

TÜRKİYE'DE SAKATLARIN İSTİHDAM EDİLEREK KORUNMALARINI ÖNGÖREN SOSYAL POLİTİKALAR YENİDEN YAPILANIRKEN

Prof. Dr. Ömer Zühtü ALTAN

Anadolu Üniversitesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ABSTRACT

From the very beginning of the foundation of the Turkish Republic it is possible to find some examples of public decisions and applications related directly or indirectly about disabled persons.

But social policies, which realize employing and protecting of disabled persons, mostly followed up during 60's. After the Turkish Constitution Law of 1961, both the Sea Labour Act number 854 and the Labour Act number 931 became effective in 1967, authority started orienting within the borders of these Acts. For the later periods public opinion and governments increased their interest on this field.

But also in this country the social policies about disabled persons mainly established on a limited base. These policies especially build on protection during the employing process with 'quota technique'. Recently numerical data, which were results of different field works and researches, give clues on how unsolved problems might remain by using only this technique or just trying to improve it.

For this reason during remodelling process, to use experiences of foreign countries are really important to inspect failure of this system.

ÖZET

Sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören sosyal politikalar, ülkemizde daha çok 1960 lı yıllarda izlenmeye ve 1961 Anayasası ile 1967 yılında yürürlüğe giren 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 931 sayılı İş Kanunu'da yer alan hükümler çerçevesinde yönelip, biçimlenmeye başlamıştır. Daha sonraki dönemlerde ise sakatlar, devletin ve kamuoyunun gündeminde giderek daha çok yer almışlardır.

Özellikle 1990 lı yıllarda bu alanda sürdürülen politikalar hukuki ve kurumsal bir çok düzenlemeye konu olmuştur. Tüm bu gelişmeler hiç kuşkusuz övgüyle karşılanmalıdır. Sakatların korunmasını öngören politikalar, Türkiye'de artık yerleşik bir biçim kazanmaktadır.

Ancak; ülkemizde sakatlara yönelik sosyal politikaların daha çok sakatların çalışma yaşamına girebilmede korunmalarına yönelik olarak, sınırlı bir alanda ve özellikle de kota tekniği yörüngesinde yapılandığı gözlenmektedir. Oysa ki son yıllarda çeşitli araştırmaların sonuçları ile sayısal veriler, salt kota tekniğinden yararlanılarak yada bu tekniğin uygulanma koşullarını iyileştirerek sorunun çözülemeyeceğinin ipuçlarını vermektedir.

Bu yapılanma sürecinde; hem kota uygulamalarındaki başarısızlığın önyargısız sorgulanması, hem bu tekniğinin sakatların korunulmasına yönelik politikalar içindeki yerinin daha iyi değerlendirilmesi ve hem de bu alanda başka ülkelerde yaşanan deneyimlerden yararlanılması gerekir. Bu alanda üzerinde uzlaşılacak bir düşünce birliğinin ve buna dayalı kapsamlı bir sosyal planlamanın, yalnızca kota uygulamalarına değil, sakatların daha iyi korunulabilmesine yönelik politikaların üretilbilmesine de önemli katkılar sağlayacağına inanıyoruz.

1.ÇALIŞMANIN KONUSU VE ÇERÇEVESİ

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilk dönemlerinden başlayarak, sakatlarla doğrudan yada dolaylı olarak ilgili bazı kamusal karar ve uygulamaların örnekleri aranılıp, bulunabilir. Ancak; sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören sosyal politikalar, ülkemizde daha çok 1960 lı yıllarda izlenmeye ve 1961 Anayasası sonrasında 1967 yılında yürürlüğe giren 854

sayılı Deniz İş Kanunu ve 931 sayılı İş Kanunu’da yer alan hükümler çerçevesinde yönelip, biçimlenmeye başlamıştır. Daha sonraki dönemlerde ise sakatlar, devletin ve kamuoyunun gündeminde giderek daha çok yer almışlardır. Özellikle 1990 lı yıllarda bu alanda sürdürülen politikalar hukuki ve kurumsal bir çok düzenlemeye konu olmuştur. Örneğin; Devlet Bakanlığı’na bağlı **Özürülüler İdaresi Başkanlığı** oluşturulmuş, sakatlara yönelik bir **İş Arama Rehberi** hazırlanmış, **Alo Özürlü Telefon Hattı** açılmış, **Özürlü Kimlik Kartı Yönetmeliği** ile **Özürlülük Sağlık Raporu Yönetmeliği** hazırlanarak yürürlüğe konulmuş, yeniden düzenlenen Vergi Kanunu’nun 46. maddesi’nde **özürlü küçük esnaf ve sanatkarlar için vergi indirimi** getirilmiş, **kaynaştırılmış eğitim modeli** benimsenerek yaygınlaştırılmış, bu politikaların finansmanında ise büyük ölçüde Sosyal Dayanışma ve Teşvik Fonu’ndan yararlanılmıştır. Bu arada, özürlülük sigortası kolunun kurulmasını, sakat sigortalılardan daha düşük prim kesilmesini öngören girişimlerde bulunulmuş ve Türkiye’de sakat nüfusun ekonomik ve sosyal profillerinin belirlenmesini hedefleyen DİE ile ortaklaşa sürdürülecek bir çalışmanın altyapısı hazırlanmıştır.

Bu kadarla da yetinilmemiştir. Geçen yıl ortalarında yayınlanan **“Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”** ile 1475 sayılı İş Kanunu’nun, 25.maddesi işyerlerinde çalıştırılacak sakat ve eski hükümlülerin sayısal oranlarını yükselterek yeniden düzenlenmiştir.

Gerek akademik çevreler, gerekse mesleki kuruluşlar katında çok da yankılanmayan bu hukuki ve kurumsal düzenlemelerle sakatların korunmasına yönelik politikalar, Türkiye’de artık yerleşik bir biçim kazanmaktadır. Ne var ki ülkemizde sakatlara yönelik sosyal politikaların, daha çok sakatların çalışma yaşamına girebilmede korunmalarına yönelik olarak, sınırlı bir alanda ve özellikle de kota tekniği yörüngesinde yapılandığı gözlenmektedir. Oysa ki son yıllarda; çeşitli araştırmaların sonuçları ile sayısal veriler, salt kota tekniğinden yararlanılarak yada bu tekniğin uygulanma koşullarını iyileştirerek sorunun çözülemeyeceğinin ip uçlarını vermektedir. Bu nedenle; bu yapılanma sürecinde, hem kota uygulamalarındaki başarısızlığın önyargısız sorgulanması, hem kota tekniğinin sakatların korunulmasına yönelik politikalar içindeki yerinin daha iyi değerlendirilmesi ve hem de bu alanda başka ülkelerde yaşanan deneyimlerden yararlanılması gerekir. Bu

çalışmamızda biz, kota tekniğine neredeyse bağımlı olarak algılanan bu politikaları önce makro düzeyde irdeleyecek, sonra da daha geniş açılımlara duyulan gereksinimi ortaya koyarak, yeni yaklaşımlar getirmeye çalışacağız. Çünkü ülkemizde sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikalar yapılırken, üzerinde uzlaşılacak bir düşünce birliğinin, yalnızca kota sisteminin geliştirilmesine değil, sakatların daha iyi korunulabilmesine yönelik politikaların üretilmesine de önemli katkılar sağlayacağına inanıyoruz.

2.KONUYA İLİŞKİN BAZI KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR

Önce bu çalışmada kullanmayı yeğlediğimiz “sakat” sözcüğüne ilişkin bazı kavramsal açıklamalar yapmak istiyoruz.

30.05.1998 gün ve 572 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 13. maddesinde yer alan hükümlerle, 1475 sayılı İş Kanunu'nun değişik 25. maddesi metninde yeralan “sakat” sözcüğü, “özürlü” sözcüğü ile değiştirilmiştir. Bu yeni düzenlemeyle, belki ülkemizde konu ile ilgili olarak yürürlükte bulunan mevzuat metinlerinde varolan kavramsal farklılıkların giderilmesinin amaçlandığı düşünülebilir. Çünkü, “sakat” sözcüğünün dilimizdeki farklı anlamları ve ifade edilirken sözcüğe yüklenen olumsuzluklar nedeniyle, “engelli”, “özürlü” gibi sözcüklerin, gerek yazı ve gerekse konuşma dilimizde giderek daha çok yeğlenildiği görülmektedir. Konu ile ilgili hukuki düzenlemelerde, özellikle sakatların özel eğitimlerine ilişkin bazı mevzuat hükümlerinde de, “sakat” sözcüğü yerine “engelli” yada “özürlü” sözcüklerine yer verilmiştir.

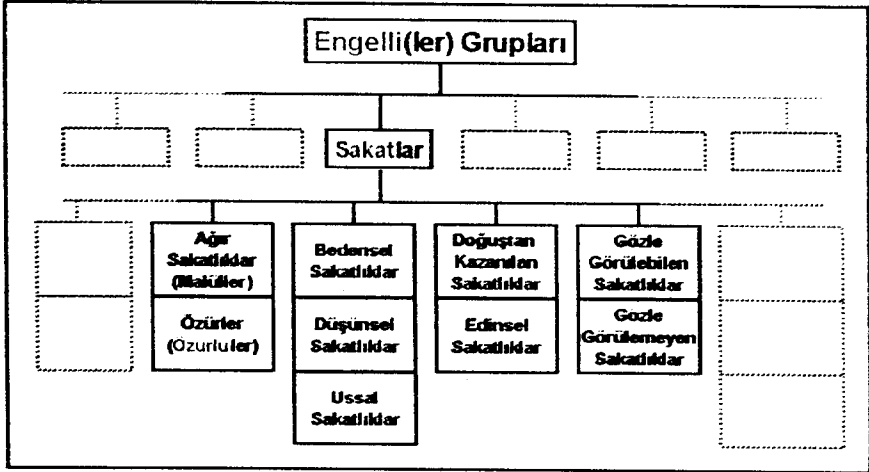
Ancak, “sakat” sözcüğünü kullanmaktan kaçınırken, terminolojik bir yanlışlığa da düşülmemesi gerekir.

Şöyle ki; toplumlarda bireyler, kendilerinin yada yeraldıkları toplumların bazı özellikleri ve koşulları nedeniyle, çeşitli engellerle karşı karşıya bulunabilmektedir. Toplumsal yaşama katılabilmek, bir iş bulup, o işi elinde tutabilme olanaklarından yoksun ya da bu olanakları toplumun diğer bireylerine göre daha sınırlı olan bu kişilere “engelli”(handicapped); bu kişilerce oluşturulan kesimlere ise “engelliler”, “engelli grupları”

denilmektedir. Örneğin; sakatlar, eski hükümlüler, göçmenler, etnik gruplar, transseksüeller, bazı toplumlarda siyahlar bu gruplar kapsamında kalır¹.

Bu nedenle de "engelli" sözcüğü yalnızca sakatları içermez. Kişisel niteliklerinden yada toplumun yapısı ve koşullarından kaynaklanan engelleri bulunanları da kapsar. Bu yüzden "engelli" sözcüğü, "sakat" sözcüğüne göre daha geniş bir anlam kazanır(Bkz.Tablo 1).

Tablo 1 : Engellerin ve Sakatlıkların Sınıflandırılması



"Sakat" sözcüğü yerine, "özürlü" sözcüğünün kullanılabilirliği de tartışmalıdır. Şöyleki; tek göz görmezliği, belirli bir oranda işitme kaybı, tek ayağın yürürken aksaması örneklerinde olduğu gibi, bazı sakatlıklar kişinin yeteneklerini belirli bir ölçüde azaltır. Ancak, onları bu yeteneklerinden tümü ile yoksun kılmaz. Bu kişiler belki görme özürlü, işitme özürlü, yürüme özürlü olarak kabul edilebilir. Oysa ki bazı sakatlıklar, kişinin yeteneklerini tümü ile ortadan kaldırır. Böyle bir durumda, örneğin gözü hiç görmeyen, hiç duymayan yada yürüyemeyen kişilerin(disabled), "özürlü"(impaired) olarak nitelendirilmesi kanımızca uygun olmayacaktır. Bu nedenle, "özürlü" sözcüğünün yetenekleri tümü ile ortadan kalkmamış, fakat belirli ölçüde azalmış sakatları niteleyen bir anlam taşıdığını düşünüyoruz (Bkz.Tablo 1).

¹ Bu konuda daha çok bilgi için bkz. Patricia Prescott CLARKE, *Employment and Handicap*, İngiltere, 1990, s. 31-36.

İçinde buldukları ağır koşullar, sakatların toplumsal statü ve konumlarına da yansımaktadır. Sakat sözcüğünü kullanmaktan kaçınmanın örtülü nedeni, sakatların toplumumuzda neredeyse insan onuru ile çelişen koşullar altında yaşamak zorunda bırakılmış olmalarıdır. Ancak; sakatları kırıp inciteceği kaygısıyla, sakat sözcüğü yerine yeni sözcüklerin üretilmesiyle, sakatların toplumsal statüleri ve konumlarından kaynaklanan olumsuzluklar giderilemez. Çünkü; ne kadar incitici olmayacağını düşündüğümüz sözcükler bulup, kullansak da, toplumsal yaşam içinde sakatlar yeteri ve gereğince korunulamıyorsa, bu sözcüklerin anlamları da zaman içinde hiç kuşkusuz olumsuzlaşacaktır.

3.KONUVA İLİŞKİN BAZI KURAMSAL BİLGİLER

Konuyu daha iyi irdeleyebilmek için; önce sakatlara yönelik politikaların gelişme sürecinin, daha sonra da bu politikalara yön veren ilke ve kuralların, bir başka deyişle bu politikaların başarılı olma koşullarının hatırlanmasında yarar vardır.

3.1. SAKATLARIN KORUNMASINI ÖNGÖREN POLİTİKALARIN GELİŞİMİ

Sakatlar ; hiç kuşkusuz, dünyanın her yöresinde ve evrenin kurulduğu günden bu yana her dönemde varolagelmışlerdir. Sakatlıkların önlenbilmesi doğrultusunda uygarlığın kaydettiği onca gelişmeye karşın, sakatların kestirilebilen bir gelecekte de tüm toplumlarda varolacakları anlaşılmaktadır.

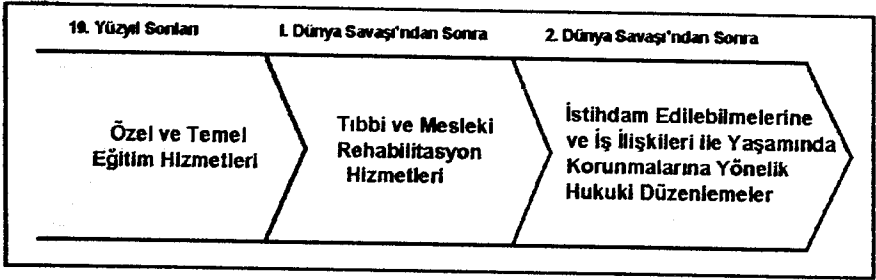
Sakatlıklar bazen bir raslantı, bazen bir kader sayılmış, bazen de sakatlar doğaüstü güçler tarafından cezalandırılan kişiler olarak algılanıp, toplumdan dışlanmışlardır. Fiziksel güç ve üstünlüğün geçerli ve hatta zorunlu olduğu yüzyıllar boyu, sakatların yaşamlarını sürdürebilmek için çetin savaşımalar vermiş oldukları düşünülebilir.

Sakatlara yardım anlayışı, tarih boyunca dönemlerin özelliklerine ve koşullarına göre sürekli olarak değişmiştir. Sakatlara yardımcı olmak, yakın geçmişimize dek onlara parasal ya da aynî yardımlarda bulunmak şeklinde algılanmıştır. Bu çerçevede; çeşitli ülkelerde ve dönemlerde daha çok varlıklı kişilerin, yöneticilerin, din kurumları ve adamlarının, bilge kişilerin insan sevgi ve saygısına dayalı düşüncelerinden kaynaklanan yardımları ile

karşılaşılır. Ayrıca korporasyon düzenlerinde, özellikle edinsel sakatlılarla karşılaşan esnaf ve sanatkârlara parasal bazı yardımların yapıldığını da bu konuda yapılmış olan çalışmalardan öğreniyoruz².

Sakatlar, 19. Yüzyıl'ın sonlarına doğru kamusal politikalara konu olmaya başladılar. Sosyal politikaların konuya ilişkin yaklaşımlarında da, 19. Yüzyıl sonlarından başlayarak, günümüze dek süregelen zaman çizgisinde, önemli değişimler olmuştur. Sakatların korunmasını öngören sosyal politikalar³, günümüze dek uzanan dönem içinde, birbirini izleyen üç aşamalı bir süreç çerçevesinde irdelenebilir(Bkz.Tablo 2).

Tablo 2 : Sakatların Korunmalarına Yönelik Politikaların Gelişimi



I.Dünya Savaşı'na dek, çeşitli sakatlık türlerine göre değişebilen özel eğitim tekniklerinin geliştirilmesi ile sakatların özel ve temel eğitim hizmetlerinden olabildiğince yaygın biçimde yararlandırılmaları,

² Örneğin; 16. Yüzyıl'da Almanya, İsviçre, Avusturya ve Bazı İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlere bu alanda bazı görevler verilmiş ve bu bağlamda yerel yönetimler sakatlara daha çok parasal nitelikte yardımlar yapmışlardır. 1601 yılında ise İngiltere'de kraliçe Elizabeth tarafından yürürlüğe konulan bir kanun, sakatlara devlet yardımında bulunulmasını öngörüymekteydi. Bu konuda daha çok tarihsel bilgi için bkz. Ömer Zühtü ALTAN, **Sakatlar ve Türkiye'de Sakatların Çalışma Sorunları**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi ya. no: 146/90, Eskişehir, 1976, s.137-143.

³ Bu metinde kullandığımız ve kullanacağımız "koruma" sözcüğü; iş ilişkileri ile yaşamının sakatlık tür ve etkinlikleri gözönünde bulundurularak özel olarak düzenlenmesini, ekonomik bir güvenceye sahip kılınabilmeleri, bir iş bulup o işi ellerinde tutabilmeleri, sosyo-ekonomik, fiziksel ve mesleki risklere karşı koyabilmeleri, ayrımcı davranış ve uygulamaları aşabilmeleri doğrultusunda sakatlara devlet eli ve denetimi altında yardımcı olunması düşüncelerini ifade etmektedir.

sakatların korunulmalarını öngören sosyal politikaların öncelikli hedefleri olmuştur ⁴. I. Dünya Savaşı'nın hemen ardından ise birçok ülkede, sayıları yüzbinleri aşan sakatın **tıbbi ve mesleki yönden rehabilite edilmeleri**, bu politikalar kapsamında önem kazanır.

Sakatların olağan koşullar altında istihdam edildiği ortamlarda, sakat çalıştırıp çalıştırmamak büyük ölçüde işverenlerin iradelerine bırakılmıştır. Bu tür uygulamalar II. Dünya Savaşı'na dek bir çok ülkede süregitmştir ⁵. II. Dünya Savaşı'nın ardından bir çok ülkede, savaşlarda sakat kalan kişilerin topluma entegre edilebilmeleri sorunu ile yeniden karşılaşıldı. Üstelik bu kez, sakatların tıbbi ve mesleki yönden rehabilite edilebilmeleri ile karşı karşıya buldukları sorunları aşamayacakları da görülmüştü. Böylece sakatların istihdam edilebilmelerini öngören sosyal politikalar öne çıkıp, işlerlik kazanmaya başladı. Bu politikalar kapsamında sakatların çalışma yaşamında yer alabilmelerine yönelik sonraki başlıklar altında açıklanacak yeni teknikler oluşturulup, yöntemler geliştirildi. Daha sonra da bu yöntemler, **sakatların istihdam edilerek** korunmalarını öngören sosyal politikalar kapsamında bir bütünlük kazandı ⁶.

Sakatların istihdam edilmeleri; hem sakat kişi ve hem de sakat kişinin aile üyeleri ile çevresinde bulunan bireyler için bir çok yönden yararlar

⁴ Daha çok iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucunda sakat kalanlara parasal nitelikte yada sağlık hizmetleri olarak bazı yardımların yapılmasını öngören sosyal sigorta kolları da, 19. Yüzyıl'ın sonlarına doğru Almanya'da, daha sonraları ise Danimarka, Avusturya, İngiltere gibi ülkelerde uygulanmaya konularak işlerlik kazanacaktır.

⁵ Günümüzde de Örneğin ABD de; sakatların korunmasına yönelik politikalar, sakatların daha çok ayrımcılığa karşı hukuki bağlamda güvenceler sağlanılarak korunması doğrultusunda bir yörengeye oturtulmuştur. Sakatların olağan koşullar altında istihdam edilmelerini yeğleyen daha liberal bu anlayış, sakatlara yönelik politikalara Avrupa ülkelerinde izlenilenlere göre daha farklı bir yön ve biçim vermektedir.

⁶ Sakatların istihdamını öngören mevzuat, 1946 yılında önce İngiltere'de, ardından da İskandinav ülkelerinde, Almanya, Kanada ve Japonya'da yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra bu ülkeleri başka ülkeler de izlemiş ve uygulamalar yaygınlaşmıştır.

sağlar⁷. Dahası; makro yönden ekonomik ve sosyal kazanımları da beraberinde getirir. Bu nedenle sakatların genelde korunmalarını öngören politikalar ve bu politikalar doğrultusunda uygulamaya konulan hukuki, kurumsal düzenlemeler, günümüzde istihdam edilmeleri ve iş ilişkileri ile yaşamında korunmaları hedefine yönelik bir yörüngeye yerleşmiştir. Bir başka deyişle sakatların çalışma yaşamında yer alabilmelerinin, korunabilmelerinin en akılcı yolu olduğu düşüncesinde artık birleşmiştir. Nitekim; gerek uluslararası sosyal politikaların ilke ve kuralları, gerekse bir çok ülkenin bu alanda izlediği ulusal politikalar, sakatların işe yerleştirilerek ve o işi ellerinde tutabilmelerine yardımcı olunarak korunmalarını öngörmektedir⁸.

3.2. SAKATLARIN KORUNMASINI ÖNGÖREN POLİTİKALARIN TEMEL İLKELERİ VE KURALLARI

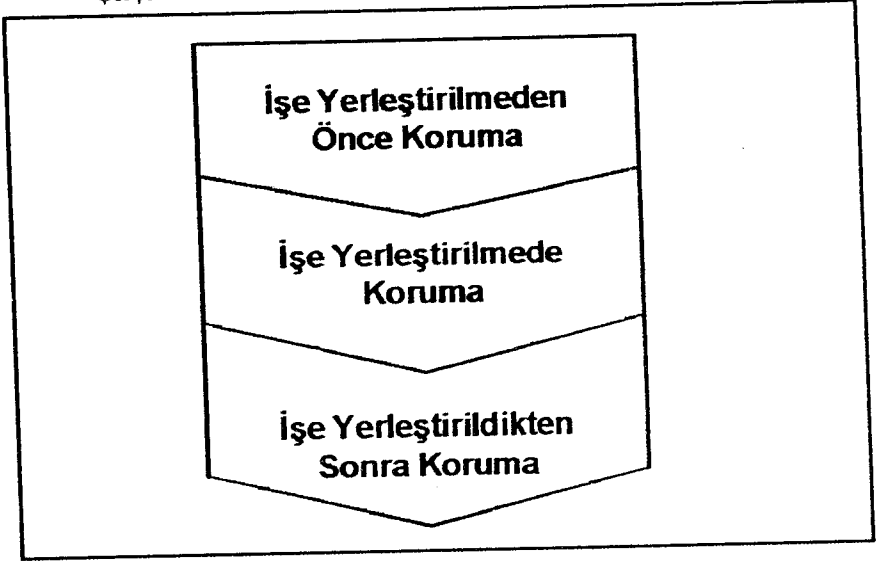
Sakatların istihdam edilerek korunmalarını hedefleyen politikalar, sakatlar işe yerleştirilmeden önce başlar. Bu politikalar, sakatların işe yerleştirilmesi aşamasında ve işe yerleştirilmesinden sonra da sürerek tamamlanır. Sakatların işe yerleştirilmeden önce hangi alanlarda ve nasıl

⁷ Bu konudaki ekonomik değerlendirmeler için bkz. Leo J. M. AARTS-Philip R. De JONG, *Economic Aspects of Disability Behavior*, UK, 1990; Richard V. BURKHAUSER-Robert H. HAWEMAN, *Disability and Work*, The John Hopkins Univ. Press, USA, 1982, s. 40-86; Robert H. HAWEMAN-Victor HALBERSTADT-Richard V. BURKHAUSER, *Public Policy Toward Disabled Workers*, Cornell Univ. Press, USA, 1984, s. 28-42.

⁸ II. Dünya Savaşı'nın ardından; sakatların istihdam edilebilmeleri doğrultusundaki ilke ve normlar, uluslararası kurum ve kuruluşların karar ve belgelerinde de yer almaya başlamıştır. Önce; Birleşmiş Milletler'ce 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi' nin 25. maddesi hükümleriyle sakatların temel hakları belirlenerek güvence altına alınmıştır. 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı' nın 15. maddesi, Birleşmiş Milletler'in 1975 yılında kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi' nin eki niteliğindeki 3447 sayılı Sakat Kişilerin Hakları Bildirgesi, Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 23. maddesi, Uluslararası Çalışma Örgütü' nün 1983 yılında kabul ettiği Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamına İlişkin 159 sayılı Sözleşme uluslararası kurum ve kuruluşların değinilen karar ve belgelerine örnek olarak gösterilebilir. Sıralandırılan bu belgeler günümüzde sakatlara yönelik uluslararası sosyal politikalara yön ve biçim vermektedir.

korunulmasının gerektiğini, önemi nedeniyle biraz daha ayrıntılı açıklamaya çalışalım(Bkz. Tablo 3).

Tablo 3: Sakatların İstihdam Edilerek Korunmasını Öngören Sosyal Politikaların Çerçevesi



Sakatlar işe yerleştirilmeden önce; "tıbbî tedavi ve rehabilitasyon", "özel ve temel eğitim" ve "meslekî rehabilitasyon" hizmetlerinden yararlandırılarak korunur(Bkz.Tablo 4). Bu hizmetler aşama aşama verilebileceği gibi, aynı ortamlarda birlikte de sağlanılabilir. Tıbbî tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri; sakatlanan yetenekleri onarma, yeniden kazandırma ve kişiyi sakatlığı ile birlikte yaşamaya alıştırmaya yönelik çalışmaları kapsar. Önce; sakatlık türünün ve yeteneklerdeki etkisinin bilinip, belirlenmesi gerekir. Sakatlığın tümü ile ortadan kaldırılması bu aşamada kuşkusuz ilk hedefdir. Ancak bu hedefe, her zaman varılamayabilir. Eğer sakatlığın tümü ile ortadan kaldırılamayacağı saptanırsa, bu kez sakatlığın olabildiğince en alt düzeye indirilmesi amacı öne çıkacaktır⁹. Sakat doğanların bu hizmetlerden olabildiğince erken yaşlarda yararlandırılmaları gerekir. Sonradan edinilen sakatlıklarda ise, bu hizmetlerin sağlanılmasında, sakatlanan kişinin kapsamında yer aldığı sosyal sigorta kurumlarının sorumlulukları bulunur.

⁹ İşitme yeteneğini çoğaltacak tıbbi bir kulak operasyonu, göz transplantasyonu, protez (yapay uzuv) takılması ve kişinin bunları kullanmaya alıştırılması örneklerinde olduğu gibi.

Tablo 4: Sakatların İşe Yerleştirilmeden Önceki Korunma Alanı



Özel ve temel eğitim ise, bu politikaların ikinci evresini oluşturur. Sakatların eğitimlerinin "t e m e l" yönü dışında, sakatlık türlerine göre değişebilen "ö z e l" bir yönü de vardır. Çünkü sakatlıkları, onların temel eğitim hizmetlerinden yararlanabilmelerini güçleştirir, çoğu kez de engeller. Bu yüzden sakatlar, temel eğitim alabilmek için sakatlık türlerine göre değişen özel bir eğitim de almak zorundadır. Doğuştan gelen sakatlıklarda özel ve temel eğitim hizmetleri birarada, aynı ortamlarda sürdürülebilir. Edinsel bir sakatlığı olanlar ise, eğer temel eğitimlerini sakatlanmadan önce tamamlamışlarsa, yalnızca özel eğitim gereksinimi duyacaklardır. Sakatlara yönelik özel ve temel eğitimin türünü ve süresini, sakatlığın doğuştan yada sonradan edinilmesi ile sakatlıkların yeteneklerdeki etkisi ortaklaşa belirler¹⁰. Sakatların özel ve temel eğitimleri, kamusal niteliği olan eğitim kurumlarında sürdürülür. Edinsel sakatlıklarda, kişinin kapsamı içinde bulunduğu sosyal sigorta kurumları, yerel yönetimler ve gönüllü kuruluşlar da sorumluluk taşır.

Sakatların işe yerleştirilmeden önceki üçüncü ve son korunma alanı, **meslekî yönden rehabilite edilmelerine** ilişkindir. Bu aşamada hedef, sakatların sağlam yeteneklerini değerlendirebilecekleri bir iş ve meslek için hazırlanarak yetiştirilmeleri olacaktır. Sakatların; sakatlık tür ve koşullarına uygun, meslekî bilgi ve becerilere sahip kılınmalarına yönelik hizmetler bu aşamada sürdürülür. Sakatların rehabilite edilecekleri iş ve mesleklerin

¹⁰ Örneğin; yürüyemeyen, göremeyen, düşümsel yada ussal yönden yetersiz olan sakatlar normal eğitim ve öğrenim kurumlarından yararlanamazlar. Bu durum yalnız doğuştan değil, sonradan edinilen sakatlıklarla yeteneklerinin tümünü yada çok önemli bir bölümünü yitirmiş olan kişiler için de kuşkusuz geçerlidir.

belirlenmesinde, işgücü piyasasının koşulları ile gereksinimleri de hiç kuşkusuz önem taşır.

Meslekî rehabilitasyon, tıbbî tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri ile birlikte, sakatlara özel ve temel eğitim veren kuruluşlar tarafından sürdürülebileceği gibi, yalnızca meslekî rehabilitasyon hizmetlerinin verildiği bağımsız merkezlerce de sağlanılabilir. Meslekî rehabilitasyon hizmetleri verme doğrultusunda da, kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin, gönüllü kuruluşların ve sosyal sigorta kurumlarının ortaklaşa sorumlulukları bulunur. Sakatlıkların türü, kökeni, etkinliği ile sakatların cinsiyetleri, yaşları, eğitim düzeyleri gibi nitelikleri, tüm bu aşamalarda koruma politikalarına yön ve biçim verir.

Sakatların işe yerleştirilme aşamasında korunmaları ise, bu sürecin ikinci basamağını oluşturur. Bu aşamada, sakatların çalışma yaşamında yer alabilmeleri için, hukuki düzenlemelerle işlerlik kazanabilen çeşitli tekniklerden yararlanılır(Bkz. Tablo 5).

Tablo 5: Sakatların İşe Yerleştirilmedeki Korunma Alanı

Bağımlı Statüler Altında Çalıştırma	Bağımsız Çalışmalarına Destek Olma
Kota Yöntemi Öncelikli İstihdam Koru(n)malı İstihdam Evde İstihdam Seçilip, Ayrılmış İşlerde İstihdam	

Özel ve kamu kesimi ayrımı yapılmaksızın, yasalarla belirlenen sayıda istihdam kapasitesi bulunan işverenlere, yine yasalarla saptarılan oranlarda sakat çalıştırma yükümlülüğünün getirilmesini öngören istihdam tekniği, öğretilde “kota yöntemi” olarak adlandırılmaktadır. Kota oranları, bir ülkenin endüstriyel yapısı ve sakatların istihdam edilebilirlikleri gözönünde tutularak belirlenmelidir¹¹. Bu yöntemle işlerlik kazandıran buyurucu nitelikteki hukuki

¹¹ Sakat kotaları; Hollanda da en az yüz işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak %3-7, İtalya’da %15, Fransa’da en az yüz işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak %6, Almanya’da en az onaltı işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak % 6, Avusturya’da en az yirmibeş işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak %4, İspanya’da en az elli işçi

düzenlemelerle, yasaların kapsamında kalan işverenlere sakat kişilerle iş sözleşmesi yapmak ve onları işyerlerinde çalıştırmak yükümlülüğü getirilir. Yöntemin dayalı olduğu mevzuat hükümleriyle, yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere parasal yaptırımlar da öngörülür.

Ancak unutmamak gerekir ki, kota yöntemi sakatları istihdam edebilmek için başvuru tekniklerden yalnızca birisidir. “işe girebilme önceliği”¹², “evde çalıştırma”¹³, “koru(n)malı istihdam”¹⁴, “ülke genelinde

çalıştırma koşuluna bağlı olarak %2. Lüksenbung’da ve İrlanda da ise %3 olarak belirlenmiştir. Bu konuda daha ayrıntılı bilgiler için bkz. M. Fatih UŞAN, “Özürlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılığın Müeyyidesi Yüzyirmidörtmilyon Türk Lirası”, **Mercek Dergisi**, Nisan 1999, s.68-81. Bu konuda ayrıca bkz. Ömer Zühtü ALTAN, **Sosyal Politika**, Anadolu Üniv. Ya. No. 885, AÖF Ya. No. 474, Eskişehir, 1997, s. 242.

¹² Yasalarla uygulamaya konulan ve ülkemizde de kısmen uygulanan bu teknikle; bir işte çalışırken sakatlanan kişilerin, yine aynı işyerinde, koşullarına uygun işlerde çalıştırılmak üzere öncelikle işe alınmaları öngörülmektedir. 1475 sayılı İş Kanunu’nun 25. maddesinin (A) bendinde; bir işyerinin işçisi iken sakatlanmış olanlar ile sakatlandığı için işyerinden ayrılmak zorunda kalıp da sonradan sakatlığı kalkanların, işveren tarafından aynı işyerinde başkalarına tercih edilerek işe alınmaları öngörülür. Ancak, bu hükümlerle getirilen koşullar uygulamaları büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, bu hukuki düzenlemeler üzerinde ayrıntılı olarak durulmayacaktır. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. Yener ŞİŞMAN, **Türkiye’de Sakat Çalışma Yükümlülüğünün Düzenlenmesi ve Uygulanması**, basılı olmayan yüksek lisans tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1995, s. 118 vd.

¹³ Daha çok Fransa, ABD ve Almanya’da uygulama alanı bulunan bu teknik (Homebound programmes) işlerin özel olarak sakatların evlerine götürülüp dağıtılmasını, daha sonra da yine evlerinden toplanılarak pazarlanmasını öngörür. Sakatları bir ölçüde de olsa, olağan çalışma ortamından soyutlayacağı için, daha çok ağır sakatlıkları olanlar yada bir işe yerleştirilmeyi bekleyen sakatlar yönünden önem taşır.

¹⁴ Sakatlara yönelik “koru(n)malı istihdam”(sheltered employment) tekniği, çeşitli yöntemleri kapsar(Bkz.Tablo 6). İşyerlerinde varolan bazı işlerin sakatlara göre uyarlanması(buffer employment), sakatların geçici olarak bir işe yerleştirilmeleri(temporary employment), bir işyerinin yalnızca bir bölümünün sakatların istihdamı için ayrılıp yeniden düzenlenmesi(enclave employment), iş ortamları ile koşullarının, çeşitli sakatlık türleri gözönünde tutularak yalnızca sakatlar için özel olarak düzenlendiği işyerlerinin kurulması(sheltered workshops)

seçilecek bazı işlerin tümünün yada bir kısmının yalnız sakatların istihdamı için ayrılması(tahsis ve sınırlı tahsis yöntemleri)¹⁵ gibi sakatların istihdam edilebilmesinde yararlanılan başka teknikler de vardır¹⁶.

Tablo 6: Koru(n)malı İş Yerleri Türleri

Uyarlamalı İstihdam (Buffer Employment)	İşyerlerinde varolan bazı işlerin, çeşitli sakatlık türleri gözönünde bulundurularak sakatlara göre uyarlanması
Geçici İstihdam (Temporary Employment)	Sakatların geçici olarak bir işe yerleştirilmeleri
Kısmi Koru(n)malı İstihdam (Enclave Employment)	Bir işyerinin yalnızca bir bölümünün sakatların istihdamı için ayrılarak, yeniden düzenlenmesi
Koru(n)malı İş Yerleri (Sheltered Workshops)	İş ortamları ile koşullarının, çeşitli sakatlık türleri gözönünde tutularak yalnızca sakatlar için özel olarak düzenlendiği işyerlerinin kurulması

bu yöntemlerin başlıcalarıdır. Günümüzde, başta İngiltere olmak üzere ABD, Hollanda, Belçika, Fransa gibi ülkelerde bu yöntemlerin tümü yada çoğu uygulanmaktadır. Bu yöntemlerden bazıları, sakat kişileri bir ölçüde de olsa olağan çalışma ortamından soyutlayacağı için, ağır sakatlıkları olanlar yada bir işe yerleştirilmeyi bekleyen sakatlar yönünden önem taşır. Koru(n)malı işyerleri ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. Laurent VISIER, "Sheltered Employment For Persons With Disabilities", **International Labour Review**, Vol. 137(1998), No. 3, s.347 vd.; Avrupa Birliği ülkelerinde koru(n)malı işyerleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ervin SEYFIELD-Thibaut LAMBERT, **Semi-Sheltered Employment For The Disabled In The Member States Of The EEC**, Berlin, 1990; Ayrıca bkz. ALTAN, s. 243 vd.

¹⁵ Bu yöntem ile; ülke genelinde çeşitli türde sakatlıkları olanlar için uygun görülebilecek (bazı) işler(meslekler) seçilerek, tümü yada bir kısmı yalnızca sakatların istihdamı için ayrılır.

¹⁶ Bu teknikler konusunda daha çok bilgi için bkz. Patricia Prescott CLARKE, s. 91-122; **Vocational Rehabilitation and Supported Employment**, (Ed. Paul Wehman-M.Sherril Moon), Paul H. Brookers Pub. Co., USA, 1988; H.HUNT M. BERKOWITZ, **New Technologies and the Employment of Disabled Persons**, International Labour Office, Geneva, 1992, s. 41 vd.

Kira yardımıyla bulunularak, düşük faizli krediler verilerek, vergi bağımsızlıkları tanınarak, sosyal sigorta kurumları tarafından sakatların mesleklerini sürdürebilmede gereksinim duyacakları araç ve gereçler ile bilgi ve hizmetlerin sağlanması yoluyla sakatların bağımsız bir iş kurup, çalışabilmelerine de ayrıca yardımcı olunabilir.

Tablo 7: Sakatların İşe Yerleştirildikten Sonraki Korunma Alanı

Ücretlere İlişkin Hukuki Düzenlemeler	İşin Düzenlenmesi Alanındaki Hukuki Düzenlemeler	İş İlişkisinin Son Bulma Hallerine ve Koşullarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler	Ayrımcılığın Önlenmesine Yönelik Hukuki Düzenlemeler
--	---	--	---

Sakatlar işe yerleştirildikten sonra; ücret ödemeleri¹⁷, ile işin düzenlenmesi¹⁸ ve iş ilişkilerinin son bulması¹⁹ gibi alanlarda da Çalışma Hukuku'nun kurallarına apliedilecek özel hükümlerle korunmalıdır. Ayrımcılığa karşı korunmaları da²⁰ yine bu aşamada söz konusu olur(Bkz.Tablo 7).

3.3. SAKATLARIN KORUNMASINI ÖNGÖREN POLİTİKALARIN BAŞARILI OLMA KOŞULLARI

Bir ülkede sakatların korunmasını öngören politikaların başarısı ile o ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü

¹⁷ Sakatların, sakat olmayanlarla aynı değerde iş görmeleri halinde, eşit ücret alabilmelerinin hukuk kuralları ile güvence altına alınması gerekir.

¹⁸ Örneğin; iş süreleri Çalışma Hukuku'nun kuralları tarafından sakatlar için özel olarak düzenlenebilir. Sakatların yer ve su altında, gece dönemlerinde, ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilmeleri hukuk kurallarıyla yasaklanabilir yada belirli koşullara bağlanılarak sınırlandırılabilir.

¹⁹ İş ilişkisinin son bulma halleri ve koşulları Çalışma Hukuku'nun kuralları tarafından sakatlar için özel olarak düzenlenmelidir.

²⁰ Bkz. Bu çalışma, s. 448, dipnot 5.

bu politikalar, makro ve mikro bağlamda uygun koşulların bulunduğu ortamlarda geçerlilik kazanabilir. Bu etkenleri konumuz yönünden taşıdığı önem nedeniyle biraz daha ayrıntılı olarak açıklayalım.

Makro açıdan, bir ülkenin ekonomik yönden zenginliği ile sakatların korunmasını öngören sosyal politikaların gelişmişlik düzeyi arasında yakın bir bağlantı bulunur. Çünkü; sakatların istihdam edilmeden önce korunmalarına yönelik hizmetleri sürdürebilmek ve istihdam edilebilmelerinde yararlanılan yöntemleri uygulayabilmek, bazı harcamaların yapılmasını zorunlu kılar. Bu giderlerin, orta ve uzun dönemde ülke genelinde hem parasal, hem de sosyal kazanımlara dönüşeceği açıktır. Ancak; rasyonel bir planlamaya dayalı olsa bile, bu nitelikteki sosyal politikaların finansmanı hiç de küçümsenmeyecek düzeyde bir kaynağın yaratılmasını gerektirir. Bu yüzden; ekonomik yönden yeterince güçlü olmayan ülkelerde sakatların korunmasına yönelik politikalara öncelik ve ivme kazandırmak kolay değildir.

Sakatların istihdam edilmelerine yönelik yaklaşımlar toplum tarafından da benimsenip, desteklenmelidir. Bu yüzden, izlenen istihdam politikaları da bir ülkede sakatların korunmasını öngören sosyal politikalarla doğrudan bağlantılıdır. Sakat olmayanların bile bir iş bulup çalışmadıkları ortamlarda, istihdam edilemeyen sakatlar için duyulacak olan kaygılar azalır. Tüm ülke nüfusunun bedensel ve düşünsel işgüçlerine gereksinim duyan bir ekonomik düzen içinde sakatlar, daha kolay işe yerleştirilebilir. Bu nedenle de sakatların istihdam edilerek korunmasını öngören sosyal politikaların başarısı, ülke genelinde sürdürülen istihdam politikalarının başarısından soyutlanamaz.

Sakatların sayısal çokluğunun, toplumun sakatlara yönelik tavır ve davranışlarının da bir ülkede sakatların korunmasını öngören sosyal politikalar üzerinde etkiler oluşturacağı gözden ırak tutulmamalıdır.

Sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaların başarısında, yukarıda değinilen koşulların yanı sıra, başka etkenlerin de payı bulunur.

Şöyle ki; sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaların öncelikle, toplumun yararlarını ve sakatların gereksinimlerini gözetken bir sosyal planlama temeline dayandırılmış olması gerekir. Kurumsal ve hukuki tüm düzenlemeler böyle bir temel üzerinde yapılandırılmalıdır.

Sakatların istihdam edilerek korunmasını öngören hukuki düzenlemelerin etkin ve yaygın biçimde, uygulanabilmesi bu bağlamda önem taşır.

Unutulmamalıdır ki, sakatların istihdam edilerek korunmasını hedefleyen politikalar, sakatlar işe yerleştirilmeden önce başlar, sakatların işe yerleştirilmesi aşamasında ve işe yerleştirilmesinden sonra da sürerek tamamlanır. Bu nedenle de sakatların istihdam edilebilmelerine yönelik politika ve uygulamaların, birbirini izleyerek tamamlayan evrelerin oluşturacağı bir süreç çerçevesinde irdelenmesi gerekir. Sayılarının çok olduğu yada istihdam edilebilirlik oranlarının düşük olduğu ortamlarda sakatların, istihdam edilebilmelerine yardımcı olabilecek tüm tekniklerden birlikte yararlanması gerekir.

Ayrıca; bu politikaları uygulayacak yetişmiş insangücünün nicelik ve nitelik yönünden yeterliliği de bu çerçevede önem taşır. Bu alanda hizmet veren tüm kurum ve kuruluşlar arasında varolması gereken sürekli ve yakın işbirliği ile koordinasyonun da bu politikaların başarısında payı vardır.

4. TÜRKİYE'DE SAKATLARIN İSTİHDAM EDİLEREK KORUNMALARINI ÖNGÖREN SOSYAL POLİTİKALARIN ÖZELLİKLERİ

Önceki başlıklar altında yer alan bilgilerden de yararlanarak, ülkemizde sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören sosyal politikaların özelliklerini ayrı başlıklara altında saptayarak ortaya koymaya çalışalım.

Ülkemizde süregelen ekonomi ve istihdam politikalarındaki yetersizliklerin, sakatların istihdam edilerek korunulmalarını öngören sosyal politikalar üzerinde olumsuz yansımaları olmaktadır.

Sakatların korunmasına yönelik politikaların finansmanında karşılaşılan güçlüklerin, ülkemizde sakatların istihdam edilebilmelerini büyük ölçüde sınırladığı düşünülebilir. Bu alanda yaşanan olumsuzluklar kanımızca; sakatların yalnızca istihdam öncesi korunulabilmelerini değil, sakatların istihdam edilebilmesinde yararlanan kota yönteminin başarısını da engellemektedir. Ülkemiz gerçekten ekonomik yönden bu politikaları finanse edebilmede sınırlı olanaklara sahiptir. Ancak, bu alanda izlenen politikaların başarısızlığını tümü ile böyle bir gerekçeye dayandırarak değerlendirmek de

yanıltıcı olabilir. Çünkü doğru ortamlarda, doğru araçlardan yararlanarak, doğru politikalar üretilmemesinin de, bu politikaların etkinliği üzerinde payı vardır. Bu açıdan bakıldığı zaman ülkemizin, sakatların istihdam edilerek korunulmasında yakalayabildiği başarı çizgisini, çok daha yükseklere çekebilecek bir ekonomik potansiyele sahip olduğunu düşünüyoruz.

Konunun ülkemizde giderek kronikleşen işsizlik sorunu ile olan bağlantısı da kuşkusuz yadsınamaz. Önceden de vurgulandığı gibi, sakat olmayanların bile bir iş bulup çalışmadıkları ortamlarda, istihdam edilemeyen sakatlar için duyulacak olan kaygılar azalır. Sakatların bedensel ve düşünsel işgüçlerine gereksinim duyan bir ekonomik düzen içinde, bu politikalara daha kolay işlerlik kazandırılabilir. Bu nedenle ülkemizde sakatların istihdam edilerek korunulmasını öngören politikaların başarısını, ülke genelinde sürdürülen istihdam politikalarının başarısından soyutlayabilmek gerçekten güçtür.

İzlenilen ekonomi ve istihdam politikalarındaki başarısızlıklarının yanısıra, ülkemizde sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaları özel'de olumsuz yönde etkileyen başka nedenler de bulunur. Bir önceki başlık altında özetleyerek yer verdiğimiz bilgilerden de yararlanarak, ülkemizde sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaları, bu alanda yürürlükte bulunan hukuki düzenlemelere de yollamalar yaparak eleştirel bir yaklaşımla irdelemeye çalışalım.

Öncelikle belirtmek gerekir ki ülkemizde; sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikalar, sosyal bir planlamaya dayalı değildir. Oysa ki sosyal planlama, sosyal politikaları hedeflerine ulaştırabilecek araçların başında yer alır. Ülkemizin ve sakatların özellikleri gözönünde bulunduran, bu alanda çeşitli ülkelerde sağlanan birikim ve yaşanan deneyimlerden yararlanan, kapsamlı bir planlama, hem üretilecek ve hem de izlenilecek politikaları başarılı kılacaktır. Hukuki ve kurumsal düzenlemeler, ancak böyle bir plan doğrultusunda daha doğru bir yörüngeye yerleşebilir. Dahası bu yolla, gerekli nitelikte ve yeterli sayıda insangücünün yetiştirilmesi ile bu politikaları taşıyan kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanılmasına ilişkin sorunlar da daha kolay aşılabilir.

Şimdi de, ülkemizde bu alanda yürürlükte bulunan hukuki düzenlemelerin çerçevesini çizerek, özelliklerini sorgulayalım.

Ülkemizde sakatların istihdam edilebilmelerinde daha çok kota yönteminden yararlanılmaktadır. Kota yöntemi ülkemizde ilk kez, 20.04.1967 günü yürürlüğe giren 854 sayılı **Deniz İş Kanunu**'nun 13. maddesinde yer alan hükümlerle uygulamaya konulmuştur. Bu madde de yer alan "*Bu kanunun kapsamına giren işveren veya işveren vekilleri işyerlerinde İş Kanununun ve bununla ilgili tüzüğün bu konuda koyduğu hükümler, ölçüler ve şartlara göre sakat (ve eski hükümlü) çalıştırmak zorundadır*" denilerek, sakat çalıştırma yükümlülüğü ile ilgili ayrıntılı hukuki düzenlemeler, o tarihte hazırlanmış ve ancak henüz kanunlaşmamış olan **931 sayılı İş Kanunu** ile bu kanun hükümlerine göre çıkartılacak bir tüzüğe bırakılmıştı. Ülkemizde hem sakatların ve hem de eski hükümlülerin kota yönteminden yararlanılarak istihdam edilmesi hedeflenmiştir. Sakatlar ve eski hükümlüler yürürlüğe konulan mevzuat kapsamında birlikte yer almış, her iki engelli grubunun da aynı hukuk kuralları çerçevesinde korunulmasına çalışılmıştır. Ancak, sakatların ve eski hükümlülerin istihdam edilebilmede karşılaştıkları engeller birbirinden farklıdır. Farklı niteliklerdeki engelleri aşabilmelerine yardımcı olabilmek için de bu farklılıkları yansıtabilen yöntemlerden yararlanılması gerekir. Nitekim, yasa koyucu da bu gereği daha sonraları duymuş, yasa hükümlerinin sakatlar ve eski hükümlüler açısından farklı yönetmelik(tüzük) hükümleri çerçevesinde uygulanmasına geçilmiştir. Bu yönde bir ayırmaşmaya gidilerek bir başka yönden her iki engelli grubu arasında, istihdam edilme aşamasında yaşanan rekabetin de önlenilmesine çalışılmıştır²¹.

²¹ Kota sisteminin ve oranlarının eski hükümlüler yönünden irdelenmesi, çalışmamızın kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu konuya ilişkin ayrıntılı bilgiler için bkz. Özkan GÜNGÖR, **Türkiye'de Hükümlülerin Meslek Edindirilmelerine Yönelik Hizmetler ve Eski Hükümlülerin İstihdam Edilebilirliği**, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Anadolu Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1997; 28.07.1967 günü yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddesi'nde yer alan hükümler, sakat (ve eski hükümlü) çalıştırma yükümlülüğünün, yürürlüğe konulacak bir tüzük ile düzenlenmesini öngörüyordu. Ancak; hatırlanacağı üzere, 931 sayılı İş Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmesi nedeniyle, sözkonusu tüzüğün hazırlanıp yürürlüğe konulması gecikmiştir. Bu nedenle de, hem Deniz İş Kanunu'nun 13. ve hem de 931 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddeleri'nde yer alan sakat çalıştırma yükümlülüğüne ilişkin hükümlerin uygulanabilmesine olanak bulunamamıştır. 25.08.1971 tarihinde kabul edilip, 01.09.1971 günü yürürlüğe konulan **1475 sayılı İş Kanunu**'nun 25. maddesi metninde de, sakat çalıştırma yükümlülüğüne ilişkin

Önceden de değinildiği üzere; 572 Sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" ile, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 25. madde metninde iki değişiklik yapılmıştır. Konu ile ilgili olanların hatırlayacakları gibi, getirilen değişiklikler, 1475 sayılı İş Kanunu'nun "Çalıştırma zorunluluğu" başlığını taşıyan 25. maddesinin 2869 sayılı Kanun ile değiştirilen (A) fıkrası hükümlerine ilişkindir. Fıkra hükmü ise, bu kanun kapsamında kalan işyerlerinde sakat ve eski hükümlü çalıştırılmasını öngörmektedir.

Bu değişikliklerden birincisi, 1475 sayılı İş Kanunu'nun değişik 25 inci maddesinin (A) fıkrasının birinci bendindeki kota oranlarına ilişkindir. Getirilen hükümlerle, 50 yada daha çok işçiyi 1475 sayılı İş Kanununa tabi işyerlerinde çalıştıran işverenler, 01.01.2001 gününden başlayarak % 3 oranında sakat çalıştırmakla yükümlü tutulmaktadırlar. Daha başka ve kısa bir deyişle; 572 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, sakat çalıştırmakla yükümlü işverenlerin, işyerlerinde çalıştıracakları sakatların oranları, % 2 den % 3'e çıkarılmış olmaktadır. Söz konusu maddenin ikinci bendi; "Çalıştırılacak özürlü sayısının tesbitinde, bu Kanuna tabi işyerlerinde çalışan işçilerin sayısı esas alınır. % 3'ün hesaplanmasında yarım kadar olan kesirler dikkate alınmaz. Yarım ve daha fazla kesirler tama çıkarılır" denilerek yeniden düzenlenmiştir. İkinci değişiklik ise, daha önce değinildiği üzere, 1475 sayılı İş Kanunu'nun değişik 25. maddesi metninde yeralan "sakat"

hükümlerin bazı küçük değişikliklerle hemen hemen aynen yer aldığı görülür. 1475 sayılı İş Kanunu, 931 sayılı İş Kanunu'ndan farklı olarak çalıştırılacak sakatların(ve eski hükümlülerin) nitelikleri ile işe alınma usul ve esaslarının hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenmesini öngörüordu. Bu doğrultuda hazırlanan yönetmelik, "Sakat ve Eski Hükümlülerin Çalıştırılması Hakkında Yönetmelik" başlığı altında 21.01.1972 günü yürürlüğe konulabilmiş ve böylece Deniz İş Kanunu'nun 13. ve 1475 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddeleri'nde yer alan sakat çalıştırma yükümlülüğüne ilişkin hükümler, ancak bu tarihten sonra uygulanabilir hale gelmiştir. Ne var ki; önce 25.02.1974 günü bu Yönetmelik'de, daha sonra da 29.07.1983 günü, 2869 sayılı Kanun ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddesi hükümlerinde bazı önemli değişikliklerin yapılmasına gereksinim duyulmuştur. Bu düzenlemelerle, sakatlar ile eski hükümlülere ilişkin hükümler birbirinden ayrılmıştır. Böylece, 26.07.1987 tarihinde, halen de uygulamada bulunan "Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük" hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra da 21.07.1989 günü, değinilen Tüzük hükümlerinde de bazı değişikliklere gidilmiştir.

sözcüğü de yine bu kararname hükümleriyle “özürlü” olarak değiştirilmesine ilışkindir. Bu yeni hukuki düzenlemelerin, 01.01.2001 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe gireceği hükme bağlamıřtı²². Ancak, daha sonra 21.10.1998 günü yürürlüğe konulan 4382 sayılı “**İş Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 572 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**”un hükümleriyle, bu hükümlerin 01.1.1999 gününden başlanılarak uygulanması, bu alandaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenler için kanunda öngörölen parasal yaptırımların günün koşullarına uyarlanarak çoğaltılması ve önceden hazineye aktarılan parasal yaptırımların bundan böyle belirli bir fonda toplanılması da öngörölmüştür.

Kota sisteminin son 30 yıldan bu yana; 3 yasa, 1 kanun hükümünde kararname, 2 yasa değişikliği, 1 yönetmelik, 1 yönetmelik değişikliği, 1 tüzük ve 1 tüzük değişikliğine konu olduğu görölr. Buna karşın, sakatların istihdamını öngören bu sistemin uygulanmasında somut bir başarının kazanıldığını söyleyebilmek güctür. Bu alandaki resmi veriler, bu konuda yapılmış olan çalışmalardan edinilen bilgiler, kota uygulamalarında başarılı olunamadığını göstermektedir. Daha da önemlisi bu bulgular, Türkiye’de sakatların yalnızca bu yöntemden yararlanılarak korunulamayacaklarını da ortaya koymaktadır. Nitekim, bazı yeni hukuki düzenlemelere gidilirken ortaya konulan gerekçelerde de, bu yargının örtölü de olsa dile getirildiğini görüyoruz²³.

²² 572 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükümünde Kararname”, yalnızca 1475 sayılı İş Kanunu’nun 25. maddesinde yer alan bazı hükümleri değiştirmemiştir. Aynı kararname ile ayrıca; 3194 sayılı İmar Kanunu, 3030 sayılı Büyük Őehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, 1543 sayılı Genel Nüfus Yazımı Kanunu, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun’da da değişiklikler yapılmıştır.

²³ 1475 sayılı İş Kanunu’nun 25 maddesi hükümlerini değiştiren 2869 sayılı Kanun’un gerekçesinde “...sakat (ve eski hükümlölerin) daha çok istihdamlarının

Ülkemizde yürürlükte bulunan sakat kotalarının, aynı yöntemden yararlanan başka ülkelere göre daha düşük olduğu doğrudur. Ancak; salt kota oranlarının ve parasal yaptırımların yükseltilmesiyle, ülkemizde daha çok sakatın, yasaların özüne uygun biçimde istihdam edilebilmelerine yardımcı oluşabileceğini söyleyebilmek de kanımızca çok güçtür²⁴.

Söyle ki; kota tekniğinden yararlanılarak işe yerleştirilmeye çalışılan sakatların, istihdam edilmeden önce yeteri ve gereğince korunulamaması, bu yöntemin başarısını, kanımızca büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Önemi nedeniyle yukarıda ayrıntılı biçimde ortaya konulan hizmetlerden, etkin ve yaygın biçimde yararlanamamış olmaları, sakatların kota tekniğinden yararlanarak istihdam edilebilmelerini güçleştirmektedir. Yine unutulmamalıdır ki; yalnızca kota yönteminden değil, sakatların istihdam edilmelerine yardımcı olan başka yöntemlerden de başarılı sonuçlar alınması, büyük ölçüde istihdam edilmeden önce korunulmalarını öngören politikaların başarı ile uygulanabilmesine bağlıdır. Yönünü bulamayan, temel gereksinimlerini karşılayamayan, ulaşım araçlarından yararlanamayan, merdivenleri inip çıkamayan, temel yada mesleki eğitimi olmayan kişilerin gerçek çalışma yaşamının koşullarına uyabilmelerindeki güçlük kolayca algılanabilir. Örneğin ülkemizde, bu alanda hizmet veren MEB'na bağlı tüm okullarda halen 31.479 öğrenci özel eğitim görmektedir²⁵. Bu sayı, ülkemizde eğitim çağında bulunan sakat çocukların çok büyük bir çoğunluğunun bu hizmetlerden yararlanmadığını göstermektedir. Nitekim edindiğimiz bilgilere göre; İİBK'na işe yerleştirilmek üzere başvuran sakatların % 80 'i, okuma-yazma bilmeyenler ve ilkokul mezunlarından oluşmaktadır. Bu kişilerin yaklaşık yine % 80'inin ise, bir iş deneyimi ve mesleği bulunmamaktadır. 1987-1997 döneminde, İİBK tarafından ülke genelinde sakatlara mesleki eğitim veren 317 kurs açılmış ve bu kurslardan yalnızca 4531 kursiyer yararlanabilmiştir²⁶. Bu koşullar altında işverenler, sakatları işgüçlerine

sağlanılması amacıyla...”, "...getirilerek sakat kimselere daha fazla iş imkanı yaratılması amaçlanmıştır.” denilerek, düzenlemenin amacı açık biçimde vurgulanmaktadır.

²⁴ Bu konuda ayrıca bkz. Ömer Zühtü ALTAN, "Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?", *Mercek Dergisi*, Mess Ya.,17.03.1998, s.25-35

²⁵ **TBMM 1998 Yılı Bütçe Raporu**, MEB Ya., 22. Aralık. 1977, Ankara, s. 72-73.

²⁶ Bu sayısal veriler, ilgili kamu kurumlarından araştırmacı tarafından alınmıştır.

duyacakları gereksinim nedeniyle değil, yasal yükümlülüklerini yerine getirebilmek yada onları koruyup esirgeyerek yardımcı olabilmek için çalıştıracaklardır. Oysa ki böyle bir uygulama, sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaların özü ile çelişir. Dahası; böylesine bir eğilimin yaygınlaşmasıyla, yöntemin dayalı olduğu hukuki düzenlemelerin, sakatların istihdam edilebilmelerini zorlaştıran bir engele dönüşmesi de kaçınılmazdır. Ne var ki; günümüze dek bu alanda yapılan tüm hukuki düzenlemeler, neredeyse tümü ile kota sistemi üzerinde odaklanmış ve daha çok da işveren yükümlülükleri üzerinde yapılandırılmıştır. Bu nedenle de; varolan kota oranlarının yasanın özüne ve sözüne uygun olarak uygulanabilmesinde güçlükler yaşanılırken, bu oranlar yükseltilecek ülkemizde sakatların istihdam edilebileceğini ummak kanımızca aşırı bir iyimserlik olur.

Ülkemizde sakatlara işe girebilme önceliği tanıyan bir yöntemden kısmen de olsa yararlanılmakla birlikte, sakatların istihdam edilmelerini hedefleyen politikaların odağında kota yöntemi bulunmaktadır. Sakatların istihdam edilmesine yardımcı olabilecek başka teknikler ise yeterince önemsenmemektedir. Oysa ki, yalnızca kota tekniğinden yararlanarak ülkemizdeki sakatların istihdam edilebilecekleri düşünülemez. Çünkü, sakatların sayıları ülkemizde küçümsenemeyecek bir düzeydedir. Trafik ve iş kazaları ile meslek hastalıkları gibi edinsel sakatlıklara yol açan nedenler ülkemizde, başka ülkelere göre daha etkili olmaktadır. Koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin yeterince yaygın ve etkin sürdürülememesi de sakat sayılarını çoğaltmaktadır. Ülkemizde 1995 yılında yapılan Genel Nüfus Sayımında 500 bini aşkın ailede, sakat bir bireyin bulunduğu saptanmıştır. Nüfus sayımlarındaki eksiklik ve yetersizlikler ile sakat nüfusun bu sayımlara yansiyabilmelerini engelleyen sosyo-psikolojik etkenler düşünülecek olursa, bu sayının saptanılanın da üzerinde olduğu düşünülebilir. Eğer konuya, Dünya Sağlık Örgütü'nün, nüfusun %10'unu sakat varsayan ölçütü açısından yaklaşılabilecek olursa, Türkiye'de yaklaşık 5 milyonu aşkın sakatın yaşadığını kabul etmemiz gerekir. Ülke genelinde istihdam edilebilme oranları ise hayli düşüktür²⁷. Bu nedenle, yukarıda sıralandırılan tüm yöntemlerden yararlanılması, ülkemizde hem sakatların genelde istihdam edilebilmesine ve hem de kota sisteminin daha iyi uygulanabilmesine yardımcı olabilir. Nitekim,

²⁷ Türkiye'de sakatların, sivil aktif nüfusa katılma oranlarının %05 düzeyinde olduğunu sanılmaktadır.

çeşitli ülkelerdeki uygulamalara baktığımız zaman da, sakatların istihdam edilmelerini öngören sosyal politikalara bu yönde bir zenginlik ve işlerlik kazandırıldığını görürüz. Bu yüzden, sakatların istihdam edilebilmelerine yardımcı olabilecek tüm yöntemlerle ilgili hukuki altyapının hazırlanmasına gecikilmeksizin yönelinmelidir. Türkiye’de sakatları korumak, hiç tartışmasız öncelikle devletin görevidir²⁸. Devlet yalnızca politikaların üretilip, izlenilmesinde değil uygulanmasında da sorumluluk sahibidir. Sakatların özellikle işe yerleştirilme aşamasında Devlet’in yol gösterici, özendirici, destekleyici yönde işlevleri vardır.

Sakatların işe yerleştirilmelerine yardımcı olabilecek yöntemlere işlerlik kazandırılmasında, devletin yanısıra sosyal sigortalar kurumlarının, yerel yönetimlerin ve gönüllü kuruluşların da özellikle, korumalı istihdam tekniğinden ve evde çalıştırılma programlarından yararlanılması doğrultusunda görmezlikten gelemeyecekleri sorumlulukları bulunur. Böyle bir öneri, belki sosyal sigorta kurumlarının içinde buldukları güç koşulları çağrıştırmaz. Ancak, bu kurumların karşı karşıya bulunduğu sorunlar, temelde kaynaklarının tutumlu ve verimli biçimde kullanılmamasıyla da doğrudan ilgilidir²⁹.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan bu nedenler dışında; sakatların istihdam edilerek korunmasını öngören sosyal politikalar başarısını, bu politikaların işlerliğini sağlayacak insangücünün niteliği ve niceliği ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm de etkileyecektir.

Bu politikalar uygulanırken her aşamada yetiştirilmiş, yeterli sayıda birikimli ve deneyimli insangücüne gereksinim duyulacaktır. Bu yüzden, sakatların istihdam edilerek korunmalarını öngören politikaların ile bu

²⁸ **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**’nın, 50. ve 61. maddelerinde bu görev açık ve somut biçimde ortaya konulmuştur.

²⁹ Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından, Şubat 1997-1998 döneminde ödenen malüllük aylıkları toplamının 2.173.621.401.711,-TL., sürekli işgöremezlik geliri olarak yapılan ödemeler toplamının ise 837.806.239.033,-TL. olduğu öğrenilmektedir. Emekli Sandığı tarafından ise, 1997 yılı itibariyle 18.692 adi malüle ve bir o kadarına yakın vazife malülüne aylık ödenilmiştir. Oysa ki bu kurumlar fonlarını, örneğin evde çalıştırma programlarının yada korunmalı işyerlerinin finansmanında çok daha rasyonel biçimde kullanılabılırlere.

politikaları başarılı kılabilecek insan gücünün yetiştirilmesine yönelik programlar arasında bir uyum ve koşutluk olmalıdır.

Sakatların istihdam edilmesini öngören politikalar, çeşitli kurum ve kuruluş tarafından taşınır. Salt kamusal ve yarı kamusal kuruluşların değil; üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin, meslek örgütlerinin, sosyal güvenlik kuruluşlarının, medya kuruluşlarının ve özel kesimin de bu süreç içinde ve geniş bir alanda sorumlulukları bulunur. Ancak, konunun bu kadar çok tarafının olması, bu alanda görevli kılınmış kurum ve kuruluşlar arasında varılması gereken sürekli ve yakın bir ilişki ile eşgüdüm gereksinimini, bir zorunluluğa dönüştürür. Ülkemizde ise konu ile doğrudan yada dolaylı olarak ilgili çok sayıda kurum ve kuruluş arasında bu alanda bir eksiklik gözlenmektedir. Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından bu alanda ortaya çıkan ve yakın gelecekte daha da büyük boyutlu olarak çıkacak olan gereksinimin karşılanabileceğini düşünürüz.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Ömer Zühtü ALTAN, **Sakatlar ve Türkiye’de Sakatların Çalışma Sorunları**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ya. No: 146/90, Eskişehir, 1976.

Ömer Zühtü ALTAN, “Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?”, **Mercek Dergisi**, Mart, 1998.

Ömer Zühtü ALTAN, **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Ya. No. 885, AÖF Ya. No. 474, Eskişehir, 1997.

Leo J. M. ARTS-Philip R. De JONG, **Economic Aspects of Disability Behavior**, UK, 1990

Patricia Prescott CLARKE, **Employment and Handicap**, UK, 1990.

Richard V. BURKHAUSER-Robert H. HAWEMAN, **Disability and Work**, The John Hopkins Univ. Press, USA, 1982.

Robert H. HAWEMAN-Victor HALBERSTADT-Richard V. BURKHAUSER, **Public Policy Toward Disabled Workers**, Cornell Univ. Press, USA, 1984.

H.HUNT M. BERKOWITZ, **New Technologies and the Employment of Disabled Persons**, International Labour Office, Geneva, 1992.

Ervin SEYFİELD-Thibaut LAMBERT, **Semi-Sheltered Employment For The Disabled In The Member States Of The EEC**, Berlin, 1990.

Yener ŞİŞMAN, **Türkiye’de Sakat Çalışma Yükümlülüğünün Düzenlenmesi ve Uygulanması**, basılı olmayan yüksek lisans tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995.

M. Fatih UŞAN, “Özrlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılığın Müeyyidesi Yüzyirmidörtmilyon Türk Lirası”, **Mercek Dergisi**, Nisan 1999.

TBMM 1998 Yılı Bütçe Raporu, **MEB Ya.**, 22. Aralık. 1977, Ankara.

Laurent VISIER, “Sheltered Employment For Persons With Disabilities”, **International Labour Review**, Vol. 137(1998), No.3.

Paul WEHMAN-M.Sherril MOON(Ed.),**Vocational Rehabilitation and Supported Employment**, Paul H. Brookers Pub. Co., USA, 1988.