

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM
DALI**

**DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN ORTAYA
ÇIKARDIĞI YAŞLANAN İŞGÜCÜ ARZINA YÖNELİK
İSTİHDAM POLİTİKA ÖNERİLERİ**

Tezli Yüksek Lisans Tezi

MERVE OKAN

Ankara, 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM
DALI**

**DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN ORTAYA
ÇIKARDIĞI YAŞLANAN İŞGÜCÜ ARZINA YÖNELİK
İSTİHDAM POLİTİKA ÖNERİLERİ**

Tezli Yüksek Lisans Tezi

MERVE OKAN

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Erdem CAM**

Ankara, 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI**

**DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN ORTAYA
ÇIKARDIĞI YAŞLANAN İŞGÜCÜ ARZINA YÖNELİK
İSTİHDAM POLİTİKA ÖNERİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Erdem CAM**

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK

2- Prof. Dr. Murat ATAN

3- Doç. Dr. Erdem CAM

Tez Savunması Tarihi: 17.06.2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Erdem CAM danışmanlığında hazırladığım “DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN ORTAYA ÇIKARDIĞI YAŞLANAN İŞGÜCÜ ARZINA YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKA ÖNERİLERİ” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Adı-Soyadı ve İmza

ÖNSÖZ

Bu çalışmada demografik dönüşümün beraberinde getirdiği nüfusun yaşlanmasının işgücü özelinde meydana getirdiği etkilerden bahsedilmiş, uluslararası örgütlerin önerileri ile birlikte seçilmiş ülkelerdeki yaşlı istihdamına yönelik politikalar incelenmiştir. Yaşlı işgücüne yönelik politikaların henüz genç olmakla birlikte hızla yaşlanma eğilimine girmiş Türkiye’de uygulanabilirliğinin tartışılabilmesi adına ise konunun temel unsurlarını oluşturan, Türkiye’nin mevcut ve gelecekteki nüfus yapısı, yaşlı kesimin işgücüne katılımı irdelenmiş ve bu gruba yönelik politikaların uygulanabilirliğe ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

Çalışmam boyunca yoğun çalışma temposuna rağmen görüş ve önerileri ile bana katkıda bulunan ve beni cesaretlendiren değerli danışman hocam Doç. Dr. Erdem CAM’a, Ankara Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’ndaki tüm hocalarıma, yüksek lisans yapmam konusunda beni teşvik eden, bana destek ve moral veren çalışma arkadaşlarıma, beni bugünlere getiren ve hayatımın her döneminde olduğu gibi bu zorlu dönemimde de yanımda olan canım anneme; çalışmam gereken zamanlarda anlayışıyla bana destek olan sevgi dolu yürekli biricik kızım Aylin’e teşekkür eder,

Çalışmamın, sosyal politika yazınına önemli bir katkı sağlamasını ve bu alanda çalışacak herkese yardımcı bir kaynak olmasını temenni ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ.....	iv
GRAFİK LİSTESİ.....	v
ŞEKİL LİSTESİ	v
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM	3
1.1. DÜNYA'DA DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM	3
1.1.1. Doğurganlık Hızı	4
1.1.2. Kaba Ölüm Hızı ve Ortalama Yaşam Beklentisi	6
1.1.3. Medyan Yaş	8
1.1.4. Nüfusun Yaşlara Göre Dağılımı	9
1.1.6. Yaşlı Bağımlılık Oranı	13
1.2. TÜRKİYE'DE DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM	14
1.2.1. Kaba Doğum ve Ölüm Hızı	16
1.2.2. Doğuşta Yaşam Beklentisi	18
1.2.3. Nüfusun Yaşlara Göre Dağılımı	19
1.2.4. Yaşlıların Toplam Nüfus İçindeki Payı ve Yaşlı Bağımlılık Oranı	20
1.2.5. İşgücü Arzındaki Temel Değişimler.....	21
1.3. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİ.....	24
1.3.1. Yaşlanmanın Ekonomik Etkileri	25
1.3.2. Yaşlanmanın İşgücüne Etkisi	31
1.3.3. Yaşlanmanın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi	37
İKİNCİ BÖLÜM	45
YAŞLI İŞGÜCÜNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI	45
2.1. ULUSLARARASI VE BÖLGESEL ÖRGÜTLER.....	45
2.1.1. Birleşmiş Milletler.....	46
2.1.2. OECD	49
2.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü	50
2.1.4. Avrupa Birliği.....	52
2.2. YAŞLI İŞGÜCÜ İSTİHDAMINI DESTEKLEYEN ÜLKE ÖRNEKLERİ	

2.2.1	Finlandiya	67
2.2.2	Almanya	72
2.2.3	İngiltere.....	79
2.3	YAŞLI İSTİHDAMINI DESTEKLEYEN POLİTİKALARIN ÖNÜNDEKİ ENGELLER	86
2.3.1	İstihdam ve Sosyal Güvenlik Politikaları ve Yapısal Nedenler	86
2.3.2	İşveren Tutumları ve Sektörel Unsurlar	87
2.3.3	Çalışanlar Açısından Engeller	88
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....		94
TÜRKİYE’DE YAŞLI İŞGÜCÜNE YÖNELİK POLİTİKALARIN MEVCUT DURUMU VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER		94
3.1	İŞGÜCÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ	95
3.1.1.	İşgücünün Yaşlara Göre Dağılımı	97
3.1.2.	İşgücüne Katılım Oranları	99
3.1.3.	İstihdam Oranları	100
3.1.4.	İşsizlik Oranları	101
3.1.5.	İşgücüne Dahil Olmayanların Oranı ve Nedenleri	103
3.1.6.	Kayıt Dışı İstihdam.....	104
3.2.	YAŞLI İŞGÜCÜNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER	106
3.3.	ULUSAL POLİTİKA BELGELERİNDE YAŞLANMA ve YAŞLI İŞGÜCÜ	120
3.3.1.	Kalkınma Planları	121
3.3.2.	Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları	128
3.3.3.	Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı	130
3.3.4.	Aktif Yaşlanma Strateji Belgesi	132
3.3.5.	Birinci Yaşlılık Şurası Sonuç Bildirgesi.....	132
3.3.6.	Çeşitli Kamu Kurumları ve Politika Metinleri	133
3.3.6.1.	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	134
3.3.6.2.	Türkiye İş Kurumu.....	137
3.3.6.3.	Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü	140
3.3.6.4.	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu.....	142
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....		145
TÜRKİYE İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ		145
SONUÇ		164
KAYNAKÇA.....		169
ÖZET		182
ABSTRACT		183

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Dünya ve çeşitli bölgelerinde doğurganlık hızı (Kadın başına çocuk sayısı)	5
Tablo 2. Dünya ve çeşitli bölgelerinde kaba ölüm hızı, 1950-2050 (Bin kişi başına düşen)	6
Tablo 3: Dünya ve çeşitli bölgelerinde, doğuşta, 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentisi, 1950-2050 (Yıl).....	7
Tablo 4. Dünya ve bölgeler bazında medyan yaş, 1950-2050)Yıl).....	8
Tablo 5: Dünya ve çeşitli bölgelerinde geniş yaş grupları bazında nüfusun dağılımı, (%).....	10
Tablo 6: Dünya ve çeşitli bölgelerde çalışma çağındaki nüfusun yaş bazındaki dağılımı, 1950-2050 (%).....	12
Tablo 7: Dünya ve bölgeler bazında yaşlı bağımlı oranları, 1950-2050 (%)	13
Tablo 8. Kaba doğum ve ölüm hızındaki değişimler, 1950-2050	16
Tablo 9. Doğuşta ve 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentisi, 1950-2050 (Yıl).....	18
Tablo 10. Geniş yaş grupları bazında nüfusun dağılımı, 1950-2050 (%)	19
Tablo 11. Türkiye’deki çalışma çağındaki nüfusun yaş bazındaki dağılımı, (%)	23
Tablo 17. Demografik değişimlerin makroekonomik etkisi (% GSYİH)	29
Tablo 12. 1990-2018 yılları arasında OECD genelinde işgücüne katılım oranları (%)	32
Tablo 13: 65 yaş üstü nüfusun işgücüne katılım oranları ve değişim (%)	33
Tablo 14. OECD ülkelerinde istihdam oranları, 1990-2018 (%)	33
Tablo 15. İşsizlik sürelerinin yıllar itibarıyla değişimi, 2010-2019, (%)	35
Tablo 16. Yaş gruplarına göre işsizlik süreleri, 2019 (%).....	36
Tablo 18: 2000-2018 yılları arasında 65 yaş üstü nüfus (bin kişi) ve % değişim	38
Tablo 19: Yaşlılık aylığı için yapılan nakit kamu harcamalarının GSMH’ye oranı ve değişim (%).....	39
Tablo 20:Dünyadaki bölgeler bazında potansiyel destek oranları (kişi sayısı)	40
Tablo 21. Yaşlanmanın çalışanlar üstündeki yükü (Her 100 çalışan başına düşen emekli sayısı).....	43
Tablo 22. Yaşlı işçilerin istihdama (yeniden) entegrasyonuna yönelik araçlar.....	57
Tablo 23. Bazı OECD ülkelerinde resmi ve efektif emeklilik yaşları, 2002-2017*	62
Tablo 25. Seçilmiş göstergelerle Finlandiya, Almanya ve İngiltere’de 2008 – 2018 yılları arasındaki değişim.....	64
Tablo 26. Yaşlıları gelir ve yoksulluk düzeyleri (2016) ve sosyal harcamalar (2015)	65
Tablo 27. Geniş yaş grupları bazında işgücüne katılım oranları, 1990-2018 (%).....	99
Tablo 28. Yaş gruplarına göre istihdam oranları, 1990-2018 (%)	100
Tablo 29. Yaş gruplarına göre işsizlik süreleri (%).....	102
Tablo 30. Yaş gruplarına göre kayıtlı ve işsizlik ödeneği hak eden işsizler ile işe yerleştirilenler, (%).....	102
Tablo 31. Nedenlerine göre ve yaş gruplarına göre işgücüne dahil olmayanlar, 2018 (%)	104
Tablo 32. Seçilmiş göstergelerle Türkiye’deki 2008 – 2018 yılları arasındaki değişim.....	107
Tablo 33. 2019 Yılında Kurs ve Programlardan Yararlananların Yaş Dağılımı (Kişi Sayısı) ..	109
Tablo 34. 65 Yaş ve Üzeri Nüfus ve Yaşlılık Aylığı Alan Kişiler.....	114
Tablo 35. 25-64 yaş aralığındaki kişilerin 2007-2016 yıllarında eğitim programlarına katılım oranı, %	140
Tablo 36. Geniş yaş gruplarına göre eğitim programlarına katılım oranı, %.....	140
Tablo 37. 55-64 yaş aralığındaki kişilerin 2007-2016 yıllarında eğitim programlarına katılım oranı, %	141

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1. Türkiye nüfusu ve nüfus artış hızı (1950-2050).....	17
Grafik 2: Yaşlı bağımlı oranları, 1950-2050 (%)	20
Grafik 3. OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranları (1990-2018).....	32
Grafik 4. Demografik değişimin büyüme üzerindeki etkisi, 2000-2050.....	28
Grafik 5. OECD ülkelerinde 55-64 yaş aralığındaki kişilerin istihdam oranları (%).....	61
Grafik 6. Yaş gruplarına göre işgücü oranları, 1950-2050 (%).....	98
Grafik 7: Kayıt dışı istihdam oranları, 2014-2019 (%)	105
Grafik 8. Kurs ve Programlara Katılanların Yaş Dağılımları, %	110

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Yaşlı İstihdamı Politikaları.....	56
Şekil 2. Yaşlı çalışanlara yönelik seçilmiş göstergeler ve ülke kıyaslaması	66

KISALTMALAR

AB (EU)	Avrupa Birliği (European Union)
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
EC	Avrupa Komisyonu (European Commission)
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
CEC	Avrupa Toplulukları Komisyonu (Commission of the European Communities)
AÜ	Ankara Üniversitesi
BM (UN)	Birleşmiş Milletler (United Nations)
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ (WHO)	Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization)
EYHGM	Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü
EUROFOUND	Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi (European Statistics)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HBÖGM	Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
ISSA	Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (International Social Security Association)
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü
PESTLE	Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik, Yasal Ve Çevresel Analiz (Political, Economic, Sociological, Technological, Legal and Environmental)
SGDP	Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TİHEK	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNECE	Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (United Nations Economic Commission for Europe)
UK	İngiltere (United Kingdom)
WEF	Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum)
YEP	Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Plan)

GİRİŞ

Nüfusun yapısı, artış hızı, yaş gruplarına ve cinsiyete göre dağılımı, eğitim durumlarına ilişkin yapılan projeksiyonlar, mali, sosyal, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi alanlarda birçok kısa ve uzun vadeli politikanın temel belirleyicisidir. Bu açıdan nüfusun yapısı, ülkeler tarafından sürekli takip edilen ve içeriğinde meydana gelen değişimlere yönelik birçok adımın atıldığı önemli bir konudur.

Nüfus yapısındaki değişimlere ilişkin geride bıraktığımız yüzyılın sonlarına doğru öne çıkan en önemli nokta nüfusun yirminci yüzyılda başlamak üzere bir değişime uğrayarak dikkatleri üzerine çeken bir noktaya gelmesidir. Az gelişmiş bölgeler dışında hemen hemen tüm ülkelerde çeşitli seviyelerde yaşanan bu değişim; yaşlanmadır. Giderek iyileşen yaşam şartları ve sağlık hizmet sunumunda yaşanan gelişmeler doğum ve ölüm oranlarının azalmasına ve yaşam beklentilerinin uzamasına neden olmuştur. Bunların sonucu olarak genç ile orta yaşlı grubun nüfus içinde oransal olarak giderek azalırken yaşlı nüfusun toplam nüfustaki payı giderek artmakta yani nüfus yaşlanmaktadır. Nüfusun yaşlanması süreci, ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte birçok ülkede çok öncelerde başlayan ve etkilerini hali hazırda hissettiren, bir kısmında ise kısa bir sürede ve hızlı bir şekilde gözlemlenecek olan küresel bir olgudur.

Bu sürecin, ekonomik, kültürel, sosyal ve psikolojik anlamda etki ettiği pek çok alan bulunmakla beraber özellikle işgücü piyasalarında ve sosyal güvenlikte yarattığı etkiler itibarıyla ayrı bir önemi vardır. Çalışma çağındaki bulunan kişilerin nüfustaki payında gözlemlenen değişim ekonomik büyümeyi negatif yönlü etkilerken, sayıları giderek artan (yaşlı) bağımlı nüfusa yapılan kamu harcamalarının artması ve işgücündeki aktif nüfus üzerinde önemli bir baskı oluşması anlamına gelmektedir. Bu tezin amacı, nüfusun yaş yapısındaki değişimlerin çalışma çağındaki nüfusun daralması ve özellikle işgücünün giderek yaşlanması olgusunun ortaya çıkardığı çok yönlü etkilerden hareketle

yaşlı işgücünün istihdama katılımını etkileyen faktörlerin ve bu kesime yönelik geliştirilen istihdam politikalarının irdelenmesidir.

Bu politikalar; istihdam olanaklarının artırılması, istihdamda teşvik, yaşa bağlı ayrımcılıkların engellenmesi, yaşam boyu öğrenme modelleri ile işgücünün eğitim ve niteliğinin geliştirilerek bu kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması gibi birçok farklı elementten oluşmaktadır. Bu çalışmada artan yaşlı nüfus yapısı ve bu yaş grubunun istihdamına yönelik geliştirilen politikalar arasından üç ülke detaylı olarak incelenmiştir. Çalışmada ayrıca Türkiye'nin demografik yapısındaki değişimlerin işgücüne etkisi irdelenmiş ve mevcut durumda uygulanan yaşlı istihdamı politikalarına yer verilmiş ve değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede, birinci bölümde gelişmiş, gelişmekte olan, az gelişmiş bölgeler ve Türkiye'deki demografik dönüşüm, temel demografik değişkenler ve işgücü arzındaki değişimler çerçevesinde incelenmiştir. Bu bölümde seçilmiş bazı ülkelerin verileri kullanarak yaşlanmanın ekonomi ve sosyal güvenlik üzerindeki etkisinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde, demografik dönüşümün işgücü arzına yansımalarına yönelik birtakım uluslararası kuruluşlar ile bazı seçilmiş ülkeler tarafından geliştirilen politika önerileri üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde Türkiye'deki işgücüne yönelik temel bazı göstergeler ele alınmış, yaşlı işgücü arzına yönelik ulusal belgeler ve mevcut düzenlemelere yer verilmiş ve son olarak Türkiye için yaşlı istihdamını destekleyebilecek uygulamalar konusunda çeşitli öneriler geliştirilmiştir.

Çalışmanın sonuç ve genel değerlendirme bölümünde ise, çalışma özetlenmiş ve istihdam politikalarındaki dönüşüme, sosyal politikaların işgücü arzına etki etmede ne gibi sınırlılıkları olduğu konusu tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM

Dünya nüfusu 1950 yılında yaklaşık 2,5 milyar iken 2000'lere doğru her yıl ortalama % 1,7 oranında artarak çok hızlı bir şekilde 6,1 milyara ulaşmıştır. 2019 yılında 7,7 milyara ulaşan dünya nüfusunun düşük doğum oranları nedeniyle geride kalan elli yıldan farklı olarak giderek azalan oranlarda artacağı ve her yıl yaklaşık ortalama % 0,5'lik bir artışla, 2030'da 8,5 milyar, 2050'de ise 9,7 milyar olarak tahmin edilmektedir (BM, 2019a). Nüfusun büyüklüğünde meydana gelen bu değişim önemli olmakla birlikte, nüfusun kendi yapısında (yaş dağılımı, cinsiyet, doğum, ölüm oranları vs.) meydana gelen değişimler son zamanlarda daha çok önem arz eder konuma gelmiştir. Bunun nedeni dünyanın şu anda etkileri her alanda hissedilen bir demografik dönüşüm sürecinin içinde yer alıyor oluşudur.

1.1. DÜNYA'DA DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM

Demografik dönüşüm, yüksek doğurganlık ve yüksek ölüm oranları ile betimlenen geleneksel demografik rejimden, sağlık ve ekonomi alanındaki iyileşmeler sonucu azalan ölüm oranlarının gerçekleştiği modern demografik rejime geçiş olarak tanımlanmaktadır (Orhon, 2007: 7). Kuram ilk olarak İngiliz demografi yazınında 1929 yılında Warren Thompson ve daha sonra 1934 yılında Adolphe Landry tarafından formüle edilmiştir (Karaali, 2017: 63).

Demografik dönüşüm kuramına göre nüfustaki dönüşüm dört bölümden oluşmaktadır. Modern yaşam öncesi olarak adlandırılan ve tarım toplumlarından on yedinci yüzyıla kadar olan süreyi kapsayan ilk aşamada, doğum oranları yüksek olmasına rağmen, salgın hastalıklar ve yiyecek kıtlığı nedeniyle ölüm oranları yüksek, dolayısıyla da nüfus artış hızı düşük olmuştur. On sekizinci yüzyıl sonu ile on dokuzuncu yüzyılın

sonuna kadar devam eden ikinci aşamada ise, doğum oranları bir önceki dönem ile aynıyken ölüm oranları gıda ve sağlıktaki iyileşmeler sonucunda azalmış, nüfus hızla artmaya başlarken nüfus içindeki çocuk sayısında da önemli artışlar gözlemlenmiştir. On dokuzuncu yüzyılın başları ile yirminci yüzyılın ortalarına tekabül eden üçüncü aşama, geleneksel aile yapısının değişmesi ve kadınların eğitim düzeyinin artmaya başlaması sonucunda doğum oranlarında; gelişen teknoloji ve sağlık koşulları ile iyileşen çalışma şartları nedeniyle de ölüm oranlarında azalmalarının görüldüğü dönemdir. İkinci Dünya Savaşının hemen sonrasında başlayan ve şu anda içinde bulunulan dönemi anlatan son aşamada ise, sağlık teknolojisindeki ilerleme ile sağlık koşullarının daha da iyileşmesi sonucu doğum ve ölüm oranlarında istikrarlı bir düşüş ile sonuçlanmıştır (Işık, 2016).

Yukarıda kısaca özetlenen demografik dönüşüm sürecinin, doğurganlık oranlarındaki azalmayı takiben, bebek ve yetişkin ölüm oranlarında azalmaya bağlı olarak artan yaşam beklentileri neticesinde ortaya çıkardığı en dikkat çekici ve uluslararası alanda en çok tartışılan sonucu ise nüfusu yaşlandırmasıdır (Lesthaeghe, 2000: 7). Demografik dönüşümün bu en önemli sonucu olan, tarihte benzeri görülmemiş, dünyanın her yerine yayılmış, büyük etki yaratan ve kalıcı nitelikteki küresel yaşlanma, 65 yaş ve üstü nüfusun (yaşlı nüfusun) yükselmesi neticesinde, yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının artması olarak ifade edilmektedir (BM, 2019b).

Doğurganlık ve kaba ölüm hızları ile yaşam beklentisine ilişkin bir sonraki alt bölümlerde de detayları paylaşılan veriler demografik dönüşüm sürecinde yaşanan bu yaşlanma olgusunun nedenlerini net bir şekilde ortaya koymaktadır.

1.1.1. Doğurganlık Hızı

Demografik dönüşümün başlıca faktörlerinden ilki doğurganlık hızıdır. Doğurganlık hızı belirli bir yılda, halen doğurganlık çağında olan kadınların (15-49 yaş)

doğurganlık düzeyleri aynen devam etmesi durumunda, dünyaya getirmesi beklenen çocuk sayısını ifade etmektedir (TÜİK, 2020).

Dünyadaki doğurganlık oranları, doğum kontrolünün artması, kadınların statü ve eğitimlerinin artması, kentleşme ve diğer sosyal değişimler gibi etmenler nedeniyle 1950'lerden bu yana ciddi düşüş göstermiştir (Orhon, 2007: 17). Tablo 1'de görüldüğü üzere, bölgeler düzeyinde farklılık göstermekle birlikte, dünya genelinde 1950-1955 yılları arasında kadın başına düşen çocuk sayısı 4,97 iken, bu oran 2015-2020 yıllarında 2,47 seviyesine düşmüştür. Bu sayının 2050'ye gelindiğinde ise 2,21'e gerileyeceği öngörülmektedir.

Tablo 1: Dünya ve çeşitli bölgelerinde doğurganlık hızı (Kadın başına çocuk sayısı)

	1950-55	1980-85	2015-20	2030-35	2045-50
Dünya	4,97	3,59	2,47	2,33	2,21
Gelişmiş Bölgeler	2,82	1,84	1,64	1,69	1,73
Gelişmekte Olan Bölgeler	6,02	6,53	4,00	3,32	2,87
Az Gelişmiş Ülkeler	6,53	6,53	4,00	3,32	2,87

Kaynak: BM, 2019a

Yine aynı tablodan görüldüğü üzere, gelişmiş ülkeler ortalamasının oldukça altında bir doğurganlık hızına sahiptir. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde henüz gelişmiş ülkelerin üstünde yer alan bu sayının, takip eden yıllarda hızla azalacağı yönündeki tahminler ise dikkat çekicidir.

Doğumların ölümleri karşılama oranına göre nüfusun artış ya da azalış sürecini ifade eden net yenileme hızındaki değişim de önemli boyutlardadır. Dünya genelinde 1950'lerde 1,67 çocuk olan bu hız, 2015-2020'lerde 1,09 seviyesine gerilemiştir. 2050'lere yaklaşıldığında ise 1,02 olacağı tahmin edilen bu oran, nüfusun yaş yapısının değişmesinde önemli bir etkidir. Doğum oranlardaki azalma, kaçınılmaz olarak çocuk ve genç sayılarının da diğer yaş grupları karşısında azalmasına ve genç nüfus azalırken yaşlı nüfusun artmasına neden olurken, doğurganlık seviyelerinin geçmişteki yüksek

seviyelerine bir daha dönmeyecek olması nüfusun yaşlanmasının tersine çevrilemez bir olgu olmasına yol açmaktadır (BM, 2019b).

1.1.2. Kaba Ölüm Hızı ve Ortalama Yaşam Beklentisi

Azalan doğum oranlarının yanında, nüfusun hızlı bir şekilde yaşlanmasına başlamasına neden olan diğer faktörler; yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren sağlık ve teknoloji alanlarında yaşanan gelişmeler ile kişilerin gelir ve bilinç düzeyindeki değişimler vs. sonucunda azalma eğilimine geçen ölüm oranları ile artmaya başlayan yaşam beklentileridir. Doğum oranlarının seviyesinin azalması ile birlikte kaba ölüm hızlarının azalması daha uzun süren yaşamlar anlamına gelmektedir. Nüfusa yeni katılan kişiler azalırken, ölüm oranlarının düşmesi ve eskisine göre daha uzun olan yaşamlar nüfusun yaşlanmasında önemli bir yere sahiptir.

“Belirli bir yıl içinde her bin nüfus başına düşen ölüm sayısını ifade eden kaba ölüm hızının” (TÜİK, 2020) 1950 yılından bu yana olan değişimi incelendiğinde (Tablo 2), önemli azalmaların yaşandığı görülmektedir. Şöyle ki 1950-1955 yılları arasında dünya genelinde bin kişi başına düşen ve 19,1 olan ölüm hızı giderek azalmış ve 2015-2020 yıllarında 7,5’e düşmüştür.

Tablo 2. Dünya ve çeşitli bölgelerinde kaba ölüm hızı, 1950-2050 (Bin kişi başına düşen)

	1950-55	1980-85	2015-20	2030-35	2045-50
Dünya	19,1	10,0	7,5	8,2	9,4
Gelişmiş Bölgeler	10,6	9,7	10,2	11,2	12,4
Gelişmekte Olan Böl.	22,5	9,2	7,0	8,0	9,6
Az Gelişmiş Ülkeler	27,8	16,9	7,4	6,3	6,2

Kaynak: BM, 2019a

Ancak, Tablo 2’de net olarak görülebildiği üzere, yıllar içinde sürekli bir azalış eğiliminde olan kaba ölüm hızı 2030’lu yıllarda yeniden artmaya başlamaktadır. 2050 yılında ise 9,4’e düşeceği tahmin edilen bu oranın 2030’dan sonra artış göstermesinin

nedeni ise artık daha yaşlı olan nüfusun ölümlerinde de artışın meydana gelecek olmasıdır.

Yeni doğan bir kişinin mevcut ölüm oranları devam ettiği durumda yaşayacağı ortalama yıl olarak tanımlanan doğuşta yaşam beklentisinin zaman içerisindeki değişimi incelendiğinde, azalan ölüm oranlarına zıt bir şekilde artışı görülmektedir. Dünya genelinde doğuşta yaşam beklentisi, 1950-1955 yıllarında 46,9 yıl iken yaklaşık 25 yıllık bir artışla 2015-2020 yıllarında 72,2 yıla ulaşmıştır. 2050 yılına gelindiğinde ise bu beklentinin 76,6 yıla ulaşacağı tahmin edilmektedir (Tablo 3).

Gelişmiş ülkelerdeki doğuşta ortalama yaşam beklentisinin ise 2050 yılına gelindiğinde 83,4 yıla ulaşarak diğer bölgelerden daha yüksek olacağı öngörülmektedir. Çeşitli bulaşıcı (AIDS, vs.) hastalıkların hüküm sürdüğü ve sağlık koşullarının diğer bölgelere nazaran iyi olmadığı az gelişmiş ülkelerdeki ortalama yaşam süresi diğer bölgelere nazaran düşük olmakla birlikte (DSÖ, 2004: 6) projeksiyonlar, 2050 yılında bu sürenin 1950'lerdeki seviyesinin yaklaşık iki katına ulaşarak 71,4 yıla yükseleceğine işaret etmektedir.

Tablo 3: Dünya ve çeşitli bölgelerinde, doğuşta, 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentisi, 1950-2050 (Yıl)

	Yaş	1950-55	1980-85	2015-2020	2030-2035	2045-50
Dünya	Doğuşta	46,96	62,07	72,28	74,78	76,76
	60	14,08	17,40	20,74	21,93	22,93
	65	11,30	14,05	17,03	18,09	19,02
	80	5,21	6,47	8,23	8,86	9,44
Gelişmiş Bölgeler	Doğuşta	64,82	72,86	79,24	81,42	83,43
	60	16,86	19,21	23,44	25,02	26,46
	65	13,46	15,58	19,57	20,95	22,31
	80	5,85	7,08	9,41	10,26	11,03
Gelişmekte Olan Bölgeler	Doğuşta	42,47	61,39	71,95	74,52	76,64
	60	12,23	16,34	19,72	21,12	22,37
	65	9,73	13,04	15,99	17,27	18,44
	80	4,53	5,78	7,48	8,18	8,95
Az Gelişmiş Ülkeler	Doğuşta	36,26	48,82	64,67	68,56	71,43
	60	12,30	14,46	17,44	18,43	19,51
	65	9,63	11,41	14,01	14,84	15,82
	80	4,13	4,87	6,31	6,70	7,25

Kaynak: BM, 2019a

Doğuşta yaşam beklentisinin yanında, ülkelerdeki 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentilerinin de insan ömrünün uzamasına koşut bir şekilde giderek yükselmesi yaşlı nüfusun artmasındaki faktörlerden bir diğeridir. Yine Tablo 3'te görüldüğü üzere, 60 yaşına gelen bir kişinin 2015-2020 yılında 20 yıl daha yaşaması öngörülürken, bu süre 2050 yılında 22,2 yıla ulaşacaktır.

1.1.3. Medyan Yaş

Nüfusun yaş yapısındaki değişimin gözlemlenebileceği bir başka gösterge olan medyan yaş, “bir nüfusu oluşturan kişilerin yaşları sıralandığında ortada kalan kişinin yaşı” olarak tanımlanırken, “nüfusun yarısının bu yaştan küçük, diğer yarısı da bu yaştan büyük” olduğu söylenebilir (TÜİK, 2020). Dünya nüfusunun yaş ortalaması 1950 yılında 23,6 iken 2015’de 29,6’ya yükselmiştir. Bu ortalamanın 2050 yılında 6 yıl artacağı, dünyanın yarısının 36 yaşından büyük olacağı tahmin edilmektedir (Tablo 4).

Tablo 4. Dünya ve bölgeler bazında medyan yaş, 1950-2050)Yıl)

	1950	1970	1990	2000	2015	2030	2040	2050
Dünya	23,6	21,5	24,0	26,3	29,6	33,0	34,6	36,2
Gelişmiş Bölgeler	28,5	30,6	34,4	37,3	41,0	44,1	45,8	46,0
Gelişmekte Olan Böl.	21,7	19,0	22,3	25,1	29,3	33,6	35,8	37,7
Az Gelişmiş Ülkeler	19,3	17,9	17,6	18,2	19,5	22,1	24,0	26,0

Kaynak: BM, 2019a

Tablodan anlaşıldığı üzere medyan yaş da diğer göstergeler gibi gelişmekte olan ve gelişmiş bölgelerde farklılık göstermektedir. Gelişmiş bölgeler medyan yaş açısından 1950 yılından bugüne kadar dünya ortalamasının üzerinde yer almıştır. 1950 yılında dünyanın diğer bölgelerine nazaran daha yaşlı bir nüfusa sahip olan gelişmiş ülkelerdeki medyan yaş 28,5’tir. Bu seviye, 2015 yılında 41’e yükselmişken, 2050 yılında daha da artarak 46’ya ulaşacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde ise 1950 yılında 21,7 olan medyan yaş 2015’te 29,3’e ulaşmıştır. 2050 yılına gelindiğinde 37,7 olacağı tahmin edilmektedir.

1.1.4. Nüfusun Yaşlara Göre Dağılımı

Yukarıda değinilen tüm değişkenlerde gözlemlenen değişimler nüfusun yaş yapısındaki dengeleri de değiştirmektedir. Azalan doğum ve artan yaşam beklentileri neticesinde yaşlı kişilerin sayısında, gençlere nazaran bir artış söz konusudur. 1950 yılında tüm dünyada 130 milyon olan 65 yaş ve üstü nüfus 2019 yılında yaklaşık 7 kat artarak 703 milyona ulaşmıştır. 2050 yılında ise bu yaş grubundaki nüfusun 1,5 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir (BM, 2019a).

Nüfusun büyüklüğü kadar yaşlar bazındaki dağılımı da politika geliştirmede önemli bir göstergedir çünkü bu dağılım “kaynakların nesiller arasında yeniden tahsisine karar verilmesinde belirleyici olabilmekte” (Walker, 1990: 10) ve bu sayede hangi yaş grubuna yönelik politikalara öncelik verileceği netleşebilmektedir.

Dünya nüfusunun 1950 ile 2015 yıllarındaki yaş bazındaki dağılımı ile 2050’ye ilişkin projeksiyonlar, dünya ve belirli bölgeler itibarıyla Tablo 5’te detaylı bir şekilde ifade edilmektedir. 1950 yılında 15 yaş altı nüfusu % 34,3 iken; 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranı % 5,1 idi. Ancak, 1950 yılında 204 milyon olan 65 yaş ve üstü kişilerin sayısı, önemli bir artışla 2019 yılında 703 milyona ulaşarak toplam nüfusun yaklaşık % 9,1’i 65 yaş ve üstü kişiler halini almıştır. 2050 yılında ise bu yaş grubuna ait kişilerin sayısının 2 milyara (% 15,9) ulaşacağı ve yaklaşık her 5 kişiden 1’inin 65 yaş ve üstü olacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 5: Dünya ve çeşitli bölgelerinde geniş yaş grupları bazında nüfusun dağılımı, (%)

	1950				2015				2050			
	0-14	15-64	+65	+80	0-14	15-64	+65	+80	0-14	15-64	+65	+80
Dünya	34,3	60,6	5,1	0,6	26,2	65,6	8,2	1,7	21,1	63,0	15,9	4,4
Geliş. Bölg.	27,4	64,9	7,7	1,0	16,5	66,0	17,6	4,7	15,0	58,1	26,9	10,1
Gelişmekte Olan Böl.	37,1	59,0	3,9	0,4	26,0	67,2	6,8	1,2	19,7	63,9	16,5	4,2
Az Geliş. Ülkeler	41,3	55,5	3,3	0,3	40,3	56,2	3,5	0,5	30,4	63,2	6,4	1,0

Kaynak: BM, 2019a

Görüldüğü üzere, gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan bölgelere nazaran daha fazla 65 yaş ve üstü nüfusa sahiptir. Nüfusun yaşlanma süreci aslında yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamış olduğu gelişmiş ülkelerde 2015 yılında bile 65 yaş ve üstü nüfusun (% 17,6), 15 yaşın altındaki nüfus oranına (% 16,5) yakın seyretmiştir. 2050 yılında ise bu oranın % 26,9'a ulaşarak 0-14 yaş grubunun oranından (% 15) yaklaşık 2 kat fazla olacağı öngörülmektedir.

Gelişmiş bölgeler bazında en yaşlı bölge Avrupa'dır ve 2050 yılına gelindiğinde de öyle olmaya devam edecektir. 2019 yılında % 18 olan 65 yaş ve üstü nüfus payı, 2050 yılında % 26,1'1 yükselecektir. Sahra Altı Afrika ise halen en az yaşlı nüfusa sahip bölge olup (% 3), 2050 yılında bu niteliğini devam ettirecek ve sadece % 4,8 oranında yaşlı nüfusa sahip olacaktır (BM, 2019a).

Özetle, yaşlı nüfusun payının nüfusun geri kalan kısmına zıt bir şekilde, hem dünya genelinde hem de farklı düzeylerde olmak üzere tüm bölgelerde belirgin bir artış gösterdiğini söylemek mümkündür.

1.1.5. İşgücü arzındaki temel değişimler ve yaşlıların toplam nüfus içindeki payı

Yaşlanma ile birlikte çalışma çağındaki nüfus da kendi içinde yaşlanmaya başlamaktadır. “İşgücünün grileşmesi” adı verilen bu süreç çalışma çağındaki kişiler içinde gençlerin azalırken yaşlı işçilerin payının artmasını betimleyen bir kavramdır (Peterson, 1999: 42). Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 162 nolu “Yaşlı İşçiler Sözleşmesi”ne göre, yaşlı işçiler ilerleyen yaşı dolayısıyla iş bulmada zorlukla karşılaşan kişilerdir (ILO, 2002: 1). İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tanımlamasına göre de yaşlı işgücü, işgücüne katılım düzeyinin azalmaya başladığı ortalama yaş olan 50 yaş ve üstü kişilerdir. (OECD, 2006: 27).

Tablo 6’da dünyada ve gelişmişlik düzeyine göre ayrılan bölgeler bazında 15-64 yaş aralığında yer alan nüfusun 1950 ve 2050 yılları arasında geniş yaş grupları bazında dağılımına yer verilmektedir. Tablo incelendiğinde, aktif nüfusun (15-64 yaş) toplam nüfusa olan oranların 2015 yılında % 65,6 iken 2030 yılında 64,7’ye, 2050 yılına gelindiğinde ise % 63’e düşeceği öngörülmektedir.

Diğer taraftan 15-24 yaş aralığında bir azalma bulunmakta iken 2000’li yıllara kadar belirli oranlarda artış gösteren 50 yaş ve üzerindeki nüfus, 1950 ve 2015 yılları arasında ortalama % 10’larda seyretmekte ve 2015 yılından sonra artmaya başlamaktadır. 2050 yılında ise 50 yaş ve üstü kişilerin çalışma çağındaki toplam nüfusta içindeki payının % 16,8’e ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 6: Dünya ve çeşitli bölgelerde çalışma çağındaki nüfusun yaş bazındaki dağılımı, 1950-2050 (%)

	Yaş	1950	1970	1990	2015	2030	2050
Dünya	15-64	60,6	57,2	61,0	65,6	64,7	63,0
	15-24	18,2	18,1	18,9	16,2	15,1	13,7
	25-49	31,8	28,8	31,6	35,3	33,9	32,5
	50-64	10,6	10,3	10,5	14,1	15,7	16,8
Gelişmiş Bölgeler	15-64	64,9	64,2	66,9	66,0	61,8	58,1
	15-24	17,1	16,7	14,7	11,7	11,3	10,3
	25-49	34,3	33,0	36,0	34,2	31,3	29,3
	50-64	13,5	14,5	16,2	20,1	19,2	18,5
Gelişmekte Olan Bölgeler	15-64	59,0	54,7	60,4	67,2	66,4	63,9
	15-24	18,7	18,7	20,2	16,7	15,0	13,2
	25-49	30,8	27,3	31,0	36,7	35,0	32,8
	50-64	9,5	8,7	9,2	13,8	16,4	17,9
Az Gelişmiş Ülkeler	15-64	55,5	52,9	52,3	56,2	59,9	63,2
	15-24	19,0	18,4	19,5	20,0	19,5	17,9
	25-49	28,7	26,8	25,7	28,8	31,6	33,7
	50-64	7,8	7,7	7,1	7,4	8,8	11,6

Kaynak: BM, 2019a.

Yine tablodan net olarak görülebildiği üzere, farklı gelişmişlik düzeyinde işgücü arzının hem kendisinin hem de kendi içindeki yaş dağılımındaki artış ve azalış düzeyleri de farklılık göstermektedir. Özellikle nüfusun yaşlanması için geçen süre ve yaşlanmanın boyutları açısından da en kritik oranlardan söz edilebilen gelişmiş bölgelerdeki aktif nüfusta önemli bir azalış beklenmektedir. 1990’larda % 66,9 oranıyla en yüksek aktif nüfusa sahip gelişmiş ülkelerde bu oranın 2030’da % 61,8, 2050’de ise % 58,1’e ineceği tahmin edilmektedir. Gelişmekte olan bölgelerde ise 2015 yılında % 67,2 olan aktif nüfus 2050 yılında % 63,9’a gerileyecektir. Yaşlanmanın etkilerinin gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerindeki gibi görülmeyeceği tahmin edilen az gelişmiş ülkelerde işgücü çağındakilerde daralma olmadığı gibi 2015 yılında % 56,2 olan aktif nüfusun 2050 yılında % 63’e yükselmesi beklenmektedir.

1.1.6. Yaşlı Bağımlılık Oranı

“15-64 yaş grubundaki her 100 kişi için 65 ve daha yukarı yaş grubundaki kişi sayısını” ifade eden yaşlı bağımlılık oranı, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payına ilişkin bilgi veren bir başka göstergesidir (TÜİK, 2020).

Yaşlı bağımlılık oranlarının incelendiği Tablo 7’de belirtildiği üzere gelişmiş ülkelerde en yüksek oranlarda olmak üzere, dünya genelinde bu oranlarda önemli bir artış söz konudur. 1950 yılında % 8,4 olan yaşlı bağımlı oranı 2015 yılında % 12,6’ya ulaşmıştır. 2050 yılında ise bu oran iki katı bir artışla % 25,3’e ulaşacaktır.

Tablo 7: Dünya ve bölgeler bazında yaşlı bağımlı oranları, 1950-2050 (%)

	1950	1990	2015	2030	2050
Dünya	8,4	10,1	12,6	18,0	25,3
Gelişmiş Bölgeler	11,9	18,7	26,6	37,0	46,4
Gelişmekte Olan Bölgeler	6,6	7,6	10,2	16,4	25,8
Az Gelişmiş Ülkeler	5,9	5,9	6,2	7,0	10,1

BM, 2019a

Sonuç olarak küresel yaşlanmanın iki temel belirleyicisi olan azalan ölüm ve doğum oranları sonucunda 1950 yılından beri yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı, yaşlı bağımlılık oranları ve medyan yaş giderek artmaktadır. Yirminci yüzyılda başlayan bu “küresel yaşlanma” her ne kadar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda ve sürelerde gerçekleşecek olsa da etkisini tüm dünya çapında birçok alanda hissettirmektedir.

Nüfusun yaş yapısında görülen değişim ile yaşlanma sürecini yoğun olarak hisseden gelişmiş ülkelerde işgücünün daralmasıyla ekonomiler olumsuz etkilenmekte, bağımlı nüfusta görülen artışa paralel yükselen kamu sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları nedeniyle kişileri mümkün olduğunca aktif kalmaya yöneltten politikalar ağırlık kazanmaktadır.

Gelişmiş ülkeler bu sürece geliştirmekte olan ülkelere daha önce girmelerine ve politikalar geliştirmeye başlamalarına rağmen, geliştirmekte olan ülkelerin devam eden kentleşme, sağlık, sanayileşme, kişi başına düşen düşük milli gelir oranları gibi problemlerle mücadele ederken yaşlanmayla birlikte gelecek sorunlara odaklanmaları daha zor görünmektedir (Zelenev, 2008: 5). Ancak az gelişmiş ve geliştirmekte olan bu ülkeler bu yüzyılın ortalarından itibaren gelişmiş olan ülkelerin yaşlı nüfus oranlarına ulaşmış olacağından ve bu süreci gelişmiş ülkelere görülen düzeyden daha kısa bir sürede yaşayacaklarından bu ülkelerin daha acil önlemler alması gerekmektedir (BM, 2019b).

1.2. TÜRKİYE’DE DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM

Bir önceki bölümde de detaylı bir şekilde incelendiği üzere, çoğunlukla gelişmiş ülkelere daha belirgin şekilde hissedilen yaşlanma, geliştirmekte olan ülkelerin de önemle değerlendirmesi gereken bir husustur. Yapılan projeksiyonlar yaşlı nüfusunun toplam nüfus içindeki payının bugün gelişmiş ülkelere ortalamasından düşük olduğu Türkiye’nin de bu bağlamda hızla yüksek seviyelere ulaşacağını göstermektedir. Türkiye’yi bekleyen önemli değişimler, nüfus artış hızının sabitlenmesi, toplam doğurganlık hızının giderek düşmesine bağlı olarak genç nüfusun azalırken yaşlıların nüfus içerisindeki payının yükselmesi olarak sıralanabilmektedir.

Süreç bakımından diğer gelişmiş ülkelere farklı bir şekilde demografik dönüşüm içerisinde olan Türkiye’nin dönüşüm evrelerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Günaydın, 2018):

- 1923 ve 1955 yılları arasındaki dönemi ifade eden birinci evrede doğum ile ölüm oranları oldukça yüksektir. İkinci Dünya Savaşı yıllarındaki kısa bir dönem boyunca ölüm oranları yüksek olmakla birlikte, barış ortamı ve normal yaşamdaki iyileşmeler ölüm

hızlarında giderek bir azalmaya neden olmuş ve toplam doğurganlık hızı 7 çocuğa yükselmiştir.

- 1955-1985 yıllarını kapsayan demografik dönüşümün ikinci evresinde ölüm ve doğurganlık hızları eş zamanlı olarak düşmeye başlamıştır. Ölüm hızındaki düşmenin doğum hızındaki düşmeden daha yüksek olması, nüfusun belirli ölçülerde yükselmeye devam etmesine ve orta yaş grubunun yavaş yavaş artmaya başlamasına neden olmuştur.

- 1985-2000 yılları arasındaki üçüncü evrede anne-çocuk sağlığı göstergelerinde yaşanan gelişmeler ile 5 yaş ve altı çocuk ölümleri ve kadın başına düşen doğum sayısı azalmıştır. Bu evrenin son yıllarında toplam doğurganlık hızı 2,53'e düşmüş, net yenilenme hızı 1,2 olarak gerçekleşmiş ve nüfus önceki evrelere kıyasla daha düşük oranlarda olmakla birlikte artmaya devam etmiştir.

- 2000'li yıllarda başlayan son evrenin en büyük özelliği bu dönemde net yenilenme hızının artık 1'in altına inmesi ve nüfusun çok az artışla, neredeyse durağan hale gelmiş olmasıdır. Demografik dönüşümün bu dördüncü safhasında nüfus yüksek düşük doğurganlık ile ölümlülük hızlarına sahip, yaşlanan bir nüfus olmaya başlamıştır.

Nüfus hacminin yirmi birinci yüzyılın ilk çeyreğinde durağanlaşma eğilimine girmesiyle birlikte Türkiye nüfusunun yaş yapısının da hızla değişmesi beklenmektedir. Türkiye'de özellikle geçen yüzyılın sonlarından itibaren önem kazanmaya başlayan nüfusun genel yapısı ve eğilimi hakkındaki değişimler, Türkiye'nin en üst politika belgeleri olan kalkınma planlarında da yerini almış; raporlarda demografik yapının giderek gelişmiş ülkelerin nüfus yapısına benzemeye başlamasından hareketle özellikle sağlık, eğitim, istihdam ve sosyal güvenlik alanlarında politika ve önlemlerin yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Türkiye’yi bugünkü nüfus yapısına taşıyan nedenleri anlamak açısından nüfustaki değişimin temel göstergeleri olan nüfus artış hızı, kaba doğum, ölüm oranları ve ortalama yaşam beklentilerinde yaşanan değişimleri incelemek önemlidir.

1.2.1. Kaba Doğum ve Ölüm Hızı

Türkiye’nin 1950’lerden itibaren azalmaya başlayan kaba doğum hızı, net yenilenme hızı, ölüm oranları demografik dönüşümün en belirgin göstergelerindendir (Tablo 8).

Tablo 8. Kaba doğum ve ölüm hızındaki değişimler, 1950-2050

	1950-55	1980-85	2015-20	2030-35	2045-50
Kaba doğum hızı (her kadın başına)	6,69	4,11	2,08	1,87	1,76
Kaba ölüm hızı (bin kişiye)	24,1	10,3	5,4	6,2	7,9
Net yenileme hızı (her kadın başına)	2,083	1,696	0,989	0,894	0,847

Kaynak: BM, 2019a

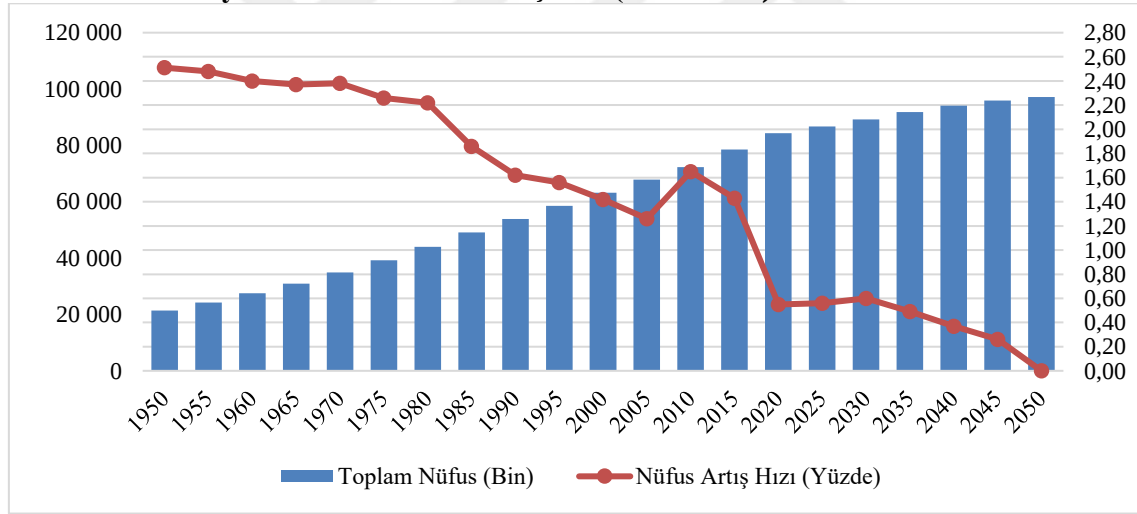
Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 1950 yılında kadın başına düşen çocuk sayısı 6,7 iken bu sayı yıllar boyunca giderek azalmış ve 2015 yılında 2,08’e gerilemiştir. Bu sayının 2050’li yıllarda oldukça yavaşlayarak 1,76 seviyelerine kadar düşeceği tahmin edilmektedir. Gebeliği önleyici yöntemlerin artması, kadınlarda ilk evlenme yaşanan yükselmesi ve genç yaşlarda evlilik oranlarının azalması gibi nedenler doğurganlık hızındaki düşüşün başlıca nedenleri arasında sayılmaktadır (DPT, 2001: 37). Nüfusun yaşlanmaya başlamasının da etkisi ile 2015 yılından itibaren kaba ölüm hızında kısmi bir artış gözlenmekte ve 2050 yılına gelindiğinde % 7,9’a çıkması öngörülmektedir.

Bu değişimlere benzer biçimde azalan net yenileme hızı, yaş bazlı dağılımları etkileyen bir başka husustur. Bu değişkenin zaman içindeki değişimi incelendiğinde 1950 yıllarda 2,08 iken bugün 1 seviyelerine gerilediği görülmektedir. 1’in altına düşmesinin nüfusun durağanlaşmasına önemli ölçüde etki ettiği daha önce de belirtilen bu oran,

Türkiye için de giderek azalarak 2050 yılına gelindiğinde 0,84 düzeylerine inecektir. Bu rakamın aynı dönemde dünya, gelişmiş, gelişmekte ve az gelişmiş ülkeler ile bugün kendisinden çok yaşlı konumda olan Avrupa'nın bile oldukça altında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Türkiye nüfusunun nüfus artış hızının % 2,51 ile en yüksek olduğu 1950'li yıllarda nüfusun 21,4 milyon olduğu, bundan sonraki yıllarda her yıl ortalama 4 milyonluk bir artışla 2000'li yılların başında 63 milyona ulaştığı görülmektedir. 2020'li yıllarla birlikte, ilk defa % 1'in altına inen nüfus artış hızındaki yavaşlamanın da etkisiyle her yıl ortalama sadece 2 milyonluk bir artış göstereceği öngörülen Türkiye nüfusunun 2050'ye gelindiğinde 97 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir (Grafik 1).

Grafik 1. Türkiye nüfusu ve nüfus artış hızı (1950-2050)



Kaynak: BM, 2019a

1950 yılındaki nüfus artışı ile Türkiye, aynı yılda ortalama artışı % 1,78 olan dünya ortalamasının çok üstünde bir artış gerçekleştirmiştir. 2015-2020 yılında ise dünya ortalaması ile neredeyse aynı oranda bir artışa sahip olan Türkiye'nin 2050 yılında % 0,26'lık artışla dünya ortalamasının (% 0,53) oldukça gerisinde kalacağı tahmin edilmektedir.

1.2.2. Doğuştta Yaşam Beklentisi

Türkiye’de yaşam şartları ve sağlık alanındaki iyileşmelerle birlikte bulaşıcı ve tedavi edilmeyen hastalıklar nedeniyle ölenlerin belirgin bir şekilde azalması doğuştta beklenen yaşam süresinin giderek yükselmesine neden olmuştur (Zeybek Birhan, 2006: 10). Doğuştta yaşam beklentisinin 1950 yılından bu yana değişimi incelendiğinde, 1950’li yıllarda 41 iken bugün 77’ye yükseldiği görülmektedir. Bu beklentinin 2050 yılında 83,3’e ulaşacağı tahmin edilmektedir (Tablo 9).

Tablo 9. Doğuştta ve 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentisi, 1950-2050 (Yıl)

	1950-55	1980-85	2015-2020	2030-2035	2045-50
Doğuştta	41,01	60,22	77,31	80,59	83,35
60 Yaş	13,31	17,47	22,20	24,13	25,94
65 Yaş	10,44	13,95	18,03	19,81	21,49
80 Yaş	4,29	5,96	7,77	8,82	9,88

Kaynak: BM, 2019a

1950 yılında yaşam beklentisi bakımından dünya ve gelişmiş ülke ortalamalarının gerisinde kalan Türkiye takip eden 50 yılda bu ortalamaların çok üstünde bir yaşam beklentisine sahip olmuştur. 2015-2020 yılında dünyada 72,8, gelişmekte olan ülkelerde ise 71 olan doğuştta yaşam beklentisi Türkiye’de 77,3 olarak gerçekleşmiştir. Halen Avrupa ve gelişmiş diğer ülkelerin çok gerisinde yer alan Türkiye’nin, 2050 yılında ise 83 yaş olacağı tahmin edilen ortalama yaşam beklentisi ile dünya ortalamasının (76 yaş) üstünde yer alması beklenmektedir.

Türkiye’de doğuştta yaşam beklentisi ile birlikte 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentisinde de önemli artışlar görülmektedir. 2015-2020 yılında 60 yaşında 22,2; 65 yaşında 18,3; 80 yaşında ise 7,7 yıl olan yaşam beklentisinin, 2050 yılında önemli ölçüde artacağı tahmin edilmektedir. 2050 yılında 60, 65 ve 80 yaşlarındaki kişiler için beklenen yaşam süresi ise sırasıyla 25,9; 21,4 ve 9,8’dir.

1.2.3. Nüfusun Yaşlara Göre Dağılımı

Nüfusu belirleyen temel bileşenler olan kaba doğum ile ölüm hızları ve doğurganlık oranları nüfusun yaş yapısını da etkilemektedir. 2015 yılında demografik geçiş sürecinin dördüncü evresinde olan Türkiye, 2050 yılında çok az da olsa nüfus artışına sahip olmakla birlikte neredeyse nüfusu sabitlenmiş, bugüne göre daha yaşlı bir ülke olacaktır.

Tablo 10’da görülebildiği üzere, nüfusun genel yapısı geniş yaş grupları bazında incelendiğinde 0-14 yaş grubundaki önemli azalmalara rağmen 65 yaş ve üstü yaş grubunda sürekli bir artışın varlığı dikkat çekmektedir. 1950 yılında % 39’u bulan 0-14 yaş grubundakilerin toplam nüfustaki payı 2015 yılında % 14’lük bir azalışla % 25,6’ya düşmüştür. Yapılan tahminlere göre 2015 yılından 2050 yılına dek geçen süre içinde doğurganlık düzeyinin düşmesine bağlı olarak her yıl ülke nüfusuna katılan yeni doğmuş çocukların sayısında azalmanın devam edeceği ve 2050 yılında toplam nüfusun sadece % 16,9’unun bu yaş grubuna dâhil olacağı öngörülmektedir.

Tablo 10. Geniş yaş grupları bazında nüfusun dağılımı, 1950-2050 (%)

	0-14 yaş	15-64 yaş	+65 yaş	+80 yaş
1950	39,4	57,6	3,0	0,3
2015	25,6	66,5	7,9	1,5
2050	16,9	62,3	20,9	5,7

Kaynak: BM, 2019a

0-14 yaş grubundaki azalmaya rağmen çalışma yaşamı açısından üretken nüfus olarak tabir edilen 15-64 yaş aralığındaki nüfus yıllar itibarıyla sürekli artış göstermiştir. Ancak 2020’li yıllarda % 69,3’le en büyük orana sahip olması beklenen bu yaş grubunun azalacağı tahmin edilmektedir. Türkiye özellikle sahip olduğu 15-64 yaş grubunun toplam nüfusa olan oranı sayesinde 2015 yılında dünya ve diğer bölgelerden (gelişmiş, gelişmekte olan, Avrupa ülkeleri) daha yüksek bir oran sergilemiştir. Ancak 2015 ve takip

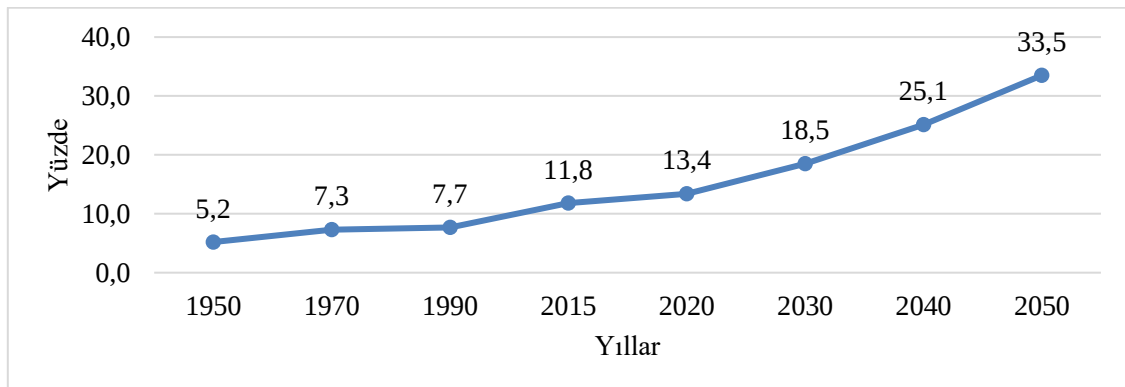
eden yıllarda sahip olduğu bu üstünlüğü kaybedeceği öngörülen Türkiye, 2050 yılına gelindiğinde diğer ülkelerle aynı seviyelerde bir orana sahip olacaktır.

1950 yılında % 3 olan 65 yaş ve üstü nüfus oranı altmış yıllık bir süre zarfında iki kattan fazla bir artışla 2015 yılında % 8'e yükselmiştir. Bu artış, aynı dönemde 0-14 için % 13 olan azalıştan ve 15-64 yaş grubundaki nüfus oranında görülen % 10'luk artıştan daha azdır. Ancak yapılan projeksiyonlar bugün orta kuşakta bulunan nüfusun yaşlı kuşağa kayması neticesinde yaşlı nüfusundaki artışın daha hızlı olabileceği ve 2015 yılından sonra 65 yaş ve üstü nüfus artışının yılda ortalama % 3'lük bir artışla 2050 yılında % 21'e yükseleceğini göstermektedir.

1.2.4. Yaşlıların Toplam Nüfus İçindeki Payı ve Yaşlı Bağımlılık Oranı

Yaşlı nüfusunun önemli göstergelerinden bir diğeri olan yaşlı bağımlı oranları Türkiye'de önemli boyutlarda olmamakla birlikte yıllardır artış göstermektedir. Aşağıdaki grafikte görüleceği üzere 1950 yılında oldukça düşük olan yaşlıların toplam nüfustaki yüzdesi (% 5,2) çok az artarak 2015 yılında % 11,8'e ulaşmıştır. Yapılan projeksiyonlar, geçen 65 yılda sadece % 6 artan yaşlı bağımlılık oranının, gelişmiş ülkeler için uzun yılları alan yüksek yaşlı bağımlılık oranlarının Türkiye için çok kısa bir sürede gerçekleşeceğini göstermektedir. Türkiye'nin yaklaşık 30-35 yıllık bir süre içinde % 33,5'lik bir yaşlı bağımlı oranına ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Grafik 2: Yaşlı bağımlı oranları, 1950-2050 (%)



Kaynak: BM, 2019a

2050 yılına gelindiğinde Türkiye her 5 kişiden 1'nin 65 yaş ve üstü olduğu bir nüfusa sahip olacaktır ki bu oran aynı dönemde % 15,9 şeklinde gerçekleşeceği tahmin edilen dünya ortalamasından oldukça yüksektir.

Her bir 65 yaş ve üstü kişiye karşılık gelen potansiyel çalışan sayısını işaret eden ve yaşlı bağımlı oranıyla ters orantılı bir biçimde değişim gösteren potansiyel destek oranı da Türkiye'nin yaşlanmasına yönelik önemli ipuçları vermektedir. Çünkü artan bağımlı nüfusa (65 yaş ve üstü nüfus) karşı azalan aktif nüfus (15-64 yaş aralığındaki nüfus) neticesinde, bu bağımlı nüfusa destek olacak potansiyel de giderek azalmaktadır. Türkiye'de 1950 yılından bu yana artan yaşlı nüfus ve azalan aktif nüfusa bağlı olarak, potansiyel destek oranı da giderek azalmaktadır. 1950 yılında 19,3 olan potansiyel destek oranı 2015 yılında 8,5'e düşerken, bu oranın 2050'ye kadar 3'e ineceği tahmin edilmektedir (BM, 2019a).

Türkiye'nin 1950'den bu yana gerçekleşen medyan yaş göstergeleri de nüfusunun daha yaşlı döneme doğru geçiş yaptığının bir başka göstergesidir. 1950 yılında 19,7 olan medyan yaş, 2015 yılında 29,9'a yükselmiştir. Bu yaşın 2030 yılında 35'e, 2050 yılında ise 41,7'ye ulaşacağı öngörülmektedir (BM, 2019a).

1.2.5. İşgücü Arzındaki Temel Değişimler

15-64 yaş grubunda 1950 yılından beri süregelen bir artışın varlığından söz etmek mümkün olmakla birlikte bu artış giderek azalan şekillerde gerçekleşecektir. 1950 yılından 2005'e kadarki süreçte her yıl % 2 artan aktif işgücünün, % 1'in altına inen nüfus net yenileme ve azalan doğurganlık hızları sonucunda 2025 yılına kadar yıllık sadece % 1 oranında artacağı öngörülmektedir (BM, 2019a).

Demografik geçiş sürecinin genellikle üçüncü ya da dördüncü aşamalarında rastlanan nüfus artış hızının yavaşlarken aktif nüfus olarak adlandırılan ve 15-64 yaş

aralığındaki kişileri kapsayan bu grubunun artmaya devam etmesi literatürde demografik fırsat penceresi şeklinde tanımlanmaktadır. Ülkelerin tarihlerinde sadece bir kez başlarına gelen ve altın çağ olarak nitelendirilen bu durum doğum oranlarının azalmasıyla birlikte ortaya çıkmakta ve bağımlı nüfus düşerken, yüksek doğum oranları zamanında dünyaya gelen nüfusun çalışma çağına ulaşmasıyla birlikte ekonomide verimli bir işgücü ve ekonomik büyüme için zemin oluşmaktadır. “Doğu Asya Mucizesi” olarak adlandırılan Singapur, Hong Kong ve Kuzey Kore gibi ülkelerin geçmiş dönemlerindeki ani büyümenin de temel nedenlerinden biri olarak gösterilen demografik fırsat penceresi, çalışma çağındaki nüfusun büyüklüğünün iyi değerlendirildiği takdirde ülkeler için önemli getiriler sağladığını gösteren güzel bir örnektir (Vallin, 2005: 150-166). Bu alanda yapılan bir çalışma, aktif nüfusu toplam nüfustan yıllık ortalama % 1 artış sergileyen bir ülkenin, bu oranlarda hiçbir artış göstermeyen ülkelere % 50 oranında daha fazla büyüyerek daha yüksek oranlarda bir Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya (GSYİH) sahip olacağını öne sürmektedir (Bloom ve Canning: 2001).

Dolayısıyla gelişmiş ülkelere çok daha yüksek düzeylerde bir işgücü potansiyeline sahip olan ve hali hazırda demografik fırsat penceresinin açık olduğu Türkiye için de bu potansiyel iyi ve verimli değerlendirildiği takdirde üretim, büyüme ve sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından olumlu katkılar sağlayacağı gayet açıktır. Türkiye’nin 2000-2025 yılları arasındaki gerçekleşen ve gerçekleşmesi tahmin edilen büyüme oranları ile nüfus projeksiyonları temelinde yapılan bir analiz Türkiye’nin bu dönemde yaşayacağı büyümenin üçte birinin demografik gelişmelerden kaynaklanacağını öne sürmektedir (Çağlar vd. 2007: 7).

Ne var ki bu fırsat penceresi hiçbir ülkede olmadığı gibi Türkiye için de uzun süreler açık kalmayacaktır çünkü zamanla yaş dağılımı yeniden değişmekte, bu geniş orta yaş grubu yaşlanmakta ve bu defa toplumda yüksek seviyelerde yaşlı bağımlı oranları

görülmeye başlamaktadır. Türkiye’de de 2025 yılında en yüksek seviyesine ulaşacağı tahmin edilen 15-64 yaş grubunun (% 69,3) 2025’ten sonra azalarak 2050 yılında % 62,3’e düşeceği tahmin edilmektedir (BM, 2019a).

İşgücüne dahil olan nüfusun büyüklüğü kadar yaş gruplarına göre dağılımı da işgücü politikaları hakkında önemli yol göstericilerdir. Aktif işgücünün 15-24, 25-49, 50-64 yaş grupları bazında dağılımını gösteren Tablo 11’de aynı zamanda bu yaş gruplarının 1950-2050 yılları arasındaki değişimini de görmek mümkündür.

Tablo 11. Türkiye’deki çalışma çağındaki nüfusun yaş bazındaki dağılımı, (%)

	15-24 yaş	25-49 yaş	50-64 yaş	15-64 yaş
1950	20,5	28,1	9	57,6
1970	18,4	28,0	8,1	54,5
1990	19,5	30,1	10	59,6
2015	16,6	36,5	13,4	66,5
2030	14,4	35,2	17	66,6
2050	11,9	31,9	18,5	62,3

Kaynak: BM, 2019a

Genellikle genç işgücü olarak addedilen 15-24 yaşındakilerin işgücü arzındaki (15-64 yaş) oranına bakıldığında 1990’da % 19,5 ile en yüksek orana ulaşmış işgücüne yeni girenlerin sayısındaki azalma ile birlikte 2050 yılında % 11,9’a düşeceği tahmin edilmektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de 2050 yılında işgücündeki her 10 kişiden sadece 1’i genç olacaktır. Bunun yanında orta yaştaki işgücü grubunda (25-49) 1950’den bu yana azalan oranlarda devam eden artış 2015’ten sonra azalmaya başlayacaktır.

15-24 ve 25-49 yaş aralığında yer alan işgücündeki değişimlerden farklı değişim gösteren 50-64 yaş aralığındaki işgücü arzının büyüklüğü de 1950’lerden bu yana önemli düzeylere yükselmiştir. 2015 yılında % 13,4 olan bu yaş grubunun işgücündeki payı sadece 15 yılda bile % 4 artacak, 2050’ye gelindiğinde %18,5’e ulaşacaktır.

Görüldüğü üzere, Türkiye’nin sahip olduğu genç işgücü zamanla yaşlı işgücüne doğru bir eğilim gösterecek ve ekonomik açıdan en verimli sonuçların alınabileceği

demografik fırsat penceresinin beraberinde getirdiği kazanımlar yakın dönemde azalacaktır. Bu nedenle istihdam imkânları ve politikalarının da bu değişimleri göz önünde bulunduracak şekilde biçimlenmesi oldukça önemlidir.

1.3. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİ

Bir önceki bölümde de detaylı bir şekilde yer verildiği üzere ülkeler düşük doğurganlık ve ölüm oranlarının yaşandığı ve buna bağlı olarak nüfusun yaş yapısının yaşlandığı bir demografik dönüşümün içinde giderek yaşlanmaktadır. Yaşlanma birçok ülke için üzerinde konuşulan ve politika tedbirleri alınan bir husustur.

ILO tahminlerine göre çalışma çağındakilerin medyan yaşı 2000-2019 yıllarında 38.4'ten 41.4'e yükselerek üç yıllık bir artış göstermiştir. Özellikle Güney ve Batı Avrupa'da görülen bu durum 50 yaş ve üstü yaşındaki çalışanların 35 yaş ve altından yüksek olmasına neden olmuştur. Nüfusun yaşlanması ve artan ekonomik bağımlılık oranları ile birlikte emekli sayıları ve emeklilikte geçen sürelerdeki artış emekli aylıklarının sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde emeklilikte geçen süre çalışırken geçen sürenin neredeyse % 51'ine tekabül etmekte ve daha da yükseleceği tahmin edilmektedir. Yaşlanmanın ikinci bir sonucu olarak artan emeklik harcamaları ve azalan işgücü nedeniyle işgücü maliyeti artmakta ücretler üzerinde baskı yaratırken uluslararası rekabete de zarar vermektedir. Yaşlanma, yaşlı bakımı ve diğer sosyal hizmetlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması konusunda da yeni bir ekonomik dönüşüm ihtiyacı doğurmaktadır (ILO, 2020).

Görüldüğü üzere nüfusun yaşlanması sağlıktan, uzun süreli bakımdan, sosyal yardımlardan ve yaşlılık aylıklarından işgücü piyasalarına kadar tüm alanları etkilemekte, ekonomik büyüme, işgücü verimliliği, tasarruf ve yatırımlar, sosyal güvenlik, sağlık harcamaları gibi birçok alanda çeşitli sorunlar doğurmaktadır/doğuracaktır. Bu çalışma temel olarak istihdam politikaları üzerine odaklandığından, aşağıda birbiriyle oldukça

ilintili üç temel başlıkta (işgücü, sosyal güvenlik ve ekonomi) yaşlanmanın etkilerinden kısaca bahsedilmektedir.

1.3.1. Yaşlanmanın Ekonomik Etkileri

İşgücü arzında yaşanan değişim ve artan yaşlı bağımlı nüfusun ihtiyaçlarının karşılanmasının refah devletleri açısından giderek zorlaşması ve ekonomik büyümenin negatif yönde etkilenmesi anlamına gelmektedir (Gökbayrak, 2010: 44).

“Belirli bir dönemde üretim kapasitesindeki artışa bağlı olarak mal ve hizmet üretiminde ve milli gelirde meydana gelen artış” olarak tanımlanan ekonomik büyüme Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) ya da kişi başı GSMH ile ölçülebilmektedir (Ok, 2008: 3). Kişi başına düşen GSMH, ekonomiye önemli bir girdi sağlayan çalışan nüfusun toplam nüfus oranıyla pozitif yönlü, yaşlıların tüm nüfusa oranı ile negatif ilişkilidir. Bu nedenle nüfusun yaşlanmasıyla birlikte çalışan nüfusun azalmasının beraberinde getireceği olumsuz etkilere karşı bir önlem alınmadığı takdirde ekonomik büyüme önemli bir sekteye uğrayacaktır.

Yaşlanmanın küresel düzeydeki ekonomik ve sosyal etkilerinin incelenmesi amacıyla, BM tarafından yapılan bir çalışmada, yaşlanan nüfusun, işgücü arzının büyümesinin sağlanmadığı ve istihdamın artırılması yönünde önlemler alınmadığı takdirde ekonomik büyüme önünde engel olmaya devam edeceği konusunda çarpıcı örnekler yer almaktadır. Örneğin, diğer tüm şartlar eşitken, düşük işgücü arzının ekonomik büyüme üzerindeki negatif etkisini engellemek ve Japonya’da 50 yıl içinde kişi başına düşen gelirin % 2 artmasını sağlamak için, işgücü arzının her yıl en az % 2,6 oranında artması gerekmektedir. Yine aynı şekilde, Almanya’da 55-64 yaş aralığındaki kişilerin işgücüne katılımının, 15-54 yaş aralığındakilerin seviyesine yükseltilmesi şartıyla kişi başına düşen milli gelir, 2000 yılından 2050 yılına kadar her yıl ortalama % 1 ile % 1,8 civarında artış gösterecektir. Aynı durum AB ülkeleri için de geçerlidir. AB

15 ülkelerinde 2010 yılına kadar ekonomik büyümeyi olumlu etkileyen istihdam oranı, 2010 yılından sonra büyüme üzerinde nötr bir etki yaratırken, 2030 yılından sonra büyümeyi negatif yönde etkilemeye başlayacaktır. Bunun nedeni ise aynı dönemlerde azalmaya geçecek olan işgücü arzıdır (Carone, vd., 2005: 11).

Bu örnekler de net bir şekilde göstermektedir ki, ülkeler mevcut düzenlemelerde herhangi bir değişikliğe gitmedikleri takdirde, ileriki yıllarda çalışma çağındaki nüfuslarının giderek azalması ve çalışan nüfusun da kendi içinde yaşlanması sorunu ile karşı karşıya kalacaklardır. Bu durumda ekonomik büyümenin tek unsuru istihdam olmasa da büyümenin önemli bir anahtarı olan bu yaş grubunun işgücüne katılımının ekonomiye etkisi oldukça açıktır.

Yaşlanan nüfusun ekonomide yaratacağı bir diğer etki, demografik dönüşüm ile tasarruf arasında anlamlı bir ilişkinin olduğu yaklaşımından hareketle, yaşlı nüfusa sahip ülkelerin tasarruf oranlarının da azalacağı düşüncesidir (Bloom ve Canning, 2004: 2). Bu yaklaşımın temelini Modigliani'nin tasarrufla ilgili olarak, 1953 yılında oluşturduğu yaşam boyu gelir hipotezi oluşturmaktadır. Modigliani'nin bu hipotezine göre bireyin tüketimleri yaşam boyunca elde etmeyi düşündüğü gelirin artan bir fonksiyonudur. Mevcut gelir yaşam boyu ortalama gelire göre düşükse, tasarruflar da düşük olurken, aksi durumda ise tasarruf miktarı artmaktadır (Japelli ve Modigliani, 1998: 27). Dolayısıyla bireyler, daha az gelir elde ettikleri ya da hiçbir gelirlerinin olmadığı gençlik dönemlerinde fazla tüketip herhangi bir tasarruf yapmazlarken, orta yaş dönemlerinde geçmişten gelen borçlarını ödemek ve yaşlılık döneminde karşılaştıkları harcamalarını karşılamak için daha fazla tasarruf yapma eğilimindedirler. İleri yaş dönemlerinde ise bireyler, yine gelirlerinin görece önceki dönemlere göre azalması nedeniyle emeklilikle birlikte birikimlerini harcamaktadırlar (Deaton, 2005: 1). Ayrıca bu dönemde bireylerin ellerinde bulunan aktiflerini satma ve bireysel emeklilik fonlarındaki birikimlerini çekme

eğilimi artmaya başlamaktadır (Seyhun, 2006: 28). Dolayısıyla diğer tüm şartlar eşitken genç nüfusun artmasıyla artan tasarruflar, yaşlanan nüfusun artmasıyla azalmaktadır.

Tasarrufların azalmasının ekonomideki önemi az tasarruf yapılan ülkelerin ekonomisindeki büyümenin de az olmasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel bakış açısına göre, yüksek tasarruflar yüksek yatırımlara dönüşür ve bu da ekonomik büyüme ile sonuçlanırken, düşük tasarruf oranları ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir (Ekinci ve Gül, 2007).

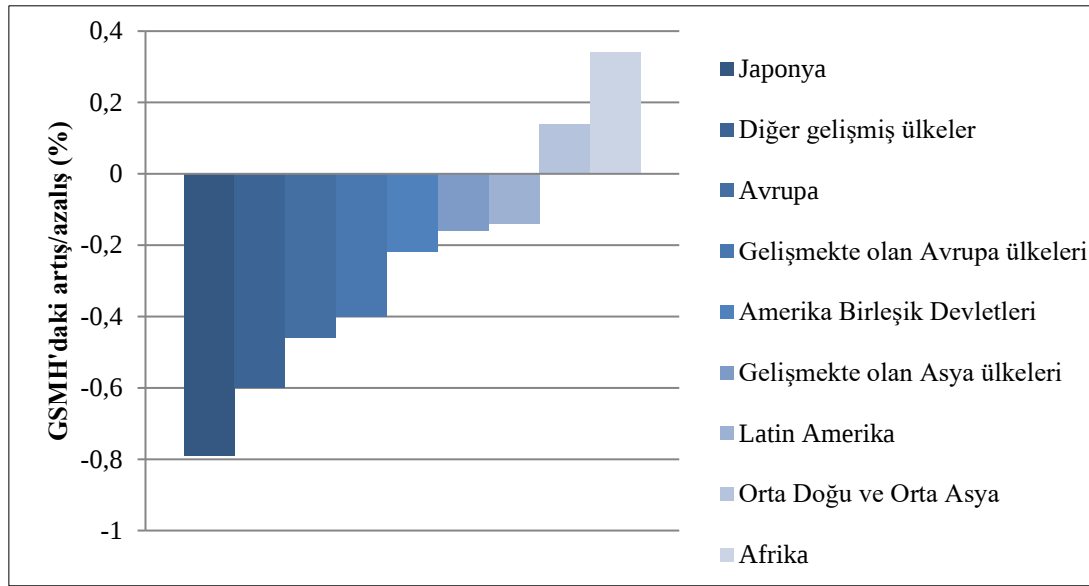
Nüfusun yaşlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki bir diğer etkisi, harcama eğilimlerinin de yaşla birlikte değişmesiyle ortaya çıkmaktadır. Örneğin yaşlılar, gelirlerinin büyük bir kısmını gençlerden daha fazla bir şekilde konut, ısınma, sağlık ve uzun süreli bakım gibi ihtiyaçlar için harcadıklarından ileriki dönemlerde özellikle gelişmiş ülkelerde bu alanda yapılan harcamaların artması beklenmektedir. Diğer taraftan tüketim eğilimlerinin de gelirle doğru orantılı olduğu varsayımı altında orta yaşta çalışılırken alınan maaşın emekli olduğunda düşmesinin, ilerleyen yaşla birlikte tüketimlerin de azalmasına yol açması beklenmektedir. Böyle bir durumda da tüketici kesimin yaşlanması neticesinde ekonomik büyüme olumsuz etkilenmektedir (BM, 2007: 53).

Demografi ve makroekonomik değişkenler arasındaki bu süregelen ilişki göstermektedir ki, yaşlı bağımlı oranlarındaki artış ile aktif/çalışan nüfusun toplam nüfustaki payının azalması hem tasarrufları ve yatırımları etkilemek suretiyle hem de üretim kapasitesine olan negatif katkısı nedeniyle kişi başına düşen GSMH'nin ve büyümenin düşük olması şeklinde sonuçlanmaktadır (Faruqee, 2002: 17).

Demografik değişim ve nüfusun yaşlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini gösteren Grafik 4'ten de anlaşılacağı üzere demografik değişimler, özellikle de bu dönüşümün yaşanmaya başladığı ülkelerde daha ağırlıklı olarak hissedilmek üzere,

ekonomik büyüme üzerinde negatif etki yaratacaktır. Örneğin; 2000-2050 yılları arasında, demografik dönüşümün dünyadaki diğer bölgelere göre daha yüksek oranlarda yaşandığı Avrupa'nın büyüme oranının % 2'den % 1'e; Japonya'nın büyüme oranının ise % 1,8'den % 0,6'ya düşeceği tahmin edilmektedir. Ancak diğer taraftan, önemli işgücü arzı kayıplarının yaşanmadığı Orta Doğu ve Orta Asya ile Afrika'da aynı dönem içerisinde ekonomik büyümede artış olacağı tahmin edilmektedir (IMF, 2004: 148).

Grafik 3. Demografik değişimin büyüme üzerindeki etkisi, 2000-2050



Kaynak: IMF, 2004: 148

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1946 ile 1964 yılları arasında doğan nesli tanımlayan; çocuk patlamasının (baby boom) yaşandığı dönemde dünyaya gelen kişilerin 2010 yılından itibaren emekli olmaya başladıkları göz önünde bulundurulduğunda, bu kişilerin finans piyasalarında elde ettikleri birikimlerini ve hisselerini satıp nakde çevirmek istemeleri halinde de borsada ciddi düşüş ve dalgalanmaların yaşanabileceği de diğer ihtimaller arasında yer almaktadır (Bergantino, 1998: 12).

Tüm bu etkilerin yanında, beklenen yaşam sürelerinin uzamasıyla birlikte yatırım araçlarının da değişime uğraması yaşlanmanın bir diğer etkisidir. Kişilerin daha uzun yaşayacağı öngörüsü dâhilinde, uzun dönemli tahvillere olan taleplerinin artması, azalan

genç nüfus nedeniyle kredi taleplerinde de bir azalış görülmesi ve bunun sonucunda bankaların bireysel kredi hacminin düşmesi yaşanan nüfusun ekonomiye olan bir diğer olumsuz etkisi olarak düşünülmektedir (Ataman Erdönmez, 2007: 67). Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1980-2000 yılları arasında menkul kıymet borsasındaki artışın nedeninin, çocuk patlaması dönemi olarak adlandırılan 1946-1964 yılları arasında doğanların, belirli bir orta yaşa ulaşması ve bu nedenle menkul kıymet alımlarının artması şeklinde açıklanması, yaşa bağlı olarak değişen yatırım tercihleri açısından önemli bir örnek oluşturmaktadır (IMF, 2004: 148).

İş gücü arzı, verimlilik, kazanç, tasarruf ve yatırım miktarları ve ekonomik kalkınmanın diğer tüm temel taşları nüfusun yaş yapısına göre değişiklik gösteren unsurlardır. Çok nettir ki işgücü arzı, çalışan nüfus ve tasarruf miktarları genç nüfusta yaşlılara göre daha yüksek orandadır. Diğer tüm şartlar eşit olarak kabul edildiğinde yaşlıların yoğunlukta olduğu ülkelerin ekonomik refah düzeyi genç nüfusun/çalışan aktif nüfusun ağırlıklı olduğu ülkelere göre daha düşüktür.

Yine, IMF'nin 2004 yılında yaptığı bir çalışmada, 115 ülkenin 1960 ile 2000 yılları arasında gözlemlenen demografik değişkenler (çalışma çağındaki nüfusun ve yaşlıların toplam nüfus içindeki payı) ile ekonomik büyüme, milli gelir, tasarruf, yatırım ve mali dengeler arasındaki ilişki incelenmiş ve demografik değişimlerin bu makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri konusunda aşağıdaki tabloda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 12. Demografik değişimlerin makroekonomik etkisi (% GSYİH)

	Kişi Başına Reel GSYİH	Tasarruf/ GSYİH	Yatırım/ GSYİH	Bütçe Dengesi/ GSYİH
Çalışan nüfusun toplam nüfus içindeki payının etkisi	0,08	0,72	0,31	0,06
Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının etkisi	- 0,041	- 0,35	- 0,14	- 0,46

Kaynak: IMF, 2004: 143

Tablo 17’den anlaşılaçağı ve yukarıdaki paragraflarda detaylı olarak açıklandığı üzere, çalışan nüfus ile genç ve yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı ekonomik anlamda oldukça büyük bir önem arz etmektedir. Nüfus içindeki yüksek yaşlı oranları kişi başına düşen milli gelir, tasarruflar, yatırımlar ve diğer makroekonomik değişkenler üzerinde negatif bir etki yaratmakta ve ekonomiyi olumsuz etkilerken, aktif nüfusun payı ise ekonomiye belirtilen kalemler bazında olumlu katkı sağlamaktadır.

Diğer taraftan bu tartışmaların yanında, yaşlanan nüfusun ekonomide pozitif sonuçlar doğurarak bir katmadeğer oluşturacağına ilişkin ortaya atılan “gümüş ekonomi” kavramından da bahsetmek mümkündür. Kısaca yaşlıların ihtiyaçlarına yönelik oluşan talepleri karşılamaya yönelik büyüyen pazarlar olarak tanımlanabilecek bu ifade, Avrupa Komisyonu tarafından da “yaşlanan nüfusun harcamalarındaki artışa bağlı oluşan ekonomik fırsatlar” şeklinde tanımlanmaktadır (EC, 2015). Bu kavrasallaştırmaya göre, giderek sayıları toplam nüfus içinde artan yaşlılara yönelik politikalar sürdürülebilir bir çevre, istihdamı, hayat boyu öğrenme, önleyici sağlık hizmetleri kapsayan bir çerçevede ele alınmakta; bu alanda ihtiyaç duyulan gereksinimleri karşılayan yenilikçi teknoloji ile geliştirilen bakım hizmetleri ekonominin genelinde büyümeye katkıda bulunmaktadır (Karakaya, 2020: 33). Yaşlıların aktif ve bağımsız bir şekilde hayatlarını devam etmeleri için gerekli koşulları sağlayan ve destekleyen teknolojik ürün ve hizmetlerin geliştirilmesi (yaşlı dostu şehirler, akıllı evler, sürücüsüz araçlar ve robotik bakım hizmetleri vs.) gereken alanlar olarak çeşitli dokümanlarda ön plana çıkmaktadır (WEF, 2015: 11)

Ancak sonuç olarak, genel ekonomi çerçevesinde tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarının bir ülkenin büyüme potansiyelini ve kişi başına düşen milli geliri etkilediğı, dolayısıyla da, ülkelerin gelecekteki refah düzeylerinin yaşlanan nüfustan olumsuz etkileneceğine ilişkin tartışmalar halen birçok uluslararası forumda tartışılmakta konuya

ilişkin yapılan analizler yaşlanan işgücünün yaratabileceği negatif etkilere yönelik geliştirilebilecek politkalara daha çok önem verilmesi sonucunu doğurmaktadır.

1.3.2. Yaşlanmanın İşgücüne Etkisi

Demografik dönüşüm ile birlikte işgücü arzı daralırken işgücü arzındaki 50 yaş ve üstü grup a toplam işgücü içinde ağırlık kazanmaya başlamaktadır. Diğer taraftan işgücüne katılımın azalması yaşlı bağımlılık oranlarının giderek yük olmaya başlamasına neden olmaktadır.

“İşgücünün kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranı” olarak tanımlanan işgücüne katılma oranı (TÜİK, 2020) ülkelerin demografik özelliklerinin bir uzantısı olarak makroekonomik koşullar ve yapısal etmenler tarafından da belirlenen bir değişkendir. Yüksek işgücüne katılım istikrarlı bir makroekonomik ortamda; genç bir nüfus, etkin bir sosyal güvenlik sistemi ve yeterli düzeydeki aktif işgücü politikaları ile desteklendiği takdirde kapsayıcı bir iktisadi gelişme için temel teşkil edecek ülke ekonomisi için elzem bir beşerî kaynaktır. İşgücüne katılım oranı bir ekonomide üretim süreçlerine katılmaya elverişli nüfusun ne ölçüde işgücüne dâhil olduğunu göstermektedir (Alcan, 2018: 5-6).

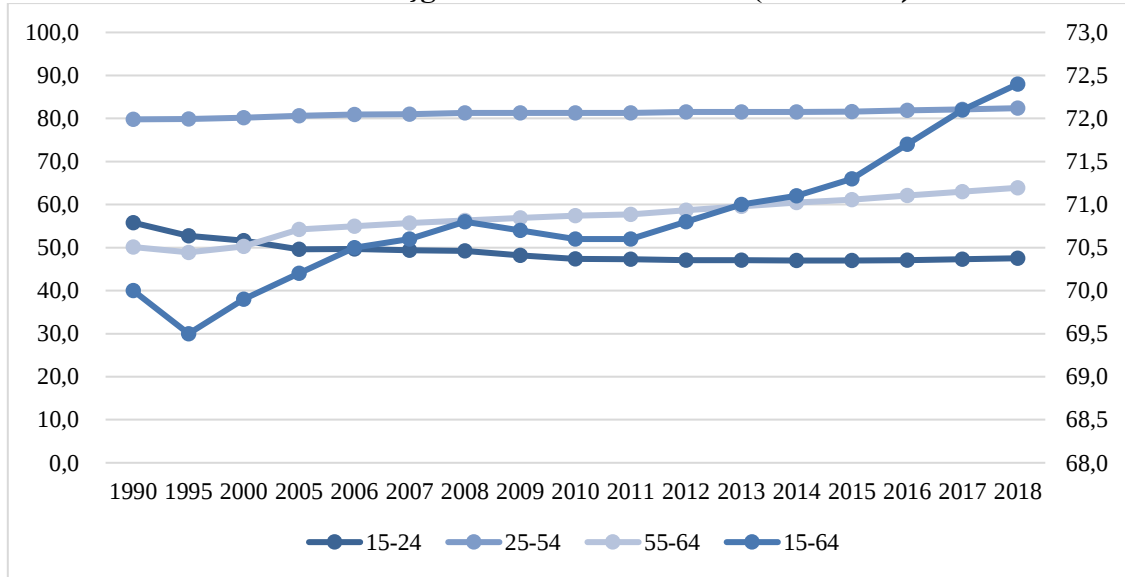
OECD ülkelerinde işgücüne katılımın 1990 yılından beri değişimine bakıldığında, önemli bir değişim olmadığı görülmekle birlikte yaş grupları bazında değişimler daha dikkat çekicidir. Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla işgücüne katılımın yaş gruplarına göre değişimi daha net görülebilmektedir.

Tablo 13. 1990-2018 yılları arasında OECD genelinde işgücüne katılım oranları (%)

	15-64	15-24	25-54	55-64
1990	70,0	55,8	79,8	50,1
1995	69,5	52,7	79,9	48,9
2000	69,9	51,6	80,2	50,3
2005	70,2	49,6	80,6	54,2
2006	70,5	49,7	80,9	55,0
2007	70,6	49,4	81,0	55,7
2008	70,8	49,2	81,3	56,3
2009	70,7	48,2	81,3	56,9
2010	70,6	47,4	81,3	57,4
2011	70,6	47,3	81,3	57,7
2012	70,8	47,1	81,5	58,7
2013	71,0	47,1	81,5	59,6
2014	71,1	47,0	81,5	60,5
2015	71,3	47,0	81,6	61,1
2016	71,7	47,1	81,9	62,1
2017	72,1	47,3	82,1	63,0
2018	72,4	47,5	82,4	63,9

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2019

Yaş grupları bazında en dikkat çekici artış 55-64 yaş aralığındadır. 1990 yılında işgücüne katılım oranının % 50 olduğu bu yaş gurubunda 2018 yılında yaklaşık % 14'lük artışla % 63,9'a yükselmiştir. Diğer yandan 15-24 yaş aralığındakilerin işgücüne katılımının % 55'ten % 47,5'e düşmesi de aynı düzeyde dikkat çekicidir. Demografik dönüşümün bir uzantısı olarak orta yaş grubunda önemli bir ağırlık olduğu söylenebilir.

Grafik 4. OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranları (1990-2018)

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2020

65 yaş üstü nüfusun işgücüne katılım oranları da çerçevesinde ülke grupları arasında farklılaşma göze çarpmaktadır. Tablo 13'ten izlenebileceği gibi hâlihazırda yaşlı nüfusun yüksek olduğu Batı Avrupa ülkelerinde bu oran 2000'den 2018 yılına kadar ciddi bir artış göstermiştir. Çalışmaya konu edilen ülkeler arasında, Türkiye 65 yaş üstü nüfusun işgücüne katılım oranının en hızla düştüğü ülkedir. Bu yaş grubu için işgücüne katılım oranı yaklaşık % 21'den, % 12,2'ye gerilemiştir.

Tablo 14: 65 yaş üstü nüfusun işgücüne katılım oranları ve değişim (%)

Yıllar	2000	2005	2018	2000- 2018 Değişim
Almanya	2,7	3,4	7,4	174,07
Hollanda	3,2	4	8,1	153,13
Fransa	1,3	1,2	3	130,77
İngiltere	5,3	6,4	10,5	98,11
Belçika	1,5	2	2,7	80,00
OECD Ort.	9,1	11,4	14,9	63,74
ABD	12,9	15	18,9	46,51
İtalya	3,3	3,2	4,7	42,42
İspanya	1,6	2	2,2	37,50
Yunanistan	5,3	4,2	3,3	-37,74
Portekiz	18,1	18	11,3	-37,57
Türkiye	20,8	13,4	12,1	-41,83

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2020

Yaşlı bağımlı nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması noktasında önemli kaynak oluşturan istihdam oranlarına da bu noktada değinmek gerekmektedir. OECD ülkeleri genelinde işgücüne katılımın son 30 yıl içerisindeki değişimine paralel bir şekilde yaşlı istihdam oranında da ciddi bir artış yaşanmış ve % 48'lerden % 61,4'lere yükselmiştir (Tablo 14).

Tablo 15. OECD ülkelerinde istihdam oranları, 1990-2018 (%)

	15-64	15-24	25-54	55-64
1990	65,6	48,7	75,8	48,1
1995	64,2	45,1	74,8	46,4
2000	65,4	45,3	75,9	47,8
2005	65,4	42,9	75,9	51,7
2010	64,5	39,4	75,2	53,9
2015	66,3	40,5	76,5	58,1
2016	67,0	41,0	77,1	59,2
2017	67,8	41,6	77,8	60,4
2018	68,5	42,2	78,4	61,4

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2020

Ülkelerin genelindeki düşük yaşı istihdamı oranlarının, yaşı işçilere yönelik negatif ve ön yargılı tutumlar, ileri yaştaki kişiler için iş fırsatlarının yeterli düzeyde olmaması, erken emeklilik düzenlemelerinin bulunması gibi nedenlerle düşük kaldığı söylenebilmektedir (Drury, 2004: 496).

Bu noktada, istihdam oranları kadar işsizlik oranları da değinilmesi gereken bir husustur. Yaşı işgücü grubundakiler için genç işgücüne göre daha yüksek bir risk olan işsizlik sorununda en belirgin farklılıklar, yaşı işgücünün işsiz kalması halinde, iş bulma sürelerinin gençlere göre daha uzun süreleri bulabilmesi ve işsizlik söz konusu olduğunda iş arayan yaşlıların pek azının yeniden işe girebilmesidir.

Bu durum uzun süreli işsizlik olarak ifade edilirken bu yaşı işgücünün de "dezavantajlı işçiler" kapsamında tanımlanmasına da yol açmaktadır (Samaradov, 1999: 15). Uzun süreli işsizliğin en önemli nedenler arasında yeni istihdam olanakları oluşturulmasındaki eksiklikler, yapısal ve teknolojik gelişmeler, istihdam politikalarının uzun süreli işsizlerin yeniden istihdamını teşvik edecek biçimde kurgulanmaması gibi nedenler sayılabilmektedir (ÇSGB, 2017: 40). Özellikle hızlı teknolojik ilerleme ile birlikte ileri yaşlarda giderek azalan beceri/vasıf gelişimi yaşı nüfus için uzun süreli işsizlikte önemli bir sorun alanıdır. Gençler, yeniden eğitim ve meslek değişikliği sayesinde değişen koşullara kolayca uyum sağlayabilirken yaşlılar için bu uyum o kadar kolay olmamaktadır (Serban, 2012: 361).

İşsiz kalınan sürenin uzamasıyla birlikte işsizlik yapısal bir hal almakta ve bu sorunun çözülmesi zorlaşmaya başlamaktadır. İşsizlik süresinin uzaması kişilerin iş bulma ümidini kırarken, mesleki becerilerinin yitirilmesine ve çalışma alışkanlıklarından kaybedilmesine yol açmaktadır. Kişiler bir süre sonra işgücü piyasasının tamamen dışına çıkmakta ve durum kişilerin sosyal uyumunu zorlaştırmaktadır (ÇSGB, 2017: 59-60). Uzun süreli işsizler içinde önemli bir paya sahip yaşı işgücü işsiz kaldıkları süre boyunca

tamamen uzaklaşmaktadırlar. Bu sorun çoğu ülkeden demografik dönüşümle paralel artan emeklilik yaşına ulaşmada yaşanan istihdam/işsizlik sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu bağlantı sosyal güvenlik ve işgücü politikalarının eş zamanlı olarak yürütülmesi gerektiği argümanını bir kez daha desteklemektedir.

OECD ülkelerinde son 10 yılda tüm yaş gruplarında işsizlik oranlarının incelendiği aşağıdaki tabloda kısa süreli işsizlik oranında artış olmasına rağmen üç ay ve daha uzun süreli işsizlik oranlarının azaldığı görülmektedir.

Tablo 16. İşsizlik sürelerinin yıllar itibarıyla değişimi, 2010-2019, (%)

	1 aydan az	1-3 ay	3-6 ay	6 ay – 1 yıl	1 yıl ve daha fazla
2000	16,1	21,9	15,8	15,2	31,0
2010	14,1	22,1	16,9	16,3	30,6
2015	15,7	23,0	15,5	13,2	32,5
2019	17,9	26,0	16,8	13,4	25,8

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2020

İstihdamı destekleyen nitelikte bir büyüme temelinde, aktif istihdam politikalarının, istihdam dostu vergilendirmenin, girişimciliğin desteklenmesinin ve esnek çalışma modelleri gibi yeni istihdam biçimlerinin geliştirilmesinin uzun süreli işsizlik oranlarındaki azalışta yardımcı etkenler olduğu söylenebilmektedir (ÇSGB, 2017: 60).

İşsizlik sürelerinin yaşa bağlı değişimi incelendiğinde (Tablo 16) ise yaşla birlikte işsiz kalma sürelerinin de arttığı görülmektedir. 2019 yılı içerisinde 15-24 yaş aralığında işsizlik süreleri 1 ve 3 ay arasında yoğunluk göstermektedir (% 31,5). Diğer taraftan uzun süreli işsizlik süresi, 15-24 yaş aralığında % 14,4 iken 55-64 yaş aralığında % 37,8 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 17. Yaş gruplarına göre işsizlik süreleri, 2019 (%)

	15-24	25-54	55-64	65 +	15-64
1 aydan az	24,5	15,7	14,1	23,5	17,9
1-3 ay	31,5	24,8	20,1	28,6	26,0
3-6 ay	17,6	17,1	14,6	12,6	16,8
6 ay – 1 yıl	12,0	14,0	13,4	12,2	13,4
1 yıl ve daha fazla	14,4	28,4	37,8	23,0	25,8

Kaynak: OECD İş Gücü İstatistikleri, 2020

İstihdam oranları ve işsizlik sürelerine ilişkin yukarıda gösterilen oranlar bu alandaki “yaş ayrımcılığı”nı da gündeme getirmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalar 65 yaşına yaklaştıkça kişilerin işten çıkarılma ve yeniden iş bulamama olasılığının arttığını, uzun süreli işsizlik problemini genç bireylere göre daha yoğun olarak yaşadıklarını, yeniden iş bulabilenlerin ise daha düşük maaşla yetinmek zorunda kaldıklarını göstermektedir. Çalışma yaşamında işe alım sürecinde, çalışırken veya işten çıkarırken yaş ayrımcılığı söz konusu olabilmekle birlikte yaşlı kişiler, iş ilişkilerinin sona erdirilmesi, ücretlendirme, ekonomik kriz ya da daralma zamanlarında ilk işten çıkarılanlardan olmaları, yeni koşullara uyum gösterebilmelerinde yeterli fırsat tanınmaması gibi yaş ayrımcılığı içeren uygulamalarla karşılaşabilmektedir. İstihdamında zorluk yaşanılacağı düşünülen 40 yaşın üzerindeki işsizlerin, istihdam ve sosyal güvenlik sistemine yönelik beklenti ve algılarını ölçen araştırma sonuçlarına göre 40 yaş ve üzeri işsizlerin işten çıkarılmaları ve iş bulamamalarındaki nedenlerin başında daha genç yaştakilerin işe alınmada tercih edilmesi gelmektedir. Yine aynı çalışmada meslek ve eğitim konusunun da 40 yaş üzeri işsizlerin iş bulamamalarında önemli bir sorun olmaya devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır. (Öğütoğulları, 2014: 172).

OECD’nin 1994 yılında yayımladığı “İşler Çalışması” isimli yayında aktif işgücü politikaları çalışanların yeniden işe yerleştirilmesini kolaylaştırmayı amaçlayan, ayrıca düşük nitelikli iş arayan kişilerin ve uzun süreli işsizlerin beklentilerini iyileştirmek için uygulanan araçlar olarak tanımlanmakta ve bu politika alanına yapılan vurgunun ve bu kapsamdaki faaliyetlerin artırılması tavsiyesinde bulunmaktadır (OECD, 1994: 36).

İşsizliği azaltmak ve özellikle işgücü piyasasına entegrasyonda zorlanan yaşlılar, kadınlar, engelliler gibi özel grupları hedef alan aktif işgücü piyasası politikaları en genel anlamda işsiz insanların yeniden bir işte çalışmasını sağlamak adına işe yerleştirme hizmetleri, eğitim programları ve iş yaratma (iş kurma/başlangıç destekleri, sübvansiyon) gibi politikaları kullanmaktadır (Çapar Diriöz, 2012: 19).

1.3.3. Yaşlanmanın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi

Sosyal güvenlik, en basit anlamıyla, “kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi belirli sosyal risklerin iktisadi neticelerine, meydana gelebilecek gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır” (Dilik, 1991: 10). Kişilerin bu risklere karşı devamlı bir şekilde korunabilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin etkin biçimde işleyebilmesi açısından sosyal güvenliğin finansal açıdan sürdürülebilirliği büyük önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerini doğrudan ya da dolaylı bir şekilde etkileyen çeşitli koşullar (ekonomik krizler, işgücü piyasaları, değişen aile yapıları, vs.) bu sistemlerin ortaya çıkışından itibaren, sosyal güvenliğin finansmanı konusunda çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir (WEF, 2008: 13-15). Değişen koşullar paralelinde sistemin kapsamı (kişiler ve riskler bağlamında) genişledikçe ve sistemden kişilere sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe gelir kaynaklarına ilişkin sorunlar ortaya çıkmış ve yeni finansman kaynakların bulunması ihtiyacı sistemin sürdürülebilirliği için önemli hale gelmiştir (Kantar, 2006: 26). Bu gelişmeler neticesinde sosyal güvenlik sistemleri bazen sadece parametre değişimleri bazen de köklü reformlar aracılığıyla yeniden gözden geçirilmiştir.

“Dünyadaki Demografik Dönüşüm” bölümünde detaylı bir şekilde yer verilen demografik göstergelerin işaret ettiği nüfusun yaşlanması ise diğer alanlara (eğitim,

ekonomi, vs.) etkilerinin yanında sosyal güvenlik sistemlerine ve bu sistemlerin finansmanına etkilerinin tartışıldığı bir konu olmaya başlamıştır.

Tablo 18’de görülebileceği gibi 2000’den 2018 yılına kadar geçen sürede bile 65 yaş üstü nüfustaki artış çarpıcıdır. Türkiye’de 65 yaş üstü nüfus 2000 yılında yaklaşık üç buçuk milyon kişiyken 2017’de bu sayı 7 milyon kişiye ulaşmıştır. OECD genelinde 65 yaş üstü nüfus, verilen zaman aralığındaki % 91 değişim göstermişken iken Türkiye’de bu oran ortalamanın üstünde bir artışla % 95,6’dır.

Tablo 18: 2000-2018 yılları arasında 65 yaş üstü nüfus (bin kişi) ve % değişim

Yıllar/Ülkeler	2000	2005	2018	2000- 2018 Değişim (%)
Almanya	13.625	15.619	17.798	30,63
Hollanda	2.021	2.310	3.277	62,15
Fransa	9.358	10.284	13.279	41,90
İngiltere	8.881	9.615	12.166	36,99
Belçika	1.715	1.804	2.148	25,25
OECD Ort.	117.057	165.631	223.993	91,35
ABD	33.466	36.650	52.431	56,67
İtalya	10.130	11.414	13.701	35,25
İspanya	6.589	7.230	9.017	36,85
Yunanistan	1.762	2.018	2.348	33,26
Portekiz	1.663	1.814	2.229	34,03
Türkiye	3.598	4.602	7.041	95,69

Kaynak: OECD Sosyal Koruma İstatistikleri ve OECD, 2017.

Yaşlılıkta elde edilen gelirin önemli bir kalemi bu alanda kamu tarafından yapılan transfer ödemeleridir. Tablo 19’da yaşlılık aylığı kapsamında yapılan nakit kamu harcamalarının yıllar içerisindeki değişimi verilmektedir.

Tablo 19: Yaşlılık aylığı için yapılan nakit kamu harcamalarının GSMH'ye oranı ve değişim (%)

	2000	2016	2000-2016 Yılları Arasındaki Değişim
Türkiye*	3,1	6,2	99,94
Portekiz	6,5	11,5	75,97
Yunanistan	8,4	14,3	68,71
İngiltere	4,6	6,2	35,91
İspanya	6,4	8,7	35,33
ABD*	4,8	6,5	34,19
Belçika	6,7	8,9	32,74
Hollanda	4,3	5,3	22,98
Fransa	10,0	12,3	22,86
İtalya	11,1	13,5	22,06
OECD Ortalaması	5,7	6,6	15,70
Almanya	8,4	8,3	-1,20

Kaynak: OECD Sosyal Koruma İstatistikleri

* İşaretli ülkelerin verileri 2016 olup, diğer ülkeler için en güncel veri 2015'tir.

Yaşlılıkta gelir elde edememe, çalışma yaşamına katılamama durumlarında yaşlılık sigortası yaşlı yoksulluğunu önleyici bir sosyal politika uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ne var ki, azalan aktif nüfusa karşı sayıları gittikçe artan yaşlı bağımlılar neticesinde ortaya çıkan yaşlı bağımlılık oranlarındaki artışın ve potansiyel destek oranlarındaki azalış emeklilerin finansmanını zora sokmaktadır. Tüm bunlara ek olarak artan yaşlı nüfusu ve beklenen yaşam süresinin giderek uzaması nedeniyle ortaya çıkan yaşlı bakımı ve sağlık harcamaları kalemlerinde bütçeye getireceği yükü de yaşlanmanın sosyal güvenliğe olan olumsuz etkileri arasında saymak mümkündür.

Yaşlı bağımlı oranı, sosyal güvenliğin finansmanının mevcut ve gelecekteki durumunun analizinde kullanılan göstergelerden ilkidir. Yaşlı bağımlılık oranlarının incelendiği Tablo 7'den hatırlanacağı üzere gelişmiş ülkelerde en yüksek oranlarda olmak üzere, dünya genelinde bu oranlarda önemli bir artış söz konudur. 1950 yılında % 8,4 olan yaşlı bağımlı oranı 2015 yılında % 12,6'ya ulaşmıştır. 2050 yılında ise bu oran iki katlık bir artışla % 25,3'e ulaşacaktır. Bunun etkisi ise yine en çok gelişmiş ülkelerde hissedilmekle birlikte daha kısa bir sürede önemli artışların yaşanacağı gelişmekte olan ülkelerde de bu konu önemli reform ihtiyaçlarının doğacağına işaret etmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanındaki eğilimleri değerlendirmede diğerk bir önemli gösterge ise yaşlı bağımlı oranıyla ters orantılı olan potansiyel destek oranının yıllar itibarıyla değişimidir. “Her 65 yaş ve üstü yaştaki kişi başına düşen 15-64 yaş aralığındaki kişi sayısı” olarak tanımlanan potansiyel destek oranı, dolaylı olarak her bir 65 yaş ve üstü kişiye karşılık gelen potansiyel çalışan sayısını göstermektedir (BM, 2019a). Nüfus yaşlandıkça ya da yaşlı bağımlı oranı artıkça potansiyel destek oranı azalmaktadır. Çünkü artan yaşlı nüfusa (bağımlı nüfus) karşı azalan aktif nüfus (15-64 yaş aralığındaki nüfus) neticesinde, bu bağımlı nüfusa destek olacak potansiyel de giderek düşmektedir.

Tablo 20:Dünyadaki bölgeler bazında potansiyel destek oranları (kişi sayısı)

	1950	1975	2000	2015	2025	2050
Dünya	12,0	10,3	9,2	8,0	6,2	4,0
Gelişmiş Bölgeler	8,4	6,0	4,7	3,8	3,0	2,2
Gelişmekte Olan Bölgeler	15,1	14,4	11,8	9,8	7,1	3,9
Az Gelişmiş Ülkeler	16,9	17,3	16,5	16,2	15,3	9,9

Kaynak: BM, 2019a.

Tablo 20’de görüldüğü üzere, 1950 yılında 12 olan potansiyel destek oranı 2015 yılında 8 seviyelerine düşmüşken, bu oranın 2050’ye kadar % 50 azalarak 4’e inmesi öngörülmektedir. Bu azalma, yaşlı nüfus oranları artışının ağırlıklı olarak gözlemlendiği gelişmiş ülkelerde gerçekleşmiştir ve 1950’de 8,4 olan oran, 2015’da 3,8’e düşmüştür.

Yukarıda yer alan iki değişken sosyal güvenliğin içinde bulunduğu ve gelecekte karşı karşıya kalacağı sorunlar için önemli bir veri sağlamaktadır. Yaşlı bağımlı oranlarındaki bu değişim ile azalan aktif nüfus sayısı sisteme olan girdiyi azaltırken; artan yaşlı sayısı sistemden daha fazla kişinin yararlanmasında neden olmaktadır. Bunun sonucunda, özellikle dağıtım esaslı finansman sistemine sahip ülkelerde artan yaşlı nüfus, sürdürülmesi zor bir sosyal güvenlik sistemine neden olmaktadır (Alper, 2004: 3).

Dağıtım esaslı yöntemde “belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yılın giderleri karşılanmaktadır” (Turak, 2009: 10). Bu nedenle, sistemde yer alan aktif sigortalıların

ödedikleri prim toplamından oluşan gelirin, aynı dönemdeki sigortalılara ve bağımlı sigortalılara yapılacak olan ödemeleri karşılaması nedeniyle, sistemin sürdürülebilmesi için aktif pasif oranının (prim ödeyenler/gelir-aylık alanlar) belirli bir seviyenin altına düşmemesi önemli bir unsurdur (Scardino, 2009: 14).

Bu açıdan, yaşlı bağımlılık ve potansiyel destek oranları gibi aktif-pasif oranı da primli sistemlerde mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan yaygın bir ölçüttür. (Acar ve Kitapçı, 2008: 80). Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi sağlanabilmesi için aktif pasif oranının dört olması diğer bir ifadeyle her 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi beklenmektedir (Egeli ve Özen, 2009). Bu oranların dünya genelinde giderek azalacağı vurgulanırken, OECD ülkelerinde 1990’larda altı olan emekli başına sigortalı çalışan oranının, 2000’lerde dörde gerilemiştir (DPT, 2006: 4). Yapılan projeksiyonlar göstermektedir ki gelecekte bugünün giderek azalan çalışan nüfusu giderek artan sayıda emekliyi finanse etmek zorunda kalacaktır.

Artan yaşlı bağımlı oranlarına ek olarak yaşam koşulları ve refah düzeyindeki iyileşmeler ile sağlık alanındaki gelişmelerin sonucunda artan yaşam beklentileri de sosyal güvenlik açısından önemli konulara işaret etmektedir. Dünya genelinde doğuştan yaşam beklentisi, 1950-1955 yıllarında 46,9 yıl iken yaklaşık 25 yıllık bir artışla 2015-2020 yıllarında 72,2 yıla ulaşmıştır. 2050 yılına gelindiğinde ise bu beklentinin 76,6 yıla ulaşacağı tahmin edilmektedir. Uzayan yaşam beklentisi ve ülkelerde bir dönem oldukça popüler olan ve şimdilerde iyileştirmeye çalışılan erken emeklilik modelleri sayesinde, 1960’larda ortalama 7 yıl olan emekli aylığını alma süresi yirminci yüzyılın sonunda 20 yıla ulaşmıştır. Ortalama yaşam beklentisi ile ilgili yapılan projeksiyonların işaret ettiği üzere önümüzdeki on yıllarda bu süre 25 yıla kadar ulaşabilecektir (Visco, 2001: 18)

Demografik değişimin yol açtığı bu etkiler, sosyal güvenliğe yapılan harcamaların da artmasına neden olmaktadır. OECD ülkeleri üzerine yapılan bir çalışmada, ülkelerdeki

yaşa bağılı tüm harcamaların 2000 yılındaki mevcut durumu ile 2050 yılındaki tahmini boyutları incelenmiş ve 2000 yılında % 21 olan bu payın 2050 yılına gelindiğinde % 27 civarında olacağı sonucuna ulaşılmıştır (Casey vd, 2003: 7). Yine aynı çalışmaya göre ileriki dönemlerde ülkeler bazında farklılık göstermekle birlikte, (İngiltere ve İtalya’da % 2, Almanya ve Hollanda’da % 8) yaşlılık aylığı ve sağlık harcamalarının genel bütçe içindeki payının ortalama % 3 artması beklenmektedir. Bu durumda oluşacak yükün borçlanma ile finanse edilmesiyle, dışlama etkisinin ortaya çıkarak, özel yatırımlarda azalmaya yol açacağı tahmin edilmektedir (Seyhun, 2006: 28).

OECD’nin yayımladığı bir başka raporda yaşlanma ile birlikte emekli aylıklarına ayrılan harcamaların da artacağı ifade edilmektedir. Bu rapora göre emekli aylığına yapılacak harcamaların GSYİH içindeki payı 2010 yılında % 8,4 iken 2050 yılında % 11,4’e ulaşacaktır. Benzer şekilde aynı dönemlerde AB üye ülkelerinde bu oran % 9,1’den, % 12,5’e yükselecektir (OECD, 2011: 158). Bu durum, artan yaşlı nüfus karşısında sistemdeki aktif çalışanlardan toplanan primlerden elde edilen gelirlerin yaşlılık sigortası kapsamında yapılan ödemeleri karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra artan yaşam beklentisi neticesinde yaşlılık döneminin uzaması, kaynakların büyük ölçüde yaşlının ortaya çıkardığı harcamaları finanse etmek için kullanılmasına yol açacaktır (DPT, 2006: 4).

Yine OECD tarafından hazırlanan raporda ve Tablo 21’de yer aldığı üzere, çalışma ve emeklilik konularında/koşullarında herhangi bir değişime gidilmediğinde 2018 yılında 42 olan her 100 çalışan başına düşen emekli sayısının (50 yaşın üstünde olup işgücünde olmayan) OECD ülkelerinde 2050 yılında 58’e ulaşacağı öngörülmektedir. Bunun da refah düzeyini düşürürken kamu finansmanını da önemli düzeyde etkileyeceğini yaşamın ilerleyen dönemlerindeki eşitsizlikleri de artırabileceği ifade edilmektedir (OECD, 2019b).

Tablo 21. Yaşlanmanın çalışanlar üstündeki yükü (Her 100 çalışan başına düşen emekli sayısı)

	2018	2050 (Mevcut uygulamalar devam ederse)	2050 (Emeklilik ertelenirse)
Belçika	58,4	81,6	77,4
Fransa	60,3	80,5	76,2
Almanya	47,1	65,3	57,0
Yunanistan	65,9	103,9	98,8
İtalya	68,6	105,7	94,1
Hollanda	42,7	63,2	56,9
İspanya	51,7	88,6	84,1
Türkiye	40,2	52,4	42,8
İngiltere	42,7	57,8	50,4
ABD	38,3	53,5	44,0
OECD ortalaması	41,8	58,2	49,8

Kaynak: OECD, 2019b

Yaşlanmanın sosyal güvenliğe olan etkilerinden bir başkası ise, sağlık ve uzun süreli bakım yardımı harcamalarının getireceği yüküdür (CEC, 1982: 11). Gelirin artması, yaşam şekillerinin değişmesi, bulaşıcı hastalıkların yerini bulaşıcı olmayan hastalıklara bırakması, yeni tıbbi uygulamaların geliştirilmesi kişilerin daha uzun ve sağlıklı yaşaması sonucunu doğurmasının yanında, ilerleyen yaşlarda akut hastalıkların yerini kronik hastalıkların almasıyla birlikte uzun süreli bakım gerektiren hastalıkların artmaya başlaması ile sosyal güvenliğin sağlık harcamaları kanadında önemli bir yük oluşturmaya başlayacaktır (Harper, 2009: 1). Sağlık harcamalarının artışının tek nedeni yaşlanma olmasa da (teknolojide gelişme, gittikçe daha iyi hizmet talebi, sağlık hizmeti alan kişilerin kapsamının genişletilmesi, vs.) yapılan bir dizi çalışma yaşlanan nüfusun kamu sağlık harcamalarında % 1 - % 3 arasında bir artışa sebebiyet vereceğine işaret etmektedir. Örneğin, OECD ülkelerinde sağlık ve yaşlı bakımı harcamalarının GSYİH içindeki payının 2005 yılından 2050 yılına kadar % 3,5'ten % 6'ya ulaşacağı tahmin edilmektedir (BM, 2007: 116). AB ülkelerinde ise 2004 yılında % 6,4 olan bu oranın 2050 yılında % 8,1'e yükseleceği öngörülmektedir (EC, 2006: 11).

Yukarıda sayılan bu etkiler, yeterli derecede bir ekonomik büyümenin sağlanmaması durumunda, yaşlanan nüfusun taleplerinin karşılanması için çalışan nüfus üzerinde daha yüksek vergi oranları, sosyal güvenlik katkı payları ve diğer vergiler aracılığıyla büyük bir yüke neden olacaktır (BM, 2007: 143).

Ülkeler demografik değişimin beraberinde getirdiği bu krizi aşmak, bütçeye getireceği yükü azaltmak ve sosyal güvenliğin bu durumdan minimum düzeyde etkilenmesini sağlamak adına bir dizi reformlar hayata geçirilmiştir. Son on beş yılda OECD ülkelerinde yapılan reformlar ağırlıklı olarak yaşam beklentilerinde beklenen değişime tedbir olarak gerçekleştirilmiştir (Whitehouse, 2007: 5). Bunlardan bir kısmı parametrik reformlar gerçekleştirerek emeklilik yaşını yükseltmeyi (Almanya, Belçika, Estonya, vs.), primlere ve sigortalılık sürelerine ilişkin düzenlemeler yapmayı öngörürken (Finlandiya, Yunanistan, İspanya, vs.), bir kısım ülke (Şili, Arjantin, vs.) de yapısal reformlar aracılığıyla tüm sistemi değiştirmek yoluna başvurmuşlardır (SGK, 2007: 12).

Ancak bu politikaların yanında, yaşlanan nüfusun finansmanına yönelik tüm işgücü arzının etkin bir şekilde istihdama dâhil edilmesi, özellikle de kendi içinde de yaşlanan işgücünün istihdamı için çok yönlü ve eş zamanlı politikaların geliştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi önemli bir husustur.

Bir sonraki bölümde, yukarıda detaylı bir şekilde ele alınan demografik dönüşümün beraberinde getirdiği yaşlanan işgücünün etkilerinden hareketle geliştirilen politikalar uluslararası örgütler ve seçilmiş ülkeler özelinde ele alınmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

YAŞLI İŞGÜCÜNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI

Aktif işgücüne dâhil nüfus yapısında meydana gelecek değişimlerin değişen ekonomik koşullar ve nüfusun yaşlanması trendi nedeniyle mevcut politikaların finansmanı ve sürdürülebilirliği noktasında refah devletleri açısından tehdit olduğu yaygın bir kanıdır.

Temel olarak düşük doğum oranları ve artan yaşam beklentisinin bileşimi ile ortaya çıkan yaşlı bağımlılık oranlarındaki artış ekonomik büyüme olmadığı durumlarda ülkeler açısından mali yük olacaktır. Bu değişimler yaşanan nüfusun finansmanı konusunda istihdam politikalarının da gözden geçirilmesini, çok boyutlu, sosyal tarafları da içine alan eş zamanlı politikaların izlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada öncelikli olarak konuya ilişkin raporlara ve tavsiye kararlarına sahip uluslararası ve bölgesel kuruluşların çalışmalarını incelemek önemli derecede yol gösterici olmaktadır.

2.1. ULUSLARARASI VE BÖLGESEL ÖRGÜTLER

Nüfusun yaşlanması ve etkileri geçtiğimiz yüzyıldan bu yana temel uluslararası sosyal politika aktörlerinin öncelikli gündem maddeleri içindeki yerini de almıştır. Uluslararası kuruluşların önemli bir kısmı yaşanan nüfusun mevcut ve gelecekteki durumunu analiz etmek, değerlendirmek suretiyle ülkelere yol gösterici içerikte çeşitli görüş ve politika önerilerinin yer aldığı birtakım raporlar ve tavsiye niteliğinde kararlar hazırlamışlardır.

Bu dokümanlar incelendiğinde yaşlılıkla ilgili politikaların ağırlıklı olarak “aktif yaşlanma” üzerine odaklandığı ve yaşlı istihdamı ile yaşa bağlı ayrımcılıklarla mücadeleye yönelik adımlara özellikle yer verildiği görülmektedir.

Bu bölümde ülkelerin sosyal politika oluşturmalarında önemli anlamda yol gösterici olan bu kuruluşlardan özellikle yaşlanma konusunda önemli katkıları bulunan BM, OECD, ILO ile dünyanın en yaşlı bölgesi olan Avrupa özelindeki politikaları incelemek adına bölgesel bir oluşum olarak AB'nin görüş ve politika önerilerine yer verilmektedir.

2.1.1. Birleşmiş Milletler

Küresel anlamda yaşlanma konusundaki en kapsamlı faaliyetler ve yayınlar BM'ye aittir. BM'de ilk defa yaşlanma konusunun gündeme gelmesi 1940'lı yılların sonuna rastlamaktadır. Yaşlanma konusunu BM gündemine taşıyan bu ilk gelişme, Arjantin Hükümetinin BM Genel Kuruluna 1948 yılında sunduğu yaşlı haklarıyla ilgili bir bildirge taslağı ile gerçekleşmiştir ve aynı Kurulda gelecek toplantılarda yaşlanma konusuna yer verilmesi kararı alınmıştır (Zelenev, 2006: 2).

1978 yılındaki Genel Kurul toplantısında, nüfusun yaşlanması sorununa küresel bazda dikkat çekilmesi ve en nihayetinde yaşlı kişilerin ekonomik ve sosyal güvenliklerini garanti altına alan bir uluslararası eylem planının hazırlanması amacıyla, 1982 yılında “Dünya Yaşlılar Asamblesi” oluşturulması kararı alınmıştır (BM, 1973).

1982 yılında Viyana'da gerçekleştirilen bu Asamble neticesinde hazırlanan “Viyana Uluslararası Yaşlanma Eylem Planı” bugün dünya üzerindeki yaşlanma konusunda yapılan çalışmaların hemen hepsi için bir zemin oluşturan önemli bir belgedir. Temel amacı; yaşlanan nüfusun mevcut ve gelecekteki muhtemel durumunu irdeleyerek büyüme, ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer alanlardaki olumsuz etkilerinden korunmak için gerekli önlemlerin alınması olan bu eylem planı, özetle yaşlanan dünyada sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması, ileri yaşlarda bile sağlıklı olmanın başarılması ve tüm yaş grupları için uygun ve destekleyici ortamların sağlanması konularında birçok öneriye yer vermektedir. Ayrıca bu belge ülkeleri, kalkınma ve büyüme düzeylerinin en

iyi seviyeye getirmek için, kendi demografik trendlerinin farkında olmaları ve bu konu üzerine de analizler, değerlendirmeler yapmaları konusunda teşvik etmektedir (BM, 1983).

Uluslararası Yaşlanma Eylem Planında, sağlık, eğitim, sosyal refah gibi ana başlıklar altındaki önerilerin yanı sıra toplumdaki yaşlı sayısının artmasının beraberinde getireceği aktif/pasif nüfus yapısındaki değişimin, aktif nüfus üzerinde oluşturacağı yük ile değişen bağımlılık oranlarının sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki etkileri üzerine de birçok önerinin varlığından söz etmek mümkündür. Bu doğrultudaki öneriler arasında;

- Hükümetler tarafından işveren ve işçi örgütleriyle ortaklaşa bir şekilde yaşlıların ekonomik yaşama ve istihdama katılmasının teşvik edilmesi,
- Yaşlıların diğer yaş grupları ile arasındaki istihdama ulaşmadaki eşitsizliklerin giderilmesi,
- Değişen koşullara uyum için yeterli olanakların sağlanması,
- Emeklilik yaşının asla düşürülmemesi,
- Kişilerin emeklilik yaşından sonra da çalışmaya devam etmesi durumunda olması muhtemel iş kazalarını önlemek için gerekli tedbirlerin alınması ve bu konuda eğitimlerin verilmesi,
- Aktif çalışma hayatından emekliliğe geçişin yumuşatılması için aşamalı bir emeklilik sisteminin öngörülerek çalışma saatlerinin ve iş yükünün kademeli olarak azaltılması

gibi öneriler yer almaktadır.

1982 yılında düzenlenen Madrid Eylem Planının ardından, BM'nin yaşlanma konusundaki bilinçlendirme ve rehberlik çalışmaları devam etmiştir. 1990 yılında BM Genel Kurulunun 45/106 sayılı kararı ile 1 Ekim “Dünya Yaşlılar Günü” olarak ilan

edilmiş; bunun ardından 1991 yılında on sekiz madde ve bağımsız yaşam, katılımcılık, bakım, kendini gerçekleştirme ve onurlu yaşam olmak üzere beş kategoriden oluşan “BM Yaşlı İlkeleri” kabul edilmiştir. 1992 yılında yaşlanan nüfus konusuna dikkat çekmek ve ülkeleri bu konuda önlem almaya davet etmek amacıyla hazırlanan bir başka çalışma olan “BM Yaşlanma Bildirisi” yayımlanmış ve aynı bildiride 1999 yılı “Uluslararası Yaşlılar Yılı” olarak kabul edilmiştir (BM, 2020).

Yirmi birinci yüzyılda nüfusun yaşlanmasının beraberinde getireceği fırsatları ve etkileri değerlendirmek, bu konuda şimdiye kadar izlenen politikaları gözden geçirmek amacıyla 2002 yılında Dünya Yaşlılar Asamblesi ikinci kez toplanmıştır. “Tüm yaşlar için bir toplum” (a society for all ages) temasından hareketle ortaya çıkan II. Madrid Eylem Planında temel olarak, kalkınmanın önemli bir parçası olarak nüfus ve özellikle de yaşlanma politikalarına önem verilmesinin gerekliliğinin tekrar altının çizilmesi, yaşlıların güçlendirilmesi ve potansiyellerinin farkına varılması, yaşlanan toplumun fırsatları ve tehditleri konusuna kamuoyunun dikkatini çekilmesi amaçlanmıştır (BM, 2002).

Bu Asamble sonucunda ortaya çıkan eylem planı ile bu planı takiben hazırlanan, rehber dokümanda özellikle yaşlıların kalkınmadaki rollerine istinaden ekonomiye ve işgücüne dâhil edilmesine ilişkin birçok öneri yer almaktadır (BM, 2008). Yaşlıların işgücünde kalmasının ekonomi, sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarının sürdürülebilirliği ile ileri yaşlarda fakirliği önlemek yönünde olumlu sonuçlar doğuracağı ve bu nedenle özellikle bu alanda politikaların geliştirilmesi gerektiği vurgusu bu raporda sıkça göze çarpmaktadır. Daha uzun çalışma süreleri ve ertelenen emeklilik sistemlerinin geliştirilmesi, kişilerin yaşlandıkça istihdamda kalmalarına olanak sağlayan yasal ve idari düzenlemelerin yapılmasının yanında onların sağlık ve çalışma kapasitelerinin geliştirilmesi, iş kazası geçirme riskini azaltmak adına çalışma koşullarının da buna göre

düzenlenmesi yönünde çalışmalar yapılması, becerilerinin getirilmesi yoluyla yaşlı işçilerin istihdam edilebilirliğinin güçlendirilmesi gibi başlıklar bu politika önerilerden bazılarıdır (BM, 2008).

2.1.2. OECD

Yaşlanan nüfusla geçtiğimiz yıllarda tanışan ve yaşlanmanın ağırlıklı olarak yaşandığı bölgeler gelişmiş ülkelerdir. Tüm Avrupa ülkeleri, Kuzey Amerika ile Japonya'nın da içinde yer aldığı bu gelişmiş ülkelerin çoğu aynı zamanda OECD'nin üye ülkeleridir. Giderek yaşlanan OECD ülkelerinde yaşlı çalışanların işgücü piyasasındaki konumlarını geliştirici gerekli önlemler alınmadığı takdirde yaşam standartlarında kötüleşme ve sosyal harcamalarda sürdürülemez artışlar olabileceği öne sürülmektedir. OECD genelinde 2050 yılında bugün 40 olan medyan yaşın 45'e yükselmesi; 65 yaş üstü nüfusun 15-64 yaşa oranının ise 1/8 oranından 2/5'e yükselmesi beklenmektedir (2018: % 26; 2050: % 43) (OECD, 2019b). Dolayısıyla, aktif nüfus hızlı bir şekilde yaşlanırken, emekli sayılarının hızla artmasının bu bölgelerde sosyal güvenliğin finansmanını zorlaştırması ve çalışanların üzerindeki mali yükü artırmasının yanında GSMH üzerindeki negatif etki yaratması, bu ülkeler için endişe verici boyutlarda olduğundan OECD de BM gibi yaşlanma konusunda önemli çalışmalara imza atmıştır.

OECD'nin yaşlanan nüfus ile ilgili görüşlerini içeren rapor ve belgeler incelendiğinde göze çarpan en önemli nokta, yaşlanmanın ekonomi ve kalkınma üzerinde yaratacağı etkilere vurgu yapması ve yaşlıların istihdamını yaşlanmanın muhtemel olumsuz etkilerine yönelik en önemli politika olarak değerlendirmesidir. OECD'nin politika önerileri şu şekilde özetlenebilir (Martin, 2005; OECD, 2019b):

- Çalışmanın teşviki için mali destek ve teşvikler sağlanması,
- İşverenlerin yaşlıları istihdamı konusunda motive edilmesi,

- İş bulma konusunda ayrımcılıkların önlenmesi,
- Yaşlıların istihdamı ile ilgili ön yargıların (verimlilik kaybı, iş kazası riski, vs.)
- Erken emekliliğin önlenmesi/kaldırılması,
- Yaşlıların istihdamda kalmalarının ciddi oranlarda ödüllendirilmesi (aylık bağlama oranlarının istihdamda kalınan her yıl için teşvik edici oranlarda olması gibi),
- Uzayan yaşam beklentilerine uygun, esnek ve aşamalı emeklilik uygulamalarının geliştirilmesi

Görüldüğü üzere, BM gibi OECD de yaşlıların topluma aktif katılımını özellikle vurgulamakta ve yaşlanmanın kalkınma üzerinde doğurabileceği olumsuz etkilerden korunmanın en etkili yollarından birini yaşlı kişilerin istihdamda kalması şeklinde değerlendirmektedir.

2.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü

Sözleşmeler ve tavsiye kararları aracılığıyla, çalışma hayatı ile ilgili temel haklar ile iş hukuku, sosyal güvenlik, istihdam politikaları gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyerek birçok alanda uluslararası çalışma standartlarını ve şartlarını belirleyen ILO küresel anlamda, yaşlıların işgücü ve sosyal meselelerine sözleşmelerinde yer veren tek uluslararası kuruluştur (Samorodov, 1999).

1933 yılında yaşlılık sigortasının zorunlu bir sigorta kolu olarak kabul edildiği 35 sayılı Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi ile başlayan ILO'nun yaşlılık konusundaki düzenlemeleri, 1958 yılında onaylanan Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) Sözleşmesi ile devam etmiş; bu ve bundan sonraki bir dizi sözleşmede genel olarak yaş temelli ayrımcılıkları yasaklayan, spesifik olarak da yaşlıların istihdamı konusundaki engellerin

kaldırılması ve bu kişilerin istihdamının teşvikini içeren hükümlere özellikle yer verilmiştir (ILO, 1933).

Bunlardan en önemlisi 1980 yılında onaylanan 162 sayılı Yaşlı İşçiler Tavsiye Kararı'dır. Gerekli çalışma koşullarını uyarlanması ve mesleki eğitim, sosyal ve sağlık hizmetlerine diğer yaş gruplarıyla eşit derece ulaşabilmeleri konusunda yapılması gerekenleri içeren uluslararası yasal bir araç olan bu belgede ILO'nun politika önerileri aşağıda şu şekilde sırlanabilir (ILO, 1980):

- Yaşlıların istihdam konusunda muamele ve fırsat eşitliği çerçevesinde muamele görerek ayrımcılıklara maruz kalmalarının önüne geçilmesi,
- Yaşlıların istihdama dâhil edilerek onların istihdama devam etmeleri için gereken koşulların hazırlanması,
- Yaşlı işçinin sağlığını ve güvenliğini tehlikeye atmayacak bir iş ortamı sağlanması,
- Esnek, ya da tehlikeli/sağlıksız işlerde çalışanlar için günlük/haftalık azaltılmış çalışma saatlerinin olduğu ya da talep edildiği takdirde çalışma saatlerinin emekliliğe kadar kademeli olarak azaltılabildiği yeni çalışma şekillerinin geliştirilmesi,
- Tatil sürelerinin yaşa göre adapte edilmesi,
- İş bulma konusunda rehberlik ve eğitim desteğinin sağlanması,
- İzlenecek politikaların dengeli ve hiçbir nüfus alt grubunun diğeri karşısında daha avantajlı ya da dezavantajlı konuma gelmesini önleyici nitelikte olması,
- İşçi, işveren örgütleri ve ilgili diğer tüm tarafların katılımı ile birlikte kararların alınması.

Yaşlıların istihdamı ve çalışma koşulları anlamında çok önemli ve yol gösterici bu belge dışında daha birçok çalışmada, ILO'nun yaşlıların istihdamı ve sosyal

güvenlik konusundaki birçok önerisine rastlamak mümkündür. Bu önerileri, yaşlı kesimin istihdamdan uzak tutulmasına yönelik politikaların işgücü israfına yol açması nedeniyle terk edilmesi, yerine aşamalı/esnek emeklilik modelinin geliştirilmesi, yaşlı işgücü rezervinin aktif şekilde kullanılmasını içeren yeterli ve üretken bir istihdam politikasının benimsenmesi yoluyla istihdamda kalma sürelerinin uzatılması şeklinde özetlemek mümkündür (Samorodov, 1999; ILO, 2003).

2.1.4. Avrupa Birliği

Uzun vadeli demografik tahminler, AB'nin önümüzdeki yıllarda giderek daha yaşlandığını ortaya koymaktadır. Şöyle ki AB'deki toplam nüfusun 2016'da 511 milyondan 2070'te 520 milyona çıkacağı öngörülürken çalışma çağındaki nüfusun (15-64) doğurganlık, yaşam beklentisi ve göç dinamiklerine bağlı olarak 2016'da 333 milyon iken 2070'te 292 milyona düşmesi beklenmektedir. AB'de erkeklerde doğumda beklenen yaşam süresinin 2016'da 78.3 yaş iken 2070'te 7.8 yıllık bir artışla 86.1'e çıkması öngörülmektedir. Kadınlar için doğumda beklenen yaşam süresinin 2016'da 83.7 iken 6.6 yıl artacağı 2070'de 90.3'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca AB'de 2016'da % 29,6 olan yaşlılık bağımlılık oranının 2070'te % 51,2'ye yükselmesi beklenmektedir ki bu durum AB'nin 65 yaş üstü her insan için 3,3 olan çalışma çağındaki kişi sayısının 2 ye düşmesi anlamına gelmektedir (Mandl, 2018).

Gerek mevcut durumda gerekse gelecekteki dönemde dünyadaki en yaşlı bölge olma özelliğine sahip olan Avrupa, aynı zamanda dünya çapındaki yaşlanma ile ilgili birçok reforma esin kaynağı olacak politikaların sahibidir.

2000 yılındaki Lizbon Stratejisi, 2001 yılındaki Stockholm Stratejisi, 2002 yılındaki Barselona Stratejisi ve 2010 yılında hazırlanan Avrupa 2020 Stratejisi, üye ülkelerin temelde istihdam, büyüme ve kalkınma hedeflerini açıkça belirten ve yaşlanmanın beraberinde getirdiği istihdam azalışı konusunda öneriler geliştiren politika

belgeleridir. Daha fazla istihdam ve sosyal içirme sayesinde sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanarak 2010 yılında Avrupa'nın dünyadaki en rekabetçi ve dinamik ekonomisi olması hedefiyle istihdamın % 70 düzeylerine yükseltilmesini öngören Lizbon Stratejisinde de olduğu gibi, Stockholm Stratejisinde de 2010 yılına kadar 55-64 yaş aralığındaki yaşlı kadın ve erkeklerin istihdamının % 50'ye ulaştırılmasını hedeflenmiştir (EC, 2010). Bunları takip eden Barselona Stratejisi de emeklilik yaşının yaklaşık beş yıl ertelenerek çalışma hayatının uzatılmasını hedefler arasına koymuştur (Claudia vd: 2008). “Avrupa 2020 Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme Stratejisi” 20-64 yaş aralığındakiler için % 75 istihdam sağlanması özellikle de bu hedefin yaşlı, kalifiye olmayan, yasal göç yoluyla ülkelere gelen kişileri de sisteme dâhil edecek şekilde gerçekleştirilmesini içermektedir (AB, 2017: 1).

Bu çerçevede AB, erken emekliliğin kaldırılması, esnek çalışma saatlerinin uygulanması, iş sağlığı ve güvenliğinin geliştirilmesi yoluyla uzun süreli ve sağlıklı çalışmaların desteklenmesi, yaşam boyu öğrenme modellerinin uygulanması, istihdamdan bir anda çekilmek yerine aşamalı olarak emekli olunması ve tüm bunlar için gereken çalışma koşullarının oluşturulması gibi önerilerde bulunmaktadır (Foden, 2007: 12).

Bunun dışında, 2000/78/EC sayılı İstihdamda Eşitlik Direktifi, yaştan kaynaklı istihdamın önündeki engelleri kaldıracak düzenlemeler ve 2012 yılının “Aktif Yaşlanma Yılı” olarak ilan edilmesi yoluyla sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme için kişilerin becerilerini geliştirerek daha uzun süre istihdamda kalmalarına olanak sağlayacak olan aktif yaşlanma temasına dikkat çekilmesi yönündeki adımlar atılması AB'nin yaşlı istihdamını artırma amacıyla yapılan diğer uygulamalardır (Avrupa Komisyonu (EC), 2010).

Özetle yaşlıların sağlık koşulları ve sağlık hizmetlerine erişimleri, yaşlı yoksulluğunun önlenmesi, yaşlıların siyasetten ekonomiye kadar her alana dâhil edilerek topluma aktif katılımlarının sağlanması uluslararası kuruluşların yaşlanan nüfusa yönelik olarak geliştirdikleri temel önerilerdir. İstihdam politikalarının temel kaynağı olan en önemli öneri ise; çalışma hayatının uzatılması ve yaşlıların istihdamda kalmaları yoluyla ekonomiye ve sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğine katkıda bulunmalarına ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekliliğidir.

2.2 YAŞLI İŞGÜCÜ İSTİHDAMINI DESTEKLEYEN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Geçtiğimiz yirmi/otuz yıllık zaman dilimi içerisinde işgücü piyasası ya da istihdam politikaları ile ilgili olarak aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik artan bir uluslararası ilgiden söz etmek mümkündür. 1980'lerin sonunda OECD gündemi içerisinde, demografik dönüşüm ve refah sistemlerinde pasif politikaların ve yardımların finansmanında ortaya çıkan krize ilişkin politika tartışmalarının bir sonucu olarak "aktif/etkin toplum (active society)" vurgusu ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu anlamda en temel önerme vatandaşların kendi toplumsal kimliklerini çalışma ve etkinlikleri aracılığıyla oluşturmaları; refah devletinin geleneksel rolü olarak tanımlanan gelirin sağlanması kadar istihdam ve sosyal politikaya ait yeni bir yaklaşımın da vurgulanmasıdır.

Bu yaklaşımın OECD ülkeleri üzerinde, özellikle de işgücü piyasası politikaları alanında pasif politika araçlarından (gelir, yardımlar, vs.) aktif politika araçlarına yönelmesi ve toplumsal olarak yaşlılar gibi toplumda daha dezavantajlı konumda olan kişileri işgücüne entegre etmeye doğru sosyal politika amaçlarını yeniden tanımlaması gibi bazı etkileri olmuştur. Bu çerçevede özellikle hızla yaşlanan Avrupa'nın yeni politika söylemi, amacı işsiz kişilerin emek piyasaları ile yeniden ilişkilendirilmesi olan bir aktif refah devletidir (Beken, 2013: 309). Diğer bir ifadeyle refah devletlerinin bir iç dinamik

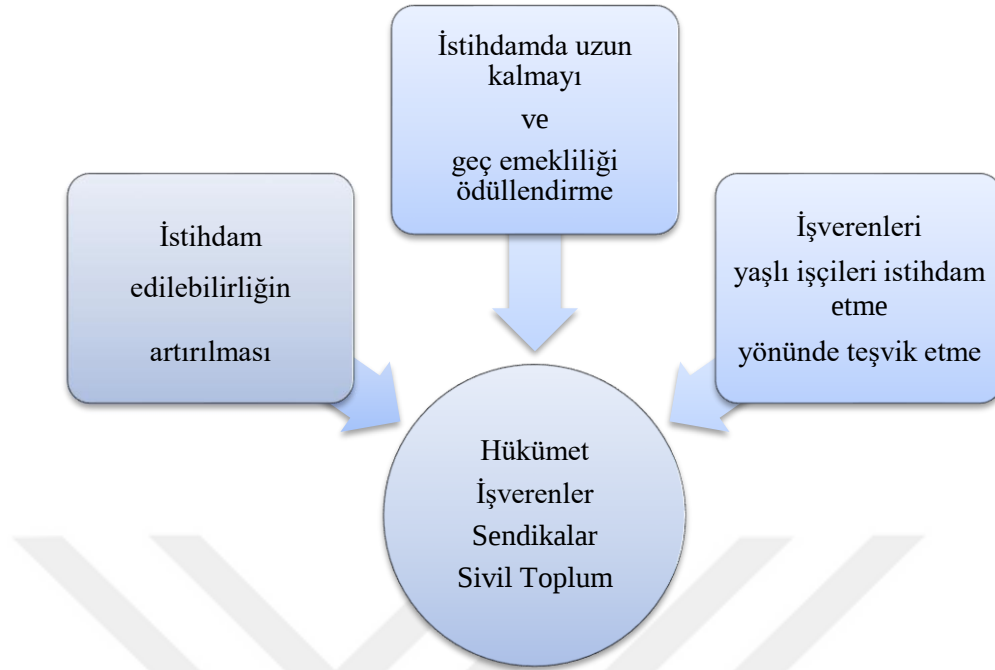
olarak demografik yapılarında meydana gelen değişiler neticesinde ortaya çıkan krize çözüm olarak daha düşük düzeyde ve kısıtlı yardımlar, yardımların takibi ve işgücü maliyetinin düşük vergiler ile düşürülmesi yoluyla çalışmanın teşviki politikaları öne çıkmakta; bu aktive etme stratejileri ise dönüşen refah devletlerinin temel karakteristiği olarak nitelendirilmektedir (Gökbayrak, 2010: 56)

Bu anlamda yaşlı istihdam teşvikine dair ülke politikalarını incelerken refah devletlerinin demografik dönüşümle beraber revize ettikleri sosyal politika anlayışlarını ve bu kesime yönelik getirilen tedbirlerin, kişilerin işgücüne daha kolay entegre olmasını sağlayacak aktifleştirme politikasının bir parçası olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu bölümde ayrıntıları paylaşılan örnek ülke uygulamaları incelendiğinde de daha uzun çalışma hayatlarını destekleyen politikaların çoğunun temel olarak erken emekliliği teşvik eden uygulamaların azaltılması ve uzun çalışma hayatlarının desteklenmesine odaklandığı görölmektedir. İstihdam teşvikleri yaşlı istihdamını destekleyen temel araçlardan olsa da yaşlı istihdamının artırılmasının işgücü arzı ve talebi olarak iki yönlü belirlenmesi gerektiği unutulmamalıdır. Bu nedenle işgücü arzının niteliğinin artırılması ve işgücüne entegrasyonda karşılaştığı zorlukları gidermek için eğitim ve beceri gelişimi gibi hususlar kişilerin işgücü piyasasına uyumunu, rekabet edebilirliğini ve verimliliğini arttırmak yönünde öne çıkan uygulamalardır.

Bu çerçevede bir önceki bölümde de yer verildiği üzere uluslararası örgütlerin tavsiyeleri ve ülkelerin geliştirdikleri politikalar genel olarak incelendiğinde politikaların aşağıda yer alan üç ana eksen etrafında toplandığı görölmektedir (OECD, 2019b).

Şekil 1. Yaşlı İstihdamı Politikaları



Şekilde de net bir şekilde görülebildiği üzere genel olarak sosyal politikalarda ve özellikle istihdam politikalarında başarıya ulaşılması, politikaların aynı zamanda doğrudan yararlanıcıları konumunda olan işçi ve işverenlerce de desteklenmesidir. Diğer bir ifadeyle yaşlı istihdam politikalarının yürütümünde sadece daha uzun çalışmak isteyen işçiler değil aynı zamanda onları istihdam etmek isteyen işverenlerin de talebi oluşturması gerekmektedir.

Bu noktada üç ana politika eksenini de sürece tüm tarafları dâhil eden kapsayıcı politikalar vardır. Devlet, işveren ve çalışan üçgenince koordineli bir şekilde ilerlenmesi yaşlıların istihdamını artırmada muhakkak ki kilit bir noktadır.

Bu kapsamda yaşlıların istihdama entegrasyonu için kullanılabilecek araçlar aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo 22. Yaşlı işçilerin istihdama (yeniden) entegrasyonuna yönelik araçlar

	Çalışanlara yönelik	İşverenlere yönelik
İşsizliği önleme	• Erken emekliliği önlemek • Fiziksel ve zihinsel sağlığa önem vermek • Beceri gelişimini desteklemek • Kariyer danışmanlığı	• İstihdam korumaları • Esnek çalışma şekillerini geliştirme • Eğitim teşvikleri
İşsizliği yönetme	• Zihinsel sağlığa önem verme • Beceri gelişimi • Mekânsal hareketliliği artırma • Kariyer danışmanlığı • Kendi nam ve hesabına çalışmayı destekleme • Yeniden işe yerleştirme hizmetleri	• Kalıp yargılara ve yaşa bağlı ayrımcılıklara işaret etme • İş ve işçi eşleştirmesine destek vermek • İstihdam teşvikleri • Girişimciliğin desteklenmesi • Esnek çalışma biçimlerinin getirilmesi

Kaynak: Mandl, 2018: 30

Yukarıda da özetlendiği şekliyle, demografik değişimlerden kaynaklı işgücü piyasası sorunlarıyla başa çıkmak kapsayıcı/kapsamlı bir bakış açısı ile pasif politikalar yerine aktive edici politika setlerini gerektirmektedir. Bu araçların % 80'i bir mevzuat düzenlemesini getiren araçlardır ki bu durum ülkelerin bireysel ve birbirini dışlayan politikalar yerine daha geniş çaplı uygulamalar geliştirilmesine olanak sağlamaktadır (Mandl, 2018: 30). Bu yaklaşımın temelinde aslında her yaştaki kadın ve erkek için iyi kalitede istihdam fırsatlarının ve çalışma ortamlarının sağlanması, yaşam boyu öğrenme ile beceri ve mesleki yeterliliklerin sürekli yeterli düzeyde tutulmasının temin edilmesi yatmaktadır. Bu açıdan bakıldığında önlemlerin aslında genel olarak işsizliği azaltmaya yönelik politikalarla benzerlik gösterdiği görülmektedir.

Bu öneriler çerçevesinde ülkelerin attığı adımlara dair birkaç örnek uygulama aşağıda yer almaktadır.

• **Emekliliğin ertelenmesi ya da erken emekli olunması durumunda kişinin emekli maaşındaki değişimlere ilişkin uygulamalara örnekler (EC, 2007: 18; Mandl, 2018: 26-33);**

- ✓ Nisan 2017'de, AB 15'teki genel emeklilik yaşı 65 olarak gerçekleşmiştir. Önümüzdeki on yıl çoğu yeni üye devletin de emeklilik yaşını aynı seviyeye çıkarması beklenmektedir.
- ✓ Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya ve İspanya gibi bazı ülkeler emeklilik yaşını 65'ten 67 yıla çıkarmaya karar verirken, İrlanda ve İngiltere 68 yıla çıkarmıştır.
- ✓ Slovenya'da işçiler, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile çiftçiler yaşlılık aylığını hak etmelerine rağmen 65 yaşına kadar yarı zamanlı olarak çalışmaya devam etmeleri halinde aylıkları % 5 artırılmaktadır.
- ✓ Almanya'da normal emeklilik yaşından önce erken emekli olunan her ay için maaşın % 0,3'ü kesilirken (yıllık % 3,6), ertelenen her emekli maaşı için aylık % 0,5 (yıllık % 6) yükseltme yapılmaktadır.
- ✓ Macaristan'da emekli yaşı dolmadan önce, kişinin emeklilik için gerekli şartlardan bir diğeri olan 38 hizmet yılını tamamlamaması halinde eksik kalan her yıl için emekli maaşı % 1 - %30 arasında kesilirken, 62 yaş olan tam emeklilik yaşından sonraki her ay için % 0,5 artırılmaktadır.

• **Yaşlı işçileri istihdam eden işverenlere yönelik yapılan teşviklere örnekler (ILO, 2002: 11; OECD, 2019b):**

- ✓ Hollanda'da yaşlı istihdam eden işveren 36 ay boyunca o çalışanın maaşının % 50'sine kadar ücret desteği alabilmektedir.

- ✓ Estonya’da 60 yaş ve üstü kişileri istihdam eden işverenler yaşa bağlı olarak en az % 50 (her yaşla birlikte % 10 artar) oranında çalıştırdığı kişinin primini düşük ödemektedir.
- ✓ Macaristan’da, uzun süredir işsiz olan 55 yaş üstü bir kişi işe alındığında en fazla 1 yıl boyunca sigortalı adına ödenen işveren prim payı o işverenden alınmamakta, diğer yıllarda ise bu oranda indirim yapılmaktadır.
- ✓ Avusturya’da 50 yaş ve üzerindeki kişiyi istihdamda tutan işveren, bu çalışan için ödemesi gereken işsizlik sigortası işveren payından muaf tutulmaktadır. Diğer taraftan, en az on yıl tecrübesi olan 50 yaş ve üzerindeki çalışanın işine son veren işveren ise caydırıcı olması açısından belirli bir katkı payı ödemek zorundadır.

- **Yaşa bağlı ayrımcılıkların engellenmesine ilişkin örnekler**

(EUROFOUND, 2018: 26):

- ✓ 2012 yılında Belçika ve 2015 yılında Romanya, toplu işten çıkarmalar ve daha genel olarak yaşlı işçilerin ayrımcılık yapmamasını sağlamak için yasal önlemler başlattı.
- ✓ Fransa İş Kanunu’nda, yaş işten çıkarmalarda ayrımcılık olarak değerlendirilmektedir. 50'den fazla çalışanı olan her işletme yaşlı istihdamı ile ilgili çerçeve anlaşma düzenlemek ve İş ve Yetkinlik Planlamasına yönelik anlaşma düzenlemek zorundadır. Buna göre, işten çıkarmada yaşın bir ölçüt olmadığını, gerçekçi ve ciddi bir nedenle işten çıkarılma olduğunu işveren ispatlamak zorundadır. Dahası ekonomik nedenlere bağlı işten çıkarmalarda 50 yaş ve üstü işçiler garanti altında tutulması gereken ilk gruptur.

- ✓ Amerika'daki İstihdamda Yaş Ayrımcılığı Kanunu yoluyla sırf yaşından dolayı iş bulamayan ya da bulmakta zorluk çekenlerin bu duruma maruz kalmaları önlenmeye çalışılmaktadır.

• **İşçi ve işverenlere yönelik olarak verilen bilgilendirme, rehberlik ve teşvik hizmetlerine örnekler (Latulippe ve Turner, 2000: 87; Reday-Mulvey ve Delsen, 1996: 519-521; Gündüz, 2007: 50; EUROFOUND, 2018: 34-37):**

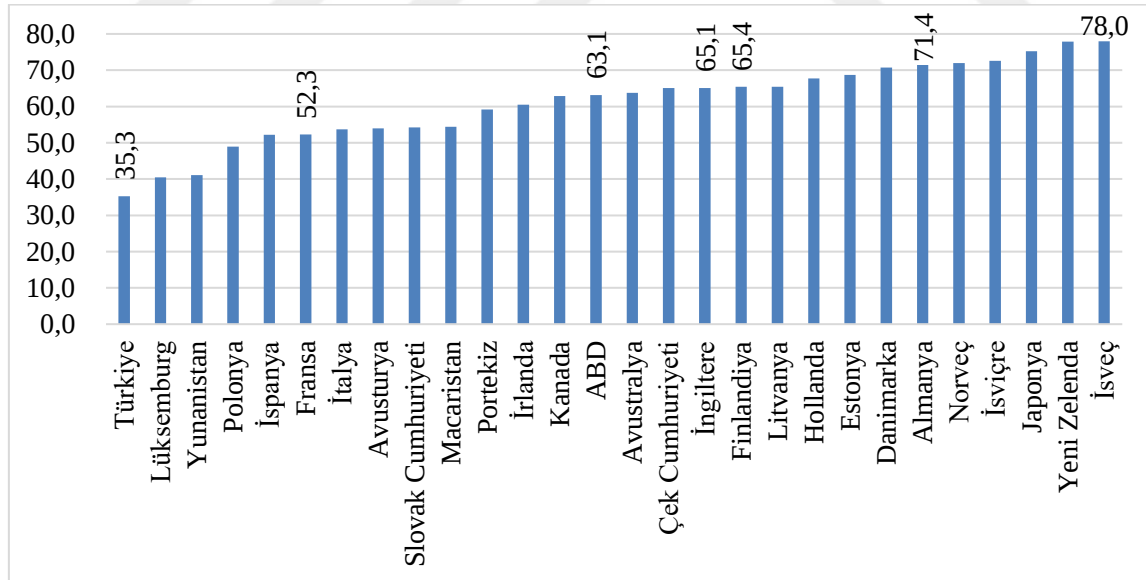
- ✓ Ülkelerin çoğunda işverenler, medya, işveren örgütleri, telefon, internet ve e-posta gibi yollarla yaşlı istihdamı ile ilgili konularda bilgilendirilmektedirler.
- ✓ Belçika'da 55 yaşına geldiğinde kişinin emekliliği ile ilgili bilgilendirme otomatik olarak adresine gönderilmektedir. Belçika'da ayrıca istihdam hizmetlerini yürüten kuruluş 50 yaş ve üstünde iş arayanlar için "50+ Klüpleri" kurmuştur. Gelecekteki işe alımlar için bu kesimlerin beceri gelişimlerine destek olunmakta ve iş bulma için motive edilmektedir.
- ✓ Belçika, Finlandiya ve Almanya'da 20 ve/veya 30'dan fazla çalışanı bulunan firmalar koruyucu ve önleyici sağlık tedbirlerini almak zorundadır.
- ✓ Slovakya'da işsizlik sisteminde kaydı bulunan iş arayan yaşlı kişiler yerleşim yerlerinde 70 km ve daha uzak mesafede işe yerleştirilmeleri halinde ilk 6 ay 400 Euro ikinci 6 ay ise 200 Euro'ya kadar destek ödemesi almaktadır.
- ✓ Amerika'da yer alan iş bankaları ABLE ve NOWIS, Japonya'da yaşlılara iş bulma konusunda yardımcı olan "silver centers" adı verilen yerler de bu konuda yaşlılara rehberlik faaliyeti veren uygulamalara örnek oluşturmaktadır.

Emeklilik ve istihdam ile ilgili idari ve yasal düzenlemeler elbette ki tek başına yeterli değildir. Bunun yanında esnek çalışma biçimlerinin desteklenerek bu tip çalışma

geleneklerinin tüm kesimlerce benimsenmesi, işverenlerin yaşlıları işe alma ve onları istihdamda tutma konusunda desteklenmesi, yaşlı işçilerin istihdam edilebilirliklerini artıracak yeterli destek verilmesi ve ileri yaşta çalışma davranışının geliştirilmesi, çalışma koşullarının yaşlılara yönelik ergonomik şekilde düzenlenmesi yaşlı istihdamı politikalarının uygulanmasını kolaylaştıracak öneriler arasında sayılabilmektedir.

İzlenen politikalar çerçevesinde özellikle OECD ülkelerinde geçtiğimiz 10 yılda kişilerin ileri yaşta iş bulma fırsatları artmış ve çalışma süreleri uzamaya başlamıştır. (OECD genelinde 55-64 yaş grubunun işgücüne katılımı yaklaşık % 8 artmıştır). Yunanistan ve Türkiye’de 55-64 yaş grubundakilerin işgücüne katılımı % 50 den azken İzlanda, İsveç ve Yeni Zelanda da % 70 den fazladır (OECD, 2019b). Aşağıdaki şekilde 2018 yılı verilerine göre OECD ülkelerinde 55-64 yaş aralığındaki kişilerin istihdam oranları paylaşılmaktadır.

Grafik 5. OECD ülkelerinde 55-64 yaş aralığındaki kişilerin istihdam oranları (%)



Kaynak: OECD, 2019b

Bu noktada OECD ülkelerindeki kanuni emeklilik yaşı ile ortalama emekli olunan yaş arasındaki farkı incelemek de yaşlıların istihdamda kalma davranışı hakkında bir gösterge olarak değerlendirilebilir. Tablo 24’te görüldüğü üzere OECD genelinde kadın

ve erkek için resmi ve efektif emeklilik yaşı hemen hemen birbirine yakındır. Türkiye, Güney Kore, Meksika, Japonya’da kişiler resmi emeklilik yaşından sonra çalışmaya devam ederken, emeklilik yaşını yükselten emeklilik reformlarının ilk olarak ortaya konduğu Avrupa ülkelerinde bile kişilerin halen resmi emeklilik yaşından önce işgücü piyasalardan çekilebildiği görülmektedir. İspanya, Belçika, Almanya ve İtalya bunlardan bazılarıdır.

Tablo 23.Bazı OECD ülkelerinde resmi ve efektif emeklilik yaşları, 2002-2017*

	Kadın		Erkek	
	Efektif	Resmi	Efektif	Resmi
Türkiye	65,5	58	66,5	60
Yunanistan	59,9	62	61,5	62
Fransa	60,6	62	60,5	62
OECD Ort.	63,6	63,5	65,3	64,3
İngiltere	63,9	64	65	65
İspanya	61,6	65	62,2	65
Belçika	60,1	65	61,7	65
Almanya	63,4	65	63,6	65
İtalya	61	65,6	62,4	66,6
Hollanda	62,7	65,8	63,8	65,8
ABD	66,1	66	67,6	66

Kaynak: OECD, <http://oe.cd/pag>

*Ortalama efektif emeklilik yaşı, 5 yıllık bir dönemde işgücünden ortalama çıkış yaşı olarak tanımlanmıştır. Resmi yaş, bir çalışanın bir emekli maaşının alınabileceği yasal yaşa karşılık gelir.

Sonuç olarak, her ne kadar geçtiğimiz 10 yılda OECD genelinde kişilerin işgücünden ayrılma yaşı ortalama 2,5 yıl yükselmiş olsa da daha fazlası için çok taraflı ve geniş katılımlı bir sosyal politikaların yürütülmesinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Avrupa refah programlarına yönelik temel ulusal tehditler arasında yer alan nüfusun yaşlanması gibi demografik değişimler, Avrupa devletlerine mevcut harcama düzeylerini sürdürebilme noktasında önemli kısıtlar getirirken refah devletini işgücü piyasaları, emeklilik ve refah sunumunda yeni taleplerle karşı karşıya getirmekte; devletleri kamu hizmetlerini finanse edecek aktif nüfusun artışına yönelik teşvikleri yapmasına yönelik adım atmaya yöneltmektedir. Bu anlamda refah devleti, yeni

toplumsal risklerin karşılanmasında baskılarla karşılaşmaktadır. Bu yeni riskler ele alındığında hemen hemen tüm refah devletlerinde bu türden risklerin bulunduğu görülmekle birlikte ülkelere göre farklı hızda seyretmekte ve yarattıkları etkiler karşısında refah devletlerinin tepkileri farklılaşmaktadır (Beken, 2013: 174).

Birbirinden farklı yapıda olan ülkeler, çeşitli alanlarda izledikleri politikalarda da tarihteki birbirinden farklı tecrübeleri, birbirinden ayrılan farklı ekonomik ve sosyal yapıları, devlet, piyasa ve ailenin rolleri ve bunların birbiri arasındaki ilişkileri gibi nedenlerle ayrılmaktadırlar. Çalışmanın bu bölümünde yaşlı istihdamı konusunda uygulamaya koydukları politikalar ile öne çıkan ülkeler sosyal politikada önemli bir zemin olan Gosta Esping-Andersen'in "refah rejimleri" tipolojisi çerçevesinde incelenmiştir¹.

Bu çalışmanın da temel konusunu oluşturan demografik dönüşüm ve beraberinde getirdiği yaşlanan işgücüne yönelik geliştirilen politikaların ele alınmasında, literatürde bu alandaki başarılı uygulamalar olarak nitelendirilen ülkeler refah rejimlerine göre şu şekilde seçilmiştir: liberal rejimden İngiltere, muhafazakâr rejimden Almanya, sosyal demokrat rejimden Finlandiya².

Aşağıdaki tabloda, seçilen bu üç ülke yaşlı istihdamına ilişkin bazı temel göstergeler açısından 2000 ile 2018 yıllarındaki değişimler baz alınarak karşılaştırılmaktadır.

¹ G. Esping-Andersen'in 1990 tarihli "Refah Kapitalizminin Üç Dünyası" isimli çalışması refah rejimi sınıflandırılmalarında kullanılan önemli bir referanstır. Esping-Andersen, bu referans çalışmasında Batı Avrupa ülkelerindeki rejimi, devletin, ailenin ve piyasanın bu ülkelerdeki rolünden hareketle İskandinav/sosyal-demokratik refah modeli, muhafazakâr/Kıta Avrupası modeli ve liberal refah modeli olmak üzere üç tür refah rejimi ayrımı yapmaktadır (Esping -Anderson, 2008).

² Ülke seçiminde yapılan bu tercih aynı zamanda yaşlanan işgücüne yönelik genel kabul görmüş ve Şekil-1'de yer verilmiş olan üç ana politika ekseninde bu ülkelerin başarılı örnekler olarak sayılmalarından da kaynaklanmaktadır. Bu anlamda birinci eksen olan "İstihdamda uzun kalmayı ve geç emekliliği ödüllendirme" başlığında emeklilik sistemiyle öne çıkan Finlandiya; "işverenleri yaşlı işçileri istihdam etme yönünde teşvik etme" başlığında Almanya; "istihdam edilebilirliğin artırılması" başlığında ise İngiltere başarılı örnekleri barındıran ülkelerdir.

Tablo 24. Seçilmiş göstergelerle Finlandiya, Almanya ve İngiltere’de 2008 – 2018 yılları arasındaki değişim

	Finlandiya		Almanya		İngiltere		OECD	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Demografik Bilgiler								
Yaşlı Bağımlılık oranı (%)	0,25	0,35	0,31	0,33	0,24	0,29	0,22	0,27
İşgücünden ayrılma yaşı- Erkek	61,51	64,28	61,09	64,02	63,74	64,69	63,9	65,4
Kadın	60,75	63,42	60,28	63,62	61,86	63,57	62,4	63,7
İstihdam								
İstihdam Oranı, 50-74 (%)	48,54	48,62	41,05	57,10	48,80	52,35	46,4	51,1
50-54	83,33	85,33	79,30	86,17	80,02	81,96	76,3	80,1
55-64	56,43	65,42	53,77	71,45	58,13	65,10	51,9	61,5
65-69	9,84	14,11	7,59	16,96	16,90	21,34	18,0	22,3
70-74	3,76	7,34	3,64	7,67	6,97	10,76	9,3	11,5
İstihdamda cinsiyet farkı, 55-64 (%)	1,19	-2,26	15,71	9,27	18,70	9,93	18,8	13,8
İş nitelikleri								
Yarı zamanlı çalışma, 55-64 (% toplam istihdam içindeki pay)	17,22	15,78	27,69	30,08	31,85	31,99	19,9	19,5
Geçici çalışma 55-64 (% toplam çalışan içindeki pay)	6,89	8,93	4,45	3,31	4,85	4,06	8,1	7,4
Bağımsız çalışma 55-64 (% toplam çalışan içindeki pay)	17,33	16,61	15,93	13,14	18,14	19,29	24,4	21,1
Tam zamanlı kazanç, 55-64/25-54 (%)	1,06	1,04	1,09	1,07	0,94	0,96	1,11	1,07
Dinamikler								
60-64 yaş aralığındakiler istihdam tutulma oranı (%)	49,88	50,69	43,31	60,62	45,60	50,67	42,2	47,1
İşe alma oranı, 55-64 (%)	6,70	9,80	5,50	5,10	7,40	7,80	9,1	9,3
İşsizlik oranı, 55-64 (% işgücü oranı)	5,49	6,90	8,46	2,91	2,84	3,25	4,0	4,8
Uzun süreli işsizlik oranı, 55-64 (% toplam işsizlik)	40,98	39,23	71,60	58,62	37,81	40,94	43,8	46,0
İstihdam edilebilirlik								
Yükseköğretimli oranı, 55-64 (yaş grubu içine)	28,55	40,06	24,40	26,33	28,06	36,63	20,6	27,7
Eğitime katılma, 55-64								
Toplam (% yaş grubu içinde)	-	40,30	-	47,70	-	43,10	-	41,5
25-54 yaş aralığındakilere göre (%)	-	0,68	-	0,91	-	0,76	-	0,79

Kaynak: <http://www.oecd.org/employment/emp/ageingandemploymentpolicies.htm> web sitesinde yer alan bilgilerden derlenmiştir.

Tablo genel olarak değerlendirildiğinde her üç ülkenin de yaşlı bağımlılık oranları açısından OECD ortalamasından yüksek olduğu ve 2008’e göre özellikle de Finlandiya’nın önemli bir artışa sahne olduğu görülebilmektedir. Yaşlı istihdam oranlarındaki seyir konusunda OECD ortalamasının üstünde olan Finlandiya ve

Almanya’da geride bırakılan 10 yılda aynı yaş grubunun işsizlik oranlarında da önemli bir düşüş yakalanmıştır. Bu noktada Almanya’nın 50-74 yaş aralığında 2008 yılında % 41 olan istihdam oranını 2018 yılında % 57,1’e; 55-64 yaş aralığındaki istihdam oranını ise % 53’lerden % 71,45’e yükseltmesi önemli bir sıçramadır. Bu yönüyle Almanya OECD ülkeleri içinde aralarında Norveç ve İsveç’in de bulunduğu sosyal demokrat refah rejimi ülkelerinden sonra muhafazakâr refah rejimine sahip ülkeler içinde en yüksek yaşlı istihdamına sahiptir.

Yine aynı tabloda Finlandiya yaşlı grup içinde yükseköğretime sahip kesimin yüksek oranıyla (% 40) dikkat çekerken, benzer şekilde İngiltere yaşlı işgücü içindeki yarı zamanlı ve bağımsız çalışma şekilleri ile OECD ortalamasının üstünde bir ilerleme elde etmiştir.

Yaşlı kişilerin gelir ve yoksulluk durumları ile devletlerin sosyal harcama dağılımları da aşağıdaki tabloda her üç ülke ve OECD ortalaması düzeylerinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

Tablo 25. Yaşlıları gelir ve yoksulluk düzeyleri (2016) ve sosyal harcamalar (2015)

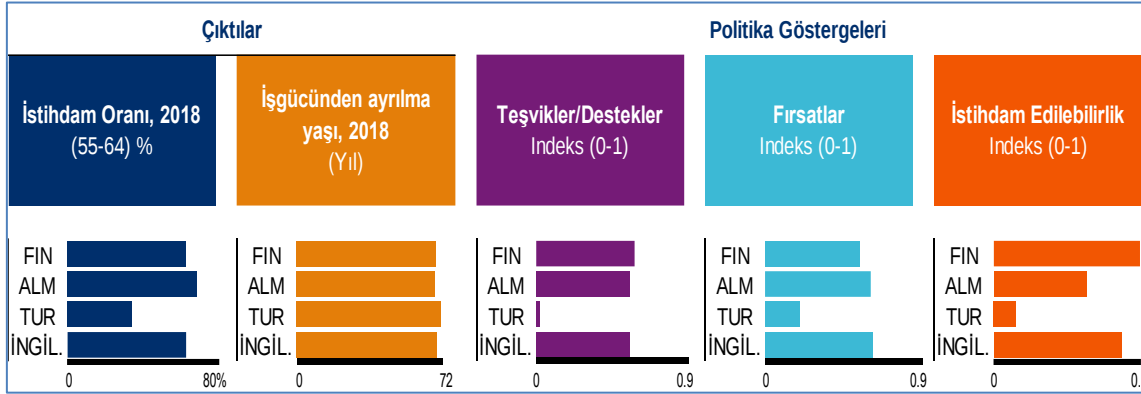
	Finlandiya	Almanya	İngiltere	OECD
Yaşlı kişilerin gelir kaynağı dağılımı (%)				
Sosyal transferler	81,8	70,6	42,6	57,1
Mesleki transferler	-	4,8	28,6	8,3
Sermaye (capital)	8,5	10	11,3	10
Çalışmaya bağlı gelir	9,7	14,6	17,5	24,6
Yaşlı yoksulluğu				
66 yaş +	6,3	9,6	15,3	13,5
66-75 yaş	3,7	8,9	12,1	11,6
76 yaş +	10	9,4	19,7	16,2
Kamu Sosyal Harcamalar (% GSYİH)	30, 4	24,9	21,6	20,5
Aylıklar	11,4	10,1	6,2	8
Aktif nüfusa yönelik gelir desteği	6,6	3,5	4	4
Sağlık	5,7	8,1	7,7	5,7
Tüm sosyal hizmetler (sağlık hariç)	5,6	2,6	3,4	2,3

Kaynak: OECD, Sosyal Harcamalar Veritabanı, 2020

Tabloda görüldüğü üzere kamu sosyal harcamalarında ve yaşlı kişilere yapılan ödemelerde Finlandiya en yüksek paya sahipken liberal ülkeler grubunun en tipik örneği olan İngiltere’de bu paylar çok düşüktür. Sosyal yardımlar yerine çalışmanın desteklendiği İngiltere’de bunun doğal bir sonucu olarak sosyal transferlerden düşük olmakla birlikte mesleğe bağlı transferler ile çalışmaya bağlı kazançlar kişilerin gelirlerinin önemli bir bölümü oluşturmaktadır. Yine tabloda sosyal transferlerin düşüklüğü ile yaşlı yoksulluğu arasında ters bir orantı olduğu net bir şekilde gözlemlenebilmektedir. İngiltere kamunun yaşlılara yaptığı sosyal transferlerde % 42’lik oranla % 57,1 olan OECD ülkeler ortalamasının altında seyretmektedir.

Aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere yaşlı istihdamının yüksek olduğu üç ülke aynı zamanda yaşlılara yönelik istihdam/iş yaşamına yönelik destekler, istihdamdaki fırsatlar ve bu yaş grubunun istihdam edilebilirliği konusunda da başarılı puanlamaya sahip ülkelerdir.

Şekil 2. Yaşlı çalışanlara yönelik seçilmiş göstergeler ve ülke kıyaslaması



Kaynak: OECD, 2019b

Bir sonraki bölümde Almanya, Finlandiya ve İngiltere’deki istihdamın desteklenmesi, istihdam edilebilirliğin artırılması ve sosyal güvenlik sistemindeki revizeleri içeren politikalara detaylı bir şekilde yer verilmiştir.

2.2.1 Finlandiya

Finlandiya, yüksek doğumda beklenen yaşam süresi (81.6) ve 65 yaşındaki yaşam beklentisi (20.3) ile OECD'nin üst sıralarında yerini almaktadır. (OECD, 2020; OECD, 2018a). Yapılan projeksiyonlar, Finlandiya'da 2000'li yıllarda % 20 olan yaşlı bağımlılık oranının 2025'te iki kat artacağı (% 43) yönündedir. Bu anlamda Finlandiya'da özellikle istihdamı destekleyici ve bağımlılık sürelerini azaltıcı önlemler gündemdeki yerini sürekli korumaktadır (OECD, 2004: 31).

Daha önce de değinildiği üzere yaşlanan nüfus ile birlikte payları daha da artan, özellikle emeklilik dönemi içinde bulunan ya da hali hazırda emekli olan 50 yaş üstü kişilerin daha uzun süreler istihdamda kalmalarının teşvikinde öncelikli olarak bu durumu avantajlı hale getirecek emeklilik sistemlerinin var olması önemli bir unsurdur. Yukarıda değinildiği üzere yüksek yaşlı bağımlılık oranları ile mücadele konusunda uluslararası örgütlerce önerilen politikaların başında “emekliliğin ertelenmesi ya da erken emekli olunması durumunda bu tercihin kişinin emekli maaşına yansıtılmasına” ilişkin sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler gelmektedir. Cazip ve cömert erken emeklilik planları kişileri istihdamda durmaktan uzaklaştırdığından, özellikle yaşlı istihdamının beklenen düzeylere ulaşmasında sosyal güvenlik düzenlemelerini de eşgüdümlü hareket etmesi önemli bir vurgudur. Bu nedenle bu bölümde özellikle kapsamlı bir refah sistemine sahip Finlandiya'nın yaşlı istihdamına önemli bir motivasyon getiren emeklilik sistemi üzerinde durulacaktır.

Finlandiya dünyadaki genel eğilimde olduğu gibi sosyal güvenlik alanında başta emeklilik yaşı yükseltmek olmak üzere çeşitli düzenlemelere gitmiştir. Finlandiya'da 2005 yılı öncesinde emeklilik yaşı 65 iken kişiler 56 yaşına ulaştıklarında yarı zamanlı emekli; 60 yaşına ulaştıklarında ise erken emekli olabilme imkanına sahiptiler. Erken emekliliği cazip haline getiren ve kişilerin işgücü piyasasından erken çekilmelerine

destek veren bu uygulama 2005'teki reform ile değişikliğe uğramış ve emeklilik yaşı 63 ila 68 yaşları arasında olmak kaydıyla esnekleştirilmiştir. Finlandiya sosyal güvenlik sistemi Ulusal ve Garanti Yaşlılık Aylığı ve Kazanca Bağlı Yaşlılık Aylığını içeren iki sütunlu bir yapıya sahiptir. Ulusal ve Garanti Yaşlılık Aylığı gibi ikamete dayalı olarak sunulan sosyal güvenlik hizmetlerini Sosyal Güvenlik Kurumu (KELA) yürütmektedir. Kazanca bağlı yardımlar genel olarak özel sigorta şirketleri tarafından yönetilmektedir. Kazanca bağlı yaşlılık aylığı; çalışma süresince ödenmiş katkı paylarıyla finanse edilen yaşlılık aylığı olup, bu aylıklar yıllık gelir ve yaşa bağlı olarak ödenmektedir ve bir anlamda primli bir sosyal sigortacılığı ifade etmektedir. Buna göre tanımlanmış fayda esasına dayanan yaşlılık aylığı planları temel olarak dağıtım esaslı model ile yönetilmektedir. Genel kapsamlı sistem içerisinde yer alan Ulusal ve Garanti Yaşlılık Aylıkları ise kazanca bağlı yaşlılık aylığı almayanlara veya düşük miktarda alanlara verilen ve vergilerle finanse edilen bir ödemedir (OECD, 2017).

En basit anlamda “kişinin (genellikle yarı zamanlı) çalışmaya devam ederken aynı zamanda emeklilik maaşını almaya olanak sağlayan ve emeklilik fonuna da katkı yapmaya devam ettiği bir emeklilik türü” olarak tanımlanan (OECD, 2005: 49) aşamalı/kademeli emeklilik Finlandiya sosyal güvenlik sisteminin ayırt edici özelliklerinden biridir. Finlandiya yarı zamanlı emekli aylığı 1987 yılından uygulamaya başlanmış ve ilerleyen dönemlerde gerekli yaş şartı yükseltilmiştir. Sosyal taraflar uzlaşısı sonucu 2011 yılında 1953 yılı doğumlular için 58'ten 60'a yükseltilen kısmi emeklilik yaşı, 1954 ve sonrası doğanlar için 2012 yılında 61'e çıkarılmıştır. Yarı zamanlı emeklilikte belirli bir kazanç limit vardır ki bu emekli olmadan önce kazanılan ortalama kazancın % 35'i ile % 70'i arasında devam ediyor olmasıdır. Kısmi aylık bu ortalama kazanç ile emekli aylığı alırken ki kazanç arasındaki farkın % 50'sidir. Ancak 2017 yılında yapılan reform ile yarı zamanlı yaşlılık aylığı uygulaması kaldırılmış ve yerine kısmi emeklilik seçeneği getirilmiştir.

Ulusal yaşlılık aylığında erken emeklilik talep etme yaşı 63 iken, kazanca bağlı yaşlılık aylığını erken talep etmek için bu yaş sınırı 61'dir. Kısmi emeklilik seçeneğinde Ulusal Yaşlılık aylığı için 65 yaşından önce talep edilen her yıl için yaşlılık aylığı miktarı her ay için % 0,4 oranında azaltılmakta, 65 yaşından sonra talep edilmesi durumunda ise her ay için % 0,6 artırılmaktadır. Kişiler erken emekliliğe hak kazandıktan sonra çalışmaya devam edebilmektedir. Finlandiya'daki bu uygulama kişilerin mümkün olduğunca uzun süreler sistemde kalmasını teşvik eden önemli bir uygulamadır.

Emeklilik düzenlemeleri ile istihdama katkı sağlayan bir başka örnek uygulama ise yaşlılık aylığı hesaplamada kullanılan katsayılarla ilgilidir. Kazanca bağlı yaşlılık aylığı sigortalıların ortalama aylık kazançları ile toplam tahakkuk oranı ile çarpımı ile bulunmaktadır. Tahakkuk oranı, 17 yaşından 52 yaşına kadar her yıl yapılan katkılar için % 1,5; 53 yaşından 62 yaşına kadar her yıl yapılan katkılar için % 1,7; alt emeklilik yaşından üst emeklilik yaşına kadar her yıl için % 1,5 oranındadır. Bu noktada üst bir yaşlılık aylığı tutarı bulunmamaktadır. Ayrıca Finlandiya'da emekli olmuş bir kişi tekrar çalışmak isterse çalışırken elde edilen gelir yaşlılık aylığı miktarını etkilememektedir (SGK, 2019).

Finlandiya'daki aşamalı emekliliğin değerlendirilmesinin henüz erken olacağını belirten uzmanlar, kısmi emekliliğin yaşlılar arasındaki artan yarı zamanlı çalışma biçiminde ve daha uzun çalışma hayatında etkili olduğunu vurgulamaktadır. Bunun yanında 2005 reformundan sonra kaldırılan diğer erken emeklilik planları da aşamalı emekliliğin daha cazip hale gelmesini sağlamış, kişilerin çalışma sürelerinin ortalama 1,5 yıl uzamasına neden olmuştur (Ilmakunnas, 2006). Finlandiya Aylıklar Merkezinin en son raporuna göre 63 ve 67 yaş aralığında yaşlılık aylığı alanların % 10'u çalışma hayatındadır. Kısmi yaşlılık aylığı ve çalışmadan elde edilen gelirin birlikte alınması (birleştirebilmesi) önceki yarı zamanlı emeklilikten daha esnek olarak

nitelendirilmektedir. Şöyle ki kısmi emeklilik aylığı alındığı sürece çalışmaya ya da işsizlik, iş göremezlik, hastalık gibi ödemelerin alınmasına engel bulunmamaktadır. Kişinin aylığı çekebilmesi için yaş dışında herhangi bir ölçüt ya da çalışırken alınan emekli aylığının yükseltilebilmesine ilişkin herhangi bir sınırlama yoktur (OECD, 2019a).

Ancak, tüm bu düzenlemelerin yanında, Finlandiya'daki efektif emeklilik yaşı ile resmi emeklilik yaşı arasında fark halen devam etmektedir. Erkekler ve kadınlar ortalama 63 yaşında emekliliğe ayrılmayı tercih etmektedir (resmi emeklilik yaşı 65) (OECD 2019a). Bu durum aslında emeklilik reformlarının da tek başına yaşlı istihdamını desteklemeye yardımcı olmadığını gösterebilmektedir.

Finlandiya'da da yaşlanan nüfusu işgücü piyasasında tutmaya yönelik çeşitli destekleyici politikalar da bulunmaktadır. Bu politikalardan biri Fin Ulusal Yaşlanan İşçiler Programıdır (FNPAW). Bu ulusal programın amacı 45 yaşın üstündeki kişilerin işgücü piyasalarına girişini sağlık, eğitim ve çalışma arasındaki ilişkinin geliştirilmesiyle artırarak emekliliğe geçişi ertelemektir. Program kapsamında yaşlı işgücünün eğitimler yoluyla istihdam edilebilirliğini artırılması hedeflenirken, yaş ayrımcılığının önlenmesi, işletmelerin yaşlanan çalışan profiline uygun uygulamalar geliştirmesi gibi başlıklar da önerilmektedir (Amkil, vd. 2011).

Bu alanda bir diğer destekleyici uygulama, 2003'ten beri düzenli olarak yapılan "İşyerinde Refah Forumu"dur. Forum, çalışma yaşamlarını iyileştirmek için en iyi uygulamaları da teşvik eden ve işyerlerinde sıfır kaza vizyonu çerçevesinde düzenli faaliyetlerde bulunan bir uygulamadır. Finlandiya İş Sağlığı Enstitüsü tarafından yönetilen "Finlandiya İş Yerlerinde İş Yerinde İyi Olma Hali İlişkin Ulusal Ağ" bölgesel olarak örgütlenmiş bir ağıdır. Bölgesel ağlar yılda üç ila dört kez düzenli olarak toplantılar düzenlemektedir. Zihinsel iyilik hali, stresin nasıl yönetileceği ve işyerinde

psikososyal risklerin nasıl önleneceği konuları bu toplantıların başlıca başlıkları arasındadır (OECD, 2018a: s.14).

Finlandiya’da yaşlı istihdamını artırmaya yönelik bir diğer politika da işveren teşvikleri olmuştur. Finlandiya’da 2006 ve 2010 yılları arasında geçici bir teşvik programı yürürlüğe girmiş, program kapsamında, işgücü maliyetleri görece yüksek olan 54 yaş ve üstü işçi çalıştıran işverenlere sübvansiyonlar sağlanmıştır. Bu program ile işverenler işsizleri işe almaya teşvik edilirken uzun süreli işsizlik riski yüksek olan kişilerin de istihdamda kalmalarına destek olmak amaçlanmıştır. Ancak, programa ilişkin yapılan değerlendirmede düşük düzeylerdeki teşviklerin daha çok kamu sektöründe kullanıldığını ve işçi istihdamını artırmada etkili sonuçlar doğmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Huttunen, Pirttilä and Uusitalo, 2013).

Diğer taraftan halen Finlandiya’da ücret maliyetlerinin %30, %40 ya da %50 oranlarında ücret sübvansiyonları uygulaması bulunmaktadır. Teşvik almak için temel kriter bir çalışanın hastalık ya da yaralanma neticesinde geçici iş göremez hale gelmesi ya da beceri kaybı yaşamasıdır. 60 yaş üstü uzun süreli işsizler daha kırılgan grupta olduğundan 2015’ten beri bu teşvikler 24 ayı geçmemek kaydıyla bu kişileri istihdam eden işverenlere de verilmektedir (OECD, 2018a: s.11).

Finlandiya, köklü sosyal diyalog mekanizmaları ile bilinen, inovasyon, ücretler, aylıklar, eğitim, kadınların çalışma hayatına girmesi, işyerlerinde çalışma koşullarının geliştirilmesi, hayat boyu öğrenme gibi birçok alanda sosyal taraflar arasında bir görüş birliğinin oluşturulmasına önem veren bir ülkedir. Yaşlanan işgücüne ilişkin atılacak adımlarda sosyal tarafların da eşgüdüm halinde hareket edebilmesi kilit bir husustur. Finlandiya’da 2009 yılında tüm organizasyonların yaşa bağlı özel programlar geliştirilmesinin toplu sözleşmelerin bir parçası haline getirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır. 28 Kasım 2011’de imzalanan sözleşmelere çalışma hayatının

geliştirilmesine yönelik özel bir bölüm eklenmiş ve burada kıdemli çalışanlara eğitim ve sağlık alanlarında düzenli gözden geçirmelerin yapılması, çalışma kapasitesi azalan kişilerin çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi, yaşlı çalışan gruplar yerine bireysel bazda çalışma şekilleri belirlenmesi (tele çalışma, geçici iş ilişkisi, vardiyalı çalışma gibi), bireysel eğitim fonu kurularak bireysel düzeyde becerilerin geliştirilmesi gibi düzenlemeler yer almıştır (OECD, 2018a: s.7).

Finlandiya kamu farkındalık kampanyaları düzenlemeye, yaşlıların daha iyi koşullarda işe alımını ve işte kalabilmelerini temin etme, fiziksel ve zihinsel sağlık ile işyeri güvenliğini güçlendirme yönünde sosyal tarafları teşvik etmeye devam etmektedir. Bununla birlikte Finlandiya diğer AB ülkelerine kıyasla yüksek yaşlı istihdamına sahip olsa da yaşlılar arasındaki işsizliği azaltmak konusunda bu konudaki adımlarına devam etmesi OECD dokümanlarında vurgu yapılan bir husustur. (OECD 2019a).

2.2.2 Almanya

Bu bölümde muhafazakâr refah rejiminin önde gelen ülkesi konumundaki Almanya'nın yaşlılara yönelik istihdam politikaları, istihdam teşvikleri ve emeklilik sistemi etrafında değerlendirilmektedir.

Birinci bölümde de değinildiği üzere yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı az gelişmiş ülkelerde dünya ortalamasının biraz altında seyrederken (% 7) gelişmiş ülkelerde bu oran % 18'e kadar çıkmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerde ise yaşlı nüfusun oranı toplam nüfusun beşte birinden fazlasını oluşturmaktadır ki Almanya % 21 ile bu ülkelerde üst sıralardadır. Avrupa ülkeleri arasında hızla yaşlanan nüfusu ile dikkat çeken bir ülke olan Almanya'da bugün % 33,2 olan yaşlı bağımlılık oranının 2050 yılında % 50'ye yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Genç işsizlik oranının diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında görece düşük kaldığı Almanya'da temel sorun yaşlanan nüfus olduğundan ve 15 yılda 5 milyon kişinin istihdamdan ayrılacağı tahmin edildiğinden

özmler de genellikle uzun çalışma sürelerinin teşvik edilmesi yönündedir (Guardian, 2011).

Bu noktada öncelikli olarak Almanya'nın refah devleti politikalarında önemli ve köklü değişiklikler getiren, 2000'li yılların başındaki sürekli artan işsizliğe karşı 2003 ile 2005 yılları arasında çeşitli işgücü piyasası düzenlemelerini ortaya koyan reformlardan bahsetmek önemlidir. Hartz Reformları olarak adlandırılan Kanun ile istihdam hizmetleri, işsiz kişileri aktif çalışma hayatına dâhil etme ve işgücü piyasasının serbestleşmesi yoluyla istihdam talebini teşvik etmeye ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Reform kapsamında işsiz kişilerin hak ve görevlerini belirleyen kurumsal ve yasal düzenlemeler köklü bir şekilde değişime uğramıştır. Birinci ana başlık olan istihdam hizmetleri ve politika önlemlerini geliştirme politikaları altında genel işe yerleştirme hizmetleri (işe yerleştirme hizmetleri, özel atama, geçici işe yerleştirme), eğitim önlemleri ve kamu iş olanaklarına ilişkin düzenlemelere gidilmiştir. İşsizleri işgücü piyasasına kazandırma politika başlığı altında işveren ücret destekleri, yaşlı çalışanlar için ücret koruması, küçük ve orta düzeyde geliri olanlara yönelik azaltılmış sosyal güvenlik katkı payını kapsayan bir dizi düzenleme planlanmıştır. İşgücü piyasasının serbestleşmesiyle birlikte istihdam talebinin teşvik edilmesi kapsamında geçici işçi çalıştırılmasının serbestleştirilmesi ve yaşlılar için belirli süreli sözleşmeler konusunda çeşitli uygulamalar yer almaktadır. Yukarıda kısaca ifade edilen iyileştirmeler sonucunda Almanya'daki durum, işgücü piyasalarını aktive edici ve kişileri çalışmaya zorlayıcı bir sosyal rejime doğru evrilmiştir (Jacobi ve Kluve, 2007).

Alman işgücü politikalarına göre yaşlılar gibi belirli “hedef gruplar” için işgücü piyasasına entegrasyon zorluklarının azaltılmaya çalışılması durumunda, kişilerin meslekleri, sosyal durumları, konuştukları dil gibi birçok diğer özelliğin kapsanamayacağı düşünülmektedir. Bunların yanında kişilerin bireysel ihtiyaçları ve duruma özel olguların gözden kaçacağı aynı zamanda iş arayanların damgalanması gibi

sonuçların ortaya çıkabileceği; dolayısıyla özel hedef gruplar yerine bireysel ihtiyaçlara yönelik geliştirilecek stratejilerin işgücü piyasalarına daha olumlu katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu nedenle yeni sistemde, kişilerin çalışmaya yönlendirilmesi, tüm kuralların çalışmaya elverişli ve iyi niyetli olmaya bağlanması işgücü piyasasında daha yüksek sayıda yeni işler yaratmayı zorunlu kılmıştır. Yaratılacak yeni işler için bazı esneklikler getirilerek (geçici iş ilişkisi) sistem sürdürülebilir olmaya çalışılmıştır. Söz konusu reformların temel noktaları, verilen hakların yanına sorumluluklar getirilmesi ve kişilerin bireysel olarak değerlendirilmeye başlamasıdır (Dörtlemmez 2014: 22-26).

Bu kapsamda yaşlıların bireysel olarak işgücüne erişimini sağlamak adına yapılan çalışmalar içinde ön plana çıkan başarılı bir uygulama “Yaşlı ve Vasıfsız Personelin Kendini Geliştirme Yardımı (WeGebAU)” isimli bir eğitim teşvik programıdır. 2006 yılında hayata geçen WeGebAU programının amacı, nüfusun yaşlanmasıyla azalmakta olan nitelikli işgücünün istihdama yeniden dâhil edilebilmesi için kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Çalışanların mesleki becerilerini güncel tutma, işverenler açısından vasıflı işgücünün eğitim masraflarının devlet tarafından karşılanması gibi önemli katkılar sağlayan bu programda katılımcılar, mesleki eğitim/ sertifikalı eğitim sürecindeyken eğitime ilişkin yol masrafı, eğitim ücreti, çocuk bakım parası gibi temel masrafları devletten alabilmektedirler. Ayrıca, İstihdam Kurumu tarafından işsizlik yardımı eğitim boyunca ödenmeye devam edilirken, düşük nitelikteki kişilerin sosyal güvenlik primleri ve ücret teşvikleri yine eğitim boyunca karşılanmaktadır. Talep uygulamanın başladığı ilk zamanlarda düşük olsa da giderek özellikle orta ölçekli firmalar arasında yaygınlaşmaya başlamıştır (OECD, 2018b: 10).

WeGebAU programının izlenmesine yönelik yapılan değerlendirmelerde, programa katılmış kişilerin % 85’inin programı ve etkilerini olumlu bulduğu belirtilmiştir. (Tunç, 2014: 92). Ayrıca 2013 yılında Federal İstihdam Kurumu İstihdam Araştırma Enstitüsü’nün programın sonuçlarına ilişkin değerlendirmeleri yayınladığı raporda

yapılan analizlerin WeGebAU programının, eğitimi takip eden iki yıllık periyotta ücretli istihdam kalma olasılığını 1 ile 2.5 puan arasında arttırdığı sonucuna ulaşıldığı aktarılmaktadır. Yapılan analizlere göre eğitim teşviki yarı zamanlı çalışanlar ile eğitime uzun süreli katılanlar açısından daha büyük etki oluşturmuştur (OECD, 2018b: 10).

Mesleki eğitimin finansmanının sağlanması, Alman işgücü politikasında önemli bir araç olarak değerlendirildiğinden, OECD raporunda Almanya'nın işverenlerin buna benzer uygulamalardan daha fazla yararlanmaları konusunda bilgilendirilmelerini ve bu insan kaynakları planlamalarında eğitimi teşvik eden bu tarz uygulamalara yer vermelerinin sağlanması önerilmektedir.

Yaşlı işgücünün işgücü piyasasına girmesine olanak veren aktif istihdam politikalarından bir diğeri ücret teşvikleridir. Devletler belirli işsiz gruplarının istihdamının sağlanarak işsizliğin neden olduğu sorunları çözmek amacıyla ücret sübvansiyonlarından da yararlanmaktadırlar. Özellikle yaşlı kişiler gibi işgücüne katılmada dezavantajlı konumda olanların istihdamının artırılmasına yönelik bu kişileri istihdam eden işverenlere ödenen ücret sübvansiyonlarının, çalışanların vergi ve sosyal güvenlik primi paylarındaki indirim yapan istihdam teşviklerinden daha etkili olabildiği öne sürülmektedir. Şöyle ki ücret sübvansiyonundan faydalanabileceğinin farkında olan kişiler iş bulma konusunda daha başarılı olacakları düşüncesiyle iş arama çabalarını artırmakta ve işgücü piyasasında daha etkin eşleşmeyi ve daha kısa sürede iş bulmayı sağlayabilmektedir. Ayrıca, ücret sübvansiyonu süresince kişiler iş deneyimi kazanarak sonrasında meslek veya kariyer tercihlerini değiştirebilmekte ve kendilerine daha uygun işlere yönelebilmektedir. “Kariyer merdiveni etkisi” denilen bu etki ile gelecekteki eşleştirme faaliyetlerinin etkinliği de artmaktadır. Bu nedenlerle, etkin bir ücret sübvansiyonu hem kişilerin istihdam edilebilirliğini artırması açısından hem de etkin ve doğru iş eşleştirme faaliyeti yürütülebilmesi açısından olumlu etkilere sahiptir (Kayım, 2017: 15).

Bu anlamda Almanya’da “entegrasyon sübvansiyonu” adı altında yürütülen destek uygulamasının temel amacı iş bulmakta zorlanan işsizlerin istihdam edilmesi durumunda kişilerin düşük verimlilikte çalışmalarından kaynaklı kaybı tazmin etmek amacıyla çalışanın işverene olan maliyetinin bir kısmını karşılayarak bu kişilerin kalıcı olarak istihdam edilmelerini sağlamaktır. Program ile kalıcı olarak istihdamı sağlanamayan, yani sübvansiyon süresinin bitiminde işten çıkarılan kişilerin de çalıştıkları süre boyunca edindikleri iş tecrübesi ile istihdam edilebilirliklerinin artırılması hedeflenmektedir (Kayım, 2017: 42). Program temelde belirli hedef gruplarına yönelik uygulanmamakla birlikte Kamu İstihdam Kurumu danışmanları tarafından genellikle uzun süreli işsizler, düşük nitelikli yaşlı işsizler ve iş hayatına tekrar dâhil olmak isteyen kadınlar sübvansiyondan faydalandırılmaktadır (Card, 2009: 1).

Program kapsamında işsizleri istihdam eden işverenlere, çalışanın işverene olan maliyetinin % 30 ila % 50’si arasında destek sağlanmaktadır. Programda 50 yaşından küçük işsizleri istihdam eden işverenlere sağlanan ücret sübvansiyonun süresi 12 aya kadar belirlenebilmekte iken 50 yaş ve üzeri işsizleri istihdam eden işverenlere sağlanan ücret sübvansiyonunun süresi 12 ila 36 ay arasında değişmektedir. Yine, 55 yaş altındaki ağır engelli işsizleri istihdam eden işverenler için ücret sübvansiyonu 60 ay iken, 55 yaş ve üzeri ağır engelli işsizler için işverene sağlanan ücret sübvansiyonunun süresi 96 aya kadar uzayabilmektedir. Bu noktada Program 50 yaş ve üstü kişilere avantaj sağlayan bir diğer özelliği program kapsamında istihdamı desteklenen 50 yaşın altındaki kişilerin kalıcı olarak istihdam edilmelerini sağlamak amacıyla destek süresi sonunda destek süresi kadar zorunlu istihdam taahhüdü bulunurken 50 yaş ve üzeri işsizleri istihdam eden işverenlerden taahhüt süresi alınmamasıdır (OECD, 2019b: 13)

Bu noktada Almanya’nın aslında işsizlikle tüm yaş ve eğitim düzeylerindeki kişiler için mücadele ettiğini de vurgulamak gerekmektedir. Almanya 2000’li yılların başından itibaren yukarıda özetlenen Hartz reformlarıyla birlikte işsizlikle hem devlet

hem de özel otoriteler aracılığıyla yerel ve ulusal düzeyde önemli adımlar atılmasına ağırlık vermiştir. Bunlardan en önemlilerinden ve örnek uygulama olarak adlandırılan projelerden bir diğeri *Perspektif 50+* isimli projedir. 2005 yılında Alman İşgücü Bakanlığı 444 yerel iş bulma kurumu için bir yarışma çağrısında bulunmuş ve projesi başarılı bulunan ajanslar toplamda 250 milyon Avro destek almıştır. 2005-2007 yılları arasında uygulama alanı bulan Programın amacı bölgesel ve yerel firmalar ile örgütleri de de yaşlı istihdamı konusunda inisiyatif almaya motive ederek 50 yaş ve üstü kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıydı. Bu kapsamdaki temel uygulamalar; yaşlılar için iş alanı yaratma ve yaşlıların istihdam edilmesi yönünde işverenlerle yapılan görüşmelerdir. 2007 yılı temmuz ayında daha önce uzun süreli işsiz olan 50 yaşındaki 16.500'den fazla kişi düzenli istihdama tekrar erişmiştir. Bu nedenle programın 2 yıl kadar daha uzatılmasına karar verilmiştir. Burada çıkarılan en önemli sonuç Alman Çalışma Bakanı tarafından şu ifadelerle dile getirilmiştir: “Yaşlı kişiler için daha fazla iş yaratılması endüstrinin, sendikaların, ticaret odalarının, yerel örgütlerin ve aktörlerin bir ipi aynı yönde ve güçte çekmesiyle ulaşılabilecek bir durumdur.” (Reiner, 2007).

Almanya’da yaşlıların istihdam edilebilirliği noktasında özellikle işe alımlarda bu yaş grubu için literatürde yaygın bir engel olarak sayılan yaş ayrımcılığına ilişkin izlenen başarılı bir politika bulunmaktadır. Şöyle ki 2006 yılında hayata geçirilen Genel Ayrımcılıkla Mücadele Kanunu ile birlikte kurulan Ayrımcılıkla Mücadele Kurumunca geliştirilen bir proje ile bir yıllık deneme sürecinde açık işlere alınan başvurularda, kişilerin doğum tarihleri dâhil temel kimlik bilgileri değerlendirme dışı bırakılmış ve böylelikle başvurular anonimleştirilerek işverenlerin yalnızca kişilerin becerilerine ve yeteneklerine odaklanmasına imkân sağlamıştır. (Tunç, 2014: 88).

Son olarak Alman sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, uzun vadeli sigorta kollarının kuşaklararası dağıtım modeli esasına göre, devlet tarafından yürütülen zorunlu bir sosyal sigorta programı olduğu görülmektedir. Bu sistemde yaşlılık aylığına hak

kazanmak için en az 5 yıl prim ödenmiş olması şartının yanında gereken yaş şartı; 1947 yılı ve öncesinde doğmuş kişiler için 65'e, 1947 ve 1964 arasında doğanlar 65'ten 67'ye yükseltilmiştir. Almanya'da normal emeklilik yaşının yükseltilmiş olmasının yanında uzun çalışma hayatının destekleyici uygulamalardan biri olan aşamalı emeklilik, 1992 yılında oluşturulmuştur. 63 yaşından büyük olan çalışanlar çalışma saatlerindeki azalmaya göre emekli maaşlarını 1/3, 1/2 ve 2/3 oranlarında alabilmektedirler. Bunun yanında kişinin kendi çalışmasından dolayı kazandığı ücret üzerinden ödediği primler en son alacağı emekli maaşında da etkili olmaktadır (Belloni vd., 2006, 14). Emeklilik yaşından önce başvuru alan kısmi emeklilik programlarında kişilerin kazançları bir tavan ücrete tabi tutulmaktadır. Ancak emeklilik yaşından sonra çalışmaya devam ettiklerinde bu tarz bir tutar söz konusu değildir (Schmähl, 1996).

Almanya'da 1996 yılında yürürlüğe giren "block model" 55 yaşından sonra kişilere çalışma sürelerini % 50 azaltmalarına ve önceki maaşlarının % 70'ini almalarına imkânı veren bir uygulamadır. Ayrıca kişiler, çalışma süresini (yıl olarak) ikiye bölebilmekte, ilk bölümünde tamamen çalışmakta ve maaşının tamamını almakta, ikinci dönemde ise hiç çalışmamakta ve önceki maaşının en az %70'ini alabilmektedir. İşverenleri teşvik etmek adına % 50 ile % 70 arasında kalan % 20'lik fark, emekli kişiden boşalan bu yere işsiz birinin alınması halinde Alman İstihdam Kurumu tarafından karşılanmaktadır. Bu uygulama yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmemekle birlikte işveren ve işçiler arasındaki toplu/bireysel sözleşmelerle düzenlenmektedir (Carl ve Maier, 2009: 5; OECD, 2016).

OECD'nin 2006 yılında yayınladığı "Daha Uzun Yaşa, Daha Çok Çalış" isimli raporun Almanya ile ilgili ülke ilerleme bölümünde Almanya'da yaşlı istihdam oranının Avrupa ortalamasından yüksek olmasına rağmen işgücü piyasalarından erken çıkışın önlenmesi adına daha fazlasını yapması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu anlamda özellikle yaşlı çalışanların eğitime katılım oranının düşük olduğu Almanya'da

yaşamboyu öğrenmenin sağlaması, yetişkinlerde mesleki eğitim ve öğrenmenin geliştirmesi, becerilerin devam etmesine yönelik bir sistem kurgulaması, yaşlı işçiler için etkin istihdam hizmetlerinin yürütülmesi ve birlikte işyeri güvenliğinin güçlendirmesi önerilmektedir (OECD, 2018b).

2.2.3 İngiltere

Liberal refah rejimlerinin önde gelen temsilci ülkelerinden olan İngiltere’de yaşlılara yönelik politikalar konusundaki tutum temel olarak eğitim ve beceri gelişimi ile iş piyasasına erişim ve istihdamda kalabilmenin desteklemesi yönünde ağırlık kazanmaktadır. İngiltere’deki “New Deal” yaklaşımının da temel prensibi olan işgücüne katılımın artırılması yoksulluktan çıkışın tek yolu olarak gösterilmekte ve devlet istihdamın artırılması ve kişilerin işgücü piyasasına en yüksek düzeyde katılımını sağlamak için eğitim ve iş fırsatları yaratmakta öncü rol oynamaktadır (Balseven, 2009: 3).

Liberal refah devletleri sosyal koruma anlamında devlete daha az yük getirirken, kişilere emek piyasasına sürekli katılım ile gelir elde edilmesi anlamında daha büyük bir yükümlülük getirmektedir. Diğer refah rejimleri ile karşılaştırıldığında, gençler arasında işgücü piyasasına katılım muhafazakâr devletlerde olduğundan daha yüksektir ve ileri yaşlardaki kişiler muhafazakâr devletlerdekine göre daha geç emekli olmaktadır. Mevcut emeklilik planları ve yaşlılar için sunulan düşük düzeydeki faydalar yüzünden işgücünden erken çıkış seçenekleri de kısıtlıdır (Beken, 2013: 121).

Tablo-25’ten hatırlanacağı ve rakamların da yukarıdaki görüşü desteklediği üzere İngiltere’de yaşlı istihdamı OECD ortalamasının üstünde seyretmektedir. İngiltere’de yaşlı istihdamında dikkat çeken nokta yarı zamanlı çalışma oranının % 32 ile oldukça yüksek seviyede seyretmesidir. Yine bu yaş grubunda ve istihdamda olanların eğitim

düzeyinin genellikle üniversite olması ve eğitim ve beceri gelişimlerine katılımın yüksek olması İngiltere’yi ayırt edici yapan bir başka niteliktir.

İngiliz Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı tarafından yayımlanan bir raporda, 2010 yılında çalışma çağındaki her dört kişiden biri 50 yaş ve üstüyken hem emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler hem de demografik değişimler nedeniyle 2022 yılında üçe yükseleceği tahmin edilmektedir. İşgücü piyasalarından ayrılma yaşı İngiltere’de geçtiğimiz 20 yılda artmasına rağmen halen 1950’lerdeki seviyenin altındadır. Ayrıca artan yaşam beklentisi ile paralel ilerlememekte, kişiler emeklilik yaşına yaklaştıkça istihdam oranları azalmaktadır. Yine bu rapora göre 50-64 yaş aralığındaki yaklaşık bir milyon kişi istihdamda olmamalarına rağmen çalışmak istediklerini ve çalışmanın fiziksel ve zihinsel sağlıklarına iyi geldiğini iletmişler (Birleşik Krallık, 2017: 11). Tüm bu veriler ışığında yaşanan İngiltere için de istihdam sürelerinin uzatılmasını önem arz ettiği görülmektedir. Bu bölümde yaşlı istihdamına yönelik olarak İngiltere’nin işgücü piyasaları/istihdam düzenlemeleri ve sosyal güvenlik düzenlemelerine yer verilmektedir.

İngiltere’de yaşlı kişilerin istihdama erişimleri konusundaki politika önlemlerini daha iyi konumlandırabilmek adına gerek sosyal yardım ve istihdam bağlantısı gerekse köklü Kamu İstihdam Kurumu ile birçok Avrupa ülkesine örnek olan uygulamalarından kısaca bahsetmek gerekmektedir. Dünyadaki ilk sanayileşmiş ülkelerinden biri olarak İngiltere, çalışan nüfusun hızla artması ve işsizliğin önemli bir sorun olarak ortaya çıkmasıyla birlikte 1902’de açılan İşgücü Bürosu, 1909’da İşgücü Değişimi Yasası ile kurulan Kamu İstihdam Kurumu ile Avrupa’nın en uzun süredir hizmet veren kamu istihdam kurumuna sahip olan bir ülkedir (Dörtlemmez, 2014: 42).

İngiltere’de 1997 yılında hayata geçen Refah İçin Çalışma Programı adlı yeni bir yaklaşım çerçevesinde yoğun bir çaba gösterilerek her türlü yardım bağımlılığını azaltma çalışması başlatılmış ve çeşitli düzenlemeler yanında kurumsal olarak da yeniden

yapılanmaya gidilmiştir. Çalışma çağındaki insanlara hizmet vermek amacıyla 2002 yılı Nisan ayında “JobCentre Plus” adında yeni ulusal kamu istihdam kurumu kurularak istihdam ve sosyal yardım politikaları yönetim ve idare merkezi konumuna getirilmiştir (Dörtlemmez, 2014: 44). JobCentre Plus, bireylere iş bulma konusunda rehberlik eden, çalışma yaşında olup çalışamayacak durumda olanlara ödenekleri veren, açıkta bulunan işlere hızlı yerleştirmeye yönelik hizmetleri sağlayan bir bakanlık birimidir (Genel, 2014: 75). 1.500 ofis ve 90.000 çalışandan oluşan yeni yapılanmada, yeni bir hizmet sunum modeli geliştirilerek programdan yararlanma talepleri bir “iletişim ağı” aracılığıyla yönetilmiştir. (OECD, 2013: 170).

İngiltere’de uygulanan istihdam politikalarında benzer özelliklere sahip sosyal yardım alanlar gruplara ayrılarak bu gruplara benzer hizmetler verilmesi söz konusudur. Zaman içinde değişikliklere uğrayan bu program ilk defa uygulamaya konduğunda 6 farklı istihdam grubunda çeşitli destekler sağlamıştır. 50 yaş üstü ve en az 6 aydır çalışamama yardımı veya iş arama yardımı alan kişiler için hazırlanan “The New Deal for People Aged 50 and Above” adlı grupta yer alan iş arayanlara, iş danışmanlarınca teklif edilen işleri kabul edenler ya da kendileri iş bulup çalışmaya başlayanlar bir yıla varan sürelerle istihdam kredisinden faydalanabilmiştir (Dörtlemmez, 2014: 52). Daha sonra değişik şekillerde uygulamaya devam eden bu ve benzeri politikalar 2011 yılında uygulamaya konulan ve halen devam “Çalışma Programı” sistemi ile sürdürülmektedir. Yeni sistemle birlikte genel anlamda iş arayanların gruplama yöntemi değiştirilmiş; belli gruplamalarda halen yaş bir ölçüt olarak kullanılsa da kişilerin aldıkları sosyal yardım türleri ve yardım alma süreleri, diğer bir ifadeyle bireysel durum temel kıstas olmuştur. Bu programın bir alt uygulaması olan “İş Deneyimi Programı” çerçevesinde İngiltere Kamu İstihdam Kurumu, birden fazla seçenekten oluşan iş tekliflerini ya da eğitim programlarını katılımcılara sunmakta, programa katılanlar bu seçenekler arasından kendi öncelik ve uygunluklarına göre seçimler yaparak programa dahil olmaktadır. Bu

anlamda İngiltere'deki istihdam politikalarında kişiler, kendileri için özel olarak hazırlanan rehberlik, mesleki eğitim ve işe yerleştirme hizmetleri aracılığıyla piyasa koşullarına daha kolay ve kendi istek/beklentileri doğrultusunda uyum sağlayabilmektedirler (Tunç, 2014: 102-103).

Eurofound'un 2018 yılında yayımladığı raporda, birçok araştırmanın kişiselleştirilmiş aksiyon planlarının (tailor-made support) özellikle yaşlı iş arayan kesimin yeniden istihdam edilmesinde en etkili yöntem olduğunu gösterdiği ifade edilmiştir. İngiltere'de yaşlılara yönelik işgücü piyasasına yeniden entegrasyon politikalarının birebir destek şeklinde olmasının kişileri iş aramada daha verimli sonuçlar almaya ittiği, kişilerin güvenlerini pekiştirdiği ve bakış açılarını genişlettiği değerlendirilmiştir. Bu açıdan yaşlı çalışanlar konusundaki politikaların farklılaştırılmış olmasının önemi vurgulanmakta, aynı yaş grubuna dahil olunsu bile bireylerin iş tecrübesi, beceri düzeyi, sağlık durumları, meslek ve sektör gibi konulardaki ayırt edici niteliklerinin, bu tarz istihdam destekleyici uygulamalarda dikkate alınması önerilmektedir (Mandl, 2018, 47).

İngiltere'de öne çıkan mesleki eğitim vurgusunun yanında işverenlere yönelik yapılan örnek uygulamalar da mevcuttur. Hükümet işverenlere yönelik olarak yaşlı işçileri işe alma, işte tutma ve eğitme gibi konularda “yaşlı işçiler için iş şampiyonları” takımı oluşturmuştur. Bu takım işverenlere, yaşlı işgücünün profilini ve temel ihtiyaçlarını daha iyi anlamaları konusunda bilgilendirme yaparak onların yaşlı istihdamına pratik anlamda rehberlik etmektedir. Hükümet dışında bir uygulama olarak Sektör Akademileri, işe yerleşme garantili, 6 haftaya kadar haftada 30 saatlik istihdam öncesi sektör odaklı eğitimler düzenlemektedir. Daha çok işgücü talep boyutu ile ilgili olan bu uygulama, yerel düzeyde sektörde yer alan boşlukları doldurmak için düzenlenmektedir. Yararlanıcılar akademilere kamu istihdam servisleri tarafından

gönderilmekte, bu süre zarfında işsizlik ödeneklerini almaya devam etmekte buna ek olarak ulaşım ve çocuk bakımı gibi konularda mali destek alabilmektedirler. Akademikler 16 yaş ve üstü herkese açık olmakla birlikte hükümet tarafından özellikle yaşlıların yeniden işe dönebilmeleri için kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle çıraklık eğitimi benzeri bu program daha çok yaşlanan işgücünün istihdam edilmesi için gerekli yeniden eğitimi sağlarken işverenin işçinin aradığı becerinin o kişiye edindirilmesini sağlamaktadır (Mandl, 2018, 36).

Son olarak İngiltere’de istihdamdaki yaş çeşitliliğinin desteklenmesine yönelik örnek bir uygulama olarak “Pozitif Yaş Girişimi”nden bahsedilebilir. Program kapsamında, çeşitli öncü ticari kuruluşlar ile iş birliğine gidilmiş, yaşlı istihdamı konusunda işverenlerin algılarında sürdürülebilir değişikliklerin yapılmasına yönelik faaliyetler yürütülmüştür. İşletmelerle birlikte sektörlerindeki yaşlı işçilerin istihdam durumu değerlendirilerek imalat, perakende, ulaşım, konaklama, inşaat, sağlık ve bakım hizmetleri, eğitim, yerel yönetimler ve finans hizmetleri sektörlerinden firmaların katıldığı bu iş birliği girişiminde her bir paydaşa, sektörleri ile ilgili rehberlik ve danışmanlık hizmetleri sunmuş ve karar verilen alanlarda uygulamaların yaygınlaştırılabilmesi için bu paydaşların sektörel bağlantılarından yararlanılmıştır (Tunç, 2014: 102). İngiltere’nin bu örneği yaşlı istihdamına yönelik sivil toplumla da dayanışma içinde olmanın, işverenlerin algılarında, yaşlı bireyleri işe alma süreçlerinde ve işletme kültürlerinde sürdürülebilir değişiklikleri yapılmasına yönelik bir örnek uygulama görmek açısından önemlidir.

Ancak tüm bunların yanında İngiltere yine de bu alana yaptığı harcamalar konusunda Avrupa ülkeleri arasında eğitim ve kariyer desteği ile orta düzeyde ülkeler arasında değerlendirilmektedir. EU-OSHA, Cedefop, Eurofound ve EIGE tarafından 2017 yılında yayımlanan ve AB ülkelerindeki yaşlı istihdamına yönelik çalışmaların ele

alındığı bir çalışmada, ülkeler kariyer desteği konusunda üç grupta toplanmış, Danimarka, Almanya, Finlandiya, Belçika ve Fransa gibi ülkeler bu alandaki en iyi uygulamalara sahip ülkeler olarak değerlendirilirken, İngiltere “orta düzey” korumaya sahip ülkeler arasında sayılmıştır. “Yüksek” gruplamasındaki ülkeler cömert kariyer destekleri ve çalışanların yeniden işe alınmalarında geniş aracılık hizmetleri yelpazesi ile örnek gösterilirken; İngiltere, Avusturya, Litvanya ve İrlanda iyi örnekleri barındırmakla beraber diğer ülkelere kıyasla daha düşük düzeyde kaldıkları ifade edilmiştir (EU-OSHA, vd., 2017: 31).

İngiltere’nin sosyal güvenlik sistemi ile yaşlı istihdamını destek konusunda attığı adımlara bakıldığında ise, 2011 reformunun bu anlamda başarılı olduğu söylenebilir. İngiltere’de genel anlamda kamusal emeklilik sistemi primli bir sistem olsa da prim ödeme şartlarının yerine getirilmemesi gibi nedenlerle yaşlılık ve diğer prim esaslı yardımlara hak kazanamayanlara yönelik gelir testi esaslı sosyal yardımlar mevcuttur. 2008 yılındaki yaşlı bağımlılık oranı % 25 iken 2018 yılında % 30’lara ulaştığı İngiltere’de (OECD ortalaması % 27) 2011’deki reform ile erkeklerde 65, kadınlarda 60 olan kamusal emeklilik yaşı 2018 yılına kadar kademeli olarak artarak kadın ve erkeklerde 65 olarak eşitlenmiş, 2018 yılından 2020 yılına kadar 65 yaştan 66’ya; 2026’dan 2028 yılına kadar 66 yaştan 67 yaşa yükseltilmiştir.

Yaşlanan nüfus karşısında istihdamdan erken ayrılmanın engellenmesi amacıyla çoğu ülkenin başvurduğu emeklilik yaşının yükseltilmesi uygulamasının yanında İngiltere sosyal güvenlik sistemindeki ertelenmiş emeklilik uygulaması da (deferred pension) başarılı bir istihdam destekleyici uygulamadır. Bu uygulama ile emeklilik yaşına gelen kişiler emekli olmayı herhangi bir zorunlu üst emeklilik yaşı olmaksızın erteleyebilmektedirler. Bu şekilde bir ertelenmiş yaşlılık aylığı tercih edenlerin gelecekte alacakları emekli aylığı fazladan çalıştıkları her 9 hafta için % 1, yıllık ortalama % 5,8

artmaktadır. Ayrıca, emekli iken çalışmaya devam eden kişilerin çalışmalarından dolayı ulusal sigorta primi ödememesi de ileri yaşta istihdamı kişiler açısından cezalandırmayan bir başka sosyal güvenlik politikasıdır (SGK, 2019: 58-59).

OECD, yaşlanma ile ilgili İngiltere izleme raporunda İngiltere'nin 2011 yılında getirdiği emeklilik yaşı düzenlemelerini bu alanda önemli bir düzenleme olarak onaylarken, sosyal yardımlar ile maluliyet yardımlarına ulaşım koşullarını kısıtlamasını istihdama katılımı teşvik edici bir politika olarak önemsemektedir. Ayrıca işverenlerin farklılık yönetimi konusunda önemli yol kat ettiğini, iş sağlığı ve güvenliği ile yetişkin mesleki eğitim ve öğrenimi desteklemesini başarılı uygulamalar olarak sıralamaktadır. Ancak bunun yanında toplu sözleşmeler ile iyi uygulama örneklerinin desteklenmesi, yaşa bağlı ayrımcılık konusunda bilinç artırılması, yaşlı kişilerin işe alımları için teşviklerin verilmesi konusunda daha fazla eylemin hayata geçirilmesini önermektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar yaşlıların işgücüne katılımı ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında bir bağ kurulsa da yine de düşük ya da yeterli/istenilen düzeylerde olmayan yaşlı istihdam oranları sorun olmaya devam etmektedir. Bu durum, alınan yasal tedbirlerin ya da teşviklerin bir derecede yetersiz kalabildiğini ve yaşlı istihdamını engelleyen dışsal faktörlerin politikalardan etkin sonuç alınmasını engellediğini göstermektedir. Bu faktörler arasında işgücü piyasalarının ileri yaştaki kişilerin yarı zamanlı/esnek çalışmasına pek uygun olmaması, bu kesime yönelik yeterli iş fırsatlarının bulunmaması, teknolojik ilerlemelere ayak uydurmada zorluklar yaşanması gibi nedenler başta gelmektedir. Diğer taraftan, ülkelerde erken emeklilik düzenlemelerinin halen devam etmesi ve zorunlu emeklilik yaşlarının artan yaşam beklentilerine nazaran düşük kalması, yaşlılar ile ilgili negatif ve ön yargılı tutumlar yaşlı istihdamının düşük olmasının diğer nedenleri arasındadır (Drury, 2004: 496). Bir sonraki bölümde bu hususlar incelenmiştir.

2.3 YAŞLI İSTİHDAMINI DESTEKLEYEN POLİTİKALARIN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Yaşlı istihdamının desteklenmesi yönünde geliştirilen uygulamaların önündeki engelleri en genel şekliyle, istihdam ve sosyal güvenlik politikaları ve yapısal nedenler, işverenlerin tutumları ve sektörel unsurlar, çalışanlardan kaynaklı engeller olmak üzere üç başlıkta toplamak mümkündür.

2.3.1 İstihdam ve Sosyal Güvenlik Politikaları ve Yapısal Nedenler

Yaşlı istihdamının desteklenmesinin önündeki engellerden ilki makroekonomik koşullarda yaşanan konjonktürel değişimlerden etkilenen istihdam ve sosyal güvenlik politikalarıdır. Ekonomideki durgunluk dönemlerinde yaygın olarak görülen işsizlikle mücadelede genellikle genç işsizlere istihdam alanı yaratma politikaları öne çıkmaktadır. Bu amaçla ülkeler tarafından izlenen çeşitli aktif istihdam politikaları bulunmaktadır. Örneğin genç ya da yeni mezun kişileri istihdam eden işverenler vergi ve prim yönünde desteklenirken, bu kişilere iş arama ve iş bulma konusunda da gereken yardımlar verilmektedir (Karabulut, 2007: 19).

İstihdam politikaları ile bir yandan genç istihdamı teşvik edilirken, diğer taraftan sosyal güvenlik politikaları ve ilgili kanuni düzenlemeler aracılığıyla da yaşlı istihdamı engellenmeye çalışılmaktadır. Örneğin, resmi emeklilik yaşından önce emekliliğe imkân veren erken emeklilik uygulamaları oldukça bonkör emeklilik planları olup bu cazip emeklilik planları kişilerin çalışmamasını ve bir an önce emekli olunmasını teşvik etmektedir (Conde-Ruiz ve Galasso, 2003: 7). Diğer bir örnek olarak emeklilik dönemindeyken çalışılması durumunda yaşlılık aylığının vergiler ve yüksek primler aracılığıyla önemli ölçüde kesilmesi ve bu kesintilerin tam emeklilik aylığında dikkate alınmaması bu konuda başka bir örnek olarak gösterilebilir.

2.3.2 İşveren Tutumları ve Sektörel Unsurlar

Emeklilik ve istihdam politikaları devletin yürüttüğü politikalar olmakla birlikte firmaların ve işverenlerin istihdam sağlayan unsurlar olması, onların yaşlı istihdamının desteklenmesindeki rollerini açıkça ortaya koymaktadır.

İşverenlerin yaşlılara yönelik olarak gerçekleştirdikleri ve onların istihdam edilebilirliklerini zorlaştıran bu uygulamaların ilki; yaşlıların verimsiz oldukları ve yeniliklere uyum konusunda sorun yaşadıkları yönündeki önyargıdır. Bu önyargılar işverenlerin işe alımlarda yaş konusunda bir ayrımcılık yapmasına neden olurken, kişilerin ileri yaşta istihdam edilebilirliğini engellemektedir (OECD, 2006: 63). “Gri tavan sendromu” olarak da adlandırılan yaşa dayalı ayrımcılık yaşlı kişilerin birlikte çalıştığı kişilerce ya da yöneticilerce ayrımcı davranışlara maruz kalmalarını, buna bağlı olarak özsaygılarını yitirmelerini betimlemektedir. Bu soruna yukarıda bahsedilen, yaşlıların gençlere göre daha az üretken oldukları, işin yürütümünde uyum sağlamada zorluk yaşadıkları ve daha az çalışmak istedikleri gibi önyargılar yol açmaktadır. Bu durum ise yaşlı kişilerin istihdamda olsalar dahi ücretler ve işte yükseltilmede ayrımcılıkla karşılaşmaları ile sonuçlanmaktadır. (Gökbayrak: 17; Demirbilek ve Özgür, 2017: 24).

Diğer yandan işverenin bir engel oluşturmadığı ancak sektörün ileri yaştaki kişiler için çalışmaya elverişli olmaması da söz konusu olabilmektedir. Beyaz yakalı işlerin mavi yakalı işlere göre daha uzun süreler boyunca çalışmaya imkân vermesi, o mesleklerde çalışanları mavi yakalıları göre daha avantajlı konuma sokmaktadır. Aynı ayırım kalifiye ve kalifiye olmayan işgücü grupları için de geçerlidir. İyi eğitim almış, deneyimli ve donanımlı kişiler işverenlerinin talepleri üzerine daha uzun süre işgücünde kalabilmektedir. Bu konuda yapılan bir araştırmaya göre beyaz yakalı ve kalifiyeli

kişilerin % 39,5'i esnek emeklilik planlarıyla istihdamda kalmayı tercih ederken, mavi yakalı ve kalifiye olmayan kişilerde bu oran sadece % 16,4'tür (Chen ve Scott, 2006: 16).

Son olarak birçok ülkede genellikle işveren ve işçi arasında imzalanan sözleşmeye eklenen ve yaş arttıkça performans ya da verimlilikten bağımsız bir şekilde maaşın artmasını öngören kıdeme dayalı maaş sistemi de (seniority wage) işverenlerin hali hazırda yaşlıları istihdam etmek istememelerin bir başka sebebidir (Avusturya, Belçika, Hollanda, Japonya gibi ülkeler bu uygulamayı sürdüren ülkelerden bazılarıdır). İşverenler, maaşları genç çalışanlara göre daha yüksek olmasına rağmen yeterli verim alamadıklarını düşündükleri yaşlı çalışanları emeklilik yaşları geldiğinde emeklilik yoluyla ya da diğer dolaylı yollarla işgücünden ayırmaktadırlar (OECD, 2006: 68).

2.3.3 Çalışanlar Açısından Engeller

Yaşlı işçilerin istihdamları konusunda çalışanların kendi tutumları ve nitelikleri de kimi zaman yaşlı istihdamının desteklenmesine engel oluşturabilmektedir. Yaşlı işçilerin işverenler tarafından talep edilen niteliklere yeterli ölçüde sahip olmamaları, çalışma şartlarının ya da kişinin sağlığının hali hazırda çalışmaya devam etmeye elverişli olmaması ve yaşlıların çalışma konusundaki alışkanlıkları bu engeller arasında sayılabilmektedir (OECD, 2006: 73).

Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler ve hizmet sektörünün üretim sektörünün yerini almaya başlaması ile birlikte bir meslek için gereken nitelikler de değişmeye başlamış ve yaşam boyu eğitim anlayışıyla birlikte becerilerin geliştirilmesi/güncel tutulmasının önemi giderek artmaya başlamıştır. Ancak kişinin emeklilik yaşına yaklaşması çoğunlukla hem işverenlerin hem de çalışanların eğitim konusundaki motivasyonunu engellemektedir. Zaten birkaç yıl içinde işten ayrılacak olan yaşlı çalışanlara yapılan eğitim harcamalarını gereksiz görmeleri ve çalışanların da bu yöndeki

taleplerinin düşük olması yaşlıları gençler karşısında dezavantajlı hale getirerek onların istihdam edilebilirliğini zorlaştırmaktadır (Hurd, 1993: 30).

Bu engellerin yanında elbette ki ağır çalışma koşulları nedeniyle çalışma koşullarının yaşlı istihdamına uygun olmaması, ortamdaki aşırı gürültü ve ısı gibi fiziksel koşullar ile yoğun stres içeren mesleklerde çalışılması, kişinin uzun yıllar boyunca çalışabilmesi için sağlık şartlarının yeterli olmaması ya da yürütülen mesleğin uzun çalışmaya müsaade etmemesi yaşlı istihdamının oluşmasını engelleyen diğer unsurlar olarak sayılabilmektedir. 2010 yılında düzenlenen Çalışma Şartlarına İlişkin Anket çalışmasında, AB 27 kapsamındaki ülkelerde 30 yaş altındaki çalışanların sadece % 19,6'sı, 50 yaş ve üstündekilerin ise % 28'i sağlığının çalışma şartlarından etkilendiğini ifade etmiştir (Eurofound, 2020). Bu anlamda işyerindeki çalışma koşullarının elverişsiz olması da ileri yaşlardaki çalışmanın önündeki engeller arasında önemli bir yer tutmaktadır.

İşyerinde iyi kalitede bir çalışma ortamı hiç şüphesiz bir bireyin fiziksel ve zihinsel sağlığı ve iyiliği için oldukça önem arz etmektedir. Buna ek olarak, kişilerin işe dönüşü, işe rehabilitasyonu ve yeniden entegrasyonunu kolaylaştırmak için uygun önlemler alınması özellikle 50 yaş ve üstü kişilerin uzun süreli hastalık devamsızlıkları, iş göremezliklerinin veya erken emeklilik tercihlerini etkileyebilmektedir. 2012 yılında, emekli aylığı alan (hem yaşlılık hem de maluliyet aylığı dahil) 50-69 yaş arası ekonomik olarak aktif olmayan kişilerin % 28'i (AB-28 ülkeleri), daha uzun süre istihdamda kalmayı tercih edeceklerini bildirmişlerdir. Sosyal koruma harcamalarının daha düşük düzeylerde kaldığı İngiltere'de bu oran % 40,7'dir (EUROSTAT, 2020). Avrupa Yeni ve Yükselen Riskler Araştırması'nda elde edilen veriler de İngiltere'nin işe dönüşü kolaylaştırma konusunda sahip olduğu yaklaşımlarda en üst seviyeye sahip ülke olarak gösterilmiştir (EU-OSHA, 2017: 37). 2014 yılında İngiltere Çalışma ve Aylıklar Birimince yayımlanan

ulusal “Tam Çalışma Hayatları – Eylem Çerçevesi” belgesinde de işgücü piyasasından erken çıkmanın bireyler, işletmeler, toplum ve ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri üzerine vurgu yapılarak, sağlık koşulları ve maluliyet, işyeri faktörleri, beceri gelişimi, bakım sorumlulukları gibi nedenlerle işgücünden erken çıkışı önlemeye yönelik mevcut önlemlerin artırılması vurgulanmıştır (Birleşik Krallık, 2014).

Bunlara ek olarak refah düzeyi, sağlık durumu ve demografik özellikler kişilerin emeklilik ve çalışmaya devam etme arasındaki tercihleri etkileyen önemli faktörlerdendir. Yapılan çalışmalar, mal varlığının yüksek, borcun düşük olması durumunun kişilerin boş zaman geçirme yönündeki tercihlerini arttırdığını, kanser, kalp rahatsızlıkları gibi ciddi boyuttaki hastalıkları olan kişilerin işgücünden tamamen çekilmeyi tercih ettiğini, yaşla birlikte emekli olma isteğinin arttığını, aile ve diğer sorumluluklar yüzünden iş yaşamına erkeklere göre daha geç giren kadınların iş yaşamında daha uzun süreler kalmaya daha istekli olmakla birlikte esnek çalışmayı desteklediklerini, evlilerin sorumluluklar ve aile bireyleri ile daha çok zaman geçirme isteği gibi nedenlerle daha erken emekli olma eğiliminde olduklarını ve yüksek eğitimlilerin işgücünden aşamalı olarak çekilmeyi tercih ettiklerini göstermektedir (Kim ve Devaney, 2005: 377).

Ülkeler her ne kadar daha uzun süre çalışmalarını destekleyecek gerekli sosyal güvenlik düzenlemeleri ve istihdam teşviklerini hayata geçirseler de aylık bağlama oranlarının düzenlenmesi ya da emeklilik yaşının ertelenmesi şeklindeki uygulamaların yaşlıların işgücü arzını artırarak kişilerin sistemde kalmasını sağlamada kısa vadede ve tek başına yeterli olmadığı ortadır. Uzun çalışma hayatlarının sağlanması, ancak ekonomide yeterli istihdam yaratılması, esnek çalışma olanaklarının, sağlıklı ve elverişli çalışma koşullarının sağlanmasının yanında eş zamanlı olarak sosyal güvenlik sistemleri, işgücü piyasasında reformlar ve işverenler ile işçilerin ortak rızası ve iradesi ile gerçekleştirilecek bir durumdur.

Bu nedenle, yaşlı istihdamı konusunda yapılması gerekenlerin belki de en başında erken emeklilik dâhil izlenen birçok sosyal güvenlik düzenlemelerinin gözden geçirilerek iyileştirilmesi ve istihdam politikalarının genç istihdamını diğer işgücü grupları karşısında avantajlı hale getiren uygulamalar yerine işgücünün tamamının kalifiyelerinin yükseltilmesi yönünde çalışmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Bu amaçla ilk olarak yaşlılara istihdamda yer açmanın genç kişilerin istihdamını engelleyeceğine ilişkin endişelerin ve gençlere istihdam alanı oluşturmak için erken emekliliğe ilişkin düzenlemelerin yapılmasına dair yaygın inanış olan sabit işgücü hipotezinin (lump-of-labour) terk edilmesi gerekmektedir. Zira bir ekonomide sabit miktarda bulunduğu iddia edilen işlerin, sosyal politikalar aracılığıyla farklı yaşlar arasında dağıtıldığı ve bu nedenle yaşlı işgücündeki bir azalmanın gençlere iş alanı açtığı yönündeki görüşler pek de doğru değildir; aksine bu iki yaş grubu arasındaki ilişki pozitif yönlüdür ve birbirinin istihdamını desteklemektedir (OECD, 2011: 76).

22 OECD ülkesinde 1960-2008 yılları arasında yaş gruplarına göre istihdam oranları üzerine yapılan bir başka çalışmada da görülebildiği gibi erken emeklilik politikalarının izlendiği dönemlerde genç işsizlerin sayısında herhangi bir azalmaya rastlanmamıştır. Bunun nedeni, erken emekliliğin finansmanı için artan vergilerin ücret maliyetlerini artırması ve işverenlerin yaşlı ya da genç ayrımı yapmadan istihdamlarını tamamen azaltmalarıdır. Bunun yanında benzer nitelik ve becerideki yaş gruplarında yer alan bireylerin birbirlerine ikame edilebileceği öngörüsü de işten ayrılan her yaşlı çalışanın yerini mutlaka bir genç kişinin dolduracağı tezinin de doğru olmadığını göstermektedir. Yine aynı şekilde kadın istihdamı için uygulanan politikaların hiçbir şekilde erkek istihdamını azaltmaması da çeşitli işgücü gruplarının birbirinin arz ya da talebini etkilemeyeceğini doğrular bir başka örnektir. Bu alandaki yaygın görüşe göre iş bulma bir “sandalye kapma yarışı” olmadığından işsizlik aslında bir istihdam alanı

eksikliğidir ve zaten işlerin ve ücretlerin esnek olduğu ekonomilerde bu tip istihdam problemleri de yaşanmamaktadır (Kalvij vd, 2010: 341-359). Örneğin İsveç, hem yaşlı hem de genç istihdamın fazla olduğu bunun yanında gençlerin işsizlik oranının da diğer yaş gruplarına göre oldukça düşük olduğu bir ülkedir (Burtless, 2009: 144).

Sonuç olarak, düşük doğurganlık oranları, daha uzun yaşam beklentileri ve nüfus içinde yaşlıların artan oranı, ülkeler için ekonomik sürdürülebilirlik konusunda önemli bir mücadele kaynağıdır. Yaşlı bağımlılık oranlarındaki artış, özellikle refah devletini finanse etmek ve istikrarlı ekonomik büyümenin sağlanmasını/sürdürülmesini sağlamak için yaşlıların işgücü piyasalarına erişimi hem de yaşlılara yönelik hizmetler ve faydaların sunumu alanında, değişimlerin yapılması ihtiyacına işaret etmektedir. Çalışma yaşındaki nüfusun düşüşü ya da artış oranındaki yavaşlama özellikle işgücünün yaşlı kesimleri dâhil istihdama erişimde dezavantajlı konumda olan kişiler için ülkeleri istihdamı arttıracak yeni yollar aramaya zorlamaktadır. Aslında, Esping Andersen'e göre (1995: 5-6) nüfusun yaşlanması otomatik olarak bir kriz ortaya çıkarmamaktadır. Ona göre yaşlanmanın maliyeti uzun vadeli verimlilik artışına da bağlıdır. Çalışmasında yer verdiği OECD tahminlerine göre eğer reel gelir yıllık % 0.5-1.2 arasında artarsa bu artış yaşlılık aylığı harcamalarındaki artışı karşılamaya yeterli olabilecektir. Esping Andersen'a göre demografik eğilimler politik olarak yönetilebilir. Şöyle ki bugün çoğu ülke, uzun yıllardır devam ettirdikleri erken emeklilik yaşı politikasını tersine çevirme çabasıdadır. Diğer taraftan ülkelerin çeşitli yollarla istihdamı maksimize etmeye çalışması da daha düşük bağımlılık oranlarını ortaya çıkarabilecektir.

Dolayısıyla istihdamdan erken çekilmenin desteklendiği politikaların yerine uzun çalışma yaşamlarını hem işverenler hem de çalışanlar açısından avantajlı hale getiren düzenlemeler önemle üzerinde durulması beklenen politikalar (Taşı, 2002: 111). Daha açık işgücü piyasaları, esnek emeklilik fırsatları ve yaşam boyu öğrenmenin bir araya

getiriliŖi; refah devletlerinin iŖleyiŖi ve kamu kesiminin finansmanı üzerinde daha az olumsuz bir etki doğuracak uygun seçenekler arasındadır. YaŖa dayalı ayrımcılıkla savaŖan ve iŖverenler ve daha yaŖlı kiŖiler için daha büyük teŖvikler ve fırsatlar sağlayacak daha baŖka devlet yardımı önlemleri alınmalıdır (Beken, 2013: 168-169). Bunlar, aŖamalı/kademeli emeklilik, daha uzun yıllar alıŖıldığı takdirde aylık bağlama oranının yükselmesi gibi sosyal güvenlik uygulamalarıyla da desteklenmelidir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YAŞLI İŞGÜCÜNE YÖNELİK POLİTİKALARIN MEVCUT DURUMU VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Türkiye, nüfus büyüklüğü 83 milyonun üzerine çıkmış bir ülke olarak % 12,4 olan yavaşlamış nüfus artış hızı, doğumdan itibaren geçen 78 yıllık ömür ve nüfusun kendini yenilediği % 2,1'lik doğurganlık seviyesi, % 8'in üzerine çıkmış 65 ve üzeri yaşlardaki nüfusu ile yaşlanma sürecine girmiş olsa da nüfusunun dörtte biri genç nüfus olan, bu nedenle de genç sayılabilecek bir profile sahiptir (BM, 2019a).

Demografik değişkenler özelinde birinci bölümde ayrıntıları verildiği üzere Türkiye, 1990'lı yıllardan bugüne doğurganlık hızında düşüş, beklenen yaşam süresinde artış ve nüfusun yaşlanması gibi demografik birtakım değişimlerle karşı karşıya kalmaya başlamıştır. 1950 yılında % 3 olan yaşlı nüfus oranı altmış yıllık bir süre zarfında iki kattan fazla bir artışla 2015 yılında % 8'e yükselmiştir. Bu artış aynı dönemde 0-14 yaş grubu için % 13 olan azalıştan ve 15-64 yaş grubundaki nüfus oranında görülen % 10'luk artıştan daha azdır. Ancak yapılan projeksiyonlara göre bugün orta kuşakta bulunan nüfusun yaşlı kuşağa kayması neticesinde yaşlı nüfusundaki artışın daha hızlı olabileceği ve 2015 yılından sonra 65 yaş ve üstü nüfus artışının yılda ortalama % 3'lük bir artışla 2050 yılında % 21'e yükseleceği tahmin edilmektedir.

Türkiye genç bir nüfusa sahip olmakla birlikte şartlar aynı kaldığı takdirde diğer ülkeler gibi hatta onlardan daha hızlı bir şekilde yaşlanacak ve çoğu ülkenin ortalama 50 yılı bulan bu yaşlanma sürecine yaklaşık 25 yıl içinde girmiş olacaktır. 2050 yılına gelindiğinde Türkiye her 5 kişiden 1'nin 65 yaş ve üstü olduğu bir nüfusa sahip olacaktır ki bu oran aynı dönemde % 15,9 şeklinde gerçekleşeceği tahmin edilen dünya ortalamasından oldukça yüksektir. Bu oranlar ile gelişmiş ülkelerin sahip olduğu

seviyelere yaklaşması beklenen Türkiye, gelişmekte ve az gelişmiş ülkelerin ortalamasından ise oldukça yüksek seviyelerde seyretmektedir.

Çalışma çağındaki nüfusun genel durumu incelendiğinde Türkiye’de 2017 yılında çalışma çağındaki her 100 kişiye düşen yaşlı sayısı nerdeyse 13 kişiye, bu oranın 2040’da % 25,3’e 2060’a gelindiğinde de % 37,5’e çıkacağı öngörülmektedir. Her ne kadar yaşlı bağımlılığı halen Türkiye’de Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında düşük olsa da Türkiye’nin yaşlanma süreci içinde hızla yol alıyor olması önemli bir husustur. Öyle ki, 65 ve üzeri nüfusun toplam nüfus içindeki yüzdesinin ikiye katlanması süreci Fransa’da bir yüzyılı, Almanya’da 45 yıl, Amerika’da 65 yıl almasına rağmen Türkiye sadece 25 yılda bu seviyeye ulaşmıştır. Ancak, yaşlı bağımlılığı artacak olmasına rağmen genel bağımlılık oranının 2020 yılından sonra artmaya başlayacağı tahmin edilmektedir. Bu nedenle içinde bulunduğumuz dönem, ekonomik büyüme, istihdam ve sosyal güvenlik ile ilgili önlemlerin ivedilikle alınması gereken bir dönemdir.

İktisadi ve demografik göstergelerin eşzamanlı etkilediği işgücü piyasasında, ekonomik unsurlar işgücüne olan talep konusunda ışıktutarken demografik gösterge ve değişkenler de ekonomi içindeki işgücü arzının boyutları ve yaş kırımları hakkında bilgi sunmaktadır. Bu kapsamda bu bölümde Türkiye işgücüne ilişkin temel değişkenlere yer verilmiştir³.

3.1 İŞGÜCÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Nüfusun yaşlar bazında dağılımının incelendiği bölümden de hatırlanacağı üzere, işgücünü oluşturan 15-64 yaş grubunda 1950 yılından beri süregelen bir artışın varlığından söz etmek mümkündür. Çalışma yaşamı açısından üretken nüfus olarak tabir

³ Bu çalışmanın önceki bölümlerinde de yer alan dünya geneli ve OECD ülkelerine ilişkin nüfus dinamikleri ve işgücü göstergeleri ile ülkemiz kıyaslamalarının daha sağlıklı ve tutarlı yapılabilmesi için Türkiye’ye ait göstergelerde BM ve OECD’nin veritabanları kullanılmıştır.

edilen 15-64 yaş aralığındaki nüfus yıllar itibarıyla sürekli artış göstermiştir. Ancak bu artışın 2025 yılına kadar olmakla birlikte bu dönemde % 69,3'le en büyük orana sahip olması beklenen bu yaş grubunun bu tarihten sonra azalmaya geçeceği öngörülmektedir. Türkiye özellikle sahip olduğu 15-64 yaş grubunun toplam nüfusa olan oranı sayesinde 2015 yılında dünya geneli ve dünyanın bölgelerinden daha yüksek bir oran sergilemiştir. Ancak 2015 ve takip eden yıllarda sahip olduğu bu üstünlüğü kaybedeceği öngörülen Türkiye, 2050 yılına gelindiğinde diğer ülkelerle aynı seviyelerde bir orana sahip olacaktır (BM, 2019a).

Demografik geçiş sürecinin genellikle üçüncü ya da dördüncü aşamalarında rastlanan nüfus artış hızının yavaşlarken aktif nüfus olarak adlandırılan ve 15-64 yaş aralığındaki kişileri kapsayan bu grubunun artmaya devam etmesi literatürde demografik fırsat penceresi şeklinde tanımlanmaktadır. Ülkelerin tarihlerinde sadece bir kez başlarına gelen ve altın çağ olarak nitelendirilen bu durum doğum oranlarının azalmasıyla birlikte ortaya çıkmakta ve bağımlı nüfus düşerken, yüksek doğum oranları zamanında dünyaya gelen nüfusun çalışma çağına ulaşmasıyla birlikte ekonomide verimli bir işgücü ve ekonomik büyüme için zemin oluşmaktadır. “Doğu Asya Mucizesi” olarak adlandırılan Singapur, Hong Kong ve Kuzey Kore gibi ülkelerin geçmiş dönemlerindeki ani büyümenin de temel nedenlerinden biri olarak gösterilen demografik fırsat penceresi, çalışma çağındaki nüfusun büyüklüğünün iyi değerlendirildiği takdirde ülkeler için önemli getiriler sağladığını gösteren güzel bir örnektir (Vallin, 2005: 150-166). Bu alanda yapılan bir çalışma, aktif nüfusu toplam nüfustan yıllık ortalama % 1 artış sergileyen bir ülkenin, bu oranlarda hiçbir artış göstermeyen ülkelere % 50 oranında daha fazla büyüyerek daha yüksek oranlarda bir GSYİH'ye sahip olacağını öne sürmektedir (Bloom ve Canning, 2001).

Dolayısıyla gelişmiş ülkelere çok daha yüksek düzeylerde bir işgücü potansiyeline sahip olan ve hali hazırda demografik fırsat penceresinin açık olduğu

Türkiye için de bu potansiyel iyi ve verimli değerlendirildiği takdirde üretim, büyüme ve sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından olumlu katkılar sağlayacağı gayet açıktır. Türkiye'nin 2000-2025 yılları arasındaki gerçekleşen ve gerçekleşmesi tahmin edilen büyüme oranları ile nüfus projeksiyonları temelinde yapılan bir analiz Türkiye'nin bu dönemde yaşayacağı büyümenin üçte birinin demografik gelişmelerden kaynaklanacağını öne sürmektedir (Çağlar vd., 2007: 7).

Ne var ki bu fırsat penceresi hiçbir ülkede olmadığı gibi Türkiye için de uzun süreler açık kalmayacaktır çünkü zamanla yaş dağılımı yeniden değişmekte, bu geniş orta yaş grubu yaşlanmakta ve bu defa toplumda yüksek seviyelerde yaşlı bağımlı oranları görülmeye başlamaktadır. Türkiye'de de 2025 yılında % 67,1 ile en yüksek seviyesine erişeceği tahmin edilen bu yaş grubunun takip eden yıllarda azalmaya başlayacağı ve 2050 % 62,3'e gerileyeceği tahminleri dâhilinde bu pencerenin yakın zamanda kapanmaya başlayacağını söylemek mümkündür (BM, 2019a).

3.1.1. İşgücünün Yaşlara Göre Dağılımı

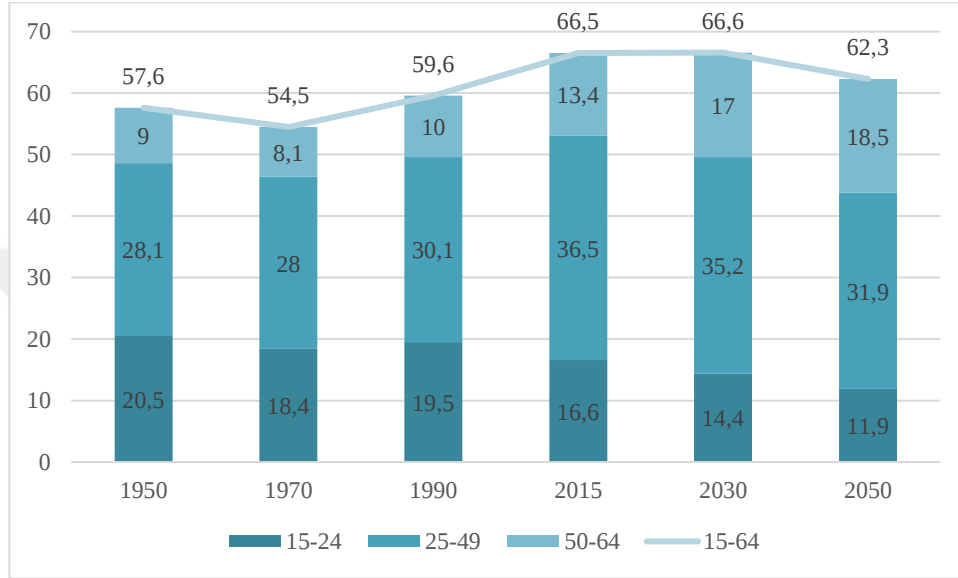
İşgücüne dâhil olan nüfusun büyüklüğü kadar yaş gruplarına göre dağılımı da işgücü politikaları hakkında önemli yol göstericilerdir. Geniş yaş gruplarına göre işgücünün dağılımını gösteren Tablo 11'den de hatırlanacağı üzere, genellikle genç işgücü olarak addedilen 15-24 yaş aralığındakilerin 15-64 aralığındaki işgücü arzı içindeki payı incelendiğinde, 1990'da % 19,5 iken sonrasında azalmaya başladığı görülmektedir. İş gücüne yeni girenlerin sayısındaki azalış sonucunda 2050 yılında bu yaş grubunun payının % 11,9'e düşerek işgücündeki her 10 kişiden sadece 1'inin genç işgücünü oluşturacağı tahmin edilmektedir. Bunun yanında orta yaştaki işgücü grubunda azalan düzeylerde de olsa devam eden artış, 2015 yılından sonra azalmaya başlayacaktır.

Genç ve orta yaş grubunda yer alan işgücü arzında meydana gelen değişimlerden farklı bir ivme gösteren 50-64 yaş aralığındaki işgücünün büyüklüğü de 1950'lerden bu

yana önemli düzeylere yükselmiştir. 2015 yılında % 13,4 olan bu yaş grubunun işgücündeki payı 2050'ye gelindiğinde % 18,5'e ulaşacağı beklenmektedir.

Grafik 6'da zaman içerisinde bu gruplar arasında da oransal olarak değişimler gözlemlenmektedir.

Grafik 6. Yaş gruplarına göre işgücü oranları, 1950-2050 (%)



Kaynak: BM, 2019a

Görüldüğü üzere, Türkiye'nin sahip olduğu genç işgücü zamanla yaşlı işgücüne doğru bir eğilim gösterecek ve ekonomik açıdan en verimli sonuçların alınabileceği demografik fırsat penceresi de zamanla kapanacaktır. Bu nedenle istihdam imkânları ve politikalarının bu değişimleri göz önünde bulunduracak şekilde biçimlenmesi oldukça önemlidir.

Bu açıdan, işgücünün yapısı kadar yaş gruplarının hangi oranlarda istihdam edildikleri, işgücüne katılıp katılmadıkları ve işsizlik düzeyleri gibi göstergeler çalışma çağındaki nüfusun önemli düzeylerde kullanılabilip kullanılamadığı veya demografik fırsat penceresinin sunduğu fırsatlardan verimli bir şekilde yararlanılıp yararlanılmadığı konusunda fikir veren önemli oranlardır.

3.1.2. İşgücüne Katılım Oranları

“İstihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfusun (işgücünün) kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranı” şeklinde tanımlanan işgücüne katılım oranı 1990 yılından 2018 yılına kadar sürekli bir düşüş göstermiştir. İş gücüne katılımın yaşlar bazında dağılımı incelendiğinde, en yüksek oranın 25-54, en düşük oranın ise 55 yaş ve üstü gruba ait olduğu görülmektedir.

Tablo 26. Geniş yaş grupları bazında işgücüne katılım oranları, 1990-2018 (%)

	1990	2000	2010	2011	2015	2016	2017	2018
15-24	54,7	42,5	38,3	39,3	42,0	42,4	43,3	44,0
25-54	65,1	59,6	61,8	62,9	65,5	66,5	67,6	68,0
55-64	44,1	37,2	31,4	33,0	34,2	35,6	36,8	37,8
15-64	59,4	52,4	52,7	53,8	56,1	57,0	58,0	58,5

Kaynak: OECD, İşgücü İstatistikleri, 2020

Eskisine oranla daha uzun süren eğitim hayatları ve genç yaştaki çalışma şartları konusundaki beklentilerin daha yüksek olması nedeniyle işgücüne geç girilmesi, 15-24 yaş arasındaki nüfusun % 44 oranında kalmış olmasında önemli faktörlerdir. 55 yaş üstünün % 37,8’lerdeki düşük katılım payının temel nedeni olarak erken emeklilik imkânı tanıyan sosyal güvenlik politikaları ve ileri yaştaki kişilerin istihdamını desteklemeyen politikalar gösterilebilmektedir (Tunalı, 2014: 41).

Bunların yanında kısmi süreli, esnek çalışma kültürü ve imkanlarının kısıtlı olması, iş bulma ümidi kalmayan fertlerin iş aramaktan vazgeçerek işgücüne dahil olmaması, köyden kente göçlerin kadınları işgücünden uzaklaştırması gibi nedenler işgücüne katılımın düşük olmasının diğer nedenleri arasında sayılabilmektedir (Çağlar, 2007: 15).

3.1.3. İstihdam Oranları

Kendi yaş grupları içinde istihdam edilenlerin 1990-2018 yılları arasındaki oranlarının yer verildiği Tablo 28'den anlaşıldığı üzere Türkiye'deki istihdam oranı 2018 yılı için % 52'dir. Yaş grupları bazında değerlendirildiğinde 15-24 yaş arasındaki genç nüfusun istihdam oranında zaman içinde bir azalmadan bahsedilebilirken, 55-64 yaş aralığında henüz 1990'lardaki seviyelere ulaşılmamış olsa bile 2010 yılından sonra istikrarlı bir şekilde arttığı görülmektedir.

Tablo 27. Yaş gruplarına göre istihdam oranları, 1990-2018 (%)

	1990	2000	2010	2011	2015	2016	2017	2018
15-24	45,9	37,0	30,0	32,1	34,2	34,1	34,3	35,0
25-54	61,6	56,7	55,4	57,5	59,5	60,0	61,1	61,4
55-64	42,7	36,4	29,6	31,4	31,9	33,4	34,4	35,3
15-64	54,5	48,9	46,3	48,4	50,2	50,6	51,5	52,0

Kaynak: OECD, İşgücü İstatistikleri, 2020

Toplam istihdam içinde % 61,4 ile en fazla istihdam oranına sahip nüfusu, % 35,3 ile yaşlı işçiler takip etmekte, bu nokta genç çalışma çağındaki nüfus ile neredeyse aynı orana sahip olması dikkat çekmektedir. Ancak yine de Türkiye bu anlamda yaşlı istihdamının 2018 yılında % 61,4 olan OECD ortalaması ve % 58,7 olan AB ortalamasının oldukça altında yer almaktadır.

Çalışma çağındaki toplam nüfus içindeki istihdam oranları ile (2018 yılında % 52) % 68,5 olan AB ve OECD (% 68,4) ortalamalarının oldukça gerisinde olan Türkiye'de istihdam sorununun boyutunu arttıran nedenler arasında; sermaye birikimi ile kamu ve özel sektörde yatırım yetersizlikleri, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, teknolojik gelişmeler ve rekabetin arttığı bir ortamda vasıflı işgücü gerekliliği, işgücü piyasasının gerek duyduğu nitelikler ile kişilerin mesleki eğitim düzeyi arasındaki uyumsuzluk, işgücüne artan düzeyde yeni dâhil olan kişiler için yeterli istihdam alanlarının oluşturulamaması gibi unsurlar gösterilebilmektedir (Orhon, 2007: 155).

İstihdam edilenlerin yarı ya da tam zamanlı çalışma oranlarının (haftalık çalışma saatinin en az 30 saat azaltılması) yaş bazındaki dağılımı incelendiğinde ise bu tip çalışmanın en fazla 65 yaş ve üstü arasında yaygın olduğu görülmektedir (% 23,6). Onu % 16,4 ile 55-64 yaş grubu ile % 14,6 oranıyla 15-24 yaş aralığındakiler takip etmektedir. Tam zamanlı istihdam oranının en fazla olduğu 25-54 yaş aralığındakilerin yarı zamanlı çalışma oranı ise % 7,7 ile en düşük seviyelerdedir (OECD, İşgücü İstatistikleri, 2020).

Yarı zamanlı çalışma genellikle çalışma yaşamının başlangıcında veya sonuna doğru daha çok tercih edilmektedir. Örneğin erken yaşlarda kişinin işgücü piyasasında tecrübe kazanma ya da eğitimini tamamlama isteğinin olması, ileri yaşlarda ise kişilerin çalışma gücü kaybı yaşamaya başlaması, tam zamanlı ve uzun süreli çalışamaması veya ek bir kazanç istemesi yarı zamanlı çalışmanın tercih nedenleri arasında sayılabilmektedir. Yarı zamanlı çalışmanın, çalışma yaşamının ortasında diğer bir ifadeyle orta yaş grubundaki kişilerde azalmasının nedeni ise bireylerin en verimli ve gelirlerinin en yüksek olduğu bir dönemde tam zamanlı çalışmayı daha çok yeğlemeleridir (Kuşaksız, 2006: 24).

3.1.4. İşsizlik Oranları

Çalışma çağındakilerin istihdam oranları kadar, işsizlik oranlarının yaş dağılımları da politika yapıcılar için önemli bir göstergedir.

Türkiye’de 2018 yılı için % 11,2 olarak gerçekleşen toplam işsizlik oranı AB (% 6,9) ve OECD (% 5,5) ortalamasının oldukça üstündedir. Bu oran içinde en büyük oran 15-24 yaş aralığındadır (% 20,3). Bu grubu % 9,7 ile 25-54 yaş aralığındakiler; % 6,8 ile 55-64 yaş aralığındakiler takip etmektedir (OECD, İşgücü İstatistikleri, 2020).

Türkiye’de işsiz kalma sürelerinin yaş grupları bazında dağılımı Tablo 29’da gösterilmiştir. Tablo 29 incelendiğinde, 2018 yılı içerisinde 15-24 yaş aralığında işsizlik

süreleri 1 ve 3 ay arasında yoğunluk göstermektedir (% 42,7). Tabloda ilgi çeken bir husus ise uzun süreli işsizliğin yaşla birlikte artış göstermesidir. 55-64 yaş aralığında % 33,7 olan uzun süreli işsizlik süresi, 15-24 yaş aralığında % 14,2'dir.

Tablo 28. Yaş gruplarına göre işsizlik süreleri (%)

	15-24	25-54	55-64	65 +	15-64
1 aydan az	5,3	4,0	4,7	-	4,4
1-3 ay	42,7	35,2	26,8	24,0	36,9
3-6 ay	23,3	21,7	20,5	20,0	22,1
6 ay – 1 yıl	14,4	14,0	14,2	20,0	14,2
1 yıl ve daha fazla	14,2	25,1	33,7	36,0	22,4

Kaynak: OECD, İşgücü İstatistikleri, 2020

Bu dağılımda genç istihdamı artırmaya odaklanan istihdam politikalarının yeri oldukça büyüktür. Ancak artan aktif işgücüne rağmen yeterli bir şekilde değerlendirilmeyen bu yaş aralığındaki işgücü arzı fırsatı, yetersiz istihdam olanakları sayesinde işsiz nüfusa dönüşme tehdidini de içinde barındırmaktadır (Hoşgör ve Tansel, 2010: 103).

Türkiye genelinde 15 yaş ve daha yukarı işsiz sayısı 2019 yılında 4 milyon 469 bin kişidir (TÜİK, 2020). İŞKUR verilerine göre ise 2019 yılı için 3.860.493 kişinin (işsizlerin % 86'sı) İŞKUR'a kaydı bulunmaktadır (İŞKUR, 2020). Tablo 30'da 2019 yılında kayıtlı işsiz kişilerin 15-64 yaş aralığındaki kişiler içindeki payı yaş grupları bazında gösterilmiştir.

Tablo 29. Yaş gruplarına göre kayıtlı ve işsizlik ödeneği hak eden işsizler ile işe yerleştirilenler, (%)

	Kayıtlı İşsizler	İşsizlik ödeneği alanlar	İşe yerleştirilenler
15-24 yaş	33,80	8,12	34,19
25-50 yaş	58,87	84,72	60,17
50-64 yaş	7,32	7,15	5,63

Kaynak: İŞKUR, 2020

Tablo 30’da İŞKUR sistemine kayıtlı işsizlerin, işsizlik ödeneği alanların ve işe yerleştirilenlerin ağırlıklı olarak 25-50 yaş aralığında oldukları görülmektedir. Bu oranın her üç değişken bazında da 50 yaş ve üstünde düşük olmasının bir nedeni bu aralıktaki kişilerin emeklilik gelirlerinin olması ve sigortalı olarak yeniden bir işe girme konusunda yeterli motivasyonlarının olmamasıyla açıklanabileceği gibi, İŞKUR politikalarının genellikle gençlere ve kadınlara yönelik olmasının sisteme kayıtlılık durumunda bir avantaj sağlamayacağı konusundaki önyargılar ya da İŞKUR’un bu yaş grubuna yönelik rehberlik hizmetlerinin diğer dezavantajlı kesimlere nazaran geride kalması şeklinde de açıklanabilir.

3.1.5. İşgücüne Dahil Olmayanların Oranı ve Nedenleri

Gerçekleşen işsizlik oranlarının yanında, “işsiz veya istihdamda olmayan 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus” tanımlanan işgücüne dahil olmayan kişiler (TÜİK, 2020), potansiyel bir işgücü olmasına rağmen kullanılamayan atıl işgücü hakkında bilgi veren önemli bir göstergedir.

İş gücüne dahil olmayanların sayısı, dahil olmama nedenlerinin bilinmesi demografik fırsat penceresinin açık olduğu bir dönemde yüksek istihdam oranlarının sağlanmasına yönelik atılacak adımlarda yol gösterici olabilecek bir unsurdur. 2018 yılında işgücüne dahil olmayanlar içinde birinci neden olarak gösterilen “ev işleri ile meşgul olma” durumu % 44 oranla çalışma ya da çalışmama arasındaki tercihin en önde gelen motivasyonudur. Bu unsuru % 20,1’le öğrencilik, % 10,5 ile emeklilik takip etmektedir. Ailevi nedenler (% 7,7), iş arayıp çalışmaya hazır olma (% 6,9) ve iş bulma ümidi olmama (% 2,4) ise diğer nedenler arasındadır (Tablo 31).

Tablo 30. Nedenlerine göre ve yaş gruplarına göre işgücüne dahil olmayanlar, 2018 (%)

	15-24	25-49	50-64	15-64
İş Bulma Ümidi Yok	2,1	3,3	1,6	2,4
İş Aramayıp Çalışmaya Hazır Olan/Diğer	5,6	9,5	4,8	6,9
Mevsimlik Çalışıyor	0,3	0,7	0,6	0,6
Ev İşleri İle Meşgul	17,4	59,8	49,3	44,0
Eğitim ve Öğretime Devam Ediyor	65,3	1,8	0,0	20,1
Emekli	0,0	1,9	32,0	10,5
Engelli, Yaşlı veya Hasta	3,0	7,7	9,6	6,9
Ailevi ve Kişisel Nedenler	5,0	14,3	1,5	7,7
Diğer	1,4	1,0	0,6	1,0

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri

Yaş grupları bazında işgücüne katılmama nedenleri incelendiğinde ise 2018 yılında 15-24 yaş aralığındakilerin % 65,3'ünün öğrencilik; 25-49 yaş aralığındakilerin (% 59,8) ev işleri ile meşgul olma; 50 -64 yaş grubundakilerin emeklilik ve ev işleri meşgul olma nedeniyle (% 54,7) işgücüne dahil olmadıkları görülmektedir. Ailevi ve kişisel nedenler içinde en yüksek pay ise 25-49 yaş aralığındakilere aittir.

3.1.6. Kayıt Dışı İstihdam

Göç, nitelikli işgücünde azalma, yoksulluk gibi çok boyutlu nedenlerin büyük rolü olmakla birlikte nüfus artışının yarattığı emek arzına rağmen yeterli istihdam olanaklarının yaratılamaması işgücü fazlasına, bu işgücü fazlasının da genellikle kayıt dışına yönelmesi demografik dönüşümün beklenen bir sonucudur (Zengin, 2008: 70).

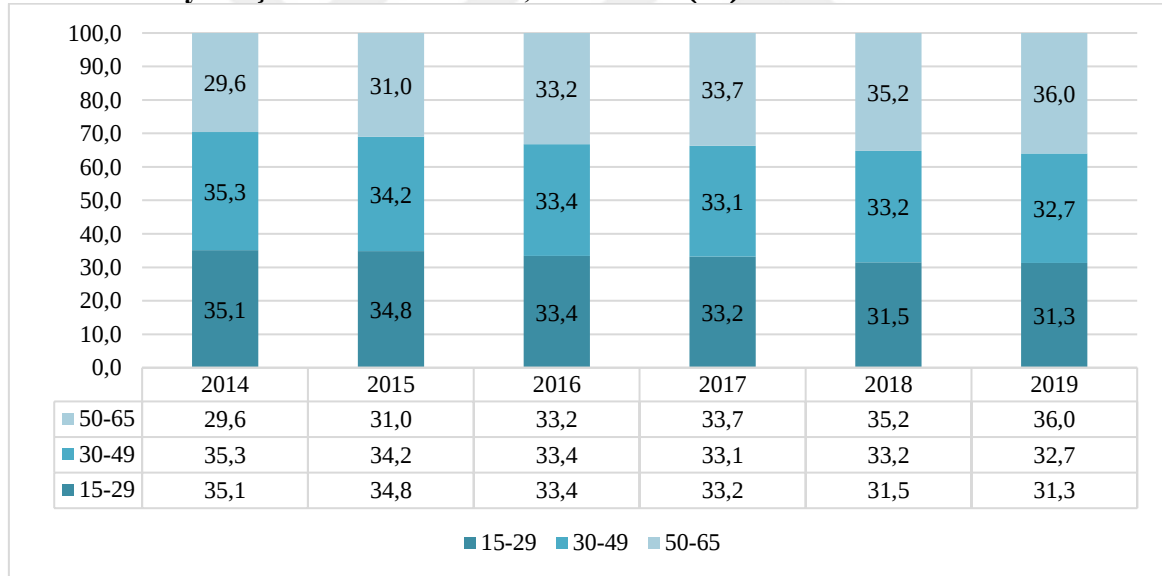
Türkiye'nin işgücü özellikleri arasında sayılabilen yüksek oranlarındaki kayıt dışı istihdam, yeterli düzeylerde olmasa da 2000'li yılların başından itibaren sürekli bir azalış göstermiş, 2000 yılındaki % 51 seviyelerinden % 34'lere gerilemiştir (TÜİK, 2020).

Ne var ki bu azalma tüm yaş grupları açısından gerçekleşmiş bir husus değildir. Son beş yıl içindeki kayıt dışı istihdam verilerinin değişimi incelendiğinde 2014 yılında tüm işgücü arzı grupları içinde birbirine yakın seviyelerde olan % 35,3 ile 30-49

yaşındakilerin, %35,1 ile 15-29 yaş aralığındakilerin kayıt dışılık oranı % 3'lük bir azalma sergilemiştir. Buna rağmen 50-64 yaş aralığındakilerin kayıt dışılığı aynı dönemlerde bir artış sergileyerek 2014 yılında % 29,6 iken %3'lük artış ile % 36'ya yükselmiştir (TÜİK, 2020).

Her yaş grubunun kendi içinde ne kadarının kayıt dışı çalıştığına ilişkin verilerin yer aldığı Grafik 7 incelendiğinde yaş grupları içerisinde kayıt dışılığın en fazla görüldüğü grubun 50-64 yaş aralığındaki grup olduğu görülmektedir. 2014 yılında ise bu durum mevcut durumun tam tersi konumdaydı. Şöyle ki yaşlı işgücü kayıt dışı çalışanlar içinde en düşük paya sahipken, bugün geline noktada % 36 ile en yüksek kayıt dışılığın görüldüğü yaş grubu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Grafik 7: Kayıt dışı istihdam oranları, 2014-2019 (%)



Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri

Takip eden bölümlerde daha ayrıntılı bir şekilde yer verildiği üzere bu durumun başlıca nedenleri arasında kayıtlı genç istihdam sağlama yönünde atılan adımlar ile onlara istihdam alanı yaratmak adına yaratılan genç emekliler ve diğer birtakım nedenler sayılabilmektedir. Bir sonraki bölümde ulusal ve uluslararası kıyaslamalar ile yaşlı işgücünün Türkiye'deki genel görünümü konuya ilişkin değerlendirmelerle birlikte sunulacaktır.

3.2. YAŞLI İŞGÜCÜNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

İş gücü piyasasına ilişkin bir önceki bölümde yer verildiği üzere, Türkiye'nin mevcut işgücü piyasası özetle işgücü potansiyelinin yüksek olmasıyla birlikte işgücüne katılımın ve istihdamın çok düşük seviyelerde seyrettiği, yüksek işsizlik ve kayıt dışılık oranlarının sorun olmaya devam ettiği bir yapıya sahiptir. Yaşlı istihdam sorununun mevcut durumda hiçbir şekilde göze çarpmadığı bu işgücü piyasasında, 50-64 yaş grubundaki kişilere ait temel işgücü gösterge gerçekleştirmelerinden bazıları şu şekildedir (TÜİK, 2018, 2019):

- 50-64 yaş aralığındaki işgücü, toplam işgücü arzının % 13,4'ünü oluşturmaktadır.
- % 37'8'lik bir işgücüne katılım söz konusuyken istihdam oranı sadece % 35,3'tir. Bu yaş grubundaki emeklilik ve ev işleriyle meşgul olma işgücüne katılmama nedenleri arasında en üst sıralarda yer almaktadır.
- 50-64 yaş aralığında istihdamda bulunanların % 36'sı kayıt dışı, %33,7'si ise uzun süreli işsizdir.
- İstihdam edilen yaşlı nüfusun sektörel dağılımı incelendiğinde, 2018 yılında yaşlı nüfusun % 65,5'inin tarım, % 27,3'ünün hizmetler, % 4,7'sinin sanayi, % 2,5'inin ise inşaat sektöründe yer almaktadır.

İş gücüne ilişkin temel verilerin işaret ettiği şekliyle mevcut durum elbette ki yaşlı işgücü arzının diğer AB, OECD ya da gelişmiş ülkelerdeki endişe verici seviyelerde olmadığı yönündedir. Buna rağmen 50 yaş üstündeki grubun önemli bir kısmının işgücüne dâhil olmadığı, dâhil olsa bile kayıt dışı çalıştığı ya da kayıtlı şekilde çok az istihdam edilebildiği dikkat çeken noktalardır. Genç işsizliğin yüksek olduğu bir işgücü piyasası için henüz kritik düzeylerde değerlendirilmeyen bu düşük işgücüne katılım oranının giderek yaşlanan bir Türkiye açısından olumsuz sonuçlar doğurması

muhtemeldir. Gelecekte beklenen değişimler yerine mevcut ekonomik durum üzerine odaklanan istihdam politikaları ve sosyal güvenlik düzenlemeleri bu yaş grubunun istihdamına gereken önemin verilmesini engellemektedir.

Türkiye'nin konumunu OECD ile daha kolay kıyaslama imkânı veren Tablo 32'de yaşlı işgücüne dair veriler seçilmiş göstergelerle ele alınmaktadır.

Tablo 31. Seçilmiş göstergelerle Türkiye'deki 2008 – 2018 yılları arasındaki değişim

	Türkiye		OECD	
	2008	2018	2008	2018
Demografik Bilgiler				
Yaşlı Bağımlılık oranı	0,10	0,13	0,22	0,27
İşgücünden ayrılma yaşı - Erkek	62,58	66,26	63,9	65,4
Kadın	64,30	64,89	62,4	63,7
İstihdam				
İstihdam Oranı, 50-74 (%)	27,93	34,59	46,4	51,1
50-54	39,51	50,14	76,3	80,1
55-64	27,44	35,25	51,9	61,5
65-69	17,54	20,01	18,0	22,3
70-74	11,87	12,08	9,3	11,5
İstihdamda cinsiyet farkı, 55-64 (%)	26,11	31,62	18,8	13,8
İş nitelikleri				
Yarı zamanlı çalışma, 55-64 (% toplam istihdam içindeki pay)	18,90	18,90	19,9	19,5
Geçici çalışma 55-64 (% toplam çalışan içindeki pay)	16,30	16,30	8,1	7,4
Bağımsız çalışma 55-64 (% toplam çalışan içindeki pay)	77,51	61,64	24,4	21,1
Tam zamanlı kazanç, 55-64/25-54 (%)	1,49	1,27	1,11	1,07
Dinamikler				
60-64 yaş aralığındakiler istihdam tutulma oranı (%)	-	32,30	42,2	47,1
İşe alma oranı, 55-64 (%)	24,39	29,40	9,1	9,3
İşsizlik oranı, 55-64 (% işgücü oranı)	5,15	6,78	4,0	4,8
Uzun süreli işsizlik oranı, 55-64 (% toplam işsizlik)	40,28	33,68	43,8	46,0
İstihdam edilebilirlik				
Yükseköğretimli oranı, 55-64 (yaş grubu içine)	9,46	10,01	20,6	27,7
Eğitime katılma, 55-64				
Toplam (% yaş grubu içinde)	-	8,00	-	41,5
25-54 yaş aralığındakilere göre (%)	-	0,26	-	0,79

Kaynak: <http://www.oecd.org/employment/emp/ageingandemploymentpolicies.htm> web sitesinde yer alan bilgilerden derlenmiştir.

Tabloda yaşı işgücüne ilişkin temel göstergeler incelendiğinde Türkiye'nin halen genç olduğu, yaşlı bağımlılık oranının OECD ortalamasının çok altında seyrettiği görülebilmektedir. OECD ortalamasının hemen üstünde olan işgücünden ayrılma yaşı kadınlarda 64 ve erkeklerde 66 iken, 65 yaş ve üstünde istihdama katılımı 2018 yılında OECD ortalamasına yaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle sosyal güvenlik reformu ile yükselen emeklilik yaşının etkisiyle de 2008 yılından sonra 50 yaş ve üzeri istihdam oranlarında ciddi bir artış sergilense de özellikle de 55-64 yaş aralığındaki istihdam oranı % 35'ler ile OECD ortalamasının neredeyse yarısı düzeyindedir. Bu noktada yine OECD ortalamasının oldukça üstünde görülen 55-64 yaş aralığındaki istihdama katılımdaki cinsiyet farkının 2008'den 2018 yılına kadarki süreçte % 26,11'den % 31,62'ye yükselmesi dikkat çekicidir.

Çalışma şekilleri açısından yaşlı işgücünün Türkiye'deki durumu OECD ülkeleri ile kıyaslandığında yarı zamanlı çalışma ile geçici süreli çalışmanın ortalamadan yüksek olduğu görülebilmektedir. Özellikle bu yaş grubunda kendi nam ve hesabına çalışmaya ilişkin verilerde Türkiye % 61 ile oldukça yüksek bir noktadadır.

İş dinamikleri açısından OECD ülkeleri ile kıyaslandığı Türkiye'de 55-64 yaş grubundaki işsizlik oranı genel anlamda yüksek olsa da 2008'den bu yana bu yaş grubundaki uzun süreli işsizlik oranında bir azalma olduğu görülebilmektedir. Ancak burada yapılacak yorumlar ve değerlendirmelerde yaşlı işgücünün istihdama katılımının halihazırda diğer ülkelere de az olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Yine, Tablo 33'te Türkiye'de yükseköğretime sahip 55-64 yaş aralığındaki kişilerin bu yaş grubunda sadece % 10 olduğu görülmektedir. 55 yaş ve üstü kesimin mesleki eğitim programlarına katılımı da OECD genelinin çok çok altında bir düzeydedir. Bu noktada Türkiye'de de hali hazırda düzenlenen aktif işgücü piyasası programlarından

olan kurs ve eğitim programlarına ilişkin düzenlemelere burada kısaca yer verilecek ve yalnızca yaşlı işgücü kesimi açısından değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Türkiye’de “istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere aktif işgücü programları kapsamında İŞKUR tarafından mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları” düzenlenmektedir (İŞKUR, 2020).

Bu kurs ve programların 2019 yılı içerisindeki katılımcı yaşlarına ve eğitim türlerine göre dağılımları incelendiğinde yaşlı kesimin diğer yaş gruplarına göre oldukça az bir katılım sağladığı net olarak görülebilmektedir (Tablo 33).

Tablo 32. 2019 Yılında Kurs ve Programlardan Yararlananların Yaş Dağılımı (Kişi Sayısı)

	15-24	25-54	55-64	65 +	Toplam
Kurs ve Programlar	255.676	307.423	4.995	326	568.420
İşbaşı Eğitim Programı	202.892	198.148	1.316	37	402.393
Girişimcilik Eğitim Programı	8.337	31.547	1.102	121	41.107
Mesleki Eğitim	44.447	77.728	2.577	168	124.920

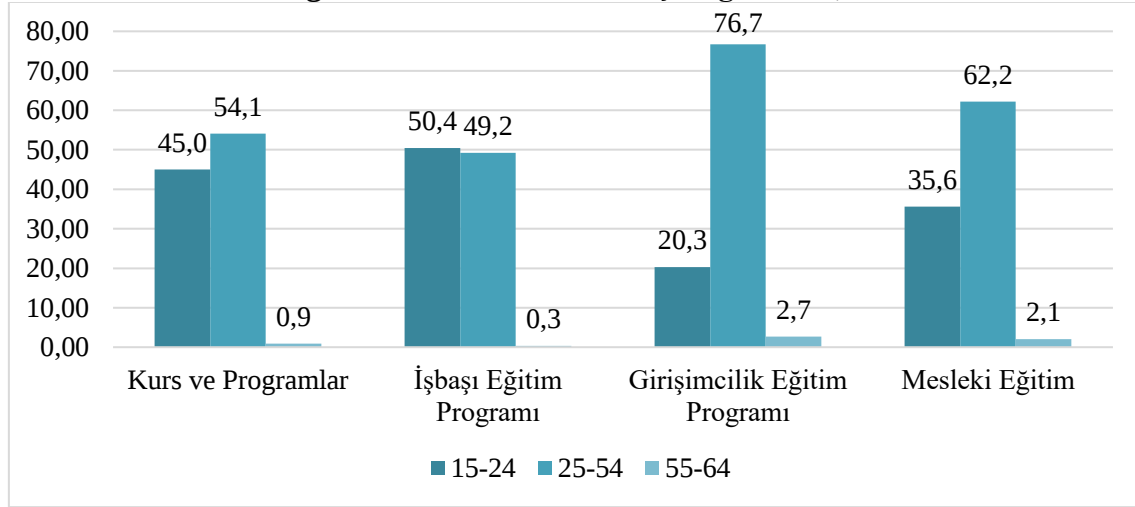
Kaynak: İŞKUR, 2019 Yılı İstatistik Yıllığı

İŞKUR’un 2019 yılı faaliyet raporunda yer alan rakamlara göre, aktif işgücü hizmetleri kapsamında, 2019 yılında açılan 126.310 kurs/programa, toplam 568.420 kişi yararlanmıştır. Programlardan yararlananların % 71’i İşbaşı Eğitim Programına, % 22’si Mesleki Eğitim Kurslarına, % 7’si Girişimcilik Eğitim Programlarına katılmışlardır (İŞKUR, 2020).

2019 yılında düzenlenen kurs ve programlardan ağırlıklı olarak gençler yararlanmıştır. Kurs ve programlardan yararlananların % 99’u 15-54 yaş aralığındakiler

iken yalnızca % 0,8'i 65 yaş ve üstüdür. Aşağıdaki grafikte kurs ve programların diğer yaş dağılımları % olarak paylaşılmaktadır.

Grafik 8. Kurs ve Programlara Katılanların Yaş Dağılımları, %



“Mesleki eğitim kursları, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda kişilerin bilgi, beceri ve mesleki niteliklerinin arttırılarak işgücü piyasasına kazandırılması amacıyla düzenlenmektedir” (İŞKUR, 2020). 2019 yılında mesleki eğitim kurslarından 55-64 yaş aralığındaki 2.577 kişi (tüm katılımcıların % 2,06’sı), 65 yaş ve üstü yaş aralığında ise sadece 168 kişi yararlanmıştır.

“İşbaşı Eğitim Programı, İŞKUR’ kayıtlı işsizlerin yine kuruma kayıtlı işyerlerinde, daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini ve/veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla düzenlenmektedir” (İŞKUR, 2020). 2019 yılında işbaşı eğitim programlarından toplam 402.393 kişi yararlanmıştır. Bu programlardan yararlananların % 50’si 15-24 yaş grubundadır. 55-64 yaş aralığındaki kişiler için bu oran % 0,33 iken 65 yaş ve üstü kişiler için bu oran % 0,01’dir (37 kişi).

Girişimcilik eğitim programları kuramsal ve uygulamalı eğitim programlarından oluşmakta, bu kapsamda girişimcilik eğitimi almış kişilere finansal desteklere erişim imkânlarını kolaylaştırıcı hizmetler de verilmektedir (İŞKUR, 2020). 25-54 yaş aralığındaki kişilerin programlardan yararlanma oranı % 76,74 iken, 15-24 yaş aralığında

bu oran % 20,28 olarak gerçekleşmiştir. Diğer kurs programlarında olduğu gibi 55 yaş ve üstünün bu program içindeki payı da oldukça düşük (% 2,68) olmakla birlikte diğer kurs ve programlar içinde en çok buna katılım gösterdikleri görülmektedir.

Söz konusu programlara yaşlı kesimin katılımının düşük olmasının ardındaki neden, kişilerin kendileri veya işgücü piyasasının niteliklerinden kaynaklanıyor olsa bile mevcut demografik eğilimler çerçevesinde kurumsal anlamda bu konuda ek önlemler alınması ve kurslarının tüm yaş gruplarını kapsayacak/katılımı teşvik edecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. İşgücü piyasalarında kadınlar, engelliler gibi dezavantajı daha büyük olan kişilere yapılan özel düzenlemelerin bu hedef yaş grubu için de yapılmasının işgücü piyasasının etkinleştirilmesi ve hayat boyu öğrenmenin desteklenmesi açısından oldukça önemli olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan, mevcut istihdam politikaları incelediğinde de genç işsizler ve düşük seviyelerdeki kadın istihdamı nedeniyle önceliğin gençlere ve kadınlara verildiği, engelli ve eski hükümlüler gibi dezavantajlı olarak nitelendirilen kişilerin işgücüne katılımlarının teşvik edildiği görülmektedir. Vergi ve prim sübvansiyonları ve devlet katkıları ile bu gruptakilerin istihdamı işveren açısından avantajlı hale getirilmektedir (İŞKUR, 2020).

Bu noktada işverenlere yönelik istihdam teşviklerine de kısaca değinilecek olursa kayıtlı sigortalı istihdamının arttırılması ve özellikle kadınlar, gençler ve engelliler gibi dezavantajlı grupların istihdamının arttırılması için 2020 yılı itibarıyla 18 adet prim ve teşvik uygulanmaktadır. Primini düzenli ödeyenlere yönelik ilave prim indirimi teşviklerinin yanında genç girişimci teşviki, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik, işbaşı eğitim programını tamamlayanların istihdamına yönelik teşvik, ilave istihdam teşviki, engelli sigortalı istihdamına yönelik teşvik gibi teşvikler ile işveren üzerindeki prim ödeme yükümlülükleri hafifletilerek istihdama

devlet eliyle destek verilmektedir. Ancak bu teşviklerle de yaşlı işgücüne herhangi bir vurgu yapılmazken, 18 yaşından büyük kadın ve 18-25 ya da 18-29 yaş aralığındaki erkekler için destek süresi daha avantajlı haldedir. Örneğin ilave istihdam teşvikinde işe giriş tarihi itibarıyla 18 yaşından büyük kadın, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek sigortalılar ile İŞKUR’a engelli olarak kayıtlı sigortalılar için teşvikten yararlanma süresi sigortalının işe giriş tarihinden itibaren 18 aydır. Bu sigortalılar dışında kalanlar ve 25 yaşından büyük erkekler için teşvikler 12 ay uygulanmaktadır (SGK, 2020).

Yukarıdaki verilerden de anlaşılacağı üzere diğer kesimlere göre daha düşük olan yaşlı işgücü katılımına yönelik önlemlerin geliştirilmesi adına önemli adımlar atılmamıştır. Bu nedenle Türkiye’deki bu işgücü politikalarının yaşlı kesimin istihdamını belli ölçülerde elverişsiz konuma getirdiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır.

Bununla birlikte 50 yaş üstünde henüz yasal düzenleme zemini hayata geçirilmemiş olsa da önümüzdeki dönemde bu konunun gündeme geleceğini düşündüren olumlu gelişmeler mevcuttur. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı "istihdam kalkanı" paketi çalışmaları sürdürüldüğü, Türkiye’de 50-54 yaş arasındaki yaklaşık 5 milyon kişi olmasından hareketle, 50 yaş üstü kişilerin istihdamında kolaylık sağlanacağına ilişkin açıklamalar bulunmaktadır. Kısmi çalışma imkânı, eğitim ve destek programları, süreli iş sözleşmeleri, gelir vergisi istisnası adımlarıyla iş bulmakta zorlanan, emekli olmayan 50 yaş ve üstünün istihdam edilmesinin avantaja dönüştürüleceği, hedef kitlenin istihdamda kaldığı süre uzadıkça artan oranlı destekler verileceğine yönelik çalışmalar yapılacağından bahsedilmiştir (Sabah, 2020). Yakın dönemde açıklanan 2021-2023 yıllarını kapsayan Yeni Ekonomi Programda bu konunun yansıma bulduğu düşünülen birkaç husus bulunmaktadır. Şöyle ki “İstihdam ile İlgili Politika ve Tedbirler” başlığında “25 yaş altı gençler ile 50 yaşın üstünde olan çalışanların istihdam edilebilirliklerini kolaylaştırmak için daha esnek koşullar sağlanacaktır” ve “İleri yaş gruplarında istihdamın desteklenmesine yönelik olarak 50 yaş

üstü tam zamanlı çalışanların kısmi zamanlı çalışmaya geçişi teşvik edilecek” denilmiş, önümüzdeki yıldan itibaren bu alanda düzenlemelere getirileceği bir üst politika belgesinde yerini bulmuştur (YEP, 2020: 20).

İş gücü arzı yaş aralığında yer alan yaşlıları dezavantajlı ya da önemli bir potansiyel olarak değerlendirmeyen istihdam politikalarının yanında onları erken yaşlarda piyasadan ayırarak genç işsizlere yer açılmasını hedefleyen emeklilik politikaları nedeniyle yaşlı bireylerin düşük seviyelerde işgücüne katıldığını ya da işgücüne dâhil olsalar bile kayıt dışı olduklarını söylemek mümkündür (Oral, 2008: 177). Bu anlamda yaşlı işgücüne yönelik izlenen ya da izlenecek politikalarda tüm düzenlemelerin paralel bir şekilde yol alması önem arz etmektedir.

1970’lerin ortalarından itibaren hane halkı veri setleri üzerinden yapılan çalışmalar işsizlik ve sağlık sigortası, sosyal güvenlik programları, tasarruf ve emeklilik kararı, iş arama gibi değişik davranışlar üzerindeki etkileri hakkında bulgular sağlamaktadır. Genel olarak sosyal güvenlik kapsamında sunulan hizmetlerin işgücüne katılım kararları üzerinde de etkili olduğu bilinmektedir. Yapılan araştırmalar özellikle işgücü piyasasından ayrılan yaşlılara yönelik cömert programlar sağlayan ülkelerde, işgücünden ayrılma oranının daha yüksek olduğunu göstermektedir. Yine yapılan çalışmalar resmi emeklilik yaşının, bireylerin emeklilik kararını etkilediğini ve bireylerin o yaş sınırından sonra çalışmamayı daha çok tercih ettiklerini göstermektedir (Güran ve Oğuz, 2010: 83-84). Yaşlılıkta gelir elde edememe, çalışma yaşamına katılamama durumlarında yaşlılık sigortası yaşlı yoksulluğunu önleyici bir sosyal politika uygulaması olarak karşımıza çıkarken ülke nüfusu içindeki işgücü arzı ve istihdama katılım dengeleri açısından dikkatli adımların atılması gereken bir alandır.

Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemine bakıldığında 2000’li yılların başında erken emeklilik uygulamaların revize edilmesine ilişkin önemli bir reform yapıldığı

görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde uzun yıllar süren erken emeklilik politikaları, yaş şartına bağlı olmaksızın birçok kişinin genç yaşta emekli olmasına imkân vererek aktif/pasif dengesinin bozulmasına yol açmıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanunla emeklilik yaşı kadın için 58 erkek için 60 yaşına yükseltilmiştir. Ancak kademeli geçiş nedeniyle önceki düzenlemelerin etkileri 2050’li yıllara kadar devam edecektir. Eski düzenlemelerin bir sonucu olarak 38 ve 43 yaşında emekli olan kişiler Türkiye’deki ortalama yaşam beklentisi düşünüldüğünde yaklaşık 30-35 yıl boyunca emekli maaşı almaya devam edeceklerdir (Korkmaz, 2007: 61).

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli ayağı olan yaşlılık sigortası, insanların çalışma güçlerindeki azalma sonucunda meydana gelebilecek gelir azalmasının finanse edilmesini amaçlayan bir sigorta koludur (SGK, 2007: 60). Tablo 34’te yaşlılık aylığına ilişkin veriler ve yaşlılık aylığı alanların 65 yaş ve üzeri nüfusla ilişkisi 2008 ve 2019 yıl verileri kıyaslanarak gösterilmektedir.

Tablo 33. 65 Yaş ve Üzeri Nüfus ve Yaşlılık Aylığı Alan Kişiler

	2008	2019
Toplam Yaşlılık Aylığı Alan Kişi Sayısı	5.918.007	8.968.462
Yaşlılık Aylığı Alan 65 Yaş ve Üzeri Kişi Sayısı	1.740.362	3.531.756
65 Yaş Ve Üzerinde Olup Yaşlılık Aylığı Alan Kişilerin Toplam Yaşlılık Aylığı Alan Kişilere Oranı (%)	29,41	39,4
65 Yaş ve Üzeri Nüfus	4.893.423	7.550.727
65 Yaş Ve Üzeri Nüfusta Yaşlılık Aylığı Alan Kişilerin Oranı (%)	35,57	49,7

Kaynak: SGK, 2008 ve 2019 Yılı İstatistik Yıllıkları

2008 yılındaki sosyal güvenlik reformu ile birlikte yaşlılık sigortasının kapsamı da genişlemiştir. Tablo 34’te görüldüğü üzere 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumundan yaşlılık aylığı alan sigortalı sayısı yaklaşık 6 milyonken, 2019 yılında bu sayı 8,9 milyona çıkmıştır. Aynı dönemler için 65 yaş ve üzeri nüfusta yaşlılık aylığı alan kişilerin oranı 2008 yılında % 35,57’den 2018 yılında 17 puanlık bir artışla % 49,7 düzeylerine çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle yaşanan bu ciddi artışa rağmen 2019 itibarıyla her yüz 65 yaş üstü her 100 bireyden 60’ı sosyal sigorta kapsamında yaşlılık aylığına hak

kazanmamaktadır. Bu durum, her ne kadar sağlık güvencesine sahip olsalar da bu grubun yoksulluk riskini artırmaktadır.

Bununla birlikte, 65 yaş ve üzerinde olup yaşlılık aylığı alan kişilerin sayısını toplam yaşlılık aylığı alan kişilerin sayısına oranladığımızda da 2008 yılında bu oranın % 29,41 olduğu görülürken 2019'de aynı oran % 39,4'e çıkmıştır. 4447 sayılı Kanunla başlayan ve 5510 sayılı Kanunla kalıcı ve daha sistematik hale getirilen parametrik reformların etkisi ile emeklilik yaşının yükseldiği, yapılan reformların sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliğine katkı sağladığı söylenebilir (SGK, 2007). Sosyal güvenlik reformu ve sonrasındaki on yılı aşkın dönem içinde kamu emeklilik sistemi kapsamındaki nüfus % 80'den % 85'e yükselmiştir (SGK, 2020).

Diğer taraftan tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de emekli olan kişilerin çalışmaya tamamen son verdiklerini söylemek doğru değildir. Yeniden çalışabilecek fiziksel ve zihinsel güce sahip emekliler emekli aylıklarının düşük olması ve erken emekli olunması gibi nedenlerin yanında yeniden üretken olma isteği, emekli olduktan sonra boşta kalma duygusu gibi nedenlerle yeniden çalışmaya başlayabilmektedirler (Oral, 2007: 135).

Bir danışmanlık şirketi tarafından, 2008 yılında altı yüz beyaz yakalı emekli ile yapılan ve konusunu "genç emeklilerin (50 yaş altı) iş hayatına etkileri" oluşturan bir anket çalışmasının sonuçları da bu konuyu destekler niteliktedir. Bu çalışmaya göre her 10 genç emekliden 8'i emekli olduktan sonra çalışmaya devam etmekte, işe devam oranı evli erkek emeklilerde % 70'lere ulaşmakta, evli kadınlarda % 20 düzeyinde kalmaktadır. Genellikle ayrıldıkları şirketin faaliyet gösterdiği alanda çalışmaya devam eden ya da kendi işini kuran genç emekliler, en verimli çağlarında olduklarını, ek gelir elde etme isteği yanında özellikle "bir işe yaramama" sendromu yaşadıklarını ve ailenin "niye çalışmıyorsun" baskısının çalışmaya devam etme yönünde motivasyon oluşturduğunu

belirtmektedir. Şirket üst düzey ve insan kaynakları yöneticileri ise genç emeklilerin tercih edilmesinde en önemli nedenler olarak şirketten beklentilerinin daha gerçekçi olması, işe uyum sağlayabilmeleri, iş performanslarının yüksek olması, unvan, kariyer gibi hırslarının olmaması, fazla mesai ve tempo konusunda daha esnek olmalarını sıralamaktadırlar (Hürriyet, 2020).

Yine bu konuda yapılan bir başka araştırmada emekli olduktan sonra çalışmayı düşünenlerin oranının çalışmayı düşünmeyenlerin oranından yüksek olduğunu sonucuna ulaşılmıştır. İşsizlerin üçte ikisi emeklilikten sonra çalışmayı düşünmekte, bu eğilimde emeklilik yaşının halen göreceli olarak düşük olmasının ve emekli aylığı düzeyi ile bireysel tasarruf düzeyinin yetersiz olmasının etkisi olduğu değerlendirilmektedir. Ortalama emekli aylığının asgari emekli aylığı düzeyine düşmesi, emeklilerin en temel geliri olan emekli aylığı ile geçinemeyeceklerini ve çalışma eğiliminin gelecekte de süreceğini göstermektedir (Öğütöğulları, 2014: 174).

Ancak sosyal güvenlik sistemindeki bir takım düzenlemeler emeklilerin çalışma hayatına yeniden kayıtlı bir şekilde dönmeleri yerinde engel oluşturabilmektedir. Türkiye sosyal güvenlik sisteminde emekliler, yeniden kayıtlı çalışmaya başlamaları halinde sosyal güvenlik destek primi (SGDP) olarak adlandırılan düzenlemeye tabidir. Bu düzenlemenin amacı yaşlılık aylığının kesilmesine gerek olmadan emekli kişilerin çalışma ve prim ödeme yoluyla gelir elde etmelerini sağlamaktır (Zengin, 2008: 90-91).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda SGDP'ye tabi olarak çalışma 30 uncu ve geçici 14'üncü maddede, aşağıdaki şekilde şöyle düzenlenmiştir⁴:

⁴ Bu bölümde yalnızca emekli aylığı almakta iken çalışanların tabi olduğu SGDP uygulamalarına yer verilmekte olup, konunun sadece yaşlılık aylığı alanları ilgilendirmesi açısından vazife malulü ya da malullük maaşı almakta iken çalışmaya yeniden başlayanlara ilişkin düzenlemelere değinilmemiştir.

“MADDE 30: Yaşlılık aylığının başlangıcı ve kesilmesi

...

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olan kişilerden yaşlılık aylığı bağlandıktan sonra;

a) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) (...) bendi hariç olmak üzere bu Kanuna göre veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışmaya başlayanların yaşlılık aylıkları, çalışmaya başladıkları tarihi takip eden ödeme dönemi başında kesilir. Bunlardan bu Kanuna tabi çalıştıkları süre zarfında 80 inci maddeye göre belirlenen prime esas kazançları üzerinden 81 inci madde gereğince kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortasına ait prim alınır. Yaşlılık aylığı kesilenlerden, işten ayrılarak (...) yeniden yaşlılık aylığı bağlanması için yazılı istekte bulunanlara ya da emekliye ayrılan veya sevk edilenlere, yazılı istek tarihini veya görevinden ayrıldığı tarihi takip eden ödeme döneminden itibaren yeniden yaşlılık aylığı hesaplanarak bağlanır. Yeni aylık, eski aylığın kesildiği tarihten sonra aylıklara yapılacak artışlar uygulanarak bu fıkra da belirtilen aylık başlangıç tarihi itibarıyla bulunan tutarı ile emeklilik sonrası çalışmaya ait kısmi aylığın toplamından oluşur. Emeklilik sonrası çalışmaya ait kısmi aylık, talep tarihindeki emeklilik öncesi ve sonrası prim ödeme gün sayısı ve emeklilik sonrası çalışmaya ait prime esas kazançları üzerinden 29 uncu maddeye göre hesaplanan aylığın emeklilik sonrası prim ödeme gün sayısına orantılı bölümü kadardır.

b) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında çalışmaya başlayanlardan aylıklarının kesilmesi için yazılı istekte bulunanların yaşlılık aylıkları talep tarihini takip eden aybaşından itibaren kesilir. Bu sigortalılar hakkında bu fıkranın (a) bendi hükümleri uygulanır.”

Kanunun yürürlük tarihinden önce sigortalı olan kişilerin durumu ise 5510 Sayılı

Kanun’un geçici 14 üncü maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“GEÇİCİ MADDE 14: Sosyal güvenlik destek primine ilişkin geçiş hükümleri

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce iştirakçi veya sigortalı olanlar, vazife malûllüğü, malullük ve yaşlılık veya emekli aylığı bağlananlar ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmaya devam edenler hakkında; bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında çalışmaya başlayanlar hariç olmak üzere sosyal güvenlik destek primine tabi olma bakımından bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edilir.

Ancak;

a) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışanlar için sosyal güvenlik destek primi oranı 80 inci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançlar üzerinden 81 inci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen prim oranına yüzde 30 oranının eklenmesi suretiyle bulunan toplamdır. Yüzde 30 oranının dörtte biri sigortalı, dörtte üçü işveren hissesidir. Bu kapsamda sayılan

kişilerden sosyal güvenlik destek primine tabi olanların prim ödeme yükümlüsü bunların işverenleridir. Bunlar hakkında sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulanır.

...”

Dolayısıyla 01/10/2008 tarihi ve sonrasında ilk defa sigortalı olacaklar açısından SGDP uygulaması sona erdirilmiş olup, bu Kanuna göre ilk defa sigortalı olanlardan yaşlılık aylığı alırken tekrar çalışmaya başlayan kişilerin aylıkları kesilecek ve normal sigortalılar gibi tüm sigorta kollarına tabi tutulacaklardır.

Diğer taraftan 5510 sayılı Kanunun geçici maddedeki hükmüne göre SGDP ödenmiş veya bildirilmiş süreler, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim gün sayısına ilave edilmediği gibi yaşlılık ve ölüm toptan ödemesi yapılmamaktadır.

Sosyal güvenlik destek primi iş kazası meslek hastalığı nedeniyle oluşan gelir kayıplarına yönelik olarak kesilmektedir. Halen sosyal güvenlik sisteminde kayıtlı sigortalılardan kısa vadeli sigorta kolları adına 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesine göre % 2 prim alınmaktadır. 2008 yılı Ekim ayı başından önce sigortalı olan ve Kanunun yürürlük tarihinden önce veya sonra yaşlılık aylığı bağlanan emekli kişilerin çalışmaları halinde prime esas kazanç üzerinden % 30 oranına ek % 2 yani toplamda % 32 prim alınmaktadır. Dolayısıyla aktif sigortalılar ve emekli olup çalışmaya devam edenler arasında aynı risk grubu için (iş kazası ve meslek hastalığı) farklı oranlarda primler alınması bu iki işgücü grubu açısından eşitsizlik yaratmaktadır. Yine bu % 32’lik oranın uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin hakların hesabında dikkate alınmaması da emekli çalışanlar açısından bir avantaj oluşturmamaktadır. Sonuç olarak sosyal güvenlik alanındaki bu düzenleme emekli çalışanlar arasında kayıtlı çalışmanın gerekli olmadığı düşüncesinin yer etmesine sebep olmaktadır (Göktaş, 2007: 27).

Konu işverenler açısından değerlendirildiğinde, emekli bireylerin işe alınacak diğer insanlara göre daha deneyimli olmaları, düşük ücretlerle kayıt dışı olarak çalışmaya

rıza göstermeleri işverenler tarafından daha çok tercih edilmelerine yol açabilmektedir. Emekli olanların belli bir yaşa gelmesi, özellikle emek yoğun sektörler için bir dezavantaj olarak değerlendirilse de tecrübenin, deneyimin ön planda olabileceği örneğin hizmet sektöründe iş bulmasını kolaylaştırmaktadır (SGK, 2007: 61). Bu çerçevede SGDP'nin amaçlarından biri de emeklilikte çalışmayı engelleyerek genç işsizlerin işgücü piyasalarında tercih edilmesini sağlamak olsa da tam olarak amacına ulaşamadığını söylemek mümkündür (Tunç, 2007: 22; Zengin, 2008: 92).

Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, genç işsizlere yer açmak ve hali hazırda yer alan genç aktif nüfusun işe katılımını artırmak adına emeklileri piyasadan çekmek için getirilen SGDP'nin Türkiye'yi bekleyen yaşlı nüfus dönemlerinde işgücüne katılımı olumsuz etkileyeceği açıktır. Dolayısıyla yüksek SGDP'ler ya da tüm maaş kesilmeleri yoluyla yaşlı bireyleri işgücünden uzak tutmaya yönelik politikalarının yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar 2016 yılında yapılan bir düzenleme ile Buna göre, 4/a (SSK-hizmet akdiyle çalışanlar), 4/b (Bağkur-kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar) ve 4/c (Emekli Sandığı-kamu görevlileri) kapsamında yaşlılık veya emekli aylığı alan kişilerden 4/b'li olarak yeniden çalışmaya başlamaları halinde aylıklarından yapılan SGDP kesintisi kaldırılrsa da bunun tüm sigorta kollarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiğinin kayıtlı çalışmaya olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, işgücünden çeşitli nedenlerle dışlanan 50 yaş ve üstündeki nüfus Türkiye için önemli bir işgücü potansiyelidir. Dolayısıyla, Türkiye gelişmiş ekonomilere göre sahip olduğu demografik fırsat penceresini daha verimli bir şekilde kullanarak ekonomik ve sosyal gelişme hızını artırabilme imkânına sahiptir. Ancak hızla yaşlanacak olan nüfus nedeniyle sistemin sadece bugün içinde bulunduğu sorunlarını çözmeyi hedefleyen istihdam ve sosyal güvenlik politikaları yeterli değildir. Bu nedenle 65 yaş ve üstü nüfus oranının hızla artacağını gösteren projeksiyonlar sosyal politika alanında

mutlaka dikkate alınmalıdır. 2030'lara kadar açık kalması tahmin edilen demografik fırsat penceresinin tüm yaş gruplarında ve kesimlerde istihdamı teşvik edici tedbirler alınmadığı takdirde ekonomik büyüme dahil birçok alanda olumsuz sonuçlar alınacağı açıktır (Arkan, 2010: 1).

Her ne kadar Türkiye'nin şu anda demografik fırsat penceresinin açık olduğu bir dönemde olması yaşlı istihdamını gündeme getirmese de sosyal güvenlik reformu ile yükseltilecek emeklilik koşullarını yerine getirmesi gereken 50 yaş ve üstü kişiler için aslında bu politikalar ayrıca önem arz etmektedir. Emeklilik yaşına ilişkin sosyal güvenlik reformu her ne kadar 50 yaş üstünün işgücünde daha uzun süreler kalmasını motive eden bir unsur olsa da aslında bu noktada emeklilik yaşının yükseltilmesiyle ortaya çıkan bir sorun vardır ki o da daha ileri yaşlarda emekli olma hakkını kazanabilecek olan bu işgücü için istihdam imkânlarının yaratılması gerekliliğidir. Emeklilik yaşının giderek yükselmesi ile daha geç yaşta emekli olacak ve daha uzun süre istihdam piyasasında yer alması gerekecek olan kişilerin en azından emekli olana kadar istihdam edilmeleri, işsizliğin olumsuz sonuçlarından korunmaları ve işsizlik sürelerinin kısaltılması ayrıca göz önünde bulundurulması gereken bir husustur. (Öğütöğulları, 2014: 170-171). Dolayısıyla izlenen politikalarda yaşanan işgücünün de özel bir politika grubu olarak desteklenmesine yönelik politikaların birlikte ele alınması önemlidir.

Bir sonraki bölümde Türkiye üst politika belgeleri ile istihdam, çalışma hayatı, mesleki gelişim konularında görev ve sorumlulukları bulunan bakanlıkların politika metinleri yaşlı işgücü özelindeki eylemler çerçevesinde ele alınacaktır.

3.3. ULUSAL POLİTİKA BELGELERİNDE YAŞLANMA ve YAŞLI İŞGÜCÜ

İkinci bölümde bahsedildiği üzere, uluslararası düzeyde ilk olarak Birleşmiş Milletler tarafından 1982 yılındaki Dünya Yaşlanma Asamblesinde gündeme alınan

nüfusun yaşlanması olgusu, 2002 yılındaki İkinci Dünya Asamblesinde hazırlanan beş yıllık uluslararası yaşlanma eylem planı ile takip edilmeye başlanmıştır. Takip eden yıllarda düzenli olarak toplantılar yapılmış yaşlıların toplumsal katılımı, aktif yaşlanma, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, sağlıklı yaşam ve kuşaklararası dayanışma konularını içeren politika belgeleri ve eylemler ile eylem göstergelerine ilişkin izleme ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Türkiye’de ise yaşlanma ve yaşlanmaya başlayan nüfusla birlikte yaşlıların ekonomik anlamda katılımlarının teşviki ve aktif yaşlanma konularının tartışmaya açılması 2000’li yıllara tekabül etmektedir⁵. Yaşlanan nüfus Türkiye’de ilk defa 2007 yılında bir politika belgesi olarak “Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı” ile gündeme alınmıştır.

Bu bölümde kalkınma planlarında başlayarak 2000’li yıllardan itibaren kendine daha çok zemin bulan yaşlanmaya ilişkin tespit ve politika önerileri detaylı bir şekilde incelenmiştir.

3.3.1. Kalkınma Planları

Türkiye’de 1963 yılından itibaren beşer yıllık dönemler halinde hazırlanan kalkınma planları genel olarak incelendiğinde yaşlı yoksulluğu ve bakım hizmetlerine odaklanıldığı görülmektedir. Aşağıda, sosyal güvenlik ve/veya sosyal hizmetler başlığı altında beşer yıllık tüm kalkınma planlarda yer alan yaşlı politikalarına her bir plan kapsamında özet bir şekilde yer verilmiştir (DPT, 2007: 14-15).

⁵ Türkiye’de yaşlılara yönelik hizmetleri ve çalışmaları (sosyal hizmet, yaşlı bakımı, sosyal güvence, vs.) Cumhuriyet dönemi ve hatta öncesinden itibaren ele almak mümkündür. Ancak bu çalışmanın konusu özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısında küresel olarak gündeme gelen yaşlanan nüfusun neticesinde aktif ve üretken yaşlanmaya odaklanan politikalar. Bu çalışmada da çok boyutlu olan yaşlanma olgusu, işgücü ve istihdam politikaları ekseninde tartışıldığından bu bölümde yer verilen ulusal politika dökümanları bu kapsamda seçilmiştir.

Birinci Kalkınma Planında (1963-1967), yaşlanma konusu yaşlı bakımı çerçevesinde ele alınarak yaşlı bakımevlerinin donanım ve gereçleri için finansman ayrılmıştır. Yaşlılara götürülecek hizmetlerin yürütümü kamu kuruluşlarına ve gönüllü kuruluşlara verilmiştir. Ayrıca, kamu ve gönüllü kuruluşlar arasındaki koordinasyondan da sorumlu bir koordinasyon kurulunun oluşturulması, sosyal hizmetlerin ve bu kapsamdaki fonların tek elden iş birliği içinde yürütülmesi için Sosyal Hizmetler Kurumu kurulması hususlarına yer verilmiştir.

1968 ve 1972 yıllarını kapsayan İkinci Kalkınma Planında yaşlı politikaları sosyal refah hizmetleri kapsamında ele alınmıştır. Hizmetlerin sunumunda yerel idarelerle Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının iş birliği üzerinde durulmuş ve bunun için bir koordinasyon kurulunun oluşturulması önerilmiştir. Ayrıca yaşlıların durumlarını mali imkânlar ölçüsünde düzeltileceği, sosyal yardım tedbirlerinin de sosyal güvenliğin tamamlayıcı unsurları olarak ele alınacağı belirtilmiştir.

1973 ile 1977 yıllarına yönelik hazırlanan Üçüncü Kalkınma Planında mali, idari, personel ve hizmet standardı bütünlüklü bir yapının oluşturulmadığından bahsedilerek sosyal güvence ve geleneksel dayanışmadan yoksun yaşlıların bakımına öncelik verilmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimlerle gönüllü kuruluşların hizmetlerinin tek bir çatı altında düzenlenmesi öngörülmüştür.

Dördüncü Kalkınma Planında (1979-1983), huzurevlerinin yapılması, mevcutlarının geliştirilmesi ve bu hizmetlerin Sosyal Hizmetler Kurumunca tek elden yürütülmesi; Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın huzurevlerine ilişkin yatırımlarını hızlandırılması ve özel girişimcilerin huzurevleri ve benzeri hizmetlere özendirilmesi ele alınmıştır.

Beşinci Kalkınma Planında (1985-1989) yaşlanma ve sosyal sigortacılık konusunun ele alınmış olması dikkat çekicidir. Türkiye'de ortalama yaşam beklentisinin

63 yıl olmasına rağmen kişilerin ortalama 20 yıl yaşlılık aylığı aldığı, Avrupa'da ortalama yaşama süresinin 70 ve daha yukarı olmasına rağmen yaşlılık aylığı alma sürelerinin İsviçre'de 9 yıl, Almanya'da 13 yıl, İngiltere'de 12 yıl olduğu ifade edilerek bu alanda bir kıyaslamaya gidilmiştir. Bu anlamda Türkiye'deki erken emeklilik uygulamasının gelecekte bir finansman sıkıntısı doğurabileceği öne sürülmüştür. Bu planda ayrıca muhtaç durumda bulunan yaşlı bireyleri huzurlu bir ortamda korumak üzere kurulan huzurevlerinin sayı ve nitelik açısından iyileştirilmesi amaçlanmıştır.

Altıncı Kalkınma Planında (1990-1994), sosyal hizmetler ve yardım alanlarında aile temel birim alınırken, yine huzurevlerinin sayılarının artırılmasında vakıflar, özel girişimler ve yerel yönetim yatırımlarının desteklenmesi ve bu alandaki iş birliğinin üzerinde durulmuştur. Muhtaç durumda bulunan yaşlılara ödenen aylıkların yeniden gözden geçirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

1996 ve 2000 yılları arasındaki döneme ait Yedinci Kalkınma Planında yaşlı apartmanları, danışma merkezleri gibi gündüzlü hizmetlere yönelik öneri ve tedbirler geliştirilmiş, yine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, yerel yönetimler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile gönüllü kuruluşlar arasındaki iş birliğinin önemi vurgulanmıştır.

Sekizinci Kalkınma Planında (2001-2005) sanayileşme, kentleşme ve aile yapısındaki değişimler ve 60 yaş ve üstü yaş grubunda görülmeye başlayan nüfus artışının, huzurevi ve yaşlı dayanışma merkezlerinin açılmasını, bu kesime yönelik bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinin artırılarak sürdürülmesini ihtiyaçlarını ortaya çıkardığı vurgulanmıştır. Yaşlıların yardıma muhtaç olmadan yaşamlarını sürdürebilmeleri ve topluma katılımlarının sağlanması yönünde adımlar atılacağı altı çizilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) yaşlılara yönelik hizmetlerin artırılması ihtiyacının devam etmekle birlikte yaşlılara yönelik olarak evde bakım hizmetinin yanında yine huzurevlerinin sayısı ve kalitesinin artırılacağı belirtilmiştir.

Daha yakın dönemde hazırlanan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018), artan yaşlı nüfusa sunulan hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve yaygınlaştırılması ile yaşlıların ihtiyaçlarına uygun konut ve çevrelerin tasarlanması gerektiği; yaşlıların sağlıklı ve güvenli yaşam şartlarına erişimi yoluyla aktif yaşamlarının sağlanacağı; toplumda kuşaklar arası dayanışmanın güçlendirileceği; yaşlılar için fırsat eşitliğini ve hakkaniyeti gözetken mekânsal planlama ve kentsel tasarım uygulamalarının hayata geçirileceği; evde bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılacağı ve yaşlılara yönelik kurumsal bakım hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden artırılacağı; yerel düzeyde kamunun hizmet sunum kapasitesinin güçlendirilerek yenilikçi modeller geliştirileceği ifade edilmektedir (Çakmak Barsbay, 2018: 275).

Diğer taraftan 2014-2018 yıllarını kapsayan Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında ilk kez Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Onuncu Kalkınma Planı Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarının temel amacı yaşlanma sorununa yönelik ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesidir. Türkiye'nin yaşlanma açısından mevcut durumu ve yaşlıların geleceğine ilişkin Komisyonca hazırlanan Rapor, Türkiye'de yaşlıların kaliteli bir yaşam sürdürmeleri için geleceğe ilişkin politikaların belirlenmesi açısından önemli bir yere sahiptir. Raporda, yaşlılığa ilişkin dünya üzerindeki eğilim ve politikalar ışığında, Türkiye'deki mevcut durum ve yaşlıların geleceğine yönelik hedefler ve eylemler yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Bu kapsamda plan dönemi perspektifi kapsamında özellikle yaşlı işgücü ve çalışma yaşamına ilişkin belirlenen “çalışma yaşamında yaşlı işgücünün desteklenmesi, çalışma çevresinin yaşlı bireylere uyumlu hale getirilmesi, yaşlıların çalışma yaşamından

ayrılması ile ortaya çıkabilecek kayıpların en aza indirilmesi” hedefine yönelik olarak belirlenen eylemler aşağıdaki gibidir:

- “Çalışma yaşamında emekliliğe kademeli/aşamalı geçiş uygulamasının başlatılması
- Bireylerin emeklilik dönemine uyum sağlayabilmeleri için kurum ve kuruluşlarda o yıl içinde emekliliğe ayrılacak olanlara farkındalık ve uyum eğitimi verilmesi
- Toplumda yaşlı nüfus oranının artışına paralel olarak yaşlanmayla ilgili yeni ortaya çıkan mesleklerin kamuoyuna tanıtılması
- Emekliye ayrıldıktan sonra çalışanlar için sosyal güvenliğe destek primi oranlarının yaş aralıklarına göre yaşlılar lehine yeniden düzenlenmesi
- Çalışan yaşlılar için çalışma ortamının ergonomik koşullar ve ulaşılabilirlik dikkate alınarak fiziksel açıdan düzenlenmesi
- Günümüzde yaşlı bireylerin çalışma yaşamının değişen kurallarına, rekabete, bilgi/bilişim örgütlerine, çalışma yaşamının gerektirdiği yeniliklere ve teknolojilere uyum sağlamaları için hizmet içi eğitim programları ile desteklenmeleri
- Demografik süreçteki yaşlanma yönündeki değişimlerin sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkileri araştırılarak, aktüeryal dengelerin korunması için gerekli önlemlerin alınması ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasının sağlanması”

Son olarak 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, yaşlanma konusunda öngörülen demografik değişimler vurgulanmış, demografik fırsat penceresinin sunduğu avantajların önümüzdeki dönemde azalması beklendiği, yaşlı nüfusun artan ihtiyaç ve taleplerinin imkânlar ölçüsünde karşılanabilmesi için sağlık ve sosyal güvenlik alanında yapısal tedbirlerin alınma

ihtiyacının arttığı hususlarına değinilmiştir. Bu kapsamda planda, yaşlıların aktif ve sağlıklı bir hayat sürebilmelerinin temin edilmesi, ekonomik ve sosyal hayatın içinde yer aldıkları bir ortam oluşturularak yaşlı nüfusun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, bakım hizmetlerinin geliştirilmesi, yaşam boyu eğitimin desteklenmesi hedeflerinin vurgulandığı görülmektedir. Ayrıca, 2017 yılı için % 12,22 olan yaşlı nüfusun işgücüne katılma oranı plan döneminin sonunda % 13,7 olacak şekilde hedeflendiği görülmektedir.

Bu noktada, yaşlı istihdamının desteklenmesi açısından özellikle “yaşlıların belirli şartlarda çalışma hayatında kalabilmesini sağlayacak mekanizmalar geliştirilecektir” şeklinde ifade edilen tedbir maddesi önümüzdeki dönemde bu konunun gündemde olacağına işaret etmektedir. Planda “Nüfus ve Yaşlanma” bölümünde ele alınan nüfusun yaşlanmasına ilişkin politikalarda temel amaç “genç ve dinamik nüfus yapısının korunması; yaşlıların yaşam kalitesinin yükseltilmesi için ekonomik ve sosyal hayata etkin bir şekilde katılabilmesi, aktif ve bağımsız olarak hayatlarını sürdürebilmesi, yüksek kalitede uzun süreli bakım, sağlık ve diğer hizmetlerden yararlanabilmesi ve aktif yaşlanma ortamlarının oluşturulması” şeklinde ifade edilmiş olup bu başlıkta yer alan tedbirler aşağıda sıralanmaktadır:

- “Sahip olunan demografik fırsat penceresinden azami derecede faydalanılması için genç ve dinamik nüfus yapısı korunacaktır.
- Yaşlı nüfusun ekonomik ve sosyal hayata katılımı artırılarak aktif yaşlanma imkânları geliştirilecektir.
- Yaşlıların hayat boyu öğrenme imkânlarına erişimi kolaylaştırılacaktır.
- Yaşlıların belirli şartlarda çalışma hayatında kalabilmesini sağlayacak mekanizmalar geliştirilecektir.
- Yaşlılarımızın tecrübelerinden faydalanabilmek için toplumsal karar alma süreçlerine aktif katılımları sağlanacaktır.

- Yaşlıların kendilerini dışlanmış ve yalnız hissetmedikleri bir ortam oluşturulacaktır.
- Nesiller arasında fikir ve değer geçişinin sağlanabileceği sosyal mekân ve ortamlar oluşturulacaktır.
- Nesiller arası dayanışmayı artıracak gönüllü faaliyet ve projeler desteklenecektir.
- Nesiller arası kültür paylaşımı ve dayanışmanın artırılması amacıyla yaşlıların aile içinde bakımı desteklenecektir.
- Yaşlanan nüfusa yönelik hizmet ve politikalar veriye dayalı olarak geliştirilecektir.
- Türkiye Bakım ve Yaşlılık Araştırması yapılarak yaşlanan nüfusa yönelik hizmet ve politikalar veriye dayalı olarak geliştirilecektir.”

Özetlemek gerekirse, kalkınma planlarında yaşlılık genel olarak sosyal hizmet, aile, bakım ve huzurevi kavramları etrafında ele almıştır. Türkiye’de planlı dönemden bu yana yaşlılara yönelik politikaların yönelimlerinin neler olduğunun tespitine ilişkin Çakmak Barsbay (2018) tarafından yapılan bir çalışmada da, Türkiye’nin yaşlılık politikalarını belirleyen resmî belgeler olan hükümet programları, kalkınma planları, strateji belgeleri ve raporlar incelenmiş, belirli bir yöntem temelinde kodlanarak analiz edilmiş ve yaşlılara yönelik kamusal sorunların genel olarak, ulusal ölçekte sağlık ve bakım olarak adlandırıldığı, yaşlıların sosyal ihtiyaçlarının karşılanma aracı olarak aile ve huzurevi kavramlarına eşit olarak yaklaşıldığı, bunun yanında yoksulluk, muhtaçlık, güvenlik ve aktif yaşlanma boyutlarına ise görece daha az yer verildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Diğer taraftan hazırlanan son planda yaşlı istihdamının ve ona yönelik düzenlemelerin ulusal bir üst politikada ele alınması bundan sonra geliştirilecek politikalar için önemli bir dayanak olarak olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir.

3.3.2. Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları

Türkiye’deki istihdam politikaları açısından önemli bir çerçeve belgesi olan Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi, işgücü piyasasının ihtiyaçları, sorunları ve beklentileri dikkate alınarak 2014 - 2023 dönemini kapsayacak şekilde, “eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması, istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi” dört ana eksen üzerine kurgulanmıştır. Strateji belgesinde yer alan hedefler ikişer yıllık hazırlanan eylem planları ile izlenmektedir.

Strateji Belgesi’nde Türkiye’de istihdama katılımın artırılması, işsizlik oranlarının azaltılması ve çalışma barışının sağlanması açısından “sürdürülebilir ve kapsayıcı büyümenin sağlanması, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün oluşturulması, kayıt dışılığın azaltılması” konuları ön plana çıkmaktadır.

Belge, yaşlanan işgücü ve yaşlı istihdamı çerçevesinde incelendiğinde bu yaş grubuna özel bir vurgu yapılmamakla birlikte, ilkeler başlığında fırsat eşitliği bölümünde “Tüm grupların istihdamda eşit fırsatlara sahip olabilmesi için bazı demografik grupların özel durumlarını dikkate alan politikaların geliştirilmesi esastır. İşgücü piyasasına daha zor erişen kadınlar, engelliler, yoksullar, gençler, kırsalda yaşayanlar gibi özel politika gerektiren kesimlere eğitimden başlayarak sağlanacak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliği ilkesi belirleyicidir” denilmektedir. Ancak bu esas çerçevesinde bile yaşlılara yönelik özel bir politika bulunmamaktadır.

Nüfusun yaşlanma eğilimi Belgede bir risk/kriz faktörü olarak yer alsa da politikalar yaşlanan işgücünün istihdama dahil edilmesine yönelik olmak yerine daha çok demografik fırsat penceresi çatısı altında ele alınmıştır. Demografik fırsat penceresinin kapanma eğilimine girdiği, dolayısıyla Türkiye’de gençlere verilecek nitelikli eğitimin

uzun vadede ekonomik büyümenin gerçekleşmesini sağlayacağı ve işsizlik sorununun da çözülebilmesine destek olacağı vurgulanmıştır.

Yine “Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması” hedefi kapsamında küresel rekabet düzeni içerisinde ekonomik ve sosyal kalkınma için tüm toplum kesimlerinin katılımının öneminin daha da artmasından hareketle, Türkiye’de kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler ve engelliler başta olmak üzere özel politika gerektiren grupların erişim imkânlarının kolaylaştırılması ve engellerin ortadan kaldırılması hususunun birçok ulusal politika belgesinde yerini aldığı belirtilmiştir. Ancak yaşlı işgücü özel gereksinimli bir grup olarak tanımlanmadığı gibi bu yaş grubuna yönelik bir stratejinin belirlendiği de söylenememektedir. Diğer taraftan, işsizlik sürelerine ilişkin tablolardaki verilerden de hatırlanacağı üzere uzun süreli işsizler içinde yaşlı işgücünün oranı diğer yaş gruplarına göre en yüksek düzeydedir. Bu anlamda, uzun süreli işsizliği de kapsayacak şekilde özel gruplar için planlanan genel politikaların olaylı da olsa yaşlı işgücü istihdamı problemini çözmede destek olabileceği düşünülmektedir.

Strateji belgesindeki bu hedef ve politikalar aşağıdadır (ÇSGB, 2017: 41):

“Hedefler:

....

5. Uzun süreli işsizlerin oranı, 2015 yılında gerçekleşen % 21 seviyesinden, 2023 yılına kadar % 15’e indirilecektir.

6. Çalışanların işgücü piyasalarına erişim ve istihdam koşulları bakımından maruz kaldıkları ayrımcı uygulamalarla mücadeleye kararlılıkla devam edilecektir.

7. İşgücü piyasalarında özel politika gerektiren grupların istihdamının desteklenmesinde daha etkin politikaların belirlenebilmesi amacıyla işgücü piyasası veri tabanlarının geliştirilmesi sağlanacaktır.

Politikalar:

...

4. Uzun süreli işsizlerin işe dönüşü hızlandırılacaktır.

5. Ayrımcılıkla mücadeleye yönelik düzenlemeler geliştirilecektir.”

Bu doğrultuda alınan bir tedbir olarak uzun süreli işsizlere yönelik iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin etkinleştirilmesi adına yapılan bazı faaliyetlerin yaşlılara yönelik katkıda bulunduğu düşünülmektedir. Şöyle ki İş ve Meslek Danışmanlarının her birine iş arayan, işveren ve okul portföyü atanmış ve danışmanların bu hizmeti portföy yönetimi yoluyla sunmaları, böylece her işsiz, işverenin ve okulun bir danışmanı olması sağlanmıştır. Ayrıca, 2017 yılında İŞKUR’a 1-10 yıl arası kayıtlı olan tüm işsiz vatandaşlara “İş arama sürecinizde iş ve meslek danışmanınız yanınızda! Lütfen size en yakın İŞKUR Hizmet merkezine gelerek danışmanınızla görüşünüz.” metni SMS/e-posta yoluyla iletilmiş, bu gruptaki kişilerin danışmanlık hizmetten haberdar olması sağlanmıştır (ÇSGB, 2017).

3.3.3. Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı

2007 yılında yaşlıların toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak temel hedefi çerçevesinde “Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı” hazırlanmıştır. Ayrıca 2013-2016 yıllarını kapsayan “Ulusal Yaşlanma Uygulama Programı” hazırlanarak eylem planının içeriğindeki hedeflerin gerçekleştirilmesi için otuz iki adet eylem ile bu eylemlerden sorumlu ve ilgili kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir (ASPB, 2012: 110-111).

Eylem planının üç temel politika ekseni “yaşlılar ve kalkınma; yaşlılıkta sağlık ve refahın artırılması ve yaşlılıkta olanaklar sunan, destekleyici ortamların sağlanmasıdır”. “Yaşlılıkta Sağlık ve Refahın Artırılması” başlığında “yaşam boyu sağlığın geliştirilmesi

ve refah; evrensel ve eşit olarak sağlık ve bakım hizmetlerine ulaşımın sağlanması ve bakım hizmeti verenlerin ve sağlık çalışanlarının eğitimi” politikalarına yer verilirken; “Yaşlılıkta Olanaklar Sunan, Destekleyici Ortamların Sağlanması” başlığında ise özetle konutlar ve yaşanan ortamlara ilişkin düzenlemelere, bakım hizmeti sunan kişilerin desteklenmesi, istismar, ihmal ve şiddetin ortadan kaldırılması ve yaşlanmaya bakış açısına yönelik çalışmaların yapılmasına yönelik eylemlere yer verilmiştir.

“Yaşlılar ve Kalkınma” başlığında, bu çalışmanın ana konusunu oluşturan yaşlı işgücüne yönelik aşağıdaki hedef ve eylemler belirlenmiştir:

“Alan Konusu: Topluma ve kalkınma sürecine aktif katılım

Hedef: Yaşlıların karar verme süreçlerinin bütün aşamalarına katılımının sağlanması

- İl-ilçe ve köylerde "Yaşlı Meclisleri" oluşturulacak ve oluşturulacak meclislere kadınların katılımı teşvik edilecektir.

Alan Konusu: İş ve yaşlanan işgücü

Hedef: Çalışmak isteyen bütün yaşlılar için istihdam imkânları

- Tarım teknik ve teknolojilerinin öğretilmesi, yapısal ve finans hizmetlerine ulaşılabilirliğin sürdürülebilmesi yoluyla tarım sektöründe çalışan yaşlıların güçlendirilmesi sağlanacaktır.
- Çalışabilir ve çalışmak isteyen yaşlıların çalışmalarını teşvik edilmesi ile ilgili olarak çalışma hayatında (emekliliğe kademeli geçiş ve esnek çalışma) yeni düzenlemeler yapılacaktır.

Alan Konusu: Kırsal kesimde kalkınma, göç ve kentleşme

Hedef: Kırsal kesimde yaşam koşullarının ve alt yapının iyileştirilmesi

- Kırsal kesimdeki yaşlıların yaşa bağlı sağlık sorunlarıyla ilgili periyodik sağlık taramalarının yapılması sağlanacaktır.

Alan Konusu: Yaşlılarda yoksulluğun ortadan kaldırılması

Hedef: Yaşlılarda yoksulluğun azaltılması

- 2022 sayılı Kanun kapsamında kurum bakımı dışında kalan yaşlılara yapılan ödemelerin miktarı artırılacaktır.”

Ulusal Yaşlanma Uygulama Programı programın etkinliğinin artırılması amacıyla revize edilmiştir. Yaşlılara yönelik hizmetlerin planlanabilmesi ve etkin yürütülebilmesi için veri analizi yapılması, yatılı ve gündüzlü bakım hizmetlerin etkinliği artırılması, kentleri “yaşlı dostu” hâle getirmek için çalışmalar yapılması bunlardan bazılarıdır (ASPB, 2012: 110-111).

3.3.4. Aktif Yaşlanma Strateji Belgesi

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017 ile 2020 yıllarını kapsayan “Aktif Yaşlanma Strateji Belgesi” taslağı hazırlanmış olup, “yaşlılar için istihdam hizmeti, sağlıklı çalışma koşulları, yaş ayrımcılığı ve dışlama, emeklilik sonrası çalışan dostu vergi sistemleri, tecrübe aktarımı,” alanlarında eylemler belirlenmiştir (Karakuş, 2018:113):

3.3.5. Birinci Yaşlılık Şurası Sonuç Bildirgesi

Dünyadaki ve Türkiye’deki demografik dönüşüm sürecinde Türkiye’deki yaşlı nüfus artışı, yaşlıların hakları ve aktif yaşlanmaya ilişkin vurgu yapmak amacıyla 2019 yılı Yaşlılar Yılı ilan edilmiştir. Bu kapsamda yaşlanmanın detaylı bir şekilde ele alındığı I. Yaşlılık Şûrası gerçekleştirilmiştir.

20-22 Şubat 2019 tarihlerinde Ankara’da gerçekleştirilen I. Yaşlılık Şûrası’nda hem uluslararası hem de ulusal düzeyde kamu otoriteleri ve sosyal tarafların katılımlarıyla “aktif yaşlanma (sağlıklı yaşam, toplumsal hayata katılım), bakım ekonomisi, yaşlı bakım hizmetleri ve yaşam kalitesi, yaşlı hakları, yaşlılık ekonomisi” başlıkları altında belirlenen komisyonlarda çalışmalar yürütülmüştür (AÇSHB, 2019).

Yaşlıların bağımsız yaşamlarının ve aktif yaşlanmalarının desteklenmesinde çok önemli bir yere sahip yaşam boyu öğrenme fırsatlarına erişimin kolaylaştırılarak yaşlı bireylerin yeteneklerinin geliştirilmesi de odaklanılan sonuç bildirgesinde “Yaşlılık Ekonomisi” başlığında yer verilen tedbir maddeleri aşağıda sıralanmaktadır:

- “Yaşlı işgücünün sürdürülebilir istihdamının desteklenmesi, işgücü piyasasının talep ettiği becerilerin korunması ve kazandırılması için programların uygulanması
- Yaşlı işgücünün, daha uzun süre verimli bir şekilde çalışma hayatına aktif katılımını sağlamak için özel hizmetler ve uygulamalar geliştirilmesi
- Gelir güvenliği ve yoksulluk ile mücadele kapsamında üretici ve tüketici olarak, sayıları gün geçtikçe artan yaşlı nüfusun “gümüş ekonomi” bağlamında dikkate alınması” (AÇSHB, 2019).

3.3.6. Çeşitli Kamu Kurumları ve Politika Metinleri

Kamu kurumları kısa, orta ve uzun vadeli politika belgeleri ile kendileri için belirledikleri misyon, vizyon ve temel değerler ışığında hizmet sunduğu kitleler için paydaş kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleştirecekleri faaliyetlerin etkin bir şekilde planlamasını yapmaktadırlar. Ulusal kalkınma planları ve hükümet programları çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanmakta olan bu stratejik planlar, hem ulusal planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artırmakta ve hem de kurumların rasyonel politika üretiminde ve kaynak kullanımında katkıda bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle kurumsal stratejik planlar üst politika belgelerinde yer alan politikalardan kurumlarca yerine getirilmesi gereken sorumluluklar ile kurumsal olarak gelişimlerine yönelik hususların gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmaktadır.

Bu bölümde, Türkiye’deki yaşlanan işgücüne yönelik üst politika belgelerinin yanında bu tez çalışmasının da tematik unsurları olan işgücü, yaşlanma, hayat boyu

öğrenme, istihdam politikaları alanında ulusal düzeyde görev ve sorumlulukları Kanunlarla tanımlanan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İŞKUR ve Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü'nün politika belgelerinde yaşlanan işgücüne ne şekilde yer verildiğinden kısaca bahsedilecektir. Ayrıca istihdamda önemli bir başlık olan yaşa bağlı ayrımcılıkla ilgili olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun (TİHEK) düzenlemelerine de yer verilecektir.

3.3.6.1. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı “aile kurumunun korunması, bireylerin sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirilmesi, çalışma hayatına katılması ve sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlere erişiminin sağlanmasına yönelik sistemli çalışmaların hayata geçirilmesi” amacıyla teşkilatlandırılan bir Bakanlıktır (AÇSHB, 2020: 3).

AÇSHB “Toplumsal değerler çerçevesinde bireyi ve aileyi güçlendiren sosyal hizmetler sunmak; sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı sağlama hedefiyle istihdamı artıran, çalışma hayatını düzenleyen, denetleyen tedbirler almak ve sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini sürdürmek” vizyonu çerçevesinde 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Planını incelendiğinde yaşlıların daha çok barınma ve bakım ile sağlık hizmetleri başlıklarında ele alındığı görülmektedir. Öyle ki PESTLE analizinin yapıldığı bölümde ülke nüfusunun giderek demografik yaşlanma sürecine girmesi ve buna bağlı olarak doğum hızının düşmesi, çocuk ve genç nüfusun giderek azalması bir tehdit olarak dökümanda yer almakla birlikte bu tespiti yönelik öneri “kuşaklararası dayanışma ve etkileşimin sağlanması, sosyal destek mekanizmaları çeşitlendirilmelidir” şeklindedir (AÇSHB, 2020: 90).

Yaşlanma ve işgücü açısından belge incelendiğinde ise “işgücü piyasasının etkinleştirilmesi” 4 no'lu amacı kapsamında işgücüne yönelik olarak politikalara yer

verilmekle birlikte yaşı ya da yaşlanan işgücünün özel politika gereksinimli bir grup olarak ayrı bir başlıkta değerlendirilmediği görülmektedir. 4 no’lu amaç altında belirlenen hedefler ise şunlardır (AÇSHB, 2020: 18):

- “Hedef 4.1: Çalışma barışına katkı sağlayan mekanizmaları daha etkin hale getirmek
- Hedef 4.2: İş gücü piyasasında güvenceli esnekliği sağlamak
- Hedef 4.3: Özel politika gerektiren birey ve grupların istihdamını ve işgücü piyasasına dahil olma niteliğini artırmak
- Hedef 4.4: Çalışma hayatıyla ilgili konularda sosyal tarafların bilinç düzeyini artırmak
- Hedef 4.5: Nitelikli yabancı işgücünü ülkemize kazandırıcı çalışmalar yapmak
- Hedef 4.6: Uluslararası Nitelikli İş gücü Ağı oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmak”

Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki yaşlanmaya ilişkin istihdam politikaları, sadece yaşı ya da yaşlanan işgücüne yönelik olmak zorunda değildir. Aksine demografik yapıdaki değişikliklerin beraberinde getirdiği olumsuz etkileri ile mücadelede işgücü piyasasındaki mevcut potansiyelin (demografik fırsat penceresinin) mümkün olduğunca etkin kullanılması, işgücü piyasasındaki tüm çalışanların (genç, kadın, engelli, vs.) niteliklerinin ve verimlerinin artırılması, istihdam ve rehberlik hizmetlerinin etkin hale getirilmesi, çalışma ortamlarının iş güvenliğini de kapsayacak şekilde iyileştirilmesi istihdam politikalarının geneli için elzemdir. Bu anlamda AÇSHB’nin belirlediği bu üst hedeflerin alt stratejiler için yol gösterici olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan AÇSHB’nin kurumsal politika belgesinde yaşı istihdamına yönelik doğrudan yapılan bir vurgudan bahsedilmese de Bakanlık koordinatörlüğünde çeşitli

faaliyetler ile yaşlıların mesleki gelişimleri ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması adına çalışmalar yürütüldüğü görülmektedir.

Yukarıdaki başlıklarda detayları paylaşıldığı üzere bu faaliyetlerin en önemlilerinden biri 20-22 Şubat 2019 tarihlerinde Ankara’da gerçekleştirilen I. Yaşlılık Şûrası’dır. I. Yaşlılık Şûrası kapsamında yurt dışından ve yurt içinden akademisyenler, uzmanlar, sivil toplum kuruluşları ve kamu temsilcilerinin katılımlarıyla sağlıklı yaşam, toplumsal hayata katılım, bakım ekonomisi, yaşlı bakım hizmetleri ve yaşam kalitesi, yaşlı hakları, yaşlılık ekonomisi başlıkları altında belirlenen komisyonlarda çalışmalar yürütülmüştür.

İkinci olarak, aktif yaşlanmanın desteklenmesi ve yaşlı haklarının güçlendirilmesi amacıyla rehber ve yol haritası niteliğinde olan "2030 Yaşlı Vizyon Belgesi" ile yaşlılık konusunun istihdam edilebilirlik ve mesleki beceri gelişimi konusunda alanları da içeren birçok politikanın hayata geçirilmesi planlanmaktadır. (AÇSHB, 2020).

Yine Bakanlıkça koordine edilen ve “Üçüncü Yaş Üniversitesi” olarak başlatılan yaşlılara yönelik üniversite programları “Tazelenme Üniversiteleri” adıyla da kurulmaya başlanmış olup illerde yaygınlaştırılmaktadır. Yaş grubu esneklik göstermekle birlikte genel olarak 60 yaşını dolduran her birey Üçüncü Yaş Üniversitesine ücretsiz başvurabilmektedir. Bakanlıkça da desteklenen bu uygulama ile yaşlı kişiler üniversitelerde kendilerine yönelik olarak oluşturulan programlardan ücretsiz olarak eğitim alabilmektedirler. Bu eğitim sisteminde felsefe, psikoloji, hukuk yanında yemek pişirme, psikodrama, yoga, örgü gibi hobi eğitimleri de verilmektedir. Eğitimler ilgili üniversitelerin programları ve katılımcı yaşlıların talepleri doğrultusunda belirlenebilmektedir (EYHGM, 2020a: 28). Akdeniz Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesi gibi devlet üniversiteleri bu uygulamaya yer veren üniversitelerdendir. Bu

hizmetlerin desteklenmesi ve yaygınlaşması amacıyla ilgili paydaşların ve üniversitelerin katılımlarıyla düzenli olarak toplantılar düzenlenmektedir (EYHGM, 2020b: 10).

Yaşlılara yönelik politikalarda kurumsal bir yapılanma olarak da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasına ilişkin 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık bünyesinde Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş olması da bu alandaki politikaların koordinasyonu açısından olumlu bir durumdur. Genel Müdürlük dezavantajlı gruplar içerisinde yer alan, kadın, yaşlı ve özürlü bireylere yönelik koruyucu, önleyici, tedavi, rehabilite edici hizmetleri sunmaktadır. Genel Müdürlüğün öncelikleri arasında yaşlı hizmetlerini yaygınlaştırmak, hizmetin kalitesi ve yaşlı refahını artırmak, hizmetlere erişilebilirliği sağlamak yeni alternatif hizmetleri geliştirmek gibi politikalar bulunmaktadır (ASPB ve AÜ, 2012: 22).

Bakanlığın Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yaşlılara yönelik düzenli istatistik bültenleri hazırlanarak yaşlıların işgücü dahil yaşam memnuniyetine ilişkin veriler izlenmekte, yaşlılara yönelik bilgilendirme broşür ve kitapçıkları hazırlanmaktadır.

3.3.6.2. Türkiye İş Kurumu

Genel anlamda Türkiye’deki “ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına, istihdamın korunmasına ve geliştirilmesine, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmekle” görevli olan İŞKUR’un On Birinci Kalkınma Planı çerçevesindeki politika öncelikleri dikkate alınarak hazırlanan İŞKUR’un 2019-2023 yıllarını kapsayan beş yıllık yönünü belirleyen Stratejik Planı Türkiye işgücü piyasası açısından oldukça önemlidir.

Stratejik Plan’da yer alan temel amaç ve hedefler incelendiğinde, yaşlı işgücüne ilişkin özel politika ve hedeflerin İŞKUR’un 5 yıllık politika gündeminde bulunmadığı görülmektedir. Bu durum yaşlanan nüfus problemiyle çok yakında yüzleşecek olan

Türkiye'nin kamu istihdam hizmetleri politikaları açısından önemli bir eksiklik olarak düşünülmektedir. Bu doğrultuda doğrudan hedefler olmadığı gibi aynı zamanda dolaylı hedeflerin de bulunmadığı anlaşılmaktadır. Yine stratejik planda “Ülkemizin dinamik ve genç nüfus yapısı” fırsat olarak düşünülürken, yaşlanan nüfus ya da işgücü bağlamında herhangi bir tehditten bahsedilmemektedir. “Hedef Riskleri ve Kontrol Faaliyetleri” bölümünde de yaşlanmaya ilişkin bir tehdit yer almamıştır.

Stratejik Plan'da yer alan “İşe Yerleştirme Hizmetlerini İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Geliştirmek” birinci amacına yönelik olarak belirlenen “Özel politika gerektiren grupların istihdamını artırmak” hedefine yönelik performans göstergeleri de incelendiğinde yaşlılara yönelik bir faaliyet olmadığı göze çarpmaktadır. Daha açık bir şekilde belirtmek adına bahse konu üç gösterge aşağıda sıralanmaktadır (İŞKUR, 2019: 30):

- “PG1.2.1: Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki kadın oranı
- PG1.2.2: Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki genç oranı
- PG1.2.3 Özel sektörde engelli kontenjan doluluk oranı”

Benzer şekilde belgede “İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Kalıcı İstihdam İçin Nitelikli Danışmanlık Hizmetleri Geliştirmek” ikinci amacına yönelik belirlenen “İş arayanların kalıcı istihdamını sağlamak için etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek” hedefine ait performans göstergelerinde de kadın, genç ve engelliler için performans göstergesi belirlenmiştir. “İşgücünün İstihdam Edilebilirliğine Yönelik Aktif İşgücü Hizmetlerini Geliştirmek” şeklinde belirlenen üçüncü amacın alt hedefi olan “Plan döneminde düzenlenen mesleki eğitim kursiyer sayısını bir önceki yıl hedefinin % 5'i oranında artırmak” unsurunda da yıllık olarak sadece kadın, genç ve engelliler için performans göstergesi belirlendiği görülmektedir (İŞKUR, 2019: 40).

İŞKUR'un en son yayımladığı faaliyet raporunda da “Özel Politika Gerektiren Kişi ve Grupların Mesleki Eğitimine İlişkin Faaliyetler” kısmında “çalışma hayatında dezavantajlı konumda olan grupların işgücü piyasalarında toplumsal ve ekonomik entegrasyonları diğerlerine göre daha düşük olan kişilerden oluştuğu” ifade edilmektedir. İstihdamda diğer kişilere göre daha fazla güçlük çeken ve devlet tarafından özel istihdam politikalarının uygulanması gerektiği ifade edilen bu gruplar “kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, engelli ve aileleri, madde bağımlıları, yabancı ve göçmenler, romanlar gibi dezavantajlı konumda olan kişilerdir” şeklinde tanımlanmaktadır (İŞKUR, 2019: 51). Anlaşıldığı üzere, yaşlı işsizler dezavantajlı gruplar arasında sayılmadığından Ülkemizde mesleki eğitim kurslarından yararlanmada özellikle bu yaş grubuna teşvik edici ve kolaylaştırıcı düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir.

Bu noktada demografik değişimlerin etkilerini azaltmak adına, Türkiye'nin mevcut ve gelecekteki demografik eğiliminin de göz önünde bulundurulması gerektiği bir dönemde, yaşlanan işgücüne yönelik yeni ve özel politikaların geliştirilmesi noktasında önemli eksiklikler bulunduğu görülmektedir. “Yaşlanma ve istihdam” Türkiye gibi işsizliğin yüksek olduğu bir ülke için tartışmalı da olsa konuşulması gereken bir konudur.

Ancak bu noktada tekrar değinmek gerekir ki özellikle Türkiye gibi demografik fırsat penceresinin açık olduğu ve genç nüfusun bir süre daha yaşlı nüfusa göre fazla olacağı bir ülkede, politika belgelerinde yaşlılara yönelik düzenlemelerin olmaması bir eksiklik olarak nitelendirebilirken, İŞKUR tarafından özellikle mesleki eğitim kurs ve programlarında tüm yaş gruplarını dahil etmesi de önemli bir çalışmadır. Eğitim ve istihdam bağının güçlendirilmesi ile birlikte, demografik yapıdaki değişikliklere karşı erken tedbirler alan, politika ve uygulamalarını bugünden geliştirmeye başlayan bir kamu istihdam kurumunun söz konusu amacı yerine getirebileceği değerlendirilmektedir (Tunç, 2014: 153).

3.3.6.3. Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü

Türkiye’de hayat boyu öğrenme kavramı yeni sayılmakla birlikte konuya ilişkin mevzuat düzenlenmeleri ve eğitim finansmanı gibi bütüncül bir hayat boyu öğrenme sistemin oluşturulmasına yönelik faaliyetler 2000’li yıllardan itibaren hız kazanmaya başlamıştır (MEB, 2013). Bu çerçevede Dokuzuncu Kalkınma Planı politika önerileri dikkate alınarak 2009-2013, 2014-2018 dönemi Hayat Boyu Öğrenme Strateji Belgesi hazırlanmıştır.

MEB’in hayat boyu öğrenme ile ilgili politikalarına değinmeden önce ikinci bölümde politikaları incelenmek üzere seçilen ülkeler ve Türkiye’de hayat boyu öğrenme programlarına katılıma ilişkin 25-64 yaş aralığındaki kişilerin oranları aşağıdaki tabloda paylaşılmaktadır.

Tablo 34. 25-64 yaş aralığındaki kişilerin 2007-2016 yıllarında eğitim programlarına katılım oranı, %

	2007	2011	2016
AB 27 ülkeleri	33,3	40,9	44,4
Almanya	45,4	50,2	52,0
Finlandiya	55,0	55,7	54,1
İngiltere	49,3	35,8	52,1
Türkiye	14,1	17,8	20,9

Kaynak: Eurostat, 2020

Türkiye’de 25-54 yaş aralığındaki kişilerin eğitim programlarına katılımı on yıllık süreçte artış göstermekle birlikte AB ortalamasının yarısı düzeyinde kalmaktadır. Takip eden tablolarda (2016 verilerine göre) ise 25-64 yaş aralığındaki kişileri geniş yaş grupları bazında eğitim programlarına katılım verilerine yer verilmiştir.

Tablo 35. Geniş yaş gruplarına göre eğitim programlarına katılım oranı, %

	25-34	35-44	45-54	55-64
AB 27 ülkeleri	52,8	48,2	44,6	32,2
Almanya	57,4	54,7	52,6	43,9
Finlandiya	67,6	59,7	53,9	34,3
İngiltere	60,3	57,0	50,1	39,0
Türkiye	31,2	24,9	14,3	6,5

Kaynak: Eurostat, 2020

Tablo 36’da görüldüğü üzere, geniş yaş grupları bazında eğitime katılım ağırlıklı olarak her ülke ve AB ortalaması için 25-34 yaş aralığındakilerdedir. 55-64 yaş aralığındakilerde ise AB ortalaması % 32 iken Almanya % 43 ile yaşlı işgücünde önemli bir eğitim katılım oranına sahiptir. Türkiye’de ise bu oran % 6,5 gibi oldukça düşük seviyelerdedir.

55-64 yaş aralığındaki kişilerin 2007 yılından itibaren eğitime katılım oranları incelendiğinde Türkiye’nin bir artış eğilimi göstermesine rağmen, bu eğilimin AB ve diğer ülkelere göre çok çok aşağıda olduğu net şekilde ortadadır (Tablo 37).

Tablo 36. 55-64 yaş aralığındaki kişilerin 2007-2016 yıllarında eğitim programlarına katılım oranı, %

	2007	2011	2016
AB 27 ülkeleri	18,9	26,6	32,2
Almanya	28,2	38,6	43,9
Finlandiya	37,8	35,5	34,3
İngiltere	37,0	26,5	39,0
Türkiye	4,4	5,5	6,5

Kaynak: Eurostat, 2020

Bu veriler ışığında Türkiye’de hayat boyu öğrenme düzenlemelerinden sorumlu Milli Eğitim Bakanlığı’nın hayat boyu öğrenme strateji belgeleri incelendiğinde, öğrenme kültürünün zayıf olduğu ve bireylerin öğrenme sonucunda elde edebilecekleri faydaların yeterince farkında olmamaları nedeniyle öğrenme etkinliklerine katılımın düşük olduğu tespitine vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu nedenle strateji belgelerinde hayat boyu öğrenmenin güçlendirilmesi açısından farkındalık oluşturulması en öncelikli alan olarak belirlenmiş, stratejiler bu zemin üzerinde belirlenmiştir.

Bunun yanında 2014-2018 dönemi Hayat Boyu Öğrenme Strateji Belgesi’nde yaşlıların da içinde sayıldığı dezavantajlı grupların hayat boyu öğrenmeye daha kolay erişebilmesinin sağlanmasının sosyal uyumda zorluk çeken bu grup için önem arz ettiği, bu nedenle hayat boyu öğrenmenin öncelikli hedef kitlesi oldukları vurgusu oldukça önemlidir. Bu çerçevede hayat boyu öğrenmenin, özel durum ve ihtiyaçları karşılayacak

şekilde tasarlanmasının, yetişkinlerin temel becerilerden biri olan bilgi teknolojisinde yeni beceriler edinmeye teşvik edilmesinin, internet/web-tabanlı uygulamalar üzerinden sunulan kamu hizmetlerine ve yeni bilgilere hızlı ve kolay erişimlerini sağlayacağı ve kişisel gelişim ve sosyal uyumlarını artıracığı belirtilmiştir ve buna ilişkin tedbirler saptanmıştır (MEB, 2013).

Bu noktada, özellikle yaşlı bireylere yönelik başta “dijital/teknoloji okur-yazarlığı” konusu olmak üzere verilecek tüm eğitimlerde halk eğitim merkezi, sivil toplum kuruluşları, merkezi ve yerel diğer kamu kurumlarının da desteğinin alınarak eğitimlerin yaygınlaştırılması başarılı bir adım olabilir.

3.3.6.4. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

2016 yılında yürürlüğe giren 6701 sayılı Kanun ile kurulan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Türkiye’de “insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmekle” görevli ve yetkili kamu kurumudur.

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 3 üncü maddesinde “Bu Kanun kapsamında cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasaktır” denilerek yaş bir ayrımcılık unsuru olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Kanun’un 6 ncı maddesi ile de işe alım ve işe başvurularda yaşa dayalı ayrımcılığı önleyen bir düzenleme yapılarak yaşa dayalı ayrımcılığa maruz yaşlıların Kuruma başvurabilmeleri sağlanmıştır.

Bununla birlikte yaşlıların korunmasına yönelik özel bir düzenleme ve politika belgesinin hayata geçirilmemiş olmaması önemli bir eksikliktir. 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Planda ayrımcılık konusunda çeşitli tedbirler yer alsa da yaşa bağlı ayrımcılıkla ilgili özel bir strateji belirlenmemiştir (TİHEK, 2020a).

Ancak yakın zamanda Kurumca yapılan Yaşlı Hakları Konferansında yaşlı hakları çok yönlü olarak tartışılmıştır. Sonuç bildirgesinde yaşlıların hem istihdama katılmasına hem de yaşlı istihdam önündeki önemli bir engel olan yaşlı algısı ve yaş ayrımcılığına ilişkin aşağıdaki tespit ve önerilere yer verilmiştir (TİHEK, 2020b: 105-107):

- “Yaşlı bireylere yönelik olumsuz algı ve değerlerin oluşmasına ve/ veya bunların yerleşmesine neden olan, yaşlı bireyleri negatif kodlayan ve olumsuz kalıpyargılara neden olan söylem ve tutumlardan kaçınılması
- Yaşlı bireylerin sosyal hayata sağlıklı bir şekilde katılımını sürdürecektir yayın ve politikaların geliştirilmesi, istihdam süreçlerine katılımını kolaylaştıracak kota uygulamaları ve teşvik uygulamalarının hayata geçirilmesi
- Yaşlı bireylerin iş bulma konusunda yaşadığı güçlükler ve istihdamda genel olarak daha az tercih edilme durumlarının yarattığı dezavantajların asgari seviyeye çekilmesi açısından yaşa dayalı kota uygulamalarının ve yaşlı bireyleri istihdam edecek teşvik uygulamalarının hayata geçirilmesi”

TİHEK’in genel olarak Türkiye’de yaşlanma konusunu gündeme getirerek paydaşların olduğu bir ortamda tartışmaya açması ve yaşlılar konusunda hangi alanda politika gerçekleştirilecek olursa olsun (istihdam, sağlığa erişim, bilgi teknolojilerine uyum, mesleği eğitim, vs.) önemli bir çatı olan yaşlı hakları konusundaki Türkiye’deki yaşanan sorunların tespiti ve muhtemel çözüm önerilerini ele alan bu tarz çalışmalar yürütmesi başarılı bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

Özet olarak, Türkiye’de politika belgelerinde, yaşlılığa farklı alanlardan yaklaşan ama ağırlıklı olarak yaşlıyı pasif, bakıma muhtaç bir kitle olarak değerlendiren bir bakış açısının hakim olduğu değerlendirilmektedir. Üst politika belgelerinde yaşlılığa sıklıkla, sosyal hizmet, aile, bakım ve huzurevi kavramları çerçevesinde yaklaşılırken alt strateji belgelerinde bir ölçü de olsa yaşlılara yönelik aktif ve sağlıklı yaşlanma ve dayanışma kavramları üzerinden tanımlamaların yapıldığı yine de özel politika gereksinimli bir yaş grubu olarak ele alınmadığı görülmektedir.

Diğer taraftan yakın dönemdeki politika belgelerinde ya da sosyal tarafları da dahil eden sempozyum ve toplantılarda, Türkiye’nin yaşlanmaya doğru bir döneme kısa zamanda girebileceği hususunun tartışılmaya başlanması da olumlu bir gelişmedir. Bu tartışmaların daha da yaygınlaştırılmasının bu alanda atılacak daha kurumsal çalışmalara da zemin oluşturacağı değerlendirilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ

Demografik verilerin işaret ettiği üzere önümüzdeki on yıllar içinde gelişmiş ülkeler başta olmak üzere dünyada nüfusun ve onun önemli bir parçası olan işgücü arzının önemli ölçüde yaşlanacağı ve bu durumun sağlık, sosyal güvenlik ve ekonomik yükler getireceği tahmin edilmektedir. Bununla birlikte, doğru politikalar uygulandığında işgücünün yaşlanmasının getireceği ekonomik olumsuzluklar, kişilerin çalışma hayatını uzatarak ve yaşlı işçilerin bilgi ve becerilerini daha etkin kullanmalarını sağlayarak daha kapsayıcı büyüme ve daha yüksek refah için fırsatlara dönüştürülebileceği öne sürülen bir başka argümandır. Bu anlamda yaşlanma ile ilgili birçok politika belgesinde öne çıkan temel stratejiler, erken emekliliği cezalandırırken ileri yaşta emekliliği ödüllendiren sistemler kurulması, yaşlıların daha iyi çalışma fırsatlarına erişimi için kapsayıcı istihdam politikaları, işveren teşvikleri ve ileri yaşta daha iyi meslekler edinmelerinin sağlanmasıdır.

Yaşlanan işgücüne yönelik gerek seçilmiş uluslararası örgütler gerekse örnek ülke uygulamaların incelendiği bölümlerden de hatırlanacağı üzere, her bir ülke kendi şartlarına, refah rejimlerine, işgücü piyasalarına göre adapte ettikleri işgücü politikalarına sahiptir. Finlandiya emeklilik sistemlerine getirdiği kademeli emeklilik sistemi ve emeklikten sonra çalışmayı ödüllendiren uygulamaları ile yaşlı işgücünü desteklerken, Almanya istihdam teşvikleri ile ön plana çıkmakta, liberal refah rejimleri temsilcisi İngiltere ise eğitim ve beceri gelişimine yaptığı vurgu ile örnek alınmaktadır.

Hiç şüphesiz, tüm sosyal politika uygulamalarında olduğu gibi yaşlı istihdam politikalarında da yalnızca bir ülkeyi örnek alıp diğer bir ülkede doğrudan hayata geçirmek doğru bir adım değildir. Ülkelerin her biri birbirinden farklı sosyo-ekonomik ve kültürel unsurlara sahip, farklı nüfus yapıları içeren ve farklı çalışma/emeklilik

alışkanlıklarının yer ettiği yapılarıdır. Bunun yanında özellikle bir kesimi ilgilendiren politika önerileri birçok unsuru (işgücü, nüfus, istihdam yapısı, sosyal güvenlik sistemleri, demografi, esnek çalışma, vs.) aynı anda bir arada bulunduran ve dikkatli bir şekilde izlenmesi gereken hassas konulardır.

Dünya Bankası 2013 yılında yayımladığı Dünya Kalkınma Raporu'nda da ülkeleri sekiz kategoride değerlendirmiş; her ülkenin işgücü piyasası kendine has özelliklere sahip olduğu için farklı politikalar uygulanması gerektiği hususu vurgulanmıştır. Bu kategoriler, tarım ekonomisine sahip ülkeler, savaş/iç karışıklık yaşayan ülkeler, doğal kaynak zengini ülkeler, şehirleşmenin yüksek olduğu ülkeler, genç işsizlik oranının yüksek olduğu ülkeler, küçük ada ülkeleri, formel işgücü piyasasına geçen ülkeler ve yaşlanan nüfusa sahip ülkelerdir. Raporda, Türkiye bu sınıflandırmaya göre yaşlanmakta olan ve kayıt dışılığın azalmakta olduğu ülkeler sayılmış olup bu kategoriye ait ülkeler için (nüfusu yaşlanmakta olan alt ve orta gelir seviyesindeki Avrupa ve Orta Asya Ülkeleri) sosyal güvenlik sistemlerinin teşviklerle uyumlu olacak ve sürdürülebilir şekilde yeniden yapılandırılması, girişimciliğin teşvik edilmesi, yetişkin eğitiminin yaygınlaştırılması ve özel sektörün de sürece dâhil edilmesine yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur. Ayrıca raporda bu grupta sayılan ülkeler için istihdam yaratmaya müsait bir yatırım ortamı sağlanmasının ve işgücü piyasasındaki katılıkların giderilmesi gerektiği de belirtilmiştir (TUSİAD, 2020).

Tüm bu bilgilerin ışığında, Türkiye'de yaşlıların istihdam edilebilirliğini değerlendirirken Türkiye'yi bekleyen nüfus değişimleri başta olmak üzere, işgücü piyasasının yapısı, istihdam ve işgücüne katılım düzeyleri, çalışma şekilleri, sosyal güvenlik sisteminin temel nitelikleri gibi birtakım noktaların göz önünde bulundurulması büyük önem taşımaktadır.

Hali hazırda genç bir ülke olması, yaşlı nüfusun henüz gelişmiş ülkelerdeki “endişe verici” boyutlara ulaşmaması ve etkisinin önemli düzeylerde hissedilmeye başlamaması nedeniyle Türkiye’de kısa vadede yaşlı istihdamı teşvikinin yaygın olarak tercih edilebilecek bir politika olduğunu söylemek ilk bakışta pek de mümkün görünmemektedir. Mevcut durumda sahip olduğu doğum, ölüm, nüfus artış hızı gibi oranlarla Türkiye, doğurganlığın yüksek seyrettiği dönemde doğanlar nedeniyle bir süre daha yüksek düzeylerde seyredecek olan aktif nüfusun önemli bir işgücü arzı imkânı sunduğu ve aynı zamanda bağımlı nüfusun halen düşük seviyelerde seyrettiği bir dönemden geçmektedir. Yaşlanan nüfusun tamamen egemen olmasından bir önceki yani üretken nüfusun payının ulaşabileceği en yüksek seviyelere eriştiği bu safha, Türkiye için bir demografik fırsat penceresi sunmaktadır.

Nitekim, bu demografik fırsat penceresi, verimli bir şekilde kullanılmaması durumunda tek başına bir anlam ifade etmemekte, büyük bir potansiyel işgücüne sahip olmasına rağmen işgücüne ilişkin temel değişkenler incelendiğinde Türkiye, işgücüne katılımın ve istihdamın düşük oranlarda seyrettiği, katılımın gerçekleşmesi halinde de kişilerin önemli bir bölümünün kayıt dışında kalmayı tercih ettiği ve özellikle genç işsizliğin yaygın olduğu bir ülke konumundadır. İş gücü arzını oluşturan 15-64 yaş işgücü rezervinin işgücüne katılımının yeterli düzeylerde gerçekleşmemesi, esnek olmayan piyasa koşulları ve ekonominin genel yapısı gibi nedenlere bağlanabilmekle birlikte geçmişte izlenen bir takım sosyal güvenlik politikalarının da bu duruma yol açtığını söylemek mümkündür. Genç işsizlere yer açmak adına izlenen erken emeklilik planları ile kişileri erken yaşlarda işgücünden çekmek hedeflenmiş, emekliyken çalışılması durumunda kesilen sosyal güvenlik destek primlerinin hiçbir şekilde uzun vadeli sigorta kollarında dikkate alınmaması, emekli olmakla birlikte gelir elde etme ya da diğer nedenlerle çalışmaya devam eden genç emeklilerin işgücünde kalma yönünde gerekli motivasyona sahip olmamalarına ve işgücüne katılmaları halinde bile kayıt dışı çalışmayı

tercih etmeleri nedeniyle kayıt dışılığın önemli bir kesimini oluşturmalarına neden olmuştur. Diğer taraftan bu yaş grubundaki kişiler açısından yaşlanma olgusu kendisine işgücü boyutuyla henüz bir değerlendirilme alanı bulamamış; kişiler daha çok bakım hizmetleri, muhtaçlık durumlarının giderilmesi, sağlık hizmetlerine ücretsiz erişim gibi alanlarda yoğun olarak taleplerde bulunmuşlardır.

Türkiye’de yaşlı istihdamının gelişmiş ülkeler düzeyinde gündeme alınması adına yeterli zemin oluşturmayan tüm bu şartların yanında son dönemlerde öne sürülen güvenceli esneklik, iş paylaşımı ve çalışma saatlerinin kısaltılarak daha çok kişiye iş sahası oluşturma gibi fikirlerin bile sosyal taraflarca yeterince destek bulmaması, şu andaki istihdam politikalarının genç ve kadın istihdamını ön planda tutması yaşlı işgücüne yönelik politikaların kısa vadede ele alınmayacağına işaret etmektedir.

Ne var ki, bu şartlar dâhilinde kendine uygulama alanı bulmakta zorlanacağı düşünülen yaşlı işgücü istihdamı Türkiye’nin içinde bulunduğu tüm bu demografik avantajlar yitirmeye başladığında önem kazanacaktır. Yapılan projeksiyonlar Türkiye’nin diğer tüm gelişmekte olan ülkeler gibi gelişmiş ülkelere daha kısa bir süre zarfında yaşlanma sürecine gireceğine işaret etmektedir. Doğum ve ölüm oranlarındaki düşüşler, ortalama hayat beklentisinde yaşanan artışlar ve nüfus artış hızının istikrarlı bir yapıya giderek yaklaşıyor olması, Türkiye’nin genç bir nüfusa sahip olmakla birlikte şartlar aynı kaldığı takdirde diğer ülkeler gibi hatta onlardan daha hızlı bir şekilde yaşlanacağını ve çoğu ülkede ortalama 50 yılı bulan bu yaşlanma sürecine yaklaşık 25 yıl içinde girmiş olacağını söylemek mümkündür. Bu durumda, Türkiye’nin şu anda içinde bulunduğu demografik fırsatın değerlendirilmemesi, gelecekte Türkiye’yi bekleyen yaşlı nüfusun ülke nüfusu içindeki payının artması problemi, Türkiye’de de işgücü arzının daralmaya başlayacağı 2025 yılı itibarıyla ülke ekonomisi, sosyal güvenlik, sağlık ve gelir-gider dengeleri üzerinde doğrudan etki yapmaya başlayacak ve önemli sıkıntılar doğuracaktır.

Bu açıdan bakıldığında, bugün bir avantaj olarak sayılan genç nüfusun varlığının, işgücüne yönelik alınacak aktif istihdam tedbirlerinin gelecekte karşılaşılması muhtemel bu demografik değişimlerle mücadelede önemli bir politika önceliği olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu noktada demografik yapıdaki nüfusun yaşlanmasına yönündeki değişimine karşı bütüncül politikaların yürütülmesi, yeni tedbirlerin tasarlanması ve bu politikalar kapsamında mevcuttaki düzenlemelerin bu yaş grubu bazında özelleştirilmesi gerektiğini vurgulamak gerekmektedir.

Bu çalışma kapsamında örnek uygulamaları incelenen birçok Avrupa ülkesi ve özellikle detaylı bir şekilde ele alınan Finlandiya, Almanya ve İngiltere yaşlanan işgücüne yönelik çoklu tedbirlerin yoğun olarak hayata geçirildiği ülkeler olarak, demografik yapıdaki değişikliklerin işgücünde ortaya çıkardığı etkilerle mücadelede iyileşme kaydetmişlerdir. Bu ülkelerde hayata geçirilmiş tedbirler, Türkiye gibi yaşlanma eğilimi içerisinde olan diğer ülkeler için politikalara yönelik olarak proaktif önlemler olmaları açısından önemli katkılar sunmaktadır. Aşağıda, bu örnek uygulamalardan hareketle, literatürde de referans gösterilen politikalardan Türkiye için sıralanan öneriler paylaşılmaktadır.

- ***Kademeli/Aşamalı Emeklilik***

Çalışmada da birçok kez değinildiği üzere sosyal güvenlik politikaları bir ülkedeki istihdam politikalarının ayrılmaz bir parçasıdır. Yaşlanan nüfus ile birlikte payları daha da artan, özellikle emeklilik dönemi içinde bulunan ya da hali hazırda emekli olan 50 yaş üstü kişilerin daha uzun süreler istihdamda kalmalarının temininde öncelikli olarak bu durumu avantajlı hale getirecek emeklilik sistemlerinin teşvik edici olması önemli bir unsurdur.

İşgücünün genel yapısı ve kısıtlı bir süre açık kalacak olan demografik fırsat penceresinin verimli bir şekilde ivedilikle değerlendirilmesinin öneminden ve Finlandiya örneğinden de hareketle sosyal güvenlik sisteminde mikro bir değişiklik yapılarak mevcut

işgücünden daha uzun süre yararlanılmasını avantajlı hale getirilmesi bu alandaki ilk adımlardan biri olabilir. Birçok ÷lkede işgücü arzında ve aktif/pasif dengesinde artış sağlama amacına yönelik olarak tasarlanan kademeli emeklilik programının gerekli şartlar ve koşullar oluşturularak Türkiye’de uygulanması durumunda bazı açılardan pozitif bir etki yaratabileceğini söylemek mümkündür.

Kademeli emeklilik, öncelikli olarak Türkiye’nin yaşlı nüfus ile yüzleşeceği ileriki on yılda, halen sahip olduğu erken emekli olan kişilere bir alternatif olarak sunulması yoluyla, bu kişilerin emekliliklerini bir süre daha ertelemelerinde ve dolayısıyla hem sosyal güvenlik hem de ekonomi için önemli bir rezerv olan genç emeklilerin sistemde tutulmalarında bir araç olarak kullanılabilir.

Şöyle ki, 5510 sayılı Kanun emeklilik yaşını yükseltmekle birlikte bu Kanundan önce yürürlükte olan kanunlar gereğince sigortalılar halen oldukça erken yaşlarda emekli olmaktadır ve olmaya da devam edeceklerdir. Türkiye’de resmi emeklilik yaşının çok altında olan ortalama emeklilik yaşı ve işgücüne dâhil olmama nedenleri incelendiğinde ortaya çıkan sonuçlar kişilerin tüm emeklilik şartlarını yerine getirir getirmez emekli olduklarını göstermektedir. Örneğın, 50 yaşında emekli olmaya hak kazanan bir kişinin, yoğun çalışma saatleri ve iş yükü ya da diğeri ailevi sorumluluklar nedeniyle işgücünden emeklilik şartlarını yerine getirir getirmez ayrılmayı tercih ederek tam emekli olmak istemesi daha muhtemel görünmektedir. Ancak bu kişiye aşamalı/kademeli emeklilik gibi bir alternatif sunularak kişinin çalışma saat ve yükünü yarı zamanlı olarak azaltma yoluyla tamamen emekli olması yerine yarı zamanlı emekli olması ve çalışma saatlerinin azalan kısmını belli oranlarda emekli maaşı ile finanse etmesi imkânı verilebilir.

Aşamalı emekliliğı tercih etmesi nedeniyle emekli maaşından herhangi bir sosyal güvenlik kesintisi yapılmayan bu kişi, bunun yerine aktif çalışmasından kaynaklanan gelirinden kesilen primlerin tam aylık almaya başladığında dikkate alınması suretiyle

daha yüksek bir aylığın avantajını da yaşamış olabilecektir. Bu aşamada, Finlandiya örnek ülke uygulamasından da hatırlanacağı üzere kişinin emekliliği ertelemezinin cazip aylık bağlama oranları ile desteklenmesinin uygulamanın kabul görmesi açısından önemli bir motivasyon oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu tarz bir çalışmayı teşvik etmek adına aşamalı emekliliği tercih edenlere yeniden aylık bağlanmasında işgücünden erken ayrılanlara nazaran görece yüksek bir aylık bağlama oranının öngörülmesi, bu sistemin tercihinde önemli bir role sahip olacaktır. Bu esnek emeklilik modelinin beraberinde getirdiği emekliliği erteleme nedeniyle ertelenen her yıl için önemli miktarlarda yapılacak olan bu maaş artışı avantajından yararlanmak isteyen kişi bu durumda kayıtlı çalışmayı talep edecektir ki bu durum Türkiye’deki kayıt dışılığa yer alan emeklileri sistemde kayıtlı tutmak için de önemli bir adım olacaktır.

Yarı zamanlı bu emeklilik sayesinde işveren de henüz çalışma çağında, tecrübesinin ve olgunluğunun en üst noktasındayken erken emeklilik nedeniyle kaybettiği personellerini bir süre daha işyerinde muhafaza edebilecektir.

Nihai olarak aşamalı emeklilik, 5510 sayılı Kanunun da temel gerekçesini oluşturan yaşlanan nüfusla mücadelede kişilerin geç emekli olmalarını sağlama hedefinin tam olarak gerçekleşeceği 2048 yılına kadar, çalışma hayatının dışına erkenden itilen kişilerin işgücünde kalmaya devam etmesini sağlayarak aktif oranının pasife göre yükselmesi sonucunu doğurabilecektir. Bu yönleriyle aşamalı emeklilik, gelecekte karşılaşılabilecek işgücü arzındaki azalma ve işgücünün yaşlanması konusunda proaktif bir önlem olarak, şimdiden mevcut işgücü potansiyelinin önemli bölümünü oluşturan genç emeklilerin istihdamda kayıtlı bir şekilde tutulmasının önemli bir aracı olarak düşünülebilir.

Tüm bu avantajları sayesinde bir kazan-kazan durumu oluşturması beklenen aşamalı emeklilik diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de gündemdeki yerini her

zaman muhafaza eden yüksek istihdam hedefini gerçekleştirmede yaş ayrımı yapmaksızın potansiyel tüm işgücünü mobilize eden politikaların gündeme gelmesi halinde uygulanabilir görülmektedir. Uzun vadede gerekli şartlar oluştuğunda ve artık Türkiye yaşlı bir işgücüne sahip olduğunda kişilere bu tip esnek emeklilik alternatiflerinin sunulması ve kişilerin emekliliğe ayrılmalarının ertelenmesinde aşamalı emekliliğin önemli bir rol oynayacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Ancak, bu noktada işgücü potansiyelini etkin bir biçimde kullanmayı hedefleyen tüm politikalarda olduğu gibi en temelde işgücü arzını artırmayı hedefleyen bir politika olarak aşamalı emekliliğin onu destekleyici düzenlemeler yapıldığı takdirde uygulanabileceği ve başarıya ulaşılabilmesi unutulmamalıdır. Bu anlamda Türkiye’de işveren tutumları ve sektörel unsurlar, çalışanların alışkanlıkları ve hükümetlerce izlenen istihdam politikaları ile kanuni ve yasal düzenlemeler gibi birçok engel nedeniyle yeterli bir uygulama alanı bulmakta zorlanacağı düşünülen bu tip politikalar hem yasal anlamda hem de sosyal tarafların iradesi bakımından büyük desteğe ihtiyaç duymaktadır.

Bu konuda başı çekmesi gereken devletler, çalışanların “bonkör” erken emeklilik planları nedeniyle daha uzun çalışmak yerine bu şartlar altında emekli olmayı tercih etmeyi bir kenara bırakmalarını sağlamak için aşamalı emeklilik gibi planları bu tarz alternatif erken çıkış yolları karşısında daha avantajlı hale getirmelilerdir. Erken emekli olmuş ancak çalışmaya istekli ve üretken olmasına rağmen işgücüne dâhil olamayan bireylerin katılımını sağlamak ve onların tecrübelerinden faydalanabilmek için devletin, özel sektörü teşvik eden tedbirleri hayata geçirmesi ve bu kişilere yeterli istihdam olanaklarının sağlanması, yaşlık aylıkları kesintiye uğramadan yarı zamanlı çalışmaya izin veren yasal düzenlemelerin yapılması ve yaşlanma sürecine daha iyi uyum sağlayabilmek için emekli olacılara aşamalı emeklilik gibi alternatif emeklilik sistemlerinin uygulamasının sağlanması ve emekliliğe uyumun kolaylaştırılması oldukça önem arz etmektedir.

Bunun yanında ekonomide sabit iş sayısının olmadığı ve genç işsizliğine çözümün belli yaşın üstündekileri emekli ederek diğer kesimlere yer açılmasının sağlanmasından geçtiği düşüncesine dayalı işgücü politikaları yeniden gözden geçirilmelidir. İşsizlik ve istihdam problemi ekonominin bir problemi olarak algılanmalı ve yeterli istihdam alanı yaratılmasının tüm yaş ve cinsiyet gruplarını içerecek şekilde geliştirilmesinin önemi vurgulanmalıdır.

Diğer taraftan sendikalar uzun çalışma hayatlarının erken emeklilik ile ödüllendirilmesi gerektiği görüşü yerine emeklilik ertelenmesinin teşvik edilmesi yönünde üyelerini bilgilendirme ve bu konudaki kazançlar konusunda onları aydınlatma anlayışını benimsemelidirler. Ayrıca, işverenlerin yaşlı işgücünün tecrübeleri ve firmaya kazandırabilecekleri konusunda motive edilmeleri yoluyla muhtemel personel yapılandırmalarında yaşlıların verimsiz olduklarına dair önyargılar nedeniyle ilk işten çıkarılan gruplar olarak değerlendirilmelerinin önüne geçilmelidir.

İzlenen sosyal güvenlik politikalarının da yaşlı istihdamını avantajlı hale getirecek ve hem kişinin hem de sistemin bu durumdan mutlak fayda sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Emekli iken çalışılması durumunda kesilen sosyal güvenlik destek primlerinin yaşlılık aylığı hesabında dikkate alınması ya da bu miktarın makul düzeylerde kesilmesi ya da maaşın aşamalı olarak kesilmesi ve yaşlıları gençler karşısında dezavantajlı hale getiren uygulamaların kaldırılması bu alanda yapılabilecek düzenlemelerden bir kaçıdır. Bunun yanında sosyal güvenlikteki eski uygulamalar nedeniyle önüne geçilemeyen erken emeklilerin işgücüne en azından kayıtlı devam etmelerini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasının bu yolda önemli bir araç olacağı açıktır.

- ***Esnek Çalışma Modelinin Yaygınlaştırılması***

Yukarıda çoğu Avrupa ülkesinde de yer verilen aşamalı/esnek emeklilik modelleri çalışma hayatının da esnekleşmesiyle, diğer bir ifadeyle iş yaşamında esnek çalışma modellerinin de yaygınlaşmasıyla birlikte uygulama kolaylığı bulacak modellerdir. Uluslararası birçok politika ve rehber dokümanında da yaşlı istihdamı konusunda yaşlıların esnek çalışma biçimleriyle istihdamda daha fazla tutulabileceğini önemle vurgulamaktadır.

Daha önce de değinildiği gibi esnek çalışma koşulları özellikle yaşlıların üretime katılımlarını sağlamalarını kolaylaştırırken, iş ve aile yaşamının esnek bir şekilde kombine edilmesine ve kişinin emekliliğe daha kolay adapte olmasına yardımcı olması bu vesile ile aktif kalmanın sağlıklı bir yaşamı da beraberinde getirmesi yönünde çeşitli avantajlar sağlayabilmektedir. Bu anlamda çalışma saatleri belirli bir yaş üzerindeki için esnekleştirilebileceği gibi, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi çeşitli modeller de tercih edilebilir.

- ***İstihdam Teşvikleri ve Ücret Sübvansiyonları***

Almanya ve Finlandiya örneklerinden de hatırlanacağı üzere uzun süreli işsiz konumunda olan ya da istihdamı tercih edilmeyen yaşlı işgücü için bu kişileri istihdam eden işverenlere yapılacak teşvikler de istihdam politikalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu anlamda da ülkemizde de 50 yaş ve üstü emekliliğe ayrılmış ya da henüz emekli olmamakla birlikte uzun süredir işsiz olan kesimi istidam eden işverenlere belirli bir dönemi içerecek şekilde ücret sübvansiyonları ve/veya sigorta prim destekleri verilebilir. Bu anlamda 50-64 yaş aralığında bir kişiyi istihdam eden işverene 6 ay ve 1 yıl aralığında %20-%40 aralığında değişen oranlarda ücret desteği verilebilir. Diğer bir uygulama olarak da 50 yaş üstü uzun süreli bir işsizi işe alan işverene 6 ay veya 1 yıl arasında değişen sürelerde prim teşviki verilerek sosyal sigorta işveren payının SGK tarafından karşılanması sağlanabilir.

Almanya örneğinde olduğu gibi bu şekilde istihdam teşvikinden yararlanan işveren teşvik aldığı süre kadar teşvik bitim tarihinden itibaren kişiyi en az o kadar süre istihdam etmeye devam etmeye zorunlu bırakılabilir. Ya da daha önce İŞKUR'un başlattığı teşvik uygulamalarına benzer şekilde işverenin bir genç işsiz işe alması durumunda 50 yaş üstü bir işçisinin primlerinin SGK tarafından karşılanması şeklinde çok taraflı bir uygulama da getirilebilir.

Bu uygulama emeklilerin kayıtdışı çalışmasını bir ölçüde engelleyebileceği gibi yeni istihdam yaratabilecek ve en azından işten çıkarılmalarda daha dezavantajlı ve kırılgan grupta olan yaşlı işgücünün istidam edilebilirliğinin bir süre daha desteklenmesine katkı sağlayabilecektir. Ancak bu noktada teşvik etki analizlerinin ve sonuçlarının iyi analiz edilmesi daha etkin sonuçlar doğurabileceğinden, konunun işgücü piyasasındaki diğer tüm değişkenler ile birlikte değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

- ***İstihdama Uyum ve Mesleki Gelişim Eğitimleri***

Sosyal güvenlik ve istihdam politikalarının gözden geçirilmesinin yanında yaşlanan işgücünün istihdam konusunda karşılaşacağı temel sorunun çalışma koşullarına "uyum" sorunu olduğu da göz ardı edilmemelidir. 50 yaş ve üstü yaş grubundaki işgücü, teknolojik gelişmeler nedeniyle niteliklerin hızla eskidiği işgücü piyasasında, bol miktarda bulunan genç ve yetişkin işgücü ile rekabet edemeyecek konumda olan ve bu nedenle kalifiyesiz ya da düşük ücretli işlerde kayıt dışı çalışmaya razı olan bir kesimdir. Türkiye açısından da yakın bir gelecekte sorun olacak olan bu kesimin istihdamı ancak onların rekabet gücünün artırılması ile kolaylaşabilecektir. Bunun başarılması için de mesleki eğitimlerin ve yaşam boyu öğrenme modüllerinin özellikle bu alanda dezavantajlı bir pozisyonda bulunan yaşlılara özel içerik ve yöntemlerle yeniden düzenlenmesi bu alandaki bir diğer politika önerisidir.

Bu çalışma kapsamında da incelenen ve bu anlamda uygulamalarıyla birçok ülkeye de örnek olan İngiltere'deki "Çalışma Programı" Türkiye açısından bir model

önerisi olarak sunulabilir. Literatürde de “tailor-made support” olarak anılan ve mesleki eğitimi yaşlılar için özelleştiren eğitim uygulamalarından biri olan bu Program ve onun alt uygulaması olan “İş Deneyimi Programı”nda olduğu gibi Türkiye için de yaşlılar için esnek eğitim modülleri oluşturulabileceği gibi bu yaş grubu bazında özelleştirilmiş rehberlik ve danışmanlık hizmeti ile işe yerleştirmeler konusunda daha etkin hizmet sunulabilir. Bu anlamda halihazırda daha çok gençlerin faydalanma imkanı bulduğu işbaşı eğitim programlarının yine esnek düzenlemeler ile (örneğin esnek çalışma saatleri gibi) yaşlıları da entegre edilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesinin yaşlıların kalifiye ve iş yaşamına yönelik becerilerinin geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Eğitimlerin verildiği süre boyunca programa katılan kişilere belirli miktarda ödeme yapılması diğer ülkelerde de görülen bir uygulamadır. Mevcut uygulamada (2021 yılı için) Türkiye’de işbaşı eğitim programına katılan vatandaşlara, programa fiilen katıldıkları gün üzerinden, iş arıyor olmaları şartıyla günlük 108,68 TL (öğrenciler için 81,51 TL, işsizlik ödeneği alanlar için 54,34 TL) zaruri gider ödemesi yapılmakta, genel sağlık sigortası primi ödenmekte ve iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi İŞKUR tarafından karşılanmaktadır (İŞKUR, 2021). Bu programların ve destek ödemeleri konusundaki bilgilendirmenin bu kitle için ayrıca yapılması programlarının görünürlülüğü açısından da önemli bir başka unsurdur.

Hiç şüphesiz bu noktadaki başarı yaşlı işgücü arzındaki kesimin çalışmaya ve öğrenmeye, yeniliklere açık olmaya motive olması kadar işverenlerin de benzer şekilde yaşlı işgücünü işyerlerinde istihdam etme yönünde istekli olması önemlidir. Türkiye’de hâlihazırda özellikle gençlerin ve kadınların kayıtlı istihdamını artırmak, genç girişimciliği teşvik etmek adına yürütülen birçok teşvik programı ile devlet işveren üzerindeki prim yükümünü hafifletmek suretiyle daha fazla kişiyi istihdam etmeleri yönünde teşvik edilmektedir. Yukarıda sayılan politikaların da bir destekleyicisi olarak eğitim almış yaşlı kişileri işe alacak ya da işyerinde bulundurmaya devam edecek

işverenler için istihdam teşvikleri ya da asgari ücret desteklerinin mesleki eğitim almış yaşlı işgücü istihdamını olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir. Mesleki eğitimlere katılımlara verilen teşvikler yoluyla yaşlıların istihdama katılımı artırılabilir gibi yine yaşlılara yönelik girişimcilik destekleri de sürece olumlu katkı sağlayacak uygulamalar olarak değerlendirilebilir.

Yine bu çalışma kapsamında da detayları paylaşılan ve OECD tarafından da örnek uygulamalar arasında sayılan *WeGebAU* ve *50+ Perspektifi* uygulamalarının Türkiye ile uyumlaştırılarak hayata geçirilmesi önerilmektedir. *WeGebAU Programı* ile benzer şekilde yaşlı kişilerin işsiz kaldıkları süre boyunca mesleki eğitim programlarına dahil edilmesi yerine, işletmelerde belirli ücret karşılığı eğitim alması sağlanabilir. Bunların yanında her yaş, eğitim ve cinsiyet grubu için açılan toplu eğitimlerin dışında yaşlı işgücüne doğrudan hitap eden eğitim programları ile daha sonuç odaklı adımların atılması sağlanabilir.

Daha önce de vurgulandığı üzere bu tarz programları geliştirmek için gerekli zeminin çok önceden olduğu Avrupa ülkelerinde bu ve benzeri uygulamaları hayata geçirmek kolay olsa da Türkiye gibi henüz genç bir ülkede gündemdeki yerini tam anlamıyla almamış yaşlanan işgücü kavramına ilişkin kamuoyunda bilinç artırmaya yönelik faaliyetlerin de eş zamanlı olarak ele alınması önemlidir. Yine Almanya örneğindeki gibi “50+ Perspektifi” gibi çatı ve kapsamlı bir program ile yaşlanmaya ilişkin bilincin artabileceği; bu alandaki çalışmaları teşvik edeceği, özellikle sürece yerel yönetimleri ve özel girişimleri dahil ederek kamuoyunda yaşlanmaya ve yaşlı işgücüne yönelik farkındalığın artırılması, onlara yönelik olumsuz işveren tavırlarının/önyargıların giderilmesi önerilmektedir.

Bunun yanında işyerlerinin sahip olduğu yaşlı işgücünü tecrübe paylaşımının daha genç olan ya da işe yeni alınmış kişilere aktarması da bu alanda verimli sonuçlar

doğurabilir. Şöyle ki geniş bir orta yaş çalışan sayısına sahip işletmelerde fazla sayıda kişinin yaşlı çalışan grubuna girerek emekliliğe ayrılmaları, yıllardır biriken kurumsal bilgi ve tecrübe bu kişilerle birlikte yitirilmesine sebep olabilmektedir. Çalıştıkları alanlarda en az yirmi yıllık bir deneyimi olan bu kişilerin yerini teknoloji ya da herhangi bir gelişme dolduramayacağı gibi bu deneyimin genç, tecrübesiz ve sayıları giderek azalan yeni işe girenler tarafından da sağlanması da mümkün olmamaktadır. Bu bilgi ve tecrübe kaybını önlemek adına işverenler hali hazırda var olan deneyimli kişilerin tecrübelerinin kurumsal kapasiteyi artırmasına yönelik tecrübe paylaşım programları düzenlemektedirler. Ülkemizde de örnek bir uygulama olarak Akbank Akademi kapsamında tecrübeli çalışanların bilgi ve tecrübelerini sektöre yeni giren bankacılara aktardığı bir kurumsal eğitim programı uygulamaktadır. Bu kapsamda deneyimi yüksek çalışanlardan banka içi eğitmenlik, mentorluk ve kurum içi koçluk uygulamalarında destek alınarak verimli bir tecrübe paylaşımı olduğu iletilmektedir (Akbank, 2021).

- ***Danışmanlık Hizmetleri ve İş Arama Desteği***

50 yaş ve üstü işgücü diğer yaş gruplarına göre iş bulma konusunda daha dezavantajlı konumda olan kişilerdir. Özellikle uzun süre işgücü piyasasının dışında kalmaları nedeniyle değişen çalışma şekilleri, iş becerileri, işveren talepleri ve iş bulma sahaları konusunda danışmanlık hizmetlerine ihtiyaç duyabilmektedirler. Bu anlamda İŞKUR bünyesinden hizmet veren İŞKUR'a kayıtlı tüm iş arayanlara, işverenlere ve ayrıca öğrencilere rehberlik etmek amacıyla hayata geçirilen iş ve meslek danışmanlığı müessesinin çeşitli ülke uygulamalarında olduğu gibi (Amerika'da yer alan iş bankaları ABLE ve NOWIS, Japonya'da yaşlılara iş bulma konusunda yardımcı olan SILVER CENTERS) bu yaş grubuna özel politikalar üretmesi önem arz etmektedir.

Bu doğrultuda yaşlı işgücü grubundakilerin istihdamdaki sürekliliğini sağlamaya ya da uzun süreli bir işsizliğin ardından istihdama geri dönüşlerini kolaylaştırmaya

yönelik bu yaş grubuna özel rehberlik ve danışmanlık hizmetleri geliştirilebilir. Bu kapsamda kişilerin özellikleri ile işin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak onların beklentilerine ve çalışma durumlarına en uygun işi seçmesi, seçilen işle ilgili eğitim olanaklarına yönlendirilmesi, işe başvuru ve yerleştirme süreci boyunca destek sağlanması ve işe uyumunun sağlanmasına yönelik rehberlik edilmesi gibi konularda yardımlar sağlanabilir.

- ***İş Sağlığı ve Güvenliği Tedbirleri***

Yaşlı işgücünün istihdamda olmasına yönelik politikalarda önemle üzerinde durulması gereken bir başka husus iş sağlığı ve güvenliği tedbirleridir. Türkiye’de 2012’de yürürlüğe giren İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun Risk Değerlendirmesi, Kontrol, Ölçüm ve Araştırma başlıklı 10 uncu maddesinde yaşlılar özel politika gerektiren çalışanlar grubunda sayılmış; işveren iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yapmak veya yaptırmakla yükümlü kılınırken risk değerlendirmesi yapılma sürecinde genç, engelli, gebe veya emziren kadın çalışanların ve yaşlıların da özel olarak ele alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Bunun yanında işyerlerinde mevcut olan ya da dışarıdan gelebilecek tehlikelerin tespit edilmesi, bu tehlikelerin riske dönüşmesine sebep olan etkenlerin ve risklerin analiz edilmesi ve gereken tedbirlerin alınması süreçlerinin yaşlı çalışanlar için ayrıca ele alınması, bu anlamda yaşlılar özelinde bir iş sağlığı güvenliği tedbirleri rehberinin hazırlanarak yaşlıların çalışma süreleri, çalışma ortamları ve iş sahaları konusunda düzenlemelerin yapılması önerilmektedir.

- ***Yaşa Bağlı Ayrımcılıkların Önlenmesi***

2016 yılında çıkan 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile “yaş” bir ayrımcılık temeli olarak düzenlenmiştir. Kanun’un 6 ncı maddesi ile de iş

ilanlarından başlamak üzere işe alım ve işe başvurularda yaşa dayalı ayrımcılığı önleyen bir düzenleme ile Türkiye’de yaşa bağlı ayrımcılıkların işgücü piyasalarında da engellenmesi yönünde olumlu bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı Kanun ile yaşa dayalı ayrımcılığa maruz yaşlıların Kuruma başvurabilmeleri sağlanmıştır.

Yaşlı kişiler işe alımlar kadar işten çıkarmalarda da en riskli grupta yer almaktadır. Bu anlamda işten çıkarmalarda yaş ayrımcılığının yasalanmasının yasal metinlerde yerini alması önemlidir. Bu konuda örnek bir uygulama olarak incelenebilecek Fransa İş Kanunu’nda, yaş işten çıkarmalarda ayrımcılık olarak değerlendirilmektedir. 50'den fazla çalışanı olan her işyeri yaşlı istihdamı ile ilgili çerçeve bir anlaşma düzenlemek ve bu sözleşmeye göre de işveren herhangi bir işten çıkarmada yaşın bir ölçüt olmadığını, gerçekçi ve ciddi bir nedenle işten çıkarılma olduğunu ispatlamak zorundadır.

Ne var ki yaş ayrımcılığı hakkında yapılan düzenlemelerin işverenlerin işe alma konusunda ayrımcılık yapma davranışlarını azalttığı bilinse de yaş ayrımcılığının açıkça yapıp yapılmadığı da net olarak belirlenmemektedir. Bu nedenle kanuni metinlerle yaş ayrımcılığına ilişkin düzenlemeler bu konuda zemin hazırlamakla birlikte yaşlı kişilerin işgücü piyasalarına girebilmeleri ya da piyasada kalabilmeleri noktasında kendileri başta olmak sivil topluma ve devlete de görevler düşmektedir.

Bu çerçevede İngiltere’de kurulan ve çeşitli öncü ticari kuruluşlar ile iş birliğine gidilen, farklı geleneksel ticari kültürlerden beslenen işverenlerin algılarında sürdürülebilir değişikliklerin yapılmasına ve yaşlı çalışanların istihdamda kalmalarına yönelik faaliyetler yürütülmesine yönelik geliştirilen “Pozitif Yaş Girişimi” gibi bir uygulama Türkiye için başarılı bir örnek uygulama olarak değerlendirilebilir.

Yine yaş ayrımcılığı ile mücadelede, Almanya’daki Yaş Ayrımcılığı Kurumu’nun işe başvuran kişilerin doğum tarihi gibi kişisel bilgilerinin gizlenerek başvuruları işverenler açısından bir nevi anonimleştiren pilot uygulamanın Türkiye için de

uygulanabilir başarılı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Bu durum daha önce istatistikleri paylaşılan İŞKUR'a kayıtlı yaşlı işgücü içerisinde düşük düzeyde kalan 50-64 yaş aralığındaki kişilerin işe yerleştirmede daha yüksek bir şansa sahip olmalarına da imkân sağlayabilecektir.

- ***Kurumsal Yeniden Yapılanma***

Bilindiği üzere kamu kurumları arasında yaşlılara yönelik politikalar yaşlılara yönelik politikalarda kurumsal bir yapılanma olarak da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasına ilişkin 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık bünyesinde kurulan Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü görev alanı içinde yaşlı hizmetlerini yaygınlaştırmak, hizmetin kalitesi ve yaşlı refahını artırmak, hizmetlere erişilebilirliği sağlamak yeni alternatif hizmetleri geliştirmek gibi politikalar bulunmaktadır (ASPB ve AÜ, 2012: 22). Ancak bu yapılanma yaşlılara yönelik hizmetlerin ağırlıklı olarak sağlık ve bakım alanlarına yönelinmesine, yaşlı yoksulluğu ve sosyal yardımlara daha fazla ağırlık verilerek işgücü ve istihdama katılıma yeteri vurgu yapılmamasına yol açmaktadır.

Bu amaçla Türkiye'de yaşlanan işgücüne ilişkin analiz ve projeksiyonların yapılıp doğrudan politika üreticisi olan bir birim kurulmasının sürecin daha etkin yürütümüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu anlamda konunun sosyal hizmet ya da sosyal yardım bakış açısı yerine aktif istihdam ekseninde değerlendirilmesini teminen halihazırda Ülkemiz genelindeki istihdam politikalarını yürüten Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı ya da İŞKUR bünyesinde bir başkanlığın kurulması önerilmektedir. Başkanlık'ın temel görevleri yaşlanan işgücüne yönelik istatistiki analizler yapmak, sektörel bazlı ihtiyaçları belirlemek, iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınacak tedbirler ile kişilerin beceri gelişimleri konusunda ilgili birim ve paydaşlarla koordineli çalışmalar yürütmek gibi başlıklar sıralanabilir.

- ***Yaşlanan İşgücü Stratejileri ve Eylem Planı***

Üst politika metinleri ve strateji belgeleri sosyal politika alanında kurumlar ve sosyal taraflar arasında eşgüdümü sağlayan, kapsadığı amaç, hedef ve stratejiler, ölçülebilir göstergeler ile etkin bir eylem izleme sistemi kuran, eylemlerden sorumlu olan birimlere politika belirlemede bir yol haritası sunan önemli dokümanlardır. Bu anlamda Türkiye’yi beklenen yaşlanan işgücüne yönelik önümüzdeki döneme hazırlık olması açısından “Yaşlanan İşgücü Eylem Planı” hazırlanmasının yukarıda sıralanan tüm politika adımlarının yürütümünde önemli bir çerçeve sağlayacağı düşünülmektedir. Aile ve sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığı, İŞKUR, SGK, Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü, ÇASGEM gibi kamu kurumları ile sosyal tarafları temsilen sendikalar ve sektörel temsilcilerin katılımlarıyla gerçekleşeceği çok taraflı çalışmaların yapılması, bu alana yönelik kısa, orta ve uzun vadeli strateji ve eylemlerin belirlenmesi önerilmektedir. İşgücüne uyum, eğitim, beceri gelişim, iş sağlığı ve güvenliği, hayat boyu öğrenme, istihdam teşvikleri, yaşlı hakları, ayrımcılık gibi ana temalarda hedefler belirlenebilir. Diğer bir alternatif olarak da önümüzdeki dönem ulusal istihdam strateji belgelerinde yaşlıların dezavantajlı kesimlerin haricinde ayrı bir başlıkta ele alınması da bir diğer öneridir.

Özet olarak yaşlı istihdamını destekleyici politikalar, emeklilik öncesi hazırlık programları uygulanması, istihdam teşvikleri sağlanması, işyerlerinin yaşlılara uygun hale getirilmesi, yaşlılara yönelik/özel hem kamu kurumları, hem şirketler hem de STK’larca mesleki eğitimler planlanması ve eğitim programlarının merkezi ve yerel yönetimlerin iş birliği ile daha etkin yürütülmesinin temin edilmesi, çalışma yaşamında yaşlılara yönelik olumsuz algı ve tutumlara ilişkin kamuoyuna yönelik çalışmalar yapılması, yaşlılara özel iş kulüpleri ve bireysel danışmanlıkların verilmesi öne çıkan tedbirler arasındadır.

Genel olarak aktif yaşlanma politikaları olarak gruplanabilecek tüm bu politika setinin ele alınması sürecinde, önemli bir kültürel dönüşüm gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bireylerin ileri yaşlarında düşük tempolu işlerde çalışmaya devam edebilmelerini sağlamak için toplumda bu davranışın olumlu olduğu yönünde algı güçlendirilmeli, ileri yaşlarında olan bireylerin çalışabileceği işler tanımlanmalı ve uygun yaş grubundaki bireyler bu işlere yönlendirilmelidir. Fakat bu önermelerin hali hazırdaki ileri yaşlı bireylerin yanında mevcut gençleri ve orta yaşlıları içerecek şekilde yapılandırılması önem arz etmektedir. Bu nedenle bu alandaki dönüşümler konusundaki zaman yönetimi doğru bir şekilde yapılmalıdır.



SONUÇ

İçeriğinde meydana gelen değişimler aracılığıyla ülke ekonomisinin genel yapısı, arz ve talep düzeyleri, tüketim, tasarruf ve yatırım eğilimleri, devletin gelir gider dengesi gibi birçok alanı etkileyen nüfus, bu yönüyle sosyal politikaların geliştirilmesinde de önemli bir unsur olarak süregelmiştir.

Özellikle yirminci yüzyılda, hızlı nüfus artışının yaşandığı dönemlerden ölüm ve doğum oranlarının azalırken, ortalama yaşam beklentisinin uzadığı ve nüfusun daha istikrarlı arttığı bir döneme geçilmesi nüfusun genel yaş yapısını önemli ölçülerde değiştirmiş ve en temelde 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması şeklinde tanımlanabilen nüfusun yaşlanması ile sonuçlanmıştır.

Demografik göstergelerin net olarak işaret ettiği nüfusun yaşlanması süreci, ülkeler tarafından göz ardı edilmesi mümkün olmayan ve gerekli düzeylerde tedbirlerin alınması gerektiği önemli bir konudur. Nüfusun yaşlanması, işgücü kapasitesinin azalmasına, gittikçe daralan işgücü arzı üzerinde daha fazla mali yüke sebebiyet vermesi ve artan bu yaşlı kesime yönelik kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini zorlaştırması nedeniyle endişe yaratmaktadır.

Dolayısıyla, yaşlanmanın neden olduğu harcamaların (yaşlılık aylığı, sağlık, bakım hizmetleri, vs.) yeterli düzeyde finanse edilemediği durumda mali problemlere neden olacağını; bunların yanında finansman problemini ortadan kaldırmak için artırılabilecek primlerin veya vergilerin hem işçinin çalışma isteğini hem de işverenin işçiye olan talebini düşüreceğini; en nihayetinde, bu durumun işgücü katılımını azaltıp ekonomik büyümeyi engelleyeceğini ya da ekonomide kayıt dışını özendirerek sistemin finans problemini iyice derinleştireceğini belirterek yaşlanmanın başta sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği olmak üzere tüm ekonomiyi etkilediğini söylemek mümkündür.

Birçok alanda etkilerinin hissedildiği yaşlanan nüfus en temelde işgücüne yeni katılan kişi sayısının giderek azalması yoluyla sistemi finanse eden kişi sayısının giderek düşmesine yol açmakta, buna ek olarak artan yaşam beklentileri nedeniyle daha uzun süreler boyunca finanse edilmesi gereken bağımlı kişilerin artması ise sistemin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.

Daralan işgücü arzı ve artan yaşlı bağımlı nüfus nedeniyle ortaya çıkan olumsuz sonuçlarla mücadelede uluslararası ve ulusal boyutlarda öne çıkan en önemli çözüm önerisi kişilerin çalışma hayatlarının uzatılmasıdır. Birçok uluslararası kuruluşun son dönemlerdeki temel politika hedeflerinde de yaygın olan görüş yaşlanan nüfusun etkisinin özellikle işgücü arzını artırmak yoluyla hafifletilebileceği yönündedir. İnsanların işgücü piyasasından bir an önce ayrılarak hayatlarının önemli bir kısmını pasif ve ekonomiye bir katkı yapmadan geçirmelerini destekleyen politikaların yerini alan yeni görüşte temel hedef, işgücü arzını oluşturan tüm yaş gruplarının özellikle de çeşitli nedenlerle işgücü piyasasından uzaklaştırılan yaşlı işgücü rezervinin mümkün olduğunca işgücünde kalmasının sağlanmasıdır. Bu şekilde kişilerin hem ekonomiye hem de sosyal güvenlik sistemlerine daha uzun yıllar katkı yapması ve bu şekilde sisteme katkı yapması beklenmektedir.

Kalkınmanın ve büyümenin çekirdeği olarak nitelendirilen istihdamın artırılmasına yönelik olarak geliştirilen düzenlemelerin başında ise sosyal güvenlik sistemlerinin revize edilerek 1980'lerle ilgili popülerlik kazanmış erken emeklilik politikalarının terk edilmesi ve emeklilik yaşlarının artan yaşam beklentisi ile paralel bir şekilde yükseltilmesi gelmektedir. Ancak artan ortalama insan ömrü gerekçesiyle emeklilik yaşının sürekli arttırılması ya da sistemin finanse edilebilirliğindeki riskleri azaltmak için prim oranlarının arttırılması ve yaşlılık aylıklarının hesabında dikkate alınan katsayıların azaltılması gibi parametrik reformların bir noktada tıkanması

nedeniyle emeklilik sistemlerinde yenilikçi düzenlemeler yapılmasını ihtiyacını da ortaya çıkarmaktadır. Bu eksende ülkeler özellikle erken emekliliğe ayrılan ya da ülkelerdeki düzenlemeler nedeniyle erken yaşlarda emekli olma imkanı bulan kişileri sisteme çeşitli yollarla dahil ederek bu önemli işgücü rezervin kullanılmasını öngören emeklilik düzenlemeleri yapmaktadır. Bu çerçevede Avrupa ülkelerinde de giderek popülerlik kazanmaya başlayan “esnek/kademeli/aşamalı emeklilik planları” yaşlı işgücüne ya da emekliliğe ayrılmayı düşünmeye kişilere alternatif olarak sunulmaktadır. Bu düzenleme ile kişilere çalışmaya devam etmeleri veya daha az çalışma saatlerinde çalışmaları koşuluyla yasal emeklilik yaşından önce veya sonra ne zaman nasıl emekli olacakları konusunda esneklik tanınmaktadır. Bunun yanında emekliliklerini erteleme durumunda gelecekte bağlanacak yeni aylıkları teşvik edici düzeylerde daha yüksek oranlarda bağlanarak sistem mali açıdan da cazip hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Burada yeniden vurgulanmalıdır ki istihdam ve sosyal güvenlik politikaları birlikte ele alınması gereken, eşgüdümlü olarak sonuçları ve çıktıkları birlikte analiz edilerek takip edilmesi gereken politikalardır. Uluslararası örgütlerin demografik değişim ve yaşlanma konusunda önerdikleri politikalar yaşlanmaya, yaşlanan nüfusa sağlık, verimlilik, (yaşam boyu) eğitim, istihdam, iş güvenliği, ayrımcılık, sosyal koruma vb. açılardan bütüncül olarak bakılmasını ve aktif yaşlanma kavramı üzerinde özellikle durulması üzerine inşa edilmektedir.

Bu bağlamda bu çalışma kapsamında incelenen uluslararası kuruluşların demografik değişim konusundaki temel ve ortak önerileri tüm yaş grupları için geçerli olmakla beraber özellikle yaşlılara yönelik yaşam boyu eğitim ve istihdamın desteklenmesi, yaşlıların verimli olabileceği uygun çalışma koşullarının ve ortamlarının oluşturulması, yaşlıya yönelik ayrımcı uygulamaların önlenmesi şeklinde sıralanmaktadır. Uluslararası kuruluşlar çalışma yaşamında yer alabilmede güçlük çeken

yaşlı kişilerin istihdama dahil olmada karşılaştıkları engelleri aşmalarında onlara yardımcı olunması gerekliliğini önemle vurgulamaktadır. Özellikle yaşlıların modern tekniklere dayalı, yaygın eğitim hizmetlerinden yaşamları boyunca yararlanabilmelerinin sağlanmasının yanında esnek çalışmaya yer verilmesi yaşlı bireylerin istihdam edilebilmelerine yardımcı olacak öne çıkan politika önerileridir.

Bu çalışma boyunca değinilen ve Türkiye için de önerilen yaşlanan işgücüne yönelik politik tedbirlerinin öncelikle kamu kurumlarının da önceliklerine yön veren üst politika belgelerinde, ulusal eylem planlarında yerini almalı, tedbirler için ölçülebilir göstergeler belirlenmeli ve etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulmalı tedbirlerden sorumlu olarak belirlenen kamu kurumları ve STK'lar açısından dönemsel izlemelerle ilerlemenin ne ölçüde olduğu tespit edilmeli, sistemde oluşan aksaklıklar ve riskler yeniden değerlendirilerek yeni önlemler alınmalıdır.

Bu çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için halen Türkiye'de kendisine ayrı bir statüde kamu teşkilatlanması bulamamış yaşlılar için ayrı bir genel müdürlüğün kurulması bu anlamda yalnızca yaşlılara özgün çalışmalar yapılması için olumlu bir adım olabilir. Bu genel müdürlüğün yaşlılar konusunda ülke genelinde uluslararası demografik ve “yaşlanan nüfus” göstergeler ile kıyaslanabilir bir veritabanı ile bu alandaki çalışmalar için sağlıklı veriler temin etmekle, ulusal farkındalık ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmekle, yaşlıların çalışma hayatına katılmasından hayat boyu öğrenme sistemine etkin katılımına kadar politika üretmede diğer kurumlar ve STK'lar ile iş birliği içinde çalışmaları sürdürmekle görevli bir genel müdürlük olarak yapılanması önerilmektedir.

Sonuç olarak, bir ülkenin değişen nüfus yapısı göz önünde bulundurularak mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarını belirleyebilmek ve bu doğrultuda politikalar geliştirmek oldukça önemlidir. Bu yüzden Türkiye'de nüfusun yaş yapısındaki değişimlerin de yakından izlenmesi, yaşlanma ve yaşlanan işgücünün beraberinde getireceği işgücü

arzındaki daralma ve onun tetikleyeceği diğer sorunların çözümünde, özellikle ve öncelikle şu anda içinde bulunulan demografik fırsat aralığında var olan tüm işgücü potansiyelinin en verimli şekilde değerlendirilmesi oldukça önem arz etmektedir. Yaşlanmanın az gelişmiş ülkelerde yavaş seyretmekle beraber küresel bir olgu olması konunun uluslararası örgütlerce ele alınması bir anlamda bu alandaki iş birliğini sağladığından mikro düzeyde ülkeler için de aydınlatıcı ve yol gösterici olmaktadır.

Bu doğrultuda öne sürülen genç, kadın, engelli gibi tüm grupların yanında yaşlı işgücünün de sistemde tutulmasına ilişkin politikalar önemli bir yere sahiptir. Ancak bu noktada, ekonomik istikrarının istihdama elverişli bir ortam sağlama ön koşulunda, politikaların ancak bu konuda tüm tarafların üzerlerine düşeni yapması, işgücü piyasalarının ve ilgili tüm mevzuatsal düzenlemelerin bu tür politikalara uygun hale getirilebilmesi ile tam anlamıyla işlevsellik kazanabileceği unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

ACAR, İbrahim Attila ve KİTAPÇI, İsmail, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, 154, Ocak-Haziran 2008.

ALCAN, Deniz, 2018, **Türkiye’de İşgücüne Katılımın Belirleyicileri ve İşgücüne Katılım Oranı Öngörülleri**, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

ALCOCK, Pete; Margaret MAY ve Karen ROWLINGSON; (2011), **Sosyal Politika Kuramlar ve Uygulamalar**, Çev: Barış.Yıldırım, Boran Mercan, Onur Can Taştan, Osman Tezgel, Şenay Gökbayrak), Siyasal Kitapevi, Ankara.

ALPER, Emin, “Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye”, 2004, <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper3.pdf>.

Arnkil, Robert & Nieminen, Jarmo & Rissanen, Pekka & Pitkänen, Sari. (2011). **Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW)** Discussion Paper.

ARKAN, Ömer Faruk, (2010), **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI, (2019), **I. Yaşlılık Şurası Sonuç Bildirgesi**, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI, (2020), **I. Yaşlılık Şurası Komisyon Raporları**, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yayın No: 4, Ankara.

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI, (2020), **2019 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI, web sitesi, <https://ailevecalisma.gov.tr/> (erişim tarihi: 15.09.2020).

AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI ve ANKARA ÜNİVERSİTESİ, **“Kuşaklararası Dayanışma Ve Aktif Yaşlanma” Sempozyumu Bildirileri**, 20 - 21 Mart 2012, Ankara.

AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI, (2012), **Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı**, Özürlü Ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

ATAMAN ERDÖNMEZ, Pelin, “Küresel Demografik Değişim Süreci ve Finansal Sektör Üzerindeki Etkileri”, **Bankacılar Dergisi**, 62, 2007, 5. 59-70.

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI, Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, (2017), **Avrupa 2020 Akıllı, Sürdürülebilir Ve Kapsayıcı Büyüme Stratejisine İlişkin Bilgi Notu**, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/Avrupa%202020%20Stratejisi.pdf>

AKBANK, <https://www.akbank.com/tr-tr/insan-kaynaklari/Sayfalar/Akbank-Akademi.aspx> (Erişim tarihi: 22.06.2021)

BALSEVEN, Hale, (2009), “İngiltere’de Refah Reformlarının Ekonomi Politikası”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (18) 2009, 1-29.

ÇAKMAK BARSBAY, Mehtap, "Türkiye’de Politika Belgelerinde Yaşlılara Yaklaşımın Değerlendirilmesi", **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 14 (2018): 257-280.

ÇALIŞMA ve SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, **Ulusal İstihdam Stratejisi, 2014-2023, Eylem Planları 2017-2019**, Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

BEKEN, Hikmet Gülçin, (2013), **Karşılaştırmalı Refah Devleti Analizi -Küreselleşme, İşgücü Piyasaları Ve Toplumsal Cinsiyet Temelinde-** Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İSTANBUL.

BERGANTINO, Steven, (1998), **Lifecycle Investment Behavior, Demographics, and Asset Prices**, Doctoral Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics.

BLOOM, David E. ve CANNING, David, **Economic Growth and the Demographic Transition**, NBER Working Paper Series, Vol. 8685, 2001, <http://www.nber.org/papers/w8685>.

BURTLESS, Gary, (2009), “**Preparing the Labor Market for an Aging Population: Designing Public Policy to Increase Labor Force Participation**”, Pension Reform in Southeastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reform, World Bank:Washington, 2009, s. 127-147. S. 144.

CARONE, Giuseppe, COSTELLO, Declan, GUARDIA, Nuria Diez, MOURRE, Gilles, PRZYWARA, Bartosz ve SALOMAKI, Aino, (2005), **The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States**, Economic Papers, 236.

CARD, D., KLUVE, J. ve WEBER, A., (2009), **Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis**, IZA Discussion Paper Series, DP No. 4002. Bonn: IZA. <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>.

CARL, Andrea-Hilla ve MAIER, Friederike, (2009), **Flexible working time arrangements in Germany**, External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men'.

CASEY, Bernard, OXLEY, Howard, WHITEHOUSE, Edward R., ANTOLIN Pablo, DUVAL Romain & LEIBFRITZ, Willi, (2003), **Policies for an Ageing Society:Recent Measures and Areas for Further Reform**, OECD Economics Department Working Papers, No. 369, OECD publishing.

CEC, **Social Security Problems, Points for Consideration, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament**, COM (82) 716 final, 17 November 1982, s. 11. http://aei.pitt.edu/5466/1/001398_1.pdf.

CHEN, Yung-Ping ve SCOTT, John C., (2006), **Phased Retirement: Who Opts for It and Toward What End**, Research paper, Washington, DC: AARP Public Policy Institute, 2006-01.

CLAUDIA, Villosio, vd, (2008), **Working Conditions of an Ageing Workforce**, EUROFOUND: Denmark.

CONDE-RUIZ, J.Ignacio & GALASSO, Vincenzo, “Early Retirement”, **Review of Economic Dynamics**, Volume 6, Issue 1, January 2003, Pages 12-36.

ÇAĞLAR, Esen, ACAR, Ozan ve PAMUK, Haki, **Türkiye’de İşsizler Artık Daha Yaşlı**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, Mart 2007, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271250070r3784.Turkiye_de_Issizler_Artik_Daha_Yasli.pdf

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017, **Ulusal İstihdam Stratejisi 2014 – 2023, 2017-2019 Eylem Planları**.

ÇAPAR DİRİÖZ, Sinem, (2012), **İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü**, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı.

DEATON, Angus S., (2005), **Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption**, Research Program in development studies and Center for Health and Wellbeing, Princeton University.

DEMİRBİLEK, Tunç ve ÖZGÜR ÖKTEM, Ayşenur, “Gümüş Ekonomi ve Aktif Yaşlanma Bağlamında Yaşlı İstihdamı”, **Yaşlı Sorunları Araştırma Dergisi (YSAD)**, Cilt (Vol.) 10, Sayı (Number) 1, 2017, Sayfa (Pages) 14-28.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, **Sekizinci Kalkınma Planı Nüfus, Demografi ve Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT, 2001.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, Ankara: DPT, 2006.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, (2007), **Türkiye’de Yaşlıların Durumu Ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı**, YAYIN NO: 274, Ankara.

DİLİK, Sait, **Sosyal Güvenlik**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1991.

DÖRTLEMEZ, Yılma Halis, (2014), **Türkiye İş Kurumu Tarafından Hedef Kitle Odaklı Seçenekli Hizmet Sunumu**, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

DRURY, Elizabeth, **Age Discrimination Against Older Workers in the European Union**, The Geneva Papers on Risk and Insurance, No. 73, October 2004.

EGELİ, Haluk ve ÖZEN, Ahmet, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, 142, Ekim 2009,

EKİNCİ, Aykut & GÜL, Ekrem, “Türkiye’de Yurtiçi Tasarruflar ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Uygulamalı Bir Analiz (1960-2004)”, **Dumlupınar Üniversitesi: Sosyal Bilimler Dergisi**, 2007,19, s.167-184.

ENGELLİ VE YAŞLI HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (2019), “**I. Yaşlılık Şûrası (20-22 Şubat 2019)**, E-Bülten Özel Sayı”, Ankara.

ENGELLİ VE YAŞLI HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (2020a), “**Yaşlılar İçin Bilgilendirme Rehberi**”, Ankara.

ENGELLİ VE YAŞLI HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (2020b), “**Yaşlılar Haftası Özel Bülten**”, Ankara.

Erol, Sevgi Işık, (2016). **Küresel Bir Sorun Olarak Demografik Dönüşüm: Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Önlemler**, Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, Sayı 37, s. 75-123.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, (1995), **After the golden age: the future of the welfare state in the new global order**, 1995, n.35, pp.73-111. ISSN 0102-6445.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>.

Esping-Andersen, Gosta. (2008). The Three Worlds Of Welfare Capitalism.
https://www.researchgate.net/publication/243774920_The_Three_Worlds_Of_Welfare_Capitalism/citation/download (Erişim Tarihi: 21.06.2021).

European Commission Social Protection Committee, **Promoting longer working lives through pension reforms**, 2007,
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes> .

European Commission, **European Year for Active Ageing 2012 Questions & Answers**, EC, September 2010, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5702&langId=en>.

European Commission, (2020), **The Mutual Learning Programme (MLP), Database of labour market practices**

Database of national practices on European employment policies and measures, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en>, (erişim tarihi: 13.04.2020).

European Commission. (2015). Growing The European Silver Economy., <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/active-healthy-ageing/silvereco.pdf> (Erişim tarihi: 21.06.2021).

Economic Policy Committee and the European Commission, **The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers**, (2004-2050), EC, 2006.

EU-OSHA, Cedefop, Eurofound and EIGE (2017), **Joint report on Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies**, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EUROFOUND, **European Working Conditions Surveys (EWCS)**, <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs> (erişim tarihi: 13.09.2020).

EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_12worklong/default/table?lang=en (erişim tarihi: 13.09.2020).

FARUQEE, Hamid, (2002), **Population Aging and Its Macroeconomic Implications: A Framework for Analysis**, IMF Working Paper.

FODEN, David, “Exit Options: Phased and Early Retirement in Europe”, **Foundation Focus**, Issue 2, September 2006, EUROFOUND: Irland.

Genel, Mehmet Mustafa, (2014), **Dünyanın Önde Gelen Kamu İstihdam Kurumlarından Bazılarının İstihdam Arttırıcı Politikalarının İncelenmesi ve İŞKUR İçin Öneriler**, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

GÖKBAYRAK, Şenay, (2010), **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Siyasal Kitapevi, Ankara.

GÖKBAYRAK, Şenay, **Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Politikalar, Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Politikalar Dersi Notları – V** https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/1880/mod_resource/content/1/YA%C5%9ELILARA%20Y%C3%96NEL%C4%B0K%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR.pdf (erişim tarihi: 01.10.2020).

GÖKTAŞ, Murat, (2007), **Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

GÖKTÜRK, Ömür, (2018), **Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Karşılaştırımlı Bir Analiz**, Uzmanlık Tezi, Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Ankara.

Guardian, 2011, **Germany Faces Up To Problem Of Ageing Workforce**, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/17/new-europe-germany-retirement-pensions-exports>

GÜNAYDIN, Davuthan . "Türkiye'nin Demografik Dönüşümü Çerçevesinde İşgücünün Yaşlanma Sorunu". **Yaşlı Sorunları Araştırma Dergisi**, 11 / 1 (Nisan 2018): 1-13.

GÜNDÜZ, Gökhan Sait, **Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, İŞKUR, 2007.

GÜRAN, M.C. ve OĞUZ, S., Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, 75-102.

HARPER, Sarah, “**Editorial: Social Security in an Ageing World**”, Population Ageing, 2009, 2:1–4.

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, 2020, **Yeni Ekonomi Programı (2021-2023)**, Ankara.

HOŞGÖR, Şeref & TANSEL, Aysıt, (2010), **2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerine Yansımalar**, İstanbul: UNFPA ve TÜSİAD, Yayın No: TUSİAD-T/2010/11/505.

HURD, Michael D., (1993) **The Effect of Labor Market Rigidities on the Labor Force Behavior of Older Workers**, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper, No: 4462.

Hürriyet, (2008), **Genç Emekliler Çalışmak İstiyor**, Gazete haberi, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/genc-emekliler-calismak-istiyor-8619476>

Huttunen, K., J. Pirttilä and R. Uusitalo (2013), **The Employment Effects of Low-Wage Subsidies**, Journal of Public Economics, Vol. 97, pp. 49-60, http://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=4931 (Erişim tarihi: 22.06.2021).

ILMAKUNNAS, Pekka ve ILMAKUNNAS, Seija, (2006) **Gradual Retirement and Lengthening of Working Life**, HECER – Helsinki Center of Economic Research, Discussion Paper, No. 121.

ILO, Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933, <http://webfusion.ilo.org/public/applis/applbyCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=0020&hdroff=1>.

ILO, R162 Older Workers Recommendation, 1980, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R162>.

ILO, **An inclusive society for an ageing population : the employment and social protection challenge**, Paper contributed by the ILO to the Second World Assembly on Ageing: Madrid, 8-12 April 2002, www.ilo.org/public/english/employment/skills/older/download/engage.pdf

International Labour Organization, **Social Dialogue and Ageing in EU Accession Countries Germany/Japan/ILO High-level Subregional Conference**, Budapest, 25-26 November 2002, Conference report, Hungary: ILO, 2003.

ILO, 2020, **World Employment and Social Outlook: Trends 2020**, International Labour Office – Geneva: ILO, 2020.

İŞKUR, İstatistik Bültenleri, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

İŞKUR, (2020), **2019 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

İŞKUR, (2019), **Stratejik Plan (2019-2023)**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Ekim 2019-Ankara.

Jacobi, Lena ve Kluve, Jochen, (2007), **Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany**. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research. 40. 45-64.

JAPPELLI, Tullio ve MODIGLIANI, (1998), **The Age-Saving Profile and the Life-Cycle Hypothesis**, CSEF Working Papers 09, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy.

KALKINMA BAKANLIĞI, (2014), **Yaşlanma, ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**, Ankara.

KALKINMA BAKANLIĞI, (2018), **On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**, Ankara.

Kalwij, A., Kapteyn, A. ve de Vos, K., Retirement of Older Workers and Employment of the Young, **De Economist**, 158, 341–359 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9148-z>

KANAR, Hasan Hüseyin, (2006), **Demografik Yapıda Görülen Değişimlerin Çalışma Hayatına Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

KARAALİ, GİZEM BURCU, Türkiye’de Yaşlı Refahına İlişkin Uygulamaların Aktif Yaşlanma Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2017.

KARABULUT, Alpaslan, (2007), **Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, İŞKUR, Ankara.

Karakaya, Halime, (2020), **Gümüş Ekonomi Ve Aktif Yaşlanma Bağlamında İşkur’un Rolü Ve Alınması Gereken Önlemler**, Uzmanlık Tezi, İŞKUR, Ankara.

KARAKUŞ, Bülent, (2018), **Türkiye’de Yaşlılara Yönelik Hizmetler, Kurumsal Yaşlı Bakımı Ve Kurumsal Yaşlı Bakımında İllerin Durumu**, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

KAYHAN KUZGUN, İnci, Nüfusun Yaşlanmasının İşgücü Arzına Etkisi”, **GERİATRİ**, 2002, 5/1.

KAYIM, Harun, (2017), **Ücret Sübvansiyonu Özelinde İstihdam Teşvikleri, Ülke Örneklerinin İncelenmesi Ve İŞKUR İçin Öneriler**, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

KIM, Haejeong ve DEVANEY, Sharon A., “The Selection of Partial or Full Retirement by Older Workers, **Journal of Family and Economic Issues**, 2005, 26(3), s. 371–394.

KORKMAZ, Sait, (2007), **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

KUŞAKSIZ, Aysel, “Kısmi Süreli Çalışan seçilerin Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Kısmi Süreli Çalışmayı Tercih Etme Gerekçeleri”, **Yönetim ve Ekonomi**, 2006, Cilt:13, Sayı:2, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi.

LATULIPPE, Denis ve TURNER, John, “**Partial Retirement and Pension Policy in Industrialized Countries**”, *International Labour Review*, 2000, 139(2), s. 179-195.

LEIBFRITZ, Willi, ROSEVEARE, Deborah, FORE, Douglas & WURZEL, Eckhard, **Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?**, OECD Economics Department Working Papers, No. 156, OECD Publishing, 1995.

LESTHAEGHE, Ron, **Europe’s Demographic Issues: Fertility, Household Formation and Replacement Migration**, United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline, 16-18 October 2000, United Nations.

MANDL, Irene Vd., **Labour Market Change State Initiatives Supporting The Labour Market Integration Of Older Workers**, Eurofound, 2018.

MARTIN, John P., **Ageing and Employment Policies Some Key Questions**, High-Level Policy Forum on Ageing and Employment Policies, Brussels, 18 October 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/27/35532076.pdf> (09.01.2011).

FLEITES, Luis ve VALENTINO, Lou, **The Case for Phased Retirement**, Compensation and Benefits Review, 2007, Volume: 39 Issue: 2.

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, (2013), **Türkiye Hayat Boyu Öğrenme Strateji Belgesi (2014-2018)**, Ankara.

ORAL, A. İlhan, “Emeklilerin Yeniden Çalışmaya Başlaması ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Düşünceler”, **Çalışma ve Toplum**, 2008/4, s. 135-185.

OECD, (1994), **The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies**, Paris: OECD.

OECD, **Live Longer, Work Longer**, 2006, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/8106021E.PDF>.

OECD, **Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries**, France: OECD Publishing, 2011.

OECD (2004), **Ageing and Employment Policies/Vieillissement et politiques de l'emploi: Finland 2004**, Ageing and Employment Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264020313-en>.

OECD (2013), “**Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries**”, in OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing.

OECD, (2016), “**Perspective 50 Plus**” – Employment pacts for older workers in the regions, **forumpartnerships2006**, <https://www.oecd.org/cfe/leed/37729545.pdf>.

OECD (2017), **Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators**, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018a), **Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017, Finland**.

OECD (2018b), **Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017, Germany**.

OECD (2018c), **Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017, United Kingdom**.

OECD (2019a), **Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators**, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019b), **Working Better with Age, Ageing and Employment Policies**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>.

OECD, <http://www.oecd.org/employment/ageingandemploymentpolicies.htm> (erişim tarihi: 12.04.2020).

OECD, İş Gücü İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/> (erişim tarihi: 05.09.2020).

OECD, Sosyal Koruma İstatistikleri, <https://stats.oecd.org/> (erişim tarihi: 05.09.2020).

OECD, (2020), <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm> (erişim tarihi: 05.09.2020).

OECD,

<https://www.oecd.org/finland/oecdrecommendsfinlandtodomoretohelpolderpeoplestayinwork.htm> (erişim tarihi: 10.09.2020).

OK, Sinan, (2008), **Ekonomik Büyüme ile İstihdam Arasındaki İlişkinin Zayıflama Nedenleri ve Bu İlişkinin Güçlendirilmesinde İŞKUR'un Rolü**, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), İŞKUR.

ORHON, Özge, (2007), **Demografik Yapıda Görülen Değişimlerin Çalışma Hayatına Etkileri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

ÖĞÜTOĞULLARI, Eren, 2014, **Sosyal Güvenlik Reformuyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş Ve Üstü İşsizler**, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ÖZDEMİR, Süleyman, (2010), **Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme**, Journal of Social Policy Conferences, 0 (49).

ÖZTUNA, Barış, "Köprü İstihdam Ve Sosyal Güvenlik Destek Priminin Emekli Üzerine Etkisi", **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Özel Sayı, 2017.

PETERSON, Peter G., **Gray Dawn: The Global Aging Crisis**, Foreign Affairs, V 78, N 1, January/February 1999.

REDAY-MULVEY, Genevieve & DELSEN, Lei "Gradual Retirement in the OECD Countries, a Summary of the Main Results", Geneva Papers on Risk and Insurance, 21, No. 81, October 1996, s. 502-523.

Reiner, Aster (2007), **Building Effective Local Partnerships: Organisational Challenges and Strategic Orientations**. OECD LEED Trento Centre Capacity Building Local Governance and Partnerships.

SABAH GAZETESİ, **İstihdam Kalkanı" Meclis'e Geliyor**, Haber Metni, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2020/06/15/tarihin-en-kapsamli-istihdam-paketi> (Erişim tarihi: 12.09.2020).

SAMORODOV, Alexander, "Ageing and labour markets for older workers", **Employment and Training Papers 33**, Employment and Training Department, International Labour Office, Geneva, 1999.

SCARDINO, Adriana, "Improvements In Life Expectancy and Sustainability Of Social Security Schemes", International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Ottawa, Canada, 16-18 September 2009, ISSA, 2009.

SCHMÄHL, Winfried, GEORGE, Rainer ve OSWALD, (1996), **Christiane, Gradual Retirement in Germany**, Lei Delsen, Genevieve Reday-Mulvey (Eds.), Gradual

Retirement in the OECD Countries içinde, Aldershot UK: Dartmouth Publishers, s. 77-80.

SERBAN, Andreea Claudia, “Aging Population and Effects on Labour Market”, **Procedia Economics and Finance**, Volume 1, 2012, Pages 356-364.

SEYHUN, Ömer Kayhan, (2006), **Avrupa Birliğindeki Demografik Dönüşümün Türkiye’nin Avrupa Birliğine Üyeliği Çerçevesinde İş Gücü Piyasalarına Yansımaları**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TC. Merkez Bankası.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, (2007), **Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım**, Ankara.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, (2019), **Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik**, Yayın No: 172, Ankara.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, **İş’te Teşvik, Sigorta Prim Teşvikleri**, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/4d047413-9dc0-4582-8ca4-bfc484885a25/TE%C5%9EV%C4%B0KLER+ANA+SUNUM+12+HAZ%C4%B0RAN+2020.pdf?MOD=AJPERES> (erişim tarihi: 12.09.2020).

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, **İstatistik Yıllıkları**, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik> (Erişim tarihi: 12.09.2020).

TAQI, Al, “Older People, Work and Equal Opportunity”, **International Social Security Review**, Vol. 55, 1/2002, s.107-120.

TC. CUMHURBAŞKANLIĞI, Mevzuat Bilgi Sistemi, <https://www.mevzuat.gov.tr/>

TOPRAK, D. (2015), “Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme” Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü **Dergisi**, (21), 151-175

TUNALI, İnsan, (2014), **İstihdam Durum Raporu Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, İŞKUR, Ankara.

TUNÇ, Uğur, (2014), **Demografik Yapıdaki Değişikliklerin İşgücü Piyasasına Etkileri Ve Aktif İstihdam Tedbirleri: Avrupa Ülkeleri Politika Ve Uygulamalarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

TURAK, Berna, (2009), **Dünyada ve Türkiye’de Önerilen Sosyal Güvenlik Reform Alternatiflerinin Temel Dinamikleri ve Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.

TÜİK, **İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti**, 2019, Yayın no: 4584, Mayıs 2020, Ankara.

TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması, <https://data.tuik.gov.tr/> (Erişim tarihi: 10.12.2019).

- TÜİK, İşgücü İstatistikleri, <https://data.TÜİK.gov.tr/tr/> (Erişim tarihi: 11.15.2019).
- TÜİK, <https://biruni.TÜİK.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> . (Erişim tarihi: 21.03.2020).
- TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU, (2020a), **2019 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU, (2020b), **Yaşlı Hakları Çalıştay Raporu**, Ankara.
- UK, Department for Work and Pensions, (2017), **Fuller Working Lives – A Framework for Action**, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/458861/fuller-working-lives.pdf
- UK, Department for Work and Pensions, (2017), **Fuller Working Lives A Partnership Approach**, <https://www.gov.uk/government/collections/research-reports>
- UN General Assembly, Question of the elderly and the aged, 14 December 1973, A/RES/3137, <http://www.un.org/documents/ga/res/28/ares28.htm>.
- United Nations, Vienna International Plan of Action On Aging, United Nations: New York, 1983, <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf>.
- United Nations, (2002), Report of the Second World Assembly on Ageing Madrid, 8-12 April 2002, UN: New York, 2002, http://www.c-fam.org/docLib/20080625_Madrid_Ageing_Conference.pdf.
- United Nations, (2007), **World Economic and Social Survey 2007-Development in an Ageing World**, New York: United Nations.
- United Nations, (2008), **Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing**, United Nations: New York, <http://www.un.org/ageing/documents/papers/guide.pdf>.
- United Nations, <http://www.un.org/en/events/olderpersonsday/> (Erişim: 14.10.2020).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019b). **World Population Ageing 2019: Highlights** (ST/ESA/SER.A/430).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, **Population Division (2019a)**. World Population Prospects 2019, web sitesi aracılığıyla alınan özel veriler.
- VALLIN, Jacques, The Demographic Window An Opportunity To Be Seized, **Asian Population Studies**, Vol. 1, No. 2, July 2005, s. 150-166.
- VISCO, Ignazio, (2001), **Paying For Pensions: How Important Is Economic Growth?**, France: OECD Publishing.

WHITEHOUSE, Edward. R., “Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden?”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 60, OECD Publishing, 2007, s. 5. <http://dx.doi.org/10.1787/060025254440>.

World Health Organization, **The World Health Report: 2004: Changing History**, WHO: Geneva, 2004.

WALKER, Alan, **The Economic ‘Burden’ of Ageing and the Prospect of Intergenerational Conflict, Ageing and Society**, 1990, 10, <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=264822>.

World Economic Forum, (2008), The World Economic Forum’s report The Future of Pensions and Healthcare in a Rapidly Ageing World – Scenarios to 2030, <https://members.weforum.org/pdf/scenarios/Pensions.pdf>.

A World Economic Forum White Paper, (2015), How 21st-Century Longevity Can Create Markets and Drive Economic Growth. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_Ageing_White_Paper.pdf (Erişim tarihi: 21.06.2021).

Yıldırım, B. ve Şahin, F. (2019), “Esping-Andersen’in Refah Devleti Sınıflandırması ve Makro Sosyal Hizmet Uygulamaları Temelinde Türkiye’nin Konumu”, **OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, 11 (18), 2525-2554.

YILMAZ AKIN, Burcu Gökçe, “Avrupa Birliği’nin Yaşlanma Sorununa Bir Çözüm Olarak Türkiye’nin Üyeliği”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 8 (1), 2009.

ZELENEV, Sergei, **The Madrid Plan: A Comprehensive Agenda for an Ageing World, Regional Dimensions of the Ageing Situation**, New York: UN, 2008.

ZENGİN, Gül Çiçek, (2008), **Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İstihdam ile Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

ZEYBEK BİRHAN, Zeynep, **Türkiye’de Yaşlı Nüfusun Demografik ve Sosyo-Ekonomik Belirleyicilere Göre Coğrafi Analizi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2006.

ÖZET

DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN ORTAYA ÇIKARDIĞI YAŞLANAN İŞ GÜCÜ ARZINA YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bu çalışmanın amacı, dünyada yaşanan demografik geçiş sürecinin ekseninde yaşlı istihdam politikalarının incelenmesi ve Türkiye'nin demografik dönüşümünden hareketle seçilmiş ülkelerdeki yaşlı istihdamına yönelik alınan tedbirlerin ülkemizde yapılacak çalışmalara ışık tutmasıdır.

Bu amaçla öncelikle, 1950-2050 yılları arasında, dünya ve gelişmişlik düzeylerine göre bölgeler ile Türkiye'nin nüfus yapısındaki değişimleri incelenmiş, ardından bu değişimlerin ekonomi ve yaşlanmadan yoğunlukla etkilenen sosyal güvenliğe olan etkilerinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde uluslararası kuruluşların yaşlanan nüfus problemine yönelik geliştirdikleri önerilerinden bahsedilmiş, üç temel politika ana ekseninden iyi uygulama örneği teşkil edebilecek birer ülkeler detaylı bir şekilde incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de yaşanan demografik değişimin işgücü özelindeki etkisi istatistiki verilerle değerlendirilmiş, yaşlı işgücünün Türkiye'deki konumu tartışılmış, Türkiye için çeşitli politika önerilerine yer verilmiştir.

Sonuç olarak, yaşlı istihdamına yönelik politikaların halen genç bir ülke olmakla birlikte hızla yaşlanacak Türkiye'nin de istihdam ve sosyal güvenlik politikalarını yeniden değerlendirmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu konuda atılacak adımların uygulanabilmesi içinse yaşlı istihdamını destekleyen adımların başta devlet, işveren, işçi olmak üzere tüm sosyal tarafların iş birliği içinde atılması önemli bir husustur.

Anahtar kelimeler: demografik dönüşüm, yaşlanan nüfus, yaşlı işgücü, yaşlı istihdamı, ertelenmiş emeklilik, demografik fırsat penceresi

ABSTRACT

EMPLOYMENT POICY RECOMMENDATIONS FOR AGEING LABOR SUPPLY

The purpose of this study is to examine older employment policies in the light of demographic transition period around the world and to discuss their applicability in Turkish in the view of the effects of demographic transition.

For this purpose, firstly, the demographic transition and its unavoidable result, ageing, around the world and regions according to their development levels and Turkey between 1950-2050 years are analyzed. After mentioning the effects of this ageing process on economy, labor force and social security, advices of international organizations about avoiding negative results of ageing are included. Especially three countries chosen in the view of welfare regimes typology and their older employment polices were mentioned. Lastly, demographic changes in Turkey and its importance on labor markets and social security and older labor force's current situation in Turkey, national policy papers are examined and some policy recommendation are discussed.

As a result of the study, it was concluded that by helping to delay retirements and to decrease leaving from social security systems at very early ages, older employment polices will have positive effects on overcoming the possible older labor force crises for Turkey which is still a young country but will reach aging developed countries' level very expeditiously. It should not be forgotten that the consensus between the government, employer, employee and all the other social partners on the topic and the provision of some labour market conditions for the applicability of the system are the keys during this process.

Key words: demographic transition, ageing population, older labor force, older employment, delayed retirement, demographic window of opportunity