

İLERİ YAŞTAKİ İŞSİZLER İÇİN İŞGÜCÜ POLİTİKALARI UYGULAMALARI

DOÇ.DR. TÜRKER TOPALHAN*
DR. EREN ÖĞÜTOĞULLARI**

ÖZET

TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi verileri, son yıllarda 40 yaş ve üzeri yaş grubunda işgücüne katılım oranının yükseldiğini, ancak aynı yaş grubunun işsizlik oranının da hızla arttığını göstermektedir. Yaş ayrımcılığının başladığı 40 yaş ve üzeri grubun istihdamında önemli güçlükler bulunmaktadır. Bu yaş grubu işsizler; uzun süreli işsizlik, geçici iş ve daha düşük ücretli işlerle daha yüksek oranda karşı karşıyadır. İleri yaştaki işsizlerin yaşadığı bireysel ve toplumsal sorunlar genç işsizlere göre daha derindir. Bu nedenle ileri yaştaki bireylerin işgücüne katılımının artırılması ve işsizlikle mücadele etmelerinde, işgücü politikaları önem kazanmıştır. Bu politikalar bir yandan gelir desteği sağlayan pasif işgücü politikaları, diğer yandan ise iş arama ve bulmalarını güçlü bir şekilde destekleyen aktif işgücü politikaları yoluyla uygulanmalıdır.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İleri Yaş İşsizliği, İşgücü Politikaları, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, İstihdam

ABSTRACT

Turkish Statistical Institute data shows that the participation into labor force for the age group of 40 and over is raising but that the unemployment rate increased more than the average unemployment rate. Problems arises in creating employment for the group aged 40 and over where the age discrimination starts. Old-Age unemployed people are face to long term unemployment, temporary work and lower-paid job at higher level. Individual and social problems faced by the old-age unemployment are deeper than the young unemployed. Recently, labour force policies has become more important especially for increasing old-age individuals participation to labour force and coping with unemployment problem. These policies should be implemented via both active labour force policies strongly supporting the individuals employment and passive labour force policies providing income support.

Keyword : Unemployment, Old-Age Unemployment, Labour Force Policy, Active Labour Force Policy, Employment

*Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ç.E.E.İ Bölümü

**Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müşaviri

Giriş

Belirli beceriler, hafıza, fizik gücü, algılama ve öğrenme kapasitesi, yeniliklere açıklık ve kolay uyum sağlayabilme gücü, ileri yaşlarda azalan ve işgücünün niteliğini ve katma değerini doğrudan etkileyen özellikler olması nedeniyle, 65 yaşına yaklaşıldıkça işten çıkarılma ve yeniden iş bulama riski önemli ölçüde artmaktadır.¹ İşgücüne katılım oranları ve istihdam oranları çok düşük olan 40-65 yaş arasındaki nüfusun işgücüne katılımı, istihdam edilmesi ve işsizlikle mücadelelerinde işgücü piyasası politikaları önem kazanmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) hane halkı işgücü anketi sonuçları, son 10 yılda bu yaş grubunda işgücüne katılım oranının yükseldiğini ancak aynı grubun işsizlik oranlarının da hızla yükseldiğini, ve bu eğilimin devam ettiğini göstermektedir. Bunun bir nedeni, emeklilik yaşının yükseltilmesi, diğer nedeni ise ileri yaş grubunun istihdam zorluklarıdır. İleri yaşlarda işsiz kalanları bekleyen önemli bir sorun, uzun süreli işsizliktir. Yaşlı işçilerin gelir kaybını önlemek için işsizlik sigortasının ve işsizlere yönelik sosyal yardım sisteminin varlığı önem kazanmakta, diğer yandan ileri yaş grubunun istihdamını sağlamak için danışmanlık, mesleki eğitim ve beceri programları ile teşvik uygulamaları yoluyla işgücü piyasasına aktif müdahale gerekmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'ye göre, işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken, emek piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar aktif işgücü piyasası politikaları olarak değerlendirilmektedir.² OECD'ye göre, aktif işgücü piyasası politikalarının amacı, işgücünü hızla yerleştirmek ve işçiler için yeni beceriler ve istihdam olanakları geliştirmektir.³

İşgücü piyasası politikaları ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarına göre çeşitli şekillerde uygulama alanı bulabilmektedir. Gelişmiş ülkeler aktif işgücü piyasası politikalarıyla yaşanan işgücünü aktif çalışma yaşamına katmaya çalışırken, gelişmekte olan ülkeler ise eğitim düzeyi düşük, vasıfsız işgücüne ve yüksek işsizlikle boğuşan genç nüfusa istihdam sağlamaya çalışmaktadır.

Günümüzde istihdam alanında başarılı ülkelerin çoğu ileri yaştaki bireylere yönelik olarak; işsizlik durumunda karşılaşılabilecek olumsuz sonuçları telafi etmek için işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programlarını uygularken, iş arama ve bulmalarını güçlü bir şekilde desteklemek, işsizlik nedeniyle yaşanan motivasyon ve kalifikasyon kaybına karşı korumak için de aktif işgücü piyasası politikaları uygulamaktadır.⁴ Türkiye genç nüfus yapısına sahip olmakla birlikte, yapılan nü-

1 - Yüksel, Yusuf, *Türkiye'de Demografik Geçiş Süreci ve Sosyal Politikalar*, DPT Yayınları, Ankara 2007, s.81, Arıcı, Kadir, "Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Yeni Bir Sorun: Yaşlı İşçiler", A. Can Tuncay'a Armağan, *Legal Yayıncılık Hukuk Kitapları Serisi:49*, Ankara 2005, s.931-952, Altan, Ömer Zühtü; Şişman, Yener; "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar", *Kamu İş Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2/2003, s.1-36

2 - Biçerli, Mustafa Kemal, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004, s.46

3 - Thuy, Phan; Hansen, Ellen; Price, David, *Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti*, çev. Metin Çulhaoglu, ILO, Ankara, 2001, s.197

4 - Köstenli, Şeyma İpek, *Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2011, s.23

fus projeksiyonları nüfusumuzun hızla yaşlanmakta olduğunu öngörmektedir.⁵ Dolayısıyla, bugünden ileri yaştaki işgücünün istihdamı da dâhil olmak üzere, yaşlılara yönelik ulusal politikaları belirlemek gerekmektedir.

Bu çalışmada, ileri yaştaki bireylerin işgücüne katılımının artırılması ve işsizlikle mücadele etmelerinde işgücü politikalarının öneminden hareketle, çalışmamızın ilk bölümünde Türkiye işgücü piyasası verileri OECD ve Avrupa Birliği(AB) verileriyle karşılaştırılmalı olarak incelenmiş, ikinci bölümde ve üçüncü bölümde başlıca pasif ve aktif işgücü politikaları AB ülke uygulamaları ile birlikte değerlendirilmeye çalışılmıştır.

5- TÜİK, "Türkiye'nin Demografik Yapısı ve Geleceği, 2010-2050", (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13140>, 26.6.2015; TÜİK "Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075", (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, 26.6.2015.

1. İşgücü Piyasasında İleri Yaştaki Bireyler

Tablo 1'de işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik oranları 2000 ve 2013 yılları karşılaştırılarak değerlendirildiğinde; 2000 yılından sonra işgücüne katılım ve istihdam oranlarının hem erkeklerde hem de kadınlarda 55 yaşına kadar yükseldiği, bu yaşlardan sonra düştüğü, ancak 40 yaşından sonra 60-64 yaş grubu dahil olmak üzere, her yaş grubunda işsizlik oranlarının arttığı, bu artışın bazı yaş gruplarında 2 katına kadar yükseldiği görülmektedir. Hem emeklilik yaşının yükseltilmesinin hem de yaşanan işgücünün etkisiyle, günümüzde işsizlik 40 yaş üstü yaş grubu için de önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.⁶ Diğer yan-

6- Öğütoğulları, Eren, "Sosyal Güvenlik Reformuyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri İle Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı:40 Yaş ve Üstü İşsizler", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004, s.2.

Tablo 1. Türkiye'de 2000-2013 Yıllarında Yaş ve Cinsiyete Göre İKÖ, İstihdam ve İşsizlik Oranları (%)

| Türkiye | Yaş Grupları ve Yıllar | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------------------------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-------|------|
| | 15+ Yaş | | 40-44 Yaş | | 45-49 Yaş | | 50-54 Yaş | | 55-59 Yaş | | 60-64 | |
| | 2000 | 2013 | 2000 | 2013 | 2000 | 2013 | 2000 | 2013 | 2000 | 2013 | 2000 | 2013 |
| İşgücüne Katılım Oranı | | | | | | | | | | | | |
| Genel | 49,9 | 50,8 | 61,4 | 67,9 | 54,6 | 61,7 | 47,4 | 48,4 | 41,2 | 37,3 | 32,8 | 27,9 |
| Kadın | 26,6 | 30,8 | 28,3 | 41,8 | 25,5 | 35,2 | 25,6 | 26,9 | 24,3 | 20,7 | 18,6 | 16,2 |
| Erkek | 73,7 | 71,5 | 93,3 | 94 | 82,6 | 87,8 | 69,0 | 70,0 | 58,4 | 54,1 | 47,8 | 40,4 |
| İstihdam Oranı | | | | | | | | | | | | |
| Genel | 46,7 | 45,9 | 59,2 | 63,4 | 52,9 | 57,8 | 45,6 | 45,2 | 40,2 | 35,1 | 32,1 | 26,8 |
| Kadın | 24,9 | 27,1 | 27,6 | 38,5 | 25,1 | 33,1 | 24,9 | 25,6 | 24,2 | 20,1 | 18,5 | 15,9 |
| Erkek | 68,9 | 65,2 | 89,7 | 88,2 | 79,8 | 82,1 | 66,1 | 64,8 | 56,7 | 50,4 | 46,6 | 38,2 |
| İşsizlik Oranı | | | | | | | | | | | | |
| Genel | 6,5 | 9,7 | 3,5 | 6,7 | 3,0 | 6,4 | 3,8 | 6,7 | 2,2 | 5,8 | 2,0 | 4,2 |
| Kadın | 6,3 | 11,9 | 2,5 | 7,9 | 1,7 | 6,1 | 2,8 | 4,7 | 0,3 | 3,2 | 0,4 | 1,6 |
| Erkek | 6,6 | 8,7 | 3,9 | 6,1 | 3,5 | 6,5 | 4,2 | 7,5 | 3,0 | 6,8 | 2,7 | 5,3 |

Kaynak: TÜİK HHİGA (Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 20.6.2015

dan, işgücüne katılım oranları hem erkeklerde hem de kadınlarda 50-54 yaş grubundan itibaren hızla düşmektedir.

Tablo 2'de 2013 yılı itibarıyla AB, OECD ve Türkiye'de işgücüne katılım oranları karşılaştırılmıştır. AB ve OECD ülke ortalamaları ile karşılaştırıldığında, 55 yaşından itibaren işgücüne katılım oranlarının Türkiye'de oldukça düşük olduğunu belirtmek mümkündür. 55-64 yaş grubunda işgücüne katılım oranı Türkiye'de %33'e düşerken, bu oran AB-28 ülkelerinde %54,4, OECD ortalaması ise %59,7'dir. Türkiye'de 55-64 yaş grubunda erkeklerde işgücüne katılım oranı %48,4 iken, OECD'de erkeklerde işgücüne katılım oranı yaklaşık 20 puan daha fazladır. Türkiye'de işsizlik oranları 55-64 yaş grubu kadınlarda AB-28 ve OECD ortalamasına göre oldukça düşük gerçekleşmiştir. Ancak, bu durum aynı yaş grubun-

da işgücüne katılım oranının çok düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Göreceli olarak daha düşük işgücüne katılım oranına sahip olmasına rağmen, 55-64 yaş grubunda erkeklerde işsizlik oranı OECD ortalamasından çok az da olsa yüksek, AB-28 ortalamasından ise yaklaşık 2 puan daha düşüktür. Bu veriler, hali hazırda Türkiye'de işgücü piyasasının ileri yaşlardaki bireyler için cazip olmadığını göstermektedir. Düşük işgücüne katılımın Türkiye'de asgari emeklilik yaşının uzun yıllar AB ve OECD ülkelerine göre daha düşük yaşlarda olmasından kaynaklandığını belirtebiliriz. Ancak, sosyal güvenlik reformlarıyla emeklilik yaşının önce kadınlarda 58, erkeklerde 60'a daha sonra hem erkeklerde hem de kadınlarda 65 yaşına yükseltildiği dikkate alındığında, gelecek yıllarda 55-64 yaş grubu

Tablo 2. 2013 Yılı İtibarıyla Türkiye, OECD ve AB'de Yaş ve Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları (%)

| | Toplam | | | Kadın | | | Erkek | | |
|------------------------|--------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|
| | 15+ | 45-54 Yaş | 55-64 Yaş | 15+ | 45-54 Yaş | 55-64 Yaş | 15+ | 45-54 Yaş | 55-64 Yaş |
| Türkiye | | | | | | | | | |
| İşgücüne Katılım Oranı | 50,8 | 55,4 | 33,2 | 30,8 | 31,3 | 18,2 | 71,5 | 79,5 | 48,2 |
| İstihdam Oranı | 45,9 | 51,8 | 31,5 | 27,1 | 29,6 | 18,8 | 65,2 | 74,0 | 45,2 |
| İşsizlik Oranı | 9,7 | 6,5 | 5,3 | 11,9 | 5,5 | 2,7 | 8,7 | 6,9 | 6,3 |
| AB-28 | | | | | | | | | |
| İşgücüne Katılım Oranı | 58,1 | 84,3 | 54,4 | 51,7 | 78,4 | 46,7 | 65,0 | 90,3 | 62,7 |
| İstihdam Oranı | 51,9 | 77,5 | 50,3 | 46,1 | 72,1 | 43,5 | 58,0 | 83,0 | 57,6 |
| İşsizlik Oranı | 10,7 | 8,1 | 7,5 | 10,8 | 8,1 | 6,7 | 10,7 | 8,1 | 8,2 |
| OECD | | | | | | | | | |
| İşgücüne Katılım Oranı | 60,1 | 80,7 | 59,7 | 51,6 | 72,2 | 50,7 | 69,2 | 89,4 | 69,3 |
| İstihdam Oranı | 55,3 | 75,8 | 56,3 | 47,5 | 67,9 | 48,1 | 63,7 | 84,0 | 65,1 |
| İşsizlik Oranı | 7,9 | 6,0 | 5,6 | 7,9 | 6,0 | 5,0 | 7,9 | 6,1 | 6,1 |

Kaynak: OECD Database (Erişim) <http://stats.oecd.org/> 20.6.2015

dahil olmak üzere, ileri yaşlardaki işgücüne en azından emekli olacakları tarihe kadar istihdam yaratma zorunluluğu bulunmaktadır.

Yapılan araştırmalar, yaş ayrımcılığının günümüzde 40 yaşında başladığını, 50-60 yaşları arasında yaşlılığa dayalı ayrımcılığa en fazla maruz kaldığını ortaya koymaktadır.⁷ Bu anlamda yaşlı işçilerin işe girerken, eğitim programlarına alınmada yaş sınırı getirilmesi, mesleki bakımdan yeterli bulunmadıkları gerekçesiyle işe alınmamaları, yeni teknolojilere uyum gösteremeyecekleri, eğitilemez oldukları gibi yersiz ve haksız genellemelerle mağdur edildikleri gözlenmektedir.⁸ 40 yaşın üzerindeki işten çıkarılmada öncelikli olur iken, işe alınırken tercih sıralamasında en gerilerde kalabilmektedirler. Bu yaştan sonra işten çıkarılan işçilerin iş bulma şansları çok azalmaktadır. İş bulabilenlerin çoğu ise geçici ve daha düşük ücretlerle iş bulabilmektedir.⁹

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, ileri yaştaki işgücünün; işgücüne katılımın artırılması işsizliğin olumsuz sonuçlarından korunması ve işsizlikle

mücadelelerinde örnek olabilecek başlıca aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları, özellikle AB ülkeleri uygulamaları dikkate alınarak incelenmiştir.

Ekonomik büyüme tek başına mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına yeni girecek olanlara uygun kalitede ve verimli işlerin yaratılması için yeterli değildir.¹⁰ İşgücü piyasasında işgücüne katılım ve istihdam oranlarının artırılması, işsizliğin azaltılması ve olumsuz sonuçlarının telafisine yönelik özellikle dezavantajlı gruplara yönelik, çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalar genel anlamda pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları olarak iki başlık altında uygulama alanı bulmuştur.

2. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan ve günümüze kadar önemini koruyan pasif işgücü piyasası politikaları (PİPP), genel olarak çalışanların işsizlik döneminde gelir kaybını önlemeye çalışan politikalarlardır. PİPP, özellikle emeklilik öncesi işsiz kalan işgücünün karşı karşıya kalacağı olumsuz sonuçları telafi etmek amacıyla ortaya çıkmıştır.

PİPP, işini kaybeden veya iş bulamayan işsizlere satın alma gücünü koruyabilmesi için gelir desteği sağlayan ve bu şekilde işsizliğin bireyler ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan politikalarlardır.¹¹ Kısaca PİPP, işsizliğin sonuçlarını onarmaya ilişkindir.¹² PİPP bu yönüyle temel amacı istih-

7- Baybora, Dilek, *Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayın No:1788, Eskişehir 2007*, s.28; Arıcı, Kadir, "Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Yeni Bir Sorun: Yaşlı İşçiler", *A. Can Tuncaya'ya Armağan, Legal Yayıncılık Hukuk Kitapları Serisi:49*, Ankara 2005, s.931-952; Altan, Ömer Zühtü; Şişman, Yener; Şişman, Yener; "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar", *Kamu İş Dergisi, Cilt 7, Sayı 2/2003*, s.1-36

8- Uyanık, Yücel, "Demografik Dönüşüm Sürecinde Yaşlanan Nüfus ve Sosyoekonomik Etkileri Çerçevesinde Değişen Sosyal Politika Anlayışı", *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar*, Ed. Türker Topalhan, Ankara, s.97-158; Arıcı, Kadir, "a.g.e.", s.931-952

9- Lee, Kwan S., Kim, Jae H., "Employment of the Elderly in Korea", *Aging and Work*, Edited by M. Kumashiro, Taylor & Francis Group, New York 2003, s.49-54.; Baybora, Dilek, *Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayın No:1788, Eskişehir 2007*, s.36;

10- İSO, *İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, İSO Yayın No: 2006/8, İstanbul 2006, s.129

11- Varçın, Recep, *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2004, s.10; Biçerli, Mustafa Kemal, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004, s.455

12- Köstenli, Şeyma İpek, a.g.e., s.23

damı artırmak veya işsizliği azaltmak olan aktif işgücü politikalarından (AİPP) ayrılmaktadır. Pasif işgücü piyasası politikalarını aktif işgücü politikalarından ayıran farklılıklardan bir diğeri de, pasif politikaların hukuki bir hak olarak uygulanmasıdır. Örneğin, işsizlik sigortasını hak eden bir kişinin ödeneğini ödememek ya da miktarını değiştirmek gibi bir seçenek yoktur. AİPP'nin da hukuki bir alt yapısı olsa bile, bu programların seçiminde, yürütülmesinde, hedef kitlenin tespit edilmesinde önemli bir esneklik vardır.¹³

Pasif işgücü piyasası politikalarının ülkeler arasında farklı uygulamaları olmakla birlikte, genel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, erken emeklilik ve kıdem tazminatı olarak dört grupta toplanabilir.¹⁴

2.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası; sosyal sigorta esaslarına göre işleyen ve çalışanları hedefleyen bir sigorta türüdür. İşsizlik sigortası ile sigortalılara işten ayrılmaları durumunda belirli prim ödeme ve sigortalılık süresini taşımaları koşuluyla, çalışırken aldığı gelire orantılı olarak kısa bir süre aylık olarak ödenir. Çalışırken işsiz kalan kişinin iş arama ve yeni iş bulma sürecinde belli bir gelir elde etmesi amacını taşımaktadır. Ülkelere göre değişmekle birlikte, bu süreler genellikle 6 ay ile 2 yıl arasında değişmektedir. Ülkemizde de işsizlik sigortası 2000 yılından itibaren 4447 sayılı Kanunla uygulanmaya baş-

lanmıştır. Ülkemizde işsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlere sunulan hizmetler; işsizlik ödeneği ödenmesi, genel sağlık sigortası primlerinin yatırılması, işgücü piyasası ve mesleki eğitim alanında danışmanlık hizmeti verilmesi, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, yeni bir iş bulma hizmeti verilmesidir.

4447 sayılı Kanuna göre işten ayrılmadan önceki son 3 yıl içerisinde; 600 gün (1 yıl 8 ay) prim ödemiş olanlara 180 gün (6 ay), 900 gün (2 yıl 6 ay) prim ödemiş olanlara 240 gün (8 ay), 1080 (3 yıl) gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün (10 ay) süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir. İşsizlik sigortası kademeli emeklilik yaşı nedeniyle daha ileri yaşlarda emekli aylığı elde etmek zorunda kalacaklar için, emekli aylığı alacakları süreye kadar önemli bir koruma sağlayabilir. Ancak, bu koruma oldukça kısa süreli olup, 10 ay ile sınırlıdır.¹⁵

Ülkemizde işsizlik sigortası kapsamında ileri yaştaki işsizlere yönelik ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa, AB ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamında ileri yaştaki çalışanların yararlanma koşulları ve sağlanan haklarda da yaşa bağlı farklılaşmaya gidilmiştir.¹⁶ Avusturya'da işsizlik ödeneği sigortalılık süresine ve yaşa göre değişmektedir. Portekiz'de 30 yaşın altındakilere işsizlik sigortasından 12 ay ödeme yapılırken, 40 yaşın üzerindeki işsizlere yapılan ödeme süresi 30 aya çıkmaktadır. İtalya'da işsizlik ödeneği ödeme süresi 180 gün iken, 50 veya

13-Varçın, Recep, a.g.e., s.4

14-Varçın, Recep, a.g.e., s.10, Diriöz, Sinem Çapar, *İstihdamın Arttırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü*, T.C.Kalkınma Bakanlığı, Yayın No:2835, Ankara 2012, s.18

15-Arıcı, Kadir, a.g.m., s.931-952

16-Ekdemir, H.Şadi, *Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları, Hak İş Yayını, Ankara 2009, s.687-725*

daha yukarı yaştakiler için bu süre 270 gündür. Benzer bir düzenleme de Litvanya'da söz konusudur.¹⁷ Fransa'da 50 yaşından yukarı olan işsizler için işsizlik ödeneği daha uzun süre ödenmektedir.¹⁸ Finlandiya'da 57 yaşını doldurmuş olup da işsizlik ödeneği almaya devam edenler ödenekten 60 yaşına kadar yararlanmaktadır. Almanya'da 45-57 yaş arasında olanlar için işsizlik sigortası ödeme süresi daha uzundur. İsveç'te 55 yaşın altındaki işsizlere 300 gün, 55 yaşın üstündeki işsizlere ise 450 gün işsizlik ödemesi yapılmaktadır.¹⁹

2.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı; geçmişteki çalışmasına bakılmaksızın asgari bir geçim standardının sağlanması amacıyla işsizlere yapılan yardımlardır. Bu yardımların finansmanı ya toplanan vergilerle ya da işsizlik sigortası kaynaklarından finanse edilmektedir. İşsizlik sigortasına hak kazanamayan veya bazı ülkelerde uygulama alanı bulduğu gibi işsizlik sigortasından yapılan ödemeler bittiğinde de iş bulamayan işsizlere bu yardım sağlanmaktadır. İşsizlik sigortasından temel bir farkı da, yardımların süresi ve miktarının kişilere göre farklılık göstermesidir. Türkiye'de işsizlik yardımı sisteminin olmaması önemli bir eksikliklerdir. Çünkü, işsizlik yardımı çalışma yeteneğine sahip ve sürekli iş aramasına karşın, kanunla belirtilen koşulları taşıyan işsiz-

lerin aynı zamanda işgücü piyasasına hazırlanmaları için yapılan nakdi bir yardımdır.

Türkiye'nin aday üyelik sürecinde bulunduğu AB'ne üye devletlerin çoğunda, farklı başlıklar altında işsizlik yardımı benzeri ödemeler söz konusudur. AB ülkelerinde işsizlik yardımı kapsamında ileri yaştaki çalışanlara yönelik yapılan yardımlar ayrı koşullara tabi olup, sağlanan haklarda da farklılaşmaya gidilmiştir. İspanya'da 52 yaşından yukarı işsizler için işsizlik yardımı bazı koşullarla emekliliğe kadar uzatılabilmektedir. Yine İspanya'da uzun süre işsiz kalan 45 yaşından yukarı işsizlere 6 ay süre ile fiili asgari ücretin %75 ile %125'i arasında yardım sağlanmaktadır. Yunanistan'da 49 yaşından yukarı işsizlere, 49 yaşından küçükler için daha uzun süreli yardım yapılmaktadır. Finlandiya'da da 55-65 yaş arasındaki işsizlere işsizlik yardımından yararlanmada istisnalar uygulanmaktadır.²⁰

2.3. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, çalışanlara işten ayrılma ile ilgili belirli şartları taşımaları koşuluyla, çalıştıkları her yıl için aldıkları ücretin belli bir oranında ödenen tazminattır. Türkiye, OECD ülkeleri arasında Güney Kore ve Portekiz ile birlikte 20 yıllık çalışana 20 ayla en yüksek kıdem tazminatı ödeyen ülke konumundadır. OECD ortalaması ise 7,5 aydır.

Kıdem tazminatının işgücü açısından üç önemli fonksiyonu vardır. Birinci fonksiyonu işten ayrılan kişinin iş

17-Ekdemir, H.Şadi, *Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları*, a.g.e., s.700-704

18-Ekdemir, H.Şadi, *AB-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, TİSK Yayını, Ankara 2005, s. 632.

19-Ekdemir, H.Şadi, *AB-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, a.g.e., s. 682

20-Ekdemir, H.Şadi, *Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları*, a.g.e., s.710-716.

arama ve işsizlik süresince gelir kaybını önlemektir. Bu fonksiyonu ile işsizlik sigortası niteliği taşımaktadır.²¹ Kıdem tazminatı ile ilgili tartışmaların odağını da bu fonksiyonu oluşturmaktadır. İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde ayrıca kıdem tazminatı uygulamasının işgücü maliyetlerini arttırdığı belirtilmektedir. İkinci fonksiyonu, işverenlerin çalışanları kolayca işten çıkarmamasını, dolayısıyla çalışanların iş güvencesini sağlamasıdır.²² Bu fonksiyonu ise işçi hareketliliğini kısıtladığı için eleştirilmektedir.²³ Diğer bir fonksiyonu, çalışanların emekli olmaları durumunda bir tasarruf aracı olarak toplu para almalarıdır. Bu fonksiyonu ise bireysel emeklilik sisteminin veya tamamlayıcı mesleki emeklilik sistemlerinin olduğu ülkelerde gerekliliği bakımından eleştirilmektedir.

Kıdem tazminatı, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14. maddesine göre işçiye, işe başladığı tarihten itibaren en az 1 yıl çalışması ve belirtilen maddede sayılan nedenlerle işten ayrılması veya emekli olması koşuluyla hizmet akdinin devamı süresince her tam yıl için 30 günlük brüt giydirilmiş ücreti tutarında ödenen bir paradır. Kıdem tazminatı, çalışanların yeni bir iş bulmak için veya yaşlılık aylığını hak edene kadar işsiz kaldığı dönemde gelir kaybını karşılayan ya da emekli olduğunda toplu bir ek gelir sağlayan bir tasarruf aracıdır.

Buradan hareketle, son yıllarda kıdem tazminatının yeniden düzenlen-

mesi ve ağırlıklı olarak bir kıdem tazminatı fonu oluşturulması düşüncesi, işçi sendikalarının karşı çıkmasına rağmen, özellikle işveren sendikaları ve hükümet tarafından güçlü bir şekilde dile getirilmektedir. Ancak, eleştiriler ne yönde olursa olsun, yaşlı işçilerin işsiz kalmaları ve iş bulamamaları nedeniyle karşı karşıya kaldığı gelir kesilmesi riskine karşı bir tedbir anlamında, kıdem tazminatı, önemli bir sosyal koruma aracıdır.²⁴

2.4. Erken Emeklilik

Bu politikalar daha çok yapısal uyum politikaları çerçevesinde veya geçiş dönemlerinde uygulamaya konan programlardır. Erken emeklilik uygulamaları dönemsel veya bir defaya mahsus uygulanan, iş bulma şansı çok azalan, ancak emekli olma hakkını elde edememiş veya emekli olması durumunda bir işsizine işe yerleştirilmesini kolaylaştıracak olan yaşlıların daha cazip koşullarda emekli olmalarını özendiren uygulamalardır. Erken emeklilik programlarının maliyeti oldukça yüksek olduğundan, son yıllarda tercih edilen bir politika aracı değildir.²⁵ Gelişmiş ülkelerde yaşanan nüfus, gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemlerinin bozuk mali yapısı nedeniyle erken emeklilik uygulamaları yerine, çalışanların daha geç emekli edilmelerine yönelik politikalar ağırlıktadır. Ancak, yine de yaygın olmamakla birlikte, AB ülkelerinde erken emeklilik uygulamaları yaş ve işsizlikle ilişkilendirilerek günümüzde halen uygulanmaktadır.²⁶ Örneğin, Macaristan'da işsizlik

21- Dirioz, Sinem Çapar, a.g.e., s.18

22- Varçın, Recep, a.g.e., s.19

23- Bilgin, Mehmet Hüseyin; Arı, Selçuk, ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar, İTO Yayınları No.2010-25, İstanbul, 2010, s.112

24- Arıcı, Kadir, a.g.e., s.931-952

25- Varçın, Recep, a.g.e., s.41

26- Ekdemir, H.Şadi, AB-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, a.g.e., s. 537-718

ödeneklerinin sona erdiği tarihi izleyen 3 yıl içinde emekliliklerine 5 yıldan az süre kalan işsizler için erken emeklilik olanağı vardır. Almanya'da da 60 yaşını dolduran işsizler belirli koşullar altında emekliye sevk edilmektedir. İrlanda'da 55-66 yaşındaki kişilere erken emekli aylığı bağlanmaktadır. Polonya'da normal emeklilik yaşında sigortaya ödenmesi gereken emeklilik aylığının %80'i erken emeklilik ödeneği olarak belirli yaştaki işsizlere ödenmektedir. Avusturya'da işsizlikten dolayı erken yaşlılık aylığı uygulaması bulunmaktadır. Bunun için kadınların 55, erkeklerin 60 yaşını doldurmuş olmaları, başvuru esnasında herhangi bir işte çalışılmaması ve belirli süre prim ödenmiş olması koşulları aranır.²⁷ Danimarka'da da 50 yaşını doldurduktan sonra 4 yıl süreyle işsizlik ödeneği alanlar, bu süre bittikten sonra erken emeklilik primi ödeyerek erken emekli olabilmektedirler.²⁸

AB ülkelerinde erken emeklilik uygulamalarının yanı sıra, yaşlıların çalışma hayatı içinde kalmalarını teşvik etmek amacıyla kısmi süreli çalışma süreleri ile ilişkilendirilerek çalışırken, emekli aylığı almalarına olanak sağlayan düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu düzenlemelerle esnek çalışmaların yaygınlaşması ve emeklilik koşullarının zorlaştırılması karşısında ileri yaştaki bireylerin mağdur olmamaları ve çalışma hayatı içinde kalmalarının sağlanması amaçlanmaktadır.

Almanya'da yaşlı işsizler; zorunlu

emeklilik yaşına gelmeden önce işverenle anlaşmaları şartıyla, yarı zamanlı bir çalışma ilişkisine girerek, daha az bir ücret karşılığında ve daha kısa süreli bir çalışma modeli içinde çalışmayı bir süre daha sürdürme olanağına sahip olmaktadır. Bu çalışmaları sırasında kendilerine sosyal güvenlik kurumundan normal emeklilik yaşında alacağından daha az bir yaşlılık aylığı bağlanmaktadır.²⁹

Japonya'da ise benzer bir uygulama ile işçiler, isterlerse 60 yaşından sonra 64 yaşına gelinceye kadar yarı yaşlılık aylığı alarak, yarı zamanlı olarak çalışmayı sürdürebilir, 65 yaşına geldiğinde de işi bırakarak yaşlılık aylığının tamamına hak kazanabilirler.³⁰

Fransa'da 60 yaşından itibaren çalışmaya devam eden sigortalılar da kısmi süreli çalışmalarıyla orantılı olarak emekli aylığına hak kazanabilirler. Örneğin, tam zamanlı çalışma süresinin %40'ının altında kısmi süreli çalışanlara %70 oranında emekli aylığı bağlanması mümkündür.³¹

Finlandiya'da 58-64 yaşındakilerin çalışma saatleri (haftada 18-26 saat) indirilerek, gelire bağlı kısmi emekli aylığı ödenmesi uygulaması vardır.³²

Ülkemizde ise erken emeklilik uygulamasına en iyi örnek olarak 1992 yılında 3774 sayılı Kanunla emekli olmak için aranan asgari yaşların kaldırılarak, çalışanların kadın ise 38, erkek

29- Tuncay, A.Can, "Geciken Yaşlılık ve Zorunlu Emeklilik Üzerine", Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Haziran 2012, s.84-102.

30- Tuncay, A.Can, a.g.m., s.84-102.

31- Ekdemir, H.Şadi, AB- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, a.g.e., s.561

32- Ekdemir, H.Şadi, AB- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, a.g.e., s.576

27- Ekdemir, H.Şadi, AB- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, a.g.e., s. 558

28- Ekdemir, H.Şadi, AB- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, a.g.e., s. 600

ise 43 yaşında emekli olabilmelerine imkân tanınmasıdır. Bu uygulama politik tercihler içermekle beraber, aynı zamanda istihdamın arttırılması amacını da taşımaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına gelir gider açığı vermele-ri ile başlayan eleştiriler sonucunda, erken emeklilik uygulaması 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile kademe-li olarak sona erdirilmiştir.

Sosyal güvenlik mevzuatında sık sık uygulanan ve borçlanmaya imkân tanıyan düzenlemeler de bir nevi erken emeklilik uygulaması olarak kabul edilebilir. Bu anlamda, askerlik borçlanmaları, doğum borçlanmaları, yurt dışı borçlanmaları hem sigortalılık süresini geriye çekmesi hem de prim ödeme süresini daha erken doldurmaya olanak sağlaması nedeniyle bu kapsamda sayılabilir.

Yaşlılık aylığı almak için yaş dışında gerekli şartları yerine getirmiş olanlardan 50 yaşını doldurmuş bulunanlara, işsizlik sigortasından yardım almakta ise bu sürenin sonundan başlayarak iş bulamadığı sürece, işsizlik sigortasından yardıma hak kazanamayanlar bakımından ise işten çıkarıldıktan belli bir süre sonra, örneğin 3 ay sonra kısmı aylık bağlanması en azından sağlıklı işleyen bir sosyal yardım sistemi kuruluncaya kadar 50 yaş üzerindeki için bir çözüm olarak önerilmiştir.³³

3. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

1970'lerdeki ekonomik kriz nedeniyle işsizliğin yükselmesi sonucunda pasif işgücü piyasası politikalarının işsizlikle mücadeleye zarar verdiği ileri sürülmüştür.³⁴ Özellikle 1980'li yıl-

lardan sonra güçlenen yeni liberal politikaların etkisiyle de, bütçe üzerinde büyük yük getirdiği gerekçesiyle eleştirilen işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları daraltılmaya çalışılmış, erken emeklilik uygulamaları yerini daha uzun çalışma yaşamına bırakmıştır.

İşsizlikle mücadelenin yanı sıra, üretim süreçlerindeki değişim, bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişme ve küreselleşme ile birlikte işgücünün yeni nitelikler kazanması ve değişimlere uyum sağlaması konusunda AİPP, başta OECD ve AB ülkelerinde olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerde de önem kazanmıştır.³⁵

AİPP tam istihdamı hedeflemese bile, işgücünün beceri ve yeterliliğini arttırarak işsizliği azaltmayı, işsizlik süresini kısaltmayı, işsizlik yardımlarına bağımlılığı azaltmayı ve çeşitli önlemlerle istihdam edilebilirliği teşvik etmeyi amaçlayan programlardır.³⁶ Bu şekilde istihdam oranının ve işgücüne katılım oranının yükseltilmesi, pasif politikalar ve sosyal yardımlara bağımlılığın azaltılması, diğer taraftan kalite ve verimliliğinin arttırılması hedeflenmektedir.³⁷

İşgücü arzının hareketliliğini sağlayan, işgücünün niteliğini geliştiren ve işgücü piyasasında iş arama süreçlerini güçlendiren AİPP'na hükümetler daha çok kaynak aktarmıştır.³⁸ Bazı Avrupa ülkeleri GSYH'lerinin önemli bir kısmını bu amaçla harcamaya başlamışlardır.³⁹ Ülke deneyimleri, AİPP'nın

35- Varçın, Recep, a.g.e., s.2

36-Köstenli, Şeyma İpek, a.g.e. s.23, Varçın, Recep, a.g.e., s.3

37-Köstenli, Şeyma İpek, a.g.e., s.23

38-Diriöz, Sinem Çapar, a.g.e. s.22a

39-Biçerli, Mustafa Kemal, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004, s.222

33-Arıcı, Kadir, a.g.e., s.931-952

34-Thuy, Phan; Hansen, Ellen; Price, David, a.g.e., s.199

işsizliği azaltmada etkili olduğunu göstermektedir.⁴⁰

AİPP son yıllarda, özellikle nüfusu ve işgücü yaşanan gelişmiş ülkelerde ileri yaştakilerin ve gittikçe artan işsizlerin işgücü piyasasından ayrılmasını önlemenin ve istihdamda tutulmalarının bir yolu olarak görülmeye başlanılmıştır.⁴¹

AİPP genellikle sosyal dışlanma riski olan ve işgücü piyasası açısından dezavantajlı gençler, yaşlılar, kadınlar, özürllüler gibi özel grupları hedef almaktadır. AİPP'nin işsizlik oranı, istihdam, işgücüne katılma, gelir düzeyi, fırsat eşitliği ve sosyal güvenlik üzerindeki önemli etkileri olabilmektedir.⁴²

AB üyesi ülkelerde işgücü piyasasının hedef grubu arasında yer alan 45-64 yaş arası çalışanlara istihdam sübvansiyonu, sosyal güvenlik primlerinde indirim, danışmanlık ve yeniden mesleki eğitim kursları ile yetiştirme kursları sağlanmaktadır. Bu yaş grubuna yönelik aktif işgücü piyasası politikaları, bu yaş grubunun yeniden işe girişlerinin kolaylaştırılması şeklindedir.⁴³

AB ülkelerinde işverenlerin yaşlı çalışanlar için tam zamanlı işler yerine daha kısa süreli işler sunması, esnek çalışma şartları oluşturması, 65 yaş ve üzeri çalışanların hükümetlerce sağlık politikalarının kapsamına alınması ve işverenlerin ödedikleri istihdam vergilerinin azaltılması gibi önlemler dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, yaşlı nüfusun istihdamında en iyi performans

gösteren ülkelerin Finlandiya, Macaristan ve Hollanda olduğu görülmüştür.⁴⁴

AİPP'na yönelik bir eleştiri, belirli grupların istihdamının sübvansiyon edilmesi durumunda, hedeflenen kitlelerin istihdamının artmasının, diğerlerinin istihdamı pahasına olmasıdır. İkame etkisi olarak adlandırılan bu duruma en iyi örnek, gençlerin istihdamı sübvansiyon edildiğinde, işverenlerin normalde tercih edeceklerinden daha az yetişkin işçi tercih etmeleridir. Bu problemi önleyebilmek için sübvansiyon uygulaması ile oluşturulan işin mevcut işlere ilave edilmiş yeni bir iş olması gerekmektedir.⁴⁵ Bir başka eleştiri olarak da, aktif işgücü piyasası politikası önlemleri ile desteklenen grup, (örneğin istihdam sübvansiyonları ve mesleki eğitim programlarına katılanlar) bu programlara katılmayan diğer işçiler üzerinde işten çıkarılma etkisi yaratmaktadır. Diğer bir ifadeyle, işveren, işçisini, sübvansiyon edilen veya yeni teknolojilere uygun nitelik kazandırılan işçileri işe alabilmek için kendi işçilerini işten çıkarmayı tercih edebilmektedir.⁴⁶

Çalışma konumuzla ilgili başlıca AİPP uygulamaları olarak istihdam teşvikleri, mesleki eğitim ve kamu istihdam programları (doğrudan kamu istihdamı, eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri) aşağıda incelenmiştir.

3.1. İstihdam Teşvikleri

Ücret dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliliği işsizliği arttıran bir diğer sorun kaynağı olarak görülmektedir. Bu du-

40-Bilgin, Mehmet Hüseyin; Arı, Selçuk, a.g.e., s.114

41- Diriöz, Sinem Çapar, a.g.e., s.28

42-Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.221; Diriöz, Sinem Çapar, a.g.e., s.2, 19

43- Usen, Şelale, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 2007/2, s.65-95

44- BİLGESAM, AB Ülkelerinde Yaşlanma Sorunu ve Çözüm Seçenekler, (Erişim) <http://www.bilgesam.org/incele/64/-ab-nufusunda-yaşlanma-sorunu-ve-cozum-secenekleri/>, 25.6.2015

45- Usen, Şelale, a.g.m., s.65-95; Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.59

46-Usen, Şelale, a.g.m., s.65-95,

rum işverenlerin istihdam yaratmasında caydırıcı etkiye sahiptir.⁴⁷ Talep yanlı bir politika olan istihdam sübvansiyonu uygulaması ile hedeflenen, kitlelerin istihdamını arttırmak amacıyla işverene doğrudan parasal yardım veya sigorta ve vergi indirimi yapmakta, böylelikle sübvansiyon yapılan grupların istihdam maliyetleri azaltılarak, bunların istihdamı işveren açısından daha kârlı hale getirilmektedir.⁴⁸ Yapılan bu sübvansiyon genelde belirli bir miktar ve süre ile sınırlıdır. Ancak, teorik açıdan cazip görülmesine rağmen bu politikanın uygulamada sübvansiyon kapsamında olmayan işçilerin istihdamında azalmaya neden olabileceği gözlenmiştir.⁴⁹

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının uygulanmasının gerisindeki ekonomik gerekçe, işgücü maliyetleri ucuzlatmak ve istihdamın artmasını teşvik etmektir. Bu programlar çoğunlukla dezavantajlı alanlardan (yüksek işsizliğin olduğu sektörlerden) ve gençler, kadınlar gibi özel gruplardan gelen uzun dönemli işsizler için kullanılmaktadır. Sübvansiyon sona erdiğinde işverenin, çalışanın verimliliğinin artacağını düşünerek onu istihdam etmeye devam etmesi beklenilmektedir.⁵⁰

AB üyesi bazı ülkelerde yaşlıların istihdamının teşvik edilmesi amacıyla işverenlere istihdam teşviki verilmektedir. Örneğin Almanya'da 2003 yılından itibaren 55 yaş ve üstü bir işçiyi istihdam eden işveren, o işçi için işsizlik sigortası priminden muaf tutulmaktadır. Ayrıca, 2003 yılından itibaren 50

yaş ve üstü işsizlere bir önceki işlerinden kazandıkları ücretten daha az bir ücrete razı olarak işe girmeleri halinde önceki ve şimdiki ücretleri arasındaki farkın %50'si kadar ücret sübvansiyonu sağlanmaktadır. Söz konusu finansal destek, işçinin, hak ettiği işsizlik ödeneği süresince devam etmektedir. Yine Almanya'da 50 yaşın üzerinde işçi çalıştıran işverenlere işçinin en az bir yıl çalıştırılması koşuluyla 2 yıl boyunca işçinin ücretinin % 20-40'ı uyum sübvansiyonu olarak verilmektedir.⁵¹

Finlandiya'da işsiz kalan yaşlılara, işsizliğin ilk 12 ayı içinde iş arama eğitimi, mesleki eğitim ve istihdam sübvansiyonları sağlamanın yanı sıra, bazı eğitim programlarına katılımları zorunlu tutulmaktadır. Yunanistan'da 2002 yılından itibaren yaşlıların istihdam edilmeleri halinde sosyal güvenlik primlerinin işveren payında % 50 indirim yapılmaktadır.⁵² Avusturya'da istihdam sübvansiyonları genellikle yaşlı işsizleri işe alan veya kapatılacak bir pozisyonda çalışan işçisini işten çıkarılmayan işverenlere verilmektedir.⁵³

Türkiye'de istihdam teşvikleri özellikle yüksek genç işsizliğin düşürülmesi ve kadınların düşük işgücüne katılım oranlarının artırılmasını amaçlamıştır. Kadınlar ve 18-29 yaş arası genç istihdamın teşviki amacıyla çıkarılan 26.5.2008 tarihli 5763 sayılı Kanunla sigorta primlerinde indirim yapılmıştır. Özellikle küresel mali krizin etkisiyle yükselen işsizliğe karşı 2008 yılından sonra prim ve vergi indirimi şeklinde çok sayıda teşvik uygulamasının yü-

47-Varçın, Recep, a.g.m., s.9

48-Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.59

49-Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.95

50-Diriöz, Sinem Çapar, a.g.e., s.79, 80

51-Uşen, Şelale, a.g.m., s.65-95

52-Uşen, Şelale, a.g.m., s.65-95

53-Uşen, Şelale, a.g.m., s.65-95

rürlüğe girdiği görülmektedir.⁵⁴ Ancak bu düzenlemelerin hiçbirisi, doğrudan ileri yaştaki işçilerin istihdam edilmesini teşvik edecek nitelikte değildir. Bu bağlamda, gençlerin istihdamını teşvik eden düzenlemelerin ileri yaştaki bireylerin istihdamını ikame etkisi nedeniyle olumsuz etkilediğini belirtmek mümkündür. İleri yaş işsizlerin yaşadığı bireysel ve toplumsal sorunların boyutu genç işsizlere oranla daha ciddi ölçüdedir. İleri yaşlarda aile ve çocuk geçindirme yükümlülüğü dikkate alınarak gelir azalması ve kaybı, durumun ciddiyetini artırmaktadır.

3.2. Mesleki Eğitim

İşsizlikle mücadelede uzun süredir kullanılan arz yönlü yöntemlerden birisi de mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek, istihdam edilebilirliklerini arttırmaktır. Eğitim, kişilerin beceri düzeylerini geliştirerek işsizliği azaltmasının yanında, bireylerin niteliklerini yükselterek onların piyasalar arasında daha hareketli hale gelmelerini sağlaması bakımından da önemlidir.⁵⁵ Eğitimin diğer yararının, bireylerin çalışma hayatları boyunca işgücüne katılımlarını arttırması ve eksik istihdam problemi ile karşılaşma ihtimallerini azaltması olduğu söylenebilir. Bu program kapsamında, mesleğinin geçerliliği kalmayan işsizlere ihtiyaç duyulan alanlara yönelik olarak eğitim verilerek, yeniden meslek edinmeleri ve iş bulmaları sağlanabilir.⁵⁶

Mesleki eğitim, sadece mesleki okullarda genç insanları hedeflemekle kalmayıp, aynı zamanda mesleki bilgi ve becerisini geliştirmek, işgücü piyasasının duyduğu alanlarda yeni meslek edinmek isteyen yetişkin kişileri de kapsamaktadır.⁵⁷ Bu politika kapsamında eğitim, mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitime yönelik projelerle, belirli işsiz gruplarının meslek edinmelerini sağlamak mümkündür.

Bu yöntemin dezavantajı, bir eğitim programına katılmanın iş arama faaliyetini azaltıcı etki doğurmasıdır. Bu programları etkisiz kılan diğer bir unsur ise işverenlerin işe almada eğitim yerine cinsiyet, etnik kimliği ve yaş gibi kişisel özellikleri dikkate alabilmesidir.⁵⁸

Yeni teknolojilerin sürekli değiştirdiği çalışma koşulları yeni bilgi ve becerilerle donatılmış işgücüne olan gereksinimi çoğaltmaktadır. Emekli olabilecekleri varsayılarak, görel olarak yaşlı görülenler, işyerlerinde yaratılan meslek içi eğitim fırsatlarından yeterince yararlanamamakta, iş performansları giderek düşmekte ve bu yolla çalışma yaşamı dışına itilmektedirler.⁵⁹ Bu nedenle, yaşlılara, hızla değişen dünyanın talep ettiği yeni becerileri kazandıracak bir şekilde eğitim verilmeli ve bu eğitim "yaşam boyu öğrenme" kavramı çerçevesinde süreklilik kazanmalıdır.⁶⁰

Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (Eurofound) tarafından 2005 yılında gerçekleştirilen

54-Varçın, Recep, a.g.e., s.8

55-Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.142,143

59-Brooke, Libby, "Human Resource Costs and Benefits of Maintaining Mature-Age Workforce", *International Journal of Manpower*, Vol.24, No.3, March 2003, s.260-283, Altan, Ömer Zühtü; Şişman, Yener; a.g.m., s.1-36.

60-Altan, Ömer Zühtü; Şişman, Yener; Şişman, Yener; a.g.m., s.1-36.

54- T.C.Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, 10.Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, KB Yayın No:2857, Ankara 2014, s.12

55-Uşen, Şelale, a.g.m., s.65-95, Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.m., s.141

56-Bilgin, Mehmet Hüseyin; Arı, Selçuk, a.g.e., s.114

len dördüncü Avrupa Çalışma Koşulları Anketinde, yaşlanmakta olan işgücüne ilişkin çözüm önerileri arasında, yaşlı çalışanların deneyimlerinin genç çalışanlara aktarılmasının sağlanması ve genç çalışanlar ile yaşlı çalışanlara aynı eğitim imkânlarının sunulmasına vurgu yapılmıştır.⁶¹

Türkiye'de Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR), işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklere yönelik mesleki eğitim kursları düzenlemektedir. İşgücü yetiştirme kursları istihdam garantili olarak da düzenlenmektedir. İşgücü yetiştirme kurslarına katılanlara, katıldıkları her bir fiili gün için kursiyer cep harçlığı verilerek, eğitim süresince iş kazası ve meslek hastalığı sigorta primleri ödenmektedir. İşsizlikten en fazla etkilenen ve bu nedenle işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar olarak görülen kadınlar, gençler, uzun süre işsizler, özür-lülere, hükümlülere ile işgücünde geçerli bir mesleği olmayan vasıfsız işsizlere yönelik olarak düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarıyla, işsiz iş, işverenin de vasıflı işgücü talebinin karşılanmasına çalışılmaktadır.⁶² Ancak, ileri yaştaki işsizler dezavantajlı gruplar arasında yer almadığından, ülkemizde mesleki eğitim kurslarından yararlanmada bu yaş grubuna teşvik edici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmamıştır.

3.3. Kamu İstihdam Programları

3.3.1. Doğrudan Kamu İstihdamı

Kamu hizmetlerinde doğrudan is-

tihdam uygulaması ile istihdam olanaklarının kısıtlı olduğu durumlarda işsiz kişilerin kamu kuruluşlarında veya sosyal ve ekonomik açıdan faydalı mal ve hizmet üreten ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda geçici olarak istihdamı sağlanmaktadır. Bu programların temel amacı, başta uzun süredir işsiz olanlar olmak üzere, dezavantajlı kesimlerin hem iş pratiği yapmalarını sağlaması hem de sosyal açıdan dışlanmalarının önüne geçmesidir.⁶³ Bu programlarının en bilineni Türkiye'de de uygulanan toplum yararına çalışma programıdır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu istihdam kurumlarının uyguladıkları bu programlar daha çok kamusal alt yapı hizmetleri, çevre düzenlemeleri, kamu binalarının onarım ve bakımı gibi alanlarda işsizlerin en çok 6 ay olmak üzere, belli süre istihdam edilmelerini kapsamaktadır.⁶⁴

Bu programlarda beklenen başarının sağlanmasında uygun ücretin belirlenmesi çok önemlidir. Mevcut piyasadaki ücretten yüksek olmayan bir ücret belirlenmesi pozisyonların dezavantajlı grup tarafından doldurulmasına katkı sağlarken, yüksek belirlenmesi daha az dezavantajlıların yararlanmasına ve özel sektördeki işlerin dışlanmasına neden olabilmektedir.⁶⁵

İsveç'te yaşlı işsizlere yönelik özel bir program kapsamında 55-64 yaş grubundaki uzun süreli işsizler kamu sektöründe yeni yaratılan ve kamu hizmetlerinin kalitesini artırıcı işlerde istihdam edilmektedir.⁶⁶

61 - Avrupa Birliği Bakanlığı, "2012 Avrupa Aktif Yaşlanma Ve Nesillerarası Dayanışma Yılı Hakkında 62-Bilgi Notu" (Erişim) http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20%C4%B0stihdam/aktif_yaslanma_bilgi_notu.pdf, 20.6.2015

63 - Dirioz, Sinem Çapar, a.g.e., s.140

64 - Biçerli, Mustafa Kemal, a.g.e., s.140

65 - Dirioz, Sinem Çapar, a.g.e., s.26, 93

66 - Usen, Şelale, a.g.m., s.65-95

3.3.2. Eşleştirme ve Danışmanlık

Geleneksel olarak kamu istihdam kurumlarının temel görevi, işgücü piyasasındaki açık işler ile iş arayanların hızlı ve etkin şekilde eşleştirilmesidir. Bunun gerçekleştirilmesi işsizlik sürelerinin kısaltılmasında ve işsizliğin azaltılmasında önemlidir. Bu yöntem diğer AİPP'larına göre daha ucuz ve yaygındır.

Kamu istihdam kurumlarının en temel görevi olan işe yerleştirme hizmetleri, işçilerin niteliklerine ve beklentilerine uygun işi, işverenlerin de ihtiyaç duydukları özelliklere sahip işçiyi bulmalarını sağlayan aracılık hizmetidir. İş arayanlara bu süreçte danışmanlık ve iş bulma aracılığı hizmeti verilir. İstihdam danışmanlığı ile amaçlanan, iş arayanların ya da işsizlerin, işe girecekleri zaman karşılaşılabilecekleri sorunları belirleyip çözebilecek duruma gelmelerine yardım etmektir.⁶⁷

İsveç'te 2000 yılında uygulanmaya başlanan bir program kapsamında, iki yıldan fazladır kamu istihdam kurumuna kayıtlı olarak iş arayan yaşlı işçiler, işsizlik ödeneğinin miktarı kadar bir ödenek almaktadırlar. Bu durumda olanlar önerilen işi kabul etmedikleri takdirde işsizlik ödeneği hakkını kaybetmektedirler.⁶⁸

Sonuç

Türkiye İşgücü Piyasasında 40 yaşın üstündekilerin işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik verileri, yaş ayrımcılığının başladığı bu yaş grubunda

işsizlik oranlarının hızla yükseldiğini ve istihdamlarında önemli güçlükler bulunduğunu göstermektedir. Nüfusun yaşlanmasına paralel olarak ve emeklilik yaşlarının yükseltilmesi nedeniyle işgücü piyasasında yakın gelecekte daha fazla yer alacak ileri yaş grubuna yönelik pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları önem kazanmıştır.

Türkiye'de AİPP ve PİPP gerek nitelik gerekse nicelik olarak AB ve OECD ülkelerine göre çok yetersizdir. Bununla birlikte, son yıllarda önemli aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları uygulanmaya başlanılmıştır. En önemli pasif işgücü piyasası politikası olarak belirtilebilen işsizlik sigortası uygulaması 2000 yılında başlamış, yine bu tarihten sonra özellikle kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un yeniden yapılandırması ve bu kuruma İşsizlik Sigortası Fonundan kaynak arttırılması ile AİPP farklı politikaları içerecek şekilde geliştirilmiştir. 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerle birlikte peş peşe uygulamaya giren istihdamı teşvik düzenlemeleri dikkat çekmektedir. Ancak, bu düzenlemelerin hiçbirisi doğrudan ileri yaştaki işçilerin teşvikine yönelik değildir. Aksine, gençlerin istihdamını teşvik eden düzenlemelerin ileri yaştaki bireylerin istihdamını ikame etkisi nedeniyle olumsuz etkilediğini belirtmek mümkündür.

Türkiye'de İŞKUR, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklere yönelik mesleki eğitim kursları düzenlemektedir. Fakat bu kursların etkinliği konusunda elimizde sağlıklı veriler bulunmamakla birlikte, İŞKUR'un bu konuda henüz yeterli kurumsal bir tecrübeye sahip olmaması ve uygu-

67- Thuy, Phan; Hansen, Ellen; Price, David, a.g.e., s.198

68- Usen, Şelale, a.g.m., s.65-95

lamaların yeni olması nedeniyle, etkinliğinin istenilen düzeyde olmadığı düşünülmektedir. Son yıllardaki istihdama yönelik teşvik politikaları ise daha ziyade gençlere, kadınlara ve kayıtsız çalışanlara yönelik uygulamalar ve sonuçlar içermektedir. Hatta bu teşviklerin sübvansiyon kapsamında olmayan grupların aleyhine sonuçlar ortaya çıkardığı dikkate alındığında, 40 yaşın üstündeki bireylerin bu uygulamalardan olumsuz etkilendiğini söylemek mümkündür. Bu bakımdan, özellikle istihdam teşviklerinin ileri yaştaki işsizleri de kapsayacak şekilde uygulanması gerekmektedir.

Asgari emeklilik yaşının yükseltilmesinden dolayı daha ileri yaşlarda emekli olmak durumunda kalacak

olan ve işsizlik sigortasından yararlanamayan işsiz yaşlı işçilerin gelir kesilmesi veya gelir kaybının nasıl karşılanacağı da önemli bir sorundur. AB ülkelerinde yaşlı işsizler için işsizlik sigortasından yararlanmada kolaylaştırıcı düzenlemeler uygulanmakta iken, Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasında ileri yaştakilere yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca ülkemizde AB ülkelerinde olduğu gibi işsizlik yardımı sistemi de bulunmamaktadır. Dolayısıyla, işsizlik sigortasından yararlanmada ileri yaştaki işsizlere yönelik kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılması ve işsizlik yardımı sisteminin kurulması, 40 yaşın üzerindeki işgücü açısından büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği Bakanlığı, "2012 Avrupa Aktif Yaşlanma ve Nesiller Arası Dayanışma Yılı Hakkında Bilgi Notu" (Erişim) http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20C4%B0stihdam/aktif_yaslanma_bilgi_notu.pdf, adresinden 20.6.2015 tarihinde alınmıştır.
- Altan, Ömer Zühtü; Şişman, Yener; "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar", Kamu İş Dergisi, Cilt 7, Sayı 2/2003.
- Arıcı, Kadir, "Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Yeni Bir Sorun: Yaşlı İşçiler", A. Can Tuncay'a Armağan, Legal Yayıncılık Hukuk Kitapları Serisi:49, Ankara 2005.
- Baybora, Dilek, Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayın No:1788, Eskişehir 2007.
- Bıçerli, Mustafa Kemal, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004.
- BİLGESAM, AB Ülkelerinde Yaşlanma Sorunu ve Çözüm Seçenekler, (Erişim) <http://www.bilgesam.org/incele/64/-ab-nufusunda-yaslanma-sorunu-ve-cozum-secenekleri/>, 25.6.2015
- Bilgin, Mehmet Hüseyin; Arı, Selçuk, ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar, İTO Yayınları No:2010-25, İstanbul, 2010.
- Brooke, Libby, "Human Resource Costs and Benefits of Maintaining Mature-Age Workforce", International Journal of Manpower, Vol.24, No.3, March 2003.
- Diriöz, Sinem Çapar, İstihdamın Arttırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü, T.C.Kalkınma Bakanlığı, Yayın No:2835, Ankara 2012.
- Ekdemir, H.Şadi, Avrupa Birliği- Türkiye- Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları, Hak İş Yayını, Ankara 2009.
- Ekdemir, H.Şadi, AB- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, TİSK Yayını, Ankara 2005.
- İSO, İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, İSO Yayın No: 2006/8, İstanbul 2006.
- Köstenli, Şeyma İpek, Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2011.
- Lee, Kwan S., Kim, Jae H., "Employment of the Elderly in Korea", Aging and Work, Edited by M.Kumashiro, Taylor & Francis Group, New York 2003
- OECD Labour Force (Erişim) <http://stats.oecd.org/> adresinden 20.6.2015 tarihinde alınmıştır.
- Öğütoğulları, Eren, "Sosyal Güvenlik Reformuyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri İle Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı:40 Yaş ve Üstü İşsizler", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004.
- T.C.Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, 10.Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, KB Yayın No:2857, Ankara 2014.
- Thuy, Phan; Hansen, Ellen; Price, David, Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti, çev.Metin Çulhaoğlu, ILO, Ankara, 2001.
- Tuncay, A.Can, "Geciken Yaşlılık ve Zorunlu Emeklilik Üzerine", Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Haziran 2012.
- TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi (Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, 20.06.2015 tarihinde alınmıştır.
- TÜİK "Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075", (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, 26.6.2015 tarihinde alınmıştır.
- TÜİK, "Türkiye'nin Demografik Yapısı ve Geleceği, 2010-2050", (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13140>, 26.6.2015 tarihinde alınmıştır.

Usen, Şelale, *AB Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları*, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 2007/2.

Uyanık, Yücel, "Demografik Dönüşüm Sürecinde Yaşlanan Nüfus ve Sosyoekonomik Etkileri Çerçevesinde Değişen Sosyal Politika Anlayışı", *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar*, Ed. Türker Topalhan, Ankara 2010.

Varçın, Recep, *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2004.

Yüksel, Yusuf, *Türkiye'de Demografik Geçiş Süreci ve Sosyal Politikalar*, DPT Yayınları, Ankara 2007.