



ESKİŞEHİR İKTİSADİ VE TİCARİ İLİMLER AKADEMİSİ

99658

t
78

GELİRLER POLİTİKASI VE SENDİKALAR.

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
Merkez Kütüphane

(Doçentlik Tezi)

Dr. Taner KARAHASANOĞLU

Eskişehir - 1981

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

İ Ç İ N D E K İ L E R

G İ R İ Ş	1
B İ R İ N C İ B Ö L Ü M	
GENEL OLARAK GELİRLER POLİTİKASI	5
KISIM I GELİRLER POLİTİKASINA GİRİŞ	5
I. GELİRLER POLİTİKASINI ZORUNLU KILAN GE- LİŞMELER	5
II.GELİRLER POLİTİKASININ TANIMI ve AMAÇ- LARI	11
1. GELİRLER POLİTİKASININ TANIMI	11
2. GELİRLER POLİTİKASININ AMAÇLARI	14
A. EKONOMİK AMAÇLAR	17
a. Fiyat İstikrarının Sağlanması.	17
b. Ücret İstikrarının Sağlanması.	17
c. Belli Bir Fiyat Düzeyinde Aza- mi İstihdamın Gerçekleştiril- mesi	18
ç. Enflasyonla Mücadeleden En Az Zararla Çıkış İmkânının Yara- tılması	18
B. SOSYAL ve SİYASAL AMAÇLAR	19
a. Düşük Gelirli Grupların Gelir Düzeylerinin İyileştirilmesi..	19
b. Barışçı Yollarla Emek-Sermaye İşbirliğinin Sağlanması	20
c. Topluma Güven Duygusunun Ve- rilmesi	20
ç. Hükümetlerce Esnek Bir Politi- ka Aracı Olarak Kullanılabil- mesi	21

C. AMAÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	21
III. GELİRLER POLİTİKASININ KAPSAMI ve ÇEŞİT-	
LERİ	23
1. GELİRLER POLİTİKASININ KAPSAMI	23
2. GELİRLER POLİTİKASININ ÇEŞİTLERİ	24
A. GÖNÜLLÜ POLİTİKALAR	26
B. KANUNİ POLİTİKALAR	29
IV. GELİRLER POLİTİKASINA YAPILAN İTİRAZLAR..	33
1. SERBEST PİYASA MEKANİZMASINA ENGEL OL-	
MAK	33
2. TOPLU PAZARLIK DÜZENİNE SINIRLAMALAR	
GETİRMEK	35
3. ENFLASYONLA YAPILAN MÜCADELEYİ GECİK-	
TİRMEK	36
4. UYGULAMADA KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	37
5. İTİRAZLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	38
KISIM II GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ ÜLKE UYGULAMA-	
LARI	40
I. KAPİTALİST ÜLKELERDE GELİRLER POLİTİKASI	
UYGULAMALARI	40
1. İNGİLTERE'DE GELİRLER POLİTİKASI	40
A. İNGİLTERE'DE GELİRLER POLİTİKASININ	
GENEL ÖZELLİKLERİ	40
B. DÖNEMLER İTİBARIYLA İNGİLTERE'DE GE-	
LİRLER POLİTİKASI UYGULAMALARI	44
a. 1948-1951 İşçi Partisi Hükümeti	
Dönemi	44
b. 1951-1964 Muhafazakar Parti Hükü-	
meti Dönemi	45
c. 1964-1970 İşçi Partisi Hükümeti	
Dönemi	46

ç. 1970-1974 Muhafazakar Parti Hükümeti Dönemi	49
d. 1974-1979 İşçi Partisi Hükümeti Dönemi	50
C. İNGİLİZ GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ	52
a. Ekonometrik Sonuçlar	52
b. Kurumsal Sonuçlar	53
c. Sonuçların Değerlendirilmesi	54
2. KUZEY AVRUPA ÜLKELERİNDE GELİRLER POLİTİKASI	56
A. İSVEÇ'TE GELİRLER POLİTİKASI	56
B. NORVEÇ'TE GELİRLER POLİTİKASI	61
C. DANİMARKA'DA GELİRLER POLİTİKASI ...	64
Ç. KUZEY AVRUPA ÜLKELERİNDE GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ	68
3. A.B.D.'DE GELİRLER POLİTİKASI	72
A. ÜCRET-FİYAT GÖSTERGELERİ (WAGE-PRICE GUIDEPOSTS) UYGULAMASI	72
B. KANUNİ GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASI	75
a. 15 Ağustos 1971-14 Kasım 1971 Birinci Devre	78
b. 14 Kasım 1971-11 Ocak 1973 İkinci Devre	80
c. 11 Ocak 1973-Haziran 1973 Üçüncü Devre	81
ç. 12 Ağustos 1973-30 Nisan 1974 Dördüncü Devre	82
C. A.B.D.'DE GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ	83

II. MERKEZİ PLANLI EKONOMİLERDE GELİRLER POLİTİKASI	85
1. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI	85
A. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GENEL ÖZELLİKLER	85
B. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASININ ÇEŞİTLERİ	90
a. Toplam Ücret Ödemeleri Üzerinde Kontroller	90
b. Değişik İşlerdeki Ücretler Üzerinde Kontroller	92
C. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ	93
III. ÜLKE UYGULAMALARININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ	94

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

SENDİKALAR ve GELİRLER POLİTİKASI

KISIM I	GELİRLER POLİTİKASINA GEÇİŞİN NEDENİ OLARAK	
	SENDİKALAR	102
I.	SENDİKALAR ve ENFLASYONİST GELİŞMELER	102
1.	SENDİKALAR ve GENEL OLARAK ENFLASYON KAVRAMI	102
2.	SENDİKALAR ve MALİYET ENFLASYONU	107
3.	SENDİKALAR ve ÜCRET ENFLASYONU	111
A.	SENDİKALI ve SENDİKASIZ SEKTÖRLER ARASINDAKİ ÜCRET FARKLILIKLARININ ARTIRILMASI ve ENFLASYONİST ETKİLER ...	115

	B. SENDİKALAŞMA EĞİLİMİ ve ENFLASYONİST ETKİLER	117
	C. SENDİKALARIN, SENDİKASIZ SEKTÖR ÜCRET- LERİNE ETKİSİ ve ENFLASYONİST ETKİLER	118
	Ç. SENDİKALAR ve ÜCRET ENFLASYONU ARA- SINDAKİ İLİŞKİLERİN GENEL DEĞERLEN- DİRİLMESİ	121
	II. PHILLIPS EĞRİSİ YAKLAŞIMI ve GELİRLER PO- LİTİKASI	122
KISIM II	GELİRLER POLİTİKASININ TARAFI OLARAK SENDİ- KALAR	128
	I. GENEL OLARAK DEVLETİN EMEK-SERMAYE İLİŞ- KİLERİNE MÜDAHALESİ ve SENDİKALAR	128
	1. SENDİKALARIN GELİR BÖLÜŞÜMÜNE VERDİKLE- Rİ ÖNEM NEDENİYLE GELİRLER POLİTİKASI- NA İLGİSİZ KALAMAMALARI	131
	2. GELİRLER POLİTİKASININ GERÇEKLEŞTİRİL- MESİNDE, SENDİKALARIN KENDİ-KENDİLERİNİ SINIRLAYABİLMELERİ	134
	3. SENDİKALARIN TOPLU SÖZLEŞME SİSTEMİNİ, GELİRLER POLİTİKASI İLE BAĞDAŞTIRMALARI	136
	4. SENDİKALARIN TARAF OLARAK, EKONOMİK PO- LİTİKALARIN BELİRLENME SÜRECİNE KATIL- MALARI	139
KISIM III	SENDİKALAR AÇISINDAN GELİRLER POLİTİKASININ UYGULAMA YÖNTEMLERİ	141
	I. ENFLASYONİST EĞİLİMLER ve POLİTİKA SEÇİMİ	141
	II. UYGULAMA YÖNTEMLERİ	149
	1. GÖSTERGE (GUIDEPOST) SİSTEMİ	150
	A. ÜCRET KONTROLLERİ	154
	B. FİYAT KONTROLLERİ	162
	C. KAR KONTROLLERİ	167

2. DOĞRUDAN MÜDAHALELER YÖNTEMİ	168
A. SENDİKA GÜCÜNÜN SINIRLANDIRILMASI..	169
a. Kanuni Düzenlemeler Yoluyla,Ge-	
lirler Politikasına Müdahaleler.	172
i. Sendika İmtiyazlarının Azal-	
tılması	173
ii. Özel Kanunların ve Asgari	
Ücret Kanunlarının Kaldırıl-	
ması	174
iii. Grevcilere Sağlanan Refah	
Yardımlarının Kaldırılması..	174
b. İşgücü Talebindeki Değişmeler	
Yoluyla,Gelirler Politikasına	
Müdahaleler	176
B. FİYAT-ÜCRET DONDURMALARI	180
C. AŞIRI ÜCRET VERGİLERİ	186
III. ALTERNATİF POLİTİKALAR	188

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASI İHTİYACI

ve SENDİKALAR	193
---------------------	-----

KISIM I

TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASINI ZORUNLU	
KILAN SOSYO-EKONOMİK GELİŞMELER	194
I. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE GELİRLER PO-	
LİTİKASI İHTİYACI	194
II.TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASI İHTİYA-	
CİNİN SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİ	198
1. NÜFUS YAPISI İLE İLGİLİ NEDENLER....	199
A. HIZLI NÜFUS ARTIŞ HIZI ve YÜKSEK	
BAĞIMLILIK ORANI	199

B. İKTİSADEN FAAL NÜFUSUN YAPISINDAN	
KAYNAKLANAN BAZI DARBOĞAZLAR	202
a. İşgücüne Katılma Oranlarındaki	
Düşüş	202
b. Bağımlı Çalışanlar Oranının Düşüklüğü	203
c. Tarımsal Nitelikli İktisaden	
Faal Nüfusun Ağırlığı	205
C. GÖÇLER ve SAĞLIKSIZ ŞEHİRLEŞME	206
Ç. BÜYÜYEN İŞSİZLİK ORANI	207
D. NÜFUS YAPISI İLE İLGİLİ EĞİLİMLERİN,	
GELİRLER POLİTİKASI YÖNÜNDEN DEĞER-	
LENDİRİLMESİ	211
2. SOSYO EKONOMİK NEDENLER	214
A. DÜŞÜK GELİŞME DÜZEYİ	214
B. GELİR BÖLÜŞÜMÜ ve EMEĞİN FAKTÖR PAYI	216
a. DPT'nin Çalışmaları	217
b. Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde,	
Yurtiçi Faktör Gelirlerinin Bö-	
lüşümünü Belirleyen Çalışma	220
c. Gelir Bölüşümü ile İlgili Sonuç-	
ların, Gelirler Politikası Yönün-	
den Değerlendirilmesi	229
C. ÜCRET ARTIŞLARI İLE İLGİLİ GELİŞMELER	229
a. Ücretlerin Belirlenmesi Yönünden	
Karşılaşılan Güçlükler	230
b. Ücret Artışları ile İlgili Geliş-	
meler	232
i. 1958-1963 Toplu Sözleşme Ön-	
cesi Dönemi	235
ii. 1963-1970 Toplu Sözleşme Dönemi	236

iii. 1970-1979 Toplu Sözleşme Dönemi	242
iv. 1963-1979 Döneminin Birlikte İncelenmesi	249
c. Ücret Artışları İle İlgili Gelişme- lerin, Gelirler Politikası Yönünden Değerlendirilmesi	250
Ç. ENFLASYONİST ETKİLER	253
a. Enflasyonist Etkilere Genel Bir Bakış	255
b. Enflasyonist Etkilerin Gelirler Po- litikası Yönünden Değerlendirilmesi	260
D. DÜŞÜK VERİMLİLİK	261
E. SENDİKALAŞMA HAREKETİNİN ETKİNLİĞİ SORUNU	263
F. SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMININ DAR OLUŞU..	268
G. VERGİ SİSTEMİNİN OLUMSUZ ETKİLERİ	272
H. SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİN, GELİRLER PO- LİTİKASI YÖNÜNDEN GENEL DEĞERLENDİRİL- MESİ	275
3. KÜLTÜREL ve HUKUKİ NEDENLER	276
A. EĞİTİM ve KÜLTÜR DÜZEYİNDEKİ FARKLI- LIKLAR VE YETİŞMİŞ İNSANGÜCÜ AÇIKLARI..	277
B. TÜKETİM HARCAMALARINDA ARTIŞ	278
C. TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ DÜZENİNİN BOŞLUKLARI	280
a. Sendika Çokluğu, Sendikalararası Rekabet ve Yetki Sorunu	281
b. Sendikaların Denetimi Sorunu	282
c. Uzlaştırma Mekanizmasının Etkin Olmayışı	283
ç. Toplu Sözleşmelerden Yararlanabil- menin Kısıtlanması Sorunu	283

d. Yasa Dışı Hareketlerin Meşrulaştırılması Eğilimi	283
e. Sendikaların ve İşverenlerin Kısa Dönemli Bakış Açıları	284
f. İşçi-İşveren ve Devlet İşbirliği..	286
g. Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin Boşluklarından Doğan Sorunların Genel Değerlendirilmesi	287
Ç. EMEK- SERMAYE İLİŞKİLERİNDEKİ BOZUKLUKLAR	288
a. Grevlerle İlgili Gelişmeler	288
b. Lokavtlarla İlgili Gelişmeler	292
c. Emek-Sermaye İlişkilerindeki Bozuklukların Genel Değerlendirilmesi	293
D. KÜLTÜREL VE HUKUKİ NEDENLERİN, GELİRLER POLİTİKASI YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	297

KISIM II

TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GELİŞMELER VE BAZI UYGULAMALAR	299
I. GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GELİŞMELER	299
1. KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROGRAMLAR YÖNÜNDEN GELİŞMELER	300
A. KALKINMA PLANLARINDAKİ TEDBİRLER ...	300
a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967 Dönemi)	300
b. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972 Dönemi)	302
c. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977 Dönemi)	302
ç. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1977-1983 Dönemi).....	305

B. YILLIK PROGRAMLARDAKİ TEDBİRLER	308
C. KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROG-	
RAMLAR YÖNÜNDEN GENEL DEĞERLENDİRME...	310
2. İŞÇİ-İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞ-	
MELER	311
A. İŞÇİ ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞMELER...	311
B. İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞMELER	312
C. İŞÇİ-İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GENEL	
DEĞERLENDİRME	313
II. GELİRLER POLİTİKASI AMACI GÜDEN BAZI UYGU-	
LAMALAR VE ÇALIŞMALAR	314
1. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOĞRUDAN DÜZENLEYEN	
BAZI UYGULAMALAR	314
A. ÜCRETLER YÖNÜNDEN	314
a. Asgari Ücret Tesbitleri	314
b. Toplumsal Anlaşma	316
c. Eşel-Mobil (Ücret ve Ücret Sayılan	
Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun	
Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun)	
Tasarısı	319
ç. Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu	
Çalışmaları	321
d. Yüksek Hakem Kurulu Çalışmaları	
(2634 Sayılı Kanun)	324
e. Ücretlerle İlgili Uygulamaların	
Genel Değerlendirilmesi	327
B. FİYATLAR YÖNÜNDEN	329
a. Fiyat Tesbit ve Kontrolleri	329
i. Türk Parasının Kıymetini Kору-	
ma Kanunu	329

ii. Millî Korunma Kanunu	329
iii. Fiyat Kontrol Komitesi	330
iv. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'n- ca Yapılan Fiyat Tesbiti ve Kontrolü	331
v. Fiyat Saptama-Kontrol-Koordinas- yon Komitesi	331
vi. Belediyelerce Yapılan Fiyat Tesbit ve Kontrolleri	332
vii. Diğer Fiyat Tesbit ve Kontrol- leri ile İlgili Kuruluşlar	333
viii. 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı ile Getirilen Hükümler..	335
b. Taban Fiyatları	336
C. KİRALAR YÖNÜNDEN	337
Ç. FAİZ TESBİTLERİ YÖNÜNDEN	338
D. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOĞRUDAN DÜZENLEYEN UYGULAMALARIN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ ...	339
2. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOLAYLI DÜZENLEYEN BAZI UYGULAMALAR	
A. VERGİ POLİTİKASI	340
B. SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI	341
KISIM III TÜRKİYE İÇİN UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASININ 3. BAZI İLKELERİ	342
I. UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASI İÇİN GENEL İLKELER	343
1. DEVLET TANZİM EDİCİ BİR ROL OYNAMALIDIR ...	343
2. GELİRLER KONSEYİ, EKONOMİNİN BÜTÜN TARAF- LARINI KAPSAMALIDIR	344

3. BÜTÜN FAKTÖR GELİRLERİ DÜZENLENMELİDİR.....	345
4. KAMUOYUNUN BENİMSEYECEĞİ TEMEL NORMLAR GELİŞTİRİLMELİ VE TARAFLARIN İŞBİRLİĞİ SAĞLANMALIDIR	346
II. UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASININ FONKSİYON- LARI AÇISINDAN İLKELERİ	347
1. GELİR BÖLÜŞÜMÜNDEKİ BOZUKLUKLARI GİDE- RİCİ OLMALIDIR	347
2. ÇALIŞMA BARIŞINI SAĞLAMALIDIR	348
3. ENFLASYONU ÖNLEMELİDİR	348
4. İŞSİZLİĞİ AZALTMALIDIR	349
S O N U Ç	350
KAYNAKLAR	355

K I S A L T M A L A R

A.g.e.	Adı geçen eser
A.g.m.	Adı geçen makale
Çevi.	Çeviren
Der.	Derleyen
D.İ.E.	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Plânlama Teşkilâtı
Ed.	Editor
ESADER	Eskişehir İktisâdî ve Ticarî İlimler Akademisi Dergisi
ILO	International Labour Office
MPM	Millî Prodüktivite Merkezi
OECD	İktisâdî İşbirliği ve Kalkınma Teşkilâtı
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

T A B L O L A R

Sayfa

Tablo: 1	1948-1976 Yılları Arasında İngiliz Gelir- ler Politikası'nın Kurumsal Yapısının Özeti	42
Tablo: 2	1948-1976 Yılları Arasında İngiliz Gelir- ler Politikası'nın Sonuçlarla İlgili Özeti	55
Tablo: 3	A.B.D.'de 1971 Döneminde Uygulanan İs- tikrar Programının Kuralları	79
Tablo: 4	Sosyalist Merkezî Plânlı Ekonomilerde 1955-1975 Yılları Arasında Devlet Sek- töründe Tüketici Fiyat İndeksleri ve Ortalama Parasal Ücretler (1955=100)	88
Tablo: 5	1953-1975 Döneminde Seçilmiş Bazı Ülke- lerde Tüketici Fiyat İndeksleri	99
Tablo: 6	1950-1980 Döneminde Türkiye'de Nüfus Artış Hızları, Yaş Gruplarına Göre Dağı- lımı ve Bağımlılık Oranı	201
Tablo: 7	1962-1980 Döneminde Türkiye'de İstihdam Yapısındaki Gelişmeler	204
Tablo: 8	1962-1980 Döneminde Türkiye'de İstihda- mın Sektörler Arasındaki Nisbî Dağılımı	206
Tablo: 9	1962-1981 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde, İşgücü Arzı ve Talebindeki Gelişmeler	208
Tablo:10	1962-1981 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde Açık ve Gizli İşsizlerin Dağılımı	209
Tablo:11	1973 Yılı İtibariyle Türkiye'de Sosyal Kesimlere Göre Hane Halkının ve Toplam Gelirlerin Dağılımı	218

Tablo:12	1968-1979 Döneminde Türkiye'de Tarım Dışı Kesimde Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Bölüşümü	219
Tablo:13	1960-1975 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde Yaratılan Yurtiçi Faktör Gelirlerinin, Emek ve Diğer Faktör Gelirleri Arasındaki Bölüşümü	221
Tablo:14	Seçilmiş Bazı Ülkelerde, Emek Gelirlerinin Yurtiçi Faktör Gelirlerindeki Payları	223
Tablo:15	1960-1975 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde, Gelir Sahibi İktisâden Faal Nüfus Yönünden Emek Gelirleri Parite Oranları	225
Tablo:16	Seçilmiş Bazı Ülkelerde, Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde, Gelir Sahibi İktisâden Faal Nüfus Yönünden Fonksiyonel Gelir Bölüşümü ve Emek Gelirleri Paritesi	226
Tablo:17	1960-1979 Döneminde Kişi Başına G.S.M.H.'da ve Sosyal Sigortalı İşçilerin Ücretlerindeki Gelişmeler	228
Tablo:18	1958-1979 Döneminde Sosyal Sigortalar ve İmalât Sanayi Ücretleri ile, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler	234
Tablo:19	1958-1963 Döneminde Sosyal Sigortalar ve İmalât Sanayi Ücretleri ile, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler	237
Tablo:20	1963-1970 Döneminde Sosyal Sigortalar ve İmalât Sanayi Ücretleri ile, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler	239

Tablo:21	1963-1970 Döneminde İmalât Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler	241
Tablo:22	1970-1979 Döneminde Sosyal Sigorta ve İmalât Sanayi Ücretleri ile, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler	243
Tablo:23	1970-1979 Döneminde İmalât Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler	245
Tablo:24	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Verilerinden Hareketle, 1970-1979 Dönemi İçin Hesaplanan Brüt ve Net Parasal Ücretler	247
Tablo:25	1963-1970 Döneminde İmalât Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler	251
Tablo:26	1963-1979 Döneminde İstanbul Tüketici Fiyatları ve İmalât Sanayi Net Parasal Ücret İndeksi	254
Tablo:27	Plânlı Dönemde Türkiye'de G.S.M.H.'nin Büyüme Hızları	262
Tablo:28	1976-1979 Döneminde Türkiye'de İmalât Sanayinde Verimlilikle İlgili Gelişmeler	264
Tablo:29	1963-1979 Döneminde Türkiye'de Sendikalaşma ve Toplu Sözleşme Uygulaması ile İlgili Gelişmeler	266
Tablo:30	1963-1979 Döneminde Türkiye'de Toplu Sözleşmelerden Yararlanma ve Sendikalaşma Oranı	268

Tablo:31	1960-1979 Döneminde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Haklarından Yararlananlar	270
Tablo:32	1973-1976 Döneminde Türkiye'de Ücret ve Maaşlıların Vergi Yüğü	273
Tablo:33	1975 Yılında Türkiye'de Ücretli ve Maaşlılarla, Diğer Faktör Sahipleri Yönünden Vergi Yüğü	274
Tablo:34	1977-1999 Döneminde Türkiye'de 1971 Mevcuduna Göre Yetişkin İşçi Açıkları	278
Tablo:35	Planlı Dönemde Türkiye'de Kişi Başına Tüketim Harcamalarının Yıllık Artış Oranları	279
Tablo:36	1963-1970 Döneminde Türkiye'de Grevler ve İşgünü Kayıpları	289
Tablo:37	1 Ocak 1979 - 31 Aralık 1979 Arasında Yapılan Grevler, Greve Katılan İşçi Sayısı ve Grevde Geçen İşgünü	290
Tablo:38	1963-1980 Döneminde Türkiye'de Lokavtlar ve Kaybolan Toplam İşgünü	292

Ş E K İ L L E R

Şekil: 1	Maliyet Enflasyonu	107
Şekil: 2	Maliyet Enflasyonu	109
Şekil: 3	Sendikaların Ücretlere Etkisi	113
Şekil: 4	Phillips Eğrisi	125
Şekil: 5	Nisbî Ücretler ve Nisbî İstihdamdaki Değişmeler	179
Şekil: 6	Kamu Sektöründe Ücret Dondurması	183

G İ R İ Ş

Gelirler politikası, ekonomik ve sosyal tarihin en karmaşık olayı olarak bilinen, gelir bölüşümü olayını incelemektedir.

Tam istihdama ulaşma, nisbî bir fiyat istikrarı içinde kalkınmayı sağlama ve uygun bir ödemeler dengesini gerçekleştirme ile ilgili sorunlar, İkinci Dünya Savaşı Sonrası Batı Avrupa Hükümetleri'ni başarısız kılan önemli ekonomik gelişmeler olmuştur. Bu nedenle, klâsik ekonomik politikalar dışında, yeni politika arayışları gelirler politikasını gündeme getirmiştir. Bu özelliği ile gelirler politikası, buhrandan çıkışta bir ümit olmuş ve özellikle, enflasyon ve işsizlik olayına, gelirler politikası aracılığı ile çözüm aranmıştır.

Başlangıçta, geçici bir buhran döneminin politikası olarak bilinen gelirler politikasından, günümüzde artık vazgeçilemediği görülmektedir. Başka bir deyişle gelirler politikası, anti-enflasyonist bir araç olarak gündeme getirilmesine rağmen, daha sonraları hükümetler tarafından nisbî faktör paylarını belirlemede, önemli bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bilindiği gibi, günümüzde çıkarları birbirleriyle çatışan farklı sosyal grupların, ekonomik ve sosyal amaçlarının dengelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle başarılı bir gelirler politikası, bir ülkede ücretlerin belirlenmesi sürecine, ekonomik mantık ve sosyal adaleti sokmağa çalışan yeni bir yaklaşım biçimi olarak önem kazanmıştır.

Gelirler politikasının, ekonomik ve sosyal çıkarları yönünden birbirine rakip gibi görünen işçi-işveren ve Devlet arasında, gelir bölüşümü nedeniyle hüküm süren anarşinin ortadan kaldırılmasını veya bu anarşinin yumuşatılmasını amaçladığında şüphe yoktur.

Gelişmiş ülkelerde, gelirler politikasının, bilinen amaçları ile bir ümit olduğu bilinmektedir. Ancak aynı şekilde, gelişmekte olan ülkelerde de, bir ümit olabilecek midir sorusunun tartışılması gerekir. Şüphe yok ki, gelişmekte olan ülkelerde, enflasyon ve işsizliğin nedeni gelişmiş ülkelerdekinden farklıdır. Fakat sorunlar, sonuçları itibarıyla genellikle aynıdır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerde, gelirler politikası başarı ile uygulandığında, yapısal sorunlara makro düzeyde çözümler getirebilme şansı doğabilecektir.

Gelirler politikasına, çeşitli itirazlar yapılmaktadır. Yalnız başına bir çözüm olmadığından, para ve maliye politikaları ile desteklenmesi gerektiğinden söz edilmektedir. Doğrudur. Ancak gelirler politikası, bu itirazlara rağmen, çeşitli şekillerde uygulanmış ve uygulanmaktadır. Her yeniden gündeme getirilişinde de, yeni özellikler kazanmaktadır. Bu nedenle de ülkemizde, ülkemiz koşullarının zorunlu kıldığı yaklaşım içinde, gelirler politikasını tartışmak gerekmektedir.

Çalışmamız belirtilen amaçlara dönük olarak, üç bölümden oluşmaktadır.

"Genel Olarak Gelirler Politikası" başlığını taşıyan birinci bölüm, iki kısma ayrılmıştır. "Gelirler Politikasına Giriş" olarak belirlenen birinci kısımda, gelirler Politikasını Zorunlu Kılan gelişmeler belirtilerek, gelirler politikasının tanımı yapılmakta ve amaçları açıklanarak, gelirler politikasının hangi koşullarda ortaya çıktığı tartışılmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasal amaçlar olarak yapılan değerlendirme; gelirler politikasının, hükümetlerce niçin cazip geldiğini vurgulaması yönünden önem kazanmaktadır. Daha sonra, gelir-

ler politikasının kapsamı ve çeşitleri belirtilerek, gelirler politikasına yapılan itirazlara yer verilmiştir. Bu kısım sonuç olarak, gelirler politikasına yapılan itirazlara rağmen, gelirler politikasından vazgeçilemediğini ortaya koymaktadır.

"Gelirler Politikası İle İlgili Ülke Uygulamaları" nı belirten ikinci kısım, nitelikleri ve hareket noktaları farklı olan ekonomik ve sosyal sorunlara, çeşitli ülkelerde ne tür çözümler arandığını ve başarısızlıkların kaynağının nereden geldiğini görebilmek amacıyla, ülke uygulamalarına ayrılmıştır. Buna bağlı olarak da, bu ülkelerin ortaya çıkan sorunlar karşısında, ne tür gelirler politikası araçlarına başvurduğu vurgulanmak istenmiştir. Özellikle İngiltere, İsveç ve A.B.D. yönünden çalışma kapsamı içinde kalarak, ayrıntıya girilmeye çalışılmıştır. Merkezî Plânlı Ekonomilerdeki uygulamalara örnek olarak, Sovyetler Birliği seçilmiştir. Kapitalist dünyanın sorunları olan enflasyon ve işsizlik olayının, Sovyetler Birliği yönünden önemi tartışılarak, uygulanan gelirler politikası özetlenmeye çalışılmıştır.

İkinci Bölümümüz, "Sendikalar ve Gelirler Politikası" başlığını taşımaktadır. Konu, üç kısımda ele alınmıştır. Birinci kısımda, "Gelirler Politikasına Geçişin Nedeni Olarak Sendikalar" tartışılmıştır. Sendikalar ve enflasyonist gelişmelerin nedenlerine inilerek, bu konuda yapılmış ampirik çalışmaların sonuçları belirtilmiştir. İkinci kısım, "Gelirler Politikasının Tarafı Olarak Sendikalar" başlığını taşımaktadır. Bu kısımda gelirler politikası uygulaması yönünden, sendikalara düşen görevler ele alınmıştır. Üçüncü kısımda ise, "Sendikalar Açısından, Gelirler Politikasının Uygulama Yöntemleri" ne yer verilmiştir. Bu şekilde, çeşitli uygulama yöntemleri tartışılarak, tercihlere açıklık getirilmek istenmiştir.

Üçüncü bölümümüz, "Türkiye'de Gelirler Politikası İhtiyacı ve Sendikalar" a ayrılmıştır. Birinci kısım, "Türkiye'de Gelirler Politikasını Zorunlu Kılan Sosyo-Ekonomik Gelişmeler" le ilgilidir. Bu kısımda önce, gelişmekte olan ülkelerde gelirler politikası ihtiyacı açıklanmakta ve ülkemizde, gelirler politikası ihtiyacını zorunlu kılan nüfus yapısı, sosyo-ekonomik ve kültürel-hukuki nedenler tartışılmaktadır. Özellikle de 1963-1979 döneminde ücretlerle ilgili gelişmeleri gerçekçi bir şekilde değerleyebilmek için, ücretlerle ilgili yeni veriler bulunmaya çalışılmıştır. Sosyo-ekonomik nedenler incelenerek, ülkemizde niçin gelirler politikası gereklidir sorusuna, cevap aranmıştır.

İkinci kısımda da, "Türkiye'de Gelirler Politikası İle İlgili Gelişmeler ve Bazı Uygulamalar"a yer verilmiştir. Bu amaçla da, Kalkınma Plânları ve Yıllık Programlar'daki tedbirlerle, işçi ve işveren örgütleri yönünden gelişmeler tesbit edilmiştir. Gelirler politikası amacı güdülerek, faktör gelirlerini doğrudan düzenleyen bazı uygulamalar olarak da; ücretler, fiyatlar, kiralar ve faizlerle ilgili ülkemizdeki uygulamalar incelenmiştir. Dolaylı uygulamalar olarak da, vergi politikası ve sosyal güvenlik politikasından söz edilmiştir.

"Türkiye İçin Uygun Bir Gelirler Politikasının Bazı İlkeleri" olan son kısımda da, ülkemizde etkili bir gelirler politikasını gerçekleştirecek ilkelerle, gelirler politikasının fonksiyonları açısından önem kazanan diğer ilkelere yer verilmiştir.

Çalışmamızın, sonuç olarak; gelirler politikasının günümüzdeki önemini vurgulamak istediği ve ülkemizde gelirler politikası uygulaması ile ilgili, birbirinden kopuk çalışmaları ortaya koyarak, ülke koşullarına uygun bir modelin tartışılmasını amaçladığını söylenebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK

GELİRLER POLİTİKASI

K I S I M I

GELİRLER POLİTİKASINA GİRİŞ

I.GELİRLER POLİTİKASINI ZORUNLU KILAN GELİŞMELER

Gelirler politikası, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, gelişmiş bazı Batı Avrupa Ülkeleri'nde değişen ekonomik koşulların sonucu olarak ortaya çıkmış ve artan devlet müdahalelerine bir örnek olarak gösterilmiştir (1). Pen'in deyiimiyle, gelirler politikası, "Penisilin gibi, fizyoterapi gibi herşeyi biranda iyi edebilecek bir tedavi" olarak görülmüştür (2).

-
- (1) Peter SMITH; Prices and Incomes Policy 1964-1970, University of Manchester, Faculty of Economics and Social Studies, Manchester, 1971, s. 5.
 - (2) Jan PEN; Incomes Distribution, Allen Lane The Penguin Press, London, 1971, s. 329.

Bu ülkelerde savaştan sonra, hükümetlerin ekonomik değişkenlere bağlı olarak tam istihdama ulaşma, nisbi bir fiyat istikrarı içinde kalkınmayı sağlama ve uygun bir ödemeler dengesini gerçekleştirme konusunda sorunlarla karşılaştıkları bilinmektedir. Belirtilen amaçlara ulaşabilmek için, gelirler politikası uygulamasına başvurulmuştur.

İngiltere Örneğinde olduğu gibi gelirler politikası, harpten sonra aşırı ve hızlı bir şekilde ortaya çıkan politik, ekonomik ve sosyal değişmeler karşısında uygulanan yeni politikalar olarak benimsenmiştir (3).

Bilindiği gibi 1930'lu yıllarda hükümetler, depresyondan kurtulmak için Keynezyen Yaklaşım'a sadık kalarak, para ve maliye politikası araçlarıyla satınalma gücünü artırmışlar ve bunalımdan çıkışta başarılı olmuşlardır. Ancak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra nisbi bir ekonomik istikrarla birlikte, enflasyonist baskının da hızlanmaya başladığı bir döneme girilmiştir. Bu soruna Keynezyen Yaklaşım'ın çözüm getiremediği görülmüştür.

Savaştan sonra, hükümetlerin talebi kontrol altına alabilmek amacıyla daha önceleri uygulanan çeşitli fiyat ve ücret kontrollerini kaldırdığı, talep yetersizliğini gidermek ve tam istihdam sağlamak amacıyla de kamu harcamalarını arttırarak, daha yüksek bir istihdam düzeyini gerçekleştirmek istediği bilinmektedir. Bu eğilimlerin yanı sıra, demokratik bir yapı içinde gelişen toplu pazarlık sisteminin etkisinin artması sonucu, ücret hadlerinin önemli oranda yükseldiği ve sendikalar karşısında monopolistik bir güce sahip olan işverenlerin de, aynı şekilde fiyatları arttırma eğilimlerinin, ücret-fiyat artışları şeklinde enflasyonist süreci hızlandırdığı görülmüştür.

(3) Murray EDELMAN-R.W.FLEMING; The Politics of Wage-Price Decisions, University of Illinois Press, 1965, s. 144.

Belirtilen dönemde bütün Batı Avrupa Ülkeleri'nde fiyatların arttığı, hatta aşırı talebin olmadığı durumlarda bile, fiyat artışlarının salgın bir hastalık şeklinde sürüp gittiği gözlenmiştir. Buna karşılık, hükümetler büyüme hızının düşeceği ve işsizlik oranlarının artacağı korkusu ile, satınalma gücünü kısıtlayan tedbirleri almaya cesaret edememişlerdir. Bilindiği gibi, enflasyonist süreçte bir defa girildimi, onu suni yollardan durdurmak mümkün olmamaktadır. Bunun yeni bir örneği yakın zamanlarda - 1970'li yılların başlarında - yaşanmış ve aşırı talebi kısıtlayıcı politikalar uygulayan ülkelerin, daha da kötü bir duruma düştükleri görülmüştür. Bu ülkelerde işsizlik artmış, gerçek gelir artışı durmuş, ama fiyat artışları yine de artmaya devam etmiştir.

Bu yeni eğilimler karşısında tam istihdamı gerçekleştirme, nisbi bir fiyat istikrarı içinde ekonomik kalkınmayı sağlama ve uygun bir ödemeler dengesine ulaşma zorunluluğu, kısaca ekonomik değişkenlerde ortaya çıkan yeni gelişmeler, hükümetleri geleneksel politikalar olarak bilinen para ve maliye politikaları dışında yeni politikalar aramaya zorlamıştır. Sonuçta, ekonomik ve sosyal tarihin en karmaşık olayı olarak bilinen gelir bölüşümü olayına çözüm aranması gerektiği konusunda görüş birliğine varılmıştır.

Devlet müdahalesinin bir tamamlayıcısı olarak gelirler politikasının teorik temeli, esas itibarıyla Keynezyen İktisatçılar'ca 1940'lı yılların sonu ile, 1950'li yılların başlarında geliştirilmiştir. Bu iktisatçıların başlangıç noktası olarak, Keynes'in "İktisadi güçlerin serbestçe hareket etmelerinin frenlenmesi" düşüncesinden hareket ettikleri ve tüketimin azaltılması ve buna karşılık yatırımların arttırılması yolunu seçtikleri bilinmektedir. Bu amaçlara ulaşabilmek için de, hükümet fonksiyonlarının genişletilmesin-

den yana oldukları görülmektedir (4).

Bu gelişmeler, sürekli tam istihdam dönemlerinde, sendikaların artan güçlerini ve sınırsız isteklerini dengeleyebilmek için, fiyatları ve parasal gelirleri düzenleme işini devletin üzerine almasını gerektirmiştir. Çünkü sendikalaşma hareketinin etkili olmadığı ve tam rekabet koşullarının geçerli olduğu dönemlerde, işgücü üzerinde etkili olan bazı otomatik mekanizmalar vardı. Sözelimi periyodik kitlesel işsizlik yoluyla, işgücü üzerinde otomatik bir düzenleme sağlanabiliyordu. Bilindiği gibi, işletmeleri besleyecek yedek bir işgücü ordusunun bulunması ve bu gücün sendikal haklarının olmaması, sanayi kesimindeki işverenlerin, işçiler üzerinde kolaylıkla baskı kurmalarına yol açabilmekteydi.

Günümüzde, sendikaların artan pazarlık güçleri nedeniyle sınırsız bir şekilde ortaya çıkabilecek birçok isteğini önlemek amacıyla, işgücünü otomatik olarak dengeleyecek bir mekanizma söz konusu olmamaktadır. Bu durumda devletin, gelirler politikası aracılığı ile bu düzenlemeyi sağlaması düşünülmüştür.

Belirtilen nedenlerle, gelirler politikası, tam istihdam koşullarında ve kronik bir enflasyonist süreç içinde birbirine rakip gruplar olan işçiler, işverenler ve devlet arasında kaynakların dağılımında hüküm süren anarşiyi ortadan kaldırılmak zorunda kalmıştır. Bunun için de gelişmiş bazı Batı Avrupa Ülkeleri'nde, milli gelirin adil bölüşümünü sağlamak amacıyla hükümet, işçi ve işverenlerin anlaşmaları sonucunda gelirler politikası uygulamalarına başlamıştır.

(4) Felix BURDJALOV; State Monopoly Incomes Policy, Progress Publishers, 1978, Moscow, s. 10.

Bu anlaşmada, sendikalardan ücret artışlarını, ekonomik istikrarı ve kalkınmayı aksatmayacak ve verimlilik artışlarını dikkate alacak şekilde düzenlemeleri ve pazarlık güçlerini sonuna kadar kullanmamaları beklenmiştir. İşverenlerden ise, mamul birimi başına kâr marjını yükseltmek için, fiyat artışlarına gitmemeleri ve konjonktürü şiddetlendirici fiyat ve yatırım stratejilerini mümkün olduğu kadar sınırlamaları istenmiştir. Devletten de bir taraftan üretim ve istihdam seviyesinin üst düzeyde sürdürülmesini sağlamasını, diğer taraftan da enflasyonu önleyecek şekilde bir para ve maliye politikası uygulaması ve fiyat-ücret artışlarını sınırlaması beklenmiştir (5).

Merkezî Plânlı Ekonomilerde de, farklı nitelikte de olsa, gelirler politikası uygulaması görülmektedir. Bilindiği gibi bu ülkelerde ücretler, merkezî olarak belirlenmekte ve sendikaların ücretleri artırma konusunda pazarlık güçleri bulunmamaktadır. Buna bağlı olarak da, sendikaların enflasyonist etkilerinden söz edilememektedir. Ancak işçilerin gelirlerini artırma amacıyla işi yavaşlatma eyleminde bulunması, kalite ve ürün farklılaştırması sonucu fiyatların yaklaşık yılda %3-4 oranında artış göstermesi, benzer işlerde ücret farklılıkları olması gibi nedenlerle, -daha sonra ülke uygulamaları incelenirken görüleceği gibi- bu ülkelerde de gelirler politikaları önem kazanmaktadır. Ancak uygulama kapitalist ülkelerde olduğu gibi, demokratik bir ortam ve serbest piyasa koşulları içinde değil, fiyat ve ücretlerin devletçe kontrolü yoluyla gerçekleştirilmektedir (6).

-
- (5) Bu konuda bak. Asım YÜCEL; Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler, Kalite Matbaası, Bursa, 1980, s. 263.
- (6) Samuel BRITTAN-Peter LILLEY; The Delusion of Incomes Policy, Maurice Temple Smith Ltd, London, 1977, s.112.

Gelişmekte olan ülkelerde de, gelişmiş ülkelerdeki benzer gelişmelerden ayrı olarak, yapısal yönleri ağır basan sosyo-ekonomik nedenlerle, sağlıklı bir kalkınma politikasının gerçekleştirilmesinde, gelirler politikasına önemli görevler düştüğü görülmektedir.

Bu ülkelerde yaklaşık %2.5 gibi önemli oranda işgücü artışı ve bunun yol açtığı açık ve gizli işsizlikle birlikte, modern sektörlerdeki parasal ücret hadleri, sendikal faaliyetler ve sosyal amaçlı yasaların etkisiyle, emek verimliliğinin ve geleneksel sektörlerdeki ücret düzeyinin hemen hemen üç katına ulaşmaktadır. Bu durum bir yandan köyden şehire göç olayını hızlandırırken, diğer yandan da modern sektörlerde istihdamın istenen oranda artmasını engellemekte ve bu durum şehirlerde açık işsizlik şeklinde belirirken, kırsal kesimde gizli işsizlik olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca da küçük toprak sahiplerinin giderek zorlaşan hayat koşulları nedeniyle, topraklarını elden çıkarmaları gibi bir sonuca yol açmaktadır (7).

Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde çoğu zaman, toplu sözleşme sistemi temel fonksiyonunu kaybederek, işçi ve işverenler arasında çalışma barışını sağlayamamaktadır. Bu ülkelerde çıkar çatışmalarının ve politik eğilimlerin ağırlık kazanması sonucu, toplumun çıkarlarının gözden uzak tutulduğu ve toplu sözleşme sisteminin çalışma barışı yerine, çalışma anarşisine yol açtığı görülmektedir. Yine bu ülkelerde, gelir farklılıklarını büyüten bazı sosyal dengesizliklerin de önemli rol oynadığı bilinmektedir. Bölgeler, sosyal gruplar ve meslekler arasındaki gelir eşitsizlikleri, sosyal güvenlik tedbirlerinin yetersizliği ve vergi politikalarının geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonlarının etkin olmayışı, bunlar arasında sayılabilir.

(7) V.V.BHATT; "Incomes Policy and Development Planning", Finance and Development, December 1976, Volume 3, Number 4, s. 39,

Belirtilen olumsuz etkenlere rağmen, gelişmekte olan ülkelerin, milli gelirde hızlı bir artışla birlikte, aynı zamanda adaletli bir gelir dağılımını gerçekleştirmek zorunda oldukları bilinmektedir. Bunun için de tarım dışı kesimlerde parasal ücretlerdeki sürekli ve hızlı artışı kısıtlarken, sermaye birikimi ve istihdamdaki artışı hızlandırmaları gerekmektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin sağlıklı bir kalkınma politikasını gerçekleştirmede, gelirler politikasından yararlanmaları kaçınılmaz olmaktadır.

II. GELİRLER POLİTİKASININ TANIMI ve AMAÇLARI

1. GELİRLER POLİTİKASININ TANIMI

Gelirler politikasını tanımlamak ve uygulama biçimini açıklığa kavuşturmak amacıyla, kapitalist ülkelerdeki iktisatçıların devamlı bir şekilde konuyla ilgilendikleri görülmüştür. Bu nedenle birçok ülke ve uluslararası kuruluş, kongreler ve toplantılar düzenlenmiştir.

1965 yılında Paris'te Fransız, Kiel'de Batı Alman, 1966'da Fuggi'de İtalyan, Chicago'da Amerikan İktisatçıları'nın düzenledikleri kongreler ve toplantılar belirtilebilir. Yine aynı şekilde 1964 yılında Sicilya'da Uluslararası Ekonomi Derneğinin (International Economic Association) kongresi, 1966'da Geneva'da Uluslararası Sosyal Araştırmalar Enstitüsü'nün (International Institute on Social Research) kollokyumu, 1967 ve 1973 yıllarında Uluslararası Endüstriyel Araştırma Derneği'nin (International Industrial Research Association) kongreleri ve 1971'de Oxfordshire'de, 1973'de Londra'da İngiliz İktisatçıları'nın düzenlediği konferanslarda gelirler politikası ile ilgili sorunlar tartışılmış ve gelirler politikasının

~~tanımın~~ açıklığa kavuşturulması istenmiştir. Ayrıca, Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı'nın OECD çeşitli tarihlerdeki toplantılarında, OECD ülkeleri için gelirler politikası modellerinin tartışıldığı bilinmektedir.

Batı Avrupa Ülkeleri'nde Gelirler Politikası (Incomes Policy) olarak bilinen bu kavramın, A.B.D.'de Ücret-Fiyat Göstergeleri (Wage-Prices Guideposts) diye isimlendirilerek, daha değişik bir şekilde yorumlandığı görülmektedir.

Gelirler politikası ile ilgili olarak, değişik tanımlar yapılmaktadır (8). Çok kapsamlı bir tanıma göre; gelirler politikası, "Gelir ve gelir dağılımını etkilemek amacıyla, ekonomik, sosyal ve mali politikaların bütün uygulama şekilleridir." Bu tanımla, gelirler politikası; para ve maliye politikaları, kalkınma politikaları, emek-sermaye ilişkilerini iyileştirecek politikalar, rekabeti düzenleyen politikalar, kamu sosyal hizmetlerinin sağlanması ile ilgili politikalar gibi ekonomik, sosyal ve mali politikaları kapsamaktadır.

Bu tanımın, çok geniş olduğuna şüphe yoktur. Çünkü gelirler politikasının, kendisinden önceki dönemde uygulanmış olan politikaların çözüm getiremediği yeni ekonomik sorunlara çözüm getirmek amacıyla, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde uygulama imkanı olan özel amaçlı politikalar olduğu bilinmektedir. Genellikle, gelirler politikasında, para ve maliye politikalarının uygulanması esas olmamaktadır.)

(8) Bu konuda bak. PEN; A.g.e., s. 329.

Yukardaki tanımın aksine, oldukça dar kapsamlı gelirler politikası, "Merkezileştirilmiş ücret politikasıdır" diye tanımlanır.

Birinci tanımın genişliğine karşılık, bu tanımın da, çok dar olduğunda şüphe yoktur. Çünkü yalnız başına ücret politikasının, gelirler politikasından beklenen amaçları gerçekleştiremeyeceği ve yalnızca ücretlere yapılan tek yönlü müdahalelerin de, sendikalarca hoş karşılanmayacağı bilinmektedir. Çünkü sendikalar "Ücretlere yapılan müdahalelere karşılık, yükselen fiyatların milli gelirin bölüşümünde emek faktörünün payını düşüreceği" gerekçesiyle, merkezileştirilmiş ücret politikası uygulamasının, ücret dışındaki diğer üretim faktörleri gelirlerini de kapsamamasının zorunlu olduğu itirazında bulunmaktadırlar. Bununla birlikte 1945'den beri dünyadaki birçok devletin "Milli Ücret Politika"sı adı altında ücretlerin doğrudan doğruya belirlenmesini sağlayacak mekanizmalarla ilgilenildiği ve çeşitli nedenlerle ücretlerin ve maaşların artış hızını etkileyerek, gelirleri etkilemeye çalıştığı bilinmektedir.

Gelirler politikası daha kapsamlı bir şekilde, "Gelirleri doğrudan etkileyen politikalar" diye tanımlanır (9). Bu anlamı ile gelirler politikası, yalnızca ücret ve maaş gelirleri ile ilgili olmayarak kâr, rant, faiz gibi diğer bütün üretim faktörlerinin gelirlerini de kapsamlı ve bütün faktör gelirlerini doğrudan etkilemelidir. Ancak bu şekilde bütün gelirleri arasında bir denge kurulması söz konusu olabilecektir.

Gelirler politikasının ideal tanımı olarak belirleyebileceğimiz bu tanımın, genel bir uygulama alanı bulduğu söylenememekle bir-

(9) J.D.S. APPLETON; Labor Economics, Second Edition, Macdonald and Evans Ltd., Plymouth, 1979, s. 129.

likte, bazı kararların alındığı da görülmektedir. 1971'de OECD İktisadi Politika Komitesi'nin Raporu'nda bu kavram, "Fiyat ve Gelirler Politikası" olarak belirlenmiş ve uygulamanında uzun dönemli olması gerektiği ileri sürülmüştür (10).

Daha sonra ülke uygulamaları incelenirken görüleceği gibi, günümüzde gelirler politikasının en çok görülen şeklinin, ücret ve fiyat kontrolleri yoluyla, ücret ve kâr gelirlerini sınırlayan politikalar şeklinde olduğudur. Bu anlamıyla gelirler politikasını, "Ücretler ve fiyatlar üzerinde doğrudan müdahaleler (kontroller) kuran politikalar" olarak tanımlamak yerinde olacaktır (11). Bu tanıma uygun olarak da para ve maliye politikaları, gelirleri doğrudan etkilemediği için, tam anlamı ile gelirler politikası olarak kabul görmeyecek ve ancak ekonomik istikrarın sağlanmasında tamamlayıcı politikalar olarak yer alacaktır.

2. GELİRLER POLİTİKASININ AMAÇLARI

Ekonomik, sosyal ve siyasi yönleri olan gelirler politikasının genel amacının; kapitalist sistemin gelişmesini sağlayacak uygun koşulları yaratabilmek için, sendikaların ekonomik mücadeledeki etkinliklerini azaltmak, dolaysız bir şekilde işçilerin gelirlerinin artış hızını sınırlamak ve kişisel tüketimlerini kısıtlamak olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle de gelirler politikasının, çağdaş kapitalist toplumun önemli sosyo-ekonomik problemlerine çö-

(10) OECD; Enflasyona Karşı Savaşta Bugün İzlenen Politikalar, Ankara, 1971, s. 38.

(11) Martin BRONFENBRENNER; Incomes Policy, Aldine-Atherton, Inc., Chicago, 1971, s. 445.

zümleler getirmeyi amaçladığı söylenebilir. Çünkü, gelirler politikasının ekonomik kalkınmayı, milli gelirin bölüşümünü ve nüfusun bütün gruplarının mali durumunu etkileyeceğine inanılmaktadır (12).

Tarihi gelişimi gözönüne alındığında gelirler politikasının bir görüşe göre; İkinci Dünya Savaşı'nda sonra Keynezyen Yaklaşım'ın yarattığı düş kırıklığının bir sonucu olarak moda halinde ortaya çıktığı (13) ve genellikle de, bir buhran dönemi politikası -ödemeler dengesi krizi gibi- olduğu ve bu nedenle de, amaçları hakkında kesin bir açıklığın olmadığı söylenebilir.

Gelirler politikasının amaçları üzerinde bir uzlaşmaya varabilmek için, toplumun bütün gruplarının işbirliği yapmalarının sağlanması ve böylece kişisel çıkarlarla, toplumsal çıkarların bağdaştırılabileceği konusunda bir inancın yaratılması gerekmektedir. Ancak bu şekilde, gelirler politikası aracılığıyla, bugünkünden daha adil olabileceği düşünülen bir toplum yaratmak için fedakarlıkta bulunmak istenebilecektir. Belirtilen işbirliği inancının sağlanamaması halinde, gelirler politikasının amaçları üzerinde bir uzlaşma sağlamak kolay olmayacaktır. Amaçlarına ulaşabilmesi için de, gelirler politikasını, ekonomik planlamanın devamlı bir unsuru olarak kabul etmek ve sadece kısa dönemli krizlerden kurtulmak için kullanılan araç olarak görmemek gerekir. OECD Raporu'nda belirtildiği gibi; "Bunları ödemeler dengesindeki dalgalanmalara veya siyasi partilerin kaderine göre uygulanacak veya bir tarafa atılacak birer araç olarak görmek" hatalıdır (14).

(12) BURDJALOV; A.g.e., s. 9.

(13) PEN; A.g.e., 331.

(14) OECD; A.g.e., s. 38.

Günümüzdeki gelişmeler de bu eğilimleri doğrulamaktadır. Başlangıçta geçici buhran dönemlerinde başvurulmuş tedbirler olarak düşünülen gelir politikası tedbirlerinden, bugün uzun dönemde de vazgeçilmediği görülmektedir. Burkit'in deyişiyle "Gelirler politikası, önceleri genellikle antienflasyonist bir araç olarak kullanılmasına rağmen, daha sonra devlet veya devletin yetki verdiği kuruluşlarca, nisbi faktör gelirlerini belirleyen bir araç olarak" kullanılmaya başlanmıştır (15).

Faktör fiyatlarına doğrudan müdahalenin de, ücret-fiyat spirallerinden kurtulmayı sağlayacağı ve ekonomik istikrar ile, tam istihdamın bağdaştırılabileceğine inanılmaktadır. Bu özelliği ile de gelirler politikasının genel amacının, "Aynı derecede tam istihdam seviyesini, en az fiyat tırmanışıyla sağlamak" olduğu söylenebilir (16). Bu nedenle daha önce belirtildiği gibi, sürekli tam istihdam dönemlerinde sendikaların artan güçlerini ve sınırsız isteklerini dengeleyebilmek için, devletin fiyatları ve parasal gelirleri düzenleme işini üzerine aldığı görülmektedir.

Yukarıda değinilen görüşlere uygun olarak, ekonomik istikrar ile, tam istihdamın bağdaştırılabileceği ümidi, gelirler politikasının amacı ve uygulama nedeni olmuştur. Bu amacın gerçekleştirilmesinde görev başta hükümetlere düşmüş ve hükümetler, çeşitli şekillerde işverenlerin ve işçi sendikalarının işbirliğini sağlamaya çalışmıştır.

Gelirler Politikasının amaçları daha ayrıntılı olarak, şu şekilde incelenebilir (17).

(15) Brian BURKIT; Trade Union and Wages, Bradford University Press, London, 1975, s. 165.

(16) Sebahaddin ZAIM; Türkiye'de Ücret ve Gelirler Siyaseti, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1974, s. 7.

(17) Bu konuda bak. APPLETON; A.g.e., s. 129-130.

A. EKONOMİK AMAÇLAR

Gelirler politikasının ekonomik amaçları, aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir.

a. Fiyat İstikrarının Sağlanması

Bilindiği gibi işgücü maliyeti artışı, verimlilik artışlarını geçerse bu durumda birim maliyetler ve dolayısıyla da fiyatlar yükselerek, enflasyonist bir baskı ortaya çıkabilir. Rakip ekonomilerde enflasyon oranının düşük olması halinde, milli ekonomideki enflasyonist baskı, ödemeler dengesini olumsuz yönde etkileyecektir.

Belirtilen nedenlerle gelirler politikası, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla toplam gelirlerin, toplam üretimden daha fazla yükselmesini engellemeye çalışır. Bunun için de standart göstergeler yoluyla, ortalama gerçek saatbaşı ya da haftalık verimlilik artış oranı ile, parasal ücret artış oranları arasında ilişki kurarak, fiyat seviyesinin sabit kalmasını amaçlar.

b. Ücret İstikrarının Sağlanması

Ücretlerle ilgili kararların, ekonomik mekanizma üzerinde önemli etkiler yaptığı bilinmektedir. Ücret artışları ile, düşük ücretli işçilerin durumlarının iyileştirilmesi ve ekonomide satın alma gücünün arttırılabilmesi mümkün olmaktadır. Aynı zamanda ücret seviyelerinin çok yüksek tutulması halinde, maliyet enflasyonu başlatılarak ekonomik ve sosyal istikrarsızlıklara yol açılabilmektedir.

Bu nedenle ekonominin sağlıklı bir biçimde işlemesi bakımından, hükümetlerin ücretlere müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu müdahaleyi de gelirler politikası aracılığı ile, etkili bir şekilde yapmak imkanı olabilmektedir. Çünkü gelirler politikası, ücret-

ler üzerinde mikro düzeyde bir kontrol kurarak, doğrudan etkili olmaktadır. Oysa, geleneksel ekonomik politikalar, toplam talepten hareketlederek makro düzeyde ve dolaylı bir şekilde etkili olmaya çalıştıklarından, daha az başarılı olabilmektedirler.

c. Belli Bir Fiyat Düzeyinde Azami İstihdamın Gerçekleştirilmesi

Gelirler politikası aracılığı ile ücretler, arzu edilen istihdam düzeyinde, geçmişteki ücret artışlarından daha düşük tutulabilir. Hükümetler bu amaçlarını da, kuracakları çeşitli mekanizmalarla toplu sözleşmelere müdahale ederek gerçekleştirebilirler. Böylece daha genişletici bir para ve maliye politikası uygulanabilir ve de ekonominin uluslararası rekabet alanında geri kalmasını önleyebilirler.

Bu nedenle artan işsizlik, ödemeler dengesi güçlükleri, yatırımlarda durgunluk ve kalkınma hızının düşmesi gibi durumlarda, tek çıkış yolunun gelirler politikası olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü böyle bir politika uygulanmadığında, ödemeler dengesi nedeniyle genişletici para ve maliye politikaları güdülemediği gibi, sınırlı bir ekonomik politikanın da işsizliği arttırma ve gelişmeyi daha da yavaşlatma ihtimali söz konusu olabilecektir (18).

ç. Enflasyonla Mücadeleden En Az Zararla Çıkış İmkânının Yaratılması

Enflasyonla mücadelede, sıkı bir para ve maliye politikasının uygulanması halinde, bu uygulamanın işsizlik, artan iflaslar ve faiz oranlarının yükselmesi gibi sosyal yansımaları olabilecektir.

(18) ZAIM; A.g.e., s. 25-26

Buradan hareketle de parasal kontrollerin başarılı olamayacağını ileri sürenler, gelirler politikasının enflasyonla mücadelede daha az sorunlara yol açtığı görüşünü savunmaktadırlar (19).

B. SOSYAL VE SİYASAL AMAÇLAR

Gelirler politikasının sosyal ve siyasal amaçları, bir toplumda gelir bölüşümünün iyileştirilmesine dönüktür. Bu amaca uygun olarak, gelirler politikasından şunlar beklenebilir:

a. Düşük Gelirli Grupların Gelir Düzeylerinin İyileştirilmesi

Gelirler politikası yönünden, gelirin yeniden dağılımı (Redistribution) önemli bir sosyal amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle düşük gelirli işçilerin ve grupların korunması, bu yolla gerçekleştirilebilmektedir.

Bilindiği gibi, gelirin emek ve diğer faktör gelirleri arasındaki bölüşümünde, emek gelirleri aleyhine bir dengesizlik söz konusu olmaktadır. Yine, emek gelirleri elde edenler arasında da sendikalı ve sendikasız sektörlerde çalışanların gelirleri arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Ayrıca işsizler ile, çalışma gücü olmayanlar yönünden de gelir eksikliği önem kazanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu sorunlar, önemli boyutlara ulaşmaktadır. Çoğu zaman ekonomik kalkınmaya verilen öncelik nedeniyle, bu sorunların ertelendiği görülmektedir.

Gelirler politikası ile, gelir bölüşümü olayının makro bir düzeyde ele alınması durumunda, gelirin yeniden dağılımı olayına çö-

zümleler getirebilme imkanı yaratılabilecektir. Bu amaçla vergi ve sosyal güvenlik ile, sosyal refah programlarından yararlanılır.

b. Barışçı Yollarla Emek-Sermaye İşbirliğinin Sağlanması

Sendikaların güçlü olduğu bir ekonomide, işgücü piyasaları tam rekabet koşullarında çalışmamaktadır. Sendikaların monopol güçlerinden yararlanarak toplumun çıkarlarına zarar verebilmeleri söz konusu olabilmekte ve özellikle enflasyonist süreç içinde, ücret-fiyat spiralinde kurtulmak gerekmektedir. Bu nedenle devletin işgücü piyasalarına müdahale ederek, toplu sözleşme düzenini makro bir düzenlemeye tabi tutması zorunluluk göstermektedir.

Daha önce belirtildiği gibi, gelirler politikası bu müdahaleleri düzenleme görevini üzerine almakta, ekonomik ve sosyal düzenin devamlılığın sendikaların ve işverenlerin gücünü sınırlandırmakta ve devlete bazı sorumluluklar yüklemektedir.

Gelişmekte olan ülkeler yönünden ise, gelirler politikasına, henüz yerleşmeyen toplu sözleşme teamülünün yerleştirilmesi yönünden büyük görevler düştüğü görülmektedir. Çünkü bu ülkelerde emek-sermaye işbirliğini sağlamak ekonomik, sosyal ve kültürel ortamın kurulamamış olması, amaçlardan sapmalara ve katılıklara yol açabilmekte ve karşılıklı bir güven duygusu yaratılamamaktadır.

c. Topluma Güven Duygusunun Verilmesi

Düşük ücretli gruplar dışında, toplumun diğer yardıma muhtaç grupları da, ekonomik politikanın normal araçlarının, gelir eşitsizliklerinde etkili olmadığı görüşündedirler. Bu nedenle ancak gelirler politikası gibi özel amaçlı politikalarla, korunabilecekleri inançındadırlar. Özellikle tüketici olarak enflasyonist ortamdan zarar görmeleri, onları bu konuda daha da hassaslaştırmaktadır.

Bilindiği gibi enflasyon döneminde hızlı fiyat artışları, gelir dağılımını sabit ve dar gelirli gruplar aleyhine bozmaktadır. Ancak gelirler politikası aracılığı ile, enflasyon yükünün topluma daha adil bir şekilde yansıtılabileceği düşünülmüştür. Bu nedenle de gelirler politikasından, gelir eşitsizliklerini gidermede yararlanma isteği ağır basmış ve toplumun bu yolla güveni kazanılmak istenmiştir.

ç. Hükümetlerce Esnek Bir Politika Aracı Olarak Kullanılabilmesi

Enflasyonun uzun süre devam ettiği ve şikayetleri artırdığı dönemlerde, hükümetlerin gelirler politikası uygulamaları olarak fiyat ve diğer kontrollere başlaması, kamu oyunda enflasyonla mücadelede etkili tedbirler alındığı görünümünü vermektedir. Böyle bir strateji de, hükümetler yönünden politik olarak cazip bulunmaktadır.

Gerçekten de kamuoyu, enflasyona karşı alınan karmaşık parasal ve mali tedbirleri anlayamamakta, buna karşılık ücret ve fiyat kontrolleri gibi tedbirler enflasyonun gözle görülür etkili bir tedbiri olarak ortaya çıkmaktadır. Batı Avrupa Ülkeleri'nde ve Nixon Dönemi'nde A.B.D.'de uygulanan fiyat kontrollerinde bu çeşit siyasi düşüncelerin önemli rolü olduğu söylenmektedir.

C. AMAÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bilindiği gibi herhangi bir ülkede gelirlerin belirlenmesi, sosyal ve ekonomik tarihin en karmaşık olayı olmaktadır. Aynı zamanda günümüzde çıkarları birbirleriyle çatışan farklı grupların, ekonomik ve sosyal amaçlarının dengelenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, rakip gruplar arasındaki anarşi bitmeyecektir.

Belirtilen bu nedenlerle başarılı bir gelirler politikası, bir ülkedeki ücret belirlenmesi düzenine ekonomik mantık ve sosyal ada-

leti sokmağa çalışan bir hareket tarzı olarak anlam kazanacaktır.. Başarı kazanıldığında, bu politikanın umulmadık derecede sosyal ve ekonomik sonuçları görülecektir.

Ancak, bu ekonomik ve sosyal sonuçların değerlendirilmesinde, politik bakış açısının ne olduğu önem kazanacaktır. Daha açıkça belirtmek gerekirse, gelirler politikası gereğince belirlenen ücretler, sadece sendikalar ve işverenleri mi ilgilendirecektir, yoksa toplumun çıkarları da söz konusu olacak mıdır? Gelir bölümünde eşitlik sağlamak için enflasyonla yapılan mücadelede mutlak bir başarı sağlanabilecek midir? Bu başarının olumsuz yönlerdeki sosyal ve ekonomik yansımaları ne olacaktır? (20).

Gelirler politikasının başarılı olup olmadığı, başka bir deyişle, belirtilen amaçlara ne oranda ulaşıldığı şüphesiz ki önemli olmaktadır. Ancak, her ülke için geçerli olabilecek tek bir sonuçtan da söz edilmeyeceği açıktır. Çünkü her ülkenin kendi ekonomik, sosyal ve siyasi koşullarına göre soruna yaklaşımları ve farklı uygulamalarda bulunmaları kaçınılmaz olmaktadır. Buna bağlı olarak da, farklı sonuçlarla karşılaşılacağı şüphesizdir.

Bu nedenle, gelirler politikasının çeşitli ülkelerdeki uygulamaları ikinci kısımda ayrıntılı olarak incelenerek, ülkelerin siya-

(20) Özellikle A.B.D. örneğinde görüldüğü gibi, hükümetlerin enflasyonla mücadele etmek için gösterdikleri aşırıya kaçan çabalar, eşit gelir sağlayanlara, eşit davranma konusunda çok gaddarça davranıldığı hissini vermiştir. Bunun nedeni de, enflasyona yol açan bütün faktörleri kontrol altına almanın mümkün olmadığıdır. Çünkü gelirlerde ve fiyatlardaki birçok artış, gizlilik içinde gerçekleşmektedir. Aynı olay, toplu sözleşmeleri aşan gelir artışları ve kâr marjlarındaki artışlar yönünden de söz konusudur. Bu konuda gerçek tesbitler yapmadaki güçlükler nedeniyle, otoriteler yakalayabildiklerini tutarlar ve kendileri de kuralların bazen en açık çiyneyicisi olurlar. PEN; A.g.e., s. 331.

si ve sosyal yapısına bağılı olarak, ne gibi farklılıklar gösterdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

III. GELİRLER POLİTİKASININ KAPSAMI ve ŞEKİLLERİ

1. GELİRLER POLİTİKASININ KAPSAMI

Kapsam, gelirler politikası ile ilgili tartışmalarda oldukça önemli olmaktadır. Gelirler politikasının yalnızca ücret ve maaşları mı kapsayacağı, yoksa fiyatlar, kârlar, mülk ve serbest meslek mensuplarının gelirlerini de etkileyip etkilemeyeceği tartışma konusu yapılmaktadır.

Daha önce gelirler politikasının tanımı tartışılırken de görüldüğü gibi, ideal olarak bütün faktör gelirlerinin kapsanmasının gerektiği ve bu şekilde bütün gelirlerin makro bir düzenlemeye tabi tutulabileceği ileri sürülmektedir.

Sendikalar dışındaki gruplar, genellikle gelirler politikasının ücret düzenlemelerini esas alması gerektiğini ileri sürerler. Ancak gelirler politikası uygulamasına yol açan gelişmelerin, sadece sendikaların davranışlarından kaynaklanmadığı açıktır. Bu nedenle fiyat düzenlemeleri yoluyla, diğer faktör gelirlerinin de gelirler politikasının kapsamına alındığı bilinmektedir. İngiltere'de olduğu gibi, fiyat sınırlandırılmaları yoluyla, ücretlerin de kısıtlanabileceği görüşü geçerli olmaktadır.

Genel olarak herhangi bir gelirler politikasının, şekli ne olursa olsun fiyat ve kâr düzenlemelerini kapsamaması halinde, işçiler ve sendikalar tarafından kabul edilmeyeceği de açıktır.

Gelirler politikasının kapsamının, emek gelirleri dışında, diğer faktör gelirlerine de yaygınlaştırılmasının önemli güçlüklerle

yol açtığına da şüphe yoktur. Ücretlerin belirlenmesinde bu güçlükler asgari düzeyde olurken (21), fiyat düzenlemeleri ya da fiyat kontrollerindeki güçlükler azami düzeye çıkmaktadır. Fiyat kontrolünde ortaya çıkan güçlükler nedeniyle, gelirler politikasına yapılan itirazlar karşısında, selektif fiyat kontrollerinin daha az itirazlarla karşılaştığı görülmektedir.

Ücret ve fiyatlardan ayrı olarak, hükümetlerin resmi bir gelirler politikası olmadığı durumlarda da, yardımlar ve kira kontrolleri yoluyla, selektif bir şekilde gelirler politikası uygulanmaktadır. Yine aynı şekilde kâr marjlarının da, hükümetlerce kanun yolu ile düzenlendiği bilinmektedir.

2. GELİRLER POLİTİKASININ ÇEŞİTLERİ

Çeşitli ülkelerdeki gelirler politikası uygulamaları incelendiğinde görülen önemli özellik; aynı ülkenin farklı dönemlerde, farklı gelirler politikası uygulamalarına başvurmasıdır. Genel olarak da niteliği itibarıyla, iki çeşit gelirler politikasından söz edilmektedir. Bunlar; "Yumuşak Gelirler Politikası" (Weak Policies) olarak adlandırılan (Voluntary) "Gönüllü Gelirler Politikası", ve Sert Gelirler Politikası (Strong Policies) olarak adlandırılan (Statutory) "Kanuni Gelirler Politikası"dır.

(21) Bütünüyle de emek gelirlerinin düzenlendiği söylenemeyecektir. Özellikle üst derece idarecilere, kendi adına çalışan işçilere yapılan ödemelerin düzenlenmesi şüphesiz ki güç olacaktır. Çünkü bu gruplara ücret ödemeleri dışında, gelirlerini yükselten birçok görünmeyen ödeme daha yapılmaktadır.

Gönüllü gelirler politikasının özelliğini, bu politikanın uygulanmasında devletin herhangi bir müdahalede bulunmaması teşkil etmektedir. Hükümetler gönüllü bir gelirler politikası uygulamaya karar verdiklerinde, kamuoyuna gelirler, üretim, ücret ve fiyatlarla ilgili ekonomik konularda bilgi verirler ve onların işbirliği içinde bulunmasını isterler. Kanunî gelirler politikası uygulamasında ise; hükümetler politikalarını uygulayabilmek için, kanuni unsurlara başvururlar ve ellerindeki bütün müdahale araçlarını kullanabilirler.

Ancak gönüllü ve kanunî gelirler politikası ayrımını da, sınırları değişmez ayrımlar olarak görmemek gerekir. Çünkü uygulamada bir politika için geçerli olan bir unsurun, diğer bir politikada da yer aldığı görülmektedir (22). Ayrıca ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları, karşılaşılan sorunların özellikleri ve iktidardaki hükümetlerin siyasal görüşleri gibi etkenlerin, bu politikaları etkileyerek, ülkeden ülkeye değişen farklı uygulama şekilleri ortaya çıkardığı bilinmektedir.

Genellikle gönüllü politikalar "Üçlü İşbirliği" ve "Gösterge Sistemi" (Guidepost) şeklinde uygulama imkânı bulurken, kanunî politikalar da; "Doğrudan Müdahale"ler şeklinde uygulanmaktadır. Doğrudan müdahaleler de kendi içinde; "Sendika Gücünün Sınırlandırıl-

(22) 1975-1977 yılları arasında İngiltere'de uygulanan gelirler politikası mecburî (compulsory) olarak tanımlanmaktadır. Kanunî unsurlar taşımamakla birlikte, haftalık en yüksek 6 sterlinlik ücret artışının aşılması halinde, bundan sendikaların sorumlu olacağı, firmaların da aynı şekilde fiyat kontrolleri ile sorumlu tutulacağı hükümetçe taraflara açık bir şekilde bildirilmiştir. Bak. BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 176.

ması", "Fiyat ve Ücretlerin Dondurulması" ve "Aşırı Ücret Vergileri" olarak üç gruba ayrılmaktadır.

Ülke uygulamaları incelenirken, ayrıntılı bir şekilde görülecek olan bu politikaları, genel özellikleri ile şöyle belirtebiliriz.

A. GÖNÜLLÜ POLİTİKALAR

Birbirleriyle rakip durumda olan sosyal grupların, durumlarını iyileştirmek amacıyla gelirlerini artırma mücadeleleri karşısında, hükümetlerin çoğu zaman çaresiz kaldıkları bilinmektedir. Bu durumda hükümetlerin yapabildiği şey, topluma isteklerinde sabırlı ve anlayışlı olmalarını telkindir. Bu nedenle hükümetler, ülke ekonomisini ilgilendiren gelirler, fiyatlar ve üretim gibi önemli konularda açıklamalarda bulunurlar ve toplumun bilgi sahibi olmasını sağlamaya çalışırlar.

Özellikle ekonomik buhran dönemlerinde, bütün hükümetlerin, artan gelir talepleri karşısında daha çok bu yola başvurdukları ve toplumdaki fedakarlıkta bulunduklarını (kemerlerini biraz daha sıkmalarını) istedikleri bilinmektedir. Ancak bu tür davranışların, gönüllü bir gelirler politikası uygulaması olduğu söylenemeyecektir. Çünkü gönüllü bir gelirler politikasından söz edebilmek için; hükümetlerin etkili bir şekilde olmasa da, müdahalede bulunarak ekonominin tarafları olan işçi, işveren ve diğer grupları biraraya getirmeleri ve uygulanacak politika konusunda bir işbirliği içine girmeleri gerekir (23).

(23) Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde uygulanan "Politik İkna" ile, "Tarafsız Uzman Raporları" şeklindeki uygulamalar da, gönüllü politikalara örnek gösterilmektedir. "Politik İkna" şeklindeki uygu-

Yapılan işbirliği çağrısının inandırıcı olması halinde de, tarafların ya da toplumun büyük bir kesiminin, uygulanacak gelirler politikasını kabullenmeleri ve sonuçlarına katlanmaları mümkün olabilir. Ancak bazı grupların kararlara uymayarak, diğer gruplar aleyhine yarar sağlamayı amaçladıkları durumlarda ise, gelirler politikasının toplum yönünden benimsenmesi güç, hatta imkânsız olacaktır.

Gönüllü bir gelirler politikasının özelliğini; hükümetlerin müdahalesinin sınırlılığı teşkil etmektedir. Yapılan müdahaleler, taraflar arasında işbirliği sağlama amacı güden ve doğrudan doğruya etkileme amacı gütmeyen tembih, ihtar ya da temenniden öteye geçmemektedir. Taraflar yönünden de bu işbirliği, gönüllü bir şekilde olmakta ve taraflar istedikleri anda işbirliğinden çekilebilme hakkına sahip olabilmektedirler. Bu özelliği nedeniyle, gönüllü gelirler politikası uygulamaları uzun ömürlü olamamaktadır.

Gönüllü bir gelirler politikasını uygulamak için, işbirliği çağrısının genellikle hükümetlerden geldiği görülmekte ve bazı ör-

(23'ün devamı) lamada hükümetler, aşırı parasal ücret artışlarının, fiyatlar üzerinde enflasyonist etkiler yaratacağını vurgulayarak, işverenleri, ücret kısıtlamasına teşvik etmektedirler. Ancak böyle bir uygulamanın, başlangıç olarak kabul edilmesine karşılık, bir gelirler politikası olarak tanımlanamayacağı ileri sürülmektedir. "Tarafsız Uzman Raporları" şeklindeki uygulamada ise; hükümetler pazarlık halindeki taraflara, güvenilir bilgi verebilmek için tarafsız uzmanlara görev vermektedir. Uzmanların uygulamaya dönük bir çalışmaları olmamakta ve sadece tarafların bilgi düzeyini artırmaya çalıştıkları görülmektedir. Bak. Nils ELVANDER; "Collective Bargaining and Incomes Policy" in the Nordic Countries: A Comparative Analysis", British Journal of Industrial Relations, 1974, Vol. XII, No. 3, s. 418.

neklerde olduğu gibi de, işbirliğini belirleyen anlaşmalar yapılmaktadır. İngiltere'de 1964'deki "Niyet Deklerasyonu" (Declaration of Intent) ve 1974'deki "Sosyal Anlaşma" (Social Contract) ile, 1968'de Türkiye'deki "Sosyal Anlaşma", bu konuda örnekler olmaktadır.

Gönüllü gelirler politikası uygulamasını gerçekleştirmek için genellikle komisyonlar, kurullar ve konseylerin oluşturulduğu görülmektedir. İngiltere'de "Milli Gelirler Komisyonu" (NIC) ile "Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu" (NBPI), Norveç'te "Temas Komitesi" (Contact Committee), Danimarka'da "Ekonomik Konsey" (Economic Council)) sayılabilmektedir. Belirtilen kurullarda İngiltere'de olduğu gibi hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinin yer aldığı görülmektedir. Norveç'teki Temas Komitesi'nin başkanlığını, başbakanın yaptığı ve kabinedeki ekonomi ile ilgili konulardaki bakanlarla, işçi ve işveren temsilcileri ile çiftçi ve balıkçı temsilcilerinin yer aldığı bilinmektedir. Danimarka'da Ekonomik Konsey'e hükümet, işveren ve işçiler adına karar alma yetkisinin tanındığı ve üyelerin de işçi, işveren ve tarım kuruluşları temsilcileri ile, bazı devlet kuruluşlarının temsilcilerinden oluştuğu görülmüştür. Konseyin çalışmalarla ilgili özelliğinin de; "Üç Akıllı Adam" (The Three Wiseman) olarak adlandırılan uzmanların, yılda bir defa ekonomik durumla ilgili olarak hazırladıkları raporlar olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kuruluşların amacı genellikle taraflara bilgi vermek, tavsiyelerde bulunmak ve kamu oyunu etkilemektir. Genel bir değerlendirme yapıldığında da; gönüllü gelirler politikası uygulaması kanunî ve mecburî bir özelliğe sahip olmadığından, işçi ve işveren kesimlerinin hükümetle işbirliğine katılmaları ve alınan kararlara uymaları çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle tarafların -genellikle de işçi kesiminin- işbirliğini uzun süre devam ettirmediği görülmüştür.

B. KANUNİ POLİTİKALAR

"Kuvvetli" politikalar olarak da bilinen kanuni gelirler politikası, kural olarak devletin emredici (zorunlu) müdahalelerini kapsamakta, yasaklamalar ve cezalandırmalar getirmektedir. Gönüllü uygulamadaki tembih, ihtar ve temenni şeklindeki düzenlemelerin yerini, burada ilişkilerin dondurulması veya ilişkilerin duraklaması (ilişkilere ara verilmesi) almaktadır. Kanuni gelirler politikası şeklindeki devlet müdahaleleri ile, uygulanan politikanın kapsamına göre; bütün faktör gelirlerinin ve özellikle ücret ve fiyat artışlarının kontrolü yapılarak, piyasa güçleri etkilenmek istenmektedir.

Hükümetlerin, kuralları belirlenmiş bir gelirler politikası olmadığı dönemlerde gelir dağılımı, ücret ve fiyat politikaları, istihdam ve işsizlik gibi gelirler politikasını yakından ilgilendiren konulara eğildikleri bilinmektedir. Ancak bu ilginin derecesi ya da önceliği, farklı olmaktadır. Bu ilgi kanuni gelirler politikası uygulamasına geçildiğinde, belirlenen konularda doğrudan müdahale şeklinde ortaya çıkmaktadır. Daha başka bir deyişle, gelirler politikası kapsamına giren konuların doğrudan doğruya ve hızlı bir şekilde çözümü istendiğinde, hükümetlerin kanuni politikalar uygulamasına geçtiği görülmektedir.

1948 yılında gönüllü gelirler politikası uygulamasına başlayan İngiltere, gelirler politikasına etkinlik kazandırmak ve en kısa zamanda doğrudan doğruya sonuca ulaşabilmek için, 1966 yılında "Fiyatlar ve Gelirler Kanunu"nu (Price and Incomes Act) kabul etmiştir. "İstisnaî nedenler olmadıkça da, 6 ay süreyle fiyat ve ücret artışlarına izin verilmemesi" kararlaştırılmıştır. Uygulama da, 1967-1968 yılındaki kısa bir gevşeme dışında, benzer şekilde 1974 yılına kadar devam etmiştir. Kanunun kabulünden sonra tarafların

"Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu" (NBPI) ile ilişkileri gönüllü olmaktan çıkarak, mecburî bir nitelik almış ve tarafların kurula bilgi vermeleri zorunlu olmuştur. Aynı zamanda ihtiyaçların durumuna göre, çalışmaları yönlendirebilmek amacıyla, hükümete emredebilme hakkı verilmiştir.

İngiltere'de kanuni gelirler politikası uygulaması ile görülen bir başka değişiklik de, gönüllü gelirler politikası dönemindeki "Erken Uyarı Sistemi" (Early Warning System) ile ilgilidir. 1965 yılında hükümet, süpriz derecede ücret ve fiyat artışlarıyla karşılaşmamak için, taraflardan "Talep edilen artışlar, eğer geçinme indeksini ciddi bir şekilde etkileyecekse, bunu önceden haber vermeleri" ni istemiştir. Başka bir deyişle, tarafların hükümeti önceden uyarmasını beklemiştir. Ancak etkili olmayan bu uygulama, kanunî gelirler politikası ile gönüllü olmaktan çıkarılarak, taraflara yedi gün içinde hükümete haber verme mecburiyeti yüklenmiştir. Kanun ayrıca 4 ay süreyle bütün toplantıları ertelemiş ve ertelemelere uyulmaması halinde de, para cezaları getirmiştir. Tek işverenler ve işçiler için 100 ile 500 Sterlin arasında bir ceza getirilirken, sendikalar için bir sınır söz konusu olmamıştır (24). Daha sonra görüleceği gibi, bu dönemde önce 1966 yılında ücret ve fiyatların dondurulmasına, 1967'de şiddetli kısıtlamalara, 1967-1968'de gevşemeye, 1968-1970 de tekrar yeniden kısıtlamalara, 1972-1974 yılları arasında da üç safha halinde, dondurmalara gidilmiştir (25).

Gönüllü gelirler politikası gereğince alınan kararlara, tarafların uymaması nedeniyle, hükümetin çıkardığı bir kanunla "Genel

(24) BURDJALOV; A.g.e., s. 196.

(25) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 154.

Çözüm"e (Totality Solution) karar verdiği bir diğer ülke de, Danimarka'dır. Danimarka'da 1963 yılında çıkarılan bir kanunla, iki yıl süreyle bütün ekonomik faaliyetlerin dondurulması kararlaştırılmıştır. Genel Çözüm'le fiyatlar dondurulurken, kâr ve temettüleri sabitleştirilmiş ve çiftçilere yapılan yardımların eski düzeylerini korumaları öngörülmüştür (26).

Kanuni gelirler politikası uygulamasının bir başka çeşidi de, gelirlerle ilgili olarak hükümetlerin aldıkları tek taraflı kararlardır. 15 Ağustos 1971'de A.B.D.'de Başkan Nixon'ın "İktisadi İstikrar Programı"nı yürürlüğe koymasıyla, fiyat ve gelirler üzerinde bağlayıcı kararların alındığı bilinmektedir. Burada "Başlıca tüketim mallarının fiyatlarının, belirli ölçüler içinde dondurulması" söz konusudur. Bu uygulamada işverenlerden ve Sendikalar Birliği'nden de, destek sağladığı görülmüştür (27).

Kanuni gelirler politikasının uygulanmasında, politikanın başarısı için, teorik olarak hükümetlerin ellerindeki bütün müdahale araçlarını kullanacağı düşünülebilir. Uygulamada ise hükümetlerin aşırılığa kaçmaktan sakındıkları ve özellikle ücretlerle ilgili kararların alınmasında, bu kararlarla ilgili olarak ekonomik ve sosyal dengenin kurulmasını amaçladıkları görülmektedir.

(26) ELVANDER; A.g.m., s. 8.

(27) Kanuni gelirler politikası uygulanmasında, bir başka yol da, "İstikrar Anlaşmaları"dır. Genellikle gelirler politikası uygulamasının, en arzulanan şeklinin bu olduğu ileri sürülmektedir. İstikrar anlaşmaları ile, fiyat düzeyinin istikrara kavuşturulması amaçlanmakta ve devletin de aktif görev almasıyla; sendikalar ve işverenlerle birlikte, bütün sosyal grupları kapsayan bir genel çözüme ulaşılabileceği ileri sürülmektedir. Bak. A.g.m., s. 419.

Kanuni gelirler politikası uygulamalarının en katı şekli, daha önce İngiltere, A.B.D. ve Danimarka örneğinde görüldüğü gibi, belli sürelerle ücret ve fiyatların dondurulması şeklindedir. Ancak bu uygulamaların geçici olması ve uzun süre devam etmemesi arzulanır. Bu çeşit uygulamaların, genellikle olağanüstü dönemler için gerekli olduğu ve en kısa zamanda son bulması istenir.

Görüldüğü gibi, ücret ve fiyat dondurmalarının, ekonomik mekanizma için bir amaç olarak kabullenilmediği ortaya çıkmaktadır.

Kanuni gelirler politikası uygulamasının en etkin yolu, doğru, dan hükümet gücüne dayanarak yapılan uygulamalardır. Bilindiği gibi bir ekonomide, en büyük işveren devlettir. Devlet, kamu kesiminde ücretlere sınırlamalar getirerek gelirler politikasını etkilerken, bu davranışıyla özel sektördeki ücret artışları için de, bir örnek yaratabilmektedir. Ayrıca hükümetlerin özel sektöre yardımlarda bulunarak, onların da gelirler politikasına uymalarını sağlayıcı çabalar içine girebilmesi mümkün olabilmektedir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında; hükümetlerin, 1948-1950 yılları arasında İngiltere Örneği'nde olduğu gibi, başlangıçta genellikle gönüllü bir politika ile işe başladığı, daha sonra kanuni politikalara geçtiği görülmektedir.

Gelirler politikasının seçimi konusunda, hükümetleri etkileyen birçok etken vardır. Örnek olarak; ihtiyaçların çeşitleri, hükümetlerin kendi programları, kamu oyu karşısındaki güçleri ve karşılaşılan ekonomik sorunun yapısı belirtilebilir. Bu etkenlere bağlı olarak da, hükümetlerin tercihlerinin etkileneceğinde şüphe yoktur.

Hükümetlerin tercihleri yanında, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasî koşullarının veya aynı ülkede çeşitli dönemlerdeki gelişmelerin, çok farklı gelirler politikası uygulamalarına yol açabildiği de belirtilmelidir.

IV. GELİRLER POLİTİKASINA YAPILAN İTİRAZLAR

Gelirler politikasına gerek teoride, gerekse uygulamada, karşılaşılan güçlükler ve elde edilen sonuçlar yönünden, aşağıdaki itirazların yapıldığı görülmektedir (28).

1. SERBEST PİYASA MEKANİZMASINA ENGEL OLMAK

Bilindiği gibi işçiler, emeğin fiyatı olarak gelir bölüşümünden ücret adı altında bir pay almaktadırlar. Yine aynı şekilde diğer faktör sahipleri de, üretimden çeşitli isimler altında faktör paylarını elde etmektedirler. Fiyat mekanizması yolu ile işleyen bu süreç içinde de işçiler ve işverenler, işgücünün daha etkili kaynak dağılımını ve kullanımını gerçekleştirme çabası içinde olmaktadır.

Bunun aksine hareket edilerek, pazar güçlerine engel olunduğunda; işgücünün etkin bir şekilde kullanılması mümkün olmayacaktır. Çünkü gelirler politikası ile, ücretlerin ve fiyatların kontrolü veya dondurulması sağlanacaktır. Bu durumda nisbi faktör fiyatlarının, ekonominin koşullarının gerektirdiği şekilde oluşması engellenecektir. Aynı zamanda, ekonominin işleyişi bozulacağından, ekonomide büyük zararlara ve yanlış yönde kaynak dağılımına yol açılacağı görülmüştür.

Buna neden olarak da; hükümetlerin ve işveren kuruluşlarının, sendikaların desteğini sağlayabilmek amacıyla, bazı çabalarda bulunmaları gösterilmektedir. Bu çabalar sonucu, serbest piyasa ekonomisinin kurallarının tek taraflı olarak işletileceği belirtilmek-

(28) Bu konuda bak. APPLETON; A.g.e., s. 131-132.

tedir. Bu durumda serbest piyasa ekonomisinin kuralları işçiler yönünden işletilmezken, bu işletilmeyen kuralların yerini alacak yeni mekanizmalar getirilmektedir. Çünkü hükümet ve işverenlerce doğrudan doğruya belirlenecek ücret, fiyat ve kiralarla birlikte, fiyat ve kira kontrolleri ve diğer müdahaleler hep tek taraflı olarak getirilen müdahaleler olacaktır. Bu müdahalelerin aynı zamanda, işsizliği arttırdığı gözden uzak tutulmamalıdır (29).

Gelirler politikasının, pazar güçlerine engel olduğu itirazı kabullenilmemektedir. Görüldüğü gibi itirazın esasını, tam rekabet teorisinin, geçerli olduğu varsayımı oluşturmaktadır. Oysa, ücretler çoğu zaman tam rekabet varsayımlarına ters düşen durumlarda belirlenmekte ve çok farklı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi sendikalar, günümüzde ücretleri belirleyen monopolcu güçler olmakta ve bu amaçla da monopol güçlerini kullanmaktadırlar.

Yine ücret farklılıklarının, çeşitli nedenlerle, ekonomik gerçekleri yansıtmayan bir şekilde ortaya çıktığı bilinmektedir. Bunlardan başka, belirlenen ücretlerde talebin rolünün olup olmadığı da tartışmalıdır. Yine, talep tarafından belirlenmiş ücretlerin, değişme oranlarını gösteren istatistikî bilgiler de bulunmamaktadır (30).

Ayrıca gelirler politikasının; pazar güçlerini toptan reddetmekten çok, faktör gelirlerine, toplum yararına sınırlamalar getirdiği ve bundan işçilerle birlikte, toplumun da yarar gördüğü söylenmektedir.

(29) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 67.

(30) APPLETON; A.g.e., s. 132.

2. TOPLU PAZARLIK DÜZENİNE SINIRLAMALAR GETİRMEK

Sendikacılık hareketinin tarihi gelişimi incelendiğinde, genel olarak gelirler politikasına karşı olduğu görülür. Bunun nedeni, bu konudaki politik paradoksun, ekonomik paradokstan daha fazla önem kazanmasıdır. Enflasyonun ve işsizliğin bütün sorumluluğu genellikle sendikaların gücüne bağlanmış ve gelirler ve gelirler politikası aracılığı ile; bu gücün sınırlandırılması istenmiştir. Bu çabalardaki devamlı ısrarın, sendikaların tavrını sertleştirdiği belirtilmiştir. Bunun sonucu olarak, artan bir şekilde daha çok sayıda insanın, sendikaların çatısı altında toplandığı ileri sürülmüştür (31).

Sendikaların, özellikle kuvvetli bir gelirler politikasına karşı, şiddetli şekilde tepki gösterdiği görülmektedir. İngiltere'de olduğu gibi, kuvvetli bir gelirler politikası uygulamasının, sendikaların ve işçilerin hürriyetlerine kısıtlamalar getireceği korkusu her zaman geçerli olmuştur. Burdjalov, gelirler politikasının uygulanan kapsamının; ekonomik yönden güçlü sınıfların, ekonomik, sosyal ve politik ihtiyaçları doğrultusunda belirlendiğini ileri sürmektedir (32).

Ancak bu görüşe karşı olanlar, toplu sözleşme düzeninin, diğer sosyal kurumlardan farklı bir kutsallığının olmadığını ileri sürmektedirler. Aynı zamanda da, milli ekonominin gerçeklerinden uzak bir toplu sözleşme düzeninin, emek-sermaye ilişkilerini sertleştireceğini ve enflasyonist ücret ödemelerine yol açacağını savunmaktadırlar.

(31) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 67.

(32) BURDJALOV; A.g.e., s. 240.

Belirtilen nedenlerle, gelirler politikasının, toplu sözleşme düzenine bazı sınırlamalar getirmesinin zorunlu olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle gönüllü gelirler politikası uygulamasında, bu durumun sendikalarca hoşgörü ile karşılandığı görülmektedir.

3. ENFLASYONLA YAPILAN MÜCADELEYİ GECİKTİRMEK

Gelirler politikası tedbirlerinin, enflasyonun asıl kaynaklarına inmeyerek, yüzeyde çözümler aradığı ve bu nedenle, göz boyayıcı tedbirler olduğu ileri sürülmektedir. Enflasyonun asıl kaynağının genellikle harcama fazlalığı olduğu ve alınacak tedbirlerin, hükümetin para ve maliye politikaları ile ilgili olduğu belirtilir. Bu nedenle de, harcamaları kısıtlayıcı tedbirler alınmadığı sürece, gelirler politikası ile ilgili hiçbir tedbirin, etkili olamayacağı söylenmektedir (33).

Bu itirazlara ek olarak, kurumlar ve davranışlar değişmedikçe; sürekli ve tama yakın bir istihdam düzeyinin, sürekli fiyat artışlarına yol açacağı belirtilmektedir. Tama yakın bir istihdamla, fiyat istikrarını birarada yürütmenin tek yolunun ise; parasal gelir artışlarının kontrolü olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu yolun kolay olmadığı ve bunu engelleyen çok sayıda güçlüklerin ve çok sayıda güçlü çıkar gruplarının olduğu bilinmektedir.

Gelirler politikasının, enflasyonla mücadeleyi geciktirdiği iddiasına karşılık, birçok iktisatçı da, "En iyi bilinen alternatif ... enflasyon programının, ücret ve fiyat kontrollerini kapsa-

(33) EMRE GÖNENSAY; "Dünyada Fiyat ve Gelirler Politikası, Enflasyon ve Türkiye", Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1974, s. 13.

yan, gelirler politikası sistemi olduğu"nu ileri sürmektedir (34). Zaim de, "Gelirler politikasını beğenmesek ve küçümsesek de, serbest piyasa mekanizması geçinme indekslerinde istikrarı ve sosyal yönden arzulanabilecek bir düşük işsizlik seviyesini sağlayamamaktadır. Hiçbir ülkede de, bu konuya ilişkin olumlu bir örnek vermek mümkün değildir" demektedir (35).

4. UYGULAMADA KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

İkinci Bölümde "Sendikalar Açısından Gelirler Politikasının Uygulama Yöntemleri" açıklanırken de görüleceği gibi; uygulamada bürokratik güçlüklerden başlayarak, çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca, ulaşılan sonuçların; bütün sosyal grupları tatmin etmediği ve bazı sosyal grupların da düşmanlıklarının tahrik edildiği görülmektedir. Bu nedenle gelirler politikası bazı yazarlarca, kati olmayan bir "safсата" (fallacy) ya da bir "çıkılmaz" (dilemma) olarak ileri sürülmüştür.

Bu nedenle bazıları, gelirler politikasının aslında hiçbir çözüm getirmeyeceği görüşünden hareketle; bunun bir safсата (fallacy) olduğunu söylemektedir. Diğerleri ise karşıt çıkar gruplarının hepsini memnun etmenin ve enflasyonu dizginlemenin aynı zamanda mümkün olmayacağı görüşünden hareketle, gelirler politikasının bir "çıkılmaz" (dilemma) olduğunu belirtmektedir (36).

(34) Samuel A. MORLEY; Inflation and Unemployment, Second Edition, Illinois, 1979, s. 149.

(35) ZAIM; A.g.e., s. 7.

(36) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 450.

Gelirler politikası ile ilgili güçlükler, daha çok gelirler politikasının etkisiz ve şüpheli sonuçlarından kaynaklanmaktadır. Appleton, gelirler politikasını tartışanların "Çok önemsiz sonuçlar için, çok büyük güçlüklerin olduğunu ileri sürdüklerini" belirtmektedir (37).

Uygulamaya dönük olarak yapılan itirazlara rağmen, gelirler politikasının gerçekleştirmek istediği ekonomik ve sosyal amaçların, bu itirazlardan daha önemli olduğu görülür. "Gelirler Politikası ile İlgili Ülke Uygulamaları" kısmında görüleceği gibi, ülkelerin özel durumlarına göre, bu itirazların da önemini yitirebileceği söylenebilir.

5. İTİRAZLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .

Gelirler politikasına karşı, çeşitli itirazların yapıldığı bir gerçektir. Bu itirazların bir çoğunda da, gerçeklik payı olduğunda şüphe yoktur. Daha sonra ülke uygulamaları incelenirken görüleceği gibi; gelirler politikasının sonuçları itibariyle, enflasyonu tamamen önleyemediği doğrudur.

Bununla birlikte, gelirler politikası ile; sendikaların gücüne sınırlamalar getirildiği açıktır. Bunun sonucu olarak da, uzun dönemde işsizlik oranları düşürülebilir. Dolaylı bir şekilde de, istikrarlı bir para politikasının uygulanması sağlanabilir. Çünkü gelirler politikası ile, sendikaların pazar güçleri sınırlandırılarak nisbi ücret değişmelerine karşı dirençleri azaltılabilir (38).

(37) APPLETON; A.g.e., s. 132.

(38) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 66.

Daha önce uygulanan politikaların, sorunlar karşısındaki başarısızlıkları da; gelirler politikasını bugün için alternatifsiz kılmaktadır. Gelirler politikasına alternatif olarak ileri sürülen, iki politika vardır. Bu iki alternatif politika da, gelirler politikası uygulamasından vazgeçememektedir. Biri "Sosyalist Alternatif"tir ki, bunun için sosyal ve ekonomik yapının, sosyalist bir yönde değiştirilmesinin gerekli olduğu belirtilir. Ancak serbest piyasa ekonomisi tercihi yapıldığı sürece, bu alternatif geçersizdir. İkinci alternatif olan "Demokratik Alternatif" ise; sosyal yapıda demokratikleşme hareketinin yerine getirilmesi, kamu sektörünün genişlemesi, monopolcü kapitalizimin ekonomik ve politik hakimiyetinin etkili bir şekilde sınırlandırılması ve çalışan sınıfların ekonominin yönetimine katılmasının zorunlu olduğunu vurgulamaktadır (39). Görüleceği gibi de, "Demokratik Alternatif" olarak ileri sürülen görüş te, gelirler politikasının yönlendirilmesinden yanadır.

Yapılan çeşitli itirazlara rağmen de, gelirler politikasının gerçekleştirmek istediği ekonomik ve sosyal amaçların, bu itirazlardan daha önemli olduğu belirtilir. "Gelirler Politikası İle İlgili Ülke Uygulamaları" karşısında görüleceği gibi de, ülkelerin özel durumlarına göre, bu itirazların önemini yitireceği söylenebilir. Ayrıca da, gelirler politikasına karşı yapılan itirazların büyük bir bölümünün, uygulama sırasında sağlanacak esnekliklerle giderilmesi mümkün görülmektedir.

(39) BURDJALOV; A.g.e., s. 240-241.

K I S I M II

GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ ÜLKE UYGULAMALARI

I. KAPİTALİST ÜLKELERDE GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMALARI

Gelirler politikası ile ilgili ülke uygulamalarını, "Kapitalist Ülkelerde" ve "Merkezi Plânlı Ülkelerde" olmak üzere iki gruba ayırarak inceleyeceğiz.

Birinci grupta İngiltere, Kuzey Avrupa Ülkeleri -İsveç, Norveç, Danimarka- ve A.B.D. ele alınacak, ikinci grupta da Sovyetler Birliği ile ilgili bilgiler verilecektir.

1. İNGİLTERE'DE GELİRLER POLİTİKASI

A. İNGİLTERE'DE GELİRLER POLİTİKASI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ

İngiltere, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik politika yönünden başarılı gözükmezken, gelirler politikası yönünden uluslararası düzeyde dikkatleri üzerine çekebilen bir özellik kazanmıştır. Gelirler politikası uygulayan hiçbir ülke sayıca, kapsamca

ve bu politikaları geliştirme yönünden İngiltere'nin başarısına ulaşamamıştır.

İngiltere'de iktidarda bulunan bütün siyasi partilerin gönüllü (voluntary), kanuni (statutory) ve mecburi (compulsory) gelirler politikası türleri ile, 1948 yılından beri uygulamalarını sürdürdükleri görülmektedir (40). İngiltere'de -gelirler politikasına karşı olan bazı hükümetler de dahil olmak üzere- bütün hükümetler, genellikle ya pazar güçleri dışında bir çeşit kısıtlamaları amaçlamışlar, ya da daha ileri giderek, gelirler politikası uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir.

Aşağıdaki tabloda 1948-1976 yılları arasında uygulanan ve halen de uygulanmakta olan, İngiliz Gelirler Politikası'nın kuramsal yapısının özeti görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi, uygulanan politikalarda birçok farklılıklar olmasına rağmen, bazı ortak özellikler de bulunmaktadır. Bu ortak özellikler şunlardır (41):

a. Genellikle hükümetler her zaman, sendikalarla (TUC) açık bir şekilde anlaşmayı amaçlamışlardır. Ancak bunun iki gerçek istisnası olmuştur. Bunlar "Selwyn-Lloyd Ücret Duraklaması (Pay Pause)" ile, 1966 Temmuz'unda "Wilson'un Ücret Doldurması"dır. Bu iki olayda anlaşma sağlanmasının nedeni, gelir kısıtlamaları olmuştur. Çünkü gelir kısıtlamaları ile ilgili olarak banka karşılık oranları ve vergi değişiklikleri, hazırlanan tedbirler paketinin bir bölümünü oluştur-

(40) İngiltere'de gelirler politikası ile ilgili olarak yapılan önemli ilginç teşebbüs, ücret düzenlemeleri şeklinde 1348-1349 yılında ortaya çıkan "Büyük Veba Salgını"ndan sonra olmuştur. Nüfusun üçte biri oranında bir bölümünü yok eden bu salgın sonucu, reel ve parasal ücretlerde bir dalgalanma görülünce bu yola gidilmiştir. 1351 yılında III. Edvard döneminde uygulanan "İşçiler Kanunu" en yüksek ücretlerin belirlenmesi ile ilgili ilk kanun olmamakla birlikte, belirtilmesi gereken en önemli teşebbüstür. Bak. BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 78.

(41) A.g.e., s. 152-153.

Tablo: 1 1948-1976 Yılları Arasında İngiliz Gelirler Politikası'nın Kurumsal Yapısının Özeti

DÖNEM	İSİM	HÜKÜMET	POLİTİKA TÜRÜ	TUC'UN İŞBİRLİĞİ	MÜESSESELER
Şubat 1948 -Ekim 50	Cripps-TUC	İşçi Hükümeti	Gönüllü. Fakat maliyetler belirlenen oranların üstüne çıktığında, ücret artışlarına mücadele edilmektedir.	Evet	Yok
Temmuz 1961 -Mart 62	Selwyn-Lloyd's Ücret Duraklaması (Pay Pause)	Muhafazakar	Gönüllü. Fakat devlet sektöründe emredicidir.	Hayır	Yok
Nisan 1962 -Ekim 64	Aydınlatıcı Rehberlik (Guiding Light)	Muhafazakar	Gönüllü	Hayır. "Milli Gelirler Komisyonu (NIC) ile işbirliği yapmayı reddetti.	"Milli Gelirler Komisyonu" (NIC)
Aralık 1964 -Temmuz 66	Niyet Beyanı (Statement of Intent)	İşçi Hükümeti	Gönüllü	Evet	Fiyatlar ve Milli Gelirler Kurulu (NBPI)
Temmuz 66 -Aralık 66	Dondurma	İşçi Hükümeti	Kanuni	Kabul	(NBPI) Muhafaza edildi.
Ocak 1967 -Haziran 67	Şiddetli Kısıtlama	İşçi Hükümeti	Kanuni	Kabul	(NBPI) Muhafaza edildi.
Haziran 1967 -Nisan 68	Gevşeme	İşçi Hükümeti	Kanuni	Kabul	(NBPI) Muhafaza edildi.
Nisan 1968 -Haziran 70	Jenkins: Yenilenen Kısıtlamalar	İşçi Hükümeti	Kanuni	Kabul	(NBPI) Muhafaza edildi.
Kasım 1972 -Ocak 73	I.Devre Dondurma	Muhafazakar	Kanuni	Gönülsüz Rıza	
Şubat 1973 -Ekim 73	II.Devre	Muhafazakar	Kanuni	Gönülsüz Rıza	Ödeme Kurulu Fiyat Komisyonu
Kasım 1973 -Şubat 74	III.Devre	Muhafazakar	Kanuni	Gönülsüz Rıza	Ödeme Kurulu Fiyat Komisyonu
Mart 1974 -Temmuz 74	Sosyal Anlaşma	İşçi Hükümeti	Gönüllü	Evet	Yok
Ağustos 1975 -Temmuz 76	6	İşçi Hükümeti	Mecburi (Kanuni değil)	Evet	Yok
Ağustos 1976 -Temmuz 77	% 4.5	İşçi Hükümeti	Mecburi (Kanuni değil)	Evet	Yok

Kaynak: Samuel BRITTAN-Peter LILLEY; The Delusion of Incomes Policy, Maurice Temple Smith Ltd., London, 1977, s. 154, Tablo: 6

duğu için gizlilik taşımaktadır. Her iki durumda da (TUC) belirlenen politikayı desteklememekle birlikte, bu politikanın uygulanmasını isteyen kamuoyu ile çatışmamak için, istemeyerek işbirliğini arzular gözükmiştir.

b.İkinci ortak özellik, (TUC)'la işbirliğini sağlamak için, hükümetin başarılı ya da başarısız yaptığı çabalar olmaktadır. (TUC)'ın ücretlerin kısıtlaması konusunda destek sağlaması karşılığında, fiyatların da her alanda hemen hemen sabit tutulması taahhüt edilmiştir. Ancak fiyatlar yükselmekte devam etmiştir. Bunun üzerine 1948 yılında karşılıklı olarak, yeni taleplerde bulunulmuştur (42).

c. İkinci Dünya Savaşından beri İngiltere'de uygulanan gelirler politikasının hepsinde ortak olan üçüncü özellik ise; gelirler politikası tedbirleri aracılığıyla, Sterlin'in değer kaybının önlenmesinin amaçlanmasıdır. Bu konudaki tek istisna, "Heath'ın Gelirler Politikası"dır. Bu dönemde gelirler politikası uygulanmasının nedeninin, Sterlin'in değer kaybindan çok, dahili panik olduğu söylenebilir.

ç. Harp sonrası gelirler politikasının sonuocu ortak özelliği, bu politikaların başlangıçta ilgi ile karşılanıp, daha sonra halkın

(42) Şubat 1948 yılında Genel Meclisinin, aşağıdaki taleplerde bulunduğu görülmektedir. a-Sübyansiyonlar devam edecek, b-Fiyat kontrolleri şiddetli bir şekilde uygulanacak, kâr ve temettüleri Kısıtlanacak, c-Standartın altında olan ücretler kısıtlanmayacak, d-Verimlilik artışlarına dayanan ücret artışlarına izin verilecek, e-Ücret farklılıkları muhafaza edilecek, f-Toplu pazarlık sistemine zarar verilmeyecek. Mr.Heath ve Mr.Wilson'la yapılan görüşmelerde de (TUC)'un taleplerinin şu kapsamda genişletildiği görülmüştür. Kapsamlı bir ekonomik yönetim, vergi politikası, refahın yeniden dağılımı, devlet yardımları, sendikaların kanuni imtiyazlarının genişletilmesi, toprak ve plânlama politikaları ile bazı endüstrilerin millileştirilmesidir. Bak. A.g.e., s.153.

hoşuna gitmeyişiştir. En azından toplumun önemli bir kesimi, İngiltere'de gelirler politikasının yürümeyeceği sonucuna varmıştır. Fiyatların, ücretleri aştığı ve işgücü talebinin kuvvetli olduğu durumlarda yüksek ücret talepleri ile karşılaşmış ve işçilerle, sendikacılar arasında sert çatışmalara yol açılmıştır. 1948-1950 döneminde("Gripss Kısıtlamaları" önce (TUC) kongresinde tasdik edilmekle birlikte, daha sonra 1950'deki kongrede reddedilmiştir.

İngiltere'de harpten beri birbirini izleyen gelirler politikası teşebbüslerinde, oldukça açık ve aşıkâr bir trend vardır. Bu trendlere göre; izlenen gelirler politikasının herbiri ücret, fiyat ya da her ikisinde birden daha fazla karmaşıklığa neden olmuştur. Sonunda da daha mükemmel bir yönetim mekanizması ve kontrol getirmiştir.

Şimdi, uygulanan politikanın bütününi görmek için İngiliz Gelirler Politikası'nın, dönemler itibariyle incelenmesine geçebiliriz.

B. DÖNEMLER İTİBARIYLA İNGİLTERE'DE GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASI

Hükümet, İkinci Dünya Savaşı sırasında sendikalara, "Makul ücret taleplerinde bulunma" çağrısı yapmıştır. Bu çağrının sendikalarca benimsenmesi ile; İngiltere'de gelirler politikası uygulamasının ilk adımları atılmıştır (43). Dönemler, ya da daha açık bir tanımla "Hükümetler" itibariyle, gelişmeler şöyle özetlenebilir:

a. 1948-1951 İşçi Partisi Hükümeti Dönemi

1947 yılında geniş ölçüde sert kış ve yakıt sıkıntısından doğan ekonomik krizde (TUC), kendisini oluşturan sendikalardan, ücret taleplerini makul ölçüde tutmalarını talep etmiştir. Fakat (TUC) un bu talebine, sendikalar ilgi göstermemişlerdir.

(43) Bu konuda bak. APPLETON; A.g.e., s. 137-142. (I) Nolu Tablo ile buradaki açıklamalar arasında görülecek bazı farklılıklar kaynak farklılığından doğmaktadır.

Bunun üzerine Şubat 1948 tarihinde Hükümet, yeni bir teşebbüs-
te bulunmuş fakat sendikalar kendilerine danışılmadığı gerekçesi-
le hükümete karşı olmuştur. Bunun üzerine Sir Stalford Crips, sen-
dikaları bir konferansa davet etmiştir. Sonunda da aşağıda belirtti-
len koşulların yerine getirileceği tahahhüdü ile; sendikaları, ücret
taleplerinde makul ölçüde davranmaya ikna etmiştir. Hükümet,
sendikalara; toplu pazarlık sisteminin devam edeceği, hiçbir işçi-
nin geçim seviyesinin altında ücret ~~almayacağı~~, maharet farklılık-
larının güvence altına alınacağı ve işgücü kıtlığı çekilen alanlarda,
daha yüksek ücret artışlarının kabul edileceği taahhüdünde bulunmuş-
tur.

Bir yıllık sonuçların iyi olmasına karşılık, 1948 yılında ya-
pılan devalüasyon sonucu fiyatların tekrar yükselmeğe başlaması, ü-
yelerin sendikalara karşı küskünlüklerini artırmıştır. Ücretlerin
makul ölçüde tutulması politikasının, ücretlilerin hayat standardı-
nı düşürdüğü görülmüştür. Bunun sonucu olarak da, 1950 yılındaki
(TUC) Kongresi'nde, ücret konusunda hükümetle işbirliği yapma poli-
tikası terkedilmiştir.

b. 1951-1964 Muhafazakar Parti Hükümeti Dönemi

Muhafazakar Parti Hükümetinin bu döneminde, önce 1956 yılın-
da Maliye Bakanı Mr.Macmillan'ın,1957 yılında Lord Cohen Başkanlı-
ğındaki Meclisin 1958 yılında da Maliye Bakanı Mr.Thorncraft'ın
fiyat artışlarının kısıtlanarak,böylece işçilerin ikna olacağı konusun-
daki çalışmalarının başarısız kaldığı görülmüştür. Uygulanan gönül-
lü politika,bu nedenle etkin olamamıştır.

Bu dönemde gelirler politikası yönünden önemli gelişme olarak,
1961-1962 yılları arasında Mr.Selwyn Lloyd'un başlattığı "Ücret Du-
raklamaları" (Pay Pause) gösterilir. Lloyd, bütün kamu sektöründe
ücret ödemelerinin %2.5 oranında sınırlandırılması halinde, bu oranın

özel sektör tarafından da emsal alınacağı inancını taşıyordu. Bazı başarılı sonuçların elde edilmesi üzerine, gelir artışlarında genel hedef olarak %2.5 alınmış, fakat bütün taleplerin aynı şekilde değerlendirilemeyeceğine de karar verilmiştir. Politikayı başarılı kılmak amacıyla, tarafların anlaşmaları halinde; ücret taleplerini incelemek, tarafların anlaşamamaları halinde de; ücret anlaşmalarını gözden geçirmek ve kamu görevlilerinin ücretlerini değerlemek için, "Milli Gelirler Komisyonu" (National Incomes Commission) kurulmuştur. Ancak sendikaların "Milli Gelirler Komisyonu"nu ciddiye almamaları ve Muhafazakar Hükümetin de komisyonunun başarılı olacağına inanmaması nedeni ile, komisyon çalışmalarını sürdürememiştir.

c. 1964-1970 İşçi Partisi Hükümeti Dönemi

Bu dönemle ilgili gelişmeler, şöyle özetlenebilir; 1964 yılında Mr.George Brown, işçi ve işveren kesimlerinin en üst düzeydeki liderlerini, hükümetle işbirliği yapmak için bir "Niyet Deklerasyonu" (Declaration of Intent) imzalamaya ikna etmiştir. Taraflarda verimliliği artırmak, istikrarlı bir fiyat seviyesini muhafaza edebilmek için anlaşmışlardır. Ancak uygulanan gelirler politikasının gönüllü olması nedeniyle, anlaşma devam etmemiş ve hükümet de, daha sert bir gelirler politikası uygulamayı kararlaştırmıştır.

Şubat 1965 de "Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu" (National Board for Prices and Incomes) kurulmuştur. Eski sendika liderleri de dahil olmak üzere, kurul üyeleri hükümetten bağımsızdır. Hükümet, aşırı derecede olduğuna inandığı bir fiyat artışı ve ücret talebi durumunda, kurula başvurabilecek, kurul da bu talepleri inceleyerek sonuca bağlayacaktır. Başlangıçta halkın, kurulun kararlarını gönüllü olarak kabul edeceği ümit edilmiştir. Bu gerçekleşmeyince, kurul kararları ile ilgili olarak, daha zorunlu bir elemanın getirilmesine karar verilmiştir.

Nisan 1965'de Mr.Brown'ın isteği doğrultusunda, ücret artışları için %3-%3.5 oranında bir norm geliştirilmiştir. Ancak, verimlilikte doğrudan artışlar olduğunda, insangücü dağılımında değişiklik ihtiyacı belirdiğinde, mevcut ücretler yaşama düzeyinin altına düştüğünde, ücretlerin benzer işlerdekilere çok altında bulunduğu zamanlarda, bu normun üzerinde ücret artışı taleplerine izin verilecektir. Daha yüksek fiyat taleplerine de; gerçek ücret artışlarının fiyatları karşılamadığı, işgücü dışındaki maliyetlerde kaçınılmaz artışlar olduğu, teşebbüslerin yeterli sermaye artırma gücüne sahip bulunmadığı zamanlarda karşı çıkılmayacaktır.

Kasım 1965'de Hükümet, ücretler ve fiyatlar yönünden sürpriz artışlarla karşılaşmamak için, "Erken Uyarı Sistemi"ni (Early Warning System) gerekli görmüştür. Buna göre, eğer düşünülen fiyat ve ücret artışları, geçinme indeksini ciddi şekilde etkileyecekse, önceden hükümete haber verilecektir. Aynı şekilde (TUC)'da üye sendikalarından ücret taleplerini bildirmelerini isteyerek, kendi "Erken Uyarı Sistemi"ni organize etmiştir. Bu sistem gevşek gönüllü bir sistem olduğu için de, bir etki göstermemiştir. Sonunda da enflasyonist baskıların ve ödemeler dengesinin kötüleşmesi nedeniyle, İşçi Partisi Hükümeti, politikasını sertleştirmeye karar vermiştir.

Temmuz 1966'da "Fiyatlar ve Gelirlerin Duraklaması" (Prices and Incomes Standstill) dönemine geçilmiştir. İstisnai nedenler olmadıkça, 6 ay süreyle fiyat yükselişleri ve ücret artışları olmayacaktır (44). Bu uygulama ile, önce fiyatlar ve gelirlerde bir durakla-

(44) Fiyat artışlarına izin verebilmek için istisnalar şunlar oluyordu: İthalat fiyatlarında artışlar, vergilerde artışlar ve mevsimlik nedenlerle maliyetlerde artışlar görülmesi. Ücret artışları için kabullenilen istisnalar da; üretimde gerçek artışlar olması, terfiler ve katsayı nedeniyle sağlanacak artışlar.

ma dönemi gerçekleştirilecek, daha sonraki 6 ay içinde şiddetli bir kısıtlama dönemine geçilecektir.

Ağustos ayında da ilk bilgileri toplamak ve kurallara uymayanları cezalandırmak amacıyla, resmi ve kanuni gücü olan "Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu" (National Board for Prices and Incomes) kurulmuştur.

Kasım 1966'da "Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu" aracılığıyla, şiddetli kısıtlamalar döneminin başlatıldığı görülmektedir. Hükümet, şiddetli bir politika uygulamasından yana olduğu için, ücret artışlarında kabullenilen önceki ölçülerde bazı daraltmalara başvurulmuştur. Sadece önemli ölçüde bir haksızlık söz konusu olduğunda, ücret artışlarına gidilecektir. Sonunda bu uygulamaların, daha liberal bir hale getirilmesine karar verilmiştir.

Haziran 1967'den sonra, liberal görüşler ağırlık kazanırken, sendikalar ücret talepleri üzerindeki politikanın etkileri ile, daha az ilgileniyorlarmış gibi görünmüşlerdir. Bu davranışlar, grevleri çözmek için -gemi işçileri grevinde olduğu gibi- hükümetin, kendi koyduğu kuralları görmemezlikten gelmesi sonucuna yol açmıştır.

Şubat 1968'e gelindiğinde, İşçi Partisi Hükümeti'nin Gelirler Politikası'nın, hızla çöktüğü görülmüştür. Daha önceki normlar yerine, genel bir tavan konulmuş ve verimlilik teşvik edilerek geliştirilmiştir. (NBPI) raporlarını yayınlamaya devam etmekle birlikte, bu raporların ekonomiyi rahatsız ettiği ve ücret artışlarının hızının kesilmesinde de, etkinliğinin azaldığı ortaya çıkmıştır.

1964-1970 İşçi Partisi Hükümeti Dönemi, İngiltere'de Gelirler Politikası konusunda çok söz, fakat çok az faaliyetin olduğu bir dönem olmuştur. Çünkü 1966-67 yıllarında ücret talepleri üzerindeki baskı, daha sonraki yıllarda çok sert bir şekilde kırılınca,

enflasyon hızı da, o oranda şiddetlenmiştir. Bunun sonucu olarak da, Mr.Wilson'un İşçi Partisi Hükümeti istifa etmek zorunda kalmıştır.

ç. 1970-1974 Muhafazakar Parti Hükümeti Dönemi

Mr.Heath'in Muhafazakar Hükümeti'nin, ekonomide devlet müdahalesinin derecesini azaltmayı amaçladığı görülmüştür. Bu nedenle de, sendikalarca uygulanan gönüllü kısıtlamalar dışındaki gelirler politikasının her çeşidi reddedilmiştir.

Ancak 1971'de hükümetin görüşünün bir ölçüde değiştiği görülmüyor ve sendikaların kamu sektöründeki önemli orandaki ücret artış talepleri şiddetle reddedilerek, bu yolla gelirler etkilenmek istenmiştir. Posta İşçileri Grevi'nde olduğu gibi de, enflasyona neden olabilecek bir anlaşma yapmak yerine, grevin tercih edildiği görülmüştür. Ancak bu davranışlar, beklenildiği şekilde özel kesimde o derece etkin olamamıştır.

Kasım 1972'deki Birinci Devre'de Muhafazakar Hükümet'in fikrini değiştirdiği ve gelirler politikasının destekleyicisi olduğu görülmektedir. "Enflasyonu Kontrol Programı" (A Programme for Controlling Inflation) adı altında bir programın uygulanmasına geçilerek, ücretler ve fiyatların 90 gün süreyle dondurulması kararlaştırılmıştır. Muhtemelen de bu dondurmanın, 60 gün daha uzatılabileceği bildirilmiştir. Politikanın katı bir şekilde uygulanması sonucu, ücret artışları çok önemsiz olmuştur. Sadece mevsimlik nedenlerle taze yiyecek ve meyva fiyatlarında önemli değişiklikler görülmüştür. Fiyatlardaki artışlara gem vurulması yönünden, uygulanan politikanın başarılı olduğu ortaya çıkmıştır. Uygulanan çok katı tedbirler, ancak kısa dönem için şanslı görülmüş ve daha esnek hale getirilmesi gerekmiştir.

Ocak 1973'deki "İkinci Devre"de Muhafazakar Hükümet'in iki yeni kurulla, "Ödemeler Kurulu" (Pay Board) ve "Fiyatlar Komisyonu"

(Prices Commission) ile, "Enflasyona Karşı Politika" (Counter Inflation) uygulamasıyla; gelirler politikasını düzenlemek istediği görülmektedir. Bu dönemde ücret artışları, talepte bulunan işçilerin kişi başına ortalama ücretlerinin %4'ü-1 Sterlin'le sınırlandırılmıştır. Bu miktar en fazla 250 Sterlin olabilecektir. Bununla birlikte bazı ücret dışı yararlar da tanınmıştır. Aynı şekilde fiyat artışları da, maliyetlerde ortaya çıkacak kaçınılmaz derecedeki artışlarla sınırlandırılmış ve sadece %50 oranında işçi ücretlerindeki artışlara izin verilmiştir. Dünya gıda fiyatlarındaki artışlara, gıda sübyansiyonlarının kaldırılmasına, ham maddelerin kıtlığına, enflasyonist para politikasına rağmen, yıllık fiyat artışlarının %8-10 oranında yükseldiği görülmüştür. Ancak bu olumlu gelişmelere ve toplam kazançların, fiyatlarından daha hızlı artmasına rağmen, sendikalar, fiyatlar ve gelirler arasında varsayılan ilişkiler üzerinde şüpheli bir davranışın içine girmekte acele etmişlerdir.

Ekim 1973'e gelindiğinde "Üçüncü Devre" ile daha esnek bir gelirler politikası uygulamasına geçilmiştir. Verimlilik anlaşmaları ve tanınan özel haklar dışında, bir yıllık bir dönem içinde işçilere kişi başına haftalık 2.5 Sterlin veya %7 artış oranında bir ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Yeni bir kavram olarak "Başlangıç Anlaşmaları" getirilmiş ve yıllık %7'lik bir fiyat artışında, haftalık gelirlerin 40 pence artırılmasına karar verilmiştir. Madenciler grevi, uygulanan politikaya karşı çıkmıştır. Ancak Muhafazakar Hükümet, politikasını savunmuş ve konuyu bir genel seçimle kamuoyuna getirmiştir. Sonunda da seçimi kaybetmiştir.

d. 1974-1979 İşçi Partisi Hükümeti Dönemi

İşçi Partisi Hükümeti'nin, iktidara geldiğinde artan bir enflasyon oranı ile karşılaştığı görülmektedir. Bu dönemde hükümet

(TUC)'la yakın bir işbirliği içine girerek, "Sosyal Anlaşma" (Social Contract) imzalamış ve sendikalar da, 1971'deki "Sanayi İlişkileri Kanunu"nun ortadan kaldırılmasına karşılık, ücret taleplerini yumaşatmağa söz vermişlerdir. "Sosyal Anlaşma"nın üç devrede uygulandığı görülmektedir.

Ağustos 1975 - Temmuz 1976 Dönemindeki Birinci Devrede Hükümet, (TUC)'ın haftalık en yüksek 6 Sterlin'lik ücret artışını, yılda 8500 Sterlin'den fazla kazananlara ~~hiç~~ zam yapılmayacağı koşulu ile kabul etmiştir. Uygulanan politikanın gönüllü olması nedeniyle, sendikalar bazı açıklardan yararlanmışlardır.

Ağustos 1976 - Temmuz 1977 Dönemindeki İkinci Devrede, yeni kurallar getirilmiştir. Haftalık 50 Sterlin'e kadar olan gelirler için 2.50 Sterlin, haftalık 50 ile 80 Sterlin arasındaki gelirler için %5 ve 80 Sterlin'in üzerindeki gelirler için ise, %4'lük ücret artışları kabullenilmiştir. Bu kuralların uygulanmasını sağlayabilmek için de hükümet, ücret gelirlerinde vergi indirimleri yoluna başvururken, sendikaların da kendi kendilerini disiplin altına aldıkları görülmüştür.

Ağustos 1977 - Temmuz 1978 Dönemindeki Üçüncü Devrede ise; sendikalar gelirler politikasına karşı olarak, toplu pazarlık sistemini talep ettiler. İki ücret anlaşması arasında, 12 aylık bir dönemin geçmesini zorunlu gördüler. Buna karşılık hükümet, kendi kendini finanse eden verimlilik anlaşmaları olmadıkça, gelirlerde en yüksek %10'luk bir artışı öngörmüştür. Bu kural kamu sektöründe - itfayecilerin grevine rağmen- katı bir şekilde uygulanmıştır. Aynı şekilde hükümetin özel sektöre sağladığı yatırım teşviklerini geri alabileceği ve hükümet ihaleleri konusunda tehditlerde bulunması gibi yollarla, belirlenen politikalar özel sektörde de etkili olmuştur. Bu dönemde ücret artışlarının ortalama %15 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

C. İNGİLİZ GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRİLMESİ

Appleton, İngiliz Gelirler Politikası'nın 1948-1978 dönemindeki sonuçlarını çeşitli çalışmalardan yararlanarak, "Ekonometrik Sonuçlar" ve "Kuramsal Sonuçlar" olarak iki grupta değerlendirmektedir (45).

a. Ekonometrik Sonuçlar

i. İngiltere'de 1948 yılından beri uygulanan gelirler politikasının sonuçları ile ilgili olarak, üzerinde tek fikir birliği sağlanan sonuç; 1948-1949 dönemi ile ilgilidir. Bu dönemde, uygulanan gelirler politikasıyla, bir yıl süre ile ücretlerdeki artışlar daha önceki seviyelerinin altında tutulmuş, fakat fiyatlar üzerinde hiçbir etki sağlanamamıştır.

ii. 1966-1968 dönemi ile ilgili sonuçlar ise; "Fiyatlar ve Gelirler Komisyonu" raporuna göre; eğer gelirler politikası uygulanmamış olsaydı, gelirlerin %1 daha fazla artacağı şeklindedir. Ancak bu sonuca, itiraz edilmiştir.

iii. Cleg, duraklama dönemi hariç tutulursa, ortalama ücret artışlarının, belirlenen normların oldukça üstünde gerçekleştiğini ileri sürmüştür.

iv. "The Brooking Institute"nin bir çalışmasında, 1967 yılına kadar bütün harp sonrası döneminin, İngiliz Ekonomisi incelenmiştir. Bu çalışmanın sonucu uygulanan politikaların, ücret artışlarını %1-2 oranında artırmayı düşünmesine karşılık, fiyatlar üze-

(45) Bu konuda bak. A.g.e., s. 143-145.

rinde hiçbir etkinin sağlanamadığını ortaya koymuştur. Bunlarla birlikte, verilerin geçerliliği konusundaki şüpheler yanında, ücretin belirlenmesinin gerisindeki sorunların karmaşıklığını ortaya çıkarabilecek tatmin edici hiçbir ekonometrik modelin de, geliştirilmediği ortaya çıkarılmış bulunmaktadır.

v. "National Institute"nin Araştırması'nda da, temel ücret oranlarındaki artışların dahi, gelirler politikası ile belirlenen artışların üzerinde olduğu gösterilmiştir. Buna neden olarak da, İngiltere'de Gelirler Politikası Uygulamasında, kararlı bir sertliğin olmadığı ileri sürülmektedir.

vi. Lipsey ve Parkin'in Araştırması'nın sonucuna göre de; "İşsizliğin %1.8'in altında olduğu zamanlarda, gelirler politikasının, enflasyonu önlemede oldukça etkili olabileceği" anlaşılmaktadır. Dolayısıyla gelirler politikasının başarısı için, işgücü talep seviyesinin önemli bir etken olduğu ortaya çıkmaktadır.

b. Kuramsal Sonuçlar

Gelirler politikasının kuramsal sonuçları olarak, aşağıdaki sonuçlar belirtilmektedir.

i. Toplu sözleşme süreci, toplumun gözönünde yürütülmektedir. Bu süreç içinde verimlilik anlaşmaları, merkezi ve işyeri düzeyindeki anlaşmalar ve fiyat-ücret hadlerinin enflasyonist etkileri gibi sorunlar tartışma konusu yapılmaktadır.

ii. Ücretin belirlenmesinde, çeşitli işyerlerindeki ücretler arasında karşılaştırma yapılarak bunun etkileri araştırıldığında, farklı görüşler ortaya çıkmaktadır.

iii. Gelirler politikasının sosyal etkinliğine, özellikle de düşük gelirli işçilerin yararları yönünden itirazlar ileri sürülmektedir.

iv. Uzun dönemde kuvvetli bir gelirler politikası, "Kaynaklarından kullanımındaki israfları teşhis ederek ve bunun değiştirilmesi gerektiğini vurgulayarak" etkinliği sağlayabilir.

v. Günümüzde toplum yönünden, önem kazanan bazı toplu sözleşmeler için; kamu çıkarının belirlenip ortaya konulması ve kamu çıkarının korunması konusunda, daha yaygın bir görüşün belirdiği görülmektedir.

c. Sonuçların Değerlendirilmesi

Görüldüğü gibi gelirler politikasının ölçülebilen sonuçlarının, çok cesaretlendirici olmadığı açıktır. Birçok sonuç da gelirler politikasını, bir ölçüde olumsuz yönden desteklemektedir. Bununla birlikte gelirler politikası aracılığı ile; talebin kontrol altına alınması mümkün olabilmektedir. Bu yönüyle bazı avantajlara sahip olduğu, bu konudaki tecrübelerle ortaya çıkmaktadır. Appleton'a göre; gelirler politikasına karşı olanlar -S.Brittan ve P.Lilley gibi- daha saldırgandırlar ve de muhtemeldir ki, "Yüksek ücretlerin, yüksek fiyatlara yol açtığı" şeklindeki temel görüşe saldırmaktadırlar. Ancak bu saldırılara rağmen de, daha kalıcı bir gelirler politikasının, İngiliz Ekonomisinin bir özelliği olarak devam edeceği söylenebilir (46).

Aşağıdaki tabloda 1948-1976 yılları arasında, İngiliz Gelirler Politikası ile ilgili belirlenen sonuçlar görülmektedir.

(46) Daha önce belirtilen yorum ve sonuçlarla, tabloda yer alan yorum ve sonuçlar arasındaki farklılıklar, kaynak farklılığından ileri gelmektedir. Bizim görüşümüz; Appleton'dan derlediğimiz bilgilerin gelirler politikasını olumlu yönden değerlemesine karşılık, yukarıdaki tablonun düzenleyicileri olan Samuel Brittan ve Peter Lilley'in konuya daha farklı yönden yaklaştıklarıdır. Adı geçen yazarların kitabının adının da "Gelirler Politikasında Düşkürlük" (The Delusion of Incomes Policy) olması konuya açıklık getirmektedir. Bu konuda bak.BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 155, Tablo 6. Appleton; A.g.e., s. 145.

Tablo: 2 1948-1976 Yılları Arasında İngiliz Gelirler Politikasının, Sonuçlarla İlgili Özeti

DÖNEM	ÜCRET NORMU	Fiili ÜCRET ARTIŞ LARI	Fiili FİYAT ARTIŞ LARI	BU UYGULAMAYA İLİŞKİN KOŞULLAR VE İM-TİYAZLAR	NASIL SONUÇLANDI?
Şubat 1948 - Ekim 50	Yok	% 2.4	% 3.1	1. Kontrole tabi malların fiyatların da dondurma. 2. Temettülerde dondurma. 3. (FBI) tarafından gönüllü fiyat ve kar kısıtlamaları.	(TUC) Kongresi, ücret kısıtlamalarını terketmeye karar verdi.
Temmuz 1961 - Mart 62	Yeni anlaşmalarda ücret artışı yok.	% 4.3	% 4.6	Yok	Elektrikçiler Kurumu tarafından 1961'de bozuldu.
Nisan 1962 - Ekim 64	1963 yılının da yıllık %2-%2.5'ten %3.5'e ayarlandı	% 4.3	% 2.7	"1. Neddy'in Yol Gösterici Planlama Aracı".	Gözden kayboldu.
Aralık 1964 - Temmuz 66	Yıllık %3.5	% 7.4	% 4.2	1. Milli Plan. 2. %4 Büyüme Amacı.	1966'daki "Deniz Adamları Grevi" ile yok oldu.
Temmuz 1966 - Aralık 66	Önceki anlaşmalara dönüş ve zamsız ödeme.	% 0.1	% 3.5		
Ocak 1967 - Haziran 67	Şiddetli kısıtlama	% 8.6	% 4.9		
Haziran 1967 - Nisan 68	Yok.	% 1.1	% 7.3	1. "Endüstriyel İlişkiler Kanunu" hükümleri etkili uygulanması. 2. %5 Büyüme hedefi. 3. Devlet İktisadi Kuruluşları'na sübvansiyonlar.	
Kasım 1973 - Şubat 74	%7.4 Kısmi İndeksleme.	%12.8	%18.9		Kömür İşçileri Anlaşmazlığı ve Şubat Seçimleri Yenilgisi.
Mart 1974 - Temmuz 75	Ücretler, Geçinme İndeksleri ile aynı oranda artacak.	%32.0	%24.4	"Endüstriler İlişkiler Kanunu"nın tekrarı. Yiyecek sübvansiyonu, Hediye Vergisi.	Sterlin Krizi, zorunlu politikayı tahrik ediyor.
Ağustos 1975 - Temmuz 76	Herkese Haftalık 6 Sterlin zana	%17.5	%12.9	1. "Eşitleyici Planlama vadinin yenilenmesi.	
Ağustos 1976 - Haziran 77	Herkese haftada 2.50 -4 Sterlin zana			1. Vergi indirimleri. 2. Uçak ve Gemi Yapım Endüstrilerinin Millileştirilmesi.	

Kaynak: BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 155, Tablo: 6

2. KUZEY AVRUPA ÜLKELERİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI

Bu kısımda gerek toplu sözleşme uygulamasında, gerekse gelirler politikası uygulamasında, kendilerine özgü özellikler taşıyan Kuzey Avrupa Ülkeleri'nden İsveç, Norveç ve Danimarka'da gelirler politikası uygulamaları belirtilecektir.

Daha sonra görüleceği gibi 1960'lı yıllarda, İsveç hariç bütün Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde gelirler politikası uygulamasında farklı teşebbüsler sürdürülmüştür. Bununla birlikte yapılan bütün tartışmalar ve belirlenen bütün kurallar, partilerce önerilen kamu gelirler politikasına karşı olarak alternatif politikaları esas almıştır. İsveç'te toplu pazarlık sisteminde reform olayı güncellik kazanırken, gelirler politikası ile, toplu pazarlık sistemi arasındaki açık ilişkinin de tartışıldığı görülmüştür.

Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde, toplu pazarlık sisteminde meydana gelen gelişmeler, gelirler politikasına bir alternatif olup olmaması yönünden önem kazanmaktadır.

A. İSVEÇ'TE GELİRLER POLİTİKASI

İsveç, gelirlerin kontrol edilmesine hayranlık duyanlar tarafından, başarılı gelirler politikasına örnek gösterilen bir ülke olarak bilinmektedir. Oysa İsveç'te savaş yılları dışında, bilinen türde bir gelirler politikası uygulanmamıştır.

Gerçekten de İsveç'te, ücretin belirlenmesi sürecine, devletin müdahale etmesini engellemek için, toplu pazarlık sürecinin geliştirilmesine önem verilmiştir (47). Bu özelliği ile de, İsveç'te ge-

(47) BRITTAN-LILLEY A.g.e., s. 124-125.

rekli olan, iyi çalışma ilişkilerinin sağlanması olmuştur (48). Bu nedenle İsveç'te devamlı tartışılan konu, toplu pazarlık sisteminde reform konusudur. Gelirler politikası ile toplu pazarlık sistemi arasındaki açık ilişkiden hareketle, toplu pazarlık sisteminde meydana gelebilecek değişmelerin, gelirler politikasına bir alternatif olup olamayacağının tartışılması, İsveç Endüstriyel İlişkiler Sistemi'nin bir özelliği olmuştur.

İsveç'te ücret pazarlıklarında hertürlü devlet müdahalesi reddedilmektedir. Bunun sonucu olarak da, 1940'ların sonlarından beri, İsveç'te endüstriyel ilişkilerle ilgili istikrar anlaşmaları yapılmamıştır. 1950'lerin başında Maliye Bakanı tarafından, gelirler politikasının bir çeşidi olan "Politik İkna" yoluyla ücret artışları etkilenmek istenmiştir. Ücretlerin kısıtlanmasını öngören bu çaba, sonuç olarak karşılanarak, İsveç İşçi Sendikaları (L.O.) tarafından reddedilmiştir. Bundan sonra da, "Politik İkna" şeklindeki gelirler politikası uygulamasına tamamen son verilmiştir.

Denilebilir ki dünyada gelirler politikasının ve devlet müdahalesinin her çeşidine karşı gelebilme, İsveç'te gerçekleştirilmiştir. Ücret politikasını, devlet müdahalesi olmaksızın belirleme, İsveç'te bir gelenek haline gelmiş (49), dünyada da "İsveç Yaklaşımı" olarak bilinen sistemi ile İsveç, ücret pazarlıklarını merkezi ve senkronize olmuş bir süreç içinde uygulanmasıyla tanınır olmuştur.

İsveç'te toplu sözleşmeler, normal koşullarda iki yıllık aralarla İşverenler Federasyonu (S.A.F.) ile, Beden İşçileri Sendikala-

(48) Bu konuda bak. F.W.PAISH-Jossleyn HENNESSY; Policy for Incomes, The Institute of Economic Affairs, London, 1968, s. 61-64.

(49) ELVANDER ; A.g.m., s. 425-426.

rı Federasyonu (L.O.) arasında yapılmakta ve bütün endüstrilerin ve üyelerin kapsandığı görülmektedir. Daha sonra her endüstri ve firmanın milli anlaşmada belirlenen koşullarda, daha ayrıntılı anlaşmalar yapabilmesi mümkün olabilmektedir.

Bu sistemin 1956 yılından sonra geniş bir uygulaması olmuş ve aynı zamanda, (L.O.) çeşitli milli sendikalara tavsiyelerde bulunma yetkisine, (S.A.F.) da üyeleri adına karar alma yetkisine sahip olmuşlardır. Aynı özellik diğer Kuzey Avrupa Ülkeleri için de geçerli olmaktadır.

(S.A.F.), merkezileştirmeyi ve senkronizasyonu başlangıçta çeşitli sendikalar arasındaki ücret yarışını önlemek için savunmuştur. (L.O.) da bu yaklaşımı, (S.A.F.)'la aralarındaki dayanışmayı geliştirmek için kabul etmiştir. Amaç düşük ücretli işçilerin ücretlerini, ortalama ücretlere yaklaştırmaktır. Sendikalar bunun gerçekleştirilmesi için, ücret farklılıklarını yaratan ekonomik güçlüklerle mücadelede, işverenlerin de desteğinin gerekli olduğunu anlamışlardır. Bu süreç içinde devlet de direkt olarak milli ücret pazarlıklarına karışmamakla birlikte, yasal düzenlemeler yoluyla müdahalelerde bulunabilmektedir.

İsveç'te işçi ve işveren kesimlerinin, endüstriyel ilişkiler sistemini bozmayacak bir çabanın içinde oldukları görülmektedir. Genellikle iki taraf da, grev ve lokavt gibi haklarını birbirlerine karşı saklı tutmuşlardır. Zaman zaman da -(S.A.F.) 1955 ve 1966 yıllarında milli çapta bir lokavt hazırlığına girmişti- bu hakları kullanma konusunda harekete geçmişlerdir. Kıdemli subaylar grev tehdidinde bulunduklarında, hükümet işveren gibi hareket etmiş ve silahlı kuvvetlere karşı, lokavt yapma tehdidinde bulunmuştur.

Genel olarak belirtmek gerektiğinde; İsveç'te işgücü piyasasında ücret pazarlıklarının merkezileştirilmesi ve senkronize edilmesi

sı, İsveç Sistemi'nin en önemli özelliğidir.

İsveç'te, zaman zaman görülen uyuşmazlıkların asıl kaynağını da; (L.O.)'nın "Sosyal Demokratik Ücret Uyumu Politikası"nı takip ederek, özellikle kamu sektöründeki fikir işçilerinin ücret farklılıklarını azaltma yönündeki gösterdiği çabalar oluşturmıştır. İlk uyuşmazlık da 1966 yılında, devlet memurları ilk defa olarak toplu pazarlık ve grev haklarını elde ettikleri zaman ortaya çıkmıştır. 1966 yılında İsveç'te toplu pazarlık sisteminde meydana çıkan bu kriz, eşitlik, ücret politikası ve pazarlık sistemi konularında geniş tartışmalara yol açmıştır. Bunun sonucu olarak da, 1967 yılında (L.O.)'nın talepleri, (S.A.F.) tarafından kabul edilmiş ve (S.A.F.) bütün sendika grupları için kademeli bir pazarlık sürecini kapsayan ayrıntılı bir plân teklif etmiştir. Bu plânla, taraflar uzmanlarına "Ekonominin gücünün yettiği kadarını halletmek üzere" görev vermiştir. Böylece uzmanlara, yatırımların ve ücret artışlarının toplamını hesaplamada, yetki verilmiştir. Ancak yüksek işgücü maliyetleri için, mümkün olabilecek toplam marjın ne olacağı sorusunun son çözüm yerinin ise, "Hakem Kurulu" olacağı kararlaştırılmıştır.

(S.A.F.) grupların menfaatleri için, objektif kriterlerin bulunacağı konusundaki kesin inancını ortaya koyarken, işçi kesimi bu inancı paylaşmadığı gibi, teklifleri de reddetmiştir. Sendikaların itirazlarına; teşkilatlarının güçlerinin azalacağı ve bu yolla ücret müzakerelerine, devletin müdahalede bulunmasının teşvik edileceği endişesi kaynak olmuştur. (S.A.F.) devlet kontrolündeki bir gelirler politikasına karşı olarak, alternatif bir politika geliştirme konusunda arzulu olduğu için, bu gelişmelerden tedirginlik duymuştur. Çünkü böyle bir gelirler politikası ile, diğer ülkelere karşı, "İsveç Tipi" bir politika geliştirerek, gösteri yapmak amaçlanmıştır.

Bu olumsuz gelişmeden sonra, ücretlerin ekonomik rolünü analiz etmek için; bu kuruluşların araştırma başkanlarından oluşan ve başkanların soyadlarının ilk harflerini temsil eden (E.F.O.) kurulmuş ve (E.F.O.) 1970 yılında Norveç'te "Auksrut Commitee"nin üç yıl önce yaptığı sektör analizini İsveç'in koşullarına uydurarak yürürlüğe koymuştur. (E.F.O.)'nun çalışmalarının, İsveç'te ücret politikası ile ilgili tartışmalarda önemli roller oynadığı görülmüştür.

1971 yılında toplu pazarlık süreci, işgücü pazarlarında çok sert bir tansiyonda gelişmiştir. Ücret sapmalarının (wage drift) istisnai olarak yükseldiği, ekonomide fiyatların çok arttığı ve grev dalgalarının ekonomiyi sardığı görülmüştür. Sonunda, yaklaşık 50.000 civarında yüksek memur ve belediye işçisi greve gitmiştir. Bunun üzerine parlamento "Olağanüstü Hâl Kanunu"nu çıkararak, mevcut olan anlaşmaları 6 hafta uzatmıştır. Bunun sonucu olarak da İsveç'te devlet, Endüstriyel İlişkiler Sistemi'ne ilk müdahalede bulunmuştur. Sonunda da, (L.O.)'nun grev ihtarı karşısında (S.A.F.), anlaşmayı imzalamak zorunda kalmıştır. Çünkü (S.A.F.), Hükümetin "Büyük bir uzlaşmazlık halini gözetererek hazırlandığını ve uzlaştıracı bir esasa göre, kanunla düzenlemeye gidileceği" endişesini taşımaktadır.

Belirlenen gelişmeler, İsveç'te kamu sektöründe, gelecekteki sözleşmeler için iki tarafın da dikkatli olması gerektiğini göstermiştir. Çünkü gelişmeler, ücret müzakerelerinde devlet müdahalesinin tekrarlanabileceğini ortaya koymuştur. Ücretlerden ayrı olarak, çalışma hayatı ile ilgili sorunların, kanunlarla şiddetli bir şekilde çözülmesi eğilimi belirlemiştir. Bu, toplu pazarlık sistemi yerine bir bakıma, devlet müdahalesini ikame etmek anlamına gelmektedir. (L.O.) tarafından da Sosyal Demokrat Hükümete, böyle bir talep yapılmıştır. Bu eğilim, işverenlerden gelen tepki nedeniyle, uzlaşmazlık riskini artırmıştır. Danimarka'da 1973 yılında büyük mücadele patlak verdiğinde, bu yola gidilmiştir.

İsveç'te devlet müdahalesi ile ilgili eğilimlerin bir diğeri de, vergi politikasının geliştirilmesi nedeniyle ilgilidir (50). İsveç'te, vergi yükü zalim ve aynı zamanda belki de dünyada en yüksektir. Bunun sonucu olarak da, ücretlilerin ve hatta normal sayılan gelir dilimlerinde bulunanların, vergiden sonra reel gelirlerinde gelişme sağlamaları mümkün değildir. 1960'larda sendikalar, bir etkisi olmasa da, kamu oyunun dikkatlerini reel gelirler üzerindeki vergi yüküne çekmişlerdir. Amaç da 1973'de ücret kısıtlamasına karşılık, dolaysız verginin azaltılması ve aradaki gelir azalmasının, işveren vergisinin artırılması ile giderilmesi olmuştur.

Bu görüşler, İsveç'te toplu pazarlık sistemini kısıtlayıcı ve gelirler politikasını başlatıcı bir fikir olarak eleştirilmiştir. Bu fikirler üzerinde bazı değişiklikler yapılarak da, bunların başarı ile uygulandığı görülmüştür. Sosyal güvenlik primlerinin mükellefler yerine, işverenlerden tahsili kabullenilmiştir. Bu çeşit vergi indirimleri yoluyla, ücret ve maaş geliri elde edenlerin, ücret kısıtlamaları politikalarına karşı tepkilerinin azalacağında şüphe yoktur.

Görüldüğü kadarı ile de İsveç'te, vergi politikası, gelecekte ücret müzakerelerini doğrudan etkileyici bir etken olmakta devam edecektir. Aynı eğilimlerin, bütün Kuzey Avrupa Ülkeleri için de geçerli olacağı kabullenilmektedir.

B. NORVEÇ'TE GELİRLER POLİTİKASI

Norveç Ekonomisi'nde, uzun süredir önemli sayılabilecek buhranlar görülmemektedir(51).Ekonomik büyümenin yeterli, reel ge-

(50) A.g.m., s. 430.

(51) Bu konuda bak. A.g.m., s. 422-425.

lir artışının daima yüksek ve işgücü uyuşmazlıklarının da düşük düzeyde olduğu bilinmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi, Norveç'te de enflasyon sorunu ile karşılaşılmasıyla birlikte, çok ciddi tedbirlere başvurulmaksızın, enflasyonun makul ölçüde kontrol altına alınması sağlanabilmiştir. En önemli sorun, ödemeler dengesindeki açıklar olmakta ve bunun da, dış borçlarla karşılandığı görülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan beri, Norveç Ekonomisi'nde sağlanan uyumun nedeni, genellikle uygulanan sınırlı bir gelirler politikasına bağlanmıştır. Bunda 1945-1949 döneminde, ekonominin devlet tarafından yönlendirilmesi de etkili olmuştur. Uygulanan istikrar politikası gereği; grevlere izin verilmemiş ve kontroller de etkili olmuştur. Bu dönemde Norveç'in geleneksel "Mecburi Hakem Sistemi" nin (Compulsory Arbitration) yürürlükte olduğu görülmektedir.

1952 yılından sonra devlet, yaptığı ekonomik düzenlemelerin birçoğundan vazgeçmiş ve "Gönüllü Hakem Sistemi" (Voluntary Arbitration) uygulanmıştır. Bu değişikliklerin sonunda ücret ve fiyatlar arasındaki yarış hızlanınca, devletin tekrar toplu pazarlık sürecine müdahalede bulunması zorunlu olmuştur. Devlet, ücret artışlarına bir sınır getirerek, yiyecek yardımı ve diğer yollarla fiyatları düşük tutmayı başarabilmiştir. Devletin, çiftçi ve balıkçı kuruluşları ile yardım ve fiyatlar üzerinde uzlaşması, Norveç İşçi Sendikaları Federasyonu (L.O.) ile Norveç İşveren Dernekleri (N.A.F.) arasındaki toplu sözleşmeler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamada Norveç'te bir çeşit gelirler politikası olarak değerlendirilmiştir.

Norveç'te de, Danimarka'da olduğu gibi, İkinci Dünya Savaşı'ndan beri indeks uygulaması görülmektedir. Bunun özelliği, yarı otomatik bir mekanizma oluşudur. Başka bir deyişle, toplu sözleşme döneminde fiyat indeksi belirli sınırları aşınca, ücretlerle ilgili olarak uzlaşmaya gidilmektedir.

1963 yılından sonra Norveç'te, ücret pazarlıklarının daima merkezi düzeyde çözülmesi ve 1964 yılından itibaren de, sözleşmelerin iki yıl süreyle belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Merkezi ve istikrar sağlayıcı pazarlık sisteminin başlangıçta işveren kuruluşlarınca (N.A.F.) istendiği, daha sonraları işçi kuruluşları (L.O.) tarafından desteklendiği görülmüştür. Ancak sosyal demokratların solunda olan küçük bir grubun, bu sisteme karşı olduğu bilinmektedir. Danimarka ve İsveç'te de, aynı eğilimin olduğu görülmektedir.

Merkezi sistem başlangıçta kötü başlamış (L.O.) ve (N.A.F.) arasında bir uzlaşma sağlanamamış ve bunu 1964 ve 1966'da kanunlarla "Mecburi Hakem Sistemi" izlemiştir. Daha sonraki yıllarda, hükümet ve üst kuruluşların "Mecburi Hakem Sistemi"nden vazgeçilmesi için anlaşmaya vardıkları görülmektedir. Hakem Kurulu'nun görevinin ise; (Arbitration Board) gönüllü ya da mecburi şekilde, küçük anlaşmazlıkları çözmekle sınırlandırıldığı ortaya çıkmaktadır. 1972 yılında devlet memurları, Sosyal Demokrat Hükümet'in eşitlik esasına dayanan ücret politikasına karşı çıkınca, grevler başlamıştır. İki hafta sonra da, grevler "Zorunlu Hakem Sistemi" (Compulsory Arbitration) ile durdurulmuş ve buna rağmen 1972 yılı, devlet memurlarının birçok sert grevlerine sahne olmuştur.

1960'lardan bu yana Norveç'te, gelirler politikası mekanizmasına, tarafsız uzman gruplarının hakim olduğu görülmektedir. 1962 yılında "Temas Komitesi" (Contact Committee) adıyla kurulan bu komite, Başbakanın, başkan olarak yer aldığı bir iştişare danışma kurulu olmaktadır. Bu komiteyi kabinedeki ekonomi ile ilgili bakanlar, (L.O.) ve (N.A.F.)'nin temsilcileri ile çiftçi ve balıkçı teşkilatlarının temsilcileri oluşturmaktadır.

1965 yılında sosyalist olmayan yeni hükümet, üye olarak üç iktisatçıyı komiteye atamıştır. Başbakanın adından hareketle "Aukrust

Commite" olarak adlandırılan bu komite, Fransız Beşyillik Planı'ndan esinlenerek yeni bir model teklif etmiştir. 1967'de bu komitede (L.O.), (N.A.F.) ile çiftçi ve balıkçılar da temsil edilmişlerdir.

Aukrust Komite'si 1965 yılından sonra süreklilik kazanıp, başarılı işler ortaya koyunca ve işbirliğinin sağlanmasında bir çok önemli kuruluş Komiteye alınınca, komitenin boyutları ve çalışma alanı genişlemiştir. Bu komite'nin en önemli görevlerinden biri; toplu sözleşme görüşmeleri başlamadan önce, kamu oyunu etkileyerek, ekonomik uyumun devamını sağlayacak kararların alınması olmuştur.

6. DANİMARKA'DA GELİRLER POLİTİKASI

Kuzey Avrupa Ülkeleri içinde, gelirler politikası ile ilgili ilk ciddi teşebbüste bulunan ülke, Danimarka'dır (52). Danimarka'da, işçi ve işveren üst örgütleri arasındaki ilişkinin çok iyi olduğu görülmektedir. 1930'lardan beri iki yıllık dönemler için, Danimarka İşçi Sendikaları Federasyonu (L.O.) ile, Danimarka İşveren Dernekleri (D.A.) arasında merkezi ücret anlaşmalarının yapılması devam etmektedir (53).

Ancak işçi ve işveren teşekkülleri arasındaki iyi ilişkilere rağmen, 1950'lerde Danimarka Ekonomisi'nin hızlı enflasyon, yüksek işsizlik ve ödemeler dengesi açıkları ile karşı karşıya kaldığı görülmüş ve büyüme hızları düşmüştür. Bunun nedeni de; işletmelerin,

(52) Bu konuda bak. A.g.m., s. 419-422-PAISH-HENNESY; A.g.e., s. 64-70

(53) Danimarka'da toplu pazarlığın merkezleştirilmesinin ve senkronize olmasının, milli çıkarlar için özel imkanlarla sağlanacak olan parasal ücret artışlarını sağlayamadığı ileri sürülmektedir. Bak. PAISH-HENNESY; A.g.e., s. 69.

kuruluşların ve sendikaların birçok küçük üniteye bölünmesi olmuştur. 1930'lerde başlayan bu durumun, 1950'lerde en yüksek boyutlara ulaştığı görülmüştür.

Liberal Parti'nin harekete geçmesi ile, 1955 yılında işbirliğini sağlamak ve ekonomik güçleri araştırmak amacıyla, hükümet, işverenler ve işçiler arasında bir anlaşmaya varılmıştır. Bu amaçla da bir komisyonun kurulduğu görülmektedir. 1962 yılına kadar etkin bir tedbirin alınamadığı Danimarka'da, 1962 yılında önemli fiyat ve ücret artışları, yükselen kamu harcamaları ve para stokunun azaltılmasından kaynaklanan şiddetli bir ekonomik krizin yaşanmağa başladığı görülmüştür.

Belirlenen gelişmeler üzerine kurulan "Ekonomik Konsey"e; hükümet, işverenler ve işçiler adına ekonomik konularda karar alma yetkisi tanınmıştır. Konsey'den, sabit kur ve işçiler yönünden gelir dağılımının düzeltilmesi konusunda tedbirler alması beklenmiştir. Sosyal Demokrat Parti'nin Başkanı Jens-Otto Krag'ın 1963 yılında işçi (L.O.) ve işveren (D.A.) kesimleri arasında ücretlerin dondurulmasını sağlamak için gösterdiği çabaların bir sonuç vermemesi üzerine de, hükümetin kanun yoluyla "Genel Çözüm"e karar verdiği görülmektedir.

Genel Çözüm'ün özelliği, iki yıl süreyle bütün ekonomik faaliyetlerde bir dondurmanın söz konusu olmasıdır. Ancak düşük gelir elde edenlerin lehine bazı düzeltmeler yapılacak ve ikinci yılda makul düzeyde artışlar sağlanarak, toplu sözleşmeler uzatılacaktır. Genel Çözüm'le fiyatlar dondurulurken, kâr ve temettüleri sabitleştirilmiş ve çiftçilere yapılan yardımların eski düzeylerini korumaları öngörülmüştür.

Genel Çözüm'ün politik bir hareket olduğu ve ekonomik krizden kurtulmak için, bu olağanüstü istikrar tedbirlerinin alınması konu-

sunda toplumun birleştigi görülmektedir. Uzmanların bağımsız rollerinin olmadığı "Ekonomik Konsey"de, hükümetler genellikle işçi sendikaları (L.O.) ile işbirliği yapmışlardır. Hükümetin, (L.O.) ile, (D.A.)'nın aralarında anlaşamadıkları zamanlarda, kanun çıkararak müdahale ettiği görülmüştür. 1930'lerden beri devam eden bu uygulama, öncekilerden biraz daha farklı olmuş ve hükümetin müdahalesi bu defa çok yüksek boyutlara ulaşmıştır.

Uygulamanın ilk yılda başarılı ve etkin olmasına rağmen, ekonomik büyümenin durakladığı ve işsizlikte artışlar olduğu görülmüştür. İkinci yılda herşey normale, eski haline dönmeye başlamıştır. Devlet memurlarının maaşlarına yapılan artıştan sonra, 1965 yılında bir gecikme ile, özel sektördeki işçi ücretleri de artmaya başlamıştır. Ekonomik Konsey ise, kuvvetli ücret sapmaları (wage drift) nedeni ile, yıllık ücret artışlarının %3'den daha fazla olmasında direnmiştir.

Danimarka'da ücretlerde artışlara yol açan diğer bir başka etken, otomatik indeks uygulaması olmuştur. Danimarka'da ücretler, 1920 yılından beri toplu sözleşme mekanizması içinde geçişim indekslerindeki değişikliklere bağlı olarak ayarlanmaktadır. Hatta bazı önemli durumlarda vergiler de, bu indekslerin içinde yer almıştır. Ödeme miktarları devlet memurları için %100, özel sektörde çalışanlar için %60-70 olmuştur. Şüphesiz ki bu sistem, maliyet enflasyonunu etkilediği gibi, aynı zamanda otomatik olarak sağlanan yardımlar nedeniyle hızlı bir şekilde ücret -fiyat artışlarına yol açmış ve ücret - fiyat spirali hızlandırmıştır (54).

(54) A.g.m., s. 69.

Bu nedenle de birçok iktisatçı ile birlikte sosyal demokrat ve sosyalist olmayan diğer partiler, bu uygulamayı kaldırmak istemişlerdir. Ancak, başarılı olamamışlardır. Çünkü ücret ve maaşla çalışanların çıkarları -özellikle devlet memurlarının-, otomatik indeks uygulaması ile korunabilmiştir. Otomatik indeks uygulaması ile; iki yılı kapsayan toplu sözleşme sürecinde meydana çıkan değişimler göz-önüne alınabilmiş ve böylece endüstriyel ilişkilerin ^{bozulması} önlenebilmiştir. Bu nedenle otomatik indeks uygulaması ilkesine karşı yapılan itirazlara rağmen, otomatik indeks uygulamasının devamının hükümet edenler tarafından arzulandığı görülmüştür.

Danimarka'da 1970 yılında sosyalist olmayan hükümetin, genel istikrar anlaşmasına gitmek istediği görülmüştür. Amaç, talep baskısını azaltmak ve ödemeler dengesini düzeltmektir. Bu nedenle de kamu harcamaları azaltılacak, geçici olarak fiyatlar dondurulacak, otomatik indeks düzenlemesine son verilecek ve gönüllü ücret kısıtlamalarına gidilecekti. İşçi ve işveren sendikalarının birlikte hareket ederek hükümetin bu görüşlerini kabullendikleri ve bazı karşı istekte bulundukları görülmüştür. İstekleri de; devletin bir işveren olarak ön planda rol alması, memurlarla birlikte ücret pazarlıklarının sonucunu beklemesi ve otomatik indeks uygulamasının kaldırılması olmuştur. Bunun sonucu olarak da, hükümetin uygulamak istediği bir gelirler politikası, daha başlatılmadan son bulmuştur.

(L.O.) ile (D.A.) arasında 1973 yılındaki çatışma, gelirler politikasının başarısızlığını belirleyen bir örnek olmuştur. Çünkü 260 bin kişinin katıldığı genel greve, ancak 13. günde son verilebilmesi, taraflar arasında derin olmayan bir anlaşmazlığın, beklenmedik bir sürprizle yol açtığı görülmüştür. Bu çatışmanın arkasındaki önemli neden ise, sosyalist hükümetin, sosyal maliyetlerdeki bazı artışları -hastalık sigortası ödemeleri gibi- kanun yoluyla artırmak

istememesidir. Buna karşılık işverenler, benzer sorunların çözümünü eskiden olduğu gibi, pazarlık süreci içinde çözümlemekte ısrar etmişlerdir.

Danimarka'da gelirler politikasının belirtilebilecek en önemli özelliği; Ekonomik Konsey'in devamlı bir unsur olarak görev yapmasıdır. Danimarka'da Ekonomik Konsey'in kurulmasına, Liberal Parti mensuplarının öncülük ettikleri ve Hollanda'nın Gelirler Politikası'nın kurumsal yapısından etkilendikleri ve (O.E.C.D.) ile fikir alış-verişinde bulundukları söylenmektedir.

Konseyin çalışmaları ile ilgili bir başka özelliğini de; "Üç Akıllı Adam" (The Three Wise Men) olarak nitelendirilen uzmanların, yılda bir defa ekonomik analizleri kapsayan bir rapor hazırlanması teşkil etmiştir. Çoğunluğunu işçi, işveren ve tarım kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu ve bazı devlet kuruluşlarının da temsil edildiği Ekonomik Konsey'in, 22 üyeden meydana geldiği görülmektedir. Taraflara bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak gibi amaçları olan Ekonomik Konsey'in en önemli fonksiyonunun da, kamuoyunu etkilemek olduğu söylenmektedir.

Ç. KUZEY AVRUPA ÜLKELERİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASININ SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Yaklaşık son 20 yıl içinde Kuzey Avrupa Ülkeleri'nin tam istihdam, fiyat istikrarı ve serbest pazarlık sistemini bütünleştirme yolunda farklı yolları seçtikleri görülmüştür (55). Uygulanan çeşitli yöntemler, yalnızca ekonomik sorunlar yönünden değil, aynı zamanda devletin endüstriyel ilişkiler sisteminde oynadığı farklı rollerle de ilgili olmaktadır.

(55) Bu konuda bak.ELVANDER; A.g.m., s. 435-437, PAISH-HENNESSY; A.g.e., s. 70-71, BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 113-136.

Görüldüğü gibi Danimarka'da 1963 yılında uygulanan istikrar programı, kanun yoluyla uygulanmış ve devlet tarafından, devamlı bir uzmanlar kurulu'nun oluşturulduğu görülmüştür. Norveç'te ise sürekli bir gelirler politikası olduğu görülmektedir. Daha önce belirtilen "Milli Hakem Kurulu" gelirler politikasının bir aracı olarak kabul edilmemektedir. Çünkü hükümetten bağımsız olarak çalışan bu kuruluşun görevi, hükümet ile işçiler arasındaki anlaşmazlıkları çözüme ile sınırlı olmuştur. Norveç'te de uzmanlar komitesi'nin, hükümet tarafından oluşturulduğu bilinmektedir. İsveç'te ise uzmanlar grubu, taraflar tarafından seçilmekte ve gelirler politikası için, bir devlet mekanizmasının olmadığı ortaya çıkmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, 1940 yılından beri İsveç'te hiçbir zaman bir gelirler politikası uygulaması söz konusu olmamıştır.

Gelirler politikası uygulamasına karar verip vermeme ile ilgili politik tercih, bir paradoks olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Başka bir deyişle, gelirler politikasının hangi durumlarda uygulanabileceği konusundaki kararın, hangi etkenler tarafından belirleneceği sorusu tartışmalıdır.

Birinci durum, ekonominin dengede olduğu ve emek-sermaye ilişkilerinin de, oldukça uyumlu olduğu durumdur. Şüphesiz ki bu durumda, gelirler politikası uygulamasına hiç gerek yoktur. Bunun aksine olan ikinci durum ise; ülkenin milli bir tehlike ile karşılaştığı durum olmaktadır. Bu durumlarda gelirler politikası uygulaması zorunlu olabilir ve de kolaylıkla uygulanabilir.

Norveç'te sürekli olarak uygulanan gelirler politikası, birinci duruma örnektir. 1963 Danimarka'sı ise; milli/^{tehlike} durumu olan ikinci

duruma örnek olarak gösterilebilir (56). Bu yıllarda Danimarka'da ekonomik kriz had safhaya ulaşmış, gerek ekonomik tedbirler ve gerekse toplu pazarlık sistemi sorunların çözümünde yeterli olamamıştır.

Kuzey Avrupa Ülkeleri Tecrübesi, gelirler politikası uygulamasının sonuçlarını göstermesi yönünden önemli olmaktadır. Bu tecrübeler ya da sonuçlar şöyle özetlenebilir:

a. Başarılı bir gelirler politikası için ön koşul, güçlü bir hükümetin iktidarda bulunmasıdır. Kararlaştırılan politikayı süratli ve kararlı bir şekilde uygulayabilmek ve kamuoyunun desteğini sağlayabilmek için, hükümetin güçlü olması gerektiğinde şüphe yoktur. Kamuoyunun ve ülke ekonomisine yön veren kuruluşların desteği olmadan, hiçbir hükümetin, gelirler politikasının başarı şansı olmayacağı açıktır. Had safhaya ulaşmış ekonomik krizlerin olmadığı durumlarda da, etkili ve ileri görüşlü bir ekonomik politika uygulayabilmek için, yine aynı şekilde hükümetin güçlü olması gereklidir. Çünkü ekonomik denge bozularak, istikrarsızlık ortamına sürüklenildiğinde, güncel olmayan tedbirleri alabilmek için, kamuoyunun desteğinin sağlanması çok daha güçtür.

b. Kuzey Avrupa Ülkeleri yönünden ortaya çıkan ikinci sonuç, genellikle Sosyal Demokrat Hükümetleri'n ya da bunların bulunduğu koalisyonların, gelirler politikası uygulamasında daha başarılı olduklarıdır. Kamuoyunun düşüncelerini belirlemek için yapılan kamuoyu

(56) Çalışmamızda incelenemeyen Kuzey Avrupa Ülkeleri'nden bir diğeri olan Finlandiya, bu konuda Danimarka ile birlikte ikinci bir örnek olmaktadır. 1939-1940 yıllarında Sovyetler Birliği ile yapılan "Liinama Antlaşması" birlik sağlanmasına yol açmış ve böyle bir ortamda istikrar antlaşmasına ve gelirler politikası uygulanmasına geçilebilmiştir. Aynı şekilde 1970 yılında ortaya çıkan kritik durum nedeniyle de, üst kuruluşların Başbakan Kekkonen'in teklifini kabul ederek, gelirler politikası uygulanmasından yana oldukları görülmektedir. ELVANDER; A.g.m., s.435-436.

yoklamalarının, bu durumu doğruladığı görülmektedir. Danimarka'nın 1963 ve 1970 tecrübeleri, bu konuda bir örnek olmaktadır. Böyle bir eğilimin ortaya çıkmasının nedeni ise; Sosyal Demokrat Partilerin, ücret sınırlandırılması gibi konularda, sosyalist olmayan diğer partilere göre işçi sendikaları ile daha yakın ilişki içinde olmaları ve onların desteğini daha kolaylıkla sağlayabilmelerine bağlanmalıdır.

c. Bir başka sonuç ise; Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde, kuruluşların, istikrar ögesi olma yönünden diğer ülkelere göre daha fazla önem kazanmasıdır. Genellikle bu ülkelerdeki güçlü merkezi işçi ve işveren kuruluşlarının, istikrar sağlanmasında önemli görevler üstlendikleri bilinmektedir. Bu ülkelerde kuruluşların, kendilerine özgü gelirler politikaları olduğu da görülmektedir.

ç. Belirtilecek son sonuç ise; kuruluşlarda ortaya çıkan, yeni bir eğilimle ilgilidir. Bu eğilim de kuruluşların merkezilikten uzaklaşarak, mahalli düzeyde karar almak ve uyuşmazlıkları bu düzeyde çözmek istemeleridir. Bu eğilimlere, merkezi kuruluşların yöneticilerince karşı çıkılmaması, merkezi pazarlık sisteminin devamının bir ön koşulu olarak kabul edilmektedir. Ancak burada bir paradoksla karşılaşılması da kaçınılmazdır. Bilindiği gibi mahalli düzeyde karar alma uygulaması gelirler politikasının etkinliğini sağlayan, merkezi pazarlık sisteminin sürdürülmesinin bir ön koşuludur. Ancak mahalli düzeyde alınan kararlar, gelirler politikası uygulamasını daha da güçleştirebilecektir. Çünkü mahalli düzeyde karar alma sürecinde, politik etkilenmelerin ve kamuoyu baskısının, çoğu zaman ülkenin genel çıkarlarını ikinci plâna itebildiği görülebilmektedir.

3. A.B.D.'DE GELİRLER POLİTİKASI

A.B.D.'de Birinci ve İkinci Dünya Savaşı Dönemi'nin gerektirdiği özel kontrollerden ayrı olarak; ilki 1962-1966, ikincisi de 1971-1974 yıllarında olmak üzere iki dönem gelirler politikası uygulanmıştır. Nitelikleri farklı olmakla birlikte, A.B.D.'de uygulanan gelirler politikasının özelliğini; ücret-fiyat göstergeleri oluşturmaktadır.

Başkan Kennedy Dönemi'nde 1962-1966 yılları arasında kanuni niteliği olmayan ve "Ücret-Fiyat Göstergeleri" (Wage-Price Guideposts) olarak bilinen ilk uygulamaya karşılık, Başkan Nixon Dönemi'ndeki 1971-1974 yılları arasındaki uygulama "Kanuni Nitelikli Politikalar" olarak adlandırılmaktadır. Önce birinci devre ile ilgili özellikler genel olarak belirtilecek ve daha sonra, ayrıntılı bir şekilde ikinci devre ile ilgili gelişmeler incelenecektir.

A. ÜCRET-FİYAT GÖSTERGELERİ(WAGE-PRICE GUIDEPOSTS)UYGULAMASI

1950'lerin sonlarına gelindiğinde A.B.D.'de, ekonomik yönden istenmeyen sonuçlarla karşılaşmıştır. Sendikalar, tam istihdama yaklaşıldığında, ücret artışlarını, verimlilikteki artışların üzerine çıkarmak gücüne sahip olmuşlardır. Ancak bu gelişmeler, toplumu, istenmeyen seçimlerle karşı karşıya bırakmıştır. Başka bir deyişle toplum iki yönlü bir çıkmazla karşı karşıya gelmiştir. Ya istikrarlı bir fiyat-maliyet seviyesi ile işsizliği tercih edecektir , ya da tam istihdamla birlikte,sürekli artan bir fiyat-maliyet seviyesini seçecektir. Şüphesiz ki iki seçim de, ideal değildir. 1953-1958 döneminde %3'ten %7'ye çıkan işsizlik oranının, 1961'lere gelindiğinde yine aynı oranı devam ettirdiği görülmüştür.

Belirtilen gelişmeler karşısında, işgücü pazarlarında sendikaların, ürün pazarlarında da firmaların güçlerinin sınırlandırılması sorunu önem kazanmış ve bu güçlerin nasıl sınırlandıracağı tartışılır olmuştur. Yüksek bir işsizlik seviyesi olmaksızın, istikrarlı bir maliyet-fiyat seviyesinin nasıl sağlanabileceği sorusuna, Başkan Kennedy'nin ilk "Ekonomik Raporu"nun çözümler getirdiği görülmüştür. Böylece A.B.D.'de, ücret-fiyat göstergeleri sistemi önem kazanmıştır (57).

A.B.D.'de 1962-1966 yılları arasında hükümet'in, enflasyonu idari yönden kontrol altında tutabilmek için başvurduğu temel araçlar, "Ekonomik Rapor" doğrultusunda "Ücret-Fiyat Göstergeleri" (Wage-Price Guideposts) olmuştur. Bütün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi A.B.D.'de de, maliyet enflasyonu sorununun çözümüne yapılan standart yaklaşımların esasını, gösterge sistemi oluşturmuştur. Ücret artışlarının ortalama milli verimlilik artışı ya da, kişi başına üretimdeki artışlar tarafından belirlenmesi, gösterge sisteminin esası olmuştur. Böylece de milli işgücü maliyeti ortalamasının, sabit kalacağı varsayılmıştır.

Bu dönemde gösterge sistemi üzerindeki çeşitli tartışmalara rağmen, gösterge sisteminin resmi görünümü daha önce belirtildiği gibi; Başkan Kennedy'nin ilk "Ekonomik Raporu"nda yer almıştır.

"Ekonomik Rapor"da ücret ve fiyatlarla ilgili genel göstergelerin belirlendiği ve bu göstergelerle ilgili istisnaların da yer aldığı görülmektedir. Ücretle ilgili genel gösterge "Çalışanlara, kişi başına yapılacak ödemelerin (ücretler ve yardımlar) yıllık ar-

(57) Bu konuda bak, Charles N.DAVISSON-Ross WILHELM; Economic Effects of The Wage-Price Guideposts, Michigan Business Papers, Michigan, 1967, s. iii.

tış oranının, kişi başına üretimdeki milli artış oranına eşit olacağı" şeklindedir. Fiyatlar yönünden ise; "Verimlilik artışının, milli verimlilik artışına eşit olduğu endüstrilerde, fiyatların sabit kalması" kuralı getirilmektedir.

İlk tartışılmaya başlandığı dönemde, gösterge sisteminin; gönüllü bir nitelik taşımasının istendiği arzulanmıştır. Amacın da, enflasyon sorununun anlaşılması için, kamuoyunun dikkatinin çekilmesi olduğu görülmüştür. Bu yönüyle ücret-fiyat göstergeleri sistemi, ücret ve fiyat kararlarının oluşumunu ve tartışılmasını sağlayacak bir araç olarak belirmiştir. Ancak tartışma süreci bitip, 1962'lerde gösterge sistemi uygulamaya geçtiğinde, ücret ve fiyat kararlarındaki rolünün, daha fazla emderici bir nitelik taşıdığı görülmüştür.

1966'larda gösterge sisteminin daha çok yaygınlaştırıldığı, belirlenmiş standartlar olarak daha çok tartışıldığı ve ücret kararlarında önem kazandığı görülmüştür. A.B.D.'de 1966'ların ortalarına kadar devam eden uygulamayı belirleyen raporlar, gösterge sisteminin bazı önemli ücret-fiyat kararlarında çok etkili olduğunu göstermiştir.

Ancak, efektif talebin hızla yükselmesinin bir sonucu olarak, ekonomi tam istihdama yaklaşınca, göstergelerin uygulanmasında çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu nedenle de hükümetin, artan bir şekilde taraflar arasında anlaşma sağlamak için çaba sarfetmesi gerekmiştir. Ağustos 1966'da ücret-fiyat gösterge idaresinin politikası başarısızlığa uğramış ve bunun sonucu olarak da, önceki raporların etkinliği sarsılmıştır.(58). Genel olarak gösterge siste-

(58) Daha sonra "Uygulama Yöntemleri" açıklanırken, "Gösterge (Guideposts)Sistemi" başlığı altında konu ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

temi, ekonominin bir bölümü için geçerli olabilmış ve bu endüstrilerde gönüllü kısıtlamalar olarak kalmıştır (59).

Aşağıda daha ayrıntılı olarak görüleceği gibi, ikinci devre olan 1971-1974 döneminde, gösterge sisteminin kanuni bir nitelikte daha etken bir şekilde uygulandığı ortaya çıkmaktadır.

B. KANUNİ GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASI

Ücret-fiyat göstergeleri sisteminin, ücret ve fiyat pazarlıklarını etkilemek için, genel anlamda göstergeler olmaktan ileriye gitmediği ve beklenilene veremediği görülmüştür. Bu nedenle de, her çeşit müdahale yöntemlerine karşı olmasına rağmen, Cumhuriyetçi Başkan Nixon ; kanuni kontrollerin bütün şekillerinin gerekli olduğunu ileri sürmüştür. Çünkü bu yeni uygulama ile; fiyat ve ücretlerin tavanı kanunlarla belirleniyor ve belirlenen tavanlara uyulması halinde, müeyyidelerin uygulanması amaçlanıyordu.

Bu dramatik değişme, ilgiyle karşılanmıştır. Nedeni de, bütün gelişmiş ekonomilerde, gelirler politikasına duyulan ihtiyacın artmakta oluşudur. Bu değişikliğin nedenini daha iyi belirleyebilmek için; daha önceki politika gelişmelerini kısaca özetlemek, yararlı olacaktır (60). Başkan Kennedy'nin danışmanlarının Keynezyen bir açıklamayla, işsizliği talep eksikliğine bağlamaları ve talebi genişletmekle durumun iyileştirileceği görüşünü benimsemelerine rağmen, yapılan araştırmalar işsizlikteki artışın, önemli ölçüde işgücündeki artıştan

(59) A.g.e., s. 47.

(60) Bu konuda bak. BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 136-151.

ileri geldiğini ortaya koymuştur (61). Kennedy ve Johnson'un "Great Society Programme" ve Vietnam Savaşı'nın ek vergilere dayanmaksızın finansmanı, işsizliğin 1968 yılında %3.5'a kadar düşmesine yol açmıştır. Ancak para arzının genişlemesi sonucu, A.B.D. Ekonomisi'ne önemli oranda enflasyon enjekte edilmiştir. Sonunda bu enflasyon dış ödemeler dengesi yoluyla dünya ekonomisine yaygınlaştırılmıştır. Bu gelişmelerle, 1959-1964 yılları arasında istikrarını koruyan genel ihtiyaç malları toptan eşya fiyat indeksinin, daha sonraki yıllarda gittikçe artan bir şekilde hızlandığı görülmüştür.

1968 yılında Nixon, Başkan seçildiğinde para politikasının enflasyon üzerindeki etkilerini kabullenerek, enflasyonu kontrol altına almak için "Oyun Plânı" (The gameplan) denilen bir plânı geliştirmiştir. Bu plân genel olarak, para arzının artış hızını kademeli olarak yılda %6'dan, %2'ye veya %1'e indirme esasına dayanmıştır. Bu yolla ekonomik genişlemenin kontrolü, ücret ve fiyat hadlerindeki artışların yavaşlaması amaçlanmış ve böylece enflasyonun önleneyeceği ümit edilmiştir.

Ne yazık ki, oyun plânlandığı gibi sonuçlanmamış ve 1970 yılının dördüncü çeyreğinde, imalat sanayinde ortalama saat ücretleri bir önceki yıla göre %6.1 oranında yükselmiş ve bu yükseliş de devam etmiştir. Ücret artışları yanında, işsizlik oranı da 1971 yılında %6 olarak gerçekleşmiştir.

Belirlenen gelişmeler, "Oyun Plânı"ndan vazgeçilmesi konusunda baskıları artırınca, 1970 Ağustos'unda "Demokrat Parti Kongresi"

(61) Yeni iş bulanların büyük bir bölümünü birinci derecede kadınlar, ikinci derecede de işçiler ve gençler oluşturmuştur. Bu grupların A.B.D.'de işsizlik eğilimi yüksek gruplar olduğu görülmektedir.

Nixon'a, fiyat ve gelirler üzerinde bağlayıcı (cebri) tedbirler olarak, bunları uygulama ve kontrol yetkisi vermiştir. İşverenlerden ve Sendikalar Birliği'nden de (AFL-CIO), fiyatlar ve ücretler üzerinde kontrol kurulması konusunda destek sağlanınca, 15 Ağustos 1971'de Nixon A.B.D.'de "Ekonomik İstikrar Programı"nı yürürlüğe koymuştur. Nixon'ın kararının, herşeye rağmen ekonomik olmaktan çok, politik olduğu konusunda görüşler ileri sürülmektedir. Ayrıca programın, genel özelliği ile; 1970 yılında Demokrat Parti Kongre'sinden geçen "Ekonomik İstikrar Kanunu"nun (Economic Stabilization Act) değiştirilmiş bir şekli olduğu söylenmektedir (62).

(62) "Oyun Plânı"nın başarısızlığının nedenlerinin tartışılması önemli olmaktadır. "Oyun Plânı"ndan önce ücret ve fiyatlardaki artış hızıyla, işsizlikle ölçülebilen iktisadi faaliyet seviyesi arasında açık bir ilişki vardır. 1971'de hafif bir enflasyonla ilgili işaretler varken, 18 ay sonra niçin ekonomi sözleşme yapmağa mecbur kaldı? Neo-Keynezyen açıdan bunun cevabı; sendikalar ve büyük firmaların, rakip güçlerin işlerini bozacak bir güce sahip olmalarıdır ve güçlerini piyasa durumundan tamamiyle bağımsız olarak kullanmalarıdır. Ancak bu durum işgücü talebi ve ücret artışı arasındaki tartışılmaz ilişkiyi bütünüyle açıklamaya yetmemektedir. Eğer sendikaların daima piyasa kuvvetlerini yenecek güçleri var ise, niçin 1968 yılına kadar bunu kullanmaktan sakınmışlardır. Bu sorular çoğaltılabilir. Yapılan bir çalışmanın sonuçlarının ise; Johnson Dönemi'ndeki enflasyonda, uzun süreli sözleşmelerle bağlı olarak çalışan sendikali işçilerin ücretlerinin, sendikasız ve kısa süreli sözleşmeye bağlı olarak çalışan sendikali işçilerin ücretlerinin altına düştüğünü göstermektedir. Bu analizin önemli sonucu; sendikaların "Artçı" oluşlarıdır. Başka bir deyişle sendikalar enflasyon baskılarına yavaş-yavaş cevap verebilmekte ve enflasyon geçtikten sonra hâlâ onu yakalamaya çalışmaktadırlar. Enflasyonla işsizlik arasında "Oyun Plânı" süresince mevcut ilişkiyi değiştiren ikinci faktör, stratejinin gereği olarak işsizlik ödemelerinde büyük artışlar yapılmasıdır. Nixon'ın ödemeleri arttırmasının, toplam sigortalı nüfusun %0.5 kadar işsizliğinin artmasına yol açmıştır. Ödemelerin arttırılmasının nasıl etkisi en düşük ücretler üzerinde yarattığı rekabet baskısı olmuştur. ve bundan dolayı, bütün ücretlerin bünyesi değişmiştir. Bu durum ücret enflasyonunu açıklamaya yönünden önem kazanmıştır. Bak. BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s.139.

1971 Ağustos Kararları'nın, üç unsurunun olduğu görülmektedir:

- Ücret ve fiyatların 90 gün süreyle dondurulması,
- Yatırımda vergi iadesi ve ekonomiyi canlandıracak diğer mali değişikliklerin sağlanması,
- Dolar'ın, altına olan konvertibilitesinin ertelenmesidir.

Aşağıdaki tabloda 1971-1974 döneminde A.B.D.'de Ekonomik İstikrar Programı ilgili gelişmeler şematik olarak görülmektedir.

Şimdi de devreler itibariyle, programda amaçlanan hedeflerle, uygulamada ortaya çıkan sonuçların karşılaştırılmasına geçebiliriz.

Tabloda da görüldüğü gibi, iki dondurma vardır. Birinci Dondurma, 11 Ağustos 1971'den 13 Haziran 1973'e kadar sürmüş ve üç devrede gerçekleştirilmiştir. 3. Devreden sonra -13 Haziran 1973'le, 12 Ağustos 1973 arasında- ek bir dondurma dönemi daha eklenmiştir. Bunu 4. Devre izlemektedir (63).

a. 15 Ağustos 1971-14 Kasım 1971 Birinci Devre

90 günlük bu devrenin özelliği, bütün fiyatların ve ücretlerin dondurulmasıdır. Bu devre genel olarak "I.Dondurma" diye adlandırılmakta ve 2.devre ile izlenmek amacındadır. Genel amaçlardan birinin de; yetkililere fiyat artışlarındaki tahminleri tesbit edebilmek için, devamlı bir program hazırlamalarına yardım etmek olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu dönemin sonuçları ile ilgili olarak, Brittan ve Lilley, hem fiyatlar, hem de ücretler üzerinde genel bir şikayetin söz konusu olduğunu belirtmektedir. (64).

(63) Bu konuda bak. MORLEY; A.g.e., s. 169-176.

(64) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 141.

TABLO: 3 A.B.D.'DE 1971 DÖNEMİNDE UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARININ KURALLARI

PROGRAM	DONMA I 15 Ağustos 1971'den, 14 Kasım 1971'e Kadar	2. DEVRE 14 Kasım 1971'den, 11 Ocak 1973'e Kadar	3. DEVRE 11 Ocak 1973'den, 13 Haziran 1973'e Kadar	DONMA II 13 Haziran 1973'den, 12 Ağustos 1973'e Kadar	4. DEVRE 12 Ağustos 1973'den, 30 Nisan 1974'e Kadar
GENEL KURALLAR					
FİYAT ARTIŞ KISITLAMA- LARI	Bütün fiyatların don- durulması	Son fiyat artışlarından veya 1 Ocak 1971'den son- ra kabul edilebilir ma- liyetteki artışlar, bellibir oranda fiyatla- ra yansıtılacak.Ancak bu yansıtımda verimlilik ve üretim hacmindeki artış- lar gözönüne alınacak. Aynı zamanda dönem için geçerli fiyatlama sınırı alternatifi de mümkündür.	2.Devre'nin kuralla- rının,kendi kendi- ne yürütülmesi.	Bir aylık fiyat don- durması,daha sonra 18 Haziran 1973'de yiye- ceklerle başlayarak,sek- tör,sektör fiyat don- durmasının ortadan kalkması.	İmalatçı firmaların çoğunda ve hizmet endüstrilerinde ge- çen mali yılın ilk çeyreğinin sona er- diği 11 Ocak 1973' den beri,dolara dolar maliyetin fi- yata yansıtılmasına izin verilmesi.
KAR MARJ- LARI KISIT- LAMALARI		Dondurma'dan önceki üç mali yılın,en iyi iki yılındaki kâr marjları için,en iyi iki ma- geçilmeyecek. Eğer fiyat- lar taban seviyesinin üzerinde artırılmamışsa, veya firmalar kendileri- ni tasfiye etmemişlerse, bu kriter uygulanamayacak- tır.	15 Ağustos 1968'de sona eren dönem için,en iyi iki ma- li yılın kâr marj- ları geçilmeyecektir. Eğer ortalama fiyat artışları %1.5'u geç- mişse,hiçbir kısıt- lama olmayacaktır.		3.Devre'nin kural- larının kendi,ken- dine yürütülmesi. Yöneticilerin taz- minatının sınırlan- dırılması.
ÜCRET AR- TIŞI KISIT- LAMALARI	Bütün ücretlerin don- durulması.	Genel kural ücret artış- larının %5.5 ola- ğıdır.İstisnalar önemli ücret	2.Safhanın genel ku- ralları kendi,kendine yürüyecektir.Bazı özel		

		eşitsizliklerini düzeltme ve son üç yılda ü- retimi %7'den az artmış için, daha fazla es- olan işçilere tanınmak- neklik tanınmıştır. tadır. Saat başına 2.75 1 Mayıs 1973'den son- Dolar'dan daha az kaza- ra, saat başına 3.5 nan işçiler ayrıca istisDolar'dan daha az ka- nadır. Daha önce belirtil- zanan işçiler istis- mış olan bazı sosyal yar- na edilmiştir. damlarda ise kural, %6.2 lik bir artışın kabulü- dür.		
ÖNCE DEN HA- BER VERMEK				
FİYATLAR		Yıllık satışları 100 milyon Dolar'ın üye- rinde olan bütün fir- malar için fiyat artı- şı uygulamasından 30 gün önce bildirim ve tasdik gereklidir.	2 Mayıs 1973'den son- ra fiyat artışları %1.5 olan ağırlıklı ortalamayı geçen ve satışları yıllık 250 milyon Dolar'ın üye- rinde olan bütün firmaların önceden bildirimde bulunma- ları gerekmektedir.	"Cost of Living Council" aksini ge- rektirmezse, önce- den bildirilen fi- yat artışları 30 gün içinde uygula- nabilir. Bunun dı- şında 2. Devre'nin aynısıdır.
ÜCRETLER		5000 kişiyi veya daha fazlasını ilgilendiren tüm ücret artışları ile ayrıca kuralın üzerin- deki ücret artışları sayıya bakılmaksızın bildirime tabidir.	Bildirim gerekmiyor.	Bildirim gerekmi- yor.
RAPORLAMA				

FİYATLAR		Yıllık satışları 50 milyon Dolar'ın üzerinde olan firmalar için 3 aylık raporlama gereklidir.	Buradaki tek değişiklik, öncekinden farklı olarak yıllık satışlar 250 milyon Dolar'a çıkmıştır.		Yıllık satışları 50 milyon Dolar olan firmalar için 3 aylık raporlama gereklidir.
ÜCRETLER		1000 işçinin üstünde işçi çalıştıran yerlerde, genel kuralın altındaki ücret ayarlamaları.	Buradaki tek değişiklik çalışanlar sayısının 5000'in üstüne çıkmış olmasıdır.		3. Devre'nin aynısidir.
ÖZEL ALANLAR		Sağlık, sigorta, kira, inşaat, kamu işletmeleri.	Sağlık, yiyecek, kamu işletmeleri, inşaat, petrol.		Sağlık, yiyecek, petrol, inşaat, sigorta yönetici ve değişik tazminatları.
İSTİSNALAR		İşlenmemiş tarım ürünleri, ithalat fiyatları, ihracat fiyatları 60 ve daha az sayıda işçi çalıştıran firmalar istisnadır.	2. Devre'nin aynısidir. Sadece kiralar eklenmiştir.		3. Devre'nin aynısidir. Sadece kamu işletmeleri, kereste, bakır, madeni ve uzun dönem kömür anlaşmaları başlangıçta sektör-sektör fiyat ve ücret açısından 30 Nisan 1974'e kadar kontrol dışı bırakılmıştır.

Kaynak: BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 142-143, Tablo: 5

b. 14 Kasım 1971-11 Ocak 1973 İkinci Devre

Bu devrede "Geçinme Konseyi" (Cost of Living Council) ile "Ücret Kurulu" (Pay Board) ve "Fiyat Komisyonu" (Price Commission) kuruldu. Bu iki kurulun görevleri, ücret ve fiyatları belirlemek ve özel durumlarda müracaatları sonuçlandırmaktı. "Geçinme Konseyi" nin 1972'nin sonunda enflasyon oranının %2-3'e düşürülmesini hedef aldığı görülmektedir. Buna bağlı olarak "Ücret Kurulu", ücret artışlarının bazı istisnalar dışında %5.5 olmasına kararlaştırmıştır. Böylece A.B.D.'de Savaş Sonrası Dönemi'nde gerçekleşen %3'lük milli işgücü verimliliği ile, enflasyon oranı %2.5'da tutulabilecekti.

Fiyatlar yönünden ise, firmalara 1 Ocak 1971'den sonra kabul edilebilir maliyetlerdeki artışların, belli bir oranında, maliyetlerini arttırmalarına izin verilmiştir. Ancak, bu yansıtma verimlilik ve üretim hacmindeki artışların gözönüne alınması gerekmiştir. Kâr marjlarına ise, tavan konularak, I.Dondurma'dan önceki son üç mali yıldaki, en iyi iki yılın kâr marjlarının geçilemeyeceği belirlenmiştir. Birçok büyük firmanın, "Fiyat Komisyonu" ile "Dönemsel Fiyat Sınırlamaları" anlaşmalarına uyduğu görülmüş ve fiyatların en yüksek olarak önce %2, daha sonra da %1.8 oranında artırılmasında anlaşma sağlanmıştır.

Belirlenen kuralların gerçekleşmesi için, kanuni (statutory) bir uygulamaya geçilmiş ve sisteme "Önceden Haber Verme" ve "Raporlama" gibi usuller eklenerek, sistemin kontrol altına alınmasının amaçlandığı görülmüştür.

Bu dönemin sonuçlarına gelince; dondurma döneminden önceki dönemde %5-6 olan enflasyon oranı, bu dönemde (1972'de) %3.4'e düşmüştür. Dondurma'lardan önceki dönemde -Aralık 1971'de- %6.1 olan işsizlik oranının da, Aralık 1972'de %5.1'e düştüğü, üretimdeki artışın ise %7.6 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Ancak daha sonra yiyecek

fiyatlarının tırmanmaya başlaması nedeni ile, enflasyon oranı tekrar hızlanmaya başlamıştır. Bunun nedeni de, hububat ve diğer yiyecek maddelerindeki büyük üretim yetersizlikleri olmuştur. Yiyeceklerin işlenmesi ve dağıtım sürecindeki kâr marjlarının sıkı bir şekilde kontrol edilmesine karşılık, işlenmemiş bazı yiyecek ve diğer malların fiyatları piyasaya bırakılmıştır.

1972'nin sonlarına doğru ekonomide tam istihdama doğru gidilirken, belirtilen nedenlerle gelirler politikası ile ilgili kontrol programlarının değiştirilmesi konusunda yöneticilerde eğilimler başlamıştır. Aynı zamanda fiyat tesbitlerinin, kıt malların üretimini teşvik etmeyeceği görüşü hakim olmuştur. Yine fiyat tesbitlerinde daha fazla ısrarın, yanlışlıklara yol açacağına inanılmıştır. Bu nedenle de hükümetin, Ocak 1973'de Program'ını değiştirerek, mecburi (compulsory) gelirler politikasından, gönüllü (voluntary) bir gelirler politikasına geçtiği görülmüştür.

c. 11 Ocak 1973 - Haziran 1973 Üçüncü Devre

Bu devrede, ikinci devrenin kuralları genel olarak kabul edilmiş, ancak benzer kontrollerin gönüllü bir şekilde kanuni zorlama olmadan yapılmasına karar verilmiştir. Bununla birlikte hükümet, "Makul fiyat ve ücret artışları için, yeni kurallar koymaya" devam etmiştir.

1972 yılında fiyatlardaki hızlı artışların, yeni bir enflasyon dönemini başlatacağı tahmin edilmiştir. Çünkü sınai ham madde fiyatları 1973'ün ilk altı ayında %12'ye (yıllık olarak da %28'e) yükselmiştir. Bu artışların da üç ile altı aylık bir gecikme ile,

tüketici fiyatlarına yansıtacağı ümit edilmiştir. A.B.D. ile ilgili olarak yapılan çalışmalar, A.B.D.'de anflasyonun, özel olarak bazı sektörlerde ortaya çıktığını vurgulamıştır. Bu sektörler de, gıda ve hammaddeler sektörüdür. 1973 yılında gıda maddelerinin

de enflasyon oranının %26.7, sınıai hammaddeler sektöründe ise %31.4 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Bu güne kadar A.B.D.'de, bu tür sonuçlarla karşılaşılmamıştır. Morley "Bunun toplam talepteki artışlardan çok, arzdaki yetersizliklerden doğduğunu ileri sürerek, gelirler politikasının başarısını ya da başarısızlığını iyi değerlemek için, enflasyonun sektörel yapısının da gözönüne alınması gerektiğini" ileri sürmüştür (65).

Bu gelişmeler karşısında, gelirler politikasından, dolayısıyla de ücret ve fiyat kontrollerinden yana olanların, daha kuvvetli kontrollerin zorunluluğu konusundaki düşünceleri ilgi çekmiştir. Gıda ve petrol fiyatlarındaki artışlar, fiyatların gemi azıya alarak yükselmesine yol açınca Hükümet, Haziran 1973'de, üçüncü devre olan gönüllü gelirler politikasından vazgeçerek, yeni bir dondurma programını uygulamaya karar vermiştir.

Üçüncü ve dördüncü devreler arasındaki iki ay süreli dondurma programı, 13 Haziran ile 12 Ağustos 1973 tarihlerini kapsamıştır. Genellikle de tarım sektöründe korkunç bir muhalefet gören bu program, hububat ve canlı hayvanlar hariç, bütün işlenmiş tarım ürünlerini kapsamaktaydı. İki yıllık bu program, önce yiyeceklerle ilgili düzenlemelerden vazgeçmiş, daha sonra da sektör sektör 12 Ağustos 1973'de ortadan kalkmıştır.

d. 12 Ağustos 1973-30 Nisan 1974 Dördüncü Devre

Bu devrenin özelliği, gönüllü politikaların daha az katı olmaya başlaması ve böylece serbest ekonomik ilişkilere bir giriş yapılmasıdır. Dördüncü devre, genel olarak ikinci devreye benzemekte

(65) MORLEY; A.g.e., s. 172-173.

ve maliyetlerin, fiyatlara yansıtılmasına izin verilmektedir. Ücret artışlarında her yıl için %5.5'lik bir artışa izin verilirken, ücret dışı ödemeler için %0.7'lik bir artış kabullenilmektedir. Önemli değişiklik, kârlar yönünden sözkonusu olmaktadır. Dördüncü devrenin özelliğinin, kârlarla ilgili dondurmalar olduğu söylenebilir.

Petrol krizi, tarım kesiminde üretim düşüklüğü, enerji ve gıda fiyatlarındaki yükselmeler sonucu, 1973 yılında enflasyon oranı %11'in üstüne çıkmıştır. Bu durumda hiçbir gelirler politikası aracının, dolayısıyla da kontrol sistemlerinin, arzdaki darboğazlar ve üretimdeki fiyat artışları nedeniyle başarılı çalışmasının mümkün olamayacağı kabullenilmiştir. Hükümetin kısıtlayıcı para ve maliye politikaları yoluyla, talebi düşürme çabaları ise, Mayıs 1975'te işsizlik oranını %9 gibi en yüksek bir orana çıkarmıştır. İmalat sanayinde kapasite kullanımı da, Kore Savaşı'ndan sonraki en düşük oran olarak %71 olarak gerçekleşmiştir.

Bu eğilimlere bağlı olarak da A.B.D.'de, ekonomideki hızlı düşüşle birlikte, gelirler politikası araçları olan ücret ve fiyat kontrolleri sisteminden de yavaş yavaş vazgeçilmeye başlanmıştır.

Ekonomideki bu kötüye gidiş karşısında Başkan Ford, Mart 1975'de harekete geçerek "Vergi İndirim Kanunu"nu kabul etmiştir. Bu yeni uygulama ekonomide canlılık sağlamış, kapasite kullanımı ve üretim 1976 ve 1977'de artış göstermiştir. Ancak işsizlik yönünden olumlu bir gelişme görülmemiştir. 1976'de %8 olan işsizlik oranı, 1977'nin sonunda %7'nin üstüne çıkmıştır. Ancak iki yıl sonra bu oranlar, eskisinden daha da aşağıya düşmeye başlamıştır.

C. A.B.D.'DE GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Genel bir değerlendirme yapıldığında, A.B.D.'de üretimdeki düşüşlerin, 1973'ün sonlarında başladığı ve Mayıs 1975'e kadar

devam ettiği görülmektedir. Diğer yandan enflasyon oranı 1974'ün üçüncü çeyreğinde %14.4 olmuştur. 1975'de düşerek birinci çeyrekte %7.1, son çeyrekte de %6.7 olarak gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak da, 1973-1974 yıllarında enflasyonda geçici artışlara yol açan petrol ve gıda fiyatlarındaki artışları sınırlamak için uygulanan politikaların, başarılı olduğu söylenir. Bunlara rağmen de, 1975'in ilk çeyreğinden itibaren fiyat indekslerinin %6-7 civarında artmaya devam ettiği görülmektedir. Bu sonuçlar, 1977 yılında A.B.D.'de enflasyonu %2.3 oranında daha aşağı düşürme gayretlerinin kolay ve ucuz bir şekilde sağlanamadığını ve enflasyonun tahribatının devam ettiğini göstermiştir.

A.B.D.'de gelirler politikasının ikinci devresinde enflasyon oranının %3.4'e düşmesi, işsizlik oranında bir azalmanın görülmesi ve üretimde bir artışın gerçekleşmesine rağmen, daha sonraki devrelerde bu başarılar görülmemiştir. Bu sonuç karşısında, Brittan ve Lilley, "Programın birtakim konuda faydası olmuştur. O da, kamuoyunun fikrini değiştirerek, programı ilk zamanlar desteklerken, daha sonra bu desteklerini çektiklerini" belirtmektedir (66).

Dördüncü devrenin sonunda, Mr.Nixon'u sonuna kadar destekleyen Kongre'nin, bu konuda fikrini değiştirdiği görülmüştür. Kongre, seçim yılı nedeniyle, kamuoyunun gözünde düşmanlık kazanmamak için, gelirler politikasının devamından vazgeçerek, sürpriz bir sonuç yaratmıştır.

Buna rağmen A.B.D.'de, gelirler politikasına kamuoyunun gösterdiği tepkiye, Amerikan politik hayatını temsil eden, devamlı bir

(66) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 151.

davranış olarak bakılmayacağı ileri sürülmektedir. A.B.D.'de bütün politikacıların, gelirler politikasını cazibesiz buldukları söylene-
memektedir. İtiraz eden otoritelerden çoğu, genelde gelirler politi-
kası uygulamalarına ve dolayısıyla kontrollere itirazda bulunmamış-
lardır. İtirazları, uygulamaların bazı özel durumları ile ilgili ol-
muştur. Başkan Carter'ın da, genellikle fiyat ve ücret kararların-
da, hükümet müdahalesini ortadan kaldırmamaya özen gösterdiği ile-
ri sürülmüştür (67).

II, MERKEZİ PLANLI EKONOMİLERDE GELİRLER POLİTİKASI UYGULAMASI

1. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI

A. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GENEL ÖZELLİKLER

Daha önce görüldüğü gibi, enflasyon ve işsizlik o-
layının büyük boyutlara ulaşması, kapitalist ülkelerde gelirler po-
litikası uygulamalarının başlamasına neden olmuştu. Benzer etkenle-
rin, Sovyetler Birliği gibi Sosyalist Merkezi Planlı Ekonomiler'de
de ortaya çıkıp çıkmadığı ve bunlarla ilgili olarak, gelirler poli-
tikasına benzer tedbirlerin alınıp alınmadığının incelenmesi şüphe-
siz ki önemlidir (68).

(67) A.g.e., s. 151.

(68) Bu konuda bak. A.g.e., s. 103-112, Richard PORTES; "The Cont-
rol of Inflation: Lessons from East European Experience",
Economica, Vol. 44, Number 173-176, 1977, s. 109-130. Bat DAVENE;
"Inflation and Marxist Theory", Marxizm Today, March 1974,
s. 79-92.

Sovyetler Birliği'nin, İkinci Dünya Savaşı'ndan önce ve savaş sırasında, çok şiddetli ve kısmen baskı altında alınmış bir enflasyon (suppressed enflasyon) yaşadığı görülmüştür. Bunun nedeni ise; savaş döneminde fazla talebi karşılamak amacıyla, hazırlanan aşırı iyimser plânlar olmuştur. Aşırı derecede yüksek belirlenmiş olan amaçları gerçekleştirme çabaları da, fiyatları ve ücretleri artırmıştır. Bunun sonucu olarak işletmelerin bütçe açıkları ortaya çıkmış ve bu açıklar da bankalarca, banka parasıyla karşılanmıştır. Böylece sosyalist bir ekonomide bile, aşırı para talebinin karşılanabilmesi için, fiyat artışlarına yol açan bir para mekanizması ortaya çıkmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, resmi tüketici fiyat indekslerinin dikkate değer bir şekilde düştüğü, 1950'lerin başlarından itibaren ise, dikkate değer bir şekilde sabit kaldığı görülmüştür. Sovyetler Birliği'nde 1955-1973 döneminde resmi tüketici fiyat indekslerinin %1'in üzerinde yükseldiğı belirtilmektedir. Ancak, indekslerin resmi kaynaklardan hareketle düzenlenmesi ve bilgilerin de, yalnızca devlet sektörünü kapsamaması nedeniyle, kuşku ileri sürülmektedir. Bu nedenle de, baskı altındaki enflasyonun saklanabildiğı belirtilmektedir (69).

Aynı dönemde, devlet sektöründe parasal ücretler, yıllık %3.7 oranında yükselmiştir. Daha sonra belirtileceğı gibi, ücretler üzerinde merkezi kontrolün olmadığı ilk yıllarda, ücretlerin ılımlı bir şekilde arttığı görülmüştür. Bu durumda reform çalışmalarının, ücret artışları üzerinde önemli bir etkisinin olmadığı anlaşılmaktadır.

(69) Sovyetler Birliği'nde kalite ve ürün farklılaşması yoluyla, fiyatların yaklaşık yılda %3-4 oranında arttığı varsayılmaktadır. Bunun için de, resmi fiyat indekslerinin düzeltilmesi gerektiğı konusunda dikkat çekilmektedir.

Aşağıdaki tabloda, Sovyetler Birliği ve diğer Sosyalist Merkezi Plânlı Ekonomiler'de, 1955-1975 yılları arasında tüketici fiyat indeksleri ile, işçi ve memurlar için devlet sektöründe ortalama parasal ücretler görülmektedir.

Tablo'da görüldüğü gibi, Sovyetler Birliğinde 1955 yılında 100 olan tüketici fiyat indeksi, 1975 yılında 100.7 olurken, aynı dönemin başında 100 olan ortalama parasal ücret indeksi, dönem sonunda 203.3 olmuştur. Böylece fiyatlar dönem ortalaması olarak %0.02 artarken, ortalama parasal ücretler ise; ortalama %11.4 artmıştır. Bu ülkeler içinde en yüksek gerçek ücret artışı, Romanya'da %5.3 olarak gerçekleşmiştir. Çalışmamızın kapsamını aşmamak için, bu ülkelerdeki enflasyonun nedenlerine ve özelliklerine girilmemektedir.

Sovyetler Birliği'nde işsizlik oranları ile ilgili bilgileri bulmak, güç olmaktadır. Kapitalist tanıma göre; "İşçilerin devletinde, işsizlik yoktur". İşsizliğin varlığı kabul edilmediğinden, işsizlik oranları ile ilgili bilgiler yayınlanmamaktadır. Bunun sonucu olarak da Sovyetler Birliği'nde, ne işsizlik ödemeleri ve ne de istihdam seviyesinde değişiklik olmaktadır.

Ancak, kapitalist dünyadaki 1929 kriziyle başlayan büyük işsizlik oranları, Sovyetler Birliği Yöneticileri'ne, açıklamada bulunmak yönünden bir fırsat yaratmıştır. Bu gelişmenin sonucu olarak da, Sovyetler Birliği'nde Nisan 1929 itibarıyla işsiz olanların sayısı, 1.741.000 olarak yayınlanmıştır. Ancak bir hafta sonra, "İşsizlik yardımlarının bir süre için kaldırıldığı duyurulmuş"tur. İki hafta sonra ise Merkezi Komite (Central Cömmite), yardımların kaldırılmasını, "Sosyalist sanayileşmenin muazzam bir başarısı" olarak ilan etmiştir. Bu karar, işsizliğin toptan tasfiyesi yönünden Sovyetler Birliği'nde kararlara öncülük etmiş ve Sovyetler Birliği'nde, "İşsizlik ortadan kaldırılmıştır". Bu eğilimler yanında Sovyetler Birli-

Tablo: 4 Sosyalist Merkezi Plânlı Ekonomilerde, 1955-1975 Yılları Arasında Devlet Sektöründe Tüketicî İndeksleri ve Ortalama Parasal Üretler (1955=100)
(T.F.İ: Tüketicî Fiyat İndeksi - O.P.Ü: Ortalama Parasal Üretim)

YILLAR	Bulgaristan		Çekoslovakya		Doğu Almanya		Macaristan		Polonya		Romanya		Sovyetler Bir.		Yugoslavya
	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.	O.P.Ü.	T.F.İ.
1955	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
1956	91.8	103.2	97.4	103.8	98.7	102.8	99.4	110.5	99.0	110.9	98.2	111.0	100.0	101.0	108
1957	92.6	108.4	95.6	105.8	97.9	106.5	101.3	133.7	105.8	126.6	105.3	125.0	100.0	106.0	111
1958	92.3	111.0	95.5	108.0	93.5	114.4	101.9	139.5	109.1	133.3	106.8	139.0	102.2	109.0	117
1959	91.0	114.8	93.1	110.3	91.6	122.9	100.6	145.0	110.2	143.7	105.3	147.0	101.4	111.0	118
1960	90.6	125.2	91.2	113.7	90.5	128.5	101.3	148.5	112.2	148.2	103.0	160.6	100.7	112.3	130
1961	91.0	132.3	90.8	116.5	90.7	133.8	101.9	150.7	113.1	154.2	101.4	168.0	100.0	116.9	140
1962	94.2	135.5	91.8	117.2	90.9	135.0	102.5	153.7	115.9	158.8	100.5	177.0	101.4	120.8	155
1963	96.5	140.0	92.3	117.3	90.9	137.0	101.9	159.6	117.0	166.0	100.5	188.0	102.2	122.8	163
1964	96.8	143.2	92.7	121.2	90.2	141.2	102.5	164.3	118.3	170.9	101.8	196.0	102.2	126.5	182
1965	96.3	147.7	93.8	124.2	90.7	146.4	103.8	165.9	119.3	175.5	102.1	210.0	101.5	134.4	246
1966	96.1	152.2	94.1	127.6	90.7	149.5	105.7	172.5	120.8	183.4	102.1	222.6	100.8	139.6	302
1967	96.2	171.0	95.3	134.6	90.6	153.2	106.3	179.6	122.6	190.7	101.7	229.3	100.8	145.8	323
1968	100.0	181.9	96.6	145.7	90.8	160.4	106.4	183.8	124.5	198.0	103.0	236.2	100.9	157.0	339
1969	100.0	187.1	100.1	156.4	90.4	167.2	107.2	194.6	126.0	204.3	104.0	245.6	101.4	162.8	366
1970	96.6	197.4	101.8	161.1	90.5	174.8	108.8	206.6	127.4	209.4	104.1	264.8	101.2	169.9	405
1971	99.5	201.9	101.4	167.1	90.8	181.7	111.3	216.2	128.0	220.5	104.9	270.6	101.1	175.3	467
1972	99.5	210.3	101.0	173.9	90.5	188.4	114.5	227.0	128.0	234.4	104.9	275.6	100.9	181.3	544
1973	99.5	223.2	101.2	179.7	89.6	193.3	118.2	241.3	131.4	261.4	105.5	287.5	100.9	187.9	649
1974	101.1	227.7	101.7	185.8	89.2	199.1	120.8	259.3	140.1	297.5	106.6	305.9	100.8	196.5	787
1975	-	233.6	102.2	192.9	-	-	125.2	276.6	144.1	331.1	107.3	-	100.7	203.3	984
Dönem Ortalama- ması	0.44	4.5	0.41	3.4	-0.41	3.97	0.97	4.1	1.55	4.8	0.20	5.5	0.02	3.7	11.4

Kaynak: RICHARD PORTES; "The Control of Inflation: Lessons from East European Experience", Economica, Volume 44, Number 173-176, 1977, s. 111-113, Tablo:1-2.

ği'nde, Beş Yıllık Plân'ın uygulanması sonucu, gelişen sanayileşme ile, önemli başarılar kazanılmış ve yapısal işsizlikte azalma sağlanmıştır (70).

Teorik ve resmi bilgilere rağmen, Sovyetler Birliği gibi Sosyalist Merkezi Plânlı Ekonomi'lerde de, işgücü fazlalıkları olduğu bilinmektedir. Bir Sovyet Çalışması'na göre, bazı bölgelerde iş değiştiren işçilerin, yıllık oranı %36'dır. Bir başka çalışma da, kendi iradesiyle iş değiştiren işçilerin, üretimden ortalama olarak 23 gün pay almadığını belirtmektedir. İki bilginin birleştirilmesi sonucu, işgücünün %2-3'ünün gönüllü iş değiştirdiği ve Sovyetler Birliği'ndeki işsizlik oranının %2-3 olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu hesaplamanın, oranları büyütmemek için, mevsimlik işsizliği ve işgücüne yeni girenleri kapsamadığı ileri sürülür.

Sovyetler Birliği'nde sosyal güvenlik sisteminin herkesi kapsamaması nedeniyle; işsizlik oranlarının, Batı Avrupa Ülkeleri'ne göre daha düşük düzeyde ortaya çıktığı belirtilir. Ancak bu uygulama, çok fazla istismar edildiği için, cezalandırıcı tedbirlere başvurulmuştur. Örnek olarak, emeklilik ve hastalık yardımlarından yararlanabilmek için, ara verilmeksizin çalışılması gerekir. Ayrıca "İşinde bir aydan daha fazla çalışmayan işçi, kıdemini kaybeder. İlerde kendisine yapılacak ödemeler yönünden, kayba uğrar".

Sosyalist Merkezi Plânlı Ekonomiler'le ilgili işsizlik sayılarını, daha açık bir şekilde Yugoslavya'da görmek mümkündür. 1975 yılında Yugoslavya'da işsizlik oranı, yerli işgücünün %10'nundan daha fazla olarak hesaplanmıştır. Bunun yanında, aynı yılda 800.000 Yugoslav işçisinin -yerli işgücünün %15'i-, diğer ülkelerde çalışmak

(70) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 107-108.

için ülkelerini terkettikleri bilinmektedir (71).

B. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASININ ÇEŞİTLERİ

Yukarıda, ücret, enflasyon ve işsizlik açısından incelediğimiz Sovyetler Birliği'nde, ücret ve maaşlar üzerinde iki çeşit gelirler politikası uygulandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi "Toplam Ücret Ödemeleri", ikincisi de "Ücret Farklılıkları" yönünden olmaktadır (72).

a. Toplam Ücret Ödemeleri Üzerinde Kontroller

Sovyetler Birliği'nde merkezi olarak toplam ücret ödemeleri önce bütün ekonomi için belirlenir. Daha sonra belirlenen bu toplam ücret ödemelerinin, çeşitli endüstrileri temsil eden bakanlıklar arasında bölüşüldüğü görülür. Daha sonra bakanlıklar, kendilerine bağlı işletmelere, yıllık olarak tahsislerde bulunurlar. Bu dağılım da; önceki yılın tecrübeleri ile, her dönem için işgücünün plânlanan artışları belirler.

Görüldüğü gibi Sovyetler Birliği'nde ücret artışları, merkezi olarak düzenlenmektedir. Ancak 1931 yılından, 1956 yılına kadar, bu artışlarla ilgili kapsamlı bir değişikliğin yapıldığı görülmemiştir. Bunun nedeni, bu dönemde ücretlerle özel olarak ilgilenen ve ücretlerdeki gelişmelerden sorumlu olan merkezi bir kuruluşun eksikliği-
dir. Bu dönemde Sovyetler Birliği'nde ücret kararlarının Bakanlar Kurulu ya da ilgili bakanlıklar tarafından merkezi olarak belirlenmesi yanında, ekonomik ve politik amaçlarla da, çeşitli endüstrilerde münferit artışlarla karşılaşmıştır. Bu çeşit değişikliklerin

(71) PORTES; A.g.m., s. 125.

(72) Bu konuda bak. BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 103-105.

de, ilgili bakanlıklarca gerçekleştirildiği görülmüştür. Ancak bu durum, daha fazla karmaşık ve de organize olamayan bir ücret yapısına yol açmıştır. Çünkü bu uygulamanın sonunda, genellikle aynı işi yapan işçilerin, bağlı oldukları bakanlıklara göre farklı büyüklükte gelir elde etmeleri ile karşılaşılmasıdır.

1931 yılından beri Sovyetler Birliği'nde, ücret yapısının, oldukça belirgin bir şekilde eşitsizlikçi (Inegalitarian) olduğu görülür. Bu yıllarda Stalin, "Küçük burjuva eşitciliğini" suçluyor ve nitelik farklılıklarının ve teşviklerinin önemini vurguluyordu. Marx'ın, Batı'da moda olan yorumun aksine, Stalin Marx'a atıfta bulunarak; eşitsizliği savunuyordu. Marx, kapitalist toplumdan sosyalist topluma geçişte önce "Herkesin imkanlarına göre" gelir elde etme durumundan, yani gelirlerdeki eşitsizlikten, komünist toplumun oluşturulması halinde, "Herkesin ihtiyacına göre" gelir elde etme durumuna gelineceğini söylüyordu. Dolayısıyla, ekonomik kıtlığın son bulacağını savunuyordu. Öte yandan Marx, diğer bir ifadesinde, "Sosyalizmde kişi, üretici topluma ne verdiyse, onu geri alacaktır" demektedir. Ancak Stalin'in ileri sürdüğü bu piyasa ekonomisi reçetesini, piyasa ekonomisi olmayan bir ülke için savunduğu görülmüştür.

Sovyetler Birliği'nde, eşitlikçi olmayan bu felsefe sürdürülmektedir. Önemli gelişme, 1956 yılından sonraki ücret reformu, farklılıkları daralttığı anda ortaya çıkmıştır. Komünist Partisi'nin "Ücretler alanında uygulamaya konulan bu politikanın, kendilerinin daima savaştığı ve savaşmaya devam edeceği küçük burjuvazinin ücret farklılıklarının giderilmesi yöntemi ile hiçbir ilgisinin olmadığı" konusunu açıklamakta güçlüklerle karşılaştığı görülür.

Sovyetler Birliği'nde ücret yapısı, işgücünün derecelerine göre belirlenmektedir. Zaman içinde dereceler arasındaki farkın azaldığı görülmektedir. Bir örnek olarak, beden işçileri ele alındığında,

1958 yılından önce üst derece ile, en alt derecede ücret alanların ortalaması arasındaki oran 2.81 iken, reformların uygulanmasından sonra ki dönemde, farklılıkların azalarak oranın 2/1'e düştüğü görülmüştür.

b. Değişik İşlerdeki Ücretler Üzerinde Kontroller

"Sovyet Realizmi" olarak tanımlanan bir değerlemeye göre; ücret yelpazesinde, nitelik farklılıklarının önemli şekilde daraltılması, düşük ücretlerin, yüksek ücretlere göre daha fazla artırılması ile başarılmıştır. Bu farklılığın, Batı'da olduğu gibi Sovyetler Birliği'nde de, önemli işçi grubunun parasal ücretlerini düşürmeden gerçekleştirildiği görülür. Ayrıca Moskova İşgücü Araştırma Enstitüsü Direktörü A.S. Shkurka, "Gelecekte ücret yelpazesinde, daha da daralmalar olacağı" nı ileri sürmüştür. Bununla beraber Shkurka'nın, ücret yelpazesindeki bu daralmanın; değişik iş türlerine olan işçi arz ve talep kalıplarının değişmesi sonucu, gerçekleşeceğini vurguladığı görülür.

Belirlenen gelişmelere göre; ücret reformlarının ileri devrelerinde, ücret yelpazesinin daha da daraltılacağı ortaya çıkmaktadır. Gerçekleştirilecek mekanizasyon ve otomasyonun, Sovyetler Birliği'nde niteliksiz işgücünü ortadan kaldıracığı belirtilir. Böylece nitelikli işgücü olan mühendisler ve teknisyenler arasındaki farkın, azaltılacağı ileri sürülür. Bu durumlarda eğer yapılan işin niteliği ve miktarı ile, uyumlu olacak şekilde bir ödeme ilkesi benimsenecek olursa; nitelik düzeylerindeki sınıflandırmayı azaltabilmek için, bunun ücret yelpazesindeki azaltma ile desteklenmesi gerekecektir.

Sovyet Otoriteleri'nin, Batılı karşıtlarından daha çok pazar güçlerine önem verdikleri ve pazar güçlerini ciddiye aldıkları görülür. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçilere parça başına yüksek ödemelerde bulunmanın sağlanması, ikramiyelerin yaygınlaştı-

rılarak gelir farklılıklarının azaltılmaya çalışılmasının teşviki, bu konudaki önemli örnekler olmaktadır.

C. SOVYETLER BİRLİĞİ'NDE GELİRLER POLİTİKASININ SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görüleceği gibi Sovyetler Birliği'nde ücretler, merkezi olarak belirlenmektedir. Sendikaların ücret seviyelerini arttırma konusunda pazarlık güçleri ve grevde bulunma gibi hakları yoktur. Bu nedenle, toplu sözleşme sisteminin enflasyonist etkilerinden söz edilmemektedir.

Bu genel çerçeveye rağmen, çalışanların gelirlerini iyileştirmek için, bazı imkanları olduğu da bilinmektedir. İşçilerin yeterli bir gelir elde edemediği veya çalışmayı teşvik edici faktörlerin olmadığı durumlarda, işi yavaşlatma eyleminde bulundukları görülür. Genellikle de bu durum, yönetim tarafından gözönünde bulundurulur. Bunlar yanında benzer işlerdeki ücret farklılıkları konusunda, işçilerin hassas oldukları bilinmektedir.

Belirlenen etkenlerin, Sovyetler Birliği'nde ücretlerin artırılması konusunda etkinlikleri olduğu görülmektedir. Ücret artışlarının da, verimlilik artışının üzerindeki parasal genişleme ile karşılandığı anlaşılmaktadır.

Sovyetler Birliği'nde Gelirler Politikası'nın özelliklerinin belirlenmesi yönünden, şu sonuçların önem kazandığı görülmektedir(73):

(73) A.g.e., s. 112.

a. Sovyetler Birliği'nde görüldüğü gibi, seçmenlerine hoş görünmek zorunda olmayan sistemlerde bile, hükümetlerin para artışında, aşırı bir genişlemeden kurtulamadıkları ortaya çıkmıştır.

b. Enflasyonist güçlerin baskı altına alınması, sadece çok merkezileşmiş kontrollü ekonomiler için mümkün olabilmıştır.

c. Enflasyonu baskı altında tutmanın, bir ekonomik maliyeti vardır. Bunlar da; kaynak dağılımında ve kalitedeki bozulmalar ile, verimlilik kayıpları şeklinde belirmektedir. Bunların ise maliyeti, açık bir enflasyonun yaratacağı ekonomik kayıplardan, daha büyük olmuştur.

ç. Sovyetler Birliği Ekonomisi gibi merkezi plânlı ekonomilerde bile, baskı altında tutulan bir enflasyon ve planlama ile, ortadan kaldırılamayacak tabii bir işsizlik oranı vardır.

d. Ne kollektif mülkiyet, nede ülke çapında yapılacak iş değerlemeleri, kişiler arasındaki ücret karşılaştırmalarını ve bundan doğacak kıskançlıkları, yok edememektedir.

III. ÜLKE UYGULAMALARININ SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Gelirler politikasının sonuçlarının, genellikle iki yönden incelendiği görülür. Bunlardan biri; gelirler politikasının, ekonomik değişkenler arasındaki ilişkilere etkisinin incelenmesidir. Örnek olarak, gelirler politikasının fiyatlar, ücret hadleri ve kazançlar arasındaki ilişkilere etkisi gösterilir. Gelirler politikasının, ücretin belirlenmesindeki kurumsal yöntemler üzerine etkisinin incelenmesi, ikincisi olmaktadır.

Şüphe yok ki, bu etkileri doğru ve tam olarak belirlemek kolay değildir. Bununla birlikte, birinci inceleme alanı ile ilgili olarak, bazı sayısal bilgiler vardır. Ancak, bu konudaki birçok ekonometrik

çalışmaya rağmen de, genellikle araştırmacıların ortak görüşü "Bütün bulguların geniş oranda hata taşıyabildikleri" şeklindedir (74). Bunun nedeni, aşağıdaki konularda yeterli açıklığın sağlanamamış olmasıdır. Bunlar şöyle özetlenebilir (75):

a. Ücreti belirleyen ödemelerin neler olduğu konusunda, kesin bir açıklık yoktur. Buna bağlı olarak da, gelirler politikasının etkilerini ayırmanın, kolay olmadığı anlaşılmaktadır.

b. Eğer herhangi bir ülkede, gelirler politikası uygulanmasaydı, ortaya çıkacak sonuçların ne olacağını hesaplamakta güçlüklerle karşılaşılacak, belki de böyle bir hesaplama yapılamayacaktır.

c. Neden ve sonuç ilişkisi açık olmadığı için, fiyatlarla, gelirler politikası arasındaki ilişkiyi belirlemedeki matematiksel güçlükler, kolaylıkla çözülemeyecektir.

ç. Bilindiği gibi, kişilerin ücret talepleri, gelecekteki fiyat hareketleri hakkındaki bekleyişlerine dayanmaktadır. Bu durumun ise; bir eşitlikçe, kolayca ifade edilebileceği söylenemeyecektir.

Kurumsal etkiler hakkındaki sonuçlarla ilgili tesbithere ulaşmanın ise, daha güç olduğu bilinmektedir. Çünkü kurumsal etkiler, değişen davranışların ve sosyal ortamın incelenmesini gerektirir. Bu da ancak, tatmin edici bir şekilde gelecekte yapılabilir.

Ortaya çıkan bu güçlüklerle rağmen, gelirler politikasının sonuçları ile ilgili olarak bazı değerlemeler yapmak mümkündür. Hatırlanacağı gibi, ülke uygulamaları incelenirken, ülkeler yönünden so-

(74) R.G.LIPSEY-J.M.PARKIN; "Incomes Policy: A Re-appraisal", Economica, 1970, New Series, Vol. XXXVII, Number 145-148, s.136.

(75) APPLETON; A.g.e., s. 143.

nuçlar belirtilmişti. Bu nedenle de, burada daha genel bir değerlendirme yapılmamıştır.

Bütün ülkelerde, toplumun gelirlerini artırma çabaları, enflasyonun nedeni olduğu kadar, belki enflasyonun sonucuna da bağlıdır. Çünkü gelirler politikası uygulanırken, ortaya birçok eşitsizlikler çıkabilir. Bu arada nisbi dengeler bozulabilir. İşçilerin gerçek talep avantajlarından yararlanmalarını önlemek amacıyla, çeşitli teşebbüsler kaçınılmaz olur. Bu durum sonunda mücadeleyi belki daha da sertleştirecek veya işgücünün disiplin altına alınması sonucunu doğuracaktır.

Gelirler politikasının en önemli yararının; maliyeti etkileyen unsurların kontrol altına alınması sonucu, parasal genişlemelerin daha kolay kontrol edilebildiğidir. Fakat çoğu zaman bu mekanizmanın işlemediği, buna karşılık gelirler politikası uygulamasından yararlanıldığı bilinmektedir. Gelirler politikası ile; ücret ve fiyatların bir önceki parasal genişlemelerinin etkisinin, geciktirildiği veya baskı altına alındığı ileri sürülmektedir. Ayrıca gelirler politikasının, ücret ve fiyatlar üzerindeki genel etkisinin, asgari düzeyde olmasına karşılık, -totaliter ülkeler hariç- nisbi fiyat bünyesi üzerindeki etkisinin, genellikle çok önemli bozukluklara yol açtığı söylenir.

Bütün bunlara rağmen, gelirler politikasına, toplumun çıkarları yönünden bakıldığında, iki farklı sonuçla karşılaşılır.

a. Bu sonuçlardan biri, kişilerin kendi çıkarları yönünden, gelirler politikasından yana olmaları ve gelirler politikasının kurallarına uymalarıdır.

b. İkinci sonuç ise, gelirler politikasının amaçlarını gerçekleştirebilmek için, hükümetlerin uyguladığı kontroller ve kısıtlamaların toplumda hoş karşılanmamasıdır. Bu yalnız başına, gelirler po-

litikasını başarısız kılabilcek önemli bir etkindir. Bu konudaki birçok örnek, durumun önemini açıkça ortaya koymaktadır.

Gelirler politikasının sonuçlarını değerlendirebilmek için, gelirler politikası uygulayan ve uygulamayan ülkeler yönünden bir gruplamaya gitmek yararlı olacaktır. Böyle bir değerlendirme yapılırken de, öncelikle bu ülkelerin enflasyon hızındaki değişikliklerin incelenmesi kaçınılmazdır.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, çeşitli ülkelerde İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemi olan 1953 ile 1960 yılları arasındaki benzerlikler ilgi çekmektedir.

Tablo: 5 1953-1975 Döneminde Seçilmiş Bazı Ülkelerde Tüketici Fiyat İndeksleri

(1953 100)

ÜLKELER	Y I L L A R							
	1953	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Avusturya	100	120	153	162	172	188	216	249
Belçika	100	110	148	154	163	174	196	221
Fransa	100	134	198	209	221	237	270	301
F.Almanya	100	111	145	152	161	172	184	195
İtalya	100	115	170	178	188	209	149	291
Hollanda	100	121	180	194	209	226	247	273
İsveç	100	124	185	198	211	226	246	270
İsviçre	100	108	150	160	170	185	302	217
İngiltere	100	121	181	108	212	232	269	334
A.B.D.	100	111	145	151	156	166	184	201

Kaynak: BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s.179- Tablo: 7.

Tabloda 1960 yılı için, bir değerlendirme yapıldığında; en düşük tüketici fiyat indeksinin 110 ile Belçika'da, buna karşılık en yüksek indeksin ise 134 ile Fransa'da gerçekleştiği görülmektedir. 1953-1970 döneminde ise tüketici fiyatları indeksi'ndeki en düşük fiyat yükselişi %45 artış ile F.Almanya ve A.B.D.'de, en yüksek fiyat yükselişi de %98 artışla Fransa'da gerçekleşmiştir. Böylece ortalama enflasyon hızı, yıllık olarak A.B.D.'de %2.2, Fransa'da %4.2 arasında değişmektedir. Buna karşılık, 1970-1975 dönemine gelindiğinde ise; enflasyon hızındaki artışların devam ettiği, daha önemlisi de farkların büyüdüğü ortaya çıkmaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi; Hollanda, İsveç ve İngiltere, bu dönemde gelir politikası uygulayan ülkelerdir. Uygulanan politikalar arasında farklılıklar olmasına ve bazı dönemlerde gelirler politikası uygulanmamasına rağmen, bu üç ülkede 1953-1960 döneminde enflasyon oranları arasında benzerlikler vardır. 1960 yılı itibarıyla tüketici fiyatları indeksi Hollanda'da 121, İsveç'te 124 ve İngiltere'de 121 olmuştur.

Buna karşılık aynı dönemde gelirler politikası uygulamasına başvurmayan, gelir ve fiyatların düzenlenmesini tamamen piyasa güçlerine bırakan Belçika, Almanya, İsviçre ve A.B.D. gibi ülkelerde ise; birinci gruptaki ülkelere oranla, nisbeten daha iyi bir gelişme görülmüştür. Bu ülkelerde 1950'lerden sonraki tedrici yükselişte hayret edilecek derecede bir fiyat artış seyri tesbit edilmiştir. İndeks değerleri bu ülkelerden Belçika'da 110, F.Almanya'da 111, İsviçre'de 108, A.B.D. 111 olmuştur. Görüldüğü gibi gelirler politikası uygulamayan bu son gruptaki ülkelerde, indeks değerleri 108 ile 111 arasında değişirken, gelirler politikası uygulayan ülkelerde aynı dönemde indeks değerleri 121 ile 124 arasında değişmiştir.

Brittan ve Lilley, bu sonuçların; gelirler politikasının etkin olmadığını açık bir şekilde gösterdiğini belirtmektedirler. Buradan

hareketle de, enflasyon olayında, sendikaların rolünün büyütülmemesinin gerektiğini ileri sürerek, bunun gelirler politikası ile ilgili bir ikaz olduğunu söylemektedirler (76).

Şüphe yok ki, sadece tüketici fiyat indeksleri sonuçlarına bakılarak yapılacak bir değerlendirme, gelirler politikasının başarılı olmadığını belirleyebilir. Ancak karşılaştırma yapılan ülkelerde, gelirler politikası uygulanmamış olsaydı, indeks değerlerinin bugünkü değerlerden daha düşük ya da yüksek çıkacağı sorusunun cevabının bilinmesi gerekir. Oysa yukarıdaki tablo, bu soruya cevap verebilecek şekilde düzenlenmiş değildir.

Bu nedenle, daha önce belirtilen ülke uygulamaları sonuçlarının, esas alınması gerekmektedir. Özellikle İngiltere uygulaması ile ilgili ekonometrik sonuçlar, gelirler politikasının uygulanmaması durumunda, gerçekleştirecek enflasyon oranlarını göstermesi bakımından önemlidir (77).

Yine gözden uzak tutulmaması gereken bir konu da, ülkelerin farklı dönemlerde, farklı sorunlarla karşılaşmış olmalarıdır. Bu nedenle o dönemde, gelirler politikasına gerek duymayan bir ülke, o dönemin hemen sonunda gelirler politikasına gerek duyabilmektedir. 1953-1960 döneminde lll indeks değeri ile, en düşük tüketici fiyat indeksine sahip olan A.B.D.'nin, hemen 1962-1966 döneminde "Gösterge Sistemi" yoluyla gelirler politikası uygulamasına başvurduğu bilinmektedir. Beş yıllık bir aradan sonra da A.B.D.'nin -1971-1974 döneminde- bu kez kanuni bir uygulama ile ilkinden daha katı bir şekilde, tekrar gelirler politikası uygulamasına başladığı bilinmektedir.

(76) BRITTAN-LILLEY; A.g.e., s. 181.

(77) İngiltere ile ilgili sonuçlar için bak. s.52

Yukarıda belirtildiği gibi, ülkeler farklı dönemlerde, farklı ekonomik sorunlarla karşılaşmışlardır. Bu durumlarda, geleneksel ekonomik politikalar olarak bilinen para ve maliye politikalarını; ekonomik ihtiyaçların şiddetine göre, yumuşatıp sertleştirmişlerdir. Bu nedenle aynı gerekçeden hareketle, gelirler politikasının buhran dönemlerinde uygulanmasının yararlı olabileceği söylenebilir. Buhran dönemi devamlılık göstermiş ülkelerde de, -İngiltere'de olduğu gibi- geçici olmak yerine, devamlı bir şekilde gelirler politikasına başvurmak zorunlu olabilir.

Gelirler politikası ile ilgili olarak, daha genel bir değerlendirme ya da sonuç, Avrupa Tecrübesi'dir. Bu tecrübenin gösterdiği sonuç şöyledir: İşçi ve işverenler teorik düzeyde mükemmelliği kabul edilen toplu pazarlık sistemi içinde, sosyal adalet ilkelerine uygun bir şekilde; gelirlerin belirlenmesinden yanadırlar. Ancak bu düşünce, uygulamada geçerli olmamıştır.(78). Bu nedenle, gelirlerle ilgili kararların, toplu pazarlık sistemine bırakılması ile; sosyal adaletin gerçekleştirilemeyeceği inancı yaygınlık kazanmaktadır. Bu inanç içinde olan kişilerin, yöneticilerin ve ülkelerin ise; gelirler politikası uygulamasından yana olmaları olağandır. Çünkü, bilinen başka bir alternatif politaka yoktur.

Ayrıca, gelirler politikasını, yalnızca işçiler yönünden değil, toplumun diğer düşük gelirli grupların bulunduğu gerçeğinden hareketle değerlendirmek gerekir. Çünkü bazı durumlarda toplu sözleşme sistemi, toplumun daha güçsüz gruplarının aleyhine işleyebilmektedir. Gelirler politikasını bu yönüyle; toplumun çeşitli grupları arasında, ekonomik ve sosyal denge sağlamaya dönük tedbirler bütünü olarak görmek gerekir.

(78) PAISH-HENNESY; A.g.e., s. 54.

İKİNCİ BÖLÜM

SENDİKALAR ve
GELİRLER POLİTİKASI

K I S I M I

GELİRLER POLİTİKASINA GEÇİŞİN NEDENİ OLARAK SENDİKALAR

I. SENDİKALAR ve ENFLASYONİST GELİŞMELER

1. SENDİKALAR ve GENEL OLARAK ENFLASYON KAVRAMI

Fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışlar olarak tanımlanabilen enflasyon olayında, sendikaların etkisinin olup olmadığı İkinci Dünya Savaşı'ndan beri tartışılmaktadır. Özellikle savaştan önceki dönemde, fiyatların zaman zaman yükselip düştüğü, buna rağmen hiçbir zaman devamlı bir şekilde artmadığı bilinmektedir. Yine aynı şekilde, ücretlerdeki artışların da verimlilikteki artışlara uygun olarak seyrettiği görülmüştür..

Ancak, savaş sonrasında gelişmiş sanayi ülkelerinin çoğunda, hem fiyatlarda, hem de parasal ücretlerde devamlı artışlarla karşılaşmıştır. Bunlara bağlı olarak da, ücret artışlarının verimlilikteki artışları aştığı ve maliyet enflasyonunun ortaya çıktığı söylenmiştir. Bu gelişmelerin aynı zamanda, talep enflasyonunu da yarattığı ileri sürülmüştür. Bu sonuçlar nedeniyle, sendikalar bazı gö-

rüşlere göre; İkinci Dünya Savaşı Sonrası Enflasyonu'nun sorumlusu olmuşlardır (1).

Sendikalar ve enflasyonist ilişkilerinin tartışmasına geçmeden önce, enflasyonun kaynaklarının genel olarak belirlenmesi yararlı olacaktır. Genel olarak kaynakları yönünden, 1960'ların ortalarına kadar, enflasyonun iki çeşidi tartışılmıştır. Bunlar, "Talep Enflasyonu" ve "Maliyet Enflasyonu" dur (2). Bu tartışmalara paralel olarak da, ortaya iki okulun çıktığı görülmüştür (3). 1960'lardan sonra "Talep Enflasyonu Okulu" taraftarlarına "Monoterist", "Maliyet Enflasyonu Okulu" taraftarlarına da, yanlış olarak "Keynesyen" denmiştir(4).

-
- (1) Charles MULVEY; The Economic Analysis of Trade Unions, Martin Robertson and Co.Ltd., Oxford, 1978, s. 119.
 - (2) Bir de "Yapısal Enflasyon" sözkonusudur. Ekonominin talep yapısının üretim yapısına uymadığı durumlarda, fiyatlar genel düzeyinde aşırı artışlarla karşılaşılabilir. Genellikle de gelişmekte olan ülkeler yönünden yapısal enflasyon, bu ülkelerin bir özelliği olmaktadır.
 - (3) Bu konuda bak, James A.TREVITHICK-Charles MULVEY; The Economic of Inflation, Martin Robertson and Co.Ltd., London, 1975, s. 4 ve MULVEY; A.g.e., s. 119
 - (4) 1950'lerin başlarında enflasyonun belirli olaylara bağlı olarak ortaya çıktığı, bu olayların sona ermesi ile de sona erdiği belirtilmiştir. Bu yıllarda enflasyonun açıklamasında "Neo-Keynesyen Görüş"ten hareket edilmiştir. Bu görüşe göre enflasyon, enflasyonist açık nedeniyle ortaya çıkar. Enflasyonist açığın ise; tüketicilerin, yatırımcıların ve devletin rekabet hâlindeki taleplerinin toplam arz ile karşılanamaması sonucu olduğu ileri sürülmüştür. Bu görüşe karşı olarak ise, enflasyonun fiyat seviyesi üzerindeki maliyet baskılarından doğduğu savunulmuştur. Özellikle de, sendikaların ücretleri artırmaları sonucu bu durumla karşılaşıldığı belirtilmiş, ancak 1950'lerde sendikaların etkinliğini bu derece artırmalarının nedeni konusunda açık bir görüş belirtilmemiştir. Bu dönemde aynı zamanda karma bir düşüncenin, başka bir deyişle talebin çektiği, maliyetlerin ittiği bir enflasyonun birlikte olabileceği görüşü ortaya atılmıştır. Ancak iki okulun reçetelerinin farklı olması nedeniyle ülkeleri için politika tercihinde bulunması gereken sorumluların, bu görüşler karşısında şaşkınlığa düşmeleri de kaçınılmaz olmuştur. Bu konuda bak, A.g.e., s. 4.

Önce, talep enflasyonunu açıklayalım. Keynes "Enflasyonu, toplam talepteki herhangi bir ek artışın, üretimde hiçbir artış sağlamadığı bir durum" olarak tanımlamıştır. Buradan hareketle de, ekonominin bu noktaya ulaşmasından sonra, toplam talepteki artışın, bütünüyle fiyat artışlarında kendini göstereceğini ileri sürmüştür. Keynes'e göre, kısa dönemde üretimin toplam talep esnekliği sıfıra düştüğü zaman, enflasyon söz konusudur (5). Ancak ekonominin tam istihdam sınırına ulaşmasından önce de, fiyatlar genel seviyesinin yükseleceğini de gözden uzak tutmamak gerekmektedir (6).

Görülebileceği gibi toplam talep, tam istihdamı sağlayacak düzeyin üstüne çıktığı zaman, kısa dönemde mal ve hizmet üretimi artırılamadığı için, fiyatların yaygın, sürekli ve önemli oranda artması olayı ile karşılaşılacaktır. Başka bir deyişle talep enflasyonu; toplam talebin, toplam mal ve hizmet arzını aşması durumudur. Enflasyonist baskı, talepten geldiği için de, talep enflasyonu olarak adlandırılmaktadır.

Fiyatlar ve ücretler üzerindeki enflasyonist baskıyı da, hükümetlerin, savaş sonrasında tam istihdamı sağlayabilmek için uyguladığı politikaların yarattığı ileri sürülmüştür. Başka bir deyişle hükümetler, işgücüne olan aşırı talebi artırabilmek için, genişletici para ve maliye politikaları uygulamışlardır. Bunun sonucu olarak da, artan talebin, para ve maliyet politikaları ile yaratıldığı durumlarda, enflasyonist baskılar kaçınılmaz olmuştur. Görüleceği gibi talep

(5) Wallace C.PETERSON; Income Employment and Economic Growth, Revised Edition, W.W.Morton and Company, Inc., New York, 1967, s.384.

(6) Gerçekten de tam istihdama yaklaştıkça üretime sokulan emek ve iktisadi kaynak birimlerinin daha öncekilere oranla, düşük nitelikli olması ve üretimde darboğazların belirlenmesi, fiyatlarda belli bir artışa yol açabilmektedir.

enflasyonunda, ücret artışlarının nedeni sendikalar olmayıp, artan talep tarafından, ücretlerin yukarıya doğru çekilmiş olmasıdır.

Maliyet enflasyonu yönünden, konuya bakıldığında ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş sanayi ülkelerinde, toplam talepte hızlı artışlar olmamış ve hatta nisbi olarak durgunluk görülmüştür. Ancak bu dönemlerde bile, genel fiyat seviyesi yavaş, fakat ısrarlı bir şekilde yükselirken, ücretler artmıştır. Bunun nedeni, bazı üreticilerin veya işçi gruplarının ya da her iki grubun birden, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını, serbest rekabet piyasasında, oluşabilecek seviyenin üstüne çıkarabilmelerine bağlanmıştır. Çünkü bir yandan firmaların büyümeleri ve tekelleşmeleri görülürken, diğer yandan işgücü de, sendikaların çatısı altında toplanarak güçlenmeye başlamıştır. Böylece mal ve işgücü piyasalarında fiyat teşekkülü serbest rekabet koşullarının gerektirdiğinden daha farklı bir şekilde belirmiştir.

Belirtilen gelişmeler sonucu üretim maliyetleri ile kârlardaki artışlar, enflasyonun nedeni olarak gösterilmiştir. Bu durumda enflasyonist baskının, talepten daha çok, arz tarafından kaynaklanarak ekonomiye yayıldığı varsayılmıştır (7). Firmaların tekelleşmesi ve işgücün sendikalaşması sonucu teşekkül eden faktör fiyatının arz yönünden kazandığı önem, maliyet enflasyonunun çoğu zaman, arz enflasyonu olarak tanımlanmasına da yol açmıştır.

Maliyet enflasyonu olarak belirlenen bu olayın, fiyatlar üzerindeki baskısına örnek olarak da; sendikal ücret artışları, petrol gibi temel hammadde fiyatlarındaki artışlar ve devalüasyonlar sonucu

(7) PETERSON; A.g.e., s. 386.

ithalat fiyatlarındaki artışlar ile işverenlerin kâr marjlarını arttırmak istemeleri gösterilmiştir. Ancak, maliyet enflasyonunun devamlı bir kaynağı olarak sendikaların görülmesi eğilimi, ağırlık kazanmıştır. Gerekçe olarak, sendikaların tekelci bir güce sahip oldukları ve bu gücü kullanmak zorunda oldukları ileri sürülmüştür. Sendikaların bu güçleri nedeniyle, ücretleri yukarı doğru itecekleri ve parasal ücretlerdeki nihai artışların da, talep enflasyonuna yol açacağı belirtilmiştir (8).

Belirtilen genel değerlemeden sonra, tartışılması önem kazanan bir diğer konu da; enflasyonun nedenlerine ya da çeşidine bağlı olarak, alınacak istikrar tedbirlerinin neler olacağıdır. Talep enflasyonunda, genellikle talebi kısııcı geleneksel para ve maliye politikalarının etkili olacağından birleşilir. Ancak bu politikaların, maliyet enflasyonunu önleyeceği konusunda, kesin şekilde bir görüş birliği sağlanamamıştır. Çünkü maliyet enflasyonunda, fiyatların ve ücretlerin nitelikleri gereği, talep değişikliklerine duyarlı olmadığı ileri sürülür. Bu nedenle, toplam talebi düşürmeyi amaçlayan tedbirler, arzu edildiği şekilde fiyatları etkilemeyeceği gibi, ekonominin gerçek istihdam ve üretim seviyesinde de olumsuz gelişmeler yaratabilir. Özellikle de işsizlik, önemli bir sorun olarak belirebilecektir. Bunun sonucu olarak da, "Gelirler Politikası"nın en iyi çözüm yolu olduğu ileri sürülür. Çalışmamızın "Enflasyonist Eğilimler ve Politika Seçimi" kısmında, konu daha ayrıntılı olarak tartışılmakta ve bu konudaki genel eğilimler belirtilmektedir.

Önce ücretler de dahil olmak üzere maliyetlerin, fiyatlar genel seviyesini nasıl etkilediği ya da başka bir deyişle üretim maliyet-

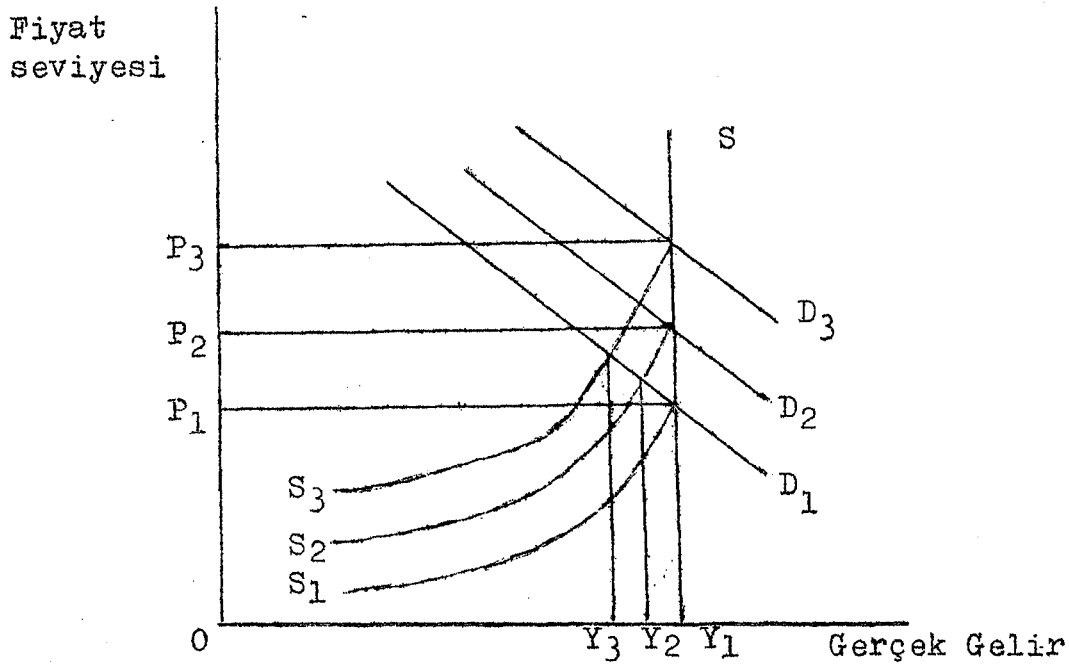
(8) MULVEY; A.g.e., s. 120.

lerindeki ve kârlardaki artışların, ne şekilde maliyet enflasyonuna yol açtığı konusunun tartışmasına geçebiliriz.

2. SENDİKALAR VE MALİYET ENFLASYONU

Üretim maliyetlerindeki ve kârlardaki artışlar nedeniyle, fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi olayı, bilindiği gibi maliyet enflasyonu olarak tanımlanmaktadır. Öncelikle, aşağıdaki şekilden yararlanarak, maliyetlerdeki yükselmenin, fiyatlar genel seviyesini ve istihdamı nasıl etkilediğini belirtelim.

Maliyet enflasyonunun açıklanmasında, şekilde görüleceği gibi toplam arz fonksiyonunun hareket etmesinden yararlanılmaktadır (9).



Şekil: 1 Maliyet Fonksiyonu

Şekilde, S toplam arz fonksiyonunu, Y tam istihdam gerçek gelir seviyesini, D_1 talep seviyesini göstermektedir. Toplam arz eğrisi S, üretim maliyetlerinde meydana gelen artışlar sonucu, talep seviyesin-

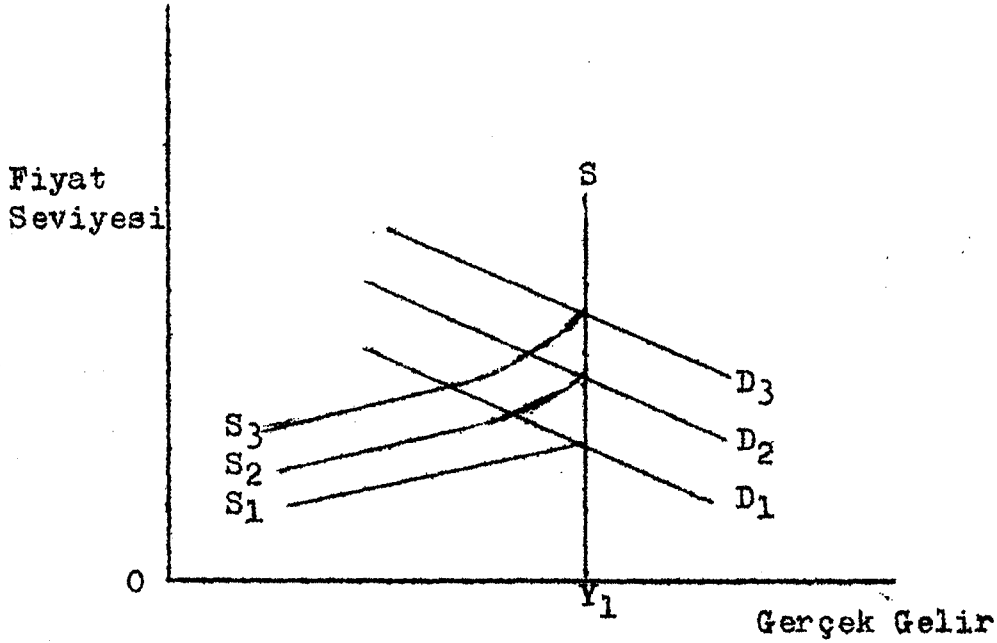
(9) Bu konuda bak. BURKIT; A.g.e., s. 136-139.

den bağımsız olarak yukarıya doğru S_1 'den S_2 'ye ve S_3 'e kaydığında, OY_1 tam istihdam gerçek gelir seviyesini etkileyecektir. Görüleceği gibi S_1 arz fonksiyonu D_1 talebinde OY_1 tam istihdam seviyesini sağlarken, S_2 arz fonksiyonu halinâsı geldiğinde; OY_2 ve S_3 'de OY_3 istihdam seviyesini sağlayabilecektir. OY_2 ve OY_3 görüldüğü gibi, eksik istihdam seviyeleridir. Bu nedenle de OY_1 tam istihdam gerçek gelir seviyesinin sağlanabilmesi için; fiyat seviyesinin P_1 'den P_2 ve P_3 'e yükselmesi gerekmektedir. Arzın S_2 ve S_3 'e kaymasına rağmen, hükümet hâlâ fiyatları P_1 seviyesinde D_1 talebini esas alacak şekilde tutmakta ısrar ederse, işsizlik doğacak ve gerçek gelir S_2 ile D_1 'in kesiştiği Y_2 , S_3 ile D_1 'in kesiştiği Y_3 'e düşecektir. Ancak fiyatlarındaki artışlar ise, devam edecektir. Bu durumda, fiyatlardaki yükselmelerin sadece toplam arz fonksiyonunun yer değiştirmesi sonucu ortaya çıkması halinde, maliyet enflasyonundan söz edilecektir.

Genellikle de böyle bir durum, tam rekabet koşullarının bazıları terkedildiğinde ortaya çıkacaktır. Çünkü bu durumda faktör fiyatları, büyük ölçüde toplam talep seviyesinden bağımsız hale gelecek ve faktör fiyatlarının tayininde, pazarlık gücü etken olacaktır. Oligopol koşulları altında faktör maliyetlerindeki değişiklik, değişen bir gecikme ile mal fiyatlarında ve kârlarda değişikliklere yol açacaktır. Bütün bunların sonucunda da toplam arz fonksiyonu, toplam talep fonksiyonundan bağımsız olarak kayacaktır.

Böyle bir reaksiyon, "Neo-Klasik Teori"nin öngördüğünden daha sık olur. Çünkü eksik rekabetin ve fiyatların güdümlü şekilde belirlendiği durumlarda, faktör gelirlerinde kendiliğinden değişimler olacaktır. Eğer cari fiyat seviyesinde piyasada toplam işgücü talebi, işgücü arzına eşitse ve sendikalar parasal ücretlerde genel bir artış sağlıyorlarsa; firmaların marjinal maliyet eğrileri arttıkça, endüstri arz şedülleri ve dolayısıyla toplam arz sol yukarıya doğru kayacaktır.

Bununla beraber daha yüksek ücretler nedeniyle artan parasal gelir, toplam talebi de yukarıya doğru kaydıracaktır. Aşağıdaki şekilde, D_1 'den D_2 'ye ve D_3 'e kayma, bu durumu belirtmektedir. Bunun sonucu olarak da, denge yine tam istihdamda, fakat daha yüksek bir fiyat seviyesinde oluşacaktır.



Şekil: 2 Maliyet Enflasyonu

Parasal ücret değişiklikleri, hem toplam arzın, hem de toplam talebin yukarıya doğru hareketine yol açtığına göre, fiyat seviyesi bunların eşitliği sonucu, tek ve sabit bir şekilde tayin edilemeyecektir. Ekonomi, herhangi bir seviyedeki parasal ücretler ve fiyatlarda dengeye gelebilecektir. Burada parasal gelir talebinin, potansiyel üretim miktarına eşit olacağı da garanti edilemez. Eğer parasal gelirler daha yüksek olursa, enflasyonun ortaya çıkacağı açıktır.

Üretim faktörleri, parasal gelir düzeyinde ve toplam talepte bir değişme olmadığında bile, daha yüksek fiyatlarda ısrar ederlerse, maliyet enflasyonuna yol açacaklardır. Özellikle de, ücretler ve ma-

aşlar artırılmak istendiğinde, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi ihtimali çok daha fazla olacaktır.

Bilindiği gibi işgücü piyasaları, doğuştan mükemmel değildir. Bu piyasaların yapısı gereği, ekonominin bir bölümünde ortaya çıkan genel parasal ücret artışı, bunların devamını sağlayabilmek için gerekli olan ek talebi de yaratmak zorunda kalacaktır. Bu etkiler işverenlerle, işçilerin endüstri düzeyinde toplu şekilde pazarlığa oturmaları durumunda, daha kuvvetlenecektir. Çünkü yalnız başına hiçbir firma, ücret taleplerini kabullenip, bunu daha yüksek fiyatlar yoluyla yansıtacağından kesinlikle emin olamaz. Ancak bütün firmalar, maliyet artışları ile aynı zamanda karşılaşarlarsa, herbiri fiyatları benzer oranlarda artırma imkanına kavuşabileceklerdir. Bunun nedeni de hiçbir firmanın, hiçbir zaman rakibine müşteri kaptırmak istemeyeceğidir. Aynı zamanda da işverenler, ücret taleplerine karşı direneceklerdir. Başarılı olamadıklarında da, maliyetleri müşterilere yansıtarak, kârlarını azaltmamanın yollarını arayacaklardır.

Üretim faktörleri sahiplerinin gerçek gelirlerini artırabilmek için, parasal gelirlerinde artış sağlamak veya en azından mevcut seviyeyi devam ettirebilme mücadeleleri, tam istihdama yaklaşıldığında daha yoğunluk kazanır. Ancak üretimde artışlar sağlanamazsa, yükselen parasal gelirlerin, artan fiyatlara yol açacağında şüphe yoktur. Bunun aksine olarak da, kişilerin gelirlerini artırma çabalarını durdurmaları halinde de, fiyat ve maliyet artışları sona erebilecektir. Bu nedenle hükümetler, enflasyon sürecinin çok hızlandığı ve toplumdaki sabit ve düşük gelirli grupların önemli ölçüde gerçek gelir kayıplarına uğradığı durumlarda, genellikle sert tedbirlere başvururlar. Bu yolla parasal gelir taleplerini engelleyerek, fiyatlardaki ve maliyetlerdeki artışları önlemeye gayret gösterirler.

Önemli bir nokta da, maliyet artışına yol açan etkenlerin pazarlık gücünün, toplam talep seviyesinden olumlu yönde etkilenmesidir. Şekil 2'de görüldüğü gibi, hem talep, hem de maliyet faktörleri enflasyonu destekler görünmektedir. Çoğunlukla da bunlar, birbirlerine etki etmektedirler. Öyle ki, işsizlikteki azalışla birlikte talep D_1 'de sabit kalsa, ya da D_2 ve D_3 'e yükselse bile, arz talepten bağımsız olarak S_1 'den, S_2 'ye ve S_3 'e hareket edecektir. Bu hareket ekonomi tam istihdam gerçek gelir seviyesine (Y_1 'e) yaklaştıkça, daha büyük olacaktır.

3. SENDİKALAR ve ÜCRET ENFLASYONU

Yukarıda görüldüğü gibi, ekonomi tam istihdam gerçek gelir seviyesinde iken, toplam talepde bir değişme olmaksızın ücretler, kârlar, ham ve yarı mamul mal fiyatları gibi üretim maliyetlerindeki artışlar nedeniyle, toplam arz fonksiyonunun sol yukarıya doğru kaydığı belirtilmişti. Bu durumun üretimin düşmesine ve fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine yol açtığı bilinmektedir. Fiyatlardaki yükselmenin, yalnızca toplam arz fonksiyonunun yer değiştirmesi sonucu meydana gelmesi ile de, maliyet enflasyonunun ortaya çıktığı görülmüştü.

Toplam arz fonksiyonunu, sol yukarıya doğru kaydıran etkenlerin çeşidine göre, maliyet enflasyonu; "Ücret Enflasyonu", "Kâr Enflasyonu" ve "Dış Ticaret Enflasyonu" gibi gruplara ayrılabilir. Bizi, çalışmamız yönünden ücret enflasyonu ilgilendirdiği için, değerlendirmemiz bu kapsam içinde kalacaktır.

Toplam talepde, dolayısıyla emek talebindeki artışlardan bağımsız olarak ücretlerin yükselebilmesi olayı, işçilerin sendikalaşmalarının bir sonucu olmaktadır. Aksi durumda arz ve talep koşullarına göre belirlenecek olan ücretler, işgücüne talebin olmadığı dönemler-

de, şüphesiz ki herhangi bir artış göstermeyecektir.

Toplam talepteki, dolayısıyla da emek talebindeki artışlardan bağımsız olarak, ücretlerin yükselebilmesi için, ya işgücünün çok önemli bir bölümünün güçlü sendikalar kurarak teşkilatlanması, ya da önemli sanayilerdeki güçlü sendikaların, gerek öteki sendikalar, gerekse sendikasız işçiler için örnek olabilecek ücret artışlarını sağlayabilmeleri gerekecektir.

İşçi sendikalarının toplu sözleşmeler yoluyla, parasal ücretlerde, verimlilikteki artışlardan daha fazla artış sağlayabildikleri durumlarda da, ücret enflasyonu ortaya çıkacaktır.

Şimdi sendikaların, ücret enflasyonuna nasıl yol açtığı konusuna geçebiliriz.

İşçilerin bir bölümünün sendikalaştığı, bir bölümünün sendikalaşmadığı bir ekonomide, temel ücret eşitliği (10);

$$(1) \quad W = (1-\alpha)W_n + \alpha W_u, \quad \alpha > 0$$

Burada (W) , (W_n) ve (W_u) , ortalama ücret oranı, ortalama sendikasız ücret oranı, ortalama sendikalı ücret oranı ve (α) 'da toplam işgücü içindeki sendikalı işçi oranıdır. Şimdi ücret farklılığının, (λ) 'ya eşit olduğunu düşünelim Bu durumda;

$$(2) \quad W_u = W_n (1 + \lambda), \quad 0$$

Bu eşitliği, (1)'de yerine koyarsak;

$$(3) \quad W = W_n (1 + \alpha \lambda) \quad \text{olur.}$$

Şimdi (3)'ün zamana (t) 'ye göre differansiyelini alırsak, aşağıdaki eşitsizliği elde ederiz.

$$(4) \quad \dot{W} = \dot{W}_n \left(\frac{\alpha}{1+\alpha} \right) \frac{d\lambda}{dt}$$

(10) Bu konuda bak.TREVITHICK-MULVEY; A.g.e., s. 96-97.

Burada daha sonra şekilde (a) durumu olarak göreceğimiz sendikalaşmamış bir piyasanın fonksiyonu olan ($W_n = a.E$) durumundan hareket edilecektir. Burada E, işgücüne aşırı talebi belirlemektedir. Şimdi (4)'ü yeniden yazdığımızda;

$$(5) \quad \dot{W} = aE \left(\frac{-\alpha}{1+\alpha\lambda} \right) \frac{d\lambda}{dt} \quad \text{olur.}$$

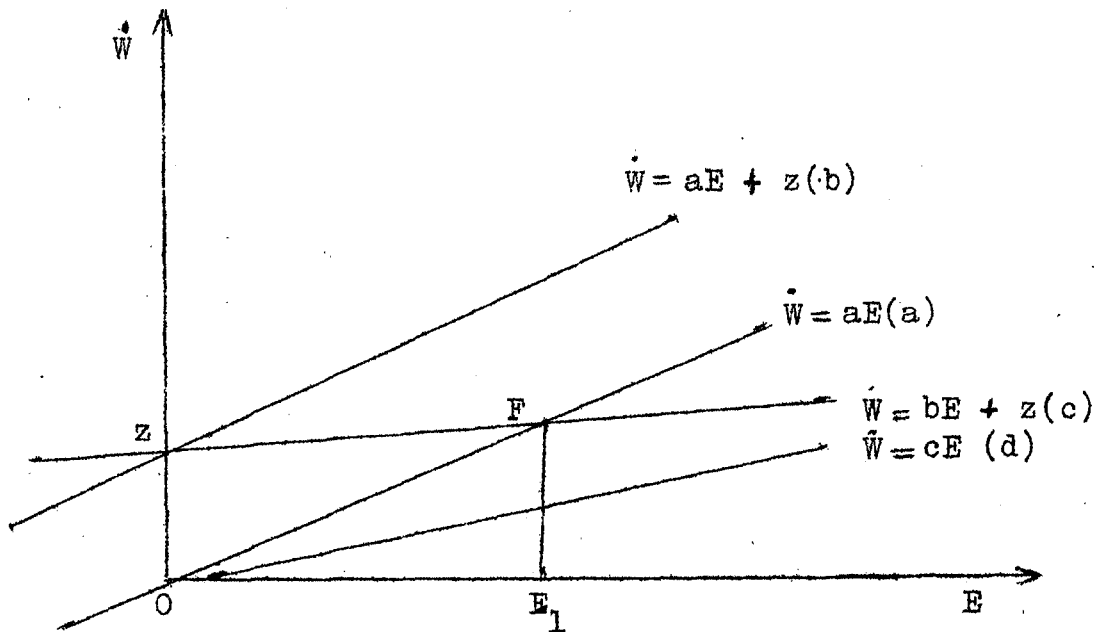
Benzer şekilde eğer 0 ve sabit varsayarak ve (3)'ün zamana göre differansiyelini alırsak;

$$(6) \quad \dot{W} = aE + \left(\frac{\lambda}{1+\lambda\alpha} \right) \frac{d\alpha}{dt} \quad \text{olur.}$$

Bu ilişkilerden; enflasyon oranının, sendikalı-sendikasız ücret farklılıklarındaki değişikliklere ve sendikalaşmamış işgücü oranına, nasıl reaksiyon göstereceği hakkında bazı basit sonuçlara ulaşabiliriz:

- ($d\lambda/dt > 0$ olduğunda ve (α) sabitken veya
- $d\alpha/dt > 0$ olduğunda ve (λ) sabitken
- $\dot{W} > aE$ olacaktır ki;

bu da şekildeki (b) durumunu belirleyecektir.



Şekil: 3 Sendikaların Ücretlere Etkisi

- (λ) ve (α)'nın her ikisi de sabitse, bu durumda;

$$\dot{W} = aE \text{ olacaktır ki;}$$

bu da şekildeki (a) durumunu belirleyecektir.

Bu durumda sendikalar, işgücü piyasasında, iki yolla enflasyonist baskı yaratabilirler (11). Bunlardan biri; sendikalı-sendikasız ücret farklılığını artırmaktır. Diğeri de, sendikalı işçilerin sayısını artırarak, olacaktır. Mulvey, bunlara, bir üçüncüsünü eklemektedir. O da, sendikalı sektördeki ücretlerin artırılmasının doğrudan bir sonucu olarak, sendikasız sektördeki ücretlerin artma eğilimi göstereceğidir (12).

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi; (a) durumunda ($W = aE$), sendikaların ücretleri belirleme güçleri yoktur (13). Bu durumda sendikalar, piyasa güçlerince belirlenen ücretleri sadece onaylamaktadır. (b) durumunda ise, sendikalar faaliyetleriyle işgücü piyasasında enflasyonist bir baskı yaratmaktadır. Böylece işgücüne karşı aşırı bir talep sözkonusu olduğunda, ortaya çıkacak ücret enflasyonu oranı, sendikaların monopolist gücü nedeniyle gerçekleşecek belli bir sabit (z) miktarı kadar yüksek olacaktır. Sendika tarafından yaratılan bu enflasyonist baskı, ücretin belirlenme sürecinde, sendikanın pazar gücüne veya toplu sözleşme avantajına bağlanabilmektedir (14).

(11) A.g.e., s.97.

(12) MULVEY- a.g.e., s.121.

(13) TREVITHICK-MULVEY; A.g.e., s.87-90.

(14) Şekildeki (c) ve (d) durumlarını kısaca belirtebiliriz. (c) durumunda sendikalar, aşırı talebin düşük seviyelerinde piyasa güçlerini kullanarak, ücretlerin uyum göstermesini sağlayabilir. Ancak öyle bir noktaya gelinirki; burada sendikalar bürokratik özellikleri dolayısıyla, ücret artış oranını gerçekte yavaşlatırlar. (d) durumu ise, (c) durumunun bir uzantısıdır. Burada toplu pazarlık süresi içinde faaliyette bulunan sendikaların ücret artış oranını azaltıcı etkisi, aşırı ücret talebinin olduğu her seviye için geçerli olmaktadır. Bu konuda bak. A.g.e., s.89.

Şimdi sendikaların ücret enflasyonuna nasıl yol açtıkları, ya da başka bir deyişle pazarlık sürecini enflasyonist açıdan nasıl etkileyebildiklerinin tartışmasına geçebiliriz.

- Sendikalar, sendikalı sektördeki ücretleri yukarı doğru iterek, sendikalı ve sendikasız sektörler arasındaki farklılıkları arttırmaktadırlar.

- Sendikalar, sendikasız sektördeki işçileri de sendikalı sektöre katarak, toplam ücret gelirleri içinde, sendikalı sektörün payını büyütmektedirler.

- Sendikalar, sendikalı sektördeki ücretleri artırmalarının bir sonucu olarak, sendikasız sektördeki ücretler üzerinde de bir etkide bulunmaktadır.

A. SENDİKALI VE SENDİKASIZ SEKTÖRLER ARASINDAKİ ÜCRET FARKLILIKLARININ ARTIRILMASI VE ENFLASYONİST ETKİLER

Daha önce (5)'deki eşitlikte görüldüğü gibi, sendikaların işgücü piyasasında enflasyonist etkisinden söz edebilmek için, sendikalı-sendikasız ücret farklılıklarının büyümesi gerekmektedir. Başka bir deyişle $\frac{d\lambda}{dt} > 0$ olmalıdır. Bu durum toplu pazarlığın etkisi ile, artan bir şekilde sendikalı-sendikasız sektörler arasında ücret farklılığının ortaya çıkacağı varsayımına dayanmaktadır. Sonunda da sendikaların piyasayı etkileyerek, enflasyonist bir etki yaratacağı ileri sürülmektedir. Bu mekanizmanın şöyle işleyeceği belirtilmektedir (15).

Sendikaların toplu sözleşme güçlerinden yararlanarak, sendikalı sek-

(15) Bu konuda bak. MULVEY; A.g.e., s. 121-125.

törde ücretleri artırdıkları kabullenilmektedir. Bu durumda sendikalı sektördeki işgücüne talep artmayacak ve fiyat seviyesi de daha üst bir noktada belirlenecektir. Sonunda da sendikalı sektördeki işgücünün bir kısmı işsiz kalacak ve sendikasız sektöre yönelen bir işgücü arzı görülecektir (16). Bunun sonucu olarak da, sendikasız sektördeki ücretlerde düşme olacaktır. Ancak sendikalı sektördeki ücret artışları ile, sendikasız sektördeki ücret düşüşlerinin birbirlerini dengelemeleri halinde, ortalama ücret düzeyinin değişmeyeceği ileri sürülebilir.

Fakat sendikasız sektördeki ücretler, bilindiği gibi sosyal, politik, kanuni ve ekonomik faktörlerden dolayı aşağı doğru esnek değildir. Hatta sendikalı sektörden bu sektöre kayan işsizlerin arzı artırması halinde, bu durumu giderebilmek amacıyla sendikal olmayan ücretlerde kısa sürede bir ayarlama yapılamayabilir.

Ayrıca bir başka gelişme, daha ortaya çıkabilir. Sendikasız sektörün, düşük işçilik maliyetleri nedeniyle daha ucuza ürettiği mallara karşı, talebin artması giderek bu sektörde de işgücü talebini arttıracak ve sonunda sendikasız sektörde de ücretlerin yükselmesi ile karşılaşılacaktır (17). Büyüyen toplam ücret ödemeleri nedeniyle de, sendikasız sektördeki ücret düşüşlerinin, sendikalı sektördeki ücret artışlarını dengeleyememesi sonucu, ortalama ücret seviyesi yükselecektir.

Belirtilen nedenlerle, sendikaların enflasyonist etkileri açık-

(16) Sendikalı sektörde azalan işgücü talebi karşısında, sendikalar reaksiyon göstererek tavır alacaklar ve istihdam üzerinde kontrol kurmaya çalışacaklardır. Bunun için de işbölümü, işi yavaşlatma ve üretimde kısıtlamalar yoluna başvurarak, üyelerine hizmet için azalan talebe karşı reaksiyon göstereceklerdir.

(17) Bunun sonucu olarak da, sendikalı sektörde nisbi ücret ve işsizlik artışını kısmen giderici bir etki ortaya çıkacaktır.

lık kazanmaktadır. Bunun yanında eğer hükümetler de, para arzını genişletmişlerse, sadece toplam parasal ücret artışıyla karşılaşılacaktır. Bu durumda ise; enflasyonun nedeni, hükümetlerin politikasına bağlanacaktır.

Belirtilen etkiler, sendikaların enflasyonist etkileridir. Bunun yanında, sendikaların istihdamı olumsuz yönde etkileyerek, işsizliğe yol açması da söz konusudur. Çünkü sendikaların toplu pazarlık güçlerine dayanarak ücret rijiditesi yoluyla, işgücü pazarlarını tam rekabetten saptırdıkları bilinmektedir. Bu nedenle de sendikalı sektördeki işgücünün tamamının, kısa bir süre içinde, sendikasız sektörde istihdam edilmesi de kolay değildir. Çünkü daha önce sendikalı sektörde çalışan bu işçiler, genellikle belli bir nitelik ve eğitim kazanmışlardır. Bu nedenle kendileri için, belirli bir ücret haddi belirleyeceklerinden; kısa dönemde sendikasız sektörde iş bulamayacaklardır. Bu yönüyle, yapısal işsizliğe neden olacaklardır. Ayrıca iş aramaları için bir zaman geçeceğinden, kısa süreli işsizlik ortaya çıkacaktır.

Sendikalı sektördeki ücret artışlarının sonucu olarak; fiyat artışları, ücretlerdeki artışları nötralize etmediği (ortadan kaldırmadığı) ve toplam parasal talep genişlemediği sürece, parasal ücret seviyeleri artarken, ekonomide işsizlik de ortaya çıkacaktır.

B. SENDİKALAŞMA EĞİLİMİ VE ENFLASYONİST ETKİLER

Sendikalar, sendikasız sektördeki işçileri de sendikalı sektöre katarak, toplam ücret gelirleri içinde, sendikalı sektörün payını artırırlar. Çünkü, bu şekilde daha fazla kişiye, daha yüksek ortalama ücretler ödenecek, sonuçta da ortalama ücretler artmış olacaktır. Sendikasız sektörde ücretler düşmediği sürece de, bu durum ortalama parasal ücret seviyesinde artışa yol açacaktır.

Sendikaların, parasal ücret seviyesi üzerindeki bu etkisi, sendika yoğunluğu (Union Density), ya da başka bir deyişle sendikalaşma oranı ile ilgilidir. Bu olayın da genel olarak, sendika militanlığına yol açtığı ileri sürülebilir. Sendikaların, işverenler üzerinde baskı kurabilmelerinin yolu da, sendikalaşma oranının büyümesine bağlı olmaktadır. Sendikalaşma oranı ile, sendika militanlığı arasındaki ilişkinin tartışılabilir olmasına karşılık, sendikaların bu yolla parasal ücret seviyesini artırdıklarında şüphe yoktur (18). Ancak sendikaların, sendikalaşma oranını artırmalarının da, bir sınırı olduğu açıktır.

C. SENDİKALARIN, SENDİKASIZ SEKTÖR ÜCRETLERİNE ETKİSİ VE ENFLASYONİST ETKİLER

Toplu pazarlık süreci ile, sendikalı sektörde sağlanan ücret artışlarının, sendikasız sektördeki ücretleri etkileyeceği genellikle kabullenilir. Bu etkilemenin de, iki yolla olacağı ileri sürülür (19).

Birinci durumda, sendikalı sektördeki ücret artışları pazar güçleri aracılığıyla, sendikasız sektör ücretleri üzerinde baskı yaratır.

İkinci durumda ise; sendikalı sektördeki ücret artışlarının, bazı dışsal mekanizmalar yoluyla, sendikasız sektör ücretlerini artırdığı görülür. Bu dışsal mekanizmalara örnek olarak da; sendika-

(18). Sendika yoğunluğundaki artışların, ücret seviyesi üzerinde önemli bir baskı yaratmayacağı görüşü, İngiltere ve A.B.D'de sendika yoğunluğundaki değişmelerin önemsiz olmasından kaynaklanır. Bak. A.g.e., s.126.

(19) A.g.e., s.66,126.

lı sektörlerdeki ücretlerin bir baskı unsuru olarak kullanılması, sözleşmeler yapılması, bazı kanuni düzenlemelerin getirilmesi ve hakem kararları gösterilebilir. Bu yollarla, sendikasız sektörlerdeki ücret tesbitleri etkilenir.

Sendikalı sektörlerdeki ücret artışları, pazar güçleri dışında, sendikasız sektörlerdeki ücretler üzerinde, dışsal mekanizmalar yoluyla etkili olmaktadır. Doğrudan olan bu etkileme de; tehdit etkisi, kanuni asgari ücret ve hakemler aracılığıyla ücret tesbitleri şeklinde gerçekleşmektedir.

Sendikaların işyerlerine girmeleri ile, tehdit etkisinin başladığı görülür. Sendikalar bu yolla, işverenlerin serbest hareket etmelerini önlerler. Bunun nedeni de, sendikalarca işyerlerine yeni kuralların, düzenlemelerin ve uygulamaların getirilmesidir. Bu yeni kuralların ortaya çıkması, sendikasız sektör yönünden de önem kazanır. Sendikasız sektörün, bu kurallara karşı direnme güçleri sınırlı kalır.

Doğrudan etkilemeyi sağlayan ikinci yol, kanuni asgari ücret uygulamalarıdır. Genellikle bütün ülkelerde, sendikasız işçilerin ya da başka ekonomik ve sosyal güvenceleri olmayan grupların, kanunlarla devlet tarafından korunduğu görülür. A.B.D'de "Asgari Ücret Kanunu", İngiltere'de "Ücret Kurulları" ile "Adil Ücret Kanunları" ve Batı Avrupa Ülkelerinde çeşitli kanuni tedbirlerin, belirtilen amaçları gerçekleştirdiği ileri sürülür. Hatta bu kanunların, asgari ücretin altında çalışanlara da bir güvence sağladığı bilinmektedir.

Görüleceği gibi, belirtilen tedbirler, sendikasız sektörde çalışanların ücret oranlarını değiştirmekte ve bu etkilenme sık sık tekrarlanmaktadır. Bu çeşit kanuni tedbirler; sendikalı sektörden

sendikasıız sektöre bir dışsal etki yaratmaktadır.

Devletin asgari ücret tesbitleri dışında, hakemler yoluyla da, ücret tesbitlerinde bulunduğu bilinmektedir. Hakemler genel olarak, mevcut ücret trendlerini esas alırlar. Hakemlerin genellikle sendikalı sektördeki ücret tesbitleri ile ilgilendikleri, ancak özel durumlarda sendikasıız sektöre eğildikleri görülür. Sendikalı sektördeki ücret tesbitlerinde, hakemler aracılığıyla bir uyum sağlanması amaçlanırken, aynı zamanda sendikalı sektördeki ücretlerle, sendikasıız sektördeki ücretler arasında ilişki kurulmasının yolu da açılır.

Sendikalı sektördeki ücret değişikliklerinin, sendikasıız sektördeki etkilerini inceleyen bazı çalışmalar vardır. Bunlardan A.B.D. ve İngiltere ile ilgili olan çalışmaların, iki sonucu ortaya çıkardığı görülmektedir (20).

- Lewis'in bulguları, A.B.D'de 1920 ile 1958 yılları arasındaki çeşitli dönemlerde, sendikalı-sendikasıız sektörlerdeki ücret farklılıklarının, % 46 ile % 2 arasında değiştiğini ve 1958 yılından sonra da değişmelerin devam ettiğini göstermektedir. Örnek olarak, farklılıklar 1920-24 döneminde % 17, 1930-34 döneminde % 46, 1945-49 döneminde % 2, 1955-1958 döneminde de % 16 olmuştur. İngiltere'de ise farklılıklar, 1961-1975 dönemleri arasında % 36 ile % 16 arasında değişmiştir. 1961 yılında % 18.5 olan farklılığın, 1975'de % 36.3 olduğu görülmüştür. Bu eğilimler sendikalı ve sendikasıız sektörler arasında ücret farklılıklarının, nisbi olarak sabit kalmadığını göstermektedir.

- İngiltere'de, Flanagan tarafından 1976 yılında yapılan bir ça-

alışmanın sonucu ise; sendikali ve sendikasıız sektördeki ücretlerin, birbirleri ile yakın bir korelasyon halinde olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Ç. SENDİKALAR VE ÜCRET ENFLASYONU ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ

Sendikaların, sendikali-sendikasıız sektördeki ücret farklılıklarını ve sendikalaşma oranını artırmak yoluyla, ortalama parasal ücret seviyesini yükselterek, ücret enflasyonuna neden oldukları ve aynı zamanda işsizliğe yol açtıklarını doğrulayan çalışmalar vardır. Bunlara karşılık eldeki veriler, sendikali ücretlerdeki değişmelerin, sendikasıız ücretlerdeki değişmeyi belirlemediğini göstermektedir.

Ashanfelter, A.B.D. için 1976 yılında sendikali-sendikasıız ücret farklılıklarındaki artışla, sendikalaşma oranındaki artışın birleştirilmiş etkilerini hesaplamıştır. Çalışmasında, sendikalaşma oranındaki artışın, 1967-73 döneminde ortalama ücretler üzerinde % 1.2 oranında bir artışa yol açtığını belirlemiştir. Bu dönemde toplam ücret enflasyonun % 44 olduğu görülürse, sendikalaşma oranındaki artışın etkisinin çok önemsiz olduğu ortaya çıkacaktır. Bu sonuçları doğrulayan diğer çalışmalar da vardır (21).

İngiltere'de de Mulvey ve Gregory, 1961-1975 dönemini inceliyerek, sendikaların % 170'lik toplam ücret enflasyonundaki payının ancak % 10 olduğunu hesaplamıştır. 1967-1973 dönemindeki toplam % 70'lik enflasyondaki payının da, % 9.9'luk bir parasal ücret artışı ol-

(21) Benzer bir çalışmayı A.B.D. için Throop, 1919-1958 dönemi için, Lewis'de 1963 yılı için yapmış ve aynı sonuçları bulmuşlardır.

duğunu ortaya koymuştur (22).

II. PHILLIPS EĞRİSİ YAKLAŞIMI VE GELİRLER POLİTİKASI

Belirtildiği gibi sendikalar, parasal ücretleri artırarak enflasyona neden olabilirken, aynı zamanda işsizliğe de yol açabiliyorlar. Günümüzde parasal ücretlerdeki artışlarla, işsizlik oranındaki artışların birlikte görülmesi, kamuoyunca hükümet politikalarının başarısızlığına bağlanmıştır. Ayrıca bu gelişmelerin, politik huzursuzluklara yol açtığı görülmüştür (23). Demokratik toplumlarda hükümetlerin, işsizlik ve enflasyonlardan birini seçmeleri de, kolaylıkla mümkün olamamıştır. Ekonomik istikrarı sağlamak için, hükümetlerce uygulanan para ve maliye politikaları da başarılı olamamıştır. Yalnız başına bu politikaların, tam istihdamda ekonomiyi maliyet enflasyonundan kurtarıp, sürekli büyüme ve istikrarlı bir fiyat düzeyine getirmesi de kolay gözükmemektedir.

Belirlenen gelişmeler, hükümetlerin " Phillips Eğrisi " yaklaşımı içinde çözümler araması gerektiği görüşünü/^{gündeme} getirmiştir (24). 1958 yılında İngiliz İktisatçısı Phillips tarafından ortaya atılan ve 1960'da Lipsey tarafından uygulamaya geçirilen, " Phillips/Lipsey Hipotezi " bu konuda ilgi ile karşılanmıştır. Phillips/Lipsey Hipotezi, uzun dönemde parasal ücretlerdeki değişme oranının, işgücü piyasasında işsizlik oranı ile ilişkili olduğunu göstermektedir.

(22) Bu tesbitler karşısında Mulvey, belirtilen çalışmaların sendikalı ve sendikasız ücret farklılıkları ile, sendikalaşma oranındaki artışlardan hareket ettiğini, sendikal faaliyetlere dahil olmayan piyasa güçleri ve işgücünün yapısındaki kaymaların da, ücret enflasyonu üzerinde etkisinin olabileceğini ileri sürmektedir. Buna bağlı olarak da, sendikaların ücret enflasyonu üzerinde yaratacakları maksimum etkinin hesaplandığını belirtmektedir. MULVEY A.g.e., s.129.

(23) BURKIT; A.g.e., s.156.

(24) Bu konuda bak. A.W.PHILLIPS; "The Relation Between Unemployment and The Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1961-1957, Economica, Kasım 1958, s.283-299,

yasasında işsizlik oranı ile ölçülebilen talepteki değişmeler tarafından belirlendiğini ileri sürmektedir. Başka bir deyişle Phillips Hipotezi, işgücünün bir yüzdesi olarak, işsizliği tanımlamaktadır. Bunun bir gecikme ile, parasal ücretlerdeki yüzde artışı belirlediğini ifade etmektedir. Phillips Hipotesine göre, uzun dönemde işsizlik oranındaki değişmelerle, parasal ücretlerdeki değişme arasında, ters bir ilişki vardır. Bu ilişkinin sonucu olarak da; işsizlik oranı düştükçe, parasal ücretlerdeki artış oranı hızlanacaktır.

Uzun dönemde, parasal ücretlerdeki değişme oranı, toplam talepteki değişmeler (ve dolayısıyla işsizlikteki) tarafından belirlenir. Kısa dönemde ise; ithal malları fiyatlarındaki ayarlamalar ve verimlilikteki gelişmeler, talepteki değişmelerle birleşerek enflasyon hızını tayin eder. Böylece Phillips/Lipsey Hipotesine göre; uzun dönemde ücret enflasyonu ile, işsizlik arasında bir politik tercih yapma durumu ortaya çıkacaktır. Çünkü ithal malları fiyatları ile, iç fiyatlardaki gelişme eşitlenecek ve verimlilik sabit bir oranda büyümeye devam edecektir. Bu nedenledir ki Phillips Eğrisi'nden, enflasyonun açıklanmasında ve politik tercihlerin yapılmasında yararlanılmaktadır (25).

Uygulamalı araştırmaların çoğunluğu, çoklu regrasyonda diğer değişkenleri hesaba kattıktan sonra bile, bu ilişkinin genel olarak doğrulandığını göstermektedir. Sorun, hesaplanan değişik Phillips Eğrilerinin parametrelerinde görülen farklılıkların, fonksiyonel ilişkinin genelliğine kuşku düşürecek maliyette olmasıdır. Bir başka deyişle bu ilişkinin parametreleri, zaman içinde değişen oranlarda ve değişen büyüklüklerde farklılıklara konu olmaktadır. Bu istik-

(25) TREVITHICK-MULVEY; A.g.e., s.4.

rarsızlığa ilişkin karamsarlık, Phillips Eğrisi'nin varlığını reddetmeye kadar uzanmıştır.

Phillips Eğrisi ile ilgili olarak daha sonra yapılan uygulamalı çalışmalar, ücret artışlarını belirleyen faktörler dizisine; geçinme indeksi, geçinme indeksindeki değişmeler, kurum kârları ve kârlardaki değişmeler, işsizlikteki değişme hızı ve işgücünün bir yüzdesi olarak doldurulmamış kadrolar, verimlilikteki değişmeler, sendikalaşma oranı ve sendikaların pazarlık gücü, piyasaların rekabet ve monopolistik yapıları gibi etkenleri eklemiştir. (26).

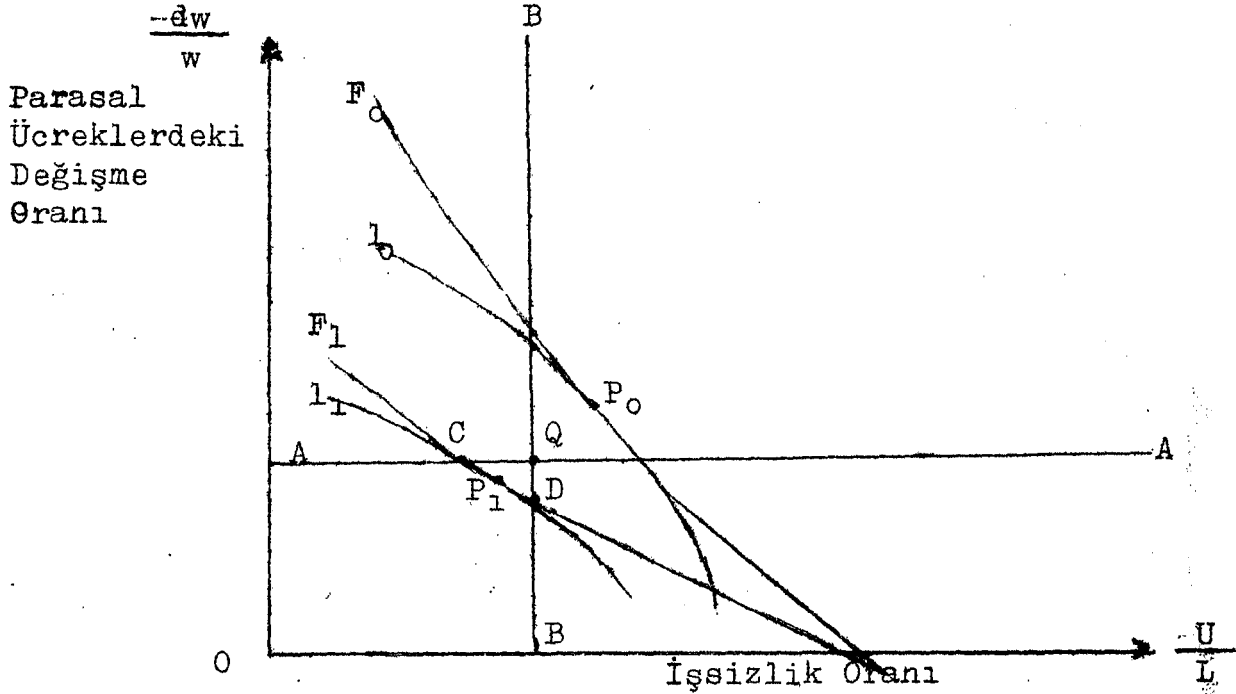
Phillips Eğrisi'nin belirttiği ilişkinin geçerli olması, daha çok politikacıların ilgisini çekmiştir. Çünkü politikacılar bu yolla, düşük enflasyon ile, düşük işsizlikten birini seçebilme imkanına kavuşmuşlardır. Bu önem de Phillips Eğrisi'ni, ekonomi politikası yönünden cazip hale getirmiştir. Verimlilikteki artışların, gözönüne alınması halinde de, ücret artışlarından, fiyat artışlarına gidilebilir. Bu şekilde Phillips Eğrisi, politikacılara, işsizliği belli bir seviyede tutmanın, ne kadar enflasyon doğuracağını söyleyebilir. Bazı iktisatçılar, Phillips Eğrisi'nin politikacılara sunduğu menünün, hiç de tercih edilebilir olmadığı görüşündedir. Çünkü onlara göre Phillips Eğrisi'nin tahminlerinin aksine, son zamanlarda yüksek işsizlik ile, hızlı enflasyon bir arada yaşanmıştır. Bunun içinde, uygulanacak politikanın, gelirler politikası ile desteklenmesinden yanadırlar. Belirtilen nedenlerle, Phillips Hipotezi'ne yapılan itirazların yoğunluk kazandığı görülür (27).

(26) BROFFENBRENNER; A.g.e., s.456.

(27) A.MARIN ; Phillips Eğrisi (Doğum: 1958-Ölüm:?), Çev. Suat ÖKSÜZ ESADER, Cilt: XIII, Sayı 2, Haziran 1977.

Phillips Hipotezi'ne, gelirler politikası açısından yaklaşıldığında; amacın iyi bir Phillips Eğrisi'ne ulaşmak olduğu ortaya çıkar. Çünkü, gelirler politikası'nın amacı da, ücret ve fiyat kontrolleri yoluyla, Phillips Eğrisi'ni sola kaydırarak, daha iyi bir Phillips Eğrisi elde etmektir. Bu nedenle, para ve maliye politikası tedbirlerinin Phillips Eğrisi'ne etki etmeyeceği, sadece eğrinin neresinde olacağımızı belirleyebilmemize imkân sağladığı ileri sürülür (28).

Şimdi aşağıdaki şekilden hareketle, gelirler politikasının, Phillips Eğrisi'ndeki rolünü açıklayabiliriz (29).



Şekil: 4 Phillips Eğrisi

- (28) ZAIM; A.g.e., s. 15. Zaim, iyi bir Phillips Eğrisi'ndeki amacın; şunlar olduğunu belirtmektedir: "Bir ekonomide satınalma gücündeki her artış, tam istihdamdan önce halkın istediği gerçek, fiziki hasılaya dönüşür ve fiyatlar tırmanmaya başlamadan, bünyevi işsizlik düşerse, iyi bir Phillips Eğrisi ortaya çıkar. Şayet talepteki artış, işsizliği düşürmeden fiyatları yükseltirse, kötü bir Phillips Eğrisi var denebilir". A.g.e., s. 15.
- (29) Bu konuda bak. BRONFENBRENNER; A.g.e., s. 457, Şekil: 17-2. BURKIT; A.g.e., s. 157, Şekil: 10.2.

Şekilde dikey ekseninde parasal ücretlerdeki değişme oranı, yatay ekseninde de işsizlik oranı görülmektedir. AA, ekonomide verimlilik artışıdaki yüzdeye eşit olarak, fiyat seviyesinin istikrarı ile telif edilebilir tahmini maksimum yıllık ücret artış haddidir. AA'nın üstü, enflasyonist bölgedir. BB, hükümet ve seçmen için politik olarak makul görülebilir tahmini maksimum işsizlik oranını göstermektedir. BB'nin sağındaki alan, politik olarak kabul edilemez alandır. Q ise, AA'nın ve BB'nin birbirini kestiği odak noktasıdır. I, toplumsal kayıtsızlık eğrisi olmaktadır. Bunun eğimi, fiyatlar ile işsizlik arasındaki uygun karşılanan ilişkiyi belirtmektedir. Bu eğriler negatif eğimli ve orjine göre iç bükeydir. Örgine yakın olan nokta, diğerlerine göre, daha çok tercih edilmektedir. Toplumsal farksızlık eğrileri, orjine yaklaştıkça daha yüksek toplumsal faydayı temsil etmektedir.

Fo, gelirler politikasının uygulanmadığı bir dönemdeki, Phillips Eğrisi'ni göstermektedir. Bu "kötü" bir Phillips Eğrisi'dir. Çünkü politik olarak kabul edilebilir bir işsizlik seviyesinde, enflasyonsuz bir çözüm getirmemektedir. Bu Phillips Eğrisi geçerliiyken en iyi çözüm, Fo ile Io'n teğet noktası olan Po, hem enflasyonisttir-çünkü AA'nın üstünde kalmaktadır- ve hem de, tam istihdama yakın değildir. Görüldüğü gibi, BB'nin sağındadır. Belirtilen özelliklerden yalnız birinin varlığı bile; Fo'ın kötü bir Phillips Eğrisi olması için yeterlidir.

(Fo) gibi bir Phillips Eğrisi, hükümeti, işsizlik ve enflasyon ya da her ikisinden de seçme gücü ile karşı karşıya bırakacaktır. Arzulanan böyle bir durumda, hükümetlerce işsizlik ve enflasyon birbirinin yerine zaman zaman tercih edilecek ve bir çıkmazla karşılaşılacaktır. Böyle bir durumda kısıtlayıcı politikalar, zamanla ortadan kalkacaktır. Ancak hızla artan fiyatlar ve dış ödeme sorunları, yeni bir krize yol açacaktır. Bu istenmiyerek de olsa, daha sıkı para ve maliye politikalarını gündeme getirecektir.

Bu süreç kontrol altına alınmadığı sürece, ekonomik ve sosyal huzursuzluklar artacak, izlenen rekabetçi stratejiler belirli grupların yüksek gelirler elde etmelerini sağlayacak ve bütün bu gelişmeler sonunda enflasyonu hızlandıracaktır. Kısa dönemde hükümetlerin önceliği, enflasyonun hızını yavaşlatma politikası olacaktır. Uzun dönemde de; fiyatların mutlaka kontrol altına alınması gerekecektir. Günümüz koşullarında bu amaca ulaşacak bir politikanın, mutlaka arz üzerinde etkili olması beklenecektir. Bu politikayı da, Phillips Eğrisi'nin hareketi belirleyecektir.

Gelirler politikasının rolü; Phillips Eğrisi'nin üst sol yukarısını eğerek, Q'nün sol aşağısından geçirecek biçimde F_0 'dan, F_1 durumuna getirmek olur. Görüleceği gibi F_1 durumundaki "İyi" Phillips Eğrisi'nde, belirli bir işsizlik düzeyinde, daha düşük bir ücret enflasyonu meydana gelir. Aynı zamanda CD gibi, oldukça yüksek istihdam ve oldukça düşük enflasyon arasında, tercih yapabilme imkanı sağlayan bir bölge ortaya çıkar. Bu yönüyle Phillips Eğrisi, maliyet enflasyonuna yol açan faktörleri engellemeye çabalayan bir hükümete, alternatif stratejiler sağlar. Herbir stratejinin de, işgücü piyasası için önemli sonuçları ortaya çıkar.

Hükümet politikaları ile, toplam talebin kontrolü sonucu, enflasyonun düşük olduğu CD bölgesinde, yüksek istihdam seviyesinde manevra yapılabilir. Bu bölge P_1 gibi, bir optimum noktayı içine alır ve bu nokta da F_1 , I_1 'e teğettir. Sonunda I_1 , I_0 'ya tercih edilir. P_1 denge noktası, CD bölgesi içinde oluşmayabilir. Bu durum toplumun, yüksek istihdam ve fiyat istikrarı konusundaki tercihlerini aynı zamanda uyuşturmadığını ortaya çıkarır.

K I S I M II

GELİRLER POLİTİKASININ TARAFI OLARAK SENDİKALAR

I. GENEL OLARAK DEVLETİN EMEK-SERMAYE İLİŞKİLERİNE MÜDAHALESİ VE SENDİKALAR

Bu bölümün birinci kısmında, enflasyon ve işsizliğe neden olmaları yönünden, sendikaların etkileri incelenmişti. Bu yönüyle, gelirler politikasına geçişin önemli bir nedeninin sendikalar olduğu belirtilmişti.

Bu kısımda, sendikalar gelirler politikasının tarafı olarak ele alınacak ve gelirler politikası uygulamasında, sendikaların davranışlarının nasıl olması gerektiği tartışılacaktır. Ancak gelirler politikasında sendikaları taraf yapan gelişmeleri görebilmek için, daha önce devletin emek-sermaye ilişkilerine müdahalesi genel olarak belirtilecektir.

Hükümetlerin ekonomik ve sosyal olaylara, kapsamlı bir şekilde müdahalesi ilk olarak, Batı Avrupa Ülkeleri'nde, sanayi devrimi ile birlikte olmuştur. Endüstriyel gelişmeyi teşvik etmek ve işgücünü korumak amacıyla; işsizliği önlemek, çalışma koşullarını iyileştirmek

ve ücretlerin belirli düzeylerin altına düşmemesini sağlamak, bu müdahalelerin amacı olmuştur. Bu amaca ulaşmak için de hükümetler, gerekli gördükleri tedbirleri, kendi güçlerine dayanarak uygulamışlardır. Özellikle de, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki gelişmeler, hükümet politikalarını etkilemiş ve yeni politika değişikliklerine gidilmiştir.

Uluslararası ekonomik bağımlılıkların artması, ihracat gelirlerinin büyümesi ve sendikal hareketlerin ekonomik ve sosyal etkinliklerinin ortaya çıkması, toplumlar yönünden de önemli gelişmeler olmuştur. Bu sonuçlara bağlı olarak da hükümetlerin, ekonominin tarafları olan işverenler ve işçi sendikaları ile işbirliği yaparak, çözümler aramak zorunda kaldıkları görülmüştür.

Başlangıçta siyasal bir nitelik taşıyan işçi hareketleri, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, ekonomik ve sosyal bir nitelik kazanmıştır. İşçilerin bir üretim faktörü olarak milli ekonomi politikalarında ağırlıklarını göstermeye başlamaları, bu işbirliğini zorlayan önemli etkenler olmuştur.

Faktör fiyatlarının belirlenmesi sürecinde ortaya çıkan çıkar çatışmalarının da, yeni gelişmeler doğrultusunda toplum yararına çözümlenmesi gerekmiştir. Bunun için en çıkar yol; demokratik siyasal bir rejimde, işverenler ve işçi sendikaları gibi konuyla doğrudan ilgili kuruluşlarla, hükümetlerin bir araya gelerek anlaşmaları olmuştur. Özellikle de toplumun çıkarları yönünden, istikrarlı bir gelir ve fiyat seviyesinin sağlanması arzulanmıştır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için de, işçi ve işverenlerin isteklerinde, gönüllü olarak kendi-kendilerini sınırlayabilmeleri gerekmiştir. Bunun için, güçlü mesleki kuruluşlar etrafında birleşilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece gelirler politikası, gelişmiş sanayi ülkelerinin çoğunda, milli ekonomi politikasının önemli bir bölümünü oluşturmuştur.

Devletin, gelirler politikasının kapsamına giren sorunların çözümünü yalnız başına gerçekleştiremeyeceği görüldüğü için, işçi ve işveren kesimlerinin işbirliği aranmıştır. Hatta daha da ileri gidilerek, işçi ve işveren kesimleri bu işbirliğinin yalnızca ilgili tarafları değil, bu işbirliğinin kaçınılmaz unsurları olarak tanımlanmıştır (30).

Genel olarak sendikaların, gelirler politikası konusunda olumlu olmadığı görülür. Bununla birlikte, sendikaların gelirler politikasının gelişmesinde önemli roller oynadıkları da bilinmektedir.

Sendikaların, öncelikle üyelerinin çıkarlarını iyileştirmeyi amaçladıkları açıktır. Bu nedenle Burkit, "Sendikaların, ne faaliyet- te bulundukları işyerlerinin geleceğini, ne de vatandaşı oldukları ülkenin ekonomik gelişmesini önemsediklerini" belirtir. Burkit'e göre, sendikalar, ancak çıkarlarının belirgin bir şekilde sözkonusu olduğu ve bunun üyelerince de, açık bir şekilde kabul edildiği durumlarda, uzun dönemli hedeflere öncelik verebileceklerdir. Buna örnek olarak da Burkit, İngiliz Sendikacılık Hareketi'nin 1948-1950 yılları arasındaki ücret sınırlandırılmasında gösterdiği disiplinden söz etmektedir (31).

(30) Ancak işçi ve işveren mesleki kuruluşlarının milli ekonomi politikalarının belirlenmesine iştirakiyle, gelişme halinde olan bazı ülkelerde görülen zorlayıcı işbirliği şekillerini birbirine kartıştırmamak gerekir. Özellikle Afrika Ülkeleri'nde böyle bir işbirliği gönüllü olmaktan çok, zorunlu bir nitelik taşımakta, adeta siyasi rejimin geniş kitleler tarafından desteklenmesi anlamına gelmektedir. Böylece mesleki kuruluşların ekonomik ve sosyal hedefleri yanında, özellikle siyasi amaçlarla kullanılmak istendiği görülmektedir. Bu konuda bak. Nusret EKİN; Endüstri İlişkileri, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Elektronik Ofset, İstanbul, 1976, s. 186.

(31) BURKIT; A.g.e., s. 162.

1. SENDİKALARIN GELİR BÖLÜŞÜMÜNE VERDİKLERİ ÖNEM NEDENİYLE,
GELİRLER POLİTİKASINA İLGİSİZ KALAMAMALARI

Sendikaların, gayri safi milli hasılasının bölüşümünden adil bir pay alabilmek ve enflasyonist bir sürece girilip, işsizlikle karşılaşmamak için; ücret artışlarında genel bir ilkedен yana oldukları görülür. Bu ilke de, verimlilik ilkesidir. Verimlilik ilkesi aracılığıyla, gelir bölüşümünde emek faktörünün adil bir pay alması ve bu payın em azından istikrarlı kalması arzulanır.

Ücretlerin verimlilik artışları oranında artırılması halinde, gelirler politikası, refahı ve geliri yeniden dağıtmak için hükümet politikasının önemli bir bölümünü oluşturacaktır. Verimlilik ilkesi aynı zamanda hükümet politikalarının ve dolayısıyla gelirler politikasının uygulanmasında, etken bir yöntem olacaktır. Böylece daha eşitlikçi bir topluma ulaşma konusunda, sendikaların amaçları ile bütünleşme sağlanacaktır.(32). Böyle bir gelişmenin ise; sendikaları, gelirler politikasını benimseyip, benimsememe konusunda etkileyeceğinde şüphe yoktur.

Ancak sendikalar, nisbi bir fiyat istikrarı altında ücretlerin, verimlilik artışları oranında artırılmasını kabulleneceklerdir. Eğer nisbi bir fiyat istikrarı korunamıyorsa, fiyatlardaki artış oranında gayrisafi milli hasılanın bölüşümünde kâr payları artacak, ücret payında düşme olacaktır. Özellikle işverenler fiyatlar üzerinde oynayabiliyorlarsa, yapılmış olan toplu sözleşmelerin gelir bölüşümü üzerindeki etkisinin sınırlı olabileceği açıktır. Çünkü işverenlerin daha yüksek parasal ücretlere, fiyatları artırarak veya işgücünden tasarruf edici sermaye-yoğun teknikleri kullanarak, tepki gösterebilme imkanları vardır.

(32) A.g.e., s. 163.

Belirtilen nedenlerle ücret artışlarının, verimlilikteki artışlar oranında artırılması, işgücünün gayrisafi milli hasıladaki payını düşürecektir. Sendikaların sadece parasal ücret artışları ile, gelir bölüşümünde, emek gelirlerinin payını yükseltme çabaları, çoğu zaman fiyat yükselişlerine yol açmaktadır. Bu durumda da, çalışanlar yönünden gerçek hedefe ulaşamamaktadır. Aynı zamanda da ücret karşılığı çalışanlar, neredeyse otomatik olarak kısmen tüketim fedakarlığında bulunarak, enflasyon yükünü sırtlarına almaktadırlar (33).

Belirtilen nedenlerle sendikalar, uzun dönemde sadece parasal ücretleri artırma politikası yerini, fiyat indekslerindeki artışlar oranında bir ücret artışından yana olmuşlardır (34). Bunun gerçekleşmesi için de, toplu sözleşme görüşmelerinde parasal ücretlerdeki artışlar değil, reel ücretlerdeki artışların verimlilik artışları oranında artması konusunda çaba harcayacaklardır. Ancak bu şekilde gelir bölüşümünde, emek gelirlerinin payının düşmesini önlemiş olacaklardır.

A.B.D.'de Nixon Dönemi'ndeki ikinci devre'de Tüketici Fiyatları İndekslerindeki artışların(%2.5)+genel prodüktivite artışlarının(%3)= parasal ücretlerdeki artışların da %5.5 olacağı tahmin edilmiştir. Görüleceği gibi de, genel verimlilikteki artışların %3 oranında artacağı tahminine rağmen, ücret artışlarının %5.5 artacağı varsa-

(33) Ali Sait YÜKSEL; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muh-temel Etkileri, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1973, s. 183-185.

(34) Burada sendikalar yönünden ortaya çıkan tartışmalardan biri de, gerçek ücretin fiyat indeksine göre belirlenmeyecek, geçinme indeklerine göre belirlenmek istemesidir.

yılmıştır. Bunun nedeni, fiyatların %2.5 oranında artacağı tahmini olmuştur. Bu dönemin sonuçlarına bakıldığında; önceki üç yıla göre parasal ücretler %7, gerçek ücretler ise %3.6 oranında artmış ve %5-6 olan enflasyon oranı, %3.5'e düşmüştür. İşsizlik oranları da %6.1'den, %5.1'e düşmüş, üretim %7 oranında yükselmiştir (35). Sınırlı da olsa başarı sağlandığı, işsizlik oranını yükseltmeden, enflasyon oranının düşürüldüğü görülmektedir (36).

Sendikalar genel olarak, gelirler politikası uygulamasıyla, verimlilikteki artışların, reel ücretlerle uyum sağlayacak şekilde düzenlenmesine karşı olmuşlardır. Ancak A.B.D., İngiltere ve Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde görüldüğü gibi de, kendi-kendilerine güçlerini sınırlayarak bu uygulamaları başarısızlığa uğratacak şekilde grevlere gitmekten kaçınmışlardır.

Ücret artışlarının, verimlilikteki artışlarla ilişkisi konusunda, sendikalarca daha çok arzulanan çözüm; ücret artışlarının, verimlilikteki artışlardan daha fazla olmasıdır. Bu durumda gayrisafi milli hasılanın bölüşümünde, emek gelirleri payının büyümesi, diğer faktör gelirlerinin payların azaltılması istenmektedir. Sendikalar amaçları yönünden, bu esasa göre hesaplanacak verimlilik artış oranına, daha çok ilgi göstermektedirler (37).

Şüphesiz ki böyle bir çözüm, sendikaların monopolcu gücünü kuvvetlendirecektir. Ayrıca, gelirler politikası uygulamasıyla, güçle-

(35) MORLEY; A.g.e., s. 169-171.

(36) A.B.D.'de bazı durumlarda, belirlenen göstergelerin üzerine çakılması da kabullenilerek, bir esneklik sağlanmıştır. Tanınan istisnalar, program başladığında çok büyük bir oranda genel zengininin altında kalan gruplar veya sektörler için olmuştur.

(37) ZAIM; A.g.e., s. 339.

rinin sınırlandırıldığı itirazında da bulunamayacaklardır. Fakat verimlilikteki bütün artışların, işçilere ayrılmasına ne işverenler, ne de tüketici olan toplum razı olabilecektir. Aynı zamanda da böyle bir gelirler politikası, hükümet politikaları ile uyum sağlayamayacaktır. Çünkü bu durumda sermaye birikiminin önleneyeceği, yatırımların azalacağı, ülke düzeyindeki toplam verimlilik artışlarının hızının kesileceği, işsizliğin artacağı ve fiyatlarda istikrar sağlamanın daha güç olacağı ileri sürülebilecektir.

Bu görüşe karşı, ileri sürülen görüş ise; verimlilikteki artışların önemli bir bölümünün işverenlere ayrılmasıdır. Bu yolla uzun dönemde yatırımların çoğalarak, milli gelirin artacağı ve buna bağlı olarak da, devre sonunda işçilerin gerçek gelirlerinin yükseleceği söylenmektedir.

2. GELİRLER POLİTİKASININ GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE, SENDİKALARIN KENDİ KENDİLERİNİ SINIRLAYABİLMELERİ

Sendikalar, uygulanan ekonomik ve sosyal politikanın, üyelerinin çıkarlarına ters düştüğüne inandıkları zamanlarda, gelirler politikasına karşı olmuşlardır. Özellikle de parasal ücretlerin sınırlandırılmasına dönük uygulamalarda, tepkilerini açıkça göstermişlerdir. Sendikalar, ilk yıllarda gelirler politikası uygulamalarının genellikle kısa dönemli olması, genel özelliklerinin ücret kısıtlamalarına dayanması ve amaçların bir bütünlük göstermesi nedeni ile, gelirler politikasını arzulu bir şekilde benimsememişlerdir. Bu nedenle bazen açık bir şekilde, bazen desessiz kalarak tepkilerini göstermişlerdir.

Ancak zaman içinde, gelirler politikası uygulamalarında, önemli gelişmeler görülmüştür. Amacının ve araçlarının açıklıkla belirlenmiş olması, hükümetlerin, işverenler ve sendikalarla işbirliğine giriş-

meleri ve gelirler politikasının genellikle geleneksel iktisat politikaları ile benzerlik göstermesi yeni gelişmeler olarak sayılabilir. Bu gelişmelerle birlikte, gelir ve fiyat değişikliklerini kapsayan ayrıntılı düzenlemelerin, işveren ve sendikaların arzularına aykırı olarak düzenlenemeyeceği ve bunların zorla uygulamaya konamayacağı noktasına gelinmiştir.

Bütün grupların, aynı şekilde fedakârlığa katlandıklarına veya katlanacaklarına inanmaları halinde, sendikaların gelirler politikası uygulanması yönünden güçlerini kendi,kendilerine sınırlandırdıkları görülmüştür.

Sendikaların; enflasyonun önlenmesi, tam istihdamın sağlanması, iktisadi büyümenin devamı, ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, gelir bölüşümünün adil hale getirilmesi, işgücü hareketliliğinin sağlanması, emek-sermaye ilişkilerinde barışın gerçekleştirilmesi gibi konularla yakından ilgilendikleri bilinmektedir. Bu ilgi sendikaları, gelirler politikasında taraf olmaya itecektir. Bunun sonucu olarak da, sendikaların güçlerini kendi,kendilerine sınırlamaları zor olmayacaktır. Çünkü kolaylıkla üyelerini de, ikna edebileceklerdir. Ancak böyle bir güvenin sağlanamadığı durumlarda, sendikaları işbirliğine ikna etmek kolay olmayacaktır.

Özellikle enflasyonist etkilerin görüldüğü dönemlerde, sendikalar,ekonomik plânın bir tamamlayıcısı olarak, gelirler politikasını kendi arzuları ile benimsemişlerdir. Özellikle Kuzey Avrupa Ülkeleri, bu konuda başarılı uygulamalar göstermiştir. Sendikalar İsveç'te, plânlanmış merkezi bir ücret politikasının belirlenmesini daima teşvik etmişlerdir. Çünkü aşırı ücret taleplerinin, yüksek oranda bir ekonomik büyümeyi engelleyeceği ve tam istihdamın devam ettirilmesi yönünden tehlikeler yaratacağını görmüşlerdir. İşsizlik yönünden endişeler duyulurken, gelirler politikasının tam istihdam yönünden gü-

ven duygusu vermesi, toplum yönünden önemli olmuştur. Bu nedenle de yaşama standartının gelişmesini garanti altına alan genel plânın, bir parçası gibi görülmüştür (38).

Farklı görüşler olmasına rağmen, sendikaların monopolcu bir güç olduğu ileri sürülerek, kendi-kendilerine güçlerini sınırlandırmalarının sendika geleneğine ters düşeceği belirtilmiştir. Özellikle sendikaların, ücret kısıtlaması gibi konularda tavize yanaşmamacakları söylenmiştir.

Bu görüşlere karşılık, sendikaların uygulamada çeşitli ekonomik ve sosyal baskılarla karşı-karşıya kaldığı ve bu durumun da, sendikaların hareket kabiliyetini kısıtladığı bilinmektedir. Ayrıca sendikaların, emeğin talep elastikiyetini tahmin edebilmeleri de güçtür. Bunlar yanında ücretlerdeki değişmelere karşılık, işsizlik oranındaki eğilimlerin de sendikalarca gözönüne alınması zorunlu olmuştur. Bilindiği gibi günümüzde, sendikalaşma oranının yüksekliğine bağlı olarak, pahalılaşan emek yerine, sermaye-yoğun tekniklerin terdihini yapılmaktadır. Özellikle bu durum gelişmekte olan ülkelerde, sendika gücünün kendi-kendine sınırlandırılması konusunda, önemli bir etken olmaktadır. Belirtilen nedenlerle, sendikaların, ücret dışındaki konularla ilgili politikaların büyük bir çoğunluğunu, bu etkileri önleme çabaları oluşturmaktadır.

3. SENDİKALARIN TOPLU SÖZLEŞME SİSTEMİNİ, GELİRLER POLİTİKASI İLE BAĞDAŞTIRMALARI

Gelirler politikasının uygulandığı ülkelerde, toplu sözleşmelerin genel kurallarının, gelirler politikası ile belirlendiği

(38) Nusret EKİN; Milli Seviyede İşçi-İşveren İşbirliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1973, s. 160.

bilinmektedir. Bu nedenle de sendikalar, gelirler politikası aracılığıyla kendi güçleri dışında belirlenen toplu sözleşme kurallarının, kendi amaçları ile çatışacağı görüşündedirler. Özellikle bu durumu, üyelerine anlatmak yönünden güçlüklerle karşılaşacaklarına inanmaktadırlar.

Sendikaların bu düşüncelerine karşılık, toplum genel olarak ılımlı derecedeki bir ücret artışının, ücret-fiyat yarışını önleyeceği ve böyle bir uygulamanın da, ancak gelirler politikası aracılığı ile gerçekleştirileceği inancındadır. Bu inanç ile çoğu zaman, gelirler politikasına pek karşı çıkmama eğilimindedir. Fakat bu durumun, sendikalarca aynı anlayışla karşılandığı söylenemeyecektir. Özellikle üyelerin, bu duruma karşı çıkacakları bilinir. Bununla birlikte üyelerin çıkarlarını korumakla görevli olan sendikaların, gelenekleri de ücret kısıtlanmasına karşı olmayı gerektirir. Ancak sendikaların kısa dönemli krizlerden kurtulabilmek için, Kuzey Avrupa Ülkeleri ile İngiltere'de olduğu gibi, gönüllü gelirler politikası uygulamalarından yana oldukları da bilinmektedir.

Bununla birlikte toplu sözleşme sisteminin, milli veya işkolu düzeyinde yaygınlaştığı ülkelerde, gelirler politikası daha kolaylıkla uygulanabilmektedir. Çünkü toplu sözleşmelerin işyeri düzeyinde yapıldığı durumlarda sendikalararası rekabet, ücret bünyesini bozmaktadır. Bazı güçlü sendikalar da otonom ücret artışları ile, ücret seviyesini yükselterek, ücret-fiyat yarışına kolaylıkla yol açabilmektedir. Buna karşılık toplu sözleşme sisteminin milli veya işkolu düzeyinde belirlendiği ülkelerde, nisbi ücretleri artırma konusunda sendikalararası yarış asgari düzeye inmektedir. Bu durumlarda gelirler politikası aracılığıyla sağlanabilecek ılımlı derecedeki ücret artışlarına, sendikalarca karşı çıkılmamaktadır.

Bunun için sendikaların en üst organizasyonu olan konfederasyonların, sendikalar üzerinde söz sahibi olabilmeleri gerekir. Güçlü işçi konfederasyonlarının saygınlık kazandığı ve işçiler arasında sendika dayanışmasının olduğu ülkelerde, gelirler politikasının uygulanabilmesi daha kolay olmaktadır. Bu ülkelere örnek olarak da, Kuzey Avrupa Ülkeleri gösterilmektedir.

En üst organizasyonunun görevi, belirlenen gelirler politikasındaki esaslara göre, sendikaların ücret taleplerini düzenlemek olacaktır. Toplu pazarlık görüşmelerine katılmaları söz konusu değildir. Burada merkezi ücret politikası, mutlak manada bir merkezîyetçilik anlamına gelmeyecektir. Merkezin gücü, mahalli sendikaların ücret politikalarını daha kuvvetli bir şekilde etkileme şeklinde değerlendirilecektir (39).

Belirtilen nedenlerle -bilinen anlamı ile farklı anlaşılrsa bile- İsveç'te gelirler politikası uygulamasına geçiş kolay olmuştur. Çünkü ücret pazarlıkları, milli seviyede endüstri çapındaki görüşmelerle yapılmıştır. Buna karşılık A.B.D. ve Danimarka'da sendikaların hakim bünyesi, meslek sendikaları niteliği taşıdığından, milli düzeydeki ücret belirlemeleri ve dolayısıyla gelirler politikaları uygulamaları aynı şekilde kolay olmamıştır. İngiltere'de gönüllü gelirler politikası uygulaması, aynı şekilde bütün sendikalarca benimsenmediği için, güçlüklere karşılaşmıştır. A.B.D.'de olduğu gibi de, zaman zaman hükümet ücretleri dondurmak zorunda kalmıştır,

(39) Merkezi organ; sendikalara, devletin demokratik düzen içinde iktisadi kalkınmaya ve tam istihdamı garanti edişinin şartsız ve kayıtsız olmadığını, ücret artışlarının işsizliğe neden olmaması için, devletin daima karşı harcamalarda bulunabileceğini, işsizliğe veya enflasyona neden olmamak için milli ücret siyasetine (gelirler politikasına) göre hareket etmeleri gerektiğini telkin eder. ZAIM; A.g.e., s. 392.

Ancak toplu sözleşme sisteminin milli veya işkolu düzeyinde olduğu, özellikle tam istihdam halinin mevcut bulunduğu ve emek piyasasının hareketlilik gösterdiği ülkelerde, işverenler ve işçi sendikaları bir ölçüde milli ücret formülünden kaçınmaktadırlar. Böyle bir işgücü piyasası koşulları içinde, genellikle ücret farklılaşması (Wage drift) olayı ortaya çıkmakta ve bu farklılaşmayı kontrol için yeni eğilimler belirmektedir. Hollanda ve İsveç'te görüldüğü gibi, sendikalar resmi ücret sınıflandırılmalarına ve iş değerlendirme sistemlerinin uygulanmasına, daha fazla eğilim göstermektedirler (40).

Bunlarla birlikte, merkezi ücret politikasına karşı, bazı itirazların yapıldığı görülmektedir (41):

a. Toplu pazarlık görüşmelerinde kapsamın büyümesi ile, işçi taleplerindeki elastikiyet azalacaktır. Bu da sendikaların, daha fazla ücret talep etmelerini mümkün kılacaktır.

b. Mahalli sendikaların, ücretlerin belirlenmesinde etkilerinin kısıtlanması, üyeleri üzerindeki otorite ve prestijlerini azaltacaktır. İşçilerin de, kısa dönemli çıkarları için alınan kararlara karşı çıkmaları nedeniyle, mahalli sendikalarla, konfederasyonlar arasında kolaylıkla uzlaşma sağlanamayacaktır.

4. SENDİKALARIN TARAF OLARAK EKONOMİK POLİTİKALARIN BELİRLENME SÜRECİNE KATILMALARI

Gelirler politikasının uygulandığı ülkelerde, sendikalar genel olarak taraf yada gelirler politikasının sorumlularından biri-

(40) EKİN; A.g.e., s. 160.

(41) ZAIM; A.g.e., s. 394-395.

(42) ZAIM; A.g.e., s. 395-396.

sidir. Gelirler politikasının devlet, işçi ve işveren işbirliği ile uygulandığı durumlarda, sendikalar etkinliklerini gösterebilmektedirler. Sendikalar gerek kendi amaçlarını empoze ettirerek ve gerekse idari kararlara etki ederek, gelirler politikasında etkin olabilmektedirler. Özellikle kalkınma plânlarının yapıldığı ülkelerde, sendikaların plânın hazırlanma sürecine de katılarak makro hedeflerin belirlenmesinde etkinliklerini göstermeleri, kendileri yönünden önem kazanmaktadır.

Sendikalar taraf olarak gelirler politikasının belirlenmesi sürecine katıldıklarında, işverenlerle ilgili hertürlü bilgiye sahip olabileceklerdir. Aynı zamanda da fiyat artışlarının nedenleri konusunda, kendileri ile ilgili tartışmaları açıklığa kavuşturulabileceklerdir.

Sendikaların gelirler politikasının belirlenme sürecine katılmaları, ülkelere göre değişik şekillerde olmaktadır. Özellikle gönüllü gelirler politikası uygulandığı dönemlerde, işçi ve işveren kesimlerinin işbirliği önemli olmaktadır. Bu işbirliği ile hükümetlerin, rasyonel kararlar almasına katkıda bulunmaktadır. Genellikle Kuzey Avrupa Ülkeleri'nde ve bazen de İngiltere'de hükümet, kendi kendine hiçbir zaman bir gelirler politikası belirlememekte, sistemin işleyişi içinde taraflara etki edebilme imkanlarını aramaktadır. Anlaşmanın milli olma karakteri ise, geniş bir pazarlık çerçevesi içinde, sendikalı işçilerin büyük bir kısmının kapsanması ile sağlanmaktadır. Bu uygulamayı gerçekleştirmek için, işçi, işveren temsilcileri ile, devlet uzmanlarından kurulu üçlü yapıya sahip kurulların kurulduğu bilinmektedir.

K I S I M III

SENDİKALAR AÇISINDAN GELİRLER POLİTİKASININ UYGULAMA YÖNTEMLERİ

I. ENFLASYONİST EĞİLİMLER ve POLİTİKA SEÇİMİ

Daha önce belirtildiği gibi Batı Avrupa Ülkeleri'nde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, hükümetler değişen ekonomik durumların sonucu olarak tam istihdamı gerçekleştirme, fiyat istikrarını sağlama dış ödemeler dengesi açıklarını kapatma ve iktisadi büyümeyi hızlandırma gibi sorunlarla karşılaştılar. Ekonomik değişkenlerin bu durumu, hükümetleri, tam istihdam koşulları altında, fiyatlarda istikrar sağlamaya ve enflasyonun istenmeyen sonuçlarından kurtulacak politikaları uygulamaya zorlamıştır. Bu durumda enflasyonun nedenlerine ya da çeşidine göre, iki çeşit politika önem kazanmıştır. Bunlar;

a. Enflasyonun nedeni; İkinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde toplam talebin toplam mal ve hizmet arzını aşmasına bağlanmıştır. Bu bir talep enflasyonudur ve geleneksel para ve maliye politikası tedbirlerine başvurulmuştur. Toplam harcamaların ya da talep seviyesinin düşürülmesi amacıyla; para arzının kısıtlanması, kamu harcamala-

rının azaltılması ve vergi oranlarının artırılması yoluyla, talep eğrisinin sola kaydırılması istenmiştir.

b. Enflasyonun nedeni, firmaların tekelleşmesi ve işgücünün güçlü bir sendikalaşma hareketine kavuşması sonucu, fiyat teşekkülünün, serbest rekabet piyasasında oluşabilecek seviyenin üstünde oluşmasına bağlanabilir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan bu durum, maliyet enflasyonu olarak tanımlanmıştır.ve geleneksel para ve maliye politikası tedbirlerinin dışında,yeni tedbirlerin uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bunlar, gelirler politikası tedbirleridir ve birim hasılaya düşen emek maliyetindeki artışlarla, diğer üretim giderleri ve kârlardaki artışların sınırlandırılmasını amaçlamıştır. Bu nedenle, ücret, fiyat, kâr, rant, faiz ve temettülerin kontrol altına alınmasından yana olmuştur (42).

(42) Ekonomik istikrarın sağlanması için, ilk başvuru olan araçlar, "Para ve Maliye Politikası" araçları olmuştur. Bu araçlara öncelik verilmesinin nedeni ortaya çıkan enflasyonun, talep enflasyonu olarak kabul edilmesidir. Çünkü 1960'lardan sonraki ilk yıllarda enflasyonun nedeni, aşırı miktardaki efektif talep karşısında, yeterli olmayan mal ve hizmet üretimine bağlanmıştır. Genişleyen kamu harcamaları, gelişen dış ticaret, yatırımlarda daha yüksek bir gelişme hızına ulaşma istekleri, özel ve kamu kesimindeki aktif değerlerin amortismanlarının hızlandırılmış olması gibi etkenler, para arzında artışlara yol açmıştır. Bu da efektif talebi artırmış ve böylece talep enflasyonu yaratılmıştır. Daha sonraki dönemde satışlardaki ve gelirlerdeki artışların durmasına, net kârların azalmasına ve ekonominin bir durgunluk içine girmesine rağmen, fiyatlar artmakta devam etmiştir. Bu dönemde ücretlerin maliyetleri iterek, maliyet enflasyonu yarattığı görüşü geçerli olmuştur. A.B.D., İngiltere, İtalya, Danimarka, Hollanda, İsveç, Norveç, Türkiye ve Yunanistan'daki gelişmelerin, belirlenen tesbitleri doğrultusunda ileri sürülmüştür. Charles LEVINSON; Sermaye-Enflasyon ve Çok Uluslu Şirketler, Türkiye Gıda İş Sendikası Yayını, s. 11.

Belirlenen bu politikalardan hangisinin daha etkili olduğu, tartışma konusudur. Teorik tartışmalarda "Monoteristler" olarak bilinen görüş sahiplerine -özellikle Milton Friedman ve taraftarlarına- göre; sıkı bir para ve maliye politikası aracılığıyla, toplam talebin dizginlenebileceği ve böylece enflasyonun hızının kesilebileceği görüşü savunulmuştur. Bu görüş doğrultusunda, 1970'lerde A.B.D.'de, talep fazlasının, sıkı bir para politikası ile daraltıldığı ileri sürülmüştür (43). Friedman, "Enflasyonun daima ve her yerde, parasal bir olay olduğunu belirterek, etkili tedbirlerin, para miktarındaki artışın kısılması" olduğunu ileri sürmüştür (44). Ücret tesbitleri ile ilgili politikaların, enflasyonun önlenmesinde etkisinin olmadığı görüşündedir. Aynı zamanda bu tür politikaların, enflasyonu önleyici tedbirlerin alınmasını geciktirdiği, üretim yapısını ve dağılımını bozduğu, hürriyetleri kısıtlayacak müdahaleleri cesaretlendirdiğini belirtmiştir.

Monoteristlere karşılık çok sayıda uygulayıcı ve teorisyen, tek başına para ve maliye politikası tedbirlerinin hem talep, hem de maliyet enflasyonunda etkili olmayacağını ileri sürmüştür. Bu konudaki başarının ancak, işsizlik ve ekonomik durgunluk gibi tahammülü güç bir maliyetle elde edileceği belirtilmiştir. Bunun nedeni ise; günümüz toplumlarının sosyo-ekonomik yapısındaki değişmelere bağlanmıştır. Günümüzde, geleneksel iktisat ders kitaplarının alışılmış oyun kurallarına gittikçe ters düşen, eğilimler söz konusudur. Bu

(43) Bu konuda bak. Gottfried HABERLER-Micheal PARKIN-Henry SMITH; Inflation and the Unions, The Institute of Economic Affairs, Surrey, 1972, s. 32-34.

(44) Milton FRIEDMAN; The Counter-Revolution in Monetary Theory, The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, London, 1970, s. 24.

eğilimler nedeniyle, daha önce geleneksel para ve maliye politikaları aracılığıyla, enflasyonun önlenebileceği kabullenilirken, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki -hele de 1970'lerdeki gelişmeler böyle bir yaklaşımın geçerli olup olmadığı tartışmasını ve bazı yeni politika tekliflerini ön plana çıkarmıştır. Firmaların büyümesi ve temerküzünün doğal sonucu olarak, üretimin oligapol koşullarında gerçekleşmesi, emek arzının genel kural olarak sendikalar aracılığıyla kontrol altına alınarak yönetilmesi, bu gelişmeler sonucunda gerek mal, gerekse işgücü piyasalarında fiyat teşekkülünün serbest rekabatten çok uzak koşullar altında oluşması, giderek yaygınlık kazanan bu yeni eğilimlerin başında gelmiştir (45).

Bu görüştekilere göre, talep fazlası sıkı bir para ve maliye politikası ile daraltılarak, talep enflasyonu önlenabilir. Ancak maliyet enflasyonunda bu başarı sağlanamaz. Çünkü maliyet enflasyonunda fiyatlar ve ücretler, nitelikleri gereği talep değişikliklerine duyarlı değildir. Bu nedenle toplam talebi düşürmeyi amaçlayan tedbirler, arzu edildiği şekilde fiyatları etkilemez. Bunun ötesinde işsizlik ve ekonomik durgunluk kaçınılmaz olur. Oysa tam istihdamın sağlanması, toplum yönünden önceliklerin başında gelir. Büyüme ve fiyat istikrarı gibi diğer amaçlarla, tam istihdamın sağlanması konusunda bir tercih söz konusu olduğunda, toplumların ve politikacıların genel eğilimi; tam istihdam amacından, en az fedakarlık edilmesi olmuştur. Bu nedenle maliyet enflasyonunu önleyecek tedbirlerin, gelirler politikası araçları olduğu söylenmiştir.

Morley, daha önce söylendiği gibi, en iyi bilinen alternatif enflasyon tedbirlerinin, ücret ve fiyat kontrollerini kapsayan gelir-

(45) Özhan ULUATAM; Enflasyon ve Devlet Gelirleri, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1981, s. 15.

ler politikası sistemi olduğunu ileri sürmüştür. Bu konuda, ilgi çekici görüşler ileri sürenlerden biri de, Arthur Burns'dur. A.B.D.'de "Federal Reserve Board"ın Başkanı olmadan önce, gelirler politikasının çok sert bir eleştirisini yapan Burns, "Federal Reserve Board"ın para politikasının sorumlusu olduktan sonra, "Ekonomide enflasyonist büyüme yolundan, gelirler politikası olarak adlandırılan tedbirlerin kabulü ile, daha hızlı ve daha az zararlı bir şekilde enflasyonsuz bir büyüme yoluna geçişin mümkün olabileceği sonucuna vardığını" belirtmiştir (46). Yine Burns, "Fiyatlar ve ücretlerin, talep koşullarına çok fazla bağlı olmadığını ve bu nedenle A.B.D.'de bir süre için, para ve maliye politikalarının, gelirler politikası ile tamamlanması gerektiğini savunmuştur". Burns'a göre bu politikalar, rekabetçi modele daha fazla yaklaşmak için, işgücü ve mal piyasalarına hakim olmak amacını gütmüştür (47).

Enflasyonla mücadelede, hangi politikanın daha etkili olduğu tartışması, şüphesiz ki çok önemlidir. Ancak konu teorik tartışmalardan daha çok, bir uygulama sorunudur. Bu nedenle ülkelerin, sorunun çeşitli yönlerine eğildikleri ve bunlara çözüm bulmak için, farklı yollar seçtikleri görülmüştür. Genellikle de tercihlerin, politik ve ekonomik koşullara bağlı olarak yapıldığı ortaya çıkmıştır. Görüldüğü kadarı ile, günümüzde fiyat artışlarından kaçınmanın mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle, ülkelerin, "Enflasyonla savaşmaktan daha çok, enflasyonla birlikte yaşayarak tedbirleri" alma gayreti içine girmekten başka çareleri olmadığı görülmektedir.

(46) HABERLER; A.g.e., s. 33.

(47) Arthur BURNS; "Two Key Issues of Monetary Policy", Federal Reserve Bulletin, June 1971, s. 452-453.

1970'lerde O.E.C.D. ülkelerinden A.B.D., Kanada ve İngiltere'de, talebi kısıtlayıcı politikaların sert bir şekilde uygulandığı, fakat işsizliğin tahmin edilenden daha büyük bir hızla arttığı görülmüştür. Bu gelişmeler enflasyonla savaşmak için katlanılan fedakarlıkların aynı zamanda ekonomik, sosyal ve politik plânlar üzerinde de etkili olduğunu göstermiştir. Talebi kısıtlamaya dönük bu politikalardan ayrı olarak da, A.B.D.'de yetkililer, özel sektördeki fiyat ve ücret kararlarına daha etkili bir şekilde müdahale etmişlerdir. İngiltere'de ve bazı ülkelerdeki hükümetler ise; grevlerin yol açtığı zararlara rağmen kamu sektöründeki ücret görüşmelerinde katı bir tavır takınmışlar ve özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de büyük zararlara yol açan grevlerle karşılaşmışlardır. Federal Almanya'da, fiyat artışları en yüksek noktayı aşmış olmasına rağmen, hükümet talebi kısıtlayıcı politikaya devam etmiştir. Fransız hükümeti ise; işgücü piyasalarında durumun kısmen yumuşamış olmasına rağmen, Frank'ın devalüasyondan sonra da, aldığı istikrar tedbirlerini sürdürmüştür. OECD'deki küçük ülkelere birçokları da, vergileri artırmak ve harcamaları kısmak yoluna gitmişlerdir. Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Norveç, İsveç, İrlanda ve Hollanda'nın da kararnamelerle, fiyat ve ücretleri dondurmak ya da ücretler üzerinde kontroller kurarak, enflasyonla mücadele yolunu izledikleri görülmüştür (48).

OECD Raporu'nda "Bugün büyük ülkelere hiçbirisi, talep enflasyonundan değil, şiddetli çeşitli derecelerde olan, maliyet enflasyonundan şikayetçidir" denilmesine rağmen, genel olarak uygulanan politikaların para ve maliye politikaları ile birlikte, gelirler po-

(48) OECD; A.g.e., s. 9-10, 19.

litikası tedbirleri olduğu görülmüştür.

Burada, şu sonuçlara varılabilir:

a. Uygulanacak politikaları, ülkelerin o günkü politika ve ekonomik koşulları belirleyecektir.

b. Ancak sendikaların monopol gücünü, işverenlerin de kâr marjlarını artırmak istemeleri nedeniyle, maliyet enflasyonu ortaya çıkmışsa, enflasyonu önlemede gelirler politikası kaçınılmaz olur.

Daha önce belirtildiği gibi; para ve maliye politikaları yeterli olmayacaktır. Gelirler politikasının, para ve maliye politikaları ile desteklenmesi gerekir. Aksi takdirde başarı şansı sınırlı kalır. OECD Raporu'nda maliyet enflasyonu döneminde, gelirler politikasının uygulanabileceği, oybirliği ile kabul edilmiştir. Hatta daha ileri gidilerek, işsizliğin olmadığı durumlarda da, talebi düzenlemeye ilişkin politikaların, istikrar sağlamağa yetmediği ileri sürülmüştür. Bu nedenle, gelirler politikasının devamlı olması gerektiği ve ödemeler dengesindeki dalgalanmalara veya siyasi partilerin kaderine göre uygulanacak veya bir tarafa atılacak bir vasıta olarak görmenin hata olduğu belirtilmiştir.

c. Talep enflasyonu söz konusu olduğunda ise; para ve maliye politikaları kaçınılmaz olur. Gelirler politikasının, yalnız başına toplam talep seviyesini ayarlama da başarılı olamayacağı ve aşırı talep koşulları altında işleyemeyeceği kabullenilir. Bununla birlikte, talep enflasyonunda, para ve maliye politikaları yanında, gelirler politikasına da ihtiyaç duyulur. Bunun nedenleri, şunlar olabilir(49):

(49) Süreyya HİÇ; "Milli Ücret Politikasının Esasları, Sosyal ve Ekonomik Etkileri", Sosyal Siyaset Konferansları, Yirmiyedinci Kitap, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975, s. 147.

i. Başlangıçta talep enflasyonu, ikinci safhada ücret-fiyat-maliyet enflasyonu helezonlarına yol açmış bulunabilir. Bu durumda, fiyatları sert bir şekilde frenlemek gereği ortaya çıkabilir.

ii. Gerek vergilerin artırılması ve bütçe açıklarının azaltılması gibi maliye politikası tedbirlerinin, gerekse para arzının kısılmasına dönük para politikası tedbirlerinin, toplam talebi ve dolayısıyla da fiyatları hemen etkilemesi beklenemez. Ortaya mutlaka bir yıla kadar uzayabilen bir gecikme girer. Bu durumda bir yandan talep enflasyonunu önleyecek tedbirler alınırken, diğer yandan da gelirler politikası araçları ile, fiyatlar ve ücretler kontrol altına alınır. Bu şekilde fiyatları, biran önce istikrara kavuşturmak mümkün olabilir. Ancak, toplam talebin para ve maliye politikaları ile tam olarak kontrol altına alınamaması halinde, eğer gelirler politikası uygulamalarından da vazgeçilmişse, fiyatlar ani bir sıçrama göstererek, ekonomi daha da istikrarsızlığa sürüklenebilir. Gelirler politikası uygulamasına rağmen, ücret ve fiyatların, belirlenen oranların çok üstünde yükselmesi de kuvvetli ihtimal dahilindedir.

d. Talep ve maliyet enflasyonları, birlikte görülebilir. Günümüzde genellikle geçerli olan durum da budur. Çünkü bir yandan çeşitli üretim kollarındaki tekelleşme eğilimleri, diğer yandan, çok güçlü bir sendikalaşmanın yarattığı ücret artışları, maliyet enflasyonu kavramına yaygın bir geçerlilik kazandırmıştır. Diğer yandan çağdaş devletlerin iktisadi büyümeyi hızlandırmaktan, gelir dağılımını düzeltmeye kadar giden çok geniş bir amaçlar yelpazesini gerçekleştirme görevini yüklenmesi ise, ekonomileri geniş talep baskıları ile karşı karşıya bırakır olmuştur. Zira bu geniş amaçlar bütünü hemen her zaman, ya doğrudan devlet harcamalarının ya da devletçe dolaylı olarak teşvik edilen özel harcamaların artışını gerekli kılmıştır (50). Bu gibi talep ve maliyet enflasyonlarının birlikte

ortaya çıktığı durumlarda, gelirler politikası, yalnız başına toplam talep seviyesini ayarlamada başarılı olmaz. Gelirler politikası ücret ve fiyatlar üzerinde çeşitli kontroller ve dondurmalar yoluyla, ikinci derecede etkiler sağlar. Gelirler politikasının, para ve maliye politikasının yerine geçmesi söz konusu olmayıp, toplam harcamaların ya da toplam talebin kontrol altına alınmasında, para ve mal maliye politikaları etkili olur.

Zaim, gelirler politikasının, eniddialı şekliyle ücret ve maaş politikasıyla, para ve maliye politikaları arasında bir koordinasyon sağlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu işbirliğinin de oldukça uzun bir devre, mesela tipik bir konjonktür devresi olan beş yıl için yapılması gerektiğini belirtmiştir (51).

Enflasyonda hangi tür politikanın, daha etkin olduğu tartışması, şüphesiz ki çok önemlidir. Ancak bu tartışma çalışma alanımızın kapsamını aştığı için, genel sınırlar içinde kalınmakla yetinilmiştir. Konuya sendikaların ücret-fiyat artışları yönünden baktığımız için, incelememizi maliyet enflasyonu yönünden yapacak ve maliyet enflasyonunda, gelirler politikası tedbirlerinin, ne derece uygulanabilir ve etkin olduğu tartışılacaktır.

II. UYGULAMA YÖNTEMLERİ

Genel anlamı ile, bir devlet müdahalesi olarak gördüğümüz gelirler politikası uygulamalarını, iki genel başlıkta incele-

(51) Zaim; Böyle bir politikanın işverenlere yararının sadece fiyat istikrarı yönünden olmayıp, aynı zamanda daha yüksek yatırım, daha fazla kâr ve daha büyük hacimli iş sağlayacağını belirtmektedir. Ücretliler yönünden yararın da; sadece daha az işsizlik değil, aynı zamanda daha yüksek reel ücret olacağını vurgulamaktadır. ZAIM; A.g.e., s. 29.

yeceğiz. Bunlardan ilki, verimliliğin esas alındığı ve müdahalelerin daha yumuşak olduğu "Gösterge Sistemi" (Guidepost)'dir. Diğer, fiyat mekanizmasının işleyişini iyileştirecek tedbirlerin alınması ve fiyat mekanizmasının ideal duruma yakınlaştırılmasının amaçlandığı, "Doğrudan Müdahaleler"dir. Bu politikaları tamamlayıcı nitelikte de, "Alternatif Politikalar" uygulaması çok genel olarak incelenecektir..

1. GÖSTERGE (GUIDEPOST) SİSTEMİ

Gösterge sistemi, genel özellikleri ile A.B.D.'de ve çeşitli dönemlerde de İngiltere'de ve diğer Avrupa Ülkeleri'nde uygulama alanı bulmuştur. Gösterge sistemi; fiyatların sabit kaldığı varsayımı altında, parasal ücretlerin ortalama seviyesinin, uzun dönemde sektörel veya milli düzeydeki ortalama verimlilik artışı oranında yükselmesini amaçlamaktadır. Buna bağlı olarak ortalama ücret seviyesinin, fiziki emek verimliliği oranında artması halinde, fiyatlar genel seviyesinin yaklaşık olarak istikrarlı kalacağı varsayılmaktadır.

Rekabetçi bir tam istihdam dengesinde, uygun bir para politikası ile, fiyatlarda istikrar sağlandığı durumlarda, ortalama parasal ücretlerin, belirlenmiş göstergeler doğrultusunda arttığı görülür. Uygulanan böyle bir politikanın da, ekonomiyi bir bütün olarak ve özellikle işgücü piyasasını, tam rekabet denge koşullarına göre davranmaya zorladığı ortaya çıkar (52).

Görüldüğü gibi gösterge sistemi; fiyatların sabit kaldığı varsayımından hareket etmekte ve buna bağlı olarak, ücretlerin ve fi-

(52) Bu konuda bak. HABERLER; A.g.e., s. 9.

yatların -dolayısıyla de kârların- başka bir deyişle nisbi faktör paylarının. değişmeyeceği görüşünden hareket etmektedir. Oysa 1970'lerden itibaren, özellikle İngilterede görüldüğü gibi, gerçekleşen enflasyon oranları nedeniyle, ortalama ücretler ile, fiyatlardaki (kârlardaki) artışların fiziki prodüktivite artışlarını çok geçtiği görülmüştür. Bunun sonucu olarak 1960'larda İngiltere'de, daha sonraki yıllarda A.B.D. ve diğer ülkelerde esas alınmış olan verimlilik normlarının; yaşanan enflasyon ile uyummadığı ortaya çıkmıştır.

Verimlilik ve ücret arasındaki ilişki, yalnızca gelişmiş ülkeler yönünden olmayıp, gelişmekte olan ülkeler yönünden de ilgi çekmiştir. Gelişmiş ülkelerde bu konu üzerindeki tartışma, savaş sonrası enflasyonist baskıların doğurduğu sorunlar yönünden ilgi çekerken, gelişmekte olan ülkelerde amaç; dengeli gelişmeyi kısa zamanda gerçekleştirmek için, ücretleri verimlilik artışlarına göre ayarlayıcı optimal bir metodun belirlenmesi olmuştur. (53),

Belirtilen gelişmeler nedeniyle, gösterge sisteminin uygulanmasında; parasal ücretler yönünden değil, reel ücretler yönünden verimlilik ilişkisinin kurulması yoluna gidilmiştir. Verimlilik esasına göre ücretler belirlenirken de, geçinme indekslerindeki artışlar hesaba katılmıştır. Böyle bir hesaplama yapılırken, ücret artışları; ekonominin yıllık verimlilik artış oranı (milli verimlilik artış oranı) + geçinme indeksi artışları şeklinde gözönüne alınmıştır. Böylece reel ücretlerin esas alınması ile, enflasyondan ücretlilerin zarar görmesi önlenebilmiştir.

(53) Giancarlo MAZZOCCHI; "Verimlilikteki Değişme ve Ücretler", (Çev. Nuran URAS), Verimlilik Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz-Eylül 1973, s. 1011.

Verimlilik ölçüsü olarak neyin alınacağı ise, gösterge sisteminde önemli bir sorun olarak belirmiştir. Çünkü emek verimliliğinin ölçü alınması halinde, emek bir defa üst fiziki verimliliğe ulaştıktan sonra ücretler artık değişmeyecek ve sabit kalacaktır. Bu nedenle sendikalar, sadece emeğin değil, teknolojik gelişmenin de sağladığı verimlilik artışından işçilerin yararlandırılmasını isteyerek, bunun işçilerin en doğal sosyal ve ekonomik hakları olduğunu savunmuşlardır. Sonunda da bir işletmede verimlilik ölçüsü olarak, sadece emek verimliliği değil, faktörlerin toplam verimliliğinin ölçü alınması görüşü benimsenmiştir (54). Bir başka sorun da, toplu sözleşmelerin belirli sürelerle yenilenmesi - genellikle iki yıl - nedeniyle; ücret düzenlemelerinin fiyat artışlarının gerisinde kalacağı ve reel ücretlerin düşeceği'dir. Buna karşılık, fiyat artışları, kârlarda artışlara yol açacağı için, gelir bölüşümü işçiler aleyhine bozulacaktır.

Belirtilen darboğazdan çıkmak için; A.B.D. uygulamasında görüldüğü gibi, şöyle bir yol izlenmektedir. Her firmaya, ortalama ücretlerini; ekonominin yıllık verimlilik artış oranı + hedef alınan yıllık fiyat artış oranı kadar yükselebileceği izni verilmektedir.

Bu politikaların uygulanması halinde ve de, kâr marjlarında artışlar olmazsa, gerçekleşen enflasyon oranı, amaçlanan enflasyon oranı ile aynı olacaktır. Bu durum şu formülle gösterilebilir (55).

(54) Alper TOPÇUOĞLU; "Ücret-Prodüktivite İlişkileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 8; Sayı 2, Haziran 1978, s. 136.

(55) MORLEY; A.g.e., s. 156.

$$P = \bar{W} + WL$$

$$P = \text{Fiyat}$$

$$L = \frac{1}{APL}$$

$$\bar{W} = \text{Kârlar}$$

$$\bar{W} = \lambda P$$

$$W = \text{Ücret}$$

$$\text{Buradan } \frac{P}{P} = \frac{\lambda \bar{P}}{P} + (1-\lambda) \frac{\bar{W}}{WL} \quad L = \text{İşgücü Girdileri}$$

$$\text{veya } \frac{\dot{P}}{P} = \frac{\dot{W}}{W} - \frac{\dot{APL}}{APL} \quad APL = \text{Ortalama İşgücü Verimliliği}$$

$$\lambda = \text{Kâr Payı}$$

Eğer fiyatları kontrol edenler, geçinme indekslerindeki ya da enflasyon oranındaki artışın %2.5 oranında gerçekleşmesini bekliyorlar ve de verimlilik artışının %3 oranında olacağını hesaplıyorlarsa; ücretlerin %5.5 oranında artışını kabul edeceklerdir. Bu durumda ücretler, fiyatlar ve kârlar %2.5 oranında artmış olacaktır.

Verimliliğe dayanan normlarla ilgili olarak, ayrıca şu sorunlarla karşılaşıldığı görülmüştür:

- İşçi başına üretimin tanımında ve bunun ölçülmesinde, çok önemli güçlükler vardır.
- Bunun sonucu olarak, gelirlerin, ücret ve kârlar arasındaki daha önceki dağılımını kabul etmek gerekmektedir.
- Verimliliğin belli oranda sürekli olarak artmayacağı bir gerçektir. Eğer verimlilik normu esas alınırsa, ücret ve kârların paylarında kaçınılmaz kısa dönemli dalgalanmalar olacaktır.

2 Verimlilik, farklı sektörlerde farklı oranda artmaktadır. Eğer normlar ısrarla uygulanırsa; o zaman sektörel ücret değişiklikleri, sektörel verimlilikteki değişikliklerden sapma gösterme zorunda kalacaktır. Hızla gelişen sektörlerde böyle bir gelişme ya sektörel kâr paylarında artış veya fiyatlarda düşüşe yol açacaktır. Bu durum da, belli bir enflasyon oranına alışmış olan oligopolistik

pazarların idaresini, son derece güç hale getirecektir.

Şimdi, gösterge sisteminin genel kuralları doğrultusunda; ücret, fiyat ve kârlarla ilgili gelişmelerin nasıl belirlenebileceğine geçebiliriz.

A. ÜCRET KONTROLLERİ

Ücret kontrolleri ile; fiyatların sabit kaldığı varsayımı altında, ücretlerin uzun dönemde sektörel ya da milli düzeydeki ortalama verimlilik artışı oranında artırılması amaçlanır. Bu amaçla, sendikaların monopoli gücünün sınırlandırılması istenir.). Eğer ortalama ücret haddindeki artışlar, belirlenen amaç doğrultusunda gerçekleşirse; fiyat seviyeleri de yaklaşık olarak istikrarlı olur. Rekabetçi tam istihdam dengesinde, fiyat seviyesi uygun bir para politikası ile istikrarlı bir şekilde tutulabilirse, ortalama parasal ücretler, göstergelerde belirlenen artışlar oranında gerçekleşebilir. Ancak, daha sonra uygulama ile ilgili bilgiler verilirken görüleceği gibi, bu sonuçtan sapmalarla karşılaşmıştır.

Ücret kontrolleri ile ilgili olarak olumlu, iki sonuç söz konusudur. Bunlardan biri; toplam ödemelerin, toplam verimliliği aşmaması sonucu, fiyat seviyesinde istikrar sağlanması ve dolayısıyla enflasyon olayı ile karşılaşılmayacağı umidedir. Başka bir deyişle, enflasyon oranının, ülkede işsizliğe yol açabilecek bir durgunluk yaratmaksızın, kabul edilebilir bir seviyeye indirilmesi umidedir. Phillips Eğrisi'nin tanımında da, devlet ekonomide arz yönünden görülen durgunluğu gidermek ve Phillips Eğrisi'ni aşağı doğru kaydırmak için, ücret kontrolleri gibi gelirler politikası araçlarına başvurur. Bu aşağı düşüş eğilimi, işsizliğin ve atıl kapasitenin, ücretler ve fiyatlar üzerinde meydana gelen baskısı olarak düşünülür(56).

(56).

İkinci sonuç ise; ücret kontrolleri ile, işsizlik oranında bir düşüş sağlayabilme imkanındır. Eğer politika, gerçek anlamda etkili bir şekilde uygulanırsa, bu düşüş daha fazla olabilir. Ayrıca marjinal işçilere, part-time olarak istihdam imkanı yaratılabilir. Bunun sonucu olarak, üretim kısa dönemde, rekabetçi işgücü piyasasında olabilecek seviyeden, daha yüksek olur. Paish, aynı zamanda kârlarda, muhtemelen vergi gelirlerinde, bütçe fazlalığında ve kişisel tasarruflarda artışlar olabileceğini ileri sürmüştür. Sonunda toplam tasarrufların ve buna bağlı olarak toplam yatırımların artacağını, büyüme oranında yükselme sağlanacağını belirtmiştir (57).

Ortalama ücret artışlarının, verimlilik esasına bağlanması yoluyla; devlet dolaylı bir şekilde sendikaların monopol gücünü sınırlamaktadır. Bu yolla daha işin başlangıcında enflasyon ile, yüksek işsizlik arasında bir tercih yapma zorunluluğundan kurtulmaktadır. Çünkü bazı durumlarda sendikaların, talep enflasyonu olmadığı zamanlarda da, rekabetçi işgücü piyasasında oluşan fiyatların üstünde, ücret artışı talebinde bulundukları görülmektedir (58).

Gösterge sisteminin esas alındığı ücretlerin kontrolü mekanizmasına karşı, yapılan itirazlar ise şunlar olmaktadır (59):

a. Ücretlerin verimlilik oranının artırılması halinde, tüm ilave üretimin işgücüne gideceği ileri sürülür. Bu itirazlara karşı o-

-
- (57) F.W.PAISH; Rise and Fall of Incomes Policy, The Institute of Economic Affairs, Second Edition, Norwich, 1971, s. 17.
- (58) Ücret kontrollerini savunanlar, daha da ileri giderek, bu yolla sadece işsizlik düzeyinden sakınmak için değil, aynı zamanda ücretler ve işsizlik düzeyini, bunların rekabetçi denge seviyelerinin altında tutmayı da amaçlamaktadırlar. Böyle bir politikanın arzu edilirliliği şüpheli olduğu gibi, uygulama yönü şüpheden de beterdir. Eğer uygulanabilirse bunun etkileri, ücret hadlerini rekabetçi düzeyin altında tutmak için, oluşacak işverenler monopolünün etkileri ile aynı olacaktır. Dolayısıyla ücretleri rekabetçi seviyenin üzerinde tutmaya yönelik sendika monopolünün tam tersi etkilerle karşılaşılacaktır. Bak. A.g.e., s. 18.
- (59) Bu konuda bak. HABERLER; A.g.e., s. 37.

larak, parasal ücretlerin verimlilik oranında artması halinde, fiyatların da sabit kalacağı belirtilir. Bunun sonucu olarak, ücret gelirlerinin, diğer faktör gelirlerine oranının sabit kalacağı söylenir. Başka bir deyişle, emek ve diğer faktör gelirleri, gayrisafi milli hasıllada meydana gelen artışları, nisbi olarak paylaşırlar.

b. Başka bir itiraz da, verimlilik kuralının katı bir şekilde uygulanması halinde; milli gelirin ücret ve diğer faktör gelirleri arasındaki bölüşüm oranının sabitleşeceği şeklindedir. Çünkü bu oranda, esnekliğin olması arzu edilir. Bunun nedeni, verimlilik artışının, işçilerin bilgi ve tecrübesinden daha çok, işverenlerin yaptıkları sermaye birikimi ve işverenlerce gerçekleştirilen teknik ilerlemelerden doğduğu görüşüdür. Bu durumda, meydana gelen verimlilik artışının yarattığı gelirin tamamının, ücret artışı olarak işçilere verilmesi ve işverenlere bir kâr payı da bırakılmaması, sermaye birikimini, teknik ilerlemeyi ve ekonominin dinamizmini ortadan kaldırabilir. Buradan hareketle de, ücret artışlarını, verimlilik artışlarının altında tutmanın, daha doğru olacağını ileri süren görüşlerle karşılaşılır.

Bu sonuca yapılan itiraz, ilk itirazdan daha fazladır. Bu itiraza karşı ise, ortalama ücretlerin, ortalama verimlilik artış oranına göre artması halinde, fiyat seviyesinin de, yaklaşık olarak istikrar göstereceği belirtilir. Belirli durumlarda fiyat seviyesinin, bir ölçüde değişmesi de mümkündür. Özellikle bu durum, tek bir endüstri ele alındığında kolaylıkla görülebilir (50).

(50) Herhangi bir endüstride otomasyona gidildiğinde, bilindiği gibi işgücünün yerini, makine (sermaye) alacaktır. Böyle bir durumda gelirin işgücü ve sermaye arasındaki bölüşümünün değişmesi ve sermayeye giden payın artması gerekir. Eğer parasal ücretler, adam başına fiziki üretime oranla artıyorsa, aradaki farklılık yüksek mamul fiyatları ile karşılanacaktır. Bu durum tüm ekonomi için de söz konusu olabilir. Ekonomi otomasyona gider ve üretimde artış olursa, işgücüne giden payı azalırken, diğer faktör gelirlerinin payı artabilir. Bak. A.g.e., s. 38.

Bununla birlikte, tek endüstriler için işgücü ve sermayeye giden gelirin denge oranının büyük bir hızla değiştiği görülürken, ekonomi bir bütün olarak ele alındığında, gayrisafi milli hasıladan, işgücünün aldığı payın oldukça istikrarlı kaldığı ortaya çıkmaktadır. Uzun dönemlerde bu pay, tamamen sabit olmamakla birlikte, büyük değişiklikler de göstermemektedir. Ücretlerin gayrisafi milli hasıladaki payının, bu nisbi istikrarı, gösterge sisteminin teorik olarak geçerliliğini ortaya koymaktadır (61).

Ücretlerin, göstergelere uygun şekilde bir gelişme göstermesi halinde, fiyatların yaklaşık olarak sabit kalacağına şüphe yoktur. Başka bir deyişle, ideal bir piyasa ekonomisinde, eğer fiyatlar uygun bir para politikası ile sabit tutulabilirse; ücretler de yaklaşık olarak verimlilikteki artış oranı da yükselir. Bu durumda ücretlerin gayrisafi milli hasıladan aldığı payı küçük oranlarda değişirebilmek, ancak fiyat seviyesindeki küçük değişmelerle sağlanabilir. Gayrisafi milli hasılanın bölüşümünde, ücret payının nisbi sabitliği veri olarak kabullenirse; fiyatlarda müsamaha ile karşılanabilecek küçük değişiklikler yeterli esnekliği sağlayabilir.

c. Ekonomide, işletme ve işkolları arasında verimlilik farklılıkları olduğu bilinir. Bunların da milli seviyedeki ortalama verimlilik artışından farklı olacağı açıktır. Bu nedenle ücretlerin hangi seviyedeki verimliliğe göre belirleneceği önem kazanır. Genel verim-

(61) A.B.D.'de milli gelirin bölüşümünde emek gelirlerinin payı 1929'da %58, 1958'de %70, 1972 yılında da %75 olmuştur. Bir başka görüş ise M.Dobb tarafından ileri sürülmüştür. Dobb, "Ücretlerin 1870'lerden beri milli gelirdeki paylarının dikkati çekecek kadar az değişmeye uğradığını" ileri sürmektedir.

lilik kurallarının uygulanması halinde; ücret maliyetleri ve nisbi fiyatlar, verimliliği düşük işkollarında artarken, verimliliği yüksek işkollarında bunun aksi olur. Sonuçta hem fiyatlar düşer, hem kârlar yükselir. Bu durumda sermaye ve üretim, düşük verimli işkollarından, yüksek verimli işkollarına kayar. Sonuçta da, nisbi kârlar ve fiyatlar hem müşteriler, hem de üreticileri yeni kararlar almağa zorlar.

Ücretler milli verimlilikten çok, işkolları verimlilik eğilimlerini takip ettikleri zaman uyum hareketi, fiyat ve kârlardan, ücretlere kayar. Bilindiği gibi ücretlerin her işkolunda verimlilik oranında yükselmesi halinde, nisbi fiyatlar ve kârlar değişmeyecek, bundan ayrı olarak yüksek verimliliği olan işkollarında ücretler artacaktır. Bu da işçileri düşük verimli işkollarından çekecek, ücretlerde eşitlik eğilimi yaratacak ve üretim miktarını artıracaktır. Böylece sonunda ekonomideki iki farklı ücret sisteminin etkilerinin, aynı olduğu görülecektir. Sonunda da bu etkiler, üretim ve istihdamın, daha verimli işkollarına kaymasına yol açacaktır.

Ancak, görülmektedir ki, verimliliğin işkolları ya da milli seviyede esas alınması sonucu, bundan yararlananlar değişir. Milli verimlilik kuralları geçerli olduğunda, farklı verimlilikten tüketiciler ve işverenler yararlanır, işçiler yararlanamazlar. Buna karşılık, işkolları verimlilik kuralları geçerli olduğunda ise; işçiler yararlanır, tüketiciler ve işverenler yararlanamazlar. Milli verimliliğin esas alınması durumunda, genişleme için güç, tüketici talebi ve nisbi kâr oranlarıdır. İkinci durumda ise, işkolları işçi arzını etkileyen etkenin, nisbeten daha yüksek ücretlerin çekiciliği olduğu görülür.

İşkolları veya milli verimlilik tercihi yapılırken, kısa dönemdeki değişikliklerden, işçilerin veya tüketicilerin yararlanmaları

konusundaki politik tercihin bu konuda etkili olacağında şüphe yoktur (62). Ancak, her işkolu için ayrı, ayrı verimlilik artış oranı hesaplanarak, ücret artışları için tavan belirlenmesinin de, pratik olmadığı bilinmektedir. Buna rağmen, son yıllarda A.B.D.'de, verimlilik artışlarının işkolları düzeyinde belirlenmiştir. İşletme ve işkol-ları seviyesinde verimlilik artışlarının sakıncaları nedeniyle, genellikle ücret artışlarının milli düzeydeki ortalama verimlilik artışına göre belirlenmesinden yana olduğu görülmektedir.

ç. Ortalama ücretlerin, uzun dönemde toplam verimlilik oranında artışını belirleyen gösterge sisteminin, bütün endüstrilerde ka-tı bir şekilde uygulanmasının arzu edilir olmadığı ileri sürülür. Çünkü etkinlik açısından, ücretlerin esnek olması gerektiği, farklı yeteneklere sahip işçilerle, farklı işyerlerindeki işçilerin ücret-lerinin değişen arz ve talep koşullarına göre değişmesi arzulanır. Devletin yapacağı düzenlemelerle ortalama ücretlerin, gösterge sis-temine uygun bir davranış içine girmesinin mümkün olmayacağı, aksine bu tür davranışların etkin olmayan bir uyarı olarak kalacağı veya gösterge sistemi uygulamasının genel bir ücret ve fiyat kontrolü bi-çimine dönüşeceği ileri sürülmektedir (63).

Belirtilen nedenlerle gösterge sistemine, etkinlik ve eşitlik yönünden bazı istisnalar getirilmesi uygun görülmüştür. Bunlardan

(62) HABERLER; A.g.e., s. 157.

(63) Devletin bir bütün olarak ücret seviyesini etkileyemeyeceği, ancak belirli ücret sözleşmelerini etkilemek yoluyla, ortalama ücretler üzerinde etkinlik sağlayabileceği ileri sürülebilir. Sendikaların monopol gücünü sınırlandırmadan yapılacak bir ha-reket, ücret baskısının kaynağında etkisiz hale getirmeden ya-pılacak müdahaleler, etkin olmayan bir uyarıdan öteye geçmeye-cektir. Daha sonra bu konu tartışılacaktır.

birisi, gerekli işgücünü başka yollarla sağlayamayan sektörlerle, aldıkları ücretler benzer işte çalışanların aldıkları ücretlerden düşük olan işçilere, gösterge sisteminin üzerinde ücret artışının tanınmasıdır. Diğer bir durum da, tam istihdam halinde işgücü fazlalıkları olan endüstrilerle, diğer yörelerdeki işyerlerine göre ödenen ücretlerin çok yüksek olduğu durumlarda, gösterge sisteminin altında ücret artışlarının kabullenilmesidir.

Görüleceği gibi özel durumlarda gösterge sistemine uyulmayacak, gösterge sisteminin altında veya üzerinde ücret artışlarına izin verilecektir. Ancak bu istisnaların, yeterince işlediği söylenemez. Tanınan istisnalara rağmen, gösterge sistemi A.B.D.'de başarılı olmamış ve 1966-1967 döneminde de uygulamaya son verilmiştir.

Bu uygulamanın sonuçları, yada sorunları olarak, aşağıdaki konuların önem kazandığı görülmüştür (64):

i. Yapılan çeşitli araştırmalar, kısa dönemde ücretlerle, verimlilik arasında farklılıklar olduğunu ve ücretlerin genel olarak verimlilik artışlarını izleyemediğini ortaya koymuştur. Buna karşılık uzun dönemde ücretlerle, verimlilik arasında dikkati çekecek bir birliğin olduğu görülmektedir (65).

-
- (64) Gelirler politikası tedbirlerinin, genellikle tam istihdam dönemlerinde, daha fazla bir etkinliğe sahip olduğu bilinmektedir. Çünkü bu koşullarda, sendikalar hükümetle işbirliği içindedirler, işsizliğin yüksek olduğu zamanlarda ise; hükümetler sendikalara karşı tavır alırlar. Ancak İngiltere'de 1974 yılından itibaren işsizlik oranının yüksek olduğu dönemde de, gelirler politikasında sendikalar taraf olmuşlardır. A.B.D.'de de gösterge sisteminin uygulanmasına 1965'lerden sonra işsizlik oranlarının yükseldiği ve ücretlerin hızla arttığı bir dönemde başlanmış, başarı düşük düzeyde kalmış ve sistem 1966-1967'de son bulmuştur.
- (65) Ömer Alpaslan AKSU; "Ücretlerin Verimlilik Ölçütüne Göre Saptanması", Verimlilik Dergisi, Cilt 3, Sayı 4, Temmuz-Eylül 1974, s. 1094.

ii. Ücret seviyesi doğrudan düzenlemelere karşı hassas olmayıp, bir politika değişkeni de değildir. Ücret seviyesinin ancak özel ücret sözleşmeleri gibi dolaylı yollarla, dolaylı bir şekilde etkilenebileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, ücret göstergelerinin bir tavsiyeden öteye geçemeyeceği, ya da genel ücret kontrolüne yol açacağı ortaya çıkmıştır. Ayrıca fiyat ve kâr kontrolü olmaksızın, ücret kontrolünün politik açıdan verimli olmayacağı görülmüştür. Ücret kontrolü ile birlikte, fiyat ve kârların da kontrol edilmesi halinde, bu politikanın etkinliğinin artacağı görüşünde birleşilmiştir.

iii. Ücret kontrolleri aynı zamanda, baskı altında tutulmuş enflasyonunun bir aracı haline gelebilmektedir. Bilindiği gibi baskı altında tutulan enflasyon, en zararlı enflasyon türüdür. Çünkü kontroller kalktığında, olumsuz etkiler çok daha şiddetli bir şekilde ortaya çıkabilir. Bu durumda kontroller; ancak karaborsa, ücret sapmaları ve kuralları değiştirmek için rüşvet baskısı ile devam eder. Bu gelişmeler grevleri başlatır ve sonunda da, kontroller etkinliğini yitirir (66).

iv. Paish, sadece toplumun büyük çoğunluğunun yaşama düzeyinde değil, aynı zamanda ekonominin de dinamizmini kaybedeceğini ileri sürer. Bunun nedeni; ücret hadlerinin suni olarak düşük, kâr hadlerinin ise suni olarak yüksek tutulduğu durumlarda, başarılı olmayan işletmelerin varlıklarını sürdürmelerine bağlamaktadır. Dolayısıyla, ekonomik etkinlik sağlanması için gerekli olan baskının genişeyeceğini belirtir. Paish'e göre muhtemeldir ki, daha yüksek oranlardaki tasarruf ve yatırıma rağmen, uzun dönemde büyüme oranı, rekabetçi bir ekonomide olacağından daha düşük düzeyde gerçekleşecektir (67).

(66) BRONFENBRENNER; A.g.e., s. 447.

(67) PAISH; A.g.e., s. 19.

Ücret kontrollerinde karşılaşılan güçlükler ya da darboğazlar nedeniyle, daha etkili çözümlere gerek olduğunda birleşilmiş ve gerçek çözümün; "ücret baskısının kaynağında giderilmesi" olduğu sonucuna varılmıştır. Başka bir deyişle, ücret baskısının ortadan kaldırılması için, işverenlerin ve sendikaların monopol gücünün azaltılarak, işgücü piyasasında daha geniş derecede rekabetin sağlanmasına imkan verilmesi görüşü ağırlık kazanmıştır. Çünkü eğer sendika gücü kısıtlanmazsa; daha fazla enflasyon oranı veya daha fazla işsizlik oranının, tek alternatif olarak kabullenilmesinin kaçınılmaz olacağı ileri sürülür(68).

B. FİYAT KONTROLLERİ

Daha önce de görüldüğü gibi, yalnızca ücretler üzerinde yapılan kontroller sendikalarca kabullenilmemiş, fiyatların ve kârların da kontrolü zorunlu olmuştur. Bu nedenle işletme monopol ve oligopol-lerinin de, işgücü monopolü olan sendikalar gibi kontrol edilmesi istenmiştir. Ancak, uygulamada karşılaşılan çeşitli güçlüklerin, fiyat kontrollerinin uygulanmasını olumsuz şekilde etkilediği ortaya çıkmıştır. Şöyle ki;

a. Herşeyden önce fiyat kontrolleri, geniş bir yönetim mekanizması ve bürokrasiyi gerektirmektedir. Çünkü ekonomide binlerce fiyat vardır. Bu nedenle de fiyat kontrolleri, gelir kontrollerinden daha zordur. Kalite değişimleri, millileşen teşebbüslerin açıkları, ticaret hadlerinin kontrol edilemeyen gelişmeleri ve karaborsa eğilimleri bu konuda karşılaşılan güçlüklerle örnek olmaktadır. Ancak fiyat

(68) HABERLER; A.g.e., s. 45.

kontrolüne karşı olanların, selektif ya da bir başka deyişle seçime tabi tutularak uygulanan fiyat kontrollerine daha az tepki gösterdikleri bilinmektedir. Uygulamada bütün hükümetlerin; yardımlar, kira kontrolleri ve benzer yollarla, kanuni bir gelirler politikaları olsun veya olmasın, selektif olarak fiyatlara müdahalede bulundukları bilinmektedir.

Hükümetlerin, ileri sürülen nedenlerle, bazı kuralları belirledikleri görülür. Şöyle ki;

i. Eğer, kabul edilebilir maliyet kuralları, kamu denetiminden yoksunsa; bu kurallar sadece maliyet+enflasyon, başka bir deyişle maliyet+kâr marjının doğurduğu enflasyonu kurallaştırmış olur. Bu amaçla İngiltere'de, fiyat kanunlarının 1973 yılından beri uygulandığı görülmektedir. Burada hükümetin denetimi, devlet müdahalesinin özel teşebbüse olan bir müdahalesi olarak ortaya çıkar.

ii. Yatırımları finanse etmek için gerekli fonların sağlanmasının önem kazandığı durumlarda, fiyat artışlarına doğrudan müdahale, gerekli görülebilir. Burada önem kazanan diğer konu, hangi çeşit yatırımın arzu edilir olarak kabul edileceğidir. Bu sorunun cevabı ise, fiyat kanunlarını uygulayan hükümetin, ekonominin gelişmesini nasıl yönlendirmeyi arzulamasına bağlı olur.

b. Haberler, genel eğilimlerden farklı olarak, günümüzde "Endüstriyel monopollerin, enflasyon yönünden önemli bir sorun yaratmadığını" ileri sürmektedir. Bunun nedenini; endüstriyel monopollerin, sendikaların sahip olduğu katı disiplin, güç ve kuvvete sahip olmamalarına bağlamaktadır. Haberler, Batı Avrupa Ülkeleri'nde kamu oyunun, işletmelere karşı pek dostça davranmadığını belirtir. Bu nedenle monopolleri önleyici politikaların işletmelere kolaylıkla uygulanmasına karşılık, bu politikaların aynı şekilde sendikalara karşı kolaylıkla uygulanmadığını ve sendikaların kayrıldığını ileri

sürmektedir. A.B.D.'de ekonominin bu yönden oldukça rekabetçi bir yapıda olduğunu ve gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası ticaretin etkin bir şekilde, endüstriyel monopol ve oligopolleri denetlediğini belirtmektedir (69).

Endüstriyel monopollerin etkinliği yönünden en önemli ve tek istisnanın; genellikle ulaşım, haberleşme ve elektrik enerjisi gibi kamu hizmetleri işletmelerinde olduğu görülür. Avrupa ülkelerinde kamu hizmetleri işletmeleri, devletin yönetimindedir ve bu işletmelerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları genellikle yüksek olarak belirlenir. Bu hizmetlerin sahibinin kamu ya da özel sektör olmasına bağlı olmayarak, yine en önemli sorunun ücret sorunu olduğu görülür. Çünkü bu işletmelerin monopolistik özelliği, sendikalara özel bir güç sağlamaktadır. Böylece kamu hizmetleri işletmelerinde, enflasyon dikkate alındığında fiyatlama sorunu, büyük ölçüde işçi sendikalarının gücünün kısıtlanması veya gösterge sisteminin etkinliğinin artırılması olayı olarak ortaya çıkar.

Bu tartışmaların sonucu olarak, gösterge sisteminin tabi monopol dışındaki alanlarda uygulanması ya etkin olmayan bir telkin şeklinde görülecek, ya da genel bir fiyat kontrolüne dönüşerek, özelliğini kaybedecektir. Örnek olarak karaborsalar oluşabilecek, bazı kişiler için haksız kârlar ve zararlar ortaya çıkabilecek, fiyat mekanizması tahsis görevini yavaş yavaş yitirebilecek ve piyasa güçleri yerine, resmi veya resmi olmayan karne sistemi ikame edilebilecektir.

c. Endüstriyel monopol ve oligopollerin enflasyon üzerindeki etkisinin bir defaya mahsus olmasına karşılık, sendikaların ücretler

ve fiyatları sürekli olarak yukarı doğru ittiği söylenir.

ç. Hükümetler, fiyatların gerçek seviyesini bilmek zorundadırlar. Bu da, oldukça zor bir iştir. Çünkü hükümetlerin milyonlarca fiyat ve ücret kararlarını takip etmeleri gerekir. Ayrıca zaman içinde ortaya çıkacak değişimleri belirlemek durumundadırlar (70).

Büyüyen bir ekonomide, artan talep karşısında, arz artırma imkânı, endüstriden endüstriye değişmektedir. Hükümetler uygun fiyat artışlarını belirleyebilmek için, her endüstrinin arz eğrisini bilmek zorundadırlar. Bilindiği gibi eğer ekonomide talep artarsa, fiyatlar yükselir, kârlar artar ve çabuk davranan iş adamları imkânlarını geliştirerek, üretimlerini artırırlar. Bunun sonucunda fiyatlarda, kısa dönem artışları ortaya çıkar. Bu piyasa ekonomisinin gereğidir. Daha sonra, daha fazla üretimde bulunarak, arz artırılmaya çalışılır. Eğer hükümetler fiyat kontrolleri ile bu durumu önlerse, gelecekte üretim artışı söz konusu olamayacaktır. **Belirtilen nedenlerle, eğer çok düşük bir fiyat tesbit edilirse, enflasyon için bedel oldukça düşük bir toplam üretim olacaktır. Bunun sonucu olarak da, birçok mallarda kıtlıklar ortaya çıkabilecek ve fiyat kontrolleri, karne sistemi gibi ... sistemleri devreye girebilecektir.**

d. Fiyat kontrolleriyle ortaya çıkabilen bir olumsuz gelişme de, tüketicilerin kandırılması olayıdır. Çünkü fiyatların hatalı bir dü-

23

(70) Hükümetin %4'lük bir enflasyon oranını uygun gördüğünü düşünelim. Bu, bütün fiyatların %4 artacağı anlamına gelmeyecektir. Eğer ekonomide gerçek bir büyüme devam ediyorsa, bazı ürünlerde üretim artacaktır. Hammade maliyetleri veya ücretlerdeki normal fiyat artışlarının üzerinde artışlar olmadığı zaman bile, fiyatlar azalan verim sebebiyle artacaktır. Fiyatların ne kadar yükseleceği, genişleyen üretimin fazlalığına bağlı olacaktır.

zeyde belirlenmesi halinde, üreticiler maliyetleri düşürmek için, üretimlerinin kalitesini düşürme yoluna başvurmurlar. Ayrıca da kontrollerinin yapılmadığı, yeni ürünlere yönelerek kontrollerden kurtulabilirler. A.B.D.'de bu konuda ilginç örneklerle karşılaşıldığı görülmüştür (71).

e. Ekonominin karmaşıklığı nedeniyle, fiyatlarla ilgili kontrol programlarının kapsamlarını sınırlamak zorunda kalınır. Genel olarak bu sınırlamalar da, ürünün önemi ya da işletmelerin monopol gücünün derecesiyle ilgili olur. İşletmelerin büyüklüğün fiyatların belirlenmesi sürecinde sahip olduğu monopol gücü nedeniyle, büyük işletmelerin özelliklerinin bilinmesi gerekir. Genellikle fiyatların bu tür işletmelerce belirlenmiş olması, özel yöneticiler yerine, kamu yöneticilerinin ikame edilmesi anlamına gelecektir (72).

f. Fiyat ve ücret kontrol sistemlerinin tam anlamı ile yürütülmesinde karşılaşılan idari güçlükler, başka alternatif tekliflerin ileri sürülmesine yol açmıştır. Bunlardan biri, ücret kısıtlamalarını teşvik etmek için, işverenlere uygulanan vergi teşvikleri ve cezalarıdır. Daha sonra, doğrudan müdahaleler kısmında bu konu tartışılacaktır.

C. T. PAISH

(71) Kontroplâk üzerinde fiyat kontrolleri başlayınca üreticiler, önce kontraplâğın ölçüsünü değiştirerek kontrolden kurtuldular. Hatta daha da ileri giderek, Kanada'ya ihraç ettikleri kesilmiş keresteleri, daha sonra tekrar ithâl ederek tekrar kontrolden kurtuldular. Çünkü ithâl edilmiş üretim mallarında, fiyat kontrolleri uygulanmıyordu. . Bak. MORLEY; A.g.e., s.158-159.

(72) PAISH; A.g.e., s. 20.

C. KAR KONTROLLERİ

Gayrisafi milli hasılanın bölüşümünde, kârların nisbi payları önemli oranda olmamakla birlikte, sendikaların ücretler gibi, kârların da sınırlandırılması gerektiğini ileri sürdükleri görülür. Oysa, gerçekte kârların ve ücretlerin ekonomik etkileri farklı olmakta ve kârların büyüklüğü diğer faktörlere bağlı kalmaktadır. Sözgelimi işletmelerde ortaklara dağıtılmayan kârlar (temettüleri), dağıtılmamış kârlar olarak kalacak ve uzun dönemde ortaklar, piyasa yoluyla kendi paylarının üzerinde yeni paylar kazanabileceklerdir.

Kâr marjlarını sabitleştirmeye çalışmak, her işletmenin maliyet bazında çalışması ve maliyetleri aşağıda tutma konusundaki tüm eğilimlerini kaybetmeleri anlamına gelecektir.

Paish, kârlar yoluyla, işsizlik üzerinde etkili olunabileceğini ileri sürer. İşgücü talebini aşırı derecede yüksek tutmakla, işsizliğin aşırı derecede düşük tutulabileceğini böylesiyle söylemektedir. İşgücü talebini anormal derecede yüksek tutabilmek için de; işgücünün istihdama yoluyla dağılacak kârları, aşırı derecede yüksek tutmak gerekir. Eğer kârlar, rekabetçi işgücü piyasasında elde edilebilecek seviyeye indirilirse, işgücü talebi buna uygun olarak kısıtlanacak ve işsizlik azalmayacaktır (73).

Ancak, kârların yükselmesine karşı çıkılmayabilir de. Çünkü, aşırı kârlar artan oranda vergileme ile azaltılabilir. Bu yola gidilmesi, sendikaları ikna etme yönünden uygun bir teklif olabilir. Ancak böyle bir politika, teknik açıdan uygulanabilir olmasına karşılık, gelirler politikası yönünden oldukça olumsuz bir gelişme olarak kaydedilecektir.

Hükümetin, sendikaları, ikna etmek için, yüksek vergilemeyi bütün kârlara değil, sadece dağıtılan kârlara uygulaması da söz konusu olabilir. Ancak bunun da bazı olumsuz yönlerinin olabileceği, özellikle kârların işletmelerde kalmasının teşvik edilmesi halinde, sermayenin daha verimli amaçlar yerine, daha az üretken amaçlar için kullanılmasına yol açacağı belirtilmektedir.

2. DOĞRUDAN MÜDAHALELER YÖNTEMİ

Gösterge (Guidepost) sistemi, genel göstergeler yoluyla maliyet enflasyonunu önlemeye çalışmış ve görüleceği gibi, beklenen başarıları gösterememiştir. Gelirler politikasının başlangıç dönemi olarak, gösterge sisteminin uygulandığı bilinmektedir. Daha sonraları ise; gelirler politikasının daha farklı anlaşılmağa başladığı ve ılımlı göstergeler sistemi yerine, sendika gücünün kısıtlanmasından, ücret ve fiyatların dordurulmasına kadar müdahaleci yapıdaki bir seri özel tedbirlere geçildiği görülmektedir.

Doğrudan müdahaleler diyebileceğimiz bu tedbirlerle, ekonominin farklı sektörlerindeki pazar eksiklikleri ve monopolistik kısıtlamaları önleyici tedbirler söz konusu olmaktadır. Böylece esnek ve rekabetçi bir serbest piyasa ekonomisinin gücü, artırılmak istenmiştir. Bu anlamı ile, gelirler politikası; piyasayı istikrara kavuşturmak ve fiyat mekanizması ile birlikte çalışmayı denemektedir(74).

(74) A.B.D.'de gelirler politikasını, bu anlamda yorumlayan Arthur Burns'a göre: marjinal işçilerin istihdamını önleyen asgari ücret kanunları ortadan kaldırılmalı ya da değiştirilmeli, devletin yapım işlerinde sendikalı işçilere yüksek ücretler sağlamak amacıyla ücretlerin sık, sık gözden geçirilmesini düzenleyen "Davis-Bacon Kanunu" askıya alınmalı, demiryolları, kamu hizmetleri ve gemicilikle ilgili hizmetlerdeki ücret uyumsuzluklarında zorunlu tahkim sistemi esas olmalıdır. Bunlara ek olarak; rekabeti artırıcı, belirli fiyatları azaltıcı tedbirlere de-anti-tröst faaliyetlerin daha ciddi tutulması, ithalatın liberalleşmesi gibi-başvurulmalıdır. Bak HABERLER; A.g.e., s. 33-34.

Şimdi, doğrudan müdahaleler kapsamında inceleyeceğimiz; sendika gücünün sınırlandırılması, fiyat ve ücretlerin dordurulması ve aşırı ücret vergilerine geçebiliriz.

A. SENDİKA GÜCÜNÜN SINIRLANDIRILMASI

Avrupa ülkelerinde, maliyet enflasyonunu kontrol altına al-mada en etkili yolun; üyelerinin parasal ücret seviyesini, pazar seviyesinin üzerine çıkarma mücadelesi veren sendikaların gücünün, kontrol altına alınması ile gerçekleşeceği görüşü yaygındır. Eğer maliyet enflasyonu, ücret baskısı sonucu ortaya çıkmışsa, bu baskı-nın sadece sendikalar ~~den~~ gelebileceği ileri sürülür. Sendikalaşmamış işgücünün, ne monopol, ne de pazarlık gücü olmadığına birleşilir.

Burada önemli bir soru, sendikaların gücünün nereden geldiği-dir? Başka bir deyişle, sendikaların monopol gücüne sahip olup,ol-madığı, ya da sendikaların monopolcü satıcı olup,olmadığı sorusudur. Sendikaların, emek arzını kontrol ederek, ekonominin ücret seviye-sini etkilediği, çalışma koşullarını belirleyerek, çalışma saatle-rini düzenlediği ve diğer başka yollarla etkinliğini göstererek, mo-nopol gücüne sahip olduğu söylenir. Bu görüşe karşı olanlar ise, sendikaların emek monopolü yaratmadığını, ancak sendikaların parasal ücretleri artırmada etkinlikleri olduğunu ileri sürdükleri görülür(75).

(75) Sendikaların monopolcu satıcı olmamasının nedenleri olarak, şunlar belirtilmektedir:a-Emek bir mal değildir ve monopol konusu ola-maz,sadece mallar monopol konusu olabilir.b-Sendikalar emek sa-tıcısı değildirler.c-Sendikalar ekonomik kuruluşlar gibi,gelir-ya da kâr cinsinden herhangi birşeyi en yükseğe çıkarmayı amaç-lamazlar.ç-Sendikalar,gerçekte politik kuruluşlardır.Amaçları da, üyelerini tehlikelere karşı korumak ve üyelerinin isteklerini yerine getirmekle sınırlıdır.d-Sendikaların olmadığı durumlarda, monopolcü işverenlerin pazarlık gücü, sendikalaşmamış işçilere göre daha fazla olacağından, yine rekabetten sapmalar olacaktır. Bak. BRONFENBRENNER, A.g.e., s. 234-235.

Bu iki görüşe karşılık, genellikle kabul gören görüş ise; sendikaların monopolcu satıcı olmaktan çok, emek piyasasını düzenleyici kuruluşlar olduğu görüşüdür. Jeking, sendikaların ücret ve ücret dışı konularla ilgilendiklerini ve aşağıdaki fonksiyonları yerine getirmeye çalıştıklarını ileri sürer (76). Jeking'e göre sendikalar;

- İşçiler ve işverenler arasında, bir güç dengesi kurarlar,
- İşçilerle, işverenler arasında gelir dağılımını farklılaştırırlar.
- Düşük gelirli grupların, politik güçlerini dizginlerler.
- Endüstriyel verimliliği artırırılar.
- Ücretlerin verimli ve ucuz bir yöntemle belirlenmesini sağlarlar.
- Bireylerin kendi işini, kendilerinin görmelerine imkan sağladıklarından, demokratik sürecin işleminde yardımcı bulundurlar.

Belirtilen fonksiyonlarla birlikte, sendikaların, işgücü arzı üzerinde etkili olduğunda, monopol gücüne sahip oldukları kabullenilir. Appleton, sendikaların, ücreti (işgücünün fiyatını) etkilemekten çok, işgücünün arzını kontrol yoluyla, amaçlarını gerçekleştirdiklerini ileri sürmektedir. Sendikaların bu fonksiyonunu yerine getirirken, monopol gücüne sahip olduğunu, uygulanan kısıtlayıcı politikalar ve grevlerle de tüketicilerin ve dolayısıyla toplumun zarar görebildiğini belirtir (77).

Ancak sendikaların, monopol güçlerine rağmen, güçlenebilmek ve toplumun tepkilerini üzerlerine çekmemek için, güçlerini kendi ken-

(76) JEKING; Studies in Economics, Labour Economics, The Macmillan Press Ltd., London, 1972, s. 44-45.

(77) APPLETON; A.g.e., s. 108-109.

dilerine sınırlama gereğini duyduklarını da, gözden uzak tutmamalıdır. Hutt, işçilerin kendilerine teklif edilen ücretleri düşük bulmaları halinde, heber vermek koşulu ile, sendikaların işgücünü piyasadan çekerek, toplu olarak işin durdurulmasını sağladıklarını belirtir. Bu olayın da, sendikaların monopolistik güçlerini kullanma olarak değerlendirileceğini ileri sürer (78).

Gelirler politikası yönünden, sendikaların gücünü sınırlayarak, maliyet enflasyonuna ve buna bağlı olarak işsizliğe yol açılmaması için, en etkin yolun; işkolu düzeyindeki sendikaları parçalamak ve işkolu düzeyinde toplu sözleşmeleri yasaklamak olduğu görülür. Bunun sonucu olarak, işyerleri düzeyindeki toplu sözleşmeler aracılığıyla, sendikaların etkinliklerinin kırılacağı ileri sürülür. Bu çözümün çoğu zaman gündeme getirildiği görülmektedir. Ancak günümüzün politik ve sosyal gerçekleri yönünden, böyle bir çözümün uygulanması haklı bulunmamakta ve böyle bir çözümün, gerçekçi çözümleri de engellemekten öteye gidemeyeceği ileri sürülmektedir. Sendika gücünün sınırlandırılması konusunda, ümitsizliğe düşenler, "Bu konuda hiçbirşey yapılamayacağını ve sürekli enflasyon ile, yüksek işsizlik arasında pek de hoş olmayan bir seçim yapmağa hazır olmamız" gerekir demektedirler (79).

Maliyet enflasyonunun önlenmesi yönünden, sendikaların gücünü sınırlayabilecek bazı tedbirler olduğu ve bazen bunlara başvurulduğu görülmektedir. Bu uygulamalar da, "Kanuni Düzenlemeler" ve "İşgücü Talebindeki Değişmeler" yoluyla gerçekleştirilir (80).

(78) BURKIT; A.g.e., s. 159.

(79) HABERLER; A.g.e., s. 46.

(80) Bunlardan ayrı olarak, önemli sayıda işsizler ordusu yaratılarak da, sendikaların gücünün sınırlandırılabilceği ileri sürülür. Bak BURKIT; A.g.e., s. 158.

a. Kanuni Düzenlemeler Yoluyla, Gelirler Politikasına
Müdahaleler

Önemli kanuni düzenlemelerden birinin, 1971 yılında İngiltere'de "Endüstriyel İlişkiler Kanunu" (The Industrial Relations Act) ile yapıldığı görülür. Amaç da, grevlerin önlenmesini sağlayacak tedbirlerin alınması ve sendikaların pazarlık güçlerinin sınırlandırılması olmuştur. Bu amaçı gerçekleştirmek için de; sendikalara mali yönden cezalar getiriliyor ve sendikaların uymaları gereken kuralların, daha yakından kontrolü ilkesine ağırlık veriliyordu. Ancak Endüstriyel İlişkiler Kanunu'nun uygulanmasındaki başarısızlıklar, bu tür düzenlemelerin etkin olmadığını göstermiş ve kanunun uygulayanlar da, kamuoyu karşısında güç bir duruma düşmüşlerdir.

1972 yılında Haberler, sendikaların hukuki imtiyazların ortadan kaldırılması amacıyla, alternatif bir politika teklifinde bulunmuştur. Sendikaların toplu pazarlık silahlarının, kısıtlanmasını istemiştir. Bu yolla sendikaların güçlerinin kısıtlanabileceğini ve bunlara uyulmaması halinde de, sendikaların para cezalarına çarptırılacaklarını ileri sürmüştür.

Holloway, 30 yılın üzerindeki tüm istihdam tecrübelerinin, işçilerin ekonomik zorluklardan kurtulmak için işgüçlerini satmak zorunda kaldıklarını belirterek, düşük olan pazarlık güçlerini iyileştirmek için, gönüllü kanuni kısıtlamaları istemeyerek kabullendiklerini ileri sürmüştür.

Bu tür uygulamalarla, grevlerin sınırlandırılmasının, anti-enflasyonist politikaya yardımcı olduğu ve piyasaların rekabetçi olarak işletilmesine imkân sağladığı belirtilir.

Hutt, "Bir işçi teklif edilen ücreti beğenmediğinde, eğer önceden bildirmek koşulu ile işten ayrılmak hakkına sahipse, işin toplu olarak durdurulması gerçekleşir ve bu durum sendikaların monopolcü

bir kısıtlaması olarak belirir"der. Hutt, işgücü piyasasını, zorla empoze edilen kısıtlamalardan kurtarabilmek için, "İşgücüne yapılan ödemelerin serbest bırakılması"nı önerir (81).

Kanuni düzenlemeler olarak, Haberler tarafından ileri sürülen tedbirler ilgi çekici olmuş ve hükümetler tarafından da dikkate alındığı görülmüştür. Ancak bunlar hiçbir zaman, sistematik bir biçimde ve ısrarlı olarak uygulanma yoluna gidilmemiştir. Bir örnek olabilmesi yönünden, genel özellikleri ile belirtilmekte yarar görülmüştür.

Haberler'in ileri sürdüğü kanuni düzenlemeler; sendika imtiyazlarının azaltılması, özel kanunların ve asgari ücret kanunlarının kaldırılması ve grevcilere sağlanan refah yardımlarına son verilmesidir (82). Şimdi genel olarak, bunları belirleyelim.

i. Sendika İmtiyazlarının Azaltılması

Hükümetlerce sendikalara birçok vergi ve yargı imtiyazları tanınmış ve bu imtiyazların da, diğer kuruluşlara tanınanların çok üzerinde olduğu görülmüştür. Sendikalara kuruluş yıllarında tanınan bu imtiyazlar, toplu görüşme sürecinde sendikaları daha güçlü duruma getirmiş ve sendikaların pazarlık güçlerini artırmıştır. Bu gelişmelerde sendikaların, enflasyonist ücret baskılarını, daha fazla duyurabilmelerini sağlamıştır.

Sendikalara tanınan bu imtiyazların kaldırılmasının, sendikaların pazarlık güçlerinin azaltılması yönünden etkili olacağı ileri sürülmüştür. Bu yolla sendika gücünün abartılması önlenecek ve sen-

(81) A.g.e., s. 158-169.

(82) Bu konuda bak. HABERLER; A.g.e., s. 47-50.

dikalar, şiddet ve korku unsuru olarak gösterilmeyecektir. Ayrıca da sendikalar ve liderleri; toplu sözleşmelere uymadıklarında, kanunsuz grev tehdidinde bulunduklarında ve şiddet yollarına başvurdıklarında; doğacak zararlardan, parasal olarak sorumlu tutulacak olurlarsa; şüphesiz ki toplu sözleşme görüşmelerinde önemli ölçüde yumuşamalar olacaktır. Bu yolla sendikaların, maliyet enflasyonuna yol açabilecek ücret artışlarının önlenebileceği ileri sürülmüştür.

ii. Özel Kanunların ve Asgari Ücret Kanunlarının Kaldırılması

Kanuni düzenlemelerden biri de, ücretlerin en alt sınırına kanuni bir güvence getiren ve toplu sözleşme görüşmelerinin, en azından bu sınırın üstünden başlatılmasını öngören asgari ücret kanunlarının kaldırılması ya da en azından bu konuda düzenlemeler yapılması ile ilgilidir.

Bir örnek olarak 19 yaşından küçük yaştaki işçilerin, kanun kapsamına alınmasının teklif edildiği görülür. Çünkü asgari ücret kanunlarının, genel olarak vasıfsız işçilerle, 19 yaşından küçük işçiler arasında işsizliğe yol açacağı belirtilir. Bu nedenle çok önemli bir çoğunluğu teşkil eden ve ücretleri de, sendikalı işçilerin ücretlerinin çok altında olan bu işçilerin varlığının, sendikaların gücünü arttırdığı ileri sürülür. Bu nedenle, asgari ücret kanunları, vasıflı işgücüne göre, vasıfsız işgücünün pahalılaşmasına yol açar. Bu durum, işverenler için doğrudan ya da sermaye artırma yoluyla dolaylı yoldan, vasıflı işçi yerine, vasıfsız işçiyi ikame etme konusunda teşvik edici bir unsur olur. Sonuç olarak da, sendikaların pazarlık gücü kuvvetlenir.

iii. Grevcilere Sağlanan Refah Yardımlarının Kaldırılması

Diğer bir araç da, devletin refah ödemeleri şeklindeki mali yardımlarıyla, işsizlik ödeneklerinin grevcilere sağlanmamasıdır. Şüphesiz ki bu tür yardımlar, sendika gücünü artırmaktadır. Bu yar-

dımların kesilmesi halinde ise, grev maliyetleri yükselecektir. Böyle bir uygulamaya gidilmesi halinde ise; sendika gücünün ve ücret baskısının azaltıldığı görülecektir.

Bunlara ek olarak, işsizlik yardımları üzerinde oynayarak, işgücü arzı arttırılabilir. Ücretlerin yol açtığı maliyet enflasyonunu dizginleyebilmek için; emeklilerin, emeklilik haklarını yitirmeksizin gelir elde etmelerini sağlayacak sosyal güvenlikle ilgili kanunlar çıkarılabilir. Böyle bir davranışın sosyal güvenliğin maliyetini önemli ölçüde arttıracağına şüphe yoktur. Fakat sağladığı yararlar da önemli olacaktır. Çünkü bu yolla sadece üretimde artış ve enflasyon hızında yavaşlama sağlanamayacak, sosyal alanda da çalışma teşvik edilmiş olacaktır.

İthalâtın liberalleştirilmesinin ve tekelleşmeyi önleyici politikaların benimsenmesinin de, sendika gücünün kısıtlanması yönünden etkileri olacaktır. Çünkü işgücü piyasasındaki monopol, her zaman mal piyasasındaki monopol tarafından güçlendirilebilir. Bunun nedeni, ithalâtın yaratacağı rekabetle yalnız fiyatlar düşmeyecek aynı zamanda sendikaların gücüne sınırlamalar getirilecektir.

Görüldüğü gibi, burada ileri sürülen üç çözüm, çeşitli nedenlerle genel bir kabul görmez. Çünkü buradaki çözümler, maliyet enflasyonunda en önemli etkenin sendikalar olduğunu varsayar. Ayrıca işgücü ile, sermaye arasındaki nitelik farkını gözönüne almaz. Bunlardan ayrı olarak da, devletin sosyal denge sağlama fonksiyonundan değil, işgücü üzerinde tek taraflı baskılar kurma yolundan hareket eder. Belirtilen nedenlerle de bu çözümlerin, günümüzde anlamını yitirdiği görülür. Bu çözümlerle müdahalelerin dozu aşıldığı için, ekonomik yönden sağlanacak iyileşmeler, toplumda sosyal yönden huzursuzluklara yol açabilecektir.

Herşeyden önce, günümüzde devletin görevinin, ekonomik ve sosyal dengenin sağlanması olduğu artık kabullenilmiş bulunmaktadır. Bu çözümlerin genellikle gelirler politikası kapsamındaki uygulamalar olmadığı, çeşitli ülkelerdeki gelirler politikası uygulamaları incelendiğinde de ortaya çıkmıştır.

b. İşgücü Talebindeki Değişmeler Yoluyla, Gelirler Politikasına Müdahaleler

Monopolistik üreticilerin gücünün, bu ürünlere olan talep tarafından belirleneceği bilinir. Talebin elâstik olmaması halinde, bu güç daha büyük olur ve ürünlerin fiyatlarındaki bir artış, bunların talebinde daha az oranda bir düşmeye yol açar. Bunun aksine olarak, talebin elâstik olması durumunda ise; ürünlerin fiyatındaki bir artış, oran olarak bunların talebinde daha fazla bir düşme yaratacak ve monopolcü, gücünün yok olacağını görecektir. Buradan hareketle, sendikaların da, kendi hizmetlerine olan talepde, aynı eğilimlerle karşılaçacakları ileri sürülür (83).

Sendikalar, kısa dönemde talep fonksiyonunu kontrol ederek, monopol güçlerini devam ettirebilirler. Mesela dizel lokomotifler kömür kullanmadıkları halde, bir süre daha ateşçileri istihdam etmişler, uçaklar gelişmiş olmalarına rağmen, gerektiğinden daha fazla personel kullanmışlardır. Fakat uzun dönemli talep kalıplarının değişmesi sonucu, sendikalar da güçlerinin aşındığını görmüşlerdir.

Görüldüğü gibi, işgücüne olan talep, sendika gücü üzerinde etkili olmaktadır. Bu durumda işgücüne olan talep nedeniyle, sendika gücünün iki şekilde etkilendiği görülür:

(83) APPLETON; A.g.e., s. 109.

a. Sendikali işçilerin ürettikleri mallara olan talep, sendika gücünü belirleyen temel faktör olmaktadır. Tekstil endüstrisi ile, gazetecilik endüstrisinin karşılaştırılması iyi bir örnek olur. İngiltere'de son 20 yıldır sürekli olarak düşen tekstil endüstrisinin aksine, gazete arzındaki bir günlük kaybı göze almayan gazete endüstrisindeki yönetimin, genellikle sendikaların bütün taleplerini karşılamaya hazır oldukları görülmüştür. Çünkü iki sektördeki talebin yapısı oldukça farklıdır ve bunun sonucu olarak, sendika gücü bazı sektörleri daha fazla, bazılarını ise daha az ektelemektedir.

Bu durum emek talebinin tam bir talep olmayıp, derive (türev) talep olmasından ileri gelmektedir. Çünkü işgücü talebi, üretilen mal ve hizmete karşı, bir talep olduğu söz konusudur. Bunun aksine olarak, mal ve hizmetlere talep olmadıkça, işgücüne de talep olmayacaktır. Sendika liderleri de hiçbir zaman, bu durumu gözden kaçırmayacaklardır. Sonuç olarak, mal ve hizmete karşı olan talebin elastik ya da elastik olmaması, sendikanın monopol gücünü belirleyecektir. Belirtilen nedenle sendikalar, emeğe karşı derive (türev) talep eğrisinin yukarıya doğru kaymasını sağlamaya çalışacaklardır(84).

b. İşgücü yerine, sermayeye olan nisbi talep de, sendikaların pazarlık gücünün sınırlandırılmasında etkili olmaktadır. Bunun örneği, sendikaların artan bir şekilde monopol güçlerini kullanmak istemeleri nedeni ile, işverenlerin pahalılaşan işgücü yerine, sermaye

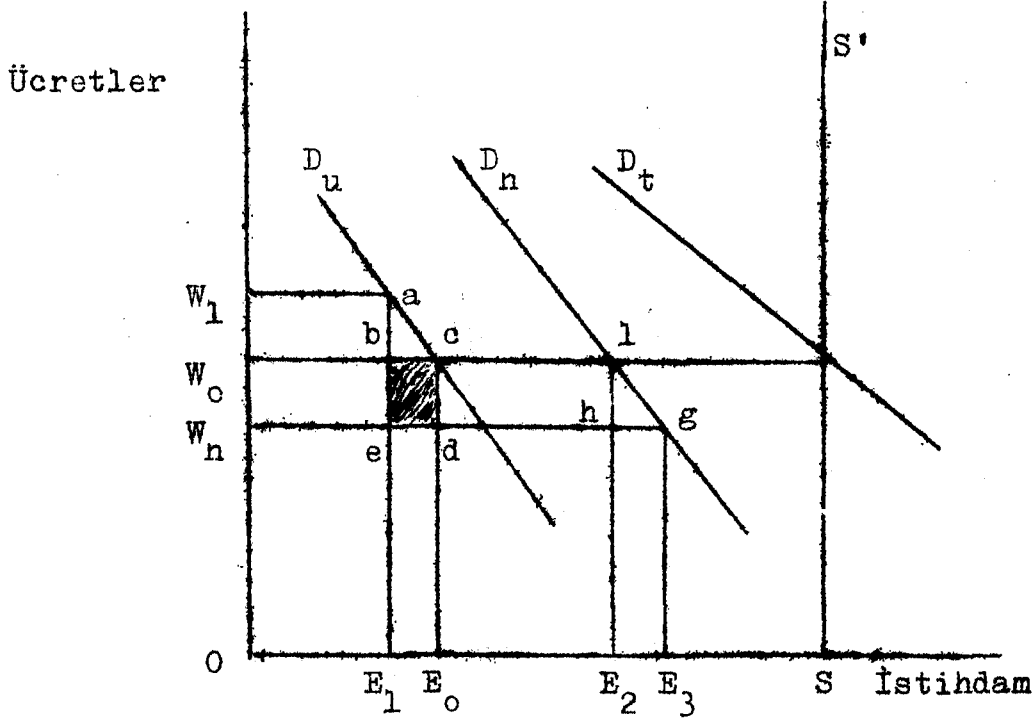
(84) Sendikalar bunun için ücretlerde artış sağlamaya çalışırken, aynı zamanda işgücü verimliliğinde artış sağlamak, ilgili işkollarında gümrük tarifelerinin uygulanmasına göz yummak, üretilen malların reklamının yapılmasında yardımcı olmak gibi yollarla, emek talep eğrisinin yukarı kaldırılmasına yardımcı olmak durumundadırlar. Bak. Paul SAMUELSON; İktisat, (Çev.Y.Demirgil), Altıncı Baskı, O.D.T.Ü.Yayınları, Ankara, 1965, s. 627-628.

ye-yoğun tekniklere yönelmeleridir. Bu yönelmenin de, sendika gücünü olumsuz şekilde etkileyeceği açıktır.

Bu konuda Albert Rees'in çalışması ilgi çekici olmaktadır (85). Rees, sendikaların nisbi ücretleri artırma konusundaki çabalarının, sendikali sektörde istihdamı düşüreceğini, buna karşılık sendikasız sektörde istihdamın artacağını ileri sürer. Bu değişimin sonucu olarak, sendikali sektörde sermaye-yoğun tekniklere yönelinerek, işgücü yerine, makine kullanımının artacağını belirtir. Ayrıca sendikasız sektörde emek arzı artacağı için, bu sektördeki ücretleri de azalacaktır. Sonuçta da toplam üretimde, bir düşme olacaktır. Bunun nedeni de her iki sektördeki talep eğrilerinin, doğrusal olmaması ve her ikisinin de, aynı eğime sahip bulunmamasıdır (86).

(85) ALBERT REES; "The Effect of Union on Resource Allocation", (Der.BIEITHOCHMAN), Reading in Microeconomics, Holt Rinehart Winston, London, 1970, s. 375-382.

(86) İşgücü yerine, sermaye yoğun tekniklere geçiş, maliyetlerdeki artışı azaltmasına rağmen, yine de ortadan kaldıramayacaktır. Çünkü ortalama birim maliyetlerine yapılan ilaveler; nihai mallarla, sendikali sektörde üretilen hizmetlerin fiyatını artıracaktır. Sonunda da bu mallara olan talep azalacaktır. Bu durumda sendikali sektördeki nisbi istihdam, sendikali işçiler yerine, başka üretim faktörlerinin ikamesi ve tüketicilerin sendikali sektörün daha pahalı üretimi yerine, daha ucuz nihai malları ve hizmetleri ikame etmeleri ile düşecektir. Rees, 1957 yılında Lewis'in A.B.D. ile ilgili hesaplamalarında üretim kaybının milli üretimin %14'ü kadar olduğunu, sendikaların nisbi ücretleri sendikalaşmamış sektörlerle oranla %10-15 oranında artırdığını, aynı zamanda sendikali sektördeki istihdamı sendikasız sektördeki istihdama oranla %10-15 oranında azalttığını ileri sürmüştür. A.g.e., s. 375-382.



Şekil: 5 Nisbi Ücretler ve Nisbi İstihdamdaki Değişmeler

Şekilde AA emek arzını, T_u, T_n, T_t de sırasıyla; sendikali sektördeki emek talebini, sendikasıız sektördeki emek talebini ve toplam emek talebini-sendikali ve sendikasıız sektörler toplamını- göstermektedir. Sendikalaşmadan önce ücret OW_0 'dır. Sendikalaşma ile birlikte, sendikali sektörde ücret OW_1 'e yükseltildiğinde, istihdam OE_0 'dan OE_1 'e düşer. Bu durum sendikasıız sektörde emek arzını artırıp, istihdamı OE_2 'den OE_3 'e çıkarırken, ücreti de OW_n 'ye düşmeye zorlar. Toplam istihdam yine OS 'dir. Görüldüğü gibi, sendikali sektörde işgücü yerine makine ikamesi, sendikasıız sektörde ücretlerin düşmesine yol açar.

Talep fonksiyonlarının marjinal verimliliğe bağlı olduğu kabul edildiği için, bu eğrilerin altında kalan alanlar, emeğin gerçek üretimidir. Emeğin yeniden tahsisi ve buna bağlı olarak sendikali sektörde istihdamın düşmesi, bu sektörde (E_0 ca E_1) gibi bir üretim kaybına yol açar. Sendikasıız sektördeki istihdam artışı ise; (E_2 i. p. E_3)

gibi bir üretim kazancı yaratır. Bu alanlar arasındaki fark -(bc-de) dikdörtgeni ile gösterilen alan- üretim kaybıdır. Bu fark istihdamdaki değişme, çarpı ücretlerdeki değişimin yarısına eşit olmaktadır ($bcde = \Delta E. 1/2 \Delta \bar{U}$).

Sendikalaşma ile birlikte görülen nisbi ücretlerdeki artış, nisbi istihdamdaki azalışa yol açmaktadır. Çünkü sendikali sektörde ücretin artması sonucu, işverenler sermaye yoğun tekniklere yönelirler ve emek yerine diğer faktörler ikame ederler. Ancak bu durum, maliyetlerdeki artışı azaltmasına karşılık, yine de ortadan kaldırmaz. Sonunda da, bu mallara olan talep azalır. Bu durumda görüleceği gibi, sendikali sektördeki nisbi istihdam, sendikali işçiler yerine makine ikamesi ve tüketicilerin sendikali sektörün daha pahalı üretimi yerine, daha ucuz nihai malları ve hizmetleri ikame etmeleri ile düşer.

Rees Modelinde görüldüğü gibi, pahalılaşan işgücü maliyeti; sermaye-yoğun teknikleri davet edecek, bu sektörün ürünlerini pahalılaştıracak ve bunların sonucu olarak, istihdam edilenler sayısında azalma görülecektir. Bu gelişmeler de, sendika gücü üzerinde etkili olacaktır.

B. FİYAT-ÜCRET DONDURMALARI

Günümüzde pekçok, ülkenin, kanun yolu ile fiyatları ve ücretleri, geçici olarak dondurduğu görülür. Bu uygulamalara çeşitli dönemlerde A.B.D., İngiltere, Fransa ve diğer Avrupa Ülkeleri'nde başvurulmuştur.

Tam istihdam koşulları altında ve enflasyonist bir ortamda, fiyatların, ücretlerin ve maliyetlerin son düzenleyicisi olduğu bilinir. Bu nedenle, ekonomide istikrar sağlanması amacıyla yapılacak bütün

devlet kontrollerinin hareket noktası, fiyatlar ve gelirler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi olacaktır. Bu amaca ulaşabilmek için de kontrollerin etkili olmadığı durumlarda, kanuni yolla dondurmalara başvurulması kaçınılmaz olur.

Genel veya kısmi fiyat veya ücret dondurmalarına, genellikle geçici bir buhran dönemi tedbiri olarak başvurulduğu, normal zamanlarda ihtiyaç duyulmadığı bilinir. Bir savaş halinin ortaya çıkması, ihtilalin olması, kişilerin mallara hücum etmesi, paradan kaçmanın zorunluluk gösterdiği durumlar örnek verilebilir. Özellikle, aşırı talebi ortadan kaldırmak amacıyla, para ve maliye politikaları uygulamasından sonra, dondurmaların gerekli olduğu ve etkinlik sağlandığı görüşü yaygındır. Çünkü bu durumlarda dondurmalar, hükümetler için en çıkar ve kestirme yol olarak görülür. Dondurmaların bir özelliğini de, işverenler ve sendikaların daha esnek bir politika geliştirmek için, hükümete zaman tanıması teşkil eder. Bu dönemde temel mallarla, ihraç edilen malların fiyatları dondurularak, aradaki fark sübvansiyonlar ya da dolaylı vergi artışları ile karşılanabilir. Bu gibi uygulamaların, gelirler politikasının itimat sağlaması yönünden, önemli bir başlangıç olduğu söylenebilir.

Haberler'e göre; fiyat ve ücret dondurmaları, kısa vadeli çıkış yoludur. Eğer dondurmalar uzun dönem -3 aydan daha fazla bir süreyle- uygulanırsa, adaletsizlikler ve politikadan sapmalar ortaya çıkabilir. Bunları önlemek için, artan bir şekilde istisnalara başvurmak gerekir ki, bu da uygulanan politikayı başarısızlığa iter(87). Burkit de, tüketicilerin ihtiyaçları ile ürünlerin yapısındaki ve üretim metodlarındaki farklılıklar nedeniyle, birçok mal ve hizmetin

(87) HABERLER; A.g.e., s.650,

fiyatının, bir yıldan daha fazla zaman için genel göstergelerin dışında, başka bir yolla düzenlenemeyeceğini ileri sürmüştür (88).

Burada önemli bir sorunla karşılaşma ihtimali söz konusudur. O da, henüz açığa vurulmayan, birikmiş ücret ve fiyat taleplerinin, bu politikadan vazgeçilmesi halinde, yaratacağı olumsuz etkilardır. Dondurma gevşetildiğinde, ortaya çıkan baskı altındaki isteklerin birden boşanması, politikanın uzun dönemli olmasına zarar verebilir. Bu nedenle iki uç arasında, açık ödeme normlarının geliştirilmesi gerekli görülmüştür. Çünkü uygulanan politikanın başarısız olması halinde, ücret ve fiyatlar aniden fırlayabilir. Bu durumda, uygulanan politika, istikrarsızlığa veya genel fiyat ve ücret kontrolüne yol açabilir.

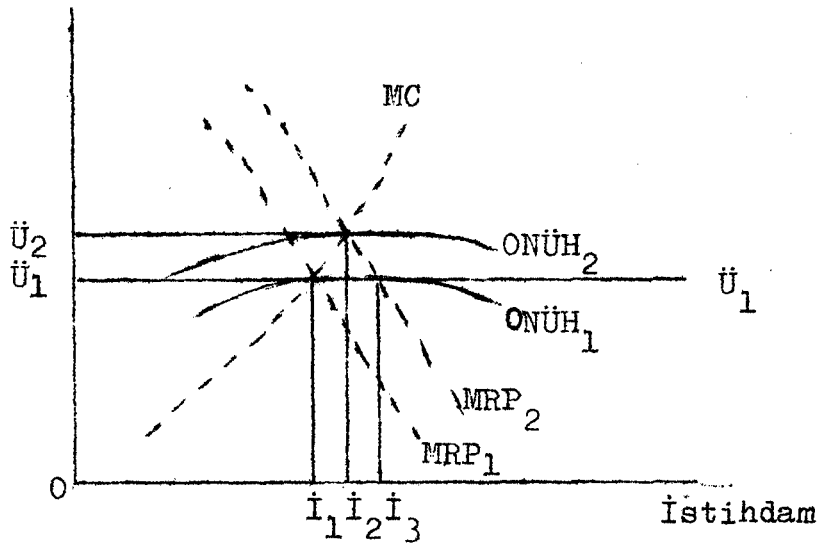
Dondurmalara başvurulmuş bir durum da, talep ve maliyet enflasyonlarının birlikte görülerek, ücret-fiyat spiralinin geçerli olduğu dönemlerdir. Daha önce belirtildiği gibi, bu durumlarda para ve maliye politikaları aracılığıyla, para arzının kısılması amaçlanır. Bunun için de, tedbir olarak ücret ve fiyat dondurmalarına başvuru olarak, para ve maliye politikalarının etkinliklerinin artırılabilmesi ileri sürülür.

Önem kazanan konulardan birisi de, enflasyonist ücret artışlarının kamu kesiminde ortaya çıkmaması için, hükümetlerin gösterdiği çabalardır. Bu nedenle kamu kesiminde ücret dondurmalarının, ekonomik etkinliklerinin tartışılması önemli olmuştur. Ayrıca da, sadece kamu kesimindeki ücret dondurmalarının, ülke düzeyindeki enflasyonla mücadele programında etkinliğinin olup olmayacağı ise, daha çok önem kazanmıştır.

(88) BURKIT; A.g.e., s. 169.

Aşağıda görüleceği gibi, çok basitleştirilmiş bir analizde, kamu kesiminde uygulanacak ücret dondurmalarının, ülke düzeyinde enflasyonun önlenmesinde bir katkısının olmayacağı görülecektir (89).

Eğer hükümet, kamu kesiminde ücret artışlarını yasaklarsa, bu durum benzer işçiyi istihdam eden özel kesim firmalarının arz eğrisini daha esnek, muhtemelen sonsuz esnek yapacaktır. Dondurma işleminden önce, üretimin arttırılabilmesi için, ücretlerin $\bar{U}_1$ 'den $\bar{U}$ 'ye yükselmesi gerekir. Bu şekilde aynı ücret haddinde istihdam, I_1 'den II_2 'ye yükselecektir. Bu durumda firmalar, ortalama net ürün hasılatı ($ON\bar{U}H_2$), marjinal maliyetleri aştığı sürece, normalden fazla kâr elde edecektir. Fakat ücretler $\bar{U}_1$ 'de, yani marjinal maliyet ile marjinal hasılatın (MRP) eşitlendiği noktada sabit ise, kamu sektöründe istihdam hacmi daraldığında, muhtemelen maliyetler ve fiyatlar artacaktır.



Şekil: 6 Kamu Sektöründe Ücret Dondurması

(89) SMITH; A.gge., s. 247.

tındaki enflasyon, açık enflasyona dönüşür.

b. Dondurmalar uzunca bir dönem uygulanamaz. Çünkü geleneksel insan hakları, bunu sınırlar. Hernekadar kısa dönemli başarılar elde edilirse de -veya elde ediliyor görünürse de-, dondurmalarla yitirilen zaman, parasal ve mali çözümlerin geciktirilmesine yol açar.

c. Hiçbir zaman sonsuza kadar sadece temel şeyleri kontrol altında tutmak, temel olmayanları serbest bırakmak mümkün değildir. Kontroller yaygınlaştırıldığında, bunlar girdi ve çıktıları olduğu kadar, işgücü ve müteşebbisleri de etkiler.

Bu dönemde insan hakları ile, kontrollerin ilk çatışması ortaya çıkar. Çünkü kontrol edilen temel endüstrilerden ya grevler şeklinde, ya da bu endüstrilerden kontrol edilemeyen endüstrilere kaymalar şeklinde tepkiler başlar. Bu süreç, çatışmalara kadar gider. Yine bunlar yanında, otoritelerin bu kontrolleri etkin bir şekilde uygulayabilmesi için, sevilmeyen kontrol yöntemlerine başvurmaları gerekir.

ç. Politika amaçlarla da, hükümetlerin dondurma kararlarına başvurduğu söylenir. Buna örnek olarak A.B.D.'de Başkan Nixon'ın 1973 yılında aldığı karar gösterilir. Bu karar sonucu ücretlerde %5.5 oranında bir artış kabullenilirken, başlıca tüketim mallarının fiyatlarının 60 gün süre ile dondurulması örnek verilir. Bu uygulamaya da, seçim kazanmak amacı ile başvurulduğu ileri sürülür.

Ancak belirtmek gerekir ki, ileri sürülen bu itirazların bütün fiyat ve ücret dondurmalarında ortaya çıktığı söylenemez. Broffebrenner'e göre bu itirazlar sadece bir ihtimaldir. Ancak bunlar, tarihi verilerden kaynaklanmıştır.

C. AŞIRI ÜCRET VERGİLERİ

Gösterge sisteminin ve fiyat-ücret dondurmalarının uygulanmasında, çeşitli bürokratik ve politik güçlükler ile karşılaşıldığı görülür. Bu durumlarda ve beklenen etkinliklerin sağlanamadığı durumlarda, başka çözüm yolları aramak zorunda kalınmıştır. Bu amaçla enflasyon sorununu düşük bir maliyetle çözmek için, bazı iktisatçılarca alternatif çözüm yolları ileri sürülmüştür. Bunlardan biri, "Belirli normlar üzerinde ücret artışlarını kabullenen işverenlere, ya da başka bir deyişle, aşırı ücret artışlarını kabullenen işverenlere, özel bir vergi uygulanması" gerektiği belirtilmiştir. Bu yolla, işverenlere ceza olarak getirilen vergilerin, ücret artışlarını sınırlandıracağı düşünülmüştür. Sonunda da işverenlerin, ücret taleplerine karşı daha hassas davranacakları varsayılmıştır. Bu işletmelere uygulanan bir çeşit ceza olmaktadır.

Sidney Weintraub, "İşverenler, işçi başına belli bir ücret artış oranını geçtiklerinde, yaptıkları bu fazla ödemeler, artan oranlı bir şekilde vergilendirilirse; bu durum işverenlerin aşırı ücret taleplerine karşı olan direnmelerini artırır" demektedir (92). İngiltere'de bu oran yaklaşık %5 civarındadır. Bu durumda işverenler, bir tercihle karşı karşıya kalırlar. Ödenecek fazla toplam vergi maliyeti ile, aşırı ücret taleplerini kabul etmemek hâlinde, karşılaşılabilecekleri bir grevin firmaya maliyeti, bu konuda ölçü olur. Ancak aşırı ücret artışlarını kabul etmeyen işverenlerin, grevler dolayısıyla uğrayacakları zararlarının hükümetlerce karşılandığı durumlarda, aşırı ücret vergileri uygulaması etkili olabilecek, aksi durumda etkisiz kalacaktır. Paish, ancak bu yolla, Weintraub'un teklifinin da-

(92) Sidney WEINTRAUB; "An Incomes Policy to Stop Inflation", Lloyds Bank Review, London, 1971, No. 99, s. 6.

ha da etkili olabileceğini belirtmektedir (93).

Fiyat mekanizması kanalı ile işlerlik kazanacak bu uygulama aynı zamanda fiyat mekanizmasını da bozmayacağı için, diğer uygulamalardan üstün olarak görülür.(94). Bürokrasiyi de gerektirmeyen bu yolun, aynı şekilde cezbedici olduğu ileri sürülür. Çünkü bu şekilde enflasyonu önlemek için fiyat sistemine aşırı müdahalelerde bulunulmayacağı, firmalar üzerine aşırı yük yüklenmeyeceği ve böylece nisbi fiyatların serbestçe dangalanmasına imkan sağlanacağı, bürokrasinin azalacağı ve hatta ekonomide bir gerileme söz konusu olmaksızın, enflasyonun kontrol altına alınabileceği savunulur (95).

Ancak sendikaların, aşırı ücret vergilerine karşı oldukları görülmüş ve normal artışların üzerindeki kâr payları için de, bir vergi konmasının zorunlu olduğu, aksi durumda sadece ücretlerin kısıtlanmasına gidilmesinin kabullenilmeyeceği ileri sürülmüştür.

Aşırı ücret vergileri ile ilgili olarak, ileri sürülen itirazlar şunlardır (96):

a. Uygulamanın, özellikle enflasyonist bir ortamda başlatılması halinde, enflasyon yarışında geride kalan firmalar için, çeşitli istisnaların tanınması gerekli olacaktır. Aksi halde saptırıcı etkiler, gösterge politikalarında karşılaşılan güçlüklerden aşağı olmayacaktır.

b. Ücret fazlası veya kâr fazlası vergileri gibi karmaşık sistemlerin, işverenlerin aşırı ücret artışlarına karşı direnmelerini

(93) PAISH; A.g.e., s. 52.

(94) HABERLER; A.g.e., s. 52.

(95) MORLEY; A.g.e., s. 160.

(96) HABERLER; A.g.e., s. 52.

teşvik edemeyeceği ileri sürülmektedir. Özellikle maliyet enflasyonu söz konusu olduğunda, işverenler, ücret maliyetlerini yüksek fiyatlar içinde yansıtmayacak kadar para darlığı çekiyorlarsa -para ve maliye politikalarının sonucu olarak para arzı kısıtlanmışsa üretim kısıllacak ve işsizlik artacaktır. Ücret veya kâr fazlası vergisinin, bu durumu değiştirmesi söz konusu olmayacaktır.

Eğer işverenler vergiyi, maliyetlere yansıtmadan karşılayamıyorlarsa; bu vergiyi ücret artışları ile birlikte, daha yüksek fiyatlar biçiminde piyasaya yansıtmak zorunda kalacaklardır. Ya da üretimi ve istihdamı düşüreceklerdir. Eğer işverenlerin daha yüksek ücretlere tepkisi, ücret veya kâr fazlası vergilere dayanmaktan çok, sıkı bir toplam talepten kaynaklanırsa; sendikaların ücret taleplerinde daha ılımlı davranacakları varsayımını kabullenmek ise, güç olacaktır.

III. ALTERNATİF POLİTİKALAR

Günümüzde genellikle talep ve maliyet enflasyonları birlikte görülmeye başlanmıştır. Bunun nedeni de, daha önce belirtildiği gibi, bir yandan firmaların ve sendikaların maliyetleri artırıcı fonksiyonlar kazanması, diğer yandan da, sosyal devletin gereği olarak, hükümetlerin talep artırıcı fonksiyonlarının artmış olmasına bağlanmaktadır. "Zira bu geniş amaçlar bütünü, hemen her zaman, ya doğrudan devlet harcamalarının, yada devletçe dolaylı olarak teşvik edilen özel harcamaların artışını gerekli kılmıştır (97).

(97) ULUATAM; A.g.e., s. 2.

Gelirler politikası uygulamasının; yalnız başına enflasyonun önlenmesinde ve gelirler politikasından beklenen diğer amaçların gerçekleştirilmesinde, arzu edilen başarıyı gösteremediğinde birleşildiği görülmektedir. Bu nedenle, 1970'lerden sonra, gelirler politikası uygulamalarına başvuran hükümetler, başka alternatif tedbirler aramaya başlamışlardır. Bu tedbirler de bilindiği gibi, para ve maliye politikaları ile ilgili tedbirler olmuştur. Paish, alternatif politikalar olarak, özellikle talebi kısıtlayıcı politikaların ağırlık kazandığını, hükümetlerin de bazı yeni görevleri üstlenmelerinin kaçınılmaz olduğunda birleştiğini ileri sürer. Bununla birlikte enflasyonu önlemek amacıyla alınan tedbirlerin, ülkenin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel koşullarınca etkileneceği de açıktır (98).

-
- (98) Para-kredi, maliye ve gelirler politikası tedbirlerin dayandığı ideolojik prensipler farklı olmuştur. Para politikası, ideolojik bakımdan sağ kanatca benimsenmiş ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki devrede muhafazakar hükümetlerce tercih edilmiş, ancak bu tedbirler yalnız başına yeterli olmamıştır. Maliye politikası tedbirleri ise; sosyal demokrat hükümetlerin tercihi olmuş ve para politikası tedbirleri ile birlikte uygulandığı durumlarda, başarılı olacağı belirtilmiştir. Bu iki politikanın başarılı olmadığı durumlarda ise, gelirler politikası tedbirlerine başvurulduğu görülmüş ve bu tedbirler ideolojik bakımdan sol görüşü yansıtmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında bu politikaların, büyük ülkelerden çok, daha küçük ve disiplinli ülkelerde, para ve maliye politikalarını tamamlayıcı nitelikte birlikte kullanıldığı ortaya çıkmıştır. Uygulanan politikaların da, ülkelerin iktisadi, siyasi ve sosyal bünyelerine göre değiştiği görülmüştür. Ancak sonraki yıllarda, eğilimler değişmiş ve gelirler politikası uygulamaları yönünden, farklı gelişmeler görülmüştür. İngiltere, A.B.D. gibi büyük ülkelerde, bu politikalar geniş uygulama alanları bulmuştur. Bak. Sabahattin ZAIM; Çalışma Ekonomisi, Gözden Geçirilmiş Dördüncü Baskı, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Kırılmış Matbaası, İstanbul, 1972, s. 389.

Talebi kısıtlayıcı para ve maliye politikaları olarakda; kısıtlayıcı bir para politikası uygulanması, vergiler yoluyla şahsi tüketimin kısıtlanması ve kamu harcamalarının sınırlandırılmasının gerektiği ileri sürülmüştür (99).

Bu tedbirleri, genel olarak şöyle özetleyebiliriz (100):

a. Şahsi tüketimde kısıtlamaları gerçekleştirmek için; genellikle gelir ve tüketim vergilerinin artırılması, devletin transfer harcamalarını azaltması ve serbestçe sağlanan kamu mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması ya da bunların fiyatlarının artırılması yollarına başvurmak gerekir. Alınacak tedbirlerle, kaynakların kullanımı etkilenerek, aşırı talep artışlarının önlenmesi sonucu, özellikle maliyet enflasyonun önlenmesinde etkinlik sağlandığı ileri sürülür. Bu yolla önce tüketim malları talebi, daha sonra sermaye malları talebinin kısıtlanmasına gidilir.

Ancak bu uygulamalar, bir yandan enflasyonu önleme yönünden etkili olurken, diğer yandan da, daha yüksek ücret baskısının yoğunlaşmasına neden olur. Aynı zamanda da, toplam talebin düşmesi nedeniyle, işgücü talebi de etkilenir ve sonunda işsizlik oranı artar.

b. Kısıtlayıcı bir para politikası ile, özel sektör yatırımları üzerinde etkili olunabileceği gibi, işverenlerin grevlere karşı koyma güçleri de etkilenir. Bu şekilde talep ve maliyet enflasyonları yönünden, tedbirler alınabilir. Ancak sıkı bir para politikası uygulanması sonucu, özellikle sermaye malları ile ilgili endüstri-

(99) Enflasyonla mücadelede uygulanabilecek para ve maliye politikası tedbirleri, çalışma kapsamımızı aşmaktadır. Konuya, sadece gelirler politikasını tamamlayıcı yönüyle girilmektedir. Ayrıca bak. s. 141-148.

(100) Bu konuda bak. PAISH; A.g.e., s. 76-78.

lerde verimlilik düşebileceği gibi, işsizlik oranlarının artışı da söz konusu olabilir. Sonunda da, uzun dönemde büyüme hızının düşmesi söz konusu olabilir.

c. Kamu harcamalarının sınırlandırılması, talebin kısıtlanmasında, daha az reaksiyon yaratabilecek bir yoldur. Ancak milli savunma, eğitim, sağlık gibi vazgeçilmesi güç harcamaları, önemli oranda kısmadan kamu harcamalarında sınırlandırmaya gitmek, oldukça zordur. Bunun yanında, eğer kamu sektöründe yapılan tasarruflar, gelir artış oranını etkileyecek düzeye gelmişse, işsizlik oranının büyüyeceğinde de şüphe yoktur.

Talebi kısıtlayıcı yukarıdaki tedbirler dışında, hükümetlerin monopol ve kartellerin gücünü kontrol etmek, dış ödemeler dengesinin açık vermemesini sağlamak ve paranın dış değerinin düşmesini önlemek gibi yollarla, enflasyonist eğilimlerin kontrol altına alınmasında etkinlik sağlayacakları açıktır.

Ancak belirtilen bu tedbirlerin, çoğu zaman olumsuz etkileri olduğu da, çeşitli ülkelerde ortaya çıkmıştır. Paish'in deyiimiyle de, "İyi olmayan sonuçlar, hangi araçlar kullanılırsa kullanılsın, tam tersi bir politikanın uygulanması yönünden yeni teklifleri davet" etmiştir (101).

İngiltere'de olumsuz sonuçlarla karşılaşılınca, bu defa uzun dönemli tedbirlere başvurulmuştur. Gelir vergileri ve dolaylı vergilerin oranlarının azaltılması yoluna gidilerek, işçilerin ve buna bağlı olarak da, sendikaların militanlık yapmaları önlenmek istenmiştir (102). Genellikle bu yolla, harcanabilir şahsi gelirin ve

(101) A.g.e., s. 77.

(102) 1970 ortalarında gelir vergisi oranlarında yapılan azaltma ve 1971'de emeklilik ve diğer sosyal sigorta ödemelerinde yapılan artışlarla, İngiltere'de hükümetin özel tüketimi önemli ölçüde teşvik ettiği bilinmektedir.

tüketim artışının hızlandırılarak, üretimin artırılması amaçlanır. Böyle bir politikanın da başlangıçta, fiyatlarda ve gelirlerdeki artışı azaltarak, başarıya ulaşması beklenir. Fakat kullanılmayan mevcut imkanların önemli derecede azalması sonucu da, maliyet enflasyonu, talep enflasyonu tarafından desteklenebilir. Eğer ithalatta artışlar da söz konusu ise, ödemeler dengesi açıkları ile birlikte, ekonomide tekrar ilk başlanıldığı yere dönülmesi kaçınılmaz olur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GELİRLER
POLİTİKASI İHTİYACI
ve SENDİKALAR

K I S I M I

TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASINI ZORUNLU KILAN SOSYO-EKONOMİK GELİŞMELER

I. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE GELİRLER POLİTİKASI İHTİYACI

Demokratik toplumlarda genellikle emek ve diğer faktör sahiplerinin etkinlikleri dikkate alınmadan, gelir bölüşümü olayının gerçekleştirilmesinin imkansız olduğu bilinmektedir. Çünkü demokratik ve gelişmiş toplumlarda, milli gelirin emek ve diğer faktör gelirleri arasındaki bölüşümü, tüketim-yatırım arasındaki ilişkilerle de yakından ilgili olmaktadır. Yatırımların genişliği de büyüme hızını ve istihdam imkanlarını belirlerken, aynı zamanda hızlı bir kalkınma çabası da, emek sahiplerinin aleyhine bir gelir dağılımı yaratabilmektedir. Bu durum, bir tercih yapılmasını gerektirmektedir. Acaba "Gelir bölüşümünü sınırlayan hızlı bir kalkınma mı?, yoksa "Sosyal adalete dayalı sınırlı bir kalkınma mı? seçilmelidir.

Bilindiği gibi, sosyal devlet ilkesini benimseyen toplumlarda, ekonomik kalkınma ve milli gelirin artışı tek amaç olarak kabul edil-

memekte ve yaratılan gelirin, üretim faktörleri arasında adil bölüşümü amaç olmaktadır. Sonuç olarak da, gelişmiş ve gelişmekte olan ve sosyal devlet ilkesini kabullenen bütün toplumlarda, milli gelir artışının sağladığı refahtan ekonomik kalkınma engellenmeden, ücretlilerin yararlanmasının esas alındığı görülmektedir (1).

Ancak gelir bölüşümünde emek sahiplerinin nisbi paylarını artırmayı amaçlayan toplu sözleşme sisteminin, ücret-fiyat yarışına yol açmayarak, enflasyonu olumsuz yönde etkilememesi, işsizlik oranlarını artırmaması gerekir. Oysa çoğu zaman, toplu sözleşme sisteminin gerçek ücret artışına yol açmadığı, buna karşılık sermaye birikimi, istihdam, enflasyon ve gelir bölüşümü üzerinde olumsuz etkileri olduğu bilinmektedir. Bu nedenle gelişmiş Batı Ülkeleri'nde hükümetlerin toplu sözleşme sisteminin olumsuz sonuçlarından kendilerini kurtarabilmek için, ekonomik politikaları ile uyum sağlamak ve bir anlamıyla, toplu sözleşme sisteminin kontrol altına almak amacıyla, gelirler politikasından yararlanmanın yollarını aradıkları bilinmektedir (2). Başka bir deyişle, Batı Ülkeleri'nde toplu pazarla-

(1) Bu konuda bak. A.Alper TOPÇUOĞLU; Endüstri İlişkileri Sisteminde Devletin Rolü, Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi, İzmir, 1980, (Basılmamış Doçentlik Tezi), s. 126-127.

(2) 1964 yılında Fransa Başbakanları'ndan Micheal Debre'nin bu konudaki şu görüşü, oldukça ilgi çekicidir. "Çalışma ilişkilerinde görülen dengesizlik, toplu sözleşmeler yoluyla giderilmiş oldu. Fakat şimdiki durum için, bir ayarlama gerekmektedir. Gerçekten, bu zamana kadar ücretliler ile patronları arasındaki karşıt çıkarlar, devletin hakemliğini gerektiriyordu. Ancak bundan sonra durum değişmiştir. Görünüşte birbirine karşı olan iki taraf, kamu çıkarları pahasına anlaşabilmektedir. Verimlilikten daha fazla bir ücret artışı olmakta veya çalışma süreleri dış rekabetlerle bağdaşmayacak biçimde indirilmektedir. Bunun sonucu devlet, fiyat artışı ile gümrük duvarlarının yükseltilmesi gibi sonuçlara katlanmaktadır. Eğer müdahale edilmezse bu iki özel çıkar grubunun, devletin yerine ekonomik ve sosyal kararlar almalarına izin verilmiş sayılır. Ulusal çıkar, yani kamu işlerinin iyi yürümesi ve özgünlüklerin en geniş anlamıyla korunması, bu alanda "laissez faire"e izin veremez. Ne olması gerektiğini devlet değerlendirecektir, çünkü bunun sonuçlarına tüm ulus katlanmaktadır. A.g.e., s.123.

ğın milli ekonominin bazı temel ihtiyaçlarını da dikkate alarak işletmesine yardımcı bir araç olarak kullanılan politikalardan biri de, gelirler politikası olmuştur. Bu politika enflasyonu, aşırı işsizlik halini ve gelir bölüşümündeki aksaklıkları birarada gidermeyi öngören, bir yöntemler topluluğu olmaktadır (3).

Özellikle de iktisadi kalkınmanın hızlandırılması çabası içinde olan gelişmekte olan ülkelerde, toplu sözleşme sisteminin ücret-fiyat yarışına yol açarak, enflasyonist bir gelişmeyi başlatması ve bunun sonucu olarak da, kalkınmanın engellenmesi söz konusu olabilir (4). Fakat bunlara rağmen de, gelişmekte olan ülkelerin, iktisadi kalkınmayı hızlandırmaya ağırlık verirken, aynı zamanda adaletli bir gelir bölüşümünü gerçekleştirmek zorunda olduklarına da şüphe yoktur. Toplumun büyük bir grubunun çıkarı da bunu gerektirmekte ve toplum, bu amaçların birlikte sağlanması konusunda acele etmektedir.

Belirtilen nedenlerle gelişmiş ülkelerde başlayan gelirler politikası uygulamalarına, aynı derecede gelişmekte olan ülkelerde de ilgi gösterilmektedir. Afrika ülkeleri, bu konuda örnek olmaktadır. Diğer gelişmekte olan ülkelerde, adı gelirler politikası olmamakla birlikte, hükümetlerin çeşitli şekillerde toplu sözleşme sistemine müdahalelerde bulundukları görülmektedir. Çünkü günümüzde enflasyon, aşırı işsizlik, gelir dağılımındaki bozukluklar ve düşük büyüme hızları, daha çok gelişmekte olan ülkelerin çözmek zorunda olduğu sorunlar olmaktadır. Bu sorunlarla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde

(3) Toker DERELİ; "Türk Endüstriyel İlişkiler Sisteminin Makro Ekonomik ve Sosyal Sorunları", Endüstriyel İlişkiler, Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası Yayını, No. 72, İstanbul, 1970 s. 5.

(4) ZAIM; Türkiye'de Ücret ve Gelirler Siyaseti, A.g.e., s. 66-67.

ekonomik gelişme ve demokratik tercihlerin ön plana geçmesi sonucu, toplu sözleşme sisteminin uygulandığı bilinmektedir. Ancak bu uygulama, yeni bir başlangıcın verdiği heyecanla birlikte, katı bir yapıya bürünmekte, kendi kendini frenleme görevini görememektedir. Şüphesiz ki, birbirleriyle çatışır gözükken bu amaçların, bir arada gerçekleştirilmesi de kolay değildir. Bu güçlüğü rağmen de, gelirler politikasının uygulanmağa başlaması, önceki duruma göre yeni çözümler bulunabildiğini göstermektedir.

Ancak gelişmekte olan ülkelerde, gelirler politikasının fonksiyonu, batı ülkelerindeki fonksiyonlardan daha farklı olmakta ve bu yönüyle gelirler politikası, daha çok önem kazanmaktadır. Çünkü gelirler politikası, gelişmekte olan ülkelerde toplu sözleşme sisteminin olumsuz sonuçlarının frenlenmesinden daha çok, ülkedeki sosyo-ekonomik dengesizlikler nedeniyle korunması gereken düşük gelirli grupların, gelir bölüşümünden daha adil bir pay almasını gerçekleştirebilir. Başka bir deyişle, gelişmekte olan ülkelerde, gelirler politikasından sadece, yapısal nedenlerle sınırlı bir etki gücü olan toplu sözleşme sisteminin olumsuz etkilerinin düzeltilmesinden başka amaçlar için yararlanılabilir. Bunlar da, gelir bölüşümünün iyileştirilmesi, enflasyonun kontrol altına alınması, istihdam imkanları yaratılarak istihdam güvencesinin sağlanması, emek-sermaye barışını iyileştirecek ortamın yaratılması, dış ödemeler dengesinin iyileştirilmesi gibi konularla ilgilidir.

Sonraki kısımda, Türkiye ile ilgili değerlendirmeler yapılırken görüleceği gibi, gelişmekte olan ülkelerde, toplu sözleşme sistemi sınırlı bir etki gücüne sahiptir. Oysa gelişmiş ülkelerde enflasyonun önemli nedenlerinden biri, toplu sözleşme sistemi olabilmektedir. Bu nedenle, gelirler politikası aracılığı ile, genellikle toplu sözleşme sisteminin olumsuz sonuçlarının kontrol altına alınması amaçlanmaktadır.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, gelişmekte olan ülkelerde, gelirler politikasından farklı yararlar beklenmektedir. Bunun başında da, gelir bölüşümünün iyileştirilmesi gelmektedir. Bu amaçla da; nedeni ve sonucu toplu sözleşme sistemi olmayan enflasyonist gelişmelerin olumsuz etkileri önlenmelidir. Aynı zamanda hem toplu sözleşme sisteminin fonksiyonu yerine getirilmeli, hem de ekonomik gelişmeye zarar vermeden, toplumun diğer sabit ve düşük gelirli gruplarının korunması sağlanmalıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde, gelirler politikasının bu amaçlar doğrultusunda işletilmesi halinde, gerek demokratik rejimin yaşatılması ve gerekse toplu sözleşme sisteminin amaçlarının saptırılmadan uygulanması mümkün olabilecektir.

Bu genel değerlemeden sonra, Türkiye'de gelirler politikası uygulamasını zorunlu kılan ekonomik ve sosyal sorunların incelenmesine geçebiliriz. Ancak görüleceği gibi, sadece toplu sözleşme sisteminin sonuçlarından hareketle konuya yaklaşılmayacak, çalışmanın kapsamı dışına çıkılmaması koşuluyla, ekonomik, sosyal ve yapısal etkenler yönünden gelirler politikasının değerlendirilmesi yapılacaktır.

II. TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASI İHTİYACININ SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİ

Önceki iki bölümde, gelirler politikası genel özellikleri ile belirtilmeye çalışılmıştı. Bu bölümde de, ülkemizde bir gelirler politikasının belirlenmesine ihtiyaç olup olmadığı tartışılacaktır. Bu nedenle önce, ülkemizde gelirler politikasını zorunlu kılan sosyo-ekonomik gelişmeler ya da nedenler belirtilecektir. Bunlar da, nüfus yapısı ile ilgili nedenler, sosyo-ekonomik nedenler, hukuki ve kültürel nedenler olmak üzere üç grupta toplanacaktır. Belirtilen bu

nedenlerin incelenmesinden sonra, bu nedenlerin ülkemizde niçin gelirler politikası uygulamasını zorunlu kıldığı konusuna geçilecektir.

1. NÜFUS YAPISI İLE İLGİLİ NEDENLER

Çalışmamız yönünden, nüfus yapısı ile ilgili olarak, aşağıdaki konuların önem kazandığı görülmektedir (5).

A. HIZLI NÜFUS ARTIŞI ve YÜKSEK BAĞIMLILIK ORANI

Genellikle nüfus artış hızı ile, iktisadi kalkınma arasında kurulan ilişki nedeniyle, nüfus artış hızının özellikle gelişmekte olan ülkeler yönünden özel bir önem taşıdığı görülür. Bunun için de ekonomik kalkınmayı engellemeyecek ve sosyo-ekonomik dengesizliklere yol açmayacak, bir artış oranının gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğunda birleşilmektedir.

Ülkemizde nüfus artış hızı 1955 sayımında % 2.78, 1960 sayımında %2.85, 1970'de % 2.52, 1975'de % 2.50 ve 1980'de % 2.28 olmuştur. Son yıllarda nüfus artış hızında düşme görülmesine rağmen, artışların yine de çok büyük olduğu açıktır. Özellikle son yıllarda kalkınma hızının gerilediği gözönüne alınırsa, yaklaşık % 2.5 oranındaki artış, gerek istihdam yaratılması ve gerekse devletin sosyo-ekonomik görevlerine dönük uygulamalarında fırsat eşitliğinin sağlanmaması yönünden, sorunlar yaratıcı nitelikte olmaktadır. Özellikle yakla-

(5) Bu konuda bak. DPT; Dördüncü Beş Yıllık Plan 1979-1983, Ankara, 1979, s. 24-25, 249-251. DPT; 1980 Programı, Ankara, 1980, s. 94-95. Türkiye Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları Birliği, İktisadi Rapor 1981, Ankara, 1981, s. 33-36, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum 1980, Ankara, s. 25-26., Mehmet Yılmaz ARIYÖRÜK, "Türkiye'nin İktisadi Yönden Nüfus Siyaseti, İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1980, s. 108-117.

şık olarak her yıl 1 milyon civarında artan nüfusun, istihdam, göç, şehirleşme ve bunlara bağlı olarak gelir bölüşümü yönünden birçok sorunu gündeme getirdiği bilinmektedir.

Ülkemizde nüfus artış hızının yüksekliği, ölümlerdeki azalmalardan çok, doğumların çokluğundan ileri gelmektedir. Gelişmiş ülkelere bir kat daha yüksek olan kaba doğum oranı, 1970-1975 döneminde % 3.42 dolayındadır. Bu oranın 1975-1980 döneminde biraz azalarak, % 3.22 olacağı tahmin edilmiştir (6).

Doğurganlık oranının yüksek olması, nüfusumuzu genç bir nüfus yapısına sahip kılmakta, bu da bağımlılık oranının büyük olmasına yol açmaktadır. 1975-1980 Döneminde gelir elde etme güçleri olmayan 0-14 yaş grubunun, toplam nüfustaki payının % 38.3 olduğu görülmektedir. Buna karşılık 15-64 yaş grubunun, toplam nüfustaki payı % 57.20, 65 yaşından büyük olanların payı da % 4 olmaktadır. Aşağıdaki tabloda görüleceği gibi, 1970'den sonra 0-14 yaş grubunun payı düşerken, 15-64 yaş grubunun payı artmaktadır.

Ülkemizde son yıllarda düşme eğilimi göstermesine rağmen 0-14 yaş grubunun payı, gelişmiş ülkelere göre hala oldukça yüksektir. Bu durum bir yönüyle işgücü arzımızı artırması yönünden olumlu bir katkı sağlarken, diğer yandan da 14-65 yaş grubu olarak adlandırdığımız faal nüfusun yükünü artırmaktadır. 65 yaşından büyüklerin de dahil edilmesiyle, bu iki grubun külfeti 15-65 yaş grubunun üzerine yüklenmektedir. Bağımlılık oranı olarak ortaya çıkan bu orana göre; 1980 yılında ülkemizde her 100 kişi, kendisinden başka 74 kişiye de bakmak zorunda kalmaktadır. 1970 yılında bu sayının 86 olması, ül-

(6) DPT; 1980 Programı, A.g.e., s. 94.

kemizde giderek bağımlılık oranının düştüğünü göstermektedir.

15-64 yaş grubunun toplam nüfus içindeki payının artması sonucu, istihdam edilemeyenlerin sayısının arttığı görülmektedir. Bu gruba istihdam imkanları yaratılmadıkça da, istihdam dışı kalanların sayısı büyümektedir. 1977 yılında yaklaşık 2 milyon olan işgücü fazlasının, 1981 yılında 3.1 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir. (7). İşsiz kalanların ise, tarım kesiminde gizli işsiz, tarım dışında açık işsizliğe yol açtığı bilinmektedir.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen eğilimler görülmektedir.

Tablo: 6 1950-1980 Döneminde Türkiye'de Nüfus Artış Hızları,
Yaş Gruplarına Göre Dağılımı ve Bağımlılık Oranı

DÖNEMLER	YILLIK ARTIŞ ORANI% (1)	NÜFUSUN YAŞ GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI (2) (Yüzde)			BAĞIMLILIK ORANI(3) %
		0-14	15-64	65 Yaşından Büyük	
1950-1955	2.78	39.37	57.05	3.58	75
1955-1960	2.85	41.25	55.22	3.53	81
1960-1965	2.46	42.00	54.10	3.90	85
1965-1970	2.52	41.80	53.80	4.40	86
1970-1975	2.50	40.10	55.40	4.50	81
1975-1980	2.28	38.30	57.20	4.00	74

Kaynaklar:

- (1) DIE; Türkiye İstatistik Cep Yıllığı 1980, Ankara, 1980, s. 12 Tablo: 12.
- (2) 1950-1960 Dönemi için bak. DPT; Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972, Ankara, 1967, s. 48 Tablo: 25-26. 1960-1975 Dönemi için bak, DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara, 1979, s. 25 Tablo: 18. 1979-1983 Dönemi için bak. DPT; 1980 Programı, Ankara, 1980, s. 94.
- (3) 1950-1960 Dönemi için bak. Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972, A.g.e., s. 48, Tablo: 26 Diğer yıllar tarafımızdan hesaplanmıştır.

(7) Bak. Tablo: 10.

B. İKTİSADEN FAAL NÜFUSUN YAPISINDAN KAYNAKLANAN
BAZI DARBOĞAZLAR

a. İşgücüne Katılma Oranlarındaki Düşüş

15-64 yaş grubu olarak belirlediğimiz iktisaden faal nüfus yapımızla ilgili bazı özellikler de, sosyo-ekonomik yönden önemli sonuçlar doğurmaktadır. Ülkemizde işgücüne katılma oranları giderek düşmektedir ki, bu durum, iktisaden faal olanların yükünü daha da artırmaktadır. Öncelikle de 15-64 yaş grubunun tamamı, iktisadi bakımdan faal değildir. Bu nedenle de iktisaden faal olanları belirleyen "İşgücüne Katılma Oranları", ülkeler yönünden önemlidir. Çünkü çalışma çağına olup da, çalışmayanlarla, çalışma çağı dışında olan 0-14 yaş grubu ile, 65'in üstündeki yaş grubundan bazıları çalışmak isteyebilirler. Bu nedenle bir ülkede kazanç getirici bir iktisadi faaliyet sahasında çalışma arzu ve iktidarında olan insanların toplamına, işgücü denmektedir. Bu nedenle bir ülkede emek arzını belirleyen kavram işgücü olmaktadır.

Bir yandan öğrenci sayısındaki hızlı artış, öğrenim süresinin uzaması, emekli olanların sayısının artması, çalışma çağındaki nüfus artış hızının, işgücündeki artış hızından daha yüksek olması gibi yapısal nedenlerle, işgücüne katılma oranları etkilenmektedir. Diğer yandan da hastalar ve sakatların, ev kadınlarının, mahpusların ve çalışmak istemeyenlerin toplamı, işgücüne katılma oranlarını etkilemektedir. Belirtilen nedenlerle işgücüne katılma oranları, düşme göstermektedir. 1968 yılında % 62 olan bu oranın, 1979'da % 61'e düştüğü görülmüştür (8). 1981 yılı itibariyle de, 3.6 milyon işgücü faz-

(8) DPT; 1980 Programı, A.g.e, s. 95.

lasından 1.4 milyon kadarı işarayan, 1 milyon kadarı işaramayan işsizler ve 700 bin kadarı da tarımda gizli işsiz durumunda bulunmaktadır (9). Sonuç olarak belirtildiğinde; işgücüne katılma oranlarındaki düşme, iktisaden faal olanların yükünü artırmaktadır.

b. Bağımlı Çalışanlar Oranının Düşüklüğü

İktisaden faal nüfus, bilindiği gibi kendi içinde gruplara ayrılmaktadır. Ücretliler, işverenler, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri gibi. Bu gruplardan, ücretsiz aile işçileri hariç, diğer gruplar müstakil gelir elde edebilen gruplardır. Ücretsiz aile işçilerinin ise, diğerlerinden bağımsız bir gelirleri yoktur. Bu grupların oranının büyüklüğü, ülkelerde gelir bölüşümü olayını da olumsuz olarak etkilemektedir.

Bundan ayrı olarak, bir ülkede ücretlilerin, iktisaden faal nüfus içindeki oranının küçüklüğü de, ekonomik gelişme düzeyini belirlemesi yönünden önem kazanmaktadır. Genellikle ekonomik gelişme düzeyi ile, ücretlilerin iktisaden faal nüfus içindeki oranı arasında yakın bir ilişki kurulmaktadır. Bu ilişki gereğince, ücretli olarak adlandırdığımız bağımlı çalışanların oranının yüksek olduğu ülkelerin gelişmiş, buna karşılık bu oranın düşük olduğu ülkelerin ise, geliştirmekte olan ülkeler olduğu ortaya çıkmaktadır.

Ülkemiz yönünden eğilimler belirlendiğinde, olumsuz sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Ülkemizde iktisaden faal nüfus içinde ücretlilerin oranı düşük olurken, ücretsiz aile işçilerinin oranının oldukça büyük olduğu görülmektedir. 1977 yılında ücretlilerin oranı % 32.3

(9) Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 37.

olurken, ücretsiz aile işçilerinin oranı % 41.0 olmuştur. İşverenlerin oranı % 1.1, kendi hesaplarına çalışanların oranının da %25.6 olduğu görülmektedir. Ancak bu konuda önemli gelişmeler de olduğu görülmektedir. 1962 yılında işçilerin oranının % 20.4, ücretsiz aile işçilerinin oranının ise, % 51.0 olduğu belirtilmelidir.

Oysa gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, iktisaden faal nüfus içinde ücretlilerin oranının, 1974'de İsveç'te %91, A.B.D.'de %90, F.Almanya'da %78 olduğu görülür. Aynı şekilde ücretsiz çalışan aile işçilerinin oranının da, 1973-1974'de A.B.D.'de %0.93, F.Almanya'da %5.17, Mısır'da %11.28 olduğu ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizle ilgili gelişmeler, aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo: 7 1962-1980 Döneminde Türkiye'de İstihdam Yapısındaki

Gelişmeler

(15 ve + Yaş Grubu)

İKTİSADEN FAAL NÜFUS	1962		1967		1972		1977		1982	
	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%
1. Ücretliler	2.560	19.4	3.216	23.3	4.071	28.2	4.953	32.3	6.141	37.3
2. İşverenler	134	1.0	162	1.2	165	1.1	169	1.1	176	1.1
3. Kendi Hesaplarına Çalışanlar	3.762	28.6	3.779	27.5	3.800	26.3	3.914	25.6	4.016	24.4
4. Ücretsiz Aile İşgücü	6.717	51.0	6.616	48.0	6.411	44.4	6.278	41.0	6.148	37.3
TOPLAM	13.713	100.0	13.773	100.0	14.447	100.0	15.314	100.0	16.481	100.0

Not: Ordu - Jandarma dahildir.

Kaynak: Mehmet Y. ARİYÖRÜK; "Türkiye'nin İktisadi Yönden Nüfus Siyaseti Stratejisi", İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, 1980, İstanbul, s. 117.

c. Tarımsal Nitelikli İktisaden Faal Nüfusun Ağırlığı

İstihdamın sektörler arasındaki nisbi dağılımı, tarım kesimindeki nisbi değişikliklere rağmen, hâlâ da tarımsal istihdam yönü ağır basan bir yapı görünümünden kurtulamamıştır. 1980 yılında toplam istihdamın, %59.1'i tarım kesiminde bulunmaktadır. Sanayi sektörünün payı %17.2, Hizmetler sektörünün de %23.7'dir. 1962'de ise bu oranların tarımda %72.1, sanayide %10.2, hizmetler kesiminin de %12.7 olduğu görülmüştür.

Belirlenen eğilimler nedeniyle, tarım kesiminden, sanayi ve hizmetler kesimine doğru bir kayma olmaktadır. Ancak tarım dışı kesime doğru olan bu kayma sonucu, sanayi kesiminde yeterli istihdam imkanı yaratılmadığı için, istihdam, hizmetler kesiminde yoğunlaşmaktadır. Hizmetler kesiminde ise, üretim ve istihdam arasında yeterli ilişki kurulamamakta ve bunun sonucu olarak da, bu kesimde her zaman belirli bir insangücü fazlalığı ortaya çıkmaktadır.

DPT'nca yapılan tahminlere göre, tarım kesiminde 9 milyona yakın kişi çalışmakta ve bunların %65'i, geleneksel tarım işletmelerinde ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir. Bunların dışında tarımda toplam çalışanlar içinde, kendi hesabına çalışanların payı %29, ücretlilerin payı %5.7 ve işverenlerin payı da %0.3 olarak tahmin edilmektedir. Bu durumda ancak %0.3 gibi küçük bir bölüm büyük tarım işletmelerine sahip bulunmaktadır. Bu eğilimler de, %99.7'lik büyük bölümün topraklarının giderek bölündüğünü ve şehirlere göç olayını hızlandırdığını açıkça ortaya koymaktadır (10).

Aşağıdaki tabloda, belirtilen eğilimler görülmektedir.

Tablo: 8 1962-1980 Döneminde Türkiye'de İstihdamın Sektörler Arasındaki Nisbi Dağılımı

SEKTÖRLER	1962	1967	1978	1980
Tarım	77.1	72.2	60.9	59.1
Sanayi	10.2	12.1	16.5	17.2
Hizmetler	12.7	15.7	22.6	23.7

Not: İktisadi faaliyet kolu bilinmeyenler, hizmetler sektörüne katılmıştır.

Kaynak: 1962-1967 Dönemi için bak.DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1978-1983, A.g.e., s. 26, Tablo: 20. 1978-1980 Dönemi için bak. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Borsaları Birliği, İktisadi Rapor 1981, Ankara, 1981, s. 38, Tablo: 25.

C. GÖÇLER ve SAĞLIKSIZ ŞEHİRLEŞME

Yukardaki tabloda görüldüğü gibi, zaman içersinde tarım kesimindeki iktisaden faal nüfusun oranında, düşme görülmektedir. Bunun nedeni, tarım kesimindeki düşük doğurganlık olmayıp, göç olayıdır. Tarım kesiminin itici, şehrin çekici etkisinin, göç olayını yarattığı bilinmektedir. Ancak kendisine sanayi kesiminde istihdam imkanı sağlanamayan bu grubun hizmetler kesiminde kendine iş yaratmağa çalıştığı da bilinmektedir.

Ülkemizde 1950-1955 döneminde köyden kentlere doğru yönelen göç olayının, 1955-1960 döneminde nisbi olarak yavaşlatma göstermesine karşılık, daha sonra tekrar hızlanmaya başladığı görülmüştür. Nitekim 1960-1965 döneminde 880 bin dolayında olan köyden şehre göç edenlerin sayısı, 1970-1975 döneminde 2.8 milyona ulaşmıştır. Böy-

lece göç olayının şehirleşmeye katkısı 1960'larda %42.6 iken, 1970'li yıllarda %63.0 dolayına çıkmıştır (11). 1950 yılında 10 bin kıstasına göre; nüfusun %81.5'i köyde yaşarken, 1980'de bu oranın %49.8'e düşmüş olması, 30 yıl içinde şehirlerdeki yoğunlaşmanın önemini ortaya koymaktadır.

Köyün iticiliğinin, şehrin çekiciliğinin yarattığı göç olayı sağlıklı bir şehirleşmeye yol açtığı gibi, sanayi ve hizmetler sektörünün kaldıramayacağı bir istihdam yapısını da ortaya çıkarmaktadır.

Ç. BÜYÜYEN İŞSİZLİK ORANI

Daha önce belirtildiği gibi, ülkemizde nüfus artış hızı yüksek ve nüfus yapımız da, genç bir nüfus yapısı görünümündedir. Başka bir deyişle, aktif nüfus içinde 15-64 yaş grubu büyüktür. Tarım ve tarımdışı sektörler arasında nüfusun dağılımı yönünden büyük farklılıklar bulunmaktadır. Kalkınma Planlarında belirtildiği gibi, iktisadi kalkınma, istihdam imkanları yaratamamakta ve bunun sonucu olarak da, işsiz kalanlar sayısının büyüdüğü görülmektedir.

Genellikle de gelişmekte olan ülkeler yönünden, işsizliğin ekonomik ve sosyal etkileri büyük olmaktadır. Zira işsizliğin toplum için maliyeti büyüktür. Bilindiği gibi, işgücünün etkili bir şekilde kullanılması, kalkınmayı hızlandırırken, iyi kullanılmaması da; kalkınmayı engelleyecek ve sosyal bünyeyi önemli ölçüde bozacak sonuçlar doğurabilmektedir.

(11) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, A.g.e., s. 24.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, ülkemizde işgücü arzı ile talebi arasındaki fark, giderek artmaktadır. 1962 yılında 104 milyon olan yurtiçi işgücü fazlasının, 1981'de 3.1 milyona ulaştığı ortaya çıkmakta ve 1962'de %11 olan işsizlik oranının, 1981'de %17.5 olduğu görülmektedir.

Tablo: 9 1962-1981 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde, İşgücü Arzı ve Talebindeki Gelişmeler

YILLAR	Toplam İşgücü Arzı	Toplam İşgücü Talebi	Tarım Kesiminde İşgücü Fazlası (Gizli İşsizler)	Tarım Dışı Kesimlerde İşgücü Fazlası	T O P L A M	
					İşgücü Fazlası	İşgücü Fazlası Oranı%
1962	13.133	12.643	950	490	1.440	11.0
1967	13.868	13.238	1.050	630	1.680	12.1
1972	15.013	13.917	1.096	900	1.996	13.3
1977	16.161	14.726	740	1.435	2.175	13.5
1979	16.800	15.256	700	1.554	2.254	13.4
1980	17.342	15.310	700	2.032	2.732	15.8
1981	17.813	15.397	700	2.416	3.116	17.5

Kaynak: 1962-1977 Dönemi için bak. DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, A.g.e., s. 26, Tablo:19. 1979-1981 Dönemi için bak. Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 36, Tablo: 24.

Aşağıdaki tabloda da 1981 yılı itibariyle 3.1 milyon işsiz, %77.6'sının açık işsiz, %22.5'inin de tarım kesimindeki gizli işsizler olduğu görülmektedir. 2.4 milyon olan açık işsizlerin de %42'sinin -1.1milyon- iş aramadığı ortaya çıkmaktadır. Görüleceği gibi de, tarım kesimindeki gizli işsizlerin sayısı düşerken, tarımdışı kesimlerdeki açık işsizlerin sayısı artmaktadır. Ancak bu verilerin gerçek durumu ne oranda yansıttığı şüphelidir. "Öte yandan ölçülmesi kesinlikle olanaksız olan" tarım sektöründeki gizli işsizlere ait

rakamların, bir "tahmin"den öte değer taşımadıklarını belirtmektedir (12).

Aşağıdaki tabloda, tarım ve tarım dışı kesimlerde açık ve gizli işsizlerle ilgili gelişmeleri görmek mümkün olmaktadır.

Tablo:10 1962-1981 Döneminde Türkiye'de Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde Açık ve Gizli İşsizlerin Dağılımı

	1962	1967	1972	1977	1979	1980	1981	
A.TARIM DIŞI KESİMDE								
a.AÇIK İŞSİZLER	490	630	1.096	1.435	1.554	2.032	2.416	
a.İş arayanlar	150	120	199	241	852	1.100	1.400	
b.İş aramayanlar	340	510	897	1.194	702	932	1.016	
c.İş arayanlar ve aramayanların oranı %	340	375	549	660	689	743	776	
B.TARIM KESİMİ								
a.Gizli işsizler	950	1.050	900	740	700	700	700	
b.Gizli işsizlerin Oranı %	660	625	460	340	310	256	225	
C.YURTIÇI İŞGÜCÜ FAZLASI								
a.TOPLAM	1.440	1.680	1.996	2.175	2.254	2.732	3.116	
b.Yurtiçi işgücü fazlası oranı%	11.0	12.1	13.3	13.5	13.4	15.8	17.5	

Kaynak: 1962-1973 Dönemi için bak. DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, A.g.e., s. 26, Tablo:19. 1979-1981 Dönemi için bak. Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 36, Tablo: 24.

(12) Vural SAVAS; "Türkiye'de Kalkınma ve İstihdam" Reşat Kaynar'a Armağan, İ.İ.T.İ.Akademisi, İstanbul, 1981, s. 168.

Belirtildiği gibi ülkemizde son yıllarda, göç hareketine bağlı olarak, tarım dışı kesimlerdeki işsizler sayısının arttığı ortaya çıkmaktadır. 1962 yılında tarım kesimindeki işgücü fazlasının, tarım dışı kesimlere göre daha yüksek olmasına karşılık, tabloda görüleceği gibi, 1977 yılından itibaren durum tersine dönmeğe başlamış ve 1981 yılında tarım dışı kesimde işgücü fazlası, 2.4 milyona ulaşmıştır. Ancak 700 bin kişilik tarım kesimindeki gizli işsiz şeklindeki işgücü fazlalığına rağmen, tarımsal mevsimlik işgücü fazlası fazlasının, 1972-1977 döneminin Mart-Mayıs ayları arasında 3.6 milyona, başka bir deyişle tarımsal istihdamın %40'ına çıktığı hesaplanmaktadır (13).

Tarım kesiminin itici, tarım dışı kesimin çekici gücü nedeniyle, tarım dışı kesimlerde büyüyen bir işsizler ordusu ile karşılaşmaktadır. Bu grubun işportacılık, boyacılık gibi verimliliği düşük işkollarında kendine iş yarattığı bilinmektedir. Milli gelire katkıları önemsiz olan ve marjinal işlerde çalışan bu grubun, son yıllarda oldukça büyüdüğü ve genellikle hesaplamalara işsiz olarak dahil edilmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca tarım kesiminde gizli işsiz olarak çalışanların, imkân bulduklarında iş için tarım dışı kesimlere kaydıkları da gözönüne alındığında, ülkemizde 1981 yılında işgücü fazlasının, %17.5'in çok üzerinde olduğu tahmin edilmektedir.

Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, ülkemizdeki işsizlik oranlarının çok büyük boyutlara ulaştığı ortaya çıkmaktadır. 1979 yılı itibariyle OECD Ülkeleri'nde işsizlik oranlarının İngiltere'de %7.6, A.B.D.'de %7.5, Avusturalya'da %7.5, Kanada'da %7.4, Fransa'da

(13) DPT; A.g.e., s. 25.

%6.4, A.B.D.'de %5.7, Norveç'te %1.8, İsveç'de %1.9 olarak gerçekleştirildiği görülmüştür (14).

D. NÜFUS YAPISI İLE İLGİLİ EĞİLİMLERİN, GELİRLER POLİTİKASI YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Nüfus yapısı ile ilgili olarak incelenen nedenler, ülkemizde öncelikle toplumun gelir düzeyinin iyileştirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır.

Bu nedenle de, istihdam sorunu, nüfus yapısı ile ilgili iyileştirmelerin başında gelmektedir. Yaklaşık %2.5 oranındaki ^{nüfus aktif} hızı ve %74 gibi yüksek bağımlılık oranının da etkisiyle, aktif nüfus üzerindeki yük büyümüştür. İşgücüne katılma oranında, düşme başlamıştır. Faal nüfus içinde ücretlilerin %32 gibi düşük bir oranına karşılık, ücretsiz aile işçilerinin oranı %41'dir. İstihdamın %59'u hala tarım kesiminde yoğunlaşmakta, sanayi kesimindeki istihdam, hizmetler kesiminin gerisinde kalmaktadır.

Bunlara bağlı olarak da, tarım dışı kesimlere göç ile, sağlıklı şehirleşme ve hizmet sektöründe düşük verimlilik kaçınılmaz olmaktadır. Bütün bunların sonucu olarak da, 1981'de %17.5 işsizlik oranı ile, 3.1 milyon işsiz ve giderek görülen artış eğilimi, gelirleri iyileştirici politikaların gündeme getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde istihdam sorununun çözümü Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan farklı olarak, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda bağımlı bir hedef olarak ele alınmış ve kalkınmaya öncelik verilerek, istihdamın sağlanacağı öngörülmüştür. Görüldüğü gibi bu yaklaşım, başarılı olamamıştır. Dördüncü Beş Yıllık Plan, açık olma-

(14) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum 1980, s. 6, Tablo: 3.

makla birlikte, biraz daha farklı bir yaklaşımı benimser gözükmektedir. Plan'da "...teknoloji ve sanayi politikalarıyla uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirilecektir" denmektedir. Buradan istihdam politikasının, sanayileşme ya da başka bir deyişle kalkınma politikası ile, bağdaştırılacağı sonucunu çıkarmaktayız. Yine Plan'da "Bu amaçla, istihdam ve ücret politikalarında insangücünün yerinde ve verimli biçimde geliştirilmesi, insangücünün sektörler ve bölgelerarası dağılımdaki dengesizliklerin giderilmesi, öncelikle gözönünde bulundurulacaktır" denmektedir. Ayrıca da "Türkiye'de istihdam sorununun kentlerde açık işsizlik biçiminde ortaya çıktığı gözönünde tutularak, yine kentlerde çok acil çözümler bekleyen altyapı, imar ve bayındırlık çalışmalarına bu amaçla büyük öncelik verilecektir" denmektedir. Görüleceği gibi açık işsizlik, kalkınmadan bağımsız bir hedef olarak ele alınmaktadır. Buna karşılık "tarımdaki gizli işsizlik sorununun kesin çözümü, IV. Plan Döneminde aşmaktır" denmektedir. Yine "kırsal bölgelerde ve kentlerde emek yoğun özel kalkınma projeleri ve programlarının gerçekleştirileceği" belirtilmektedir (15).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yaklaşımını, istihdam sorununun çözümünü bütünüyle, ekonomik kalkınmanın bir sonucu olarak gören bir yaklaşım içinde bulmamaktayız. Bu yaklaşım, istihdam ve ücret politikalarını birlikte gündeme getirdiği ve istihdamın artırılmasına öncelik verdiği için, bizce gelirler politikasının amaçlarına oldukça dönük gözükmektedir.

Hatırlanacağı gibi, gelirler politikası tam istihdama ulaşmış, gelişmiş ekonomilerde enflasyon ve işsizlik gibi, temel sorunlara

çözüm arama ihtiyacından doğmuştu. Özellikle son yıllarda fiyatlar genel seviyesindeki artışlarla birlikte, işsizlik oranlarının da büyümesi, kaygıları büyütülmüştü. Bilindiği gibi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki işsizlik sorunu, yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıktığı ve sorunun çözümü uzun bir dönemi gerektirdiği için, gelirler politikasının görevi daha da büyümektedir. Özellikle, işsizlik sorununa makro düzeyde çözümler arandığında ve gelir dağılımının iyileştirilmesi arzulandığında, gelirler politikası çok önemli bir araç olabilmektedir.

İşsizliğin, gerek ortalama ücretler üzerindeki baskısı, gerekse gayrisafi milli hasılaya olumsuz etkileri küçümsenememektedir. Çünkü ortalama ücretlerde artış sağlandığı durumlarda bile, işsizlik oranındaki artışlar, ücret artışlarını etkisiz hale getirebilmektedir. Bunun yanında işsizlik oranındaki artışların gayrisafi milli hasıladaki artışları aşması halinde, işçi başına düşen gelir, daha sonra emek faktörüyle ilgili parite oranları belirtilirken görüldüğü gibi, düşmektedir. Bu nedenle işsizlik, gerek gayrisafi milli hasılanın büyüklüğü, gerekse işçiler yönünden, bir gelir kaybı olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca ülkemizde açık ve gizli ya da daha genel bir deyişle, verimli olmayan bir istihdam yapısının şekillenmiş olması, gelir dağılımını belirleyen etkenlerle yakından ilgili olmaktadır. Bu özelliği nedeniyle, gelir dağılımı ile, istihdam arasında neden-sonuç ilişkisinden doğan ilişkiler ortaya çıkmaktadır. Bu durumda da gelir dağılımını iyileştirecek politikaların çözümünün ertelenmesinin, istihdamı olumsuz olarak etkileyeceği ve istihdamın çözümüne bağlı olarak ise, gelir dağılımının iyileştirileceğinde şüphe yoktur (16).

(16) Taner KARAHASANOĞLU; "Türkiye'de Gelir Dağılımı ve İstihdam Politikası", İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 465.

Belirtilen nedenlerle gelirler politikasını, yalnızca gelişmiş ülkelerde sendikalaşma hareketinin yol açtığı işsizlik sorununun çözümünde, bir araç olarak görmemelidir. Bunun yanında gelişmekte olan ülkelerde, yapısal nedenlerle işsiz kalanlara, yeni iş imkânları yaratılmasında ve ücret gelirleri başta olmak üzere, bütün gelirler arasında kalkınma hedefleri ile ters düşmeyen bir gelir yapısının gerçekleştirilmesinde, gelirler politikası etkin bir araç olarak görmek yararlı olacaktır.

2. SOSYO-EKONOMİK NEDENLER

Ülkemizde gelirler politikası ihtiyacını zorunlu kılan sosyo-ekonomik nedenler, aynı zamanda gelirler politikasının amaçları ile de yakından ilgili olmaktadır. Başka bir deyişle, bu nedenlerle ilgili çözümler, gelirler politikasının amaçlarına dönük çözümlerdir.

Sosyo-ekonomik nedenler olarak, aşağıda belirtilen nedenlerin önem kazandığı görülmektedir.

A. DÜŞÜK GELİŞME DÜZEYİ

Ülkemiz 1980 başında düşük büyüme hızı, kişi başına düşük milli gelir, yüksek oranda işsizlik, fiyat artışları ve hızlı nüfus artışı ve biriken dış borçlar ile, ödemeler dengesi açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu özellikleriyle de, gelişmekte olan ülke görünümünde olmuştur. Bu sorunlar, ülkemizde gelirler politikasının gündeme getirilmesini adeta zorlamaktadır.

Düşük gelişme düzeyi ile ilgili önemli eğilimler olarak, şunlar belirtilebilir:

a. Ülkemizde Birinci, İkinci ve Üçüncü Kalkınma Plânları Dönemi'nde gerçekleştirilen yaklaşık %7'lik büyüme hızlarına rağmen,

1977 yılından sonra ekonomik faaliyetlerde duraklama ve gerileme ile karşılaşmıştır. Buna bağlı olarak da büyüme hızı 1977 yılında %4.0, 1978 yılında %3.6 artarken, 1979 yılında %-0.5 ve 1980 yılında da %-0.5 oranında gerileme göstermiştir. Görüleceği gibi de 1977 yılından sonra ülkemizde, büyüme hızı gerileme göstermeğe başlamıştır.

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında da, benzer eğilimler görülmektedir. OECD ülkelerinde 1978 yılında %3.9 olarak gerçekleşen büyüme hızının, 1980'de %1'e düşmüş olması, gelişmiş ülkelerde de gerileme eğilimini ortaya koymaktadır.

b. 1980 yılında kişi başına düşen gayrisafi milli hasıla sabit üretim amilleri fiyatlarıyla 4260 TL, cari fiyatlarla 94.566 TL'dir. Ülkemizde yaklaşık 1200 Doların civarında gerçekleşen kişi başına gayrisafi milli hasılaya karşılık, bu miktarların 1980 yılında Danimarka'da 11425 Dolar, F.Almanya'da 11149 Dolar, A.B.D.'de 9598 Dolar, Yunanistan'da 3445 Dolar, Portekiz'de 1930 Dolar olarak gerçekleştiği bilinmektedir.

c. Daha önce belirtildiği gibi, 1980'de ülkemizde işsizlik oranı %15.8 olurken, gelişmiş ülkelerde bu oran en yüksek olarak %7.6 ile İngiltere'de ve %1.8 ile Norveç'te ortaya çıkmıştır.

ç. Fiyat artışları yönünden ise ülkemiz, daha sonra enflasyonla ilgili gelişmeler belirtilirken de görüleceği gibi, çok büyük sıçramalara sahne olmuştur. 1979 yılında toptan eşya fiyatları genel indeksindeki artış %81.4, 1980'de de %94.6 bir artış göstermiştir. Ancak 24 Ocak Kararların'dan sonra, bir iyileşmenin görüldüğü de bilinmektedir. Toptan eşya fiyatları genel indeksi 1981 yılı Ocak ayında %4.6 ve Şubat ayında %2.2 oranlarında artmıştır. Böylece genel indeks geçen yılın ilk iki ayında %41.2 oranına karşılık, bu yılın ilk iki ayında %6.8 oranında kalan bir artış göstermiştir. Ülkemiz-

deki bu yüksek fiyat artışlarına karşılık, OECD Ülkelerinde fiyat artışlarının ortalama olarak aynı yılda %12.5, AET Ülkeleri'nde ise %11.5 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Bu ülkeler içinde en yüksek artış, Türkiye'de olmuştur. Türkiye'yi %57.7 ile, İzlanda izlemiştir. En düşük artış da %3.8 ile İsviçre'de gerçekleşmiştir.

d. Daha önce belirtildiği gibi, ülkemizde yaklaşık %2.5 oranındaki yıllık nüfus artış hızı ile karşılaşılmaktadır. Kalkınma hızını da aşan, nüfus artış hızının sosyo-ekonomik birçok soruna yol açtığı bilinmektedir.

e. 1980 yılında 2.910 milyon Dolarlık ihracata karşılık, 7.416 milyon Dolarlık ithalat gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle dış ticaret açığı, 4.506 milyon Dolara ulaşmıştır. Cari işlemler dengesinde meydana gelen 2.717 milyon dolarlık açık, 1.908 milyon Dolarlık sermaye hareketleri ile karşılanmış olup, genel dengede 809 milyon Dolarlık bir açık ortaya çıkmıştır. Görüldüğü gibi de ülkemizde giderek dış ticaret açığı büyümekte ve ödemeler dengesinin iyileştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır (17).

Belirtilen nedenler gözönüne alındığında, aşağıdaki kısımlarda görüleceği gibi, gelirler politikası ile gelir bölüşümünü sınırlamayan ve sosyal adalete dayalı bir kalkınma sağlanabilir.

B. GELİR BÖLÜŞÜMÜ ve EMEĞİN FAKTÖR PAYI

Bir ülkede uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların amacının, gelir bölüşümünün iyileştirilmesine dönük olarak düzenlendiğinde şüphe yoktur. Bu nedenle günümüzde gelir bölüşümünün iyileştirilmesi sorunu, hükümetlerin inceliklerinin başında gelmektedir.

(17) Bu konuda bak. DİE; Türkiye İstatistik Cep Yıllığı 1980, A.g.e., Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, A.g.e., DPT; 1980 Programı, A.g.e. OECD; Economic Outlook, World Bank, Annual Report 1980.

Bu sorunun tartışılması, ülkemiz yönünden de önem kazanmaktadır. Başka bir deyişle, ülkemizde sosyo-ekonomik bir neden olarak gelir bölüşümü ve bu bölüşümden emek faktörünün aldığı payın incelenmesi, gelirler politikasının gerekliliği yönünden oldukça önemli olmaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi, gelirler politikası gelirleri doğrudan etkilemeyi amaçlayan politikalar olmaktadır. Bu nedenle ülkemizde, öncelikle emek sahiplerinin yeterli bir gelire sahip olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle, geçimlerini emekleri ile sağlamak durumunda olan ücretli ve maaşlılar ya da emek sahipleri, ülkemizde gayrisafi milli hasılanın bölüşümünden yeterli bir pay alabiliyorlar mı? Biraz daha ayrıntıya girilerek belirtilirse; ülkemizde gelirler politikası aracılığıyla, devletin gelir bölüşümünü iyileştirmesine gerek var mıdır? sorusunun tartışılması kaçınılmaz olmaktadır.

Bilindiği gibi gelirin üretim faktörleri, başka bir deyişle emek ve diğer faktör gelirleri (mülk gelirleri) arasındaki bölüşümüne, fonksiyonel gelir bölüşümü (dağılım) denmektedir. Bu yolla üretim faktörlerinin, toplam gelirden aldıkları paylar belirlenmektedir. Çalışmamız yönünden ise bizi, emek faktörünün, gayrisafi milli hasıladan aldığı pay ilgilendirmektedir. Diğer faktör payları, emek faktörünün payını belirlemek yönünden ilgimizi çekmektedir.

Ülkemizde fonksiyonel gelir bölüşümünü belirlemeye yönelik, bazı çalışmalar yapılmış bulunmaktadır. Ancak bunların bazıları, çalışmamızın amacına dönüktür. Kapsam itibarıyla de, 1975 yılı kapsamaktadır. Diğer çalışmalar, daha sınırlıdır. Önce DPT'nin çalışmalarının sonuçlarını belirleyelim.

a. DPT'nin çalışmaları

Gelir bölüşümü ile ilgili çalışmalardan biri, DPT tarafından 1973 yılı için yapılan "Gelir Dağılımı 1973"

Araştırması'dır (18). Aşağıdaki tabloda görüleceği gibi, bu çalışmanın sonuçlarına göre; ücretlilerin toplam hanehalkı içindeki payları %37.0 olurken, toplam gelirden aldıkları pay %31.9 ile daha düşük bir oranda gerçekleşmektedir. Aynı şekilde toplam hanehalkının %52.3'ünü oluşturan küçük üreticilerin, toplam gelirin %32.9'unu aldığı görülmektedir. Buna karşılık toplam hanehalkı yüzdesinin, ancak %10.7'sini oluşturan sermaye ve serbest meslek sahiplerinin toplam gelirdeki payları, %35.2 olmaktadır. Kesimlere göre ortalama gelirler karşılaştırıldığında, 81.512 TL ile "Sermaye ve Serbest Meslek Sahipleri"nin ortalama gelirlerinin, 21.342 TL ile yaklaşık olarak "Ücretliler"in gelirinin dört kat ve 15.454 TL ile de "Küçük Üreticiler"in gelirlerinden ise, beş kat daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumda 1973 yılı itibariyle, ücretlilerin ortalama gelirlerinin %74 oranında sermaye ve meslek sahiplerinin altında, %28 ile küçük üreticilerin gelirinin üzerinde olduğu ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, sosyal kesimlere göre, belirlenen eğilimler görülmektedir.

Tablo:11 1973 Yılı İtibariyle, Türkiye'de Sosyal Kesimlere Göre

Hane Halkının ve Toplam Gelirlerin Dağılımı

SOSYAL KESİMLER	Hanehalkı Sayısı	Hanehalkı Yüzdesi	Toplam Gelir (TL)	Toplam Gelir Yüzdesi
Ücretliler	2.532.919	37.0	54.056.837.120	31.9
Sermaye ve Serbest Meslek Sahipleri	730.625	10.7	59.544.811.904	35.2
Küçük Üreticiler	3.577.284	52.3	55.610.153.200	32.9
TOPLAM	6.840.828	100.0	169.221.812.224	100.0
Not: Mesleği belli olmayanlar toplam içinde yer almamıştır. Kaynak: DPT; <u>Gelirler Dağılımı 1973</u> , Ankara, 1976, s.195, Tablo:VIII-1				

(18) DPT; Gelirler Dağılımı 1973, Ankara, 1976, s. 194.

DPT'nin diğer çalışması, yıllık programlarda yer alan gayrisafi yurtiçi hasılanın bölüşümünün hesaplanması ile ilgili olmaktadır. 1968-1979 yıllarını kapsayan çalışma, tam anlamı ile fonksiyonel gelir bölüşümünü ortaya koymamaktadır. Çalışma, tarım ve tarımdışı gelir bölüşümünü belirlemektedir. Faktör payları, ancak tarımdışı kesimler yönünden hesaplanabilmektedir (19).

Aşağıda, belirlenen eğilimler görülmektedir.

Tablo:12 1968-1979 Döneminde Türkiye'de Tarım Dışı Kesimde Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Bölüşümü (Yüzde Olarak)

YILLAR	T A R I M D İ Ş İ			TARIM DIŞI DİĞER FAKTÖR GELİRLERİ
	Ücret Gelirleri	Maaş Gelirleri	Toplam	
1968	29.08	15.25	44.33	55.67
1970	30.80	16.17	46.97	53.03
1975	28.22	16.12	44.34	55.56
1976	30.16	16.84	47.00	53.00
1977	29.20	18.62	47.82	52.18
1978	24.17	14.04	38.21	61.79
1979	21.20	12.55	33.75	66.25

Not: Toplam GSYİH'dan, tarım sektörü geliri çıkarılarak tarım dışı gelirin bölüşümü hesaplanmıştır.

Kaynak: DPT; 1980 Programı, A.g.e., s. 20, Tablo: 21.

- (19) Çalışmayı fonksiyonel gelir bölüşümü yönünden değerleyebilmek için, Toplam GSYİH'dan, tarım sektörü gelirini çıkardık. Böylece tarım dışı GSYİH bulunarak, bunun bölüşümü hesaplanmıştır.

Çalışmanın sonuçları sadece tarım dışı kesimde gelir bölüşümünü belirlemektedir. Tabloda görüleceği gibi, 1977 yılından sonra ücret ve maaş gelirlerinin payı düşerken, diğer faktör gelirlerinin payları artmaktadır. 1977 yılında %52.18 olan payın, 1978'de %61.79'a, 1979 yılında da %66.25'e çıktığı görülmektedir. Bu değişme de, ücret ve maaş gelirlerindeki düşmeden ileri gelmektedir.

Tablo sonuçlarına göre, 1976 yılında %30.16 olan ücret gelirlerinin payının, bu yıldan sonra düşmeğe başladığı ve 1979 yılında %21.20 olduğu görülmektedir. Bu eğilimlere bağlı olarak, 1968 yılındaki %29.08 olan payın da altına düşüldüğü ortaya çıkmaktadır. Benzer eğilim sonucu, maaş gelirleri de 1977'den sonra düşmeye başlamış bulunmaktadır.

Ücret ve maaş gelirlerindeki düşmenin nedeni, enflasyonist etkilerle ilgilidir. Daha sonra bu konu ayrıntılı bir şekilde tartışılacağı için, burada sadece durum tesbiti yapılmakla yetinilmektedir.

b. Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde, Yurtiçi Faktör Gelirlerinin Bölüşümünü Belirleyen Çalışma

Belirtilen çalışmalardan kapsamlı olanı, Türkiye'de 1960-1975 döneminde yurtiçi faktör gelirlerinin, emek ve diğer faktör gelirleri arasındaki bölüşümünü belirlemektedir (20). Çalışma, ülkemizde toplu sözleşme dönemi olan 1963 yılı öncesini kapsamaktadır. Diğer çalışmaların, genellikle belli bir yılı kapsaması ya da sade-

(20) Bu konuda bak. Taner KARAHASANOĞLU; Gelir Dağılımı Yönünden Türkiye'de Emek Gelirleri Analizi ve Sendikalaşmanın Ekonomik Etkinliği, E.İ.T.İ. Akademisi, Eskişehir, 1978, (Basılmamış Doktora Tezi), s. 381-390.

ce toplu sözleşmelerden sonraki dönemi kapsaması, bir eksiklik olmaktadır (21).

Çalışmanın sonuçlarına göre; ülkemizde tarım ve tarım dışı kesimlerde yurtiçi faktör gelirinin bölüşümünde emek gelirlerinin payı; 1960 yılında %27.35, 1965 yılında 30.20, 1970 yılında 35.56 olmuş, buna karşılık 1975 yılında bu payın 32.78'e düştüğü görülmüştür. Bulunan sonuçlara göre; 1960-1970 dönemindeki artış hızı %9.21, 1970-1975 dönemindeki düşüş hızı da %3.78 olmuştur (22).

Aşağıdaki tabloda, belirlenen eğilimler görülmektedir.

Tablo:13 1960-1975 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde Yaratılan Yurtiçi Faktör Gelirlerinin, Emek ve Diğer Faktör Gelirleri Arasındaki Bölüşümü

YILLAR	Yurtiçi Faktör Geliri (Faktör Fiyatlarıyla) (Milyon TL)	Ücret ve Maaş Gelirleri (Milyon TL)	Diğer Faktör Gelirleri (Milyon TL)	Ücret ve Maaş Gelirlerinin, Toplam Yurtiçi Faktör Gelirlerindeki Payı %	Diğer Faktör Gelirlerinin, Toplam Yurtiçi Faktör Gelirlerindeki Payı %
1960	40.392.8	11.050.8	29.342.0	27.35	72.65
1965	64.391.0	19.447.7	44.943.3	30.56	69.80
1970	122.053.1	44.629.9	77.423.2	36.78	63.44
1975	434.014.8	142.130.0	291.884.8	32.78	67.22

Kaynak: Taner KARAHASANOĞLU, Gelirlerin Dağılımı Yönünden, Türkiye'de Emek Gelirleri Analizi ve Sendikalaşmanın Ekonomik Etkinliği, E.İ.T.İ. Akademisi, Eskişehir, 1978, (Basılmamış Doktora Tezi), s. 390, Tablo: 29.

(21) Çalışmada, yöntem olarak Devlet İstatistik Enstitüsünce yapılan "Türkiye'nin Gelir ve İstihdam Dağılımındaki Yapısal Değişim ve Kuznets Hipotezi" adlı çalışmanın yöntemi kullanılmıştır. 1968-1972 dönemini kapsayan bu çalışmanın bulguları ile, belirtilen bulguları benzer yıllar için karşılaştırmak imkanı doğmuştur. Bak. Leyla ECEVİT-Erdoğan ÖZÜTÜN; Türkiye'nin Gelir ve İstihdam Dağılımındaki Yapısal Değişim ve Kuznets Hipotezi, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, 1975, s. 64-73.

(22) Emek gelirlerinin, yurtiçi faktör gelirlerindeki payı, Devlet

Ülkemizle ilgili sonuçların diğer ülkelerle karşılaştırılması, ülkemizde yurtiçi faktör gelirleri içinde, emek gelirleri payının düşük olduğunu göstermektedir. Özellikle de gelişmiş ülkelerde, belirtilen payın çok yüksek olduğu ve A.B.D.'de bu payın, 1973 yılında %67.6 olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelere karşılık, gelişmekte olan ülkelerde ise, payın düşük olduğu ve Tayland'da 1971 yılında %25.6 olarak gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, seçilmiş bazı ülkelerde, yurtiçi faktör gelirlerinde, emek gelirlerinin payı görülmektedir.

Gelirler politikası yönünden, ülkemizde fonksiyonel gelir bölüşümünün sonuçlarına göre;

i. Yurtiçi faktör gelirlerinden, emek gelirlerinin aldığı pay, 1970'de en yüksek oran olarak %36.56'dır. Ancak bu pay gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, yine de çok düşük bir seviyede kalmaktadır.

ii. Sendikalaşmadan önceki dönem olan 1960 dönemi ile, sendikalaşmanın etkilerinin henüz başladığı 1965 döneminde %27.35 ve %30.20 olan emek paylarının, 1970 yılında %36.56'ya çıkması önemli bir gelişme olurken, 1975 yılında emek paylarının %32.78'e düşmesi kaçınılmaz olmuştur. Daha sonra görüleceği gibi, bu dönemdeki yüksek enflasyon hızının, böyle bir sonucu doğurması da, bir başka kaçınılmaz olay olarak karşımıza çıkmaktadır.

(22'nin devamı) İstatistik Enstitüsü'nün belirtilen çalışmasında 1968 yılı için %32.24, 1969 yılı için %33.21, 1970 yılı için %34.81 olurken, bu oran 1971 yılı için %34.36, 1972 yılı için %34.37, 1973 yılı için de %33.37 olarak hesaplanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bak. "1977 Baharında Türkiye'de Toplumsal Kalkınmanın Görünümü ve Gelir Bölüşümü", İ.F.M.C.Araştırma ve Etüd Grubu, İktisat Dergisi, Cilt: XXVI, Sayı 53, Mart 1977, s. 6.

Tablo: 14 Seçilmiş Bazı Ülkelerde, Emek Gelirlerinin Yurtiçi Faktör Gelirlerindeki Payları

ÜLKELER	YILLAR	Emek Gelirlerinin, Yurtiçi Faktör Gelirlerindeki Payları (%)
İsveç	1973	67.2
A.B.D.	1973	67.6
İngiltere	1973	66.9
Federal Almanya	1973	60.2
Lüksemburg	1972	65.3
Kanada	1973	62.2
Belçika	1972	59.5
Danimarka	1972	59.2
Finlandiya	1973	59.0
İtalya	1973	58.1
Fransa	1973	56.5
Japonya	1973	55.8
İsrail	1973	54.0
Mısır	1971	43.2
Paraguay	1972	39.4
Kolombiya	1973	37.6
TÜRKİYE(x)	1970	36.5
"	1975	32.7
Libya Arap Cum.	1973	35.9
Yunanistan	1972	34.2
Ekvator	1973	30.6
Tayland	1973	25.6
Uganda	1973	22.8

Not: ILO'nun belirtilen yayınında, Türkiye ile ilgili veriler yoktur.

Kaynak: Türkiye dışındaki veriler, ILO'nun Year Book of Labour Statistics 1975, Geneva, s. 733-738'deki verilerden hareketle hesaplanmıştır. Türkiye için bak. KARAHASAN-OĞLU; A.g.e., s. 387.

Birinci sonuca bağlı olarak, yurtiçi faktör gelirlerinde emek gelirlerinin payının düşük olmasının nedeni, ülkemizdeki yapısal ve yapısal olmayan faktörlerle ilgili olmaktadır. Yapısal faktörler-

den en önemlisi daha önce görüldüğü gibi, iktisaden faal nüfus içindeki ücretliler ve maaşlılar sayısının, ya da bağımlı olarak çalışanlar sayısının büyüklüğü ya da küçüklüğü olurken, yapısal olmayan faktörler içinde de, ortalama ücret ve maaşların büyüklükleri önemli olmaktadır. Özellikle ülkemizde iktisaden faal nüfus içinde ücretlilerin ve maaşlıların sayısının düşüklüğü, oranının düşmesinde etkili olmaktadır.

Bu nedenle, daha gerçekçi sonuçlara varabilmek için, ücretli ve maaşlılar sayısını dikkate alan, parite oranlarından yararlanılmaktadır. Parite oranları ile, sosyal grupların nisbi durumları hakkında bilgi sahibi olunmakta ve özellikle parite oranının, birin üzerinde olması önem kazanmaktadır. Çünkü parite oranının birin üzerinde olması; incelenen grubun ortalama gelirinin, o ülkedeki iktisaden faal nüfusun, ortalama gelirinden daha yüksek olduğunu belirlemektedir (23). 1960-1975 dönemi itibarıyla, tarım ve tarım dışı kesimlerde, emek gelirlerinin parite oranları; 1960 yılında 0.760, 1965 yılında 0.790, 1970 yılında 0.770 ve 1975 yılında da 0.681 olarak hesaplanmıştır (24).

Belirtilen eğilimler, aşağıdaki tabloda görülmektedir.

(23) Emek faktörü için parite oranı, şu şekilde formüle edilmektedir.

$$\text{Emek Geliri} = \frac{\text{Emek Gelirleri}}{\text{Yurtiçi Faktör Geliri}} : \frac{\text{Ücretli ve Maaşlılar Sayısı}}{\text{İktisaden Faal Nüfus}}$$

Burada, iktisaden faal nüfus yönünden bir düzeltme yapılmaktadır. Bunun nedeni, bilindiği gibi iktisaden faal nüfus içinde, ücretsiz aile işçileri de bulunmaktadır. Bunların bir gelir elde etmeleri genellikle söz konusu değildir. 1975 yılında iktisaden faal nüfusun %44.42'sini oluşturan bu grubun, müstakil bir geliri olmadığı varsayıldığından, ücret ve maaş geliri elde eden ücret ve maaşlılarla, yine aynı şekilde çeşitli faktör gelirleri elde eden gelir sahibi iktisaden faal nüfusun karşılaştırılması anlamlı olacaktır.

(24) Bu konuda bak. KARAHASANOĞLU; A.g.e., s. 423, Tablo: 39.

Tablo:15 1960-1975 Döneminde Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde,
Gelir Sahibi İktisaden Faal Nüfus Yönünden Emek Ge-
lirleri Parite Oranları

YILLAR	Emek Gelirlerinin, Yurtiçi Faktör Ge- lirlerindeki Payı %	Ücretli ve Maaşlılar Sayısının, Gelir Sahi- bi İktisaden Faal Nü- fus İçindeki Oranı	Gelir Sahibi İkti- saden Faal Nüfus Yönünden, Emek Ge- lirleri Parite Oran.
1960	27.35	35.98	0.760
1965	30.20	38.19	0.790
1970	36.56	47.47	0.770
1975	32.78	48.11	0.681

Kaynak: KARAHASANOĞLU; A.g.e., s. 423, Tablo: 39.

Görüleceği gibi, 1960-1975 döneminde emek gelirleri paritesi, bütün yıllarda birin altındadır. Başka bir deyişle, ücretli ve maaşlıların ortalama gelirleri, gelir sahibi iktisaden faal nüfusun ortalama gelirinden daha düşük olmaktadır. Bununla birlikte, emek gelirleri parite oranı, 1970'den sonra düşmeğe başlamış ve 1975'de 0.681 oranı ile, 1960'lardaki 0.760 oranının altına düşmüştür. Bunun sonucu olarak da, ücretli ve maaşlıların durumlarının, giderek daha da kötüleştiği söylenmektedir.

Aşağıdaki tabloda, diğer ülkelerde tarım ve tarım dışı kesimlerde, gelir sahibi iktisaden faal nüfus yönünden, emek gelirleri parite oranları görülmektedir.

Ülkemizde 1960-1975 döneminde emek gelirleri parite oranlarının, birin altında olması olayını; başka bir deyişle ücretli ve maaşlıların ortalama gelirlerinin, gelir sahibi iktisaden faal nüfusun ortalama gelirlerinden daha düşük olmasını, bir başka yönden de değerlendirebiliriz.

Tablo: 16 Seçilmiş Bazı Ülkelerde, Tarım ve Tarım Dışı Kesimlerde,
Gelir Sahibi İktisaden Faal Nüfus Yönünden Fonksiyonel
Gelir Bölüşümü ve Emek Gelirleri Paritesi

ÜLKELER	Yurtiçi Faktör Gelirlerinde, Emek Gelirlerinin Payı %	Gelir Sahibi İktisaden Faal Nüfus İçinde, Ücretliler ve Maaşlıların Oranı %	Gelir Sahibi İktisaden Faal Nüfus Yönünden, Emek Gelirleri Paritesi
A.B.D.	67.6 (1973)	86.50 (1974)	0.781
İtalya	58.1 (1973)	74.54 (1975)	0.779
Lüksemburg	65.3 (1972)	84.85 (1970)	0.769
İngiltere	66.9 (1973)	87.48 (1971)	0.764
Finlandiya	59.0 (1973)	77.99 (1973)	0.762
İsrail	54.0 (1973)	73.55 (1974)	0.734
İsveç	67.2 (1973)	92.43 (1974)	0.727
Japonya	55.8 (1973)	77.73 (1974)	0.717
Belçika	59.5 (1973)	83.60 (1974)	0.711
Fransa	56.5 (1973)	79.53 (1974)	0.710
Kanada	62.2 (1973)	88.50 (1975)	0.702
Danimarka	59.2 (1972)	86.44 (1974)	0.684
TÜRKİYE	32.78 (1975)	48.11 (1975)	0.681
"	36.56 (1970)	47.77 (1970)	0.770
"	30.20 (1965)	38.19 (1965)	0.790
"	27.35 (1960)	35.98 (1960)	0.760
Mısır	43.2 (1971)	64.70 (1966)	0.667
F.Almanya	60.2 (1973)	90.51 (1974)	0.665
Libya Arap Cum	35.9 (1973)	54.12 (1964)	0.663
Yunanistan	34.2 (1972)	51.86 (1971)	0.659
Kolombiya	37.6 (1973)	62.38 (1964)	0.602

Not: ILO'nun belirtilen yayınında, Türkiye ile ilgili veriler yoktur.

Kaynak: Türkiye dışındaki veriler, ILO'nun A.g.e.'deki verilerden hareketle hesaplanmıştır. Türkiye için bak. KARAHASANOĞLU; A.g.e., s. 443, Tablo: 46.

Bunu da, belirtilen dönemde ücretteki gelişmelerle, kişi başına gayrisafi milli hasıladaki gelişmeleri karşılaştırarak, yapmak

mümkün olmaktadır. Burada kullanılan ücret verileri, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun ücret verileridir. Daha sonra belirtileceği gibi, SSK'na bildirilen ücretler; prime esas ücretleri teşkil etmektedir. Bu ücretler, yapılan bütün ödemeleri kapsamadığı için, daha düşük olarak gerçekleşmekte ve gerçek durumu yansıtmamaktadır. Ancak biz, SSK ücretlerini miktar olarak değil, sadece dönem boyunca gösterdiği yüzde değişikliklerini belirlemek amacıyla kullandığımızdan, önemli bir eksiklikle karşılaşılmayacağını tahmin etmekteyiz (25).

Bu amaçla düzenlenen tablo aşağıdadır.

Tabloda, 1960-1979 döneminde kişi başına G.S.M.H.İndeksi 6103.6'ya ulaşırken, SSK ücret indeksi'nin ise; 2954.7'ye çıktığı görülmektedir. Aradaki indeks farkı 3148.9'dur. Bu da göstermektedir ki, ücretler, kişi başına gayrisafi milli hasıladaki artışların gerisinde kalmıştır. Bunun sonucu olarak da; incelenen dönemde gelir bölüşümünde işçilerin nisbi durumlarının iyileşemediği, aksine kötüleştiği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca tablonun son kısmında da görüldüğü gibi, 1971'den sonraki bütün yıllarda SSK ücretleri; kişi başına G.S.M.H.'nin altında kalmış bulunmaktadır. Bu oranın 1980'de %48.4 olduğu ortaya çıkmaktadır. 1971'den önceki bazı yıllarda ise, -1970, 1969, 1965, 1964, 1962 ve 1961 de- durumun tersine olduğu ve ücretlerdeki artışların kişi başına G.S.M.H.'daki artışların üzerinde olduğu görülmektedir.

(25) Bundan sonraki kısımda, ücretlerle ilgili geniş bilgi verilecek ve Türkiye'de ücret serileri yönünden karşılaşılan darboğazlar belirlenecektir.

Tablo:17 1960-1979 Döneminde Kişi Başına G.S.M.H.'da ve Sosyal Sigortalı İşçilerin Ücretlerindeki Gelişmeler

YILLAR	Cari Faktör Fiyatlarıyla G.S.M.H. (I)			SSK Ortalama Parasal Ücretler (II)		
	Toplam Olarak (Milyon TL)	Kişi Başına (TL)	Artış İndeksi	Ortalama Günlük Parasal Ücretler	Artış İndeksi (II)	II/I Farkı
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1960	42.618,7	1549	100.0	14.45	100.0	-
1961	45.117,8	1599	103.2	15.59	107.8	104.5
1962	52.450,7	1733	111.9	16.48	114.0	101.9
1963	60.843,6	1969	127.1	17.91	123.9	97.5
1964	64.684,2	2065	133.3	19.50	134.9	101.2
1965	69.204,7	2162	139.6	21.64	149.7	107.2
1966	82.900,0	2491	160.8	23.42	162.0	100.7
1967	90.908,0	2773	179.0	25.84	178.8	99.8
1968	101.205,4	3013	194.5	28.27	195.6	100.6
1969	112.135,3	3256	210.2	32.13	222.3	105.8
1970	133.403,9	3776	243.8	35.32	244.4	100.2
1971	173.434,9	4789	309.2	39.32	272.1	88.0
1972	215.214,0	5795	374.1	43.88	303.6	81.1
1973	279.989,4	7354	474.8	54.41	376.5	79.3
1974	387.123,7	9917	640.2	68.26	472.3	73.8
1975	484.980,1	12.117	782.2	85.55	592.0	75.7
1976	605.739,4	14.792	954.9	115.30	797.9	83.5
1977	803.385,0	19.176	1237.9	146.53	1014.0	81.9
1978	1.203.954,9	28.089	1813.3	207.93	1438.9	79.3
1979	2.084.982,8	47.547	3069.5	294.31	2036.7	66.3
1980	4.242.520,0	94.566	6103.6	426.96	2954.7	48.4

Kaynak:(1) 1960-1961 Dönemi için bak.DİE; Türkiye Milli Geliri ve Harcamaları,Ankara,1973,s.34-35,Tablo:8. 1962-1977 Dönemi için bak.DPT; 1978 Programı,Ankara,1978,s.40, Tablo:5. 1977-1980 için bak.İktisadi Rapor 1981; Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği,Ankara, 1981, s. 11, Tablo: 4.

(2) 1960-1961 Dönemi için bak.DİE;Türkiye Milli Geliri ve Harcamaları, A.g.e.,s.143,Tablo:45. 1962-1966 Dönemi için bak.DİE;İstatistik Yıllığı 1971,Ankara,1972, s.416,Tablo:397.1967-1968 Dönemi için bak.DİE;İstatistik Yıllığı 1975,Ankara,1976,s.375,Tablo:406.1969-1973 Dönemi için bak.DİE;İstatistik Yıllığı 1977,Ankara,1978, s.364,Tablo:390.1974-1980 Dönemi için bak.Türkiye Ticaret Odaları,Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği,A.g.e., s.14, Tablo: 7.

(4) SSK İstatistik Yıllıkları

c. Gelir Bölüşümü İle İlgili Sonuçların Gelirler Politikası
Yönünden Değerlendirilmesi

Görüleceği gibi belirtilen çalışmaların sonuçları, ülkemizde gelir bölüşümünden emeğin faktör payının düşük olduğunu ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu payın yaklaşık %60 olmasına karşılık, ülkemizde yaklaşık olarak bu payın %35 civarında gerçekleştiği görülmektedir.

Ayrıca, 1975'lere kadartartan emek paylarının, bu yıldan sonra düşme göstermesi de bir başka yönden önem kazanmaktadır.

Enflasyonist etkilere bağladığımız bu gelişme, ülkemizde sendikalaşma hareketinin etkinliğinin olmadığını göstermesi yönünden dikkati çekmektedir. Başka bir deyişle, sendikalaşma hareketi, ülkemizde enflasyonist etkiler incelenirken de görüleceği gibi, ücretlilerin gelir bölüşümündeki paylarını, 1975 yılından sonra iyileştiremediği gibi, muhafaza da edememiştir.

Daha önce belirtildiği gibi, gelişmekte olan ülkelere gelirler politikasını, gelişmiş Batı Ülkeleri'nde olduğu gibi, emek gelirlerinin kontrol altına alınmasının aksine, gelir bölüşümünde emek gelirlerinin payının iyileştirilmesini amaç edindiği için savunmak gerekmektedir.

C. ÜCRET ARTIŞLARI İLE İLGİLİ GELİŞMELER

Ülkemizde ücret artışları ile ilgili gelişmeleri belirlemeden önce, bu gelişmelerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesinde karşılaşılan güçlükler ve darboğazların bilinmesi yararlı olacaktır. Çünkü gerçekçi tesbitlere ulaşabilmek için, bu durum kaçınılmaz olmaktadır.

a. Ücretlerin Belirlenmesi Yönünden Karşılaşılan Güçlükler

Daha önce görüldüğü gibi, gelirler politikasının ekonomik amaçlarından biri, düşük ücretli işçilerin nisbi durumlarının iyileştirilerek, ekonomide satınalma gücünün yaratılması ve tasarrufların artırılmasıdır. Diğer de, bir ücret enflasyonuna yol açılması için, ücretlerin kontrol altına alınmasıdır.

Türkiye yönünden soruna bakıldığında, konunun iki aşamada incelenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bunun için önce, bu kısımda ücret artışları yönünden ilgili gelişmeler incelenecektir. Bundan sonraki kısımda da, ücret artışları ve enflasyonist ilişkiler tartışılacaktır.

Ülkemizde, ücretlerle ilgili veri kaynaklarının yeterli kapsamda, güvenilir ve eğilimleri belirleyebilecek nitelikte olmaması nedeniyle, bu konuda daha başlangıçta darboğazlar karşılaşıldığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak da, işçilerin refah düzeyinin tesbiti, işçilik maliyetlerinin, toplam maliyetler içindeki payının belirlenmesi ve ücret artışlarının, enflasyonist etkilerinin olup olmadığı gibi konularda bir çıkmaz içinde olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, belirlenmesi gereken ekonomik ve sosyal politikalar yönünden güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Bu konuda, şu tesbitler önemli olmaktadır:

1. Ülkemizde ücretlerle ilgili olarak başvuru alan veri kaynağı, genellikle Sosyal Sigortalar Kurumu İstatistikleridir. Ancak SSK İstatistikleri'nde prime esas alınan mahlara; aynı menfaatlar, kanuni ikramiyeler, doğum ölüm yardımları, çocuk zamları, eğitim yardımları, izin harçlığı, prime esas alınan tavanın üzerindeki ücretler, kıdem ve ihbar tazminatları gibi ödemeler ile, işverenlerin, işçiler için ödediği işveren sigorta hissesi yer almamaktadır. Diğer

nedenlerle birlikte (26), SSK İstatistikleri'ndeki ortalama ücretler, fiili ortalama ücretlerin altında kalmaktadır (27).

Ayrıca SSK İstatistikleri'nde, yıllık ortalama çalışılan gün sayıları yer almamaktadır. Bu nedenle, sadece ortalama ücretlerin bilinmesi, yıllık ortalama toplam gelirin bilinmemesi nedeniyle, işçilerin refah düzeylerinin belirlenmesi mümkün olmamaktadır.

Bunun yanında SSK İstatistikleri'nin bize verdiği bilgiler, brüt ücretleri belirtmektedir. Oysa işçilerin refah düzeylerini belirleyen ücret, net ücret olmaktadır. Satınalma gücünün artıp, artmadığının ve gelir bölüşümünün iyileşip, iyileşmediğinin belirlenmek istendiği zamanlarda, net ücretlerin bilinmesi gerekir. Özellikle net ücretlerdeki artışların, brüt ücretlerdeki artışlardan daha aşağıda olduğu dönemlerde, geçinme indekslerine brüt ücretlerin alınması nedeniyle, gerçek durumun çarpıtılması ile karşılaşılmaktadır. SSK İstatistikleri'ndeki brüt ücretlerin; 1960'da %7.45'nin, 1970'de %19.7 ve 1978 yılında da %39'unun kesinti olarak alınmasıyla, bu oranlarda düşürüldüğü görülmüştür. Bu kesintileri de, vergiler, SSK primi, sendika aidatı ve para cezası oluşturmaktadır.

11. SSK İstatistikleri kadar kapsamlı olmamakla birlikte, ücretlerin belirlenmesinde başvuru olan diğer kaynak, DİE tarafından ger-

-
- (26) Diğer nedenler olarak da, şunlar söylenebilir: Sigorta kapsamının devamlı genişlemesi sonucu, az sayıda ve düşük ücretli işçi çalıştıran işyerlerinin kapsanması ile, ücret ortalamaları düşmekte ve bu durum, ücret artış trendini olduğundan düşük göstermektedir. Yine SSK İstatistikleri'nde, prime esas olan ücretler, çalışılmayan günler için üdenen ücretleri de kapsamaktadır. Sonunda bu ücretlerin toplamı, tatil ve diğer nedenlerle çalışılmayan günler toplamına bölünerek, ortalama ücretler bulunmaktadır. Sonuç olarak da, ortalama ücretler olduğundan düşük çıkmaktadır.
- (27) Bir çalışmada, gerçek ortalama ücretlerle, SSK ücretleri arasındaki farkın, 1979 yılı itibarıyla %77.6 olduğu belirtilmektedir. Bak. Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu; 1979 İşgücü Maliyeti ve Çalışma İstatistikleri, Ankara, s. 19.

çekleştirilen "Yıllık İmalat Sanayi Anketleri"dir. Ülkemizde 10 ve daha yukarı işçi çalıştıran bütün sanayi işletmelerinde uygulanan anketlerle, işçilere yapılan bütün ödemeler kapsandığı için, sonuçların daha gerçekçi olduğu kabullenilmektedir (28).

iii. Bir başka sorun da, geçinme indeksleri yönünden ortaya çıkmaktadır. Parasal ücretlerin, gerçek ücretlere çevrilmesi sırasında kullanılan geçinme indekslerinin, tüketici fiyatlarındaki değişimleri aynen aksettirmekte bazen yetersiz kaldığı görülmektedir. Ayrıca da Türkiye düzeyinde temsil kabiliyeti olabilen, henüz bir geçinme indeksimiz yoktur. Geçinme indekslerimiz belirli şehirler için yapılmakta olduğundan, Türkiye ile ilgili değerlendirmelerde, zorunlu olarak bu şehirlerden birinin indeksinin alınması kaçınılmaz olmaktadır. Bunun da ne derece gerçekçi olabileceği, şüphesiz ki tartışma konusudur.

b. Ücret Artışları ile İlgili Gelişmeler

Ülkemizde ücret hadlerindeki ve tüketici fiyat indeksindeki gelişmeleri, 1958-1979 gibi uzun bir dönem için görebilmek amacıyla, aşağıdaki tablo düzenlenmiştir. Önce genel bir değerlendirme yapılacak, daha sonra da toplu sözleşme uygulamamızın etkilerini belirleyebilmek için, dönemler itibarıyla ücretlerdeki gelişmeler belirlenecektir.

Tabloda görüleceği gibi, 1958-1979 döneminin sonunda, Sosyal Sigorta Ücretleri indeksi 2700.0, İmalat Sanayi Ücretleri indeksi 4562.6,

(28) Anketlerde "Maaş, ücret, gündelik v.b. sosyal sigorta ve emekliliğe işverenin iştiraki ve benzer ödemeler hariç olmak üzere gelir vergisi, emeklilik, sosyal sigorta v.b. keseneklerden önce bordrolarda brüt olarak görülen ödemelerdir. Ödenen fazla mesai, ikramiye, prim, tazminat ve aynı yarımlar bu rakama dahildir" denilmektedir. Bak. DİE: Yıllık İmalat Anket Sonuçları, Ankara, 1974, s. VII.

İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi de 2237'ye ulaşmıştır. Bu durumda belirlenen serilere göre, 21 yıllık dönemin bulguları şöyle olmaktadır:

→. Sosyal Sigorta kapsamındaki işçilerin, zincirleme parasal ücretlerinde ortalama günlük artış %17.48 olmuştur. İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksinde ortalama yıllık artış ise, %16.32 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre incelenen dönemde, sigortalı işçilerin gerçek satınalma gücünün ortalama %1.16 oranında arttığı söylenebilmektedir.

→. İmalat sanayindeki işçilerin zincirleme günlük parasal ücretlerindeki ortalama artış ise, %22.3 olmuştur. İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'nde ortalama yıllık artışın %16.32 olarak, gerçek işçi ücretlerinin %4.50 olarak arttığı ve bu oranda bir satınalma gücünün sağlandığı ortaya çıkmaktadır.

İki verinin sonuçları, görüldüğü gibi farklı olmaktadır. İncelenen dönemde SSK Parasal Ücret İndeksi'nin 2700.0 olmasına karşılık, İmalat Sanayi Parasal Ücret İndeksi 4562.6 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumda SSK Parasal Ücret İndeksi, %68.9 oranında İmalat Sanayi Parasal Ücret İndeksi'nin altında kalmaktadır (29). Bu sonuç, daha önce de belirttiğimiz gibi, SSK İstatistikleri, işçilere yapılan bütün ödemeleri kapsamadığı için, Türkiye'deki ortalama ücret hadlerini temsil etmemektedir. Bu nedenle İmalat Sanayi Ücretlerinin esas alınması halinde, daha gerçekçi bir değerlendirme imkanına kavuşulabilecektir. Ancak burada da ortaya bir başka sorun çıkmaktadır. O da, İmalat Sanayi Anketleri'nin, bütün çalışanları kapsamaması ve SSK İstatistik-

(29) Dönem sonunda -1979 yılı itibarıyla- SSK Ortalama Günlük Ücreti 294.3TL olurken, İmalat Sanayiinde Ortalama Günlük Ücret 485.00TL olarak gerçekleşmiştir. Aradaki farklılığın %64.7 olduğu görülmektedir.

Tablo: 18 1958-1979 Döneminde, Sosyal Sigortalar ve İmalât Sanayi Ücretleri İle, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'nde Gelişmeler

YILLAR	SOSYAL SİGORTALAR ÜCRETLERİ (1)						İMALAT SANAYİ ÜCRETLERİ (2)						İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ (3)	
	Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			İndeks 1958=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%		
1958	10.90	100.0	-	10.90	100.0	-	10.63	100.0	-	10.63	100.0	-	100.0	-
1959	13.28	121.8	21.8	10.54	96.7	-3.3	14.20	133.6	33.6	11.26	105.9	5.9	126.0	26.0
1960	14.45	132.5	8.8	10.86	99.6	3.0	15.67	147.4	10.3	10.78	110.8	4.6	133.0	5.6
1961	15.59	143.0	7.9	11.29	103.6	4.0	16.07	151.1	2.5	11.64	109.5	-1.7	138.0	3.8
1962	16.48	151.0	5.6	11.52	105.7	2.0	17.13	161.1	6.6	11.97	112.6	2.8	143.0	3.6
1963	17.91	164.3	8.8	11.70	107.3	1.5	18.03	169.6	5.2	11.78	110.8	-1.6	153.0	7.0
1964	19.50	179.0	8.9	12.42	113.9	6.1	20.50	192.8	13.7	13.05	122.8	10.8	157.0	2.6
1965	21.64	198.5	10.9	13.20	121.1	6.3	22.93	215.7	11.8	13.98	131.5	7.1	164.0	4.4
1966	23.42	214.9	8.2	13.23	121.4	1.4	25.57	240.5	11.5	14.45	135.9	3.4	177.0	7.9
1967	25.84	237.0	10.3	12.73	116.8	-3.8	28.57	268.8	11.7	14.07	132.4	10.3	203.0	14.7
1968	28.27	259.3	9.4	13.15	120.6	3.3	31.03	291.9	8.6	14.43	135.7	2.6	215.0	5.9
1969	32.13	294.8	13.7	14.28	131.0	8.6	-	-	-	-	-	-	225.0	4.6
1970	35.32	324.0	9.9	14.53	133.3	1.7	36.73	345.5	-	15.11	142.1	-	243.0	8.0
1971	39.32	360.7	11.3	13.61	124.9	-6.3	50.60	476.0	37.8	17.50	164.6	15.8	289.0	18.9
1972	43.88	402.6	11.6	13.18	120.9	-3.2	55.17	519.0	9.0	16.56	155.8	-5.4	333.0	15.2
1973	54.41	499.1	24.0	14.32	131.4	8.6	64.80	609.6	17.5	17.05	160.4	3.0	380.0	14.1
1974	68.26	626.2	25.5	14.42	132.3	0.7	83.70	787.3	29.1	17.77	167.1	4.2	471.0	23.9
1975	85.55	784.9	25.3	14.98	137.4	3.9	111.80	1051.7	33.6	19.57	184.1	10.1	571.0	22.2
1976	115.30	1057.9	34.8	17.18	157.6	14.7	134.23	1262.7	20.1	20.00	188.1	2.2	671.0	17.5
1977	146.53	1344.3	20.0	17.34	159.0	0.9	204.83	1926.9	52.6	24.24	228.0	21.2	845.0	25.9
1978	207.93	1907.6	41.9	15.20	139.4	-12.3	332.87	3131.4	62.5	24.33	228.9	0.4	1368.0	61.8
1979	294.31	2700.0	41.5	13.15	120.6	-13.5	485.00	4562.6	45.7	21.68	203.9	-10.9	2237.0	63.5

Not: 1969 yılı İmalât Sanayi Anketleri, DIE tarafından değerlemeye alınmamıştır.

Kaynaklar: (1) Sosyal Sigortalar Kurumu İstatistikleri.

(2) 1958-1963 Dönemi için bak.DİE; İstatistik Yıllığı 1960-1962, s. 277, Tablo: 265, 1964-1978 yılları için bak. Yıllık İmalât Anket Sonuçları ve Türkiye İstatistik Yıllıkları, 1979 yılı verileri DIE'den özel olarak temin edilmiştir.

(3) Ticaret Bakanlığı Konjonktür Dairesi'nin 1958=100 olarak belirlediği indeks değerleri, 1968 yılından sonra 1963=100 indekslerinden yararlanılarak, 1979'a kadar uzatılmıştır.

leri'ne göre, sınırlı bir temsil kabiliyeti taşımaktadır (30).

Bu genel değerlemeden sonra şimdi de, daha ayrıntılı bir şekilde, dönemler itibariyle gelişmeleri belirleyebiliriz.

i. 1958-1963 Toplu Sözleşme Öncesi Dönemi

Toplu sözleşme öncesi dönemi olan 1958-1963 Döneminde, her iki ücret serisinde de, geçmiş ücret artışlarıyla karşılaşılmış olup, arada çok büyük bir farklılık söz konusu olmamaktadır.

Tabloda görüleceği gibi, bu dönemde SSK Ücret İndeksi 164.3, İmalat Sanayi Ücret İndeksi 169.6, İstanbul Tüketici Fiyatları İndekside 153.0 olmuştur. SSK Ortalama Günlük Parasal Ücret artışı ise; %11.6'dır. Gerçek ücret artışları ise; SSK'de %1.4, İmalat Sanayi'nde %2.1'dir. İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksinde ortalama yıllık artış, ise %9.4'dir. İmalat Sanayi Ortalama Günlük Parasal Ücretleri 18.03 TL iken, SSK Ortalama Günlük Parasal Ücretleri 17.91 olmuştur. Aradaki farklılık, sadece %0.6'dır.

Bunun nedeni de, ülkemizde 1965 yılına kadar, SSK Ücretleri'nin sadece prime esas alınan ücretleri değil, fiili ödenen ücretleri kap-

(30) Bu anketlerle genel olarak 1970 öncesinde 300-400 bin işçi kapsanırken, 1978'de 800 bin kişinin kapsandığı görülmüştür. Ancak burada İmalat Sanayi Ücretleri'nin, serilere esas alınmasına itiraz da olabilir. Nedeni de İmalat Sanayi Anketleri'nin 10 ve daha yukarı işçi çalıştıran işyerleri gibi büyük işyerlerini kapsadığı, bu nedenle de bu sektörde ortalama ücretlerin yüksek çıkmasının olağan olabileceğidir. Ancak yapılan bu çalışmaya -1979 yılının sonuçlarına göre-; SSK Ortalama Ücretleri 302.00TL olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır. Oysa İmalat Sanayi Anketleri'ndeki ortalama ücretler tabloda görüldüğü gibi 485.00TL olmaktadır. Başka bir deyişle SSK İmalat Sanayi Ücretleri ile, imalat sanayi ortalama ücretleri arasında önemli farklılık söz konusu olmakta ve bu farklılığın da, ücretlerin belirlenme sürecinde ortaya çıktığı görülmektedir.

samasıdır. Daha sonraki dönemlerde ise, SSK İstatistikleri'nde fiili ödenen ücretler yerine, prime esas alınan ücretlerin serilere esas alınması, aradaki farklılığın büyümesine yol açmıştır.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen eğilimler görülmektedir.

ii. 1963-1970 Toplu Sözleşme Dönemi

aa. Brüt Ücretler Yönünden

Bu dönemde 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı "Sendikalar Kanunu" ve 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" ile, ücretlerin toplu sözleşme sistemi içinde belirlenmesi ilkesi kabullenilmiştir. Bu dönemin başlangıcında, toplu sözleşmelerden yararlanan işçi sayısı 9462 iken, dönemin sonunda yararlanan işçi sayısı 784.437'ye ulaşmış bulunmaktadır. SSK ücret indeksinin 197.2, İmalat Sanayi Ücret İndeksi'nin 203.7 ve İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'nin de 155.6 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Bu dönemin genel özelliği olarak, toplu sözleşme sistemimiz, gerek ortalama günlük parasal ücretlerde ve gerekse ortalama günlük gerçek ücretlerde, önemli artışlar sağlamış bulunmaktadır. Bu dönemde SSK Ortalama Günlük Parasal Ücret Artışları %10.1, İmalat Sanayi Ortalama Günlük Parasal Ücret Artışları %11.3 olmuştur. Gerçek ücret artışları ise SSK Ücretleri'nde %3.4, İmalat Sanayi Ücretleri'nde %4.6 olmuş, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Ortalama Yıllık artış da %6.7 olarak gerçekleşmiştir. Dönem ortalaması olarak SSK Parasal Ücretler Ortalaması'nın 25.50 TL, İmalat Sanayi Parasal Ücretler Ortalamasının 26.19 TL olması nedeniyle, aradaki farklılık yaklaşık %3'dür. (31). (32).

(31) Daha sonra belirtileceği gibi, Türkiye İşverenler Konfederasyonu'nun bir çalışmasında, 1970 yılı itibarıyla SSK Ücretleri ile, fiili ortalama günlük ücretler arasındaki farklılığın, %65 civarında olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo: 19 1958-1963 Döneminde Sosyal Sigortalar ve İmalat Sanayi Ücretleri İle, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler

YILLAR	SOSYAL SİGORTALAR ÜCRETLERİ (1)						İMALAT SANAYİ ÜCRETLERİ (2)						İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ (3)	
	Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			İndeks 1958=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%		
	İndeks			İndeks			İndeks			İndeks				
1958	10.90	100.0	-	10.90	100.0	-	10.63	100.0	-	10.63	100.0	-	100.0	-
1959	13.28	121.8	21.8	10.54	96.7	-3.3	14.20	133.6	33.6	11.26	105.9	5.9	126.0	26.0
1960	14.45	132.5	8.8	10.86	99.6	3.0	15.67	147.4	10.3	11.78	110.8	4.6	133.0	5.6
1961	15.59	143.0	7.9	11.29	103.6	4.0	16.07	151.1	2.5	11.64	109.5	-1.2	138.0	4.8
1962	16.48	151.0	5.7	11.52	105.7	2.0	17.13	161.1	6.6	11.97	112.6	2.8	143.0	3.6
1963	17.91	164.3	8.7	11.70	107.3	1.5	18.03	169.6	5.2	11.78	110.8	-1.6	153.0	7.0

Kaynak: (18) No.lu tablodan yararlanılmıştır.

En yüksek gerçek ortalama günlük artış, 1964 yılında SSK'da %8.0, İmalat Sanayi Anketleri'nde %13 ile gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bunun nedeni, ülkemizdeki ilk toplu sözleşme döneminin, bu yılda başlamış olmasıdır. Bu sonucun ortaya çıkmasında, sendikaların ilk kuruluş dönemindeki katı davranışları, sendikalaşmanın doğurduğu heyecan ve hissi ortam ile, toplu sözleşmeden önceki devrede kâr marjlarının oldukça yüksek olduğu şeklindeki bir düşüncenin sendikalar da ve toplumda yerleşmiş olmasının rolü olduğu kabullenilmektedir(32). Benzer yüksek artışın olduğu bir başka yıl da, 1969 yılıdır. Bu yılda SSK Gerçek Ortalama Ücret artışı %8.5 olmuştur. Bu yılda İmalat Sanayi Anketleri, değerlemeye alınmadığı için, İmalat Sanayi Ücretleri ile ilgili olarak değerlendirilememiştir. 1969 yılındaki önemli artışın nedeni, ülkemizde ilk defa olarak bu yılda Türkiye düzeyinde asgari ücret uygulamasına başlanmış olmasına bağlanmaktadır.

Bu dönemle ilgili olarak belirlenecek önemli sonuç ise; 1958-1963 toplu sözleşme dönemi öncesi dönemindeki %1.4 ve %2.1 gerçek ücret artışlarına karşılık, bu dönemde gerçek ücretlerde %3.4 ve %4.6 oranında artışların gerçekleşmiş olmasıdır. Bu dönemin ortalaması olarak, İmalat Sanayi'ndeki %4.6 oranındaki gerçek ücret artışı esas alınırsa, yine bu dönemin ortalaması olan %3.3 oranındaki gerçek gayrisafi millî hasılanın ya da başka bir deyişle ortalama millî verimlilik artışının, üzerinde, bir artışın sağlandığı görülecektir.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen eğilimler görülmektedir.

(32) ZAİM; A.g.e, s. 120,

Tablo: 20 1963-1970 Döneminde Sosyal Sigorta ve İmalat Sanayi Ücretleri İle, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler

YILLAR	SOSYAL SİGORTALAR ÜCRETLERİ (1)						İMALAT SANAYİ ÜCRETLERİ (2)						İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ (3)	
	Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret				
	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL		Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1970=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
	İndeks			İndeks			İndeks			İndeks				
1963	17.91	100.0	-	17.91	100.0	-	18.03	100.0	-	18.03	100.0	-	100.0	-
1964	19.50	108.8	8.8	19.34	108.0	8.0	20.50	113.7	13.7	20.33	112.8	12.8	100.8	0.8
1965	21.64	120.6	10.9	20.65	115.3	6.2	22.93	127.2	11.8	21.88	121.3	7.0	104.8	4.6
1966	23.42	130.7	8.2	20.62	115.1	-0.2	25.57	141.8	11.5	22.50	124.8	2.8	113.6	8.4
1967	25.84	144.2	10.3	19.94	111.3	-3.3	28.57	158.6	11.7	22.04	122.2	-2.0	129.6	14.0
1968	28.27	157.5	9.2	20.54	114.7	3.0	31.03	172.1	8.6	22.55	125.7	2.3	137.6	6.2
1969	32.13	179.3	13.8	22.28	124.4	8.5	-	-	-	-	-	-	144.2	4.8
1970	35.32	197.2	9.9	22.71	126.8	1.9	36.73	203.7	-	23.60	130.9	-	155.6	7.9

Kaynak: (18) No.lu tablodan yararlanılmıştır.

bb. Net Ücretler Yönünden

Daha önce de belirtildiği gibi, SSK İstatistikleri ve İmalat Sanayi Anketleri'ndeki ücretler, brüt ücretlerdir. Bu ücretlerden gelir vergisi, SSK primleri, sendika aidatı düşüldükten sonra, işçinin eline geçen net ücretler elde edilmektedir. Yine hatırlanacağı gibi, SSK İstatistikleri bütün ödemeleri kapsamıyordu. Bütün ödemeler, ancak İmalat Sanayi Anketleri'nde görülebiliyordu.

Daha gerçekçi bir değerlendirme yapabilmek için; bu kez, bütün ödemelerin kapsandığı İmalat Sanayi Anketleri'ndeki brüt ücretler, net ücretlere çevrilerek değerlendirilecektir.

Tablo sonuçlarına göre; 1963-1970 döneminde İmalat Sanayi Aylık Ortalama Parasal Ücretler'deki artış %9.4, aylık ortalama net gerçek ücretlerdeki artış da %2.7 olmuştur. Bu dönemde yıllık kişi başına sabit fiyatlarla gayrisafi millî hasıla, ya da ortalama milli verimlilik artışının %3.7 olduğu gözönüne alınırsa; kişi başına net gerçek ücret artışlarının, kişi başına gerçek gayrisafi millî hasıla ya da millî prodüktivite artışının altında kaldığı görülecektir(33).

Oysa aynı dönemde 20 no.lu tabloda daha önce görüldüğü gibi, brüt gerçek ücret artışı %4.6 olarak gerçekleşerek, kişi başına gerçek gayrisafi millî hasılanın üzerine çıkıyordu. Bu sonuca göre, incelenen dönemde ücretlilerin gelirlerinin, ücret dışı dediğimiz gelirler ya da diğer faktör gelirlerinin altında kaldığı görülecektir. Gelirler politikası yönünden, bu durumun düzeltilmesi şüphesiz ki önem kazanacaktır.

(33) 1963-1970 dönemi kişi başına sabit fiyatlarla gayrisafi millî hasıla artışı, sabit faktör fiyatlarıyla kişi başına ortalama gayrisafi millî hasılanın, belirlenen dönemdeki yıllık artışlarının ortalamalarından hareketle hesaplanmıştır. Bak. DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı 1971, Ankara, 1973, s. 417, Tablo: 398.

Tablo: 21 1963-1970 Döneminde İmalat Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler

YILLAR	AYLIK ORTALAMA BRÜT ÜCRETLER	AYLIK ORTALAMA NET PARASAL ÜCRETLER			İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ		NET ÜZERİNDEN GERÇEK ÜCRETLER			SABİT FİYATLARLA KİŞİ BAŞINA YILLIK G.S.M.H. ZİNCİRLEME ARTIŞ İNDEKSİ 1963=100
		Net Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1963=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Net Gerçek Ücret	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	
1963	541	501	100.0	-	100.0	-	501	100.0	-	-
1964	615	561	112.0	12.0	100.8	0.8	557	111.2	11.2	2.95
1965	688	605	120.8	7.9	104.8	4.6	577	115.2	3.6	0.87
1966	767	669	133.5	10.5	113.6	8.4	589	117.6	2.1	8.05
1967	857	734	146.5	9.7	129.6	14.0	566	113.0	-3.9	1.64
1968	931	783	156.3	6.7	137.6	6.2	569	112.6	0.5	5.21
1969	-	-	-	-	144.2	4.8	-	-	-	2.59
1970	1102	899	179.4	-	155.6	7.9	578	115.4	-	3.62

Notlar: (1) Aylık Ortalama Brüt Ücretler, (18) No.lu tablodaki günlük ücretlerin, aylığa çevrilmesiyle bulunmuştur.

(2) 1969 yılı, DİE tarafından değerlendirmeye alınmıştır.

(3) Brüt aylık ücretler, tarafımızdan net aylık ücretlere çevrilmiştir.

(4) Sabit fiyatlarla kişi başına gayrisafi milli hasıladaki zincirleme artışlar; sabit faktör fiyatlarıyla, kişi başına ortalama gayrisafi milli hasıladan, yıllık artışlarının ortalama-larından hareketle bulunmuştur. Bak. DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı 1971, Ankara, 1973, s. 417, Tablo: 398.

iii. 1970-1979 Toplu Sözleşme Dönemi

aa. Brüt Ücretler Yönünden

1970-1979 Döneminde SSK Ücret İndeksi'nin 833.2, İmalat Sanayi Ücret İndeksi'nin 1.320.4 olmasına karşılık, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi 921.0 olmuştur. Görüleceği gibi de SSK Ücret İndeksi, Fiyat İndeksinin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucu olarak, SSK Ortalama Günlük Parasal Ücreti %26.9 oranında bir artış gösterirken, gerçek ücret artış oranı %-0.7 olmuştur. Buna karşılık İmalat Sanayi Ortalama Parasal Ücret Artışı'nın %35.6, gerçek ücret artışının ise %4.6 olduğu görülmüştür. Aynı dönemde İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'nde, önceki dönemlerden farklı olarak %29.1 gibi önemli artışlarla karşılaşmıştır. Bir önceki dönemde bu artışın %6.7 olarak gerçekleştiği daha önce belirtilmişti.

Bu dönemin ortalama günlük parasal ücret artışları olan %26.9 ve %34.6, önceki dönemin artışları olan %10.1 ve %11.3 ile karşılaştırıldığında, aradaki farklılığın çok büyük olduğu görülecektir. Buna karşılık, bir önceki dönemden %22.4 oranında daha yüksek gerçekleşen fiyat artışlarının, parasal ücretlerdeki bu artışları alıp götürdüğü ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, toplu sözleşme öncesi dönem olan 1958-1963 yılları arasındaki düzeye tekrar dönüldüğü görülmektedir. Önceki dönemin %3.4 ve %4.6 olan gerçek ücret artışları yerine, bu dönemin gerçek ücret artışları %-0.7 ve %4.6 olmuştur.

Bu dönemde SSK Ücretleri ile, İmalat Sanayi Ücretleri arasındaki farklılık büyümüştür. Dönem ortalaması olarak SSK Ortalama Günlük Parasal Ücretleri'nin 109.08TL olmasına karşılık, İmalat Sanayi Ortalama Günlük Parasal Ücreti ise, 156.47TL olmuştur. Aradaki farklılığın yaklaşık %43.45 olduğu ortaya çıkmaktadır. 1963-1970 döneminde bu farklılığın yaklaşık %4 civarında olduğu gözönüne alınırsa; toplu sözleşme sistemimizin, SSK İstatistikleri'nde görülmeyen nakit ve

Tablo: 22 1970-1979 Döneminde Sosyal Sigorta ve İmalât Sanayi Ücretleri ile, İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki Gelişmeler

YILLAR	SOSYAL SİGORTALAR ÜCRETLERİ (1)						İMALATI SANAYİ ÜCRETLERİ (2)						İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ (3)	
	Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret			Günlük Ortalama Parasal Ücretler			Günlük Ortalama Gerçek Ücret				
	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1970=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
1970	35.32	100.0	-	35.32	100.0	-	36.73	100.0	-	36.73	100.0	-	100.0	-
1971	39.32	111.3	11.3	33.04	93.5	-6.5	50.60	137.8	50.6	42.52	115.8	15.8	119.0	19.0
1972	43.88	124.2	11.5	31.95	90.4	-3.3	55.17	150.2	95.0	40.18	109.3	-5.5	137.3	15.3
1973	54.41	154.0	23.9	34.74	98.3	8.7	64.80	176.4	17.5	41.37	112.6	3.0	156.6	14.0
1974	68.26	193.2	25.4	35.18	99.6	1.3	83.70	227.8	29.2	43.14	117.4	4.3	194.0	23.8
1975	85.55	242.2	25.3	36.38	103.0	3.4	111.80	304.3	33.6	47.55	129.4	10.2	235.1	21.1
1976	115.30	326.4	34.7	41.76	118.2	14.7	134.23	365.4	20.1	48.61	132.3	2.2	276.1	17.4
1977	146.53	414.8	27.0	42.11	119.2	1.0	204.83	557.6	52.6	58.87	160.2	21.1	347.9	26.0
1978	207.93	588.7	41.9	36.91	104.5	-12.3	332.87	906.2	62.5	59.10	160.9	0.4	563.2	61.8
1979	294.31	833.2	41.5	31.95	90.4	-13.4	485.00	1320.4	45.7	52.66	143.3	-10.9	921.0	63.5

Kaynak: (18) No'lu tablodan yararlanılmıştır.

aynı ödemeleri önemli oranda yükselttiği sonucuna varılabilecektir (34).

Ayrıca önceki dönemde %3.4 olan SSK Ortalama Günlük Gerçek Ücret Artış Oranı'nın, bu dönemde ~~%0.7~~'ye düştüğü görülmektedir. Buna karşılık İmalât Sanayi Ortalama Gerçek Ücret Artışı, %4.6 ile ~~eski seviyesinde kalmıştır~~. Bu dönemin ortalaması olan %3.5 sabit fiyatlarla gayrisafi millî hasıla ya da ortalama milli verimlilik artışını aştığı ortaya çıkmaktadır.

Belirlenen gelişmeler, aşağıdaki tabloda görülmektedir.

bb. Net Ücretler Yönünden

Şimdi de aynı dönemde İmalat Sanayi Anketleri'ndeki brüt ücretleri, net ücretlere çevirerek gelişmeleri değerleyebiliriz.

Aşağıdaki tabloda, eğilimler görülmektedir.

Tablo sonuçlarına göre; bu dönemde imalat sanayinde aylık ortalama parasal ücretlerde, %26.1 gibi önemli bir artış olmuştur. Ancak bunun karşısında %29.1 gibi, bu artıştan daha yüksek oranda fiyat artışları ile karşılaşılmıştır. Böylece ülkemizde ilk defa bu dönemde, bütün ödemeleri kapsayan imalat sanayindeki net gerçek ücretlerdeki ortalama artış, eksinin altına düşerek %-1.5 oranında gerçekleşmiştir.

(34) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun Araştırması'ndaki verilerden hareketle yapılan bir hesaplamada, belirtilen dönemde SSK İstatistikleri'nde prime esas alınan ücretlerle, fiilen ödenen ücretler arasındaki farklılığın %99.8 olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo: 23 1970-1979 Döneminde İmalat Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler

YILLAR	AYLIK ORTALAMA BRÜT ÜCRETLER (TL)	AYLIK ORTALAMA NET ÜCRETLER			İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ		NET ÜZERİNDEN GERÇEK ÜCRETLER			SABİT FİYATLARLA KİŞİ BAŞINA YILLIK G.S.M.H. ZİNCİRLEME ARTIŞ İNDEKSİ
		Net Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1970= 100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Net Gerçek Ücret (TL)	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	
1970	1102	899	100.0	-	100.0	-	899	100.0	-	3.62
1971	1518	1213	134.9	34.9	119.0	19.0	1019	113.3	13.3	7.45
1972	1655	1309	145.6	7.9	137.3	15.3	953	106.0	- 6.5	4.36
1973	1944	1463	162.7	11.7	156.6	14.0	934	103.9	-2.0	2.60
1974	2511	1828	203.3	25.0	194.0	23.8	942	104.8	0.8	4.85
1975	3354	2326	258.7	27.3	235.1	21.1	989	110.0	5.0	5.17
1976	4027	2615	290.9	12.4	276.1	17.4	947	105.3	-4.3	5.21
1977	6145	3857	429.0	47.5	347.9	26.0	1109	123.3	17.1	2.58
1978	9986	5841	649.7	51.4	563.2	61.8	1037	115.4	-6.4	1.08
1979	14550	6853	762.3	17.3	921.0	63.5	744	82.7	-28.3	-1.60

- Notlar: (1) Aylık Ortalama Brüt Ücretler, (18) No.lu kablodaki günlük ücretlerin, aylığa çevrilmesi ile bulunmuştur.
- (2) Brüt aylık ücretler, tarafımızdan net aylık ücretlere çevrilmiştir.
- (3) Sabit fiyatlarla kişi başına gayrisafi milli hasıladaki zincirleme artışlar; sabit faktör fiyatlarıyla, kişi başına ortalama gayrisafi milli hasılanın, yıllık artışlarının ortalamalarından hareketle bulunmuştur. Bak. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, İktisadi Rapor 1980, A.g.e., s.15, Tablo: 7.

Bu dönemde sabit fiyatlarla yıllık kişi başına gerçek gayrisafi milli hasıla, ya da ortalama verimlilik artışı ise, %3.5 olmuştur. Bu durum karşısında 1970-1979 döneminde, imalat sanayinde ortalama net gerçek ücret artışının, yıllık kişi başına sabit fiyatlarla gayrisafi mallî hasıla artışının çok altında kaldığı ortaya çıkmaktadır. Bu sonuca bağlı olarak, 1970-1979 döneminde ülkemizde, gelir bölüşümünün, ücretlilerin aleyhine işlediği söylenebilecektir.

cc. Diğer Bazı Çalışmaların Sonuçları

1970 yılından sonra ülkemizde ücretlerdeki gelişmeleri belirlemeye dönük bazı çalışmaların sonuçlarını belirlemekte yarar görülmüştür. Bu çalışmalardan biri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun çalışmasıdır. Diğer de, Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun çalışması olmaktadır.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun çalışması, 1970-1975 döneminde, %51.78'i kamu kesiminde çalışan 58 büyük sanayi işletmesindeki 60.653 kişiye, 1976-1979 döneminde de 119.234 ile 195.095 kişi arasında değişen sayıdaki işçilere, işletme düzeyinde uygulanan anket sonuçlarına dayanmaktadır. Anket sonuçlarına göre, brüt gerçek ücret artışı %2.7'dir.

Araştırmada, brüt gerçek ücretlerin belirlendiği görülmekte, net gerçek ücretlerle ilgili bir değerlendirme yapılmamaktadır. Tablodaki brüt ücretleri, net ücretlere çevirerek hesaplama yaptığımızda, 1970-1979 döneminde net üzerinden gerçek ücretlerde, aylık ortalama artışın %-3.2 olduğu ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, belirlenen eğilimleri görmek mümkün olmaktadır.

Ücretlerle ilgili diğer bilgiler de, "Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun bilgileridir. 1980 yılında yapılan toplu

Tablo: 24 Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Verilerinden Hareketle, 1970-1979 Dönemi İçin Hesaplanan Brüt ve Net Parasal Ücretler

YILLAR	AYLIK ORTALAMA BRÜT ÜCRETLER (1)			İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ (2)		AYLIK ORTALAMA BRÜT GERÇEK ÜCRET (3)			NET ÜZERİNDEN GERÇEK ÜCRETLER (4)		
	Brüt Parasal Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1970=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Reel Ücret	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Net Gerçek Ücret	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
1970	1750	100.0	-	100.0	-	1750	100.0	-	1428	100.0	-
1971	2023	115.6	15.6	119.0	19.0	1700	97.1	-2.9	1359	95.1	-4.9
1972	2501	142.9	23.6	137.3	15.3	1822	104.1	7.2	1431	105.3	10.7
1973	2642	151.0	5.7	156.6	14.0	1687	96.4	-7.4	1279	89.4	-15.1
1974	3185	185.0	20.6	194.0	23.8	1642	93.8	-2.7	1195	93.4	4.5
1975	4392	251.0	37.9	235.1	21.1	1868	106.7	13.8	1295	108.4	16.1
1976	6590	376.6	50.0	176.1	17.4	2387	136.4	27.8	1550	119.7	10.4
1977	9180	520.5	39.3	347.9	26.0	2639	150.8	10.6	1656	106.8	-10.8
1978	13795	788.3	50.3	563.2	61.8	2449	139.9	-7.2	1433	86.5	-19.0
1979	19312	1103.6	40.0	921.2	63.5	2097	119.8	-14.4	987	68.9	-20.3

Kaynaklar: (1) 1970-1972 Dönemi için bak. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Ücret Araştırması, Ankara, s. 12, Tablo: 2. 1973-1978 Dönemi için bak. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum 1979, Ankara, s. 37, Tablo: 42. 1979 yılı için bak. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 1979 İşgücü Faaliyeti ve Çalışma İstatistikleri, Ankara, s. 16, Tablo: 8.

(4) Tarafımızdan hesaplanmıştır.

sözleşmelerle, kamu kesiminde çalışan yaklaşık 265 bin işçi ile ilgili olan bu bilgilere göre; belirlediğimiz bazı sonuçlar, şunlar olmaktadır (35):

i. Yapılan toplu sözleşmelerle, 1979-1980 dönemi için sağlanan ortalama brüt ücret artış oranı %87.7'dir. Oysa 1979-1980 döneminde İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki artış %94.2 olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır. 1981 yılı için sağlanan ücret artışı, ortalama olarak %41.4'dür. Buna karşılık 1980-1981 yılı İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki artışın, %75.8 olduğu görülmüştür. 1979-1981 dönemi için toplam brüt ücret artışının %165.4 olmasına karşılık; belirtilen iki yıl için İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki artış ise, %170 olmuştur (36).

ii. 1980 yılında ülkemizde cari faktör fiyatlarıyla kişi başına günlük gayrisafi milli hasıla 259 TL'dir. 1980 yılında kamu kesiminde ortalama günlük ücret ise, 1399 TL olarak gerçekleşmiştir. Karşılaştırma yapıldığında, bütün işyerlerinde 259 TL'nin aşıldığı görülmektedir. 1980 yılında kamu kesiminde en düşük brüt günlük ücret geliri 509.5 TL ile Atatürk Orman Çiftliği'nde, en yüksek günlük gelir de 2.568.3 TL ile Milli Eğitim Basımevi ve Ders Kitapları Müdürlüğü'nde sağlanmıştır. Bunu 2471.3 TL ile Türk Hava Yolları izlemiştir (37).

iii. 1980 yılı itibariyle kamu kesiminde, Sosyal Sigortalı İşçilerin ortalama günlük brüt ücretlerinin 525.30 TL olarak gerçekleş-

(35) DPT; Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Çalışmaları Raporu, Ankara, 1981, s. 30.

(36) A.g.e., s. 30.

(37) A.g.e., s. 30.

tiği görülmektedir. Belirlenen verilere göre ise, daimi ve geçici kamu kesimindeki işçilerin brüt ücretleri ortalama 1399 TL olarak hesaplanmıştır. Bu durumda Başbakanlık Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun verilerine göre, kamu kesimi işçileri için belirlenen ücretler, SSK tarafından kamu kesimi için belirlenen ücretlerden % 62.5 daha büyük olmaktadır (38).

iv. Bizim çalışmamızda 1979 yılı için kamu ve özel sektör ortalaması olarak aylık ortalama net ücretler 6853 TL olarak bulunurken, adı geçen çalışmada bu miktar sadece kamu kesimi için 11.501 TL olmuştur (39).

v. 1979 yılında kamu kesimindeki ortalama günlük brüt ücretlerin 745.50 TL olmasına karşılık, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Araştırması'nda günlük ortalama brüt ücretlerin 644 TL olarak hesaplandığı görülmektedir.

iv. 1963-1979 Döneminin Birlikte İncelenmesi

Şimdi, toplu sözleşme sonrası dönemi olan, incelediğimiz iki dönemi birlikte değerlendirebiliriz. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, ülkemizde toplu sözleşme sistemimizin uygulandığı 17 yılda, imalat sanayinde net gerçek işçi ücretlerinde %0.2 oranında bir artış sağlanmıştır. Başka bir deyişle bu dönemde ücretlilerin satınalma gücü %0.2 oranında artmıştır. Buna karşılık sabit fiyatlarla kişi başına ortalama yıllık gayrisafi milli hasıla artışı %3.4'dür.

Bu durumda, net gerçek ücret artışları, kişi başına yıllık gerçek gayrisafi millî hasıla artışının, ya da millî produktivite artışının altında kalmıştır. Böylece işçiler toplu sözleşme sistemine

(38) A.g.e., s. 8h.

(39) A.g.e., s. 28, Tablo: 10.

rağmen, gelir bölüşümünü kendilerinin yararına değiştirememişlerdir.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen eğilimler görülmektedir.

c. Ücret Artışları ile İlgili Gelişmelerin, Gelirler Politikası Yönünden Değerlendirilmesi

Ücretlerle ilgili gelişmeler, eldeki verilere göre, farklı şekillerde incelenmektedir. Biz, bütün gelirleri kapsadığı için, İmalat Sanayi Anketleri'ni, Sosyal Sigorta İstatistiklerine tercih ettik. Ayrıca da, işçinin harcanabilir gelirini ya da başka bir deyişle işçinin satınalma gücünü ön plana aldığımız için, brüt ücretlerle birlikte, net ücretleri de değerlendirmemize almayı uygun gördük (40).

Belirlediğimiz sonuçlar, dönemler itibariyle şu şekilde özetlenebilir:

i. Toplu sözleşme öncesi olan 1958-1963 Döneminde, imalat sanayinde brüt gerçek ücret artışı %2.1 olmuştur. (41).

ii. Toplu sözleşmenin ilk başlangıç dönemi olan 1963-1970 Dönemi'nde imalat sanayinde brüt gerçek ücret artışı, %4.6'dır. Net gerçek ücret artışı ise, %2.7'dir.

Bu eğilimlere karşılık, bu dönemde yıllık kişi başına sabit fiyatlarla gayrisafi milli hasıla artışı, ya da ortalama milli verim-

(40) 1980 yılı ile ilgili İmalat Sanayi Ücretleri, henüz DİE tarafından değerlendirilmediği için incelemeye alınmamıştır. Çalışmamız yönünden bu durumu, bir eksiklik olarak görmekteyiz.

(41) Bu dönemde Sosyal Sigortalı İşçilerin, parasal ücretlerindeki artış %10.5, gerçek ücretlerdeki artış ise %1.4'dür.

Tablo: 25 1963-1979 Döneminde İmalat Sanayinde Aylık Ortalama Net Parasal ve Gerçek Ücretlerle İlgili Gelişmeler

YILLAR	AYLIK ORTALAMA NET ÜCRETLER			İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ		NET ÜZERİNDEN GERÇEK ÜCRETLER			SABİT FİYATLARLA KİŞİ BAŞINA YILLIK G.S.M.H.	
	Net Ücret TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	İndeks 1963=100	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Net Gerçek Gelir TL	İndeks	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Genel İndeks
1963	501	100.0	-	100.0	-	501	100.0	-	-	100.0
1964	561	112.0	12.0	100.8	0.8	557	111.2	11.2	2.95	102.9
1965	605	120.8	7.9	104.8	4.6	577	115.2	3.6	0.87	103.9
1966	669	135.5	10.5	113.6	8.4	589	117.6	2.1	8.05	112.2
1967	934	146.5	9.7	129.6	14.0	566	113.0	-3.9	1.64	114.1
1968	783	156.3	6.7	137.6	6.2	569	113.6	0.5	5.21	120.0
1969	-	-	-	144.2	4.8	-	-	-	2.59	127.4
1970	899	179.4	-	155.6	7.9	578	115.4	-	3.62	132.0
1971	1213	242.1	34.9	185.2	19.0	655	130.7	13.2	7.45	141.9
1972	1309	261.2	7.8	213.7	15.4	621	122.1	-6.6	4.36	148.1
1973	1463	292.0	9.7	243.6	14.0	601	120.0	-1.8	2.60	151.9
1974	1828	364.9	25.0	301.8	23.9	606	121.0	0.8	4.85	159.3
1975	2326	464.3	27.2	365.8	21.2	636	126.9	5.0	5.17	167.5
1976	2615	521.9	12.4	429.6	17.4	609	121.6	-4.3	5.21	176.3
1977	3857	769.9	47.5	541.3	26.0	713	142.3	17.1	2.58	182.0
1978	5841	1165.9	51.4	876.3	61.9	667	133.1	-6.5	1.08	182.8
1979	6853	1367.9	17.3	1433.1	63.5	478	94.4	-28.3	1.60	180.9

Not: 1969 yılı, DİE tarafından değerlendirilmeye alınmamıştır.

Kaynak: (21) ve (23) No.lu tablolardan yararlanılmıştır. Kişi Başına G.S.M.H. için bak. 1963-1970 Dönemi için DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara, 1971, s. 427, Tablo: 398. 1970-1979 yılları için bak. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, İktisadi Rapor 1980, A.g.e., s. 15, Tablo: 7.

lilik artışı %3.7 gibi daha büyük bir oranda gerçekleşmiştir. Bunun sonucu olarak da, işçiler gelir bölüşümünü kendi yararlarına değiştirememişlerdir (42).

iii. Toplu sözleşmenin son dönemi olarak belirlediğimiz 1970-1979 döneminde, imalat sanayi brüt gerçek ücret artışının %4.5 olmasına karşılık, net gerçek ücret artışının eksi değer alarak, %-1.5 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Oysa aynı dönemde yıllık kişi başına sabit fiyatlarla gayrisafi milli hasıla artışı %3.5 olmuştur. Bu sonuçlarla, 1970-1979 döneminde, sendikalaşma hareketine rağmen işçilerin, sendikalaşmadan önceki dönem olan 1958-1963 dönemindeki durumlarını koruyamadıkları, hatta gerileme gösterdikleri ortaya çıkmaktadır (43).

iv. Toplu sözleşme uygulamasının bütününe kapsayan 1963-1979 Döneminde ise, imalat sanayinde brüt gerçek ücret artışı %4.9, net gerçek ücret artışı da %0.2 olmuştur.

Sabit fiyatlarla yıllık kişi başına gayrisafi milli hasıladaki artış ise, %3.4 olarak gerçekleşmiştir. 17 yıllık bu dönemde işçilerin gelir bölüşümünü kendileri yararına değiştiremedikleri görülmektedir (44). Belirlenen bu sonuçlar, ülkemizde toplu sözleşme düzenine rağmen, işçilerin gelir bölüşümünden zararlı çıktıklarını ortaya koymaktadır.

(42) 1963-1970 Dönemi'nde Sosyal Sigortalı İşçilerin parasal ücret artışları %10.1, gerçek ücret artışlarının ise %3.4 olduğu görülmüştür.

(43) 1970-1979 Dönemi'nde ise Sosyal Sigortalı İşçilerin parasal ücret artışları %26.9, gerçek ücret artışları %-0.7 olmuştur.

(44) 1963-1979 Dönemi bütün olarak ele alındığında ise; Sosyal Sigortalı İşçilerin parasal ücretlerindeki artış %19.1, gerçek ücretlerindeki artış da %1.1 olmuştur.

Özellikle 1975 yılından sonra, gerçek net ücretlerin eksi değerde gerçekleştiği, sabit fiyatlarla yıllık kişi başına gayrisafi milli hasıla artışının, ya da başka bir deyişle ortalama milli verimlilik artışının altında kaldığı görülmüştür. Parasal ücretlerdeki önemli artışlara rağmen, gerçek ücretlerde artış olmaması, bundan sonraki kısımda incelenerek olan, enflasyonist etkilerin sonucu ile ilgili olmaktadır.

Bunlardan ayrı olarak, sendikalaşma hareketinin, bütün işçileri kapsamadığı ve ücret artışlarından, sendikasız kesimdeki işçilerin de zarar gördüğü gözönüne alınırsa; gelirler politikasına, ücret gelirlerinin düzenlenmesi yönünden önemli görevler düştüğü görülecektir. Bu yönüyle de, ülkemizde gelirler politikasına, ücret artışlarına sınırlamalar getirmekten çok, ücretlilere istihdam güvencesi ile birlikte, yeterli bir satınalma gücü sağlamak için gerek duyulacaktır.

Ç. ENFLASYONİST ETKİLER

Bir önceki kısımda görüldüğü gibi, ülkemizde 1963-1979 döneminde ücret artışları ile ilgili olarak, belirlediğimiz önemli sonuç; parasal ücretlerdeki çok önemli artışlara rağmen, gerçek ücretlerde aynı eğilimlerin görülmemesi, hatta gerçek ücretlerin gerilemesidir.

Aşağıdaki tabloda, enflasyonun göstergesi olarak alınan İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi ile, İmalat Sanayi Net Parasal ve Gerçek Ücretleri'ndeki gelişmeler görülmektedir.

Tablo: 26 1963-1979 Döneminde İstanbul Tüketici Fiyatları ve İmalat Sanayi Net Parasal Ücret İndeksi (1963=100)

YILLAR	İSTANBUL TÜKETİCİ FİYATLARI İNDEKSİ(1)		İMALAT SANAYİ NET PARASAL ÜCRET İNDEKSİ		İMALAT SANAYİ NET GERÇEK ÜCRET İNDEKSİ	
	Fiyat İndeksi	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret İndeksi	Zincirleme İndeks Artış Oranı%	Ücret İndeksi	Zincirleme İndeks Artış Oranı%
1963	100.0	-	100.0	-	100.0	-
1964	100.8	0.8	112.0	12.0	112.2	11.2
1965	104.8	4.6	120.8	7.9	115.2	3.6
1966	113.6	8.4	135.5	10.5	117.6	2.1
1967	129.6	14.0	146.5	9.7	113.0	-3.9
1968	137.6	6.2	156.3	6.7	113.6	0.5
1969	144.2	4.8	-	-	-	-
1970	155.6	7.9	179.4	-	115.4	-
1971	185.2	19.0	242.1	34.9	130.7	13.2
1972	213.7	15.4	261.2	7.8	122.1	-6.6
1973	243.6	14.6	292.0	9.7	120.0	-1.8
1974	301.8	23.9	364.9	25.0	121.0	0.8
1975	365.8	21.2	464.3	27.2	126.9	5.0
1976	429.6	17.4	521.9	12.4	121.6	-4.3
1977	541.3	26.0	769.9	47.5	142.3	17.1
1978	876.3	61.9	1165.9	51.4	133.1	-6.5
1979	1433.1	63.5	1367.9	17.3	94.4	-28.3

Kaynak: 25 No.lu tablodan yararlanılmıştır.

Tabloda görüleceği gibi, dönem sonunda İstanbul Tüketici Fiyat İndeksi 1433.1 olurken, İmalat Sanayi Net Parasal Ücret İndeksi 1367.9 ile bu indeksin gerisinde kalmıştır. Buna bağlı olarak da, gerçek ücret indeksi gerileyerek, 94.4'e düşmüştür (45).

Tabloda görüldüğü gibi, yıllık artışlar 1972 yılından itibaren başlamaktadır. Bu kıla kadar net parasal ücret artışı -1967 yılı hariç-, daima İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'nin üzerinde seyretmiştir.

(45) Aynı dönemde İmalat Sanayi Aylık Brüt Parasal Ücret İndeksi 2689.0, aylık gerçek ücret indeksi de 308.7 olmuştur.

derken, bu yıldan sonra eğilimler değişmiş ve ücret indeksleri, fiyat indeksinin altına düşmüştür. Özellikle de, 1977 yılından sonra, bu eğilimin daha da şiddetlenerek arttığı görülmüştür. 1977 yılına kadar en fazla %23 civarında olan fiyat artışı, 1977'de %26, 1978'de %61.9 ve 1979'da %63.5 olmuştur (46). Genel bir değerlendirme yapıldığında, 1963-1979 döneminde 155.6 ile, %55.6 oranında bir artış gösteren İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi, 1970-1979 döneminde 155.6'dan 1433.1'e yükselerek, %821 oranında artmıştır.

a. Enflasyonist Etkilere Genel Bir Bakış

Ortaya çıkan bu gelişmeler, ülkemizde enflasyon olayının tartışılmasını, önemli bir sorun haline getirmiştir. Ekonomik ve sosyal sorunların odaklaştığı böyle bir konuda, ekonomik ve sosyal politikalarla birlikte, çözümler aranması kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle, daha sonraki kısımlarda belirtileceği gibi, ülkemizde gelirler politikası tartışmalarının, geç de olsa başlamış olması, önemlidir. Özellikle, enflasyonist etkilerin baskısını arttırdığı dönemlerde, gelirler politikası tartışmalarının gündeme getirilmesi, konunun önemini daha fazla vurgulamaktadır.

Bu konu ile ilgili olarak, genellikle her ülkede tartışılan sorun, enflasyonun kaynağı sorundur. Özellikle de, ülkemizde son yıllardaki fiyat artışlarının nedeninin, ücret artışlarından gelip gelmediği, başka bir deyişle ülkemizdeki enflasyonun, bir "Ücret Enflasyonu" olup olmadığı tartışılmaktadır. Şüphesiz ki konu çok yönlü, aynı zamanda da kapsamlı bir çalışmayı gerektirecek kadar karmaşıktır. Ancak, çalışmamızın kapsamı içinde kalarak, 25 No'lu tablodan

(46) 1980 yılında İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi'ndeki artış, %94.3'dir.

hareketle, aşağıdaki tesbitleri yapmamız da, mümkün olabilmektedir. Şöyle ki;

a. 1971 yılından sonra net parasal ücretlerdeki artışın, tüketici fiyatları indeksindeki artışın gerisinde kalmaya başlaması, fiyat artışlarının, ücret artışlarının dışındaki nedenlere bağlı olarak arttığını göstermektedir. Tabloda görüldüğü gibi de, 1979 yılı itibariyle İstanbul Tüketici Fiyatları İndeksi 1433.1, İmalat Sanayi Aylık Ortalama Net Parasal Ücret İndeksi de 1367.9 olmuştur. Bu durumda dönem sonu itibariyle Ortalama Net Parasal Ücret İndeksi, Tüketici Fiyatları İndeksi'nin %4.55 oranında gerisinde kalmıştır.

b. Bu dönemin sonunda İmalat Sanayi Aylık Ortalama Net Gerçek Ücret İndeksi'nin 94.4 olmasına karşılık, sabit faktör fiyatlarıyla Kişi Başına yıllık gayrisafi millî hasıla indeksi 180.9 olarak gerçekleşmiştir (47). Ortalama yıllık net gerçek ücret artışlarının %0.2, yıllık kişi başına sabit faktör fiyatlarıyla yıllık gayrisafi millî hasıla ya da ortalama verimlilik artışının dönem ortalamasının %3.4 olması, net ücret artışlarının, verimlilik artışının altında kaldığını ortaya çıkarmaktadır.

İmalat Sanayi Anketleri'nden hareketle yapılan çalışmalarda da, 1965-1973 döneminde yıllık ortalama ücret indeksinin dönem sonunda 305.7 olarak gerçekleşmesine karşılık, yıllık ortalama verimlilik indeksinin %319.8 olarak belirlendiği ortaya çıkmaktadır (48).

(47) Bak . 25 No.lu Tablo.

(48) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Plan Hazırlık Çalışmaları İçin Hazırlanan, Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Teknis
s. 15.

c. Daha önce belirtildiği gibi, 1979 yılı itibariyle toplam nüfus içinde işçi ve maaşlıların oranı, yaklaşık olarak %32'dir. Yalnızca işçilerin oranı ise, %29'dur. Toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısı 1.273.968 olup, toplu sözleşmeden yararlanma oranı da, %31'dir. Bu nedenle işçilerin, özellikle talep fonksiyonunu harekette geçirme yönünden, sınırlı bir güçleri olduğu söylenebilir.

Ancak temel endüstriler olan enerji, hammadde ile yarı mamul gibi ara endüstriler ve çok uluslu şirketlerin işyerlerinde çalışan işçiler yönünden, durumun farklı olduğu ileri sürülebilir. Bu işyerlerindeki işçilerin, önce maliyet enflasyonunun, daha sonra da talep enflasyonunun yaratılmasında, etkilerinden söz edilebilir (49).

ç. Enflasyonun nedeni olup olmama yönünden, ücretlerin çıktısı içindeki paylarındaki değişimlerin bilinmesi gerekmektedir. DİE İmalat Sanayi Anketleri'nden hareketle 1964-1978 Dönemi için yapılan incelemelerde, çıktı içinde ücret ödemelerinin payının 1964 yılından 1976 yılına kadar yaklaşık %11 civarında sabit kaldığı görülmüştür. Sadece 1974 yılında payın %10 civarında düştüğü gözlenmiştir. 1976 yılında ise bu pay %11.73, 1977'de %13.45 ve 1978 yılında %16.27 olmuştur (50).

Bu sonuçlara göre, 1976 yılına kadar ücretlerin paylarının yaklaşık sabit kalması nedeniyle, bir enflasyonist etkinin söylenemeye-

(49) "Türkiye'de bulunan çok uluslu şirketlerin sözleşmelerle istihdam şartlarını süratle ve kolaylıkla yükseltmeleri, iş piyasasındaki dengeyi bozmaktadır. Çok uluslu şirketler, kâr marjlarını çok yüksek alanlara yatırım yaptıklarından, ödeme güçlerinin fazla olması, bulunduğu yere rahat yerleşmesi ve o işkoluna hakimiyet sağlama amacı, daha yetenekli usta işçileri istihdam etmesi nedeniyle, diğer şirketlere göre daha yüksek ücretler ödemektedirler. Bak. Sahahattin ZAIM; "Türkiye'de Sözleşme Düzeninin İktisadi ve Sosyal Sahadaki Tesirleri", Sosyal Siyaset Konferansları, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Otuzuncu Kitap, İstanbul, 1979, s. 154.

(50) Ücretlerin, çıktı içindeki payları şöyledir: 1964 %11.06, 1965 %10.93, 1966 %10.88, 1967 %10.68, 1968 %10.81, 1970 %10.50, 1971 %11.37, 1972 %10.93, 1973 %10.55, 1974 %9.90, 1975 %11.11, 1976 %11.73, 1977 %13.45, 1978 %16.27'dir. Bak. DİE. Yıllık İmalat Sanayi Anketleri.

ceği, ancak bu yıldan sonra payların artış göstermesinin nedeni ise, artan tüketici fiyatları indeksine olan tepki ile açıklanabilir.

d. Fiyat artışlarının nedenlerini, ücret artışları yanında, diğer girdilerle, kârlardaki artışlarda da aramak gerekmektedir. Milli Prodüktivite Merkezi'nce, 1964-1968 ve 1968-1972 Dönemleri için yapılan bir çalışmanın sonucuna göre "Ortalama parasal ücretlerdeki değişimler ile, fiyatlardaki değişimler arasındaki ilişki ters yöndedir." Başka bir deyişle İmalat Sanayi'nde ücret artışlarının en hızlı olduğu alt kesimler, en yüksek fiyat artışları gösteren alt kesimler olmamaktadır. Böylece yatay kesit analiz sonuçları özellikle 1968-1972 döneminde yüksek fiyat artışları gösteren imalat sanayi alt kesimlerinde, bu durumun başlıca nedeninin ücret artışlarında değil, diğer faktörlerde aranması gerektiğini belirtmektedir (51).

e. Türkiye'de 1974 yılı itibariyle, kâr marjlarının sabit kaldığı varsayımından hareketle, Devlet Plânlama Teşkilatı tarafından yapılan bir çalışmanın sonucu da, fiyat artışlarının yalnızca ücret artışlarına bağlanamayacağını göstermektedir. Çalışmada, fiyatları 1973 yılına göre 1974 yılında %23.37 oranında artıracak etkenlerin ağırlıkları, şöyle hesaplanmıştır: Sigortalı işçilerin günlük ücretlerindeki artış gösterge alınarak global yaklaşımla, işçi ücretlerindeki artışın %8.64, 25 Şubat 1974'de ve hemen onun ardından alınan idari kararlarla yapılan toplu zamların ekonomide doğrudan yarattığı etki %8.20, petrol fiyatlarındaki artışların %2.55, kamu iktisadi teşebbüslerinin %1.91, ithalatın pahalılaşmasının etkileri de %2.06 olmuştur. Görüleceği gibi tahmin edilen %23'lük fiyat artışlarında,

(51) Raşit HOŞGÖR; İktisadi Kamu Kuruluşlarında ve Büyük İmalat Sanayinde Ücret-Fiyat-Verimlilik-İstihdam İlişkileri, MPM, Ankara, 1975, s. 43-44.

ücret artışlarının payı %37.6 olarak hesaplanmış bulunmaktadır (52).

DPT'nin bir başka çalışmasında da, 1974 yılı için ücret artışlarının genel fiyat seviyesine etkisi, üç varsayıma göre; %33.87, %36.31 ve %38.69 olarak hesaplanmıştır (53).

f. Ülkemizde fiyat artışlarının en önemli nedeninin, KİT'lerden ve bütçe açıklarından kaynaklandığı görüşü genellikle kabullenilmektedir. Bu açıkların karşılanması için, karşılıksız para basmak yoluyla para arzının artırıldığı bilinmektedir. Buna bağlı olarak da, artan para arzının fiyatları yukarı doğru ittiği açıktır.

Özellikle, taban fiyatları politikası, para arzının artırılmasında etkili olmuştur. Bunun dışında devalüasyonlar sonucu artan ithalat girdileri, az talep dengesizlikleri ve politik istikrarsızlığın birer enflasyon nedeni olduğu kabullenilmektedir. Gönensay, "Türkiye'de harcamalarla üretimi dengeleyebilmek için, harcamaların kaynağını (yani ücret ve gelirleri) doğrudan doğruya kontrol etmek gereksizdir. Türkiye'de harcamaları ve fiyat artışlarını etkileyen ve tek başına izah edebilen en önemli faktör, para arzıdır" demektedir. 1930'lardan günümüze kadar elde edilen serilerin, para arzı ile fiyatlar arasında çok yakın ve açık bir bağlılığı olduğunu, para arzındaki artışların, şaşmaz bir kesinlikle ve aşağı yukarı aynı oranlarda fiyat artışlarını doğurduğunu belirtmektedir (54).

(52) Sevin YAYIN; 1974 Yılında Maliyetleri Artırıcı Etmenler ve Fiyat Artışları, DPT; Ankara, 1975, s. 30, Tablo: II.

(53) Yusuf HAMURDAN; Ücret Artışlarının Fiyatlara Etkisi, DPT, (Teksir).

(54) GÖNENSAY; A.g.e., s. 18.

b. Enflasyonist Etkilerin Gelirler Politikası Yönünden
Değerlendirilmesi

Ancak, ülkemizde enflasyonun tek nedenini, para arzındaki artışlarla açıklamak da, bir genellemeden öteye gitmemektedir. Bunun yanında hızlı fiyat artışlarını, yalnızca sendikaların monopolcü gücüne bağlayarak, ülkemizdeki enflasyonu, ücret enflasyonu olarak tanımlamak da mümkün değildir. Ayrıca, aktif nüfus içinde işgücünün oranının düşüklüğü ve yine aktif nüfus içindeki sendikalaşma oranının önemsizliği nedeniyle, işçilerin toplam talebi etkileyerek, talep enflasyonunun nedeni olduğu söylenemeyecektir.

Bununla birlikte, sendikalaşma hareketinin, ücretlerin aşağı doğru rijit ve yukarı doğru esnek olmasını sağlaması nedeniyle, genel fiyatlar seviyesini belirli ölçüde etkilediği de şüphesizdir. Özellikle daha önce de belirtildiği gibi, ekonomi için temel özelliği olan sektörlerle, çok uluslu şirketlerin yoğunlaştığı sektörlerde, sendikaların yüksek pazarlık güçleri nedeniyle, önemli ölçüde ücret artışı elde ettikleri ve bunun da fiyatlara yansıtıldığı bilinmektedir. Sendikaların, bu sektörlerle ve bu sektörlerin üretimlerini kullanan diğer sektörler aracılığıyla, maliyet enflasyonunun yaratılmasında güçlerinin olduğu belirtilmelidir.

Ayrıca, sonraki kesimde inceleneceği gibi, çalışma barışının iyi işletilemediği ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelere, sendikalaşma hareketinin, çeşitli yollarla üretim maliyetlerini etkileyebildikleri gözden uzak tutulmamalıdır (55).

(55) Ülkemizde 1970-1977 Döneminde, enflasyonun nedenleri ile ilgili olarak yapılan bir grupta, aşağıdaki etkenlerin, yüzde olarak ağırlıkları olduğu belirtilmiştir. Arz ve Talep dengesizlikleri: Taban fiyat politikası %4; Devlet Memurları Kanunu %5, Asgari Ücret Politikası %10, İşçi dövizleri %6. Arzın Artırılması: Tasarruf yetersizliği %10, Atıl kapasiteli işletmeler

Belirtilen nedenlerle, gelirler politikası, enflasyonun kontrol altına alınmasını sağlayacak araçlara sahip olduğu için, kaçınılmaz olarak gündeme getirilmektedir. Gelirler politikasının gücü de, yalnızca faktör gelirlerine sınırlamalar getirmesinden kaynaklanmayıp, enflasyonist dönemlerde ekonomik ve sosyal güvencenin bir teminatı olmasından ileri gelmektedir. Enflasyonist etkilerden, toplumumuzun büyük bir kesiminin zarar gördüğü ülkemizde, gelirler politikasına önemli görevler düştüğüne şüphe yoktur.

D. DÜŞÜK VERİMLİLİK

Daha önce "Ekonomik Gelişme Düzeyi" ile ilgili bilgiler verilirken, ülkemizde 1977 yılından sonra ekonomik faaliyetlerde duraklama ve gerileme dönemine girildiği belirtilmişti. Aşağıdaki tabloda görüleceği gibi, 1977 yılına kadar GSYİH'de yaklaşık %7'lik bir büyüme hızı sağlanırken, 1977 yılından sonra büyüme hızının düştüğü ortaya çıkmaktadır. 1978'de büyüme hızının %3.6, 1979'da %-0.3 ve 1980 yılında da %-0.5 olduğu görülmüştür. Oysa bu yıllar için plan hedefleri sırasıyla; %5.9, %6.9 ve %7.5 olarak öngörülmüştü.

Aşağıdaki tabloda , belirtilen eğilimler görülmektedir.

(55'in devamı: %5, Enerji yatırımları azlığı %5, Stoklar ve Spekülasyonlar %5, Özel kesimin yatırımlarının azaltılması %5. Para ve Kredi Politikası: Emisyon artışı %10. Maliye Politikası: Bütçedeki hızlı artış %5, vergilerin ağırlaştırılması %5, Devlet işletkrazlarında azlık %2, Bütçelerde tasarruflara uyulmaması %3. Dış Faktörler: Yabancı ülkelerde enflasyon %5, Petrol ithalatının etkileri %5. Diğer Psikolojik-Sosyolojik ve Politik Etkiler: %10. Bak. İlhan ÖZER; Türkiye Ekonomisinin Önemli Sorunları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Yayını, Ankara, 1978, s. 118-119.

Tablo:27 Plânlı Dönemde Türkiye'de GSYİH'nın Büyüme Hızları

Dönemler	GSYİH Artışı % (Faktör Fiyatlarıyla)
I.Plân Dönemi (1963-1967)	6.4
II.Plân Dönemi (1968-1972)	6.7
III.Plân Dönemi (1973-1977)	7.3
IV.Plân Dönemi 1978	3.6
1979	-0.5
1980	-0.5

Kaynak: Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve
Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 7.

Ülkemizde 1977 yılından sonra ortaya çıkan bu durum, gelişmiş ülkelerde de görülmüştür. Bu ülkelerde üretim artış hızındaki düşme, işsizlik oranındaki düşmenin de üstünde olduğundan, verimlilik büyük ölçüde azalmıştır.

Gelişmiş ülkelerdeki ekonomik durgunlukla birlikte, petrol fiyatlarındaki büyük artışlar ve enerji darboğazı, ülkemiz ekonomisini olumsuz olarak etkilemiştir. Görülen ekonomik gerileme, verimliliği de önemli oranda olumsuz olarak etkilenmekten geri kalmamıştır.

Bu eğilimlere bağlı olarak da, 1976 yılında ortalama 162 TL değerinde olan bir adam/saatlik üretim yapılabilen imalat sanayinde, 1977 yılı başında 149 TL, 1978 yılı başında da 140 TL'lik üretim yapılabilmiştir. Bu düzey 1979 yılının ilk üç aylık döneminde 135 TL'ye düşmüştür. Bunlara bağlı olarak da işgücü verimliliği indeksi, 1976 yılına göre 1977 yılında 92.0, 1978 yılında 85.0'a inmiştir. Özellikle de bu azalma, kamu kesiminde, özel kesime göre daha hızlı bir oranda gerçekleşmiştir (56).

(56) Bu konuda bak. Enver KAYA; Türkiye Yapım (İmalat) Sanayiinde Emek Verimlilik Göstergeleri (1976-1979), MPM, Ankara, 1981, s.10.

Belirlenen eğilimler, aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Ülkemizde yaşanan bu bunalımın nedenleri arasında, dışa bağımlı olan Türk Sanayinin, gelişmiş ülkelerdeki durgunluktan etkilenmesi yanında, petrol fiyatlarının artışı, enflasyonist etkilerin hızlanması ve enflasyonist etkilere bağlı olarak dış ödemeler dengesi- nin açık vermesi sayılabilir. Ayrıca daha sonraki kısımda görüleceği gibi, ülkemizde özellikle son yıllarda, emek-sermaye ilişkilerin bozulması sonucu, üretim kapasitesinin önemli oranda düşmesinin de, verimlilik üzerindeki etkisi gözden uzak tutulamamaktadır. Bu nedenlerle, hem istindamın daha az esnek oluşu ve hemde miktar ve niteliği iyi olmayan girdilerle, üretimi sürdürme zorunluluğu verimliliği ve dolayısıyla işgücü verimliliğini düşürmektedir. Bunlara bağlı olarak, imalat sanayinde verimlilik artışından değil, verimlilik düşmesinden söz etmek kaçınılmaz olmuştur (57).

Bu durumda gelirler politikası, bir yandan ekonomik gelişmede sağlanacak iyileşmelerle, diğer yandan da emek-sermaye barışını sağlamaya dönük çabalarla, ülke düzeyinde verimlilik artışına katkıda bulunabilme şansına sahip olabilir.

5. SENDİKALAŞMA HAREKETİNİN ETKİNLİĞİ SORUNU

Türkiye'de iktisaden faal nüfus içinde, ücretlilerin ve maaşlıların %32.3 gibi düşük bir oranda olduğu bilinmektedir. Bunun yanında, bu sınırlı grubun, sendikalaşma ve toplu sözleşmelerden ne oranda yararlanabildikleri sorunu vardır.

(57) A.g.e., s. 10.

Tablo:28 1976-1979 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayinde Verimlilikle İlgili Gelişmeler

Yıl	Çalışılan Saat Başına Üretim Değeri TL			Çalışılan Kişi Ba- şına Üretim Değeri			Çalışılan Saatler ve Çalışanlar Ortalamasına Göre, Verimlilik İndeksleri					
	Devlet	Özel	Toplam	Devlet	Özel	Toplam	Çalışılan Saatlere Göre			Çalışanlar Ortalamasına Göre		
							Devlet	Özel	Toplam	Devlet	Özel	Toplam
1976	186	145	162	108.571	81.178	96.233	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1977	168	135	149	108.028	77.934	90.056	90.3	93.1	92.0	99.5	81.4	93.6
1978	144	133	140	96.114	82.364	88.056	80.1	91.7	86.4	88.5	94.5	91.5
1979	144	127.3	135	88.918	77.666	82.666	77.4	87.8	83.3	81.8	89.3	85.9

Kaynak: Enver KAYA; Türkiye Yapım (İmalat) Sanayiinde Emek Verimlilik Göstergeleri (1976-1979), MPM, Ankara, 1981, s. 10, Tablo: 2-3.

Ülkemizde 1963 yılında kabul olunan 274 sayılı "Sendikalar Kanunu" ve 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile çalışanların yasal siyasal ve sosyal etkinliklerini artırdıkları bilinmektedir. Ancak çalışanların büyük çoğunluğunun aynı zamanda ekonomik etkinliklerini artırdıkları söylenemeyecektir. Özellikle de, tarım kesiminde İş Kanunu'nun ve asgari ücret uygulamasının etkinliğinin olmadığı, bu kesimin sosyal sigortalarca kapsamadığı, toplu sözleşme uygulamasının da genel olarak, kamu iş yerleri ile sınırlı kaldığı bilinmektedir. Belirtilen nedenlerle, tarım ve tarım dışı kesimlerde çalışanların, aynı şekilde kendilerine sağlanan haklardan yararlanamadıkları açıktır.

Ülkemizde 1979 yılı itibariyle, işçilerin tümünün sendikalaşmış gözükmesine karşılık, ancak %31.28'inin sendikaların kendilerine sağladığı toplu sözleşme hakkından yararlanabildikleri ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, belirlenen gelişmeler görülmektedir.

Tabloya göre, ülkemizde 1978 yılı itibariyle 3.897.290, 1979 yılı itibariyle de 5.465.109 sendikali işçinin olduğu ortaya çıkmaktadır. Oysa 7 No.lu tabloda da görüldüğü gibi, toplam işçi ve memur sayısı 5 milyon civarındadır. Bu durumda toplam sendikali sayısı, ülkemizdeki toplam işçi ve memur sayısının üzerinde gözükmektedir(58). Bu durum, ülkemizde sendikali sayılarını belirleyen bilgilerin ger-

(58) 1977 yılında 4.920.000 olan işçi ve memur toplamının, yaklaşık 2 milyonunun memur olduğu görülmektedir.

Tablo:29 1963-1979 Döneminde Türkiye'de Sendikalaşma ve Toplu Sözleşme Uygulaması İle İlgili Gelişmeler

YILLAR	SENDİKALAR		TOPLU SÖZLEŞMELER					
	Sendika Sayısı	Sendikalı İşçi Sayısı	Kapsanan İşyeri Sayısı			Toplu Sözleşmelerden Yararlanan İşçi Sayısı		
			Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
1963	565	295.710	29	127	156	3494	5968	9462
1964	595	338.769	1435	2483	3918	263.836	172.926	436.762
1965	668	360.285	1114	1741	2855	121.750	50.109	171.859
1966	704	374.058	1000	1595	2595	159.375	175.013	334.388
1967	798	834.680	1124	2506	3630	110.041	78.724	188.765
1968	755	1.057.928	1440	1531	2971	354.600	163.697	418.297
1969	797	1.193.908	1261	1614	2875	98.105	136.381	234.486
1970	737	2.088.219	2309	2727	5036	334.708	215.243	549.951
1971	631	2.362.787	978	3564	4542	188.583	153.967	342.550
1972	642	2.672.857	1789	1879	3668	278.017	148.428	426.445
1973	637	2.658.393	4211	2098	6309	249.901	193.384	443.290
1974	675	2.878.624	1880	2443	4320	427.300	174.479	601.779
1975	781	3.328.633	1051	3877	4928	91.316	209.002	300.318
1976	800	3.269.577	2087	3156	5243	220.956	255.426	476.382
1977	863	3.807.577	2498	3681	6179	369.324	220.774	590.098
1978	912	3.897.290	3486	4294	7780	259.073	424.797	683.870
1979	750	5.465.109	2013	9117	11.130	265.710	480.322	746.032

Kaynaklar: 1963-1977 yılı için bak. Çalışma Bakanlığı, Çalışma Dergisi, Yıl 1974, Yıl 1977. 1978-1979 yılı için bak. Çalışma Bakanlığı; Sayın Devlet Başkanı ve Millî Güvenlik Konseyi Üyelerine Takdim Edilecek Brifing Metinleri, Ankara, 1981, s. 21-22.

çeği yansıtmadığını göstermektedir (59). Bununla birlikte gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, ülkemizde gerçek sendikalaşma oranının çok düşük olduğu ortaya çıkmaktadır.

Belirtilen nedenlerle, ülkemizde toplu sözleşmelerden yararlananlardan, ya da toplu sözleşmeden yararlanma oranından hareket etmek, daha anlamlı olacaktır. Bu orana da, sendikalaşma oranına olduğu kadar olmamakla birlikte, gerçek durumu olduğundan daha düşük gösterdiği için, itiraz edilmektedir. Tabloda görüleceği gibi, 1978-1979 yılı itibariyle ülkemizde toplu sözleşmelerden yararlananların 1.273.968 olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu toplama, toplu sözleşmelerin iki yılda bir yapılmasından hareketle, bir tekli ya da çiftli yılla, bir çiftli ya da bir tekli yılın toplamıyla ulaşılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, belirlenen eğilimler görülmektedir.

Genel olarak belirtmek gerekirse, ülkemizde 1977 yılı itibariyle iktisaden faal nüfusun %8.05, ücretlilerin de ancak %28.40'nın toplu sözleşmelerden yararlandığı görülmektedir. Bilindiği gibi, bağımlı çalışanların diğer bölümü olan memurların ise, ülkemizde toplu sözleşme hakları hiç yoktur.

Görüldüğü gibi ülkemizde, sendikalaşma hareketinin, ücretlilerin çoğunluğuna dönük olduğu ve gelir bölüşümünün iyileştirilmesinde,

(59) Bu nedenler, şunlar olabilmektedir: Birden çok sendikaya üye hakkının tanınması, sendikaların üye sayılarını yüksek gösterme eğilimleri, Çalışma Bakanlığı'nın gerektiği şekilde tesbit işlemlerini yapmaması. Gerçek sendikalı sayısının ilgililer, 2 milyon civarında olduğunu ileri sürmektedirler. Ülkemizdeki bu eğilimlere karşılık, İsveç'te sendikalaşma oranı %80, Federal Almanya ve İngiltere'de %40 olarak belirlemektedir.

Tablo:30 1963-1979 Döneminde Türkiye'de Toplu Sözleşmelerden Yararlanma Ve Sendikalaşma Oranı

YILLAR	Ücretliler	TOPLU SÖZLEŞMELER		SENDİKALAŞMA	
		Toplu Sözleşmelerden Yararlan- nanlar Sayısı (a)	Toplu Sözleşmelerden Yararlan- ma Oranı %	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendika- laşma Oranı %
1963	2.153.019	9462	0.44	295.710	12.06
1965	2.368.973	608.621	25.69	360.285	15.21
1971	3.155.458	892.501	28.28	2.362.787	74.88
1973	3.304.245	869.735	26.32	2.658.393	80.45
1975	3.363.469	902.097	26.82	3.328.633	98.96
1977	3.754.960	1.066.480	28.40	3.807.577	101.40
1978	4.073.000	1.273.968	31.28	3.897.290	95.69

Not: a.Toplu sözleşmelerden yararlananların toplamını bulmak için, bir tekli/çiftli yılla, bir çiftli/tekli yılın toplamını esas alınmaktadır.

Kaynak:29 No.lu tablodan yararlanılmıştır.

önemli derecede etkisinin olduğu söylenemeyecektir. Bu nedenle, gelirler politikası uygulaması ile, memurlar da dahil olmak üzere, ücretli ve maaşlıların tümü ile ilgili politikalar geliştirilebilecektir. Aynı zamanda da ülke ekonomisi ile ilgili kararların belirlenmesinde, işgücü taraf olarak yerini alacaktır. Buna bağlı olarak da, sendikaların etkinlik kazanması ile, işgücünün de her türlü karar alma seviyesinde etkinliği artacaktır.

F. SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMININ DAR OLUŞU

Bilindiği gibi sosyal güvenlik sistemleri, kişileri kendi iradeleri dışında karşılaşacakları hastalık, ölüm, işsizlik gibi benzer tehlikelerin, olumsuz etkilerinden kurtarmayı amaçlamaktadır.

Bu amaçla da, sosyal sigortalar ve sosyal yardım programlarından yararlanılmaktadır.

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ni değerlendirdiğimizde, önemli özelliğinin, dar kapsamlı olduğu ve dikey bir genişlemeden yana olmak yerine, yatay şekilde bir genişleme gösterdiğidir. Daha çok, baskı grubu dediğimiz sendikalaşmış kesimdeki işçileri, memurları ve 1871 yılından sonra da, serbest meslek sahiplerini kapsayan sosyal güvenlik sistemimizin bu yönüyle etkili olduğu söylenebilir (60). Ancak sendikalaşmamış kesimde çalışanlarla, özellikle tarım kesiminde çalışanların kapsam dışında kalması, konunun makro düzeyde ele alınmasını zorunlu hale getirmektedir. Plânlı döneme geçildikten sonra, Kalkınma Plânları ile, sorunun makro düzeyde ele alınmasının gerektiğinin belirtilmesi ve bu konuda her dönemde görüş birliğinin sağlanmasına rağmen, yine de sorunun çözülemediği görülmektedir.

Ülkemizde 1960 yılında iktisaden faal nüfusun ancak %7.59'unun sosyal sigorta programları ile kapsanmasına karşılık, 1979'da bu oranın %32.90'a çıktığı görülmektedir.

Sektörler yönünden bir değerlendirme yapıldığında, 1979 yılı itibarıyla sosyal güvenlik haklarından yararlananların yaklaşık %80'nin, tarım dışı sektörlerde olduğu görülmektedir. Aynı zamanda da ülkemiz-

(60) Ülkemizde devlet sesi çıkan grupların sosyal güvenliğini, devamlı şekilde dikey olarak artırarak ve ödeneklerin oranlarını yükselterek, böylece hem iktisadi, hem de sosyal yönden çok büyük sakıncaların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Öncelikle de böyle bir yükseltme, bir yandan bazı grupları dışarda bırakırken, diğer yandan da kapsanan grupların sosyal güvenlik hakları dikey olarak artırılmaktadır. Bu da dışarıda bırakılanlara büyük bir haksızlık olmaktadır. Bak.Turhan YAZGAN; "Sosyal Güvenlik Sistemi", İktisat ve Çalışma Hayatı, A.g.e., s. 438.

Tablo:31 1960-1979 Döneminde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Haklarından Yararlananlar

YILLAR	SSK	T.C. Emekli Sandığı	Bağ Kur	Özel Sigorta Sandıkları	Genel Toplam	Sosyal Sigorta- lardan Yararla- nanların, İktisa- den Faal Nüfusa Oranı %
1960	611.703	3.359.303	-	160.000	987.006	7.59
1965	921.458	543.383	-	20.000	1.484.841	10.95
1970	1.313.500	732.566	-	35.000	2.081.066	14.81
1975	1.823.338	890.000	850.000	43.000	3.606.338	23.72
1976	2.017.000	1.145.000	885.000	57.000	4.104.000	27.90
1977	2.191.000	1.175.000	962.000	62.000	4.390.000	29.40
1979	2.512.000	1.225.000	1.137.000	69.000	4.943.000	32.90

Kaynak: 1960-1975 Dönemi için bak; KARAHASANOĞLU; Gelir Dağılımı Yönünden Türkiye'de Emek Gelirleri Analizi ve Sendikalaşmanın Ekonomik Etkinliği, A.g.e., s. 614, Tablo: 97, 1975-1977 Dönemi için bak. DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, A.g.e., s. 139, Tablo: 99, 1978-1979 Dönemi için bak. DPT; 1980 Programı, A.g.e., s. 100.

deki işçilerin %54'nün, sosyal sigorta programından yararlandığı ortaya çıkmaktadır. 1963 yılında ise, bu oran %33'dür. Toplam işgücü yönünden bir karşılaştırma yapıldığında, sosyal sigorta programından yararlanan işçilerin, Türkiye Ortalaması'nın üzerine çıktığı görülecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal güvenlik kuruluşları, sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatlarından oluşmaktadır. Ülkemizde prim ödeme gücü olanların belirli bir kısmının sosyal sigorta programları ile kapsanmasına karşılık, prim ödeme gücü olmayan korunmaya ve bakılmaya muhtaç yaşlılar ve çocuklarla, dul ve yetimlerin ise, gerektiği şekilde bu programlardan yararlandığı söylene- memektedir. 1979 yılı itibarıyla 0-18 yaş grubunda bulunan yaklaşık 20.3 milyon çocuk, 3.684.000'nin kimsesi bulunmayan veya özel eğitim

gerektiren özürlü çocuklar olduğu tahmin edilmektedir. Yine mahkemelerce "Korunma Kararı" alınan 15.410 çocuğun, sosyal hizmet kurumlarına girebilmek için sıra beklediği bilinmektedir (61).

Bu yönüyle gelirler politikası, yalnızca belirli kesimlerin değil, toplumun bütününün sosyal güvenlik haklarından yararlanması için, konuyu makro düzeyde gündeme getirebilecektir. Anayasa'mız 48.maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir" diyerek, sosyal güvenliğin kişiler için bir hak, devlet için bir görev olduğunu vurgulamıştır.

Yazgan, "Sosyal güvenlik sistemini insan hakkı olarak kabul ettiğimiz takdirde, Türkiye'de bunun böyle olmadığı açıkça ortaya çıkar" demektedir. Yazgan'a göre, sosyal güvenlik hakkı bir insan hakkı olarak kabul edilmiş olsaydı, herkesin, özellikle de sokakta bıraktığımız korunmaya muhtaç çocukla, tarım kesimindeki köylünün de insan olduğu kabullenilecek, yalnızca memur ve işçilerle, bağımsız çalışanların insan olduğu kabullenilmeyecektir. Bu nedenle, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin, yanlış ve eksik bir uygulama içinde olduğunu belirtmektedir (62).

Sonuç olarak, devlet için bir görev, toplum için bir hak olan sosyal güvenlik hakkının, ülkemizde gereğince sağlanmadığı görülmekte, baskı ve çıkar gruplarının yararlarına dönük bir mekanizmanın işletildiği ortaya çıkmaktadır.

(61) DPT; 1980 Programı, A.g.e., s.100.

(62) YAZGAN; A.g.e., s. 438.

Bu noktada gelirler politikasının, konuyu makro düzeyde, Anayasa'nın belirttiği ilke doğrultusunda gündeme getirmesi mümkün olabilecektir. Plân çalışmalarında ve hükümet programlarında, konunun makro düzeyde gerektiği şekilde de alınabilme şansı doğabilecektir.

G. VERGİ SİSTEMİNİN OLUMSUZ ETKİLERİ

Ülkemizde sabit gelirli olarak çalışan ücretli ve maaşlılar yönünden, 1980 yılı sonuna kadar ortaya çıkmış olan önemli bir adaletsizlik de, vergi sisteminden gelmiş bulunmaktadır. Daha önce ücretlerle ilgili açıklamalar yapılırken görüldüğü gibi, ülkemizde brüt ücretler önemli oranda yükselirken, net ücretler gelir vergisi ve sigorta primleri ile önemli oranda azalmaktadır.

Özellikle enflasyonun hızlanmaya başlamasından sonra, brüt ücretler bir yandan yükselirken, aynı zamanda enflasyon nedeniyle gelir vergisi oranlarının yükselmesi sonucu, brüt ücretlerin büyük bir bölümünün devletçe vergi olarak alındığı görülmüştür. Bunun da nedeni, enflasyonun vergi dilimlerinin gerçek değerlerini azaltarak, sabit gelirli olanlar yönünden vergi yükünü ağırlaştırmasıdır. Asgari geçim indiriminin de gerçekçi olmaması nedeniyle, ülkemizde gelir vergisinin, bir ücretli gelir vergisi olarak ağırlık kazandığı görülmüştür. 1975 yılında gelir vergisinin %63.3'nü ödeyen ücretli ve maaşlıların yükünün, 1976 yılında %68.1'e çıkması bu durumu doğrulamaktadır. Oysa aynı şekilde, ücretli ve maaşlıların gayrisafi millî hasıladaki paylarında bir artış gözlenmemiştir.

Aşağıdaki tabloda da görüleceği gibi, toplam gelir içindeki payları 1973-1976 döneminde %33.6 ile, %30.9 arasında değişen ücretli ve maaşlıların, gelir vergisindeki payları 1976 yılında %68.1 olmuştur.

Tabloda belirtilen eğilimler görülmektedir.

Tablo:32 1973-1976 Döneminde Türkiye'de Ücret ve Maaşlıların Vergi Yüğü

YILLAR	Toplam Vergi Gelirleri İçin- de, Gelir Vergi- sinin Oranı (1)	Ücret ve Maaş Gelirlerinin, Toplam Gelir İçindeki Payı (2)	Ücretlilerin, Gelir Vergisinin- deki Payı (3)
1973	41.3	33.6	31.3
1974	45.1	30.9	64.5
1975	45.4	32.2	63.4
1976	46.7	33.6	68.1

Kaynak: (1) (2) 1980 Programı, A.g.e., s. 47, Tablo: 32.

(3) Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü; Bütçe Gelirleri Yıllığı 1974-1976, Ankara, 1977, s. 73, Tablo: 5.-A.

1975 yılı ile ilgili bir çalışmanın sonucu ilgi çekicidir. Bu çalışmaya göre; 1975 yılında yurtiçi faktör gelirinin bölüşümünden %32.78 oranında bir pay alan ücretli ve maaşlılar, toplam gelir vergisinin %63.40'ını ödemektedirler. Buna karşılık, diğer faktör sahipleri yurtiçi faktör gelirlerinin %67.22'ni almalarına karşılık, %36.80 oranında bir payla gelir vergisine katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda da ücretli ve maaşlıların vergi yükünün %15.71 olarak gerçekleşmesine karşılık, diğer faktör sahiplerinin vergi yükü 3.23 olarak belirmiştir. Görüldüğü gibi ücretli ve maaşlılar aleyhine işleyen ve iki kata yaklaşan bir bölüşüm eşitsizliği söz konusu olmaktadır. Bu durumun nedeni, yüksek enflasyon hızının etkisiyle, gelir vergisi oranlarının yükselmesidir.

Aşağıda belirlenen gelişmeler görülmektedir.

Tablo:33 1975 Yılında Türkiye'de Ücretli ve Maaşlılarla, Diğer Faktör Sahipleri Yönünden Vergi Yüğü (% Olarak)

SOSYAL GRUPLAR	İktisaden Faal Nüfus	Yurtiçi Faktör Gelirleri	Ödenen Gelir Vergisi	Gelir Vergisi Yüğü (Gelir Vergisi/G.S.M.H.)
Ücretli ve Maaşlılar	26.74	32.78	63.20	15.71
Diğer Faktör Sahipleri	73.26	67.22	36.80	3.23
TOPLAM	100.00	100.00	100.00	-

Kaynak: KARAHASANOĞLU; A.g.e., s. 561, Tablo: 88.

Ülkemizde 1980 yılı sonuna kadar süren bu sağlıklı vergi yapısının, değiştirildiği bilinmektedir. Şüphe yok ki gelirler politikasının, ekonomik ve sosyal istikrarın sağlanmasında kullandığı etkili araçlardan biri, vergi düzenlemeleridir.

Genellikle Batı Avrupa Ülkeleri'nde hükümetlerin, kısa dönemlerde etkin olabilmek için, doğrudan vergi oranları üzerinde değişiklik yaptığı, ya da enflasyon oranına bağlı olarak, geçinme indekslerine göre, her yıl otomatik olarak düzenlemelere gittiği bilinmektedir. Bu yönüyle son vergi düzenlememiz, en az geçim indirimini ve vergi dilimlerini, en azından asgari ücretlerdeki değişmelere göre ayarlayacak bir mekanizma getirmediği için, gelirler politikası yönünden eksik olarak nitelenebilir.

H. SOSYA-EKONOMİK NEDENLERİN, GELİRLER POLİTİKASI YÖNÜNDEN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyo-ekonomik nedenler olarak belirlediğimiz nedenler, görüldüğü gibi, ülkemizde gelirler politikası uygulamasını zorunlu kılmaktadır.

Gelirler politikasının, bu nedenler üzerindeki etkileri, varılan sonuçlar ışığında genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

a. Gelirler politikası ile, ekonomik gelişme ve sosyal adaletin sağlanması arasında bir denge kurulabilir. Ekonomik gelişme engellenmeden, yaratılan gelirin üretim faktörleri arasında adil bölüşümü sağlanabilir.

b. Gelirler politikası ile, sadece ücret gelirlerinin kontrol altına alınması yerine, gelir bölüşümünden zararlı çıkan bütün sosyal grupların, gelirlerini ve statülerini iyileştirecek tedbirler gündeme getirilebilir.

c. Gelirler politikası ile, yalnızca belirli ve imtiyazlı bir gruba parasal ücret artışları sağlamaktan çok, bütün ücretli ve maaşlılara istihdam güvencesi ile birlikte, yeterli bir satınalma gücü sağlayacak mekanizmalar işletilebilir.

ç. Gelirler Politikası ile, etkinliğinin derecesi tartışılmakla birlikte, enflasyonu kontrol altına alabilecek mekanizmalar getirilebilmektedir. Özellikle de gelirler politikası, kendisini güncel kılan nedenler dolayısıyla, enflasyonist dönemlerde, geçim sıkıntısı çeken gruplara ekonomik, sosyal ve psikolojik güvenceler verebilir.

d. Gelirler politikası ile, düşük verimlilikten, yüksek verimliliğe ulaşılabilir. Çeşitli nedenlerle ortaya çıkan düşük verimlilik, ekonomik ve sosyal gerilemelerin bir sonucu olmaktadır. Gelirler politikası, özellikle sosyal alandaki gerilemeler üzerinde etki

kurarak, iyileştirmelerde bulunabilir.

e. Gelirler politikası ile, baskı ve çıkar gruplarının yararına işletilen sosyal güvenlik sistemi, toplumun bütününe dönük bir yapıya kavuşturulabilir. Bunun için konu, makro düzeyde gündeme getirilebilir ve etkin çözümler gerçekleştirilebilir.

f. Gelirler politikası ile, ekonomik ve sosyal istikrarı sağlayabilecek, bir vergi sistemi işletilebilir. Özellikle de, geçim sıkıntısı çeken grupların, kısa dönemde gelirlerinin iyileştirilmesi amaçlandığında, gelirler politikası ile doğrudan doğruya vergi oranları üzerinde oynayarak, etki yaratılabilir.

g. Gelirler politikası ile, belirli ve sınırlı orandaki grupların yararlandığı toplu sözleşme sistemimizin, etkinliği artırılabilir. Tarım ve tarımdışı bütün sektörlerde çalışan ücretli ve maaşlıların, ülke ekonomisi ile ilgili kararların alınmasına iştirakleri sağlanabilir ve sorumlulukları olduğunkamıyuna açıklanabilir.

3. KÜLTÜREL VE HUKUKİ NEDENLER

Türkiye'de gelirler politikası ihtiyacının sosyo-ekonomik nedenlerinin sonuncusu olarak, kültürel ve hukuki nedenler tartışılacaktır. Bunlar da; eğitim ve kültür düzeyindeki farklılıklar ve yetişmiş insan gücü açıkları, tüketim harcamalarında artışlar, toplu iş sözleşmesi düzeninin boşlukları ile emek-sermaye ilişkilerindeki bozukluklar olmaktadır.

Özellikle de son iki etken, gelirler politikası yönünden önem kazanmaktadır. Çünkü bu iki etken, bir ülkede toplu iş sözleşmesi düzeninin iyi işletilip, işletilememesinin sonucuna bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenler gelirler politikası ile, bu iki etkenin doğrudan etkilenmesi mümkün olabilmektedir.

A. EĞİTİM ve KÜLTÜR DÜZEYİNDEKİ FARKLILIKLAR ve YETİŞMİŞ İNSANGÜCÜ AÇIKLARI

Ülkemizde gelirler politikası ihtiyacının, hukuki ve kültürel nedenleri içinde, önem kazananlardan birisi eğitim, kültür ve insangücü politikası ile ilgili olmaktadır. Bunları, gelirler politikası ile ilgisi yönünden, şöyle belirtebiliriz:

a. Ülkemizde 1978-1979 öğretim yılında okullaşma oranının %87.4 olmasına rağmen, eğitim sistemimiz fırsat eşitliği yaratamamış ve sosyal adaleti sağlayacak bir gelir ~~yapısı~~ ~~kuramamıştır~~. Diğer yandan da, kalkınmanın gerçekleştirilmesi için, yeterli sayıda ve belirli nitelikte insangücünü yetiştirememiştir. Belirtilen nedenlerle, ülke gerçekleriyle uyum sağlayacak bir yapıya kavuşamamıştır.

b. Toplumun çeşitli sosyal kesimleri ile, coğrafi bölgeleri arasında görülen ekonomik ve sosyal dengesizliklerin, kültürel alana da yansıdığı görülmüştür. Özellikle de, ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak, kültür farklılıklarının daha da belirginleştiği ortaya çıkmıştır.

c. Yüksek nitelikli insangücünde, önemli sayıda artışlar sağlanmakla birlikte, teknik nitelikli insangücü yönünden açıklar bulunmaktadır. %15 civarında işsizliğin olduğu ülkemizde, özellikle sosyal alanlarda öğretim yapmış binlerce genç iş ararken, teknik işgücü açıklarının büyüdüğü görülmektedir. 1978-1979 ders yılında mesleki ve teknik orta eğitimde, teknik liselerde okuyan öğrenci sayısının, toplam öğrenci içindeki payının %1.9 olması, durumu açıkça ortaya koymaktadır (63).

(63) Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 56.

Aşağıdaki tablo, bu yönden ilgi çekmektedir.

Tablo:34 1977-1999 Döneminde Türkiye'de 1971 Mevcuduna Göre Yetişkin İşçi Açıkları
(Bin Kisi)

MESLEKLER	1972	1977	1999
İzabeci-Haddecı	-17.0	-43.0	-223.0
Makina İle İlgili Meslekler	-161.0	-333.0	-2136.0
Elektrik İle İlgili Meslekler	-82.0	-155.0	-823.0
İnşaat İle İlgili Meslekler	+64.0	-20.0	-679.0
Diğer	-284.0	-448.0	-4156.0
TOPLAM	-480.0	-999.0	-8017.0

Kaynak: DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977, Ankara, 1977, s.776, Tablo:603.

Tabloda görüleceği gibi, DPT'nin tahminlerine göre; 1972 yılında 480 bin civarındaki yetişkin işçi açığı, 1977 yılında 999 bine, 1999 yılında da 8.0 milyona ulaşacaktır.

Eğitim, kültür ve insangücü yönünden belirlenen eğilimler, emek kaynağında dikey yönden farklılık olduğunu ve yüksek gelir getiren mesleklere geçişin kolaylıkla sağlanamadığını ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle gelirler politikası ile, makro düzeyde emek kaynağının yönlendirilmesi ve gelirlerinin iyileştirilmesi sağlanabilir.

B. TÜKETİM HARCAMALARINDA ARTIŞ

Ülkemizde özellikle 1977 yılından sonra, toplam tüketim harcamaları ve özel tüketim harcamalarının Plan Hedefleri'nin oldukça

üzerinde gerçekleştiği ortaya çıkmakta ve buna bağlı olarak da, tasarruf eğilimi azalma göstermektedir.

1972 yılında sabit fiyatlarla GSMH içinde toplam tüketimin payı %83.2 olmuş ve Üçüncü Plân Dönemi'nde, bu payın %76.0 olarak gerçekleşmesi plânlanmıştır. Oysa %8.5 oranında bir fazlalıkla, gerçekleşme %84.5 olmuştur. 1979 yılında ise GSMH içinde toplam tüketimin payı, %84.6 olarak gerçekleşmiştir (64). Bu eğilimlere bağlı olarak da, Üçüncü Plân Dönemi olan 1972-1977 yılları arasında, özel tüketim harcamaları kişi başına ortalama %3.3 artarken, 1978 yılında artış %12.9, 1979 yılında %-3.9 ve 1980 yılında %5.0 olmuştur. Görüleceği gibi de, 1978 yılından itibaren kişi başına özel tüketim harcamalarındaki artış, dengeli olmaktan çıkmıştır.

Aşağıdaki tabloda belirlenen eğilimler görülmektedir.

Tablo:35 Plânlı Dönemde Türkiye'de Kişi Başına Tüketim Harcamalarının Yıllık Artış Oranları (%) (1968 Fiyatlarıyla)

TÜKETİM ÇEŞİTLERİ	I.Plân Yıllık Ortalama 1962-1967	II.Plân Yıllık Ortalama 1967-1972	III.Plân Yıllık Ortalama 1972-1977	1978	1979	1980
Toplam Tüketim	2.6	4.4	4.1	9.3	-11.5	3.0
Özel Tüketim	2.2	4.6	3.3	12.9	-13.9	5.0
Kamu Tüketimi	5.3	4.4	8.6	8.1	2.9	-6.4

Kaynak: Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, İktisadi Rapor; A.g.e., s. 20, Tablo: 11/B.

(64) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı; A.g.e., s. 46.

1978 yılından itibaren tüketim eğiliminin artarak, tasarruf eğiliminin düşmesinin nedenleri arasında; ekonominin bir darboğazla karşılaşması, enflasyonist baskıların artması, mal ve hizmet talebi ile arzı arasındaki dengesizliklerin görülmesi, sağlıklı bir tüketim eğilimi ile, gösteriş eğilimine dönük bir tüketim kalıbının geçerliliğinin ağır basması söylenebilir (65). Özellikle 1979 yılında kişi başına özel tüketim harcamasında %13.9 oranında gerileme görülmesi, belirtilen eğilimlerin sonucu olarak kaçınılmaz olmuştur.

Belirlenen eğilimler, ülkemizde özellikle son yıllarda, sağlıklı bir tüketim eğilimi ile, gösterişe dönük bir tüketim kalıbının şekillendiğini ortaya çıkarmaktadır. Bu gelişmelerden de en fazla etkilenen ve aynı zamanda da zarar gören grupların, orta ve düşük gelirli gruplar olduğu bilinmektedir.

Gelirler politikası ile, bu grupların tüketim kalıbına giren temel malların üretimi ile, fiyatlarının belirlenmesinde ve gösteriş eğilimine dönük olmayan bir tüketim kalıbının topluma benimsettirilmesine yardımcı olanabilir. En azından, gelirler politikası ile; toplumun tasarruf eğilimleri belirlenerek, gelirleri yönlendirici tedbirler tartışma konusu yapılabilir.

C. TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ DÜZENİNİN BOŞLUKLARI

Görüldüğü gibi gelişmiş Batı Ülkeleri'nde gelirler politikası,

- (65) DPT'nin bir çalışmasına göre; ekonomik gelişme ve gelir artışına bağlı olarak kişilerin tüketim kalıbının tarım ürünlerinden, tarım dışı sektörlerin ürünlerine doğru nisbi bir değişme gösterdiği ileri sürülmektedir. En hızlı artış gösteren harcama kalemlerinin de dayanıklı tüketim, dokuma-giyim, içki-tütün deri ve besin ürünlerinde olduğu görülmektedir. Dayanıklı tüketim mallarına yönelik harcamaların ise, daha çok televizyon alıcısı, elektrik süpürgesi, otomobil ve buzdolabı ile, yabancı kaynaklı malların alımlarından kaynaklandığı belirtilmektedir. Bak. DPT; A.g.e., s. 47.

genellikle sendikalaşmanın ve buna bağlı olarak toplu iş sözleşmesi sisteminin yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunların çözümünü amaçlamıştır. Hareket noktası da, sendika gücünün kontrolüne dayanmıştır. Çünkü bu gücün sınırsız olarak kullanılması, enflasyon, işsizlik, dış ödemeler dengesi açıkları ve düşük büyüme hızları gibi sonuçlara yol açabilmiştir. **Bazı sorunlar şunlar olmaktadır.**

a. Sendika Çokluğu, Sendikalararası Rekabet ve Yetki Sorunu

Ülkemizde 1979 yılı itibariyle 750 sendika olduğu görülmekte ve sendika başına da ortalama 5198 işçi düştüğü ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde sendika kurma özgürlüğünün sendika enflasyonu yarattığı ve sevimli olmayan bir değişle, sendika ağalığına yol açtığı çoğu kez ileri sürülmektedir. Oysa ülkemizde önemli olan, güçlü sendika kavramının yaratılmasıdır. Bunun tersi bir eğilim geçerli olduğu için de, yetkili sendikanın belirlenmesi sorunu ile karşılaşılmaktadır. Özellikle de, işkolu ve işyeri ayırımına dayanan ikili toplu sözleşme uygulamamızın, bu duruma yol açtığı ortaya çıkmaktadır.

Sendikalararası rekabet, toplu sözleşme sürecinde yetkili sendikanın belirlenememesine yol açmakta ve sendikaların kendilerini yetkili kılma mücadelesi de, sistemin normal işleyişini bozmaktadır. Hatta sendikalar, güçlerini gösterebilmek amacıyla, grev yoluna başvurabilmektedirler. Amaç, yetki kazanmak olunca da, her türlü davranışlarla karşılaşmaktadır. Bu eğilimler de ülke düzeyinde devamlı bir ~~gerginlik~~ gerginliğin yaratılmasına neden olabilmektedir.

Sendika özgürlüğüne bağlı olarak, işçilerin aynı anda birden fazla sendikaya üye olduğu durumlarda, sendikaların üyelerini ikna edebilmek için aşırı taleplerde ve gövde gösterisinde bulunması, ekonomiyi olumsuz olarak etkileyebilmektedir.

Belirtilen nedenlerle, yetkili sendikanın belirlenmesi konusuna çözüm getirecek yasal düzenlemeler kaçınılmaz olmaktadır. Öncelikle de, birden fazla sendikaya üye olmanın önlenmesi gerekmektedir. Yet-

kili sendikanın belirlenmesi konusunda, güncelliği olan çözümlerden biri referandumdur. Bu yolla demokratik bir süreç içinde, yetki sorununun çözülebileceği ileri sürülmektedir.

b. Sendikaların Denetimi Sorunu

Sendikaların uygulamada, etkili idari ve mali denetime tabi olmadıkları görülmektedir. Var olan denetim, sendikaların kendi iç denetimidir. Yasal bir denetimin söz konusu olmaması ve sendika içi demokrasinin de yeterince işletilememesi, sendikaların gerçek amaçlarından sapmalarına yol açabilmiştir. Sendikaların çok büyük mali kaynaklara sahip olması ve çeşitli nedenlerle denetim mekanizmasının işleyememesi, sendikaları çıkar çatışmalarına itmiş ve sendikal amaçlar dışındaki amaçlar, ağırlık kazanmıştır. Bu durum sendikaların bölünmelerine ve giderek güçsüzleşmelerine yol açmıştır. Başka bir deyişle de, işçileri birleştirme ve kuvvetlendirme amacına dönük sendikacılık hareketi, Türkiye'de amacına ters düşmüş, işçileri birleştirecek ve kuvvetlendirecek yerde, bölmüş ve zayıflatmıştır.

Sendika aidatlarının işverenlerce, işçilerin ücretlerinden kesilerek sendikalara verilmesi olarak bilinen "check-off" sistemi de, sendikaların etkinliği yönünden gerekli olurken, toplu sözleşme uygulamamız yönünden olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Özellikle de sendikaların üyeleri ile ilişkisinin kesilmesi, sendikalara her zaman güvenilir bir gelir kaynağı yaratılması ve bu gücün istismarının yapılması, olumsuz ettiler olarak belirtilebilir. Check-off sisteminin yararlanmanın, o işyerinde toplam işçilerin 1/4'nü temsil eden her sendikaya tanınması ise, sendikaların parçalanmasını teşvik eder olmuştur. Check-off sisteminin kaldırılmasını, işveren sendikaları savunurken, işçi sendikaları şiddetli itirazlar da bulunmaktadır. Sorunu check-off sistemini değil, sendikaların etkili idari ve mali denetim mekanizmasına işlerlik getirerek çözmek, toplu sözleşme sis-

temimizin gelişmesi yönünden önemli olmaktadır.

c. Uzlaştırma Mekanizmasının Etkin Olmaması

Tarafları, grev ve lokavt öncesi uzlaştırmaya davet ederek, kendileri ve toplum yönünden anlaşmazlıklara çözüm bulmalarını amaçlayan uzlaştırma yöntemi, etkinliğini kaybetmiş durumdadır. Anlaşmazlığın toplum yönünden ele alınması ve makro düzeyde düşünülmesi gereği, ikinci plâna itilir olmuştur.

Bu nedenle grev ve lokavt öncesi, taraflara topluma karşı da sorumlulukları olduğu gerçeğini hatırlatacak arabuluculuk ve uzlaştırma yöntemlerine etkinlik kazandırılması gerekmektedir. Özellikle de arabuluculuk müessesesinin geliştirilmesi yararlı olacaktır. Daha önce belirtilen çeşitli nedenlerin, genel amacın çoğu kez uzlaşma değil, uzlaşmazlık yönünde olmasını teşvik ettiği görülmüştür.

ç. Toplu Sözleşmelerden Yararlanabilmenin Kısıtlanması Sorunu

İşçilerin toplu sözleşmelerden, sendikaya üye olmaksızın dayanışma aidatı ödeyerek yararlanabilmeleri, toplu sözleşme uygulamada çeşitli dönemlerde, farklı şekillerde yoruma tabi tutulmuştur.

Sendikaya üye olmadan, dayanışma aidatı ödeyerek toplu sözleşme haklarından yararlanma yolunu kapatacak uygulamaların kurallaştırılması, sorunlara yol açmaktadır. Bu konuda sendikaların yazılı izninin aranması, işçilerin haklarını kullanmasına sınırlamalar getirdiği ve sendika baskısını artırıcı etkide bulunduğu için, sendikal demokrasi yönünden olumsuz gelişmeler olmuştur. Bu nedenle sendikalı olmayan işçilerin toplu sözleşmelerden yararlanmalarını sağlayacak yeni düzenlemeler getirilmelidir.

d. Yasa Dışı Hareketlerin Meşrulaştırılması Eğilimi

Sonraki kısımda görüleceği gibi, ülkemizde son yıllarda yasa dışı grev, işgal, iş yavaşlatma, direniş ve benzeri gibi hareketler

yoğunluk kazanmıştır. Çoğu kez de bunlar, ekonomik isteklerden daha çok, politik ya da doktrinel davranışlardan kaynaklanmıştır.

Bu duruma gelinmesinde, siyasi partilerin, sendikaları kontrol altına almak istemeleri, sendikaların da ideolojik bütünleşme nedeniyle, siyasi partilerin güdümüne girmek arzularının etkili olduğu söylenebilir. Bu eğilimlere bağlı olarak da, sendikalaşma hareketinin siyasi nitelik kazanması ile, yasa dışı hareketlerin bazı dönemlerde meşrulaştırılmak istenmesi de, diğer bir sonuç olmaktadır.

e. Sendikaların ve İşverenlerin Kısa Dönemli Bakış Açıları

Sendikalar bilindiği gibi üyelerinin iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek, onları kültürel açıdan geliştirmekle sorumlu kuruluşlardır. Bu nedenle de sendikalar, toplu pazarlık dışında, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi faaliyette bulunurlar. Ülkemizde ise, sendikaların faaliyetlerinin genellikle, toplu sözleşme sistemi üzerinde yoğunlaştığı görülmüştür.

i. Bu nedenle, sendikalar toplu sözleşme sistemini sadece ücretleri artıran bir mekanizma olarak görmüşlerdir. Bunun sonucu olarak da, toplu sözleşme sistemini kendi çıkarları yönünden, sonuna kadar zorlamışlardır. Çünkü sendikalar genellikle yapıları gereği ve bazen de politik ve ideolojik amaçlarla, üyelerine daha fazla imkan sağlamak durumundadırlar. Bunun için de, toplu sözleşme görüşmelerine çok büyük taleplerle başlamakta, daha sonraki safhalarda ise, bu taleplerin küçüldüğü görülmektedir. Sendikaların taleplerini belirleyecek önemli ölçünün ise; verimlilik artışı, geçinme indekslerindeki değişimler, büyüme hızı, benzer işletmelerdeki ücretler ve işletmelerin ödeme güçleri olacağında şüphe yoktur.

Oysa başta verimlilik ilkesinin önem kazanmamış olması, sonunda uyuşmazlıkların, sendikaların pazarlık güçleri ile çözülmesi ile

sonuçlanmıştır. Ancak bunun sonucu olarak, ülke ekonomisi yönünden ortaya çıkan olumsuz sonuçlardan da, en fazla etkilenenlerin, işçiler olduğu daha önce belirtilmişti. Ekonomik durgunluk ve enflasyonist etkiler, kamuoyunu yakından ilgilendirmeye başlayınca da, ücretlerin artırılması ve sendikaların etkinliği ile ilgili tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Sendikaların üyelerinin ekonomik durumlarını, kısa dönemli ücret artışları dışında, diğer yollarla geliştirme çabaları pek önem kazanmamıştır. İşçilerin tasarrufa teşvik edilerek, gelir bölüşümünden emek geliri dışında, kâr ya da faiz gelirleri elde edebilmelerini sağlayacak ekonomik amaçlı teşebbüslere ortak olmaları ve bu tür teşekküller kurmaları gibi imkanlar, önemli olmamıştır. "Yatırım Ücreti" gibi, diğer ülkelerde görülen uygulamalar, tartışma konusu yapılmamış ve sendikaların stratejileri arasında yer almamıştır.

ii. Sendikalar, ülkemizde kooperatifçilik hareketinin şuuruna varamamışlardır. Kooperatifleri de, sendikalar gibi üyelerinin ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirecek kuruluşlar olarak görmemişlerdir.

iii. Sendikalar, üyelerinin eğitilmesi konusunda da, yeterli çabayı sarfetmemişlerdir. Sendikal eğitim, işgücünün eğitilerek gelişimini artırması ve devamlı istihdam güvencesi yaratması yönünden, özellikle gelişmekte olan ülkelerde önem kazanmıştır.

Sendikaların işgücü piyasasının düzenlenmesi ve işgücü politikasının yönlendirilmesi yönünden, eğitim programlarına ağırlık vermeleri gerekmektedir. Oysa bu ilginin gösterildiği söylenememektedir. Bu nedenle, ülkemizde mesleki eğitimin önem kazanmadığı, genel kültür programlarının ise sınırlı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir.

iv. Biraz Öncede belirtildiği gibi, sendikaların siyasi faaliyetleri ise, genellikle amaçlarından uzaklaşmıştır. Sendikaların, varlıklarını devam ettirebilmek için, siyasi gelişmeleri yönlendirmeleri şüphesiz ki gerekecektir. Günümüzde sendikaların, sadece toplu sözleşme mekanizması ile, amaçlarına ulaşamayacakları bilinmektedir. Çünkü ülke düzeyinde alınan her karar, dolaylı bir şekilde sendikaları ve üyelerini etkilemektedir. Ancak ülkemiz yönünden soruna bakıldığında, sendikaların amaçlarının ötesinde, politik oldukları söylenebilecektir.

Siyasi partilerin sendikaları etkilerine alma çabaları, sendikalarında böyle bir işbirliği içine girme gayretleri, ülke yönünden yararlı olmamıştır. Özellikle ideolojik sendikacılık hareketi, Türk Devleti'nin bütünlüğünü tehlikeye düşürecek boyutlara kadar ulaşmıştır. Amaçlardan sapınca da, sendikacılık hareketi kendi içinde bölünerek, etkinliğini kaybetmiş ve bu amaçlar doğrultusunda, genel grevlere kadar kendisine yeni rotalar çizer olmuştur.

v. Sendikaların bu davranışlarına paralel olarak, işverenlerin de kısa dönemli bakış açılarını genişletmedikleri görülmüştür. Ücret artışlarının, fiyatlara yansıtılması çıkar yol olarak görülmüş, istihdam sorunun çözümünün, yalnızca devletin görevi olduğuna inanılmıştır. İşçi sendikaları ile de, uzun dönemli amaçlardan daha çok, kısa dönemli yararlar için anlaşma yolları aranmıştır. Toplum çıkarları, öncelik kazanmamıştır.

f. İşçi-İşveren ve Devlet İşbirliği

Türk toplu sözleşme sisteminin yasal çerçevesinin özelliği, diyaloga dayandırılmış olmasıdır. Oysa son yıllarda, işçi ve işverenler arasındaki diyalog kesilmiştir.

İşyeri yönetiminde sorumlulukla birlikte, yetki verilmesini de sağlayacak mekanizmalar yerine, yetki devrini gerektiren tekliflerin

ileri sürülmesi, diyalog imkanını hepten ortadan kaldırmıştır. İşçinin yönetime ve kâra katılması gibi projeler ise, politik tartışma konusu olmaktan öteye gidememiştir. Buna bağlı olarak da, ülkemizde hür toplu sözleşme düzeninin işlerliği tehlikeye düşmüştür.

Buna karşılık diyalog kuraarak taraflardan birinin de devlet olmasına rağmen, çeşitli nedenlerle bu diyaloglar kurulamamış ve her kesim, kendi sorununu mikro düzeyde çözer olmuştur. Bunun sonucu olarak, toplumun çıkarlarının ikinci plâna itildiği görülmüştür. Hükümetlerce, ülke ekonomisini çok yakından ilgilendiren gelir bölüşümü, istihdam, ücret ve fiyat kararları gibi makro sorunların çözümünde, genellikle ekonominin tarafları olan işçi ve işverenlerin katkısı sağlanamamıştır. Katkı sağlayacak bu yolların açık bırakılması yerine sorunlar belirince, özel diyaloglar ya da pazarlıkların yapılmasında yarar görülmüştür. Özellikle gelirler politikası mekanizmasının işletilmediği ülkelerde, belirtilen sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir.

g. Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin Boşluklarından Doğan
Sorunların Genel Değerlendirilmesi

Uygulamada karşılaşılan bu sorunlar, Türk Toplu Sözleşme Sistemi'nin darboğazları olmaktadır(66). Ancak, bir işbirliği içinde, bu sorunlara çoğu zamanda çözüm bulunamadığı görülmüştür. Kanunlarla sağlanan çözümlerin ise, genellikle etkinlikleri olmamıştır.

Belirtilen nedenlerle, toplu sözleşme sistemi ve sendikalaşma hareketinden kaynaklanan bu sorunları, makro düzeyde çözecek tek mekanizmanın, ülkemiz yönünden gelirler politikası olacağında şüphe yoktur.

Herşeyden önce Türk Toplu Sözleşme Sistemi'nin yasal yapısı, diyalog üzerine kurulmuş bulunmaktadır. Bu diyalogun sağlanması ise, toplum yönünden kaçınılmazdır. Böyle bir diyalogdan sendikaların za-

(66) Bu konuda bak. DPT; A.g.e., s. 9.

rar göreceği ve toplu sözleşme haklarının ellerinden alınacağı kabullenilemez. Çünkü gelinen bugünkü noktadan, geriye dönülemediği açıktır. Böyle olunca da işçiler, işverenler ve toplum yönünden, bu günkü uygulamayı bir sisteme oturtacak gelirler politikası, önemli bir imkan olacaktır.

Ç. EMEK-SERMAYE İLİŞKİLERİNDEKİ BOZUKLUKLAR

Ülkemizde gelirler politikası uygulamasını zorunlu kılan önemli gelişmelerden birisi, özellikle son yıllarda emek-sermaye barışının bozulmasına bağlanabilir. Bilindiği gibi grev ve lokavt hakları 1963 yılında kabullenilen, 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile düzenlenmiştir. 12 Eylül 1980 yılına kadar da, bazı dönemlerde uygulamaya ara verilmiş olmakla birlikte, kanun geçerliğini sürdürmüştür. 12 Eylül 1980 yılından itibaren ise, 2634 sayılı "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkındaki Kanunla" 275 sayılı Kanun'un uygulaması durdurulmuş bulunmaktadır.

a. Grevlerle İlgili Gelişmeler

Ülkemizde 1974 yılına kadar emek-sermaye ilişkilerin genellikle uyum içinde olduğu, çalışma barışını önemli ölçüde bozacak şekilde grev ve lokavt olaylarının etkinliği gözükmezken, bu yıldan sonra grev ve lokavt olaylarının arttığı, özellikle 1977'lerden sonra grev olaylarının büyük boyutlara ulaştığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda gelişmeleri izlemek, mümkün olmaktadır.

Tablo:36 1963-1980 Döneminde Türkiye'de Grevler ve İşgünü Kayıpları

YILLAR	Grev Sayısı	Süre (Gün)	Greve Katılan İşçi Sayısı	Kaybolan İşgünü Toplamı
1963	8	269	1514	19.739
1964	83	2696	6640	238.261
1965	46	1730	6593	336.836
1966	42	1091	11.414	430.104
1967	100	3992	3992	344.112
1968	54	1715	5189	175.286
1969	86	1926	20.155	323.220
1970	72	1752	21.150	220.189
1971	78	2132	10.916	476.116
1972	48	2297	14.879	659.362
1973	55	2897	12.266	671.135
1974	110	4406	24.141	1.143.306
1975	116	5601	13.708	668.797
1976	58	3691	7240	325.830
1977	59	3622	15.682	1.397.124
1978	87	4457	9748	426.127
1979	126	10.529	21.011	1.147.721
1980*	220	24.474	84.832	7.708.750

Not: * 1980 yılı, ilk 9 ayı kapsamaktadır.

Kaynak: 1963-1976 yılları için bak. Çalışma Bakanlığı; Çalışma Dergisi, 1974 ve 1977 yılı sayıları. 1977-1980 yılları için bak. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 44, Tablo: 29.

Ülkemizde yetkililerin de belirttiğine göre; Çalışma Bakanlığı'nca derlenen grev ve lokavt sayıları, gerçek durumu tam yansıtmamakta ve rakamları olduğundan daha düşük göstermektedir.

Tablodan hareketle yaptığımız bir hesaplama göre, 1963-1974 Dönemi'ndeki 12 yılda, grevlerle kaybolan işgünü toplamının 5.037.666 olduğu görülmüştür. Buna karşılık 1975-1980 dönemindeki 6 yılda

ise, işgünü kaybının 11.674.349 olması dikkat çekicidir.

Çalışma Bakanlığı verilerinin, gerçek durumu yansıtmadığı ileri sürülmektedir. 1979 yılı itibariyle Çalışma Bakanlığı verilerine göre; grevlerle kaybolan işgünü sayısının 1.432.078 olmasına karşılık, aşağıdaki tabloda bu sayının 2.849.774 olduğu belirtilmektedir.

Tablo: 37 1 Ocak.1979-31.Aralık.1979 Arasında Yapılan Grevler, Greve Katılan İşçi Sayısı ve Grevde Geçen İşgünü

KURULUŞLAR	Grev Uygulanan İşyeri Sayısı	Greve Katılan İşçi Sayısı	Grevde Geçen İşgünü
1.DİSK'e Bağlı Sendikaların Uyguladığı Grevler	143	26.479	1.462.699
2.Türk-İş'e Bağlı Sendikaların Uyguladığı Grevler	76	11.137	1.014.935
3.Bağımsız Sendikaların Uyguladığı Grevler	40	3.111	310.064
4.MİSK'e Bağlı Sendikaların Uyguladığı Grevler	10	4.160	62.046
TOPLAM	269	41.187	2.849.774

Kaynak: DİSK; 1979 Ekonomik Raporu, Genel-İş Web Ofset Tesisleri, Ankara, s. 132, Tablo: 9.

Tablo sonuçlarına göre (67), 1979 yılında greve katılan işçi sayısı, yaklaşık toplam sigortalı işçi sayısının %18'ini kapsamak-

(67) DİSK; 1979 Ekonomik Raporu, Genel-İş Web Ofset Tesisleri, Ankara, s. 134.

maktadır (68).

1979 yılında grevlerden ayrı olarak, 156 işyerinde direniş yapıldığı ve bu direnişlere 93 işyerinde yaklaşık 140.000 işçinin katıldığı, diğer 63 işyerindeki direnişlere katılan işçi sayısının bilinmediği belirtilmektedir. Direnişlerin en çok işi yavaşlatma (pasif direniş), işbaşı yapmama, yemek boykotu biçiminde 1 saat ile 6 gün arasında değişen sürelerle uygulandığı, ayrıca 1 işyerinde oturma boykotu, 1 işyerinde ölüm orucu, 1 işyerinde de yürüyüş şeklinde gerçekleştirildiği belirtilmektedir (69).

Görülebileceği gibi, özellikle son yıllarda ülkemizde çalışma barışı ciddi şekilde bozulmuş bulunmaktadır. 1977 yılı için yapılan bir çalışmaya göre; Türkiye, 1977 yılında grevler nedeniyle kaybolan işgünü sayısı açısından, 24 OECD Ülkesi arasında başlarda gelmektedir. Ancak daha doğru bir karşılaştırma yapmak için, Türkiye'deki işçi sayısı ile, bu ülkelerdeki işçi sayılarını da dikkate almak lazımdır. Diğer bir ifadeyle, ülkemizde OECD Ülkeleri'ndekinden çok az sayıda sanayi işçisi olduğu gerçeği karşısında, Türkiye 1977 yılında çalışan bin kişi başına kayıp işgünü açısından OECD Ülkeleri arasında başta gelmektedir. Özellikle 1977 yılında çok yaygın ve yoğun bir şekilde uygulanan grevler, işveren kadar toplumu ve ekonomiyi de etkilemiş, sadece Madeni Eşya İşkolu'ndaki grevlerin 1977 yılı sonuna kadar 14.5 milyar düzeyinde bir üretim kaybına yol açtığı ileri sürülmüştür. Bu durum, gelişmekte olan bir ülkede, üretimin artırıl-

(68) Çalışma Bakanlığı verilerinin gerçeği yansıtmadığı ve çok düşük gösterildiği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun bir yayınında da belirtilmektedir. Bak.Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum, 1977, Ankara, s. 46.

(69) DİSK; A.g.e., s. 134.

maması yönünden büyük bir darboğaz olmaktadır (70).

b. Lokavtlarla İlgili Gelişmeler

Son yıllarda grevler yönünden ortaya çıkan bu tırmanış, aynı şiddetde olmasa da, 1972 yılından sonra lokavtlar yönünden de görülmeye başlamış bulunmaktadır.

Lokavtlarla ilgili gelişmeler de, aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo:38 1963-1980 Döneminde Türkiye'de Lokavtlar ve İşgünü

Kayıpları

YILLAR	Lokavt Sayısı	Lokavt Süresi	Lokavt Uygulanan İşçi Sayısı	Kaybolan İşgünü Toplama
1963	1	21	92	12.180
1964	1	36	36	1.008
1965	52	1092	1092	22.071
1966	-	-	-	-
1967	-	-	-	-
1968	71	1317	727	14.397
1969	1	10	18	180
1970	1	276	1389	98.229
1971	3	165	2064	95.730
1972	20	167	3239	145.385
1973	10	621	3278	30.578
1974	17	563	1941	170.935
1975	20	267	3239	145.385
1976	7	1589	372	49.431
1977	13	1937	3379	486.587
1978	33	XX	7951	521.454
1979	15	XX	968	141.848
1980*	21	XX	8288	653.093

Not: * 1980 yılı, ilk 9 ayı kapsamaktadır. XX Bilinmiyor.

Kaynak: 1963-1976 yılları için bak. Çalışma Bakanlığı, Çalışma Dergisi, 1974-1977. 1977-1980 yılları için bak. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, A.g.e., s. 44, Tablo: 30.

(70) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; A.g.e., s. 46.

Tablodan hareketle yaptığımız hesaplamada, lokavtlar yönünden de son yıllarda sertleşme eğiliminin ortaya çıktığı görülmüştür. 1963-1974 yılları arasında lokavtlarla kaybedilen işgünü toplamının 590.693 olmasına karşılık, 1975-1980 döneminde kaybolan işgünü toplamının 1.997.798 olduğu görülmektedir.

Grevlerle ilgili sayıların, gerçekçiliği yönünden ileri sürülen kuşku-
ların, aynı şekilde lokavtlar yönünden de, geçerli olduğu ileri sürülebilir. Çalışma Bakanlığı'nın bilgilerine göre, 1979 yılında 4095 işçiye lokavt uygulamasına karşılık, başka bir kaynakta 60.098 işçiye lokavt uygulandığı ileri sürülmektedir (71).

Lokavtlardan ayrı olarak, 1970 yılında 123 işyerinde tensikat (düzenleme) uygulamasına gidildiği ve bu işyerlerinden 111'inde, 32.326 işçinin etkilendiği görülmüştür (72).

c. Emek-Sermaye İlişkilerindeki Bozuklukların Genel Değerlendirilmesi

Görüleceği gibi ülkemizde grev, lokavt, iş yavaşlatma ve tensikat (düzenleme) gibi yollarla, çalışma barışı özellikle son yıllarda bozulmuş bulunmaktadır. 1977 yılındaki MESS-DİSK Çatışması, ülkemizde grev ve lokavt olaylarını, kamu oyuna maletmiştir. Bir karşılaştırma yapıldığında, İtalya, Fransa ve son yıllarda ekonomik bir bunalımla karşılaşan İngiltere'de grevlerden kaybolan işgünü Türkiye'ye göre yüksek, Almanya ve İsviçre'ye göre düşüktür (73). Ancak

(71) DİSK; A.g.e., s. 133.

(72) Tensikatların da; ücretli zorunlu yıllık izin -zorunlu izin-, hammadde yokluğu, yetki uyuşmazlığı, ücret artışları, iflas ve enerji kısıtlaması, sendikal mücadele, sendika değiştirmek, direnişe katılmak, zam isteği, malullük, yetki uyuşmazlığı ve benzeri nedenlerle yapıldığı belirtilmektedir. A.g.e., s. 133.

(73) TOPÇUOĞLU; A.g.e., s. 218.

ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik durum ve ücretlilerin sayısının, iktisâden faal nüfusa oranının diğer ülkelere göre düşüklüğü gözönüne alındığında; Türkiye'deki grevlerin küçümsenmeyecek boyutlara ulaştığı görülecektir.

Son yıllarda görülen bu eğilimlerin nedenleri olarak, şunlar belirtilebilir:

ğ. Özellikle son yıllardaki fiyat artışlarına bağlı olarak ortaya çıkan enflasyonist etkilerin, gelir dağılımını ücretliler aleyhine bozması ve yine son yıllardaki siyasi istikrarsızlıkların, belirlenen gelişmelere yol açtığı söylenebilir. Başka bir deyişle ekonomik sorunların, sosyal sorunları, sosyal sorunların ekonomik sorunları etkilemelerine bağlı olarak, neden-sonuç ilişkisinin, çalışma barışını olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Bu nedenle de çalışan gruplar arasında adil bir gelir bölüşümünü gerçekleştirmek amacıyla, gelirler politikasının gündeme getirilmesi zorunlu olmaktadır.

ii. Sendikalararası rekabet dolayısıyla, sendikaların üye kazanma ve rakip sendikalara karşı güçlerini gösterme arzuları, işi yavaşlatma ve grev şeklinde sonuçlanabilmektedir. Yetkili sendikayı belirleyecek "Referandum Sistemi"nin olmayışı, önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

iii. Bir başka neden ise, "Sendikacılığımızın yegane fonksiyonunun toplu pazarlığa dayanmasıdır. Öyle ki toplu sözleşme yapma yetkisinde edemeyen bir sendika, adeta yaşama şansını yitirmektedir. Ülkemizde toplu sözleşme dışında işçiyi sendikaya bağlayabilecek başka ekonomik ve sosyo-politik fonksiyonların geliştirilmemesi, bu duruma yol açmaktadır (74).

(74) DERELİ; A.g.m., s. 24.

iv. Sendikaların ideolojik ve siyasi amaçları doğrultusunda ülke ekonomisini etkileme çabalarına bağlı olarak, son yıllarda genel grev, iş yavaşlatmaları, direnişler, işgaller, boykotlar gibi kanunca yasaklanan eylemlerin kamuoyuna malolduğu bilinmektedir. Özellikle siyasi partilerin, kendi amaçları doğrultusunda sendikaları kullanma eğilimlerinin ortaya çıktığı görülmüştür.

v. Aynı işyerinde hem işyeri, hem de işkolu düzeyinde toplu sözleşme uygulaması, çalışma barışını bozucu ettilerde bulunmuştur. İşverenlerin "Grup sözleşmeleri" şeklinde ileri sürdüğü çözümlere ise, işçi kesiminin karşı olduğu görülmüştür (75).

vi. Ülkemizde güçlü sendikacılığın olduğu, söylenemiyecektir. Daha önce görüldüğü gibi, 1978 yılı itibariyle 912, 1979 yılı itibariyle de 750 işçi sendikası vardır. 1979 yılında sendikalı işçi sayısının 3.897.290 olduğu gözönüne alınırsa, sendika başına 5198 kişinin düştüğü görülecektir. Sendika enflasyonuna, "Check off" uygulaması denilen aidatların sendika adına kaynakta kesilmesinin yol açtığı ileri sürülmektedir. Bu uygulama, bir yandan sendikaları güçlendirirken, diğer yandan da sendikacılık mesleğini cazip bir hale getirmiştir. Ancak bu durum hem sendikaların parçalanmasına, hem de yetki ihtilaflarının artmasına yol açmıştır (76).

Buhran dönemlerinde şiddetini daha da artıran yukardaki nedenlerin, genel olarak ülkemizde çalışma barışını bozucu etkiye bulunduğu şüphe yoktur. Bu etkenleri asgari düzeye indirebilmede, toplu sözleşme sisteminin yapısına zarar vermeksizin, işçi ve işverenlerle,

(75) Bu konuda bak. Türk-İş; Çalışma Raporu, Ankara, 1979, s.104-107.

(76) ZAIM; Türkiye'de Toplu Sözleşme Düzeninin İktisadi ve Sosyal Sahadaki Tesirleri, A.g.e., s. 154.

devletin sorumluluk alarak uygulayacakları bir gelirler politikası etkili olabilir. Batı Ülkeleri'nde de, gelirler politikası uygulamasının, önce kamuoyu yaratılarak, tarafları sorumluluk içinde hareket etmeye zorladığı bilinmektedir. Gelirler politikası ile, çalışma barışının bozulmasında etkili olan bu sorunlara, karşılıklı olarak masa başında çözümler aranabilecektir. Bu nedenle Demirgil "İşçi, İşveren, memur ve temsilcilerinin iştirak edeceği bir Gelirler Konseyi'nin kurulması ve çeşitli gelirler konusunda bir politika tesbit etmesi, belirli bir baskı grubunun hakimiyeti altına girmemesi şartıyla, Türkiye Ekonomisi ve taraflar için faydalı sonuçlar doğuracaktır" demektedir (77).

Ülkemizde gelirler politikası uygulamasına geçiş halinde, çalışma barışı ile ilgili bazı konularda, uzlaşma sağlanabileceği ümidi 1978 yılında yaşanmış bulunmaktadır. 1978 yılı, daha sonra belirtilecek "Toplumsal Anlaşma"nın uygulandığı yıldır. Sınırlı kapsamına ve kısa ömürlü oluşuna rağmen, çalışma barışı yönünden etkinlik sağlandığı söylenebilir. Nedeni de; Toplumsal Anlaşma'nın uygulanmadığı 1977 yılında grevlerle 4.761.971 işgünü kaybedilmesine rağmen, Toplumsal Anlaşma'nın uygulandığı 1978 yılında, grevlerle kaybolunan işgününün 1.624.105 olduğudur.

Burada gözönünde bulundurulması gereken nokta, toplu iş uyuşmazlıklarını demokratik olmayan yollarla önlemeye çalışmanın ya da bu uyuşmazlıkları, otoriter yöntemlerle çözmeye girişmenin, çıplak gözle görülmeyen bir iktisadi maliyetinin olduğudur. Bu nedenle, çalışma hayatındaki huzursuzluklara bağlı olarak ortaya çıkacak düşük

(77) Demir DEMİRGİL; "Ücretler ve Enflasyon" 1976 Yılıının İkinci Yarısına Girerken, TUSİAD, İstanbul, 1976, s. 59.

verimlilik ve çeşitli direnişler; açığa çıkmış bir iş uyumsuzluğunun yaratacağı kayıplardan, daha çoğunu sürekli olarak ortaya çıkarabilecektir (78). Bu durumda gelirler politikasının, tarafları toplum adına hareket etmeye davet ederek, çalışma barışının sağlanmasında, kamuoyunun da desteğini sağlaması mümkündür. Ayrıca işçi ve işverenler dışında, tarım kesimi temsilcileri ile, hükümet temsilcilerinin de aynı şekilde kamuoyuna karşı sorumluluk yükleneceklerinde şüphe yoktur.

D. KÜLTÜREL ve HUKUKİ NEDENLERİN, GELİRLER POLİTİKASI YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gelirler politikası aracılığı ile, kültürel ve hukuki nedenler etkilenecek, şu sonuçlar gerçekleştirilebilir:

a. Eğitim, kültür ve insangücü yönünden, dikey farklılıkların yumuşatılmasını sağlayacak ve emek kaynağının gelirlerini artıracak bir insangücü politikası gündeme getirilebilir. İnsangücünün niteliğinin geliştirilmesini teşvik edici, bir gelir yapısı için tedbirler alınabilir.

b. Ülke düzeyinde, tüketim eğiliminin ve tüketim kalıbının yönlendirilmesini sağlayacak, bir gelir yapısı şekillendirilebilir.

c. Toplu iş sözleşmesi düzeninin boşluklarından doğan sorunlar, bu düzenin arzu edilen şekilde işletilmesini engellemiştir. Bu sorunlara, makro düzeyde, sorumluluk yüklenen taraflarla birlikte kamuoyu önünde çözüm aramak mümkündür. Bu çözüm, gelirler politikası

(78) Gürkan ÇELEBİCAN; "İş Uyuşmazlıklarından Doğan İktisadi Kaybın Ölçülmesi", Türk İş Hukukunun Temel Sorunları Semineri, TÜTİS, DİYF-İŞ, LİKAT-İŞ, Ankara, 1977, s. 18.

aracılığı ile, demokratik bir süreç içinde ve toplumun bütün gruplarının yararı gözetilerek gerçekleştirilebilir.

d. Emek-sermaye arasında iyi ilişkilerin kurulması, toplum yararınadır. Bu ilişkilerin, yalnızca tarafların çıkarlarına göre belirlenemeyeceği noktasına gelinmiştir. İlişkilerin makro düzeyde ele alınması, kaçınılmaz olmuştur. 12.Eylül.1980'den sonra çıkarılan 2364 Sayılı" Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkındaki Kanun" da, gelirler politikasını ülkemizde gündeme getirmiştir.

Yukarda belirtilen amaçları gerçekleştirebilmek için, gelirler politikası bir çözümdür. Böyle bir çözümle; toplu sözleşme uygulamasına işlerlik kazandırılabilir ve ekonomik büyüme engellenmeden, gelir bölüşümünün iyileştirilmesi mümkün olabilecektir.

K I S I M II

TÜRKİYE'DE GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GELİŞMELER VE BAZI UYGULAMALAR

I. GELİRLER POLİTİKASI İLE İLGİLİ GELİŞMELER

Ülkemizde bugüne kadar Batı Ülkeleri'nde uygulandığı şekliyle, gönüllü ya da zorunlu bir gelirler politikası uygulanmamış ve Kalkınma Planları'ndaki bazı tesbit ve tedbirlerin ötesinde, son yıllara kadar da kamuoyunda konunun tartışıldığı görülmemiştir.

Ülkemizde gelirler politikası ile ilgili tartışmaların genellikle işveren kesimince gündeme getirildiği, işçi kesiminin ise tavrının olumsuz olduğu görülmüştür.

Hükümetlerce gelirler politikası tartışmalarının, ilk defa 1978 yılında "Toplumsal Anlaşma", 1980 yılında da Eşel-Mobil adı ile adlandırılan "Ücret ve Ücret Sayılan Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun Tasarısı" ile gündeme getirildiği bilinmektedir.

12 Eylül 1980 Sonrasının gelişmesi olarak, 2634 sayılı "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin, Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkındaki Kanun"la, Yüksek Hakem Kurulu'na

tanınan yeni yetkiler de, gelirler politikası yönünden üzerinde durulması gereken yeni gelişmelerdir.

Önce Kalkınma Plânları ve yıllık programlar yönünden, gelişmeleri belirleyebiliriz.

I. KALKINMA PLANLARI ve YILLIK PROGRAMLAR YÖNÜNDEN GELİŞMELER

A. KALKINMA PLANLARINDAKİ TEDBİRLER

a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Dönemi (1963-1967 Dönemi)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda, gelirler politikası ile ilgili özel bir tedbir yer almamaktadır. Konunun, ücret politikası içinde değerlendirildiği görülmektedir. "Sanayileşmenin, toplum refahının artması ile eş anlamlı" olduğu belirtilerek, "İşgücünün, sosyal adaletin gerektirdiği şekilde toplum içinde yerini alabilmesi ve iktisâdî-sosyal sorunların çözümüne olumlu şekilde katılabilmeleri"nin gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle de "İşçinin sadece önemli bir üretim faktörü olarak değil, fakat toplumun bir parçası olarak, diğer herhangi bir kişi kadar haklarına sahip olması ve iktisâdî hayatta etkili bir rol oynadığını duyması, plânlı bir şekilde kalkınacak demokratik bir ekonomide hedeflere ulaşmada zorunlu olan sıkı işbirliğine dayanan ahenkli sermaye-işgücü münasebetlerinin mevcudiyeti için şarttır" denilmektedir (79).

Görülebileceği gibi, genel olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, işgücü yönünden sosyal adaletin sağlanması ve sermaye-işgücü ilişkilerinin bir ahenk içinde yürütülmesini öngörmektedir. Bunun için,

(79) DPT; Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl 1963-1967, Ankara, 1963, s. 107.

"İşçi-İşveren ilişkilerinin uyumlu olması ve bu çerçevede içinde çalışma koşullarının düzeltilmesi, verimlilik artışının temel ilkelerinden biridir. Bu nokta gözönünde bulundurularak, bugünkü kapasitenin daha verimli olarak kullanılmasını sağlamak için çaba sarfedilmesi gerektiği"ni belirtmektedir.

Burada görüleceği gibi, işçi-işveren ilişkilerinde uyumun sağlanması, verimlilik artışının temel alınmasına bağlanmaktadır. Daha özel olarak da "Bölge ve işkolları için sosyal adalet ilkelerine göre tesbiti gereken en az ücretlerin üzerindeki yükselişler, verimlilik artışlarına bağlanacaktır" denerek, asgari ücretlerin üzerindeki ücretlerin belirlenmesinde, verimlilik ilkesinin geçerli olduğu açık bir şekilde vurgulanmaktadır. "Bununla ilgili olarak işçilerin verimlilik çabalarını teşvik edecek ücret sistemlerinin benimsenmesi desteklenecektir. Sanayi dallarının şartlarına göre değişmesi tabii olan ücret sistemlerinin seçimi toplu pazarlıkların konusu olacaktır" denmektedir (80).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, gelirler politikası yönünden değerlendirilmesi, şöyle özetlenebilir:

i. Sosyal adaletin gerçekleştirilmesini sağlayacak bir ücret düzeyinin belirlenmesi için işçilerin, iktisadî-sosyal sorunların çözümüne katılması ve işçi-işveren arasında işbirliğinin gerçekleştirilmesi,

ii. Bu işbirliğinin sağlanmasında ve çalışma koşullarının düzeltilmesinde, verimlilik artışının temel olması,

(80) A.g.e., s. 62.

iii. Ücretlerde, asgari ücretlerin üzerindeki artışların, verimlilik artışlarına bağlanması ve özel durumlardaki seçimin toplu sözleşme sistemi içinde belirlenmesi amaçlanmaktadır.

b. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi
(1968-1972 Dönemi)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sosyal adaleti gerçekleştirecek ücret artışları ile birlikte, istihdamın da sağlanmasını birlikte amaçlayan bir ücret politikasının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Plânda, "Asgari ücretlerin, işçinin geçimini ve refahını sağlayacak bir hayat seviyesini verecek bir duruma getirilmesine gayret edilecektir. Asgari ücretler üzerindeki gerçek ücret artışları verim artışları ile orantılı olacak, böylece ücretler kalkınmayı engelleyen ve ekonomideki istikrarı bozan bir nitelik taşımayacaktır. Bu anlayışla, ücret politikası istihdam imkânlarının artırılması yanında, adaletli bir gelir dağılımı sağlamanın başlıca aracı olarak kullanılacaktır" denmektedir (31).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı;

i. Ücret artışlarının gerekliliği yanında, bu artışların istihdamı olumsuz etkilemeyecek şekilde olmasını,

ii. Bu nedenle de, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi, verimlilik ilkesinin geçerli olmasını ve ücret artışlarının verimlilikteki artışlara bağlanması gerektiğini belirtmektedir.

c. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi
(1973-1977 Dönemi)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, önceki iki Plan'dan farklı olarak, konuyu geniş bir kapsamda ele aldığı ve yeni görüşler

(31) DPT; Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl, Ankara, 1967, s. 135.

getirdiği görülmektedir.

"Fiyat ve Ücret Politikası" başlığı altında, fiyat politikası-
nın iki genel hedefinin olduğu belirtilmektedir. Fiyat politikası
ile, bir yandan genel fiyat seviyesinde kalkınma hedefleri ile uyum-
lu olarak istikrar korunurken, diğer yandan da üretim, talep ve kay-
nak dağılımını düzenleme fonksiyonlarından etkin şekilde yararlanı-
lacağı belirtilmektedir. Bu amaçla, fiyat sisteminin esnek şekilde
işletilmesinin gerekli olduğu ileri sürülmektedir(82).

Buna bağlı olarak da, "Fiyat dengesinin korunması açısından aşırı talebin kontrol edilmesi yanında, maliyet artışlarından doğan baskıların da önlenmesi ve parasal gelirlerdeki gelişmelerin toplam prodüktivite artışına uygun olmasının gerekeceği" belirtilmiştir. Maliyet enflasyonu yönünden de; tekelci eğilimlerin kontrolü, kamu iktisâdî teşebbüslerinde etkinliğin sağlanması ve maliye ve para politikalarının esas alınarak, bu politikaların bir ücret ve fiyat politikası ile tamamlanması istenmiştir.

Bu konuyla ilgili olarak, şöyle denilmektedir. "Ücretlerde aşırı artış, noksan rekabet şartları içinde genellikle fiyat hareketleriyle birlikte olduğundan, reel olarak beklenen sonucu vermemekte, ancak kalkınma yönünden olumsuz etkilerden dolayı kontrol altına alınması ekonomik yönden fedakârlık gerektiren enflasyonist bir ortam yaratabilmektedir. Kalkınmanın sağlayacağı üretim artışlarının, istikrarlı bir fiyat düzeyinde sosyal adalet ilkelerine göre dağılması, maliye ve para politikalarının makro açıdan prodüktivite ile sınırlı bir ücret politikası ile tamamlanmasını gerektirmektedir.

(82) DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, A.g.e., s. 902-903.

Burada görüleceği gibi sosyal adaleti gerçekleştirmenin; istikrarlı bir fiyat düzeninin sağlanmasına bağlı olduğu ve bu nedenle de maliye ve para politikalarının esas alınarak, makro açıdan verimlilik ilkesini esas alan bir ücret politikası ile tamamlanması gerektiği açık bir şekilde ileri sürülmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre; verimlilikteki artışları esas alarak uygulanacak bir ücret politikasının da, şu özellikleri taşıması gerekecektir:

- Ücret artışları çeşitli sektörlerin özellikleri gözönünde tutularak, verimlilikteki artışlara bağlanacaktır.

- Parasal ücret artışları yerine, gerçek ücret artışları verimlilikteki artışlara bağlanacaktır.

- Asgari ücret uygulamasında ve yapılan işlerin nitelikleri gereği, ücret düzeyi nisbi olarak geri kalmış kesimlerde, verimlilik ilkesine bir esneklik getirilecektir.

- Ücret politikası uygulamalarında gerektiğinde işkolu düzeyinde tedbirler önerebilen işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden kurulacak iştişâri bir "Ücret ve Gelirler Konsey"i kurulacaktır (83).

- Toplu iş sözleşmesi yapmak durumunda olan kamu iktisâdî teşebbüslerinde, ortak bir ücret politikası uygulamasının genel esaslarını belirlemek, verim artışını özendirici ücret sistemleri geliştirmek ve bu alanlardaki gelişmeleri izlemek amacıyla, merkezî bir "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" nin kurulması sağlanacaktır(84).

(83) A.g.e., s.680.

(84) A.g.e., s.680.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın "Fiyat ve Ücret Politikası" başlığı altında, gelirler politikasına bakış açısı önemli olmuştur. Bu bakış açısına göre; fiyat istikrarının sağlanmasında para ve maliye politikaları esas alınacak ve bu politikalar, ücret politikası ile tamamlanacaktır. Ücret politikasının esasını da, bazı istisnalar hariç, verimlilikteki artışlar oluşturacaktır.

Bu bakış açısıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın, gelirler politikası anlamında bir politikaya henüz ulaşamadığı, ancak sadece ücret gelirleri ile sınırlı kalarak da olsa, istişarî nitelikte "Ücret ve Gelirler Konseyi" kurarak, emek gelirlerini yönlendirmeyi arzuladığı söylenebilir.

ç. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı Dönemi (1975-1983) Dönemi

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın, "Ücret Politikası" kısmında, şunlar belirtilmektedir:

- Uygulanacak ücret politikasının temeli eşit ise, eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesi olacaktır.

- Plân döneminde izlenecek ücret ve fiyat politikaları, çalışanların katkısıyla belirlenecektir.

- Gerçek ücretlerin artırılması amacıyla, zorunlu tüketim mallarındaki fiyat artışlarının önlenmesi, bu mallarda verimliliğin ve üretimin artırılması ve mevcut kapasitelerin etkin kullanımı, piyasaların işlerliği sağlanacaktır. Bu amaçla ayrıca toplu konut yapımı, toplu taşımacılık, sağlık hizmetleri yaygınlaştırılacaktır.

- Plân hedeflerini gerçekleştirmek ve kamu kesiminin etkinliğini sağlamak için, nitelikli işgücü istihdamına olanak sağlayan bir ücret politikası uygulanacaktır (85).

(85) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 1979-1983, A.g.e., s. 279.

Dördüncü Beş Yıllık Plân görüldüğü gibi, ücretlerin belirlenmesinde ne verimlilik ilkesinden, ne de ücret politikalarını yönlendirmede istisnâ nitelikte de olsa bir kuruluştan söz etmektedir. Bunun yerine, çok daha genel bir ilke olan, "Eşit ise, eşit ücret" ilkesini amaçlamaktadır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın bu yaklaşımı; ücret artışlarında verimlilik ilkesinin esas alınması halinde, ücretlilerin milli gelirden aldığı payın sabit kalacağı görüşünden hareket etmektedir. Dördüncü Plân'la ilgili hazırlık çalışmasında Milli gelir içinde ücretlerin reel payının azaldığı, gelir dağılımı dengesizliğinin bulunduğu bir ekonomide verimlilik ücret eşitliği istenen bir durum olmamak gerekir" denmektedir (86). Plân'ın "Ekonomik Amaçlara Yönelik Araçlar" kısmında, "İşçi gelirlerindeki artışlar, ulusal gelirin giderek daha adaletli bölüşümünü sağlar. ken, kendi içinde dengeli olacaktır, verim ve üretim artışıyla desteklenecektir" denmektedir (87). Görüleceği gibi de, ücretlerle, verimlilik arasındaki ilişki dolaylı bir ilişki olmaktadır.

Plânda yeni bir bakış açısı ile; "Gerçek ücretlerin artırılmasının, zorunlu tüketim mallarındaki fiyat artışlarının önlenerek" sağlanacağı vurgulanmaktadır. Bu nedenle Dördüncü Beş Yıllık Plân'da, "Fiyat Politikası", ücret politikası yönünden önemli olmakta-

(86) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı Hazırlık Çalışmaları, Çalışma ve Yurtdışı İşçi Sorunları Raporu, Nisan, 1976, s. 7.

(87) DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, A.g.e., s. 658.

dır. "Fiyat Politikası" başlığı altında, fiyat politikasının genel ilkeleri olarak;

- Genel fiyat düzeyinde istikrarın olanaklar ölçüsünde korunması,

- Fiyatlar sisteminin üretim, talep ve kaynak dağılımını düzenleme fonksiyonlarından yararlanılması,

- Nisbî fiyatlardaki çarpıklıkları düzeltmek amacıyla, piyasalarda fiyat oluşumunun denetlenmesi ve tekelci eğilimlerin önlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için de, bazı tedbirler ileri sürülmektedir. Aşağıda belirtilecek bu tedbirlerden anlaşılacağı gibi de, Dördüncü Beş Yıllık Plân etkin bir fiyat kontrolünü amaçlar görünmektedir. Oysa aynı bakış açısı, ücretler yönünden söz konusu olmamıştır. Görüleceği gibi de, fiyat kontrolleri yoluyla, gerçek satınalma gücünün arttırılmasının amaçlandığı ortaya çıkmaktadır. Bu bizce Kalkınma Plânları yönünden bir yenilik olmaktadır. Çünkü ne verimlilik kuralı getirilerek bir sınırlamadan, ne de istişarî nitelikte de olsa ücretlerle ilgili tavsiyelerde bulunabilecek bir kuruluştan söz edilmektedir.

Fiyat kontrollerinin etkinliğinin sağlanması için de, talebi kısıtlamak istenmeyen zorunlu tüketim mallarının üretiminin teşviki ile, arz yetersizliklerinin ve fiyat yükselişlerinin önlenmesi ileri sürülmektedir. Bu nedenle nisbi fiyat yapısının ve fiyatlar genel düzeyini belirlemede büyük etkisi olan temel sınıflı malların fiyatlarının, kamu kesimince belirleneceği ve denetleneceği hükmü yer almaktadır. Ayrıca Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na yetki veren 3003 sayılı yasanın etkin biçimde uygulanması ve temel malların dağıtım aşamasında oluşan spekülâtif kârların, etkin bir denetim mekanizması ile önlenmesi tedbirlerine yer verilmektedir(88).

(88) A.g.e., s. 278.

Belediye Yasası ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na yetki veren 3003 sayılı yasa ile gerçekleştirilecek fiyat kontrollerinden ayrı olarak da, dış ticaret kısıtlamalarından dolayı, ortaya çıkan rantların kamuya dönüştürülmesi, Ticaret Bakanlığı'na ithal edilecek mallarda uygulanan ön fiyat denetim sisteminin etkin bir biçimde uygulanması, kira denetimine ilişkin yasal önlemlerin alınması gibi fiyat kontrollerine dönük diğer tedbirlerin getirildiği görülmektedir (89).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Toplumsal Amaçlara Yönelik Araçlar" başlığı altında da, "Gelir ve fiyat politikaları, çalışanlarla birlikte ve ekonomik yaşamda etkinliği olan kuruluşlara danışılarak" belirtenecektir denmektedir . Ancak Plânda, bu danışmanın ücretlerin belirlenmesi yönünden nasıl gerçekleştirileceği konusunda bir açıklık getirilmediği görülmektedir.

B. YILLIK PROGRAMLARDAKİ TEDBİRLER

Gelirler politikasına dönük çalışmaların, ilkin 1971 ve 1972 yıllarının Programlarında ele alındığı, daha sonraki yıllarda ise tedbirlerin tekrarlandığı ve 1980 yılına kadar önemli bir gelişmenin sağlanamadığı görülmüştür.

Yıllık programlar yönünden gelişmeler, şöyle özetlenebilir. 1970 Programı'nda, "Milli bir ücret ve gelir politikasının esaslarını tesbit amacıyla gerekli çalışmalar yapılacaktır" denmektedir (90). 1971 Programı'nda daha ayrıntıya gidilerek, Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın yürütücülüğünde bir "Ücret ve Gelirler Konseyi"nin kurulacağı ve bu Konsey'in, Yüksek Plânlama Kurulu'na alternatif teklifler getirmesi kararlaştırılmıştır(91).

(89) A.g.e., s. 668

(90) DPT; 1970 Programı, Ankara 1969, s.456.

(91) DPT; 1971 Programı, Ankara, 1970, s. 614.

1972 Programı'nda, Ücret ve Gelirler Konseyi'nin Devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşacağı belirlenmiş ve Konsey'in "Toplu sözleşme düzeni sonucu sağlanan veya talep edilen ücret artışlarının, istihdam ve fiyatlar üzerindeki etkilerini devamlı olarak izleyeceği ve gerektiğinde tedbirler önereceği" belirtilmiştir (92).

1973 Programı'nda, ücret ve Gelirler Konseyi'nin çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla, "Ulusal Fiyat ve Ücret Özel İhtisas Komisyonu"nun kurulacağı belirtilmiştir (93). Bundan ayrı olarak da, "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi"nin kurulması ile ilgili tedbire yer verilmiştir.

1974 ve 1975 Programları'nda da, kamu kesimi toplu sözleşmelerinin ortak ve koordine bir politika çerçevesinde yürütülmesi ve Bakanlar Kuruluna öneriler getirmek amacı ile, Başbakanlık bünyesinde "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi"nin kurulacağı hükmü yer almıştır (94).

Daha sonraki yıllarda da, kamu ve özel kesimdeki toplu iş sözleşmeleri ile ilgili ekonomik ve mali analizlerin yapılabilmesi için; Çalışma Bakanlığı bünyesinde "İşveren-İşçi İlişkileri Dairesi"nin kurulması tedbirinin yer aldığı görülmektedir (95).

1980 Programı ile de, "Toplu iş sözleşmelerinin milli seviyedeki esaslarını tesbit edecek bir kurul Başbakanlık bünyesinde teşkil edilecektir" tedbiri getirilmiştir (96).

(92) DPT; 1972 Programı, Ankara, 1971, s. 345.

(93) DPT; 1973 Programı, Ankara, 1972, s. 234.

(94) DPT; 1974 Programı, Ankara, 1973, s. 281. 1975 Programı, Ankara, 1974, s. 289.

(95) Bu konuda bak. DPT; 1977 Programı, Ankara, 1976, s. 325. 1978 Programı, Ankara, 1977, s. 283.

(96) DPT; 1980 Programı, Ankara, 1979, s. 431.

C. KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROGRAMLAR
YÖNÜNDEN GENEL DEĞERLENDİRME

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları'nın, gelirler politikası yönünden özelliği; ücret artışlarının verimlilik ilkesine göre belirlenmesi olmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda , fiyat istikrarının sağlanmasında, para ve maliye politikalarının esas alınacağı ve bu politikaların, makro açıdan verimlilik ilkesini esas alan bir ücret politikası ile destekleneceği belirtilmektedir. Bu amaçla da istisari mahiyette, bir "Ücret ve Gelirler Konseyi" nin kurulması amaçlanmış bulunmaktadır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda ise, verimlilik ilkesi yerine, eşit işe eşit ücret ilkesi getirilmektedir. Plânda gerçek ücretlerin artırılmasının, zorunlu tüketim mallarındaki fiyat artışlarının önlenerek sağlanacağı belirtilerek, bu amaçla fiyat kontrollerinin etkinliğini sağlayıcı tedbirler önerilmektedir. Merkezî bir kurultan söz edilmemekle birlikte, fiyat kontrolleri yoluyla gelirlerin kontrol altına alınmasının amaçlandığı ortaya çıkmaktadır.

Dördüncü Beş Yıllık Plân'da fiyat kontrolleri yoluyla, ücretlerin düzenleneceği hükmüne rağmen, 1980 Programı'nda toplu iş sözleşmelerinin millî seviyedeki esaslarını tesbit etmek amacıyla, Başbakanlık bünyesinde bir kurulun kurulacağı tedbiri getirilmiştir. Bu tedbir gereğince de, 5.3.1980 tarihinde bir genelge ile Başbakanlık bünyesinde "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Bu kurul, kamu kesimi ile sınırlı kalarak, toplu sözleşmelerle ilgili bilgileri toplayarak, kamu kesimi toplu sözleşmelerinden bazılarının yönlendirilmesinde etkili olmuştur.

Plân tedbirlerine rağmen, belirtilen uygulamanın dışında hiçbir çalışmanın gerçekleştirilememiş olması, 17 yıllık bir dönem için büyük kayıp olmuştur.

2. İŞÇİ-İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞMELER

Ülkemizde gelişmiş ülkelerde uygulandığı şekliyle, bir gelirler politikası gündeme getirilmemiştir. Kalkınma Plânları'nda da, belirlenen amaçlara dönük olarak kurulması arzulanan Konsey'e, "Ücret ve Gelirler Konseyi" denmesine rağmen, genel olarak ücretlerle ilgili gelişmelerin amaçlandığı görülmekte, diğer faktör gelirlerinden söz edilmemektedir. Tartışma ve uygulamaların ise, daha çok "Ücret Politikası" olmaktan öteye gidemediği görülmüştür. İşçi ve işveren örgütleri yönünden beliren gelişmeler, şöyle özetlenebilir.

A. İŞÇİ ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞMELER

İşçi örgütleri genellikle, asgari ücretler dışında, ücretlerle ilgili düzenlemelere karşı olmuşlardır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın hazırlıkları sırasında ülkemizde ücret düzenlemeleri ile ilgili ilk çalışmalara, Türk-İş'in muhalefet ettiği bilinmektedir. Türk-İş, muhalefet şerhinde: "Türkiye'de günün şartlarına göre, ücret-fiyat politikasının tesbit" edilemeyeceğini ileri sürmüştür. Bunun nedeni de, ücret-fiyat politikası aracılığı ile; işçilerin belirli bir hayat seviyesinden daha geriye götürülmesinin amaçlanmasına bağlanmıştır. Muhalefet şerhinde: "İşçiyi belirli bir hayat seviyesinden öteye götürmeme önyargısı olduğu takdirde, ancak Türkiye'de ücret artışları belirli prensiplere bağlanabilir. Böyle bir ön yargı içinde olabilmek için ise, önce işçiye insanca yaşama olanakları sağlanmalıdır" denmektedir(97).

Ancak daha sonra görüleceği gibi, Türk-İş 23 Mayıs 1978 tarihinde Toplumsal Anlaşma'yı taraf olarak imzalamış, 1980 yılı başında hazırlanan ve Eşel-Mobil Tasarısı olarak bilinen "Ücret ve

(97) TÜRK-İŞ; 9'uncu Genel Kurul Çalışma Raporu 1973, Ankara, 1973, s.382.

Ücret Sayılan Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun Tasarısı" na ise karşı olmuştur.

1980 Programı ile, Başbakanlık bünyesinde kurulan "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu"na da aynı şekilde tepkiler sürdürülmüştür(98).

İşçi kesiminin ikinci büyük Konfederasyonu olan DİSK'in de, ücret düzenlemelerine karşı olduğu görülmüştür. DİSK, gerek Toplumsal Anlaşma'ya, gerek Eşel-Mobil Tasarısı'na ve gerekse "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu" na tepki göstermiştir. DİSK'in 1978 Ekonomik Raporu'nda, ".... gerçek ücretleri dondurma özleminin" Toplumsal Anlaşma'nın temel ögesi olduğu ileri sürülmüştür(99).

DİSK'in aynı şekilde, Eşel-Mobil Tasarısı'na da karşı olduğu görülmüştür. DİSK, Eşel-Mobil Tasarısına; toplu sözleşme düzeninin askıya alınacağı, adaletsiz gelir dağılımının meşrulaştırılacağı ve sendikaların fonksiyonsuz bırakılacağı gerekçesiyle karşı olmuştur(100).

B. İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GELİŞMELER

Daha önce de belirtildiği gibi, gelirler politikası ülkemizde yalnızca ücret düzenlemeleri olarak düşünülmekte ve eğilimler de buna göre şekillenmektedir. Bu durumda olaya "Ücret Politikası" olarak bakıldığında, işveren kesiminin, gelirler politikasından yana olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'na göre; Türkiye'de toplu sözleşme sisteminin yasa ile yürürlüğe girdiği 1963 yılından bu yana, ücret ve sosyal yardımlar hiçbir kıs-

(98) Bu konuda bak. YOL-İŞ Federasyonu; 9.Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1980, s.154-161.

(99) DİSK; Ekonomik Rapor, Ankara, 1979, s.72.

(100) Bu konuda bak. DİSK; 1979 Ekonomik Rapor, A.g.e., s.40-45.

tasa dayanmaksızın adeta başıboş bir şekilde gelişmiştir. Bu nedenle de uygulanacak bir ücret politikası ile, Türkiye'de ücret-fiyat yarışının önleneyeceği ve dolayısıyla işçilere daha büyük gerçek refah sağlanacağı belirtilmektedir. Aynı zamanda da, fiyat istikrarı, tam istihdam, uygun maliyetlerle ihracatın geliştirilmesi ve ekonomik kalkınmanın planlanan şekilde sağlanması amaçlarının gerçekleştirileceği ileri sürülmektedir (101).

Belirlenecek ücret politikası aracılığıyla, yıllık gerçek ücret artışları ile, millî verimlilik artışları arasında bir paralellik sağlanması gerektiği ve bu paralelliği bozucu ücret zamlarından kaçınılmasının zorunlu olduğu görüşü savunulmaktadır.

Kurulacak millî seviyede bir "Ücret Konseyi" ile de, ülkenin temel hedefleri ile uyuşacak bir istihdam ve ücret politikasının takibinin mümkün olacağı, ücret-fiyat spiralinin bir yerde durdurulacağı ve bu yollarla da, enflasyonun hızının kontrol altına alınarak, gerçek gelir artışının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Böyle bir uygulama ile belirlenecek ücretlerin de, ülkemizde sanayileşme, fiyat istikrarı ve tam istihdam hedefleriyle uyum sağlayacağı görüşü ileri sürülmektedir(102).

C. İŞÇİ-İŞVEREN ÖRGÜTLERİ YÖNÜNDEN GENEL DEĞERLENDİRME

TÜ -İş'in Toplumsal Anlaşma'da taraf olması hariç, işçi örgütlerinin genel olarak bugünkü koşullarda ücret düzenlemelerine karşı oldukları görülmektedir. Buna karşılık, asgari ücretlerle ilgili ücret düzenlemelerinin gerekliliği konusunda ise kararlı olmuşlardır. İşçi kesiminin aksine, işveren kesiminin, ücretlerle ilgili düzenlemelerden yana olduğu anlaşılmaktadır.

(101) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; XII.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1978, s.56.

(102) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonuna Sunulan Rapor (Teksir).

Ancak sorunun bugüne kadar yalnızca ücret düzenlemesi olarak ele alınması ise, büyük bir eksiklik olmuştur. Bu nedenle işçi örgütleri, ücret düzenlemeleri ile tek taraflı olarak, bugünkü güçlerinin ellerinden alınacağı endişesini taşımışlardır.

II. GELİRLER POLİTİKASI AMACI GÜDEN BAZI UYGULAMALAR VE ÇALIŞMALAR

Ülkemizde gönüllü ya da kanunî bir şekilde gelirler politikası uygulamasına geçilmekle birlikte, daha önce de belirtildiği gibi, gelirler politikası amacına dönük bazı uygulamalardan söz edilebilir. Faktör gelirlerinin düzenlenmesine dönük bu uygulamaları, doğrudan ve dolaylı uygulamalar olarak iki grupta toplamak mümkün olmaktadır.

1. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOĞRUDAN DÜZENLEYEN BAZI UYGULAMALAR

Gelirler politikası amacına dönük olarak, ülkemizde bugüne kadar ücret, fiyat, kira ve faiz tesbitlerine dönük uygulamalar incelenecektir.

A. ÜCRETLER YÖNÜNDEN

a. Asgarî Ücret Tesbitleri

Ülkemizde ücretlerin en alt sınırını belirlemeye dönük asgarî ücretler, 1936 tarihinde 3008 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Uygulanmaya ise, 1951 yılında Çalışma Bakanlığı'nce çıkarılan Asgarî Ücret Yönetmeliği ile bağlanmış ve 1959 yılına kadar da, mahalli komisyonlarca belirli bir yer ve işkolu için tesbitler yapılmıştır.

1967 yılında yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu ile, 1969 yılından itibaren ülkemizde ilk defa olarak, merkezi bir Asgarî Ücret Tesbit Komisyonu ile, altı bölge üzerinden asgarî ücret tesbiti

yapılmıştır. Daha sonra tarım dışı kesimlerle sınırlı kalmak üzere; 1972 yılında dört bölge, 1974, 1976, 1977, 1979 ve 1981 yıllarında da millî düzeyde asgari ücretler tesbit edilmiştir.

Ülkemizde tarım kesimi ile ilgili olarak da ilk defa, 1973 yılında üç bölge üzerinden asgari ücret tesbitine gidilmiş bunu 1974, 1976, 1978, 1979 ve 1981 yıllarındaki millî düzeydeki tesbitler izlemiştir.

Asgari ücretler 1475 sayılı İş Kanunu'nun 33. maddesi gereğince; merkezî düzeydeki Asgari Ücret Tesbit Komisyonu aracılığı ile, devlet, işçi ve işveren temsilcilerince belirlenmektedir. Amaç da, kanunda belirtildiği gibi, "Hizmet akdi ile çalışanların ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi" dir. Kanun gereğince çıkarılan Asgari Ücret Yönetmeliği'nde, asgari ücretlerin; "İşçilerin normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret" olarak tanımlandığı görülmektedir.

Gelirler politikası yönünden asgari ücret tesbitinin önemi, emek gelirlerinin en alt sınırının kanuni güvence altına alınmasından ileri gelmektedir. Özellikle de tarım kesiminde çalışma hayatını düzenleyen bir İş Kanunu'nun olmaması, toplu sözleşme düzeninin etkinliğinin görülmemesi ve sosyal sigorta uygulamamızın tarım kesimini kapsam dışında bırakması nedeniyle, asgari ücretler bu kesimde çalışanların tek güvencesi olmaktadır.

Ancak küçük işyerleri ile, tarım kesiminde asgari ücretlerin tam olarak uygulandıkları da söylenememektedir. Görüleceği gibi de asgari ücretlerle, zorunlu ihtiyaçların asgari düzeyde karşılanmasının amaçlanması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, gelir bölüşümünün iyileştirilmesi yönünden, gelirler politikasının en başta gelen görevlerinden biri olmaktadır.

b. Toplumsal Anlaşma

Toplumsal anlaşma, ülkemizde gelirler politikası amacına dönük ilk teşebbüs olmuştur. Genel özelliği de, yalnızca ücretlerin düzenlenmesini amaç edinmiş olmasıdır. CHP ağırlıklı Koalisyon Hükümeti ile, Türk-İş arasında hazırlanarak 20 Temmuz 1978 tarihinde yürürlüğe giren Toplumsal Anlaşma, 14 ay süreyle yürürlükte kalmış ve 7 Eylül 1979 tarihinde son bulmuştur (103).

Toplumsal Anlaşma'nın başlangıç kısmında, "Demokratik çalışma yaşamının, demokrasiyi ve ekonomiyi güçlendirecek, kalkınmayı sağlıklı ve dengeli olarak hızlandıracak, refahı toplumun tüm kesimlerine yayacak ve hakça bir düzeni gerçekleştirecek yönde gelişmesini güvence altına almak amacıyla, bir TOPLUMSAL ANLAŞMA'ya varılmıştır" denerek, amacın belirlendiği görülmektedir.

Bu amaç doğrultusunda, Toplumsal Anlaşma'nın daha önceki kısımlarda belirttiğimiz, gelirler politikası ile ilgili amaçları kapsadığı da, açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Toplumsal Anlaşma'da yer alan aşağıdaki amaçların, demokratik işçi hareketi ile birlikte gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

- Kalkınma Plânları ile, yıllık programların hazırlanması,
- Sosyal ve ekonomik politikalarla, fiyat ve gelir politikalarının belirlenmesi,
- Fiyat denetiminin yapılması ve fiyat-gelir dengesinin sağlıklı ekonomik kalkınmayı hızlandıracak ve refahı artırıp yaygınlaştıracak biçimde korunması,
- İstihdam imkânlarının artırılması,
- Verimliliğin yükseltilmesi,

Görülebileceği gibi bu amaçlar, gelişmiş Batı Ülkeleri'nde gelirler politikası uygulamalarındaki amaçların benzerleri olmaktadır. Ancak Toplumsal Anlaşma'nın, ülkemizdeki uygulamasının hareket nokta-

(103) Bu konuda bak. TÜRK-İŞ; 11.Genel Kurula Sunulan Çalışma Raporu, Ankara, 1979, s.83-98.

sını; Türk-İş'e bağlı kuruluşlarla, Kamu Kesimi Kuruluşları arasındaki toplu sözleşmelerin, Toplumsal Anlaşma'daki ülkeler doğrultusunda çözümlenmesi teşkil etmiştir. Bu çözümlemede de, işçi ücretlerinin dondurulması veya işçilerin millî refah artışından haklarını alabilmelerinin engellenmesi yerine, ülke ekonomisi gerçekleriyle bağdaşmayan aşırı isteklerin adaletli biçimde önlenerek, işçi kesiminin kendi içinde de denge ve adalet sağlanmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Bu amaca dönük olarak da, aşağıdaki ilke anlaşmasına varılmıştır.

1. "Kamu kesimiyle yapılan toplu iş sözleşmelerinde, toplam ücret zamları, işçinin satın alma gücünü geriye götürmemek üzere, 1976 toplam işçi gelir düzeyinin toplu sözleşme yürürlük süresindeki fiyat artışları ile, kuruluştaki istihdam artışı da dikkate alınarak bulunacak gelir düzeyinde tutulacaktır. Toplu pazarlıklarda ücretler, sosyal yardımlar vb. konular bu kurala göre saptanacaktır" hükmü yer almaktadır.

2. Ekonomik ve sosyal yardımların asgari normları Hükümet'le, sendika üst kuruluşlarının yetkili uzmanlarınca belirlenecektir.

3. Ücretlerin belirlenmesinde işin niteliği ve meslek, bilgi ve beceri gözönünde tutulacaktır.

4. Kamu kesiminde işçilerin ve öteki çalışanların üretim, yatırım ve yönetim kararlarına katılmalarını öngören bir katılma modeli hazırlanacaktır.

5. Kamu kuruluşlarında üretimin etkinliğini ve artışını, bunun yanı sıra yöneticinin yönetimindeki etkinliğini engelleyici nitelikteki maddeler toplu sözleşmeye konmayacak, daha önce toplu sözleşmelere konulmuş bu nitelikteki maddeler de işletilmeyecektir.

6. Kamu kesimindeki kuruluşlar, toplu sözleşmelerini bağlamada karşılaştıkları, özellikle bilgi akımını içeren sorunları çözmeye yönelik ortak bir birim kuracaklar ve bugüne kadar, bu amaçla ilişkide bulundukları özel kuruluşlarla ilişkilerini keseceklerdir.

Toplumsal Anlaşma'ya, işverenler kesimi dışında DİSK ve Türk-İş'e bağlı bazı sendikalar tarafından da tepki gösterildiği görülmüştür. İşveren kesiminin tepkisinin nedeni, yalnızca kamu kesiminin kapsanması, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'na üye kamu kuruluşlarının, toplumsal anlaşma gereğince bu Konfederasyon'dan ayrılmasının gerektiği ve kamu kesiminde imzalanan bazı toplu sözleşmelerin, toplumsal anlaşmaya ters düşerek yüksek ücret artışları getirmeleri gösterilmektedir (104).

DİSK'in de, üretim ilişkilerine, Devlet'in müdahale etmesi yönünden Toplumsal Anlaşma'ya karşı olduğu görülmüştür. "...toplumsal anlaşma metninde "gelir-fiyat" politikası olarak adlandırılan gelir politikasında, gerçek ücretleri dondurma özlemi, bu politikanın temel ögesi durumuna getirilmiştir" denmektedir. Böyle bir politikanın uygulanması ile, gelir bölüşümünde devlet müdahalesinin artacağı belirtilerek "... oysa gelir bölüşümü, toplumsal üretim ilişkilerinden kaynaklanır, bu ilişkilerin fonksiyonudur. Bunun sonucu , gelir politikası içinde uygulandığı toplumsal üretim ilişkilerinden soyutlanamaz" denilmektedir (105). Genel olarak, gelir bölüşümüne müdahalenin amaçlanması nedeniyle, Toplumsal Anlaşma'nın kabullenilemeyeceği ileri sürülmüştür.

Bizce toplumsal anlaşma, ülkemizde gelirler politikasına başlangıç anlamında atılmış ilk adımdır. Ancak eksiktir. Önemli eksiklikleri de;

- Yalnızca kamu kesimi kapsanmış, özel kesim işverenleri taraf olarak görülmemiştir.

- İşçi kesiminin tamamına dönük bir yaklaşım benimsenmemiştir.

(104) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; 1978 Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum, Ankara, s.42.

(105) DİSK; Ekonomik Rapor 1978, A.g.e., s.73-74.

- Yalnızca emek gelirlerinden hareket edilmiş, zaman içinde diğer faktör gelirlerinin de kapsanmasına dönük bir genel çerçeve çizilmemiştir.

- Ücret artışlarını belirleyecek, verimlilik gibi göstergeler getirilmemiştir.

- Toplumsal Anlaşma'nın uygulandığı yıl olan 1978 yılındaki ücret artışlarının 1976'daki satın alma güçlerini muhafaza etme noktasından hareket edilmiştir.

- Toplumsal Anlaşma'ya Devlet'in, daha çok kamu kesimi işvereni olarak katıldığı izlenimi yaratılmıştır. Oysa Devlet'in, işverenlik sıfatı dışında, ekonominin bütününden sorumlu olan taraf olarak yer alması düşüncesi önem kazanmamıştır.

- Kamuoyunun bütününün desteğini sağlayacak bir yaklaşım, geçerli olmamıştır.

- Uygulamayı izleyecek, gelişmeleri değerlendirecek ve yeni politikalar getirecek ve toplumda etkinliği olabilecek bir kurul ya da konseye gerek görülmemiş, sadece Hükümet Başkanı ile Türk-İş Başkanı'nın kamuoyunu oluşturmalarının yeterli olacağı düşünülmüştür.

Türk İş'in, "Hükümet'i oluşturan bazı bakanların ya da Bakanlıkların, kendi içlerindeki uyumsuzlukları yüzünden . . . amacına tam ulaştırılamadığını" belirlediği Toplumsal Anlaşma, yeni düzenlemelerin yapılmasına kadar askıya alınmış ve bir daha da uygulama şansı bulamamıştır (106).

c. Eşel-Mobil (Ücret ve Ücret Sayılan Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun) Tasarısı

Ülkemizde Toplumsal Anlaşma'dan sonra, hükümetlerce gelirler politikası amacına dönük olarak yapılan ikinci teşebbüs, AP Hü-

(106) Bu konuda bak. YOL-İŞ FEDERASYONU; A.g.e., s.148.

kümeti'nce yapılmıştır. Bu teşebbüs, 1980 yılı başlarında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilen ve toplumda Eşel-Mobil Tasarısı adı ile bilinen "Ücret ve Ücret Sayılan Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun Tasarısı" dır.

Dört maddeden oluşan ve son üç maddesi, usul maddesi olan tasarının, birinci maddesinde genel özellikler şu şekilde belirtilmektedir:

Madde 1-A) Genel, katma ve özel bütçeli idareler ile, iktisâdî kamu kurumları ve diğer kurum ve kuruluşlarca kanun, toplu sözleşme veya özel sözleşmelere dayanılarak verilen aylıklar, ücretler ve ücret sayılan diğer ödemeler her yılın 2. ve 8. aylarında; Ticaret Bakanlığı'na yayınlanan Toptan Eşya Fiyatları İndeksine göre gerçekleşen, geçmiş altı aylık fiyat artışları ile, Devlet Plânlama Teşkilâtı'nca tesbit edilen gelecek altı aydaki fiyat artış tahminleri dikkate alınarak hesaplanacak kat sayılara göre düzeltilir.

B) Her yılın ikinci ayında yapılacak düzenleme çalışmalarında, bir önceki yılın net millî gelir artışı ayrıca dikkate alınır.

C) Bu şekilde yeniden tesbit edilecek ücretler, her yılın 3. ve 9. aylarından itibaren ödenmeye başlanır.

D) Toplu iş sözleşmesi henüz devam eden ücretliler için bu uygulama, toplu sözleşmenin bitimini takip eden 3. veya 9. aylardan itibaren geçerli olur.

E) Toplu iş sözleşmesinin süresi daha önce bitmiş olup da, 31.12.1980 tarihine kadar yeni sözleşme akdedilmemiş olan ücretliler için, 28.2.1981 tarihi itibarıyla geçerli olacak ücret ve ücret sayılan diğer ödemeler Yüksek Uzlaşma Kurulu'na tesbit edilir.

Bu tasarının özelliğini de, yalnızca ücret ve maaşların düzenlenmesi teşkil etmiş, ancak Toplumsal Anlaşma'dan farklı olarak, özel sektörün de kapsanması amaçlanmıştır. Ayrıca bu düzenlemenin, 5

yıl süreli olacağı belirlenmiştir.

Tasarının diğer bir özelliği de, yılda iki kez Toptan Eşya Fiyatları İndeksi'ndeki ortalama artışların dikkate alınarak, aynı yıl içinde farkların ödenmesinin sağlanmasına olanak vermesidir.

Yine tasarı, "Şubat ayında yapılacak çalışmalarda, bir önceki yılın net millî gelir artışları ayrıca değerlendirilecektir" diyerek, ücret ve maaşlardaki artışların belirlenmesini Toptan Eşya Fiyatları İndeksi'ndeki değişmelerle, net millî verimlilik arasındaki artışlara bağlamış olmaktadır. Bu özelliği ile tasarı, verimlilik artışlarını da dikkate aldığı için, gelirler politikası yönünden önemli bir gelişmeyi sergilemektedir. Ancak tasarı, ücret ve maaşlardan hareket ettiği ve diğer faktör gelirleri kapsamadığı için, bir "Ücretler Politikası" tedbiri olarak önem kazanmaktadır. Bunun yanında ücretlerin tek taraflı olarak, doğrudan doğruya hükümetlerce düzenlenmesi ilkesi ise, toplu sözleşme düzenine ters düşmektedir.

Tasariya, işçi kesiminin tepki gösterdiği görülmüştür. Tasarı ile ilgili olarak, sendikalarca yapılan en önemli tenkit ise; tasarının kanunlaşması halinde, toplu sözleşmelerin 5 yıl süreyle askıya alınacağı ve en önemli fonksiyonu toplu sözleşme yapmak olan sendikaların, fonksiyonsuz bırakılacağı olmuştur.

Yapılan tepkiler sonucu, Hükümet'in tasarısını geri almasıyla, ülkemizde gelirler politikasına başlangıç mahiyette de olsa, ikinci bir uygulamanın, düşünce safhasından öteye geçemediği görülmüştür.

ç. Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu Çalışmaları

Daha önce belirtildiği gibi, 1980 Programı'nda "Toplu iş sözleşmelerinin millî seviyedeki esaslarını tesbit edecek bir kurul, Başbakanlık bünyesinde teşkil edilecektir" tedbiri yer almıştı. Bu tedbir gereğince, 5.3.1980 tarihinde 24 sayılı Genelge ile, 24 Ocak 1980

tarıhli "Ekonomik İstikrar Tedbirleri" ni de destekleme amacı güdüilerek Başbakanlık bünyesinde "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Kurul hem özel hem de kamu sektörü için, toplu sözleşmelerle ilgili olmak üzere, milli seviyedeki aşağıdaki kuralları belirlemiştir (107).

Bu kurallar şunlardır:

1. Toplu sözleşmelerde yönetime müdahale niteliğinde hükümler yer almayacak, bir önceki toplu sözleşmede böyle hükümler mevcutsa, bunlara istisnâ bir şekil verilecektir. (Yönetime müdahaleden, üretim planlaması, üst düzeyde sevk ve idare vb. gibi hususlar anlaşılmalıdır)

2. Daha önceki sözleşmelerde yer alan hükümler dışında, ek mali yükümlülükler getirebilecek yeni maddelere (kalemlere) yer verilmeyecektir.

3. Kıdem tazminatının esas süreleri artırılmayıp, aynen muhafaza edilecek, yeni işe alınan işçilerin kıdem tazminatı her yıl için 30 gün olacaktır.

4. Sözleşme süresi 2 yıldan az olmayacaktır.

5. Yıllık ücretli izin süreleri yükseltilmeyecektir.

6. Haftalık çalışma süreleri daha aşağıya indirilmeyecektir.

Özel ve kamu kesimi için getirilen bu hükümlerin, yalnızca kamu kesimi için uygulama şansı olabilmiş ve Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun onayı olmaksızın, kamu kesiminde toplu iş sözleşmeleri yapılmamıştır.

Toplu sözleşmelerin onaylanmasında Kurul'un, işverenler yönünden, üretim faaliyetinin düzenli, sürekli ve verimli bir şekilde

(107) Bu konuda bak. DPT; Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Çalışmaları Raporu, A.g.e., s.85-93.

sürdürülmesi ve korunmasını gözönüne alacağı belirtilmiştir. İşçiler yönünden de, o sözleşmenin kapsadığı dönemde, işçilerin hak ve menfaatlerinin düzenlenmesi gerektiği belirtilerek, sağlanacak ücret artışlarının; o yıl beklenen enflasyon oranı ve işyerinde sağlanan verimlilik artışı ile paralellik göstermesinin zorunlu olacağına birleştirilmiştir.

Belirlenen ilkeler doğrultusunda Kurulca, 1980 yılı içersinde Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle, Kamu İktisâdî Teşebbüsleri ve İştiraklerinde 568.341 işçiyi kapsayan işyeri ve işkolu seviyesinde sözleşmelerin bağlanması için çalışmalar yapılmıştır. 12 Eylül 1980 tarihine kadar da, 264.179 işçiyi kapsayan işyeri ve işkolu seviyesinde toplu sözleşmeler tamamlanmış ve kalan 304.162 işçi için de, % 70 avans uygulanmıştır. 12 Eylül 1980 tarihinden sonra da 2634 sayılı Kanun'la "Yüksek Hakem Kurulu" teşkil edilerek, Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun görevine son verilmiştir (108).

Görüleceği gibi Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, kamu ve özel kesimiamaçlamasına rağmen, yalnızca kamu kesiminde ücretlerin düzenlenmesi görevini yüklenmiştir. Diğer faktör gelirlerinin düzenlenmesi söz konusu olmayıp, amaç "İşçi-İşveren menfaatlerinin dengelenmesinin sağlanması" olmuştur.

Ücretlerin belirlenmesine dönük önceki teşebbüslerde olduğu gibi, Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'na da, işçilerin sendikalarından koparılmasını amaçladığı, alınmış hakları kısıtlamak amacını güttüğü gerekçesiyle, işçi kesimince tepkide bulunulmuştur (109).

(108) A.g.e., s.3.

(109) Bu konuda bak. YOL-İŞ Federasyonu, A.g.e., s.161.

d. Yüksek Hakem Kurulu Çalışmaları (2634 Sayılı Kanun)

Az önce de belirtildiği gibi, 12 Eylül 1980 tarihinden sonra Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun görevine son verilmiş ve sendikal faaliyetler durdurulmuştur. Çalışma hayatını düzenleyen kanunlarda düzeltmeler yapılınca kadar, süresi sona eren toplu sözleşmeleri yeniden işletebilmek ve gerekli görülen değişiklikleri yapabilmek için, geçiş dönemini düzenlemek amacıyla, 24.12.1980 tarihinde 2634 sayılı "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun" kabul edilmiştir.

2634 sayılı Kanun'un amacının, geçiş dönemi içinde işçi-işveren ilişkilerini daha önce imzalanan toplu sözleşmeler çerçevesinde düzenlemek ve sosyal ihtiyaçlara işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin katılacağı bir kurul aracılığı ile çözümler getirmek olduğu görülmektedir. Bu amaçlar dışında Kanun'un zorunlu tahkim mekanizmasını ülkemize yeniden getirmek, bunu sürekli kılmak ve serbest toplu pazarlık ile grev ve lokavt haklarını ortadan kaldırmak gibi bir amacının bulunmadığı görülmektedir (110).

2634 sayılı Kanun'un, işçi ve işveren teşekküllerinin faaliyetlerinin durdurulduğu veya grev ve lokavt yetkilerinin askıya alındığı hal ve yerlerde uygulanmasının, sosyal zorunluluk hali olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Çünkü Kanun'un 2.maddesinde, "Bu Kanun'un yürürlüğü süresince, toplu sözleşme çağrısı yapılamaz ve yetki isteminde bulunulamaz" denmektedir. Bu gibi durumlarda yü-

(110) Metin KUTAL; "Geçiş Döneminde Toplu İş Sözleşmelerini Düzenleyen Önemli Bir Yasa", İktisat ve Maliye, Cilt XXVII, Sayı: 11, Şubat 1981, s.428.

rürlük süresi sona ermiş bulunan işkolu veya işyeri Toplu İş Sözleşmelerini, gerekli değişiklikleri yaparak, yeniden yürürlüğe koyma yetkisi Yüksek Hakem Kurulu'na verilmiştir(111).

Ancak Hükümet Gerekçesi'nde de belirtildiği gibi, "Yüksek Hakem Kurulu süresi sona eren sözleşmeyi yürürlüğe koyarken, bu toplu iş sözleşmesinde sosyal barışı ve millî bütünlüğü zedeleyici veya işletmenin düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını engelleyecek nitelikte hükümler varsa, bunları yeniden gözden"geçirecektir.

Yüksek Hakem Kurulu'nun , toplu iş sözleşmelerini yeniden yürürlüğe koyarken, bazı **etkenleri** gözönüne alması zorunlu görülmüştür. Bunlar; ülkenin, işletmenin içinde bulunduğu ekonomik durum, sosyal durum, geçinme indeksleri, fiilen ödenmekte olan ücretler ve diğer gelir unsurlarının genel seyri olmaktadır. Bu durumda Yüksek Hakem Kurulu, ".... ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum nedeniyle, işçi ücretlerinde azami belli bir oranda artışın kabul edilebileceği sonucuna varırsa, o takdirde işçi ve işveren kuruluşları aralarında daha yüksek oranda anlaşmalar dahi, bu anlaşmanın toplu iş sözleşmesi haline gelmesi mümkün olmayacaktır(112). Çünkü Kanun'da, süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinin, sadece Yüksek Hakem Kurulu tarafından yürürlüğe konulması öngörüldüğünden, tarafların toplu sözleşme yapma yetkileri olmamaktadır.

(111) 275 sayılı Kanun'da Yüksek Hakem Kurulu'nun yetkileri, bu Kanun'dan daha farklıdır. 275 sayılı Kanun'a göre; Yüksek Hakem Kurulu sadece grev ve lokavt yasaklarının bulunduğu veya tarafların kendisine özel hakem olarak başvuracağını Toplu İş Sözleşmesi'nde belirtildiği durumlarda, toplu iş sözleşmesi niteliğinde kararlar alabilmektedir.

(112) Seza REİSOĞLU; "2634 Sayılı Yasa Açısından Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması", TÜTİS, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 1981, s.10.

Görüldüğü gibi ,Yüksek Hakem Kurulu'nun, yürürlük süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinde gerekli değişiklikleri yaparak, yeniden yürürlüğe sokma konusundaki kararları kesinlik taşımaktadır. 9 üyeden oluşan Yüksek Hakem Kurulu'nun, iki üyesi kamu ve özel işveren temsilcisi, birisi de işçi temsilcisi olmaktadır.

2634 sayılı Kanun'a ve dolayısıyla de Yüksek Hakem Kurulu'na karşı, bazı itirazların yapıldığı görülmektedir. "... bu yeni ortamda bile, toplu pazarlık düzenini sürdürmenin yöntemi bulunabilirdi. Üstelik oluşturulan Yüksek Hakem Kurulu, büyük çoğunluğuyla hükümetlerin denetimine, koşullandırılmasına bırakılmıştır" denilmektedir(113).

Yüksek Hakem Kurulu'nun gelirler politikası yönünden taşıdığı önem; azınlıkta olmakla birlikte işçi ve işveren temsilcilerinin de temsil edilmeleri, ücret artışlarının belli kurallara bağlı olarak düzenlenmesi ve merkezi düzeyde bir kuruluşun görevli olmasıdır. Bunun yanında, toplu pazarlık yetkisinin tanınmaması, kararların kesin ve emredici olması, yalnızca emek gelirlerinin düzenlenmesine imkân sağlanması, özel yetkilerle donatılmış bir kurulca kararların alınması, gelirler politikası geleneğine ters düşen eğilimler olmaktadır. Ancak bu dönemin bir olağanüstü ve geçiş dönemi olduğu gözönüne alınır ve makro düzeyde belirlenen bazı ilkelerden, daha sonraki dönemde yararlanma yoluna gidilirse, 2634 sayılı Kanun'un ülkemizde gelirler politikası yönünden ilk gelişmelerden birinin başlangıcı olduğu söylenebilir.

(113) Suna KILI; "Yeni Yasalarda İşçi Hakları", Milliyet Gazetesi, 11 Ocak 1981.

e. Ücretlerle İlgili Uygulamaların Genel Değerlendirilmesi

Genel bir değerlendirme yapmak gerektiğinde; gerek Kalkınma Plân'ında yer aldığı şekliyle, gerekse uygulama şansı bulunan "Toplumsal Anlaşma" ve uygulama şansı olmayan "Ücret ve Ücret Sayılan Ödemelerin Fiyat Artışlarına Uygun Olarak Düzenlenmesine Dair Kanun Tasarısı" ile, ülkemizde bütün faktör gelirlerinin düzenlenmesini amaçlayan, gelir bölüşümünü iyileştirmeye dönük makro düzeyde bir gelirler politikası fikri henüz kamuoyuna yerleşmemiştir.

Siyasî görüşleri farklı iki hükümetin, bu konuda genel özellikleri ile benzer tedbirler alma gereği duyması; kamu iktisadî teşebbüslerinin önemli derecedeki açıkları ile, toplu iş sözleşmelerinin kamu kesimine çok büyük yükler getirmesine bağlanabilir. Bunun yanında, kamu kesimindeki ücretlerin, özel kesim işyerlerinde de örnek alınarak, maliyet artışları şeklinde ekonomiye yansıyacağı ve buna bağlı olarak da belirli oranda sermaye-yoğun teknolojileri teşvik edeceği endişesinin ağır bastığı söylenebilir.

Bu eğilimler yanında, ülkemizde gelirler politikası amaçlı güden uygulamalardan, ilki olarak belirlediğimiz asgari ücret tesbitleri; merkezi düzeyde, işçi-işveren ve devlet temsilcileri ile birlikte, belirli sürelerle ve tesbitlere esas alınacak normların tarafların görüşleri doğrultusunda belirlenmesi ve açıklık ilkesine uyulması yönünden, gelirler politikası ilkeleri ile uyum sağlamaktadır. Ülkemizde gelirler politikası uygulamasında, asgari ücret tecrübesinden yararlanabilmek imkânı vardır. Özellikle tarım kesiminde de asgari ücret tesbitlerine başlanması, önemli bir gelişmedir.

Toplumsal Anlaşma, yalnızca emek gelirleri ile sınırlı olmakla birlikte, gelişmiş Batı Ülkeleri'ndeki gelirler politikası uygulamalarının ilk ve genel örneklerinden biri olmuştur. Ülkemizdeki

şanssızlığı, kamuoyuna maledilememiş olmasıdır.

Eşel-Mobil Tasarısı da, Toplumsal Anlaşma gibi yalnızca emek gelirlerinden hareket eden ve ücretlerin belirlenmesi ile ilgili, daha ileri ilkeler getiren bir tasarı olmaktan ileri gidememiştir.

Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, kamu kesiminde ücretlerin bazı ilkeler doğrultusunda belirlenmesi amacıyla başvurulmuş bir tedbir olarak görülmüştür.

2634 sayılı kanun ise, olağanüstü ve bir geçiş dönemi olan 12 Eylül 1980 Sonrasının, emek-sermaye ilişkilerini askıdan kurtarmak amacıyla, zorunlu olarak başvurulmuş bir uygulama olmuştur.

Bu özel değerlendirmelerden sonra, ülkemizde ücretlerle ilgili gelişmeleri, gelirler politikası yönünden genel olarak şöyle belirleyebiliriz:

(i) Ülkemizde ekonomik ve sosyal zorunluluklar gereği, ücretlerin en alt sınırı olan asgari ücret tesbitlerinin 1951 yılından beri Kanun gereği olarak düzenlenmiş olması, ülkemizde gelirler politikası ile güdülen amaçların benimsendiğini göstermiştir.

(ii) Asgari ücret tesbitlerinin, işçi-işveren ve devlet arasında belirlenmesine gerek duyulması ise, gönüllü bir gelirler politikası uygulamasının toplumumuz yönünden normal karşılandığını, ve gelir tesbitleri ile ilgili olarak, ülkemizde tecrübe sahibi olduğumuz ortaya çıkmaktadır.

(iii) Toplumsal Anlaşma, Eşel-Mobil Tasarısı, Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu ve Yüksek Hakem Kurulu çalışmaları da, farklı nitelikte teşebbüsler olmakla birlikte, ücret gelirleri ile sınırlı kalmakla şuluya, gelirler politikası ile ilgili örnekler olmuştur.

B. FİYATLAR YÖNÜNDEN

Ülkemizde gelirler politikası amacı güdülererek, ücretler dışında yapılan diğer bir düzenleme, fiyat tesbiti ve kontrolleri ve tarımsal ürünlerin taban fiyatları üzerinde olmuştur. Fiyat tesbit ve kontrolleri ile, faktör geliri olan kârlara sınırlamalar getirilmek istenirken, taban fiyatları politikası ile de, tarım geliri elde edenlerin faktör gelirlerinin artırılmak istendiği açıktır.

a. Fiyat Tesbit ve Kontrolleri

Fiyat tesbit ve kontrolüne yönelik çalışmaların oldukça eskiye kadar gidebildiği görülmekte ve çeşitli kanunlarla sağlanan yetkilere dayanarak, ülkemizde birçok malın fiyatının tesbit ve kontrol edildiği ortaya çıkmaktadır.

Bu tesbit ve kontrollerle ilgili, bazı düzenlemeler şunlar olmaktadır.

i. Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu

1930 yılında yürürlüğe giren 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu" ile Hükümete, Türk Parasının kıymetinin korunması için hertürlü tedbiri almak konusunda yetki tanınmıştır. Bu yetkilere dayanarak, Kambiyo Kontrolü Rejimi kurulmuştur. Ancak Kanun yalnızca dış paralar karşısında Türk Parasının değerini koruma yönünden değil, iç piyasada da Türk Parasının kıymetinin korunması yönünden görevler yüklenmiştir. Daha sonra görüleceği gibi de, 1973 yılında bu Kanun'a dayanarak, fiyat tesbit ve kontrolüne gidilmiştir.

ii. Millî Korunma Kanunu

Millî Korunma Kanunu'nun, 1940 yılında "Fevkalâde hallerde ve seferberlik zamanında, halkın ve millî savunma ihtiyaçlarının sağlanması için hükümetin normal zamanlarda söz konusu edilemeyecek olağanüstü iktisâdî görev ve yetkilerle donatılmasını sağlamak

üzere" çıkarıldığı görülmüştür. Kanun'un gerekçesinde de belirtildiği gibi, Kanun'un çıkış nedeni; 1939 yılı sonlarında Avrupa'da beliren harp tehlikesi olmuştur.

1942 ve 1956 yıllarında bazı maddelerinde değişiklik yapılan Millî Korunma Kanunu, 1940 yılında 2/12877 sayılı Kararname ile uygulamaya konulmuş ve 1960 Eylül'üne kadar da, uygulamasını sürdürmüştür. 1960 yılında, ilerde yine olağanüstü durumlar ortaya çıktığında, uygulanmak üzere askıya alınan Millî Korunma Kanunu'nun bazı hükümleri, 1960 tarihli ve 79 sayılı Kanun vasıtasıyla halen uygulanmaktadır. Örnek olarak; Petrol Ofis, Et ve Balık Kurumu'nun devam etmesi, akar-yakıt alam -satım fiyatlarının tesbiti ve fon tesisi, iş saatlerinin değiştirilmesi, gerektiğinde artırılması, kadınlarla çocukların çalıştırılması koşulları, otomobil ve benzeri araçların ithali ve satışından prim alınması gibi bir kısım hükümleri ile, kararnamelerin bazıları gösterilebilir(114).

iii. Fiyat Kontrol Komitesi

Fiyat Kontrol Komitesi, Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun'un, 6258 sayılı Kanun'la değiştirilen birinci maddesine dayanılarak; Bakanlar Kurulu'na çıkarılan 1.10.1973 tarih ve 7/7202 sayılı kararname eki 19 sayılı Kararla kurulmuştur. 25.3.1979 gün ve 7/7933 sayılı ek Kararla da, 19 Sayılı Kararda önemli değişiklikler yapılarak, Komite'nin yetkileri sınırlandırılmıştır.

Komite'nin kuruluş amacının, ekonomik istikrarın korunması için, mamul madde fiyatlarını kontrol etmek olduğu görülmekte ve komite yetki alanına giren mamul madde fiyatlarının artırılabilmesi için,

(114) Bu konuda bak. Ak Yayınları; Ak İktisat Ansiklopedisi, Cilt:2, s.674.

Ön müsaade sistemini getirmektedir. Daha sonra bir yorum kararı ile, ticarî faaliyetleri de, fiyat kontrolünün kapsamına alınması öngörülmüştür. . Görüldüğü gibi de Komite'nin amacı, kontrol kapsamına giren malların fiyatlarındaki artışları önlemektir.

iv. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca Yapılan Fiyat Tesbiti ve Kontrolü

3003 sayılı "Endüstriyel Mamulatin Maliyet ve Satış Fiyatlarının Kontrolü ve Tesbiti Hakkında Kanun" a dayanarak, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 10.1.1976 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan tebliği ile, işlenmiş maddelerin maliyet fiyatı ya da toplam satış fiyatının denetiminden yetkili kılınmıştır. Bu durumda ise, perakende satış fiyatlarının tesbit ve kontrolünden, "Fiyat Kontrol Komitesi" sorumlu olurken, işlenmiş maddelerin maliyet ve toptan satış fiyatlarının denetiminden Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumlu olmuştur.

v. Fiyat Saptama-Kontrol-Koordinasyon Komitesi

Fiyat Saptama-Kontrol-Koordinasyon Komitesi'nin 14.9. 1978 tarih ve 7/16374 sayılı Kararname Eki ile, "Fiyat Saptama-Kontrol Koordinasyon Komitesi Kurulması ve Çalışma Esaslarına İlişkin Karar"a göre, Başbakanlığa bağlı olarak kurulduğu görülmektedir. Komite'nin her türlü sun'i mal darlığı ve haksız fiyat artışlarını önlemek amacıyla, çeşitli kuruluşlarca yürütülen fiyat tesbiti ve kontrolü işlerinin daha etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulduğu belirtilmektedir. Komite'nin kanuni dayanağının da, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'nun, 6258 sayılı Kanunla değişik birinci maddesi ile, 3614 sayılı Ticaret Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun olduğu anlaşılmaktadır.

Komite'nin görevlerinin, şunlar olduğu belirtilmektedir: Fiyat Kontrol Komitesi'nin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca yapılan fiyat tesbit ve kontrollerinin, 3614 sayılı kanun gereğince, Ticaret

Bakanlığı'nca içticaretin düzenlenmesi ile ilgili görevlerin, 1580 ve 1608 sayılı Kanun'lar gereğince Belediyelerce yapılan fiyat tesbiti ve kontrolü ile diğer çalışmaların, 765, 1262, 1593, 1705, 3489, 4770, 5442, 6197 sayılı Kanun'ların ilgili maddeleriyle, 7/1321 sayılı kararnameye göre, ilgili kuruluşlarca yapılan fiyat tesbiti ve kontrolünün, 7.3.1978 gün ve 6677 sayılı Genelge ile kurulan İl ve İlçe Fiyat Denetim Kurulları'nca yapılan denetimlerin; etkin, uyumlu ve eş güdümlü biçimde yürütülmesinin sağlanması olduğu ileri sürülmüştür.

Bu durumda Komite'nin, fiyat tesbit ve kontrolü ile görevli kuruluşların çalışmalarının, "... etkin, uyumlu ve eşgüdümlü biçimde yürütülmesini" sağlamak görevini yüklediği görülmektedir.

vi. Belediyelerce Yapılan Fiyat Tesbit ve Kontrolleri

3.4.1930 yılında kabul olunan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun, temel tüketim maddeleri ile, temel hizmetlerin fiyatlarının tesbit ve kontrol edilmesinde, Belediyeler'i yetkili kıldığı görülmektedir.

Kanun'un 2.12.1960 gün ve 150 sayılı Kanun'la değişik 15/43 maddesinde, Belediyelerin, et, ekmek, yaş meyva ve sebze ile, odun ve mangal kömürünün fiyatlarını doğrudan doğruya tesbit etmek hakları olduğu hükmü yer almaktadır. Yine aynı şekilde Belediyelerin, Mahalli İdare Kurulları'nca tasdik edilmek koşuluyla, diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin toptan ve perakende azami satış fiyatları ile, yaş meyva ve sebzeye münhasır olmak üzere kâr hadlerini tesbit etmek yetkileri vardır.

Kanun'un, 150 sayılı Kanun'la değiştirilen 15/3 maddesine göre de; Belediyeler, lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kiraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve benzeri yerlerin ücret tarifelerini tanzim ve tasdik etmekle yetkilidir. Aynı şekilde ütücü, kolacı, lekeci, giyim ve eşya temizleyici ve boyacıları, ayakkabı tamirci ve boyacıları ile benzerlerinin ücret ta-

rifelerini, meslekî teşekküllerinin görüşlerini de alarak, tanzim ve tasdik yetkileri olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kanun'un, 150 sayılı Kanun'la değişik 15/16 maddesi ile de, tesbit edilen toptan ve perakende azami satış fiyatlarını veya kâr hadlerini ve ücret tarifelerini kontrol etmek, Belediye'lere görev olarak verilmiş bulunmaktadır.

1580 sayılı Belediyeler Kanun'undan ayrı olarak da, 24 Haziran 1938 tarihinde kabul olunan 3489 sayılı "Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun" un 2.maddesi gereğince; perakende olarak satışı yapılan malların fiyatlarını gösteren etiketlerin konulması ve kontrolü de, bu Kanun'un 7.maddesi gereğince, Belediyeler'e görev olarak verilmiştir.

vii. Diğer Fiyat Tesbit ve Kontrolleri ile İlgili Kuruluşlar

Daha önce görüldüğü gibi, yukarda belirtilenler dışında çeşitli Bakanlık, Kuruluş ve Belediyeler tarafından birçok malın fiyatının tesbit edildiği ve kontrolünün yapıldığı bilinmektedir. Bir örnek olarak, aşağıdaki liste verilebilir(115).

İlgili Kuruluş

Bakanlar Kurulu

Fiyat Konusu ve Kanun No.su

Temel mal ve hizmetler(440), Pancar ve Şeker(6747), Akaryakıt(79), Tuz(3078), Destekleme Alımları(2834), T.M.O.Hububat Alımları(3491),Müzeler ve Töre yerlerini ziyaret edeceklerden alınan ücretler(5429), Sulama ücretleri(6200), Ödünç para verme işlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azami faiz oranları(1211).

(115) Bu konuda bak. Güngör URAS; "Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması", Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması, A.g.e., s.48-51.

Tarım Bakanlığı

Kimyevî gübrelerin perakende satış fiyatları(1615), Yemlerin toptan ve perakende satış fiyatları(1734), Zirai Mücadele alet ve ilaçları ve tohumluk fiyatları(6963).

Sağlık ve Sosyal
Yardım Bakanlığı

Hususi hastanelerde alınacak ücretler(2219), Eczanelerde ihzar edilen ilaçların fiyatları(6197), İspenciyari ve tıbbi müstahzarlar(1262).

Orman Bakanlığı

Orman Ürünleri(6831).

Maliye Bakanlığı

Oyun Kağıtları(1113).

Bayındırlık Bakanlığı

Bayındırlık işleri yıllık rayiçleri(1609), Oto yolları(1737).

Gümrük ve Tekel Bakanlığı

Yemeklik ve sofralık tuzlar(3078), Tütün alımları(4036), Kahve(4223), İspirto ve ispirotolu içkiler(4250), Tütün mamulleri (1177), Gümrüklerle ilgili ihtilaflar için alınacak ücret(1615).

Ulaştırma Bakanlığı

Kara, hava ve sularda kamu ulaştırma hizmetleri tarifeleri(6050), İstasyon, liman, iskele ücret tarifeleri(4470).

Türk Hava Yolları

Hava yolları tarifeleri(6223).

T.C.Demir Yolları

Demiryolları tarifeleri(6136).

Denizcilik Bankası

Deniz Yolları tarifeleri(5842).

Millî Eğitim Bakanlığı

Özel Öğretim Kurumları ücretleri(625), Öğrenciler için kurulan pansiyonların ücretleri(1838).

Enerji ve Tabii Kaynaklar
Bakanlığı

Su tarifeleri(1053), Şehiriçi taşıtların tarifeleri(6973).

Adalet Bakanlığı	Avukatlık ücretleri tarifeleri(1136), Noter ücretleri(1512).
Turizm ve Tanıtım Bakanlığı	Turistik tesis ve işletmelerin tarifeleri(265).
Ticaret Bakanlığı	Sigorta şirketlerinin tarifeleri, Acenta komisyonları(7397), Ticaret Borsalarında tescil ücreti(5590).
T.C.Merkez Bankası	Banka kredilerinin ve taksitle satışların düzenlenmesi(1211).
Çay Kurumu	Yaş çay yaprağı alım fiyatları ile çay fiyatları(1497).
Devlet Malzeme Ofisi	Resmî daire ve kuruluşlara satılan malzemelerin fiyatları(6400).
Özel Kanunlarında fiyat tesbiti için yetki bulunan Kamu İktisâdî Kuruluşları	Mal ve hizmetler(440).

viii. 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı İle
Getirilen Hükümler

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programına bağlı olarak, fiyat tesbit ve kontrolleri ile ilgili aşağıdaki kararların alındığı görülmüştür:

- 8/173 sayılı Karar'la, daha önce belirtilen "Fiyat Kontrol Komitesi" ve 8/177 sayılı kararla da "Fiyat Saptama-Kontrol-Koordinasyon Komitesi" kaldırılmıştır.

- Bu iki komitenin yetkilerinin sona erdirilmesine karşılık, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca yapılan fiyat tesbitle-

rinde beyan esası getirilerek, bu tesbit devam ettirilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın FKS 80/1-1 sayılı "Fiyat Tesbitinde Beyan Esasına İlişkin Tebliğ" inin birinci maddesinde, "... sanayi mamullerini üreten firmalar tesbit edecekleri fabrika ve toptan satış fiyatlarını, uygulama tarihlerini de belirterek Bakanlığımıza göndereceklerdir"denmektedir. İkinci madde de, "Beyan edilen maliyetler ve dolaşısıyla satış fiyatları üzerinde Bakanlık, gerekirse inceleme ve değişiklik yapabilecektir" hükmü getirilmektedir.

- Bakanlar Kurulu'nun 24.1.1980 tarih ve 8/180 sayılı kararıyla, temel mal olarak kabullenilen ferrokrom ve alüminyum üretimi için elektrik, kömür ve herçeşit suni gübre ile, Devlet Demiryolları, Denizcilik Bankası ve DB Deniz Nakliyat'ının yük taşımaları temel hizmet olarak kabullenilmiş ve bu mallar dışındaki malları üreten, 440 sayılı Kanun kapsamındaki İktisadî Devlet Teşekkülleri ile, Müesseseleri ve İştiraklerinin ürettikleri malların fiyatlarını serbestçe tesbit etmeleri esası getirilmiştir. Böylece dahaönceki uygulamadan farklı, bir uygulamaya geçilmiştir. Bilindiği gibi daha önce 440 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını gerektiğinde Bakanlar Kurulu tesbit edebiliyor ve kuruluşların karşılaştıkları zararlar da Hazine tarafından ödeniyordu.

b. Taban Fiyatları

Ülkemizde başta buğday olmak üzere, diğer tarımsal ürünlerin fiyatlarının belirli bir düzeyin altına düşmesini önlemek amacıyla, devlet tarafından taban fiyatları belirlendiği ve birçok tarım ürününün fiyatının, bu fiyata göre oluştuğu bilinmektedir. Bu ürünlerin Devlet'çe belirlenen taban fiyatları üzerinden satın alınmasına da, "Destekleme Politikası" denmektedir. Destekleme alımlarının ve fiyat politikasının Bakanlar Kurulu'nda belirlendiği ülkemizde, destekleme alımında bulunacak kuruluşun da yine aynı şekilde Bakanlar Kurulu'nda görevlendirildiği görülmektedir.

Taban fiyatlarının belirlenmesinde ekonomik amaçlarla, sosyal amaçların birlikte gözönüne alınması gerekirken, ülkemizde siyasi etkenlerin de ortaya çıktığı görülmüştür. Böylece taban fiyatları le-
lirtilen ekonomik ve sosyal amaçlar doğrultusunda gerçekleşmemiş ve uygulama, üretim birleşimi ile gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir. Bakanlar Kurulu'nda belirlenen taban fiyatlarının finansman yükünün ise, genellikle Merkez Bankası Kredilerine dayandırılmış olması da, ülkemizdeki enflasyonist eğilimlerin nedenlerinden biri olarak önem kazanmıştır.

Sınai girdi ve ihraç malı olan tarımsal ürünlerin, taban fiyatlarının siyasi etkenlerle yüksek tutulduğu durumlarda, bu ürünlerin tüketicisi olan diğer düşük gelirli grupların, ortaya çıkan maliyet enflasyonundan zarar gördükleri bilinmektedir. Bundan ayrı olarak da; gelir dağılımının, küçük çiftçi aleyhine, büyük çiftçi lehine bozulması olayı ile karşılaşılmaktadır. Bu nedenle de fiyat tesbitinde, genel olarak tarım fiyatlarıyla, tarım dışı fiyatlar arasındaki ilişkinin gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Görülebileceği gibi ülkemizde Devlet tarafından başta buğday olmak üzere, diğer hububat çeşitleri ile birlikte afyon, tütün, pamuk, çay, şeker pancarı, fındık, tiftik ve yapağı gibi tarım ürünleri için taban fiyatlarının belirlenmesine gerek duyulması, tarım kesiminde üretimde bulunanların faktör gelirlerinin iyileştirilmesine dönük ekonomik ve sosyal bir amaca dayanmaktadır. Böylece taban fiyatları politikası ile, gelirler politikası açısından bir amaç, gözönüne alınmış olmaktadır.

C. KIRALAR YÖNÜNDEN

Ülkemizde kira tesbitlerini düzenleyen bir kanun bulunmamakla birlikte, ihtilâf olduğunda Sulh Hukuk Mahkemeleri'nce kira tesbitlerinin yapıldığı bilinmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 1963

yılında aldığı bir kararla, kiraların dondurulmasının yasaklanmasından sonra bu yolun açıldığı görülmektedir.

Genellikle de mahkemelerin, kira tesbitlerinde bulunurken, Toptan Eşya Fiyatları İndeksi'ndeki artışları gözönüne aldığı anlaşılmaktadır. Yargıtay'ın son olarak 2.2.1981 tarihli bir kararı ile (E.1981/500, k.1981/557), "Toptan Eşya Fiyat İndeksi'nde meydana gelen artışın bir kira yılında %60'ı geçtiği hallerde, bunun kira parasına yansıyan bölümünü %30 ile sınırlaması zorunlu olduğu sonucuna varılmıştır" denilmektedir. Bu durumda kiralardaki artışın %30 ile sınırlandırılması gerektiği belirtilmektedir.

Yine bilindiği gibi ülkemizde kira düzenlemeleri ile ilgili olarak birçok tasarı hazırlanmış, ancak bunlar bugüne kadar gerçekleştirilememiştir.

Ç. FAİZ TESBİTLERİ YÖNÜNDEN

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirlerine bağlı olarak, Hükümet'in 4 Haziran 1980 tarih ve 8/809 sayılı Kararnamesi ile, ülkemizde faizlerin tesbiti konusunda eskiden uygulanan sıkı kontrollerden vazgeçildiği görülmüştür.

Kararname'nin birinci maddesinde "Bankalar, açacakları kredilere uygulayacakları azami faiz oranlarını, vadelerine göre serbestçe tesbit ve ilân ederler" hükmü getirilmiştir. 6/D maddesi ile de, Vadesiz mevduatlara %5, vadeli mevduatlara da, banka ile mudi arasında tesbit edilecek oranda faiz verileceği hükmüne yer verilmiştir.

Bu durumda görüleceği gibi, kredi faizleri ile vadeli mevduatlara ödenecek faizler serbest bırakılmış, vadesiz mevduatların faizlerinin de yıllık %5'in üzerinde olamayacağı kararlaştırılmıştır.

**D. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOĞRUDAN DÜZENLEYEN UYGULAMALARIN
GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ülkemizde gelirler politikası amacı güden uygulamalar olarak incelediğimiz, ücretlerle ilgili gelişmeler, daha çok bir ücret politikası olarak önem kazanmıştır. Ancak bu gelişmelerin gelirler politikası uygulamasına başlangıç mahiyette tecrübeleri ve alışkanlıkları da birlikte getirdiği belirtilmelidir.

Fiyat tesbit ve kontrollerinin ise, ülkemizde 1930 yılında gündeme getirildiği ve bu tarihten itibaren de, birçok mal ve hizmetin fiyatının tesbit ve kontrolü için pekçok kuruluşa görev verildiği daha önce görülmüştü. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu gereğince de, fiyat tesbit ve kontrollerinin ekmekden, eğlence yerlerinin fiyatlarının tesbitine kadar uzandığı belirtilmişti. Ayrıca "Destekleme Politikası" ile; ekonomik ve sosyal amaçlar gözönünde tutularak; Devlet tarafından birçok tarım ürününe taban fiyatları konduğu görülmüştü.

Kiraların da, Sulh Hukuk Mahkemesi'nce tesbit edildiği ve 1963 yılındaki bir Anayasa Mahkemesi Kararı ile de, kira dondurmasının söz konusu olamayacağı açıklanmış, faizler yönünden 4 Haziran 1980 tarihinden sonra serbestlik ilkesinin getirildiği belirtilmişti.

Bu gelişmeler gözönüne alındığında; ülkemizde halen faizler dışında, diğer faktör gelirlerinin dolaylı ve dolaysız bir şekilde tesbitinin ve kontrolünün yapıldığını söylemek yanlış bir hüküm olmayacaktır. Özellikle toplum için gerekli bazı temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının, tesbit ve kontrolünün Kanun'larca Belediyeler ve bazı kuruluşlara verilmiş olması da, bir zorunluluğun gereği olarak ileri sürülebilir.

Faktör gelirlerinin tesbit ve kontrolüne dönük birçok kanun ve uygulamaya rağmen, etkinliğin sağlanamaması, kuruluşlar arasında iş-

birliğin olmayışına ve bu konudaki kararsızlığa bağlanabilir. Bu amaçla, bir çözüm olarak Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plân'ında yer alan, ancak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plân'ında vazgeçilen "Ulusal Fiyat ve Ücret Daimi Özel İhtisas Komisyonu" iyi bir başlangıç olmaktan öteye gidememiştir(116). Çünkü devamlı bir komisyon olarak düşünülen ve fiyat artışları ile ilgili olarak bir rapor hazırlayan bu grubun, daha sonraları toplantıya çağrılmaması bir **şanssızlık** olmuştur. Fiyat istikrarını sağlamak üzere alınacak tedbirleri koordine etmek ve gerekli hallerde Yüksek Plânlama Kurulu aracılığıyla, Bakanlar Kurulu'na teklif edilecek ekonomik ve idarî karar tasarılarını hazırlamakla görevlendirilmiş olan bu Kurul, görüleceği gibi gelirler politikasına dönük bir amaç taşıması yönünden önem kazanmıştır. Özellikle de fiyat ve ücretlerin birlikte gözönüne alınması, işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinin biraraya getirilmesi yönünden ^{bu gelişmeler} gelirler politikası uygulamasında oldukça önerli bir aşamaya gelindiğini göstermektedir.

2. FAKTÖR GELİRLERİNİ DOLAYLI DÜZENLEYEN BAZI UYGULAMALAR

Üçüncü Bölümde, "Türkiye'de Gelirler Politikasının Sosyo-Ekonomik Nedenleri" olarak incelediğimiz, vergi ve sosyal güvenlik sistemleri de, faktör gelirlerini dolaylı düzenleyen bazı uygulamalar olarak önem kazanmaktadır.

A. VERGİ POLİTİKASI

Daha önce de belirtildiği gibi, gelirler politikasının amaçlarına ulaşmak için başvuru araçlarından biri de, vergi politikası olmuştur. Ülkemizde özellikle 1 Mart 1981 tarihinde yürürlü-

(116) DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Plânı Üçüncü Beş Yıl, A.g.e., s.906.

ge girecek olan yeni Gelir Vergisi Kanunu ile, gelir vergisinin bir ücret vergisi halinden çıkarılması için değişiklikler yapılmıştır.

İşçilerin ve memurların satın alma güçlerinin artırılmasına dönük olarak gerçekleştirilen değişiklikler, faktör gelirlerini dolaylı bir şekilde etkilemek amacı güttüğü için, gelirler politikası yönünden önemli bir gelişme olmuştur.

B. SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI

Yine daha önce görüldüğü gibi, ülkemizde işçilerin, memurların ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerini sağlayan kuruluşlar, sınırlı kapsamda da olsa, fonksiyoner olmuşlardır. Bu yönüyle de ülkemizde gerek sosyal sigortalar ve gerekse sosyal hizmetlerle, gelirler politikası amacına dönük olarak, faktör gelirlerinin etkilendiği görülmektedir.

K I S I M III

TÜRKİYE İÇİN UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASININ BAZI İLKELERİ

Görüldüğü gibi, gelir bölüşümünden dana yüksek pay alma konusundaki mücadele, bütün ülkelerde hükümetleri para ve maliye politikaları dışında, yeni politikalar aramaya zorlamıştır. Gelirler politikası olarak tanımlanan bu politikalarla, demokratik rejim zedelenmeden ve toplu pazarlık sistemi fonksiyonunu yitirmeden, ekonomik ve sosyal dengenin sağlanması amaçlanmıştır. Bu anlayış içinde de birçok ülkenin, kendi özel durumuna göre, gelirler politikasını şekillendirdiği görülmüştür.

Ülkemizde ise, 1980'li yılların başında ödemeler dengesi açıkları ve enflasyonist tırmanış, önemli sorunlar olarak ortaya çıkmıştır. Ödemeler dengesinin iyileştirilmesi ile ilgili tedbirler dışında, enflasyonist tırmanışın hızının kesilerek, gelir bölüşümünün iyileştirilmesine dönük tedbirlerin alınması kaçınılmaz olmuştur. Çünkü alınan kısmî tedbirlerin, önemli bir etkinlik sağlayamaması yanında, bu kısmî tedbirlerin gelir ve ücret farklılıklarını artırıcı etkilerinin söz konusu olduğu görülmüştür.

"1980 ve daha sonraki yıllarda Türk Ekonomisi'nin temel sorunlarından ikincisi, bu durumda, gelir politikası olmaktadır". Çün-

kü daha önce belirlenen gelişmelerin, bu duruma yol açtığına şüphe yoktur. "Türk Ekonomisi'nin taban fiyatlarının belirlenmesinde, toplu sözleşmelerde sağlanan ücret artışlarında, son yıllarda içine girilmiş bulunan açık artırma yarışına tahammülü yoktur" (117).

Genel bir değerlendirme yapıldığında, ülkemizde gelirler politikasını zorunlu kılan sosyal ve ekonomik gelişmeler, Batı Ülkeleri'ndekinden daha farklı nitelikler taşımaktadır. Ülkemizde gelirler politikasının gerekliliğini, yalnızca toplu sözleşme sisteminin neden olduğu iddia edilen enflasyon, işsizlik ve işçi -işveren ilişkilerinin bozulması gibi, olumsuz sonuçlara bağlamak gerekir. Belki de bunlardan daha çok, yapısal nedenlerle ortaya çıkan, sosyal ve ekonomik dengesizliklere çözüm aramayı amaçlayan makro politikalar olarak değerlendirmek yararlı olacaktır. Bu yönüyle, ülkemizde uygulanacak bir gelirler politikasının, aşağıdaki ilkeleri gözönüne alması gerekecektir.

I. UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASI İÇİN GENEL İLKELER

1. DEVLET TANZİM EDİCİ BİR ROL OYNAMALIDIR

Gelirler politikası aracılığı ile, makro ekonomik kararlar alınacağından, Devlet gelirler politikasının tarafı ve sorumlusu olmak durumundadır. Gelişmiş ülke örneklerinde görüldüğü gibi, gelirler politikası mekanizması hükümetler aracılığı ile yürütülmektedir.

Ülkemizde gelirler politikası amacına dönük, asgarî ücret tesbitleri ve fiyat kontrolleri ile ilgili uygulamalarda olduğu gibi, gelirler politikası uygulamasında da, devletin etkinliği olmalıdır.

(117) Necdet SERİN; "Ücretlerin Dondurulması ve Enflasyonla Mücadelede İzlenmesi Gereken Temel Politika", Ankara Ticaret Odası, Sayı:1, Mart, 1980, s.8.

dır. Ancak bu etkinlik, devletin ekonomik ve sosyal politikaları düzenlemek görevinin dışında anlaşılmamalıdır. Başka bir deyişle devletin etkinliği, ekonomiyi tanzim etmek görevi ile sınırlı olmalıdır.

Bu amaçla da devlet, gerekli kanun değişikliklerini üzerine almak ve bunların uygulanmasından sorumlu olmak durumundadır.

Devlet, gelirler politikasına, ekonomik amaçlı işletmelerinin işvereni ya da seçmenlerinden oy almayı amaçlayan taraf olarak bakarsa, şüphesiz ki gelirler politikası daha başlangıçta amacından sapma tehlikesi ile karşılaşabilir.

2. GELİRLER KONSEYİ, EKONOMİNİN BÜTÜN TARAFLARINI KAPSAMALIDIR

Gelirler politikası aracılığı ile, gelirleri etkileyebilmek için, bir "Gelirler Konseyi" kurulmalıdır. Bu Konsey'in aşağıdaki özellikleri taşıması yararlı olacaktır.

a. Bu Konsey, işçi-işveren ve hükümet üçlüsünü biraraya getirmelidir. İşveren kesimi olarak sadece, büyük sanayi, ticaret ve hizmet kesimi kapsamayarak, tarım kesimi ile, esnaf ve sanatkâr kesimi de bu Konsey'de temsil edilmelidir.

b. Konsey'in niteliği ne olmalıdır? Konsey, sadece istişarî nitelikte bir organ olmamalıdır. DPT'nin 1971 Program'ında yer alan ve istişarî bir niteliği olan, "Ücret ve Gelir Konseyi"nin bugüne kadar uygulama şansı olmadığı gözönüne alınırsa, ülkemizde istişarî nitelikli organların etkin olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle gelirler Konsey'inin, etkin olabilmesi için, bazı kanunî yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Yalçıntaş, istişarî mahiyette bir komisyonun da, uygulamalara ışık tutması yönünden yararlı olabileceğini, ancak uygulamalara ışık tutmanın, uygulamada yeterli olmadığının görüldüğünü

ileri sürmektedir(118). Zaim ise; Konsey kararlarının istişarî mahiyette olmasının, uygun olacağı görüşünü savunmaktadır (119).

Özellikle de toplum çıkarlarının ön plana geçtiği durumlarda, kanunî yetkilerin kullanılması zorunlu olabilmektedir. Çünkü Gelirler Konsey'i aracılığı ile, ücret ve fiyatların, işçi ve işveren ilişkilerinin, istihdam politikasının, vergi ve sosyal güvenlik politikası ile, para ve maliye politikalarının etkilenmek isteneceği açıktır. Aksi takdirde, sosyal grupların çıkar çatışmalarını önlemek mümkün olmayacaktır. Bu şekilde, toplumla bir anlaşmaya gidilebilir ve bu anlaşmanın arkasında Devlet gücünün olması, toplum yönünden bir teminat olur. Böylece hiçbir sosyal grup, diğer bir sosyal grubun aleyhine olabilecek fırsatları kullanmaktan kaçınır.

c. Gelirler Konsey'inin kararları, tarafları bağlayıcı nitelikte olmalıdır. Aksi takdirde, kararların bir etkinliği olmayabilir.

ç. Gelirler Konseyi, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin dışında, istişarî mahiyette DPT, DİE, Millî Prodüktivite Merkezi ve Üniversite kesiminden de yararlanmak amacıyla, bir uzman kadrosu oluşturmalıdır. Konsey Kararlarında, bu kadronun hazırlayacağı raporlardan yararlanmak yoluna gitmeli ve tarafların tartışmalarına bu raporlar ışık tutmalıdır.

3. BÜTÜN FAKTÖR GELİRLERİ DÜZENLENMELİDİR

Gelir bölüşümünün adaletsiz olduğu ülkemizde, uygulanacak bir gelirler politikası ile, yalnızca emek gelirleri değil, bütün faktör gelirleri düzenlenmek durumundadır. Başka bir deyişle, gelirler

(118) Nevzat YALÇINTAŞ; "Ücretler, Fiyatlar, İstihdam ve Millî Gelir İlişkileri", "Fiyat Politikası-Fiyat Kontrolünün Gayesi ve Önemi" Konulu Sempozyuma Ait Müzakerelerin Tutanağı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara, 1976, s.47-48.

(119) Sebahattin ZAIM; "Millî Gelir Siyaseti İçinde Fiyat Politikasının Yeri", "Fiyat Politikası-Fiyat Kontrolünün Gayesi ve Önemi" Konulu Sempozyuma Ait Müzakerelerin Tutanağı, A.g.e., s.224.

politikası, sadece ücretleri değil, fiyatları, kira ve faiz gelirleri ile, kârları da kapsayacak bir yapıda olmalıdır. Taban fiyatları politikasının enflasyonist yapıda olmamasına dikkat edilmelidir. Buna karşılık, tarım kesiminde gelir bölüşümünü düşük gelirli çiftçiler ve gruplar lehine değiştirecek bir taban fiyatları politikasından yana olunmalıdır.

Bu amaçla uygulanacak ücret ve fiyat kontrolleri ise, esneklik taşınmalıdır. Bütün malların fiyatlarının kontrolü değil, selektif bir kontrol esprisini benimsenmelidir. Özellikle de, temel mallarla, toplum yönünden önemli olan malların fiyatları kontrol edilmelidir. Bu yolla fiyatlar genel düzeyindeki artışlar kontrol altına alınarak, işçi, memur, emekli gibi sabit ve dar gelirliyle, toplumdaki diğer düşük gelirli grupların gerçek gelirlerinde bir artış sağlanabilir.

4. KAMUOYUNUN BENİMSEYECEĞİ TEMEL NORMLAR GELİŞTİRİLMELİ VE TARAFLARIN İŞBİRLİĞİ SAĞLANMALIDIR

Ülkemizde uygulanacak bir gelirler politikasının amacı; gelirlerin dondurulması olmayıp, gelirlerin sınırlandırılması olmalıdır. Ancak daha önceden de, gelirlerin sınırlandırılmasını sağlayacak normlar üzerinde kamuoyunun desteği sağlanmalıdır.

Genellikle de gerçek ücretlerin belirlenmesinde, verimlilik ilkesinden yararlanıldığı görülmektedir. Daha önce belirtildiği gibi, bu yolla ücret-fiyat yarışına yol açmaksızın, toplu pazarlık sisteminin demokratik niteliği de korunabilmektedir.

Ayrıca indeksleme sisteminden de yararlanmak mümkündür. Bu şekilde ücretlerin ve parasal olarak ifade edilen bütün değerlerin fiyat artışlarına göre otomatik olarak ayarlanması konusunda anlaşma sağlanarak, gerçek değerler korunabilmektedir.

Ülkemizde gelirler politikası aracılığı ile, toplu pazarlık sisteminin kaldırılarak, yerine devlet kontrolünde yeni mekanizma-

lar koymak düşünülmemektedir. Bu nedenle sendikaların, ülke ekonomisinin ve üyelerinin çıkarları için, gerektiğinde sendikal rekabeti ve çıkar çatışmalarını bir yana bırakarak, gönüllü bir işbirliğini kendilerinin gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu yolla, fiyat istikrarının sağlanacağını ve istihdam güvencesinin var olacağını üyelerine anlatmaları yararlı olacaktır.

Başarılı bir gelirler politikası uygulaması ile, çalışma barışını bozan grev ve lokavt gibi eylemlerle de karşılaşılmayacaktır. Belirli bir fiyat düzeyinde, azamî istihdam seviyesi sağlanabileceği gibi, enflasyondan en az zararla kurtulmak da mümkün olabilecektir.

Şüphesiz ki bir gelirler politikasının başarısı; bu politikanın taraflarının, politika ile uyum içinde olmasına bağlıdır. Bu nedenle, işçi ve işveren örgütlerinin, az sayıda üst teşkilâtlar içinde toplanması gerekir. Ülkemiz yönünden bu durum, özellikle önem kazanmaktadır. Sendikalaşma oranının da düşüklüğü gözönüne alınırsa, kuvvetli örgütlerde toplanma, alınacak makro ekonomik kararların uygulanmasını da kolaylaştıracaktır.

II. UYGUN BİR GELİRLER POLİTİKASININ FONKSİYONLARI AÇISINDAN İLKELERİ

1. GELİR BÖLÜŞÜMÜNDEKİ BOZUKLUKLARI GİDERİCİ OLMALIDIR

Gelir bölüşümünün adaletsiz olduğu ülkemizde, uygulanacak bir gelirler politikası ile; gerek yapısal ve gerekse enflasyonist etkenlere bağlı olarak gerçekleşen adaletsiz gelir bölüşümü olayına müdahale edilmelidir. Bu nedenle gayrisafi yurtiçi hasılanın, emek ve diğer faktör gelirleri arasındaki bölüşümü ile, emek dışındaki diğer faktör gelirleri düzenlenmelidir.

Vergi, sosyal güvenlik ve istihdam politikalarını, makro düzeyde yönlendirmeyi amaçlayan bir gelirler politikası gündeme getirilmelidir. Gelir bölüşümünün iyileştirilmesinde, bu güçten

yararlanılmalıdır.

2. ÇALIŞMA BARIŞI SAĞLANMALIDIR

Emek-sermaye işbirliğinin barışçı yollarla sağlanmasında, gelirler politikasına önemli görevler düşmektedir. Sendikalar, monopol güçlerine dayanarak, toplum çıkarlarına ters düşen davranışlara girdiğinde, Devlet'in gelirler politikası aracılığı ile, bu güce sınırlamalar getirebilme hakkı doğmaktadır. Aynı şekilde toplum çıkarları nedeniyle, işverenlerin güçleri de sınırlanabilmektedir.

Özellikle, ülkemizde emek-sermaye ilişkilerinde uzlaşmaz durumlarla karşılaşıldığı gözönüne alınırsa; gelirler politikası aracılığı ile, bu noktaya gelinmeden tedbirler alınması imkânı doğabilecektir.

Çünkü, gelirler politikası ile ilgili kararların alınmasında, bazı objektif ve ilmi verilerden yararlanılacaktır. Bu aşamada, çıkar ya da hislerden daha çok, ortaya getirilen verilerin tartışılması önem kazanacaktır. Aynı zamanda bu tartışma, kamuoyu önünde yapıldığı için de, tarafların toplum çıkarlarını gözönünde tutarak, kendikendilerini sınırlama imkânı doğabilecektir. Bu şekilde, emek-sermaye ilişkilerinin iyileştirilmesinde ve çalışma barışının gerçekleştirilmesinde etkinlik sağlanabilecektir.

3. ENFLASYONU ÖNLEMELİDİR

Gelirler politikası aracılığı ile, hızlı fiyat artışları önlenerek, enflasyonist sürecin kontrol altına alınması amaçlanmaktadır. Bunun için de, ücret ve fiyat istikrarını sağlayacak tedbirlere başvurulmalıdır.

Para ve maliye politikalarının dışında, talebin kontrol altına alınması ve işgücü maliyetinin, verimlilik artışının üzerine çıkmasının önlenmesi sağlanmalıdır. Ücret artışının dondurulması yerine, ücretlerin verimlilik ya da geçinme indekslerine bağlı olarak

ayarlanması imkânından yararlanılmalıdır. Toplum yönünden önemli olan mallarla, temel mallarda fiyat kontrollerine gicilmeli, taban fiyatları politikasında ekonomik ve sosyal amaçlar birlikte gözönünde tutularak, fiyat istikrarı sağlanmalıdır.

4. İŞSİZLİĞİ AZALTMALIDIR

Ücret ve fiyat artışlarına, gelirler politikası aracılığı ile, sınırlamalar getirildiğinde; ücret-fiyat yarışına yol açılmayabilir. Bu da toplum için daha yüksek bir istihdam ve düşük oranda işsizlik sağlayabilir. Para ve maliye politikalarının yeterli esneklikte uygulanması ile de, ekonomik büyüme hızlandırılarak, istihdamı artırmak imkânı yaratılabilir.

Gelirler politikası uygulamasında istihdam politikasının makro düzeyde ele alınması ile, kırsal kesimden göç olayı önlenebileceği gibi, bu kesimdeki gizli işsizliği önleyici tedbirlere de başvurulabilir.

S O N U Ç

Gelirler politikası, görüldüğü gibi geçici bir buhran dönemi tedbiri olarak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Nedeni de, Keynezyen Yaklaşım'ın, enflasyon sorununa çözüm getirememesine bağlanmıştır. Bu dönemde uygulanan para ve maliye politikalarına bağlı olarak, satın alma gücündeki artışların, giderek ücret fiyat yarışına yol açtığı görülmüştür. Nisbî bir ekonomik istikrarla birlikte, enflasyonist baskının ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Belirtilen gelişmeler sonucu, 1960'lı yılların ortalarına kadar, talep artışına bağlanan enflasyon olayı, 1960'lardan sonra, maliyetlerdeki artışlara bağlanmış ve ücret enflasyonu gündeme getirilmiştir.

Enflasyondan kurtulmak için, hükümetlerin para ve maliye politikalarına başvurmaları ve talebi kısma teşebbüsleri ise, büyüyen işsizlik oranlarına yol açmıştır. Bu nedenle para ve maliye politikalarından ayrı olarak, gelirler politikasının gündeme getirilmesi zorunlu olmuştur. Genel olarak, "Gelirleri doğrudan etkileyen politikalar olarak" tanımlanan gelirler politikası ile, gelir bölüşümünün iyileştirilmesi ve emek-sermaye barışının sağlanması en önemli amaçlar olarak belirmiştir. Bu amaçlara bağlı olarak da, ücret ve fiyat istikrarının sağlanmasına, işsizliğin önlenmesine ve topluma güven duygusunun verilmesine çalışılmıştır. Ekonomik ve sosyal buhranların geçici olmaktan çıkması ile de, gelirler politikası uygulamalarından vazgeçilememiştir. Ancak, gelirler politikası uygulamasının başarısı da, ekonomik plânlamanın devamlı bir ögesi olarak görülmesine bağlanmıştır.

Günümüzde gelirler politikasını savunanların; faktör fiyatlarına müdahale ile, ücret-fiyat yarışının önleneyeceği ve ekonomik istikrar ile, tam istihdamın bağdaştırılabileceğini ileri sürdükleri görülmektedir. Bu nedenle de devletin, sendikaların artan güçlerini ve sınırsız isteklerini dengelemeleri yanında, fiyatları ve parasal gelirleri de düzenlemesinin zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır. Görüleceği gibi de, gelirler politikası ile; ücretler dışında, diğer faktör gelirlerinin de düzenlenmesinin gerekliliği konusunda bir anlaşma sağlanabilmektedir. Özellikle de, fiyat ve kâr düzenlemeleri getirmeyen bir gelirler politikasının, işçi kesimince kabullenilmediği anlaşılmaktadır.

Gelirler politikasının çeşidinin ne olması gerektiği sorunu ise, teorik tercihlerden çok, bir uygulama sorunu olarak ortaya çıkmıştır. Uygulamada, hükümetlerin kendi özel durumlarına göre, gönüllü ya da kanuni gelirler politikasından birini seçtikleri görülmüştür. Ayrıca ülkelerin, belli dönemlerde uyguladıkları politikanın çeşidini değiştirerek, bu konuda esneklikten yana oldukları anlaşılmıştır. Özellikle de, fiyatların sabit kaldığı varsayımı altında, parasal ücretlerin ortalama seviyesinin, uzun dönemde sektörel ya da millî düzeydeki ortalama verimlilik artışı oranında sağlanmasını amaçlayan gösterge (guidepost) sistemi önem kazanmıştır. Başka bir deyişle gösterge sistemi, gelirler politikası yönünden bütün ülkelerde, genel bir ilke olarak kabul görmüştür.

Sendikaların, enflasyondan sorumlu tutulması, ücret enflasyonu tartışmasını aktüel hale getirmiştir. Fakat çeşitli ülkelerle ilgili olarak yapılan ampirik çalışmalar, sendikaların maliyet enflasyonundaki etkilerinin sınırlı olduğunu göstermiştir. Sendikaların, fiyatlar genel seviyesinden ayrı olarak, istihdam üzerinde de etkili olmaları, hükümetleri Phillips Eğrisi Yaklaşımı üzerinde çözümler aramaya zorlamıştır. Buna bağlı olarak da, Phillips Eğrisi'nde, ge-

lirler politikasının rolünün belirlenmesi önem kazanmıştır. Sendikaların, enflasyonist etkilerinin sınırlı olduğunun anlaşılmasına rağmen, çoğu zaman sendika gücünü sınırlayıcı tedbirler alınmıştır. Bununla birlikte, sendikaların toplu sözleşme sistemini, gelirler politikası ile bağdaştırdıkları, kendi-kendilerine güçlerini sınırlayabildikleri, gelirler politikasına gönüllü bir işbirliği ile katıldıkları zamanlarda, gelirler politikası uygulamalarının başarılı olduğu ortaya çıkmıştır. Bunlardan ayrı olarak da, gelirler politikasının, para ve maliye politikaları ile desteklenerek, tamamlanması gerektiği görüşü ise, hiçbir zaman ihmal edilmemiştir.

Çeşitli ülke uygulamalarının sonuçları, gelirler politikası uygulamasının başarısının, kuvvetli hükümetlere bağlı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Özellikle Kuzey Avrupa Ülkeleri Tecrübesi, bu durumu açık bir şekilde belirlemiştir. Yine bu ülkelerde, işçi ve işveren kuruluşlarının, ülke ekonomisi yönünden istikrar unsuru oldukları görülmüştür. Kendine özgü gelirler politikası ile İsveç'in, devlet müdahalesi olmaksızın, çalışma barışını başarı ile sürdüren ülkelere örnek olduğunda birleşilmiştir.

Gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi, ülkemizde de gelirler politikasının bakış açısının farklı olması gerekir. Çünkü ~~görül-~~ ~~duğu~~ gibi ülkemizde, gelirler politikasını zorunlu kılan sosyo-ekonomik gelişmeler, gelişmiş ülkelere oldukça farklıdır. Gelişmiş ülkelerde karşılaşılan enflasyon ve işsizlik gibi benzer sorunlar yanında, bu ülkelerin kendilerine özgü yapısal sorunları olduğu bilinmektedir. Ayrıca da, bu sorunların çözümünde, toplumun sabırsız, hükümetlerin ise aceleci olmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu nedenle, gelirler politikasının, gelişmekte olan ülkelere, hükümetlere kısa dönemde etkili olabilecek araçlar sunma yönünden ilgi çekmesi, normal karşılanmalıdır.

Yaklaşık %2.5 oranındaki nüfus artış hızı ve %74 gibi yüksek bağımlılık oranı yanında, faal nüfus içinde ücretlilerin oranı %32'yi aşamamış, istihdamın %59'u tarım kesiminde yoğunlaşmıştır. %17.5 oranındaki işsizlik, en önemli bir sorun olmuştur. Bütün bunlara bağlı olarak da, tarım dışı kesimlere göç ile, sağlıksız şehirleşme ve hizmet sektöründe düşük verimlilik kaçınılmaz olmuştur.

Ülkemizde gelirler politikasını zorunlu kılan sosyo-ekonomik gelişmeler olarak da, gelir bölüşümünün adaletsiz oluşu en önemli neden olmaktadır. Gelir sahibi iktisaden faal nüfus yönünden yapılan çalışmaların sonuçları, ülkemizde ücret ve maaş geliri elde edenlerin parite oranının, birin altında kaldığını göstermektedir. Buna bağlı olarak da, ücretli ve maaşlıların ortalama gelirinin, gelir sahibi iktisaden faal nüfusun ortalama gelirinden daha düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 1963-1979 toplu sözleşme döneminde, gerçekleşen net gerçek ücret artışı ise, %0.2 olmuştur. Aynı dönemde gerçekleşen %3.4 oranındaki kişi başına gerçek gayri safi millî hasıla ya da millî verimlilik artışı gözönüne alındığında, ücret artışlarının çok düşük olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yine aynı dönemde İstanbul Tüketici Fiyat İndeksi 1433.1 olarak gerçekleşirken, İmalat Sanayi Net Parasal Ücret İndeksi 1367.9 olarak gerçekleşmiş ve İstanbul Tüketici Fiyat İndeksi'nin gerisinde kalmıştır. Düşük verimlilik, %30 gibi düşük orandaki toplu sözleşmelerden yararlanma oranı, sosyal güvenlik kapsamının dar oluşu ve vergi sisteminin olumsuz etkileri, gelirler politikasını zorunlu kılan diğer etkenlerdir. Bu etkenlere, eğitim ve kültür düzeyindeki farklılıklar, tüketim harcamalarında artış eğilimi, toplu iş sözleşmesi düzeninin boşlukları ve emek-sermaye ilişkilerindeki bozukluklar da eklenebilmektedir.

Türkiye'de gelirler politikasını zorunlu kılan bu sosyo-ekonomik gelişmeler karşısında, bu konuda bazı çalışmaların yapıldığı ve

çok eski yıllardan beri de, bazı kanuni uygulamalara başvurulduğu bilinmektedir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan "Ücret ve Gelirler Konseyi'nin, gelirler politikasına dönük bir tedbir olduğunda şüphe yoktur. İşçi kesiminin gelirler politikası konusundaki olumsuz tavrına karşılık, işveren kesiminin yalnızca ücretlerin belirlenmesi şeklinde de olsa, gelir düzenlemelerinden yana olduğu görülmüştür.

Kanuni düzenlemelerin ise, çok eski yıllara kadar gittiği bilinmektedir. Ücretlerle ilgili en eski düzenleme, 1951 yılında başlayan asgari ücret tesbitleri olmuştur. 1978 yılındaki Toplumsal Anlaşma, 1980 başındaki Eşel-Mobil Tasarısı ve Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, 12 Eylül 1980 sonrasını düzenleyen Yüksek Hakem Kurulu çalışmaları, dar kapsamlı gelirler politikası uygulamalarına örnek olmaktadır.

Gelirler politikası amacına dönük fiyat düzenlemelerinin, 1930 yılında yürürlüğe giren 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile başladığı anlaşılmaktadır. Daha sonraki yıllarda fiyat tesbit ve kontrollerini amaçlayan; Millî Korunma Kanunu, Fiyat Kontrol Komitesi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca yapılan Fiyat Tesbit ve Kontrolleri, Fiyat Saptama-Kontrol-Koordinasyon Komitesi, Belediyeler ve diğer kuruluşlarca yapılan tesbit ve kontrollerle, 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı ile getirilen düzenlemeler ve taban fiyatları politikası ile ilgili uygulamaların hepsinin, gelirlerin düzenlenmesine dönük olduğu açıktır.

Yine aynı şekilde, kira ve faiz tesbitlerine dönük olarak yapılan bazı çalışmalarla birlikte, ülkemizde faktör gelirlerinin tesbit ve kontrolüne dönük uygulamaların çeşitli olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu konudaki birçok kanuni düzenlemelere rağmen de, etkinliğin sağlanamadığı görülmektedir. Bunun nedeni ise, uygulamanın bir amaç doğrultusunda yönlendirilememiş olmasına bağlanabilir.

Belirtilen nedenler ve gelişmeler karşısında, ülkemizde gelirler politikasının gerekliliğini, yalnızca yapısal nedenlerle, ger-

çekte sınırlı bir etki gücüne sahip olabilen toplu sözleşme sistemin-den hareketle değerlendirmemek gerekir. Bunlardan daha çok, yapısal nedenlerin yol açtığı sosyal ve ekonomik dengesizliklere çözüm aramayı amaçlayan, makro politikalar olarak tartışmakta yarar vardır.

Bu amaçla, ülkemiz koşullarına uygun bir gelirler politikasının, genel ilkeleri olarak şunlar ileri sürülebilir;

- Öncelikle, devletin tanzim edici bir rol oynaması gerekecektir. Çünkü gelirler politikası aracılığı ile, ülke düzeyinde makro-ekonomik kararlar alınacağından, devlet gelirler politikasının tarafı ve sorumlusu olmak durumundadır.

- Toplumun bütününe temsil edebilecek, bir "Gelirler Konseyi" kurulmalıdır. Bu Konsey, devlet ve işçi kesimi ile birlikte, büyük ticaret ve sanayi kesimi, tarım kesimi ve esnaf ve sanatkârlar kesimi temsilcilerini de kapsamalıdır. Ülkemizin özelliği nedeni ile, çiftçilerin Konsey'de temsili ihmal edilmemelidir. Konsey, merkezî olarak, bir kanun ile kurulmalı ve kararları kanuni nitelik taşımalıdır. Konsey kararları, tarafları bağlayıcı nitelikte olmalıdır. Konsey, bir uzmanlar kadrosunu da bünyesinde oluşturmalıdır.

- Kamuoyunun benimseyeceği normlar geliştirilmeli ve tarafların arzulu işbirliği sağlanmalıdır. Belirlenecek normlar, gelirlerin dondurulması yerine, gelirlerin sınırlandırılmasını amaçlamalıdır. Fiyat artışları nedeniyle, satın alma gücündeki düşmeyi önlemek ve artan refahtan pay alabilmek için, parasal ücret artışları, verimlilikteki ve geçinme indeksindeki artışlarla ilişki kurabilecek bir mekanizmaya bağlanmalıdır. Sendikaların kendi-kendilerine güçlerini sınırlandırmaları ve az sayıda güçlü kuruluşlarda toplanmaları teşvik edilmelidir.

Ülkemizde uygun bir gelirler politikası, fonksiyonları yönünden de, öncelikle gelir bölüşümündeki adaletsizlikleri düzelterek, çalışma barışını sağlamalıdır. Enflasyonu kontrol altına alarak, istihdam güvencesi sağlayacak, dış ödemeler dengesi ve ekonomik gelişme yönünden dar boğazlarla karşılaşılmayacak şekilde gelir düzenlemele-rinden yana olmalıdır.

K A Y N A K L A R

KİTAPLAR

APPLETON, J.D.S; Labor Economics, Second Edition, Macdonald and Evans Ltd., Plymouth, 1979.

BRITTAN, Samuel - LILLEY, Peter; The Delusion of Incomes Policy, Maurice Temple Smith Ltd., London, 1977.

BRONFENBRENNER, Martin; Incomes Policy, Aldine-Atherton, Inc., Chicago, 1971.

BURDJALOV, Felix; State Monopoly Incomes Policy, Progress Publishers, 1978, Moscow.

BURKIT, Brian; Trade Union and Wages, Bradford University Press, London, 1975.

DAVISSON, Charles N. - WILHELM, Ross; Economic Effects of The Wage-Price Guideposts, Michigan Business Papers, Michigan, 1967.

DPT; Gelir Dağılımı 1973, Ankara, 1976.

ECEVİT, Leylâ - ÖZÜTÜN, Erdoğan; Türkiye'nin Gelir ve İstihdam Dağılımındaki Yapısal Değişim ve Kuznets Hipotezi, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, 1975.

EDELMAN, Murray - FLEMING, R.W.; The Politics of Wage-Price Decisions, University of Illinois Press, 1965.

- EKİN, Nusret; Endüstri İlişkileri, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Elektronik Ofset, İstanbul, 1976.
- EKİN, Nusret; Millî Seviyede İşçi İşveren İşbirliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1973.
- FREIDMAN, Milton; The Counter-Revaluation in Monetary Theory, The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, London, 1970.
- HABERLER, Gottfried - PARKIN Michael - SMITH, Henry; Inflation and The Unions, The Institute of Economic Affairs, Surrey, 1972.
- HAMURDAN, Yusuf; Ücret Artışlarının Fiyatlara Etkisi, DPT, (Teksir).
- HENNESSY, Josselyn - PAISH, F.W.; Policy for Incomes, The Institute of Economic Affairs, London, 1968.
- HOŞGÖR, Raşit; İktisadî Kamu Kuruluşlarında ve Büyük İmalât Sanayinde Ücret-Fiyat-Verimlilik-İstihdam İlişkileri, MPM, Ankara, 1975.
- JEKING; Studies in Economics, Labour Economics, The Macmillan Press Ltd., London, 1972.
- KARAHASANOĞLU, Taner; Gelir Dağılımı Yönünden Türkiye'de Emek Gelirleri Analizi ve Sendikalaşmanın Ekonomik Etkinliği, E.İ.T. İ.Akademisi, Eskişehir, 1978.(Basılmamış Doktora Tezi).
- KAYA, Enver; Türkiye Yapım(İmalât) Sanayinde Emek-Verimlilik Göstergeleri (1976-1979), MPM, Ankara, 1981.
- LEVINSON, Charles; Sermaye-Enflasyon ve Çok Uluslu Şirketler, Türkiye Gıda İş Sendikası Yayını.
- MORLEY, A.Samuel; Inflation and Unemployment, Second Edition, Illinois, 1979.

- MULVEY, Charles; The Economic Analysis of Trade Unions, Martin Robertson and Co.Ltd., Oxford, 1978.
- OECD; Enflasyona Karşı Savaşta Bugün İzlenen Politikalar, Ankara, 1971.
- ÖZER, İlhan; Türkiye Ekonomisinin Önemli Sorunları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1978.
- PAISH, F.W.; Rise and Fall of Incomes Policy, The Institute of Economics Affairs, Second Edition, Norwich, 1971.
- PEN, Jan; Incomes Distribution, Allen Lane The Penguin Press, London, 1971.
- PETERSON, Wallace C.; Income Employment and Economic Growth, Revised Edition, W.W.Morton and Company Inc., New York, 1967.
- SAMUELSON, Paul; İktisat, (Çevi.Y.Demirgil), Altıncı Baskı, O.D.T.Ü. Yayınları, Ankara, 1965.
- SMITH, Peter; Prices and Incomes Policy 1964-1970, University of Manchester, Faculty of Economics and Social Studies, Manchester, 1971.
- TOPÇUOĞLU, A.Alper; Endüstri İlişkileri Sisteminde Devletin Rolü, Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi, İzmir, 1980.(Basılmamış Doçentlik Tezi).
- TREVITHICK, James A. - MULVEY, Charles; The Economic of Inflation, Martin Robertson and Co.Ltd., London, 1975.
- ULUATAM, Özhan; Enflasyon ve Devlet Gelirleri, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1981.
- YAYIN, Sevin; 1974 Yılında Maliyetleri Artırıcı Etmenler ve Fiyat Artışları, DPT, Ankara, 1975.

YÜCEL, Asım; Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler, Kalite Matbaası, Bursa, 1980.

YÜKSEL, Ali Sait; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayiimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1973.

ZAİM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, Gözden Geçirilmiş Dördüncü Baskı, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1972.

ZAİM, Sabahattin; Türkiye'de Ücret ve Gelirler Siyaseti, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1974.

MAKALELER

AKSU, Ömer Alpaslan; "Ücretlerin Verimlilik Ölçütüne Göre Saptanması," Verimlilik Dergisi, Cilt:3, Sayı:4, Temmuz-Eylül, 1974.

ARIYÖRÜK, Mehmet Yılmaz; "Türkiye'nin İktisadî Yönden Nüfus Siyaseti", İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1980.

BHATT, V.V.; "Incomes Policy and Development Planning", Finance and Development, December 1976, Volume:3, Number:4.

BURNS, Arthur; "Two Key Issues of Monetary Policy", Federal Reserve Bulletin, June, 1971.

ÇELEBİCAN, Gürgân; "İş Uyuşmazlıklarından Doğan İktisadî Kaybın Ölçülmesi", Türk İş Hukukunun Temel Sorunları Semineri, TÜTİS, DYF-İŞ, LİKAT-İS, Ankara, 1977.

DAVINE, Pat; "Inflation and Marxist Theory", Marxism Today, March 1974.

- DEMİRGİL, Demir; "Ücretler ve Enflasyon", 1976 Yılıının İkinci Yarısı-na Girerken, TUSİAD, İstanbul, 1976.
- DERELİ, Toker; "Türk Endüstriyel İlişkiler Sisteminin Makro Ekonomik ve Sosyal Sorunları", Endüstriyel İlişkiler, Türkiye Madenî Eşya Sanayicileri Sendikası Yayını No:72, İstanbul, 1970.
- ELVANDER, Nils; "Collective Bargaining and Incomes Policy in the Nordic Countries: A Comparative Analysis", British Journal of Industrial Relations, 1974, Vol.XII, No:3.
- GÖNENSAY, Emre; "Dünya'da Fiyat ve Gelirler Politikası, Enflasyon ve Türkiye", Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması, İktisadî Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1974.
- HİÇ, Süreyya; "Millî Ücret Politikasının Esasları, Sosyal ve Ekonomik Etkileri", Sosyal Siyaset Konferansları, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Yirmiyedinci Kitap, İstanbul, 1975.
- I.F.M.C. Araştırma ve Etüd Grubu; "1977 Baharında Türkiye'de Toplumsal Kalkınmanın Görünümü ve Gelir Bölüşümü", İktisat Dergisi, Cilt:XXVI, Sayı:53, Mart 1977.
- KARAHASANOĞLU, Taner; "Türkiye'de Gelir Dağılımı ve İstihdam Politikası", İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1980.
- KİLİ, Suna; "Yeni Yasalarda İşçi Hakları", Milliyet Gazetesi, 11 Ocak 1981.
- KUTAL, Metin; "Geçiş Döneminde Toplu İş Sözleşmelerini Düzenleyen Önemli Bir Yasa", İktisat ve Maliye, Cilt:XXVII, Sayı:11, Şubat 1981.
- LIPSEY, R.G. - PARKIN, J.M.; "Incomes Policy: A Re-appraisal", Economica, 1970, New Series, Vol.XXXVII, Number:145-148.

- MARIN, A.; "Phillips Eğrisi (Doğum:1958-Ölüm:?)", (Çevi. Suat ÖKSÜZ), ESADER, Cilt:XII, Sayı:2, Haziran 1977.
- MAZZOCCHI, Giancarlo; "Verimlilikteki Değişme ve Ücretler", Verimlilik Dergisi, (Çevi.Nuran URAS), Cilt:2, Sayı:4, Eylül 1973.
- PHILLIPS, A.W.; "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957", Economica, Kasım, 1958.
- PORTES, Richard; "The Control of Inflation", Lessons From East European Experience, Economica, Vol:44, Number:173-176, 1977.
- REES, Albert; "The Effect of Union on Resource", Allocation, Reading in Microeconomics, Holt Reinhart Winston, London, 1970.
- REİSOĞLU, Seza; "2634 Sayılı Yasa Açısından Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması", TÜTİS, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 1981.
- SAVAŞ, Vural; "Türkiye'de Kalkınma ve İstihdam", Reşat Kaynar'a Armağan, İ.İ.T.İ.Akademisi, İstanbul, 1981.
- SERİN, Necdet; "Ücretlerin Dondurulması ve Enflasyonla Mücadelede İzlenmesi Gereken Temel Politika", Ankara Ticaret Odası, Sayı:1, Mart:1980.
- TOPÇUOĞLU, Alper; "Ücret-Prodüktivite İlişkileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:8, Sayı:2, Haziran 1978.
- URAS, Güngör; "Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması", Fiyat Kontrolü ve Türkiye'deki Uygulaması, İktisâdî Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1974.
- WEINTRAUB, Sidney; "An Incomes Policy to Stop Inflation", Lloyds Bank Review, London, 1971, No:99.

YAZGAN, Turhan; "Sosyal Güvenlik Sistemi", İktisat ve Çalışma Hayatı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1980.

YALÇINTAŞ, Nevzat; "Ücretler, Fiyatlar, İstihdam ve Millî Gelir İlişkileri", "Fiyat Politikası-Fiyat Kontrolünün Gayesi ve Önemi" Konulu Sempozyuma Ait Müzakerelerin Tutanağı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara, 1976.

ZAİM, Sabahattin; "Millî Gelir Siyaseti İçinde Fiyat Politikasının Yeri", "Fiyat Politikası-Fiyat Kontrolünün Gayesi ve Önemi" Konulu Sempozyuma Ait Müzakerelerin Tutanağı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara, 1976.

ZAİM, Sabahattin; "Türkiye'de Sözleşme Düzeninin İktisadî ve Sosyal Sahadaki Tesirleri", Sosyal Siyaset Konferansları, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Otuzuncu Kitap, İstanbul, 1979.

BELGELER VE RAPORLAR

AK YAYINLARI; Ak İktisat Ansiklopedisi, Cilt:2.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; Çalışma Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Yıl 1974, Ankara, 1977.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; Çalışma Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Yıl 1977, Ankara, 1977.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; Çalışma Dergisi 1978, Ankara, 1978

ÇALIŞMA BAKANLIĞI; Sayın Devlet Başkanı ve Millî Güvenlik Konseyi Üyelerine Takdim Edilecek Brifing Metinleri, Ankara, 1981.

DİE; Türkiye Millî Geliri ve Harcamaları 1948-1972, Ankara, 1973.

DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı 1971, Ankara, 1973.

DİE; Yıllık İmalât Anket Sonuçları, Ankara, 1974.

- DİE; İstatistik Yıllığı 1975, Ankara, 1976.
- DİE; İstatistik Yıllığı 1977, Ankara, 1978.
- DİE; Türkiye İstatistik Cep Yıllığı 1978, Ankara, 1979.
- DİE; Türkiye İstatistik Cep Yıllığı 1980, Ankara, 1980.
- DİSK; Ekonomik Rapor 1978, Genel-İş Web Ofset Tesisleri, Ankara, 1979.
- DİSK; 1979 Ekonomik Rapor, Genel-İş Web Ofset Tesisleri, Ankara.
- DPT; Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl 1963-1967, Ankara, 1963.
- DPT; Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972, Ankara, 1967.
- DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977, Ankara, 1973.
- DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara, 1979.
- DPT; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, Çalışma ve Yurtdışı İşçi Sorunları Raporu, Nisan 1976.
- DPT; Dördüncü Beş Yıllık Plan Hazırlık Çalışmaları İçin Hazırlanan, Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Teksir).
- DPT; 1972 Programı, Ankara, 1971.
- DPT; 1973 Programı, Ankara, 1972.
- DPT; 1974 Programı, Ankara, 1973.
- DPT; 1975 Programı, Ankara, 1974.
- DPT; 1977 Programı, Ankara, 1976.
- DPT; 1978 Programı, Ankara, 1977.
- DPT; 1980 Programı, Ankara, 1979.
- DPT; Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Çalışmaları Raporu, Ankara, 1981.

İLO; Year Book of Labour Statistics 1975, Geneva.

MALİYE BAKANLIĞI GELİRLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ; Bütçe Gelirleri Yıllığı 1974-1976, Ankara, 1977.

SSK; İstatistik Yıllıkları

OECD; Economic Outlook, World Bank, Annual Report, 1980.

TÜRK-İŞ; 9'uncu Genel Kurul Çalışma Raporu 1973, Ankara, 1973.

TÜRK-İŞ; Çalışma Raporu, Ankara, 1979.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum, 1977, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; 1978 Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum 1979, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Durum 1980, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; XII. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1978.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; 1978 İsgücü Maliyeti ve Çalışma İstatistikleri, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; 1979 İsgücü Maliyeti ve Çalışma İstatistikleri, Ankara.

TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU; Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonuna Sunulan Rapor (Teksir).

TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ ODALARI ve TİCARET BORSALARI BİRLİĞİ; İktisadî Rapor 1980, Ankara, 1981.

YOL-İŞ FEDERASYONU; 9.Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1980.