

TÜRKİYE’DE ÖZÜRLÜLERİN ÜCRET KARŞILIĞI İSTİHDAMINI BELİRLEYEN DEĞİŞKENLER VE ÖNERİLER

İnci KUZGUN*

ÖZET

Özürlü işgücü, istihdam politikası içinde hedef gruplardan birisi olarak yer almaktadır. Bu nedenle, özürlü kişinin ekonomik faaliyetlere ücret karşılığı doğrudan katılım düzeyi önemlidir. Bu çalışma, Türkiye’de özürlülerin ücret karşılığı işgücüne doğrudan katılımını belirleyen değişkenleri ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Özürlü, doğrudan katılım, ücret, Türkiye.

ABSTRACT

The disabled labourforce has a place in the employment policy as one of the target groups in Turkey. For this reason, the participation level of disabled person to the economic activity dependently is important. This study aims to bring up the indicators of disabled person to the economic activity dependently in Turkey.

Key words: Disabled person, participation directly, salary, Turkey.

1.GİRİŞ

Özürlü işgücü, bir ekonominin üretim faktörü olarak sahip olduğu toplam emek miktarını oluşturan gruplardan birisidir. İşgücü arz ve talebinin karşılaştığı ve üretim faktörü olarak emeğin fiyatı olan ücretin belirlendiği ortam olarak tanımlanan işgücü piyasasında, özürlülerin işgücüne katılımları, kısıtlılıklarına ve mesleki bilgi ve beceri düzeylerine göre doğrudan veya dolaylı olarak gerçekleşmektedir. İşgücü piyasası içinde bireyin işsizlikle karşılaşma ihtimalinin, işgücünün bireysel özellikleri ile ters orantılı olduğu (Elliot,1997:478) dikkate alındığında; özrün derecesi kişinin ücret karşılığı istihdamında belirleyici olmaktadır.

* Hacettepe Üniversitesi

Rekabetçi koşullarda işlerlik gösteren işgücü piyasasında işgücüne katılım açısından özürllüer ağır derecede özürllüer, düşük ücretle çalışabilecek özürllüer ve beceri kazandırılabilir özürllüer olarak gruplandırılmaktadır (Doeringer,1969:247). Bu gruplandırmaya dayanılarak özürllüerinin işgücüne katılımlarında, istihdam edilebilecekleri işlerin bireysel kısıtlılıklarına göre belirlenmesi yaklaşımı kabul edilmiştir (ILO,1984a:101-110). Aynı yaklaşımla işgücü piyasasında ücret karşılığı özürsüz işgücü ile birlikte çalışabilecek kapasiteye sahip özürllüerinin, ücret karşılığı doğrudan istihdam edilebilmeleri “open employment “ kavramı ile açıklanmaktadır (ILO,1984:74).

Bir ekonomide toplam nüfus içinde özürllü nüfusun payı, özürllü işgücü arzını belirleyen temel büyüklüktür. Türkiye’de nüfusun %12.29’ unun özürllü olduğu dikkate alındığında (<http://www.ozida.gov.tr/sura/12.htm>); özürllü işgücünün, Türkiye’de istihdam politikası içinde hedef gruplardan birisi olarak önemi ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de özürllüer istihdam edilmede karşılaştıkları zorluklar nedeniyle işgücüne katılımları düşük olan kadın işgücü, gençler, yaşlılar ve emekliler ile birlikte istihdam politikası açısından korunması gereken hedef gruplar içinde sayılmaktadır (DPT,1982:26). Hedef gruplar için, işgücü piyasasına katılımda da eşitliği sağlanması gerektiği öngörülmekte ve bu grupların işgücü piyasasına girişte karşılaştıkları güçlüklerin giderilmesi görevi devlete verilmiş bulunmaktadır (DPT,1985:400,403). Türkiye’de özürllüerinin istihdam sorununun çözümünde kamu işverenleri yanında, özel sektör işverenleri de sorumlu tutulmaktadır. Birçok ülkede çalışma mevzuatında özürllülere dönük istihdam politikası uygulamalarında benimsenen pozitif ayrımcılığın (OECD,2003:103), Türkiye’de özürllü işgücünün ücret karşılığı istihdamında işverene istihdam yükümlülüğü getirilerek düzenlendiği görülmektedir.

Bu yaklaşımla, eşit yurttaş katılımının işgücü piyasasına dönük boyutunun gerçekleştirilmesi amaçlanmakla birlikte; özürllüer arasında yaşanan işsizliğin sadece işverene istihdam yükümlülüğü getirilmesi ile çözümlenmesi mümkün değildir. Kamu sektöründe gizli işsizliğe neden olmasına rağmen, sosyal istihdam yaklaşımının benimsenmesi özürllü işgücü istihdamında sanal bir çözüm olabilir. Ama rekabet piyasası koşullarında faaliyette bulunan özel sektör firmalarına, böyle bir yükümlülüğün yüklenmesi rasyonel bir yaklaşım değildir. İşgücü talebini belirleyen unsurlardan birisinin işgücünün verimliliği olduğu dikkate alındığında, özürllü bireyin mesleki bilgi ve beceri düzeyi verimliliğini ve dolayısıyla talep düzeyini belirleyecektir. Nitekim, özürllüerinin de dâhil olduğu, dezavantajlı

grupların işe yerleştirilmelerinin zor olduğu ve bu gruplar arasında yaygın olan işsizliğin ekonominin iş yaratma kapasitesine bağlı olarak tümüyle giderilemeyeceği kabul edilmektedir (Biçerli, 2004:8).

2.TÜRKİYE'DE ÜCRET KARŞILIĞI ÖZÜRLÜ İŞGÜCÜ İSTİHDAMINI BELİRLEYEN DEĞİŞKENLER VE ÖNERİLER

Türkiye'de özürlü bireyin kişisel sınırlılıkları yanında yasal düzenlemelerin, ekonominin ve işgücü piyasasının içinde bulunduğu koşulların belirleyici değişkenler olarak, ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamı üzerinde sınırlandırıcı etki yaptığı izlenmekte ve yeni çözüm önerilerinin üretilmesi gerekmektedir. Bu bölümde, Türkiye'de ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamını belirleyici değişkenler ve özürlü işgücü istihdamına ilişkin öneriler iki alt başlık içinde ele alınmıştır.

2.1.Türkiye'de Özürlü İşgücü İstihdamını Belirleyen Değişkenler

Türkiye'de özürlü işgücü talebi, özürlü kişinin bireysel özellikleri yanında, yasal düzenlemeler ve ekonominin ve işgücü piyasasının yapısal özellikleri tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda, İş Kanununda yer alan yasal düzenleme, esnek istihdam biçimlerinin kabulü, özürlü işgücünün mesleki bilgi ve beceri eksikliği ve işgücü piyasasının talepleri ile uyuşmaması, ekonomik büyüme-istihdam ilişkisi ve ekonomik krizlerin sıkça yaşanması, kayıt dışı istihdamın payı, ve İŞKUR'un özürülere dönük eşleme hizmetinin sağlanmasında tekel oluşturması Türkiye'de ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamı üzerinde belirleyici olan değişkenler olarak ele alınmaktadır.

2.1.1.Yasal düzenlemeler

Türkiye'de özürülülerin ücret karşılığı istihdamına ilişkin yasal düzenleme ile pozitif ayrımcılık ilke olarak kabul edilmiş ve ilk defa 854 sayılı Deniz İş Kanununda yer almıştır. Daha sonra, 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu ve Özelleştirme Kanununda da aynı yaklaşım benimsenmiştir. İşgücü piyasasında pozitif ayrımcılığa dayalı olarak işverene özürülülerin istihdamında yükümlülük getirilmesi, iş hukukundaki iş sözleşmesi yapma özgürlüğünün sosyal düşüncelerle sınırlandırılmasına dayandırılmakta ve

işverenin sözleşme yapma zorunluluğunun içinde düzenlendiği görülmektedir (Çelik, 2003: 104). Bu düzenleme ile kamu ve özel sektörde elli ve daha fazla işçi istihdam eden işletmeler, o işverene ait işyerlerindeki işçilerin toplam sayısının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen belirli bir yüzdesi üzerinden özürlü ve eski hükümlü işçi istihdam etmekle yükümlü tutulmuştur.

Yeni İş Kanununa göre de işverenlerin istihdam edecekleri özürlü ve eski hükümlü işçileri, İŞKUR'dan temin etmeleri gerekmektedir. İşverenin istihdam yükümlülüğüne aykırı davranışı halinde, 4857 sayılı İş Kanununun 101. Maddesi hükmü ile para cezası getirilmiştir.

Diğer taraftan, Türkiye'de 4857 sayılı İş Kanunu ile işgücü piyasasının esnekleştirilmesi kabul edilmiş ve sayısal esnekliği amaçlayan esnek istihdam biçimlerinden bazıları düzenlenmiş bulunmaktadır (Kuzgun,2004:20; 2004a:14). Bu düzenleme, ücret karşılığı özürlü işgücünün işgücü piyasası koşullarında ücret karşılığı doğrudan istihdamı üzerinde iki yönlü etki yaratacaktır.

İlk olarak, esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmiş olması, işletme büyüklüğüne dayalı istihdam yükümlülüğünü zaman içinde işlevsiz hale getirecektir. Bunun nedeni, sayısal esnekliğin kabulü ile işletme açısından çekirdek ve çevresel işgücü ayırımına dayalı yeni bir istihdam stratejisinin uygulanmasının, işletme büyüklüğünün değişken olmasına yol açmasıdır. Sonuç olarak, firmanın çekirdek işgücü miktarını sabit tutup, çevresel işgücü miktarını iş yüküne göre ayarlaması; işverene getirilen işletme büyüklüğüne dayalı ücret karşılığı özürlü işgücü istihdam etme yükümlülüğünü fiilen geçersiz kılacaktır. Bu nedenle, 4857 sayılı İş Kanununda yer almakla birlikte; işletmelerin istihdam yükümlülüğünün belirlenmesinde ücret karşılığı istihdam edilen işçi sayısına dayalı işletme büyüklüğünün eşik olarak kabul edilmesinin fazla bir anlamı kalmamıştır. Türkiye'de işletme ölçeğinin belirlenmesinde işçi sayısı esas alınmakta ve 1-9 işçinin istihdam edildiği işletmeler mikro işletme; 10-49 işçinin istihdam edildiği işletmeler küçük işletme olarak tanımlanmaktadır (http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/Kobi_Destek_Sistemi_pdf).

Türkiye'de işyeri büyüklüğü itibariyle 2004 yılında istihdamın %82'sinin 50'den az işçi çalıştıran işletmelerde ve %69,9'unun ise, 10'dan az işçi istihdam eden mikro işletmelerde gerçekleştiği ve küçük işletmelerin toplam istihdamdaki payının, işsizliği azaltıcı

tedbirlerin belirlenmesinde dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir (DPT,2007:49). Yine, bu ölçekteki işletmeler, Türkiye’de ekonominin yapısal özellikleri arasında sayılmaktadır (Bulutay,1995:65) İstihdam yükümlülüğünde işletme büyüklüğünün eşik olarak kabulü, işverenin istihdam edilen daimi işçi sayısını elli işçinin altında tutarak, bu yükümlülüğten kurtulmasına olanak sağlamaktadır. Yükümlülük kapsamındaki işletme sayısı üzerinde, işletme tarafından sayısal esnekliğe dayalı istihdam stratejisinin benimsenmesi, daraltıcı etki yapacaktır. Çekirdek işgücü sayısını esas alan sayısal esnekliğe dayalı istihdam stratejisi, (Kuzgun,2007:3); işveren tarafından çekirdek işgücü sayısının da yeniden gözden geçirilmesine neden olacaktır. İşveren tarafından çekirdek ve çevresel işgücü sayısının yeniden belirlenmesi, küreselleşme yanında gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde firmanın rekabet gücünün önem kazanmasının istihdam üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır (Liemt,1997:240 ;Felstead,1999:9).

İkinci olarak esnek istihdam biçimlerinin kanunla düzenlenmesi, hareket ve ulaşım zorluğu nedeniyle evinden çıkamayan özürlü işgücünün mesleki bilgi ve becerisi ve bireysel kısıtlılığı elverdiği ölçüde evinde ücret karşılığı istihdam edilmesini savunulur hale getirmiştir. Bireysel kısıtlılıkları açısından evde çalışmanın, işyerinde çalışamayacak kadar ağır özürlü işgücü için önerilmesi (Aydın,1991:41) yanında; Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kronik ve yapısal işsizliğin, bu ülke işgücü piyasalarında işsizliğe çözüm olarak evde ücret karşılığı çalışmanın benimsenmesini kolaylaştırdığı belirtilmektedir (KSSGM,1999:20)

2.1.2.Özürlü işgücünün mesleki bilgi ve beceri düzeyi

Türkiye’de işgücünün verimliliğinin düşüklüğü genel bir saptama olarak, herkes tarafından bilinmektedir. Türkiye’de 15 ve üstü yaş grubu içinde 2004 yılı itibari işgücünün %69,5’i; istihdamın %70,9’u ve işsizlerin %58’i okuryazar olmayanlar ile lise altı eğitim düzeyine sahip işgücünden oluşmaktadır (DPT, 2007:61). Türkiye’de işgücünün eğitim düzeyinin düşük olması, işgücü verimliliğini ve istihdam edilebilirlik derecesinin de olumsuz etkilemekte ve işgücü arz ve talebinin eşleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Yapısal işsizliğin nedenleri arasında, işgücünün piyasada talep edilen mesleki bilgi ve becerilere sahip olmamasının sayılması (Flanagan vd,1994:585) ve Türkiye’de yapısal işsizliğe çözüm olarak işgücüne işgücü piyasasında aranan mesleki bilgi ve becerinin kazandırılmasının

gerekliliğinin vurgulanması da (Kuzgun, 2003:25-27), bunu doğrulamaktadır. İstihdamın sektörel değişim sürecinde, Türkiye'de kentsel kesimde sanayi sektörünün kırsal kesimden göç eden işgücünü istihdam etmede zorlanmasının nedenleri arasında, işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü de sayılmaktadır (OECD, 2001:99).

İşsizlikle karşılaşma ihtimalinin, işgücünün eğitim düzeyi ile ters orantılı olduğu belirtilmektedir (Elliot,1997:478). Türkiye'de işgücünün genel ve mesleki eğitim düzeyinin düşüklüğü hem genel olarak yaşanan işsizlikte, hem de özürlü işgücü işsizliğinde belirleyici faktörlerden birisidir. Özürlüler arasında okur-yazarlık oranı %12,94 iken; okuma yazma bilmeyen özürlü erkeklerin oranı %6,8 ve özürlü kadınların oranı ise %18,83'dür ve üç geniş yaş grubunda okur-yazar olmayan özürlü kadınların oranı, özürlü erkeklerin oranına göre daha fazladır (Başbakanlık, 2004:8, 9).

Özürlü işgücünün bu olumsuz özelliği, boş işler ile iş arayan özürlü işgücünün eşleştirilmesini daha da zorlaştırmakta ve özürlü işgücü arasında yapısal işsizliğin yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'de özürlü işgücünün mesleki bilgi ve beceri düzeyinin düşüklüğü ve talep edilenden uzak oluşu, başlangıçtan itibaren pozitif ayrımcılığın uygulanmasını zorlaştırmıştır. Mesleki yetersizliğine bağlı olarak özürlü işgücü verimliliğinin düşüklüğü; istihdam yükümlülüğünü işveren açısından üretim maliyetini artıran istihdama dayalı bir yük haline getirmiştir.

Buna ek olarak, işveren, zihinsel ve bedensel özürlü işgücünün o işyerinde rahatça çalışabilmesi için mesleki, bedensel ve ruhi durumuna uygun tedbirleri almakla yükümlü tutulması işveren açısından özürlü işgücünün ücret dışı maliyetini artıran unsurlardan birisidir. İstihdam yükümlülüğünün, yükümlülük kapsamı dışında kalmak amacıyla işvereni kayıt dışı istihdama iterek, özürlü işgücü talebi üzerinde daha da daraltıcı etki yaptığı açıktır. Nitekim, işverene getirilen istihdam yükümlülükleri kayıt dışı istihdamı besleyen mali nedenler arasında sayılmaktadır. (http://www.csgeb.gov.tr/sgb_web/sunum/ba.pdf).

Özürlü işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla Türkiye, 1989 yılında 3581 sayılı Kanunla Avrupa Sosyal Şartını ve 1992 yılında İnsan Haklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri hakkında 142 nolu ILO'nun sözleşmesini 3850 sayılı Kanunla ve 159 sayılı Özürlülerin Mesleki Rehabilitasyonu ve

İstihdamına İlişkin Sözleşmesini de, 1999 yılında 4407 sayılı Kanunla onaylamıştır. Türkiye’de özürlü işgücünün yapısal işsizliği azaltmak için, uluslararası yükümlülüklerin altına imza atılmakla birlikte; istenilen sonuca ulaşıldığını söylemek mümkün değildir. Türkiye’de engellilerin işgücüne katılımlarını artırmak amacıyla Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından, 1987 yılında çıkarılan “Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük” gereği açılan mesleki iyileştirme kurslarına katılımının yetersizliğine dikkat çekilmektedir (Kuzgun ve Aydın, 2005:226). Özürlülere dönük olarak yapılan bir araştırmada ise, araştırmaya katılan özürlü deneklerin %71,1’inin iş ve meslek edindirme kurslarından yararlanmada güçlüklerle karşılaştıklarını ifade ettikleri belirtilmektedir (Burcu, 2007:189).

2.1.3.Ekonomik büyüme ve istihdam ilişkisi

Türkiye’de ekonomik büyümede istikrar sağlanamaması, toplam işgücü talebini olumsuz etkilemektedir. Türkiye’de 2001-2006 yıllarını kapsayan dönemde ekonomik büyüme, sırasıyla %-9,4; %.7,9, %5,9 , %9,9; %7,6 ve %6,0 olarak gerçekleşmiştir (<http://muhasabat.gov.tr/ekogosterge/2007WEB/teg/teg/htm>). Türkiye’de ekonomik faaliyet düzeyinde yaşanan yoğun ve dönemsel dalgalanmaların, ekonominin yapısal özellikleri arasında sayıldığı (Bulutay, 1995:87) ve ekonomik krizlerin işsizliği doğrudan uyaran bir etken olarak kabul edildiği (Kazgan,2002:19) dikkate alındığında; ekonomik faaliyet düzeyindeki dalgalanmalardan özürlü işgücü istihdamının olumsuz yönde daha fazla etkilendiğini açıklar.

Ele alınan dönemin ilk yılı olan 2001 yılında, ekonomide %-9,5’lik bir ekonomik küçülme yaşanmasına rağmen istihdamda paralel bir düşüş yaşanmaması ve diğer yıllarda ise ekonomik büyümeyle orantılı istihdam artışı kaydedilmemesi, Türkiye’de ekonomik büyüme-istihdam ilişkisinin irdelenmeye başlamasına neden olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de işsizliğin nedenleri arasında ekonominin süreklilik gösteren yüksek vasıflı yeni işler yaratma kapasitesinin yetersizliğinin de (Bulutay, 1995:66), özürlü işgücü talebinin artmasına engel olduğu da söylenebilir. Ekonomik istikrarsızlık ve işsizlik, Türkiye’de işgücü piyasası içinde en fazla istihdam politikası açısından hedef grupları ve bu arada özürlü işgücünü de etkilemektedir.

Bu koşullarda, TÜİK tarafından yapılan 2004 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, Türkiye'de 12 ve üstü yaş grubu için işsizlik oranı %10,3 iken; özürlü işgücü arasında işsizlik oranı %15,5 ve işgücüne katılım oranı ise, %21,7'dir (<http://www.ozida.gov.tr/sura/12.htm>). Genel olarak, Türkiye'de her beş özürliüden dördünün işsiz olduğu ve özürlü işgücü arasında işsizliğin, cinsiyet itibariyle de farklılık gösterdiği (DİE, 2004:14) dikkate alınarak; özürlü işgücü istihdamında cinsiyete dayalı pozitif ayrımcılığın uygulanması önerilmektedir (Kuzgun ve Aydın, 2005:226).

Nitekim, Türkiye'de özürliülerin işgücüne katılımlarının çok düşük düzeyde gerçekleştiği (Altan,1998:34) ve özürliüler arasında işsizliğin yaygın olduğu vurgulanmaktadır (Kuzgun, 2000:103). İşsizlik, özürliülerin mal ve hizmet üretimine katılmadıkları için fonksiyonel gelir dağılımı içinde ücret geliri elde etmelerine ve dolayısıyla milli gelirden pay almalarına engel olmaktadır. İşsizliğin neden olduğu gelir kaybının çözümünde, pasif istihdam tedbiri olarak özürliülere işsizlik tazminatı ödenmesi talep edilmektedir (Körler Federasyonu, 1998: 10). İşsiz kalınan sürenin uzaması, özürlü işgücünün mesleki bilgi ve becerisinin zamanla erozyona uğramasına neden olmakta ve iş bulma şansını ve ücret geliri elde etme şansını daha da azaltmaktadır. Bunda, işsiz kalınan sürenin uzunluğunun, işverenler tarafından işgücünün ayıklanmasında bir etken olarak algılanmanması (Elliot,1997:510) belirleyici olmaktadır. Bu yaklaşım, özürlü işgücü içinde doğrudur ve işsiz kalınan sürenin uzaması, özürlü işgücünü işgücü piyasasının dışına itmektedir.

2.1.4. Kayıt dışı istihdam

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin işgücü piyasasına yansıyan boyutudur. Yasal üretim faaliyeti içinde yer almakla birlikte, ekonomik faaliyetlere katılımı devletin kayıt ve istatistiklerinde yer almayan veya eksik yer alan kayıt dışı istihdamın, TÜİK'in Kasım 2006 Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, Türkiye genelinde toplam istihdamın %48'ini ve tarım dışı sektörlerde ise %34'ünü oluşturduğu belirlenmektedir (http://www.csgb.gov.tr/sgb_web/sunum/ba.pdf). Diğer bir kaynağa göre ise, 2004 yılı itibariyle toplam istihdamın %53'ü kayıt dışı gerçekleşirken; ücretliler arasında kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı %23,9'dur (DPT, 2007: 58, 59).

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, özürlü işgücü istihdam etme yükümlülüğü kapsamındaki işletme sayısını ve işletmelerde istihdam edilen daimi işçi sayısının az

gösterilmesine neden olarak, dolaylı yoldan ücret karşılığı özürsü işgücü istihdamını sınırlandırmaktadır. Diğer taraftan istihdama dayalı yasal yükümlülüklerin, işgücü maliyetini dolayısıyla kayıt dışı istihdamı arttırdığı görüşü (DPT,2000:212) dikkate alındığında; özürsü işgücü istihdamına ilişkin yasal yükümlülük ile kayıt dışı istihdam arasında karşılıklı bir ilişki olduğu ortaya çıkmaktadır.

2.1.5.İŞKUR' eşlemede tanınan mutlak tekel

Son yıllarda işsizlik sorununun çözümünde işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin ağırlıklı olarak benimsendiği görülmektedir. Bu kapsamda aktif istihdam politikası tedbiri olarak eşlemenin gerçekleştirilmesinde kamu istihdam kurumları yanında, özel istihdam bürolarına da yer verilmektedir. Bu eğilime paralel olarak, Türkiye'de de AB'ne uyum süreci kapsamında kamu istihdam bürosu olarak İŞKUR'un yanında özel istihdam büroları 2004 yılı Haziran ayından itibaren faaliyete geçmiştir. Yeni İş Kanununun 90. maddesinde de boş işler ile iş arayanlar arasında aracılık etme görevi, Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam bürolarınca yerine getirilir denilmektedir (Çelik, 2003:92). Madde gerekçesinde ise, bu düzenleme ile emek piyasasının yönetiminde esneklik sağlanmasının ve istihdam düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı ifade edilmekle birlikte (TİSK, 2003: 168); işletmelerin özürsü işgücü taleplerinin kamu istihdam bürosu olan İŞKUR aracılığı ile karşılamasına ilişkin hüküm halen geçerliliğini korumaktadır. Bu, Türkiye'de özürsü işgücüne verilen istihdam hizmetlerinde İŞKUR'un mutlak tekel gücüne sahip olduğunun kanıtıdır ve özürsülerin işe yerleştirilmesinde piyasa mekanizmasının tam olarak işlemediğini göstermektedir. Bu durum, bürokratik işlemler nedeniyle özürsü işgücünün niteliğine uygun iş ile eşleştirilme sürecinin uzamasına neden olacaktır. Eşleme sürecindeki gecikme, özürsülerin toplumla bütünleşmesini ve istihdam edilmesini geciktirecek ve Türkiye'nin, Lisbon Stratejisinin temel amaçlarından birisi olan sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesinden uzaklaşması anlamına gelecektir.

AB Komisyonu İlerleme Raporunda, Lisbon Stratejisi ile istihdam politikasında özel istihdam bürolarına önemli görev düştüğü ve engelliler için de yarı zamanlı iş olanakları sunularak daha fazla istihdam edilmelerinin amaçlandığı ve OECD verilerine göre Avrupa'da istihdam edilen işçilerin yaklaşık %40'ının istihdamının özel istihdam bürolar aracılığı ile gerçekleştiği ifade edilmektedir (Eurociett, 2006:1-7).

http://www.eurociett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Eurociett_Position_Paper_Lisbon_Strategy_March_2006.pdf.

Türkiye'nin de AB ülkelerinin deneyimlerinden yararlanarak aynı yaklaşımı benimsemesi gerektiği ve bunun özürlü işgücünün istihdam sürecini hızlandıracağı düşünülmektedir. Özürlü işgücüne eşleme hizmetinin verilmesinde İŞKUR'a tanınan tekelin işgücü piyasasında özürlü işgücünün daha fazla korunması gerektiği anlayışından kaynaklandığı kabul edilmekle birlikte; bu koruyucu yaklaşımın istihdamı engelleyecek düzeyde olmaması gerekmektedir.

2.2.Ücret Karşılığı Özürlü İşgücü İstihdamında Öneriler

Küreselleşmeye bağlı olarak ulusal ve uluslararası ticarete rekabetin daha da önem kazanması, işvereni işgücü maliyetini aşağı çekecek çözümler aramaya itmektedir. Özürlü işgücü istihdam etmede gönüllülük esasının benimsenmesi yanında, işgücü piyasası koşullarında özürlü işgücü istihdamının istenilen düzeye çıkarılması için gerçekçi çözüm önerileri üretilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamını artıracak tedbirlerin hareket noktasını, işveren açısından özürlü işgücü maliyetinin düşürülmesi oluşturmaktadır. Bu yaklaşımla özürlü işgücü sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinde işveren payının devlet tarafından ödenmesi, belirli bir sayının üzerinde özürlü işgücü istihdamında teşvik tedbirlerinin uygulanması ve işyerinde özürlü istihdamı için gerekli çalışma koşullarının sağlanmasının neden olduğu işletme masraflarının gelir vergisi matrahından düşürülmesi önerilmektedir.

2.2.1.Özürlü işgücü istihdamında gönüllülük esasının benimsenmesi

İstihdam yükümlülüğüne dayalı koruyucu yasal düzenlemelere karşın, özürlü işgücü istihdamında istenilen sonucun elde edildiğini söylemek mümkün değildir. Bunun nedeni, Türkiye'de ücret karşılığı özürlü işgücü talebinin rekabet piyasası koşullarına göre işlerlik gösteren işgücü piyasasında gerçekleştiğinin dikkate alınmaması ve yükümlülük yaklaşımının piyasa koşullarına ters düşmesidir. Özürlü işgücü istihdamında gönüllülük esasının kabulü, özürülülerin işgücü piyasası koşullarında ücret karşılığı istihdamını kolaylaştıracaktır.

2.2.2.Sosyal güvenlik primleri işveren payının devlet tarafından ödenmesi

Sosyal güvenlik prim oranlarının belirlenmesinde özürhüleri verimlilikleri dikkate alınarak indirime gidilmemesi ve işveren prim yükünün tamamen veya kısmen devlet tarafından karşılanmaması işveren açısından özürhü işgücü maliyetini yükseltmekte ve özürhü işgücü istihdam etmeden kaçınmalarına neden olmaktadır. Türkiye’de yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin anahtar reform başlıkları altında, özürhüleri de dahil olduğu özel grupların istihdamının gözden geçirilmesi gerektiğine yer verilmektedir (http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/yoikkr_20020201.pdf). Özürhü işgücü istihdamında, işverenin istihdam ettiği özürhü işgücünün işveren primlerinin devlet tarafından tamamen veya kısmen karşılanmasının, özürhü işgücü talebini artıracığı ve gönüllülük esasının uygulanmasını kolaylaştıracağı açıktır. Bu konuda, Türkiye’deki iki ayrı düzenlemeden yararlanılması mümkündür.

- İşverene getirilen çırak istihdam etme yükümlülüğünde, işveren primlerinin tamamının çırakların yaşlarına uygun asgari ücretin %50’si üzerinden devlet tarafından Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanması kabul edilmiştir.Aynı yaklaşım özürhü işgücü içinde benimsenerek, sosyal güvenlik primlerinin asgari ücretin tamamı üzerinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesine konulacak özel bir ödenekten ödenmesi kabul edilebilir. İşsizlik fonundan bu amaçla yararlanılması mümkündür.

- Türkiye’de uygulanmakta olan teşvik tedbirlerinin bir amacı da, istihdamı artırmaktır. Bu amacın, özürhü işgücü istihdamının gerçekleştirilmesinde de benimsenmesi gerekmektedir. Yatırımları ve kalkınmada öncelikli bölgelerde istihdamı artırmağa yönelik teşvik tedbirlerine benzer tedbirlerin özürhü işgücü istihdamını teşvik için uygulanmasına geçilmelidir. Örneğin yatırım ortamının iyileştirilmesine dönük olarak, istihdam politikası açısından özürhülerinde yer aldığı özel grupların sigorta primlerinin işveren hissesinin hazineden karşılanması yaklaşımı yer almaktadır (http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/yoikkr_20020201.pdf). Aynı yaklaşımın özürhü işgücü istihdamında da kabulü, özürhü işgücü istihdamını artıracaktır. Bu nedenle, 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun “sigorta primi işveren paylarında teşvik” başlıklı 4.maddesinin özürhüleri istihdamında da esas alınması önerilen diğer bir çözümdür. Özürhü işgücünün işveren primlerinin, hazineden karşılanmasının mali yük getireceği kabul edilmekle birlikte;

doğrudan işsizlik tazminatı ödenmesi yaklaşımının benimsenmesinin oluşturacağı mali yükden daha düşük olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca, özürlü işgücünün ücret karşılığı istihdamın yaratacağı sosyal ve psikolojik tatminde mali yükün ağırlığını azaltacaktır.

2.2.4.Gerekli çalışma koşullarının sağlanmasına ilişkin masrafların gelir vergisi matrahından düşürülmesi

Mevcut yasal düzenlemede, özürlü işgücü istihdam eden işverenin özürlü işgücünün çalışmasını sağlayacak ortamı işyerinde sağlaması gerekmektedir. Gerekli düzenlemenin yapılması işverene ek harcama yüklemekte ve daha başlangıçta özürlü işgücü istihdam etmenin maliyetini yükseltmektedir. İşverenin yaptığı bu harcamaların gelir vergisi matrahından indirilmesi, özürlü işgücünün maliyetini azaltacağı için, istihdamı teşvik edici etki yapacaktır.

3.SONUÇ

Türkiye'de toplam nüfus içinde özürlü nüfusunun oranının yüksekliği, işgücü piyasası koşullarında özürlülerin ücret karşılığı istihdamının önemini artırmaktadır. İşgücü piyasasında dezavantajlı gruplardan birisi olarak özürlülerin istihdamı, topluma uyum sağlamaları ve özürlü işgücü işsizliğinin sosyal maliyetinin yüksek oluşu açısından da önem taşımaktadır. Özürlülerin ücret karşılığı işgücü piyasasında istihdamı, Türkiye'nin AB'ne uyum sürecinde de güncel bir konudur.

Türkiyede özürlü işgücünün ücret karşılığı istihdamını belirleyen değişkenler yasal düzenleme, sayısal esnekliğe dayalı esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesi, özürlü işgücünün mesleki bilgi ve beceri eksikliği ve işgücü piyasasının talepleri ile uyuşmaması, ekonomik büyüme-istihdam ilişkisi, ekonomik krizlerin sıkça yaşanması, kayıt dışı istihdamın payı ve İŞKUR'un özürlülere dönük eşleme hizmetinin sağlanmasında tekel oluşturmasıdır.

• Türkiye'de özürlülerin ücret karşılığı istihdamında, pozitif ayrımcılık ilke olarak kabul edilmekle birlikte; bu güne kadar istenilen sonucun alındığını söylemek mümkün

değildir. İşgücü piyasası koşullarına ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamı, özürsüz işgücü istihdamında olduğu gibi kişinin bireysel özellikleri yanında, ekonominin ve işgücü piyasasının yapısal özellikleri tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle, yükümlülük esasına dayalı kota esasının terk edilerek, gönüllülük esasına geçilmesi gerekmektedir.

- İş Kanunu içinde esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesinin, özürlü işgücü istihdamında bir fırsat olarak değerlendirilmesinin mümkün olması yanında; işletmelerce çekirdek ve çevresel işgücü istihdamına dayalı yeni bir istihdam stratejisinin benimsenmesine yol açması da, işletme büyüklüğüne dayalı özürlü işgücü istihdam etme yükümlülüğünü anlamsız kılmaktadır.

- Özürsüzlerin mesleki bilgi ve beceri düzeylerinin yetersizliği ve aranan bilgi ve beceriye sahip olmayışları, Türkiye’de özürlü işgücü arasında yapısal işsizlik yaşanmasına neden olmakta ve işveren açısından özürlü işgücü istihdam etmenin maliyetini artırarak; işgücü talebini sınırlandırmaktadır.

- Son yıllarda ekonomik büyümenin yeterince istihdam yaratmaması ve ekonomik krizlerin neden olduğu işgücü talebindeki dalgalanmalar ve kayıt dışı istihdamdaki artış, kota uygulamasının etkinliğini azaltmaktadır.

- Zorunlu kota uygulaması yanında, özürlü işgücü işsizliğinin çözümünde özel istihdam bürolarına yetki verilmemesi de Türkiye’de işgücü piyasasının esnekleştirilmesi yaklaşımına ters düşmektedir.

İşgücü piyasası koşullarında özürlü işgücü istihdamının istenilen düzeye çıkarılmasında, özürlü işgücü maliyetinin düşürülmesi esas alınmalıdır. Bu bağlamda aşağıdaki önerilere yer verilmiştir.

- Sosyal güvenlik primlerinin işveren payının devlet tarafından ödenmesi ve belirli bir sayının üzerinde özürlü işgücü istihdamında teşvik tedbirlerinin uygulanması,

- İşyerinde özürlü istihdamı için gerekli çalışma koşullarının sağlanmasının neden olduğu işletme masraflarının, gelir vergisi matrahından indirilmesi önerilmektedir.

Sonuç olarak, ekonominin ve işgücü piyasasının içinde bulunduğu koşulların ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamı üzerindeki olumsuz etkilerinin kısa dönemde giderilmesinin mümkün olmadığı düşünülmeyle birlikte; gerekli düzenlemelerin yapılmasının ücret karşılığı özürlü işgücü istihdamına çözüm getirmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

ALTAN, Z.Ö.(1998), Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?, s.25-34. Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, MESS. Mercek, Nisan 1998.Ankara.

BİÇERLİ, Kemal. (2004), M. İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikası Tedbirleri, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1563. İstanbul,2004.

BULUTAY, T. (1995) Employment, Unemployment and Wages in Turkey, With introduction by Edmond Malinvand and Comments by Orhan Güvenen, ILO and State Institute of Statistics, Ankara, 1995, Turkey.

BURCU, Burcu. (2007) Esra. Türkiye’de Özürlü Birey Olmanın Temel Sosyolojik Özellikleri ve Sorunları Üzerine Bir Araştırma. Hacettepe Üniversitesi Yayınları. Mayıs, 2007, Ankara.

ÇELİK, Nuri. (2003),N. İş Hukuku Dersleri, Yayın No:1405; Hukuk Dizisi: 596. 16. Bası. Ekim, 2003, İstanbul.

DİE, (2002), Türkiye Özürllüleri Araştırması, Turkey Disability Survey, Yayın No:2713, Temmuz, 2004, Ankara

DOERING, E, P. (1969) ,Programs to Employ the Disadvantaged: A Labour Market Perspective: by Peter, E, Doering. Programs to Employ the Disadvantaged, Edited by Peter, E, Doeinger.

DPT, (1982), Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, İsmail Bircan. Türkiye’de İnsan gücü ve İstihdam Raporu. Şubat, 1982, Ankara.

DPT, (1985, V.Beş Yıllık Plan Öncesinde Gelişmeler 1972–1983 (Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler) 1985, Ankara.

DPT, (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, 2000, Ankara.

DPT, (2007), Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013 İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2709-ÖİK:662, 2007, Ankara.

ELLIOT, Robert F. (1997), Labour Economics: A Comparative Text, The McGraw-Hill Companies. Reprinted 1997, England.

FLANAGAN, Robert, J, Smith, R; Ekrenberg, S; Donald, G. (1994), "Un employment, Labour Relations and Labour Economics" Scott, Foresman and Company. Glenview, England, London, 1994.

FELSTEAD, A; Jewson. (1999), N. Global Trends in Flexible Labour, Edited by A. Felstead and N. Jewson, MacMillan Pres Ltd. London, 1999.

ILO (1984), Adaption of Jobs and Employment of Disabled, 1984, Genevo, Switzerland.

ILO (1984a), Employment of Disabled Persons Manual and Selective Placement, 1984, Genevo, Switzerland.

KAZGAN, Gülten. (2002), 1990 Sonrası Yıllarda Türkiye’de Krizler ve Yarattığı Sonuçlar (İşçiler ve Sosyal Önlemler Açısından Bir İrdeleme), s.17-40, Ekonomik Krizin İş Hukuku Uygulamasına Etkisi, İstanbul Barosu, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul Barosu Yayınları. 2002, İstanbul.

KÖRLER FEDERASYONU, (1998) Cumhuriyetin 75.Yılında Özürlülere İş Olanğı Yada İşsizlik Tazminatı. Körler Federasyonu Yayınları, No: 1. 1998, Ankara.

KUZGUN, K.İ. (2000), Türkiye’de Özürlülerin İşgücüne Katılımında Model Oluşturulması, s.101-113, Görme Özürlüler için Rehabilitasyon Deneyimleri, Yeni Rehabilitasyon Politikaları ve Meslek Tanımları, Yayına Hazırlayan:Yard. Doç.Dr. Kasım Karataş, Körler Federasyonu Yayını No: 4.

KUZGUN, K. İ. (2003), Partnership for Increasing The Employability of Manpower-An Employment Policy in Turkey, IV. International Congress Europe Week in Sheffield Supporting Business Enterprise Partnership in Europe. Sheffield City Council and Sheffield Hallam University, England, 2003.

KUZGUN, K.İ. (2004), Türkiye’de Esnek İstihdam Biçimlerinin Düzenlenmesi, s.17-31, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 22, Sayı 2, 2004.

KUZGUN, K.İ. (2004), Türkiye’de Breysel İş İlişkilerinin Düzenlenmesinde Yeni Yaklaşımlar, T.C.Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tartışma Tebliğleri No.2004/06, Muğla, 2006.

KUZGUN, K. İ ve Aydın, D, (2005), Türkiye’de İşgücü Piyasasında Engelli Kadının Yeri, Engelli Kadınların Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu, Kocaeli, 29–30 Nisan 2005, s.223–231.

KUZGUN, K. İ.(2007), Türkiye’de Firma Açısından Esnekliğe Dayalı İstihdam Stratejisi, http://joy.yasar.edu.tr/makale/8.sayi/esnekliğe_dayalı_istihdam_stratejisi

KSSGM, T.C.Başbakanlık (1999), Kadının Sorunları ve Statüsü Genel Müdürlüğü, Yeni Üretim Süreçleri ve Kadın Emegi Dış Pazarlara Açılan Konfeksiyon Sanayinde Yeni Üretim Süreçleri ve Kadın İşgücününün Bu Sürece Katılım Biçimleri. Ankara, Kasım,1999.

LIEMT ,V.G. (1997), Labour inthe Global Economy:challenges, adjustment and policy responses inthe European Union and Less Developed Countries, Edited by Olga Memedoviç, Arie Kuyvenhoben and Wilhelm T.M. Molle, Nederland Economic Institute Kluwer Academic Publishers, 1997, USA.

OECD. (1990), Labour Market Policies for The 1990’s, Switzerland, 1990.

OECD. (2003), Transforming Disability Into Ability. Policies To Promote Work and Income Security For Disabled People, 2003, France.

SPO. (2007), Republic of Turkey, Undersecretariat of State Planning Organization. Ninth Development Plan (2007-2013), Ankara, 2007.

T.C.Başbakanlık. (2004), Özürllüler Şurası Yerel Yönetimler ve Özürllüler Komisyon Raporları ve Genel Kurul Görüşmeleri, 26–28 Eylül, 2005, Ankara.

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1751> (7.12.2007)

<http://www.ozida.gov.tr/sura/12.htm> (7.12.2007)

http://www.csgb.gov.tr/sgb_web/sunum/ba.pdf (11.2.2008)

<http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=334&querytype=view&lang=en>

http://www.eurociett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Eurociett_Position_Paper_Lisbon_Strategy_March_2006.pdf (11.07.2007)

(http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/Kobi_Destek_Sistemi_pdf)(18.2.2008)

(http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/yoikkr_20020201.pdf)(18.2.2008)

(<http://muhasabat.gov.tr/ekogosterge/2007WEB/teg/teg/htm>).(20.2.2008)