

Uluslararası Kuruluşların Yaşlı İşgücüne Yönelik İstihdam Politikaları Ve Bazı Ülkelere Yönelik İncelemeler*

International Institutions' Employment Policies Regarding Elderly Labor: An Analysis of Certain Countries

Merve Okan¹ , Erdem Cam² 

Öz

Bu çalışmanın amacı; uluslararası kuruluşların, dünyada yaşanan demografik değişim sürecinde, yaşlı işgücüne yönelik istihdam politikalarını incelemektir. Bu amaçla özellikle yaşlanmanın etkilerinin yoğun bir şekilde hissedildiği gelişmiş bazı ülkelerdeki yaşlı istihdamına yönelik alınan önlemlerin ne olduğu araştırılmıştır. Bu çerçevede 1950-2050 yılları arasında dünya ve gelişmişlik düzeylerine göre bölgelerin nüfus yapısındaki değişimler incelenmiş, bu değişimlerin ekonomik şartlar ve yaşlanma nedeniyle sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkilerinden hareketle uluslararası kuruluşların yaşlanan nüfus sorununu çözebilmek amacıyla geliştirdikleri önerilerinden bahsedilmiştir. Uluslararası kuruluşların politika belgelerinde ön plana çıkan üç politika eksenini çerçevesinde iyi uygulama örneği teşkil edebilecek örnekler sunulmuştur. Bu politika eksenleri; 'yaşlı işçilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması', 'istihdamda uzun kalmayı ve geç emekliliği ödüllendirme', 'işverenleri yaşlı işçileri istihdam etme yönünde teşvik etme' olarak ifade edilebilir. Sonuç olarak yaşlı istihdamına yönelik politikaların uygulanabilmesi için yaşlı istihdamını destekleyen tüm adımların başta devlet olmak üzere tüm sosyal tarafların işbirliği içinde atılmasının önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Demografik Dönüşüm, Yaşlanan Nüfus, Yaşlı İşgücü, Yaşlı İstihdamı, Ertelenmiş Emeklilik

* Bu makale Merve Okan'ın Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında Doç. Dr. Erdem Cam'ın danışmanlığında hazırlanmış olduğu; "Demografik Dönüşüm Sürecinin Ortaya Çıkardığı Yaşlanan İşgücü Arzına Yönelik İstihdam Politika Önerileri" başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

1 **Sorumlu Yazar:** Merve Okan (Sosyal Güvenlik Uzmanı), Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Türkiye. E-posta: moka2@sgk.gov.tr ORCID: 0000-0003-4575-8352

2 Erdem Cam (Doç. Dr.), Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara, Türkiye. E-posta: erdemcam@ankara.edu.tr ORCID: 0000-0003-2097-2491

Atf: Okan, M. & Cam, E. (2022). Uluslararası kuruluşların yaşlı işgücüne yönelik istihdam politikaları ve bazı ülkelere yönelik incelemeler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 82, 53-92. <https://doi.org/10.26650/jspc.2022.82.1089859>

Abstract

The aim of this study is to examine the employment policies of international organizations regarding the elderly workforce along the axis of the global demographic transition process. For this purpose, the study investigates the measures taken toward elderly employment in certain developed countries where the effects of aging have been felt intensely for a long time. In this context, the study first examines the changes in regional population structures with respect to the world and development levels between the years 1950-2050 and then discusses the proposals international organizations have developed regarding the aging population issue based on the effects these changes have had on economy and social security, which are heavily affected by aging. Afterward, the study looks at examples of good practices within the framework of three policy axes that came to the fore in the policy documents of these organizations that have increased the employability of older workers: rewarding long stays in employment, late retirement, and encouraging employers to employ older workers. As a result, taking all the steps that support elderly employment in cooperation with all social parties, especially the state, employers, and workers, is considered an important issue for implementing policies on elderly employment.

Keywords

Demographic Transition, Aging Population, Older Labor Force, Older Employment, Delayed Retirement

Extended Summary

Countries have policy targets on many issues regarding the field of social policy in order to reach the development levels they have determined. One of these involves policies regarding demographic structure. The population structure, growth rate, and distributions by age group and gender as well as projections for educational status are the main determinants of many short- and long-term policies in areas such as countries' finances, society, health, education, and social security. In this context, the most important point to have come to the fore towards the end of the last century regarding the changes in the population structure is that the population has undergone a change starting in the 20th century, one that has reached a point that attracts attention. This change aging and is experienced at various levels in almost all countries aside from less developed regions.

Gradually improving living conditions and developments in the provision of health services have led to a decrease in birth and death rates and prolonged life expectancy. As a result, the percentage of the elderly population among the total population is increasing while the percentage of young and middle-aged groups is decreasing, in other words, the population is getting older. Although the aging process of populations differs with respect to country, it is a global phenomenon that started long ago in many countries, where its effects are already felt in some and will be observed shortly and quickly in others. Although this change in population growth is important, changes in the structure of the population (e.g., age distribution, gender, birth and death rates) have recently become more important. This is because the effects from population structure are felt in all areas of the world and are something that it is currently undergoing a demographic transformation.

Although this process is found to have affected many areas economically, culturally, socially, and psychologically, it has a particularly unique importance in terms of the effects it creates on labor markets and social security. While the change observed in the percentage of people of working age in the population negatively affects economic growth, the increase in public expenditures on the increasingly dependent population (i.e., the elderly) indicates a significant pressure on the active population in the workforce. Expenditures caused by aging (e.g., retirement, pension, health care services) will cause financial problems if they are unable to be adequately financed, and the premiums or

taxes to be increased in order to eliminate the financing problem will additionally reduce both workers' desire to work and employers' demand for workers. In the end, aging can be said to affect the entire economy and the sustainability of social security in particular, and this situation can be said will reduce labor force participation and prevent economic growth, or deepen the system's financial problems by encouraging informality in the economy.

The purpose of this article is to examine the employment policies developed to support the participation of the elderly workforce in employment based on the multifaceted effects of the changes in the age structure of the population, the shrinkage of the working-age population, and the gradual aging of the workforce. For this purpose, the study investigates measures that have been taken with regard to the elderly employment in certain developed countries where the effects of aging have been felt intensely for a long time. In this context, the study first examines the changes in regional population structures with respect to the world and development levels between the years 1950-2050 and then discusses proposals international organizations have developed against the aging population problem based on the effects these changes have had on the economy and social security, which are heavily affected by aging. Afterward, the study looks at examples of good practice were examined.

Employment and social security policies should be emphasized here as being policies that should be considered together and monitored by analyzing their results and outputs in a coordinated manner. The policies international organizations have proposed regarding demographic change and aging are seen to involve topics such as aging, the aging population, health, productivity, lifelong education, employment, job security, discrimination, and social protection, etc. These policies have been constructed from a holistic view based on all aspects with special emphasis on the concept of active aging. Regarding this point, however, one should not forget on the precondition of providing an environment conducive to employment that policies can only become fully functional if all parties do their part in this regard and labor markets and all relevant legislation arrangements can be made compatible with such policies.

Uluslararası Kuruluşların Yaşlı İşgücüne Yönelik İstihdam Politikaları ve Bazı Ülkelere Yönelik İncelemeler

Ülkelerin sosyal politika alanında belirlemiş oldukları gelişmişlik düzeyine ulaşabilmeleri için birçok konuda politika hedefleri bulunmaktadır. Bunlardan biri de demografik yapıya ilişkin politikalar. Nüfusun yapısı, artış hızı, yaş gruplarına ve cinsiyete göre dağılımı, eğitim durumlarına ilişkin yapılan projeksiyonlar ülkelerin mali, sosyal, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi alanlarda birçok kısa ve uzun vadeli politikanın temel belirleyicisidir. Bu çerçevede nüfus yapısındaki değişimlere ilişkin geçen 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 hizmetlerinin sunumunda yaşanan gelişmeler doğum ve ölüm oranlarının azalmasına ve yaşam beklentilerinin uzamasına neden olmuştur. Bunların sonucu olarak genç ile orta yaşlı grubun nüfus içindeki hacmi 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.

Demografik göstergelerin net olarak işaret ettiği nüfusun yaşlanması süreci, ülkeler tarafından göz ardı edilmesi mümkün olmayan ve gerekli düzeylerde önlemlerin alınmasını gerektiren önemli bir sorun alanıdır. Nüfusun yaşlanması, özellikle işgücü kapasitesinin azalmasına, gittikçe daralan işgücü arzı üzerinde daha fazla mali yüke neden olması ve yaşlı kesime yönelik artan kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini zorlaştırması nedeniyle endişe yaratmaktadır. Dolayısıyla, yaşlanmanın neden olduğu harcamaların (yaşlılık aylığı, sağlık ve bakım hizmetleri vb.) yeterli düzeyde finanse edilemediği durumda mali problemlere neden olacağını; bunların yanında finansman problemini ortadan kaldırmak için artırılacak primlerin veya vergilerin hem işçinin çalışma isteğini hem de işverenin işçi talebini düşüreceğini; en nihayetinde, bu durumun işgücüne katılımı azaltıp ekonomik büyümeyi engelleyeceğini ya da ekonomide kayıt dışı çalışmayı özendirerek sistemin mali sorunlarını iyice derinleştireceğini belirterek yaşlanmanın başta sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği olmak üzere tüm ekonomiyi etkilediğini söylemek mümkündür.

Birçok uluslararası kuruluşun son dönemlerdeki temel politika hedeflerinde 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 sistemine daha uzun süre katkı yapması beklenmektedir.

Yaşlı istihdamın artırılmasına yönelik olarak geliştirilen düzenlemelerin başında ise sosyal güvenlik sistemlerinin gözden geçirilerek 1980’lerde popülerlik kazanmış erken emeklilik politikalarının terk edilmesi ve emeklilik yaşlarının artan yaşam beklentisine koşut 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 emeklilik sistemlerinde yenilikçi düzenlemeler yapılmasını ihtiyacı da ortaya çıkarmaktadır.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi beraberinde yaşlı kişilerin istihdam edilebilirliğinin de arttırılmasına yönelik adımların atılması zorunluluğunu getirdiğinden, özellikle bu alanda çalışmaları bulunan uluslararası kuruluşların da politika belgelerinde yaşlı istihdamının arttırılması temel bir politika başlığı olarak göze çarpmaktadır. Uluslararası kuruluşların demografik değişim ve yaşlanma konusunda önerdikleri politikalarına bakıldığında ise yaşlanmaya ve yaşlanan nüfusa sağlık, verimlilik, eğitim (yaşam boyu), istihdam, iş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılık, sosyal koruma vb. açılardan bütüncül olarak bakılmasını ve aktif yaşlanma kavramı üzerinde özellikle durulması üzerine inşa edildiği görülmektedir.

Tüm bu hususlar ışığında nüfusun yaşlanmasının birçok açıdan ele alınabileceğini söylemek mümkün olmakla birlikte bu makalenin amacı; nüfusun yaş yapısındaki değişimlerin çalışma çağındaki nüfusun daralması ve özellikle işgücünün giderek yaşlanması olgusunun ortaya çıkardığı çok yönlü etkilerden hareketle yaşlı işgücünün istihdama katılımının desteklenmesine yönelik geliştirilen istihdam politikalarının uluslararası ve bölgesel kuruluşlar

ile örnek ülke uygulamaları çerçevesinde incelenmesidir. Diğer bir ifadeyle bu çalışma, demografik dönüşüm ekseninde nüfusun yaş yapısında meydana gelen değişimlerin tetiklediği işgücü arzındaki değişimin işgücü arzına nasıl yansıdığına odaklanmakta ve yaşlı bağımlılık oranlarındaki artışın finanse edilmesinde önemli bir araç olarak görülen çalışma hayatının uzatılmasına ilişkin uluslararası kuruluşların tavsiyeleri ve bu konudaki çeşitli ülke uygulamaları temelinde yaşanmayı ele almaktadır.

Bu makalede nitel yöntem kullanılmış olup bu yönteme uygun olan araştırma tekniklerinden ise doküman incelemesi tekniği kullanılmıştır. Bu amaçla ulusal ve uluslararası istatistikler ile konuya ilişkin veri sunan bilimsel çalışmalar analiz edilmiştir. Çalışma temel olarak dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde gelişmiş, gelişmekte olan, az gelişmiş bölgelerdeki demografik dönüşüm, nüfusun yaşlanmasının temel göstergeleri olan doğurganlık hızı, kaba ölüm hızı ve ortalama yaşam beklentisi ve medyan yaş göstergeleri bağlamında ele alınmaktadır. İkinci bölümde bu göstergelerdeki değişimin ortaya çıkardığı nüfusun yaş yapısında meydana gelen değişim, işgücü arzındaki (15-64 yaş) değişimler ve yaşlı bağımlılık oranları çerçevesinde yorumlanmaktadır. Yaşanan demografik değişimler, bu iki bölümde dünya ve ekonomik yönden birbirinden ayrı olarak gruplandırılan gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş bölgeler temel alınarak, bu bölgelerin nüfuslarına ilişkin temel göstergelerin 1950-2050 yılları arasındaki tarihsel değişimleri, projeksiyonel çalışmalarda ortaya çıkan verilerle birlikte karşılaştırmalı şekilde irdelenmiştir. Demografik dönüşümün ve yaşlanmanın önemli göstergeleri olan doğurganlık hızı, kaba ölüm hızı, doğuştan yaşam beklentisi, medyan yaş, yaşlı bağımlı oranları ve nüfusun 0-14, 15-64 ve 65 yaş ve üstü grupların oransal dağılımında görülen değişimler, dünya ve belirtilen bölgeler için ayrı ayrı incelenmiştir. Değişkenlere ilişkin verilere, Birleşmiş Milletlerin dünyadaki tüm ülkelerin nüfuslarına ilişkin olarak, 1950-2100 yılları arasında gerçekleşen ve gerçekleşmesi tahmin edilen tüm verilerinin yayımladığı nüfus veri tabanından ulaşılmıştır. Doğrudan birincil kaynak kullanılarak ulaşılan bu demografik veriler ve istatistikler konuyu daha anlaşılır hale getirmek amacı ile tablolara aktarılmak suretiyle paylaşılmaktadır.

Üçüncü ve dördüncü bölümde demografik dönüşümün işgücü arzına yansımalarına yönelik birtakım uluslararası kuruluşlar ile bazı seçilmiş ülkeler tarafından geliştirilen politika önerileri üzerinde durulmuştur. 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. Bununla birlikte yaşlı nüfusun giderek arttığı ülkelerde, uluslararası kuruluşların ülke bazlı çalışmalarına ve bu alandaki önemli akademik çalışmalara da atıfta bulunarak yaşlı nüfus yapısının şekillenmekte olduğu ülke örneklerine yer verilmektedir.

Bu çalışma ile özellikle hızla yaşlanma sürecine girmiş olan gelişmiş ülkeler bağlamında ve uluslararası yazında sıklıkla konu olan; nüfusun yaşlanması ve özellikle işgücüne etkilerini azaltmak adına geliştirilen politika önerileri ile uygulama örneklerinin paylaşılması hedeflenmektedir. Böylelikle makale çalışma hayatının gidererek uzaması sonucunda yaşlıların istihdamının artırılmasına yönelik yaklaşımların günümüzde ve gelecekteki önemine dikkat çekmektedir.

Dünya'da Demografik Dönüşüm

Küreselleşme sürecinde bilim, teknoloji, ekonomi ve sağlık alanlarındaki gelişmelerle dünya nüfusu hızla artmaktadır. Öte yandan daha öncelerde sahip olduğu nüfus miktarının fazlalığı ülkeler için önemli olmakla birlikte nüfusun yaş, cinsiyet kırılımları, ekonomik faaliyet kolu ve bölgesel dağılımı gibi unsurları ile nüfusun diğer nitelikleri daha çok ön plana çıkan faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla artık günümüzde nüfusun nicel özelliklerinin yanında nüfusun demografik diğer bir ifadeyle nitel özellikleri ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedefine yönelik politikaların üretilmesinde önemli veri kaynağı sunmaktadır. Yirminci yüzyılla birlikte dünya gündeminde öne çıkan yaşlanma olgusu ülkelerin üzerinde sıklıkla çalışmalar ve analizler yaptığı başat bir konu haline gelmiştir (Başyığıt, 2019, s. 22).

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 olacağı tahmin edilmektedir (UN, 2019a). Nüfusun artışında meydana gelen bu değişim önemli olmakla birlikte, nüfusun kendi yapısında

(örn. yaş dağılımı, cinsiyet, doğum, ölüm oranları) meydana gelen değişimler son zamanlarda daha çok önem arz etmektedir. Bunun nedeni; şu anda dünyanın her alanında etkileri hissedilen demografik bir dönüşüm sürecinin içinde yer alıyor olmasıdır.

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, s. 7). Kuram ilk olarak İngiliz demografi yazınında 1929 yılında Warren Thompson ve daha sonra 1934 yılında Adolphe Landry tarafından formüle edilmiştir (Karaali, 2017, s. 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 aynıken ölüm oranları gıda ve sağlıktaki iyileşmeler sonucunda azalmış ve nüfus hızla artmaya başlarken nüfus içindeki çocuk sayısında 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 ölüm oranlarında azalmalarının görüldüğü dönemdir. İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında başlayan ve şu anda içinde bulunulan dönemi anlatan son aşamada ise sağlık teknolojisindeki ilerleme ile sağlık koşullarının iyileşmesi sonucu doğum ve ölüm oranlarında istikrarlı bir düşüş ile sonuçlanmıştır (Erol, 2016, s. 78-80).

Tarihsel süreçte doğurganlık hızının dünya genelinde belirgin düşüş yaşaması demografik geçiş sürecinin küresel bir boyuta yayılmış olduğunu göstermektedir. Demografik dönüşümün gerçekleştiği bölgelerde ya da ülkelerde sosyal ve ekonomik yapıda meydana gelen birtakım gelişmeler doğum ve ölüm hızlarını etkilemiştir. Bu anlamda dönüşümün gerçekleştiği süreç göz önünde bulundurulduğunda gelişmiş ülkeler dönüşüme dünya genelinde en önce uğrayan bölge olurken, gelişmekte olan ülkelerde kaba doğum hızında yaşanan düşüşler yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinden sonra görülmeye başlamış ve yüzyılın son

çeyreğine doğru daha da belirgin olmaya başlamış ve bugün geldiğimiz noktada tüm dünyayı etkisi altına almıştır (Uyanık ve Başyığıt, 2018, s. 296).

Çalışmanın bu bölümünde nüfusa ilişkin temel göstergeler çerçevesinde demografik dönüşüm süreci ve nüfusun yaş dağılımında meydana gelen değişimler ortaya konulmuştur.

Doğurganlık Hızı

Demografik dönüşümün başlıca faktörlerinden ilki doğurganlık hızıdır. Doğurganlık hızı belirli bir yılda halen doğurganlık çağındaki 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 etkenler nedeniyle 1950'lerden günümüze ciddi bir düşüş göstermiştir (Orhon, 2007, s. 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 gerilemiştir. Bu sayının 2050'ye gelindiğinde ise 2,21'e seviyesine düşeceği 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: UN, 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 nedendir. Doğum oranlardaki azalma, kaçınılmaz olarak çocuk ve genç sayılarının diğer yaş grupları karşısında azalmasına ve bu duruma ek olarak 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 (UN, 2019b).

Kaba Ölüm Hızı ve Ortalama Yaşam Beklentisi

Azalan doğum oranlarına karşın nüfusun hızlı bir şekilde yaşlanıyor olmasına neden olan diğer faktörler; yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren sağlık ve teknoloji alanlarında yaşanan gelişmeler ile kişilerin gelir ve bilinç düzeyindeki değişimler sonucunda azalma eğilimine geçen ölüm oranları ile artmaya başlayan yaşam beklentileridir. Doğum oranı 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 gerilemiştir.

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: UN, 2019a.

Ancak Tablo 2'de net olarak görüldüğü 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 varsayımı altında yaşayacağı ortalama yıl olarak tanımlanan; doğu yaşam beklentisinin zaman içerisindeki değişimi incelendiğinde, azalan ölüm oranlarına zıt olarak artışı görülmektedir. Dünya genelinde doğu 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 doğu ortalama yaşam beklentisinin ise 2050 yılına gelindiğinde 83,4 yıla ulaşarak diğer bölgelerden daha yüksek olacağı öngörülmektedir. Çeşitli bulaşıcı (AIDS vb.) hastalıkların hüküm sürdüğü ve sağlık koşullarının diğer bölgelere nazaran iyi olmadığı az gelişmiş ülkelerdeki ortalama yaşam süresi diğer bölgelere kıyasla düşük olmakla birlikte (WHO, 2004, s. 6) geliştirilen projeksiyonlar 2050 yılında bu sürenin 1950'lerdeki seviyenin yaklaşık iki katına ulaşarak 71,4 yıla yükseleceğine işaret etmektedir.

Tablo 3

Dünya ve Çeşitli Bölgelerinde Doğuda 60, 65 Ve 80 Yaşlarındaki Yaşam Beklentisi, 1950-2050 (Yıl)

	Yaş	1950-55	1980-85	2015-2020	2030-2035	2045-50
Dünya	Doğuda	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	Doğuda	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	Doğuda	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	Doğuda	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: UN, 2019a.

Doğuda yaşam beklentisinin yanında ülkelerdeki 60, 65 ve 80 yaşlarındaki yaşam beklentilerinin de insan ömrünün uzamasına koşut bir şekilde giderek yükselmesi yaşlı nüfusun artmasındaki faktörlerden biridir. 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.

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: UN, 2019a.

Tablo 4’de görüldüğü 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.

Önceki satırlarda 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 sonuç ise nüfusun yaşlanmasıdır (Lesthaeghe, 2000, s. 7). Demografik dönüşümün 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 (UN, 2019b).

Nüfusun Yaş Dağılımındaki Temel Değişimler ve Yaşlı İşgücünün Görünümü

Önceki başlıklar altında değinilen tüm göstergelerde oluşan değişimler nüfusun yaş yapısındaki dengeleri de etkilemektedir. Azalan doğum ve artan yaşam beklentileri sonucunda 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 (UN, 2019a). Nüfusun büyüklüğü kadar yaş bazındaki dağılımı da politika geliştirmede önemli bir göstergedir çünkü bu dağılım “kaynakların nesiller arasında yeniden tahsisine karar verilmesinde belirleyici olabilmekte” (Walker, 1990, s. 10) ve bu sayede hangi yaş grubuna yönelik politikalara öncelik verileceği netleşebilmektedir.

Doğurganlık oranlarındaki düşüş ve yaşam beklentisindeki artış, dünya nüfusunun önümüzdeki on yıllarda öncekinden çok daha hızlı yaşlanacağını göstermektedir. Özellikle de gelişmiş ülkelerde daha erken başlayan ancak gelişmekte olan ve halen genç nüfusa sahip ülkelerde daha hızlı bir şekilde etkilerini hissettirecek olan bu demografik gelişmelerin işgücü piyasaları için önemli sonuçları vardır. Bu konudaki yaygın görüş; işgücüne dâhil olan nüfusun azalacağı ve daralan işgücü arzı nedeniyle özellikle emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğinin riske gireceği; ayrıca işgücünün de kendi içinde yaşlanarak yaşlı istihdam sorununu gündeme getireceğidir (OECD, 2019; OECD, 2020). İşgücü piyasasının performansının geçtiğimiz yüzyılda etkileri hissedilmeye başlayan ve önümüzdeki süreçte daha da yoğun hissedilecek olan demografik değişim tarafından da giderek daha fazla zorlanabileceği uluslararası kuruluşlar tarafından sıklıkla dile getirilmekle birlikte raporlarda ve ilgili yazında hakkında yayınlar yapılmış bir konudur. Dolayısıyla ülkelerin politikalarında işgücünden erken çıkışın savunulması yerine çalışma hayatlarının uzatılması ve yaşlı işgücünün eğitimler ve verimlilik artışı gibi unsurlarla desteklenerek istihdam edilebilirliğini artırılmasına yönelik bir değişimden söz etmek mümkündür.

Bu nedenle, ülkeler için politikaların ve stratejilerin belirlenmesinde nüfusun yapısındaki değişimler kadar çalışma çağındaki nüfus ve kendi içindeki dönüşümü yani işgücü istatistikleri merkezi bir konumdadır. Çalışma çağındaki nüfusun büyüklüğündeki değişiklikler işgücü piyasasını ve ekonomiyi önemli

ölçüde etkileyebildiği gibi çalışma çağındaki yaş kırılımlarındaki değişimler rekabet gücü, iş yaratma, işgücü piyasasına giriş ve buradaki varlığını sürdürebilme, nüfus bağımlılığı gibi konularda zorluklar yaratabilmektedir. Bu noktada nüfustaki değişimlerin işgücü piyasasıyla nasıl ilişkili olduğunu ve bunun zaman içinde nasıl değiştiğinin anlaşılabilmesi için istatistiklere ihtiyaç vardır. Bu bölümde demografik dönüşümün nüfusun yaş kırılımlarında ve 15-64 yaş aralığındaki işgücünde nasıl bir değişiklik yaşanıldığına ilişkin veriler sunulmuştur.

Dünya nüfusunun 1950 ile 2015 yıllarındaki yaş bazındaki dağılımı ile 2050'ye ilişkin projeksiyonlar dünya ve belirli bölgeler itibarıyla Tablo 5'te ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur. 1950 yılında 15 yaş altı nüfus % 34,3 iken, 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranı % 5,1'di. 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'ini oluşturarak 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: UN, 2019a.

Tablodan da görüldüğü üzere gelişmiş ülkeler gelişmekte 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 (UN, 2019a). Özetle bu verilere dayalı olarak, yaşlı nüfusun payının nüfusun geri kalan kısmına zıt bir şekilde artacağı, hem dünya genelinde hem de farklı düzeylerde olmak üzere tüm bölgelerde belirgin bir artış gösterdiğini söylemek mümkündür.

İşgücü Arzındaki Temel Değişimler ve Yaşlıların Toplam Nüfus İçindeki Payı

Yaşlanma ile birlikte çalışma çağındaki nüfus da kendi içinde yaşlanmaya başlamaktadır. "İşgücünün grileşmesi" adı verilen bu süreç çalışma çağındaki kişiler içinde; gençlerin azalması ancak yaşlı işçilerin payının artmasını ifade eden bir kavramdır (Peterson, 1999, 42). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 162 nolu "Yaşlı İşçiler Sözleşmesi" ne göre, yaşlı işçiler ilerleyen yaş dolayısıyla iş bulmada zorlukla karşılaşan kişilerdir (ILO, 2002, s. 1). İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tanımlamasına göre ise yaşlı işgücü; işgücüne katılım düzeyinin azalmaya başladığı ortalama yaş olan 50 yaş ve üstü kişilerdir (OECD, 2006, s. 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 verilmiştir. Tablo incelendiğinde aktif nüfusun (15-64 yaş) toplam nüfusa olan oranlarının 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'lar düzeyinde seyretmekte ve 2015 yılından sonra artmaya başlamaktadır. 2050 yılında ise 50 yaş ve üstü kişilerin çalışma çağındaki toplam nüfus 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: UN, 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. Az gelişmiş ülkelerde ise işgücü çağındakilerde daralma olmadığı gibi 2015 yılında % 56,2 olan aktif nüfusun 2050 yılında % 63’e yükselmesi beklenmektedir.

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 göstergesidir (TÜİK, 2020). Yaşlı

bağımlılık oranlarının incelendiği Tablo 7’de belirtildiği üzere gelişmiş ülkeler için en yüksek oranlarda olmak üzere, dünya genelinde bu oranlarda önemli bir artış söz konusudur. 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

Kaynak: UN, 2019a.

Sonuç olarak küresel yaşlanmanın iki temel belirleyicisi olan azalan ölüm ve doğum oranları sonucunda 1950 yılından beri yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı ile 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 koşut olarak yükselen kamu sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları nedeniyle kişileri mümkün olduğunca aktif kalmaya yönelten politikalar ağırlık kazanmaktadır.

Gelişmiş ülkeler bu sürece gelişmekte olan ülkelere daha önce girmelerine ve politikalar geliştirmeye başlamalarına rağmen, gelişmekte olan ülkelerin devam eden kentleşme, sağlık, sanayileşme, kişi başına düşen düşük milli gelir oranları gibi sorunlar ile mücadele ediyor olmaları ve yaşlanmayla birlikte gelecekte ortaya çıkması muhtemel sosyal sorunlara odaklanmaları zor görünmektedir (Zelenev, 2008, s. 5). Ancak az gelişmiş ve gelişmekte olan bu ülkeler bu yüzyılın ortalarından itibaren gelişmiş olan ülkelerin yaşlı nüfus oranlarına ulaşmış olacağından ve bu süreci gelişmiş ülkelerde görülen düzeyden daha kısa bir sürede yaşayacaklarından bu ülkelerin daha acil önlemler alması gerekmektedir (UN, 2019b).

Ülkeler demografik değişimin beraberinde getirdiği bu krizi aşmak, bütçeye getireceği yükü azaltmak ve sosyal güvenliğin bu olumsuz tablodan en az düzeyde etkilenmesini sağlamak adına bir dizi reform hayata geçirmişlerdir. 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 şimdiye kadar ayrıntılı bir şekilde ele alınan demografik dönüşümün beraberinde getirdiği yaşlanan işgücünün etkilerinden hareketle geliştirilen politikalar uluslararası kuruluşlar ve seçilmiş ülkeler özelinde ele alınmaktadır.

Uluslararası Kuruluşlar ve Avrupa Birliği’nde Yaşlı İşgücüne Yönelik Politikalar

Aktif işgücüne dâhil nüfus yapısında meydana gelecek değişimlerin, sürekli değişen ekonomik koşullar ve nüfusun yaşlanması süreci 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 ciddi bir mali yük olacaktır. Bu değişimler yaşlanan nüfusun finansmanı konusunda istihdam politikalarının da gözden geçirilmesini, çok boyutlu ve 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.

Nüfusun yaşlanması ve etkileri geçtiğimiz yüzyıldan bu yana temel uluslararası sosyal politika aktörlerinin öncelikli gündem maddeleri içindeki yerini almıştır. Uluslararası kuruluşların önemli bir kısmı yaşlanan nüfusun mevcut ve gelecekteki durumunu analiz etmek ve 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 özellikle yaşlı istihdamı ile yaşa bağlı ayrımcılıklarla mücadeleyle yönelik adımlara yer verildiği görülmektedir.

Bu başlık altında ülkelerin sosyal politika oluşturmalarında önemli anlamda yol gösterici olan bu kuruluşlardan özellikle yaşlanma konusunda önemli katkıları bulunan Birleşmiş Milletler, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile dünyanın en yaşlı bölgesi olan Avrupa özelindeki politikaları incelemek adına bölgesel bir oluşum olarak Avrupa Birliği'nin görüş ve politika önerilerine yer verilmektedir.

Birleşmiş Milletler (BM)

Küresel anlamda yaşlanma konusundaki en kapsamlı faaliyetler ve yayınlar Birleşmiş Milletler'e 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 bildirme taslağı ile gerçekleşmiştir ve aynı Kurulda gelecek toplantılarda yaşlanma konusuna yer verilmesi kararı alınmıştır (Zelenev, 2008, s. 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 (UN, 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. Bu eylem planının temel amacı; yaşlanan nüfusun mevcut ve gelecekteki muhtemel durumunu irdeleyerek büyüme, ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer alanlardaki olumsuz etkilerinden korunmak için gerekli önlemlerin alınmasına ilişkin temel ilkeleri belirlemektir. Eylem planında 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 verilmiştir. Ayrıca bu belge ülkeleri, kalkınma ve büyüme düzeylerinin en iyi seviyeye getirmek için, kendi demografik süreçlerinin farkında olmaları, bu konu üzerinde analizler ve değerlendirmeler yapmaları konusunda teşvik etmektedir (UN, 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 birçok önerinin varlığından söz etmek mümkündür. Bu doğrultudaki öneriler arasında şunlar sayılabilir;

- 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.

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 bildiriye 1999 yılı “Uluslararası Yaşlılar Yılı” olarak kabul edilmiştir (UN, 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 (UN, 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 (UN, 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 (UN, 2008).

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (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'ye üye ülkelerdir. 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, 2019). 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 çalışmalar hazırlamıştır.

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, 2019);

- 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 vurgulamaktadır. Yaşlanmanın kalkınma üzerinde doğurabileceği olumsuz etkilerden korunmanın en etkili yollarından biri olarak ise yaşlı kişilerin istihdamda kalmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

ILO sözleşmeler ve tavsiye kararları aracılığıyla çalışma hayatı ile ilgili temel haklar ile iş hukuku, sosyal güvenlik, istihdam politikaları gibi tüm konuları düzenleyerek birçok alanda uluslararası çalışma standartlarını ve şartlarını belirleyen bir kuruluştur. ILO'nun bir başka özelliği; küresel anlamda yaşlıların işgücü ve sosyal sorunlarına sözleşmelerinde yer veren tek uluslararası kuruluş olmasıdır (Samorodov, 1999, s. 24).

ILO'nun yaşlılık konusundaki düzenlemeleri, 1933 yılında yaşlılık sigortasının zorunlu bir sigorta kolu olarak kabul edildiği 35 sayılı Yaşlılık

Sigortası Sözleşmesi ile başlamış, 1958 yılında onaylanan Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) Sözleşmesi ile devam etmiştir. Bundan sonra da 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 şu şekilde sıralanabilir (ILO, 1980):

- Yaşlıların istihdam konusunda eşit muamele ve fırsat eşitliği çerçevesinde davranış göstererek 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 sürelerinin 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, s. 32-33; ILO, 2003).

Avrupa Birliği (AB)

Uzun vadeli demografik tahminler, AB nüfusunun önümüzdeki yıllarda giderek daha yaşlanacağını ortaya koymaktadır. Şöyle ki AB'deki toplam nüfusun 2016'da 511 milyondan 2070'te 520 milyona çıkacağı öngörülmüşken, çalışma çağındaki nüfusun (15-64) doğurganlık, yaşam beklentisi ve göç dinamiklerine bağlı olarak 2016'da 333 milyon iken 2070'te 292 milyona düşmesi öngörülmektedir. AB'de erkeklerde doğumda beklenen yaşam süresinin 2016'da 78.3 yaş iken 2070'te 7.8 yıllık bir artışla 86.1'e çıkması beklenmektedir. 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 tahmin edilmektedir (Mandl, 2018, s. 4-5).

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 içerme 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 olduğu gibi, Stockholm Stratejisinde de 2010 yılına kadar 55-64 yaş aralığındaki yaşlı kadın ve erkeklerin istihdamının % 50'ye ulaştırılmasını hedeflenmiştir. "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 sisteme dâhil edecek şekilde gerçekleştirilmesini içermektedir (EC, 2010).

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 (EC, 2008).

Özetle uluslararası kuruluşların yaşlanan nüfusa yönelik olarak geliştirdikleri temel öneriler; yaşlıların sağlık koşulları ve sağlık hizmetlerine erişimleri, yaşlı yoksulluğunun önlenmesi, yaşlıların siyasetten ekonomiye kadar her alana dâhil edilerek topluma aktif katılımlarının sağlanmasıdır. 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 yapılmasının gerekliliğidir.

Yaşlı İşgücü İstihdamını Destekleyen Ülke Örnekleri

Geçtiğimiz otuz yıllık zaman dilimi içerisinde işgücü piyasası ya da istihdam politikaları ile ilgili olarak aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik artan uluslararası bir 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 yarayan 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, s. 309). Diğer bir ifadeyle refah devletlerinin bir iç dinamik olarak demografik yapılarında meydana gelen değişimler sonucunda

ortaya çıkan krize çözüm olarak; daha düşük düzeyde ve kısıtlı yardımların yapılması ile yardımların takibi ve işgücü maliyetinin düşük vergiler ile düşürülmesi yoluyla çalışmanın teşviki politikaları öne çıkmaktadır. Bu aktive etme stratejileri ise dönüşen refah devletlerinin temel karakteristiği olarak nitelendirilmektedir (Gökbayrak, 2010, s. 56). Bu anlamda yaşlı istihdamının teşvikine dair ülke politikalarını incelerken refah devletlerinin demografik dönüşümle beraber yeniden gözden geçirdikleri sosyal politika anlayışını ve bu kesime yönelik getirilen önlemlerin kişilerin işgücüne daha kolay bütünleşmesini sağlayacak aktifleştirme politikasının bir parçası olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Gerek bir önceki bölümde uluslararası kuruluşların politika metinleri gerekse bu bölümde ayrıntıları paylaşılan örnek ülke uygulamaları incelendiğinde, daha uzun çalışma hayatını destekleyen politikaların çoğunun temel olarak erken emekliliği teşvik eden uygulamaların azaltılması ve uzun çalışma hayatının desteklenmesi olduğu görülmektedir. 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 işgücü ile bütünleşme de karşılaştığı zorlukları gidermek için eğitim ve beceri gelişimi gibi hususlar kişilerin işgücü piyasasına uyumunu, rekabet edebilirliğini ve verimliliğini arttırmak yönünde öne çıkan uygulamalardır.

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 yürütülmesinde sadece daha uzun çalışmak isteyen işçiler değil aynı zamanda onları istihdam etmek isteyen işverenlerin de talep oluşturması gerekmektedir. Bu noktada üç ana politika eksenine, sürece tüm tarafları dâhil eden kapsayıcı politikalar içermektedir. 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 8

Yaşlı İşçilerin İstihdama (Yeniden) Entegrasyonuna Yönelik Araçlar

	Çalışanlara yönelik	İşverenlere yönelik
İşsizliği önleme	<ul style="list-style-type: none"> • Erken emekliliği önlemek • Fiziksel ve zihinsel sağlığa önem vermek • Beceri gelişimini desteklemek • Kariyer danışmanlığı 	<ul style="list-style-type: none"> • İstihdam korumaları • Esnek çalışma şekillerini geliştirme • Eğitim teşvikleri
İşsizliği yönetme	<ul style="list-style-type: none"> • Zihinsel sağlığa önem verme • Beceri gelişimi • Mekânsal hareketliliği artırma • Kariyer danışmanlığı • Kendi nam ve hesabına çalışmayı destekleme • Yeniden işe yerleştirme hizmetleri 	<ul style="list-style-type: none"> • 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, s. 30.

Tabloda 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, s. 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 anlamda yaşlı işgücüne yönelik uygulamalarda dört ana eksen den bahsetmek mümkündür: sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler (emeklilik yaşının yükseltilmesi, aşamalı emeklilik gibi.), yaşlı işçileri istihdam eden işverenlere yapılan teşvikler, yaşa bağlı ayrımcılıkların engellenmesine ilişkin düzenlemeler ve uygulamalar ve işçi ve işverenlere yönelik bilgilendirme ve rehberlik faaliyetleri. Bu temel başlıklar 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, s. 18; Mandl, 2018, s. 26-33; OECD, 2018);

► Nisan 2017’de, AB 15’teki genel emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir. 2017 sonrası on yıl süresince 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.

► Aşamalı emeklilik sistemleri ile çalışanların tam emeklilik haklarını kaybetmeden belirli bir yaş sınırının üzerinde yarı zamanlı çalışmalarına izin veren programlar bulunmaktadır. Örneğin İspanya’da 2001 yılındaki düzenleme ile 1967 yılından sonraki sigortalılar için yaş 61’e yükseltilmiş ve kademeli emeklilik uygulaması ile çalışma saatlerinin azaltılması % 25 - % 75 olarak azaltılması karşılığında emekli aylığının da % 75 - % 25 arasında alınabilmesine imkan sağlanmıştır.

► Aşamalı emekliliğin toplu sözleşmeler ile düzenlendiği örnekler de bulunmaktadır. Örneğin Almanya’da 2015 yılında Baden-Württemberg’deki metal ve elektrik endüstrilerinde imzalanan toplu sözleşmeye göre en az altı yıl boyunca gece vardiyasında çalışan çalışanlar son sekiz içinde veya son on iki içinde en az dokuz yıllık alternatif vardiyalar, erken emekliliğin mümkün olduğu 58 yaşından 63 yaşına kadar beş yıla kadar kısmi emeklilik süresine

hak kazanabilmektedir. Azalan çalışma saatlerine bağlı olarak gelirdeki azalma, işçiye yapılan ek işveren ödemeleri ile kısmen telafi edilmektedir

Yaşlı işçileri istihdam eden işverenlere yönelik yapılan teşviklere örnekler (ILO, 2002, s. 11; OECD, 2019):

► 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.

Yaş bağılı ayrımcılıkların engellenmesine ilişkin örnekler (EUROFOUND, 2018, s. 26):

► 2012 yılında Belçika ve 2015 yılında Romanya toplu işten çıkarmalar ve daha genel olarak yaşlı işçilerin ayrımcılık yapmamasını sağlamak için yasal önlemler başlatmıştır.

► 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 buna ek olarak İş ve Yetkinlik Planlamasına yönelik anlaşma düzenlemek zorundadır. Buna göre işveren işten çıkarmada yaşın bir ölçüt olmadığını, gerçekçi ve ciddi bir nedenle işten çıkarılma olduğunu 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, s. 87; Reday-Mulvey ve Delsen, 1996, s. 519-521; Gündüz, 2007, s. 50; EUROFOUND, 2018, s. 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.

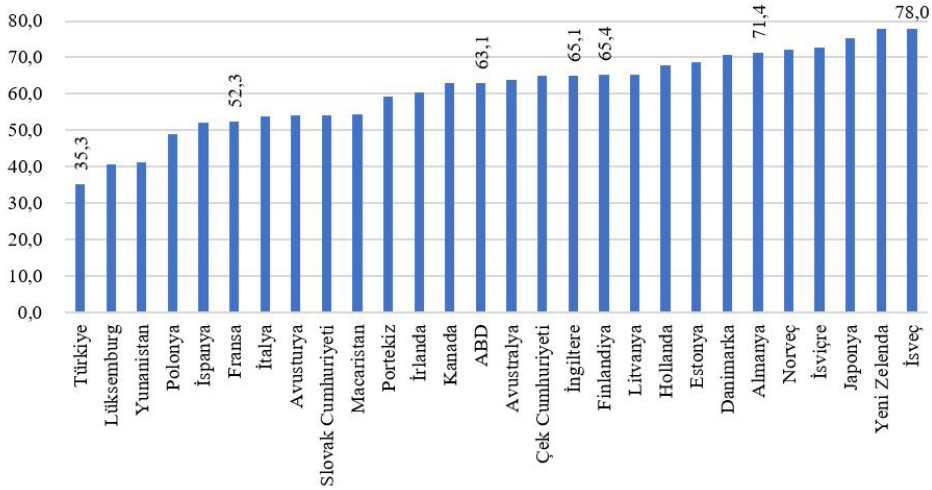
► Slovakya'da işsizlik sisteminde kaydı bulunan iş arayan yaşlı kişiler yerleşim yerlerinde 70 km ve daha uzak mesafede işe yerleştirilmeleri halinde ilk 6 ay 400 Euro ikinci 6 ay ise 200 Euro'ya kadar destek ödemesi almaktadır.

► 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 gurubunun işgücüne katılımı yaklaşık % 8 artmıştır). Yunanistan ve Türkiye’de 55-64 yaş grubundakilerin işgücüne katılımı % 50 den az iken İzlanda, İsveç ve Yeni Zelanda da % 70 den fazladır (OECD, 2019). Grafik 1’de 2018 yılı verilerine göre OECD ülkelerinde 55-64 yaş aralığındaki kişilerin istihdam oranları paylaşılmıştır.



Grafik 1. OECD ülkelerinde 55-64 yaş aralığındaki kişilerin istihdam oranları (%)
Kaynak: OECD, 2019.

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 9
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, 2021.

*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.

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 katımlı sosyal politikaların yürütülmesinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. 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 politikardan 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 arasında sayılabilir (Drury, 2004, s. 496).

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 ortadadır. Uzun çalışma hayatlarının sağlanması ancak ekonomide yeterli istihdam imkânı yaratılması, esnek çalışma olanaklarının oluşturulması, sağlıklı ve elverişli çalışma koşullarının sağlanmasına bağlıdır. Bunların yanında eş zamanlı olarak sosyal güvenlik sistemlerinin revize edilmesi ve işgücü piyasasında reform yapılması, 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. Bunlar yapılırken genç işsizliği sorununun da dikkate alınarak bir denge politikası gözetilmesinin önemli olduğu da ifade edilmelidir.

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, s. 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, s. 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, s. 144).

Dolayısıyla istihdamdan erken çekilmenin desteklediği politikaların yerine uzun çalışma yaşamlarını hem işverenler hem de çalışanlar açısından avantajlı hale getiren düzenlemeler önemle üzerinde durulması beklenen politikalar (Taqı, 2002, s. 111). Daha açık işgücü piyasaları, esnek emeklilik fırsatları ve yaşam boyu öğrenmenin bir araya getirilişi, refah devletlerinin işleyişi ve kamu kesiminin finansmanı üzerinde daha az olumsuz bir etki doğuracak uygun seçenekler arasındadır. Yaşa dayalı ayrımcılıkla savaşılan, işverenler ve daha yaşlı kişiler için daha büyük teşvikler ve fırsatlar sağlayacak başka devlet yardımı önlemleri alınmalıdır (Beken, 2013, s. 168-169). Bunlar, aşamalı/kademeli emeklilik, daha uzun yıllar çalışıldığı takdirde aylık bağlama oranının yükselmesi gibi sosyal güvenlik uygulamalarıyla da desteklenmelidir.

Sonuç ve Değerlendirme

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 neden olması ve yaşlı kesime yönelik artan 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 artırılacak 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.

Daralan işgücü arzı ve artan yaşlı bağımlı nüfus nedeniyle ortaya çıkan olumsuz sonuçlarla mücadelede uluslararası kuruluşların tavsiye kararlarında ve ulusal düzeydeki uygulamalarda öne çıkan en önemli çözüm önerisi ise kişilerin çalışma hayatlarının uzatılmasıdır. 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 alabilme sürecinde güçlük çeken yaşlı kişilerin istihdama dâhil olmada karşılaştıkları engelleri aşmalarında onlara yardımcı olunması gerektiğini 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.

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 yapılması ihtiyacını da doğurmaktadır. Bu eksende ülkeler, özellikle erken emekliliğe ayrılan ya da ülkelerdeki düzenlemeler nedeniyle erken yaşlarda emekli olma imkânı bulan kişileri, sisteme çeşitli yollarla dâhil 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 düşünen kişilere seçenek olarak sunulmaktadır. Bu düzenleme ile kişilere çalışmaya devam etmeleri veya daha az çalışma saatlerinde çalışmalarını 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 arttırarak 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 kuruluşların 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. 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 mevzuat düzenlemelerin bu tür politikalara uygun hale getirilebilmesi ile tam anlamıyla işlevsellik kazanabileceği unutulmamalıdır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkısı: Çalışma Konsepti/Tasarımı: M.O., E.C.; Veri Toplama: M.O., E.C.; Veri Analizi /Yorumlama: M.O., E.C.; Yazı Taslağı: M.O., E.C.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi: M.O., E.C.; Son Onay ve Sorumluluk: M.O., E.C.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Author Contributions: Conception/Design of study: M.O., E.C.; Data Acquisition: M.O., E.C.; Data Analysis/Interpretation: M.O., E.C.; Drafting Manuscript: M.O., E.C.; Critical Revision of Manuscript: M.O., E.C.; Final Approval and Accountability: M.O., E.C.

Grant Support: The authors declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- Başığit, R. (2019). *Demografik Yapı İçinde Yaşlı Nüfusun Görünümü Ve Aktif Yaşlanma Yaklaşımı Perspektifinde Politika Örnekleri*. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Beken, H. G. (2020). 21. Yüzyılda (Evrensel) Temel Gelir Tartışmaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 42 (2), 180-201. DOI: 10.14780/muiibd.854291.
- Burtless, G. (2008). Preparing the Labor Market for an Aging Population: Designing Public Policy to Increase Labor Force Participation. In Robert Holzmann, Landis MacKellar, and Janam Repaňsek (eds.), *Pension Reform in Southeastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reforms*. Washington.
- Drury, E. (1994). Age Discrimination Against Older Workers in the European Union. *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice*, 19 (73), 496–502. <http://www.jstor.org/stable/41952208>
- Erol, S. I. (2016). Küresel Bir Sorun Olarak Demografik Dönüşüm: Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Önlemler, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, Sayı 37, s. 75-123.

- European Commission (EC). (2008). *Longer working lives through pension reforms*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>
- European Commission (EC). (2010). *European Year for Active Ageing 2012 Questions & Answers*. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5702&langId=en>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND). (2021). *European Working Conditions Surveys (EWCS)*. <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs>
- EU-OSHA, CEDEFOP, EUROFOUND & 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.
- Gökbayrak, Ş. (2010). *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*. Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Gündüz, G. S. (2007). *Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü*. (Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- International Labour Organization (ILO). (1933). *Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention*. <http://webfusion.ilo.org/public/app/apply/applyByCtry>.
- International Labour Organization (ILO). (1980). *R162 Older Workers Recommendation*. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/convde.pl?R162>.
- International Labour Organization (ILO). (2002). *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 (ILO). (2003). *Social Dialogue and Ageing in EU Accession Countries Germany/Japan/ILO*. High-level Subregional Conference, Budapest, 25-26 November 2002, Conference report, Hungary: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2020). *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*. Geneva: ILO, 2020.
- Kalwij, A., Kapteyn, A. & Vos, K. (2010). Retirement of Older Workers and Employment of the Young. *De Economist*, 158, 341–359 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9148-z>
- Karaali, G. B. (2017). *Türkiye’de Yaşlı Refahına İlişkin Uygulamaların Aktif Yaşlanma Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Latulippe, D. & Turner, J. (200). Partial Retirement and Pension Policy in Industrialized Countries. *International Labour Review*, 2000, 139(2), s. 179-195.
- Lesthaeghe, R. (2000). *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, I. (2018). *Labour Market Change State Initiatives Supporting The Labour Market Integration Of Older Workers*, Eurofound.

- Martin, J. P. (2005). *Ageing and Employment Policies Some Key Questions*. High-Level Policy Forum on Ageing and Employment Policies, Brussels. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/27/35532076.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2006). *Live Longer, Work Longer*. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/8106021E.PDF>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. France: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Key policies to promote longer working lives Country note 2007 to 2017 Germany*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/59752153-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Orhon, Ö. (2007). *Demografik Yapıda Görülen Değişimlerin Çalışma Hayatına Etkileri*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Peterson, P. G. (1999). Gray Dawn: The Global Aging Crisis. *Foreign Affairs*, V 78, N 1.
- Reday-Mulvey, G. & Delsen, L. (1996). Gradual Retirement in the OECD Countries, a Summary of the Main Results. *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 21, No. 81, s. 502-523.
- Samorodov, A. (1999). Ageing and labour markets for older workers. *Employment and Training Papers* 33, Employment and Training Department, International Labour Office, Geneva.
- Taqi, A. (2002). Older people, work and equal opportunity. *International Social Security Review*, 55: 107-120. <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00117>
- TÜİK. (2020). *İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti*. Yayın no: 4584, Mayıs 2020, Ankara.
- United Nations (UN) General Assembly. (14 December 1973). *Question of the elderly and the aged*. A/RES/3137, <http://www.un.org/documents/ga/res/28/ares28.htm>.
- United Nations. (1983). *Vienna International Plan of Action On Aging*. United Nations: New York, , <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. (2019a). *Population Division World Population Prospects 2019*. Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations. (2019b). *World Population Ageing 2019: Highlights*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (ST/ESA/SER.A/430).
- United Nations, <http://www.un.org/en/events/olderpersonsday/>
- Uyanık, Y. & Başığit, R. (2018). *Demografik Yapı İçinde Yaşlı Nüfusun Görünümü Ve Aktif Yaşlanma Yaklaşımı Perspektifinde Politika Örnekleri*. İş ve Hayat, 4 (8), 273-310. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/isvehayat/issue/48947/679035>
- Villosio, C., Richiardi, M., Giordanengo, A., Pasqua, P. & Di Pierro, D. (2008). *Working conditions of an ageing workforce*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg.
- Walker, A. (1990). 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 Health Organization. (2004). *The World Health Report: 2004: Changing History*. WHO: Geneva,
- Zeleney, S. (2008). *The Madrid Plan: A Comprehensive Agenda for an Ageing World, Regional Dimensions of the Ageing Situation*, New York: UN.