

H. Ekrem Cunedioğlu¹
Kalkınma Programı Direktörü

BİR ASGARİ ÜCRET HİKAYESİ: ENDEKSLEYELİM AMA NEYE?

Malumunuz, asgari ücret tespit dönemi yaklaştı ve asgari ücretin düzeyi ya da artış oranı üzerine fikir beyan edenlerin sayısı da artmaya başladı. Merkez Bankası ısrarla asgari ücrette bir karar ya da tavsiye mercii olmadığını belirtse de son enflasyon raporu toplantısında da ileriye dönük endekslemeye geçmeliyiz söylemini yineledi. Bu açıklamadan enflasyon bekleyişlerine mi yoksa Banka'nın resmi tahminine mi işaret edildiği tam anlaşılmıyor ancak söylemin özeti şu: Gelecek ay yapılacak görüşmelerde Kasım 2024 enflasyon verisi etrafında değil de 2025 yıl sonu enflasyonu beklentisi ya da tahmini etrafında gerçekleşmeli pazarlıklar.

Diğer taraftan, asgari ücreti belirleyen sosyal taraflar arasında yer almasalar da her sene muhalefet partileri de bir asgari ücret düzeyi öneriyor. Bu yıl ilk öneri net asgari ücret için 30.000 TL ile CHP'den geldi. Sayın Özel'in açıklamasından asgari ücretli için bir harcama sepeti varsaydıklarını, bu sepetin maliyetinin yıllık artışını yüzde 76 olarak hesapladıklarını ve bu nedenle asgari ücretin 30.000 TL'ye çıkarılması gerektiğini savunduklarını anlıyoruz. Bu açıklamadan bir gün sonra BBP, İYİ Parti, DEM Parti, Gelecek Partisi, YRP ve HÜDA PAR 25.000 TL ile 35.000 TL arasında net asgari ücret talepleri açıkladılar. Bu açıklamalarda 17.002 TL olan mevcut asgari ücretin yıl içinde alım gücünün ciddi şekilde azaldığı ve öncelikle bu kaybın telafi edilmesi argümanı öne çıkıyordu. Öne çıkan üç yaklaşımdan hangisinin doğru olduğunu tartışmak ne kadar gerekli bilmiyorum ama böyle bir tartışmaya girilecekse bir referans noktasına ya da rehber ihtiyaç olduğuna eminim. En ideal rehberin de Türkiye'nin bir kısmını onayladığı Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) sözleşmeleri olduğunu düşünüyorum.

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1459>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Asgari ücret için rehber niteliğindeki belgeler ne anlatıyor?

Anayasanın ücrette adaletin sağlanmasını hedefleyen 55. maddesinde, asgari ücret tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunun göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilir. Türkiye her ne kadar ILO'nun 131 numaralı Asgari Ücret Belirleme Sözleşmesini imzalamamış olsa da Anayasada çizilen çerçeve bu madde ile uyumludur. Nitekim bu sözleşmede, asgari ücret belirlenirken iki alana odaklanmak gerektiği belirtilmektedir. Birincisi, çalışanların ve ailelerin ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyi belirlemek üzere ülkenin genel ücret düzeyi, yaşam maliyeti, sosyal güvenlik yardımları ve diğer sosyal grupların yaşam standartları gibi değişkenlerin göz önünde bulundurulması. İkincisi ise ekonomik kalkınma gereklilikleri, verimlilik seviyeleri ve yüksek istihdam düzeyini yakalama ve sürdürme arzusu gibi ekonomik faktörlerin dikkate alınması. Yani hem anayasamız hem de ILO, ülkenin ekonomik gerçeklerinden kopuk olmayan ama aynı zamanda çalışanların ve ailelerinin asgari ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde bir ücret belirleyin diyor. Bu açıdan bakınca hem CHP'nin hem de Merkez Bankası'nın asgari ücret yaklaşımlarının eksik olduğu sonucuna varabiliriz. Zira biri çalışanların ve ailelerinin yaşam maliyetlerini dikkate almıyor, diğeri ise ülkenin ekonomik görünümünü.

Bu arada ILO, ücret politikaları ve yaşam ücreti konularını değerlendirmek üzere Şubat 2024'te bir uzmanlar toplantısı düzenledi. ILO'nun son dokümanları incelendiğinde kurumun, işgücü piyasalarındaki kronik sorunların derinleşmesi ile küresel ekonomik ve sosyal trendlerin tetiklediği yeni sorunlara odaklandığı anlaşılıyor. Yani bir yandan ikiz dönüşümün olası risklerini, yetenek açığı sorununu nasıl bertaraf ederiz konusuna kafa yoran ILO, diğer yandan yüksek enflasyon ortamında ücretleri nasıl belirlemeliyiz sorusuna cevap arıyor. Şubattaki toplantı özellikle ikinci soruya cevap aramak üzere düzenlenmiş. Toplantı raporunda yer alan öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- **İşçi ve ailelerinin ihtiyaçlarının tespiti:** Yaşam ücreti hesaplamalarında işçilerin ve ailelerinin temel ihtiyaçlarının kanıta dayalı yöntemlerle belirlenmesi gerektiği belirtiliyor. 131 sayılı sözleşmeye işaret edilerek ülkenin genel yaşam maliyeti, sosyal güvenlik yardımları ve diğer grupların yaşam standartlarının dikkate alınması öneriliyor.
- **Sosyal diyalog ve tarafların katılımı:** Yaşam ücreti hesaplamalarının temsilci işveren ve işçi örgütleri ile istişare edilmesi ve bu sosyal paydaşların sürecin her aşamasına dahil edilmesi gerekliliği vurgulanıyor. Bunun, ücret düzeylerinin ülke veya yerel düzeyde sahiplenilmesini sağlayacağı belirtiliyor.
- **Şeffaflık ve veri güvenilirliği:** Yaşam ücreti hesaplamalarının veri kaynakları, yöntemleri ve hesaplama süreçlerinin açık, anlaşılır ve denetlenebilir olması gerektiği vurgulanıyor. Verilerin güvenilirliği, temsil gücü ve şeffaf veri toplama süreçleri yaşam ücreti hesaplamalarının temel bileşenleri olarak tanımlanıyor.
- **Bölgesel ve yerel farkların dikkate alınması:** Yaşam ücreti hesaplamalarının, ülkenin sosyoekonomik ve kültürel gerçekliklerine göre bölgesel veya yerel bağlamı yansıtması gerektiği belirtiliyor. Bu bağlamda, tüketim sepeti içerisinde yer alan gıda, konut, sağlık, eğitim ve diğer temel ihtiyaçların yerel fiyatlar üzerinden belirlenmesinin önem taşıdığının altı çiziliyor.
- **Toplumsal cinsiyet eşitliği:** Ücret politikalarının cinsiyet eşitliğini ve ayrımcılıkla mücadeleyi teşvik etmesi gerektiği belirtiliyor. Yaşam ücreti hesaplamaları, eşit işe eşit ücret ilkesine uygun olarak cinsiyetler arası ücret farklarını kapatma amacını gütmelidir, deniyor.

- **Düzenli güncellemeler:** Yaşam maliyetindeki değişimler ve tüketim kalıplarındaki farklılıkları yansıtacak şekilde, yaşam ücreti hesaplamalarının düzenli olarak güncellenmesi gerekliliği vurgulanıyor.
- **Devletin rolü:** Devletin sağlık, eğitim, sosyal koruma ve altyapı gibi kamu hizmetlerinin kalitesini artırması, yaşam standardını sağlama hedefini destekleyici bir unsur olarak görülüyor.

Özetle ILO, tartışmayı yaşam ücreti seviyesine çekiyor ve işçiler ile aileleri için makul bir yaşam standardı sağlayacak bu ücret düzeyi hesaplanırken sağlam verilere ve güvenilir bir metodolojiye dayalı yaklaşımların benimsenmesini öneriyor. Ancak Türkiye’de ILO’nun kriterlerini sağlayan bir yaşam maliyeti hesabı yok. Aslında birkaç yıl öncesine kadar, Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nun talebiyle TÜİK, hafif, orta ve ağır iş kollarında çalışan ortalama işçi için referans niteliğinde bir yaşam maliyeti hesaplıyordu. Maliyet hesabı aynı TÜRK-İŞ’in yoksulluk sınırı hesabında olduğu gibi sabit bir gıda sepetinin maliyetine dayanıyordu. TÜİK, bu hesap neticesinde sanki kendisi bir asgari ücret düzeyi öneriyormuş algısının oluşmasından rahatsız oluyordu ve en nihayetinde hesabı yapmama kararı aldı. İki nedenle bu hesaptan vazgeçilmesinin iyi bir karar olduğunu düşünebiliriz. Birincisi, yöntemin sabit ve oldukça eski bir gıda sepetine dayanıyor olması. İkincisi ise TÜİK’in hesabı yapmadığı dönemde tüketici enflasyonu serilerinde yaşanan açıklaması güç eğilimler. Yani, yöntemde güncellemeye gidilseydi dahi ILO’nun koyduğu sağlam veri kriteri sağlanamayacaktı.

Netice itibarıyla elimizde güvenilir bir yaşam ücreti göstergesi yok ama asgari ücretin insanca yaşamayı mümkün kılacak şekilde belirlenmesi ve ülke gündeminde gerginlik yaratan bir konu olmaktan çıkması için bu göstergeye ihtiyacımız var. Bu göstergenin geliştirilmesi için ilk adımı da Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nun atması gerekiyor.

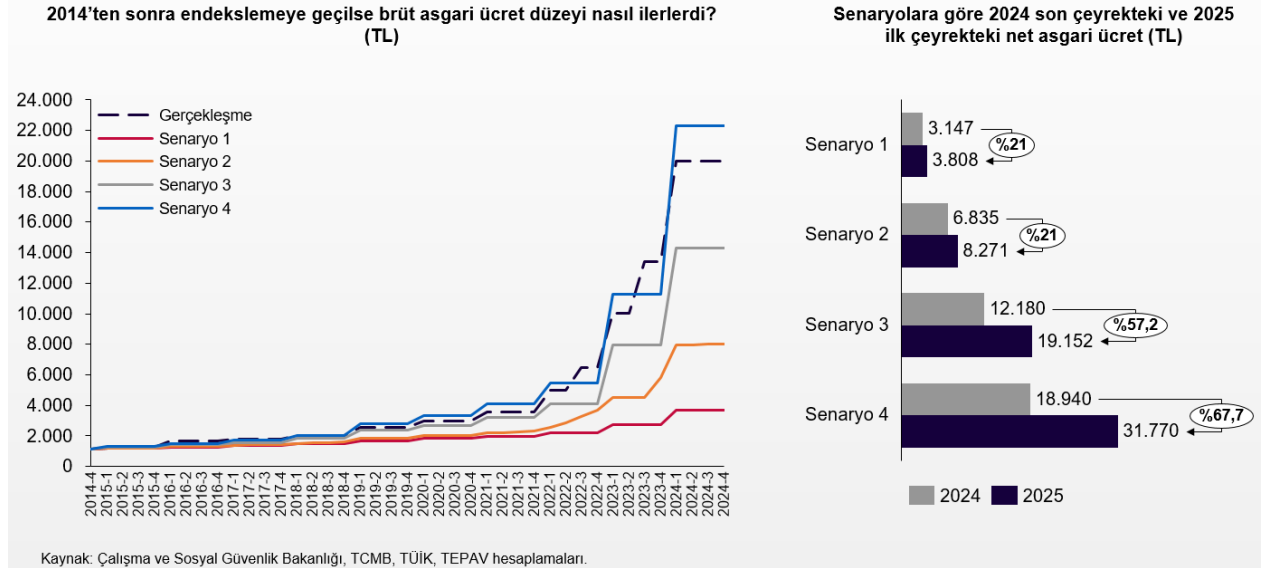
Endeksleyelim ama neye?

Ülkedeki 4/1-a kayıtlı çalışanların yüzde 40’tan fazlasının asgari ücretli görüldüğünü ve asgari ücretin insana yakışır bir yaşam sürmek için yeterli olmadığını unutalım. Böyle bir varsayım altında, yıllık tüketici enflasyonu yüzde 4’ten 7’ye çıkınca eyvah enflasyon çok yüksek diyen bir ülke olsak ücretlerde ileriye mi geriye mi endeksleme yapalım diye lezzetli bir tartışma yapabilirdik. Ancak ilk sorun, bizdeki aylık enflasyonun kıyas ülkelerin yıllık enflasyon oranlarının bazen üzerine bile çıkabiliyor olması. İkinci sorun, TCMB’nin enflasyon hedef ya da tahminlerinin gerçekleşmelerden kayda değer şekilde sapma gösterebilmesi. Bu iki sorun bir araya gelince, TCMB’nin gelecek seneye yönelik son tahminini dikkate alarak ücret artışına gidildiğinde, ücretin gelecek yıl içinde ciddi reel kayıp yaşaması riski ortaya çıkıyor. Bu durumu anlamak ve endeksleyelim ama neye sorusuna cevap aramak için birkaç senaryoya dayalı basit bir analiz yapılabilir.

Zamların brüt asgari ücrete yapıldığı bu analizin birinci senaryosunda, asgari ücreti yılın son Enflasyon Raporu’nda yer alan gelecek yıl tahminine göre artırıyoruz. İkinci senaryoda, asgari ücret gelecek yıla dair son tahmine göre artırılıyor ama her çeyrek sonunda TCMB’nin mevcut enflasyon raporundaki yeni tahmin dikkate alınarak güncellensin. Yani ocak-mart dönemi asgari ücretini bir önceki yılın son raporuna, nisan-haziran ücretini yılın ilk raporuna, temmuz-eylül ücretini yılın ikinci raporuna ve ekim-aralık ücretini de yılın üçüncü raporuna göre belirleyelim. Eğer enflasyon tahmininde yukarı yönlü bir güncelleme varsa bu güncelleme dikkate alınarak bir önceki yılın asgari ücreti yeni enflasyon tahmini kadar artırılsın. Üçüncü senaryoda, işçinin yıl içinde yaşadığı kaybı da dikkate alıp bu yılın kasım ayı tüketici yıllık enflasyonu gerçekleşmesi ile son enflasyon raporundaki gelecek yıl enflasyon tahmininin yarısını toplayıp asgari ücret artış oranını belirleyelim. Son senaryoda ise asgari ücret artış

oranı Kasım ayındaki yıllık enflasyon ile gelecek yıl son enflasyon tahmini toplamı kadar olsun. 2014'ün ikinci yarısındaki brüt asgari ücret olan 1.134 TL'yi baz alıp bu senaryolara göre bugüne getirdiğimizde elde edilen sonuçlar Şekil 1'de görülebilir.

Şekil 1. Asgari ücret endekslemesine yönelik senaryo analizi



Şekil 1'de dikkati ilk çeken, gelecek yılın enflasyon tahminine göre bir kez artış yapılan Senaryo 1'in sonuçlarının, enflasyonun çok yüksek olmadığı dönemlerde de gerçekleşmenin epey gerisinde kalması. Yıllık tüketici enflasyonunun yüzde 10'un altında olduğu 2016'da bile bu kurala göre endekslemenin verdiği brüt asgari ücret düzeyi gerçekleşenin yüzde 78'i düzeyinde kalıyor. Yüksek enflasyon dönemi başladığında ise işin rengi değişiyor ve ileriye dönük tek artış endekslemesinin verdiği düzey 2024'te gerçekleşenin yüzde 18,5'inde kalıyor. Yani 3.147 TL net asgari ücret çıkıyor bu kuraldan. İkinci önemli bulgu, ileriye dönük endeksleme yapılacaksa her çeyrek güncellemeye gidilmesinin asgari ücretin reel değer kaybını koruması. Nitekim Senaryo 2 ile 1 arasındaki ayrışma, 2021'in ikinci yarısında başlıyor. Senaryo 1'e çeyreklik güncelleme özelliğinin eklenmesi şeklinde tanımlanabilecek Senaryo 2, 2015'ten 2021'in üçüncü çeyreğine kadar Senaryo 1 sonuçlarının yaklaşık yüzde 10 üzerinde brüt asgari ücret veriyor. Ancak 2021 üçüncü çeyrek itibarıyla bu fark açılmaya başlıyor ve 2024'ün ikinci yarısı itibarıyla fark yüzde 117'ye çıkıyor. Yani Senaryo 1 bugün için 3.147 TL net asgari ücret verirken Senaryo 2, 6.835 TL diyor. O zaman asgari ücrete yıl içinde ara güncellemeler yapmak, özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde işçinin satın alma gücünü korumak için önemli bir endeks bileşeni diyebiliriz.

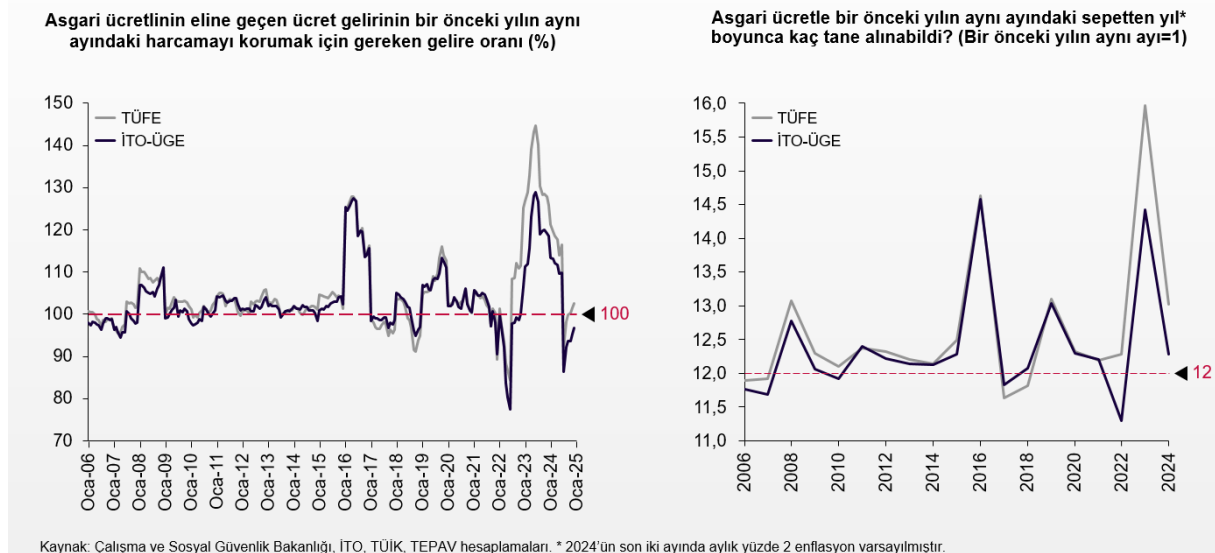
Bu yıla kadar asgari ücret artış oranının belirlenmesi sürecini kasım ayındaki yıllık tüketici enflasyonunun üzerine ne kadar ilave yapılacağına karar verilmesi şeklinde özetlemek mümkün. Bu nedenle de Senaryo 3 ve 4, ileriye dönük endekslemeye dayalı ilk senaryoya kıyasla gerçekleşmeye daha yakın sonuçlar veriyor. Asgari ücretin kasım enflasyonu ile gelecek yılın enflasyon tahmininin yarısının toplamı kadar artırıldığı Senaryo 3'ün çeyreklik sonuçlarının 2015-2021 dönemi gerçekleşmelerine oranı ortalama yüzde 91,3. Ancak yüksek enflasyonun devreye girdiği 2022-2024 döneminde TCMB'nin ileriye dönük tahminlerinin düşük kalması nedeniyle bu oran yüzde 71,1'e gerilemiş. Nitekim gerçekleşen enflasyon üzerine enflasyon beklentisinin tamamının ilave edildiği Senaryo 4, bu yüzden 2022-2024 döneminde ücreti daha iyi korumayı başarıyor. Netice itibarıyla bugünkü net asgari ücret, Senaryo 3 uygulansaydı 12.180 TL, Senaryo 4 uygulansaydı 18.940 TL olacaktı.

2025'in ilk asgari ücreti için Senaryo 3'ten yüzde 57,2, Senaryo 4'ten ise yüzde 67,7 artış oranı çıkıyor. Bu artış oranlarını 17.002 TL net asgari ücrete uyguladığımızda ise net asgari ücret için sırasıyla 26.734 TL ve 28.520 TL sonuçlarını elde ediyoruz.

Endekslerken işçinin yaşam standardının korunmasını dikkate almak mümkün mü?

2003'ten bugüne aylık ortalama tüketici enflasyonu yüzde 1,3 olan bir ülke iseniz asgari ücreti belirledikten sonra ücretin yıl içinde reel azalma yaşaması kaçınılmaz oluyor. Bu durumu anlamak üzere, asgari ücretlinin eline geçen ücret gelirinin, aynı işçinin bir önceki yılın aynı ayındaki harcamasını sürdürmek için ihtiyaç duyacağına gelire oranını Şekil 2'nin soldaki grafiğinde görebilirsiniz. Ocak 2006'dan Ekim 2024'e kadarki 226 ayın TÜİK enflasyonu dikkate alındığında 51'inde, İTO enflasyonu dikkate alındığında ise 69'unda asgari ücretlilerin eline bir önceki yılın aynı ayındaki ortalama harcamasını sürdürmeye yetecek gelir geçmemiş görünüyor. Elbette burada TÜFE harcama sepeti ve ağırlıklarının asgari ücretliyi temsil ettiğine dair bir varsayım var. Düşük gelirli hanelerde özellikle son yıllarda genel enflasyondan daha yüksek seyreden gıda ve gerçek kira gibi harcama gruplarının ağırlığının daha yüksek olduğu dikkate alınsa bu sayılar daha fazla çıkabilirdi.

Şekil 2. Asgari ücretlinin satın alma gücü kaybı



Şekil 2'nin sağdaki grafiği daha iyi anlamak için bir asgari ücretlinin önceki yılın aynı ayındaki tüm ücret geliriyle TÜFE sepetinden 1 tane aldığını varsayalım. Bu senenin her ayında yine 1 sepet tüketebilse toplamda 12 sepet tüketmiş olacak ve en azından yaşam standardını bir önceki yıla göre korumuş olacak sonucuna varabiliriz. İşte, Şekil 2 bize bu harcamanın 12'nin üzerinde mi yoksa altında mı kaldığını göstererek satın alma gücünde hangi yıllarda kayıp yaşandığını gösteriyor. İTO ve TÜFE enflasyonuna göre 2022 yılı hariç trendler aynı ama 2006-2010 ile 2022-2024 döneminde bariz düzey farkları var. Yeni genel temayüle uyup İTO enflasyonu üzerinden değerlendirme yaptığımızda, 2007, 2010, 2017 ve 2022'nin asgari ücretlilerin satın alma gücü kaybı yaşadığı yıllar olduğu sonucuna varıyoruz. 2024 asgari ücretinin yetersizliğinin aşikâr olduğu bir ortamda her iki enflasyon göstergesinin de satın alma gücünde artışa işaret etmesi dikkat çekici bir sonuç. Ancak bu sonucu, her iki göstergenin de asgari ücretlilerin harcama kalıplarını tam yansıtmadığı şeklinde değerlendirmek mümkün. Peki, Şekil 2'deki yaklaşımı kullanarak 2025 asgari ücreti için bir öneri geliştirmek mümkün mü? Bunun için 2025 aylık enflasyon patikasına dair varsayımda bulunmamız gerekiyor. Üç senaryo düşünelim. Birincisinde, aylık enflasyon 2025'in ilk çeyreğinde sürekli yüzde 2, sonraki

aylarda ise yüzde 1,5 olsun. İkincisinde, yıl boyu her ay yüzde 2 enflasyon diyelim. Üçüncüsünde ise ilk çeyrekte her ay yüzde 2,5, ikinci ve üçüncü çeyreklerde her ay yüzde 2, son çeyrekte ise her ay yüzde 1,5 aylık enflasyon olsun. Tablo 1’de görüleceği üzere yıllık enflasyon birinci senaryoda yüzde 21,3, ikincisinde ve üçüncüsünde ise yüzde 26,8 oluyor. Ancak asgari ücretlinin bir önceki yılın aynı ayındaki gelirinin satın alma gücü 1’e eşit olacak şekilde yıl boyunca satın alma gücünü en az 12 yapacak asgari ücret artış oranları birinci senaryoda yüzde 31,5, ikincisinde yüzde 34, üçüncüsünde ise yüzde 35,5.

Tablo 1. 2025 için farklı enflasyon patikalarına göre asgari ücretin satın alma gücünü korumak için gereken asgari ücret artış oranları

2025 enflasyon patikası senaryosu	Satın alma gücünü korumak için gereken asgari ücret artış oranı (%)	Yıllık enflasyon (%)
İlk 3 ay %2, sonrası %1,5	31,5	21,3
Yıl boyu %2	34,0	26,8
İlk çeyrek %2,5, ikinci ve üçüncü çeyrek %2, son çeyrek %1,5	35,5	26,8

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları.

Satın alma gücünü koruma yaklaşımını en az geçen seneki harcamayı sürdürmek şeklinde değiştirirsek elbette bu sonuçlar da değişecek. İlk yaklaşımda yıl boyunca toplam 12 kriteri koysak da bazı aylarda bir önceki yılın satın alma gücünün altında kalıyor asgari ücretliler. Örneğin, enflasyon patikası varsayımı için üçüncü senaryoyu dikkate alırsak yüzde 35,5 artışla net asgari ücret 17.002 TL’den 23.038 TL’ye çıkıyor ama baz etkisi nedeniyle 2025’in ilk yarısı boyunca bir önceki yılın satın alma gücünün altında kalıyor asgari ücretliler. Bunu bertaraf etmek için önceki yıla kıyasla satın alma gücünün en düşük olduğu ay olan ocak ayı satın alma gücünü 1 yapacak şekilde asgari ücreti yukarı çekmek gerekiyor. Bu durumda da asgari ücretin yüzde 35,5 değil de yüzde 48 artması gerekiyor. Bu da enflasyonun Senaryo 3’teki patika gibi gerçekleşmesi durumunda asgari ücretlinin en az 2024’teki kadar iyi yaşaması için ihtiyaç duyulan net asgari ücret düzeyinin 25.157 TL olduğu anlamına geliyor.

Sonuç

Bu notta, Türkiye’de asgari ücretin belirlenmesine ilişkin mevcut yaklaşımların eksik yönleri ve alternatif yöntemler tartışılmıştır. Asgari ücret, yalnızca işçinin ve ailesinin insanca yaşama standartlarını karşılamakla kalmamalı, aynı zamanda ekonomik gerçekliklere de uygun bir biçimde belirlenmelidir. Ancak, mevcut uygulamalarda hem çalışanların yaşam maliyetlerinin hem de ekonomik sürdürülebilirliğin yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir. Notta öne çıkan bulgular aşağıdaki gibidir:

1. Türkiye’deki asgari ücretlinin alım gücü, yüksek enflasyon dönemlerinde yıl içinde ciddi şekilde azalmaktadır. Bu durum, mevcut asgari ücret belirleme mekanizmalarının yetersizliğini ortaya koymaktadır.
2. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) kriterlerine uygun bir yaşam maliyeti hesabının Türkiye’de yapılmıyor olması, asgari ücretin adil bir seviyede belirlenmesini zorlaştırmaktadır.
3. İleriye dönük enflasyon tahminlerine dayalı endeksleme yaklaşımları, yüksek enflasyon ortamında ücretlilerin reel gelir kaybını önlemede yetersiz kalmaktadır.

4. Çeyreklik ya da altı ayda bir yapılacak güncellemeler ve güvenilir bir yaşam maliyeti göstergesi, asgari ücretin sürdürülebilir bir seviyede tutulması için önemli unsurlardır.

Asgari ücrette nihai kararı verecek Asgari Ücret Tespit Komisyonu için ana öneri, işçilerin ve ailelerinin yaşam maliyetlerini bilimsel ve şeffaf yöntemlerle tespit eden bir yaşam ücreti geliştirilmesine yönelik karar almalarıdır. Bölgesel farklılıkları da dikkate alması gereken yaşam ücreti hesaplama yöntemini belirleme süreci, işçi ve işveren taraflarının yanında Sağlık Bakanlığı, TÜİK ve akademinin aktif katılımını sağlayacak şekilde sosyal diyaloga dayalı bir yapıda olmalıdır.