



Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma

Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA*

Engin SEZGİN**

Mine Dilan KIRAN***

Öz

Bu çalışmanın amacı, genel işler işkolunda farklı istihdam biçimlerinde çalışan sendikalı işçilerin ücret düzeylerinin ve sendikal örgütlenmenin ücret düzeyindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Çalışmanın ilk kısmında genel olarak ücret ve ücreti etkileyen faktörler ile sendikaların ücretler üzerindeki etkisi incelenmiştir. İkinci kısmında ise araştırmanın yöntemi ve elde edilen bulgular tartışılmıştır. Araştırma sonucunda istihdam türleri açısından ücret farklılığını belirleyen en önemli faktörün sendikal örgütlülük olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: ücret, sendika, toplu iş sözleşmesi, istihdam biçimleri

Wage Levels of Municipal Employees: A Pilot Research

Abstract

The purpose of this study is to investigate both the wage levels of unionized workers working at different types of jobs in the general affairs and the effects of union organization on wage levels. In the first part of the study, factors affecting wages and the effects of trade unions on wages were examined. In the second part, the method and the findings of the research were discussed. As a result of the study, it was seen that the most important factor determining the wage difference in terms of employment types is trade union organization and membership.

Keywords: wages, trade union, collective bargaining agreement, forms of employment

Makale gönderim tarihi: 02.11.2018 Makale kabul tarihi: 13.12.2018

* Dr., DİSK/Genel-İş Araştırma Daire Müdürü, ozgunnc@gmail.com

** DİSK/Genel-İş Toplu Sözleşmeler Daire Müdürü, enginsezgin23@gmail.com

*** DİSK/Genel-İş Araştırma Daire Uzmanı, dilankiran@gmail.com



Giriş

İşçilerin emek gücünün karşılığı olarak aldığı ücreti etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörleri; küresel ekonomik ve siyasal ilişkilerden başlatıp ülkelerin ekonomi politik yapılarıyla ilişkilendirebileceğimiz gibi, milli gelir düzeyi, gelir dağılımı, işsizlik, istihdam, asgari ücret, enflasyon, alım gücü, büyüme gibi makro ekonomik göstergelerden işçinin deneyimi, bilgisi, becerisi ve eğitimi gibi tekil etmenlere kadar geniş bir yelpazede sıralamak mümkündür. Ancak tüm bu etkenler ile birlikte ücret, aynı zamanda sınıflar (işçi sınıfı ve sermaye sınıfı) mücadelesinin en başat konusu olarak canlı ve dinamik bir niteliğe sahiptir. Kapitalist üretim sürecinde işçinin alacağı ücret tüm dışsal etmenlerle birlikte işyerinde örtülü ya da açık bir mücadele ile yeniden belirlenir.

İşçi sınıfının sermaye sınıfı ile giriştiği mücadelede bir araç olarak ortaya çıkan sendikalar, ücretin ve diğer sosyal hakların belirlenmesinde de önemli bir yere sahiptir. Sendikaların ücretleri belirlemek için tarihsel süreç içerisinde geliştirdikleri en önemli enstrümanı toplu iş sözleşmesidir. Hiç kuşku yoktur ki toplu iş sözleşmesinin etkili bir araç olup olmadığını belirleyen asli diğer bir unsur ise grev hakkının varlığı ve kullanılabilirliğidir.

Dünyada ve Türkiye’de yapılan birçok araştırma da sendikaların toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla işçilerin ücret ve sosyal haklarını belirlemede önemli bir yere sahip olduğunu desteklemektedir (Freeman, 2009; Blanchflower ve Bryson, 2004; Duman ve Duman, 2016; Şafak, 2006).

Bu çalışmanın amacı da genel işler işkolunda farklı istihdam biçimlerinde çalışan sendikalı işçilerin ücret düzeylerinin ve sendikal örgütlenmenin ücret düzeylerindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Çalışmanın ilk kısmında genel olarak ücret ve ücreti etkileyen faktörler ile sendikaların ücretler üzerindeki etkisine değinilecektir. İkinci kısmında ise araştırmanın yöntemi ve elde edilen bulgular tartışılacaktır.

Ücret ve Ücreti Etkileyen Faktörler

İşçinin emek gücünün karşılığı olarak elde ettiği gelirin adı ücrettir. Ücret, ekonomik yönden “üretimde kullanılan bedensel ve düşünsel insan gücünün karşılığı” ve “emeği üretimde kullanabilmek için ödenen bir bedel” olarak da tanımlanmaktadır (Seyidoğlu, 1992: 925). Emek gücünü bir meta olarak tanımladığımız an itibarıyla bunun değeri olarak yapılan parasal ödeme ücrete dönüşmektedir. Emek gücünün değerini yani ücreti belirleyen ise emek gücünün kendini yeniden üretebilmesi için ihtiyaç duyduğu zamandır.

Ücret düzeyi, üretim sürecinde üretilen değere göre belirlenir. İşçinin ürettiği değer ile işçiye verilen ücret dışında kalan kısım ise “artı değer” olarak tanımlanmaktadır. Yani işçinin aldığı ücret ile yarattığı değer arasındaki fark “artı değeri” olarak ifade edilir. Marksist yaklaşıma göre bu fark kapitalistin karıdır ve fark ne kadar büyükse sömürü de o kadar fazladır (Seyidoğlu, 1992: 39).



Emek gücünün değerinin belirlenmesi, işçinin ve ailesinin yaşamsal, toplumsal ve kültürel ihtiyaçları ile işçinin nitelik kazanması için gerekli olan ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır. (Erdoğan, 2013: 177). Ancak var olan kapitalist sistem içerisinde emeğin değerinin belirlenmesi her zaman önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Kapitalist sistem içerisinde emek gücü bir üretim faktörü olarak metalaştırılmış, emeğin değeriye diğer üretim faktörleri içerisinde değersizleştirilmiş ve işçinin emeği üzerinden yaratılan “artı değer” sermayenin sömürüsüne dönüşmüştür. Bu emek sömürüsünün kaynağını oluşturan neoliberal ekonomik politikaları da 1980’li yıllardan itibaren hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde çalışma haklarına yönelik kısıtlamalar getirilmesine ve ücret düzeylerinin gerilemesine, sermaye elindeki artı değer artmasına ve bölüşüm ilişkilerinin ücretler aleyhine dönüşmesine neden olmuştur (Yeldan, 2010; Başköy ve Kılıçarslan, 2017).

Türkiye’de de 1980’de 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül Askeri Darbesi ile uygulamaya konulan neoliberal ekonomi politikaları dışa açık büyüme modelini ve uluslararası rekabeti ön plana çıkarmış ve sonuçta kar oranlarını artırmak için emek maliyetini düşürmek temel bir politika haline gelmiştir. Dünya ekonomisinde yaşanan ekonomik krizler ile birlikte de ücret düzeylerinde önemli bir gerileme başlamıştır. Ekonomik krizin yarattığı yapısal sorunları aşma yolu olarak görülen mali tedbirler ve kemer sıkma politikaları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde emekçilerin ücret ve benzeri haklarında ciddi kayıplara neden olmuştur. Emek maliyetlerini düşürmek için esnek ve güvencesiz istihdam uygulamaları, emeğe yönelik politikaların temel dayanağını oluştururken, ekonomik krizler, enflasyon ve geri sanayileşme, Türkiye’de istihdamı dolayısıyla da ücretleri olumsuz etkilemiştir. Hatta öyle ki ekonomik krizlerin beraberinde getirdiği yoğun işsizlik nedeniyle işçiler, emeklerinin karşılığını tam anlamı ile alamamakta, yoğun ve fazla sürelerde çalışmalarına karşın belirlenmiş en düşük ücret olan asgari ücretten çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın (ÇSGB) 2017 yılında Asgari Ücret Tespit Komisyonu için yaptığı araştırmaya göre Türkiye’deki çalışanların yüzde 40,3’ü, bir başka deyişle 5,8 milyon kişi, asgari ücretle çalışmaktadır. Çalışanların yüzde 42,7’si ise asgari ücretin iki katına kadar maaş alabilmektedir. Buna göre çalışanların yüzde 83’ünün (12 milyon kişi), 1.404 ile 2.808 TL arasında değişen ücretlerle çalıştığı belirtilmektedir.¹

¹<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624-Veriler-2017-yilina-aittir>.

Tablo 1. Asgari Ücretli Sayısı ve Oranı (yüzde) .²

Asgari ücret katı	Sigortalı kişi*	Oran
0-1	4.867.476	40.3
1-2	6.216.739	42.7
2-3	1.283.967	8.8
3-4	501.353	3.4
4-5	236.745	1.6
5-6	133.174	0.9
6-6.5	45.984	0.3
6.5-7	35.001	0.2
7 ve 7.5	227.135	1.6
Toplam: 14.547.574		

*Stajyer ve kursiyer hariç.

Asgari ücret, devlet tarafından belirlenen, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık gibi zorunlu gereksinimleri minimum düzeyde karşılamaya yetecek en az ücrettir (Sever ve İğdeli, 2018: 2). Buna “işçiye verilebilecek en az ücrettir” de diyebiliriz. Anayasanın 55. maddesinde ücret ve asgari ücrete ilişkin “devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır” denmiş ve “asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunun da göz önünde bulundurulacağı”³ ifade edilmiştir. Asgari ücretin kapsamının da iş sözleşmesi ile çalışan ve 4857 sayılı İş Kanunu’nun kapsamında olan veya olmayan, her türlü işçinin çalıştığı bütün işkollarını kapsayacağı vurgulanmıştır.⁴ Ancak Türkiye’de asgari ücret belirlenirken sadece işçinin ihtiyaçları dikkate alınmakta ve işçinin ailesi ile birlikte ortak ihtiyaçlarını karşılayabileceği geçim düzeyi dikkate alınmamaktadır. Hatta Türkiye, taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı’nda da “tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlamak için yeterli adil bir ücret alma hakkı vardır”⁵ hükmünü içeren 4. maddeye çekince koymuştur. Buna ek olarak işçinin ailesinin ihtiyaçları kapsama alınmadan belirlenen asgari ücret için uygulanan yüksek vergi oranları da işçinin eline geçen net ücret tutarının düşmesine ne-

²<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624>

³ Değişik: 3/10/2001-4709/21 md.

⁴ Asgari Ücret Yönetmeliği, 2. md.

⁵ 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı’nın ve 1996’da kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın 4 (1) maddesi.



den olmaktadır. DİSK-AR (2017) tarafından yapılan araştırmaya göre son 18 yıllık süreçte asgari ücretliler, ekonomik büyümeden pay almamış, aksine reel asgari ücret artışı reel milli gelir artışının oldukça gerisinde kalmıştır. 2004 yılı 100 kabul edilirse 2017'de reel asgari ücret reel milli gelir artışı karşısında yüzde 30 kayba uğramıştır (Tablo 2).

Tablo 2. Reel Asgari Ücretin Reel GSYH'ye Oranı (2004:100)

Yıl	Reel Asgari Ücret Endeksi 2004:100	Reel GSYH Endeksi 2004:100	Reel Asgari Ücret/Reel Milli Gelir Oranı (yüzde)
1999	83	81	102,5
2000	76	86	87,8
2004	100	100	100,1
2010	104	128	81,7
2015	118	180	65,5
2016	141	186	75,7
2017	136	195	69,5

Kaynak: DİSK-AR Asgari Ücret Raporu (2017)

Asgari ücretin yıllar içerisinde erimesi, ülke karşılaştırmasında da kendini göstermektedir. Tablo 3'e görüldüğü gibi, sadece 2016 ve 2017 yıllarını alarak yaptığımız karşılaştırmada Türkiye'de asgari ücretin, birçok ülkeden düşük olduğu, hatta 2016 yılında 518,50 Euro'dan 479,40 Euro'ya gerilediği görülmektedir. Türk Lirası üzerinden yapılan karşılaştırmada 2017 yılında asgari ücret brüt 1.647 TL'den brüt 1.777 TL'ye yükselmiş görülmekle birlikte bunun Euro cinsinden karşılığı hesaplandığında yaklaşık 39 Euro azaldığı görülmektedir.⁶

Tablo 3. Ükelere Göre Euro Bazında Asgari Ücret (2016-2017)

Ülkeler ⁷	2016 (Euro)	2017 (Euro)
Belçika	1.501,82	1.531,93
Fransa	1.466,62	1.480,27
Almanya	1.440,00	1.498,00
Slovenya	790,73	804,96
İspanya	764,40	825,65
Yunanistan	683,76	683,76
Portekiz	618,33	649,83
Türkiye	518,50	479,47

Kaynak: Eurostat. (2018). Minimum Wage.

⁶Asgari ücret istatistikleri ulusal asgari ücretlere karşılık gelir ve brüt tutardır (Eurostat).

⁷Veriler 2016 ve 2017 yılları birinci dönemine aittir.



2018 yılında ise Türkiye’de asgari ücret 2017 yılına göre artarak brüt 2.029 TL olarak belirlenmiş olmasına rağmen 33 Euro azalmış ve 2018’de 446 Euro’ya inmiştir. Almanya’da asgari ücret 2016 yılında 1.440,00 Euro iken 2017 yılında 1.498,00 Euro’ya çıkmıştır. Yine aynı şekilde İspanya’da asgari ücret 2016 yılında 764,40 Euro iken 2017 yılında 825,65 Euro’ya çıkmıştır. Son yıllarda ciddi bir ekonomik kriz yaşayan Yunanistan’da dahi asgari ücret Türkiye’deki asgari ücretten oldukça yüksektir.

Sendika ve Ücret İlişkisi

Sendikal hakların ve sendikal örgütlenmenin durumu ücret düzeylerinin belirlenmesinde temel bir etken konumundadır. Sendikalardan sınıf örgütü olarak beklenen, hükümetlere demokratik müdahale araçları ile baskı yapmalarıdır. Asgari ücretin belirlenmesinden vergi politikalarına, sosyal güvenlik politikalarından sosyal devlet uygulamalarına kadar ücreti doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen birçok konuda sendikaların refah düzeyini yükseltecek biçimde çaba göstermeleri gerekmektedir. Bu tür faaliyetler ücret düzeylerinin belirlenmesinde dolaylı bir müdahale olup en az işyerlerindeki ücret seviyelerini belirleme mücadelesi kadar önemli bir konudur. Sendikaların ücret düzeylerini belirlemeye yönelik doğrudan müdahalesin ise toplu iş sözleşmesiyle olmaktadır. Toplu iş sözleşme düzeyleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber; işyeri, işletme, meslek, sektör, işkolu ya da ulusal düzeyde olabilmektedir. Son yıllarda sınırlı da olsa küresel düzeyde sözleşme örneklerine de rastlanmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi ile ücret düzeylerinin belirlenmesi genel anlamda artı değer düzeyinin belirlenmesi anlamına da geldiği için sendikalar (işçiler) ile sermaye (patronlar) arasındaki bir mücadele alanı olarak yaşanmaktadır. Sendikal örgütlenmenin yaygınlığı ya da toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının fazlalığı hiç kuşku yok ki çalışanların genel ücret seviyesini yükselten bir sonuç yaratmaktadır. Sendika üyeliğinin ücretler üzerinde önemli bir fark yarattığı sonucuna ulaşılan birçok araştırma da bulunmaktadır (Freeman, 2009; Blanchflower ve Bryson, 2004; Duman ve Duman, 2016; Şafak, 2006). Ancak ücret düzeylerindeki artış, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve sendikal hareketin gücü ile doğru orantılı bir şekilde artmakta ya da azalmaktadır. Örneğin Meksika’da sendika üyeliğinin, ücretleri yüzde 10-15 artırdığı görülürken, Güney Kore’de bu oran yüzde 5-7 arasında kalmaktadır (Freeman, 2009: 23-25).

Türkiye’de ÇSGB Ocak 2018 istatistiklerine göre sigortalı işçi sayısı 13 milyon 844 bin 196’dır. Sendikalı işçi sayısı ise 1 milyon 714 bin 397’dir. Böylece sigortalı işçiler arasındaki sendikalaşma oranı yüzde 12,38 olmaktadır. Bu oranı resmi sendikalaşma oranı olarak da tanımlanmaktadır. Bakanlık sendikalaşma oranını, toplam sendika üye sayısını SGK’ya kayıtlı işçi sayısına bölerek bulmaktadır. Ancak bu yöntem iki açıdan problemlidir.



Birincisi; resmi sendikalaşma oranı, toplu iş sözleşmesi (TİS) kapsamındaki sendikalı işçi sayısını yansıtmamaktadır. Normal şartlarda toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısı ile sendika üye sayıları arasında her zaman bir farkın olması doğaldır. Bunun doğal olan sonucu ise toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısının sendika üye sayılarından fazla olmasıdır. Örneğin Fransa'da sendikal örgütlenme oranı yüzde 7'ler civarındayken toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı yüzde 98'ler civarındadır. Ülkemizde ise mevzuattan kaynaklı olarak sendikalı işçi sayısı ile TİS kapsamındaki işçi sayısı arasındaki farklılık bunun tam tersidir. Başka bir ifade ile sendikalı olan her işçi toplu iş sözleşmesi güvencesine sahip değildir. Nitekim ÇSGB kayıtlarına göre 31 Aralık 2017 itibarıyla toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı 1 milyon 318 bin 648'dir. Yüzde 12,38'lik resmi sendikalaşma oranını esas aldığımızda, işçilerin sadece yüzde 9,52'si toplu iş sözleşmesi kapsamındadır. Başka bir ifade ile resmi olarak açıklanan sendikalı her dört işçiden yalnızca 3 tanesi toplu iş sözleşmesi hakkını kullanabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yine bizzat ÇSGB verilerine göre Türkiye'de sendikal örgütlenme yüzde 10'un altındadır. Araştırmamızın örneklemini oluşturan Genel İşler işkolunda sendikalaşma oranı ise yüzde 36,5'tir.

İkincisi, resmi sendikalaşma oranlarında esas alınan toplam işçi sayısında kayıt dışı işçiler hesaba katılmamaktadır. Bu durum sendikalaşma oranını olduğundan daha yüksek çıkartmaktadır. Nitekim Aralık 2017 itibarıyla TÜİK'in hanehalkı işgücü istatistiklerine göre "ücretli, maaşlı ve yevmiyeli" sınıflandırmasında 3 milyon 463 bin kayıt dışı işçinin var olduğu tespiti yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamı 3 milyon olarak bile kabul ettiğimizde sendikalılık oranları ile TİS kapsamındaki sendikalılık oranları daha da aşağıya düşmektedir.

ÇSGB Ocak 2018 istatistiklerindeki işçi sayısına yaklaşık 3 milyon kayıt dışı işçiyi de dahil ettiğimizde fiili sendikalaşma oranı yüzde 10,17 seviyesine gerilemektedir. Benzer bir durum toplu sözleşme kapsamındaki işçi oranları açısından da yaşanmakta, fiili toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranı ise yüzde 7,82 seviyesinde olmaktadır (DİSK/Genel-İş, 2018: 218-219).

Türkiye'de sendikalaşma oranı ve toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının az olmasına karşın sendikaların işçilerin ücret düzeyleri üzerinde etkili bir araç olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'de özellikle sendikalı olmanın ve sendikaların gücünün artış gösterdiği dönemler olan 1960'ların ikinci yarısından 1970 yılına kadar ücret düzeyleri de artış eğilimi göstermiştir. 1971 yılında ise 12 Mart müdahalesinin de etkisiyle bir düşüş eğilimine girmiştir. Petrol krizinin etkisiyle de ücretlerde düşüş yaşanmış ancak 1974 ve 1975 yıllarında "sınıf ve kitle sendikacılığı"nın öne çıkması ile kitlesel grevler örgütlenmiş ve toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısı büyük oranda artmıştır.⁸ Bu nedenle ücretlerde de bir yükseliş eğilimi başlamıştır. 1977 yılına kadar artış eğiliminde olan sendikalı işçilerin

⁸ 1974 yılında toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısı 443 binden 602 bine çıkmıştır (Şafak, 2014: 43).



ücret düzeyleri, 1977-1980 döneminin kriz ve siyasal belirsizliği nedenleriyle, örgütlenen grevlere rağmen ücretlerin hızla gerilediği bir dönem olmuştur (Şafak, 2014: 42). 12 Eylül 1980 darbesi ile sendikaların güçsüzleştirildiği, sendikal faaliyetlerin kısıtlandığı ve hatta yasaklandığı dönem olan 1980'lerde de ücretler oldukça gerilemiş, '80'lerin sonuna doğru ise grevler yeniden kendini göstermeye başlamıştır. Önemli kırılma noktası ise 1989 yılı "bahar eylemleri" olmuştur. Kamu ve özel sektör işçilerinin 1989 yılı bahar aylarında gerçekleştirdiği eylemler, 1989-1991 yılında gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde etkisini göstermiş ve bu dönemde gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde çok önemli ücret artışları ve kazanımlar sağlanmıştır (Şafak, 2014: 44). Fakat 90'lı yıllarda ardı ardına yaşanan ekonomik krizler ile birlikte işçi ücretlerindeki yükseliş sona ererek tersine bir seyir izlemiştir.

Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmanın amacı, belediyelerde çalışan işçilerin toplu iş sözleşmeleri aracılığı ile ücret ve sosyal haklar açısından nasıl bir kazanım sağladığını ortaya koymaktır. İkincil amacıysa belediyelerde farklı istihdam biçimleri ile çalışan sendikali işçilerin ücret ve sosyal hakları açısından bir farklılığın olup olmadığının incelenmesidir.

Çalışmamızda bazı sınırlılıklar bulunmaktadır. İlk sınırlılık, Genel İşler işkolu düzeyinde sendikali işçilerin ücret düzeylerini araştırma sayısının oldukça sınırlı olması nedeniyle karşılaştırma olanağının yeterli olmamasıdır. İkinci sınırlılık ise yaptığımız çalışmanın sınırlı sayıda işyeri ve işçiyi kapsamaması nedeniyle geneli yansıtmamasıdır. Bu çalışma daha sonra kapsamı genişletilmesi planlanan bir pilot çalışmadır. Ancak yine de bu çalışmanın, belediyelerde çalışan işçilerin ücret ve sosyal haklar düzeyinde genel bir eğilimi göstermesi hedeflenmiştir. Araştırmanın örneklemini seçilirken birkaç yöntem uygulanmıştır: i) Araştırma kapsamında seçilen iller arasında karşılaştırma yapabilmek için TÜİK'in illere göre gelişmişlik düzeyi sınıflandırılması kullanılmıştır. Bu iller; İstanbul, Ankara, Diyarbakır ve İzmir'dir. Bu illerde seçilen belediyeler Çankaya Belediyesi, Kadıköy Belediyesi, Bağlar Belediyesi ve Buca Belediyesi'dir. ii) Belediyelerde sürekli işçi, belediye şirketi (BİT) işçisi ve belediye taşeron şirket işçisinin olduğu ve hepsinde yürürlükte bir toplu sözleşmenin olduğu yerler seçilmiştir. iii) Araştırmanın örneklemini oluşturan işçilerin seçimiyle tesadüfi (rastgele) örneklem yöntemiyle yapılmıştır.

Araştırma kapsamında toplam 11 işyerinden 33 sendika üyesinin ücret bilgilerine ulaşılmıştır. Bu işçilerin 12'si belediye sürekli işçisi, 13'ü belediye şirket işçisi, 8'i de taşeron işçisidir. Seçilen işçiler için bağlı oldukları sendika şubelerine yazı yazılarak işçilerin Haziran 2017 ve Aralık 2017 bordroları istenmiş ve bu nedenle de araştırma bir yıl sürmüştür.



Araştırmada işçilerin ücretleri hesaplanırken bordroda yer alan, işçilerin tümüne ödenen düzenli ödemeler dikkate alınmıştır. Örneğin bütün işçilere eşit miktarlarda verilen ikramiye, giyim, yakacak, yemek, yol, gıda, bayram vb. yardımlar dikkate alınmıştır. Kişiden kişiye yararlanma ya da miktar açısından farklılık gösteren sorumluluk zammı, aile yardımı, kreş yardımı, çocuk yardımı vb. yardımlar dikkate alınmamıştır. Yine işçilere aynı olarak verilen giyim yardımları, süt ve yoğurt yardımları gibi yardımlar ile aylara göre değişkenlik gösteren ödemeler ve fazla mesai ücretleri de dikkate alınmamıştır. Araştırmada esas alınan ücretler ve kapsam aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:

1. *Günlük Çıplak Ücret*: Bordroda belirtilen günlük ücret yani yevmiyedir.
2. *Aylık Çıplak Ücret*: Günlük ücretin 30 ile çarpımı sonucu elde edilen ücrettir.
3. *Aylık Ortalama Sosyal Yardımlar*: Yıllık ödenen sosyal yardımlar ile ikramiyelerin aya bölünmesi ve aylık sosyal yardımlarla toplanması sonucu elde edilen ücret.
4. *Aylık Ortalama Giydirilmiş Ücret*: (Aylık Çıplak Ücret + Aylık Ortalama Sosyal Yardımlar)

Tüm hesaplamalarda brüt tutar dikkate alınmıştır. Net olarak yapılan ödemelerin ise brütleri hesaplanarak eklenmiştir. (netin yüzde 40'ı bulunup nete eklenmesi ile brüt bulunmuştur). Aylık çıplak ücret, 30 günlük yevmiyeden aylık yol ve yemek yardımları ise 26 günden hesaplanmıştır. Hesaplamalarda AGİ (asgari geçim indirimi) dahil edilmemiştir.

Araştırmanın Bulguları ve Sonuçlar

Belediye işçilerinin ücret düzeyi araştırması sonucunda iki temel bulgu ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, işçilerin sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma geçmişinin, sahip oldukları ekonomik ve sosyal hakların düzeyini belirlediğidir. İkincisi ise, istihdam biçimlerinin, işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını doğrudan belirlediğidir.

İşçilerin sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma geçmişi, sahip oldukları ekonomik ve sosyal hakların düzeyini belirlemektedir. İşçilerin sendikali ya da sendikasız olmaları ile ilgili yapılan birçok araştırma göstermektedir ki; sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirmektedir. Bununla birlikte sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma süresi de bu hakları belirleyen başka bir etmendir. Sendikal örgütlülüğün devamlılığı ve yıllar içerisinde toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesi işçilerin ücret ve sosyal haklarını geliştirmektedir. Yapılan bu araştırma da bu tespiti doğrular nitelikte bulgular ortaya çıkarmaktadır.

Belediyelerde 657 sayılı Kanununun 4/d maddesi kapsamındaki sürekli işçilerin çok uzun bir sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi hakkı geçmişi vardır. Bu alandaki sendikal örgütlenme kamu kurumları içerisinde sendikal örgütlenme-

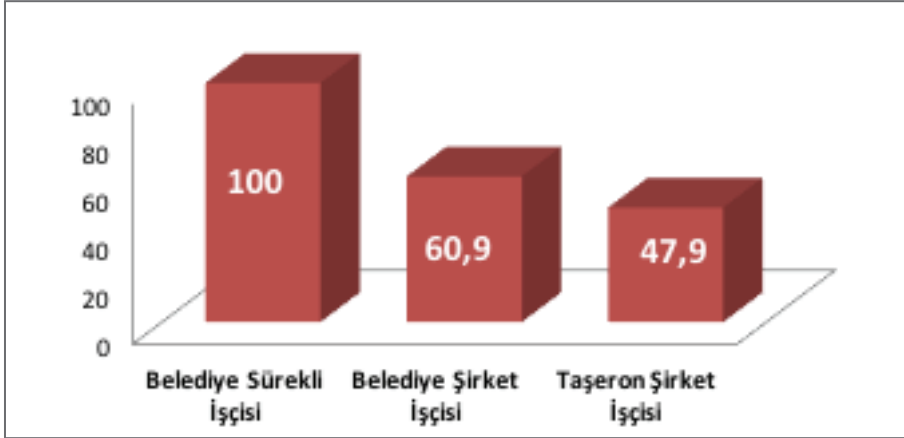
nin ilk dönemlerine kadar uzanmakta, işçilerin bugün sahip olduğu toplu iş sözleşmesi haklarının bir kısmı neredeyse 50-60 yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. Araştırma kapsamında seçilen iller ve belediyelerdeki sürekli işçilerin sendikali ve toplu sözleşmeli çalışma süreleri de keza buna uygundur.

Kamu istihdamındaki daralmayla beraber, belediyeler de farklı istihdam türlerine yönelmiş ve bu istihdam biçimi de güvencesiz (sendikasız ve toplu iş sözleşmesiz) istihdam biçimleri olan şirket istihdamına kaymıştır. İlk aşamada sınırlı düzeyde belediye iktisadi teşebbüsleri eliyle gerçekleşen istihdam, zamanla daha güvencesiz bir istihdam biçimi olan taşeron işçiliğine dönüşmüştür. Belediye iktisadi teşebbüsleri 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 19. maddesine dayanarak 1983 yılından itibaren, taşeron şirketler ise 1980'li yılların sonundan itibaren kurulmaya başlanmıştır.⁹

Belediyelerdeki sürekli işçiliğe göre zaten daha geç bir istihdam türü olarak çalışma hayatında karşımıza çıkan şirket işçiliği, çok uzun yıllar sendikal hakların dışında tutulmuştur.

Belediye şirket işçilerinin sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme 10-15 yıllık bir geçmişe sahipken taşeron işçilerin sendika ve toplu iş sözleşmesi haklarına kavuşması çok daha yakın bir süreçte olmuştur. Üstelik taşeron işçiler için bu hakkı tam anlamıyla gerçek bir sendika ve toplu iş sözleşmesi hakkı olarak da tanımlayamayız.

Grafik 1.¹⁰ Belediye İşçilerinin Aylık Çıplak Ücretleri¹¹ (Sürekli İşçi Ücreti=100)



⁹ 1985 yılında ilk olarak Beyoğlu Belediyesi'nde temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmek iddiasıyla bu işlerin bir bölümünü taşeronla verildiği, yine Afyon Belediyesi'nin 1987'de ve Adana Büyükşehir Belediyesi'nin ise 1988 yılında temizlik işlerini özel sektöre devredildiği bilinmektedir (Koç, 2001).

¹⁰ Haziran ve Aralık aylarının ortalamasıdır.

¹¹ Ücret tutarında belediye sürekli işçisinin ücreti 100 olarak alınmıştır ($5.147,75=100$) ve diğer ücret düzeyleri 100 üzerinden hesaplanmıştır.



Belediye işçilerin ücret düzeyleri üzerine yapılan araştırmanın en önemli sonucu, belediyelerde çalışan ve sendikalı olan işçilerin aylık çıplak ücretinin, asgari ücretin üstünde olmasıdır. Bu sonuç farklı istihdam biçimlerine göre değişim göstermekle beraber aylık çıplak ücretleri belediyelerde sürekli işçi olarak çalışanlarda asgari ücretin 3 katına kadar çıkmaktadır. Belediye şirket işçilerinin aylık çıplak ücreti asgari ücretin 1,8 katı, taşeron işçilerin ise asgari ücretin 1,4 katı kadardır (Grafik 1).

İstihdam biçimleri işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını doğrudan belirlemektedir. Belediyelerde sürekli işçi sayısının azalmasıyla birlikte güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını geriletmiştir. Araştırmamızda sendikalı belediye şirket işçilerinin ve taşeron işçilerinin ücret ve sosyal hakları, belediyelerdeki sürekli işçilere göre oldukça düşük çıkmıştır. Belediyelerde sürekli işçi olarak çalışanların aylık ortalama giydirilmiş brüt ücret tutarı yüzde 66 artarak yüzde 100'den yüzde 166,9'a çıkarken, belediye şirket işçilerinin yüzde 36 artışla ücreti yüzde 60,9'dan yüzde 96,6'ya, taşeron işçilerin ise yüzde 13 artışla yüzde 47,9'dan yüzde 60,6'ya çıkmıştır (Tablo 4).

Tablo 4. İstihdam Biçimlerine Göre Belediye Çalışanlarının Ücret Ortalamaları ¹²

	Aylık Çıplak Kazanç	İkramiye Aylık	Sosyal Yardımlar ¹³	Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücret ¹⁴
Belediyelerde Sürekli İşçi	100	31,1	35,8	166,9
Belediye Şirket İşçisi	60,9	11,4	24,3	96,6
Taşeron Şirket İşçisi	47,9	3,2	9,5	60,6

Sadece ikramiye ve sosyal yardımlar arasındaki farka baktığımızda; sürekli işçilerin ikramiye ve sosyal haklarının, belediye şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal haklarından iki kat, taşeron şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal haklarından ise beş kat fazla olduğu görülmektedir.

¹² Vergi kesintileri hariçtir. Bu ücret üzerinden vergi kesintileri yapılmaktadır.

¹³ Sosyal yardımlar: aylık sosyal yardım + yıllık sosyal yardımın aya bölünmesi.

¹⁴ Aylık ortalama giydirilmiş ücret: Aylık çıplak kazanç ortalaması+ sosyal yardımlar+ ikramiye.

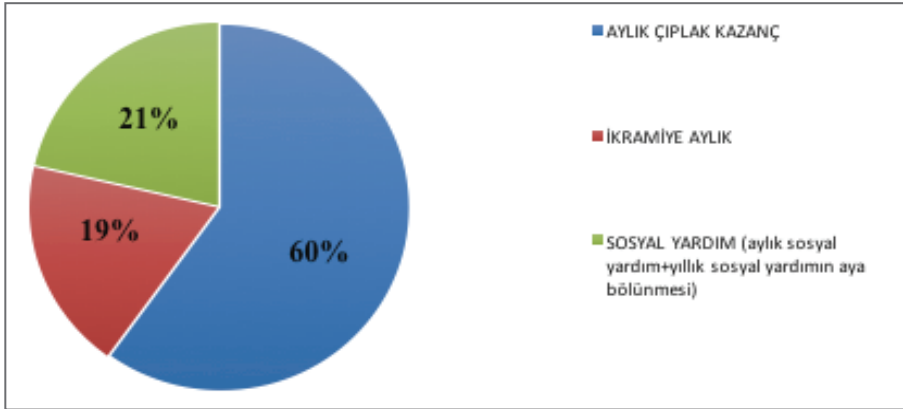
Belediye Sürekli İşçisi, Belediye Şirket İşçisi ve Taşeron İşçilerin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı

İşçilerin ücret düzeylerinde sosyal yardımlar önemli bir yer tutmaktadır. Toplu iş sözleşmelerde birbirinden farklı adlar altında sosyal yardım kalemleri bulunmaktadır. Sendikaların toplu iş sözleşmeler ile zaman içerisinde işçi ücretlerini sosyal yardımlar aracılığıyla iyileştirdiği de söylenebilir. Nitekim ilk defa toplu iş sözleşmesi olan bir işyerinde daha önce işyerinde uygulanmayan ikramiye ya da farklı kalemlerde (yemek, yol, bayram, aile, çocuk vb.) sosyal yardımların bir kısmı hayata geçmekte, böylece işçilerin çıplak ücretleri dışında yan haklar ile ücret düzeyleri arttırılmaktadır. Sosyal yardımların genel ücret düzeyindeki payları da bunu doğrular niteliktedir.

Aslında bir sosyal yardım türü olmakla beraber ikramiye kalemi ayrı olarak tabloda gösterilmiştir. Bunun başlıca nedeni istihdam türüne bağlı olarak ikramiye seviyelerini ölçebilmektir. Sürekli işçilerin ikramiye hesabında 6772 sayılı yasa gereğince verilen 52 günlük ilave tediye (ikramiye) dahil edilmiştir.

Belediye sürekli işçi ücretlerinin yüzde 60'ı çıplak ücretten, yüzde 21'i sosyal yardımlardan, yüzde 19'u ise ikramiyeden oluşmaktadır. Başka bir ifade ile sürekli işçilerin ücretlerinin yüzde 40'ı sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Bu durum toplu iş sözleşmeleri eliyle işçi ücretlerinin sosyal yardımlar kalemi üzerinden geliştiğini de göstermektedir (Grafik 2).

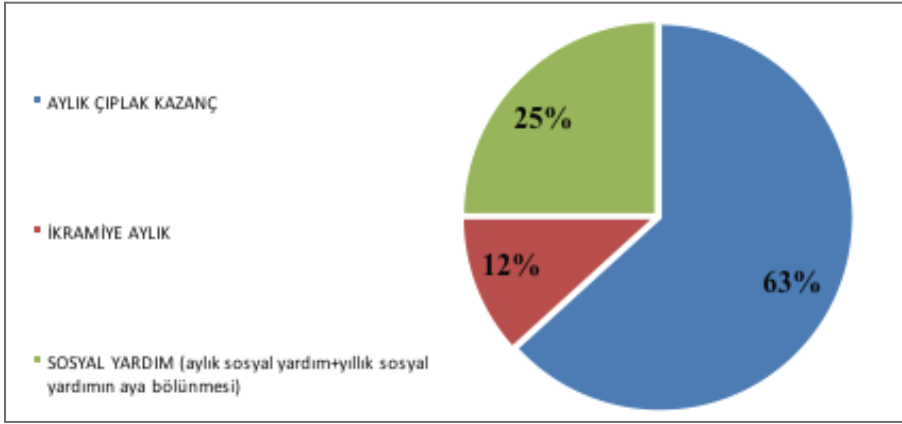
Grafik 2. Belediye Sürekli İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



Belediye şirket işçilerinin de ücretlerinin yüzde 63'ünün çıplak ücretten, yüzde 25'inin sosyal yardımlardan, yüzde 12'sinin ikramiyeden oluştuğu görülmektedir. Belediye şirketlerinde çalışan işçiler açısından da çıplak ücret-sosyal yardım dağılımı, sürekli işçilerininkine benzer bir durum göstermektedir (Grafik 3).

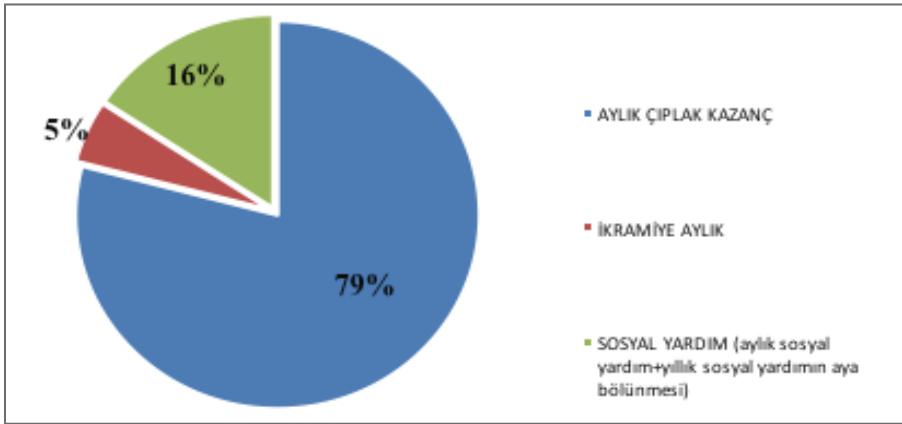


Grafik 3. Belediye Şirket İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



En güvencesiz istihdam biçiminde çalışan taşeron şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal hakları da diğer istihdam biçimlerinde çalışan işçilere göre oldukça düşüktür. Taşeron işçilerin ücretlerinin yüzde 79'u çıplak ücretten oluşurken, yüzde 5 ikramiyeden, yüzde 16'sı ise sosyal yardımlardan oluşturmaktadır (Grafik 4).

Grafik 4. Taşeron Şirket İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



Taşeron işçilerin ücretlerindeki sosyal yardım oranı diğer işçilere göre daha aşağıdadır. Bu farkı yaratan ana sebep taşeron işçilerin toplu iş sözleşmelerinin Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından bağitlanmış olması, sendikaların belediye ya da şirketlerle serbest toplu sözleşme hakkına sahip olamamasıdır. YHK tarafından tüm taşeron işçiler için tek tip bir sözleşme belirlenmekte, bu sözleşmede ise işçilere verilen sosyal kalemler oldukça düşük tutulmaktadır. Örneğin belediye ile belediye şirketlerinde çalışan işçilerin yıllık ikramiye tutarları 60 gün ile 112 gün arasında iken taşeron işçilerin toplu sözleşmelerinde ikramiye gün sayısı 10 gün olarak belirlenmiştir. Yine taşeron işçilerin toplu sözleşmelerinde sosyal yardımlar hem kalem olarak hem de miktar olarak oldukça düşüktür.



Tüm bunlardan hareketle, farklı istihdam türlerine göre belediyelerde çalışan işçilerin ücretlerine yönelik yapılan bu pilot araştırmanın ortaya çıkardığı sonuçlar şöyle sıralanabilir: i) Sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme işçi ücretlerini geliştiren en önemli araçtır. Uzun yıllar çalışmadan daha çok uzun yıllardır toplu iş sözleşmesi haklarına sahip olan işçiler daha iyi ücret düzeylerine sahiptir, ii) Belediyelerde sürekli işçilerin ücretleri yoksulluk sınırının üzerindedir. Ancak sürekli işçi kadrosundaki işçilerin sayısı belediyelerde azınlık durumuna düşmüş ve emeklilikle beraber sayıları her yıl azalmaktadır, iii) Belediye şirket işçileri, sürekli işçilerin daha altında ancak taşeron işçilerin ise üstünde bir ücret düzeyine sahiptir, iv) Belediye şirket işçileri ile taşeron işçilerin çıplak ücretleri birbirlerine çok yakındır. Ancak sosyal yardımlar bakımından belediye şirket işçileri taşeron işçilere göre birkaç kat daha fazla sosyal hak almaktadır, v) “Sosyal yardım kalemleri” ücretlerin iyileştirilmesinin en önemli aracı haline gelmiştir. Sürekli işçilerin aylık ortalama ücretlerinin yarısına yakını sosyal yardım ödemelerinden oluşmaktadır, vi) Taşeron şirket işçilerinde “özgür toplu sözleşme düzeni” bulunmamaktadır. Bütün işçiler için tek tip YHK sözleşmesi uygulanmaktadır. Bu sözleşmelere göre belirlenen sosyal ödemeler ise aylık ortalama ücretlerin ancak yüzde 20’si kadardır, vii) Belediye işçileri arasında sürekli işçiler ile belediye şirket işçileri arasında günlük ücretleri (yevmiye) arasında bir farklılık bulunurken, taşeron şirket işçilerinin ücretleri belediye şirket işçileri ile sosyal yardımlar bakımından, sürekli işçiler bakımından ise hem yevmiye hem sosyal ödemeler bakımından farklılık göstermektedir, viii) Belediye şirket işçiliğine geçiş yapan taşeron işçilerin en öncelikli gündemlerinin eşit sosyal yardımlara sahip olmak olduğu söylenebilir.

Genel Değerlendirme

Sendikal örgütlenme, işçilerin ücretleri başta olmak üzere çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve korunması açısından oldukça önemli bir etkiye sahiptir. Farklı istihdam türleri açısından yapılan bu çalışmanın ortaya çıkardığı en önemli sonuç, istihdam türleri açısından ücret farklılığını belirleyen en önemli faktörün sendikal örgütlülük olduğudur. İşverenler zaman içerisinde farklı istihdam türlerine yönelerek işçilik maliyetlerini aşağıya çekerken bunun sürekliliğini sağlamanın en önemli enstrümanı olarak bu işçileri sendikal haklardan yoksun bırakmayı kullanmışlardır. Başka bir ifade ile istihdam türü (sürekli işçilik, şirket işçiliği, taşeron işçilik vb.) başlangıçta işçi ücretlerini belirleyen bir etkiye sahipken bu etkinin devamı işçilerin sendikal haklardan yoksun bırakılması ile sağlanmıştır. Nitekim belediye sürekli işçilerinin görece yüksek ücret ve sosyal haklara sahip olmasının en önemli nedeni çok uzun yıllar sendikal haklara ve toplu iş sözleşmesi düzenine sahip olmalarıdır. Keza taşeron işçilere göre belediye şirket işçilerinin de daha yüksek ücret ve sosyal haklara sahip olması yine bu sebeptendir. İşçilerin sendikalaşması ve toplu iş sözleşmesi düzenine dahil olmaları ile beraber işçi ücretleri doğrudan olumlu yönde etkilenmektedir.



Kaynakça

- Duman, A. ve Duman, A. (2016) "Türkiye'de Sendika Üyeliğinin Kamu ve Özel Sektördeki Ücretler Üzerindeki Etkileri", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 48, 11-30.
- Başköy, H. ve Kılıçarslan, Y. (2017) "Esnek İşgücü Piyasası Politikalarının Ücret ve Kar Üzerine Etkisi: Bir Karşılaştırmalı Ülke Analizi" *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 54, 1507-1544.
- DİSK-AR (2017) Asgari Ücret Raporu, http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2017/12/asgariucet_2017.pdf, 10.11.2018.
- DİSK/Genel-İş (2018) *Genel-İş 2016-2017 Yıllığı*, Ankara: DİSK Genel-İş Yayınları.
- Erdođu, S. (2013) *Sendikacılık Akademisi- Ders Notları 2*, Ankara: Türk-İş Yayınları, 163-195.
- Eurostat. (2018) Minimum Wage. <http://ec.europa.eu/eurostat>, 12.06.2018.
- Freeman, R.B. ve Medoff, J. L. (1984) *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.
- Freeman, R.B. (2009) "Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market distortions or Efficient Institutions?", *NBER Working Paper*, No: 14789.
- Sever, E. ve İğdeli, A. (2018) "Asgari Ücret, İstihdam ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: BRICS-T Örneğinde Bir İnceleme", *Girişimcilik İnovasyon ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, 3, 1-14.
- Seyidoğlu, H. (1992) *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, İstanbul: Güzem Yayınları.
- Şafak, C. (2006) "Türkiye'de İşçi Ücretlerinin Seyri (1980-2005)", <http://sendika63.org/2006/07/turkiyede-is-ci-ucetlerinin-seyri-1980-2005-can-safak-8132/>, 12.12.2018.
- Şafak, C. (2014) "Türkiye'de Ekonomik Krizler Karşısında ve Bir Sınıf Tepkisi Olarak Toplu Pazarlığın Rolü", *DİSK-AR*, 3, 40-47.
- Yeldan, E. (2010) "Ekonomi Emeği Güvencesizleştirerek Toparlanıyor", Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası söyleşi, <https://ses.org.tr/2010/05/erinc-yeldan-qekonomiq-emei-guevencesizletirerek-qtoparlanyorq/>, 10.10.2018.

