdam ile karşı karşıya kaldığını belirtmektedir. IMF 2005 yılından beri bu kayıtdışılık sorunu ile mücadele için Türkiye'nin bölgesel asgari ücret uygulamasına geçmesini önermektedir(Yükseler, 2015:10).

IMF Avrupa Bölümü'nden Kevin Fletcher tarafından 26 Temmuz 2007 tarihinde hazırlanan "IMF Survey-Unlocking Turkey's Labor Potential" başlıklı haberde, Türkiye'nin uzun dönemli büyümesinin anahtarının işgücü piyasasında yapılacak yapısal reformlar olduğu bu kapsamda da Türkiye'nin sahip olduğu sert işgücü piyasası düzenlemelerini esnekletirmesi ve bölgelere göre asgari ücret uygulamasına geçmesi önerilmektedir(Fletcher, 2007).

IMF Türkiye'nin de yer aldığı Central, Eastern and Southeastern Europe (CESEE)¹ ülkeleri için 2016 yılında seçilmiş konu olarak yayınladığı "Cross-Country Report On Minimum Wages" isimli raporunda değindiği üzere, bir ülke ekonomisinin bütünü için uygun bir asgari ücret seviyesi belirlemenin neredeyse mümkün olmadığını ayrıca çoğu işçi için uygun olan asgari ücret seviyesinin aynı ülkenin yoksul bölgelerinde yaşayan vasıfsız işçiler ile tecrübesiz gençler için zarar verici olabileceğini belirtmektedir. Bu nedenle birçok ülkenin farklılaştırılmış asgari ücret sistemini kurduğunu, örneğin

¹ "CESEE" refers to the following countries: Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Kosovo, Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Poland, Romania, Russia, Serbia, Slovak Republic, Slovenia, Turkey, and Ukraine.

Almanya'nın çıraklar için, Birleşik Krallık'ın ise gençler için farklılaştırılmış asgari ücret uyguladığına yer vermektedir. Öneri olarak ise birkaç ülke haricinde genel olarak tek ulusal asgari ücret sistemini uygulayan CESEE ülkelerinin şartlara göre asgari ücret seviyesini farklılaştırmasını önermektedir(International Monetary Fund [IMF], 2016a:26).

IMF 04 Kasım 2016 tarihinde Türkiye ile ilgili olarak yaptığı değerlendirmelerde Türkiye'de işgücü maliyetlerinin bölgesel ekonomik gelişmelerle uyumlu bir şekilde farklılaştırılması gerektiğine vurgu yapmaktadır(IMF, 2016b). IMF'in bu önerisi ise bölgelere göre belirlenecek asgari ücreti işaret etmektedir(Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu [DİSK], 2016:2).

2.2.1.3. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı

OECD'nin Türkiye 2004 Ekonomi Araştırması Raporu'nda değerlendirdiği üzere, Türkiye'de yüksek işsizliğin olması ve yoksul bölgelerde yaşam maliyetlerinin farklı olması nedeniyle vasıfsız işgücünün istihdamının artırılması için asgari ücretin bölgesel olarak farklılaştırılması gerektiği önerilmektedir(Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2004:16,157)

2008 yılı OECD Türkiye raporunda ulusal düzeydeki sistemden bölgesel düzeydeki asgari ücret sistemine geçilmesi gerektiği ifade edilmektedir(Yükseler, 2015:10).

OECD'nin Türkiye 2010 Ekonomi Araştırması Raporu'nda değerlendirdiği üzere, Türkiye'de daha az gelişmiş bölgelerde ortalama verimliliğin ve yaşam maliyetlerinin kentsel bölgeler ile kıyaslandığında daha düşük olduğu bunun ise Doğu ve Batı bölgelerinde gerçek asgari ücret konusunda çok büyük bir farklılık yarattığı belirtilmekte olup Türkiye'nin bölgesel verimlilik farklılıkları nedeniyle asgari ücreti bölgelere göre farklılaştırmasını tavsiye etmektedir(OECD, 2010:118,131).

OECD'nin Türkiye 2012 Ekonomi Araştırması Raporu'nda değerlendirdiği üzere, Türkiye'de kayıhçi sektörde istihdamı artırılmasını desteklemek için çözüm önerisi olarak asgari ücretin merkezileştirilmesi yönteminin terk edilerek bölgesel yaşam maliyetlerine ve verimliğe göre bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi önerilmektedir. Fakat Türkiye'de işçi sendikaların asgari ücretin bölgelere göre farklılaştırılması konusunda karşı

bir duruşunun olduğunu yine işgücü piyasasındaki esnekleşmeyi sağlayacak yapısal reformlarda uzlaşma eksikliğinin olması nedeniyle bölgelere göre asgari ücret uygulaması gibi esnekleşme uygulamalarında bir kısım zorlukların olduğunu da belirtmektedir(OECD, 2012: 8,30,42,91).

OECD'nin Türkiye 2014 Ekonomi Araştırması Raporu'nda değerlendirdiği üzere, Türkiye'de kayıtdışılık oranlarında bölgelerarası büyük farklılıklar olduğunu bu farklılığın ise becerilerde, verimlilikte ve yaşam maliyetlerindeki farklılıklar ile bağlantılı olduğunu bu nedenle asgari ücretin bölgesel koşullara göre belirlenmesi gerektiğini böylece vasıfsız işgücünün kayıtçı çalışmasının sağlanabileceğinin vurgulandığı anlaşılmaktadır(OECD, 2014:31,105). OECD daha düşük asgari ücretin ise, kayıtçı çalıştıran işverenleri kayıtdışı çalıştıran işverenler ve uluslararası rakipler karşısında daha fazla vasıfsız işçi çalıştırma açısından olumlu bir şekilde teşvik edeceğini öngörmektedir. Ayrıca Türkiye'nin geçmişte bölgesel asgari ücreti uyguladığını ama başarısızlıkla sonuçlandığı için terk ettiğini buna rağmen hala ulusal asgari ücreti bölgesel şartlara uygun hale getirmek için kabul edilebilir yolların olduğunu belirtmektedir(OECD, 2014:105). Bu nedenle OECD Türkiye için büyümenin desteklenmesinde gerekli olan yapısal reformlar arasında asgari ücretin bölgesel şartlara göre farklılaştırılmasını önermektedir(OECD, 2014:108).

OECD'nin Türkiye 2016 Ekonomi Araştırması Raporu'nda değerlendirdiği üzere, OECD'nin gelir dağılımı verilerinden elde ettiği bilgiye göre Türkiye'de bölgesel farklılıkların fazla olduğunu, örneğin nüfusun %20'sinin yaşadığı ve yaşam maliyetlerinin yüksek olduğu İstanbul'daki ortalama hane halkı gelirin Güneydoğu Anadolu bölgesinden yaklaşık 3 kat yüksek olduğunu ayrıca İstanbul'daki insanların %5'nden daha azının ulusal ortalama gelirden daha az bir gelire yaşadığını, Güneydoğu Anadolu bölgesindeki bazı bölgelerde ise bu oranın %50 olduğunu göstermektedir(OECD, 2016:10). Bu nedenle OECD Türkiye için asgari ücret ile ilgili son dönemlerde yaşanan artışların sınırlandırılmasını ve asgari ücret düzenlemesinin hükümet, işveren ve işçi temsilcilerinin görüşleri ile bölgesel düzeyde belirlenmesi için desteklemesini önermekte olup asgari ücret konusunda Türkiye'de meydana gelen değişiklikleri tavsiyeleri bağlamında Türkiye için hazırladığı raporlarda takip etmektedir(OECD, 2016:46).

OECD'nin Türkiye ile ilgili raporlarına baktığımızda bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi ile birlikte bölgesel bazda işgücü piyasası sorunlarının en aza ineceği böylece ekonominin daha yüksek oranlarda büyüme göstereceği beklenmektedir.

2.2.2. Ulusal Kuruluşlarca Verilen Tavsiyeler

2.2.2.1. Ulusal İstihdam Stratejisi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi amacıyla UİS hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamıştır(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇSGB], 2012:1-22).

UİS hazırlık çalışmaları daha tamamlanmadan ve sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlanmadan 2010 yılında bu stratejinin gereği olan yasa değişiklikleri ile ilgili hazırlıklar başlatılmıştır. 2010 yılında ÇSGB tarafından hazırlanan ama kamuoyuna açıklanmayan bu taslağa göre yapılacak kanuni değişiklikler arasında 4857 sayılı İş Kanunu'nun asgari ücret başlıklı 39. maddesine ulusal düzeyde belirlenecek asgari ücretin %20'si ile sınırlı olmak üzere altında ve üzerinde bölgesel asgari ücretin belirlenebileceği düzenlemesi de yer almıştır(Çelik, 2010).

2012 yılının Şubat ayında UİS Taslağı (2012-2023) adlı belge sosyal taraflara sunulmuştur. 2012 yılında paylaşılan bu taslakta ise asgari ücretin bölgeselleştirilmesi hedefine doğrudan yer verilmemiştir(Çelik, 2012:28). Ancak 2012 yılında paylaşılan UİS Taslağı (2012-2023) adlı belgede mevcut duruma ilişkin yapılan tespitlerde, Türkiye'de iller ve bölgeler arasında işgücüne katılım ve işsizlik oranlarının önemli oranda farklılıklar gösterdiği bu nedenle de işgücü piyasasına ilişkin politikaların bölgesel farklılıklar dikkate alınarak belirlenmesi için yerel istihdam politikalarının geliştirilmesi gerektiğine yer verildiği görülmektedir(ÇSGB, 2012:8). Yine UİS Taslağı (2012-2023) adlı belgede belirlenen politikalar arasında "Ekonomik koşullara uygun olarak asgari ücretle ilgili düzenlemeler yapılacaktır." ibaresine yer verildiği görülmektedir(ÇSGB, 2012:25). Bu ifadenin ise, bölgesel asgari ücrete kapı aralayacak bir ifade olduğu çok açıktır(Çelik, 2012:28).

Nitekim 30 Mayıs 2014 tarihli ve 29015 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan UİS (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2015) adlı strateji yayınlanmış olup Türkiye için istihdam açısından bir ilk olan bu stratejide de işgücü piyasası ile ilgili politika olarak “Ekonomik koşullara uygun olarak asgari ücretle ilgili düzenlemeler yapılacaktır.” ibaresine yer verildiği görülmektedir(ÇSGB, 2013:31). Böylece strateji metninden bölgesel asgari ücret kelimeleri çıkarılmıştır. Ancak ekonomik koşullara uygun asgari ücret ibaresine yer verilerek dolaylı olarak bölgesel asgari ücrete göz kırpılmıştır.

UİS’nin gelişimine baktığımızda, ilk başlarda bölgelere göre belirlenen asgari ücret sistemi Türkiye için bölgelerarası farklılıkların giderilmesinde hedef bir politika olarak düşünülmüştür. Daha sonrasında ise bölgesel asgari ücret uygulaması işçi eksenli sivil toplum kuruluşlarınca sunulan bir takım kaygılar nedeniyle şu an için vazgeçilmiş bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yaşanan ekonomik gelişmeler neticesinde gelecekte tekrar gündeme geleceğine dair işaretler de yok değildir.

2.2.2.2. Onucu Kalkınma Planı

30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127’nci Birleşiminde onayladığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)’de, “kalkınma hedeflerine tam olarak ulaşılabilmesi, kalkınmanın sürdürülebilir olması ve refahın yaygınlaştırılması, insanların buldukları mekânlarda yaşam kalitesinin ve yaşanabilirlik standartlarının çevreye duyarlı bir şekilde yükseltilmesi halinde mümkün olacaktır. Bu çerçevede şehirlerin ve kırsal alanların kendine özgü koşul ve niteliklerine göre daha iyi iş fırsatlarını ve yaşam ortamlarını sunabilir hale gelmesi OKP’nin temel amaçları arasındadır. Bu doğrultuda ülke genelinde sosyal ve ekonomik uyumun güçlendirilmesi ve topyekûn kalkınmanın sağlanması için bölgesel gelişmişlik farkları azaltılacak, bölge ve şehirlerin potansiyelleri değerlendirilerek ve ekonomik tabanları genişletilerek rekabet güçleri geliştirilecektir. Yerleşimlerde temel yaşam kalitesi standartları oluşturulacak, düşük gelirli bölge ve şehirler başta olmak üzere ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısı iyileştirilerek piyasalara ve kamu hizmetlerine erişim kolaylaştırılacaktır. Gelişmiş bölge ve şehirlerin küresel ekonomiyle bütünleşmesi güçlendirilecektir.” değerlendirmelerine yer verildiği görülmektedir(Kalkınma Bakanlığı, 2013: 28). Yine OKP (2014-2018)’de, “bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam

imkânları geliştirilmeye devam edilecektir.” değerlendirmesine yer verildiği görülmektedir(Kalkınma Bakanlığı, 2013:47).

OKP (2014-2018) incelendiğinde, bölgesel asgari ücret ile ilgili doğrudan bir politika önerisi olmadığı anlaşılmalı birlikte bölgelerin sahip oldukları dinamiklere göre istihdam politikaları belirlemenin büyüme için önemli olacağı vurgulandığı anlaşılmaktadır. Bölgesel dinamiklere göre istihdam politikaları belirlemenin içerisinde bölgesel asgari ücret fikri de vardır denilebilir.

2.3. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRETE YÖNELİK UYGULAMA STRATEJİLERİ

Türkiye’de bölgesel asgari ücretin uygulanmasına dair tavsiyeler dışında ASO, İTO ve İstanbul Üniversitesi ŞPUAM tarafından yayınlanan raporlarda bölgesel asgari ücret sisteminin nasıl bir yöntem ya da sınıflama ile uygulanabileceği öngörülmüştür. Çalışmamızda bu üç raporu ulusal kuruluşlar tarafından verilen tavsiyeler olarak ele almaktansa raporların içeriğinde Türkiye’de asgari ücretin nasıl ve hangi seviyelerde uygulanabileceğine dair yöntemler belirtilmesi nedeniyle uygulama stratejileri başlığı altında ele almanın daha faydalı olacağı düşünülmüştür.

2.3.1. Ankara Sanayi Odası Stratejisi

ASO tarafından 2005 yılı Haziran ayında “İşsizlik ve Bölgesel Gelir Dağılımı Eşitsizliğiyle Mücadele İçin Yerel Asgari Ücret Uygulaması” adlı rapor yayınlanmıştır. Bu raporda Türkiye’nin yerel asgari ücret uygulamasına geçmesinin artık bir ihtiyaç olduğunun altı çizilmiştir. Türkiye’de asgari ücret seviyesinin uluslararası rekabet koşullarında Türkiye’nin rakibi konumundaki ülkelerle kıyaslandığında yüksek olduğuna vurgu yapılmıştır. Ayrıca Türkiye’de iller arasındaki gelir dağılımındaki dengesizliğin varlığı asgari ücretin satın alma gücünün iller arasında farklılaşmasına neden olduğuna değinilmiştir. Örneğin İstanbul, Ankara, İzmir gibi iller için düşük tutar olarak görülebilecek bir asgari ücret seviyesinin kişi başına gelirin ülke ortalamasının altında olan iller için ise yüksek olarak kabul edilebileceği belirtilmiştir. Türkiye’de istihdamın daha fazla artırabilmesi amacıyla alınacak kararların başında çoğu ülkede uygulanan yerel asgari ücret uygulamasının geldiği belirtilmiştir(Ankara Sanayi Odası [ASO], 2005:4).

Diğer taraftan bu raporda, Türkiye’de ulusal düzeyde asgari ücretin hem gelişmiş hem az gelişmiş illerde uygulamasının asgari ücretin kişi başına gelir düzeyine göre oranı itibariyle farklılıklara yol açtığı belirtilmiştir. Örneğin 2001 yılında yıllık net asgari ücretin 929,50 dolar olduğu, kişi başına yıllık gelirin ise Kocaeli’de 6.165 dolar, Ağrı’da ise 568 dolar olduğu, bu verilere göre de Kocaeli’de yıllık net asgari ücretin yıllık kişi başına düşen gelirin yüzde %15’ne denk geldiği, Ağrı’da ise bu oranın %164 olduğu vurgulanmıştır(ASO, 2005:5).

Yine bu raporda, illere göre kişi başı tüketim harcamalarının da bölgelerarası gelir dağılımındaki dengesizliği yansıtmakta olduğuna değinilmiş ve örnek olarak ise 2003 yılı Devlet İstatistik Enstitüsü verileri kullanılarak kişi başı aylık ortalama tüketim harcamasının İstanbul’da 319 TL, Ankara’da 252 TL, İzmir’de 242 TL, Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan’da 110 TL, Van, Muş, Bitlis, Hakkari’de ise 82 TL olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle kişi başına ortalama tüketim harcaması verilerine göre asgari ücretin kişi başına gelirin düşük olduğu illerde ne kadar önemli olduğuna değinilmiştir. Türkiye’de asgari ücretin işverenler açısından yüksek, gelişmiş bölgelerde yaşayan işçiler açısından ise düşük olduğu gösterilmeye çalışılmıştır(ASO, 2005:23).

ASO 2005 yılında yayınladığı bu raporunda, Türkiye’de illerde veya bölgelerde var olan gelir farklılıklarını rekabet yönünden avantajlı hale getirecek politika olarak bölgesel asgari ücret uygulamasını önermiştir(ASO, 2005:8). ASO Türkiye’ye bölgesel asgari ücret uygulamasına geçmesini önerirken aynı zamanda bölgesel asgari ücret uygulamasına dair stratejiyi de bu raporunda belirtmiştir.

Bölgesel asgari ücret uygulamasının yapılabilmesi için Türkiye’nin sosyal ve ekonomik verilere göre genel olarak 81 ili kapsayacak şekilde Birinci Bölge, İkinci Bölge ve Üçüncü Bölge olmak üzere üç bölgeye sınıflanabileceği raporda önerilmiştir(ASO, 2005:6).

Birinci Bölge sınıflamasına göre, öncelikle bölgesel asgari ücret uygulamasını uygulayabilmek için sosyal ve ekonomik veriler açısından sıralamada en altta olan 19 ilin belirlenmesi gerektiği sonrasında ise 2005 yılı rakamlarına göre 16 yaşından büyükler için yaklaşık net 350 TL ulusal asgari ücret rakamına göre daha düşük düzeyde olacak şekilde asgari ücretin bu 19 ilde net 250 TL olarak belirlenmesi önerilmiştir. Bununla birlikte bu

illerde izleme yapabilmek ve kayıtlı istihdamı teşvik edebilmek için vergi ve sigorta prim oranlarının %1'e düşürülmesi gerektiği akabinde ise 10 yıl süreyle bölgesel asgari ücret uygulaması yapılabileceği öngörülmüştür.

İkinci Bölge sınıflamasına göre, sosyal ve ekonomik veriler açısından sıralamada birinci bölgede yer alan en alttaki 19 ilin dışında ancak teşvik kapsamında olan 30 ilin daha belirlenmesi gerektiği sonrasında ise asgari ücretin bu illerde aynen 2005 yılı rakamlarına göre 16 yaşından büyükler için yaklaşık net 350 TL ulusal asgari ücret rakamının uygulanması önerilmiştir. Bununla birlikte bu illerde izleme yapabilmek ve kayıtlı istihdamı teşvik edebilmek için vergi ve sigorta prim oranlarının %1'e düşürülmesi gerektiği akabinde ise 5 yıl süreyle bölgesel asgari ücret uygulaması yapılabileceği öngörülmüştür.

Üçüncü Bölge sınıflamasına göre, teşvik kapsamına alınamayan ve sosyal ve ekonomik gelişme açısından Türkiye ortalamasının üzerindeki illerin belirlenerek bu illerde asgari ücretin aynen kalabileceği önerilmiştir. Bununla birlikte bu illerde izleme yapabilmek ve kayıtlı istihdamı teşvik edebilmek için vergi ve sigorta prim oranlarının düşürülmesi ile bölgesel asgari ücret uygulaması yapılabileceği öngörülmüştür.

Belirlenen birinci ve ikinci bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin üçüncü bölgeye yaklaşması durumunda ise yerel ücret uygulamasına 5 veya 10 yıl sürelerle daha devam edilebileceği önerilmiştir. Yine mevcut asgari ücretlilerin haklarının ise aynen korunması gerektiği de belirtilmiştir.

ASO tarafından yayınlanan bu raporda bölgesel asgari ücret uygulaması için Türkiye'de gelişmişlik derecesi ile teşvik kapsamında olmasına göre en az seviyeden en çok seviyeye doğru illerin üç ayrı bölge olarak değerlendirmeye alınarak en az gelişmişlik derecesine sahip bölge kapsamında olan illerde ulusal asgari ücretin daha aşağı seviyesinde, orta ve ileri seviyede olan illerde ise ulusal asgari ücret düzeyinde bölgesel asgari ücret uygulamasının belirlenebileceği öngörülmüştür.

2.3.2. İstanbul Ticaret Odası Stratejisi

Doç. Dr. Tekin AKGEYİK tarafından hazırlanan “Asgari Ücrette Esnek Modelleme: Bölgesel Asgari Ücret Yaklaşımı” adlı rapor İTO tarafından 2007 yılında yayınlamıştır. Bu raporda bölgesel asgari ücret ve uygulaması ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

ASO tarafından yayınlanan çalışmadan yaklaşık iki yıl sonra bölgesel asgari ücret konusunda İTO tarafından yayınlanan bu çalışma dikkat çekmektedir.

Bu raporda ise, bölgesel asgari ücret yaklaşımının Türkiye’de işgücü piyasasını etkileyeceği, bölgesel gelişmeyi tetikleyeceği ve yapılacak yatırımların dağılımını yeniden şekillendireceği görüşü savunulmuş ve bölgesel olarak belirlenecek yeni bir asgari ücret modellemesi yapılmıştır.

Türkiye için bu raporda önerilen bölgesel asgari ücret modeli için ilk önce bölge kavramının tanımı yapılarak asgari ücretin farklılaştırılacağı alanların saptanması gerektiği belirtilmiştir. Ancak burada bölge kavramının aynı coğrafi özellikte yerler olarak değil de ekonomik ve sosyal gelişme düzeyleri açısından benzer olan illerin gruplandırılması ya da sınıflandırılması ve bir istatistiki tablo olarak tanımlanması gerektiğinin altı çizilmiştir(Akgeyik, 2007:102).

Çalışmada bölgesel bazda sınıflandırmanın nasıl yapılacağı konusunda ise, Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) 2003 yılında 58 ekonomik ve sosyal değişkenden yararlanarak yaptığı sınıflamanın kullanılabilceği belirtilmiştir. Ayrıca DPT’nin sınıflandırmada kullandığı 58 kriteri ekonomik ve sosyal olmak üzere iki ana gruba ayırarak ekonomik değişkenleri 4 temel grupta, sosyal değişkenleri ise 6 temel grupta sınıflandırdığından bahsedilmiştir.

Ekonomik değişkenlerin; imalat sanayi değişkenleri(işyeri sayısı, tüketilen enerji miktarı katma değer üretimi vb), inşaat değişkenleri(daire sayısı, borulu su tesisatı bulunan daire oranı vb), tarım değişkenleri(tarımsal ve hayvansal üretim değerleri vb) ve mali değişkenler(gelir seviyesi, sermaye birikimi, ithalat ve ihracat miktarı, bankacılık göstergeleri vb) şeklinde 4 alt başlığa ayrıldığı belirtilmiştir.

Sosyal değişkenlerin ise; demografik değişkenler(toplam nüfus, doğurganlık oranı vb), istihdam değişkenleri(ücretli çalışan sayısı, çalışan kadın sayısı vb), eğitim değişkenleri(okur yazarlık oranı okullaşma oranı), sağlık değişkenleri(doktor sayısı, bebek ölüm oranı vb), alt yapı değişkenleri(asfaltlı yol oranı, içme suyuna sahip oranı vb) ve diğer refah değişkenleri(otomobil sayısı, elektrik kullanımı vb) şeklinde 6 alt başlığa ayrıldığı belirtilmiştir.

DPT tarafından söz konusu 58 ekonomik ve sosyal göstergenin esas alınarak Türkiye’de 81 ilin 5 ana bölge grubu olarak betimlendiği bu sınıflandırmada birinci bölgeden beşince bölgeye doğru gidildiğinde ekonomik ve sosyal gelişmenin azaldığı görülmektedir. Nitekim birinci bölge sınıflanmasında İstanbul, Ankara, İzmir gibi iller bulunurken beşinci bölge sınıflamasında ise Ağrı, Ardahan, Batman gibi illerin bulunduğu görülmektedir(Akgeyik, 2007:103). Aşağıdaki çizelgede DPT tarafından oluşturulan söz konusu bölge grupları ve iller belirtilmektedir.

Çizelge 2.1. Bölge grupları

1. Bölge	2. Bölge	3. Bölge	4. Bölge	5. Bölge
Ankara	Adana	Afyon	Adıyaman	Ağrı
Bursa	Antalya	Amasya	Aksaray	Ardahan
İstanbul	Aydın	Artvin	Bartın	Batman
İzmir	Balıkesir	Burdur	Çankırı	Bayburt
Kocaeli	Bilecik	Çorum	Diyarbakır	Bingöl
	Bolu	Düzce	Erzincan	Bitlis
	Çanakkale	Elazığ	Erzurum	Gümüşhane
	Denizli	Hatay	Giresun	Hakkari
	Edirne	Isparta	Kahramanmaraş	İğdir
	Eskişehir	Karabük	Kastamonu	Kars
	Gaziantep	Karaman	Kilis	Mardin
	Kayseri	Kırıkkale	Niğde	Muş
	Kırklareli	Kırşehir	Ordu	Siirt
	Manisa	Konya	Osmaniye	Şanlıurfa
	Mersin	Kütahya	Sinop	Şırnak
	Muğla	Malatya	Sivas	Van
	Sakarya	Nevşehir	Tokat	
	Tekirdağ	Rize	Tunceli	
	Yalova	Samsun	Yozgat	
	Zonguldak	Trabzon		
		Uşak		

Kaynak:(DPT; 2003:71'den akt. Akgeyik, 2007:103)

Diğer taraftan İTO tarafından yayınlanan bu raporda bölge grupları kavramı ya da sınıflandırması bu şekilde yapıldıktan sonra bölgeler için yayınlanan milli gelir, harcama düzeyi, fiyat endeksleri ve ödeme gücü kapasitesi gibi rasyolara göre daha gerçekçi, adil,

uygulanabilir bölgesel asgari ücret seviyelerinin belirlenebileceği öngörülmüştür(Akgeyik, 2007:106-113). Ayrıca İTO tarafından yayınlanan bu raporda bölgesel asgari ücret seviyelerinin ne olması gerektiği ile de ilgilenilmiştir. Bunun için, bölgesel paritelerin belirlenmesi sürecinde Türkiye'nin 1969-1972 yılında saptadığı bölgesel asgari ücret seviyeleri baz alınarak uygulanacak pariteler model kapsamında kullanılmıştır(Akgeyik, 2007:115).

Çizelge 2.2. Bölgesel pariteler

Bölgeler	Pariteler (I.Senaryo)	Pariteler (II. Senaryo)	Pariteler (III. Senaryo)
I. Bölge	1,00	1,21	1,14
II. Bölge	0,91	1,10	1,03
III. Bölge	0,88	1,06	1,00
IV. Bölge	0,85	1,03	0,97
V. Bölge	0,83	1,00	0,94

Kaynak:(Akgeyik, 2007:116)

Araştırmada üçlü bir projeksiyon hedefiyle pariteler üç farklı senaryo için ayrı ayrı belirlenmiştir. Birinci senaryoda ideal düzey birinci bölge, ikinci senaryoda ideal düzey beşinci bölge ve üçüncü senaryoda ideal düzey üçüncü bölge olduğu varsayımıyla diğer bölgelere göre projeksiyonlar yapılmıştır(Akgeyik, 2007:116-120).

Çizelge 2.3. Bölgesel asgari ücretler (I.,II.,III. Senaryolar)

Bölgeler	Paritelere Göre Bölgesel Asgari Ücret (I. Senaryo)	Paritelere Göre Bölgesel Asgari Ücret (II. Senaryo)	Paritelere Göre Bölgesel Asgari Ücret (III. Senaryo)
I. Bölge	531,00 TL	642,30 TL	603,40 TL
II. Bölge	484,40 TL	582,40 TL	547,10 TL
III. Bölge	467,30 TL	565,30 TL	531,00 TL
IV. Bölge	453,10 TL	548,10 TL	514,90 TL
V. Bölge	439,00 TL	531,00 TL	498,80 TL

Not: Rakamlar 2006 yılı asgari ücret rakamı(531,00 TL) baz alınarak paritelere göre belirlenmiştir.

Kaynak:(Akgeyik, 2007:117-120'den derlenmiştir)

Çizelge 2.4. Kaitz endeksi(I.,II.,III. senaryolar)

Bölgeler	Mevcut Rasyo (%)	I. Senaryo Sonrası Bölgesel Rasyo (%)	II. Senaryo Sonrası Bölgesel Rasyo (%)	III. Senaryo Sonrası Bölgesel Rasyo (%)
I. Bölge	37,32	37,32	45,14	42,40
II. Bölge	38,45	34,86	42,17	39,62
III. Bölge	45,00	39,60	47,91	45,00
IV. Bölge	46,05	39,30	47,54	44,66
V. Bölge	60,89	50,34	60,89	57,20

Kaynak:(Akgeyik, 2007:117-120'den derlenmiştir)

Birinci Senaryoda, birinci(I.) bölge ideal pariteye sahip il grubu olarak tayin edilmiştir. Diğer bölgelerin pariteleri ise buna göre belirlenmiştir. Bu senaryoda en gelişmiş bölge(I.) ile en az gelişmiş bölge(V.) arasındaki ücretteki oransal fark %21'e ulaşmıştır. Projeksiyona göre mevcut asgari ücret rakamının birinci bölge için baz alınması halinde bölgesel asgari ücretin ortalama asgari ücretler ile ilişkisi analiz edildiğinde asgari ücrete ilişkin ücret maliyetinin giderek belirgin ölçüde gerilediği belirtilmiştir.

İkinci Senaryoda, beşinci(V.) bölge ideal pariteye sahip il grubu olarak tayin edilerek diğer bölgelerin pariteleri buna göre belirlenmiştir. Bu senaryoda en gelişmiş bölge(I.) ile en az gelişmiş bölge(V.) arasındaki ücretteki oransal fark %21'e ulaşmıştır. Projeksiyona göre mevcut asgari ücret rakamının beşinci bölge için baz alınması halinde bölgesel asgari ücretin ortalama asgari ücretler ile ilişkisi analiz edildiğinde oranların birinci senaryodakine göre yükseldiği, yani birinci senaryoya göre işgücü maliyetlerinin daha da yükseldiği belirtilmiştir.

Üçüncü Senaryoda, üçüncü(III.) bölge ideal pariteye sahip il grubu olarak tayin edilerek diğer bölgelerin pariteleri buna göre belirlenmiştir. Bu senaryoda en gelişmiş bölge(I.) ile en az gelişmiş bölge(V.) arasındaki ücretteki oransal fark %20'e ulaşmıştır. Projeksiyona göre mevcut asgari ücret rakamının birinci bölge için baz alınması halinde bölgesel asgari ücretin ortalama asgari ücretler ile ilişkisi analiz edildiğinde asgari ücrete ilişkin ücret maliyetinin giderek belirgin ölçüde gerilediği belirtilmiştir. Projeksiyona göre mevcut asgari ücret rakamının üçüncü bölge için baz alınması halinde bölgesel asgari ücretin ortalama asgari ücretler ile ilişkisi analiz edildiğinde oranların birinci senaryoya göre daha yüksek ancak ikinci senaryoya göre ise daha düşük oranların söz konusu olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca çalışmada önerilen modelde asgari ücretin belirlenmesi sırasında sosyal tarafların doğrudan katılımcı bir sorumluluk almaları öngörülmüş olup, bunun yanı sıra modelde sürekliliği ve daha geniş sorumlulukları olan, proaktif çalışacak, işçi ve işveren temsilcileri ile akademisyenlerden oluşacak, asgari ücret konusunda hükümeti bilgilendirici, kamuoyunu aydınlatıcı, sosyal diyalog çerçevesinde asgari ücret konusundaki beklentileri saptayacak bağımsız olarak çalışacak ulusal asgari ücret komisyonu gibi bir komisyonun oluşturulması gerektiği de öngörülmüştür(Akgeyik, 2007:104,105).

2.3.3. İstanbul Üniversitesi Şehir Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi Stratejisi

Prof. Dr. Murat Şeker, Dr. Hakan BEKTAŞ ve Araştırma Görevlisi Ezgim YAVUZ tarafından hazırlanan “Bölgesel Asgari Ücret Düşünülebilir Mi?” başlıklı çalışma 2019 yılında İstanbul Üniversitesi ŞPUAM tarafından şehir araştırma notu olarak yayınlanmıştır.

Bu çalışmada bölgesel asgari ücret uygulamasına ilişkin Türkiye’de bölge ve il düzeyinde yapılmış bir analizin sonuçlarına yer verilmiştir. Öncelikle çalışma kapsamında bölgesel farklılığı temsil eden örneğin kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla, kişi başına düşen vergi tahsilatı, tüketici fiyat endeksi, satın alma gücü paritesi, konut satış ve kira bedelleri gibi şehrin ekonomik kapasitesi ve yaşam maliyeti gibi değişken listesi oluşturularak bu değişkenlerin incelendiğinden bahsedilmiştir. Bu aşamada söz konusu değişkenlere ait verilerin İstatistikî Bölge Birimleri 2. Düzey Sınıflanmasında toplandığı belirtilmiştir. Diğer taraftan kümeleme analizi ile özelliklerine göre 26 bölgenin 5 kümede gruplandırıldığından bahsedilmiştir(Şeker, Bektaş ve Yavuz, 2019:4-5).

Çizelge 2.5. Kümeleme analizi sonucu

Grup	Bölge Kodu	Şehir
1.GRUP	TR10	İSTANBUL
2. GRUP	TR31	İZMİR
	TR51	ANKARA
	TR42	KOCAELİ, SAKARYA, DÜZCE, BOLU, YALOVA
	TR41	BURSA, ESKİŞEHİR, BİLECİK
3. GRUP	TR21	TEKİRDAĞ, EDİRNE, KIRKLARELİ
	TR32	AYDIN, DENİZLİ, MUĞLA
	TR22	BALIKESİR, ÇANAKKALE
	TR61	ANTALYA, ISPARTA, BURDUR
	TR52	KONYA, KARAMAN
4. GRUP	TR90	TRABZON, ORDU, GİRESUN, RİZE, ARTVİN, GÜMÜŞHANE
	TR62	ADANA, MERSİN
	TR81	ZONGULDAK, KARABÜK, BARTIN
	TR83	SAMSUN, TOKAT, ÇORUM, AMASYA
	TRA1	ERZURUM, ERZİNCAN, BAYBURT
	TR33	MANİSA, AFYONKARAHİSAR, KÜTAHYA, UŞAK
	TR82	KASTAMONU, ÇANKIRI, SİNOP
	TRC1	GAZİANTEP, ADIYAMAN, KİLİS
	TRB1	MALATYA, ELAZIĞ, BİNGÖL, TUNCELİ
	TR72	KAYSERİ, SİVAS, YOZGAT
	TR71	KIRIKKALE, AKSARAY, NİĞDE, NEVŞEHİR, KIRŞEHİR
	TR63	HATAY, KAHRAMANMARAŞ, OSMANİYE
	5. GRUP	TRC2
TRB2		VAN, MUŞ, BİTLİS, HAKKÂRİ
TRC3		MARDİN, BATMAN, ŞIRNAK, SİİRT
TRA2		AĞRI, KARS, İGDIR, ARDAHAN

Kaynak: (Şeker, Bektaş ve Yavuz, 2019:5)

Çizelge 2.5.'de Prof. Dr. Murat Şeker, Dr. Öğretim Üyesi Hakan BEKTAŞ ve Araştırma Görevlisi Ezgim YAVUZ tarafından yapılan kümeleme analizine göre Türkiye'de 26 bölgenin nasıl 5 grupta sınıflandırıldığı gösterilmiştir.

Çizelge 2.6. Önerilen net asgari ücret düzeyleri

Grup	Önerilen Net Asgari Ücret (TL)
1.Grup	2.454
2.Grup	2.253
3.Grup	2.165
4.Grup	2.101
5.Grup	2.020

Kaynak: (Şeker, Bektaş ve Yavuz, 2019:6)

Bu çalışmada oluşturulan söz konusu 5 grup için asgari ücret düzeylerinin hesaplanması amacıyla 2017 yılı bölgesel satın alma gücü paritesi verileri kullanılarak 5 grup için bölgesel satın alma gücü paritesi değerlerinin hesaplandığı belirtilmiştir. Buna göre 2019 yılı net asgari ücret rakamları baz alınarak oranlama yöntemiyle söz konusu hesaplanan net asgari ücretler Çizelge 2.6.'da gösterilmiştir. Çizelge 2.6.'da belirtildiği üzere çalışma sonucuna göre 1. grupta yer alan İstanbul ili için net asgari ücretin daha yüksek olarak 2.454 TL olarak belirlenmesi ancak 5. grupta yer alan Şanlıurfa, Van, Mardin ve Ağrı illeri için net asgari ücretin 2.020 TL olarak belirlenmesi önerilmiştir. Böylece bu güncel çalışmada Türkiye için bölgesel asgari ücret modeli fikrinin tartışılması gerektiği sonucuna varıldığı anlaşılmıştır.

2.4. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASINA DAİR GÖRÜŞLER ve TARTIŞMALAR

2.4.1. Lehte Olan Görüşler(İşveren Sendikaları)

AB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar ayrıca Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), ASO ve İTO gibi işveren dernekleri ile ticaret ve sanayi odaları Türkiye için bölgesel asgari ücret uygulamasına sıcak bakmaktadır. Bölgesel asgari ücret uygulanmasına dair lehte olanların görüşleri bir takım gerekçelere dayandırılmaktadır(Yükseler, 2015:10).

TÜSİAD tarafından 2010 yılında yayınlanan “Çalışma Hayatını Düzenleyen Yasaların, İşgücü Piyasasının İhtiyaçlarına Cevap Verecek Şekilde Ele Alınması” başlıklı raporda, UİS'nin 2012 yılı Şubat ayında paylaşılan taslağında yer alan birçok önerinin

benzer şekilde bulunduğu görülmektedir. Bu önerilerden birinin de “geçici bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmelidir” önerisi olduğu anlaşılmaktadır(Çelik, 2012:19,20).

ASO ve İTO ise zaten bölgesel asgari konusunda yayınladıkları ve az yukarıda değinilen çalışmaları ile bölgesel asgari ücrete sıcak bakmaktadır.

Türkiye’de bölgesel asgari ücretin uygulanmasına yönelik olumlu görüşleri incelediğimizde, aşağıdaki nedenlerin uygulamanın gerekçeleri olarak ifade edildiğini söyleyebiliriz(OECD, 2010:118,131; OECD, 2014: 31,105; Yükseler, 2015:10).

Türkiye yaşamsal maliyetler açısından bölgesel farklılıkların çok fazla olduğu, örneğin İstanbul’daki ev kiralari ile Hakkari’deki ev kiralariinin ciddi seviyelerde farklı olduğu bunun ise asgari ücretin satın alma gücünü bölgelerarası farklılaştırdığı belirtilmektedir. Bu nedenle bölgesel asgari ücret daha adaletli olacaktır.

Bölgeler itibariyle kişi başına gelir ve kişi başına tüketim harcamaları kıyaslandığında asgari ücretin gelişmiş bölgeler için düşük az gelişmiş bölgeler için yüksek seviyelerde belirlendiği görülmektedir. Bu ise haksız rekabet ortamını doğurmaktadır. Bölgesel asgari ücret bu haksız rekabeti azaltacaktır.

Az gelişmiş bölgelerde asgari ücretin daha düşük belirlenmesi ile bu bölgelere yapılacak yatırımlar artarak yeni iş imkânları ortaya çıkacaktır.

Az gelişmiş ülkelerde yeni yatırımların ve iş imkânlarının ortaya çıkması özellikle Güneydoğu bölgesinde terör sorununu ortadan kaldıracaktır.

Bölgesel farklılıklar yerel düzeydeki asgari ücretler ile giderilecektir.

Türkiye’de kayıtdışılık oranlarında bölgelerarası büyük farklılıkların olduğu bu nedenle asgari ücretin bölgesel koşullara göre belirlenmesi gerekmektedir. Böylece vasıfsız işgücünün kayıtiçi çalışması sağlanabilecektir.

Türkiye’de daha az gelişmiş bölgelerde ortalama verimliliğin ve yaşam maliyetlerinin kentsel bölgeler ile kıyaslandığında daha düşük olduğu bunun Doğu ve Batı

bölgelerinde gerçek asgari ücret konusunda çok büyük farklılıklar yarattığını bu nedenle bölgesel asgari ücret uygulamasının gerekli olduğu ileri sürülmektedir.

2.4.2. Aleyhte Olan Görüşler(İşçi Sendikaları)

Türkiye’de asgari ücretin bölgesel olarak belirlenmesine yönelik tartışmalar genellikle asgari ücretin seviyesinin düşürülmesi bağlamında değerlendirildiğinden işçi kesimi bu tartışmalara çok sert ve mesafeli yaklaşmaktadır(Korkmaz ve diğerleri, 2013:130).

DİSK 2010 yılında yayınladığı asgari ücret raporunda bölgesel asgari ücret uygulamasından uzak durulması gerektiğine dair görüş bildirmiştir(DİSK, 2010).

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi’nce 13.04.2012 tarihinde düzenlenen Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu’nda da dile getirildiği üzere, 2012 yılı Şubat ayında paylaşılan ulusal istihdam stratejinin taslak halinde stratejinin sosyal tarafların katılımıyla hazırlandığı iddia edilse de, TÜRK-İŞ, DİSK ve Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) konulara dair görüşlerinin dikkate alınmadığı gerekçesiyle stratejiye karşı çıkmışlardır. TÜRK-İŞ ulusal istihdam stratejisi ile ilgili görüşlerini 21.06.2011 tarihinde ÇSGB’na bildirmiştir. Taslakta görüşlerinin dikkate alınmadığını görünce TÜRK-İŞ bu sefer ÇSGB’na 16.02.2012 tarihli yazı yazarak strateji ile ilgili olarak artık görüş bildirmeyeceğini belirterek çekilmiştir. TÜRK-İŞ bu yazısında çarpıcı değerlendirmelere yer vererek taslağın içeriği değerlendirildiğinde egemen olan temel yaklaşımlardan birinin de bölgesel asgari ücret olduğunun altına çizerek konfederasyonlarınca yüksek duyarlılık gösterdikleri bu hususun işgücü piyasasının bir nevi esnekleştirilmesi olduğuna değinmiştir(Çelik, 2012:16,17). DİSK ise TÜRK-İŞ’e benzer şekilde stratejinin paylaşılan taslak metninin görüşlerini yansıtmadığını ve bugüne kadar şiddetle karşı çıktıkları bölgesel asgari ücret gibi konuların taslak içeriğine yedirildiğini gördüklerini ifade etmiştir. HAK-İŞ de söz konusu taslak hakkında eleştiri dozu daha düşük olan ifadeleri tercih etmiş olmasına rağmen taslakta görüşlerine yer verilmediğini dile getirmişlerdir(Çelik, 2012:18).

HAK-İŞ tarafından 29.08.2008 tarihinde basına yapılan bildiri de bölgesel asgari ücret isteyenlerin kölelik düzeni istediğini ve bu uygulamanın rasyonel bir çözüm

olmadığını ifade etmiştir(Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu [HAK-İŞ], 2008). HAK-İŞ 24.02.2012 tarihinde basına verdiği bildiri de, bölgesel asgari ücret uygulamasının kabul edilemez olduğunu ifade etmiştir(HAK-İŞ, 2012).

Uluslararası İşçi Dayanışması Derneği de 10.01.2012 tarihinde asgari ücretin bölgelere göre belirlenmesi yaklaşımına karşı çıkılması gerektiğini bildirmiştir(Uluslararası İşçi Dayanışması Derneği, 2012).

Bölgesel asgari ücrete ilişkin aleyhte görüşler genelde işçi sendikalarından gelmektedir. Genel olarak aleyhte görüşlere ve nedenlerine baktığımızda bölgesel asgari ücret uygulamasına şu yönlerden karşı çıktığı anlaşılmaktadır(Yükseler, 2015:8,9).

Bölgesel asgari ücret uygulaması işçi sınıfına yapılacak büyük bir saldırıdır. Öncelikle bu uygulama Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve adaletli ücret ilkesine aykırıdır. Aynı işi yapan işçilerin bir ilde yüksek başka bir ilde ise düşük asgari ücret kazanması adaletsizliktir.

Bölgesel asgari ücret uygulaması ile gelişmiş şehirlerde işçilerin aldıkları ücret değişmeyecek, diğer az gelişmiş şehirlerde ise ücret kademeli olarak düşürülecektir. Böylece işverenler emekçileri düşük ücretler ile diğer az gelişmiş şehirlerde çalışma yönünden tehdit altında bırakacaktır. Bu ise işini kaybetmek istemeyen işçilerin daha düşük ücretlere razı olmasına ve boğun eğmesine neden olacaktır.

Bölgesel asgari ücret uygulaması asgari ücret seviyesini belirleyen bağımsız yerel ücret tespit komisyonlarını önermektedir. Asgari ücretin belirlenmesinde işveren ve diğer sivil toplum kuruluşlarının etkisi altındaki yerel komisyonlara bırakılması asgari ücret konusunda devletin rolünü azaltırken işveren kesimini asgari ücret konusunda daha da egemen hale getirecektir.

Bölgelere göre ücretlerin farklılaşması ile her bölge emekçisi kendi kaderine terk edilecek böylece emekçilerin kendi içerisinde daha fazla bölünmesine neden olunacaktır.

Bölgesel asgari ücret uygulamasını savunanların en büyük beklentisi işgücü piyasalarının esnekleşmesidir. Bu ise emekçiler açısından işten çıkarmanın kolaylaşması, ücretlerin düşük tutulması ve çalışma saatlerinin artırılması anlamına gelmektedir.

Asgari ücret bölge, işkolu vb. ayırım yapılmaksızın aynı oranda belirlenmeli ve bölgesel asgari ücret uygulamasından uzak durulmalıdır.

Asgari ücretin bölgelere göre belirlenmesi asgari ücretin felsefesine aykırıdır.

Türkiye bölgesel asgari ücreti yıllar önce uygulanmış ancak uygulama zorluğu, denetim sorunu ve koordinasyon güçlüğü gibi nedenlerle başarılı olmadığı görülünce bu uygulamadan vazgeçmiştir. Bölgesel asgari ücret uygulaması beraberinde ciddi sıkıntılar getirecektir.

İşsizliğin asıl nedeni asgari ücret değildir. Türkiye’de zaten maliyet azaltıcı, istihdam ve yatırım artıcı teşvik politikaları uygulanmaktadır.

Bölgesel asgari ücret uygulaması ile gelişmiş bölgelerdeki büyük işyerlerinin az gelişmiş bölgelere gitmesi söz konusu olacaktır. Ancak küçük ve ortak ölçekli işverenler bunu başaramayacağından işverenler arasında haksız rekabet ortaya çıkacaktır. Bu ise istihdam azalışına neden olacaktır.

Bölgesel asgari ücret uygulaması az gelişmiş illere etkin olmayan verimsiz yatırımların yapılmasına böylece ulusal düzeyde kaynak israfına neden olacaktır.

Bu uygulama iç göç sorununu iyice artıracaktır.

Bölgesel asgari ücret uygulaması üniter devlet yapısı açısından da kabul edilemez bir uygulamadır.

2.5. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL FARKLILIKLARIN VERİLER İTİBARIYLA GÖRÜNÜMÜ

Bölgesel asgari ücret savunucuları Türkiye’de ekonomiye ilişkin bazı göstergelerde bölgeler veya iller itibarıyla farklılıkların olduğunu dile getirmektedir. Bu farklılıklardan yola çıkılarak da Türkiye’nin bölgesel asgari ücret uygulamasına geçmesi gerektiğine ya da Türkiye’de bölgelere göre asgari ücretlerin nasıl belirlenmesi gerektiğine dair görüş ve önerilerde bulunmaktadır.

Türkiye’de bölgesel asgari ücret savunucularınca dile getirilen ve yayınlanan çalışmalarda genellikle Türkiye için iller ve bölgeler arasındaki satın alma gücü paritesi, fiyat endeksi, kira düzeyi, kişi başı gelir, tüketim harcamaları gibi şehirlerin yaşamsal maliyetini ve koşullarını temsil eden farklılıkların dikkate alındığı görülmektedir. Ayrıca bu tür farklılıklardan yola çıkılarak asgari ücretin bölgesel seviyelerde belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Fakat bölgesel asgari ücretin uygulanmasına gerekçe olarak gösterilen bölgesel farklılıkların bu şekilde sadece şehirlerin yaşamsal koşullarına odaklanması ise tek başına yeterli gözükmemektedir. Çünkü SGK ve TÜİK’in verileri itibariyle bakıldığında ise il bazında başka farklılıkların da olduğu anlaşılmaktadır. Çalışmamızda yer verdiğimiz SGK ve TÜİK’in verilerine yer vermeden Türkiye’de bölgesel asgari ücret konusu üzerine yapılan çalışmaların iller ve bölgeler arasındaki farklılıkları yeteri kadar ele almadığı düşünülmektedir.

Türkiye’nin iki önemli kurumu olan SGK ve TÜİK tarafından özellikle 81 il itibariyle yayınlanmış olan tablo ve verilerden yararlanılarak bölgesel farklılıkların olup olmadığı aşağıda ele alınmaya çalışılmıştır. SGK ve TÜİK tarafından yayınlanan tablolar ve veriler çok kapsamlı olduğu için bu verilere bu türden çalışmalar içerisinde tamamen yer verme imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle bu çalışmada söz konusu iki kurumca yayınlanan tablo ve veriler tarafımızca özet tablo haline getirilmeye ayrıca en düşük ve en yüksek beş ildeki değerler itibariyle derlenerek sunulmaya ve aktarılmaya çalışılmıştır.

2.5.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Verileri İtibariyle Görünümü

SGK tarafından aylık ve yıllık olarak 81 il itibariyle sosyal güvenlik kapsamı, aktif, pasif sigortalı sayısı, aktif/pasif dengesi, genel sağlık sigortası kapsamında tescil edilenler, bakmakla yükümlü olunan sayısı, işyeri sayısı, ortalama günlük kazanç tutarı, sürekli iş göremezlik geliri sayısı, geçici iş göremezlik gün süresi gibi belirli konularda istatistiki veriler yayınlanmaktadır. SGK’nın yayınladığı bu istatistiki verilere baktığımızda Türkiye’de 81 il arasında bir kısım farklılıkların olduğunu görmekteyiz.

Bununla birlikte bu veriler o kadar önem arz etmektedir ki, asgari ücret politikasının bölgesel bir uygulamaya dönüştürülmesi halinde iller ya da bölgeler itibariyle söz konusu bu veriler de değişikliğe uğrayacaktır.

2.5.1.1. Sosyal Güvenlik Kapsamı

Çizelge 2.7. Türkiye'nin sosyal güvenlik kapsamı

	YIL			ORANSAL DEĞİŞİM(%)
	2008	2013	2018 (Haziran)	
I-AKTİF SİGORTALILAR	15.036.304	18.886.989	22.360.760	%48,71
1-Zorunlu	12.887.537	17.007.902	19.578.097	%51,91
2-Çıracak	249.292	320.730	347.520	%39,40
3-Yurt dışı Topluluk	48.401	34.987	21.139	%-56,33
4-Tarım (4/a)	218.094	62.988	47.249	%-78,34
5-Tarım (4/b)	1.127.744	928.454	690.116	%-38,81
6-Muhtar	14.070	10.524	24.478	%73,97
7-Diğer Sigortalılar	491.166	401.076	392.770	%-20,03
8-Stajyer ve Kursiyerler	4.964	120.328	1.259.391	%25270,49
II-PASİF SİGORTALILAR				
-Dosya	8.045.816	9.893.779	11.656.788	%44,88
-Kişi	8.746.704	10.595.966	12.407.708	%41,86
1-Yaşlılık	5.918.007	7.284.036	8.568.964	%44,79
2-Malullük	103.247	112.320	124.329	%20,42
3-Vazife malulü	6.401	6.921	13.256	%107,09
4-Ölen Sigortalı (Dosya)	1.916.271	2.376.354	2.816.119	%46,96
5-Ölen Sigortalıların Hak Sahipleri	2.589.132	3.049.522	3.534.179	%36,50
6-İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Sürekli İş Göremezlik Geliri Alan.	56.668	61.467	74.283	%31,08
7-İş Kazası ve Meslek Sonucu Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri (Dosya)	45.222	52.681	59.837	%32,32
8-İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri Alan Hak Sahibi	73.249	81.700	92.697	%26,55
III-BAĞIMLILAR	33.227.264	32.939.205	34.881.806	%4,98
Aktif/Pasif Oranı	1,87	1,91	1,92	%2,67
IV-ÖZEL SANDIKLAR	323.218	367.205	411.785	%27,40
1-Aktif Sigortalılar	105.707	130.825	142.955	%35,24
2-Aylık Alanlar	81.042	87.213	92.314	%13,91
3-Bağımlılar	136.469	149.167	176.516	%29,35
4-Özel Sandıklar Aktif /Pasif Oranı	1,30	1,50	1,55	%19,23
TÜRKİYE NÜFUSU (TÜİK ADNKS)	71.517.100	76.667.864	80.810.525	%12,99
SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI	57.333.490	62.789.365	70.062.059	%22,20
V-SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	80%	81,9%	86,7%	%8,38
KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)	20%	18%	13%	%-35,00
Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Tescil Edilenler	9.337.850	12.351.352	9.947.108	%6,52
Genel Sağlık Sigortası Primleri Kendileri Tarafından Ödenenler	-	4.699.867	1.816.693	
Genel Sağlık Sigortası Primi Devlet Tarafından Ödenenler	9.337.850	7.651.485	8.130.415	%-12,93

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-6, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

Öncelikle SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıdaki Çizelge 2.7.'ye baktığımızda, Türkiye nüfusunun 2008-2018 yılları arasındaki on yıllık dönemde %12,99 oranında arttığını bununla birlikte aynı dönemde sosyal güvenlik kapsamının %22,20 oranında arttığını ayrıca sosyal güvenlik kapsamı dışındakilerin nüfusa oranının ise -%35 oranında gerilediğini görmekteyiz. Bu veriler ışığında Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamında yıllar itibariyle önemli gelişmeler olduğu söylenebilir.

Çizelge 2.8. İl bazında sosyal güvenlik kapsamının il nüfusuna oranı
(Gelir testi yaptırılanlar hariç)

İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamının İl Nüfusuna Oranı (Gelir Testi Yaptırılanlar Hariç)				
En Yüksek (Haziran 2018)			En Düşük (Haziran 2018)	
	İl	Oranı	İl	Oran
1.	Ankara	94,15	Ağrı	46,59
2.	Kocaeli	94,02	Muş	52,03
3.	Bursa	93,72	Iğdır	57,44
4.	Eskişehir	93,62	Şırnak	57,61
5.	Tekirdağ	93,39	Hakkari	58,21

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-22'den derlenmiştir,
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.8.'e baktığımızda, Türkiye'de 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle iller itibariyle sosyal güvenlik kapsamının il nüfusuna oranının farklı olduğunu görüyoruz. Ayrıca önceki yıllarda da benzer şekilde farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Örneğin yukarıdaki Çizelge 2.8.'e baktığımızda, 2018 yılı Haziran ayında sosyal güvenlik kapsamının il nüfusuna oranının en yüksek olduğu beş ilin sırasıyla Ankara, Kocaeli, Bursa, Eskişehir ve Tekirdağ gibi gelişmiş iller olduğu; en düşük illerin ise Ağrı, Muş, Iğdır, Şırnak ve Hakkari gibi geri kalmış iller olduğu görülmektedir. Bu veriler ışığında Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamı anlamında iller arasında ciddi farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamının il nüfusuna oranı itibariyle iller arasında mevcut olan bu farklılık ciddi boyutlarda olduğu için bu oranın düşük seyrettiği yerlerde bölgesel asgari ücret uygulamasının yatırım, istihdam ve kayıtsız çalışma alanlarında meydana getireceği olumlu etkiler iller arasındaki bu farklılığı gidermede önemli bir araç olacaktır diyebiliriz. Bu nedenle asgari ücret politikasında yapılacak değişiklik Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamının boyutunu hem genel hem de iller bazında değiştirebilecektir.

2.5.1.1.1. Aktif Sigortalılar

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıda değinilen Çizelge 2.7.'ye baktığımızda, Türkiye'de aktif olarak çalışan sigortalıların sayısının 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle 22.360.760 kişi, 2013 yılı itibariyle 18.886.989 kişi, 2008 yılı itibariyle ise 15.036.304 kişi olduğu görülmektedir. Türkiye'de 2008 yılı rakamına göre karşılaştırıldığında aktif olarak çalışan ve SGK'ya bildirilen sigortalıların sayısının

2018 yılı Haziran dönemi itibariyle %48,71 oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır(SGK, 2018 Haziran: Tablo-6).

Çizelge 2.9. İl bazında sosyal güvenlik kapsamında aktif çalışanların il nüfusuna oranı (Haziran 2018)

İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamında Aktif Çalışanları İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018)			
En Yüksek		En Düşük	
İl	Oranı	İl	Oran
1. Muğla	37,68	Ağrı	11,47
2. Antalya	35,92	Şanlıurfa	12,77
3. Ankara	35,67	Muş	12,91
4. İstanbul	35,27	Van	14,55
5. Tekirdağ	35,26	Diyarbakır	15,33

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-22'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.9.'a baktığımızda, Türkiye'de 2018 yılı Haziran ayı itibariyle il bazında sosyal güvenlik kapsamında aktif çalışanların il nüfusuna oranının en yüksek olduğu beş ilin Muğla, Antalya, Ankara, İstanbul ve Tekirdağ olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Ağrı, Şanlıurfa, Muş, Van ve Diyarbakır olduğu görülmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamında aktif çalışanların il nüfusuna oranının iller arasında ciddi boyutlarda farklılık göstermesi bu oranının düşük olduğu illerde bölgesel politikaların belirlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Aktif sigortalıların sayısındaki yıllar itibariyle genel artış olumlu olmakla birlikte bölgesel asgari ücret politikasına geçilmesi ve beraberinde geri kalmış bölgelerde istihdam etmenin maliyetinde ortaya çıkacak azalmanın etkisi ile geri kalmış bölgelerde istihdam artışı ve bildirimsiz olarak kayıtdışı çalışanların kayıtiçine alınması sağlanırsa aktif sigortalı sayısının geri kalmış olan bu illerde daha da artması beklenen bir durum olacaktır.

Ancak bölgesel asgari ücret uygulaması ile bir kısım bölgelerden diğer bölgelere yaşanacak göç ile aktif sigortalıların bölgelerarasındaki dağılımı çok doğal olarak etkilenebilecektir. Bu da bölgesel politikaların belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.5.1.1.2. Pasif Sigortalılar

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıda değinilen Çizelge 2.7.'ye baktığımızda, Türkiye'de pasif sigortalıların sayısının dosya bazında 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle 11.656.788 kişi, 2013 yılı itibariyle 9.893.779 kişi, 2008 yılı itibariyle ise 8.045.816 kişi olduğu görülmektedir. Türkiye'de 2008 yılı rakamına göre karşılaştırıldığında pasif sigortalıların sayısının dosya bazında 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle %44,88 oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır(SGK, 2018 Haziran: Tablo-6).

Çizelge 2.10. İl bazında sosyal güvenlik kapsamında pasif çalışanların il nüfusuna oranı (Haziran 2018)

İl Bazında Sosyal Güvenlik Kapsamında Pasif Çalışanların İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018)				
En Yüksek		En Düşük		
İl	Oranı	İl	Oran	
1.	Zonguldak	26,66	Şırnak	3,18
2.	Sinop	25,3	Şanlıurfa	3,56
3.	Bartın	24,48	Ağrı	3,75
4.	Balıkesir	23,29	Hakkari	4,45
5.	Edirne	22,79	Muş	4,58

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-22'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.10.'a baktığımızda, 2018 yılı Haziran ayı itibariyle il bazında sosyal güvenlik kapsamında pasif çalışanların(kişi) il nüfusuna oranının en yüksek olduğu beş ilin Zonguldak, Sinop, Bartın, Balıkesir ve Edirne olduğu; en düşük beş olduğu beş ilin ise Şırnak, Şanlıurfa, Ağrı, Hakkari ve Muş olduğu görülmektedir.

İllerdeki aktif sigortalı sayısındaki farklılıklar benzer şekilde pasif sigortalı sayısını da etkilemektedir. Cari asgari ücret düzeyinin geri kalmış bölgeler için yüksek olması bu yerlerde işverenleri ve çalışanları kayıtdışı istihdama yönelttiğinden çalışanların sosyal sigortalar kapsamında haklarını elde etmesini hem günümüz hem gelecek günler için zorlaştırmakta ya da yok etmektedir. Az gelişmiş bölgelerdeki kayıtdışı çalışma oranlarının yüksekliği aynı bölgelerin gelecek dönemlerde sosyal güvenlik haklarından mahrum kalması anlamında gelişmiş bölgeler ile arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkının daha da artması ve derinleşmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca pasif sigortalıların sayısı ise aktif pasif dengesi açısından önem arz etmektedir. Bu yönüyle illerin durumuna göre belirlenecek bölgesel asgari ücret düzeyi ile geri kalmış bölgelerdeki istihdam artışı ve

beraberinde kayıtlı çalışmadaki artış bu bölgelerde yaşayanlar için sosyal güvenlik anlamında hakların kazanılmasını sağlamaya yarayacağı gibi geri kalmışlığı da önleyebilecektir.

2.5.1.1.3. Aktif / Pasif Sigortalı Oranı

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıda değinilen Çizelge 2.7.'ye baktığımızda, Türkiye'de aktif/pasif oranının 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle 1,92 olduğu, 2013 yılı itibariyle 1,91 olduğu, 2008 yılı itibariyle ise 1,87 olduğu görülmektedir. Dönemsel olarak uygulanan politikalara bağlı olarak değişmekle birlikte Türkiye'de 2008 yılı rakamına göre karşılaştırıldığında aktif/pasif oranının 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle %2,67 oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır(SGK, 2018 Haziran: Tablo-6).

Çizelge 2.11. İl bazında aktif/pasif oranı (Haziran 2018)

İl Bazında Aktif/Pasif Oranı (Haziran 2018)								
En Yüksek					En Düşük			
	İl	Aktif Sigortalı	Pasif Sigortalı	Aktif/Pasif Oranı	İl	Aktif Sigortalı	Pasif Sigortalı	Aktif/Pasif Oranı
1.	Şırnak	85.435	16.010	5,34	Zonguldak	136.119	159.131	0,86
2.	Hakkari	58.073	12.261	4,74	Sinop	48.059	52.475	0,92
3.	Şanlıurfa	253.614	70.675	3,59	Bartın	46.809	47.380	0,99
4.	Mardin	132.914	39.965	3,33	Giresun	99.339	93.550	1,06
5.	Ardahan	26.789	8.695	3,08	Balıkesir	318.197	280.582	1,13

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-22'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.11.'e baktığımızda Türkiye'deki 81 il itibariyle karşılaştırıldığında, nüfus sayısı ile aktif ve pasif sigortalı sayısında bölgesel farklılıkların olduğu doğal olarak gözlenmektedir. Bununla bağlantılı olarak, SGK'nın sigortalı istatistiklerine göre aktif/pasif oranının iller arasında değişiklik gösterdiği de anlaşılmaktadır. Örneğin Çizelge 2.11.'e bakıldığında, 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle il bazında aktif/pasif oranının en yüksek olduğu beş ilin Şırnak, Hakkari, Şanlıurfa ve Mardin olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Zonguldak, Sinop, Bartın, Giresun ve Balıkesir olduğu anlaşılmaktadır.

Pek tabidir ki, bir ildeki asgari ücret gibi istihdam maliyetlerinin yüksekliği kayıtdışı çalışmayı teşvik ettiği için ildeki aktif/pasif dengesini oransal anlamda etkilemektedir. Bu tür etkenler bir ilin aktif pasif dengesi bakımından ülke ortalamasının

altında ve üstünde seyretmesine neden olabilmektedir. Diğer taraftan kayıtdışılık oranı aktif/pasif dengesinin iller arasındaki karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Buna rağmen bölgesel asgari ücret politikası il bazında oluşan aktif/pasif oranı dengesizliğini gidermede ya da en aza indirmede önemli bir araç olabilecektir.

2.5.1.1.4. Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Tescil Edilenler

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıda değinilen Çizelge 2.7.'ye baktığımızda, 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle Türkiye'de genel sağlık sigortası kapsamında (GSS) tescil edilenlerin 9.947.108 kişi olduğu, bunlardan genel sağlık sigortası primi kendisi tarafından ödenenlerin sayısının 1.816.693 kişi olduğu, devlet tarafından ödenenlerin ise 8.130.415 kişi olduğu görülmektedir. 2013 yılı itibariyle Türkiye'de GSS kapsamında tescil edilenlerin 12.351.352 kişi olduğu, bunlardan GSS primi kendisi tarafından ödenenlerin sayısının 4.699.867 kişi olduğu, devlet tarafından ödenenlerin ise 7.651.485 kişi olduğu görülmektedir. 2008 yılı itibariyle Türkiye'de GSS kapsamında tescil edilenlerin 9.337.850 kişi olduğu, bunlardan GSS primini kendisi tarafından ödenenlerin sayısının 0 kişi olduğu, devlet tarafından ödenenlerin 9.337.850 kişi olduğu görülmektedir. Gelir testi sonucuna göre GSS priminin kendisi tarafından ödenmesine 2012 yılında başladığı için 2008 yılında GSS primi kendisi tarafından ödenenlerin sayısı 0 olarak karşımıza çıkmaktadır(SGK, 2018 Haziran: Tablo-6).

Çizelge 2.12. İl bazında genel sağlık sigortası primi devletçe ödenenleri il nüfusuna oranı (Haziran 2018)

İl Bazında Genel Sağlık Sigortası Primi Devletçe Ödenenleri İl Nüfusuna Oranı (Haziran 2018)								
En Yüksek					En Düşük			
	İl	GSS Primi Devletçe Ödenenler	İl Nüfusu	GSS Primi Devletçe Ödenenler/ İl Nüfus Oran	İl	GSS Primi Devletçe Ödenenler	İl Nüfusu	GSS Primi Devletçe Ödenenler/ İl Nüfus Oran
1.	Ağrı	247.310	536.285	46,12	Bolu	8.332	303.184	2,75
2.	Muş	173.271	404.544	42,83	Kocaeli	53.889	1.883.270	2,86
3.	Şırnak	196.528	503.236	39,05	Bilecik	6.538	221.693	2,95
4.	Hakkari	106.974	275.761	38,79	Eskişehir	27.346	860.620	3,18
5.	Şanlıurfa	750.527	1.985.753	37,80	Tekirdağ	35.254	1.005.463	3,51

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-22'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.12.'ye baktığımızda, 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle il bazında

GSS primi devletçe ödenenleri il nüfusuna oranının en yüksek olduğu beş ilin Ağrı, Muş, Şırnak, Hakkari ve Şanlıurfa olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Bolu, Kocaeli, Bilecik, Eskişehir ve Tekirdağ olduğu görülmektedir.

Ulusal bir asgari ücret uygulaması gelir testi yönünden ülke genelinde yeknesaklık ve kolaylık sağlamaktadır. Ancak çalışmamız açısından konuyu şu açıdan değerlendirmede yarar görülmektedir.

Türkiye’de GSS priminin devletçe karşılanmasında kriter olarak dikkate alınan en az gelir düzeyi cari asgari ücret düzeyidir. Türkiye’de mevcut olan düzenlemeye göre yapılan gelir testine göre hane içi geliri cari asgari ücretin üçte birinden az olanların GSS primi devletçe ödenmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere SGK’nın verilerine göre, GSS primi devletçe ödenen vatandaşların sayısının çok fazla olduğu anlaşılmaktadır. Yine SGK’nın verilerine göre, illerin nüfus oranına bağlı olarak değişiklik göstermekle birlikte GSS primi devletçe karşılanmaların sayısı ilden ilden değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte Türkiye’de bir ilde gelir testi yaptıranlardan GSS primi devletçe karşılanmaların sayısının o ilin toplam nüfusuna göre oranı itibariyle de iller arasında büyük farklılıklar olduğu görülmektedir.

Bütün bunlar, Türkiye’de devlet üzerinde ya da sosyal güvenlik sistemi üzerinde önemli harcama kalemi yaratarak sosyal güvenlik bütçesinin sarsıldığını göstermektedir. Ayrıca sağlık sigortası anlamında tüm sağlık imkânlarından yararlanma olanağı olmayan GSS primi devletçe karşılanmalar bu vatandaşlar üzerinde bu yönüyle başka bir sorunu da beraberinde getirmektedir. GSS primi devletçe karşılanmaların il bazında il nüfusuna göre oranına göre ortaya çıkan farklılıklar bölgesel politikaların belirlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle bölgesel asgari ücret uygulamasıyla il bazında yaratılacak istihdamı artırma ve kayıtçı çalıştırma etkisi ile bu sorun daha az seviyelere indirilebilecektir.

2.5.1.1.5. Bakmakla Yükümlü Olunan Sayısı

SGK’nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre yukarıda değinilen Çizelge 2.7.’ye baktığımızda, Türkiye’de sosyal güvenlik kapsamında bakmakla yükümlü olunanların sayısının 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle 34.881.806 kişi, 2013 yılı itibariyle 32.939.205 kişi, 2008 yılı itibariyle ise 33.227.267 kişi olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 2008 ve 2013 yılı rakamına göre karşılaştırıldığında bakmakla yükümlü olunan sayısının 2018 yılı Haziran döneminde artış gösterdiği anlaşılmaktadır(SGK, 2018 Haziran: Tablo-6).

Çizelge 2.13. Bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının ve bunun il nüfusuna oranının en yüksek ve en düşük olduğu iller (Haziran 2018)

	Bakmakla Yükümlü Olunan Kişi Sayısı (2018/Haziran)				Bakmakla Yükümlü Olunanların İl Nüfusuna Oranı (2018/Haziran)			
	En Düşük		En Yüksek		En Düşük		En Yüksek	
	İl	Sayı	İl	Sayı	İl	Oran	İl	Oran
1.	Bayburt	32.300	İstanbul	6.297.233	Ağrı	%31,36	Osmaniye	%51,74
2.	Tunceli	33.013	Ankara	2.212.134	Hakkari	%32,71	Gaziantep	%51,62
3.	Ardahan	37.747	İzmir	1.689.113	Artvin	%33,30	Kahramanmaraş	%51,04
4.	Artvin	55.333	Bursa	1.274.990	Muş	%34,54	Kayseri	%50,62
5.	Kilis	58.558	Konya	1.100.851	Iğdır	%34,65	Konya	%50,49
YIL	YILLAR İTİBARIYLA BAKMAKLA YÜKÜMLÜ OLUNAN KİŞİ SAYISI (81 İL)							
2008	33.227.267							
2013	32.939.205							
2018	34.881.806							

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-6 ve Tablo-22'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.13.'e baktığımızda, Türkiye’de 2018 yılı Haziran itibariyle bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının en az olduğu beş ilin Bayburt, Tunceli, Ardahan, Artvin, Kilis olduğu; en çok olduğu beş ilin ise İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Konya olduğu görülmektedir.

Yine Çizelge 2.13.'e baktığımızda, 2018 yılı Haziran sigortalı istatistiklerine göre sosyal güvenlik kapsamında bakmakla yükümlü olunanların il nüfusuna oranının en düşük olduğu beş ilin Ağrı, Hakkari, Artvin, Muş ve Iğdır olduğu; en yüksek olduğu beş ilin ise Osmaniye, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya olduğu görülmektedir.

Türkiye’de bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının fazla olması bir şekilde kazanılan ücretin bir aile içinde kaç kişi ile paylaşıldığını ifade etmektedir. Bazı illerde nüfus politikalarının tam olarak uygulanamaması veya diğer nedenlerle bakmakla yükümlü olunan nüfus sayısı oransal olarak diğer illere göre daha yüksek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda, bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının yüksek olduğu yerlerde ya da il nüfusuna göre oranının yüksek olduğu yerlerde diğer bir ifadeyle hane başına düşen bakmakla yükümlü olunan sayısını yüksek olduğu yerlerde asgari ücret ve

yakını seviyesinde kazancı olan ailelerde hane içi ortalama gelir düşük seviyelerde seyretmektedir. Bölgesel politikaların belirlenmesinde bakmakla yükümlü olunan nüfus sayısı değerlendirilmesi gereken başkaca bir husustur. Çünkü bir hanenin bakmakla yükümlü olduğu nüfusu hane içi ortalama geliri doğrudan etkilemektedir. Asgari ücretin seviyesinin bir ilde veya bölgede yeterliliğine ilişkin değerlendirme ise ildeki oransal anlamda bakmakla yükümlü olunan kişi sayısı gözetilerek yapıldığında anlamlı olacaktır. Bölgesel bir asgari ücret politikasının bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının oransal olarak yüksek olduğu illerde veya bölgelerde uygulanması ve beraberinde uygulanacak nüfus politikası bu illerde ortaya çıkan oransal refah azlığını azaltabilecektir.

2.5.1.2. İşyeri Sayısı

Çizelge 2.14. İşyeri ve 4/a sigortalısı sayısı ile işyeri başına düşen sigortalı sayısının en yüksek ve en düşük olduğu iller

4/A Zorunlu Sigortalı Çalıştıran İşyeri Sayısı (2018/Haziran)				İşyerinde Çalışan 4/A Zorunlu Sigortalı Sayısı (2018/Haziran)				
En Düşük		En Yüksek		En Düşük		En Yüksek		
İl	Sayı	İl	Sayı	İl	Sayı	İl	Sayı	
1.	Bayburt	1.272	İstanbul	520.351	Tunceli	9.820	İstanbul	4.050.466
2.	Tunceli	1.326	Ankara	142.487	Bayburt	10.361	Ankara	1.139.818
3.	Ardahan	1.384	İzmir	129.908	Ardahan	14.933	İzmir	919.088
4.	Hakkari	1.531	Bursa	77.906	Iğdır	16.661	Bursa	690.847
5.	Kilis	1.680	Antalya	74.599	Kilis	17.095	Antalya	610.946
İşyeri Başına Düşen Sigortalı Sayısı(Sigortalı Sayısı/İşyeri Sayısı)								
En Yüksek				En Düşük				
İl	Kişi Sayısı			İl	Kişi Sayısı			
1.	Hakkari	18,00			Balıkesir	5,00		
2.	Şırnak	16,00			Aydın	5,00		
3.	Batman	12,00			Çanakkale	5,00		
4.	Mardin	11,00			Giresun	5,00		
5.	Siirt	11,00			Nevşehir	5,00		

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-10(1) ve Tablo-17'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.14.'e baktığımızda, 2018 yılı Haziran döneminde 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdi kapsamında sigortalı çalıştıran işyeri sayılarına 81 ile itibariyle göz attığımızda en fazla işyerine sahip olan beş ilin İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya olduğu; en az işyerine sahip olan beş ilin ise Bayburt, Tunceli, Ardahan, Hakkâri ve Kilis olduğu anlaşılmaktadır.

Yine Çizelge 2.14.'e baktığımızda, 2018 yılı Haziran sigortalı istatistiklerine göre, işyeri başına düşen sigortalı sayısının en fazla olduğu beş ilin 18 işçi ile Hakkâri, 16 işçi ile Şırnak, 12 işçi ile Batman, 11 işçi ile Mardin, 11 işçi ile Siirt olduğu anlaşılmaktadır. İşyeri başına düşen sigortalı sayısının en düşük olduğu beş ilin ise 5 işçi ile Balıkesir, Aydın, Çanakkale, Giresun, Nevşehir illeri olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’de 2018 yılı Haziran dönemi itibariyle işyeri başına düşen sigortalı sayısı oranının yüksek olduğu illerin genellikle geri kalmış bölgeler olduğu dikkat çekmektedir. Ancak geri kalmış bölgelerde bu oranın yüksek çıkması oradaki işletmelerin fiili olarak işyerinde çok işçi çalıştırdığı anlamına gelmemektedir. Aksine geri kalmış illerde ekonomik faaliyetin sınırlılığı en çok da işyeri sayısının az olmasının bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca geri kalmış bölgelerde kayıtdışı çalışmanın etkisiyle SGK’ya bildirilmeyen işyeri ya da faaliyet sayısının azlığı bu oranın yüksek çıkmasının bir nedenidir. Bu nedenle Türkiye’de geri kalmış olduğu bilinen illerde işyeri başına düşen sigortalı sayısının yüksekliği aslında kaçak faaliyetlerin yani kayıtdışılığın yüksek olması ve gerçekten de bu illerde ekonomik faaliyetlerin sınırlı kalması ile açıklanabilir. Bu kapsamda Türkiye’de bölgesel asgari ücret gibi politikaların belirlenmesinde işyeri başına düşen sigortalı sayısı bizce değerlendirilmesi ve göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husustur.

2.5.1.3. Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarı

Çizelge 2.15. 4/a sigortalılarının ortalama günlük kazancının en yüksek ve en düşük olduğu iller

	4/A Sigortalılarının Ortalama Günlük Kazancı (2018/Haziran)				Kadın 4/A Sigortalılarının Ortalama Günlük Kazancı (2018/Haziran)			
	En Düşük		En Yüksek		En Düşük		En Yüksek	
	İl	OGK(TL)	İl	OGK(TL)	İl	OGK(TL)	İl	OGK(TL)
1.	Giresun	84,16	Kocaeli	137,28	Bartın	78,62	İstanbul	120,34
2.	Ordu	84,57	Zonguldak	128,02	Giresun	78,97	Ankara	112,70
3.	Şırnak	84,58	İstanbul	123,67	Sinop	79,27	Kocaeli	112,37
4.	Kilis	86,18	Ankara	121,28	Uşak	79,78	Ağrı	104,75
5.	Nevşehir	86,26	Ardahan	120,45	Ordu	79,99	Hakkari	104,50
YIL	4/A Sigortalılarının Ortalama Günlük Kazancı 81 İl Ortalaması(TL)				Kadın 4/A Sigortalılarının Ortalama Günlük Kazancı 81 İl Ortalaması(TL)			
2018 Haziran	97,61				88,98			

Kaynak: (SGK, 2018 Haziran Sigortalı İstatistikleri: Tablo-17'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgiler)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.15.'e baktığımızda, 2018 yılı Haziran döneminde, 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdine istinaden çalışan tüm sigortalılar adına işverenlerce SGK'ya bildirilen prime esas kazançların Türkiye'de 81 il itibariyle ortalamasının 97,61 TL; kadın sigortalılar itibariyle ortalamasının ise 88,98 TL olduğu anlaşılmaktadır.

Yine Çizelge 2.15.'e baktığımızda, SGK'nın 2018 yılı Haziran dönemi sigortalı istatistiklerine göre, 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdine istinaden çalışan tüm sigortalılar adına işverenlerce SGK'ya bildirilen prime esas kazançların ortalamasının en düşük olduğu beş ilin Giresun, Ordu, Şırnak, Kilis ve Nevşehir olduğu; en yüksek olduğu beş ilin ise Kocaeli, Zonguldak, İstanbul, Ankara ve Ardahan olduğu anlaşılmaktadır.

Yine Çizelge 2.15.'e baktığımızda, SGK'nın 2018 yılı Haziran dönemi sigortalı istatistiklerine göre, SGK'ya 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdine istinaden çalışan kadın sigortalılar adına işverenlerce bildirilen prime esas kazançların ortalamasının en düşük olduğu beş ilin Bartın, Giresun, Sinop, Uşak ve Ordu olduğu; en yüksek olduğu beş ilin ise İstanbul, Ankara, Kocaeli, Ağrı ve Hakkari olduğu görülmektedir.

Türkiye'de 2018 yılı Haziran döneminde SGK'ya bildirilen kazançların ortalamasının iller arasında büyük farklılık gösterdiği gözlenmektedir. Bu veriler ışığında genel olarak gelişmiş illerde SGK'ya bildirilen ortalama günlük kazancın yüksek olduğu söylenebilir. Ancak kadın sigortalılar için Hakkari'de oranın yüksek çıkması ise biraz düşündürücüdür. Bunun nedeni ise Hakkari'de çalışan ve SGK'ya bildirilen kadın sigortalıların sayısının epeyce azlığı ile açıklanabilir.

Türkiye'de SGK'ya bildirilen kazançların ortalamasının iller arasında ciddi farklılık göstermesi piyasa koşullarında dolaylı olarak gerçekleşen bölgesel ücrete veya kazançta işaret etmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminde bildirilen prime esas kazançlar ise gelecekte o ilde yaşayan sigortalıların karşılaştıkları ölüm, emeklilik, malullük gibi riskler karşısında SGK'dan daha fazla ödenek, gelir veya aylık alacağı anlamına gelmektedir. Bu ise illerdeki alım gücünü hem günümüzde hem de gelecekte etkilemekte olup bu yönüyle

bölgesel farklılıkları iyice artırmaktadır. Türkiye’de SGK’ya bildirilen kazançların ortalamasının iller arasındaki büyük farklılığı bölgesel asgari ücret uygulamasında bölgesel bir parametre olarak dikkate alınabilir.

2.5.1.4. Sürekli İş Göremezlik Geliri

Çizelge 2.16. Sürekli iş göremezlik geliri bağlanan en yüksek ve en düşük iller

4/A Sigortalılarından İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Bağlanan Sürekli İş Göremezlik Geliri Sayısı(2016)				
En Düşük			En Yüksek	
	İl	Sayı	İl	Sayı
1.	Bayburt	25	İstanbul	11.468
2.	Hakkari	30	Zonguldak	6.727
3.	Ardahan	36	İzmir	4.661
4.	Kilis	42	Ankara	3.830
5.	Iğdır	54	Kocaeli	3.152
YIL	81 İl İtibarıyla 4/A Sigortalılarına İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Bağlanan Sürekli İş Göremezlik Geliri Sayısı			
2016	69.924			

Kaynak: (SGK, 2016 İstatistik Yıllıkları-İş Kazası ve Meslek Hastalığı İstatistikleri: Tablo-3.14'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.16.'ya baktığımızda, 2016 yılındaki iş kazası ve meslek hastalığı istatistiklerine göre, Türkiye’de 5510 sayılı Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdine istinaden çalışan sigortalılara iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle bağlanan sürekli iş göremezlik geliri sayısının en yüksek olduğu beş ilin İstanbul, Zonguldak, İzmir, Ankara ve Kocaeli olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Bayburt, Hakkari, Ardahan, Kilis ve Iğdır olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’de 2016 yılında iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kolundan bağlanan sürekli iş göremezlik geliri sayısının doğal olarak gelişmiş, endüstrileşmiş ve nüfusun büyük olduğu illerde yüksek olduğu görülmektedir. Geri kalmış bölgelerde ise nüfusun azlığı, faaliyet sayısının sınırlılığı ve kayıtdışılığın çokluğu nedeniyle bağlanan sürekli iş göremezlik geliri sayılarının az olduğu görülmektedir. Yaşanan iş kazası ve meslek hastalığı sonucunda bağlanan sürekli iş göremezlik geliri bir ülkede hem sigortalı hem işveren açısından arzu edilen bir şey değildir. Aksine gelir ödenmesi bakımında sosyal güvenlik bütçe açığını artırmaktadır. Ancak faaliyetlerin ve endüstrileşmenin derecesine

göre çalışma hayatında meydana gelen iş kazaları ve meslek hastalığı vakaları Türkiye’de azımsanmayacak şekilde yüksek seviyelerdedir. Geri kalmış illerde kayıtdışı çalışmanın yüksekliği bu hakların doğru bir şekilde bilinmemesi ve sosyal sigorta kolundan sağlanan haklardan mahrum kalınması anlamına gelmektedir. Diğer taraftan kayıtdışı çalışma geri kalmış illerde meydana gelen iş kazalarının ve meslek hastalıklarının devlete bildirilmemesine neden olmaktadır. Bu yönleriyle düşünüldüğünde, geri kalmış bölgelerde kayıtdışı çalışmaya bağlı olarak iş kazası ve meslek hastalığı vakalarının bildirilmemesi gerçekte çalışma ilişkisinin tarafı olan işçinin sosyal güvenlik haklarının sağlanmaması anlamına gelmektedir. Bu bir anlamda iller arasında olan bölgesel farklılığın daha da artması ve derinleşmesi anlamına da gelmektedir. Bölgesel asgari ücret uygulaması geri kalmış il veya coğrafi bölge düzeyinde istihdamı ve kayıtdışı çalışmayı artırabileceğinden böylece sosyal güvenlik sistemini daha geneli kapsayacak hale getirebileceğinden maruz kalınan bu kazalar sonucu hakların kazanımını daha çok sağlayabilecektir. Bütün bunlar ise bölgesel farklılıkların giderilmesine destek olabilir.

2.5.1.5. Geçici İş Göremezlik Gün Süresi

Çizelge 2.17. Toplam geçici iş göremezlik gün süresi ve geçici iş göremezlik gün süresinin en yüksek ve en düşük olduğu iller

	4/A Sigortalılarının Geçici İş Göremezlik Gün Süresi(2016)				4/A Kadın Sigortalılarının Geçici İş Göremezlik Süresi(2016)			
	En Düşük		En Yüksek		En Düşük		En Yüksek	
	İl	Süre	İl	Süre	İl	Süre	İl	Süre
1.	Hakkari	3.930	İstanbul	5.311.214	Hakkari	951	İstanbul	1.667.264
2.	Ardahan	6.979	İzmir	1.757.687	Bayburt	1.381	İzmir	608.714
3.	Bayburt	7.527	Ankara	1.645.567	Ardahan	1.572	Ankara	569.124
4.	Tunceli	8.307	Bursa	1.470.381	Şırnak	1.834	Bursa	464.799
5.	Muş	11.876	Kocaeli	1.281.468	Bitlis	2.172	Antalya	414.015
YIL	81 İl İtibariyle 4/A Sigortalılarının Geçici İş Göremezlik Gün Süresi Toplamı				81 İl İtibariyle 4/A Kadın Sigortalılarının Geçici İş Göremezlik Gün Süresi Toplamı			
2016	23.634.237				7.090.906			

Kaynak:(SGK, 2016 İstatistik Yıllıkları-Hastalık İstatistikleri: Tablo-4.2'den derlenmiştir, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari)

SGK'nın yayınladığı aylık-yıllık sigortalı istatistiklerine göre oluşturulan yukarıdaki Çizelge 2.17.'ye baktığımızda, 2016 yılı hastalık istatistiklerine göre, Türkiye’de 5510 sayılı Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrası gereğince hizmet akdine istinaden çalışan sigortalıların geçici iş göremezlik süresinin gün itibariyle en fazla olduğu

beş ilin İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa ve Kocaeli ili olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Hakkari, Ardahan, Bayburt, Tunceli ve Muş olduğu anlaşılmaktadır.

Çizelge 2.17.'ye baktığımızda, 2016 yılında kadın sigortalılar itibariyle geçici iş göremezlik süresinin gün itibariyle en fazla olduğu beş ilin İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa ve Antalya olduğu; en düşük olduğu beş ilin ise Hakkari, Bayburt, Ardahan, Şırnak ve Bitlis olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de 2016 yılında geçici iş göremezlik gün süresinin gelişmiş ve nüfusun büyük olduğu illerde yüksek olduğu doğal olarak görülmektedir. Bu yönüyle yukarıda değinilen geçici iş göremezlik gün süresi, bağlanan sürekli iş göremezlik geliri sayısı ile benzerlik göstermektedir. Tabi ki, geri kalmış bölgelerdeki nüfusun gelişmiş bölgelere göre azlığı veya kayıtdışı oranların da yüksekliği verilerin geri kalmış bölgeler itibariyle rakamsal olarak az sayıda çıkmasına neden olmaktadır. Ancak illerin oluşturduğu coğrafi bölgeleri düşündüğümüzde, geri kalmış bölgelerin coğrafi büyüklük bazında geçici iş göremezlik gibi sosyal güvenlik sisteminden gelen parasal katkılar anlamında daha az yararlandığı söylenebilir. Bu tür sosyal güvenlik katkıları bir coğrafi bölgenin gelişmesinde veya ekonomik krizler ve sosyal riskler ile karşılaştığında ülke genelinin dışında il ve coğrafi bölge düzeyinde ekonomik istikrarın belirli dönem boyunca sürdürülmesinde önemli rol oynamakta olup bu yönüyle piyasaya olumlu etkiler sağlamaktadır diyebiliriz.

Diğer yandan emeklilik aylığı gibi geçici iş göremezlik ödeneği ve sürekli iş göremezlik gelirinin tutarı temelde sigortalılar adına SGK'ya bildirilen prime esas kazanç tutarlarına bağlıdır. Prime esas kazanç tutarının yüksekliği bu aylık, ödenek ve gelirlerin yüksek olması anlamına gelmektedir. Yukarıdaki bölümlerde değinildiği üzere, SGK'ya bildirilen prime esas kazançların ortalama tutarının genel olarak gelişmiş illerde yüksekliği gelişmiş bölgelere yapılan bu tür sosyal güvenlik ödemelerinin coğrafi anlamda miktarsal olarak yüksekliğinin yanı sıra göreceli olarak daha fazla tutarlarda sosyal güvenlik ödemesi yapılması anlamına yani oransal olarak yüksek yoğunlukta gerçekleştiği anlamına da gelmektedir. Bunlar bölgesel farklılığı coğrafi bölgeler itibariyle daha da arttıran ve derinleştiren etkenlerdir. Bu nedenle bölgesel asgari ücret uygulaması gibi bölgesel politikalar ile geri kalmış bölgelerde istihdam ve kayıtdışılıkta ortaya konacak olumlu ilerlemeler ile bu konuda önemli gelişmeler ortaya çıkarabilir.

2.5.2. Türkiye İstatistik Kurumu Verileri İtibariyle Görünümü

TÜİK verilerine baktığımızda Türkiye’de iller arasında veya bölgeler arasında farklılıkların olduğunu gösterir bilgilerin olduğunu görmekteyiz. Bu kapsamda bölgesel farklılıkların olduğunu gösterir TÜİK verilerinden önemli gördüklerimizi aşağıda ele almaktayız.

2.5.2.1. Tüketim Harcamalarına Göre Bölgesel Satın Alma Gücü Paritesi ve Bölgesel Fiyat Düzeyi

Çizelge 2.18. İstatistiki bölge sınıflamasına göre bölgesel satınalma gücü paritesi ve bölgesel fiyat düzeyi endeksi(2008,2017)

İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (2. Düzey)	Tüketim Harcamaları Genelle Göre			
	Bölgesel Satınalma Gücü Paritesi		Bölgesel Fiyat Düzeyi Endeksi	
	2008	2017	2008	2017
Türkiye	1,00	1,00	100,0	100,00
TR10 (İstanbul)	1,14	1,15	114,2	114,8
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	1,03	1,03	102,7	102,8
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	1,02	1,01	102,4	101,3
TR31 (İzmir)	1,05	1,09	105,2	109,0
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	1,02	1,02	101,7	102,0
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	0,99	0,98	99,3	98,0
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	1,03	1,02	103,5	102,0
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	1,05	1,04	104,8	104,1
TR51 (Ankara)	1,05	1,07	105,0	106,6
TR52 (Konya, Karaman)	0,97	0,99	96,9	99,0
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	1,04	1,01	104,0	101,3
TR62 (Adana, Mersin)	0,99	1,01	99,1	101,4
TR63 (Hatay, K.Maraş, Osmaniye)	0,95	0,94	94,9	94,2
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	0,95	0,96	95,3	95,6
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	0,97	0,97	97,2	97,2
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	1,01	1,00	101,5	99,8
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	0,98	0,98	97,6	98,0
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	0,98	0,99	98,0	99,2
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	1,03	1,02	103,0	102,3
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	0,98	0,98	98,1	98,2
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	0,97	0,93	96,8	93,5
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	0,96	0,98	96,5	97,5
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)	0,97	0,95	97,0	95,2
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	0,97	0,98	96,5	97,6
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	0,96	0,96	95,6	95,9
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	0,93	0,94	93,3	93,6

Kaynak: (TÜİK, 2017a: Konularına Göre İstatistikler-Satınalma Gücü Paritesi-Tüketim Harcamaları Ana Gruplarına Göre Bölgesel Satınalma Gücü Paritesi Değerleri, 2008,2017'den derlenmiştir, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1065)

Kaynak: (TÜİK, 2017b: Konularına Göre İstatistikler-Satınalma Gücü Paritesi-Tüketim Harcamalarına İlişkin Bölgesel Fiyat Düzeyi Endeksleri 2008-2017'den derlenmiştir, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1065)

TÜİK tarafından bölgesel gelir ve yaşam koşullarının araştırılmasında ayrıca bölgesel tabanlı verilerin oluşturulmasında yine analizler yapılmasında kullanılan İstatistiki

Bölge Birimleri 2. Düzey Sınıflamasına göre Türkiye'deki 81 il 26 ayrı sınıflamaya tabi tutulmuştur.

Buna göre, bir bölgenin fiyat düzeyi endeksi 100'den büyük ise Türkiye ortalamasına göre pahalı; 100'den küçük ise bu bölge Türkiye ortalamasına göre ucuz olarak nitelendirilmektedir.

Çizelge 2.18.'de, Türkiye'de 2008 ve 2017 yıllarında TÜİK tarafından oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri 2. Düzey Sınıflaması'na göre bölgesel satınalma gücü paritesi ve bölgesel fiyat düzeyi endeksi gösterilmektedir.

TÜİK tarafından oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri 2. Düzey Sınıflaması itibariyle tüketim harcamalarına göre bölgesel satınalma gücü paritesi değerlerine baktığımızda, 2017 yılında satınalma gücü parite değerinin TR 10 (İstanbul)'da 1.15 değerinde olduğu, TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)'de ise 0,94 değerinde olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan TÜİK tarafından oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri 2. Düzey Sınıflaması itibariyle tüketim harcamalarına göre bölgesel fiyat düzeyi endeksine baktığımızda, 2017 yılında bölgesel fiyat düzeyi endeksinin TR 10 (İstanbul)'da 114,8 olduğu, TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)'de ise 93,6 olduğu görülmektedir.

2017 yılı rakamları değerlendirildiğinde, Türkiye'de TÜİK tarafından yapılan bu coğrafi istatistiki sınıflamaya göre fiyat düzeylerinin ortalamasının coğrafi bölgeler itibariyle farklılık taşıdığı görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de satın alma gücü paritesi ve fiyat düzeyi endeksine göre kıyaslama yapıldığında, gelişmiş ve endüstrileşmiş bölgelerdeki fiyat düzeyinin az gelişmiş bölgelere göre daha yüksek seyrettiği söylenebilir.

Bu veriler Türkiye'de bölgesel politikaların iller ve coğrafi bölgeler için gerekliliğini açıklamaktadır. Piyasa koşullarına göre iller veya coğrafi bölgeler itibariyle fiyat düzeyi endeksi farklılıkları zaten oluşmaktadır. Coğrafi anlamda fiyat düzeyi endeksindeki bu farklılıklara rağmen, asgari ücretin ulusal düzeyde her coğrafi bölgeyi kapsayacak şekilde genel düzeyde belirlenmesi piyasa koşullarının gerçeklerine uymamaktadır.

2.5.2.2. İl Bazında İşgücüne Katılım Oranı, İşsizlik Oranı, İstihdam Oranı

Çizelge 2.19. İşgücüne katılım, işsizlik ve istihdam oranının en yüksek ve en düşük olduğu iller

	İşgücüne Katılma Oranı (2013)		İşsizlik Oranı (2013)		İstihdam Oranı (2013)	
	En Yüksek	En Düşük	En Yüksek	En Düşük	En Yüksek	En Düşük
1.	Ardahan %62,8	Batman %36,2	Batman %23,4	Karaman %4,2	Ardahan %59,1	Batman %27,8
2.	Kars %59,5	Diyarbakır %37,2	Mardin %20,6	Konya %4,7	Kars %55,5	Mardin %29,7
3.	Burdur %58,9	Mardin %37,4	Siirt %20,5	Manisa %5,1	Burdur %54,9	Siirt %29,8
4.	Iğdır %58,6	Siirt %37,5	Şırnak %20,1	Uşak %5,4	Bartın %54,9	Şırnak %30
5.	Bartın %58,5	Şırnak %37,6	Diyarbakır %18,7	Afyonkarahisar %5,6	Iğdır %54,5	Diyarbakır %30,2

Kaynak: (TÜİK, 2013a: Temel İstatistikler-İstihdam, İşsizlik ve Ücret-İl Bazında Temel İşgücü Göstergeleri 2013'den derlenmiştir, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>)

TÜİK'in 2013 yılı il bazında temel işgücü göstergelerinden oluşturulan Çizelge 2.19.'da, 2013 yılında işgücüne katılım oranının en yüksek olduğu ilin Ardahan, en düşük olduğu ilin Batman; işsizlik oranının en yüksek olduğu ilin Batman, en düşük olduğu ilin ise Karaman olduğu görülmektedir.

Türkiye'de işgücü piyasası verilerine iller itibariyle baktığımızda iller arasında ciddi farklılıklar olduğu görülmektedir. İllerde istihdam oranının artması ve işsizlik oranının düşmesi için bölgesel şartlara uygun bölgesel politikaların belirlenmesi gerekmektedir. Bölgesel asgari ücret ise bu politikaların başında gelmektedir.

2.5.2.3. İl Bazında Mutluluk Düzeyi

Çizelge 2.20. Mutluluk düzeyinin en yüksek ve en düşük olduğu iller

	Mutluluk Düzeyi(2013)			
	En Yüksek		En Düşük	
	İl	Oranı(%)	İl	Oranı(%)
1.	Sinop	77,7	Tunceli	42,0
2.	Afyonkarahisar	76,4	Osmaniye	45,8
3.	Bayburt	75,9	Diyarbakır	48,7
4.	Kırıkkale	75,5	Antalya	49,8
5.	Kütahya	73,8	Hatay	50,3
Türkiye'de Mutluluk Düzeyi				
% 59,0				

Kaynak: (TÜİK, 2013b: Temel İstatistikler-Nüfus Demografi-Toplumsal Yapı ve Cinsiyet İstatistikleri-İllere ve Cinsiyetlere Göre Mutluluk Düzeyi 2013'den derlenmiştir, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>)

TÜİK'in 2013 yılı illere ve cinsiyete göre mutluluk düzeyleri verilerinden oluşturulan Çizelge 2.20.'ye bakıldığında, Türkiye'de 2013 yılında mutluluk düzeyinin en yüksek olduğu ilin %77,7 ile Sinop olduğu; mutluluk düzeyinin en düşük olduğu ilin ise %42 ile Tunceli olduğu görülmektedir.

Bir kısım ilde ekonomik ve sosyal gelişmişliğin dışında o ilde yaşayan insanların diğer illere göre daha mutlu olmasına katkı sağlayan başkaca etmenler vardır. Örneğin Türkiye açısından Sinop dikkat çekmektedir. Bu nedenle iller arasında özellikle ekonomik düzeyde karşılaştırma yaparken bir ilin diğer ile göre daha geride kalması o ilde yaşayanların daha mutsuz olacağı anlamına gelmemektedir. Bu yönüyle iller arasındaki mutluluk düzeyi bölgesel politikaların belirlenmesinde dikkate alınması gereken başkaca bir husustur. Çünkü mutluluk düzeyi refahı etkilemektedir. Bölgesel politikaların belirlenmesine yönelten neden özellikle geri kalmış bölgelerdeki gelişmişlik derecesinin yarattığı ve diğer illere göre göreceli refah azlığı düşüncesi ve bunun giderilmesidir.

2.5.2.4. İllerin Aldığı Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı

Çizelge 2.21. Net göç ve net göç hızının en yüksek ve en düşük olduğu iller

	Net Göç(Alınan Göç-Verilen Göç) (2016-2017)		Net Göç Hızı (2016-2017)	
	En Yüksek	En Düşük	En Yüksek	En Düşük
1.	Ankara 32.042	Ağrı -17.391	Tekirdağ %20,84	Bayburt %-118,97
2.	Kocaeli 27.538	Van -16.298	Yalova %20,25	Gümüşhane %-49,03
3.	İzmir 24.618	Adana -13.325	Kocaeli %14,73	Ağrı %-31,91
4.	Bursa 21.214	Şanlıurfa -12.590	Eskişehir %11,99	Muş %-22,36
5.	Tekirdağ 20.733	Ordu -12.194	Bilecik %10,82	Giresun %-20,69

Kaynak: (TÜİK, 2017c: Temel İstatistikler-Nüfus Demografi-Toplumsal Yapı ve Cinsiyet İstatistikleri- İllerin Aldığı, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı, 1980-2017'den derlenmiştir, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>)

TÜİK'in 2016-2017 yılı rakamlarına göre oluşturduğu illerin aldığı verdiği göç, net göç ve net göç hızı Çizelge 2.21.'de gösterilmektedir. Çizelge 2.21.'e bakıldığında, 2016-2017 yılında net göçün en fazla olduğu beş ilin sırasıyla Ankara, Kocaeli, İzmir, Bursa ve Tekirdağ olduğu; net olarak en fazla göç veren beş ilin ise Ağrı, Van, Adana, Şanlıurfa ve Ordu olduğu görülmektedir. Net göç hızının ise en yüksek olduğu beş ilin Tekirdağ,

Yalova, Kocaeli, Eskişehir ve Bilecik olduğu; net göç hızının en düşük olduğu yani oransal olarak en fazla göç veren beş ilin ise Bayburt, Gümüşhane, Ağrı, Muş ve Giresun olduğu görölmektedir.

Türkiye’de net göç verilerinden anlaşıldığı üzere genellikle az gelişmiş bölgelerden gelişmiş yani sanayileşmiş bölgelere doğru göçün olduğu görölmektedir. Meydana gelen iç göçün kentsel sanayileşmiş bölgelerde sosyal, çevresel ve ekonomik birçok soruna neden olduğu bilinmektedir. Bu nedenle bölgesel asgari ücret gibi bir politika ile geri kalmış bölgelerde yaşanacak ekonomik ve sosyal ilerlemeler iç göçü azaltabileceği gibi iç göçün beraberinde getirdiği sorunları da ortadan kaldırabilecektir.





3. BÖLÜM

BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASININ TÜRK SOSYAL GÜVENLİK KURUM UYGULAMALARI ÜZERİNE OLASI ETKİLERİ

3.1. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN ÖNEMİ VE AMAÇLARI

SGK'nın teşkilat yapısı, organları, amacı, önemi ve görevleri 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu(02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 88 inci maddesi gereğince mülga edilmiş olup yeni düzenlenme ise halen getirilmemiştir) ile düzenlenmiştir.

Türkiye'de SGK gerek devlet bütçesi içerisindeki büyüklüğü gerekse hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, genel sağlık sigortası, yaşlılık, malullük, ölüm sigortası, asgari işçilik incelemesi, istihdam teşvikleri gibi uygulamalarıyla sağladığı haklar veya getirdiği yükümlülükler yönünden çalışanları, işverenleri ve bunların ailelerini ilgilendirmektedir. Bu uygulamalar kişilerin yaşamlarını doğrudan etkilemektedir. Ayrıca SGK kapsama altına aldığı sigortalılara ve hak sahiplerine bir takım haklar sağlarken diğer taraftan bu hakların yerine getirilmesini sağlamak üzere hem çalışanlar hem de işverenler üzerine önemli yükümlülükler de getirmektedir.

SGK'nın temel amacı sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yaşatmaktır.

SGK'nın ulusal kalkınma stratejisi ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve bunların gelişimine katkı sağlamak, hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, hakların kullanılmasını ve yükümlüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak ve sosyal güvenliğe ilişkin konularda uluslararası gelişmeleri izlemek gibi görevlerinin olduğunu söyleyebiliriz.

3.2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU AÇISINDAN ASGARI ÜCRETİN ÖNEMİ

SGK yaptığı işlemlerde örneğin sigortalıların karşılaştıkları risklere karşı hakların sağlanmasında, uygulamaların yürütülmesinde yine işverenlerin yükümlülüklerini yerine getirmesinde veya işverenlerce yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak idari para cezaları gibi birçok konuda asgari ücreti temel bir parametre olarak mevzuat içerisinde belirlemiştir. Bu nedenle SGK uygulamalarında asgari ücret önemli bir yer tutmaktadır.

Bilindiği üzere şu anda Türkiye’de ulusal düzeyde belirlenen asgari ücret sistemi olması nedeniyle SGK uygulamalarında genel olarak hakların sağlanması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinde ya da yaptırımlarda herhangi bir il veya bölge ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlara ve işverenlere ulusal düzeyde belirlenen asgari ücret düzeyi üzerinden cari yıllar ile ilgili olarak işlemler yapılmaktadır.

Türkiye’de SGK uygulamalarına baktığımızda sosyal güvenlik mevzuatının herkesçe kolay bir şekilde anlaşılmadığını, diğer mevzuatlara göre karışık olduğunu, buna ilaveten çeşitli dönemleri ilgilendiren birden çok ikincil mevzuat(yönetmelik, genelge vb) düzenlemelerine sahip olduğunu belirtebiliriz.

SGK’nın uygulamalarının çeşitliliği ve mevzuatının karışıklığını düşündüğümüzde, ulusal düzeyde belirlenen tek bir asgari ücret sistemi SGK uygulamalarında ve işlemlerinde tüm iller itibariyle yeknesaklık sağlamaktadır. Ayrıca ulusal düzeydeki asgari ücret SGK işlemlerinin yerine getirilmesini herkes nezdinde kolaylaştırmaktadır.

SGK’nın yukarıda belirtilen amaçları doğrultusunda, ulusal düzeydeki asgari ücret sisteminin yeknesaklık ve kolaylık sağlama yönleriyle hakların sağlanması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesini kolaylaştırma amacına hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Diğer taraftan adil bir sosyal güvenlik sistemi sağlama amacı yönünden ulusal düzeydeki asgari ücret sisteminin SGK’nın amacına hizmet ettiğini de ifade edebiliriz.

3.3. BÖLGESEL ASGARI ÜCRET UYGULAMASININ SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDA YARATACAĞI OLASI DEĞİŞİKLİKLER

Çalışma konumuz olan bölgesel asgari ücret sistemi Türkiye’de geri kalmış bölgelerde yatırımların ve istihdamın artırılması, kayıtdışılığın azaltılması gibi ekonomik nedenlerle gelecekte bir gün uygulanabilir. Böyle bir değişiklik sonucunda Türkiye’de asgari ücret seviyeleri doğrudan il veya bölgelere göre ayrı ayrı belirlenebileceği gibi ulusal düzeyde bir asgari ücretin yanı sıra bir kısım illerde veya bölgelerde ayrıca bölgesel düzeyde de belirlenebilir.

Ulusal düzeyde asgari ücret sisteminden illere veya bölgelere göre belirlenen asgari ücret sistemine geçilmesi SGK uygulamalarında bölgesel asgari ücret seviyesi belirlenen iller veya bölgeler için farklı işlemler yapılmasını ortaya çıkaracaktır. Bu bakımdan bölgesel asgari ücret uygulaması gibi bir uygulama SGK’nın asgari ücrete endeksli olan uygulamalarını bölgesel asgari ücret uygulanan iller ve bölgeler nezdinde bölgesel asgari ücret seviyesine göre değiştirecektir.

Bu nedenle Türkiye’de olası bölgesel asgari ücret uygulamasının devamında sosyal güvenlik sistemini ilgilendiren başkaca bir düzenleme yapılmazsa çalışanlara, işverenlere yaşadığı illere veya bölgelere göre SGK tarafından farklı düzeylerde işlemler yapılması gerekecektir.

Türkiye’de sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esaslar genel olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda düzenlenmiştir. Diğer taraftan bu Kanun’a bağlı olarak çıkarılan ikincil düzeydeki mevzuatta(yönetmelik, genelge vb) da birçok düzenlemenin nasıl uygulanacağı ve işleyişinin nasıl olacağı açıklanmıştır.

Türkiye’de SGK’nın görev alanına giren konularda hangi sosyal güvenlik uygulamalarının ya da işlemlerinin asgari ücrete bağlı olduğu söz konusu yasal düzenlemelere bakılarak ortaya konulabilir.

Aşağıdaki alt başlıklarda Türkiye'deki sosyal güvenlik uygulamalarından asgari ücrete endeksli olan ve bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi halinde değişikliğe uğrayacağı düşünülen SGK uygulamaları gösterilmiştir.

Ayrıca aşağıda alt bölümlerde belirtilen ve değişikliğe uğrayacağı düşünülen bu uygulamalar, Türkiye'de gelecekte bir gün bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla her ilde veya bölgede bölgesel asgari ücret seviyesi belirleme yetkisinin mahalli komisyonlara bırakılması şeklinde uygulanacak bölgesel asgari ücret sisteminin çalışanlar ve işverenler gibi ilgilileri nezdinde adil olmayacak bir biçimde değişiklik yaratacağı düşünülen sosyal güvenlik uygulamaları olarak ele alınmaya ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'nin 1951-1967 yıllarında bölgesel asgari ücret sistemini denediğini ve uyguladığını, mahalli komisyonlara asgari ücreti belirleme yetkisini verdiğini bir önceki bölümlerde açıklamıştık. Türkiye'nin geçmişteki bu deneyimi, bölgesel asgari ücret uygulamasının Türkiye'de mahalli komisyonlarca gelecekte bir gün yeniden denenebileceği varsayımını yaparak sosyal güvenlik mevzuatında değişikliğe uğrayacağı öngörülen uygulamaların sonuç itibarıyla adil olup olmayacağını bu çalışmada değerlendirmeye almamızın ve tartışmamızın önemli bir nedenini oluşturmaktadır.

Asgari ücrete endeksli olan sosyal güvenlik uygulamaları üzerinden yapılacak bu değerlendirme ve tartışmalar ise bizi bölgesel asgari ücret uygulamasının Türkiye'de nasıl bir yöntemle uygulanabileceği gibi bir sonuca götürmektedir.

3.3.1. Asgari Ücretin Tanımı

5510 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (13) bendinde asgari ücret tanımlanmıştır. Buna göre asgari ücret, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre 16 yaşından büyük işçiler için belirlenen bir aylık brüt ücrettir. Şu anki mevzuatta Türkiye'de 16 yaştan büyük veya küçük işçiler için asgari ücret ayrı ayrı olarak belirlenmemektedir. Bu nedenle 5510 sayılı Kanun açısından asgari ücret 4857 sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen ulusal düzeydeki asgari ücrettir.

Türkiye’de gelecekte bir gün bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi ile birlikte asgari ücret illere ya da bölgelere göre belirlenebileceğinden 5510 sayılı Kanun’da asgari ücretin tanımının illere veya bölgelere göre belirlenen asgari ücret olarak değiştirilmesi gerekecektir.

3.3.2. Ana-Babaya Çocukları Üzerinden Ölüm Aylığının Bağlanabilmesi İçin Parametre Olarak Kullanılan Asgari Ücret Düzeyi

5510 sayılı Kanun’un 34. maddesinde sigortalının ölümü halinde ölüm aylığının hak sahipleri arasında nasıl paylaşılması gerektiği düzenlenmiştir. Sigortalının hak sahipleri arasında gerekli şartların mevcudiyeti halinde ana ve babası da yer almaktadır. Buna göre, bir sigortalının ölümü halinde ana ve babasına ölüm aylığı bağlanabilmesi için öncelikle hak sahibi eş ve çocuklardan geriye artan pay kalması, her türlü kazanç ve irattan elde etmiş olduğu gelirinin asgari ücretin net tutarından daha az olması ve diğer çocuklarından bağlanan gelir ve aylıklar hariç olmak üzere gelir ve aylık bağlanmamış olması şartları aranmaktadır.

Bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere, net asgari ücret düzeyinde bir kazancı ve geliri olan ana ve babaya çocukları üzerinden ölüm aylığı bağlanmamaktadır. Bu nedenle asgari ücret düzeyi ana babaya çocuklarından ölüm aylığının bağlanabilmesi için önemli bir parametredir.

Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile ana ve babaya çocukları üzerinden ölüm aylığının bağlanabilmesi için gerekli olan net asgari ücret düzeyinde bir kazanç ve geliri olmaması şartı bölgelere göre belirlenecek net asgari ücrete göre şeklinde ifade edilerek değişikliğe uğraması gerekecektir.

Bölgesel asgari ücret uygulaması ile birlikte farklı illerde veya bölgelerde farklı düzeylerde belirlenen bölgesel asgari ücret düzeyleri neticesinde gerçekte aynı düzeyde kazanç ve geliri olan hak sahibi ana ve babalar arasında yaşadıkları bölgelere göre farklı uygulamalar yapılarak net bölgesel asgari düzeyi farklılığına göre kimi ana babaya çocuklarından ölüm aylığı bağlanacak kimine ise bağlanmayacaktır.

3.3.3. Gelir Testinde Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 60. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendine göre; harcamaları, taşınmaz ve taşınırları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak çeşitli verilerin kullanılmasıyla yapılan gelir testi sonucuna göre tespit edilen aile içindeki gelirin kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar genel sağlık sigortalısı sayılmakta olup bunların genel sağlık sigortası primi devlet tarafından ödenmektedir.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile gelir tespitine göre aile içindeki gelirin kişi başına düşen tutarı asgari ücretin üçte birinden az olanların tespitinde kullanılan asgari ücret parametresi illere veya bölgelere belirlenen bölgesel asgari ücret düzeyine göre değişiklik gösterecektir. Böylece bölgesel asgari ücret düzeyine göre belirlenen gelir testi işlemleri ve beraberinde genel sağlık sigortası primi devlet tarafından karşılanıp karşılanmayacağıın tespiti ilden ile veya bölgeden bölgeye değişiklik gösterecektir.

3.3.4. Vücut Dışı Ortez ve Protezlerden veya Bazı Yatarak Tedavilerde Alınacak Katılım Payının Üst Sınırını Belirlemede Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 68. maddesinde katılım payı alınacak sağlık hizmetlerinin neler olduğu belirtilmiştir. Buna göre katılım payı alınacak sağlık hizmetlerinden biri vücut dışı ortez ve protezdir. Diğerleri ise SGK tarafından belirlenecek hastalık gruplarına göre yatarak tedavide finansmanı sağlanan sağlık hizmetleridir.

5510 sayılı Kanun'un 68. maddesinin dördüncü fıkrasında ise vücut dışı ortez ve protezler ile SGK tarafından belirlenecek hastalık gruplarına göre yatarak tedavide finansmanı sağlanan sağlık hizmetlerinden alınacak katılım payının üst sınırı düzenlenmiştir. Katılım payında belirlenen üst sınırdaki amaç ise sigortalıları koruma ve güvence altına alma isteğidir. Bu katılım paylarının üst sınırı belirlenirken asgari ücret yine parametre olarak dikkate alınmıştır.

Bu düzenlemelere göre, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin vücut dışı ortez ve protezler için ödeyecekleri katılım payının tutarı sağlık hizmetinin alındığı tarihteki asgari ücretin % 75'ini geçemez. SGK tarafından belirlenecek hastalık gruplarına göre yatarak tedavide finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri için ödeyecekleri katılım payının tutarı ise bir takvim yılında asgari ücret tutarını geçmemek kaydıyla her bir yatarak tedavi için asgari ücretin dörtte birini geçemez.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile farklı illerde veya bölgelerde yaşayan genel sağlık sigortalılarının kullanacakları vücut dışı ortez ve protezler ya da SGK tarafından belirlenen yatarak tedavi kapsamındaki sağlık hizmetleri için ödenmesi gereken katılım paylarının üst sınırı sigortalıların yaşadıkları illerde veya bölgelerde belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyelerine göre değişiklik gösterecektir.

3.3.5. Yükseköğretim Kurumlarında Alınabilecek İstisnai İlave Ücretin Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 73. maddesinde ilave ücret düzenlenmiştir. Söz konusu 73. madde hükmüne bakıldığında vakıf üniversiteleri dahil sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularınca, Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen sağlık hizmetleri bedeline ek olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerden bazı kriterler dikkate alınarak bu bedellerin iki katına kadar ilave ücretin alınabileceği düzenlenmiştir. Diğer taraftan otelcilik hizmetleri gibi birkaç istisnai sağlık hizmeti haricinde kamu idaresi sağlık hizmet sunucularının sağladıkları sağlık hizmetleri için genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden ilave ücret talep edemeyeceği de düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 5510 sayılı Kanun'un 73. maddesinin üçüncü fıkrasında yükseköğretim kurumlarındaki öğretim üyelerince mesai dışında verilen sağlık hizmetleri için belli bir düzeye kadar ilave ücret alınabileceği de istisnai olarak düzenlenmiştir. Buna göre, yükseköğretim kurumlarına ait sağlık hizmeti sunucularında öğretim üyeleri tarafından mesai saatleri dışında bizzat verilen sağlık hizmetleri için SGK tarafından belirlenmiş sağlık hizmetleri bedelinin, poliklinik muayenelerinde bir katını diğer hizmetlerde yüzde ellisini geçmemek üzere üniversite yönetim kurulu kararıyla öğretim üyelerinin unvanları itibarıyla belirlenen miktarda ilave ücret alınabilir. Ancak alınacak ilave ücret bir defada asgari ücretin iki katını geçemez. Yükseköğretim kurumlarında

alınabilecek bu istisnai ilave ücretin üst sınırının ise yine asgari ücrete göre belirlendiği anlaşılmaktadır.

Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile yükseköğretim kurumlarında alınabilecek bu istisnai ilave ücretin üst sınırı sigortalıların yaşadıkları illerde veya bölgelerde belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyelerine göre farklılık gösterecektir. Hatta her ilde tıp fakültesi olmaması nedenine bağlı olarak farklı illerden veya bölgelerden tıp fakültelerine gelen sigortalıların ise asgari ücret seviyeleri bölgesel olarak farklı olacağı için bu konuda ayrıca bir sorun daha ortaya çıkacaktır.

3.3.6. Özel Sağlık Sigortası ve Bireysel Emeklilik Sistemine Ödenen Katkı Paylarının Prime Esas Kazançtan İstisna Olan Tutarın Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun’un 80. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında hizmet akdine istinaden çalışan sigortalıların prime esas kazançlarının neler olduğu düzenlenmiştir. Buna göre, prime esas kazançlar arasında işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarlar da yer almaktadır. Ancak 5510 sayılı Kanun’un 80. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların aylık toplamının asgari ücretin % 30’unu geçmemesi halinde prime esas kazançta tabi tutulmayacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemenin, işçilerini özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemine kaydettirmek üzere işverenleri teşvik edici bir düzenleme olduğunu söyleyebiliriz. Fakat kanun koyucunun bunun için asgari ücretin % 30’unu geçmemesi şartını koyduğu ve asgari ücreti bir parametre olarak belirlediği görülmektedir.

Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile teşvik edici bir uygulama olarak işverenler tarafından işçiler adına yaptırılan özel sağlık sigortasına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen toplam tutarın prime esas kazançta dâhil olmayan diğer bir deyişle üzerinden prim alınmayan kısmı sigortalıların yaşadıkları illerde veya bölgelerde belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyelerine göre farklılık gösterecektir.

3.3.7. Oturma İzni Almış Yabancı Ülke Vatandaşlarının Genel Sağlık Sigortası Prime Esas Kazancının Tespitinde Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanunu'nun 60. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereğince mütakabiliyet esası da dikkate alınmak şartıyla oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır. 5510 sayılı Kanunu'nun 80. maddesinin dördüncü fıkrasında ise genel sağlık sigortalısı sayılan oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler için 5510 sayılı Kanun'un 82. maddesine göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının (asgari ücretin) iki katının otuz günlük tutarının esas alınması gerektiği düzenlenmiştir. Buna göre oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişilerden alınacak genel sağlık sigortası primi asgari ücretin iki katı üzerinden hesaplanmaktadır.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişilerden alınacak genel sağlık sigortası primi bu kişilerin yaşadıkları illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyelerine göre farklılık gösterecektir.

3.3.8. Prime Esas Günlük Kazanç Alt ve Üst Sınırında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 82. maddesinde, bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı asgarî ücretin otuzda biri, üst sınırı ise asgari ücretin 7,5 katıdır.

Prime esas kazanç günlük kazanç tutarları sigortalılara sağlanan gelir, aylık, geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik ödeneği gibi hakların ne tutarda bağlanacağına etki etmektedir. Bu nedenle de sigortalılar için önemlidir.

Diğer taraftan prime esas günlük kazanç tutarlarına ilişkin alt ve üst sınır ise işverenlerin ve işçilerin SGK'ya ödeyecekleri minimum veya maksimum prim tutarlarını

belirmektedir. Bu nedenle işverenler açısından emeğin maliyetlerinin belirlenmesinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan asgari ücret SGK'nın işverenlerden alacağı minimum sosyal güvenlik prim geliri anlamına da gelmektedir. Bu yönüyle SGK açısından da önemlidir.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile iller veya bölgeler için ayrı tutarlarda bölgesel asgari ücret seviyeleri belirleneceğinden her il veya bölge için sigortalıların prime esas günlük kazanç alt ve üst sınırları da değişecektir. Bu ise sigortalılara bağlanacak gelir, aylık, geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik ödeneği tutarlarının illere veya bölgelere göre farklılaşması anlamına gelecektir. Diğer taraftan Türkiye'de SGK'ya bildirilenlerin çoğunun asgari ücret düzeyi üzerinden bildirildiği gerçeği ile karşı kaşıya olmamız nedeniyle illere veya bölgelere göre belirlenen bölgesel bir asgari ücret sistemi SGK'nın prim gelirlerine de etki edecektir.

3.3.9. Asgari İşçilik İncelemelerinde Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 85. maddesinde düzenlenen asgari işçilik uygulaması işverenin işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini veya prime esas kazanç tutarını bildirip bildirmediğinin araştırılmasıdır. Uygulamada üç tür asgari işçilik incelemesi yapılmaktadır. Bunlar özel nitelikteki inşaat işleri, kamu idarelerinin ihaleli işleri ve devamlı işyerleridir. Bir işverenin bu türden işleri dolayısıyla en az bildirmesi gereken asgari işçilik tutarını bildirip bildirmediği, inşaat maliyetinden ya da ihale bedelinden malzemeli işçilik tutarlarını düşükten sonra bulunan asgari işçiliğe esas tutara asgari işçilik oranının uygulanması sonucunda hesap edilmektedir. Yeterli işçilik bildirip bildirmediği ise, bildirmesi gereken asgari işçilik tutarından bildirdiği prime esas kazanç tutarlarının çıkartılması sonucunda hesaplanmaktadır. Asgari işçilik oranları ise asgari işçilik tespit komisyonu tarafından her yıl iş ve faaliyetlerin türüne göre belirlenmektedir.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile asgari işçilik araştırmaları sonucunda bir işverenin yeterli işçilik bildirip bildirmediği illere veya bölgelere göre belirlenen bölgesel asgari ücret düzeylerine göre değişiklik gösterecektir. Özellikle aynı sayıda işçi ile yapılan ve aynı büyüklükteki özel nitelikteki inşaat işleri

nedeniyle hesaplanan yeterli işçilik bildirip bildirmediği konusunda bölgesel asgari ücret seviyeleri nedeniyle farklılıklar ortaya çıkacaktır.

3.3.10. İdari Para Cezası Uygulanırken Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde, SGK tarafından belirlenen işe giriş-işten çıkış bildirelerinin bildirilmesi, aylık prim hizmet bildirelerinin bildirilmesi, prime esas kazançlarının yasal defterlere ve ücret bordrolarına tahakkuk edilmesi vb. birçok yükümlülüğe aykırı fiiller nedeniyle ilgililere SGK tarafından uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir. Bu idari para cezaları asgari ücret ve katları şeklinde her bir aykırı fiil için ayrı ayrı olmak üzere belirtilmiştir. Ayrıca SGK idari para cezalarını genel olarak işyeri dosyası üzerine uygulamaktadır. Yine işyeri dosyaları ise genel olarak işyerinin faaliyetinin bulunduğu ilde tescil edilmekte ve takip edilmektedir.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile işverenlere veya diğer ilgililere uygulanacak idari para cezaları bölgesel asgari ücret seviyeleri ayrı ayrı belirlenen iller veya bölgeler için farklı farklı uygulanacaktır. Özellikle aynı işverenin farklı il veya bölgedeki işyerleri nedeniyle benzer aykırılıkların tespiti halinde bile SGK tarafından bölgesel asgari ücrete göre farklı tutarlarda idari para cezaları uygulanacaktır.

3.3.11. Teşviklerin Uygulanmasında Ölçü Olarak Kullanılan Asgari Ücret

5510 sayılı Kanun ve diğer Kanunlar gereğince öngörülen ve SGK tarafından uygulanan istihdam teşviklerinde işverenlerin sigorta primleri yönünden yararlanılabileceği azami teşvik tutarı asgari ücret ile sınırlandırılmaktadır.

Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile SGK tarafından uygulanan istihdam teşviklerine ilişkin üst sınırın belirlenmesi de illere veya bölgelere göre belirlenen bölgesel asgari ücret düzeylerine göre değişiklik gösterecektir. Bu ise doğrudan arzu edilmese de miktarsal olarak bölgesel düzeyde bir istihdam teşviki uygulaması anlamına gelebilecektir.

3.3.12. Borcu Yoktur Yazılarının Alınmasında Kullanılan Asgari Ücret

Türkiye’de devlet tarafından ihale ile sunulan bir kısım işleri yapabilmek veya bu ihalelere girebilmek isteyen işverenlerin SGK’dan borcu yoktur yazısı almaları istenmektedir. Bu borcu yoktur yazılarını alamayan işverenlerin bu türden ihalelere girebilmeleri mümkün olamamaktadır.

SGK tarafından borcu yoktur yazısının verilebilmesinde ise işverenin tüzel veya gerçek kişi işveren olması, alt işveren olması, kendi bağımsız faaliyetinden doğan prim borcu olmaması şartlarıyla zamanla değişmekle birlikte asgari ücret ve katlarına kadar olan borçlar borcu yoktur yazısının verilmesine engel teşkil etmemektedir.

Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile yerleşik bir uygulama olan borcu yoktur yazısının alınmasında illere veya bölgelere göre uygulanan bölgesel asgari ücret seviyesi yönünden farklılıklar ortaya çıkacaktır.

3.4. BÖLGESEL ASGARİ ÜCRET UYGULAMASININ SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ÜZERİNE OLASI GENEL ETKİLERİ

Türkiye’de bölgesel asgari ücret uygulamasına gelecekte geçilmesi ile sosyal güvenlik mevzuatında özellikle SGK’nın uygulamalarında ortaya çıkacak değişikliklerin neler olabileceğini yukarıdaki bölümde açıklamıştık.

Bu bölümde ise bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi ile SGK uygulamalarında meydana gelecek değişikliklerin nasıl genel etkiler ortaya çıkarabileceğini ele almaya çalışacağız. Bize göre bu genel etkiler bütçe açısından, sosyal adalet açısından ve kuşaklar açısından ortaya çıkacak etkiler olmak üzere üç ana açıdan ele alınabilir.

3.4.1. Bütçe Açısından

Türk sosyal güvenlik sisteminde sigortalılar ve işverenler üzerinden alınan sosyal güvenlik primleri ve sigortalılara sağlanan aylık, gelir ve ödenek gibi sosyal güvenlik hakları minimum düzeyde asgari ücrete endekslidir. Çünkü günlük veya aylık olarak

SGK'ya bildirilmesi gereken prime esas kazanç alt sınırı ilgili aylardaki asgari ücret seviyesi iken üst sınır ise asgari ücretin 7,5 katıdır.

Bu kapsamda da, Türkiye'de illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret sistemine geçilmesi ile SGK'nın bütçe dengesi olumlu ya da olumsuz anlamda değişikliğe uğrayacaktır. Çünkü bölgelere göre belirlenen asgari ücret sisteminde çeşitli verilere göre asgari ücret seviyesi ilden ile veya bölgeden bölgeye farklı belirlenecektir. Ayrıca SGK'nın idari para cezası gibi gelir yaratan uygulamaları da bölgesel asgari ücret sonucu ilden ile veya bölgeden bölgeye farklılaşacaktır. Bunlar toplanacak prim gelirlerini etkileyecektir. Bununla birlikte gelir testi sonuçları bölgeden bölgeye farklılaşacağından GSS primi devletçe ödenenlerin sayısı da bölgeden bölgeye değişikliğe uğrayacaktır. Yine SGK'nın sigortalılara yaptığı ödenek, gelir ve aylık gibi ödemeleri de ilden ile veya bölgeden bölgeye farklılaşacaktır. Bu ise yapılacak ödemeleri yani giderleri etkileyecektir.

Diğer taraftan bölgesel asgari ücret uygulaması bir ildeki ya da bölgedeki istihdam, işsizlik, gelir seviyesi, aktif pasif dengesi, kayıtdışılık, net göç vb. birçok konuyu etkileyecektir. Uygulanan bölgesel asgari ücret seviyeleri sonrasında istihdam seviyesinin artması, işsizlik seviyesinin azalması, kayıtdışılık oranının azalması SGK'nın prim gelirlerini artırırken bunların tersi durumunun gerçekleşmesi ise SGK'nın prim gelirlerini azaltacaktır. Bölgesel asgari ücret uygulaması sonrasında meydana gelen iç göç değişikliği ise benzer şekilde SGK'nın prim gelirlerini olumlu veya olumsuz etkileyecektir. İç göç etkisini çalışanların terk ettiği yerlerdeki kayıtdışı çalışmadan kurtularak göç ettiği yerlerde kayıtiçine alınması yönüyle ele alırsak SGK'nın prim gelirleri üzerine olumlu etkiler doğuracağı beklenecektir. Ancak bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla geri kalmış bölgelerde yatırımı artırmak için belirlenen bölgesel düzeydeki asgari ücret seviyeleri ile yatırımcıların bu geri kalmış bölgelere gitmesi sonucunda yeni istihdam alanlarının yaratılması ile bu bölgelere tersine göç olursa SGK'nın prim gelirlerinin oransal ve matematiksel olarak değişimine ise şu iki açıdan bakmak gerekir. Birincisi, daha öncesinde memleketlerindeki ekonomik ve sosyal sorunlar nedeniyle göç ettikleri büyük kentlerde artık çalışmaktan sıkılan ve doğdukları yerlere duydukları özlem duyan işçiler bölgesel asgari ücret seviyeleri sonucunda doğdukları memleketlerinde yeni çalışma alanlarının yaratıldığını görürse bu sefer tersine göç ederek doğdukları memleketlere yeniden gitme kararı alabilir. Bu durumda büyük kentlerde kayıtiçinde çalışan işçilerin bölgesel düzeyde daha aşağı seviyede asgari ücret belirlenen bölgelere-memleketlere gitmesi durumunun

ortaya çıkması halinde SGK'nın bütçesi olumsuz etkilenecektir diyebiliriz. Diğer bir yönüyle ele alırsak, geri kalmış bölgelerde kayıtdışı oranlarında azalma meydana gelirse bütçe üzerine olumlu ekiler doğuracaktır da diyebiliriz. İkincisi ise, bölgesel asgari ücretler sonucunda işçiler daha çok para kazanmak için bölgesel asgari ücret seviyelerinin daha yüksek belirlendiği büyük kentlere göç edebilir. Bu istekle hareket göç eden işçiler büyük kentlerin sorunlarını daha da artırabilir. Bu durum belki büyük kentlerdeki kayıtdışı çalışma sorununu daha da arttırarak SGK'nın prim gelirlerini azalmasına neden olabilir. Bu açılardan, bölgelere göre belirlenecek asgari ücret seviyeleri ile beraberinde ortaya çıkacak bu etkiler SGK'nın bütçesini gelir ve gider yönünden bir şekilde etkileyecektir.

Bütün bu değişikliklerin SGK'nın bütçesi üzerinde olumlu veya olumsuz bir takım etkiler doğuracağı beklenmesine rağmen bu etkilerin olumlu ya da olumsuz olacağına ilişkin net ve kesin öngörüsül bir değerlendirme yapılması şu an pek mümkün gözükmemektedir.

Bu nedenlere bağlı olarak, bölgesel asgari ücret uygulamasında asgari ücret seviyelerinin her bir il veya bölge için herhangi bir siyasi veya politik etki altında kalmaksızın rasyonel olarak belirlenmesi önem arz etmektedir. Siyasi amaçlarla belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyeleri bu uygulamadan beklenen amacın sapmasına neden olacaktır.

3.4.2. Sosyal Adalet Açısından

Türk sosyal güvenlik sisteminde ulusal düzeyde belirlenen tek bir asgari ücret seviyesi ile SGK uygulamalarında benzer şartlara sahip olan sigortalılara aynı düzeylerde aylık, gelir ve ödenek bağlama yine benzer şartlara sahip işverenlere ise aynı idari para cezası uygulama, teşviklerden yararlandırma gibi birçok işlem yapıldığını, bu yönüyle SGK'nın sağladığı hakların sağlanmasında ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinde asgari ücrete endeksli düzenlemeler için illere veya bölgelere göre bir ayırım yapılmaksızın yeknesak ve kolay bir uygulama yapıldığını söyleyebiliriz.

Diğer yandan bölgesel satın alma gücüne bağlı olarak illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret sistemi bu yönüyle gerçek satın alma gücü ile ilişkilendirilmesi nedeniyle ulusal düzeydeki asgari ücret uygulamasına göre sosyal açıdan

daha adil bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Yine bölgesel farklılıkları azaltacağı beklentisi ile bölgesel asgari ücret politikası sosyal açıdan daha adil bir uygulama olarak görülebilir.

Bununla birlikte bölgesel asgari ücret uygulaması ile ülke genelinde piyasanın yarattığı ulusal gelirin birincil dağılımının aslında bu sefer bölgesel olarak yeniden bir kez daha dağılıma tabi tutulacağı belirtilebilir. Ayrıca gelirin illere veya bölgelere göre dağılımı konusunda illere veya bölgelere göre belirlenen asgari ücret politikasının daha etkin rol oynayacağı yani otomatik stabilizatör görevinin daha iyi işlev göreceği de belirtilebilir. Bu nedenlerle bölgesel asgari ücret yaklaşımının sosyal açıdan daha adil olacağı söylenebilir.

Ancak bölgesel bir asgari ücret sisteminde illere veya bölgelere göre belirlenen farklı bölgesel asgari ücret seviyeleri sigortalılar için adlarına bildirilen prime esas günlük kazanç alt sınırlarının ve üst sınırlarının iller veya bölgeler için farklı düzeylerde olması anlamına gelecektir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminden sağlanan ödenek, gelir ve aylık gibi hakların da minimum düzeydeki tutarları yönünden illere ve bölgelere göre değişiklik göstereceği anlamına gelecektir. Bununla birlikte işverenler için faaliyette buldukları farklı illere ve bölgelere göre değişik düzeylerde SGK işlemlerine maruz kalınması anlamına gelecektir. Bu farklılıkları ele aldığımızda ise, bölgesel asgari ücret sisteminin sosyal açıdan adil bir uygulama olmadığı dile getirilebilir. Bölgesel asgari ücretin sosyal açıdan adil olmayacağını iddia edebileceğimiz konu örnekleri SGK uygulamaları nezdinde aşağıda açıklanmıştır.

SGK uygulamalarında ana ve babaya çocukları üzerinden ölüm geliri bağlanması için aranan şartlardan biri de ana ve babanın her türlü kazanç ve irattan elde etmiş olduğu gelirin asgari ücretin net tutarından daha az olmasıdır. Bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi ile farklı illerde veya bölgelerde yaşayanlar için asgari ücret tutarı farklı seviyelerde belirleneceğinden, ana veya babaya ölüm geliri bağlanmasında kıstas olan net asgari ücret tutarından daha az kazanç olması şartı da ilden ile veya bölgeden bölgeye farklılık gösterecektir. Böylece bölgesel asgari ücretin seviyesine göre ana ve babaya ölüm gelirinin bağlanması farklılaşacaktır.

Örneğin bölgesel asgari ücretin daha yüksek seviyede belirlendiği İstanbul ve görece daha düşük seviyede belirlendiği Hakkari illerinin olduğunu ayrıca bölgesel asgari ücretin İstanbul ilinde net 2000 TL, Hakkari ilinde ise net 1000 TL olarak belirlendiğini farz edelim. Diğer taraftan Soma ilçesinde bulunan madende yer altında çalışan, bekar, aynı yaşta, aynı sigortalılık koşullarına sahip A ve B adında iki madenci işçinin maden iş kazasında vefat ettiğini farz edelim. Madenci A'nın ailesinin İstanbul ilinde yaşadığını ve her türlü kazancı dâhil 1.500 TL kazancının olduğunu, madenci B'nin ailesinin ise Hakkari ilinde yaşadığını ve yine her türlü kazancı dâhil 1.500 TL kazancının olduğunu varsayalım. Bu koşullarda madenci A'nın ailesinin İstanbul ilindeki bölgesel net asgari ücrete göre daha düşük kazancı olduğu için vefat eden çocuklarından ölüm geliri alma şartını sağladığı anlaşılmaktayken madenci B'nin ailesinin ise Hakkari ilindeki bölgesel net asgari ücrete göre daha yüksek kazancı olduğu için vefat eden çocuklarından ölüm geliri alma şartını taşımadığı anlaşılmaktadır. Bu örnekteki gibi bir durumda bölgesel asgari ücretin sosyal açıdan adalete hizmet etmeyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Diğer taraftan bölgesel asgari ücretin sosyal açıdan adil olmayacağını dile getirebileceğimiz başka bir örneği GSS primlerinin devlet tarafından ödenmesi için yapılan gelir testi uygulaması için de söyleyebiliriz. Uygulama kapsamında yapılan gelir testi sonuçlarına göre aile içindeki gelirinin kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşların GSS primleri devletçe ödenmektedir. Bölgesel asgari ücret sistemine geçiş ile birlikte gelir testi sonuçlarına göre GSS primlerinin devlet tarafından ödenmesi ise ilden ile bölgeden bölgeye farklılık gösterecektir.

Örneğin bölgesel asgari ücretin daha yüksek seviyede belirlendiği İstanbul ve görece daha düşük seviyede belirlendiği Hakkâri illerinin olduğunu ayrıca bölgesel asgari ücretin İstanbul ilinde 1800 TL, Hakkari ilinde ise 1200 TL olarak belirlendiğini farz edelim. İstanbul'da yaşayan A için yapılan gelir testi sonucuna göre aile içindeki kişi başı gelirinin 500 TL olarak hesaplandığını, Hakkari'de yaşayan B için yapılan gelir testi sonucuna göre aile içindeki kişi başı gelirinin yine 500 TL olarak hesaplandığını farz edelim. Bu durumda İstanbul'da yaşayan A'nın aile içindeki kişi başı gelirinin asgari ücretin üçte birinden($1800/3=600$ TL) az olması nedeniyle GSS priminin devletçe karşılanması gerekecektir. Ancak Hakkari'de yaşayan B'nin ise aile içindeki kişi başı gelirinin asgari ücretin üçte birinden($1200/3=400$ TL) fazla olması nedeniyle GSS priminin

devletçe karşılanması mümkün olmayacaktır. Bu örnekteki bir durumda da bölgesel asgari ücretin sosyal açıdan adalete hizmet etmeyeceğini söylemek çok yanlış olmayacaktır.

Bu tür örnekleri SGK uygulamaları nezdinde benzer şekilde çoğaltabiliriz. Bu nedenlerle Türkiye’de bölgesel asgari ücret seviyeleri asgari ücrete endeksli SGK uygulamaları üzerinde bölgesel farklılık yaratacağı için sosyal adalete aykırı durumların ortaya çıkmasına neden olacaktır.

3.4.3. Kuşaklar Üzerine Etkileri Açısından

Türk sosyal güvenlik sisteminde sigortalıların çalışmaları nedeniyle güvence altına alındığı iş kazası, meslek hastalığı, doğum, hastalık, yaşlılık, maluliyet, ölüm gibi riskler hem sigortalıları hem de bunların hak sahibi olan eş, çocuk, ana ve babasını kapsamaktadır. Maruz kaldığı bu riskler karşısında sigortalının çalışmadığı ve ücret kazanmadığı durumlarda kendilerine yapılacak ödenek, gelir veya aylık gibi sosyal güvenlik ödemeleri sigortalıların kazandıkları ücretlere göre SGK tarafından yapılmaktadır. Sigortalının ölümü halinde ise hak sahiplerine SGK tarafından ölüm aylığı ve/veya ölüm geliri bağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminden sağlanan hakları incelediğimizde, sigortalının ve hak sahibi ailesinin hayatını belli bir süre boyunca garanti altına alan haklar olduğunu görürüz. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin düzgün olarak işlemesi sonucunda bu sağlanan hakların tutarının genişletilmesi, belirtilen risklere maruz kalan ailelerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde gelir elde etmelerinin sağlanması gelişmiş bir toplumun önemli göstergelerinden biri olarak görülmektedir. Sağlanan bu hakların tutarının büyüklüğü ise sigortalının ve ailesinin zorunlu temel ihtiyaçları ile psikolojik ve fizyolojik ihtiyaçların karşılanabilmesi yönüyle toplumun sahip olduğu kuşakları doğrudan etkilemektedir.

Bölgesel asgari ücret politikası ile arzu edildiği üzere geri kalmış bölgelerde ortaya çıkacak yatırım istihdam artışı ve beraberinde ortaya çıkacak kayıtsız çalıştırmanın yaygınlaşması aracılığıyla gelecekte bu geri kalmış bölgelerde sosyal güvenlik haklarından yararlananların sayısının artması da beklenmektedir. Bu beklenti doğrultusunda, sigortalılar ve aileleri doğrudan etkileneceği için bu bölgedeki kuşaklar üzerine olumlu etkiler doğuracaktır denilebilir.

Başka bir açıdan bakarsak, bölgesel asgari ücret uygulaması ile Türk sosyal güvenlik sisteminden sağlanan bu hakların tutarı ilden ile veya bölgeden bölgeye değişiklik gösterecektir. Modern topluma ulaşmanın beraberinde getirdiği teknolojik ilerlemeler neticesinde bir ülkenin illeri arasındaki mesafeler gibi ülkeler arasındaki mesafeler de çok kısalmış ve buna bağlı olarak insanların bir yerden bir yere olan kalıcı ve sürekli mobilitesi aşırı hız kazanmıştır. Dahası emek gücü çalışma hayatı boyunca birden fazla ilde veya bölgede çeşitli işlerde çalışabilir hale gelmiştir. Aileleri ise çalışma yerlerinden daha farklı bölgelerde yaşayabilmektedir. Diğer taraftan yaşanan ilerlemeler sonucunda iller arasındaki ihtiyaçlar veya tüketimler çok benzerlik göstermeye başlamış ve bu konudaki farklılıklar ise giderek azalmaya başlamıştır.

Bu yaklaşmayı da bir kenarda tuttuğumuzda, illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret sisteminin Türk sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkacağı farklılıklar nedeniyle kuşakların olumsuz etkilenebileceğini bizlere göstermektedir. Konuyu daha iyi anlatabilmek için örnek vermekte fayda bulunmaktadır.

Örneğin bölgesel asgari ücretin daha yüksek seviyede belirlendiği İstanbul ve görece daha düşük seviyede belirlendiği Hakkari illerinin olduğunu ayrıca İstanbul'da bölgesel asgari ücretin 3000 TL, Hakkari ilinde ise 2000 TL olarak belirlendiğini farz edelim. İstanbul ilinde yaşayan A işçisi ve A işçisi ile aynı koşullarda sosyal güvenlikte işe başlama, sigortalılık süresi ve yaşa sahip olan yine aynı işe ve mesleğe sahip olan B işçisinin olduğunu da farz edelim. Diğer taraftan bu A ve B işçisinin aynı ilde Ankara'da bir üniversiteye giden kız çocukları olduğunu varsayalım. A ve B işçisinin ölümü ile bu kız çocuklarına SGK tarafından ölüm aylığı bağladığını da varsayalım. Pek tabidir ki, A işçisinin hayatı boyunca çalıştığı İstanbul ilinde kazandığı bölgesel asgari ücret düzeyi B işçisinin hayatı boyunca çalıştığı Hakkari ilindeki bölgesel asgari ücret düzeyinden daha yüksek olduğu için Türk sosyal güvenlik sistemine göre A işçisine B işçisine göre daha yüksek aylık bağlanacağından hak sahibi kızlarına da aynı nispi değerlerde ölüm aylığı bağlanacaktır. Bu durum Ankara'da öğrenim gören ve yaşayan üniversite öğrencisi bu kızların aynı koşullarda yaşamalarına rağmen babalarının yaşadığı illerdeki bölgesel asgari ücret seviyesi farklılığı neticesinde farklı seviyelerde uygulamalara maruz kalmaları anlamına gelecektir. Bu ise bizlere kuşakların bölgesel asgari ücret uygulaması ve sosyal güvenlik uygulamaları ile etkileneceğini göstermektedir.

Yukarıda açıklanan örneğe benzer bir örnek daha verilebilir. Yine illere ve bölgelere göre belirlenen bölgesel asgari ücret uygulamasında geri kalmış bölgelere yatırım artırmak için bölgesel asgari ücretin daha az belirlendiği bir durumda, bu geri kalmış bölgelerde yaşayan sigortalılardan minimum ücrette çalışma yapanlar adına SGK'ya prime esas kazanç olarak daha az bildirimde bulunulması durumu ortaya çıkacaktır. Bu ise sosyal güvenlik haklarının sağlanması anlamında geri kalmış bölgede yaşayan sigortalıların daha az ödenek, gelir ve aylık tutarı alması anlamına gelmektedir. Bu durumu, ister sigortalının SGK'dan daha az tutarda gelir aylık alması isterse sigortalının sorumluluğu olan hak sahibi kişileri de bakması anlamında düşünelim, geri kalmış olan bölgelerdeki gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına uzun vadede hizmet etmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Aksine böyle bir durum gelecekte geri kalmış bölgelere göre bölgelerarasında farklılıkları artırıcı bir etki doğurabilecektir. Yine bölgesel asgari ücreti bu yönü ile alırsak geri kalmış bölgelerde yaşayan sigortalılar ve hak sahipleri üzerinden gelecek kuşakları olumsuz etkileyecektir diyebiliriz.

Yukarıdaki bölümlerde açıklandığı üzere, Türkiye'nin bölgesel asgari ücreti gelecekte bir dönem uygulamasıyla asgari ücrete endeksli olan sosyal güvenlik uygulamalarından değişikliğe uğrayacak olanlar nezdinde yapılan değerlendirmelerle bölgesel asgari ücret sisteminin bir toplumun kuşakları üzerine olumsuz etkilerinin neler olabileceğini bugünden öngörebiliyoruz. Bu öngörü nedeniyle, asgari ücret politikasındaki özellikle bölgesel asgari ücrete geçmeye yönelik değişiklikler bir toplumun kuşakları üzerine ciddi etkiler ortaya çıkaracağı için üzerinde çok düşünülmesi bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Asgari ücret sosyal politikanın doğuşu ile daha net bir kimlik kazanmış olup bugün birçok ülkede asgari ücret uygulaması olduğu bilinmektedir. Asgari ücretin farklı ülkelerde uygulanmasına bağlı olarak, özellikle işçinin kendisinin ihtiyaçlarına mı yoksa ailesinin ihtiyaçlarına mı yetmesi gerektiği yönünden tanım ve kapsamının biraz farklılaşabildiği görülmektedir. Bunun için asgari ücretin tanımını bizi minimum seviyede ödenmesi gereken ücret düzeyine götürebildiği gibi çalışanların ve ailelerin minimum seviyede ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek seviyedeki ücret düzeyine de götürmektedir.

Asgari ücret uygulamasının bir toplumda gelir dağılımında adaletin sağlanması, yoksulluğun azaltılması vb. genel amaçları olmasının yanı sıra hükümetlerce asgari ücretin politik ve siyasi bir amaç doğrultusunda da kullanılabildiği görülmektedir. Bununla birlikte asgari ücret işçileri, işverenleri ve devleti geçinme düzeyi, maliyet ve prim geliri gibi konular yönünden çok ilgilendirmektedir.

Diğer taraftan bir ülkede asgari ücret uygulamasından beklenen amaçlar doğrultusunda asgari ücret belirleme yöntemi veya ölçeğinin farklılaştırılabildiği gözlenmektedir. Ülke uygulamalarına baktığımızda ise, asgari ücretin ölçeğinin işkolu düzeyinde, meslek düzeyinde veya bölgesel düzeyde belirlenebildiği görülmektedir.

Çalışma konumuz olan bölgesel asgari ücreti ise Türkiye 1951-1967 yılları arasında uygulamıştır. Ancak bu dönemlerde asgari ücretleri tespit etme yetkisine sahip mahalli komisyonlar arasında koordinasyonun sağlanamaması nedenine bağlı olarak komisyon kararları arasında asgari ücret seviyeleri bakımından adaletsiz uygulamalar ve uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Bu olumsuzluklar ise bölgesel asgari ücret konusunda Türkiye'yi ulusal düzeyde bir asgari ücret sistemine doğru yöneltmiştir.

Bu başarısızlıkla sonuçlanan uygulama tecrübesine rağmen Türkiye için bölgesel asgari ücret fikri dönemsel olarak gündeme gelmektedir. Hatta AB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından Türkiye için düzenlenen raporlarda Türkiye'nin bölgesel dengesizlikleri gidermesi için bölgesel asgari ücret sistemine geçmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca Türkiye için bir ilk olan UİS'nin ilk taslak halinde bile bölgesel asgari ücrete dair düşünceye doğrudan yer verildiği anlaşılmaktadır. Daha sonrasında

özellikle işçi sendikalarından gelen eleştiriler üzerine bölgesel asgari ücrete dair ifadelerin söz konusu bu taslaktan doğrudan çıkarıldığı ancak bu sefer de dolaylı olarak bölgesel asgari ücreti düşündüren açıklamalara yer verildiği görülmektedir. Yine son dönemlerde ulusal düzeydeki ASO, İTO, İstanbul Üniversitesi ŞPUAM gibi kuruluşlar ise Türkiye'nin bölgesel asgari ücret sistemine geçmesi gerektiğini belirten ayrıca bu uygulamaya geçtiği takdirde ise illerde asgari ücretleri nasıl bir yöntemle farklı seviyelerde belirleyebileceğine yönelik stratejiler içeren çalışmalar yayınlamışlardır.

Türkiye'de işçi ve işveren sendikaları bölgesel asgari ücret konusu ile ilgili olarak görüşlerini net bir şekilde dile getirmektedir. Genel olarak Türkiye'de işçi sendikaları bölgesel asgari ücrete karşı çıkarken işveren sendikaları ise bölgelere göre belirlenecek asgari ücret seviyelerine karşı olumlu bir yaklaşım sergilemektedir. Çünkü işçi sendikaları bölgesel asgari ücret fikrine geri kalmış bölgelerde asgari ücretlerin azaltılacağı beklentisi ile negatif olarak yaklaşırken işveren sendikaları ise ücretin ve ücrete ilişkin maliyetlerin azalacağı beklentisi ile pozitif olarak yaklaşmaktadır.

Bölgesel asgari ücretin uygulanması bakımından dünya ülkelerini incelediğimizde, karma bir asgari ücret sistemini ABD'de görmekteyiz. ABD'de ulusal düzeyde bir asgari ücret seviyesi federal devletçe belirlenirken bu ulusal düzeydeki asgari ücret seviyesinden az olmamak koşulu ile eyaletlere ekonomik koşullar göz önüne alınarak bölgesel düzeyde asgari ücret belirleme yetkisi tanındığını anlamaktayız. Japonya ve Çin'de ise, merkezi otorite tarafından ulusal düzeyde bir asgari ücret belirlenmeden idari bölgelere göre oluşturulan komisyonlara doğrudan bölgesel düzeyde asgari ücret seviyesi belirleme yetkisi tanındığını anlamaktayız.

Gelişmiş bu ülke uygulamalarına da bakarak, Türkiye'de ulusal düzeyde belirlenecek asgari ücret seviyesinin yanı sıra, geri kalmış bölgelerdeki dengesizlikleri giderebilmek, yatırım ve istihdamı artırabilmek ve kayıtdışılığı azaltabilmek gibi ekonomik ve sosyal gerekçelerle bölgesel satın alma gücü paritesi, fiyat düzeyi endeksi gibi bölgesel kriterler de göz önünde bulundurularak il veya bölgesel düzeyde asgari ücret belirlenmesine dair son dönemlerde yayınlanan çalışmalara, önerilere ve düşüncelere olumlu bakılabilir. Buna ilaveten, ulusal düzeyde belirlenen asgari ücretin belirli orandaki aşağı ve yukarı sınırında kalmak şartıyla bölgesel asgari ücretin taban ve tavan seviye aralığı belirlenerek bölgesel asgari ücret uygulaması yürütülmesine dair yayınlanan

çalışmalara, önerilere ve düşünceler de olumlu bakılabilir. Bu öneri ve düşüncelerden hareketle, Türkiye’de özellikle geri kalmış bölgelerin bölgesel farklılığını azaltıcı amaçla uygulanacak şekilde il veya bölgesel düzeyde belirlenecek asgari ücret politikasının geçici ve kalıcı bir süre uygulanmasına dair getirilecek öneriye de olumlu bakılabilir. Olumlu görülen bu öneri düşüncelere rağmen çalışmamızda Türkiye’nin bölgesel asgari ücret sistemine geçmesine veya geçmemesine yönelik bir değerlendirme yapılması amaçlanmamaktadır.

Çalışmamızda önemle dikkat çekildiği üzere, Türkiye’de bölgesel asgari ücret savunucularınca dile getirilen ve yayınlanan çalışmalarda genellikle Türkiye için iller ve bölgeler arasındaki satın alma gücü paritesi, fiyat endeksi, kira düzeyleri gibi şehirlerin yaşamsal maliyetini ve koşullarını temsil eden farklılıkların dikkate alındığı görülmekle birlikte bu tür farklılıklardan yola çıkılarak da asgari ücretin bölgesel seviyelerde belirlenmesi gerektiğine dair tavsiyelerde bulunulduğu anlaşılmaktadır. Fakat bölgesel asgari ücretin uygulanmasına gerekçe olarak gösterilen bölgesel farklılıkların bu çalışmalardaki gibi sadece şehirlerin yaşamsal koşulları itibariyle ele alınması bize göre tek başına yeterli görülmemektedir. Çünkü SGK verileri itibariyle bakıldığında Türkiye’de il bazında sosyal güvenlik kapsamı, aktif-pasif dengesi, bakmakla yükümlü olunan kişi sayısının il nüfusuna oranı, gelir testi sonucu göre primi devletçe ödenenlerin il nüfusuna oranı, işyeri başına düşen sigortalı sayısı, sigorta primine esas kazanç tutarı gibi konularda da iller veya bölgeler arasında farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Bunun dışında TÜİK verileri itibariyle bakıldığında ise il bazında mutluluk düzeyi, illerin aldığı net göç gibi konularda iller arasında farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır. Bu türden verilere yer vermeden Türkiye’de bölgesel asgari ücret konusu üzerine yapılan çalışmaların ve tartışmaların iller ve bölgeler arasındaki farklılıkları yeteri kadar sağlıklı bir şekilde ele alamadığı fark edilmektedir.

Çalışmamızda değerlendirdiğimiz üzere, Türkiye’de bölgesel düzeydeki farklılıkların neler olduğuna SGK ve TÜİK verileri itibariyle baktığımızda birçok konuda il bazında veya bölgesel düzeyde ciddi farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu farklılıkları ele aldığımızda ise, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde bölgesel asgari ücret uygulamasının önemli rol oynayacağı düşüncesi ilk başta kapı aralamaktadır.

Ancak Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısına baktığımızda asgari ücret üzerine kurulu olan bir sistem olduğunu görmekteyiz. Bu nedenle Türkiye’de ulusal düzeyde bir asgari ücret uygulamasının bölgesel düzeyde bir asgari ücret sistemine dönüştürülmesinin birçok zorluğu bulunmaktadır.

Öncelikle Türk sosyal güvenlik sisteminde ve SGK uygulamalarında asgari ücretin önemli bir parametre olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de bölgesel asgari ücret sistemine geçilmesi ile illere veya bölgelere göre belirlenecek farklı asgari ücret seviyeleri nedeniyle özellikle SGK’nın işlemlerinde ve uygulamalarında illere veya bölgelere göre farklılıklar meydana geleceğini ayrıca bu meydana gelecek değişikliklerin SGK işlemleri üzerinden genel olarak SGK’nın bütçesi üzerine, sosyal adalet üzerine ve kuşaklar üzerine etkilerinin olabileceği fark edilmektedir. Çünkü bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi ile yerel düzeyde istihdam, işsizlik, kayıtdışılık, aktif-pasif dengesi, istihdamın dağılımı, göç gibi konular üzerinden SGK’nın bütçesi üzerinde olumlu veya olumsuz etkiler olacağı öngörülmekteyken asgari ücrete endeksli SGK uygulamalarında tüm ülke düzeyindeki yeknesaklık terk edilerek ilden ile bölgeden bölgeye sigortalılara, işverenlere farklı uygulamalar yapılacağı bu nedenle sosyal adalete aykırı durumların yaratılacağı öngörülmektedir. Bunlarla birlikte bölgesel asgari ücret uygulaması ile asgari ücrete endeksli uygulamalar üzerinden yaratılacak farklılıkların sosyal güvenlik sisteminden yapılacak gelir ve aylık gibi ödemeleri de bölgesel düzede farklılaştırması beklendiğinden kuşaklar üzerine etkileri olacağı da öngörülmektedir.

Diğer bir yönüyle ele aldığımızda, bölgesel asgari ücret politikasından beklenen bir şey de var olan bölgesel dengesizliklerin giderilmesidir. Bölgesel asgari ücret düzeylerine göre illerde veya bölgelerde asgari ücrete endeksli SGK uygulamaları farklılaşırsa uzun dönemde sosyal güvenlik sisteminden sigortalılara yapılan gelir, aylık gibi ödemeler yönünden bölgesel düzeyde farklılıklar ortaya çıkacaktır. Bu farklılıklar ise uzun dönemde bölgesel dengesizliklerin SGK işlemleri aracılığıyla artmasına veya derinleşmesine hizmet edecektir. Ancak bu durum bölgesel asgari ücret uygulamasının temel yaklaşımı olan bölgesel dengesizliklerin azaltılması amacına aykırı olacaktır.

Bunun yanında Türkiye’de SGK mevzuatı ile yakın ve iç içe olan diğer alanlar olan 4857 sayılı İş Kanunu’ndan kaynaklanan kıdem tazminatı gibi uygulamalar ile Türkiye İş Kurumu’nun işsizlik ödeneği ve istihdam teşviki gibi uygulamalarında da asgari ücretin

belirleyici olduğu görülmektedir. Bu sebeple Türkiye’de illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyeleri nedeniyle illerde veya bölgelerde farklılıklar ve sorunlar ortaya çıkacak başka alanlar olduğu da anlaşılmaktadır.

Bunun içindir ki, asgari ücretin temel bir parametre olarak bu kadar belirleyici olduğu Türk sosyal güvenlik sistemindeki işlemlerin bölgesel düzeyde mahalli komisyonlarca belirlenen asgari ücret seviyelerine bağılı olarak yürütülmesi çok büyük zorluklar içermektedir. Bu nedenlerle Türkiye’de asgari ücret seviyesinin illerde ve bölgelerde mahalli komisyonlarca belirleneceği bir sistemde asgari ücrete endeksli olan ve bu çalışmada açıklanan SGK işlemlerinin ve diğeri işlemlerin illere veya bölgelere göre farklılaşacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca bölgesel asgari ücret uygulamasının Türk sosyal güvenlik sistemindeki işlemlerin adaletli, kolay ve sağlıklı olarak yürütülebilmesi ve yerine getirilebilmesi açısından aksaklıklar ortaya çıkarabileceği şimdiden öngörülmektedir.

Bu açılardan baktığımızda, Türkiye’de olası bir bölgesel asgari ücret uygulamasının sadece emeğe ödenen net veya brüt ücret düzeyinin işçilerin yaşadıkları illere veya bölgelere göre farklılaştırıldığı ancak sosyal güvenlik sisteminde yani SGK işlemlerinde asgari ücrete endeksli işlemlerin ise tüm il veya bölgelerde geçerli olan ve ulusal düzeyde belirlenecek asgari ücret seviyesine göre yapılabildiği “karma” bir sistem üzerinde işletilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu şekildeki bir karma sistemde önce ulusal düzeyde asgari ücret belirlenerek bu ulusal düzeydeki asgari ücret düzeyine göre SGK işlemleri yürütülebilir. Belirlenen mahalli komisyonlara ise bölgesel sorunlarla başa çıkabilmek için belli yüzdesel sınırlarda kalmak şartıyla geçici veya sürekli olarak bölgesel düzeyde uygulanmak üzere bölgesel asgari ücret belirleme ve uygulama yetkisi verilebilir. Buna rağmen SGK işlemleri ulusal düzeyde belirlenen asgari ücret seviyesine göre tüm ülke genelinde yapılabilir. Böylece SGK işlemleri illere veya bölgelere göre farklılaşmayacaktır. Bununla birlikte hem bölgesel hem de ulusal asgari ücret seviyesinin belirlendiği bu şekildeki karma bir asgari ücret sistemi sosyal güvenlik sisteminden sağlanan haklar için sigortalılar nezdinde ülke genelinde yeknesaklığın sağlandığı ve daha fazla kolaylıklar içeren bir uygulama olabileceği gibi daha adil sonuçlar da ortaya koyabilecektir. Ayrıca böyle bir karma sistem ile asgari ücrete endeksli SGK uygulamaları farklılaşmayacağından uzun vadede bölgesel

dengesizliklerin SGK işlemleri ile artması ortaya çıkmayacağı gibi bölgesel dengesizliklerin iyice artmasına da engel olunacaktır.

Buradan hareketle de, Japonya ve Çin'deki gibi ulusal bir asgari ücret belirlenmeden doğrudan mahalli komisyonlara bırakılan bölgesel asgari ücret uygulamasının çalışmamızda SGK uygulamaları yönünden yaptığımız değerlendirmelerimiz kapsamında Türkiye'ye uygun olmayan bir sistem olduğu kanısına varmaktayız.

Özetle, Türkiye'de bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesine ilişkin gelecekte alınabilecek kararlarda, illere veya bölgelere göre belirlenecek bölgesel asgari ücret seviyeleri sonrası SGK işlemlerinin nasıl değişikliğe uğrayacağı ve bunların bütçe, sosyal adalet ve kuşaklar üzerine etkilerinin nasıl olabileceği kesinlikle göz önünde bulundurulmalıdır. SGK işlemlerinin göz önünde bulundurulması ise Türkiye'de bölgesel asgari ücret sisteminin ancak ve ancak bölgesel düzeylerin yanı sıra ulusal düzeyde bir asgari seviyesi belirlenerek uygulanabileceğini bize gösterecektir. Aksi takdirde SGK uygulamalarında asgari ücrete endeksli uygulamalar ilden ile veya bölgeden bölgeye değişiklik gösterecektir. Hatta SGK tarafından bağlanan gelir ve aylık gibi ödemeler de bölgesel asgari ücret seviyesine göre farklılaşacağından uzun vadede bölgesel farklılıkların daha da artacağı öngörülmektedir.

KAYNAKLAR

- Abe, Y. (2011). "Minimum Wages and Employment in Japan." *Japan Labor Review*, 8(2), 42–54. Retrieved from http://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2011/JLR30_abe.pdf
- Akan, Y., & Arslan, İ. (2008). "Türkiye’de Sektörel Yatırım Teşvik Belgeleri ile İstihdam Analizi: Doğu Anadolu Bölgesi Üzerine Bir Uygulama." *Çalışma ve Toplum*, 1, 107-119.
- Akgeyik, T. (2007). *Asgari Ücrette Esnek Modelleme: Bölgesel Asgari Ücret Yaklaşımı*. Yayın No:2, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası(İTO).
- Alpaydın, Y., Burgazoğlu, H., Eğri, T., & Gümüş, İ. (2015). İnsani Ücretin Hesaplanması: Türkiye İçin Bir Model. İLKE(İlim Kültür Eğitim Derneği) ve İĞİAD(Türkiye İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği), İstanbul: Gezegen Basıl, 1–60. Retrieved from <http://igiad.org.tr/wp-content/uploads/2015/01/--GUE-Rapor.pdf>
- Altunöz, U. (2016). "Türkiye’de Asgari Ücret, İşsizlik ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Sınır Testi Yaklaşımıyla Analizi." *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 30(5), 1055–1063.
- Ankara Sanayi Odası. (2005). *İşsizlik ve Bölgesel Gelir Dağılımı Eşitsizliğiyle Mücadele İçin “Yerel Asgari Ücret” Uygulaması*. Hazırlayan Zafer Çağlayan Ankara: Ankara Sanayi Odası(ASO).
- Başbuğ, A. (2010). *Sosyal Hukuk* (Birinci Baskı). Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Carley, M. (2006). *Key themes in global industrial relations: Minimum wages and relocation of production*. Lüksembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved from https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2005/138/en/1/ef05138en.pdf (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Coudouel, A., & Paci, P. (2006). *Selected Labor Market Reforms; Analyzing The Distributional Impact of Reforms (eds by Ahne Coudouel Stefano Patemostro)*. Vol. 2, Washington: The World Bank. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/PSIAVOLII_printed.pdf (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2012). *Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(ÇSGB).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013). *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(ÇSGB).

- Çelik, A. (2010, Kasım 23). Güvencesizliğin Daniskası Geliyor. *Birgün Gazetesi*. Retrieved from <https://www.birgun.net/haber-detay/guvencesizligin-daniskasi-geliyor-4284.html> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Çelik, A. (2012). Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik. Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumunda 13 Nisan 2012 tarihinde sunuldu. Aydoğdu Ofset, Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nca Ağustos 2012'de yayımlatıldı, 13–35 Retrieved from <http://www.turkis.org.tr/dosya/Y3d2dCexBV5s.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Çenberci, M. (1978). *İş Kanunu Şerhi* (Dördüncü Baskı). Ankara: Olgaç Matbası.
- Demir Şeker, S., & Küçükbayrak, M. (2012). *Türkiye’de Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği*. İşgücü Piyasası Çalışma Raporları-1, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Demircioğlu, M. (2014). *Yargıtay Kararları Işığında Sorularla 4857 Sayılı İş Yasası* (Üçüncü Baskı). İstanbul: Beta Basım.
- Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2010). *Asgari Ücret Raporu*. Retrieved from <https://disk.org.tr/2010/07/disk-ar-asgari-ucetli-bir-tas-yemekle-4-karin-doyuramaya-calisiyor/> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2016). *Disk-Ar Asgari Ücret Raporu*. Retrieved from <https://disk.org.tr/wp-content/uploads/2016/11/Asgari-Ucret-Raporu.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Dincer, B., Özaslan, M., & Satılmış, E. (1996). *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması(1996)*. (Yayın No:2466),Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Erdoğan, S. (2014). “Türkiye’de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013).” *“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 16(2), 3–37. <https://doi.org/10.4026/1303-2860.2014.0246.x>
- Esener, T. (1978). *İş Hukuku* (3. Baskı). Ankara: Sevinç Matbaası.
- Fiscal Policy Institute. (2006). *States with Minimum Wages above the Federal Level have had Faster Small Business and Retail Job Growth*. New York: Fiscal Policy Institute(FPI). Retrieved from <http://www.fiscalpolicy.org/FPISmallBusinessMinWage.pdf> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Fletcher, K. (2007). IMF Survey-Unlocking Turkey’s Labor Potential. Retrieved from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar0726a> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Foguel, M. N., Ramos, L., & Carneiro, F. (2001). The Impacts Of The Minimum Wage On The Labor Market, Poverty and Fiscal Budget In Brazil. *İPEA(Institute for Applied*

- Economic Research*), 839, 1–42. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=290623 (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Gerek, S. (1999). *Türkiye’de Asgari Ücretler ve Enflasyon 1974-1999*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Gindling, T. H., & Terrel, K. (2004). *Legal Minimum Wages and the Wages of Formal and Informal Sector Workers in Costa Rica* (No. IZA DP No. 1018). IZA Institute Of Labor Economics. Bonn. Retrieved from file:///C:/Users/hkaya22/Downloads/SSRN-id500964.pdf (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Güven, A., Mollavelioğlu, Ş., Dalgıç, B. Ç. (2011). "Asgari Ücret İstihdamı Arttırır mı 1969-2008 Türkiye Örneği." *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 38, 147–166.
- Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2008). Bölgesel Asgari Ücret İsteyenler Kölelik Düzenini İstemektedir. Retrieved from <http://www.hizmet-is.org.tr/v2/arsiv.asp?ID=1801> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2012). “HAK-İŞ Ulusal İstidam Stratejisi Hakkındaki Görüş ve Önerilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na İletti.” Retrieved from http://www.hakis.org.tr/haberler.php?action=haber_detay&id=329 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Infante, R., Marinakis, A., & Velasco, J. (2003). *Minimum wage in Chile: An Example of The Potential and Limitations of This Policy Instrument. Intemational Labour Office Employment Paper (No: 2003/52)*. Geneva: International Labour Office-Employmen Sector. Retrieved from https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_142316/lang--en/in dex.htm
- International Monetary Fund. (2016a). *Cross-Country Report on Minimum Wages. IMF Country Report No: 16/151- Selected Issues* (Vol. 16). Washington: International Monetary Fund(IMF). Retrieved from <http://www.imf.org/external/ns /search.aspx?New Query=minimum+wage+turkey&submit=> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- International Monetary Fund. (2016b). Turkey: Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission. International Monetary Fund(IMF). Retrieved from <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/04/MS110416-Turkey-Concluding-Statement-of-the-2017-Article-IV-Mission> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- Japan Institute for Labour and Training. (2010). *Labor Situation İn Japan and Its Analysis: Detailed Exposition 2009/2010*. Tokyo: Japan Institute for Labour and Training. Retrieved from <https://www.jil.go.jp/english/ljsj/detailed/2009-2010.html> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- Japan Institute for Labour and Training. (2011). *Labor Situation in Japan and Analysis: Detailed Exposition 2011/2012*. Tokyo: Japan Institute for Labour and Training.

Retrieved from <http://www.jil.go.jp/english/ljsj/detailed/2011-2012/all.pdf> Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)

Japan Institute for Labour and Training. (2014). *Labor Situation In Japan and Its Analysis: General Overview 2013/2014*. Tokyo: Japan Institute for Labour and Training. Retrieved from <http://www.jil.go.jp/english/ljsj/general/2013-2014/all.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)

Kaçanoğlu, M. (2009). *Küreselleşme-Yerelleşme Tartışmaları Çerçevesinde Türkiye’de Bölgesel Asgari Ücret Önerisinin Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Kanki, C. (2011). “Legal Structure of, and Issues with, Japan’s Regional Minimum Wage System : Comparative Study of the UK and French Systems , Including the Social Security Systems.” *Japan Labor Review*, 8(2), 55–70. Retrieved from http://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2011/JLR30_kanki.pdf (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)

Karaçor, Z., Özmen, İ., & Nur Yorgancılar, F. (2013). *Asgari Ücret, İşsizlik Oranı Ve Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği (1987–2010)*. Retrieved from http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/43778/27904/1._makale.pdf (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)

Keleş, R. (1990). *Kentleşme Politikası* (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

Koç, Y. (2009). "İzmir İktisat Kongresi (1923) ve İşçiler." *Ege Genç İş Adamları Yarın Dergisi*, 23, 35–42.

Korkmaz, A. (2003). *Çağdaş Gelişmeler Açısından Asgari Ücret*. Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası.

Korkmaz, A. (2004). "Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Türkiye’de Asgari Ücret: 1951-2003." *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7, 53–69.

Korkmaz, A., & Avsallı, H. (2012). "Türkiye’ de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü." *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(2), 151–162.

Korkmaz, A., & Çoban, O. (2006). "Emek Piyasasında Asgari Ücret İşsizlik ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Bir Analizi: Türkiye Örneği (1969-2006)." *Maliye Dergisi*, 151, 16–22. Retrieved from https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/151/151-Korkmaz-Coban.pdf (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)

Korkmaz, A., Dulupçu, M. A., Gövdere, B., & Songur, H. (2013). *Onurlu İnsan Onurlu Yaşam İçin İnsani Ücret*. İLKE(İlim Kültür Eğitim Derneği) ve İGİAD(Türkiye

- İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği*, İstanbul: Nakış Ofset, 1–243. Retrieved from <http://ilke.org.tr/sites/default/files/yayin/pdf/rapor/onurlu-insan-onurlu-yasam-icin-insani-ucret-pdf-ilke-org-tr.pdf> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- Kutal, M. (1969). *Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret*. İstanbul: Sermet Matbası, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından.
- Kutal, M. (1989). "Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin Onayı." *İktisat ve Maliye Dergisi*, XXXVI(12), 493–503.
- Kutal, M. (2007). "Türkiye'de Asgari Ücret İle İlgili Sorunlar (2007)." *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, O(53), 55–64. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/iusskd/issue/898/10074> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- Küçük, M. S. (2016). "Asgari Ücretin Tespit Yöntemleri Bağlamında Teorik Tartışmalar ve Bölgesel Asgari Ücret Uygulaması." *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 24–34.
- Levin-Waldman, O. M. (2002). "The Minimum Wage and Regional Wage Structure: Implications for Income Distribution." *Journal Of Economic Issues*, XXXVI(3), 635–657.
- Liu, E., & Wu, J. (1999). *Minimum Wage Systems*. Hon Kong: Legislative Council Secretariat-Research and Library Services Division. Retrieved from <https://www.legco.gov.hk/yr98-99/english/sec/library/989rp08.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920* (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (2014). "Uluslararası Göç Kurumlarının Değerlendirmesi" (Çev. S. Dedeoğlu, B. Oskay, Ç. Özbek, İ. Sirkeci, M. M. Yüceşahin). *Göç Dergisi*, 1(1). (Orjinal Makalenin Yayımlanma Tarihi, 1993), 11–46.
- Nakakubo, H. (2009). "A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation." *Japan Labor Review*, 6(2), 22–38.
- Oğuzman, K. (1967). "931 Sayılı Yeni İş Kanununun Özellikleri." *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 33(3–4), 215–227. Retrieved from <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023004436/1023004030> (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)
- Ohashi, I. (2011). "The Minimum Wage System in Japan : In Light of Circumstances in the United States and Europe." *Japan Labor Review*, 8(2), 4–23. Retrieved from http://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2011/JLR30_ohashi.pdf (Son Erişim Tarihi : 08.07.2018)

- Organization for Economic Cooperation and Development. (2004). *OECD Economic Surveys of Turkey 2004*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Retrieved from <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OECDTurkiyeRaporlari/Attachments/6/OECD Economic Survey of Turkey 2004.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2010). *OECD Economic Surveys of Turkey 2010*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2010_eco_surveys-tur-2010-en#page145 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2012). *OECD Economic Surveys of Turkey 2012*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2012_eco_surveys-tur-2012-en#page60 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2014). *OECD Economic Surveys of Turkey 2014*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2014_eco_surveys-tur-2014-en#page3 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2016). *OECD Economic Surveys of Turkey 2016*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2016_eco_surveys-tur-2016-en#page3 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Özdemir, A. R., & Dayıoğlu, M. R. (2016). "Türkiye'nin Asgari Ücret Oranı 'Seçimi': Nedenleri ve Olası Sonuçları." *Sosyoekonomi*, 24(27), 225–241. <https://doi.org/10.17233/se.35716> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Polese, M. (1999). "From Regional Development to Local Development: On The Life, Death and Rebirth (?) of Regional Science as a Policy Relevant Science." *Canadian Journal of Regional Science/Revue*, XXII(3), 239–314. Retrieved from <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/22-3/Polese.pdf> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Rakıcı, C., & Vural, T. (2011). "Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükü ve Asgari Ücret Tutarının Anlamı." *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(2), 57–68. Retrieved from http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_ebd/arsiv/2011_2/cemil_rakici.pdf (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Rutowski, J. (2003). *The Mimimum Wage: Curse Or Cure*. The World-Bank-Europe and Central Asia Region-Human Development Economics. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/237565452_THE_MINIMUM_WAGE_CURSE_OR_CURE (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)

- Shaheed, Z., & Marinakis, A. E. (1999). Minimum Wage Fixing: A Summary Of Selected Issues. International Labour Organization Briefing Note No: 14. Retrieved November 4, 2018, from <http://web.archive.org/web/20010713155313/www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/papers/brfnotes/minwages/issues3.htm> (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Smith, A. (1997). *Ulusların Zenginliği* (Çev. A. Yunus, M. Bakırcı) (İkinci baskı). İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2016). *SGK İstatistik Yıllıkları, 2016*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK). Retrieved from http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2018). *Aylık İstatistiki Bilgileri: Sigortalı İstatistikleri, 2018 Haziran*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK). Retrieved from http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Spriggs, W. E., & Klein, B. W. (1994). *Raising the Floor: The Effects of the Minimum Wage on Low-Wage Workers*. Washington: Economic Policy Institute, 1-90. Retrieved from <https://www.epi.org/files/2017/RaisingtheFloor.pdf> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Sullivan, C. (2014). *Raising the Minimum Wage: The Effects on Employment, Businesses and Consumers*. Arlington: American Legislative Exchange Council(ALEC), 1-7. Retrieved from <https://www.alec.org/publication/minimum-wage/> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)
- Şeker, M., Bektaş, H., Yavuz, E. (2019). *Bölgesel Asgari Ücret Düşünülebilir Mi?*, İstanbul Üniversitesi Şehir Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Şehir Araştırma Notları-1, İstanbul.
- Talas, C. (1960). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Sosyal Politika Meseleleri (1920-1960)*. Türk İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi No:1, Ankara.
- Talas, C. (1983). *Sosyal Ekonomi* (Altıncı Baskı). Ankara: Sevinç Matbaası.
- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi* (Birinci Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tamada, K. (2011). "Analysis of the Determinants of Minimum Wages in Japan." *Japan Labor Review*, 8(2), 24–41.
- T.C. Yasalar (16.05.2006). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. Ankara: Resmi Gazete (26200 sayılı)
- T.C. Yasalar (20.05.2006). 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (Mülga,

2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 88 inci maddesi gereğince) Ankara: Resmi Gazete (26173 sayılı)

Topalhan, T. (2014). *Ücret Teorileri ve Ücret Politikaları* (Birinci Baskı). Ankara: Matser Ofset.

Topkaya, Ö. (2015). "Yerel Kalkınma Stratejilerinin İstihdamı Arttırma ve Kayıtdışı İstihdamı Azaltmadaki Rolü." *Çanakkale İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29(4), 645–659.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu(TÜRK-İŞ). (1978). *Asgari Ücret Türkiye ve Dünya Uygulaması* (Yayın No:1). Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu(TÜRK-İŞ).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2016). *Yapısal Reformlar ve Büyüme Üzerindeki Etkileri*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası(TCMB).

Türkiye İstatistik Kurumu. (2013a). *İl Bazında Temel İşgücü Göstergeleri, 2013*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). Retrieved from <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)

Türkiye İstatistik Kurumu. (2013b). *İllere ve Cinsiyete Göre Mutluluk Düzeyi, 2013*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). Retrieved from <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)

Türkiye İstatistik Kurumu. (2017a). *İllerin Aldığı, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı, 1980-2017*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). Retrieved from <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)

Türkiye İstatistik Kurumu. (2017b). *Tüketim Harcamaları Ana Gruplarına Göre Bölgesel Satınalma Gücü Paritesi Değerleri, 2008,2012,2017*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). Retrieved from http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1065 (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)

Türkiye İstatistik Kurumu. (2017c). *Tüketim Harcamalarına İlişkin Bölgesel Fiyat Düzeyi Endeksleri 2008-2017*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). Retrieved from http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1065 (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)

Uluslararası İşçi Dayanışması Derneği. (2012). Bölgesel Asgari Ücret Nedir?. Retrieved from http://uidder.org/bolgesel_asgari_ucret_nedir.htm (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)

Uyanık, C. C. (2015). "Orta Gelir Tuzağı ve Türkiye'nin Konumu Açısından Bir Değerlendirme." *Sosyoekonomi*, 23(26), 175–186.

Williams, N. (1993). "Regional Effects of the Minimum Wage on Teenage Employment." *Applied Economics*, 25, 1517–1528.

- Xing, C., & Xu, J. (2016). "Regional variation of the minimum wages in China." *IZA Journal of Labor & Development*, 5(8), 1–22.
- Yeldan, E., Özsan, M. E., & Taşçı, K. (2012). "Türkiye’ de İstihdam-Büyüme İlişkisi Üzerine Bölgesel Hesaplanabilir Genel Denge Modeli Uygulaması." *Çalışma ve Toplum*, 1, 11–49.
- Yılmaz Eser, B., & Terzi, H. (2008). "Türkiye’de Asgari Ücret: Sorunlar Öneriler." *Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22(1).
- Yugami, K. (2006). "Regional Divergences in Unemployment Rates in Japan and Their Factors." *Japon Labor Review*, 3(4), 57–75. Retrieved from http://web.jil.go.jp/english/JLR/documents/2006/JLR12_all.pdf#page=59 (Son Erişim Tarihi: 08.07.2018)
- Yücel, A. (1980). *Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler* (Birinci Baskı). Ankara: Kalite Matbaası.
- Yükseler, Z. (2015). Bölgesel Asgari Ücret: Gereççeleri, Uygulama Stratejisi ve Etkileri. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4129.6483> (Son Erişim Tarihi: 01.12.2018)



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Kaya, Hurşit
 Uyruğu : T.C.
 Doğum tarihi ve yeri : 01.08.1986 Nallıhan
 Medeni hali : Bekar
 Telefon : 0 312 408 31 49
 Faks : -
 e-mail : hursitkaya06@gmail.com



Eğitim		
Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Gazi Üniversitesi İİBF Maliye	15.06.2009
Lise	Nallıhan Şehit Vural Arıcı Anadolu Lisesi	13.06.2004

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2011-2018(Devam)	Sosyal Güvenlik Kurumu	Müfettiş

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

KAYA, Hurşit(2018). "Sahte Faturanın Sosyal Güvenlik Kurum Uygulamalarında Asıl İşyeri Dosyası, Asıl İşveren ve Alt İşveren Üzerine Etkisi", *Mali Çözüm Dergisi*, 149, (249-258)
 -KAYA, Hurşit(2016). "Küreselleşmenin Sendikacılık Üzerine Etkilerine Yönelik Bir Değerlendirme", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 19(97), 22-36

Hobiler

Aikido



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

