

ULUSLARARASI BOYUTUYLA ÖZÜRLÜ KOTA SİSTEMİ

Yard. Doç. Dr. Ali SEYYAR Sakarya
Üniversitesi, İ.İ.B.F.

Giriş

İstihdam alanında işverenlerin belirli oranda veya sayıda özürli çalıştırmanın mecburî kılınması (Özürli Kota Sistemi), özürliilerin iş hayatına girmelerini kolaylaştıran ve daha rahat iş bulabilmelerini sağlayan yöntemlerin başında gelmektedir.

Avrupa devletleri, I. Cihan Harbinden sonra kamu ve özel sektörde belirli sayıda özürliünün istihdam edilmesi yönünde çalışmalar yapmışlardır.¹ Kota biçiminde özürli çalıştırma uygulamaları, özellikle savaşta sakatlanan harp malullerinin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla, ilk kez Almanya'da (1919), daha sonra Avusturya (1920), İtalya (1921), Polonya (1921) ve Fransa'da (1923) uygulanmaya konulmuştur.²

Başta sadece harp malulleri, özürli çalıştırma yükümünün kapsamına alınmışken, zamanla bu kapsam genişletilmiş ve diğer özürli gruplar da kota sisteminden yararlanabilmişlerdir.

Bugün özürli kota sisteminin, uygulanması açısından mecburî olduğu söyleniyorsa da, aslında bir çok ülkenin işverenleri, özellikle az sayıda işçi çalıştıran işverenler bundan muaf tutulmuştur. Diğer yandan, kota sistemi kapsamındaki işverenler de, özürli çalıştırma yerine çalıştırmadıkları her bir özürli için bir bedel (kanunî para cezası) de ödeyebilirler. Bu şekilde, kota sistemini uygulamak istemeyen işverenler, kota uygulamasını meşru yollardan ihlal edebilmektedir. Ancak, kotanın ihlalinde öngörülen bedeli ödeme yükümlülüğünden kurtulamamaktadırlar.

¹ Uşan, Fatih M.; İis Hukuku'nda Sakat İstihdamı; Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası; 1999; s. 90.

² Kettle, Melvyn; "The Cjuestion of Quota"; in: Floyd, Michael and North, Klaus; Disability and Employment-Report on an Anglo-American Conference; London; 1985; s. 8.

1. Türkiye'de Özürlü Kota Sisteminin Özellikleri

1.1. Hukukî Boyutuyla Özürlü Kota Sisteminin Tarihî Gelişimi

Türkiye'de özürlülere yönelik kota sistemi, bir başka ifadeyle işverenlere özürlü çalıştırma mecburiyetinin getirilmek istenmesi, 1967 yılında yürürlüğe giren Deniz İş Kanununda söz konusu olmuştur. Buna göre, kapsama giren işverenler, işyerinde İş Kanununun ve bununla ilgili tüzüğün bu konuda koyduğu hükümler, ölçüler ve şartlara göre sakat ve eski hükümlü çalıştırmak mecburiyetindeydi.³ Bu hükme göre, özürlü çalıştırma ile ilgili hukukî düzenlemeler, 931 sayılı İş Kanununda ve çıkartılacak tüzükte yapılması gerekmekteydi. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, 931 sayılı İş Kanununu iptal etmesiyle, söz konusu tüzüğün hazırlanıp yürürlüğe girmesi geciktirilmiştir.

1971 yılında kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu, 1967'deki kota uygulaması ile ilgili düzenlemelerinin bir çoğunu aynen benimsemiş ve özürlülerin işe alma usul ve esaslarının belirlenmesi noktasında bir yönetmeliğin hazırlanmasını şart koşmuştur. Bunun üzerine, kota sistemi, 1972 yılında "Sakat ve Eski Hükümlülerin Çalıştırılması Hakkında Yönetmelik" in yürürlüğe girmesiyle uygulanabilir hale gelmiştir.

Yönetmelik 1974 yılında ve İş Kanunu da 1983 yılında değişikliğe uğramıştır. En önemli değişiklik, özürlüler ile eski hükümlülerin ayrı kategoride değerlendirilmesi olmuştur. Bu iki gruba yönelik hükümler, yeni düzenlemeler sayesinde ayrılmış ve 1987 yılında halen uygulanmakta olan "Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük" hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

Özürlü istihdam yükümlülüğü, 1475 sayılı İş Kanununun 25. maddesinde "Çalıştırma Zorunluluğu" başlığı ile düzenlenmiştir. Buna göre, 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenler, işyerlerinde %2 oranında kanun kapsamına giren özürlüleri, meslekî, bedenî ve ruhî durumlarına uygun bir işte çalıştırmak mecburiyetindedirler.⁴

Yüzde 2 oranındaki bu pay, 1997 yılında, 2001 yılından itibaren geçerli olmak üzere yüzde 3'e çıkarıldıktan sonra⁵ yeni bir düzenleme ile, % 3 özürlü çalıştırma oranının yürürlük tarihi, 2 yıl öne, yani 01.01.1999'a alınmış ve bu tarihten itibaren de uygulanmaya konulmuştur.⁶

İş Kanunu ve "Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük" hükümleri gereği, işverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde, bedensel, zihinsel ve

³1967 tarih ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu; m. 13.

⁴ 25.08.1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu; m. 25 A.

⁵ 30.05.1997 tarih ve 572 sayılı KHK m. 13 ve m. 28.

⁶ 21.10.98 tarih ve 4382 sayılı Kanun; m. 1.

ruhsal özürleri nedeniyle, çalışma gücünün en az %40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporunda çalışamayacakları belirtilmiş olanlardan % 3 oranında özürlüyü istihdam etmekle yükümlüdür.⁷

Bir başka ifadeyle, bir işyerinde 50'den az işçinin çalıştırılması halinde, işveren açısından özürlü çalıştırma zorunluluğu bulunmamaktadır. Özürlü çalıştırma zorunluluğunun doğabilmesi için, öncelikle o işyerinde en az 50 işçinin çalışması gerekmektedir. 50'den daha az sayıda işçinin çalıştığı işyerleri için özürlü çalıştırma yükümlülüğünden bahsedilmemektedir.⁸

Kanunun öngördüğü sayıdan fazla özürlü çalıştıran işverenlere, 4382 sayılı Kanunla birlikte 1998 yılından beri bazı yeni kolaylıklar getirilmiştir. Buna göre, işverenlerin yüzde 3 oranından fazla özürlü çalıştırmaları halinde, fazladan çalıştırdıkları her özürlü için 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanununa göre ödenmesi gereken işveren sigorta prim payının yüzde 50'si Hazine tarafından karşılanacaktır.⁹

Sakat çalıştırma yükümlülüğü, İş Kanununa tâbi işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişilerin yanında kamu işverenlerini de kapsamaktadır.¹⁰ Diğer taraftan, İş Kanunu anlamında işveren olmanın şartının yanında, işyerinde yapılan işin de İş Kanunu kapsamına girmesi gerekmektedir. 5. maddede belirtilen istisnalar hariç, özürlü çalıştırma mükellefiyeti, faaliyet konularına bakılmaksızın, bütün işverenler için geçerlidir.¹¹

1.2. Kota Sisteminin Özürlü Fonuna Katkıları

Yükümlülük kapsamında olmasına rağmen, belirlenen oranda özürlü işçi çalıştırmayan işverenler, 1988 yılından beri çalıştırmadıkları her bir özürlü için ayda 500 bin TL para cezası vermek mecburiyetindeydiler.¹² Özürlü istihdamının

⁷ Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük; m. 8.

⁸ Esen, Güven; Bireysel İş Hukuku; 1. Kitap-Temel Kavramlar, İşletmelerde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, İnsan gücü Yönetimi; C. 1; İstanbul; 1985; s. 174.

⁹ 21. 10.1998 tarih ve 4382 sayılı kanun; m. 3' göre İş Kanunu; m. 98/C ile ilgili değişikliğin tam metni: "25.08.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 98.maddesinin 03.11.1988 tarihli ve 3493 sayılı Kanun ile değişik (C) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

C) 25. Maddedeki hükümlere aykırı hareketle özürlü ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya vekiline çalıştırmadığı her özürlü ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için yetmiş milyon lirası para cezası verilir.

25.maddede öngörülen kontenjanların üstünde özürlü ve eski hükümlü istihdam eden işverenlerin, kontenjan fazlası özürlü ve eski hükümlüler için 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre ödemeleri gereken işveren sigorta prim hisselerinin %50'sini kendileri, %50'sini ise hazine öder."

¹⁰ Tunçomağ, Kenan; İş Hukukunun Esasları; İstanbul; 1989; s. 87.

¹¹ İş Kanunu; m. 2. Ayrıca bkz.: Caniklioğlu; Nurşen; Türk Hukukunda Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Yükümlülüğü; (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi); İstanbul; 1991; s. 52.

¹² İş Kanunu; m. 98/C.

ihlalinde müeyyidenin 500 bin TL gibi cüzî ve sabit bir miktar üzerinden tespit edilmiş olması, özürülülerin istihdam oranının artmasına etkili bir biçimde yardımcı olamamıştır.

Özürülü istihdamının artırılabilmesinde başarılı olabilmek için, bu para cezası, yapılan yeni kanuni değişiklikler çerçevesinde 24.10.1998'den itibaren geçerli olmak üzere 70 milyon TL'ye çıkartılmıştır. Bu para cezasının miktarı, geçmiş uygulamalardan farklı olarak, yıllara göre sabit kalmaktan ziyade her yıl artan bir biçimde yeniden düzenlenmektedir.

Belirtilen para cezası, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yılda uygulanan ceza tutarının, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun "yeniden değerlendirme oranı" nın da artırılarak uygulanmaktadır. Bu suretle hesaplanacak ceza tutarlarında bir milyon liradan az olan kesirler dikkate alınmamaktadır. Buna göre, 1999 yılı için, özürülü çalıştırmamanın aylık bedeli 124 milyon olarak tespit edilmiştir.¹³ Ocak 2000'den itibaren geçerli olmak üzere, aylık para cezası 188 milyon TL'ye çıkartılmıştır.

Bu bent uyarınca tahsil edilen para cezaları, İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) -Genel Müdürlüğü bütçesinin Maliye Bakanlığı'nca açılacak özel tertibine gelir olarak kaydedilecektir. Bu hesapta toplanan paralar, özürülü ve eski hükümlülerin meslekî eğitim ve meslekî rehabilitasyonu, kendi işini kurma ve bu gibi projelerde kullanılmak üzere İİBK'ye aktarılacaktır.¹⁴ Özürülüler fonunun bütçesi hakkında yeteri derecede bilgi edinmek mümkün olmadığından, şimdiye kadar elde edilen paraların hangi alanlar için harcandığı konusunda da bir değerlendirme yapamamaktayız.

1.3. Özürülü Kota Sisteminden Yararlanabilen Özürülüler

İşveren tarafından zorunlu özürülü çalıştırma kapsamına her özürülü insan girememektedir. İş Kanununda hangi grup özürülülerin ve hangi oranda sakat olanların kota rejiminden faydalanabileceği hususunda bir açıklık getirmemektedir.

Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzüğe göre, bedensel, zihinsel ve ruhsal özürleri sebebiyle, çalışma güçlerini en az % 40 oranında kaybettiklerini sağlık kurulu raporu ile belgeleyen özürülüler, işverenler için getirilmiş olan zorunlu istihdam kotasından yararlanabilmektedir. "Ancak, özürleri nedeni ile sağlık kurulu raporunda çalışamayacakları belirtilmiş olanlar bu Tüzük hükümlerinden yararlanamazlar."¹⁵ Bir başka ifadeyle, kişinin sakatlık oranının % 40'tan az

¹³ 21.10.1998 tarih ve 4382 sayılı Kanun; m. 3.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ 16.03.1987 tarih ve 19402 sayılı "Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük"; (06.01.1997 değişikliğiyle); m. 2.

Kamu-İş; Cilt: 6 Sayı: 1/2000

olmasına karşılık, sağlık kurulu raporunda çalışamayacak durumda olduğu da belirtilebilir. Bu durumda, kişinin özürlülük derecesi ve çalışma gücü kaybı oranının herhangi bir önemi bulunmamaktadır.

Tüzükte yapılan bu değişiklikten önce, İş Kanunundaki özürülülerin istihdamını kolaylaştıran hükümlerden yararlanabilmek için, özürülü bir insanın çalışma gücü kaybının sürekli ve asgari olarak % 40 olmasının yanında azami olarak da % 70 sınırı bulunmaktaydı. Bedensel engelleri dolayısıyla çalışma gücünü % 70'den daha fazla yitiren kişiler ise, bir işte verimli çalışabileceklerini sağlık raporu ile belgelemeleri halinde, diğer özürülüler gibi istihdam güvencesinden yararlanabilmekteydiler.¹⁶

Eski düzenlemeye göre, kota rejiminden belirli oranlar dahilinde özürülü olan bedensel özürülüler yararlanabilmekteydi. Zihinsel ve ruhsal özürülüler ise, çalışmalarına engel herhangi bir halin bulunmadığını sağlık kurulu raporu ile tespit ettirmeleri durumunda, kota uygulamalarından yararlanabilmekteydiler. Tüzükte yapılan yeni değişiklikle birlikte, bundan böyle belirli derecede özürülü olan akıl hastaları (ruhsal özürülü) ve geri zekâlılar (ruhsal özürülü) da kota kapsamına alınmışlardır.

Şüphesiz, bedensel özürülülerin dışındaki özürülü grupların da istihdam edilmesi yönündeki çabalar son derece önemlidir. Ancak, zihinsel ve ruhsal özürülülere, tıbbî ve meslekî rehabilitasyon hizmetleri çerçevesinde yeterince yardım yapılmadan, kendilerinin normal şartlarda emek piyasasında iş bulmaları oldukça zordur. Dolayısıyla, bu özürülü grubun, korumalı işyerlerinde ve(ya) özürülülere mahsus iş atölyelerinde istihdam edilmesi daha isabetli olacağını düşünmekteyim.

Diğer taraftan, özürlülük derecesi % 40'tan fazla olan ruhsal ve zihinsel özürülüler, her ne kadar kota kapsamına alınmakta ise de, özellikle bu niteliklere sahip olan özürülülerin sürekli ve etkili olarak çalışabilmesi çoğu kez imkansızdır.

Doğrusu, koruma ve kota kapsamına, özürlülük derecesinin % 40'ın altında olan ruhsal ve zihinsel özürülüler de alınmaları gerekmektedir. Çünkü, az derecede ruhsal ve(ya) zihinsel özürülü olanların verimli olarak çalışabilmeleri daha gerçekçidir. Dolayısıyla, her ne kadar % 40'ın üzerinde çalışma gücünü kaybeden ruhsal ve zihinsel özürülüler, kota kapsamına alınmış gibi görünüyorsa da, uygulamada kanunen yararlanabilecek durumda olan bu iki özürülü grubu,

¹⁶ Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük; m. 2/1'in yürürlükten kaldırılmış eski hükmü aynen şu şekilde idi: "Bedensel özürleri yüzünden, çalışma güçlerinin en az % 40'ından, en çok % 70'inden sürekli olarak mahrum bulunanlarla % 70'inin üstünde mahrum buldukları halde bir işte verimli şekilde çalışabilecekleri sağlık kurulu raporuyla belgelenenler, bu Tüzük yönünden sakat sayılırlar."

çalışabilme niteliğine çoğu kez sahip olamayacağından koruma kapsamı dışına itileceklerdir. Diğer taraftan, çalışabilir durumda olan ve/fakat kısmen (% 40'ın altında) özürlü veya çalışma gücünü kaybettikleri için kota sisteminin dışında tutulan ruhsal ve zihinsel özürülerin istihdamları da zorlaştırılmaktadır.

1.4. Türk İşverenlerin Özürlü Kota Sistemine Karşı Tutumları

1993-1997 yılları arasında Kuruma her yıl ortalama olarak başvuran 11 bin özürülden yaklaşık olarak 5 bini işe yerleştirilebilmektedir. İş için müracaat edenlerin % 89'u erkek özürülerdir. Bu dönemde, işsiz özürülerin ortalama olarak % 80'ini özel, % 20'si ise kamu sektöründe istihdam edilmiştir.¹⁷

Görüldüğü gibi, kamu sektöründe işe yerleştirilen özürülerin sayısı çok azdır. Devlet, özürü istihdamı ve kota uygulama konusunda yıllardan beri gereken hassasiyeti göstermemiştir. Bunun neticesi olarak, değişik kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan özürülerin istihdam oranı çok düşüktür. Devletin 1996 yılında yaptırdığı bir ankete göre, 1.6 milyon dolu kadroda çalışan memurların sayısı sadece 10.500'dür.¹⁸ Devlet Personel Başkanlığının 1998 yılında 64 kamu kuruluşu arasında yaptığı bir araştırma sonucuna göre, bu kuruluşlarda 9.737 özürülünün istihdam edilmesi gerektiği halde, sadece 2.770 özürü işe alınmıştır.¹⁹

2. Almanya'da Özürü Kota Sisteminin Özellikleri

Alman hukukunda, özürülere yönelik kota uygulaması, 1974 tarihli kısa adıyla "Ağır Derecede Özürüler Kanunu" olarak bilinen kanunda belirlenmiştir.²⁰ Buna göre, kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişiliğe sahip olan işverenler, bu kota sisteminin kapsamına dahil edilmektedir.²¹

En az 16 işçi çalıştıran işverenler, % 6 oranında ağır derecede, bir başka ifadeyle asgari olarak % 50 oranında özürü olanları, sakatlık sebebine bakılmaksızın, istihdam etmek zorundadır.²²

¹⁷ İİBK; "Özürülerin Meslekî Eğitimi ve İstihdam Sorunları"; Brifing Notu; 26.05.1998; s. 7.

¹⁸ Devlet Personel Başkanlığı; Kamu Personel Anket Sonuçları; Ankara; Ocak 1996.

¹⁹ Kamu kuruluşlarında özürülere tahsis edilen boş kadrolar için takip ve denetimin sağlanması ve özürü istihdam oranını artırabilmek amacıyla, 1997 yılında yayınlanan genelgeye göre, memur sınavları yapıldığı zaman özürülere yönelik de imtihan açılmaktadır. Genelge hükümleri, 9 Ekim 1998 tarih ve 23488 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları İle Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" kapsamında yer almaktadır. Genelgenin yürürlüğe girmesinden sonra 65 kamu kuruluşu, Mart 2000 tarihine kadar 3.847 yeni memur kadrosu için sınav açmıştır. Ayrıca bkz.: Gürsoy, Cemalettin; "65 bin Özürü İş Anyor"; Sabah Gazetesi; 23.04.2000; s. 15.

²⁰ Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Ağır Derecede Özürülerin, İş, Meslek ve Topluma İntibaklarının Temini Yönlünde Kanun; Kısa adıyla: Schwerbehindertengesetz-SchwBG: Özürüler Kanunu); BGB I, I, s. 1421.

²¹ Schaub, Günter; Arbeitsrecht-Handbuch; 6. Aufl.; München; 1996; s. 1484.

²² SchwBG; m. 5/1.

Federal hükümet, Eyaletler Meclisinin onayını almak şartıyla, gerekli gördüğü hallerde kota oranını değiştirme hakkına sahiptir. Kanuna göre, kota oranı %4 ile %10 arasında değiştirilebilmektedir. Hükümet isterse, kamu sektörüne ait işverenlerinin kota oranını, özel sektörde faaliyet gösteren işverenlerinden daha yüksek oranda belirleyebilir.²³

Kota oranının öngördüğü sayıda özürlü çalıştırması gerektiği halde, bunları istihdam etmeyen işveren, çalıştırmadığı her bir özürlü için ayda 200 DM "telâfi parası" (Ausgleichsabgabe) adı altında tazminat ödemek zorundadır.²⁴

Alman hükümeti, Temmuz 2000 yılından itibaren geçerli olmak üzere, kota oranını % 6'dan % 5'e düşürmeyi planlamaktadır. Bu durumda, 20'den daha az işçi çalıştıran işverenler kota kapsamı dışında kalacaktır. Ancak, telâfi parasının miktarı, kota kapsamına alınan işverenlerin kota oranını ne derecede uygulayıp uygulamadıklarına göre değişecektir. Buna göre, kota oranını tam olarak uygulayan işverenlerden telâfi parası alınmayacaktır. Kota oranını %4 ile %5 düzeylerinde uygulayanlardan, eski düzenlemede belirlendiği gibi, çalıştırılmayan her bir özürlü için ayda 200 DM alınacaktır. Ancak, bu miktar kota oranının düşük seviyede tutulması halinde yükselecektir. Şöyle ki, uygulamada kota oranının düzeyi %2 ile %4 arasında kaldığı sürece işverenin, çalıştırmadığı her bir özürlü için ayda 350 DM, bu oranın %2'nin altında kalması halinde ise ayda 500 DM "ceza parası" vermesi gerekmektedir.²⁵

2.1. Alman Kota Sisteminin Özürlü Fonuna Katkıları

Almanya, Fransa ve Avusturya'nın yanında 1. Cihan Harbinden sonra özürlülerin istihdamı ve rehabilitasyonu için işverenlere yönelik kota uygulamaları çerçevesinde fon oluşturan ülkelerin başında yer almaktadır.

Bilindiği gibi, kota kapsamında olduğu halde özürlü çalıştırmayan işverenlerden, rekabet avantajı sağladığı düşüncesiyle bunun telâfisine yönelik alınan "ceza paraları" özürlü fonuna aktarılmakta ve burada biriken paralar ağırlıklı olarak özürlülerin meslekî entegrasyonu ve istihdamı için kullanılmaktadır.

Almanya, özürlü fonundaki kaynakların önemli bir kısmını (% 31), 2. emek piyasasına, bir başka ifadeyle özürlü (özel) emek piyasası olarak kabul edilen korumalı işyerlerine ve özellikle Özürlüler Çalışma Atölyelerine aktarmaktadır.

²³ Ibid; m. 5/2.

²⁴ Ibid; m. 11/1.

²⁵ Bu yeni düzenleme ile, işsiz özürlü sayısı 2 yıl zarfında, yani 2002 yılına kadar 189 binden 139 bine azaltılmak istenmektedir. Hedefin ulaşılamaması halinde, yeniden eski kota uygulamasına geçilecektir. Daha fazla bilgi için bkz.: Marguard, Martin; "50.000 Arbeitsplätze für Behinderte ?" in: Berliner Behindertenzeitung; Ausgabe: Nr. 5/2000.

Ancak, özürlü istihdam politikasının asıl hedefi, özürsüzlere normal emek piyasasında istihdam etmek olduğundan, özürsüzlere fonunda oluşan paraların büyük bir bölümü, birinci emek piyasasında değerlendirilmektedir. Özürlü dostu istihdam politikaları kapsamında fon kaynaklarının % 58'i özel şirketlere, % 5'i direkt olarak özürlü işgücüne ve %6'sı da (özel) istihdam bürolarına aktarılmaktadır (Tablo 3).

Kota uygulamaları bugün, farklı yöntem ve sistemlerle de olsa, Batı Avrupa ülkeleri dışında Polonya ve Macaristan gibi değişik Doğu Avrupa ülkeleri tarafından da uygulanmaktadır.²⁵

2.2. Alman İşverenlerinin Özürlü Kota Sistemine Karşı Tutumları

Almanya'da özürlü işgücünü, kanunen istihdam etmek mecburiyetinde olan özel kesime ait işverenlerin sayısı 163 bin civarındadır. Bunlardan 122 bini, ya kotanın altında sınırlı olarak özürlü istihdam etmekte ya da hiçbir biçimde özürlü çalıştırmamaktadır. Dolayısıyla, bu işverenlerin % 75'i, toplam istihdam hacminin % 80'ine sahip olmalarına rağmen, özürlü istihdamı konusunda gerektiği kadar duyarlı davranmamaktadır. Kota kapsamında olmasına rağmen hiç özürlü istihdam etmeyen işverenlerin oranı % 37 civarındadır. 1998 yılı itibariyle bunların sayısı 40 bin civarındadır.

İstihdam hacminin % 19'una sahip olan yaklaşık 26 bin işveren, yani toplam işverenlerin % 16'sı, kanunda öngörülen % 6'lık özürlü kontenjanını ya tam olarak, ya da bunun üzerinde tatbik etmektedir (1994). Kota sistemini tam olarak uygulayan işverenlerin oranı 1995 yılı itibariyle % 14'e düşmüştür (Bkz. Tablo 1).

Bunun yanında (Batı Almanya; Yıl: 1989) 16'dan daha az sayıda işçi çalıştıran ve dolayısıyla zorunlu özürlü istihdamdan muaf olan işyerlerinde yaklaşık olarak 110 bin özürlü çalıştırılmaktadır. Özel sektöre mensup küçük ve orta ölçekli işyerlerinde, bir başka ifadeyle kota sistemine tâbi olmayan işyerlerinde çalışan özürsüzlere sayısı 1998 yılında 140 bine ulaşmıştır.

Zorunlu özürlü kontenjanın (kotaların) altında veya hiç özürlü çalıştırmayan işverenler, her yıl yaklaşık olarak 900 ile 1 milyar DM arasında telâfi edici para adı altında bir bedel ödemektedir.²⁷

²⁶ Ritz, Hans-Günther; "Die İLO Konferenz in Warschau 1997-"Policies and Management of National Rehabilitation-Funds"; in: <http://www.hamburg.de/Behoerden/hfst/Warschau/htm>.

²⁷ BMAS; Hrsg.: Arbeitsmarktsituation Schwerbehinderter; Bonn; 1995-1999.

3. Japonya'da Özürlü Kota Sisteminin Özellikleri

Japonya, özürlü istihdam kotasını 63'den fazla işçi çalıştıran işyerlerinde uygulamaktadır. Kota oranı ise, diğer ülkelere nazaran % 1.6 ile nispeten düşüktür. Kota uygulamalarından ise sadece bedensel özürlüler (sakatlar) yararlanabilmektedir.

Japon Çalışma Bakanlığı, 1997'den beri zihinsel ve ruhsal özürlülerin de kota kapsamına alınması yönünde çalışmalar yapmaktadır. Kota oranının düşük olmasına karşılık, çalıştırılmayan her bir özürlü için işverenlerden alınan aylık "para cezasının miktarı 400 Amerikan Dolar (USD) dir. Bu rakam, diğer ülkelerle kıyaslandığında, kota kapsamında alınan en yüksek meblağdır. Japonya, Çalışma Bakanlığı uhdesinde oluşturulan özürlüler fonunu, 7 işveren örgütü tarafından meydana getirilen bir heyetin katılımı ile 1977 yılından beri yönetmektedir. Fonun yıllık geliri, gerek miktar, gerekse GSMH'ye göre oran itibariyle Almanya ve Fransa'nın gerisinde kalmaktadır (Bkz. Tablo 1).

Fondaki miktarın düşüklüğü, kota sisteminin etkili bir şekilde uygulandığının bir işaretidir. Çünkü fon miktarı ile özürlü istihdamı arasında ters bir korelasyon bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, özürlüler fonuna ne kadar az para aktarılırsa, emek piyasasında da o nispete çok, yani hedeflenen boyutta özürlünün istihdam edildiğinin işaretidir.

4. Uluslararası Mukayese Açısından Özürlü Kota Sisteminin Tahlili

Özürlü kota kapsamına büyük işletmelerin girmesi, kota oranının nispeten düşük tutulması ve cezaî müeyyidenin de yüksek olması, işletmeleri, kotayı ya bütünüyle, ya da en azından kısmen uygulamaya sevk etmektedir.

Örneğin, Japonya'da özürlü çalıştırmanın yıllık para cezasının miktarı fert başına 4.800 USD'dir. Bu cezayı ödememek için, kota kapsamına alınan Japon işyerlerinin takriben yarısı, kotayı tam olarak uygulamaktadır. Diğer kısmı da bunu yine de kısmen uygulamaktadır. Özürlü kota sistemine hiçbir yönüyle uymayan işletmeler hemen hemen yok gibidir (Tablo 1).

Alman kota uygulamaları kapsamında özürlü istihdam etmeyen işverenlerden alınan "para cezası"nın miktarı, Japonya ve Fransa'ya göre düşüktür. Kota kapsamında olduğu halde, kotayı kanunun öngördüğü oranda tam olarak uygulayan işyerlerinin oranı ise sadece % 14'dür. Bunun yanında, kotayı kanunî barajın altında uyguladıkları için cezai müeyyideye de tâbi olan işyerlerinin oranı da % 49'dur. Ayrıca, hiçbir özürlü istihdam etmeyen işyerlerinin oranı ise % 37'dir (Tablo 1).

Tablo 1:Değişik Ülkelerde Özürlü Kota Sistemini Uygulamamanın Yıllık Cezai Müeyyidesi ve İşverenlerin Kotaya Karşı Tutumları (Yıl 1995).

	Çalıştırılmayan Her Bir Özürlü İçin İşveren Tarafından Ödenen "Ceza Parası"nın Yıllık Miktarı (USD)	İşletmelerin Kotaya Karşı Tutumları		
		Kotayı Bütünüyle Uygulayan İşletmelerin Oranı	Kotayı Kısmen Uygulayan Ve Ceza Parası Verenlerin Oranı	Kota Uygulamayan Ve Sadece Ceza Parası Verenlerin Oranı
Japonya	4.800	50,5	49,5	-
Fransa	2.430	36	14	40
Almanya	1.440	14	49	37
Avusturya	792	18,9	81,4	-
Türkiye	330 (Yıl 2000)	?	?	?

Kaynak: Social Policy Research Unit, University of York 1997, B1, C1.

Kapsam dahilinde olmasına karşılık özürlü istihdam etmemenin cezai müeyyidesi olarak tespit edilen aylık ödemelerin diğer ülkelere kıyasla nispeten düşük olması, kota sistemini başarısız kılmaktadır. Nitekim, Alman ve Avusturya işverenlerin ekseriyeti, kotayı ya hiç uygulamamakta, ya da kısmen uygulamaktadır.

Tablo 2: Değişik Ülkelerde Özürlü Kanununun Yürürlüğe Girdiği Tarih ve Özürlü Fonunun GSMH'ye Göre Büyüklüğü (Yıl 1995).

Ülke	Özürlü Kanununun Yürürlüğe Girdiği yıl	Özürlü Kota Oranı (%)	Özürlü Fonunda Oluşan Gelirin Yıllık Tutarı (1995; Milyon USD)	Fonun GSMH'ye Göre Oranı	1994 Yılına Göre GSMH (Milyon USD)	1994 Yılına Göre Fert Başına Düşen Yıllık GSMH (USD)
Almanya	1953/1974	6	667	0,032 %	2.075.452	25.580
Fransa	1987	6	282	0,021 %	1.355.039	23.470
Polonya	1991	6	26	0,027 %	94.613	2.470
Japonya	1976	1,6	182	0,004 %	4.321.116	34.630
Macaristan	1983	5	4	0,010 %	39.099	3.840
Avusturya	1946	4	54	0,027 %	197.475	24.950

Kaynak: Social Policy Research Unit, University of York 1997 , A1.1-A.3 ve Fischer Weltalmanach 97, (Fischer Taschenbuch Verlag) Frankfurt am Main 1996.

Bu durum karşısında, çok sayıda işverenin "ceza parası" ödemesi sonucunda, özürllüer fonunda dikkat çekici miktarda para birikmektedir. Ülkeler arası mukayesede Almanya, kota sistemi sayesinde en fazla gelire sahip olan ülkedir. Kota uygulamalarından Almanya, yılda ortalama olarak 670 USD civarında bir gelir elde etmektedir. Parasal müeyyideli olarak özürllü kota sistemini uygulayan ülkelerin, işverenlerin ödedikleri paralardan elde ettikleri meblağlar ve GSMH'ye göre oran Tablo 2'de mukayeseli olarak sergilenmiştir.

Özürllü fonunda biriken paraların önemli bir kısmı, özürllülerin normal emek piyasasında istihdam edilmeleri yönünde ya işletmelere, ya da bizzat çalışmak veya iş sahibi olmak isteyen özürllülere aktarılmaktadır. Japonya'da özürllü fonunun kaynaklarının bütünü, işletmeler (% 80) ve istihdam kurumları (% 20) için sarf edilmektedir. Polonya'da ise kaynakların hemen hemen yarısı özel emek piyasasında faal olan işletmeler için harcanırken, diğer yarısı da korumalı işyerlerinin genişletilmesi için harcanmaktadır (Bkz. Tablo 3).

Tablo 3: Değişik Ülkelerde Özürllü Fonundan Özürllü İstihdamı İçin Aktarılan Paraların, Hizmet Türleri ve Alanlarına Göre Oransal Dağılımı (Yıl 1995).

Ülke	Normal (1.) Emek Piyasasına Yönelik Hizmetler				Özel (Özürllü) Emek Piyasasına Yönelik Hizmetler
	Bunlardan				
	I	Bunlardan		I	
	1.Emek Piyasasına Yönelik Toplam Hizmet (%)	İşletmelere (%)	Özürllülere (%)	(Özel) İstihdam Bürolarına (%)	Korumalı İşyerlerine (%)
Japonya	100	80	0	20	0
Fransa	97	40	35	22	3
Macaristan	80	70	5	5	20
Almanya	69	58	5	6	31
Polonya	48	45	2	1	52

Kaynak: Social Policy Research Unit, University of York 1997.

Sonuç

Normal emek piyasasında özürlü işgücünü istihdam etme konusunda kota sisteminin önemli katkılar sağladığı şüphesiz. Ayrıca, kota sistemine tâbi olduğu halde, buna riayet etmeyen işverenlerden alınan paraların ve bununla ilgili olarak özürlüler fonunda biriken kaynakların büyüklüğü de dikkat çekicidir. Oluşturulan kaynakların özürlü istihdamını daha da kolaylaştıracak sahalara aktarılması kota sisteminin bir başka özelliğidir. Her ülke, ekonomik yapısına uygun olarak bu kaynakların bir kısmını normal emek piyasasında özürlü istihdamının oranını artırmak amacıyla işverenlere aktarmaktadır. Bazı ülkelerde bu paralarla, özellikle emek piyasasında çalıştırılması zor olan özürlülere özürlü atölyeleri gibi koruyucu işyerleri açılmaktadır.

Ülkemizde ise, yıllardan beri kota sistemi uygulanmasına rağmen, cezaî müeyyidesinin parasal boyutu çok düşük tutulduğundan, ciddî manada bir gelir elde edilememiştir. Ayrıca, bu paraların hangi alanlar için kullanılacağı konusunda da kesin hükümler bulunmamaktaydı.

Ancak, son bir iki yıldan beri hem aylık para cezasının miktarı önemli derecede artırılmış, hem de oluşturulacak fonun özürülerin meslekî eğitimi ve istihdamı için harcanacağı yeni yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Ne var ki, kota sistemine tâbi olan işyerlerinin sayısı, bunlardan hangi oranda kotayı uyguladıkları ve bu işyerlerinin özürüler fonuna sağlayacağı veya sağladığı maddî katkılar noktasında ciddî çalışmalar ve gerekli denetimler yapılmadığından, fonun yıllara göre gelir dağılımı ve bu gelirlerin şimdiye kadar hangi alanlar için harcıdığı konusunda fazla bilgilere sahip değiliz. Özellikle bu yönleriyle, Türkiye'de uygulanmakta olan özürlü kota sistemini ülkeler arası boyutuyla mukayese yapmak noktasında zorlanmaktayız.

Kaynaklar

16.03.1987 tarih ve 19402 sayılı "Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük";
(06.01.1997 değişikliğiyle).

1967 tarih ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu.

21.10.98 tarih ve 4382 sayılı Kanun.

25.08.1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu.

30.05.1997 tarih ve 572 sayılı KHK.

Kamu-İş; Cilt: 6 Sayı: 1/2000

9 Ekim 1998 tarih ve 23488 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları İle Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik".

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Hrsg.: Arbeitsmarktsituation Schwerbehinderter; Bonn; 1995-1999.

Caniklioglu; Nurşen; Türk Hukukunda Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Yükümlülüğü; (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi); İstanbul; 1991.

Cemalettin; "65 bin Özürlü İş Arıyor"; Sabah Gazetesi; 23.04.2000.

Devlet Personel Başkanlığı; Kamu Personel Anket Sonuçları; Ankara; Ocak 1996.

Esen, Güven; Bireysel İş Hukuku; 1. Kitap-Temel Kavramlar, İşletmelerde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, İnsan gücü Yönetimi; C. 1; İstanbul; 1985.

Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Ağır Derecede Özürlülerin, İş, Meslek ve Toplumla İntibaklarının Temini Yönünde Kanun; Kısa adıyla: Schwerbehindertengesetz-Schwbg; Özürlüler Kanunu); BGB I.

İİBK; "Özürlülerin Meslekî Eğitimi ve İstihdam Sorunları"; Brifing Notu; 26.05.1998.

Kettle, Melvyn; "The Çuestion of Quota"; in: Floyd, Michael and North, Klaus; Disability and Employment-Report on an Anglo-American Conference; London; 1985.

Marguard, Martin; "50.000 Arbeitsplaeetze für Behinderte?" in: Berliner Behindertenzeitung; Ausgabe: Nr. 5/2000.

Ritz, Hans-Günther; "Die İLO Konferenz in Vvarschau 1997-"Policies and Management of National Rehabiilitation-Funds"; in: <http://www.hamburg.de/Behoerden/hfst/Warschau/htm>.

Schaub, Günter; Arbeitsrecht-Handbuch; 6. Aufl.; München; 1996.

Social Policy Research Unit, University of York 1997. Fischer VVeltalmanach 97, (Fischer Taschenbuch Verlag) Frankfurt am Main 1996.

Tunçomağ, Kenan; İş Hukukunun Esasları; İstanbul; 1989.

Usan, Fatih M.; İş Hukuku'nda Sakat İstihdamı; Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası; 1999.