

# **Türkiye’de Özürlü İşgücünün Ücret Karşılığı İstihdamında Politika Değişikliği ve Nedenleri**

**Doç. Dr. İnci Kayhan KUZGUN**

Hacettepe Üniversitesi,  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.  
İktisat Bölümü

## **1.Giriş**

Özürlü işgücü istihdamının genel istihdam politikasının alt başlıklarından birisini oluşturması, toplumsal bir sorun olarak algılanmasının sonucudur. I.Dünya Savaşı sonrasında özürlü işgücü istihdamının sosyal ve ekonomik bir sorun olarak algılanmasıyla Avrupa ülkelerinde pozitif ayırimcılığa dayalı kota uygulamasına geçilmiştir (Kettle,1985:8). Türkiye’de ise özürlülerin ücret karşılığı istihdamında zorunlu kota uygulaması, ilk defa 1967 yılında kabul edilen 854 sayılı Deniz İş Kanunu’nda yer almıştır. Daha sonra, 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu ve Özelleştirme Kanunu’nda aynı yaklaşım benimsenmiştir. Zorunlu kota uygulaması, iş hukukundaki iş sözleşmesi yapma özgürlüğünün sosyal düşüncelerle sınırlandırılması dayandırılmaktadır ve işverenin sözleşme yapma zorunluluğu içinde düzenlenmiştir (Çelik, 2003: 104).

Özürlü işgücü, işgücü piyasasında istihdam edilebilirliği zayıf olan gruplar arasında yer almaktadır. Özürlü işgücünün ücret karşılığı istihdamını belirleyen değişkenler arasında özürlü kişinin bireysel özellikleri yanında; işe alınmada izlenen yöntem ve işverenin özürlülere ilişkin ön yargılarının da belirleyici olduğu kabul edilmektedir (Burchardt, 2001:4).

Diğer taraftan, özürün niteliği ve yoğunluğu özürünün istihdam edilebilirliğini belirlemektedir. Uluslararası alanda özürlülerin, kısıtlılıklarının derecesi istihdam edilmelerinde esas alınmakta (ILO, 1984a:101-110) ve işgücü piyasası koşullarında istihdam edilmeleri “open employment” kavramı ile açıklanmaktadır (ILO, 1984:74). İstihdam edilebilirlikleri açısından özürlüler ağır derece özürlüler, düşük ücretle çalışabilecek özürlüler ve beceri kazandırılacak özürlüler olarak gruplandırılmaktadır (Doeringer, 1969:247).

Türkiye’de de, işgücü piyasası koşullarında istihdam edilebilir durumda olan özürlüler istihdam politikası açısından korunması gereken hedef gruplar içinde sayılmakta (DPT, 1982:26) ve dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımlarında eşitliğin sağlanmasının gerekliliği kabul edilmektedir (SPO,2007:91) İşgücü piyasasına girişte karşılaştıkları güçlüklerin giderilmesi görevi devlete verilmiş bulunmaktadır (DPT,1985:400,403).

Özürlülere dönük istihdam politikası ana hatlarıyla ortaya konulmuş olmakla birlikte; Türkiye’de özürlülerin işgücüne katılımı konusunda yeterli veri bulmak mümkün değildir. Bu

konudaki tek kapsamlı araştırma Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ve Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından 2002 yılında gerçekleştirilen Türkiye Özürlüler Araştırması'dır. Bu gün de söz konusu araştırmanın sonuçlarına atıfta bulunulduğu görülmektedir. Buna göre 2002 yılı itibarıyla, toplam nüfus içinde özürlü nüfusun payı %12,29' iken; kadın özürlülerin payı %13,45 ve erkek özürlülerin payı ise %11,00'dir (TÜİK, 2009:102).

Söz konusu araştırmaya göre 15 yaş üzerindeki nüfus esas alındığında, ortopedik, görme, işitme, zihinsel, dil ve konuşma özürlüler arasında işgücüne katılım oranı, %21,71 iken; işsizlik oranı %15,46'dır (TÜİK, 2009:104). Aynı özürlü grubu için kentsel kesimde işgücüne katılım oranı %25,61 ve işsizlik oranı %17,43'dür. Kırsal kesim için sırasıyla bu oranlar %17,76' ve %12,48'dir. İşgücüne katılım oranları cinsiyet itibarıyla da farklılık göstermektedir. Erkeklerde işgücüne katılım oranı % 32,22 ve işsizlik oranı %14,57 iken; bu oranlar kadın özürlü işgücü için sırasıyla %6,71 ve %21,54'dür. Bu farklılık, kadının işgücüne katılım oranının düşüklüğünün bir yansımasıdır.

Eldeki verilere dayanılarak, kentsel kesimdeki ve erkek özürlülerin işgücü katılımında daha fazla çaba sarf ettikleri söylenebilir. Bu çaba, kentsel kesimdeki erkek özürlülerin kırsal kesimdeki özürlülere göre toplumla bütünleşmelerinin daha fazla olduğu anlamına gelmektedir.

## **2. Türkiye'de Özürlü İşgücünün Ücret Karşılığı İstihdamında Politika Değişikliği ve Nedenleri**

Temel bir yaklaşım olarak özürlüler genel istihdam politikası içinde dezavantajlı gruplardan birisini oluşturmakla birlikte; makro-ekonomik koşullarda ortaya çıkan değişime paralel olarak; devletin izlediği özürlülere dönük istihdam politikası yeniden belirlenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de 2008 yılında kamuoyunda istihdam paketi olarak adlandırılan 5763 sayılı Kanunun 2. Maddesi ile 4857 sayılı İş Kanununun zorunlu kota uygulamasını düzenleyen 30. Maddesi yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme, 24. Ocak 1980 kararları ile Türkiye'nin ekonomi politikasındaki köklü değişikliğin ve küreselleşmenin işgücü piyasasına etkisinin bir sonucudur.

Türkiye'de özürlü işgücünün piyasa koşullarında ücret karşılığı istihdamında, 1967 yılından beri Türkiye'de uygulanmaya çalışılan zorunlu kota uygulaması terk edilmiş ve primli sistemle teşvik edilen kota uygulaması benimsenmiştir. Buna göre elli ve daha fazla işçi istihdam eden ve toplam işçi sayısının %3'ü kadar özürlü işgücü istihdam etmekle yükümlü tutulan özel sektör firmalarının prim teşvikinden yararlandırılmaktadır. İstihdam edilen işçi sayısının belirleyici olması, Türkiye'de ekonominin ölçek büyüklüğüne bağlı olarak mikro ve küçük ölçekli işletmeleri koruma geleneğinden kaynaklanmaktadır.

Prim teşvikinden yararlanma iki şekilde gerçekleşmektedir. İlk olarak, yükümlülük kapsamında özürlü işgücü istihdam edilen işletmelerde işveren hissesinin tamamının, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanarak Hazine tarafından karşılanması öngörülmüştür. İkinci olarak, işveren tarafından kanunda öngörülen %3'lük kontenjanın aşılması halinde ve

yükümlülük kapsamında olmamakla birlikte özürli işgücü istihdamında işveren priminin %50'sinin Hazine tarafından yüklenilmektedir. Özürli işgücünün prime esas kazanç alt sınırı üzerinde bir ücret alması halinde, ortaya çıkan prim farkının işveren tarafından ödenmesi öngörülmüştür.

Türkiye'de özürli işgücünün ücret karşılığı istihdamında politika değişikliğinin nedenlerini dışsal ve içsel nedenler olarak iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

### **2.1.Dışsal Nedenler**

Dışsal nedenlerin başında küreselleşme ve bunun Türkiye işgücü piyasasına esneklik olarak yansması gelmektedir. Küreselleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkisinin önemi, bir yönü ile emeğin üretim faktörü olarak insan kaynaklı olmasından kaynaklanırken; diğer taraftan işgücü maliyetinin, üretim maliyetini dolayısıyla firmanın iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü belirleyen maliyet faktörü olmasından kaynaklanmaktadır. Düşük işgücü maliyeti, firma ve ulusal ekonomi açısından rekabet gücünün belirlenmesinde önem taşımaktadır. Firmanın rekabet gücünün artırılmasında, bireysel iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi temel yaklaşımdır.

Diğer taraftan, AB'ne uyum süreci de 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde işgücü piyasasının esnekleştirilmesinde etkili olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye'de özürli işgücüne yönelik istihdam politikasının yeniden gözden geçirilmesi zorunlu olmuştur. Küreselleşme sonucu, ekonomik krizlerin etkisinin de bütün ülkelerde işsizlik oranlarında artışa neden olması da, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine yol açmıştır. Nitekim, ekonomik kriz sonucu işsizliğin artmasıyla iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi arasında eş zamanlılığa dikkat çekilmektedir (Rodriguez,2003:23).

### **2.2.İçsel Nedenler**

Özürli işgücü istihdamının esnekleştirilmesindeki içsel nedenlerin başında, Türkiye 24.Ocak.1980 tarihinde alınan ekonomik kararlar ile ithal ikamesine dayalı ekonomik büyüme modeli yerine; ihracata dayalı büyüme modelinin benimsenmesi gelmektedir. Türkiye'nin makro ekonomi politikasındaki bu değişim, işgücü piyasasında bireysel iş ilişkilerinin esnekleştirilmesini gerektirmiştir. Firmanın rekabet gücünün korunması ön plana çıkmıştır. Bu, genel olarak işgücü maliyetlerinin ve özel olarak ise ücret dışı işgücü maliyetinin aşağı çekilmesini zorunlu kılmıştır.

Buna ilaveten özelleştirme uygulamaları sonucu devletin ekonomik hayattaki etkinliğinin azaldığı ve işgücü piyasasında özel sektörün işveren olarak etkinliğinin arttığı izlenmektedir. Bu yöndeki gelişmelerde, politika değişikliğini gerekli kılan diğer bir neden olarak yorumlanabilir.

Türkiye'de pazar ekonomisi koşullarının ağırlıklı olarak benimsenmesi işgücü piyasasının esnekleştirilmesini gerektirmiş ve koruyucu yaklaşımdan uzaklaşmaktadır. Türkiye'de işsizliğe çözüm arayışları, diğer bir içsel etkidir. İstihdam edilebilirliği düşük olan özürli işgücü, işsizlikten daha fazla etkilenmektedir. İşverene olan ücret dışı maliyetinin bir

bölümünün hazineye yüklenilmesiyle, özürölüler arasında işsizliğin azaltılması ve işgücüne katılım oranının arttırılması amaçlanmaktadır.

## Sonuç

Bu makalenin amacı, Türkiye’de ücret karşılığı özürölü işgücü istihdamındaki politika değişikliğinin nedenlerinin irdelenmesidir. Dışsal neden olarak küreselleşme ve içsel neden olarak Türkiye’de yeni ekonomik büyüme modelinin benimsenmesi düzenleme üzerinde etkili olmuştur. Çalışma sonucu aşağıdaki bulgulara ve yorumlara ulaşılmıştır.

Küreselleşme Türkiye’de işgücü piyasasının esnekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Özürölü işgücü istihdamında esnekliğe gidilmesi de, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi sürecinin bir parçasıdır.

Türkiye’de ihracata dayalı ekonomik büyüme modelinin benimsenmesi, devletin ekonomik hayattaki etkinliğinin azaltılması ve pazar ekonomisi koşullarına ağırlık verilmesi bu süreçte etkili olmuştur.

Özürölü işgücünün özel sektör işverenine olan ücret dışı maliyetinin azaltılması amaçlanmaktadır. Bunu sağlamada prime dayalı teşvik sisteminin uygulanması, Türkiye için yeni bir tercih değildir. Özel sektöre dönük teşvik politikası kapsamında istihdamı arttırmak amacıyla uzun süredir uygulanan bir tedbir niteliğindedir.

Düzenlemede işletmedeki işçi sayısının esas alınması, Türkiye’de istihdama dayalı işveren yükümlülüklerinin belirlenmesinde işletme büyüklüğü yaklaşımının korunduğunu göstermektedir. Burada temel amaç, mikro ve küçük ölçekli işletmelerin korunmak istenmesidir. Doğrudan, ekonominin ölçek büyüklüğüne dayanmaktadır.

Özürölü işgücü istihdam politikası açısından, işsizlikten en çok etkilenen dezavantajlı gruplardan birisidir. Bu düzenleme ile özel sektörün özürölü işgücü talebinin arttacağı umulmakta ve sorunun sosyal boyutunun çözümüne de katkı yapması beklenmektedir. Sorunun çözümünde temel belirleyici değişken ekonominin genel durumu olacaktır.

Özürölü işgücünün işveren primlerinin, hazineden karşılanmasının bütçeye mali yük getireceği kabul edilmekle birlikte; özürölü işgücünün ücret karşılığı istihdamın yaratacağı sosyal ve psikolojik tatmin de mali yükün ağırlığını azaltacaktır.

Düzenleme içinde, özürölü kadın işgücüne yönelik pozitif ayrımcılığa yer verilmemiştir. Bu noktanın ihmal edilmesi, düzenlemenin eksik yönünü oluşturmaktadır. Türkiye’de özürölü işgücüne yönelik tutarlı bir istihdam politikasının oluşturulmasında, veri yetersizliği önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu eksikliğin bir an önce giderilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Burchardt, T. (2001) "Moving in, Staying in, Falling out: Employment Transition of Disabled People", *Manuscript prepared for B/ps 2001 Conference*, 5-7 July Colchester, Essex, England.
- Çelik, N. (2003) *İş Hukuku Dersleri*, Yayın No:1405; Hukuk Dizisi: 596. 16. Bası, İstanbul.
- Doering, B, P. (1969) *Programs to Employ the Disadvantaged: A Labour Market Perspective: by Peter, B, Doering*, Englewood Cliffs, NJ:printice Hall,1969.
- DPT (1982) *Türkiye'de İnsan Gücü ve İstihdam Raporu*, Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- DPT (1985) *V.Beş Yıllık Plan Öncesinde Gelişmeler 1972-1983 (Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler)*, Ankara.
- ILO (1984) *Adaption of Jobs and Employment of Disabled*, Genevo, Switzerland.
- ILO (1984a) *Employment of Disabled Persons Manual and Selective Placement*, Genevo, Switzerland.
- Kettle, M. (2005) "The Question of Quota"; Floyd, M. and North, K. (ed) *Disability and Employment-Report on an Anglo-American Conference*; London.
- Rodrigues, M (2003) "İş Yaratma Politikalarında İş Hukukunun ve Endüstriyel İlişkilerin Rolü" İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme. (Job Creation and Labour Law. Kluwer Law International Edited by Prof. Marco Biagi, 2000) MESS, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası. Çevirenler Zülfü Dicleli ve Ahmet Kardan. İstanbul.
- SPO. (2007) Republic of Turkey, Undersecretariat of State Planning Organization. *Ninth Development Plan (2007-2013)*, Ankara, 2007.
- TÜİK, (2009) Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye İstatistik Yıllığı 2009.Yayın No:3436. Mayıs, 2010. Ankara. <http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf> (20.9.2010)