

# Türkiye’de asgari ücret: Kurumsal Düzenleme mi Piyasa Kısıtları mı?\*

Anıl Duman

*Central European University, Department of Political Science, Austria*

*e-posta: DumanA@ceu.edu*

ORCID: 0000-0002-7615-3826

Alper Duman

*Izmir University of Economics, Department of Economics, İzmir, Türkiye*

*e-posta: alper.duman@ieu.edu.tr*

ORCID: 0000-0001-9928-6501

## Özet

Asgari ücret, Türkiye’de toplumun büyük bir bölümünü yakından ilgilendirmektedir. Asgari ücretin belirlenmesinde siyasi kurumlar ve işgücü piyasası iki ana belirleyicidir. Bu çalışmamızda bu iki belirleyici etmen üzerinde duruyoruz. Temel iddiamız asgari ücretin düzeyinin medyan ücrete yakınsadığı ve dolayısıyla piyasa dinamiklerinin kurumsal düzenlemere baskın geldiğidir. Çalışmamız asgari ücret literatürüne üç ana katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. İlk olarak, Türkiye’de asgari ücretin kapsamı ve uygulanması 2005-2019 döneminde mikro veri seti kullanılarak ampirik düzeyde ele alınmıştır. Bu bağlamda asgari ücretin kapsamını ve yıllar içerisindeki değişimini inceleyerek iki ana kuramsal çerçevenin Türkiye’deki uygulamaları ne derece açıkladığı tartışılmıştır. İkinci olarak çalışmamız asgari ücret ve altında kazananların özellikle genç ve yüksek öğrenimli çalışanlar arasından yaygınlaştığını göstermiştir. Asgari ücret uygulaması Türkiye’de koruması gereken daha dezavantajlı çalışanları korumamakta, aksine eğitilmiş işçileri bile düşük ücretlere mahkûm ederek piyasa koşullarını hâkim kılmaya yardımcı olmaktadır. Son olarak, yasal düzenlemelere rağmen asgari ücretin altında kazananların oranının tüm çalışanlar ve daha da ağırlıklı olarak genç ve eğitilmiş çalışanlar arasında yıllar içerisinde artmasının sebepleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Asgari ücretin tespitinde çalışanların işverenlere karşı pazarlık gücündeki adaletsizliğin göz önüne alınmaması, gençlerin istihdamının düşük katma değerli sektörlerde ve düşük nitelikli mesleklerde yoğunlaşması ve yasal denetimlerin yetersizliği Türkiye’de giderek daha fazla insanın asgari ücretten de düşük ücretlere çalışmasına yol açmakta ve çalışan nüfusunun büyük bir kısmının yaşam standartlarını düşürmektedir.

*Anahtar kelimeler:* Kurumsal iktisat, Asgari ücret, işgücü yapısı

*JEL kodları:* B15, J21, J31

## 1. Giriş

“...yerleşik iktisadın ana alanında karşımıza çıkan piyasa ve firma gibi ögeler her ne kadar yerleşik iktisat onları görmezden gelmekte dirense de aslında birer kurumdurlar.” (Özveren, 2007: 17)

Asgari ücret, Türkiye’de toplumun büyük bir bölümünü yakından ilgilendirmektedir. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde göstereceğimiz gibi Türkiye’de özel sektör çalışanlarının %50’sinden fazlasının asgari ücret veya altında bir ücret kazandığı göz önüne alınırsa neden bu kadar hayati bir önem taşıdığı daha iyi anlaşılabilir. Genellikle asgari ücretin kapsamı kişi başına düşen gelir azaldıkça ve toplu iş sözleşmelerinin yaygınlığı düştükçe artmaktadır (ILO, 2020). Örneğin, İspanya’da ücretli çalışanların sadece %7’si asgari ücret alırken ABD ve İngiltere’de bu oran %5 civarında ve Fransa ve Almanya’da %10 düzeyindedir (ILO, 2020). Oysa Brezilya, Şili, Hindistan gibi gelişmekte olan ekonomilerde asgari ücret ve altında kazanan çalışanların oranı Türkiye’ye benzer biçimde bir hayli yüksektir ve asgari ücret yasalarına uyum konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Asgari ücretin kapsamı ve uygulanması ülkelerin gelişmişliği kadar istihdamın sektörel dağılımı, çalışanların eğitim durumu, işletmelerin büyüklüğü ve kayıtdışılığın yaygınlığı ile de ilişkilidir. Ticaret ve (restoran ve turizm gibi) kişisel hizmet sektörlerinin ekonomi ve istihdam içindeki görece büyüklüğü, eğitimin düşüklüğü, küçük işletmelerin ve kayıtdışılığın yaygınlığı asgari ücret kapsamına giren çalışanların oranını da artırmaktadır (IMF, 2016).

Asgari ücret mevzuatı ve uygulamaları, kurumsal iktisada göre, kusurlu rekabeti ve pazarlık gücündeki eşitsizliği telafi etmek için ücretlerin belli bir seviyenin altına düşmesini ve bu yolla emek piyasasında daha dezavantajlı olan işçileri korumayı amaçlamaktadır. Türkiye’de ise asgari ücret, seviyesinin sendika, işveren ve devlet temsilcilerinin yer aldığı bir komisyon tarafından belirlenmesi dışında neredeyse tümüyle serbest piyasanın ellerine bırakılmıştır. Örneğin, mevcut asgari ücret tespit komisyonu kararlarına baktığımızda 2000’li yılların sonrasında asgari ücretin sadece üç kez oybirliğiyle belirlendiği görülmektedir (DİSK, 2019). Dolayısıyla Türkiye’de asgari ücreti ilgilendiren kararların ezici ölçüde işverenler ve hükümet temsilcilerinin anlaşması sonucu verildiği söylenebilir. Sendikalaşma ve toplu iş sözleşme kapsamının çok düşük olduğu da dikkate alınırsa asgari ücretin tespitinde çalışanların temsiliyetinin oldukça yetersiz kaldığı aşikârdır. Bu sebeple asgari 2000’li yılların başından beri reel asgari ücretteki artış kişi başına düşen reel GSYH (Gayrisafi Yurtiçi Hasıla) artışının bir hayli gerisinde kalmıştır. Tüm bu olumsuzluklara yasaların uygulanmasında yaşanan zorluklar da eklenince Türkiye işgücü piyasasında çalışanlar ve özellikle eğitilmiş genç çalışanlar asgari ücret

politikası ile korunmaktan çok uzaktadır. Bu çalışmamızda gösterdiğimiz gibi hem asgari ücret ya da daha az kazanan çalışan sayısının bir hayli yüksek olması hem de eğitilmiş genç işçiler arasında bu oranın giderek artıyor olması Türkiye’de asgari ücretin kurumsal bir uygulama olmadığına işaret etmektedir.

Çalışmamız asgari ücret literatürüne üç ana katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. İlk olarak, Türkiye’de asgari ücretin kapsamı ve uygulanması 2005-2019 döneminde mikro veri seti kullanılarak ampirik düzeyde ele alınmıştır. Bu bağlamda asgari ücretin kapsamını ve yıllar içerisindeki değişimini inceleyerek iki ana kurumsal çerçevenin Türkiye’deki uygulamaları ne derece açıkladığı tartışılmıştır. İkinci olarak çalışmamız asgari ücret ve altında kazananların özellikle genç ve yüksek öğrenimli çalışanlar arasından yaygınlaştığını göstermiştir. Asgari ücret uygulaması Türkiye’de koruması gereken daha dezavantajlı çalışanları korumamakta, aksine eğitilmiş işçileri bile düşük ücretlere mahkûm ederek piyasa koşullarını hâkim kılmaya yardımcı olmaktadır. Son olarak, yasal düzenlemelere rağmen asgari ücretin altında kazananların oranının tüm çalışanlar ve daha da ağırlıklı olarak genç ve eğitilmiş çalışanlar arasında yıllar içerisinde artmasının sebepleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Asgari ücretin tespitinde çalışanların işverenlere karşı pazarlık gücündeki adaletsizliğin göz önüne alınmaması, gençlerin istihdamının düşük katma değerli sektörlerde ve düşük nitelikli mesleklerde yoğunlaşması, ve yasal denetimlerin yetersizliği Türkiye’de giderek daha fazla insanın asgari ücretten de düşük ücretlere çalışmasına yol açmakta çalışan nüfusunun büyük bir kısmının yaşam standartlarını düşürmektedir.

## 2. Kurumsal ve tarihsel arka plan

### 2.1. Kurumsal siyasal iktisat

“Kurumsal İktisat aslında kurumsal siyasal iktisattır.” (Özveren, 2007:18)

Asgari ücret işgücü piyasasında bir çapa işlevi görmektedir. Temel bölüşüm ilişkisinin belirleyicilerinden biridir. Temel bölüşümden kastımız yaratılan katma değer, sermaye ve emek arasındaki bölüşümdür. Neoklasik fiyat ve ücret kuramı marjinal katkılarının kar ve ücret olarak sermaye ve emeğe marjinal verimliliklerine göre paylaştırıldığını ve toplamda arz ve talebe göre denge fiyatlarının oluştuğu varsaydığından bu temel bölüşüm ekseninde çatışma görmez. İşgücüne olan talebin arttığı oranda işçilerin ücretinin de artacağını varsayar. İşgücü piyasası aslen herhangi bir meta piyasasından farklı değildir. Oysa bu piyasadaki alıcı firma tipik bir alıcı değildir. Çoğu durumda güç asimetrisi üzerine kurulmuş bir örgütlenmedir. Satıcı da bizatihi kendini yani işgücü sahibini satmaz, sadece emek gücünün kullanım hakkını satar. Siyasal iktisat geleneğinde ise ücret neoklasik iktisadın

varsaydığı gibi bir metanın, emeğin, piyasa fiyatı değildir. Adalet, toplumsal normlar, yeniden üretim maliyeti gibi yapıcı unsurları olan bölüşümün temeli olan bir kavramdır (Adams, 2019). Kurumsal iktisat da siyasal iktisat geleneğini sürdürerek ücretin diğer fiyatlardan farklı olduğunun altını çizer (Kaufmann, 2010).

İşgücü ve dolayısıyla emek piyasası toplumsal ve siyasal kurumlara içkindir (Polanyi, 1944). Saf haliyle serbest bir piyasa, hele işgücü piyasası var olamaz. Tamamen kendi başına bırakılmış bir işgücü piyasası sonunda açlığın ve sefaletin hüküm sürdüğü bir toplum bırakabilir. Emek piyasasının kurumsal düzenlemelere tabi olmasının toplumsal ve tarihsel kökenleri vardır. Çalışanların korunmasının ve yeniden üretimlerini garanti altına almasının kurumsal yansımasını asgari ücretin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ele alınmasında görmek mümkündür. 1982 Anayasa'sının 55. Maddesi açıkça asgari ücretin tespitini ele almıştır. Bu maddeye göre asgari ücret belirlenirken işçinin geçim koşulları yanında ülkenin iktisadi koşulları da dikkate alınmalıdır. Anayasa'da sözgelimi araba fiyatlarının tespiti için bir madde bulunmamaktadır.

Anayasa tarafından korunması beklenen asgari ücret politikası çeşitli mekanizmalarla piyasa dinamiklerine dolaylı olarak teslim edilmiştir. Bu dolaylı yollardan belki de en önemlisi asgari ücretin sadece çalışan bireyi ilgilendirdiğine dair kabuldür. Asgari ücret alan çalışanın bekâr olduğu varsayılmaktadır. Ailesi olup olmadığı, bakmakla yükümlü olduğu başka kimselerin olup olmadığı asgari ücretin tespitinde göz önüne alınmayacaktır<sup>1</sup>. İkinci dolaylı yol da asgari ücret komisyonunun yapısıyla ilişkilidir. Asgari ücreti belirleyen bu komisyonun üçte ikisi işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşmaktadır. Çoğunluğu elinde bulunduran bu gruplar asgari ücreti maliyet unsuru ve enflasyonla mücadele aracı olarak görerek mümkün olan en düşük düzeyde karar kılmaktadırlar. Ayrıca, Dünya Bankası ve IMF'nin çağrılarını uyararak işgücü piyasasının esnekleştirilmesi yönünde atılan adımlar genelde reel ücret artışlarını törpülerken reel asgari ücretin düzeyinin de piyasa dinamikleri tarafından şekillenmesine izin vermiştir (BSB, 2015). Yerleşik neoklasik iktisadın itikat derecesinde iddia ettiği sav her daim şu olmuştur: işsizlik işgücü piyasasına yapılan asgari ücret gibi suni müdahalelerin sonucudur. Sermaye birikimi ve işsizliğin azaltılmasının yolu reel ücretlerin ve reel asgari ücretlerin mümkün olduğunca serbest piyasa koşullarına uygun, diğer bir deyişle yeterince düşük olmasından geçmektedir.

<sup>1</sup> İronik olan Sekizinci Kalkınma Planı için hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu raporunda (DPT 2000) asgari ücretin işçi ve ailesinin günün ekonomik koşullarına göre insanca yaşamasını sağlayacak, insan onuruyla bağdaşacak ücret olarak ifade edilmesine ve vergi dışı bırakılmasının önerilmesine rağmen 2000 sonrası bunun tam tersi bir süreç yaşanmıştır.

## 2.2. Asgari ücretin kısa tarihi

Asgari ücretin dünyada ilk uygulamalarına 19. Yüzyıl sonu ile 20. Yüzyıl başlarında rastlanmaktadır. Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson geleneğindeki ülkelerde ortaya çıkışından sonra İngiltere ve ABD’de 1900’lu yılların başlarında, çoğu durumda kademeli, uygulanmaya başlamasıyla yayılımı artmıştır (Aslan, 2019). Meksika 1931 yılında asgari ücret uygulamasına başlarken Fransa 1950 yılında asgari ücret politikasını benimsemiştir. Görüldüğü üzere ülkelerin asgari ücret tecrübeleri farklılıklar arz etmektedir. 2019 yılına gelindiğinde ise dünyanın tüm bölgelerindeki 149 ülkede asgari ücretin yaygın bir şekilde yürürlükte olduğu gözlenmiştir (ILO, 2020: 52). Bahsi geçen ekonomilerin yarısında asgari ücret tüm çalışanlar için ve tek bir düzeyde uygulanmaktayken ABD’de federal asgari ücrete ek olarak eyaletler de farklı ücret seviyelerini yasalaştırabilmektedir. Güney Afrika’da asgari ücret sektörel olarak belirlenirken İngiltere gibi bazı ülkeler gençler için ayrı ve daha düşük bir asgari ücret politikasını tercih etmektedir (ILO, 2020). Asgari ücret uygulaması ile hedeflenen amaçlar da farklıdır. Bazı ülkelerde asgari ücret gelir dağılımındaki bozulmayı düzeltmek için yürürlüğe girmişken diğer bazı ülkelerde korunmasız ve pazarlık gücü olmayan çalışanların asgari bir gelire sahip olabilmesi için benimsenmiştir.

Türkiye’de asgari ücreti uygulaması temel olarak ikiye, bu iki temel evreyi de kendi arasında sırasıyla iki ve dört alt evreye ayırabiliriz. Birinci temel evre 1936-1968 yılları arasındaki asgari ücretin mahalli komisyonlarca belirlendiği zaman dilimidir. İkinci temel evre ise 1968 yılından bugüne asgari ücretin merkezi komisyon tarafından belirlendiği dilimdir. Birinci temel evrenin ilk alt evresi ise 1936 ile 1951 yılları arasındadır. Bu alt evrede dikkate çeken durum asgari ücret zımnen kabul edilse de fiili uygulanmasının neredeyse olmamasıdır.

İkinci alt evre 1951-1968 yılları arasındadır. İkinci alt evrede asgari ücretin alanı sadece tarım sektörüdür. İkinci temel evrenin ilk alt evresi ise 1968-1974 yılları arasına denk gelmektedir. Bölgesel asgari ücretin kabul edildiği ve sanayi sektöründe asgari ücretin uygulandığı bir dönemdir. İkinci alt evre 1989 yılına kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde bölgesel asgari ücret politikası terkedilmiştir. Sanayi ve tarım sektörü tüm ülke sathında aynı asgari ücrete tabii kılınmıştır. Üçüncü alt evre 1989-2014 yılları arasını kapsar. Bu dönemde tüm sektörlerde yayılmış bir asgari ücret politikası vardır. İkinci temel evrenin son alt evresinde ise 2014 yılından sonra gençler için ayrı bir asgari ücret kategorisi kaldırılmıştır (Yolvermez, 2020).

Asgari ücret Türkiye’de hiçbir aşamada firma düzeyinde sendikalar ve işverenlerin pazarlığı sonucunda belirlenmemiştir. 1980’e kadar mahalli komisyonlar sonrasında ise ülke düzeyinde merkezi örgütler tarafından düzenlenmektedir. 1982 Anayasasında asgari ücretin ele alınması ile birlikte bu

durum asgari ücretin kurumsal bir düzenlemeye tabii olduğuna dair bir işaret sunmaktadır.

Kurumlardan kastımız “oyunun kuralları” diye özetlenebilecek genel bir ifadeye karşılık gelmektedir (North, 1990). Kurumlar üç şekilde ortaya çıkabilmektedir. İlkinde bireylerin ya da kolektif aktörlerin etkileşimi sonucunda kurumlar kendiliğinden bir denge mekanizması olarak oluşabilmektedir. İkinci olarak devlet gibi herkesin zımnen kabul ettiği bir otorite aracılığıyla, by fiat, oluşabilmektedir. Üçüncü olarak da çeşitli toplumsal grupların kolektif eylemlerinin başarılı olup kurumsal dengeyi bozarak yeni kurumlar yaratmasıyla gelişebilmektedir (Bowles, 2004). Asgari ücret konusunda biz ikinci kanala yani otorite (bu durumda devlet ve Anayasa) kanalıyla oluşan kurumsal düzenleme durumuna odaklanmaktayız<sup>2</sup>.

Asgari ücretin Türkiye örneğinde tüm ülke sathında yasal olarak benimsenmesi 1989 yılı geç bir tarihe denk düşmektedir. Özellikle 2000’ler sonrasında asgari ücret tüm ücretler için bir çıpa görevi görmüştür. Ortalama ücretler asgari ücrete yaklaşmaktadır ve bizim hesaplamalarımıza göre son yıllarda asgari ücretin ortalama ücrete oranı %60, ortanca ücrete oranı ise %80 gibi çok yüksek seviyelerdedir<sup>3</sup>. Bu da Türkiye’de asgari ücretin büyük oranda işverenler tarafından belirlendiğine dair bir diğer işarettir. Daha doğru bir ifadeyle “asgari ücretin piyasa değerine yakın olması” piyasa dinamiklerinin kurumsal düzenlemelere baskın olduğunu ima etmektedir. Hukuksal metinlerde siyasilerin beyanlarında asgari ücret birey olarak çalışanın asgari bir hayat standardını tutturabilmek için gerekli ödeme olarak ifade edilmektedir. Oysa asgari ücret ve altında çalışanların yaygınlığı ve asgari ücretin neredeyse ortanca ücret haline geldiği göz önüne alınırsa gerçeklikte asgari ücretin işverenlerce maliyet unsuru olarak ele alındığı ve katlanılması gereken bir harcama kalemi olmaktan öteye geçmediği sonucuna varılabilir.

Asgari ücret politikası Anayasa’da ele alınıp her yıl düzenli olarak ilgili tarafların onayına sunulurken kabul görüyorsa kurumsal bir düzenlemeye tabii gibi algılanabilir. Kurumsal düzenlemeye gerçekten tabii ise asgari ücretin çalışanın asgari yaşam koşullarını karşılaması beklenmelidir. Ancak Türkiye’deki bulgular bu koşulun yerine getirilmediğini gösterir niteliktedir. Çalışanlar için bu kadar mühim olan asgari ücretin gençlere, özellikle de üniversite mezunu gençlere vaat

<sup>2</sup> Commons’a göre kurumlar bireylerin davranışlarını ve etkinliklerini kısıtlayan veya genişleten ortaklaşmacı etkinliklerin ürünüdür (Özçelik, 2007: 206). Bu bağlamda hukuk temel bir kurumdur. Bizim çalışmamız açısından Anayasa’yı hukukun fiili bir yansıması olarak almamız halinde Commons’ın kastettiği kurumsal düzenlemeyle paralellik aşikâr olacaktır.

<sup>3</sup> Aynı dönem için OECD hesaplamalarına göre bu oranlar %43 ve %75 olarak kaydedilmiştir (OECD, 2020). Aradaki fark OECD’nin yalnızca tam zamanlı çalışanları hesaplara dâhil etmesinden kaynaklanmaktadır.

ettiği gelecek vahimdir. Üniversite mezunu gençlerin önemli bir kısmı asgari ücretle çalışmak zorundadır. Dahası üniversite mezunu çalışan gençlerin neredeyse beşte biri asgari ücretin de altında bir ücrete razı olmaktadır. Hem genel olarak gençlerin hem de bilhassa üniversite mezunu gençlerin diğer gruplara nazaran daha yüksek olan işsizlik oranları bu grupların pazarlık güçlerini önemli derecede azaltmaktadır. Buna Türkiye'deki çok düşük sendikalaşma ve toplu iş sözleşmeleri kapsamının darlığı da eklenince Türkiye'de asgari ücretin düzeyi, kapsamı ve bağlayıcılığının piyasa dinamiklerine terk edildiği açıktır.

### 3. Asgari ücret ve uygulamasına dair yazın taraması

#### 3.1. Kuramsal çerçeve

Asgari ücret üzerine oluşan kuramları iki ana çerçeveye yerleştirebiliriz. Birinci ana çerçeve yerleşik iktisadın iskeletini oluşturan neoklasik iktisadın bakış açısı ile şekillenmiştir. Buna göre işgücü piyasasında bir taban fiyat olarak asgari ücret etkinsizliğe yol açar ve işsizliği artırır. Optimal durum ücretin tam rekabetçi piyasa dengesinin belirlediği ücret seviyesinde oluşması ve asgari ücretin hiç olmamasıdır. Olduğu durumda da asgari ücret işgücü piyasasındaki denge ücrete mümkün olduğunca yakın olmasıdır. Piyasadaki denge ücret ise işgücü arzı ve talebi tarafından belirlenir. Sözgelimi işsizliğin çok olduğu durumlarda işgücü arzı fazla olduğundan (talep aynı kalmak üzere) denge ücreti de düşük olmak zorundadır (Stigler, 1946; Neumark ve Wascher 2008). Denge ücretinin üzerinde olabilecek asgari ücret özellikle de yardımcı olmaya çalıştığı grupların işsizliğini artıracak ve onlara zarar verecektir. Gençlerin ücretlerinin düşük olmasının nedenleri arasında gençlerin tecrübesinin az olması, iş hareketliliklerinin çok olması ve pazarlık güçlerinin az olması gösterilmektedir.

Ana akım çalışmalar bu minvalde asgari ücret artışlarının genelde istihdamı özelde de düşük ücretli istihdamı ne denli düşürdüğüne dair sorulara odaklanmıştır. Ampirik olarak aslında pek de kuvvetli olmayan yöntemlerle asgari ücret artışlarının önemli istihdam kayıplarına yol açtığı bulunmuştur. Fakat Card ve Krueger'in 1992 ve 1995 yıllarındaki çalışmaları bu yazında büyük sorgulamaya yol açmıştır. Orijinal ve güvenilir ampirik yöntemlere dayanarak ABD'de asgari ücret artışının restoran ve gıda sektöründe istihdam düşüşüne yol açmadığını göstermişlerdir (Card ve Krueger, 1992; Card ve Krueger, 1995). İzleyen yıllarda ana akımda asgari ücret artışlarının ampirik sonuçları üzerine büyük bir birikim oluşsa da mesele hala tam anlamıyla çözümlenmiş sayılamaz. İlerleyen dönemlerde yine başka pek çok çalışma asgari ücret artışlarının istihdamı düşürücü anlamlı bir etkisi olmadığını göstermektedir (Dube v.d., 2010; Cengiz v.d., 2019; Sturn, 2018 ve Belman v.d.,

2015). Bunun karşısında ana akıma sadık kalan bazı yazarlar ise asgari ücret artışlarının istihdamı özellikle de gençlerin istihdamını önemli ölçüde düşürdüğünün altını çizmektedir (Neumark ve Wascher, 2008; Meer ve West, 2016; Carpio ve Pabon 2017).

İkinci ana çerçeve kurumsal iktisada aittir ve kurumsal iktisadı temel alan çalışmalar işgücü piyasasının herhangi bir diğer meta piyasasından çok farklı olduğu ön kabulü ile başlar (Commons, 1994, Lester, 1954). Bu bakış açısına göre “yaşam ücreti” (living wage) çalışan için olduğu kadar onu işe alan işveren için de olmazsa olmazdır. Kurumsal iktisat çalışmaları belirli bir ücret düzeyinin kurumlarca düzenlenmesine odaklanır. Kurumlarsa genelde ücret düzeyinin özelde de asgari ücret düzeyinin belirlerken çalışanın ve firmanın verimli olabilme saiklerinin dikkate alınmasını ön planda tutar. Bu bakış açısına göre yüksek bir asgari ücret verimsiz firmaların yarıştan çekilmesini, çalışanların yüksek verimliliğe sahip firmalara yönelmesini ve yüksek ücret ödeyen firmaların da yeni yatırımlar ve inovasyon sayesinde daha verimli olmasını sağlar. Üstelik yüksek asgari ücretin sürüklediği yüksek ücret düzeyleri çalışanların verimliliğini artırır<sup>4</sup>. (Webb, 1912, Kaufman, 2010)

Türkiye’de asgari ücret çalışmalarını iki ana grupta toplayabiliriz. İlk grupta yasal, tarihsel ve betimleyici çalışmalar vardır ve ağırlıklı olarak asgari ücretin tespiti, kapsamı ve gelişimi üzerine odaklanmaktadır. Örneğin, bazı çalışmalarda asgari ücretin 1980 sonrası belirleyici etmenlerini tartışılmış ve Türkiye’de asgari ücretinin seyrinin GSYH büyümesi ve enflasyon oranı ile yakından ilişkili olduğu ortaya konmuştur (Özyiğit v.d. 2019). Yine de asgari ücret ve ortalama GSYH düzeyi arasındaki makasın gittikçe açıldığını vurgulamakta fazda vardır ve bu bakımdan asgari ücretle çalışanların milli gelirden aldıkları pay azalmaktadır (Duman, 2019). Diğer bir incelemede ise yerleşik neoklasik iktisadın işveren örgütlerinin temel bakış açısını biçimlendirdiğin ortaya koymaktadır (Aslan, 2019). Bizim de bir önceki bölümde belirttiğimiz üzere Türkiye’de işverenler asgari ücrete çalışanlara asgari geçim standardı sağlamanın ve yoksulluğu önlemenin bir aracı olmaktan ziyade üretim maliyeti açısından değerlendirmektedirler.

İkinci grupta ise uluslararası yazına paralel olarak asgari ücretin etkilerini ampirik olarak incelemeye yönelik çalışmalar yer almaktadır. Bu gruptaki araştırmalar uluslararası yazında olduğu gibi birbirleriyle çelişen sonuçlara varmıştır. Bir yandan neoklasik teorilerin öngördüğü biçimde asgari ücrete yapılan zamların istihdamı düşürdüğü yönünde bulgular mevcuttur. Örneğin, bir çalışmada 2004 yılında gerçekleşen asgari ücret artışının istihdamı azalttığını iddia edilmiştir (Papps, 2012). Benzer biçimde Acar (2019) 2015-2016 yılları arasındaki formel

<sup>4</sup> Rizov v.d. (2016) İngiltere bağlamında asgari ücret artışının verimliliği artırdığını göstermektedir.



sektör firmalardaki çıkış oranı vasıtasıyla kaybolan formel sektör istihdam kaybının üçte birinin asgari ücret düzeyindeki artışa atfedebileceğini iddia etmektedirler. Oysa, diğer araştırmacılar ne 2004 ne de daha sonraki yıllardaki asgari ücret artışları ile istihdam arasında istatistiki olarak anlamlı bir negatif ilişki olmadığını göstermektedir (Işık v.d. 2020, Yüncüler ve Yüncüler 2016). Bölgesel işgücü piyasa dinamiklerinin dikkate alındığı diğer çalışmalarda da asgari ücret artışının istihdamı düşürmediğinin altını çizilmiştir (Pelek 2015). Dolayısıyla, ampirik olarak Türkiye’de asgari ücretin hem genel olarak çalışanların hem de gençlerin istihdamı üzerinde nasıl bir etkiye yol açtığını söylemek zordur.

### 3.2. Asgari ücretin uygulanması

Asgari ücrete dair tartışmalar büyük ölçüde asgari ücretin istihdama etkisi ve az da olsa ücret dağılımı ile ilişkisine odaklanmaktadır. Oysa, bu konular kadar önemli olan ve incelenmesi gereken bir başka alan da yasalara uyumda yaşanan sorunlar ve bazı çalışanlara asgari ücretin altında ödeme yapılmasıdır. Eğer asgari ücretin uygulanmasında yapısal kusurlar ve uygulamayı teşvik edici unsurlar mevcut değilse çalışanların kayda değer bir kısmı yasal çerçevenin dışında kalabilir. Emek piyasasında asgari ücretin altında kazanan çalışanların büyüklüğü ve özellikleri ampirik olarak yeni yeni gelişen bir inceleme alanı olmaya başlamıştır. İlk olarak Ashenfelter ve Smith (1979) ABD’de işçilerin neredeyse üçte birinden fazlasının asgari ücretten düşük gelirler elde ettiğini göstermiştir. Daha sonraki çalışmalarda ise hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler incelenmiş ve çalışanların önemli bir kısmının asgari ücretin altında kazanç elde edildiği ortaya konmuştur. Örneğin Vietnam’da 2000’li yılların ortasında yasalara uyum %95 civarında iken aynı dönemde Türkiye’de bu oran sadece %50 idi<sup>5</sup> (Rani vd., 2013). Honduras’da ise kayıt dışı ekonomik aktivitelerde çalışanların neredeyse %52’si asgari ücretin altında kazanırken kayıtlı çalışanların da %43’ü asgari ücretten az gelir elde etmektedirler (Ham, 2015). Yasalara uyumsuzluk yalnızca gelişmekte olan ülkelerde görülen bir sorun değildir ve hem yasalara uymama hem de yasaların dışında kalma yüzünden asgari ücretten düşük maaş alanların oranının Fransa’da %8 ve Bulgaristan’da %1 olduğu tespit edilmiştir (Garnero vd., 2015).

Yasalara uyumsuzluk hem denetime dair yetersizliklerden hem de ilgili cezaların caydırıcı olmamasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, uygulamaları denetlemek için harcanacak daha az maddi ve insan kaynağına sahip gelişmekte olan ülkelerde daha yaygın olması beklenebilir bir durumdur (Grimshaw ve Miozzo

<sup>5</sup> Rani vd. (2013) incelemesinde 2000’lerin ortası ve 2000’lerin sonu olarak iki dönem ve ücretli ya da kendi hesabına çalışanların tümü için asgari ücretin altında kazanma oranları hesaplanmıştır. Diğer bahsi geçen çalışmalarda ise ücretli kesimler göz önünde bulundurulmuştur. Bizim bu çalışmamızda özel sektör ve tam zamanlı ücretliler ele alınmıştır.

2003). Örneğin Arjantin ve Brezilya'da iş müfettişlerinin sayısının artması ile işverenlerin asgari ücret yasalarına uyumunun doğru orantılı olduğu gösterilmiştir (Ronconi, 2010; Almeida ve Carneiro 2009). Benzer biçimde Türkiye için de denetim görevlerinin kapsamı<sup>6</sup> bir hayli geniş olan iş müfettişlerinin sayısının yetersizliği yasalara uyum karşısında ciddi bir engel oluşturmaktadır. 2015 yılında toplam 1740187 işyerine ve 13999398 kayıtlı işçiye düşen müfettiş sayısı 873'tür. Bu da Türkiye'de kayıtlı işyerlerinin sadece %1,7'sinin denetime tabi olduğunu ve kayıtlı işçilerin de %15,77'sinin bir müfettişle muhatap olduğunu ortaya koymaktadır (Özveri, 2020). Bu ülkelerin aksine Kosta Rika ve Güney Afrika'da ise müfettiş sayısı ve yasalara uyum arasında bir ilişki bulunamamıştır (Gindling vd., 2015; Bhorat vd., 2012). Dolayısıyla denetimlerin sıklığının ya da teftiş edilme ihtimalinin yüksekliği ile asgari ücret yasalarına uyum ampirik bakımdan hala incelenmesi gereken bir sorudur.

Müfettiş sayısının azlığı gibi idari yetersizlikler mali sebeplerden kaynaklanabildiği gibi bazen de hükümetlerin işverenlere bilerek göz yumduğu ve özellikle asgari ücretin istihdamı olumsuz etkileyebileceği durumlarda yasalara uyumsuzluğa tolere edildiği öne sürülmüştür (Dinkelman ve Ranchhod 2012). Bir kısım çalışana asgari ücretin altında ödeme yapılmasına ve kayıt dışı sektöre izin vererek emek piyasalarında bir denge sağlanarak iş kaybını azaltmak amaçlanabilir. Bu da aslında asgari ücretin kurumsal düzenlemeden çok piyasa dinamiklerine bağımlı olduğuna işaret eden bir unsurdur. Ücret uygulamasındaki tercihler ve yapısal gevşekliklerin derecesi bir ülkede ulusal düzeyde asgari ücret politikası olmasına rağmen asgari ücretin büyük ölçüde emek piyasasında belirlendiği anlamına gelebilir. Türkiye'de 2019 yılında hem denetimden geçen işyeri hem de müfettişe muhatap olan işçilerin sayısındaki gerileme belki de politika yapımcıların ve idari kurumların yasalar dışında hareket etmeyi cezalandırmama isteği ile açıklanabilir. 2019 yılında kayıtlı işyeri sayısı 1753213'e ve kayıtlı işçi sayısı 14121664'e çıkmışken aynı dönemde teftiş edilen işyeri sayısı 7298'e müfettişle muhatap olan işçi sayısı 1244618'e düşmüştür (AÇSHB, 2020). Yaptırımında yaşanan sorunlar ve iş müfettişliklerinin yetersizliği örgütlenme özgürlüğüne ilişkin kısıtlamalar, etkisiz sendikalar ve büyük bir kayıt dışı ekonominin varlığıyla birleşince Türkiye gibi ülkelerde çalışanların önemli bir kısmının asgari ücretin altındaki ücretlere mahkum edilmesi şaşırtıcı değildir.

İdari aksaklıkların yanısıra asgari ücret yasalarına uymamanın bir diğer temel sebebi piyasa koşullarına nazaran yüksek asgari ücret belirlenmesinin işverenler

<sup>6</sup> Müfettişlerin görevlerinden bazıları şöyledir: teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, işsizlik sigortası açısından işyerlerini incelemek, kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, denetim yapmak, kayıt dışını tespit ettiğinde ilgili kurumlara bildirmek, gerekli tedbirleri önermek, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek (Özveri, 2020).

açısından masraflı olmasıdır. Hem Kaitz endeksi<sup>7</sup> olarak bilinen emek piyasası ortalama gelirine oran bakımından hem de emek talebinin esnekliği açısından asgari ücretin yüksek düzeyde olması veya hızlıca artması işverenlerin yasalara uyumunu azaltan etmenlerdir (Rani vd., 2013; Ghosheh, 2013). Avrupa ülkelerinde Kaitz endeksinin yasalara uyumsuzluğu ulusal bir ücret tabanının uygulanmadığı yerlerde daha olumsuz etkilediği gösterilmiştir. Kaitz endeksi birbirine yakın Avusturya ve İngiltere’de ikincisinde asgari ücret ulusal düzeyde hesaplanırken ilkinde sektörel veya işkollarında yürütülen toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Yine bu iki ülkede asgari ücret ihlallerinin sırasıyla %6 ve %3 civarında olduğu hesaplanmıştır (Garnero vd., 2015). Ayrıca asgari ücretin hızla artması yasalara uyum konusunda sıkıntılar doğurmakta ve pazarlık gücü en zayıf işçileri korumasız bırakmaktadır. Polonya ve Litvanya’da Kaitz endeksindeki artış ve asgari ücret ihlalleri arasında doğrudan bir ilişki olduğu gözlenmiştir (Goraus-Tanka ve Lewondowski, 2019). Bu nedenle asgari ücret artışları, işverenlerin alt gelir dilimlerindeki işçilere daha fazla ödeme yapma istekleri ve yasaların uygulama maliyetleri arasındaki doğru dengeyi bulmak bir hayli önemlidir.

Bunlara ek olarak çalışanların haklarını bilmemesi, toplumsal cinsiyet, yaş ve çalışılan işin mahiyeti de yasal uyumsuzlukların sebepleri olarak ortaya konmuştur (Ghosheh, 2013; Benassi, 2011). Örneğin on Orta ve Doğu Avrupa ülkesini kapsayan bir araştırmaya göre kadınların, düşük eğitim seviyesine sahip bireylerin, hizmet veya tarım sektörlerinde çalışanların, mikro şirketlerde istihdam edilenlerin ve geçici sözleşmeli işçilerin asgari ücret ihlalinden etkilenme olasılıkları daha yüksektir (Goraus-Tanka ve Lewondowski, 2019). Benzer biçimde gelişmekte olan ülkelerde de yasal uyumsuzlukların işçilerin cinsiyet, yaş grubu, buldukları bölge ve ekonomik faaliyetin çeşidi bakımından önemli farklılıklar gösterdiği ortaya konmuştur. Asgari ücret ihlallerinin az olduğu Brezilya gibi ülkelerde dahi kadınlar arasında, kırsal alanlarda, bazı etnik gruplar arasında, tarımda ve düşük vasıflı hizmetler ve kayıt dışı sektörde çalışanların asgari ücret düzenlemesinin fiilen dışında kalma ihtimallerinin daha yüksek olduğu bulunmuştur (Rani vd., 2013). Her ne kadar genel olarak asgari ücret ihlalleri zamanla düşüşe geçse de kadınlar, gençler, tarım ve hizmet sektöründe çalışanlar ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde istihdam edilenlerin yasal ihlallere maruz kalma oranları diğer grupların üzerindedir. Bu da asgari ücret yasalarının aslında prensipte korumayı amaçladığı işçileri korumayı başaramadığına işaret etmektedir. Dolayısıyla asgari ücretin seviyesi kadar işverenlerin yasaları ihlal etme ve belli işçilere asgari ücret altında

---

<sup>7</sup> Kaitz endeksi 1970’lerde geliştirilmiş olup ücretin istihdam üzerindeki etkisini araştırmak için yaygın şekilde kullanılmıştır. Son yıllarda da yüksek asgari ücretin işverenlere maliyeti ve bunun yasal uyumsuzlukları artırmadaki rolü bakımından incelenmektedir.

ödeme yapma ihtimalleri de politika yapıcılar tarafından göz önünde bulundurulmalı ve gerekli denetimler hayata geçirilmelidir.

#### 4. Bulgular

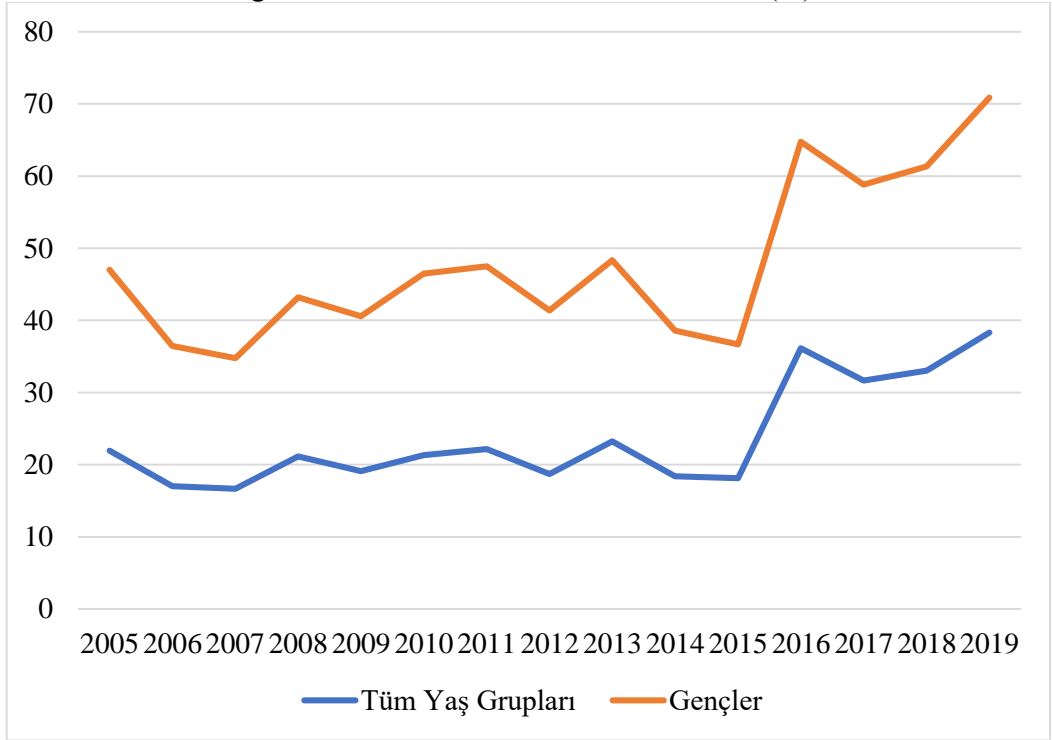
Makalede kullanılan tüm hesaplamalar Türkiye İstatistik Enstitüsü (TÜİK) tarafından yayınlanan raporlar ve 2005-2019 yıllarına ait Hanehalkı İşgücü Anketleri (HİA) kullanılarak elde edilmiştir. HİA verileri en kapsamlı örnekleme dayalı anket verileridir ve Türkiye'deki emek piyasasına dair kapsamlı bulgulara erişmemize olanak vermektedir. Anket verilerinden yola çıkarak asgari ücret düzeyinde ve asgari ücretin altında kazanan çalışanların yıllar içerisindeki seyrini hesapladık. Asgari ücretle çalışanları hem tamı tamına asgari ücret kazananlar hem de asgari ücret civarında<sup>8</sup> kazananlar olarak tanımladık. Çalışmada asgari ücretin yüzde 5 altında veya üstünde kazananlar da asgari ücretle çalışan sınıfına alınıp bu limitlerden düşük gelir beyan edenler asgari ücret ihlaline tabi olarak Kabul edilmiştir. Emek piyasasında istihdam edilenlerin %60'ya yakını ücretli, maaşlı veya yevmiyeli çalışan iken %21'in biraz üzerindeki bir kısmı kendi hesabına çalışmaktadır. Anketlerde her ne kadar tüm katılımcılara dair bireysel, sektörel ve mesleki veriler mevcut olsa da aylık gelir bilgisi sadece ücretli, maaşlı veya yevmiyeli çalışanlara sorulmuştur. Dolayısıyla makalenin ilerleyen bölümlerinde sadece bu grup ele alınmış ve kendi hesabına çalışanlar inceleme dışında bırakılmıştır. Bu da bize 15 yıllık dönemde toplam 1419909 kişilik bir örneklem sunmaktadır. Ücretli, maaşlı veya yevmiyeli çalışanların büyük kesimi, %79, 25-55 yaş arasındayken %17'si 25 yaş altındadır. Üniversite mezunu olanların oranı ise %25 civarındadır fakat çalışanların hala %28'i sadece ilkokulu bitirmiştir.

Aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere Türkiye'de sosyal sigorta kaydı olan çalışanların arasında asgari ücret ve altında kazananların oranı artmıştır. Örneğin 2005 yılında asgari ücretle çalışanlar tüm kayıtlı işçilerin %16.6'sını oluştururken %5,35'lik bir kesim de asgari ücretten daha düşük gelir elde etmiştir. Bu oranlar 2019 yılında %28 ve %9,5'un biraz üzerine çıkarak çalışanların önemli bir bölümünün düşük maaşlar karşılığında istihdam edildiğine işaret etmektedir. Disk-Ar tarafından 2018 yılı HİA kullanılarak ve yüzde 20 alt ve üst sınır ile belirlenen asgari ücret ve altında alanların ise 9,7 milyon kişi ile bütün ücretli çalışanların %50'sine karşılık geldiği bulunmuştur. Yine aynı raporda özel sektörde bu oranların daha da yüksek olduğu ve neredeyse %62 civarında seyrettiği ortaya

<sup>8</sup> HİA anketlerinde ücretler katılımcıların beyanına dayanmaktadır ve kazancını tamı tamına asgari ücret olarak ifade edenlerin oranı bir hayli düşüktür. Bunun sebebi ay sonunda ele geçen maaş ve yevmiyelerin vergilendirme ve benzeri düzenlemeler yüzünden asgari ücretten ufak da olsa sapsmasıdır. O yüzden çalışmada asgari ücretin +/- %5 civarında beyan edilen ücretler de asgari ücrete eşit kabul edilmiştir.

konmuştur (DİSK, 2020). Her ne kadar ulaştığımız DİSK-AR'ın incelemesinden düşük olsa da bu asıl olarak kullanılan alt ve üst sınırlardan ve kayıtlı ya da kayıtsız tüm çalışanların hesaplamalara dâhil edilmesinden kaynaklanmaktadır<sup>9</sup>. Kullandığımız bir hayli dar asgari ücret komşuluğu ve sigorta kaydı olan çalışanlar kıstası ile dahi 2019 yılında Türkiye'de neredeyse %39'luk çalışan bir kesimin asgari ücret veya altında gelir elde ettiği, özel sektörde ise aynı oranın %51,2 olduğu bulunmuştur. Ayrıca zaman içerisinde giderek işçilerin daha büyük bir kısmının düşük gelirlere mahkûm edildiği aşikârdır.

**Şekil 1**  
Asgari Ücret ve Altında Kazananların Oranı (%)



*Kaynak:* HİA anketlerinden yazarların hesaplamaları.

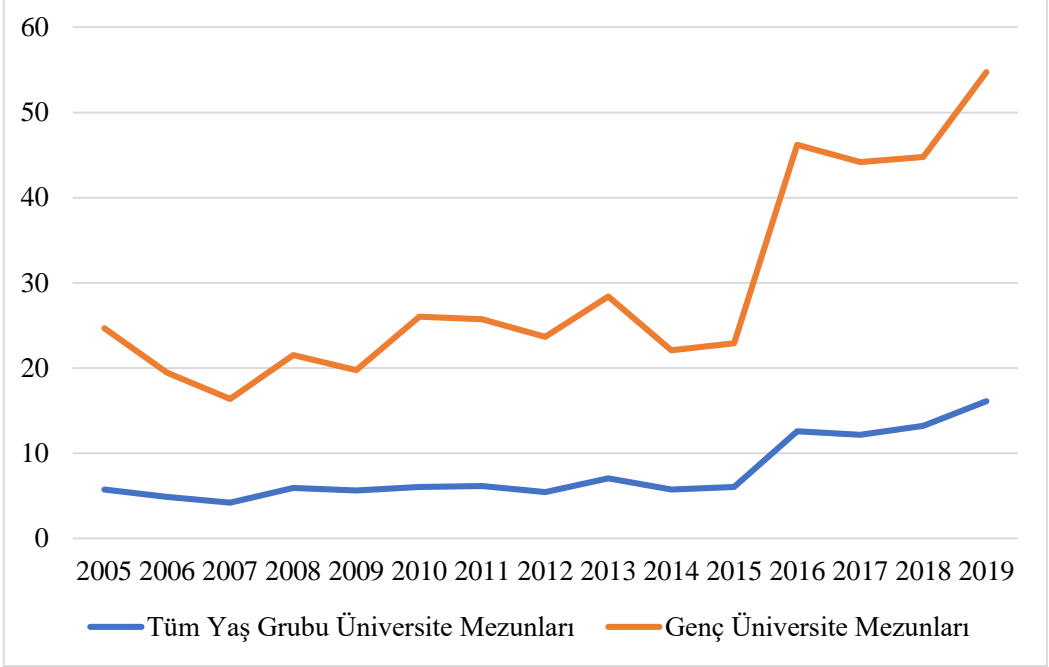
<sup>9</sup> Aynı yöntemi (+/- %20 ve tüm çalışanlar) kullandığımızda 2005 yılında asgari ücret ve altında kazananların oranı %46,3 iken 2019 yılında %55,2 olarak tespit edilmiştir.

Yine diğer ülkelere benzer biçimde Türkiye’de genç ve kadın çalışanlar arasında ise asgari ücret ve altında kazananların oranı çok daha yüksektir. Kadınların neredeyse %27’si 2005’te asgari ücretin altında maaşlar alırken aynı yıl erkeklerde bu oran %20 civarındadır. Daha da önemlisi yıllar içerisindeki artış kadınlarda çok daha yüksek olup 2019’a gelindiğinde %55,5’e ulaşmıştır. Oysa 2019’da erkek çalışanların yaklaşık %35’i asgari ücret ve altında kazanmıştır. 18-24 yaş aralığındaki işçilerin %47’si asgari ücret veya altında maaşlara tabii iken aynı oran 2019’da neredeyse %71 seviyelerine ulaşmıştır. Bunlara ek olarak kayıt dışı sektörde istihdam edilenler ve kayıtdışı işlerdeki ücretlerin düşüklüğü de göz önüne alınırsa Türkiye’de gençlerin emek piyasası koşullarının giderek kötüleştiğini söylemek mümkündür. Örneğin, internet üzerinden iş arama platformlarındaki verilere dayanan bir çalışmada iş arayan gençlerin %52’sinin asgari ücretin altında 1500-2000 lira aralığında bir maaş beklentisi olduğu ve düşük maaş beklentisi içerisinde olan gençlerin önemli bir kısmının da üniversite mezunu olduğu belirtilmiştir (Kafadar, 2019). Bu da Türkiye’de genç ve iş arayan bireylerin emek piyasasına dair ne kadar umutsuz olduklarına dair bir gösterge olarak alınabilir. Hem asgari ücretle çalışanların yaygınlığı hem de yasal ihlaller gençlerin beklentilerini düşük tutmalarında etmenddir.

Asgari ücret ve altında kazananların oranının üniversite mezunları arasında bir hayli az olması beklenir. Daha önce bahsedilen çalışmalarda az eğitilmiş olmanın asgari ücret ihlali olasılığını artırdığı gösterilmiştir (Goraus-Tanka ve Lewondowski, 2019; Rani vd., 2013). Türkiye için de tüm üniversite mezunları göz önünde bulundurulduğunda benzer sonuçlar çıkarılabilir. Örneğin 2005 yılında ilkökul mezunları arasında asgari ücret ve altında kazananların oranı %32 iken üniversite mezunları için %6’nın biraz altındadır. 2019’da ise ilk grup için %50,5’e ve ikinci grup için ise %11,5’e çıkmıştır. Oysa tüm üniversite mezunlarının aksine Türkiye’de genç üniversite mezunları bakımından düşük ücret almak diğer gruplara nazaran çok daha yaygındır. 2005 yılında genç ve üniversite diploması olanların %16’sı asgari ücretle %8,7’si ise asgari ücretten daha düşük maaşlar almıştır. 2019 yılında ise üniversite mezunu gençlerin ücret tablosu iyice kötüleşmiş ve asgari ücretle çalışanların oranı hemen hemen %38’e, onun da altında kazananların oranı ise %17’ye çıkmıştır. Aynı dönemde her ne kadar asgari ücret ve altında maaşlara tabi olma durumu tüm yaş gruplarına ait üniversiteli işçiler arasında da yükselse de genç üniversite mezunları için düşük ücretle istihdam edilme çok daha yaygın hale gelmiştir. Özellikle 2015 yılından sonra tırmanışa geçen 2019’a gelindiğinde her iki üniversite mezunu genç çalışandan birini asgari ücret ve altında kazandığını göstermektedir. Buradan hem eğitimin karşılığının emek piyasasında alınmadığına hem de çok düşük ücretlere çalışan gençlerin üretkenliklerinin de olumsuz etkileneceği anlamları çıkabilir.

## Şekil 2

Üniversite Mezunları Arasında Asgari Ücret ve Altında Kazananların Oranı (%)



Kaynak: HİA anketlerinden yazarların hesaplamaları.

Üniversite mezunu gençlerin bile Türkiye’de düşük maaşlara çalıştırılmalarına yol açan sebepleri arasında nitelikli işlerin azlığı ve işsizliğin yüksekliği gösterilebilir. Asgari ücret ve işsizlik arasındaki ilişki iki yönlüdür; yüksek ücretler istihdamı azaltabildiği gibi yüksek işsizlik de çalışanların pazarlık gücünü azaltarak emek piyasası gelirleri üzerinde aşağı yönde bir baskı yaratır. Ampirik çalışmalarda asgari ücretin istihdamı ne yönde etkilediği konusunda bir fikir birliği oluşmamıştır fakat birçok ülkede genç istihdamını azalttığı ve etkinin büyüklüğünün ülkenin kurumsal yapısına ve ekonomik koşullarına bağlı olduğu tartışılmaktadır (Neumark vd., 2014). Bunun yanı sıra asgari ücretin gençlerin iş bulma ihtimalini azaltarak emek piyasasına girişini yavaşlattığı ve bu yolla ilerideki kazançlarını da düşürdüğü iddia edilmiştir (Kalenkoski, 2016).

Tablo 1’de 2005-2019 yılları arasında genç çalışanların eğitim seviyelerine göre ve toplam işsizlik oranları sunulmaktadır. Eğitilmiş genç işsizliği tüm dönem boyunca toplam genç işsizliğine nazaran çok daha yukarılarda seyretmiştir. Örneğin 2005’te gençler arasında toplam işsizlik neredeyse %20 iken bir yüksekokul veya

fakülte bitirmiş gençler bakımından ise aynı oran %30,5 olmuştur. 2019’da ise işsizlik sorunu daha da büyümüş ve eğitilmiş genç çalışanların %35’inden fazlası iş bulamamıştır. Ayrıca bütün yıllar için gençlerin her eğitim kategorisi için diğer yaş gruplarına nazaran işsizlikle daha fazla karşı karşıya kaldığını da hatırlamak gerekir. Dolayısıyla, Türkiye’de gençlerin hem düşük ücretle çalışma hem de işsizlik gibi iki büyük sorunla karşı karşıya olduğu aşikârdır.

**Tablo 1**  
Eğitim Seviyesine Göre 18-24 Yaş Arası İşsizlik Oranları (%)

	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	Toplam
<b>2005</b>	14,10	19,20	25,30	25,60	30,50	19,9
<b>2006</b>	14,70	17,90	25,20	21,10	27,20	19,10
<b>2007</b>	14,70	19,30	23,50	22,60	28,50	20,00
<b>2008</b>	14,30	18,70	25,00	20,80	29,80	20,50
<b>2009</b>	17,90	21,60	30,60	27,60	33,20	25,30
<b>2010</b>	14,90	10,90	27,20	23,10	32,50	21,70
<b>2011</b>	11,20	14,10	22,40	21,20	30,00	18,40
<b>2012</b>	2,50	0,00	19,80	19,10	28,50	17,50
<b>2013</b>	10,90	15,10	21,90	18,60	29,20	18,70
<b>2014</b>	16	13,1	20,4	19,3	28,3	17,90
<b>2015</b>	16,3	14	22,2	18,1	29,5	18,50
<b>2016</b>	16,5	14,1	22,8	21	30,8	19,60
<b>2017</b>	14,1	13,8	24,4	21,8	34,4	20,80
<b>2018</b>	14,7	14,3	23,5	21,3	30,6	20,30
<b>2019</b>	22,6	18,7	28,9	27,4	35,6	25,40

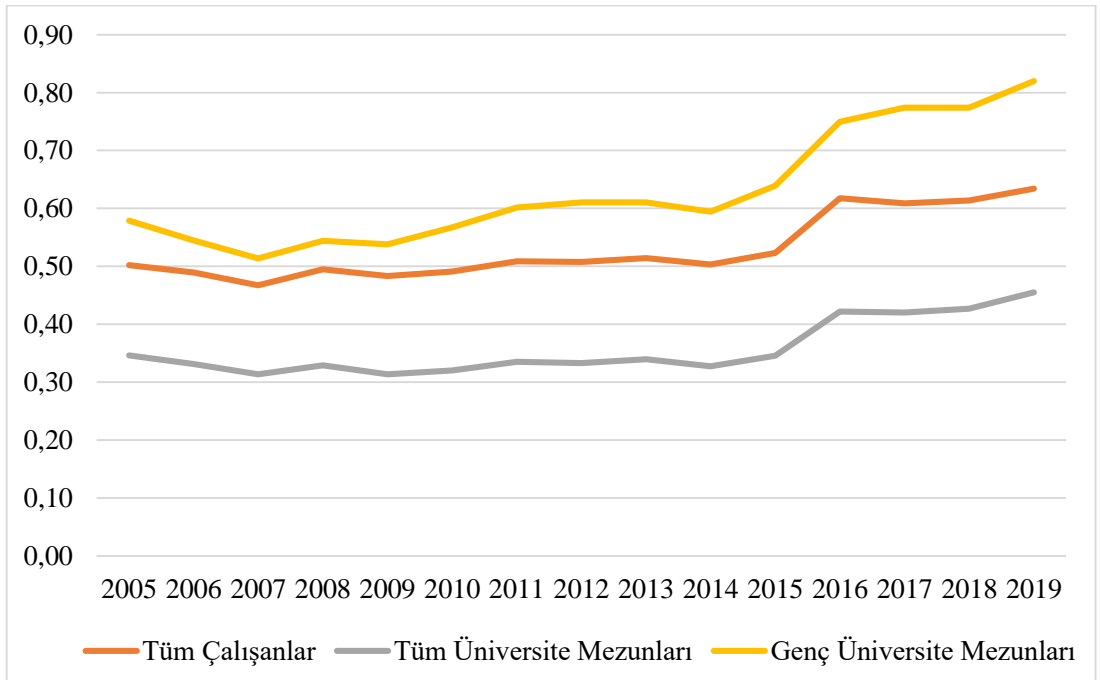
Kaynak: TÜİK

Pazarlık gücünün yanısıra literatürde asgari ücrete yapılan yüksek zamlar da asgari ücretle çalışmanın yaygınlaşmasına sebep olarak gösterilmektedir. Bir emek piyasasında asgari ve ortalama ücret (ya da medyan ücret) arasındaki oran Kaitz endeksi olarak bilinmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ekonomilerde



Kaitz endeksi arttıkça asgari ücret ihlallerinin de arttığı ortaya konmuştur (Rani vd., 2013; Ghosheh, 2013; Garnero vd., 2015). Bu bakımdan Türkiye diğer ülkelerle benzerlik göstermektedir ve endeks değerleri yükseldikçe asgari ücret ve altında kazananların oranı da yukarı çıkmaktadır. Şekil 3'te 2005-2019 yılları arasında tüm kayıtlı çalışanlar, üniversite mezunları ve genç üniversite mezunları bakımından Kaitz endekslerini göstermektedir. Endeks değerlerinde incelenen dönemde büyük bir artış vardır ve tüm çalışanlar için asgari ücret 2005'te Türkiye'de ortalama ücretin %50'sinden 2019'da %63'üne tekabül etmektedir. Aynı oran tüm üniversiteli çalışanlar arasında benzer biçimde artarak %35'ten %46'ya çıkmıştır. Üniversite diplomasına sahip genç çalışanlar için ise Kaitz endeksi 2005'te %58'ten 2019'da %82 gibi oldukça yüksek bir düzeyde kaydedilmiştir. Bu bulgulardan üniversite mezunu gençlerin diğer çalışan gruplarına göre az kazanç elde ettikleri sonucuna varmak mümkündür. Türkiye'de asgari ücrete yapılan zamlar her ne kadar yapılan işçilerin yaşam koşullarını iyileştirici olarak görünse de yasalara uyum konusunda yeterli idari ve adli önlemler alınmadığı için daha fazla çalışanın düşük gelire istihdam edilmesine yol açmıştır.

**Şekil 3**  
Kaitz Endeksi



*Kaynak:* HİA anketlerinden yazarların hesaplamaları.

Son olarak Türkiye’de hangi mesleklerdeki çalışanların düşük maaşlara tabi olduğunu inceledik. Örneklemimiz sigorta kaydı olan çalışanlardan oluştuğu için tarımda istihdam edilenler büyük ölçüde hesaplamalarımızın dışında kalmaktadırlar. Asgari ücret ve altında kazananların mesleklere göre dağılımına baktığımızda hizmet ve satış ile ilgili işlerde çalışanlar, sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar, tesis ve makine operatörleri ve montajcılar ve basit işlerde çalışanlar hem tüm işçiler hem de genç işçiler arasında en fazla orana sahip gruplardır. Bu açıdan Türkiye’de de diğer ülkelerde olduğu gibi düşük vasıflı hizmetlerde istihdam edilenlerin asgari ücret ihlallerine ya da asgari ücrete çalıştırılma oranları daha yüksektir. 18-24 yaş grubunda asgari ücret veya altında kazananlar arasında ayrıca büro hizmetlerinde çalışanlar da önemli bir pay sahibidir.

**Tablo 2**  
Asgari Ücret ve Altında Kazananların Mesleki Dağılımı (18-24 Yaş)

	<b>Büro hizmetlerinde çalışanlar</b>	<b>Hizmet ve satış ile ilgili işlerde çalışanlar</b>	<b>Sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar</b>	<b>Tesis ve makine operatörleri ve montajcılar</b>	<b>Basit işlerde çalışanlar</b>
<b>2005</b>	13,5	19,38	26,62	11,67	11,38
<b>2006</b>	14,96	19,77	26,07	10,85	10,15
<b>2007</b>	16,9	20,12	25,12	11,07	12,74
<b>2008</b>	15,55	21,32	21,72	14,12	16,09
<b>2009</b>	16,64	21,89	24,06	10,44	16,08
<b>2010</b>	18,54	21,74	23,37	11,47	12,98
<b>2011</b>	18,59	20,72	24,04	11,13	13,5
<b>2012</b>	16,69	21,45	23,76	11,23	15,21
<b>2013</b>	13,2	27,68	25,76	9,7	13,25
<b>2014</b>	13,91	27,81	22,99	6,35	16,17
<b>2015</b>	12,51	28,83	20,75	6,46	17,79
<b>2016</b>	14,69	27,88	21,36	7,8	14,73
<b>2017</b>	12,58	31,44	18,86	7,43	14,67
<b>2018</b>	12,67	31,83	17,28	6,57	16,41
<b>2019</b>	14,11	31,35	18,05	5,73	15,24

*Kaynak:* HİA anketlerinden yazarların hesaplamaları.

Tablo 2 bu meslek gruplarının 2005-2019 dönemi boyunca düşük ücretle çalışan gençler arasındaki değişimi göstermektedir. Örneğin büro hizmetlerinde çalışanların oranı son 15 yılda oldukça durağanken hizmet ve satış ile ilgili çalışanların asgari ücret ve altında kazananlar içindeki nispi miktarı %19,38'den %31,35'e çıkmıştır. Benzer şekilde basit işlerde çalışanlar da giderek daha düşük maaşlara tabi olmuştur, diğer tüm meslek gruplarının payıysa aynı dönemde gerilemiştir. Dolayısıyla Türkiye'de emek piyasalarında asgari ücret ve daha altı gelirlerin özellikle genç çalışanlar arasında giderek artmasının bir sebebi de mesleki ve sektörel? dönüşümler ve belli meslek gruplarının ana istihdam kaynağı haline gelmesidir.

## 5. Tartışma ve sonuç

Asgari ücret düzenlemeleri genel olarak ücretlerin çok düşük seviyelere inmesini engelleyerek çalışanlara belli bir yaşam standardı sunmayı ve aynı zamanda düşük ücret-düşük üretkenlik sarmalından da çıkmayı amaçlamaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de asgari ücret uygulamalarının son 15 yılda nasıl değiştiği, kimlerin asgari ücret ya da altında gelir elde ettiği ve nedenleri incelenmiştir. Bulgularımızın ışığında Türkiye'de asgari ücret ve altında kazanan çalışanların sayısının bir hayli yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca yıllar içerisinde bu oran giderek artmış ve özellikle genç çalışanlar açısından düşük ücret çok yaygın bir sorun haline gelmiştir. Ne yazık ki eğitilmiş ve dolayısıyla vasıflı genç çalışanlar da aynı emek piyasası sorunundan muzdariplerdir ve hatta üniversite mezunu gençler arasında asgari ücret ve altında kazananların oranı diğer çalışan gruplara göre daha da hızlı yükselmiştir. Üretkenliğin ve kaliteli istihdamın ücretlerle doğrudan bağlantısı olduğu göz önünde bulundurulduğunda vasıflı gençlerin düşük maaşlarla çalıştırılması sadece bireysel düzeyde değil genel ekonomi için de birçok olumsuzluk barındırmaktadır.

Ek olarak Türkiye'de kayıtlı işletmelerde asgari ücretten daha düşük ücretle işçi çalıştırmak kanunen yasak olsa da 2005-2019 yılları arasında giderek artan oranda işçi yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalmıştır. Hem tüm çalışanlar hem gençler arasında asgari ücretin altında çalışma yaygınlaşmış ve uygulamadaki aksaklıklar çok daha belirginleşmiştir. Ara ara yapılan yüksek asgari ücret zamları da bu sorunları çözmek bir yana kaliteli istihdam yaratılmadığı ve yasal ihlallerin önüne geçilmediği için çalışanların yaşam koşullarını ve özellikle eğitilmiş gençlerin istihdamının kalitesini düşürmüştür. Asgari ücrete yapılan zamlar kurumsal yetersizlikler ve denetimsizlikle birleştiğinde genç işsizliğini artırmakta ve gençlerin fiilen daha düşük ücretlere çalışmasına yol açmaktadır. Fakat bu asgari ücretin düşük seviyelerde tutulması anlamına gelmemelidir çünkü düşük asgari ücret etkin bir yeniden dağıtım politikası aracı olamaz ve sosyal refahı iyileştiremez.

İşçilerin ve işverenlerin kolektif olarak temsil edildikleri ve ortak karar verdikleri süreçler sonucunda asgari ücretin yüksek bir düzeyde belirlenmesi ve aynı zamanda ihlallerin önlenmesi mümkündür. Dolayısıyla Türkiye’de önce sendika ve diğer işçi örgütlerinin güçlendirilmesi ve temel ekonomik aktörler arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi gerekmektedir.

Hem asgari ücretin yoksulluk sınırının altında kalması hem giderek artan sayıda çalışanın asgari ücret veya daha düşük maaşlara mecbur kalması bu uygulamanın Türkiye’de gelir dağılımı ve sosyal politika açılarından ne kadar yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra eğitilmiş işçileri bile asgari ücretle çalıştırılmaları ve genç eğitimli işçilerin artan oranda asgari ücret ihlallerine uğramaları bir emek piyasası politikası olarak da uygulamanın etkinliğini sorgulamamıza yol açmıştır. Eğer kurumsal iktisadın tartıştığı gibi asgari ücret çalışanların yaşam koşullarını iyileştirmeyi ve verimliliği artırmayı amaç edinmişse politika yapıcılar hem asgari ücretin düzeyi hem de işverenler tarafından uygulanması konularına dikkat etmelidirler. Bunun yanı sıra büyük ölçüde gençler ve üniversite mezunu gençler gibi asgari ücret ve altında kazanma ihtimali daha yüksek çalışan grupları için de özel önlemler almalıdırlar.

## Kaynaklar

- ACAR, A. , BOSSAVIE, L., MAKOVEC,V., (2019), “Do Firms Exit the Formal Sector after a Minimum Wage Hike?”, World Bank Policy Research Working Paper 8749
- ADAMS, Z. (2019), “Understanding the Minimum Wage: Political Economy and Legal Form”, *Cambridge Journal of Law*, 78:1
- AÇSHB (2020), Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Hayatı İstatistikleri. [https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/63359/calisma\\_hayati\\_2019.pdf](https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/63359/calisma_hayati_2019.pdf).
- ALMEDIDA, R. ve CARNERIO, P. (2009), “Enforcement of labor regulation and firm size”. *Journal of Comparative Economics*, 37(1): 28-46.
- ASHENFELTER, O. ve SMITH, R. S. (1979), “Compliance with the minimum wage law”, *Journal of Political Economy*, 87(2): 333-350.
- ASLAN, G. (2019), “İktisat Yazınında Neoklasik Paradigma ve Asgari Ücret Tartışmalar.”, *Çalışma ve Toplum*, 61(2)
- BELMAN, D., WOLFSON, P., NAWAKITPHAITOON, K., (2015), “Who is Affected by Minimum Wages”, *Industrial Relations*, 54(4): 582-621.
- BENASSI, C. (2011), *The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions*. Global Labour University Working Document No. 12. Geneva, ILO.
- BHORAT, H., KANBUR R., MAYET, N., (2012), “Minimum wage violation in South Africa”, *International Labour Review*, 151(3): 277-287.
- BOWLES, S. (2004), *Microeconomics: Behavior, Institutions and Evolution*. Princeton University Press
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler) (2015), *AKP’li Yıllarda Emeğin Durumu*, Yordam Kitap.
- CARD, D. ve KRUEGER, A. B. (1992), “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania” *American Economic Review*, 84(4): 772-793
- CARD, D., KRUEGER, A. B. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- CARPIO, X. V. del ve PABON, L. M. (2017), “Implications of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics Lessons from Developing Countries.” World Bank Policy Research Working Paper 8030.
- CENGİZ, D., DUBE, A., LINDNER, A., ZIPPERER, B., (2019), “The Effect of Minimum Wages on Low Wage Jobs.”, *Quarterly Journal of Economics*, 134 (3) :1405-1454
- COMMONS, J. R. (1934), *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, New York: MacMillan Press.
- DINKELMAN, T. ve RANCHOD, V. (2012), “Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa”, *Journal of Development Economics*, 99(1): 27-45.
- DİSK, (2019) , *Asgari Ücret Raporu*, <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/12/D%C4%B0SK-AR-2020-ASGAR%C4%B0-%C3%9CCRET-RAPORU.pdf>.
- DİSK, (2020), *Asgari Ücret Gerçeği Araştırması*. <http://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2020/12/2021-asgari-%C3%BCcret-son.pdf>.
- DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Plan Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. [https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08\\_VerimlilikDayaliUcretSistemlerineGecis.pdf](https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_VerimlilikDayaliUcretSistemlerineGecis.pdf)

- DUBE, A., LESTER, T. W., REICH, M., (2010), "Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties", *Review of Economics and Statistics*. 92(4): 945–64.
- DUMAN, A. (2019), "Türkiye’de Emeğin Değişen Payı ve Gelir Dağılımı". *Çalışma ve Toplum*, 60(1): 349-370.
- GARNERO, A., KAMPELMANN, S., RYCX, F., (2015), "Sharp teeth or empty mouths? European institutional diversity and the sector-level minimum wage bite". *British Journal of Industrial Relations*, 53(4): 760–788.
- GHOSHEH, N. (2013), *Wage protection legislation in Africa*, Conditions of Work and Employment Series No. 38. Geneva, ILO.
- GINDLING, Thomas, MOSSAAD, N, TREJOS, J.D., (2015), "The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica", *International Labor Review*, 68(3): 666–707
- GORAUS-TANSKA, C. ve LEWANDOVSKI, P. (2019), "Minimum Wage Violation in Central and Eastern Europe", *International Labor Review*, 159:2
- GRIMSHAW, D. ve MIOZZO, M. (2003), "Minimum wages and pay equity in Latin America: Identifying the employment and pay equity effects". ILO Working Paper, No. 361718.
- HAM, A. (2015), "Minimum wage violations in Honduras". *IZA Journal of Labor and Development*, 4(22): 1-19.
- ILO (2020), "Global Wage Report 2020-21". [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_762534.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf)
- IMF 2016. "Cross Country Report on Minimum Wages: Selected Issues" No: 16 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Cross-Country-Report-on-Minimum-Wages-Selected-Issues-43961>
- İŞİK, E. , ORHANGAZİ, Ö., TEKGÜÇ, H., (2020), "Heterogenous Effects of Minimum Wage on Labor Market Outcomes: A case study from Turkey." *IZA Journal of Labor Policy*, 10 (16) : 1-41
- KALENKOSKI, C.M. (2016), "The effects of minimum wages on youth employment and income". *IZA World of Labor* 243, <https://wol.iza.org/uploads/articles/243/pdfs/effects-of-minimum-wages-on-youth-employment-and-income.pdf>
- KAUFMAN, B. E. (2010), "Institutional Economics and Minimum Wage: Broadening the Theoretical and Policy Debate." *ILR Review*, 63(3): 427-453
- LESTER, R. (196), *Economics of Labor*. New York: MacMillan Press
- MEER, J. ve WEST, J. (2016), "Effects of the minimum wage on employment dynamic", *Journal of Human Resources* , 51(2): 500–522
- NEUMARK, D. ve WASCHER, W. (2004), "Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis", *Industrial and Labor Relations Review* 57(2): 223–48.
- NEUMARK D. ve WASCHER, W. (2008), *Minimum Wages* Cambridge, MA: MIT Press.
- NEUMARK, D. v.d 2014. "Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?", *Industrial and Labor Relations Review*, 67(3): 608–648.
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- OECD Ghosheh, 2013; Garnero vd., 2015. 2020. 'Minimum relative to average wages of full-time workers. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>

- ÖZÇELİK, E. (2007), “Kurumlar, Kurumsal İktisat ve Avusturya Okulu” Özveren, Eyüp. 2007. (der.), *Kurumsal İktisat* içinde., İmge Yayınevi
- ÖZVEREN, E. (2007). (der.), *Kurumsal İktisat*, İmge Kitabevi
- ÖZVERİ, M. (2020), “İş Mahkemeleri Kanunu ve Zorunlu Arabuluculuk Uygulamaları”. *Çalışma ve Toplum*, 65(2).
- ÖZYİĞİT, M., ÇELİK, A., PETEK, A., (2019), “Türkiye’de 1980 Sonrası Reel Asgari Ücretin Belirleyicileri”, *Çalışma ve Toplum* , 61, 1029-1067
- PAPPS, K. L. (2012), “The Effects of Social Security Taxes and Minimum Wages on Employment: Evidence from Turkey.” *ILR Review*, 65 (3) : 686-707
- PELEK, S. (2015), “The Employment Effect of the Minimum Wage: An Empirical Analysis from Turkey.” *Ekonomi-tek-International Economics Journal*, 14 (1), 49-68
- POLANYI, K. (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*, Boston: Beacon
- RANI, U., BELSER, P., EOLZ, M., RANJBAR, S., (2013), “Minimum Wage Coverage and Compliance in Developing Countries”, *International Labor Review*, 152:3/4
- RIZOV, M., CROUCHER, R., LANGE, T., (2016), “The UK’s Minimum Wage Impact on Productivity.”, *British Journal of Management*, 27 (4) : 819-835
- RONCONI, L. (2010), “Enforcement and Compliance with Labor Regulations”, *Industrial and Labor Relations Review*, 63(4): 719–736.
- STIGLER, G. (1946), “The Economics of Minimum Wage Legislation.” *American Economic Review*, 36 (3): 358-365
- STURN, S. (2018), “Do Minimum Wages Lead to Job Losses? Evidence from OECD Countries on Low-skilled and Youth Employment. ”, *International Labor Review*, 71(3): 647-675.
- YOLVERMEZ, B. (2020), “Türkiye’de Asgari Ücret Sorunlarına İlişkin Bir Değerlendirme.” *Çalışma ve Toplum*, 4 : 2441-2462
- YÜNCÜLER, B. G. ve YÜNCÜLER, Ç. (2016), “Minimum Wage Effects on Labor Market Outcomes in Turkey.”, TCMB Working Paper, No.16/14.
- WEBB, S. (1912), “The Economic Theory of Legal Minimum Wage.”, *Journal of Political Economy*, 20(10): 973-998

## Extended summary

### Minimum Wage in Turkey: Institutional Regulation or Market Constraints?

#### Abstract

Minimum wage in Turkey concerns the majority of the society. There are two main determinants of minimum wage; the political institutions and labor market. In this paper we delve into these two main determinants. Our main argument is that the minimum wage converges to the median wage in the labor market, thus labor market Dynamics dominate the effects of political institutions in the determination of minimum wage. Our paper contributes to the minimum wage literature in three aspects. First, we analyze the coverage and enforcement of minimum wage during the period between 2005 and 2019 empirically by employing a comprehensive micro data set. In this context, by tracing the coverage and the change of the minimum wage we shed light on the issue of comparative explanatory power of institutional or mainstream economics on the application of minimum wage policy in Turkey. Second, we demonstrate that the share of minimum wage earners have been increasing in general, but more rapidly among young and university graduates in particular during the period. Thus, minimum wage policy in Turkey, has a tendency to let the workers with high human capital earn very low wages, let alone protecting the disadvantaged groups. Last, we examine the reasons behind the rising share of minimum wage earners in detail. Lack of any consideration of relative bargaining power of workers in the determination of minimum wage, the employment of young workers in the low-value added sectors and occupations and the ineffective and very low level of legal monitoring of minimum wage policies are among the major reasons leading to the case in which ever increasing number of workers getting paid around or lower than minimum wage and the declining living standards of the majority of labor force participants.

*Key words:* Minimum Wage, Labor Force Structure, Institutional Economics

*JEL codes:* B15, J21, J31

Minimum wage is extremely important for millions of families in Turkey. There are two main pillars in the determination of minimum wage; political institutions and labor market dynamics. Our main argument in this paper is that since the minimum wage set in Turkey has been converging to the median wage level in the labor market for full-time private sector workers, the institutional factors have a limited explanatory power and are dominated by the capitalist labor market constraints. In this paper, we delve into the historical and social background on minimum wage system in Turkey. We also discuss the institutional and neoclassical approach to minimum wage in a comparative basis.

In this paper, our contributions to the literature are in three aspects. First, through using micro level dataset covering the period from 2005 to 2019, we examine the developments in the minimum wage levels, coverage and compliance for full-time private sector workers. We shed light on the extent of explanatory power of neo-classical and institutional theoretical frameworks on minimum wage Dynamics in Turkey. Second, we find that among the young cohort in general and university graduates of the younger cohorts in particular the share of minimum wage



or below earners have gone up significantly during the time period. Thus we infer that the institutional setting in which the disadvantaged groups would be protected by the minimum wage system did not operate at all. Third, we uncover the fact that minimum wage compliance is low in Turkey. An increasing share of full-time private sector workers earns less than the minimum wage. Lack of any consideration of relative bargaining power of workers in the determination of minimum wage, the employment of young workers in the low-value added sectors and occupations and the ineffective and very low level of legal monitoring of minimum wage policies are among the major reasons leading to the case in which ever increasing number of workers getting paid around or lower than minimum wage and the declining living standards of the majority of labor force participants.

Institutions as rules of the game can function if and only if the majority of the society internalize the rules and the complementary institutions make sure that the rules are enforced. We argue that the minimum wage system in Turkey lacks both of these requirements. The outcome is detrimental for the long-term well being of the society and the economy.