

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT POLİTİKASI ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE ULUSLARARASI EMEK
GÖÇÜ VE POLİTİKA GELİŞİMİ**

Saadet Kübra AKIŞ

2501170292

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Bahar ŞANLI GÜLBAHAR

İSTANBUL-2021

ÖZ

**TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜ VE
POLİTİKA GELİŞİMİ**

SAADET KÜBRA AKIŞ

Son yıllarda hızlanarak artan emek göçünün, kaynak ülkelerce birtakım dezavantajlar yarattığı düşüncesinden hareketle, Türkiye'nin 60 yıllık dış göç gelişimi incelenmiş ve küreselleşen ekonomiyle emek göçünün yapısının değişimi araştırılmıştır. Çalışma, göçün tanımlamalarını yaparak kuramsal çerçevede sebeplerini açıklamış, küresel kalkınmaya etkilerine değinerek kaynak ülke olarak Türkiye'nin süreçten sağladığı faydaları sorgulamıştır. Kalkınma kavramının, yıllar içinde gelişerek kazandığı yeni anlamlarla beraber, Türkiye'nin kalkınma planlarında emek göçünü ele alışı evrimleşmiş, son yıllarda özellikle nitelikli emek göçünün tersine çevrilmesine yönelik adımlar önem kazanmıştır. Çalışmada, hedef ve kaynak ülkelerin emek göçüne yönelik uyguladığı politikalar incelenerek Türkiye'nin başlangıçta büyük umutlarla teşvik ettiği emek göçünün kalkınmayı baltalamadan yönetilmesine yönelik politika girişimleri değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Emek göçü, Kalkınma, Göç politikaları, İşçi dövizleri

ABSTRACT
INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION AND POLICY
DEVELOPMENT IN THE CASE OF TURKEY
SAADET KÜBRA AKIŞ

Following observation that increasing level of labor migration all around the world has put the source countries in a burdensome situation, this study analyzes evolution of Turkey's 60-year long emigration and investigates the structural changes of labor migration in the face of the globalized economy. Defining migration, immigration and emigration with a broad perspective, the study explains the reasons behind the emigration process with a theoretical framework and enquires into Turkey's utilization of opportunities that emerge from global development. With an updated conception of development, Turkey's approach to labor migration has evolved and reversing skilled labor migration has gained importance in recent years. In this study, Turkey's managing migration accomplishment is evaluated by examining policy implementations of source and host countries.

Keywords: Labour migration, Development, Migration policies, Remittances

ÖNSÖZ

Küreselleşmenin insan hayatına doğrudan etkilerine vurgu yapan yönüyle uluslararası emek göçü, birçok bilim dalının ilgisini çekmiş ve disiplinlerarası çalışmaların öznesi konumuna gelmiştir. Oldukça fazla yönlü etkileri olması, farklı bağlamların birbirleriyle etkileşiminin değerlendirilmesinde bu işbirliğini gerekli kılmaktadır. Zamanın ruhuna göre göç konusundaki tartışmalar da farklılaşarak hedef ve kaynak ülkeler açısından paradigma kaymalarına sebep olmuş ve emek göçüne yönelik uygulanan politikaların gelişimini şekillendirmiştir.

Çalışma boyunca gösterdiği anlayışlı tutumu ve desteği için değerli Hocam, Prof. Dr. Bahar Şanlı Gülbahar'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Hayatımın ilk ve daimi öğretmenleri, annem Adide Akış, babam İbrahim Akış ve abim Ahmed Kutalmış Akış'a, bugüne kadar gösterdikleri koşulsuz destek için minnettarım. Ailemize girmesiyle uğur getiren Büşra Akış'a ayrıca teşekkür ederim. Benden önce ve benimle birlikte benzer süreçlerden geçen arkadaşlarım, Cansu Bolgöl, Ceylan Anıl, Dilan Aydın, Hilal Esin Çoskun ve Özge Meriç Demir'e moral depolama seansları ve fikir alışverişleri için teşekkürler. Yalnızca motive etmekle kalmayıp kaynak tedariki konusunda da yardımlarını esirgemeyen Burak Etirli ve Ünal Ataman'a özel teşekkürler. Beni yalnızca akademik açıdan değil, insani yönden de geliştiren ve bakış açımı zenginleştiren bir konu çalışmış olmaktan büyük mutluluk duyuyorum. Çalışmalarını bu konuda gerçekleştirerek yoluma ışık tutan tüm bilim insanlarına teşekkürü borç bilirim.

İstanbul-2021

Saadet Kübra Akış

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
TABLolar LİSTESİ	viii
GRAFİKLER LİSTESİ	ix
HARİTALAR LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜ, GÖÇ SÜRECİ VE EKONOMİK GÖÇ KURAMLARI

1.1 ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜ	3
1.1.1. Göç ve Uluslararası Göç Kavramları	4
1.1.2. Göç Etme Kararını Oluşturan Etmenler	5
1.1.2.1. Ekonomik Etmenler	6
1.1.2.2. Sosyal ve Siyasal Etmenler	7
1.1.2.3. Demografik Etmenler	8
1.1.3. Göç Çeşitleri	9
1.2. GÖÇ SÜRECİ	11
1.2.1. Çağdaş Dönemde Göç Tarihçesi	11
1.2.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Uluslararası Göç Tarihçesi	16
1.3. EKONOMİK GÖÇ KURAMLARI	21
1.3.1. İkili Ekonomide Kalkınma Kuramı	22
1.3.2. İtme Çekme Faktörleri Kuramı	22
1.3.3. Neoklasik Kuram	23

1.3.4. Bağımlılık Kuramı	25
1.3.5. İkili İşgücü Piyasası Kuramı	25
1.3.6. Dünya Piyasası Kuramı	26
1.3.7. Göç Sistemleri Kuramı	27
1.3.8. Profesyonel Göçmenlerin Yeni Ekonomisi Kuramı	28
1.3.9. Göç Ağları Kuramı	29
1.3.10. Kurumsal Kuram	30
1.3.11. Birikimli Nedensellik Kuramı	31

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNÜN YAPISININ DEĞİŞİMİ VE ÜLKELER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. ULUSLARARASI GÖÇTE GÖÇMEN İŞÇİ KAVRAMI VE GÖÇMEN KATEGORİLERİ	34
2.1.1. Yerleşikler	35
2.1.2. Sözleşmeli İşçiler	36
2.1.3. Nitelikli İş Gücü	36
2.1.4. Sığınmacılar ve Mülteciler	37
2.1.5. Düzensiz Göçmenler	40
2.2. KÜRESELLEŞEN GÖÇÜN FARKLILAŞMASI VE GÖÇ BELİRLEYİCİLERİNİN DEĞİŞİMİ	43
2.2.1. Cinsiyet Unsuru	44
2.2.2. Yaş Unsuru	45
2.2.3. Sosyoekonomik Unsurlar	46
2.3. ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNÜN KAYNAK VE HEDEF ÜLKELER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	47
2.3.1. Kaynak Ülkeye Olumlu Etkileri	48
2.3.2. Kaynak Ülkeye Olumsuz Etkileri	50

2.3.3. Hedef Ülkeye Olumlu Etkileri.....	51
2.3.4. Hedef Ülkeye Olumsuz Etkileri.....	53
2.4. ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNDE İZLENEN POLİTİKALAR	54
2.4.1. Hedef Ülkenin İzlediği Politikalar	55
2.4.2. Kaynak Ülkenin İzlediği Politikalar	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EMEK GÖÇÜ VE KALKINMA İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'NİN DIŞ GÖÇ YÖNETİMİ

3.1. EMEK GÖÇÜNÜN KALKINMADAKİ YERİ.....	63
3.1.1. Ekonomik Kalkınma ve Planlama	64
3.1.2. Emek Göçü ve Kalkınma İlişkisi	67
3.1.3. Kalkınma Planları'nda Emek Göçü.....	70
3.2. TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNE YÖNELİK UYGULADIĞI POLİTİKALARIN GELİŞİMİ	74
3.2.1. 1960-1980 Arası	74
3.2.2. 1980-2000 Arası	80
3.2.3. 2000 ve Sonrası.....	84
SONUÇ	88
KAYNAKÇA	92

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Uluslararası Göçmenler, 1970-2019	4
Tablo 2: Döviz Havaleleri, GSMH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerinin Ticaret Açığı, İhracat ve GSMH'deki Payı, 1975-2000 (milyon dolar olarak)	20
Tablo 3: Türkiye'nin Avrupa Ülkeleriyle İmzaladığı İkili İş Gücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları	75
Tablo 4: İşçi döviz transferleri, GSYİH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerinin GSYİH, İhracat ve Ticaret Açığındaki Oranı, 1980-1999 (milyon dolar olarak).....	84
Tablo 5: İşçi döviz transferleri, GSYİH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerinin GSYİH, İhracat ve Ticaret Açığındaki Oranı, 2000-2012 (milyon dolar olarak).....	86

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: 2018 İtibariyle İlk 5 Ev Sahibi Ülkedeki Mülteci Sayısı	39
Grafik 2: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı.....	41
Grafik 3: Kadın Göçmenlerin Yaş Dağılımı	45
Grafik 4: Erkek Göçmenlerin Yaş Dağılımı	46
Grafik 5: Türkiye'ye Aktarılan İşçi Döviz Akışı (milyon dolar olarak)	49
Grafik 6: Uluslararası Göçün Refaha Etkisi	52



HARİTALAR LİSTESİ

Harita 1: 17.yy. ve 19. yy. Arası Sömürge Göçleri	13
Harita 2: Sanayileşmeye Bağlı Emek Göçü, 1850-1920	14
Harita 3: Küresel Göçler, 1945-1973.....	15
Harita 4: 2019 Yıl Sonu İtibariyle İllere Göre Yakalanan Düzensiz Göçmenler	42



KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	: adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AFL-CIO	: Amerikan Emek Federasyonu-Endüstri Örgütleri Kongresi
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
DESİYAB	: Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
DİTİB	: Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
INS	: Göç ve Vatandaşlığa Alma Birimi
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
ISCO	: Uluslararası Meslek Standartları Sınıflandırması
KKK	: Köy Kalkınma Kooperatifleri
MPL	: Emeğin Marjinal Ürünü
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OPEC	: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TOKTEN	: Yurt Dışında Yaşayan Yurttaşlar Aracılığıyla Teknoloji Transferi Programı
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UN	: Birleşmiş Milletler
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

GİRİŞ

Varoluşunu insanlığın varlığından alması ve dinamik bir sürece sahip olması yönüyle göç, her dönem önemini koruyacak ve çeşitli tartışmalardan beslenerek gelişmeye devam edecek bir konudur. İnsanlığın gelişimiyle paralel olarak yeni kavramlarla açıklanmaya çalışılmış, toplumların oluşumunda ve dönüşümünde kilit noktada görülmüştür. Yönetimi akılcı ve planlı şekilde yapıldığında emek göçü, yalnızca bireysel ve ulusal kalkınmayı değil küresel kalkınmayı da beraberinde getirecek bir güce sahiptir.

Göç kavram olarak eskiye dayansa da, söz konusu uluslararası emek göçü olduğunda, sanayileşme süreci ve kapitalist bilincin kök salması, küresel hareketliliği hiç olmadığı kadar artırmıştır. Türkiye içinse uluslararası emek göçünün kitlesel hale gelişi, 20. yüzyılın ortalarında, devlet politikası haline gelmesiyle gerçekleşmiştir. Birçok sosyal bilimci tarafından "Göçler Çağı" olarak nitelenen 21. yüzyıl itibariyle, emek göçünün yönetimi hedef ve kaynak ülkeler açısından hiç olmadığı kadar önem taşımaktadır. Bu açıdan, emek göçünün sebep ve etkilerinin iyi anlaşılması, sürdürülebilir emek göçü politikalarının oluşturulmasını sağlayacaktır.

Türk dış göçünün 60. yılını doldurduğu bugünlerde gözlemlenen Türkiye'den başka coğrafyalarda çalışma arzusu, 60 yıl öncekinden daha katmanlı sebepler içermektedir. Yalnızca ekonomik sebeplerin değil, sosyal ve siyasal etmenlerin ekonomik karar alıcılar üzerindeki güçlü teşviki söz konusudur. Bu çalışmada irdelenmek istenen, göç yapısındaki değişimin, kalkınmaya ve göç politikalarına etkisidir.

Çalışmanın amacı, Türk dış göçünün kalkınmaya sağladığı etkinin ve işçi dövizlerinin etkin ve verimli kullanımına yönelik politikaların gelişiminin incelenmesidir. Son yıllarda yoğunlaşan nitelikli emek göçüyle birlikte emek göçünün yapısının değişim vurgulanmış, emek göçü kalkınma ilişkisinin tersine dönmesi tehlikesine dikkat çekilmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde, göçle ilgili genel kavramlar açıklanarak emek göçünün tanımlamasının yapılmasındaki zorluklara değinilmiştir. Bireylerin göç kararını almaktaki motivasyonlarının

çeşitliliği ve bu sebeplerin birbirleriyle olan etkileşimleri açıklanmıştır. Ardından uluslararası emek göçünün hem dünyada hem Türkiye özelinde tarihçesi anlatılarak tarihi çerçeve oluşturulmuştur. Emek göçünü açıklamaya yönelik ortaya atılan ekonomik göç kuramları, kronolojik sıralamayla gözden geçirilerek kuramsal çerçeve de tamamlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, göçmen sınıflandırmaları yapılarak dünyanın yaşadığı dönüşüm çerçevesinde, ihtiyaç duyulan iş gücünde yaşanan değişimlerle birlikte, uluslararası emek göçünün yapısındaki değişim araştırılmıştır. Göçün küreselleşmesiyle yaşanan bu değişimlerin, ülke politikalarını şekillendirmesinden ve uluslararası emek göçünün kaynak ve hedef ülkelere etkilerinden bahsedilmiştir.

Son olarak çalışmanın üçüncü bölümü emek göçü ve kalkınma ilişkisi bağlamında Türkiye'nin dış göç yönetimini incelemektedir. Ekonomik kalkınma ve planlama kavramları açıklanarak emek göçü kalkınma ilişkisi detaylıca sorgulanmıştır. Benzer özelliklere sahip yapısal kırılmaların ayırdığı dönemler halinde Türkiye'nin uyguladığı politika gelişimleri araştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜ, GÖÇ SÜRECİ VE EKONOMİK GÖÇ KURAMLARI

1.1 ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜ

İnsanlık tarihinde utanç vesikası niteliği taşıyan 19. yüzyıldaki köle ticareti sayılmazsa, 20. yüzyılın ortası itibariyle insanların kitlesel hareketliliği zirve noktasına ulaşmıştır. Zaman zaman ticaret zaman zaman siyasi müdahaleler ve savaş kaynaklı olan, insanların gönüllü veya gönülsüz gerçekleştirdikleri bu hareketlilikler, devletlerin gündeminde üst sıralarda yer tutmaktadır. Göçün sorun niteliği taşıması önemli ölçüde küreselleşme kavramından kaynaklanmaktadır. Dar kapsamda küreselleşme, çok uluslu şirketlerin belirlediği siyasi tarafsızlığın hüküm sürdüğü ortamda sermayenin, bilginin ve üretilen mal ve hizmetlerin hızlı ve serbest dolaşımı olarak tanımlanabilir. Oysaki fazlasıyla iyi niyetli ve masum kalan bu tanıma karşılık geniş açıdan bakıldığında, her ne kadar kendisini ilerici ve bütünleştirici olarak görse de, küreselleşmenin, ulus ötesi ekonominin baskısıyla ulus devletlerin ezilmesine sebep olan bir misyona sahip olduğu açıktır.¹ Küreselleşme gerek bu baskın kültür ve tüketim alışkanlığı dayatmasıyla gerek ekonomik krizlerin küresel boyutlarda etki etmesine sebep olarak büyüme oranlarında azalma ve işsizlik oranlarında artmayla göçün tetikleyicisi olmuştur. Bu noktada uluslararası göç ve küreselleşmenin birbirlerini destekleyici ve çoğaltıcı etkisine değinmek gerekir. Hızlanan küreselleşmeyle göç hareketliliği ivme kazanırken, hedef ülkelere giden göçmenlerin kökenleri çeşitlendikçe de sosyal ve kültürel değişimlerin hız kazanması, küreselleşme ile göç arasında çift yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir.²

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından yayımlanan 2020 Göç Raporu'nda açıklanan verilere göre kayıtlara geçen uluslararası göçmen sayısı 272 milyon olarak

¹ Toni Morrison, "Yabancı'nın Yurdu", **Ötekilerin Kökeni**, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2. Baskı, 2019, s.94-98.

² Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, 2006, s.3-4.

belirlenmiştir. Dünya nüfusunun 7.8 milyar olduğu göz önünde bulundurulduğunda dünya üzerinde hareket halinde olan insan sayısı dünya nüfusunun %3.5'ine tekabül etmektedir. Kayıtlara geçen 272 milyonun üçte ikisinin emek göçü gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.³ Resmi verilere yansımayan, kayıt dışı olarak bu hareketliliğin bir parçası olan kesimin tespit edilmesi ise oldukça zordur. Yasal yollardan göçe katılan insanları göz önünde bulundurduğumuzda dahi dünya nüfusuna oranlandığında artışın kesin olduğu Tablo 1'de görülebilir. 1970'te dünya nüfusunun %2.3'ü doğduğu topraklardan ayrı yaşarken 2019'da bu oran %3.5'e yükselmiştir.

Tablo 1: Uluslararası Göçmenler, 1970-2019

Yıl	Göçmen Sayısı	Göçmenlerin dünya nüfusuna oranı
1970	84.460.125	%2,3
1975	90.368.010	%2,2
1980	101.983.149	%2,3
1985	113.206.691	%2,3
1990	153.011,473	%2,9
1995	161.316.895	%2,8
2000	173.588.441	%2,8
2005	191.615.574	%2,9
2010	220.781.909	%3,2
2015	248.861.296	%3,4
2020	271.642.105	%3,5

Kaynak: IOM, World Migration Report 2020, s.21.

1.1.1. Göç ve Uluslararası Göç Kavramları

Toplumları ekonomik, sosyal ve psikolojik açılarından çok boyutlu olarak etkileyen göç kavramı, bilimsel yazında pek çok farklı şekillerde tanımlanmıştır. En genel anlamıyla göçü, ekonomik, siyasal ya da toplumsal sebeplerden kaynaklı olarak toplumların hayatlarının bir kısmını veya tamamını geçirmek üzere bir yerleşim bölgesinden başkasına yerleşmek amacıyla gerçekleştirdikleri coğrafi mekan değiştirme süreci olarak tanımlayabiliriz. Uluslararası göçün hem hedef, hem

³ IOM, **World Migration Report 2020**, Cenevre, 2020, s.20.

de kaynak ülke toplumlarının yapısını, kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan değiştirmesi kaçınılmazdır. Özünde bireysel bir hareket olmasına rağmen göç, kültürel anlamdan ekonomik anlama, yaşamı birçok yönden etkileyen araç haline gelmiştir. Bu açıdan göçü veren kaynak ve alan hedef ülkelerin vatandaşları, göçün yaratmış olduğu akımdan çift taraflı olarak etkilenerek yeni bir uyum sürecinin aktörleri haline gelmişlerdir.⁴

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı'na bağlı Nüfus Bölümü, uluslararası göçmeni, nedeninden bağımsız, doğduğu ya da vatandaşı olduğu ülkenin dışında 12 aydan uzun süreli yaşayan insanlar olarak tanımlamaktadır. Genel olarak daha iyi hayat koşulları arayışıyla köklerinden koparak bambaşka bir ülkede asimile olması kadar basit ve bireysel düşünülmemelidir. Göç toplumsal değişimin sebep olduğu, ortaklaşa gerçekleştirilen ve sonuçlarından da yine ortaklaşa etkilenilen çok katmanlı bir süreçtir.⁵

1.1.2. Göç Etme Kararını Oluşturan Etmenler

Göç hareketi, pek çok sebebin birleşimiyle meydana gelmektedir. Mevcut itici faktörlerin ve potansiyel çekici faktörlerin bir araya gelmesiyle alınan karar, ekonomik, demografik, sosyal ve siyasal etmenlere bağlı olabilmektedir.⁶ Bu etmenler kimi zaman bireysel tercihlere bağlıyken kimi zaman devlet politikalarının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Göçün sebeplerinin, yaşanan zamanın ve bulunulan coğrafyanın gereklerine ve gerçeklerine göre değişmesi kaçınılmazdır. Sosyal bir olgu olması, göç etme kararına zemin hazırlayan sebeplerin de göçün doğurduğu sonuçların da çok boyutluluğuna sebep olmaktadır. Dolayısıyla bireylerin göç etme kararına sebep olan etmenleri tek nedenle açıklamaya çalışmak boşunadır. Ekonomik, sosyal ve siyasal ve son olarak da demografik nedenler olarak üç ana başlıkta toplamak ve bu sebepleri birbirinden bağımsız düşünmeden göç kararını incelemek daha akılcı olacaktır.

⁴ George J., Borjas, **Labor Economics**, 6. Baskı, New York, McGraw Hill/Irwin, 2013, s.318-319.

⁵ Thomas Faist, **The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces**, Oxford, Clarendon Press, 2000, s.40.

⁶ Daniel Courgeau, "Migration Theories and Behavioural Models", **International Journal of Population Geography**, Cilt: 1, Sayı: 1, 1995, s.21.

1.1.2.1. Ekonomik Etmenler

Göç kararının temelinde insanın hayatını devam ettirme güdüsünün yer alması, ekonomik etmenlerin göç sebepleri arasında başı çekmesine neden olmaktadır. Gelir artışı beklentisiyle alınan karar, göç hareketinin uluslararası boyutlara ulaşmasının temel belirleyicilerindendir.

Dünya nüfusunun büyük kısmı çalışmak için başka ülkeye göç etmeyi tercih etmezken bir kısım işçinin bu kararı almasını birçok boyutlarıyla değerlendiren itme çekme modeli veya fayda maliyet analizleri, göç kararının alınmasındaki ekonomik etmenlerin değerlendirilmesi aşamasında büyük katkı sunmaktadır. Kaynak ülkenin itici unsurlarının ve hedef ülkenin çekici unsurlarının bileşkesinden doğan sonuç fayda maliyet analizinin temelini oluşturmaktadır.⁷

Ekonomik olarak bireyleri göç etmeye zorlayan sebeplerin başında düşük ücretler gelirken bununla beraber pek çok sebep, bu kararı güçlendirmektedir. Yaşanan ülkedeki vergilerin yüksekliği, işverenlerin lehine ücretlendirme politikaları, ulusal para biriminin hızlı değer kaybı, dengesiz ekonomi, düşük yaşam kalitesi sunan şehirlerde yaşamak zorunluluğu, özellikle yüksek eğitilmiş işsizlik oranlarındaki artış ve tüm bunların sonucunda yatırım yapmaktan yoksun vatandaşların yaşadığı gelecek kaygısı, ekonomik sebeplerin başlıcalarındandır.⁸

Tüm bu itici faktörlerin değerlendirilmesi dışında, ihtimal dahilinde olan maddi ve manevi maliyetler de bu kararın alınmasında söz konusu olan ekonomik etmenlerin içerisinde değerlendirilir. Bunlar arasında ulaşım sırasında karşılaşılan maliyetler, vize, çalışma izni gibi bürokratik işlemler sırasında karşılaşılan maliyetler, hedef ülkede iş bulma maliyetleri, iş bulana kadar karşılanmak durumunda olan maliyetler ve yabancı kültüre uyum sağlama sürecinde yaşanan manevi maliyetler sayılabilir. Kaynak ülkedeki itici faktörlerin yarattığı ekonomik külfet bu sıralanan maliyetleri aşıyorsa, göç etme kararı alınır.

⁷ Thomas Straubhaar, "The Causes of International Labor Migrations - A Demand-Determined Approach", **International Migration Review**, Cilt: 20, Sayı: 4, 1986, 836-837.

⁸ İlker Parasız, Melike Bildirici, **Modern Emek Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2002, s. 145-148.

Göç hareketinin gerçekleşmesi durumunda, iktisat teorisine göre, ücret farklılığı sebebiyle göç eden işçilerin hareketi, kaynak ülkedeki emek arzını azaltarak ücretleri yukarı çekecektir. Hedef ülkedeyse tersi durum söz konusu olacak ve iki ülke arasında, ücretler bazında bir dengelenme meydana gelecektir. İşçi dövizleriyle birlikte kaynak ülkedeki büyüme hızlanacak ve göç kendini durduran bir mekanizma yaratmış olacaktır.⁹

1.1.2.2. Sosyal ve Siyasal Etmenler

Yaşanan ve çalışılan ortamın huzurlu olması, bireylerin üretkenliğine önemli katkılar sağlamaktadır. Sosyal ve siyasal atmosferin dinginliği, bu üretkenliğin sağlanmasında en önemli değişkenler olarak öne çıkarken, sosyal ve çağdaş devlet anlayışının temini bu şartların oluşmasının öncüllerindendir. Aksi durumlarda, mevcut iş gücünün açıklanan ekonomik sebeplerle birlikte sosyal ve siyasal sebeplerle de göç etme kararı alması kaçınılmazdır.

İnsan haklarının ihlali, savaşlar, iç çatışmalar, vatandaşlar arasında ırk, cinsel kimlik, dini tercihlerin farklılıkları vs. üzerinden güdülen ayrımcılık politikaları, düşünce özgürlüğünün baskı altında olması, devletin yönetim şeklinin değişmesi gibi olaylar, uluslararası hareketliliğin, sosyal ve siyasal yönden başlıca sebepleri arasında sayılabilir.¹⁰ Bu sebeplerden gerçekleşen göçün çıkış noktasının baskıcı ortam olduğuna dikkat çekmek gerekir. Ekonomik ve demografik nedenler genel olarak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere gerçekleşen göçün sebeplerine imada bulunurken, bahsedilen sosyal ve siyasal sebepleri gelişmiş ülkelere de gerçekleşebilmektedir. 1933-1945 yılları arasındaki Nazi Almanyası tarafından baskı gören Yahudilerin, içlerinde Türkiye de olmak üzere Nazi baskısı görmeyeceklerine emin oldukları yerlere kaçımları buna örnek gösterilebilir.

Tüm bu istenmeyen sebeplerle oluşan zorunlu göçün dışında olumlu nitelendirilebilecek birtakım sosyal sebepler de gönüllü göçe zemin hazırlamaktadır. Eğitim kurumlarının öğrenci değişim programları, uluslararası firmaların geçici görevlendirmelerle yurtdışı ofislerinde yabancı çalışanlarına çalışma imkanı sunması

⁹ Cem Dişbudak, "Uluslararası Göç ve Türkiye", **İktisat, İşletme ve Finans**, Sayı:217, 2004, s. 86.

¹⁰ Daniel Courceau, **a.g.e.**, s.25.

gibi durumlar çoğu zaman bilinmeyen bir kültürde yaşamının cazibesiyle nüfus hareketliliğine sebep olmaktadır.

1.1.2.3. Demografik Etmenler

Ekonomik, sosyal ve siyasal etmenlerin dışında, sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerin nüfus artış hızının düşme eğiliminde olması, üretken kesimin nüfus içindeki oranının azalması, üretken olmayan yaşlı nüfusun artması gibi demografik sebepler söz konusu ülkelerin iş gücüne olan talebini artırmış ve bu talep emek göçünün teşviğiyle karşılanmıştır. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin nüfus yapıları incelendiğinde çıkan en net sonuçsa nüfus artış hızındaki yükselen grafiğin sürekli olmasıdır.¹¹

Dünya genelinde 1950'den bu yana doğum oranlarının düşük seyretmesi nedeniyle daha yavaş da olsa, dünya nüfusu artmaya devam etmektedir. 2019 yılında 7,7 milyar olarak hesaplanan nüfusun, 2030 yılında 8,5 milyara 2050 yılında 9,7 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir. Son demografik eğilimler, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında gelecekte zorluklar yaşanmaya devam edileceğinin de habercisidir. Örneğin nüfus artış hızının yüksek olduğu Afrika ülkelerindeki eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin oldukça güç olması, istihdam olanaklarının kısıtlı olması gibi sebepler, demografik etmenlerin göçe nasıl yol açtığına göstergeleridir.¹² Ayrıca gelişmiş ülkelerde üretken nüfusun azlığı işçi ücretlerinin artmasına sebep olduğundan, işverenlerin maliyetleri azaltmak istemesi göçmen işçi alımlarıyla çözülmeye çalışılmıştır.¹³ Bu bağlantılardan, göç kararında demografik sebeplerin, ekonomik ve sosyal etmenler üzerinden dolaylı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin demografik yapılarının taşıdığı potansiyel, iş gücündeki arz fazlasını öncelikle kırdan kente göçe, ardından da uluslararası göçe zorlamıştır. Sonuç olarak gelişmiş ülkelerin demografik ve

¹¹ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.16.

¹² United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, **World Population Prospects 2019: Highlights**, New York, 2019, s.6,8.

¹³ Stephen Castles, Mark J. Miller, **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**, 5. Baskı, New York, Palgrave Macmillan, 2014, s. 25-26.

ekonomik eğilimlerinin mevcut durumu, nitelikli göçmen akımının teşvikinin artacağına işaret etmektedir.¹⁴

1.1.3. Göç Çeşitleri

Göçün sebebini oluşturan etmenlerden hareketle, göç pek çok yönden birtakım sınıflandırmalara sokulabilir. Bu sınıflandırmalar istatistiklerin oluşturulması, araştırmaların belli zeminlere oturtulması, göçle ilgili çalışmaların gelecek tahminlerinde bulunurken açıklayıcılıklarının ve kesinliklerinin artırılması ile daha sağlıklı sonuçlar elde edilerek değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

Göçün yönü, süresi, yoğunluğu, son yerleşim yeri, yasal durumu gibi temeller üzerinden bir ayırım yapılabileceği gibi göç edenin niteliklerine ve istencine göre de ayrılabilir. Göç hareketinin yönüne göre yapılan sınıflandırma coğrafi kısıtlamadan yola çıkılarak yapılmıştır. Göç kararını alan bireylerin hareketi milli sınırları aşmadan gerçekleşiyorsa iç göç, milli sınırların ötesine gerçekleşiyorsa dış göç olarak nitelendirilir. Göçün doğası refah artırma amacı içerdiğinden iç göçler yoğunluklu olarak kırdan kente hareketli olsa da, Türkiye'de son yıllarda büyük kentlerden gerçekleşen yoğun gerçekleşen yoğun hareketler gözlemlenmektedir.¹⁵ Yalnız bu hareketin aslında kırsala yönelmiş olmasına rağmen sayısal verilere yansımaması, 2012 yılında uygulamaya geçen 6360 Sayılı Kanun kapsamında 34.434 olan köy sayısının 18.214'e düşürülmesi olabilir. TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre kırsal nüfusun oran ve sayı olarak 2012'den sonraki hızlı düşüşü de bunu kanıtlamaktadır.¹⁶

Mevsimlik işçilerin veya eğitim hayatının devamı için farklı ülke veya şehre yerleşen öğrencilerin yaptığı gibi, yaşanan bölgeden yalnızca belli bir süre zarfında

¹⁴ Briant Lindsay Lowell, Allan Findlay, "Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses", **International Migration Papers**, International Migration Office, Cenevre, 2010, s.26,30.

¹⁵ Fuat Güllüoğlu, "Göç Olgusunun Ekonomi-Politiki ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, 2013, s.57.

¹⁶ T.C. Resmi Gazete, Sayı:28489, 06.12.2012, Madde 1(3); TÜİK ADNKS.

ayrı kalmak üzere, belli bir amaçla gerçekleştirilen göç, geçici göçtür. Yerleşme isteğiyle gerçekleştirilen göçlerse kalıcı göç olarak adlandırılır.

Yoğunluğu temel alarak nitelendirilen göçler, bireysel ve kitlesel olmak üzere ikiye ayrılır. Ortak geçmişe sahip, benzer amaç ve ülküler taşıyan olağan dışı bir kalabalığın yüksek oranla katılarak gerçekleştirdiği göç hareketleri kitlesel göçlerdir. Türk boylarının Orta Asya'dan göçü, Avrupa'dan Kuzey Amerika'ya gerçekleşen göçler kitlesel özellik taşıyan göçlerin tarihteki örnekleridir.

Göç hareketinin tek hamlede gerçekleşemeyeceği durumlarda göçmenler, kaynak ve hedef ülke arasında ulaşımı sırasında belirsiz süre boyunca transit devletlerde yaşayabilirler. Bu noktada göç hareketinin son yerleşim yerine göre transit göç ve yerleşik göç olarak ayrılması söz konusudur. Göç hareketi bürokratik kanallar tarafından tanınmasına göre yasal veya yasadışı nitelik kazanır. Kaynak, hedef ve transit ülkeler tarafından belirlenen ölçütleri karşılamadan gerçekleştirilen hareket, kaçak veya yasadışı göçtür. Söz konusu ülkeler tarafından belirlenmiş göç mevzuatlarına uygun özellik taşıyan göçlerse yasaldir.¹⁷

Göç olgusunun kendi özellikleriyle ilgili yapılan bu sınıflandırmalar dışında göçmenin nitelikleri ve iradesi açısından vasıflı ve vasıfsız, gönüllü ve zorunlu olarak ayrılan alt kümeler mevcuttur. Eğitim seviyesi açısından dezavantajlı durumda, mesleki yeterlilik konusunda ustalaşamamış olan, ağırlıklı olarak üretimin kas gücü gerektiren birimlerinde çalışan işçiler vasıfsız olarak değerlendirilebilir. Yüksek öğrenim derecelerine sahip, beceri ve mesleki deneyimleri açısından hedef ülkede vasıfsız işçiye kıyasla belirli ayrıcalıklara sahip olan vasıflı göçmenlerse beyin göçünü oluşturmaktadır. İrade esasına bakıldığında ise istemsiz gerçekleştirilen zorunlu göçlerin iklim, coğrafi koşullar, doğal afetler, siyasi karışıklıklar gibi pek çok sebebi olabilir. Bireylerin özgür iradeleriyle aldıkları karar sonucu gerçekleşen göç ise gönüllü göçtür.¹⁸ Sebepleri zorunlu göçle birebir aynı olabilir. Bu ayrımın en önemli noktası istektir.

¹⁷ Richard Perruchoud, Jillyanne Redpath-Cross, (der.), **Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Hukuku, No:31, Uluslararası Göç Örgütü, 2. Baskı, 2004, s.26,85.

¹⁸ Zeynep Aksoy, "Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 20, 2012, s.294.

Açıklamalardan ve örneklerden anlaşılacağı gibi, gerçekleşen göç hareketi tüm bu sınıflandırmalardan sadece birine dahil olabileceği gibi, aynı anda birden fazla sınıflandırmaya da girebilir.

1.2 GÖÇ SÜRECİ

Uluslararası göç olgusu bireysel ve tekil bir eylem olmaktan öte toplum açısından da önemli karşılıkları olan, uzun vadede toplumları ve gelecek kuşakları etkileyen bir kapsama sahiptir. Bu yönüyle toplumsal değişim ve göç arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi vardır. Kavram olarak göç süreci, göçün etkilediği tüm boyutları, sebepleriyle ele alır ve bunların etkileşimlerini açıklar.¹⁹ Türlü noktalardan ve farklı boyutlarda toplumu etkileyen göçün süreçlerini anlamak için yakın dönem göç tarihçesini incelemek önem taşımaktadır.

1.2.1. Çağdaş Dönemde Göç Tarihçesi

Dünyadaki hiçbir ulus her zaman şu an bulunduğu topraklarda yaşadığını iddia edemez. Kıtalar boyunca çeşitli boyların ya da kolonileşme güçlerinin istilaları bazen ulusları yok ederken bazen de yeni uluslar yaratmıştır. Zorunlu göçler aracılığıyla da uygulanan politikaların ardında zaman zaman güvenlik sebepleri gösterilirken çoğu zaman da emek talebi yatmaktadır. Bu emek talebinin kaynağı Amerika kıtasının keşfi olarak görülmektedir. Özellikle Meksika ve Peru'daki maden ocaklarındaki zorlu çalışma koşulları ve bağışıklıklarının olmadığı salgın hastalıkların kıtaya girişiyle yerli halk adeta telef olmuştur. 16. yüzyılın başında 11 milyon olan Meksika nüfusu 100 yılda 1,5 milyona düşmüş ve doğan emek talebinin Afrika'dan teminine neden olmuştur. Ticari amaçlı büyük ölçekli ekim dikim alanları olan şeker, tütün, kahve, pamuk plantasyonlarında ve maden ocaklarında çalışacak iş gücü ihtiyacı köle ticaretiyle karşılanmıştır. Uluslararası emek göçü kavramının oluşumu yalnızca sömürgecilik hareketleriyle, kapitalizmle ya da küreselleşmenin

¹⁹ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.30.

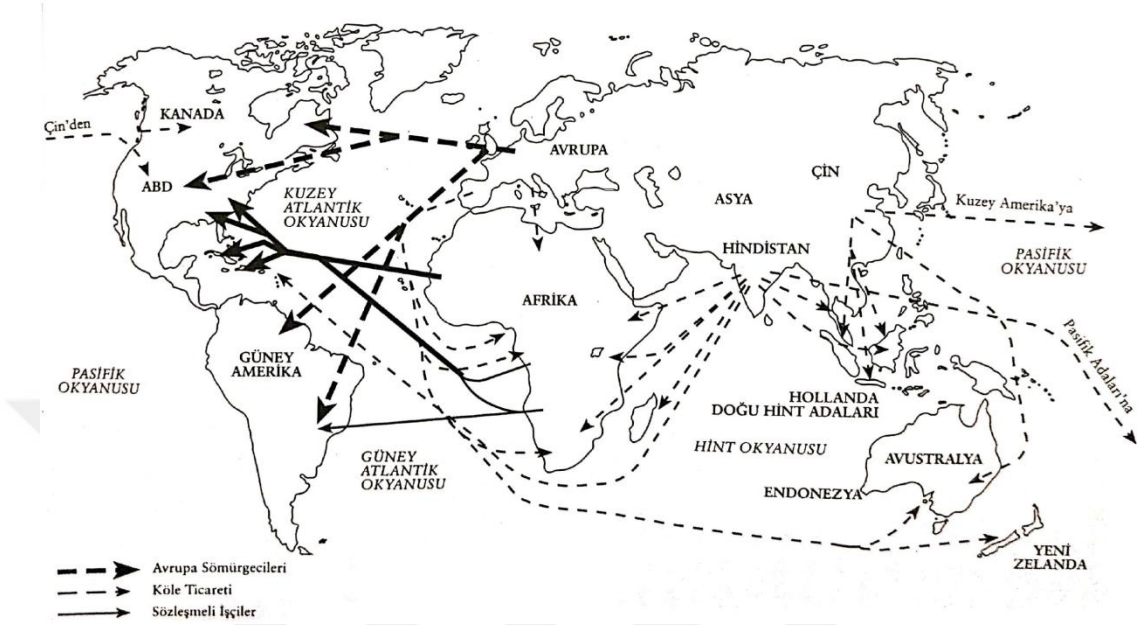
hız kazanmasıyla açıklanamasa da çağdaş dönem göç tarihinde göçün öneminin ve hacminin artışında çok önemli payı vardır.²⁰

Kapitalizmin gelişmesine uygun ortam, Batı Avrupa ülkelerinin sömürgeleriyle aralarındaki ilişkiyle oluşmuştur. Merkantilist dönemde başta İngiltere, Fransa, İspanya, Portekiz ve Hollanda olmak üzere sömürgeci ülkeler, Asya, Afrika ve Amerika'dan edindikleri ürünlerle ticaret yapmışlardır. Bu geniş alanlarda yapılan üretimin artması için 16. yüzyılın sonundan itibaren denizcilik faaliyetlerinde gelişmiş olan Portekiz, Afrika'dan Karayipler'e köle ticaretine başlamıştır. Köle ticareti, 18. yüzyılın sonuna yaklaşıldığında sadece Amerika'da, Avrupa'nın toplam ticaretinin üçte birini üreten 2,5 milyon kölenin varlığına sebep olmuştur. 19. yüzyılda ise bu sayının 15 milyon olduğu tahmin edilmektedir. Köle ticaretini yasaklanmasıyla 19. yüzyılın sonlarına doğru sözleşmeli işçilik kavramı oluşmaya başlamıştır. Sözleşmeli işçiler, Hindistan'dan Karayipler'e ve Afrika'ya, Çin'den Hindistan'a, Japonya'dan ABD'ye, Peru'ya ve Brezilya'ya gönderilmiştir. Oldukça sert şartlara ve yaptırımlara sahip sözleşmelerle alınan işçilerin maliyetleri kölelerle karşılaştırıldığında daha düşük olduğundan tercih edilmiştir.²¹ Harita 1, 17. ve 19. yüzyıllar arasında gerçekleşen emek göçlerinin şeklini ve yönünü göstermektedir.

²⁰ Peter Stalker, **The Work of Strangers : A Survey of International Labour Migration**, International Labour Office, Cenevre, 1994, s.10.

²¹ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.71-76,.

Harita 1: 17.yy. ve 19. yy. Arası Sömürge Göçleri

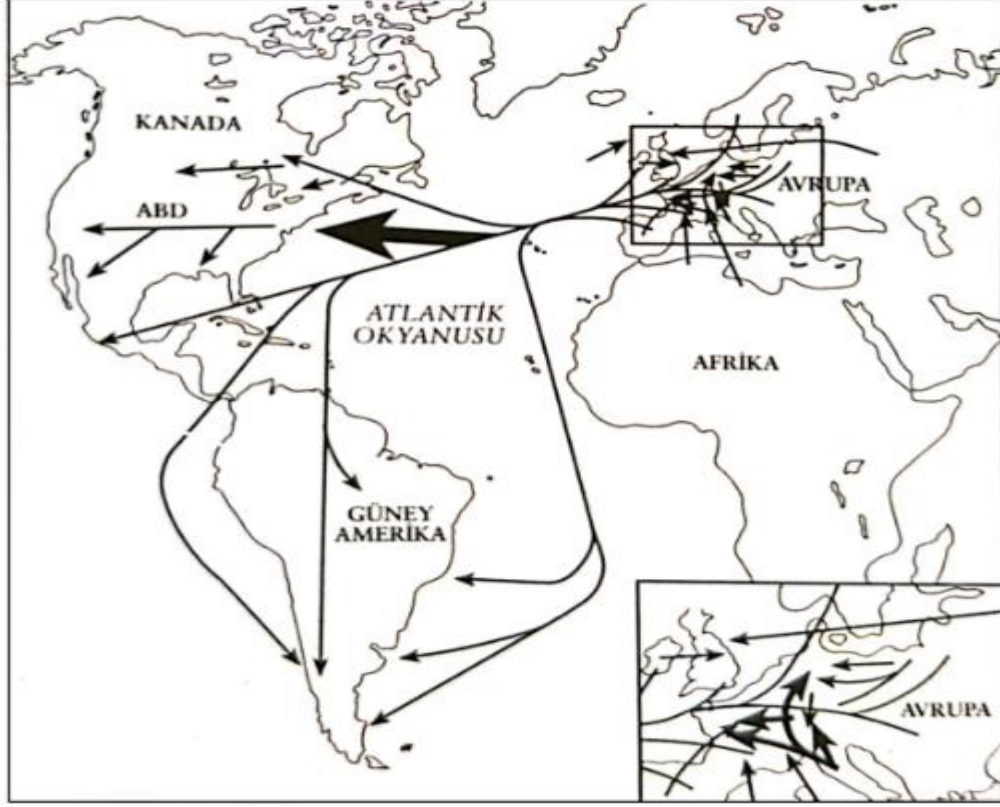


Kaynak: Stephen Castles, Mark J. Miller, *a.g.e.*, s.87.

Sömürgecilik faaliyetlerinin sağladığı zenginlik bu süreçte Batı Avrupa'da birikmiş ve Sanayi Devrimi'ne uygun şartları hazırlayan sermayenin oluşumuna katkıda bulunmuştur. Sanayileşmenin hızlanmasıyla, küresel çapta bir köle ticareti gerçekleşirken merkez ülkelerin kendi içlerinde de emek hareketliliği ortaya çıkmıştır. Üretici kesim mülksüzleştirilerek kente göç edip işçileşmeye zorlanmıştır. İngiltere'yle başlayıp Kıta Avrupası'na yayılan göç hareketi, kentlerde yeterli istihdam koşullarının olmaması nedeniyle Kanada'ya, ABD'ye ve Güney Amerika'ya yönelmiş ve 1846-1890 yılları arasında 17 milyon insanın yer değiştirmesine sebep olmuştur. Avrupa kaynaklı kitlesel göçler 19. yüzyılın sonlarına kadar devam eden sanayileşmeyle birlikte 30 yılda zirveye çıkmış, kaynak ülkenin emek talebinin artmasıyla durulmuş ve bu döngü Birinci Dünya Savaşı'na kadar devam etmiştir. Savaş sonrası ABD'nin göçmen politikalarının değişimi ve sonrasında Büyük Buhran'la ABD hedefli göçler azalmıştır.²² Harita 2, sanayileşmenin etkisiyle Avrupa'nın kendi içinde ve denizaşırı ülkelere gerçekleştirdiği emek göçünün yönlerini göstermektedir.

²² Stephen Castles, Heather Booth, Tina Wallace, **Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities**, Londra, Pluto Press, 1984, s.16

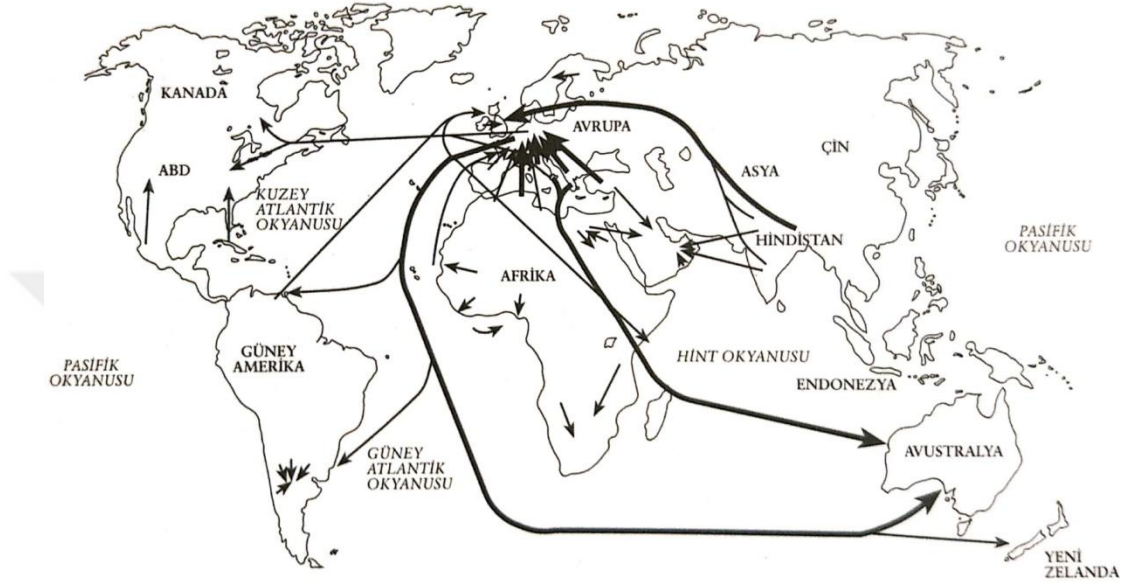
Harita 2: Sanayileşmeye Bağlı Emek Göçü, 1850-1920



Kaynak: Stephen Castles, Mark J. Miller, *a.g.e.*, s.91.

Avrupa'daki emek göçü İkinci Dünya Savaşı'ndan 1950'lerin başına kadar kitlesel göçler halinde, 1950-1973 arasındaysa kontrollü bir şekilde sözleşmeli işçi alımlarıyla gerçekleşmiştir. 1973 yılında gerçekleşen Petrol Krizi'yle birlikte durgunluk döneminde işçi alımları sektöre uğramış ve kök salmamış göçmenleri geri göndermişlerdir. Harita 3, İkinci Dünya Savaşı ve Petrol Krizi arasındaki emek göçü hareketlerinin yönünü göstermektedir. 1980 sonrası ise merkez ülkelere göç, iltica yoluyla gerçekleşme eğilimine girmiştir.

Harita 3: Küresel Göçler, 1945-1973



Kaynak: Stephen Castles, Mark J. Miller, *a.g.e.*, s.105.

Savaş sonrası dönemde gelişmiş ülkelere yatırımların artması, üretimin gelişmesi ve teknolojinin hızlanarak işgücü veriminin yükselmesiyle uluslararası göçün niteliği ve yoğunluğu başkalaşıma uğramıştır. Batı Avrupa, Kuzey Amerika, Avustralya, petrol zengini ve üreticisi Arap ülkelerine göç fazlasıyla hız kazanmıştır. Yalnızca Batı Avrupa'ya 1950-1973 arasında 10 milyon misafir işçi getirilmiştir. Marshall yardımlarıyla büyüme sürecine girmiş Avrupa ülkelerinin, demografik yapıları itibarıyla iş gücü ithaline ihtiyacı doğmuştur. Misafir işçilerin sosyal hakları ve çalışma şartları gibi konular ülkeler arasında resmiyete dökülmüşse de gerekli koşulları sağlayamayan adayların yasa dışı yollarla girişi engellenememiştir. Yasal yollarla Avrupa'daki iş gücüne eklemlenen misafir işçilerin davet edilmesindeki niyet, bir gün dönmek üzere kısa süreli gelen işçilere, ağır çalışma koşulları ve düşük ücretler sebebiyle yerli işçilerin tercih etmediği işleri yaptırmaktı. Fakat işverenler açısından kısa süreli çalışma izinleri, sık işçi değişimine sebep olmuş ve verimin dalgalanmasına yol açtığı için hoşnutsuzluk yaratmıştır. Misafir işçilere de yeni

edindikleri tüketim alışkanlıkları ve yükselen yaşam standartları cazip gelmeye başlamış ve bir süre daha birikim yaparak memleketlerine döviz göndermenin azmine kapılmışlardır. Tüm bunlar sonuç olarak göçmenlerin çalışma sürelerine yönelik düzenlemelerin esnetilmesini beraberinde getirmiştir. Esnetilen bu düzenlemeler sonrası, çalışma izinlerinin sürelerinin uzatılmasıyla misafir işçiler aile birleşimi düzenlemeleriyle ailelerini yanlarına getirerek yerleşikliğe adım atmışlar ve kök salmaya başlamışlardır.²³

Emeğin uluslararası hareketinin tüm büyük dalgalarının ortak özelliği, hedef ve kaynak ülke politikalarının ve ulusal isteklerinin bir sonucu olmasıdır. Büyük ölçüde ekonomik dalgalanmalarla hareketlenen göç dalgaları toplumsal değişimi de beraberinde getirmiş, toplumdaki etnik ayrışma ya da bağdaşma yeni devletlerin tarih sahnesine çıkmasına sebep olmuştur. Aynı zamanda ekonomik sistem olarak kapitalizmin yapılaşmasının en belirgin etmenlerinden biri de sömürgeleşme, emek göçü ve sanayileşme arasındaki zincirdir. Birbirini perçinleyen bu üçlü, yeni dünya düzenini oluşturmuştur. Emek göçünün bu kısa tarihini anlamak, güncel göç hareketlerinin ve bunlara dair geliştirilecek politikaların hazırlanmasında önemlidir.²⁴

1.2.2. Türkiye Cumhuriyeti'nin Uluslararası Göç Tarihçesi

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ardından ulus-devlet kurma hareketine hizmet eden mübadele hareketleri bir yana koyulursa, Türk toplumunda emeğin ülke dışına doğru hareketlilik kazanması oldukça geç olmuştur. Emek göçünün sınırları aşması ve geniş ölçeklere ulaşip kitlesel hale gelmesi, göçün bir devlet politikası olarak değerlendirilmesiyle gerçekleşmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda açık olarak hedefler arasına iş gücü ihracına yer vermesi bunu göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası küresel göçlerin incelenmesi sırasında da belirtildiği gibi, özellikle Batı Avrupa'da sanayileşmenin yarattığı emek talebi işsizlik sorunlarının yoğun olduğu az gelişmiş ve gelişmekte

²³ Peter Stalker, "Migration Trends and Migration Policy in Europe", **International Migration Review**, Cilt: 40, Sayı: 5, 2002, s.157-160.

²⁴ Nermin Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017, s.77.

olan ülkeler tarafından temin edilmekteydi. 1960 itibariyle dönemin artan işsizlik verileri ve nüfus artış hızı gibi ekonomik ve demografik sebepler, Türkiye'nin bu ihtiyaca yönelik olumlu yanıt vermesinde etkili olmuştur. Ayrıca Türkiye'nin nitelikli iş gücü konusunda kıt kaynaklara sahip olması sebebiyle, dönen işçilerin deneyimlerinden yararlanmayı uman ve böylece kalkınmaya yönelik adımları destekleyici olacağı düşünülen bir göç planlaması yapılmıştır. Buna yönelik olarak işçi gönderme hareketinin dönüşümlü bir şekilde ve kısa dönemler halinde yapılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca BBYKP'de Türkiye'nin nitelikli iş gücü bakımından dezavantajlı konumda olduğu belirtilmiş ve açıkça buna yönelik tedbir alınması gerekliliği vurgulanmış olsa da madenci göçlerinin kısıtlanması dışında herhangi bir tedbir alınmamıştır.²⁵

İkili iş gücü anlaşmalarıyla başlayan süreç ilk olarak Federal Almanya'yla 31 Ekim 1961 tarihinde imzalanarak hayata geçirilmiştir. 1960'lı yılların göç politikaları doğrultusunda, hükümetler arası resmi anlaşmalar imzalanarak istihdam, barınma, güvenlik ve ücret koşulları belirlenmiştir. Hedef ülke işverenlerinin talebi doğrultusunda, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla uygun işçinin gönderilmesi yoluyla göç süreci başlamıştır. Sırasıyla 1964'te Avusturya, Hollanda ve Belçika'yla, 1965'te Fransa'yla, 1967'de İsveç ve Avusturalya ile ikili iş gücü anlaşmaları imzalanmıştır. 1961'de Birleşik Krallık'la, 1971'de İsviçre'yle, 1973'te Danimarka'yla ve 1981'de Norveç'le imzalanan anlaşmalarla daha az kapsayıcı özelliklere sahiptir. İkili iş gücü anlaşmaları, emek göçünün kitlesel halde gerçekleşmesinde ilk aşamada önem taşıyıcılar da sonrasında önemli etkileri olmamış, göç akışı, anlaşmalardan bağımsız olarak, ilişkiler ağı gibi enformel yollar üzerinden ilerlemeye devam etmiştir. BBYKP'de işsizliği azaltmak ve işçi dövizlerinin ödemeler dengesini iyileştirerek kalkınmayı getireceği düşüncesi, kalkınmayı günü kurtarma odaklı gerçekleştirme çabalarının hakim olduğunu göstermektedir. İkili anlaşmaların imzalandığı ülkelere giden işçilerin döndüklerinde bilgi birikimlerinin kullanılması

²⁵ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.1-3.

hedeflense de kısa süreli deneyimler, teknolojik altyapının yetersizliği göz önünde bulundurulduğunda yetersiz kalmıştır.²⁶

Türk dış göçünün ilk aşaması yoğunluklu olarak şehirlerden giden işsiz nüfustan gerçekleşmiştir. BBYKP'de hedeflenen işsizliğin azaltılması politikası bu noktada karşılık bulmuştur. 1960'ların ikinci yarısından itibaren köylerden gerçekleşmiş fakat hane halkında toprakla uğraşmaya devam edenler olduğundan, bu durum tarımsal üretimi olumsuz etkilememiştir. 1970'li yıllar Avrupa'nın genelinde konuk işçiliğin kalıcılığa başladığının fark edildiği ve buna yönelik olarak işçilerin sosyal güvencelerini tanımlandığı, ikili iş gücü anlaşmalarının içermediği hakların tanındığı yıllar olmuştur. Bu kararın ardından, ILO gibi uluslararası kuruluşların ve sendikaların baskısıyla göçmen işçilerin yerleşikleşmesinin önü açılmıştır. Bununla birlikte 1973 Petrol Krizi'yle birlikte Avrupa'da baş gösteren işsizlik, yabancı işçi alımının durdurulmasına yol açmıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na da girmiş olan iş gücü fazlasının ihracıyla ilgili 350.000 işçi hedefi bu sebeple 190.000'le kısıtlı kalmıştır. Yabancı işçi alımının durdurulması yurtdışındaki Türk göçmen nüfusun artmasına, halihazırda çalışan yabancı işçilerin yerleşikleşmesi yönünde atılan adımlar nedeniyle engel olmamıştır. Türk nüfus, aile birleşmesi gibi hukuki yollardan genişlemeyi sürdürmüştür.²⁷

Avrupa genelinde yabancı işçi alımlarının durdurulmasının ardından, Türk emeğinin göçü petrol zengini Arap ülkelerine yönelmiştir. 1990 yılında Körfez Savaşı'na kadar belirli bir seyrinde devam eden göç hareketi savaşla birlikte azalma eğilimine girmiştir. OPEC tarafından petrol fiyatları yükseltilip üretiminin düşürülmesi sonrasında petrol fiyatları şiddetli bir şekilde artış grafiği yakalamıştır. Petrolden elde edilen gelirle altyapı sorunlarını çözme ve ardından inşaatla kalkınma yolunu seçen Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri, bu girişimlerini yetersiz iş gücü ve kısıtlı teknolojileri sebebiyle yabancı kaynaklı gerçekleştirmişlerdir. 1990'lı yıllar itibariyle Türk girişimcilerin bölgede kayda değer artışı Türk dış göçünün bu yöne yoğunlaşacağı beklentisi yaratsa da Körfez Savaşı'yla birlikte coğrafyanın değişen

²⁶ Öztaş Ayhan, vd, **Push and Pull Factors of International Migration, Country Report, Turkey**, European Commission Statistical Office of the European Communities, Lüksemburg, 2000, s.42-43.

²⁷Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.217-218.

demografik yapısı beklentileri boşa çıkarmıştır. Ayrıca petrol zengini ülkelere Asya'dan gerçekleşen daha ucuz iş gücü de hareketin kısıtlı kalmasında etkili olmuştur.²⁸

1980'li yıllardan itibaren dönemin siyasi ve ekonomik şartları, Türkiye'nin göç hareketlerindeki konumu yönüyle bir değişim içermektedir. Kaynak ülke konumunun yanı sıra hedef ülke olma yolunda ilk adımlar bu döneme denk gelmektedir. Siyasi karışıklıkların bir sonucu olarak Türkiye ilk kez düzensiz göçler şeklinde gerçekleşen yabancı göçüyle tanışmıştır. İlk olarak Afganistan, İran ve Irak kaynaklı olan sığınma talepleriyle başlayan süreç Sovyetler'den ve Doğu Avrupa'dan gerçekleşmeye devam etmiştir. 1990'lı yıllarda Türk göçünün dinamiklerinin değişimini beraberinde getirmiştir. 1991'de SSCB'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlıklarını kazanan ülkeler yeni bir rotanın oluşmasına yol açmıştır. Türk girişimcilerin Sovyetler'den kopan Türk Dünyası'nı hedef almasıyla Türk işçi göçünün bir kısmı Orta Asya'daki Türk Cumhuriyetleri'ne yönelmiştir.²⁹ DPT tarafından hazırlanan 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yurt dışındaki Türk firmalarında çalışan Türk iş gücünün haklarının güvence altına alınacağı belirtilmiş ve yurt dışında işveren konumuna ulaşan girişimcilerin önemi vurgulanmıştır.³⁰

Bu noktada 1973 yılına kadar yoğunluklu olarak Avrupa'ya yönelen Türk dış göçü ile rota değiştirdikten sonraki halini karşılaştırdığımızda sektör, işverenler ve göçmenlerin demografik özellikleri bakımından farklılaştığını gözlemlemek mümkündür. Avrupa odaklı göçlerde Türk göçmenler hedef ülke vatandaşı olan işverenleri tarafından işe alınırken bu durum Türk taşeron şirketlerinin faaliyetleriyle değişmiştir. Türk Cumhuriyetleri, Rusya, Orta Doğu ve Kuzey Afrika'ya giden emeğin büyük kısmı inşaat sektöründe çalışan işçilerden oluştuğu için bu yönde kadın göçü Avrupa'yla kıyaslandığında oldukça azdır. Kalış süreleri bakımından, Avrupa'ya gerçekleşen göçler kısa süreli hedeflenmesine rağmen yerleşikleşmeye

²⁸Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.124-127.

²⁹Ahmet İçduygu, vd., **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları: 1923-2023 Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere**, MiReKoç Proje Raporları, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, İstanbul, 2014, s.55-58.

³⁰Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı:1990-1994**, Ankara, 1989, s.307.

kadar gitse de ikinci grup, inşaat sektörü temelli olduğu için işçilerin kısa süreli göçü mümkün olmuştur.

Tablo 2: Döviz Havaleleri, GSMH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerin Ticaret Açığı, İhracat ve GSMH'deki Payı, 1975-2000 (milyon dolar olarak)

Yıllar	Transfer	GSMH	İhracat	Ticaret Açığı	Ticaret Açığı %	İhracat %	GSMH %
1975	1.313	47.452	1.401	-3.338	39,3	93,7	2,77
1980	2.071	63.391	2.910	-4.999	41,4	71,2	3,27
1985	1.714	66.891	8.255	-2.975	57,6	20,8	2,56
1992	3.008	158.122	14.891	-8.191	36,7	20,2	1,88
1993	2.919	178.715	15.610	-14.162	20,6	18,7	1,63
1994	2.627	132.302	18.390	-4.216	62,3	14,3	1,99
1995	3.327	170.081	21.975	-13.212	25,2	15,1	1,96
1996	3.542	183.601	32.446	-10.582	33,5	10,9	1,93
1997	4.197	192.383	32.647	-15.358	27,3	12,9	2,18
1998	5.356	206.552	31.220	-14.220	37,7	17,2	2,59
1999	4.529	185.171	29.325	-10.443	43,4	15,4	2,45
2000	4.560	201.188	31.375	-22.337	20,4	14,5	2,27

Kaynak: Nermin Abadan-Unat, a.g.e., s.109

1961'de başlayan sürecin yerel ekonomideki yansımaları incelendiğinde, kısa süreli başarılar gözlemlenmektedir. Bu kısa süreli başarıların sebeplerinden en önemlisi, işçi dövizlerinin kaynak olarak verimli bir şekilde kullanılması yolunda plansız hareket edilmesidir. Artan girdinin tüketim ekonomisini hareketlendirecek şekilde ithalata yönelmesi, bağımlılığı körüklemiştir. DPT planlamacılarının yurt dışına işçi göndermeyle ilgili belirledikleri hedefin temelinde, yüksek işsizliğin ve dönecek işçilerin deneyimlerinden faydalanmak gibi amaçların yanı sıra, yurda girecek işçi dövizlerinin ekonomiye katkı sağlayacağı öngörüsü yatmaktadır. BBYKP'den başlayarak Petrol Krizi'ne kadar kalkınma planlarında iş gücü fazlasının ihracıyla ilgili koyulan bu hedefler, ödemeler dengesinde sınırlı da olsa önemli etkiler yaratarak ülkenin döviz ihtiyacı konusundaki açığın azalmasına katkıda bulunmuştur. 1964'te Türk dış göçünün ilk yıllarında anavatana aktarılan işçi dövizini 45 milyon dolarla başlamış, 1970'li yılların başından itibaren milyar dolarlara ulaşmıştır. Sonraki yıllarda Türk bankalarının yabancı döviz hesaplarına uyguladığı özel faiz oranlarıyla bu akış artarak devam etmiştir. Tablo 2'de özetlendiği gibi, işçi

transferleri ticaret açığının kapatılmasında önemli bir misyon üstlenmiş ve GSMH'nin %2'sini oluşturmuştur. Türkiye'nin ihracat gelirlerinin artmaya başladığı 1980'li yıllara kadar işçi dövizleri ihracat gelirlerinin %65'ine denk gelen miktarlara ulaşmış, sonrasında ihracat gelirlerinin artmasıyla ortalama %26,1'ine eşitlenmiştir.³¹

Türkiye'den gerçekleşen göç hareketinin zaman içindeki evrimini özetleyecek olursak, 1961 yılı itibariyle başlayan kitlesel emek göçü Batı Avrupa merkezli şekillenmiştir. 1973 yılındaki Petrol Krizi'yle birlikte göçün yönü değişmiş ve petrol zengini Arap ülkeleri hedef haline gelmiştir. 1990'lı yıllar, SSCB'nin dağılmasıyla birlikte Türkiye'nin hem kaynak hem hedef ülke konumuna gelmesine sahne olmuştur. SSCB dağıldıktan sonra kurulan ülkelere Türkiye'den bir göç gerçekleştiği gibi Türkiye'ye de önemli bir göç akımı olmuştur. 2000'li yıllarda ise Orta Doğu'daki karışıkların sonucunda Türkiye hedef veya transit ülke haline gelmiştir. Son yıllarda Türkiye'ye kitlesel hale gelmiş bir mülteci akımı varken diğer yandan da nitelikli iş gücünün yurt dışına hareketi söz konusudur. Dünya genelinde değerlendirildiğinde dış göç, kaynak ülkelerde kısa süreli refah getirir de bu refahın sürekliliği sağlanamamış, kaynak ve hedef ülkeler arası asimetrik ilişki sanayileşmiş ülkelerde verimi artırırken hedef ülkelerde kısa süreli hareketlilikten öteye gidememiştir.³²

1.3 EKONOMİK GÖÇ KURAMLARI

Uluslararası göçün neden başladığına dair birbirlerinden oldukça farklı kavramlar ve varsayımlardan yola çıkarak pek çok yaklaşım ortaya atılmıştır. Göçü açıklarken farklı nedensellik ölçütlerinden faydalandıkları için bu kuramları birbirlerine rakip olarak görmek yersiz olacaktır. Aksine birbirlerini tamamlayıcı olarak görmek bakış açısını zenginleştirecek ve geniş açıdan düşünmeyi sağlayacaktır.³³

Göçün çok yönlü ve çok katmanlı oluşu kaçınılmaz olarak üzerine yapılan araştırmaların disiplinlerarası olması gerekliliğini doğurmuştur. Başta iktisatçılar,

³¹ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.108-110.

³² Şenay Gökbayrak, **Gelişmekte Olan Ülkelerden Gelişmiş Ülkelere Nitelikli İşgücü Göçü ve Politikalar: Türk Mühendislerinin Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.9-12.

³³ Douglas S. Massey, vd., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Cilt: 19, Sayı: 3, 1993, s.431-432.

sosyologlar, nüfus bilimciler ve coğrafyacılar olmak üzere her disiplin, göç kavramını ve sürecini kendi penceresinden açıklamaya çalışarak bilinmezleri araştırmıştır. İktisat literatüründe de birbirinden ayrılan pek çok göç kuramının olması, araştırmacıların göçü sınıflandırma ihtiyacı hissetmesine sebep olmuştur. Göçü açıklamaya yönelik yapılan çalışmalarda kuramlar, bireylerin ve hane halkının davranışlarını, göç hareketlerinin toplumsal, ekonomik ve siyasi etkilerini irdelemektedir.³⁴

1.3.1. İkili Ekonomide Kalkınma Kuramı

1954'te kuramı ortaya koyan W. A. Lewis dolayısıyla Lewis modeli olarak da bilinen bu kuram, emek göçünü, ekonomik kalkınma bağlamında açıklamıştır. Gelişmekte olan ekonomilerde büyümenin, tarım ve sanayi sektörü ya da geleneksel ve modern sektörler arasında emeğin geçişiyle mümkün olacağını belirten Lewis, bu ekonomilerin ikili yapıda olduklarını ortaya koymuştur.³⁵ Azalan verime sahip tarım sektöründeki iş gücü artığının varlığını varsayarak gelişen "sınırsız iş gücü arzıyla büyüme" modeli emek göçünün kilit rolünü vurgulamıştır. Modern sektörle kıyaslandığında marjinal verimliliği geleneksel sektörde daha düşük olan emeğin, daha yüksek ücretli işlere göçüyle modern sektör genişler. Emek arzının sınırsız olması, piyasaya düşük ücretlerin hakim olmasına sebep olarak geniş ölçekli üretimle birlikte karın da gerçekleşmesini sağlar.³⁶ Oluşan talep fazlasını karşılamak amacıyla büyümeye giden modern sektörle birlikte göç, iki sektörün de faydalandığı bir kaldıraç vazifesi üstlenir.³⁷

1.3.2. İtme Çekme Faktörleri Kuramı

Everett Lee 1966'da, o zamana kadar yapılmış olan göç çalışmalarının genel olarak göçmenlerin, yaş, cinsiyet, ırk, eğitim gibi demografik ve bireysel özelliklerine odaklandığını, göç sürecine ve sebeplerine yönelik herhangi bir tespit

³⁴ Caroline Brettell, James F. Hollifield, **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, London, Routledge Press, 3. Baskı, 2014, s.16.

³⁵ Diana Hunt, **Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms**, New York, Harvester Wheatsheaf, 1989, s. 88.

³⁶ W. Arthur Lewis, **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**, The Manchester School, Cilt 22, Sayı 2, 1954, s.189–191.

³⁷ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.16.

bulunma çabasına girmedigini ifade etmiştir. Lee, göçmen kavramına da gereken önemi vererek göç sürecinin detaylı analizinin yapılması gerektiğini savunmuştur.³⁸ Süresi ve zorluğu fark etmeksizin her göç hareketinin bir çıkış noktası, bir varış noktası ve araya giren birtakım engeller barındırdığını ifade eden Lee, bunlara bireysel etmenleri de ekleyerek analizinin temelini oluşturacak dört ana etmeni belirlemiştir.³⁹

Göç kararının en temelde itici ve çekici faktörlerin toplamından çıkan sonuca bağlı olduğunu vurgulayan kurama göre, hem halihazırda yaşanan yerle ilgili hem de gidilmesi düşünülen yerle ilgili oldukça fazla sayıda itici ve çekici etkenler vardır. Bu etkenlerin subjektif ve göreceli olmaları, bireylere göç etme kararını aldırان veri setinin tanımlanmasını imkansız kılsa da ortalama tepkilerin ölçülmesini sağlar. Bu açıdan bakıldığında Lee, göç çalışmalarının analitik çerçeveden açıklanmasında önemli katkılar sağlamıştır.⁴⁰

Kurama göre, itme ve çekme faktörleri birbirlerinden bağımsız fakat kendi içlerinde bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Birçok etmeni içinde barındıran bu faktörlere ek olarak, araya giren engellerin de göç analizine dahil etmenin önemi, itici ve çekici faktörlerin eşitlenmesi durumunda gerçekleşen göç eğilimlerinin yalnızca bireysel farklılıklarla açıklanamayacak olmasıdır. Bu noktada araya giren engeller göçün belirleyicisi konumuna gelecektir.⁴¹

1.3.3. Neoklasik Kuram

Neoklasik iktisat bakış açısıyla göç üzerine ilk sistematik çalışmayı, göç istatistiklerini yöntemleştirerek ortaya koyan coğrafyacı Ravenstein olsa da göç çalışmalarına neoklasik iktisat teorisinin müdahil olmasına, Ranis, Fei ve Todaro'nun Lewis'ten etkilenmeleri öncü olmuştur. Kuram, göç etme kararını aldırان nedenleri makro ve mikro boyutlarıyla ele almaya odaklanmıştır. Makro boyutta incelendiğinde göçün ana sebebi, emeğin ve sermayenin eşit olmayan bir dağılıma

³⁸ Savaş Çağlayan, "Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, 2011, s.72.

³⁹ Everett S. Lee, "A Theory of Migration" **Demography** Cilt: 3, Sayı: 1, 1966, s. 49.

⁴⁰ E. Deniz Ela Özcan, "Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme", **İş ve Hayat**, Cilt: 2, Sayı:4, 2017, s. 193.

⁴¹ Everett S. Lee, **a.g.e.**, s. 53.

sahip olmasıdır. Mikro boyutların temelinde ise rasyonel bireylerin yaşama koşullarını iyileştirme isteği yatar.⁴²

Modelin bireyselci özelliği, temel kavramının insan sermayesi oluşundan gelir. Disiplinlerarası olması kurama, göçü kapsamlı araştırıp çok boyutlu analiz etme esnekliğini kazandırmıştır. İnsan sermayesi nedeniyle gelecekte oluşması beklenen kazanca odaklanan kuram, göçe bir yatırım aracı gözüyle bakar.⁴³ Bireylerin rasyonel olduğu varsayımı sonucunda eksiksiz bilgilerle birlikte fayda maliyet hesabı yapan potansiyel göçmenlerin, yararın maksimize olduğunu öngördükleri hedefe yönelecekleri beklenir.⁴⁴

Emek ve sermayenin coğrafi dağılımı eşit olmadığı için ücretler ve dolayısıyla yaşam koşulları eşit değildir. Emek yoğun ve sermaye yoğun ülkeler arasında oluşan uçurum, göç yoluyla uzun dönemde ekonominin denge noktasına ulaşmasıyla sonuçlanır. Göçün yavaşlaması yalnızca söz konusu farkların kapanmasıyla mümkündür. Kısacası kuram, tam istihdam varsayımıyla göç ve ücret farkları arasında doğrusal bir ilişki olduğunu savunur.⁴⁵

Bu bilgiler ışığında, en az gelişmiş ülkelere en gelişmiş ülkelere gerçekleşen göç akımlarında çoğunluğun en yoksul kesim olmama sebeplerini açıklamakta yetersiz kalması, kuramın geçerliliğine gölge düşürmüştür. Sığ bir bakışa sahip olduğu da dile getirilen kuramın eleştirildiği diğer bir nokta ise göçmenlerin yeterli bilgi sahibi olmaları varsayımı üzerinden bir değerlendirme yapmasıdır. Aksine göçmenler genellikle işverenler ve devletler tarafından kısıtlı bilgilerle yola çıkarken çoğunlukla kendi sosyal becerileri sayesinde bu zorlukların üstesinden gelirler.⁴⁶

⁴² Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.16-17.

⁴³ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s. 28-31.

⁴⁴ George J. Borjas, "Economic Theory and International Migration", **International Migration Review**, Cilt: 23, Sayı: 3, 1989, s.461.

⁴⁵ George J. Borjas, **Labor Economics**, 6. Baskı, New York, McGraw Hill/Irwin, 2013, s.322.

⁴⁶ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s. 32-33.

1.3.4. Bağımlılık Kuramı

Neoklasik okulun tam zıttı noktadan bakan neomarksist bağımlılık okulu kurucularından Frank, Baran ve Sweezy az gelişmiş ülkelerin geri kalma sebebini kapitalist ülkelerin gelişmekte olan ülkelere müdahalelerinin kaçınılmaz bir sonucu olarak görmüşlerdir. Sanayileşmiş merkez, sahip olduğu piyasa gücü ve kırsal çevreden sağladığı ucuz emek arzıyla merkez ve çevre arasındaki eşitsizliği kronikleştirerek süreci kısır döngüye sokar. Merkez ülkeler çevre ülkelerin sırtlarında yükselirken çevre ülkelerin kalkınma süreci yara alır. Sonuç olarak göç olgusu bu sürecin kaçınılmaz bir sonucudur.⁴⁷

1.3.5. İkili İşgücü Piyasası Kuramı

1979 yılında Michael J. Piore tarafında ortaya atılan kurama göre, uluslararası göçün ana sebebi sanayileşmiş modern ekonomilerin sonsuz iş gücü talebidir. Modern ekonomilerin yapısı sermaye yoğun ve emek yoğun olmak üzere iki ayrı birimden oluşmaktadır. Birincil ve ikincil sektör olarak tanımlanan bu yapılar dolayısıyla toplumsal itibarla güdülenen iş gücü, ikincil sektör işlerde çalışmaktan çekinir ve düşük statülü bu işlerin yapılmasının yolu göçmen işçilerin alınmasından geçer.⁴⁸ Göçün sebebi itici faktörler olarak nitelendirilen, kaynak ülkedeki düşük istihdam ve ücretlerden ziyade; hedef ülkelerdeki iş gücü ihtiyacıdır. Piore, sanayiye dayalı modern ekonomilerin göçmen işçiliğine olan yerleşik talebinin sebeplerini, söz konusu ekonomilerdeki yapısal enflasyon, bireylerin çalışma güdülerindeki farklılık, ikili yapı ve emek arzının demografik özellikleri olarak görmüştür.⁴⁹

Gelişmiş ülkelerde işçi ücretlerini arz ve talebin yanısıra yapılan işin saygınlığı da belirler. İnsanların, maaşlarının sosyal statülerini yansıtması gerekliliğine olan inancı sonucunda, işverenler iş gücü arzındaki değişime uygun ücret düzenlemelerine gitmekte sıkıntı yaşarlar. Yapısal enflasyon olarak bilinen sorun, sosyal beklentilerle uyumlu kalabilmek için ücretler, mesleki hiyerarşi

⁴⁷ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.17.

⁴⁸ Michael J. Piore, "The Shifting Grounds for Immigration", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Cilt: 485, Sayı: 1, 1986, s. 23-33.

⁴⁹ Douglas S. Massey, vd., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Cilt: 19, Sayı: 3, 1993, s.440-444.

boyunca orantılı olarak artırılmalıdır. Yüksek bilgi düzeyi ve donanım gerektirmeyen alt tabaka işlere yüksek ücret verilmesi, hiyerarşik sıralamanın üzerindeki her kademe için ücret zammını gerektireceğinden, ücretler olabildiğince düşük tutulmalıdır. Sendikalaşmaları sayesinde bu tehlikeden uzak olan yerli işçilerin yapmak istemedikleri işler göçmen işçilerce sahiplenilir. Tıpkı yapısal enflasyonun varlığı gibi bireylerin çalışma güdülerinin farklı olması da göçmen işçi alımını teşvik eden etmenlerdendir. Toplum içindeki saygınlık konusu, göçmen işçilerin önceliklerinde üst sıraları işgal etmez. Kendini hedef ülke toplumunun bir üyesi olarak görmeyen göçmenler, göç ettikleri ülkelerde geçici olarak çalışıp kazandıklarıyla kendi ülkelerinde sağladıkları itibarla yetinir. Saygınlığı yüksek olarak nitelendirilen işlerse bu uluslararası göç akışı sayesinde yerli işçilerin tekelindedir. Kötü koşullar altında, düşük ücret ve büyük istikrarsızlıklara sahip ikincil sektör işler geçmişte kadınlar ve gençler tarafından yapılırken, gelişmiş ülkelerin demografik yapılarındaki değişim, söz konusu işlerin yapılmasının en kolay yolunun göçmen işçi alımı olduğunu işaret etmektedir.⁵⁰

Yüksek donanım ve yetenek sahibi birincil sektör çalışanı, vasıflı işçiler, işverenlerin kendilerine yaptıkları yatırımlarla sermayenin parçasıyken, herhangi bir talep azalması durumunda veya ekonomik darboğazda işten çıkarılması kolay olan ikincil sektörün vasıfsız işçileri, iş gücü piyasasının bölünmüş iki ayrı yapısını oluşturmaktadır.⁵¹

1.3.6. Dünya Piyasası Kuramı

1974'te, temelini Wallerstein'ın attığı, merkez-çevre veya tarihsel-yapısalcı yaklaşım olarak da bilinen kuram, küresel pazarın merkez ve çevre olarak ikiye ayrıldığını ifade eder. Kapitalist ekonomik ilişkilerin kapitalist olmayan çevre ekonomilere nüfuz etmesi yurtdışına göç etmeye meyilli, mobilitesi yüksek bir popülasyon yaratır.⁵²

⁵⁰ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.17-18.

⁵¹ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.58-61

⁵² Douglas S. Massey, vd., **a.g.e.**, 1993, s.450.

Yüksek teknolojiye sahip, gelişmiş kapitalist merkez, hem üretim aşamasında hem de ürettiği ileri teknoloji ürünleri pazarlama aşamasında, az gelişmiş veya gelişmekte olan çevre ekonomilere yönelir. Ucuz iş gücü ve hammadde tedariki konusunda az gelişmiş çevre ülkelerden faydalanan merkezin ürünleri ise çevre tarafından oldukça pahalıya satın alınır. Çevre ülkelerin iş gücü piyasasında yaşanan talep artışı tarım sektörünü zayıflatır ve dayatılan tarım reformlarıyla birlikte çiftçi kesimin yok olmasına sebep olur. Mülksüzleşerek var olma savaşını sürdüren bu kesim göç etmeye yönelir.⁵³

Özetlemek gerekirse, emek arzının emeğe olan talebi karşılayamadığı kapitalist sistemde iş gücü yeterince ucuz ve esnek değilse çözüm emek göçünde aranır. Giderek parlayan kapitalist sistemle birlikte çevre ülkelerin emek, hammadde ve toprak gücü merkez ülkelere kontrol altına alındıkça, göç bir hayatta kalma savaşı haline döner. Gönüllülük esasına dayanmayan göç, zenginin daha da zenginleşmesini, sanayileşme gücü yüksek olmayan az gelişmiş ekonomilerin kaynaklarının sömürülmesiyle mümkün kılar.⁵⁴

1.3.7. Göç Sistemleri Kuramı

Şimdiye kadar incelenen yaklaşımlar arasında neoklasik kuram, konuyu fazla bireyci nitelmesi ve devleti denkleme sokmamasıyla eleştirilmiştir. Dünya piyasası kuramı ise odağını bireylerin amaçlarına hiç doğrultmaması ve göçün tek belirleyenin merkez ülkelerin kazanç ve menfaatleri olduğunu iddia etmesi yönüyle tenkit edilmiştir. Bu eleştirilerin bileşiminden doğan göç sistemleri kuramı, politik ve sosyokültürel yönleri eğilerek, göç akışının sömürülen ve sömürgeci ülkeler arasında gerçekleştiğini vurgulamıştır. Zamanında uygulanan kültür emperyalizminin de üstünlüğüyle, gerçekleşen sömürgecilik faaliyetlerinin bir sonucu olarak ulusötesi bir pazar ve kültürel sistemler türemiştir.⁵⁵

Disiplinlerarası yaklaşımıyla göç akışını, kurumsal etmenler gibi makro yapılarla sosyal ve kültürel bağlar gibi mikro yapıların etkileşimiyle açıklar. Makro

⁵³ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.19.

⁵⁴ Saskia Sassen, **Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money**, New York, The New Press, 1998, s. 142.

⁵⁵ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.20.

yapılar; politik, bürokratik, göç alan ve veren ülkelerin ilişkileri açısından göçün önemli belirleyicilerindendir. Mikro yapılar da sempatik kanallar yoluyla kurulan ilişkileri, sosyal ağları niteler ve göç kararının alınmasında etkisi olan bireysel etmenleri kapsar.⁵⁶

1.3.8. Profesyonel Göçmenlerin Yeni Ekonomisi Kuramı

Doksanlı yılların başından itibaren neoklasik kurama karşı yapılan eleştirilerin çoğalmasıyla Oded Stark, göç kararını salt bireyden alıp ailenin ve hane halkının yadsınamaz bir rolü olduğuna parmak basmıştır. Köklerini neoklasik kurama dayandırsa da kurama göre neoklasik geleneğin bireyseldi bakış açısı göç kararını açıklamakta yüzeysel kalmaktadır. Göçün rasyonel kararlar sonucunda seçilmesi, yalnızca gelir artışı gibi tek ve basit bir unsurla açıklanamaz. Bulundukları ülkenin piyasalarındaki dengesizlikleri de göz önünde bulunduran karar alıcılar, ekonomik risklerini azaltmak, gelir kaynaklarını çeşitlendirmek ve güven ortamı gibi pek çok belirleyici unsurun sonucunda göç etme kararını alırlar.⁵⁷

Ekonomik birimlerden hane halkının gelirleriyle ilgili riskler, gelişmiş birçok ülkede sistemleşmiş birtakım önlemlerle elenirken az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hane halkı kendini bu risklerden, verdiği stratejik kararlarla koruma altına alır. Kuramın kilit noktalarından biri yalnızca iş gücü piyasasına değil diğer piyasaların şartlarına da bakmasıdır. Yerel piyasadaki yetersizliklerin aşılması sürecinde göç edenlerin döviz havalesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla, neoklasik ekonomi kuramının öne sürdüğü gibi ücret farklılığının sonlanması durumunda göç akışının sonlanması gerçekçi değildir. Piyasalar dengeye ulaşmadıkça uluslararası göç hareketliliği devamlılığını koruyacaktır.⁵⁸

Kuramın yalnızca iş gücü piyasalarına bakmaması çözüm önerilerinin de çeşitlenmesine yarar sağlamaktadır. Hükümet politikaları yoluyla göç akışını

⁵⁶ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.37-40.

⁵⁷ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.20.

⁵⁸ Oded Stark, David E. Bloom, "The New Economics of Labor Migration", **American Economic Review**, Cilt: 75, Sayı: 2, 1985, s. 175–177

etkilemek için sermaye piyasası ve sigorta piyasası düzenlemeleri dikkate alınabilir. İşsizlik sigortası bu alandaki en önemli araçlardan biridir.⁵⁹

Alınan risklerin azaltılması motivasyonu ile başlayan göç hareketi, yurtdışından gelen havalerele birlikte hane halkına yeni kaynaklar sağlamaktadır. Mevcut riskleri azaltmak için başvurulmuş yöntem, başlangıçta büyük riskler içerdiği için de kuram, en yoksul olan kesimin göç kararı almasının zorluklarının sebebini açıklamıştır.⁶⁰

1.3.9. Göç Ağları Kuramı

Sosyolojik temellerden ortaya çıkmış olan kuram, göçün nedenlerinden ziyade, göçün tükenmezliği ve döngünün sürekliliğine eğilmektedir. Göçün açıklanmasında bireylerin bulundukları toplumlarda kurdukları ilişki ağlarının önemine vurgu yapmaktadır.⁶¹

Emek göçünün, yüksek ücret isteği, hane halkının gelirinin çeşitlendirilerek riskin dağıtılması, uluslararası bir yer değiştirmeye pazara dahil olma stratejisi ve işverenlerin taleplerini karşılamak amacıyla düşük ücretli işçilere yönelik istihdam programları oluşturmak gibi pek çok sebebi olabilir. Bu sebeplerin bir veya birkaçı bir araya gelse de tek başlarına göç modellerini açıklayamamaktadır. Bu nedenle, hedef ülkenin anavatana yakınlığını, sosyal ağların varlığını, tarihi ve kültürel etmenleri göz önünde bulundurmak oldukça yararlı olacaktır.⁶² Sosyal sermaye kavramıyla ilişkilendirilen göç ağı, göçmenleri yeri geldiğinde finansal olarak destekleyen, yeri geldiğinde süreçle ilgili bilgilendiren yeri geldiğinde iş bulma konusunda yardımcı olan akrabalar, arkadaşlar veya hemşehriler olabilir. Bu sosyal ağlar, göç sürecindeki maliyetleri ve riskleri mümkün olduğunca azaltmaya yardımcı

⁵⁹ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.55-57.

⁶⁰ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.21

⁶¹ Christian Dustmann, Albrecht Glitz, **Immigration, Jobs and Wages: Theory, Evidence and Opinion**, Centre for Research and Analysis of Migration, Londra, 2005, s.22.

⁶² Hein De Haas, "Migration and Development: A Theoretical Perspective", **International Migration Review**, Cilt: 44, Sayı: 1, 2010, s.232-235

olurken göçten beklenen net faydanın artmasını sağlar. Bu yönüyle de göç hareketlerini çarpan etkisiyle sürekli hale getirir.⁶³

İlişkiler yoluyla kurulan göç ağları, hedef ülkenin göç politikalarının işlemlerini de zora koşarak göç akışının denetlenebilirliğini güçleştirmektedir. Özellikle bu bağlantıları bir gelir kapısı haline getirip kaçak ve yasadışı yollarla göç akışı sağlayan fırsatçılar, insanları istismar ederek hedef ülkenin de yasalarını çiğnemektedir.⁶⁴

Ağ yaklaşımı, göç sürecini anlamayı birçok yönden önemli ölçüde zenginleştirmiştir. Emek arz ve talebinin makro belirleyicilerinin veya ülkeler arası itici ve çekici faktörlerin ötesinde, mikro-mezo düzeyde dinamiklere odaklanır.⁶⁵

1.3.10. Kurumsal Kuram

Uluslararası göçle birlikte, emek alan ülkelerin işverenleri ile emek kaynağı ülkelerdeki potansiyel göçmenler arasındaki dengesizlikten yararlanmak için birtakım kurum ve kuruluşlar oluşmaya başlamıştır. Sanayileşmiş ülkelerde iş fırsatı arayan çok sayıda insan ile bu ülkelerdeki sınırlı göçmen vizeleri arasındaki kayda değer uyumsuzluk, göçmenlerin ve işverenlerin sorunlarını ele almak için kar amacı güden gütmeyen birçok kuruluşun kurulmasına sebep olmuştur.⁶⁶ Kar amacı gütmeyen kuruluşlar genellikle vakıflarca fonlanarak insani yardım misyonu edinmişlerdir. Kar amaçlı kurulmuş olan kuruluşlarsa genellikle karaborsa mantığıyla hareket edip yasadışı yollarla umut tacirliği yapmaktadır.⁶⁷

Küreselleşmenin de etkisiyle, ulaşımın ve iletişim kurmanın önünde güçlü engeller bulunmaması, göçmenlerin anavatanlarındaki halihazırda var olan

⁶³ Joaquin Arango, "Theories of International Migration", **International Migration in the New Millennium: Global Movement and Settlement**, Danièle Joly (der.), New York, Routledge Press, 2016, s.45.

⁶⁴ Steven Vertovec, "Transnational Networks and Skilled Labor Immigration", **Ladenburger Diskurs "Migration"**, Conference Paper, Gottlieb Daimler-und Karl Benz -Stiftung, Ladenburg, 14-15 Şubat 2002, s. 2-4.

⁶⁵ Jean-Baptiste Meyer, "Network Approach versus Brain Drain : Lessons from the Diaspora", **International Migration**, Cilt: 39, Sayı: 5, 2001, s.106-108.

⁶⁶ Jessica Hagen-Zanker, "Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature", **MPRA Paper No. 28197**, University Library of Munich, 2008, s.7-9.

⁶⁷ R. Mansell Prothero, "Labor Recruiting Organizations in the Developing World" **International Migration Review**, Cilt: 24, Sayı: 2, 1990, 223.

ilişkilerini devam ettirmesini kolaylaştırmıştır. Göçün artması, bir yandan da göçmenin anavatanıyla olan bağının sıkı sıkıya korunması ulus ötesi göçmenlik kavramını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu ulusötesi göçmen sayısının artması da uluslararası göç akışında daha çok kurumsallaşmayı getirmiştir.⁶⁸ Kurumsal yaklaşım, hem hedef hem kaynak ülke açısından güçlü bir politika çerçevesi oluşturmaya yardımcı olacağı vaadini içerdiği için önem taşımaktadır.⁶⁹

1.3.11. Birikimli Nedensellik Kuramı

Kümülatif nedensellik olarak da bilinen kuramın kurucusu Myrdal; göçün kendi kendini devam ettirmesi ile ilgili belli faktörleri ve mekanizmaları tanımlayarak geliştiren Massey, Goldring ve Durand'dır. Kuram göç akışının neden başladığını ve nasıl kendini besleyerek büyümeye devam ettiğini açıklamaktadır. Ağların ve göçmen destekleyici kurumların çoğalmasına ek olarak uluslararası göç zaman içinde başka yollarla da kendi kendine büyüyen bir olguya dönüşmektedir.⁷⁰

Bu yaklaşımda göçle birbirlerini etkileyerek karşılıklı artışa sebep olan altı etmenden bahsedilmektedir. Bunlar gelir ve toprak dağılımı, tarımsal üretimin organizasyonu, göç kültürü, insan sermayesinin bölgesel dağılımı ve sosyal etiketlemeler olarak sıralanabilir.⁷¹ Göç etme motivasyonu her zaman mutlak geliri artırmak ve olası riskleri dağıtmak olmayabilir. Çevrelerinde göç yoluyla gelirlerini artırmış aileleri görmek, bireylerin görece yoksunluklarının bilincine varmalarına sebep olacak ve sürece dahil olmak isteyenlerdir. Kırsaldan gelen göçmenlerin çoğunun motivasyonlarından biri de, üretmekten ziyade prestij veya emeklilikte gelir kaynağı olması amacıyla toprak almaktır. Fakat göçmen toprak sahiplerinin yabancı ülkelerde kazandıkları ücretler, yerel tarımsal faaliyetlerinden sağladıkları gelirden daha kazançlı olduğu için topraklarını nadase bırakmayı tercih ederler. Üretimin

⁶⁸ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s. 40-42.

⁶⁹ Douglas S. Massey, vd., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Cilt: 19, Sayı: 3, 1993, s.450.

⁷⁰ W. R. Böning, **The Migration of Workers in the UK and European Community**, Oxford, Oxford University Press, 1972, s. 73-88.

⁷¹ Douglas S. Massey, Luin Goldring, Jorge Durand, "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities", **American Journal of Sociology**, Cilt: 99, Sayı: 6, 1994, s.1495.

yapılmaması, tarımsal faaliyetlerde iş gücü talebini düşürür ve topraksız olan emeğin göç etmesine sebep olur. Döngü böylelikle başlamış olur. Kendi arazisini ekip biçen haneler de sermaye yoğun yöntemlerle yüksek emek verimliliğine sahip oldukları için geleneksel yöntemlerle çalışan yerel çiftçiler üzerinde, göç kararını almaları konusunda, baskı unsuru oluşturur. Göç tarımın sermayeleşmesine, tarım işçilerinin yer değiştirmesine ve dolayısıyla daha fazla göçe sebep olmaktadır

Göçün toplum içinde yaygınlaşması, değerleri ve algıları gelecekteki göç olasılığını artıracak şekilde değiştirir. Sınırlı amaçlar uğruna çıktıkları yolda gelişmiş ülkelerde edindikleri deneyimler, zevkleri ve motivasyonları değiştirmektedir. Hayat standartları değiştiği için de bir kere göç etmiş birinin bu harekete devam etmesi oldukça olasıdır.

Son olarak göçün kendini beslemesine sebep olan etmenlerden sosyal etiketleme, çalışmanın toplumsal saygınlık anlamında önemi üzerinden bu işlevini yerine getirir. Hedef ülkelerde, önemli sayıda göçmenin belirli işlerde üretime katılması, göçmen işi niteliğinin yapılması için yeterlidir. Yerli işçilerin bu tür işlerde çalışmak istememesi göçmen işçi talebini artırarak göçü besler.⁷²

⁷² Douglas S. Massey, vd., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Cilt: 19, Sayı: 3, 1993, s.451-454

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNÜN YAPISININ DEĞİŞİMİ VE ÜLKELER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. ULUSLARARASI GÖÇTE GÖÇMEN İŞÇİ KAVRAMI VE GÖÇMEN KATEGORİLERİ

Artan ekonomik ve demografik eşitsizliklerin hüküm sürdüğü ve bilişim çağının sağladığı kolay bilgilenmeyle bireylerin farkındalıklarının arttığı günümüzde ulaşım ve iletişimin de sağladığı kolaylık göz önünde bulundurulduğunda uluslararası emek göçünün artması kaçınılmazdır. 2020 itibarıyla dünya nüfusunun yarısından azı çalışmaktadır. ILO tarafından 2020'de yayımlanan Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm raporuna göre dünya genelinde 3.3 milyar insan emek piyasasında aktif bir şekilde çalışmaktadır. İş gücünün içindeki çoğu işçi doğduğu yerden ayrılmamış olsa da 3.3 milyar çalışan nüfusun %5'i göçmen işçi sınıfındadır. 258 milyon uluslararası göçmen içinde 164 milyon kişi daha yüksek ücret alacağı garantisıyla başka bir ülkeye göç etmiş bulunmaktadır.¹

Göçmen tanımı üzerinde uzlaşa sağlanamamış olması uluslararası göç verilerinin netliği konusunda bazı engeller yaratmaktadır. Mekan açısından bakıldığında bir ülkeden başka bir ülkeye yerleşme tanımı net olsa da süre açısından sınır aşan herkes uluslararası göçmen olarak nitelendirilmemektedir. Kalış süresiyle belirli ölçütler koymak mantıklı gözükse de turistik amaçla yurt dışına çıkan bazı gezginlerin, sığınmacılardan ve mevsimlik işçilerden daha uzun süre kalması göz önünde bulundurulduğunda bu ölçüt, tanıma netlik kazandırmamaktadır. Tüm bu belirsizliğe rağmen BM tarafından genel kabul gören tanıma göre, 12 ay ve üzerinde amacından bağımsız olarak sınır geçen herkes göçmen sayılmaktadır.²

¹ Philip Martin, **Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration**, Oxford, Oxford University Press, 2017, s.13,15; ILO, **World Employment and Social Outlook Trends 2020**, s.16.

² Roel Peter Wilhelmina Jennison, **Macroeconomic Determinants of International Migration in Europe**, Gröningen, Dutch University Press, 2004, s.9, 94-95.

Stalker göçmenlerin tanımıyla ilgili zorluğun aşılmasında fayda sağlayacak bir ayırım yaparak uluslararası göçmenleri beş gruba ayırmıştır.³ Bunlar yerleşikler, sözleşmeli işçiler, profesyoneller, sığınmacılar ve düzensiz göçmenler olarak sıralanabilir.

2.1.1. Yerleşikler

Yerleşikler herhangi bir ülkeye kalıcı olarak yaşayıp kök salmak motivasyonu ile gitmiş göçmenlerdir. ABD, Kanada, Avusturalya, ve İsrail'in oluşumunu, Güney Avrupa'ya gerçekleşen Avrupalı göçlerini göz önünde bulundurursak, dünyanın var olan düzenine ulaşmasını yerleşiklerin göçü gerçekleştirmiştir diyebiliriz Savaş sonrası dönemde de 1960'ların ortalarına kadar ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelere geniş kitleler göç etmeye devam etmişlerdir. Bu dönemde ABD'ye 2.3 milyonu Avrupa'dan 4.3 milyon, Kanada'ya ve Avusturalya'ya ise 2 milyonun üzerinde göçmen yerleşmiştir. Yerleşiklerin yönü genel olarak gelişmiş ülkeler olmaktadır. ABD, Kanada ve Avusturalya gibi yerleşiklerin göçüyle oluşmuş ülkeler günümüzde hala aile birleşimleri yoluyla yerleşmek üzere göç edenlerin hedefindedir.⁴

Batı Avrupa ülkelerinin 1970'lerin başından itibaren göç politikalarında işçi alımlarının durdurulması yönünde attığı adımlar, petrol krizi ile birlikte uygulama alanı bulmadan, kriz bahane edilerek gerçekleştirilmiştir. Fakat niteliksiz işçi talebinin azalmasıyla var olan göçmen işçilerin dönmeleri beklentisi gerçekleşmemiş, aksine aile birleşimleriyle hareketlilik sürmüştür. Dönemin Batı Avrupa'ya yaşanan göçlerinin geçirdiği dört aşamanın sonuncusu yerleşikliğe geçiştir. İlk olarak birikim sağlamak amacıyla geçici olacağı düşünülen, çıkılan yolda süre uzadıkça ikinci aşama olan sosyal ağların genişlemesi gelir. Üçüncü aşamada aile birleşmeleri gerçekleştirilerek kalıcılığa bir adım yaklaşılr ve son aşamada da hedef ülkenin yasalarına bağlı olarak vatandaşlığa geçme gerçekleşir.⁵ Türk dış göçü için de yerleşikliğe geçiş bu açıdan, Türk işçilerin göç etme amaçlarını

³ Peter Stalker, **The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration**, International Labour Office, Cenevre, 1994, s.4.

⁴ Peter Stalker, **a.g.e.**, s.4,18.

⁵ Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, 2006, s.28-31.

gerçekleştirememelerinin sembolüdür. Ekonomi ve siyasetteki dalgalanmalar sebebiyle sürekli erteledikleri eve dönüşü ailelerini yanlarına getirerek temelli rafa kaldırmışlardır.⁶

2.1.2. Sözleşmeli İşçiler

Genellikle niteliksiz ya da yarı nitelikli işçilerden oluşan sözleşmeli işçiler, göç ederken kısa süreli çalışmak üzere gittiğinin bilincindedirler. Bu tanımlama turizme dayalı ekonomilerde ve tarım işlerinde sıklıkla başvuru alan mevsimlik işçileri de kapsamaktadır. Yoksul Asya ülkelerinden Körfez ülkelerine yoğunluklu olarak gerçekleşen göçlerin bir çoğu bu kategoridedir.⁷ Göç hareketine misafir işçi programlarıyla katılan Türk nüfus da sözleşmeli işçi kategorisindedir.

Sözleşmeli işçilerin istihdam süreci genellikle resmi kurum ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Türkiye'de bu aracılığı İş ve İşçi Bulma Kurumu üstlenmiştir. Sözleşmeli işçi konusunda son dönemlerin en önemli kaynağı Asya ülkelerinde, iş bulma kuruluşlarının faaliyetleri oldukça etkindir. Singapur, Japonya, Güney Kore gibi daha varlıklı Asya ülkelerine ve Orta Doğu'ya kaynaklık eden Asya ülkelerindeki iş bulma kuruluşları, sektör bazlı ayrılarak hizmet vermektedir. Asya ülkelerinden gerçekleşen göçün büyük oranda kadınlaşması ve ev işleri, bakıcılık gibi hizmet sektörü yoğunluklu iş bulma kuruluşlarının fazlalığı birbiriyle ilintilidir.⁸

2.1.3. Nitelikli İş Gücü (Profesyoneller)

Eğitim seviyesi yüksek veya mesleki bilgisi ustalık seviyesinde olan, becerilerini hangi ülkede olduklarının önemi olmaksızın sergileyebilecek kesim nitelikli iş gücüne dahildir. Nitelikli teknisyenler, çok uluslu şirketlerde çalışan ve şirket politikaları doğrultusunda değişim programlarına katılan beyaz yakalılar,

⁶ Nermin Abadan Unat, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017, s.91-92, 216.

⁷ Peter Stalker, **a.g.e.**, s.4.

⁸ Stephen Castles, Mark J. Miller, **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**, 5. Baskı, New York, Palgrave Macmillan, 2014, s.241.

yöneticiler ve akademisyenlerin yanısıra yüksek eğitim kalitesine ulaşmak isteyen öğrenciler de bu kategoriye dahil edilmektedir.⁹

Üzerinde uzlaşmış ve genel kabul gören net bir göçmen tanımının olmamasının yarattığı zorluklar, nitelikli iş gücünün tespitine de yansımaktadır. Nitelik, mesleki yeterlilik ve eğitim düzeyi üzerinden derecelendirilmektedir. Uluslararası Meslek Standartları Sınıflandırması (ISCO) ile mesleki yeterlilik ölçülürken, diploma ile de eğitim düzeyi ölçülmektedir. OECD bu ölçütleri temel alarak, 13 yıl üzeri eğitim almış, bilim ve teknoloji alanında çalışanları kapsayan geniş bir tanımlama yapmıştır. Fakat bu tanıma sağlık çalışanlarının girmemesi araştırmacılar tarafından tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Aktif olarak iş gücüne katılmadıkları için, yüksek eğitim standartlarına ulaşma amacıyla yurt dışında eğitimine devam eden öğrencilerin de bu tanımlama içinde yer almalarıysa bu konudaki bir başka tartışma konusudur. Eğitim aldıkları ülkede çalışmaya devam etmelerine yönelik eğilimlerinin tespiti, öğrencileri bu sınıflamaya dahil etmeye sebep olmamalıdır görüşü daha baskındır. Profesyonel olarak da nitelenen bu grup göçmenler, eğitim düzeyleri ve görece yüksek sosyoekonomik statüleri sayesinde, kalan dört gruba göre hedef ülkeye giriş prosedürleri bakımından daha şanslıdırlar. Genel olarak bu sınıflamaya giren göçmenlere yönelik ılımlı politikalar düzenlenmesi ve toplum tarafından karşı çıkılmaması, nitelikli iş gücüne dahil göçmenleri tespit etmeye yönelik veri toplanmasına gerek duyulmamasına sebep olmuştur görüşü hakimdir. Fakat gelişmekte olan ülkelerin nitelikli iş gücüne olan ihtiyacı düşünüldüğünde bu verinin kaynak ülkelere tespit edilmemesi düşündürücü niteliktedir.¹⁰

2.1.4. Sığınmacılar ve Mülteciler

Tarihin her döneminde var olmuş sığınmacılar, tehlike içeren durumlardan kaçınmak üzere anavatanlarını terk etmek zorunda kalmış göçmenlerdir. Son yıllarda dünya gündemindeki en önemli konulardan biri olan bu kavramın tanımlanması

⁹ Peter Stalker, **a.g.e.**, s.4.

¹⁰ Şenay Gökbayrak, **Gelişmekte Olan Ülkelerden Gelişmiş Ülkelere Nitelikli İşgücü Göçü ve Politikalar: Türk Mühendislerinin Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.12-17.

konusunda da belirli anlaşmazlıklar mevcuttur. Tıpkı Birinci Dünya Savaşı sonrası Milletler Cemiyeti'ne bağlı Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin kurulması ve sorunun küresel ölçekli değerlendirilmesinin yapılması gibi, İkinci Dünya Savaşı sonrası da galip devletlerin oluşturduğu yeni diplomatik düzenle Birleşmiş Milletler kurularak Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği oluşturulmuştur. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile temel insan hakları kapsamına giren sığınma hakkı, atılan ilk somut adımlardan sayılmaktadır. Ardından 1951'de yürürlüğe giren Cenevre Sözleşmesi ile mülteci haklarının devletler tarafından güvence altına alınması sağlanmıştır. Sözleşmenin mülteci tanımı, ırk, din, uyruk, herhangi bir toplumsal grupla kurulan bağ ve siyasi görüş üzerinden baskı gören ve devlet tarafından korunamayan kişileri kapsamaktadır. Bu tanımın önemli eksikler barındırdığını düşünen Afrika Birliği ve sonrasında da Amerikan Devletleri Örgütü, Cenevre Sözleşmesi'nin tanımına ek olarak daha kapsayıcı mülteci tanımlamaları yapmışlardır. Afrika Sözleşmesi'nde "işgalden yabancı güçlerin baskısından, kamu düzenini ciddi şekilde bozan durumlardan yaşadıkları yeri terk etmiş olanlar" mülteci olarak tanımlanırken, Cartagena Mülteciler Bildirgesi'nde "yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, insan hakları ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişiler" mülteci tanımına dahil edilmiştir.¹¹

Türkiye Cumhuriyeti 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin taraflarından biri olarak coğrafi sınırlama ile imzalamıştır. Coğrafi sınırlama kapsamında, Avrupa dışı mülteci akınlarına dahil olanlar hukuki olarak, "geçici koruma altındaki sığınmacılar" olarak kabul edilmektedir.¹²

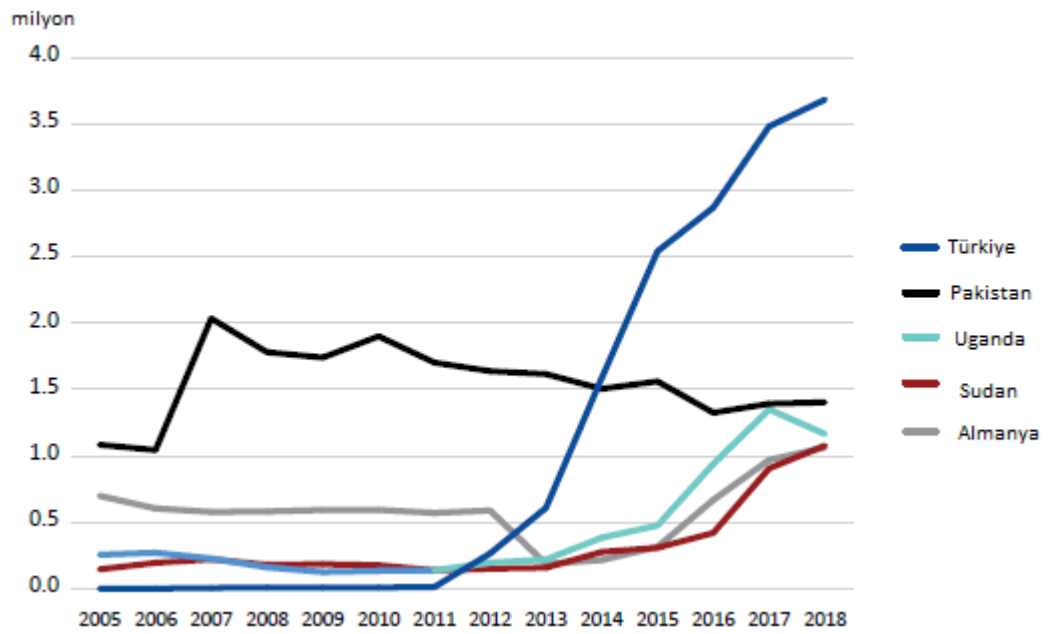
Genellikle savaş sonrası yıkımı toparlama aşamasında küresel aktörlerin ve dünya kamuoyunun ilgisini çeken bir konu olarak karşımıza çıkan mülteci sorunu, tarihin hiçbir döneminde şu anki boyutlarına ulaşmamıştır. Yakın tarihte yalnızca 1992-1998 yılları arasında düşüşe geçmiş olduğu gözlemlense de bu düşüşün insan

¹¹ Jakob Ceci Hazan, "Geçmişten Geleceğe Zorunlu Göç: Mülteciler ve Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler", **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar ve Tartışmalar**, der. S. Gülfer İhlamur-Öner, N. Aslı Şirin Öner, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018, s.183-190.

¹² Ersan Barkın, "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, 2014, s.351.

haklarındaki ilerlemeden değil, 1990'lı yılların kısıtlayıcı mülteci politikalarından ileri geldiği düşünülmektedir.¹³ BMMYK 2019 Küresel Eğilimler Raporu verilerine göre 2019 sonu itibariyle dünya üzerinde 86.5 milyon insan yerinden edilmiş, bunun 20.4 milyonunu BMMYK'nın sorumluluğunda mülteci statüsündeki insanlar, 43.5 milyonunu ise ülke içinde yerinden edilmiş insanlar oluşturmaktadır.¹⁴

Grafik 1: 2018 İtibariyle İlk 5 Ev Sahibi Ülkedeki Mülteci Sayısı



Kaynak: UNHCR.

2013 yılından beri Türkiye, en çok mülteciye ev sahibi konumuyla, 3.6 milyondan fazlası Suriyeli olmak üzere, 3.7 milyondan fazla insana sığınma olanağı tanımaktadır. Grafik 1'de, 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı ile birlikte yaşanan sert yükseliş gözlemlenmektedir. Türkiye dışında mültecilere ev sahipliği yapan Pakistan, Uganda, Sudan ve Almanya'nın birbirine yakın mülteci sayıları, Türkiye'nin güncel verilerinin yarısından da azdır. BMMYK'nın verilerine göre

¹³ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.150

¹⁴ UNHCR, **Global Report 2019**, The UN Refugee Agency, 2019, s.9.

mülteci kaynağı ilk beş ülke ise, Suriye, Afganistan, Güney Sudan, Myanmar ve Somali'dir.¹⁵

2.1.5. Düzensiz Göçmenler

Gittikleri ülkeye yasa dışı yollardan girmiş ya da vizeleri dolduğu halde kalmaya devam edenler düzensiz ya da kayıtsız göçmen olarak tanımlanmaktadır. Çalışma izni olmadan turist ya da öğrenci vizesiyle çalışanlar da tespit edildiklerinde bu kategoriye girmektedir.¹⁶

Sınıflandırmanın göçmenin yasal durumuyla ilgili bilgi verdiği vurgusu önemlidir. Yakın tarihe kadar kavram, yasa dışı göçmen olarak da literatürde yer bulmuştur. Fakat son 20 yılda, bireye yasa dışı tanımlaması yapılması eleştirilere maruz kalmış ve düzensiz ya da kayıt dışı göçmen kavramı oturtulmuştur. Düzensiz göçün artışı, göçü kısıtlayan politikaların sınırları aşmayı olduğundan fazla zorlaştırmasıyla bağdaştırılabilir. 1990'lı yıllarda önemli derecede değişen ve sıkılaştıran mülteci politikaları, insanları söz konusu riskleri alarak yasa dışı hareketliliğin bir parçası olmaya itmiştir. Düzensiz göç bu noktalardan bakıldığında yalnızca hukuki bir sorun olarak algılansa da ekonomik boyutu da oldukça önem taşımaktadır. Yasal yollardan çalışma izni edinmeleri mümkün olmayan düzensiz göçmenler direkt olarak kayıt dışı ekonominin besleyicileri olmak zorundadırlar. Çoğu zaman insan kaçakçılığıyla başlayan yolculukları oldukça ucuza sundukları emeklerinin zor şartlarda sömürülmesiyle devam etmektedir. Yerli işçilerin çalışmaya gönülsüz oldukları sektörlerde çalıştıklarında ekonomiye olumlu etkilerinden bahsedilebilir. Fakat yasal yollardan çalışan ucuz emeğe rakip olduklarında emek piyasasına zarar vermektedir.¹⁷ Bu noktada sendikalaşmanın zayıflamasının, kayıt dışı göçmenlerin kontrolsüzlüğündeki önemi ortaya

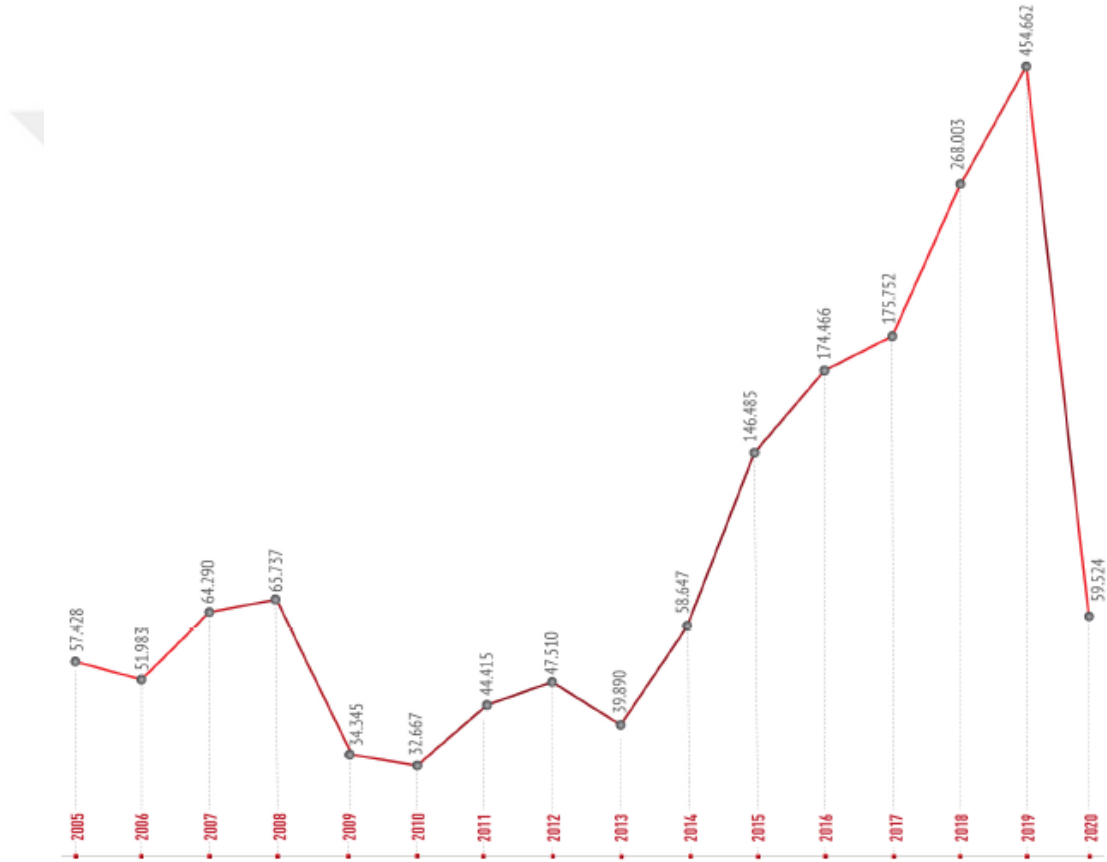
¹⁵ IOM UN Migration, **World Migration Report 2020**, International Organization for Migration, Cenevre, 2019, s.40-41.

¹⁶ Peter Stalker, **a.g.e.**, s.4.

¹⁷ Reyhan Atasü-Topçuoğlu, "Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği", **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar ve Tartışmalar**, der. S. Gülfer İhlamur-Öner, N. Aslı Şirin Öner, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018, s.501-510.

çıkılmaktadır. Sendika gücü yüksek sektörlerde düzensiz göçmen oldukça seyrek görülmektedir.¹⁸

Grafik 2: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

Düzensiz göçmenler, yasa dışı bir hareketliliğin parçası olduklarından net verilere sahip olunması en zorlu gruptur. Haziran 2020 itibariyle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü güncel verilerine göre ülke içinde tespit edilen düzensiz göçmen sayıları Grafik 2'de yer almaktadır. Konumu itibariyle göç rotasının önemli ülkelerinden olan Türkiye'nin, özellikle düzensiz göçleri kontrol etme yolunda adımlar atması, günümüzde büyük önem taşımaktadır. Atılan adımlar sırasında, mevcut göç

¹⁸ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.263.

taleplerinin yaratacağı ekonomik ve toplumsal maliyetlerin tespiti gerçekleştirilmeli ve bu maliyetlerin karşılanmasına yönelik sürdürülebilir kaynaklar yaratılmalıdır.¹⁹

Harita 4: 2019 Yıl Sonu İtibariyle İllere Göre Yakalanan Düzensiz Göçmenler



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre tespit edilen düzensiz göçmenlerin iller bazındaki dağılımı incelendiğinde, Ege kıyılarında ve Marmara'nın batısında gözlemlenen yoğunlaşmalar, Türkiye'nin düzensiz göç konusunda transit ülke pozisyonuna vurgu yapmaktadır. Uluslararası göç rotasında kıtaların kesişim noktasındaki konumu ve bulunduğu coğrafyada belli periyotlarda patlak veren siyasi sorunların yarattığı insan hareketliliği birleştiğinde doğan sonuç şaşırtıcı değildir.

¹⁹ Reyhan Atasü-Topçuoğlu, **a.g.e.**, s.514-515.

2.2. KÜRESELLEŞEN GÖÇÜN FARKLILAŞMASI VE GÖÇ BELİRLEYİCİLERİNİN DEĞİŞİMİ

Göçün yapısındaki değişimin anlaşılması, küreselleşme-göç ilişkisinin birbirini besleyen bir düzene sahip olduğunu idrakten geçmektedir. Nüfusun bu yoğun hareketi, kitlesel şekilde kültürel ve toplumsal değişimler yaratarak yeni bir toplum modeli inşa etmektedir. Küreselleşmeyle birlikte piyasaya eklemlenmeye çalışan az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler, kendi ekonomik yapılarına uygun olmayan şekilde hamleler yaptıkça, var olan sorunları kronikleşmiş ve göçü hızlandırmıştır. Sanayileşmiş ülkelerin geçirdikleri dönüşümlerle emek arzını değiştirerek, göçün yapısını farklılaştırmıştır.²⁰

Küreselleşmenin diğer bir sonucu olarak, ağır sanayi üretimlerinin çevre ülkelerde gerçekleştirilmeye başlanmasıyla, artık kas gücüne talep azalmıştır. Fakat tarım ve hizmet sektöründe açığın devam etmesi, göçmen istihdamını bu sektörlerle kaydırmıştır. Dahası merkez ülkelerin geçirdiği sınai dönüşüm ve bilgi toplumu statüsünü sürdürülebilir kılmak arzusu, beyin göçünü de beraberinde getirmiştir.²¹

1990'lı yıllarda kapalı sistemlerin hükümlerini kaybederek yavaş yavaş küresel piyasaya eklemlenmesiyle emek piyasası genişlemiş ve bu dönüşüme ayak uydurmuştur. Güneyden kuzeye seyreden göç akımlarının hareketi doğudan batıya da seyretmeye başlamış ve kadın emeğinin hareketliliğinin arttığı gözlemlenmiştir. Tüm bunlar, küreselleşmenin yarattığı somut etkilerdir.²²

Bu değişimler göç hareketlerinde en büyük farklılaşmayı, göçmenin cinsiyetinde, yaş aralığında ve sosyoekonomik durumunda yaratmıştır. Merkez ülkelerin göç politikalarının son yıllardaki değişimleri yüksek oranda, göçün yapısındaki bu farklılaşmayla ilgilidir.

²⁰ Stephen Castles, "Migration and Community Formation under Conditions of Globalization", **International Migration Review**, Cilt: 36, Sayı: 4, 2002, s.1144-1147.

²¹ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.61-62.

²² Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.351-352.

2.2.1. Cinsiyet Unsuru

Göç çalışmalarında son yıllarda oldukça önem kazanmış bir konu olan göçün kadınlaşması ekonomik ve sosyal açılardan incelenmeye değerdir. Kadının iş gücüne girmesi ne yazık ki oldukça yakın tarihin konusudur ve hala toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlama konusunda atılan adımlar yavaş ve ufak boyutlu atılmaktadır. Bu noktada emek göçünde kadının yerinin artması bu toplumsal cinsiyet eşitliğinin oluşumunda önem arz etse de, özellikle düşük nitelikteki göçmen işçilerin istihdama katılması ancak cinsiyetlerine bağımlı gelişebilmektedir. Kadın emeğinin nitelikli işlerde dahi daha ucuz olduğu gerçeği ortadayken, niteliksiz emek sahibi göçmen kadınların çalıştığı kayıt dışı ekonominin can damarı olan sektörler, sömürünün en vahşi halini yansıtmaktadır.²³ Göçün kadınlaşması en yüksek oranda, göçe kaynaklık eden ülkeler içerisinde özgürlükçü tutum sahibi Asya ve Pasifik ülkelerinde görülmektedir. Bu ülkelerden gerçekleşen kadın göçünün varış noktası, ağırlıklı olarak Orta Doğu ülkeleridir.²⁴ Genellikle kendi ülkesinde, bazen ekonomik sebeplerle bazen sosyokültürel sebeplerle, iş gücüne katılma zorluğu yaşayan kadınların tercihi olan göç bu yönüyle 60 yıl önceki halinden çok farklıdır.

Uluslararası Göç Örgütü'nün 2019 verileriyle hazırladığı 2020 Göç Raporu'na göre, son durumda uluslararası göçün %48'i kadın %52'si erkeklerden oluşmaktadır. Grafik 3 ve 4'e baktığımızda kadın ve erkek göçünün günümüzde birbirine oldukça yakın oranlarda seyrettiğini görmek mümkündür. Küçük yaş gruplarında aileye bağlı gelişen göç kararının bir parçası olduklarından oranlar neredeyse aynıken, yetişkinlikten itibaren gelişen farklar, cinsiyetin göçteki yerine dair bazı imalarda bulunabilir. 20-54 yaş aralığında erkek göçmenler fazlayken 55 yaş üzerinde kadın göçmenlerin yeri daha fazladır. Kadın emek göçü son 30 yılda hızlansa da uluslararası göç içinde hala erkeğe bağlı gerçekleştiğini düşünebiliriz.²⁵

²³ Reyhan Atasü-Topçuoğlu, **a.g.e.**, s.511-512.

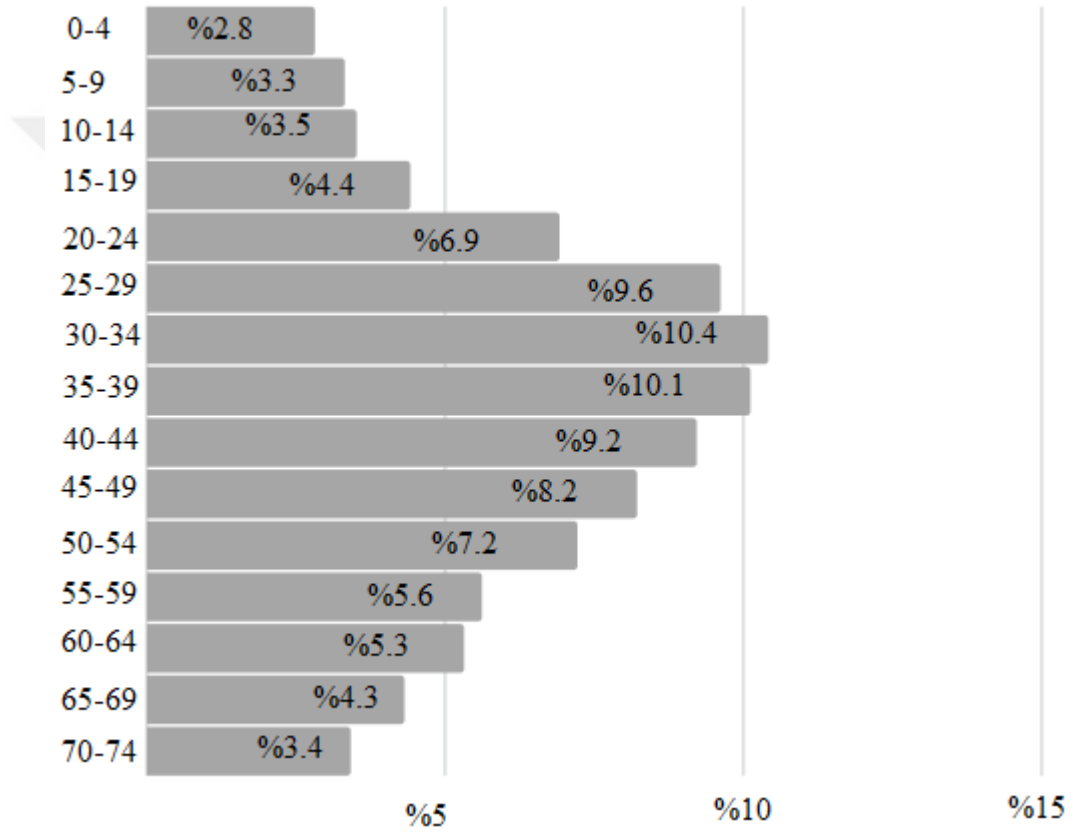
²⁴ Lin Lean Lim, Nana Oishi, "International Labor Migration of Asian Women: Distinctive Characteristics and Policy Concerns", **Asian and Pacific Migration Journal**, Cilt: 5, Sayı: 1, 1996, s.85-86.

²⁵ IOM UN Migration, **a.g.e.**, s.22.

2.2.2. Yaş Unsuru

2019'da uluslararası göçmenlerin %74'ü iş gücüne katılma yaşı olan 20-64 yaş aralığındadır. Eğitim sürelerinin artmasının bir etkisi olarak özellikle son 20 yılda iş gücüne katılma gecikmekte ve göç hareketlerinde de yaş grubu dağılımlarında en yüksek oran 30-34 yaş aralığında gerçekleşmektedir.

Grafik 3: Kadın Göçmenlerin Yaş Dağılımı

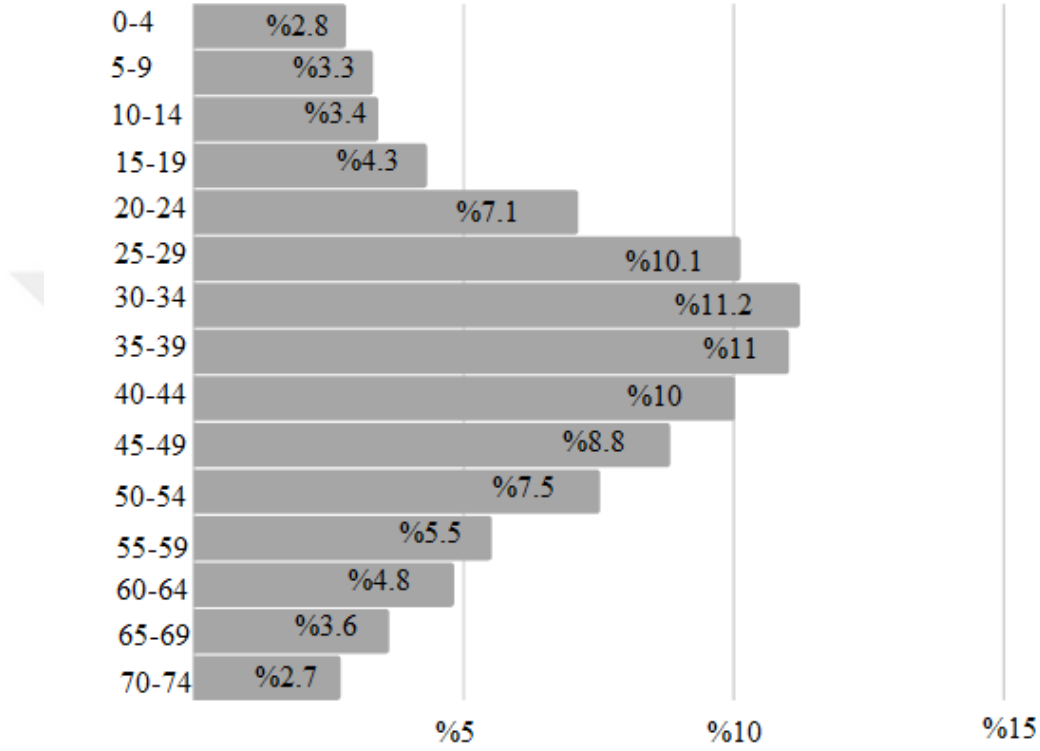


Kaynak: IOM World Migration Report 2020.

Misafir işçi alımlarında 18 yaş üzeri olmak yeterliyken, artık emek göçü nitelsiz işçilerden çok nitelikli işçiler üzerinden gerçekleştiği için, ağırlıklı olarak 30 yaş sonrası gerçekleştirilen göç hareketlerine tanıklık etmekteyiz. Fakat bulunduğumuz çağın teknolojik atılımları ve girişimleri ödüllendiren yapısı, dünyanın küçülmesi gibi sebepler, nitelikli emeğin kendine geniş çalışma alanları bulmasının önünü açmış ve işveren tarafındaki rekabeti artırmıştır. Geçmişe kıyasla

çok daha özgürlükçü ortamda büyüyen genç nüfusun emek hareketliliğine git gide daha rahat ve erken yaşta katılacağı öngörülmektedir.²⁶

Grafik 4: Erkek Göçmenlerin Yaş Dağılımı



Kaynak: IOM Migration Report 2020.

2.2.3. Sosyoekonomik Unsurlar

Önce sanayide ardından teknolojiye gerçekleşen devrimlerle, Türkiye'de hem iç göç hem dış göç, sosyoekonomik dönüşümler yaratmıştır. Kırdan gerçekleşen hareketlerle tarımda istihdam düşmüş, göçe teşvik artmıştır. Öncelikli olarak şehre yönelen göçlerle dönemin popülist politikaları birleşince adeta bir kültür erozyonu meydana gelmiştir.²⁷ Ardından gerçekleşen dış göçle birlikte göçmenler bulundukları coğrafyalarda yerliler tarafından talep görmeyen sektörlerde çalışmışlar ve alt sınıfın bel kemiğini oluşturmuşlardır. Fakat eğitim olanaklarının artması ve bilişim

²⁶ Marta - Christina Suciu, Cristina Andreea Florea, "An Empirical Study on the Migration Among Young Skilled and Creative People", *Amfiteatru Economic*, Cilt: 19, Sayı: 46, 2017, s.727-729.

²⁷ Gülten Kazgan, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5. Baskı, 2013, s.214.

sektöründeki gelişmelerle öğrenciler, 20. yüzyılın sonundan itibaren ağırlıklı olarak bu alanlarda okumaya yönelmiş ve mezun olduktan sonra alanlarında yetkinliklerini kullanamayacakları düşüncesiyle şanslarını uluslararası göçe katılarak denemişlerdir. Hem dünyanın gelmiş olduğu noktada ihtiyaç duyduğu emeğin yapısı hem de Türkiye'nin emek arzının düzeyi ve dünya görüşü değişmiştir diyebiliriz.

Emek göçünün varış rotasında kilit bir nokta olan ve deneyimli rolüyle önemli bir örnek olan Almanya'ya bakarsak, 1970'li yılların sonunda, Batı Almanya'daki göçmenlerin %81'i kas gücü gerektiren beden işçisi olarak çalışmaktaydı. Kendi işinin sahibi olmak ya da memur olarak görev yapmak ise bir yabancı açısından hayaldi. Aynı tarihlerde Türk göçmenlerin yalnızca %11.5'i nitelikli profesyonellerden oluşmaktaydı.²⁸ Ulus ötesi toplumların oluşmasına kaynaklık eden uluslararası göçlerle, artık 2. ve 3. kuşağın yerleşikleşmesi ve AB göç politikalarının değişimiyle yabancı emeğin statüsünde kayda değer değişimler meydana gelmiştir. 2017 verilerine göre Almanya'da yaşayan Türk göçmenlerin yaklaşık %34'ü nitelikli istihdamın içinde sayılmaktadır.²⁹

2.3. ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNÜN KAYNAK VE HEDEF ÜLKELER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küresel çapta gerçekleşen insan trafiği, hem kaynak hem hedef ülkeler açısından olumlu ve olumsuz etkiler yaratmaktadır. Her iki grubun da göç hareketlerinin ekonomik fayda perspektifinden faydalanma arzusu olduğu gibi, toplumsal maliyetler açısından karşı koyma eğilimleri de mevcuttur. Belirtmek gereklidir ki göçün bahsedilecek olumlu ve olumsuz etkileri, kaynak ve hedef ülkeler arasında asimetrik gelişmektedir.³⁰ Emek göçüne kaynaklık eden ülkeler demografik özellikleri birbirine benzer şekilde doğum oranları yüksek, üretken nüfusun

²⁸ Stephen Castles, Heather Booth, Tina Wallace, **Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities**, Londra, Pluto Press, 1984, s.132-134.

²⁹ TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, **DİYİH 2017 Raporu: Yurt Dışındaki Vatandaşlarımıza İlişkin Gelişmeler ve Sayısal Bilgiler**, 2018, s.13,16.

³⁰ Nermin Abadan-Unat vd., **Göç ve Gelişme: Uluslararası İşçi Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, Ajans-Türk Matbaacılık, 1976, s.47.

istihdama katılım olanağı bulması güç ve yaşam standartları bakımından kısıtlı imkanlara sahiptir. Sermaye birikiminin olduğu merkezin optimum faydayı sağlaması, üretimi sürekli kılabilen emeğin bu ülkelerden göçüyle birlikte sermaye birikiminin devamlılığına katkıda bulunmasına bağlıdır. Merkezde sermaye birikmeye devam ederken, kaynak ülkenin yerinde sayması bu asimetriyi göstermektedir.³¹

Kaynak ülkeler emek göçünün ekonomik kalkınmaya katkısına ek olarak toplumsal açılardan bir kalkınma fırsatı da yakaladıklarını düşünmüşlerdir. Hedef ülkelerse birikmiş sermayenin yoğunlaştığı ülkeler olarak, bu birikimi sürdürülebilir kılmak için konuk işçi modelini makul bulmuşlardır. Ancak iki taraflı olumsuz etkilerin temeli olan toplumsal etkiler detaylı düşünülmeden hareket edilmiş, sonuçlar görüldükçe yeni politikalar oluşturulmuş ve olumsuz etkilerin azaltılması amaçlanmıştır.

2.3.1. Kaynak Ülkeye Olumlu Etkileri

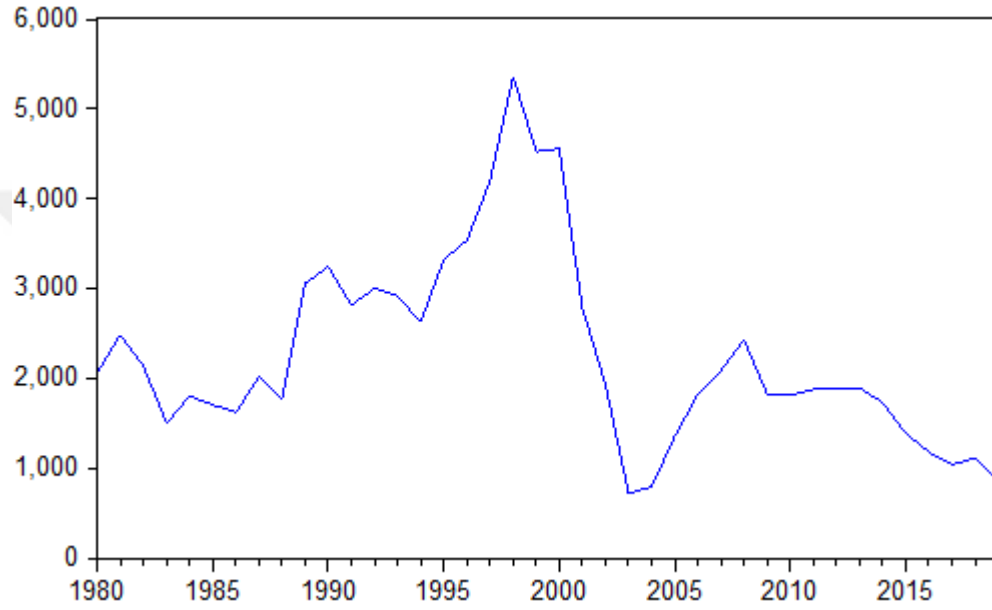
DPT'nin BBYKP'de emek ihracını hedef olarak belirlemesine zemin oluşturan işsizliği azaltmak, işçi dövizleriyle ödemeler dengesini iyileştirmek, dönen işçilerin edindikleri bilgi ve tecrübelerden yararlanarak üretimdeki verimi artırmak gibi sebepler, uluslararası emek göçünün kaynak ülkelere olumlu etkilerinin temelini oluşturmaktadır.

Göçe katılan işçinin, kaynak ülkede üretici nüfusun içinde olmaması koşuluyla, göçün işsizliği azaltması beklentisi yerindedir. Kaynak ülke, işsiz nüfusun maliyetinden kaçınmasının sağladığı avantajla birlikte üretime dahil edemediği göçmen işçinin gönderdiği havaleler üzerinden döviz kıtlığını da iyileştirme imkanı bulur. Kestirme bir yol gibi gözükse de, işçi dövizlerinin kaynak ülkeye havalesinin yatırım ve üretime katılması, kalkınma potansiyeli yaratan bir unsurdur. Üstelik kapasitesine bağlı olarak, yatırımların üretim temelli olması,

³¹ Nermin Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017, s.155-156.

kaynak ülkede istihdam olanağını artırarak kendini tedavi eden bir sürece girecektir.³²

Grafik 5: Türkiye'ye Aktarılan İşçi Döviz Akışı (milyon dolar olarak)



Kaynak: World Bank.

Grafik 5, Dünya Bankası'nın 1980-2020 yılları arası Türkiye'ye gönderilen işçi dövizleri datasından oluşturulmuştur. İşçi döviz akışı, Türkiye ve dünyadaki gelişmeler çerçevesinde dalgalanmaktadır. Son 20 yıllık düşüş grafiğinin etkenlerinden biri, Türk dış göçünün giderek nitelikli iş gücünden gerçekleşmesidir. Araştırmalar, gönderilen işçi dövizini ve işçinin niteliği arasında ters çalışan bir ilişki olduğunu göstermektedir.³³

Tüm bu ekonomik katkıların yanı sıra, beşeri ve sosyal sermayenin gelişme imkanı bulacağı ve insan hakları konusunda gelişmiş ülkelerde yaşamının ilerici bakış açısının yerleşmesi ve sindirilmesi bakımından önemli bir adım olacağı gibi sosyal katkılar da söz konusudur. Fakat toplumsal değişimlerin yerleşmesi, öncelikle

³² Ricardo Faini, "Migration, Remittances and Growth", **Poverty, International Migration and Asylum**, George Borjas, Jeff Crisp (der.), Palgrave Macmillan, 2005, s.171.

³³ Şenay Gökbayrak, "Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 3, 2008, s.74.

bireysel değişimlerin oturmasını gerektirdiğinden, bu etki oldukça yavaş seyretmektedir.³⁴

2.3.2. Kaynak Ülkeye Olumsuz Etkileri

İşçi dövizlerinin katkısı ve işsizliğin azalarak makroekonomik göstergelerin iyileşmesinin, kaynak ülkelere dolaylı yoldan olumsuz bazı ekonomik ve toplumsal sonuçları vardır. Göçmen işçilerin havaleleri, ailelerin bulundukları yerdeki statülerini yükselten etkiye sahiptir. Göreli gelirlerinin yükselmesiyle göçmen aileler, gösterişçi tüketime dayalı tüketim alışkanlıkları geliştirmeye meyillidir. İşçi dövizlerinin üretime dahil olup kalkınmayı getirmesi arzulansa da, tüketim ekonomisi içinde dönmesi daha olasıdır.³⁵

Emek göçünün özellikle son yıllarda oldukça değişmesi, nitelikli emeğin göç etmesi ya da beyin göçünün gerçekleşmesi, kaynak ülkeler açısından önemli olumsuzluklardandır. Kaynak ülkelerin genelini oluşturan az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasında önemli rolü olan nitelikli emeğin dönüş yapmaları durumunda, yeni bilgi, beceri, donanım ve sosyal ağlarla dönecekleri vurgulanarak, bu durumun olumlu etkiler arasında değerlendirilmesi gerektiği iddia edilebilir. Fakat kaynak ülkenin dönüş yapan nitelikli emekle kalkınması için uygun ortam oluşturulması şarttır. Geçmiş deneyimlerden anlaşılan, beyin göçünden olumlu etki beklemek için, dönemin şartlarına uygun, kapsamlı ve öngörülü politikalar oluşturmak ve dönüş yapanların geniş olanaklara erişim sağlamasına yardımcı olmak gereklidir.³⁶ Günümüz şartlarında kaynak ülkelerin çoğu bu konuda somut adımlar atıp sonuç almadıkları için beyin göçü ve nitelikli işçi göçü, olumsuz etkileri olan bir olgu olarak ele alınmıştır.

³⁴ Stephen Castles, "Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Cilt: 36, Sayı: 10, 2010, s.1579.

³⁵ Nermin Abadan-Unat vd., **Göç ve Gelişme: Uluslararası İşçi Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, Ajans-Türk Matbaacılık, 1976, s.380-382.

³⁶ Şenay Gökbayrak, "Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 3, 2008, s.69-70, 80.

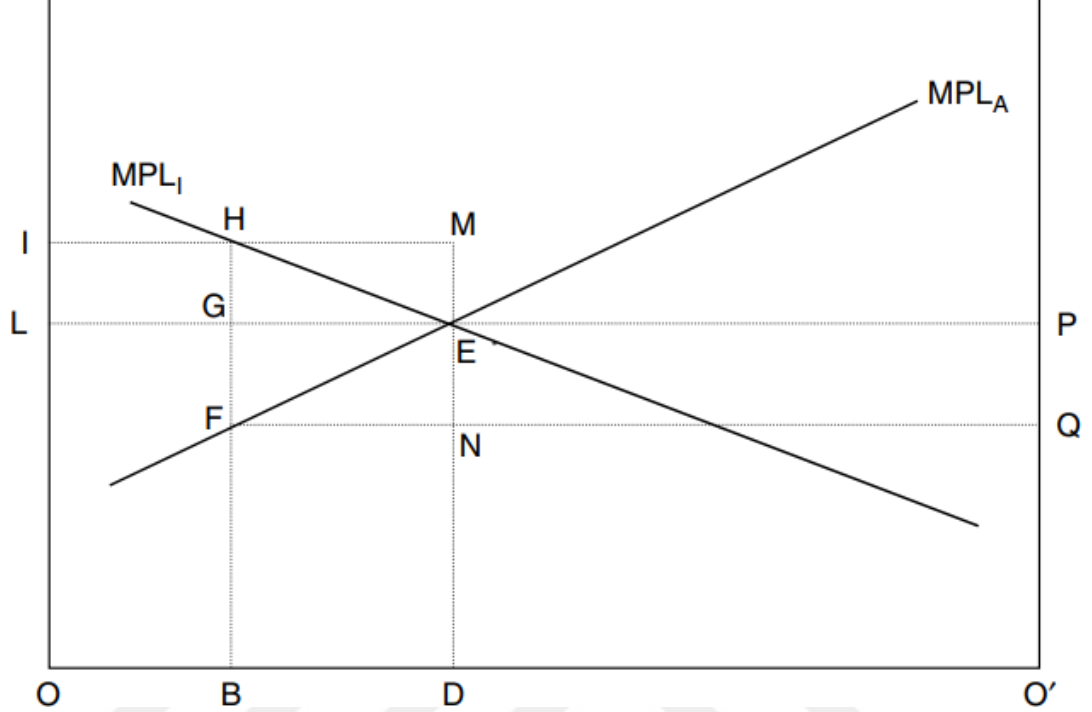
2.3.3. Hedef Ülkeye Olumlu Etkileri

Göçün hedef ülkeler üzerinde olumlu etkileri, sermaye harcamadan sağlanan görece ucuz emek ve ekonomik büyümeye katkıları olarak sınıflandırılabilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında toparlanma aşamasında, Marshall yardımlarını üretimde kullanarak büyümeye giden Avrupa'nın iş gücü açığını dışarıdan ithal ederek gidermiş, sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamış ve ekonomik olarak refahı artırmıştır. Üstelik iş gücünün mevcut potansiyeline ulaşması için uzun yıllar yatırım yapmasına gerek olmaması, zaman ve maliyet açısından önemli bir kaddedir.³⁷ Göçmen işçi kabulü, Avrupa'nın kalkınmasında yalnızca üretim artışı kanalıyla değil, işçilerin ödediği vergiler üzerinden de katkı sağlamıştır. Göçmenlerin ortalama olarak, bulundukları ülkenin hizmetlerinden daha az yararlanma eğiliminde oldukları gözlemlenmiş, yararlandıklarından daha fazla vergi ödedikleri hesaplanmıştır. Ayrıca ikincil sektörde yoğunluklu çalışan göçmen nüfusu, ücretlerin artmasını baskıladığı için, maliyetlerin azalmasını ve hedef ülkenin uluslararası piyasada rekabet alanının genişlemesini sağlamaktadır. Yerli işçilerin çalışmaktan imtina ettiği ikincil sektör işlerinin göçmen işçiler tarafından sahiplenilmesi, emek piyasasında yerli işçilerin yukarı hareketini yumuşatır ve emek piyasasındaki tabakalaşmanın yerli istihdama katkı sağlar.³⁸

³⁷ Stephen Castles, "Guestworkers in Europe: A Resurrection?", **International Migration Review**, Cilt: 40, Sayı: 4, 2006, s. 742-744.

³⁸ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s. 125-126.

Grafik 6: Uluslararası Göçün Refaha Etkisi



Kaynak: Ricardo Faini, **a.g.e.**, s.173.

Göçmen işçilerin düşük ücretli çalışmaları, yerli işçilerin pazarlık gücünü kırdığı için büyük tepki toplasa da reel GSMH'nin artmasıyla, toplum refahını artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Grafik 6, teorik olarak A ve I ülkelerinden oluşan iki ülkeli ekonomide uluslararası göçün refaha etkisini göstermektedir. A ülkesinin kaynak, I ülkesinin ise hedef ülke olduğu varsayımıyla, A ülkesinin istihdamı sağdan sola, I ülkesinin de soldan sağa ölçülmektedir. MPL_A ve MPL_I , A ve I ülkelerindeki emeğin marjinal verimliliğini göstermektedir ve istihdam seviyelerinin azalan bir fonksiyonudur. Göç hareketinden önce denge B noktasında oluşmakta, BD kadar işçinin I ülkesine göçü sonrasında ise denge D noktasında oluşmaktadır. Kaynak ülkede FEN alanı kadar refah kaybı oluşurken hedef ülkede HGE alanı kadar net kazanç sağlanacaktır.³⁹

³⁹ Ricardo Faini, **a.g.e.**, s.171-175.

2.3.4. Hedef Ülkeye Olumsuz Etkileri

Emeğin yerli nüfusa oranla daha ucuza tedarik edilmesi bakımından önemli bir kar sağlayan hedef ülkenin, göçmen nüfusun artmasıyla karşılaştığı ekonomik ve toplumsal maliyetleri, göçün hedef ülkeye olumsuz etkilerinin temelini oluşturur. Nüfus artışına yönelik altyapı çalışmalarının yapılması, kültürel olarak yakınlık olmayan ülkelerden gelen göçmenlerin topluma entegrasyonunun sağlanması için yapılan çalışmalar bu maliyetlere örnek oluşturmaktadır. Göçmen işçi alımına karşı çıkanlar, bu olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla harcanan enerjinin farklı alanlara kanallanarak daha verimli ve toplumsal refahı artıran işler yapılabilceğini vurgulayarak potansiyelin yanlış değerlendirildiğini savunurlar.⁴⁰

Hedef ülkenin gelişmiş merkez ülkeler sınıflamasına dahil olmaması durumunda, göçmen işçilerle birlikte birincil ve ikincil sektör olarak emek piyasasının tabakalaşması, hedef ülkenin toplamına olumlu etkisi olsa da hedef ülkenin işçilerinin pazarlık payını düşürmesi bakımından bireysel bazda olumsuz etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerde göçmen işçi alımı, yerli işçinin statü olarak yukarı yönlü esneklik kazanmasına sebep olurken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yüksek işsizlik oranlarından dolayı, göçmen işçinin yapacağı işe gönüllü olan yüksek oranda yerli işçi bulunmaktadır. Göçmen işçilerin düşük ücretlerle piyasaya dahil olmaları, yerli işçinin pazarlık gücünü düşürmektedir.⁴¹

Son olarak sosyal statü bakımından toplumun en alt kesimine dahil görülmelerinin ve düşük ücretlendirmelerin etkisiyle göçmen işçiler genel olarak birbirlerine yakın ve topluluk halinde yaşama ihtiyacı hissetmektedir. Bu durum şehirlerde gettolaşmalara sebep olarak güvenlik konusunda endişe yaratan bir konu haline gelmektedir. Toplumsal gerilimlerin ve tepkilerin patlaması noktasında iki taraflı olarak tehlike yaratan bir durumdur.⁴²

⁴⁰ Philip Martin, vd., **a.g.e.**, s.124.

⁴¹ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.58-61.

⁴² Ayda Soydaş, **Kültürlerarası İletişim Farklı Kültürel Ortamlarda Çalışma ve İletişim**, İstanbul, Parşömen Yayıncılık, 2012, s.72-82.

2.4. ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNDE İZLENEN POLİTİKALAR

Politik ekonomi bakış açısından incelendiğinde, göç siyaseti ve göç politikası özünde çıkarlarla ilgilidir. Hedef ülkeleri oluşturan merkez ülkeler, özellikle nüfuslarının yaşlanması ve yaşlanan nüfusun emek piyasasından ayrılarak sosyal hizmetlerden daha fazla yararlanmasıyla birlikte, devlete olan maliyetlerinin artması sebebiyle emek göçüne daha muhtaç duruma gelmektedir. Emek göçünün ülkeye sağlayacağı kazançla maliyeti arasındaki ilişki, hedef ülkenin bu konuda düzenleyeceği politikaların katılığını belirlemektedir. Bu nedenle politika yapıcılar, göç politikalarının hazırlanması aşamasında, göç ve refah devleti arasındaki ilişkinin hassasiyetine dikkat ederek hareket etmek durumundadır.⁴³ Göç hareketini engellemek hem kendi çıkarlarını baltaladığından hem de insan haklarını açıkça ihlal barındırdığından göçün yönetilebilmesi amacıyla düzenleyici politikalar oluşturulmaktadır.

Kaynak ülkeler ise işçi dövizlerinin etkin ve verimli kullanımına yönelik politikalara ağırlık vermiş, ekonomik büyüme ve kalkınma yolunda bel bağladıkları işçi dövizlerinin ülkeye akışının artmasını sağlayacak politikalar geliştirmeye çalışmışlardır. Fakat ne yazık ki göç veren ülkelerle alan ülkeler arasındaki asimetrik ilişkiden kaynaklanan bağımlılık dolayısıyla, kaynak ülkeler göç politikalarını oluştururken merkez ülkelerle geliştirdikleri ekonomik ilişkilere öncelik vermeye eğilimlidirler.⁴⁴ Özellikle emek göçü kapsamında üretilen politikalar, kaynak ve hedef ülkeler arasında belirli düzeyde eş güdüm ve uyum içerisinde olduğunda, göç yönetimi insani değerlerden kopmadan, toplam kazancı optimum noktaya ulaştırabilir.⁴⁵ Göçün, taraf ülkeler açısından sonuçlarını ve kalkınmaya olan etkisini şekillendirmede en önemli belirleyenler benimsenen politikalar olacaktır.

⁴³ Jesper Johansson, "Swedish Employers and Trade Unions, Labor Migration and the Welfare State-Perspectives on Swedish Labor Migration Policy Debates during the 1960s and the 2000s", **Nordic Journal of Working Life Studies**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2014, s.97-98.

⁴⁴ Ahmet İçduygu, vd., **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere**, İstanbul, MireKoç, 2009, s.184.

⁴⁵ Şebnem Köşer Akçapar, "Uluslararası Göç Alanında Güvenlik Algılamaları ve Göçün İnsani Boyutu", **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar ve Tartışmalar**, der. S. Gülfer İhlamur-Öner, N. Aslı Şirin Öner, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018, s. 574-575.

2.4.1. Hedef Ülkenin İzlediği Politikalar

Gelişmiş yüksek gelirli ülkelere yönelmiş uluslararası göç akışının özellikleri, büyük oranda hedef ülkelerin belirlediği politikalar üzerinden şekillenmektedir. Göçmen işçilerin düzensiz göçe katılarak hedef ülkeye varışı, politika yapıcılar açısından kaygıyla karşılanmaya başlamış ve öncelikle düzensiz göçle ilgili, işverenlere ve düzensiz göçmenlere karşı yaptırımların sıkılaştırılmasına önem vermelerine sebep olmuştur. Fakat sınırdaki acımasız uygulamaların dahi bu konuda mutlak başarıyı getirmeyeceği idrak edildiğinden, kaynak ülkenin kalkınmasının göç baskısını azaltacağından hareketle, önceliği kaynak ülkelerin kalkınmalarına vermeye başlamışlardır.⁴⁶

Göç alan merkez ülkelerin göçmenlere karşı tutumu uzun süre varlıklarını inkar etme üzerine devam ettiğinden kapsayıcı politikaların oluşturulması zaman almıştır. Emeğe olan taleplerini çevre ülkelerin emek fazlalarıyla giderme çabalarını oldukça hazırlıksız bir şekilde harekete geçirmişlerdir. Göç ülkeleri haline geldiklerini kabullenmemekte ısrarcı davranmaları, bu konudaki politikaların oluşturulmasını geciktirmiştir. En başından itibaren özellikle Batı Avrupa'nın emek göçüne yaklaşımı, gelen işçilerin döneceği varsayımı üzerine kurulmuştur. Bu yüzden gerekli sosyal, siyasal ve ekonomik düzenlemeler üzerine yeterince eğilmemişlerdir. İlk dönem, politika yapıcılar popülist politikalarla, yabancı karşıtı toplumsal tepkileri dindirmeye odaklı, olabildiğince kısıtlayıcı uygulamalara başvurmuştur. Göçmenlerin topluma uyum sağlamalarını sağlayan girişimlerle oldukça geç ortaya çıkmıştır.⁴⁷

Uluslararası göçle ilgili hedef ülkelerce uygulanan düzenlemelerin ve mevzuatların çıkış noktasıysa düzensiz göçlerin kontrol altına alınması olmuştur. Yasal olarak çalışan göçmen işçilerin yaşadıkları ülkeye uyumuna yönelik politikalardan alınan verimin, ancak düzensiz göçlerin kontrolüyle artacağı düşünülmüştür. Bu sebeplerle, merkez hedef ülkelerin politikaları öncelikle

⁴⁶ Robert E. B. Lucas, **International Migration and Economic Development, Lessons from Low-Income Countries**, USA, Edward Elgar Publishing, 2005, s.163.

⁴⁷ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.46-47.

işverenlerin denetimi yoluyla, kayıt dışı göçmenleri yasa dışı yollardan çalıştıran işverenlere uygulanan yaptırımlardan oluşmuştur. Fakat işçi kıtlığı çeken Avrupa'da bürokratik kanallar arasında eş güdüm gözetilmemesi, yasal açılardan güçlü destek bulmayışi ve yaptırımların zayıf olması gibi sebeplerle işveren yaptırımlarından istenen sonuç alınamamıştır. Öte yandan Avrupa genelinde başarısız olan bu uygulama, ABD'de istikrarsız ve kısa süreli de olsa başarıya ulaşmıştır. 1997 itibariyle ise Göç ve Vatandaşlığa Alım Bölümü (INS) tarafından yürütülen çalışma ABD'de uygulanan yaptırımların başarısız ve tutarsız sonuçlar verdiğini göstermiştir. İşverenden ziyade kayıt dışı da olsa işçilerin zararına olduğu iddia edilmiş ve ABD'nin en büyük sendikalar konfederasyonu Amerikan Emek Federasyonu-Endüstri Örgütleri Kongresi (AFL-CIO) tarafından dahi destek bulmamıştır. Öyle ki, bu tartışmaların yaşandığı 2000'de, AFL-CIO yönetimi düzensiz göçmenler tarafından desteklenen yönetime sahiptir. İşveren yaptırımları dışında hedef ülkelerin konuk işçi uygulamaları, işçilerin ve beraberinde ailelerinin topluma entegre edilmesi uğraşları, emek göçüyle ilgili düzenlemelerinin toplumsal maliyetleri azaltmaya yönelik önerilerdir.⁴⁸

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın kalkınma sürecinde önemli rol oynayan işçi açığını, işsizlik sorunu olan geri kalmış ülkelere tedarik etme hamlesi, dönüşümlü konuk işçilik uygulamasıyla başlamıştır. Böylelikle işçinin sağladığı katma değer süreklilik arz edecek, verimlilik düştüğünde söz konusu açık yeni gelen işçilerle telafi edilecek, göçmen işçinin ekonomik ve toplumsal maliyeti en aza indirilecek, göçmen işçi de kendi sermaye birikimini sağlayana kadar çalışarak bireysel kalkınmasını sağlayacaktır.⁴⁹ Ancak 1973 yılı itibariyle yaşanan gelişmelerle birlikte aile birleşimlerinde gözlenen artış, hedef ülke yönetimlerinin, göçmenlerin yerleşikleşmeye başladığını fark etmelerine sebep olmuştur. Göç alan ülkelerin gündemi bu yıllarda, işçi göçünden sağlanan yararın ve göçün topluma getirdiği maliyetlerin muhasebesiyle meşgul olmuştur. Bu yıllar göçmen işçilerin yasal statüsünün irdelendiği ve öncelikle işverenlerin kayıt dışı istihdam yaratmalarına gerekli cezalar vererek denetimleri sıkılaştırdığı politikalarla geçmiştir.

⁴⁸ Stephen Castles, Mark J. Miller, **a.g.e.**, s.131-132,135-137.

⁴⁹ Layna Mosley, David A. Singer, "Migration, Labor, and the International Political Economy", **Annual Review of Political Science**, Cilt: 18, Sayı: 1, 2015, s.294.

1980'li yılların başında, göçmen işçilere yapılan çocuk yardımları ve gelecekte sağlayacakları emeklilik haklarından doğan harcamaların önüne geçilmesi adına "Yabancıların Süreli Olarak Geri Dönüşlerini Teşvik Edici Yasa Tasarısı" çıkarılmış ve evlerine dönen işçilere ödemeler yapılmıştır. 1990'lı yıllar itibariyle ise politikalar uyumcu ve göçmenlerin baskın topluma entegre olmasını kolaylaştırıcı zemine kaymıştır.⁵⁰

1990'lı yılların göç politikaları konusunda dönüm noktası niteliği taşımasının sebeplerinden biri de, Avrupa'nın ortak bir göç politikası oluşturması yolundaki adımlarının somutlaşmasıdır. Maastricht Antlaşması ile birlikte ekonomik bir işbirliği projesi olan Avrupa Topluluğu, uluslararası arenada politik olarak tekil bir yapı olarak ortak politikalarla Avrupa Birliği'ne dönüşmüştür. Dönemin baskın sorunlarından olan mülteci sorunu dolayısıyla AB ortaklığıyla ilgili gündemin ilk sıralarını sınır güvenliği konusu işgal etmiştir. Amsterdam Antlaşması, AB özelinde ortak göç ve sığınma politikalarının olgunlaştırılmasını sağlamıştır. Düzensiz göçün çözüme kavuşturulması konusundaki kilit noktanın, kaynak ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal açılardan gelişmesi olduğu ancak 1999 yılında Tampere Zirvesi'nde dile getirilmiştir. Bu noktada yalnızca AB üyesi ülkelerin kendi içindeki işbirliğinin yeterli olmayacağı belirtilmiş, kaynak ülkelerle ortak çabaya girilmesinin önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu durum tespitlerinin yapılmasının görünürlükte bir fark yaratması, AB ülke vatandaşlarının baskın ve seçkin pozisyonlarının sarsılacağı endişesiyle mümkün olmamıştır.⁵¹ Hedef ülkeler de kendi vatandaşlarını ikinci sınıf hissettirmemek için göçmenlerin vatandaşlığa geçmeleri, yaşadıkları ülkede siyasi katılımı sağlamaları konusunda yavaş davranmışlar ve göçmen işçiler de sadece işçilikten gelen hakları değil insan olmalarından gelen haklarını almakta zorlanmışlardır. Göçmen işçilerin yerleşikleşmeye başlamaları ve özellikle ikinci kuşağın da kimlik oluşumlarının hedef ülkede gerçekleşmesiyle birlikte, çokkültürlülük politikaları güncellik kazanmış ve tartışma ortamı bulmuştur. Fakat

⁵⁰ Ali Haksever, **Federal Almanya'da Göç ve Entegrasyon Politikaları**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 81-88.

⁵¹ Gülay Toksöz, **a.g.e.**, s.52-55.

günümüzde hala kültür yalnızca dini temellerde ele alınmakta, eğitimde seçmeli din dersi uygulamalarıyla hoşgörü ortamının yaratıldığı düşünülmektedir.⁵²

Görüldüğü gibi, emek piyasasının yapısı göz önünde bulundurularak piyasadaki açığın karşılanmasına yönelik politikalar üretmeye odaklanan hedef ülkeler için öncelik, emek göçünün ekonomik etkileri olmuştur. Göçmen işçilerin entegrasyonu süreci dahi aslında işçinin verimliliğini artırarak ekonomiye katkısının güçlenmesi üzerinden gündeme gelmiş konulardır. İnsan faktörünün varlığı politikaların oluşum sürecinde çoğu zaman etkisiz eleman niteliğindedir. Öte yandan ekonomik etkilerin azami seviyeye ulaştırılması için emek piyasasının gereksinimlerini karşılarken birden fazla hedefe ulaşılması gerekliliği, hedeflerin gerçekleştirilmesinde uygulanan politikaların uyumlu olması gerekliliğini de beraberinde getirmektedir.⁵³

Günümüzde emeğin niteliği konusunda oldukça hassas davranan merkez ülkeler, sıkı ve seçici politikalarla emek göçünde hedef ülke pozisyonlarını korumaktadır. Niteliksiz emek ihtiyaçlarını giderdikleri konuk işçi döneminde seçicilik, sağlık ve kuvvet durumlarının değerlendirmesinden hareketle minimum maliyet getirecek işçileri almakken nitelikli işçi tercihinde eğitim, donanım, mesleki yeterlilik konuları irdelenmektedir.⁵⁴ Geneli sanayileşmiş olan hedef ülkelerin göç politikalarının birbirleriyle uyumlu ve daha kolay birleşebilir olmaya ihtiyacı vardır. Bunun yanı sıra, düzensiz göçlerin kontrol altına alınması bahanesiyle, çift taraflı bir çıkar ilişkisi içeren emek göçünün olabildiğince zorlaştırılması ve dönemin siyasetine göre şekillenen keyfi uygulamaların işlemesi, hedef ülkenin de zararınadır. Emek göçünün çok boyutlu etkilerini göz ardı etmek, oluşturulan politikaların bir bileşeni etkilerken hedeflenen politikalarla çelişki yaratmasına sebep olmaktadır. Örneğin, hem gelişmekte olan ülkelerde istihdam yaratacak gelişmeleri baltalayan hem de sanayileşmiş ülkelerde düzensiz göçle birlikte niteliksiz işçi göçünü istihdam eden endüstrileri canlandıran korumacı politikalar, niteliksiz işçi göçünü kontrol

⁵² Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.344-346.

⁵³ Martin Ruhs, "Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences and the Need to Make Them Work", **Center for Comparative Immigration Studies**, San Diego, 2003, s.61-63.

⁵⁴ Robert J. Flanagan, **Globalization and Labor Conditions: Working Conditions and Worker Rights in a Global Economy**, New York, Oxford University Press, 2006, s.99-100.

altına alma amaçlarıyla apaçık çelişmektedir.⁵⁵ Bu yönden emek göçüyle ilgili politikaların ortaklaşa bir çaba ile belirlenmesi, standartların oluşması bakımından önem teşkil etmektedir. Uluslararası kuruluşların ve hedef ülkelerin, aileleriyle birlikte göçmen işçilerin topluma entegrasyonunda ve haklarının sağlanmasında sunduğu politika önerileri ve uygulamaları, günümüz dünyasında işlevini yerine getirmekten uzaktır.⁵⁶

2.4.2. Kaynak Ülkenin İzlediği Politikalar

Uluslararası emek göçü araştırmaları, uluslararası göçmen konumundaki işçilerin, ülkelerinde istihdam ve güvenlik kaygısı sorunu yoksa ülkelerinde kalmayı tercih edecekleri bulgularına ulaşmaktadır. Bu doğrultuda kitlesel göçler, hedef ülkelerin emek ihtiyacına ek olarak, kaynak ülkelerin iş olanakları oluşturma konusundaki başarısızlıklarının ve barış ortamı eksikliğinin bir yansıması olarak görülebilir. Bu nedenle kaynak ülkelerin politika yapıcıları için öncelik, kalkınma stratejilerini yerli emeğe olan talebi artıracak şekilde istihdam yaratıcı politikalar oluşturmak olmalıdır. Bunun gerçekleştirilemediği durumlarda, kaynak ülke hükümetlerinin göç politikaları konusunda öncelikleri, göçü kolaylaştırıcı olanaklar sağlayarak, talebi yüksek olan ülkelerle ikili anlaşmalar yapmak ve işçi havalelerinden edinilecek kazançları en üst düzeye çıkarmak olmaktadır. İkili anlaşma sistemleri üzerinden emek ihraç eden kaynak ülkeler açısından, emek göçünün teşvik edilmesi ve buradan sağlanacak işçi dövizlerinin sürekliliğinin sağlanması, yurt dışına gönderdikleri işçilerin haklarını, güvenliklerini ve çalışma koşullarını garantiye almaları bakımından ikileme sahiptir. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi girişimleri, hedef ülke açısından maliyetleri artırdığı gerekçesiyle yabancı emeğe olan talebi kısıtlayacak ve kaynak ülkenin ilk hedefi olan işçi dövizlerinin azalmasına sebep olacaktır. Benzer şekilde bazı kaynak ülkelerde yurt dışına işçi göndermede işlevi yüksek olan özel ajansları sıkı denetimlere tabi tutmak da işçilerin yasa dışı yollardan, denetlenemeyen kanallara ve düzensiz göçe

⁵⁵ Robert E. B. Lucas, **a.g.e.**, s.164.

⁵⁶ Robert J. Flanagan, **a.g.e.**, s.101.

yönlendirecek ve rekabeti sınırlandıracak, işçileri de daha kötü koşullara mahkum edecektir. Denetimlerdeki hassas dengenin tutturulması için politikaların ince ayarlarla oluşturulması bu noktada kritiktir.⁵⁷

Göçmenlerin gelirlerine doğrudan katkı sağlaması ve işçi dövizleriyle kaynak ülkenin döviz rezervine katkıda bulunmasının dışında göçün, ticari faaliyetleri, doğrudan yabancı yatırımları ve teknolojik gelişmeleri pozitif yönde etkileyen etkileri vardır. Fakat bu pozitif etkilere, göçün faydalarının yalnızca göçmen ailelerin durumunu iyileştirmenin ötesine geçememe olasılığı, işçi döviz akışlarının değerlendirilmesinde finansal yeteneklerle ilgili endişeler, nitelikli işçilerin olumlu dışsallıklarının kaybı gibi birtakım endişeler eşlik etmektedir. Kaynak ülkeler bu endişeleri dolayısıyla oluşturdukları göç politikalarını göç öncesi dönemden başlatmaktadır. Politikalar incelenirken de göç öncesi, göçmen işçi yurt dışındayken ve dönüş yolundayken olmak üzere, göçün dönemlerine göre inceleme yapılacaktır.

Göç öncesinde kaynak ülkelerin uyguladıkları temel politikalar, göçü kolaylaştırıcı aktif politikalar ve adayların yurt dışındaki koşullar hakkında bilgilendirilmesini içeren eğitim programlarıdır. Göç yönetiminin sağlıklı devamını sağlayacak bu politikalar, varış öncesi oryantasyon programlarından, göçmenler ve aileleri için finansal okuryazarlığın iyileştirilmesini amaçlayan eğitimlerden oluşmaktadır.⁵⁸

Göç yönetimini kontrol altına alma amacıyla kaynak ülkelerin ilk eylemleri, hedef ülke hükümetleriyle işbirliği içeren ve işverenlerin talepleri doğrultusunda ölçütler oluşturularak belirli sayı ve nitelikte işçinin göçünü sağlayan ikili anlaşmalar oluşturmaktır. Bu adımı işçilerin oryantasyonu ve eğitimiyle ilgili uygulamalar takip etmektedir. Belirlenen kriterleri sağlayan ve göç kararını alan adayların, yurt dışına gitmeden önce geniş ölçekte oryantasyonunu amaçlayan eğitim programları devlet tarafından organize edilebileceği gibi STK'lar da üstlenebilir. Programların amacı, yurt dışındaki hayata adaptasyonu kolaylaştırmak, çalışacakları işlerde teknik

⁵⁷ Robert E. B. Lucas, **a.g.e.**, s.162-163.

⁵⁸ David McKenzie, Dean Yang, "Evidence on Policies to Increase the Development Impacts of International Migration", **Policy Research Working Paper 7057**, World Bank Group, Development and Research Group, 2014, s.2-11.

yeterliliklerini geliştirerek verimliliklerini artırmak, göçmen işçilerin haklarını anlatarak suistimal edilmelerini engellemek, gittikleri ülkenin kültürlerine aşinalık kazandırmak gibi geniş bir yelpazeye sahiptir. Bunların dışında sağlık, güvenlik, ilk yardım, seyahat sırasında yardımcı olacak ipuçları ve giriş seviyesinde dil eğitimleri de sağlanmaktadır. Kaynak ülkeler açısından işçi dövizlerinin önemi sebebiyle finansal okuryazarlık eğitimleri yalnız işçiye değil, geride bıraktığı ailesine de verilmektedir.⁵⁹

Emek göçünün kalkınmaya olumlu etkilerini artırmak için oluşturulmuş en geniş politika önerileri, göçün gerçekleşikten sonraki aşamasına yöneliktir. Göçmenin hedef ülkeye varışının ardından, göçmenlerle ve aileleri arasındaki havale gönderimlerinin maliyetlerini düşürme çabalarını içeren, göçmenlerin kaynak ülkeye gerçekleştirecekleri katkıyı artırmak için oluşturulan yatırım ve girişimcilik teşvik programları içeren politikalar gelmektedir. Kaynak ülkeler işçi döviz akışlarının önündeki engelleri azaltmak için sürekli çaba içindedir. Göçmen ve ailesinin hem kaynak ülkede hem hedef ülkede tasarruf hesapları açabilmesi, döviz havalelerini doğrudan ulaştırmasına ve sermaye birikimi yapmasına olanak verir.⁶⁰

Dönüş yapmaya istekli işçilere kolaylık sağlama açısından işlevsel olan politikalar, bürokratik açıdan yaşanan engellerin kaldırılmasıyla ilgilidir. Vatandaşlık ve oturma izinleriyle ilgili yaşanan sıkıntılar, dönüş yapma konusundaki istekleri köreltmektedir. Çifte vatandaşlık uygulamaları olmayan ülkelere göç eden işçiler, hedef ülke vatandaşlığı uğruna vatandaşlıklarından feragat edebilmekte sonrasında da temelli dönüşte zorluklarla karşılaşabilmektedir. Çifte vatandaşlık uygulamaları dönüşler açısından göçmen işçiye kolaylık sağlamaktadır. Bürokratik engellerin yanı sıra bilgilendirme ağlarının oluşturulmaması da dönüşlerde engel yaratan unsurlardandır. Ülkedeki güncel istihdam koşullarının paylaşılması, dönmeye gönüllü olanların iş arama süreçlerine girmeden bilgilendirilmesini sağlamaktadır. Bu konuda Bulgaristan ve Moldova, yurt dışındaki göçmenlerle önde gelen firmaları

⁵⁹ Yoko Doi, David McKenzie, Bilal Zia, "Who You Train Matters: Identifying Complementary Effects of Financial Education on Migrant Households", **Journal of Development Economics**, Sayı:109, 2014, s.39-55.

⁶⁰ Joan Hall, "Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future", **Independent Review of the Multilateral Investment Fund Remittance Portfolio**, Inter American Development Bank, 2010, s.49.

arasında doğrudan bağlantı kurmak amacıyla, vatandaşlarının yoğunluklu bulunduğu ülkelerde yıllık fuar düzenlemektedir.⁶¹

Kaynak ülkeler özellikle beyin göçü ve yüksek nitelikli vatandaşlarının dönüşünü sağlamak amacıyla çeşitli mali teşvik politikalarına başvurmaktadır. Yurt dışında kazandıkları deneyim ve bilgilerden yararlanma arzusu, yüksek nitelikli göçmenlerin dönüşünü teşvik edici politikaların oluşturulmasında önemli bir motivasyon kaynağıdır. Bu konuda ülkeler tersine beyin göçü kapsamında, vergi muafiyeti sağlamak, faizsiz veya düşük faizli krediler sunmak, konut yardımı, geçici maaş teşvik paketleri, varsa eşleri için istihdam, çocukları için okul yardımları içeren politikalar oluşturmakta ve uygulamaktadır.⁶²

Göçmenlerin niteliğinden, beyin göçü ya da işçi göçü olmasından bağımsız, kalkınmayı göçe dayandırmak, göç-işçi döviz döngüsünü sürdürmeye çalışmak sonunda bağımlılığı doğurmaktadır. Emek göçü seçeneğinin bir kenarda beklemesi, kaynak ülkeler tarafından çözülmesi gereken sorunların ötelenmesine neden olmaktadır. Kısa vadede işçi dövizlerinin yoksulluğu azalttığı ve hedefleri gerçekleştirdiği açıktır. Fakat göç ve işçi dövizlerinin bağımlılığı, istihdam artışını destekleyen adımların atılmasına engel olmaktadır. Kaynak ülkelerin politika oluştururken dikkat etmeleri gereken en önemli husus, bu bağımlılığın sürekli hale gelmesini engelleyecek ve kalkınmaya olumlu dışsalılık sağlayacak politikalar üretmektir.⁶³

⁶¹ David McKenzie, Dean Yang, **a.g.e.**, s.30-31.

⁶² Koen Jonkers, "A Comparative Study of Return Migration Policies Targeting the Highly Skilled in Four Major Sending Countries", **MIREM Project**, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2008, s.4.

⁶³ Jacline Wahba, "Return Migration and Economic Development", **International Handbook on Migration and Economic Development**, Robert E. B. Lucas(der.), Edward Elgar Publishing, 2014, s.345-346.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EMEK GÖÇÜ VE KALKINMA İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'NİN DIŞ GÖÇ YÖNETİMİ

3.1 EMEK GÖÇÜNÜN KALKINMADAKİ YERİ

Göç, bölgeler ve ülkeler arasında süregelen hale gelmiş eşitsizliklere karşı bireylerin daha yüksek gelir düzeyi, güvenli çevre ve gelişmiş insan hakları gibi cazip unsurlardan etkilenecek yanıt vermesi üzerine gerçekleşmektedir. Başta uluslararası kurum ve kuruluşlarla devletlerin kalkınma planlarını oluşturan politika yapıcılarının temel amaçları arasında yer alan kalkınmayı teşvik etmenin bir aracı olarak göçün ana sebeplerini azaltmak yer almaktadır. Göçü teşvik eden bu eşitsizliklerin nedenleri oldukça fazla sayıda ve birbirini etkileyen karmaşık bir mekanizmaya sahiptir. Temel sebeplerin çoğu yalnızca az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kaynaklı göçtür de gelişmiş ülkelerin ticaret, yatırım ve ekonomi politikaları, göç baskılarını doğrudan etkilemektedir. Bununla birlikte, göçün gerektiğinden az araştırılmış ve çalışılmış bir alan olması göç baskısını artıran iç ve dış faktörlerin ve göçün kalkınmadaki önemini tam olarak anlaşılamamasına sebep olmuştur.¹

Emek göçünün teşviki bağlamında, kaynak ve hedef olan iki ülke açısından da kısa vadeli hedefler söz konusudur. Emek ithal eden hedef ülke, esnek ve düşük maliyetli iş gücünden maksimum faydayı sağlamayı amaçlarken emek ihracını gerçekleştiren ve iş gücünü etkin kullanamayan kaynak ülke ise işsizlik oranlarını düşürüp işçi dövizleri girişini artırarak ekonomik göstergelerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Emek göçünün kalkınmadaki önemini anlaşılamaması, kaynak ülkeler açısından en önemli sorun olan göçün kalkınmayı sağlayacak bir güç mü yoksa kalkınmanın önünde bir engel mi olacağı ikileminin çözülmesi açısından değerlidir.² Bu açıdan bakıldığında kaynakların atıl kullanımının ekonomide yaratacağı gedikleri engellemesi ve kaynakların etkin kullanımını sağlama vaadi açısından emek göçünün

¹ Philip Martin, **Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration**, Oxford, Oxford University Press, 2017, s.150-152.

² Stephen Castles, "International Migration at the Beginning of the Twenty-first Century: Global Trends and Issues", **International Social Science Journal**, Cilt:52, Sayı:165, 2000, s.275-276.

oldukça önemli olduğu görülmektedir. Çalışmanın bu bölümü, kalkınma yolunda emek ihracının planlamalara girişinin hedeflerini ve sonuçlarını değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

3.1.1. Ekonomik Kalkınma ve Planlama

20. yüzyılın ortalarına kadar ekonomik kalkınma kavramı, büyümeyle eş değer görülmüştür. Örtüşen noktaları olan bu iki kavramın birbirinin yerine kullanılması, kalkınma kavramını, önemli eksiklikler barındıran dar bir tanıma sıkıştırmıştır. 1950'den bu yana kalkınma kavramının ele alınışı olumlu bir şekilde dikkate değer seviyede gelişime uğrayarak günümüzdeki sosyal, kültürel, siyasi ve ekonomik anlamda daha kapsayıcı haline ulaşmıştır.³

İkinci Dünya Savaşı sonrası, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenen ekonomik büyüme hedeflerinin kalkınmayla eşdeğer görüldüğü bir dönem olmuştur. Bu dönemin yaygın kanısı, ekonomik büyüme hedefleri sağlandığında bu gücün, ekonominin kalanını da sırtlayacağı ve doğal bir kalkınma sağlanacağı yönündedir. Bu açıdan bakıldığında büyümenin ekonomik kalkınmada hem araç hem hedef rolü üstlendiği görülmektedir. Bu yaygın kanının kökenine inildiğinde, sömürge faaliyetlerini sonuna kadar kullanarak sanayileşen Batı toplumlarının geçtiği kapitalist süreçten geçmeden, kalkınmanın mümkün olmayacağı düşüncesi görülmektedir. Kalkınma iktisatçıları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasının yolunun, büyümeden geçtiğini düşünmüştür.⁴

1960'lı yıllar itibariyle, uygulanan kalkınma politikalarının, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin istihdam sorununu çözmekte yetersiz kaldığının görülmesi, yalnız GSMH büyümesi hedeflemesinin eksiklikler barındırdığının göstergesi olmuştur. Bu dönemin kalkınma algılayışıyla ilgili en önemli değişim sinyalleri, yatırım ve kamu harcamalarının sektörler arasında dengeli dağılımının sağlanmasıyla

³ Joseph E. Stiglitz, **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes**, UNCTAD, Geneva, World Bank, 1998, s.5.

⁴ Bülent Günsoy, **Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye'de Planlama Uygulaması**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi. Eskişehir, 1997, s.68-69.

dengeli büyümenin hedeflenmesidir. 1970'lere gelindiğinde, kalkınmanın gerçekleşmesinin salt makroekonomik verilerin iyileştirilmesinden öte çabalar gerektiği anlaşılmıştır. Kalkınmanın sosyal yönlerden desteklenerek yoksulluğun giderilmesi ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, ILO'nun "Dünya İstihdam Programı" kapsamında belirlenen hedefler olmuştur. Bu bağlamda 1970'li yıllar, ekonomik kalkınma kavramının tanımlanmasında, GSMH büyümesinin gerekli ama yetersiz olduğu algısının oluştuğu dönem olmuştur. 1980'lerden itibaren ampirik çalışmalar ve analizlerin derinleştirilmesine yönelik, geniş kapsamlı anketlerle verilerin toplanması pratiği yaygınlaşmıştır. Veri toplamaya ağırlık verilmesi, özellikle 1990'lı yıllarda, uygulanan politikaların etkilerinin araştırılması yönünden yardımcı olacaktır. Bu dönemin politika hedefleri, makroekonomik istikrarın sağlanması olarak görülmüş ve bunun için de yapısal uyum stratejileri gözetilmiştir. 1990'larda kalkınma alanındaki tartışmanın odağı, devlet ve piyasanın rolü olmuştur. Dönemin bu konuyla ilgili vurgusu, kalkınma için, devlet müdahalesinin boyutunun ve piyasaya güvenin optimum noktasının bulunması gerekliliğidir. 2000 sonrası, hızlanan küreselleşmenin, kalkınma politikalarını destekleyici olabileceği düşüncesi doğmuştur. Kalkınmaya yeni tanımlamalar eklemektense var olan tanımlamaların değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Yeni bir yüzyıla girerken kalkınma, insan refahı tanımlamasına, eşitsizlik ve yoksulluğa daha güçlü vurgular yapan bir boyuta evrilmiştir. Yeni politik iktisat, artan gelir eşitsizliğinin ortadan kaldırılmasının ve servet dağılımının düzenlenmesinin, büyümeyi destekleyeceğini ortaya koyarak gelir dağılımındaki eşitsizliğin büyüme için şart olduğunu savunan ortodoks yaklaşımı yanlışlamıştır.⁵

Tüm bu süreçlerden geçerek gelişen ekonomik kalkınma kavramı, her geçtiği noktadan kendini besleyerek çıkmış ve tanımını genişleterek sıkıştırıldığı dar çerçeveyi aşmıştır. Yalnızca GSMH büyümesi üzerinden kalkınma sağlanacağı düşüncesi yerini sürdürülebilir büyümeye bırakmıştır. Sürdürülebilir ekonomik büyümeyle birlikte üretimde yapısal değişimin sağlanması, teknolojik gelişmeler ve bunların hızlı adaptasyonu gibi ekonomik ölçütlerin yanı sıra sosyal, siyasal ve

⁵ Erik Thorbecke, "Kalkınma Doktrininin Evrimi, 1950-2005", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, Fikret Şenses (der.), İstanbul, İletişim Yayınları, 2. Baskı, 2013, s.135-138,170-172.

kurumsal yapının yeniliğini sürekli koruması ve yaşam standartlarının iyileşmesi gibi sosyal ölçütler de kalkınmanın temel belirleyenleri haline gelmiştir.⁶

Bu noktada planlama kavramının da üzerinde uzlaşmış bir tanımlaması olmaması, şaşırtıcı olmayacaktır. Tıpkı kalkınma gibi planlamanın anlamlanması da zaman almıştır. Her türlü devlet müdahalesi planlama olarak algılsa da, herhangi bir plan olmaksızın devlet müdahalesinin gerçekleşebileceği açıktır. Planlama, merkezi bir planlama otoritesi tarafından belirlenmiş ve tanımlanmış amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine araç olan teknik bir konudur. Dolayısıyla kalkınma planlarında ekonomiyi planlamaktan değil, ekonominin genel planlamasını yapmaktan bahsetmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler

- ekonomik kalkınmalarını hızlandırmak,
- piyasa mekanizmasını geliştirip güçlendirmek,
- işsizliği ortadan kaldırmak,
- ekonominin sektörler arasında dengeli gelişimi sağlamak,
- yoksulluğu ve eşitsizliği kaldırmak

amaçlarıyla planlamaya ihtiyaç duymaktadır. Planlamanın başarılı olması, oldukça fazla şartın bir araya gelmesine bağlıdır. Öncelikle ekonominin çeşitli yönleriyle ilgilenen uzmanların yer aldığı bir komisyonun ve yozlaşmamış bir yönetim anlayışının olması gereklidir. Ardından, makroekonomik tahminlerin ve modellemelerin doğruluğu için istatistiki veriler önem taşımaktadır. Amaçlar, düzgün bir kalkınma politikasıyla desteklenmeli, öncelikler titizlikle belirlenmelidir. Ekonomide denge gözetilmelidir. Son olarak demokratik bir ülkede, planlamanın başarısı için halkla işbirliği kesinlikle olması gereken maddelerden biridir. Ekonomik planlama partilerüstü olmalı, ama aynı zamanda herkesin onayını almalıdır. Bunlardan birinin eksik olması, planı başarıdan uzaklaştıracaktır.⁷

⁶ Fikret Şenses, "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, Fikret Şenses (der.), İstanbul, İletişim Yayınları, 2. Baskı, 2013, s.235.

⁷ M. L. Jhingan, **The Economic Development and Planning**, Vrinda Publications, 40. Baskı, 2014, s.867-876.

3.1.2. Emek Göçü ve Kalkınma İlişkisi

Emek göçü ve kalkınma kavramlarının birbirlerini besleme şekilleri, her sosyal olayda olduğu gibi, iki yönlü de olabilmektedir. Planlama aşmasındaki kontrol mekanizmalarının önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Emek göçü, özellikle sosyoekonomik kalkınmanın en önemli ateşleyenlerinden biri olarak karşımıza çıksa da aralarındaki karmaşık ve çok boyutlu ilişki, konunun titizlikle incelenmesini gerekli kılmaktadır. Beşeri sermaye yönünden donanımlı kitlelerin göçü, yalnız hedef ülkelerin ekonomilerine değil, gelişmekte olan kaynak ülkelerin ekonomik büyümelerine ve kalkınmalarına da yardımcı olmaktadır. İstihdam sorunu yaşayanlar için alternatif olması yönüyle, iş gücü fazlasına sahip gelişmekte olan ülkelerin emek piyasasındaki baskıyı azaltmaktadır. Aynı zamanda, nüfus değişimine sebep olması yönüyle göç, kalkınma sürecini önemli derecede etkilemektedir.⁸

Küreselleşme sürecinin, emek göçü ve kalkınma ilişkisi üzerinde kilit etkisi bulunmaktadır. Bu süreç ilk olarak büyük ölçekli olacak şekilde "beyin göçü"nü teşvik etikten sonra geri dönen nitelikli göçmenler yoluyla da tersine beyin göçü kavramlarını literatüre sokmuştur. Özellikle Çin, Hindistan gibi Asya ülkeleri, dönüş yapan nitelikli iş güçlerini kazanca dönüştürmek amacıyla uyguladıkları politikaları sayesinde, tersine beyin göçü uygulamalarıyla, kalkınma konusunda değerli fırsatlar yaratabilmiştir.⁹

Kalkınma ve göç aynı sürecin birer parçası olarak sürekli etkileşim halindedir. 20. yüzyılın sonlarına doğru, göç ve kalkınma tartışmalarının büyük umutsuzluklar içermesinin ardından, 21. yüzyıl itibarıyla yaşanan paradigma kaymasının sonucu olarak kötümser yaklaşımdan uzaklaşmıştır. Uluslararası göçün hem hedef hem kaynak ülkeler açısından olumlu sonuçlar doğuracağı, hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların hamleleriyle yoksul ülkelerin kalkınmalarına katkı

⁸ Manoranjan Mohanty, "Globalisation, New Labour Migration and Development", **Globalisation and Governance in the Pacific Islands**, Stewart Firth (der.), Canberra, ANU E Press, 2007, s.109-110.

⁹ IOM World Migration Report 2020.

sunacağı ile ilgili çalışmalar çoğunluk sağlamıştır.¹⁰ 1950 ve 1960'lı yılların kalkınma iktisatçılarının hakim görüşü, emek göçünün modernleşmenin ayrılmaz bir parçası olduğu yönünde olmuştur. Göçün kalkınma üzerindeki karşılıklı etkilerini araştırsalar da her şeyden önce kalkınmanın göç üzerindeki etkisine bakarak yola çıkmışlardır. Kaynak ülkedeki emek fazlasının, dolayısıyla da işsizliğin azaltılması ve işçi dövizleri yoluyla sağlanan sermaye girişinin yaratacağı gelir ve verimlilik odaklanılan ana noktalar olmuştur. Türkiye'nin de söz konusu dönem için geliştirdiği stratejiler bu yönde olmuş ve vatandaşlarını, başta Batı Avrupa olmak üzere, yurt dışına göç etmeye teşvik etmiştir. Ekonomik kalkınmayı kolaylaştırıcı olarak görülen bu hamlenin uzun vadede yarattığı etki çok az olmuştur. Bu dönemin çıktısı olarak, göçün yerel ekonomik kalkınmayı baltaladığı, bir durgunluk ve bağımlılık durumu yarattığı şeklinde kötümser yaklaşım hakim olmuştur.¹¹ 21. yüzyıl itibariyle ise, yıllar boyunca ulusal kimlik ve sosyal uyum açısından sorun, ulusal güvenlik içinse tehdit olarak görülen uluslararası göçün, kaynak ülkelere ekonomik ve sosyal kalkınma getirme potansiyeli yeniden vurgulanmaya ve politika girişimlerinin merkezinde yer almaya başlamıştır.¹²

Kuramsal açıdan değerlendirildiğinde, kalkınma ve göç ilişkisi, neoklasik ve tarihsel-kurumsal yaklaşımlar çerçevesinde sorgulanmıştır. Kalkınma iktisatçıları, göç etmekle etmemenin göreceli fayda ve maliyetlerinin rasyonel karşılaştırmasına dayalı bireysel karara vurgu yapmışlardır. Neoklasik kuram, potansiyel göçmenlerin hedef ülkelerdeki ücretler ve iş olanaklarıyla ilgili tam ve eksiksiz bilgiye sahip olduklarını ve kararlarını tamamen bu ekonomik bilgiler ışığında verdiklerini varsaymaktadır. Dolayısıyla neoklasiklere göre, farklı bölgelerdeki ekonomik eşitsizliklerin varlığı, göç akışlarının gerçekleşmesi için tek başına yeterli bir sebep olarak görülmektedir. Uzun vadede ise bu hareketlilikler sayesinde, az gelişmiş ve gelişmiş ülkeler arasındaki fark birbirine yakınsayarak ücret ve koşulların eşitlenmesini sağlayacak bir ekonomik dengeye ulaşılacaktır. Neoklasik bakıştan göç

¹⁰ Stephen Castles, "International Migration at the Beginning of the Twenty-first Century: Global Trends and Issues", **International Social Science Journal**, Cilt:52, Sayı:165, 2000, s.277.

¹¹ Douglas Massey, vd., **Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s.272.

¹² DFID, **Moving Out of Poverty - Making Migration Work Better for Poor People**, London, Department for International Development, 2007, s.25.

kalkınma ilişkisi, kaynak ülkenin kalkınmasının kaçınılmaz olduğu yönünde bir teorik zemine sahiptir. Tarihsel-kurumsal yaklaşımsa göçü, ucuz emeğin sermaye için hareketliliği olarak yorumlamıştır. Emek göçü, Avrupa sömürgeciliğinin bir mirası olarak yorumlanan az gelişmişliği devam ettirmenin önemli bir maşası konumundadır. Merkez ve çevre bölünmesinin yarattığı bağımlılık, çevreden merkeze göçü mecbur kılmakta ve göç akışının gerçekleşmesi, çevre ülkelerin merkez ülkelere olan bağımlılığını kronikleştirmektedir. Yoksulluk ve gelir uçurumunun büyümesi, merkez ekonomilerin emrine amade bir emek gücü yaratmaktadır. Bu yönüyle tarihsel-kurumsal yaklaşımın bakışından göç, gelişmiş ekonomilerin tekelleşmesini ve hakim güç olmasını sağlayacak bir güce dönüşmektedir. 1990 sonrası, göç kalkınma ilişkisinde politik tartışmaların yer kaplamaya başlamasıyla, yeni ve daha iyimser bakış açıları gelişmiştir.¹³

Emek göçü ve kalkınma arasında pozitif korelasyon bulunması iddiası, hala zayıf kanıtlarla desteklenmeye çalışılmaktadır. Hem kuramsal anlayışta hem de veri toplanmada eksiklikler olması ilişkinin netleşmesine engel teşkil etmektedir. Kaynak ülkeler açısından bakıldığında, işçi dövizlerinin ekonomik kalkınmada önemli katkısı olacağı tezi, konuyla ilgili en çok ilgi çeken argümanlardan olmuştur. Emek göçünü teşvik eden pek çok gelişmekte olan ekonominin temel hedefi olan işçi dövizleri, milli hasılaya sağlayacağı faydanın yanı sıra, kalkınma yatırımlarını da finanse edecektir. Olası faydaların gerçekleşmesi için otoritelerin önemi ortaya çıkmaktadır. Para transferlerinin düzenli olmasına teşvik edilmesi, güvenilir ve düşük ücretli finansal hizmetlerin verilmesi, göçmenleri yatırım yapmaya teşvik edecek planlamalar yapılması önemli rol oynamaktadır.¹⁴ Bu konuda, 1970'li yıllarda Türk göçmenler tarafından kurulan işçi şirketleri, sürdürülebilir bir başarı sağlayamamış olsa da, değerli örneklerdendir. Göçmenlerin hedef ülkede edindikleri beceri ve aldıkları eğitimler, kaynak ülkeler tarafından kalkınmayı destekleyici bir diğer etmenlerden sayılmaktadır. Bu görüş, beşeri sermayenin zenginleşmesinin, kaynak ülkenin katma değerini artıracak varsayımına dayanmaktadır. Ayrıca göçmen

¹³ Hein de Haas, **Migration and Development: a Theoretical Perspective**, Working Paper 9, Oxford, International Migration Institute, 2008, s.22-27.

¹⁴ Devesh Kapur, **Remittances: The New Development Mantra?**, Washington DC, World Bank, 2004, s.13-16.

diasporalarının oluşması, kaynak ve bilgi aktarımını sağlamakla birlikte, uluslararası arenada nüfuz sahibi olma konusunda da destekleyici bir güç olacaktır.¹⁵

Sonuç olarak emek göçü ve kalkınma arasındaki ilişki, hedef ve kaynak ülkeler açısından farklı yönlerden beslenen bir ilişki olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaynak ülke, ucuz iş gücü ithal ederek piyasadaki rekabet gücünü artırırken bir yandan da nüfus artışının yarattığı talep artışıyla bu değiş tokuştan faydalanmaktadır. Kaynak ülke ise döviz transferlerinden ve gönderdiği beşeri sermayenin edindiği beceriler ve eğitimlerle dönüp katma değer yaratacağı umudundan beslenmektedir. 1950 ve 1960'lardaki kalkınmacı iyimser bakıştan 1970 ve 1980'lerdeki Marksist kötümserliğe evrilen yorumlamalar, 1990 sonrası yerini yeniden iyimserliğe bırakmıştır.

3.1.3. Kalkınma Planlarında Emek Göçü

Kalkınma kavramının yıllar içinde farklı tanımlamalardan geçmesi, Türkiye'deki kalkınma planlarının inşasını da etkilemiştir. Bu noktada, emek göçünün değerlendirilmesinde kaçınılmaz değişiklikler yaşanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren edindiği çağdaşlaşma misyonu ile 1960'lara geldiğinde, dönemin hükümeti, ülkenin daha az gelişmiş bölgelerinden yurtdışına işçi göndermenin, çağdaşlaşma için gerekli bilgi, beceri ve işçi dövizlerinin, dönüş yapan işçiler aracılığıyla sağlanacağı umuduna sahip olmuştur. Bu umutla emek fazlasının ihracını teşvik etmeye başlamıştır. Bu dönem, vatandaşlarını emek göçüne teşvik eden ve emek ihraç eden ülkeleri arasında Türkiye'nin göçten faydalanma beklentileri fazla iyimser kabul edilmektedir. İşe alma prosedürleri, para transferleri ve geri dönüşler konusunda oldukça yüksek umutlarla ülkede dönüşüm gerçekleşmesi beklentisi, gerçekleşmeyince hayal kırıklığına dönüşmüştür.¹⁶

¹⁵ Stephen Castles, **a.g.e.**, s.276.

¹⁶ Philip Martin, Elizabeth Midgley, Michael Teitelbaum, "Migration and Development: Focus on Turkey", **International Migration Review**, Cilt: 35, Sayı: 2, 2001, s.596.

"İstihdam politikasının bir başka yönü de iş gücü fazlasının iş gücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracıdır. Ancak Türkiye iş gücü fazlalığı olan, fakat niteliği yüksek işgücü konusunda kıtlık çeken ülkedir. İş gücü ihracının niteliği yüksek iş gücü halinde olması bu kıtlığı artırabilir, bu sakıncanın önlenmesi için tedbirlerin alınması şarttır." ibaresiyle, emek göçü, Türkiye Cumhuriyeti'nin kalkınma planlarında bahsi geçen bir konu olmaya başlamıştır.¹⁷ 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ülkenin istihdam konusundaki sorunlarını çözmeye odaklanmış ve emek göçü bu kapsamda teşvik edilmiştir. Plan kapsamında, işsizlik sorununun kaynağı olarak nüfustaki hızlı artış olarak tespit edilmiştir. Türkiye'nin kronik bir sorunu olduğunu ve nüfus politikalarının bu derinleşmiş sorunu ortadan kaldırmasının mümkün olmayacağı vurgulanmıştır. Nüfus politikalarının uygulanması sonucunda emek arzını dengelemenin, ancak 15 yıl sonra meyve vereceği belirtilmiştir. Bu tespit ve öngörü sonucunda emek fazlasının yurt dışına ihracı konusunun ele alınışı, planlamacıların işsizlik sorununu, mümkün olan en kısa yoldan çözmek amacı taşıdıkları şeklinde yorumlanabilir.¹⁸

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bir önceki planlı dönemin hedeflerinde yer alan işsizlik sorununun, yurt dışına gerçekleşen emek göçü yardımıyla azaltıldığı tespit edilmiştir.¹⁹ Bu planın emek göçü kapsamı bakımından dikkat çeken noktası, işçi göçünde nitelik konusunda tedbir alınmadığının fark edilmesi olmuştur. Kalkınmanın nitelikli donanmış bireylerin elinde olduğu gerçeği ve nitelikli emeğe duyulan ihtiyaç vurgulanarak söz konusu kitlenin göçünün engellenmesine, göç etmiş olanların da dönmesine yönelik politika uygulanacağı söylene de konuyla ilgili doğrudan bir politika önerisine rastlanmamıştır. Diğer önemli nokta ise, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işçi göçünün insani boyutuyla ilgili herhangi bir planlama yokken İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, giden işçilerden edinilen tecrübelerle birlikte, hala yurttışı olan işçilerin çalışma ve yaşam koşullarıyla ilgili maddelere yer verilmesidir. Ayrıca birikimlerin Türkiye'ye aktarılması, yatırımların teşviki ve işçilerin kesin dönüşü

¹⁷ DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1963, s.456.

¹⁸ DPT, **a.g.e.**, s.36.

¹⁹ DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1968 s.134.

durumunda yardımcı olacak kuruluşların tesisiyle ilgili adımlar da planlamaya dahil olmuştur.²⁰

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, "Çalışma Sorunları" kapsamında, yurt dışında çalışan işçileri başlı başına bir konu olarak ele alan ilk plandır. Genel olarak ilk iki dönemin değerlendirilmesinin yapılarak işçi göçünün olumlu etkileri vurgulanmıştır. Planın "Bilimsel Araştırma ve Geliştirme" bölümünde ise yine yüksek nitelikli emek göçünün önemine değinilmiştir. Bu durumu artık bir sorun olarak tanımlayan plan, yalnızca ekonomik değil, sosyal nedenlerin de etkisiyle gerçekleşen bu durumun önlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Hatta bu planda ilk kez beyin göçüne vurgu yapılarak Türk bilim insanlarının ve yüksek nitelikli emeğin göçüne yönelik BM verilerine yer verilmiş ve durumun ciddiyetini somutlaştırmıştır. Yetersiz ve dengesiz ücret ve istihdam politikalarının, nitelikli bireylerin yurt dışına gitmesine sebep olduğu vurgusu, kalkınma planlarında emek göçü konusunun artık bir soruna dönüşebileceğinin ilk sinyalleri olarak yorumlanabilir.²¹

1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda uluslararası emek göçü, ülke içindeki kırdan kente göç hareketlerinin bir uzantısı olarak görülmüştür. Göç etmiş işçilerin sorunlarının planlamalarda yer almaya başlaması, göçün 19. yılına girerken hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na denk gelmektedir. İşçi çocuklarının eğitimi konusunda yaşanan endişeler ilk kez dile getirilmiştir. Örgün eğitimden dışlanan işçi çocuklarının, mesleki eğitim almasına yönelik adımlar atılacağı belirtilmiştir. 1964 yılında yürürlüğe giren "499 Sayılı Yurt Dışında Çalışan İşçilere Konut ve Küçük Sanat Kredisi Açılması ve Ödünç Para Verilmesi Hakkında Kanun"dan beklenen yararın sağlanamadığı tespit edilmiştir. Bundan sonraki teşviklerde örnek teşkil etmesi bakımından önemlidir. Bu yönlerden değerlendirildiğinde Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, yurt dışında çalışan vatandaşların insani sorunlarına odaklanan maddeler içermektedir.²²

²⁰ DPT, **a.g.e.**, s.135,157.

²¹ DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1973, s.675, 686-687, 699.

²² DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1978, s.137.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yurt dışında çalışan işçilerin birikimlerinin değerlendirilmesiyle ilgili geniş teşvik politikalarına yer verilmiştir. İşçi dövizlerinin, özellikle ihracatı ve bölgesel kalkınmayı destekleyecek, emek yoğun endüstrilere yönlendirilmesi planlanmıştır. Yurt içindeki işsizlik sorununun, emek göçü aracılığıyla dindirilmesi, bu planda da yer almıştır. Konjontürel şartlar gereği rota Batı Avrupa'dan, Orta Doğu ve Kuzey Afrika'ya yöneltilmiş ve yurt dışına işçi göndermenin, işsizlikle mücadelede gerekli ve kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır.²³

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı itibariyle kalkınma planları, emek göçünün ele alınışı bakımından önemli farklar barındırmamakta, önceki planlarda vurgulanan sorunların tekrarından ibaret kalmaktadır. Kronikleşmiş sorunların vurgulanması dışında herhangi bir politika önerisi olmadan devam etmiştir. Yurt dışında yaşayan Türklerin anavatanlarıyla bağlarının devamının temin edileceği, yaşadıkları ülkelerde sosyal haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi çalışmalarının devam edeceği planlamalarda yer almaya devam etmiştir.²⁴

Dokuzuncu Kalkınma Planı'ndan itibaren ise bilgi toplumu yaratma çabasının bazı izlerini görmek mümkündür. 2007-2013 yıllarını kapsayan bu kalkınma planında, yurt dışında yaşayan işçilerin durumuyla ilgili önceki planlardan farklı olarak, Türk araştırmacılarının ve bilim insanlarının Türkiye'de istihdamı için gerekli koşulların sağlanması açıkça hedeflenmiştir.²⁵ On Birinci Kalkınma Planı da dahil olmak üzere, Dokuzuncu Kalkınma Planı'ndan itibaren, küreselleşmenin etkisiyle, rekabet gücünün bilgi toplumuna dayalı olması anlaşılmış ve bu durum planlamalara yansımıştır.

²³ DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1985, s.32, 67, 85,135.

²⁴ DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara,1990, s.306.

²⁵ DPT, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2006 s.75.

3.2 TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI EMEK GÖÇÜNE YÖNELİK UYGULADIĞI POLİTİKALARIN GELİŞİMİ

Dünya üzerindeki her ülke göç sistemi içerisinde kaynak, transit ve hedef ülke sıfatlarından birine veya hepsine sahiptir. Her ülkenin yapısına bağlı olarak göçün getirilerini ve götürülerini algılayışları değişmesi kaçınılmazdır.²⁶ Küresel ve ulusal düzlemde Türkiye'nin de, son 60 yıl içinde, ekonomik, sosyal ve siyasal yönden emek göçünü yorumlayışında farklılar yaşanmıştır. 1961'den itibaren 1980'li yıllara kadar belirgin şekilde kaynak ülke konumunda olan Türkiye, 1980 sonrasında transit ülke ve hedef ülke olarak da görülmüştür. 1960'lı yıllarda devlet teşvikiyle gerçekleşen emek göçü, günümüzde tersine çevrilebilirliğinin olanakları aranan bir soruna evrilmiştir.

3.2.1. 1960-1980 Arası

Emek göçü kapsamında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının yurt dışına gerçekleştirdikleri kitlesel hareket, dönemin kaynak ülkeleriyle kıyaslandığında geç olmuştur. 1961 Anayasası ile birlikte kazanılan seyahat etme özgürlüğü sonucunda, özel girişimlerle Batı Avrupa'ya işçi gönderilmeye başlanmıştır. Devletler arası ikili anlaşmaların imzalanması sürecine kadar, yurt dışındaki işverenlerin, işçilerin yol masraflarını karşılamasına dayanan bir sistem mevcutken, Alman sendikalarının ucuz iş gücü sonucu oluşacak rekabetin, ücretleri aşağı çekmesi endişesini dile getirmesiyle işçi davetleri resmi düzleme taşınmıştır. Bu dönem boyunca, ilk olarak Batı Almanya olmak üzere, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa ve İsveç'le ikili iş gücü anlaşmaları imzalanmıştır. Bu anlaşmalar, işçi ve işverenlerin sahip oldukları hakları ve taraflar arası anlaşmaların detaylarını barındırmaktadır. İkili iş gücü anlaşmalarının en önemli ortak noktaları, tüm taraf ülkelerin, işçilerin "dönüşümlülük" ilkesine tabi olduğunu vurgulamasıdır. Fakat bir süre sonra bu ilke, iki taraf açısından da makul olmadığı için uygulanmamıştır.²⁷ Tablo 3'te Türkiye'nin,

²⁶ Philip Martin, **Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration**, Oxford, Oxford University Press, 2017, s.14.

²⁷ Nermin Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017, s.84-85.

bu yıllarda iş gücü ihraç ettiği ülkelerle imzaladıkları anlaşmaların tarihleri yer almaktadır.

Tablo 3: Türkiye'nin Avrupa Ülkeleriyle İmzaladığı İkili İş Gücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları

Ülkeler	İş Gücü Anlaşmaları	Sosyal Güvenlik Anlaşmaları
Batı Almanya	30 Eylül 1961	30 Nisan 1964
Avusturya	15 Mayıs 1964	12 Ekim 1966
Belçika	15 Temmuz 1964	4 Temmuz 1966
Hollanda	19 Ağustos 1964	5 Nisan 1966
İsviçre	-	1 Mayıs 1969
Fransa	8 Nisan 1965	20 Ocak 1972
İsveç	10 Mart 1967	2 Eylül 1977
Danimarka	-	13 Kasım 1970

Kaynak: Nermin Abadan-Unat, a.g.e., s.85.

1960'lı yılların önemli kırılımları olarak, emek göçünün bireysel çabalardan sıyrılıp devlet destekli biçime dönüşümü ve ilişkideki devletlerin hükümetlerinin politikalarına bağlı olması sayılabilir. 1960'ta DPT'nin kurulmasıyla geçilen planlı dönem, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1962 yılında onaylanması ve 1963 yılında yürürlüğe girmesiyle resmi olarak başlamıştır. 1977 yılına kadar sürecek 15 yılı kapsayan ilk üç kalkınma planının ortak özellikleri olarak

- ekonomik ve toplumsal yapıya uygun planlanması,
- dönemin yapısına uygun olarak, ekonomik büyümenin ve artış oranının temel hedef olarak belirlenmesi,
- sanayileşmeye gerekli önemin verilmesi

sayılmaktadır.²⁸

İş gücü ihracının bu üç ortak noktaya da hizmet etmesi dikkat çekicidir. Ekonomik yönden darboğazda olan ülke, emek fazlasını ihraç ederek hem artan nüfusunu dengeleme fırsatı bulacak hem de işsizlik oranlarını düşürecektir. İş gücü anlaşmalarının dönüşümlülük ilkesine dayanmasına duyulan güvenle, dönen işçilerin teknik becerilerinden faydalanarak sanayileşme amacına bir adım yaklaşılabacaktır. İşçi

²⁸ Yakup Kepenek, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 25. Basım, 2012, s.140-142.

olarak yurt dışında çalışanların, geride kalan ailelerine gönderecekleri dövizler, bir yandan ülkenin döviz kıtlığına ilaç olurken bir yandan da GSMH'yi artırarak büyümeyi hızlandıracaktır. Bu noktada, plancıların önceliği büyüme olduğu için, işçi gönderirken seçilen kişilerin, yurt dışına çıkmadan önce üretime katkıda bulunmayan kesimden olması oldukça önemli olmuştur. Dolayısıyla emek göçünün teşviki bir plan hedefi haline gelerek bu dönemin en önemli karakteristiğini oluşturmuştur. Bir demografik çözüm olarak hızlı artan nüfusun kontrol edilmesine yardımcı olacağı fikri vurgulanmıştır. Yanı sıra, "iş gücü ihracının", 1960'taki askeri darbeden sonra yaşanan ekonomik sıkıntıların çözümünde, özellikle gizli ve açık işsizliğin giderilmesi ve ülkeye döviz girişinde yardımcı olacağı düşüncesi hakim olmuştur. Bu çözüm önerisinin sunulmasında, elbette ki Batı Avrupa'nın İkinci Dünya Savaşı sonrası toparlanma ve yeniden sanayileşme sürecinde ihtiyaç duyduğu "emek ithalatının" önemli payı vardır. Diğer emek ihracatçısı ülkelerle karşılaştırıldığında, kişi başına düşen milli gelirin düşük olması dolayısıyla ücretlerin az olması, Türk işçilerin tercih edilmelerini artırmıştır.²⁹

Önemli bir umut ışığı olarak görülen işçi dövizleri, IOM tarafından göçmen işçilerin, kaynak ülkedeki yakınlarına yaptıkları kişisel para transferleri olarak tanımlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için, dış finansman kaynağı olarak doğrudan yabancı yatırımlardan sonra en önemli kalemdir.³⁰ İşçi dövizleri, kitlesel emek göçünün 1960 yılından itibaren gelişiminden beri, Türkiye ekonomisi açısından önemli bir döviz kaynağı olmuştur. Özellikle göçün ilk 20 yılında, ticaret açığının giderilmesinde büyük katkı sağlamıştır. Başta kaynak ve hedef ülke ile işçinin kendisi olmak üzere üç ana unsura bağlı değişen işçi dövizlerinin miktarı, oldukça çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. İşçi, kaynak ve hedef ülkeler arasındaki bağılıklarsa boyutunu belirlemektedir. Göçmen işçilerin aileleriyle olan bağılıkları, tüketim alışkanlıkları, ekonomik istikrar ve yatırım umutları kaynak ülkeye yapılan transferleri artırıp azaltan önemli değişkenlerdendir. Uygun iktisat politikaları

²⁹ Oğuzhan Sökmen Artukoğlu, **Yurtdışı İşçi Tasarruflarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Banka Sistemi ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 2005, s.4-6.

³⁰ Dilip Ratha, "Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance", **Remittances: Development Impact and Future Prospects**, Samuel Munzele Maimbo, Dilip Ratha (der.), The World Bank, Washington, 2005, s.20.

uygulanarak iş gücü ihracatçısı ülkeler tarafından işçi dövizlerinin transferleri teşvik edilmektedir. Döviz kuru politikalarıyla ekonomik ve politik istikrarı sağlamak, yatırıma teşvik etmek ve tüketim alışkanlıklarını düzenlemek politika önerilerinin başta gelenleridir.³¹

Yurt dışında çalışan Türk işçilerin yatırım kararları 1980'lere kadar ağırlıklı olarak ev, arsa gibi taşınmaz mülk satın almaya yönelik olmuştur. Bu yönelimi, döviz girdilerini daha verimli kullanmak amacıyla ülkeye çekmek isteyen hükümetler tarafından, göçmen işçilere ulusal ve yabancı özel kredi imkanları tanınmıştır. Bu konuda ilk olarak 1964 yılında, devlet bankalarından herhangi birinde döviz hesabı açtıran işçilere ayrıcalıklı kredi olanakları sağlayan yasa çıkartılmıştır. 1970'lerin ortasından itibaren devlet bankaları, döviz hesaplarında belli miktar döviz bulunduran müşterilerine kredi verme yoluna gitmiştir. Türkiye'nin sanayileşme ve kalkınma hamlelerine destek olması açısından, dönemin işçi dövizlerini yurda çekme girişimlerinin bir sonucu olarak 1975 yılında Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası kurulmuştur. Fakat DESİYAB, işçi dövizini akışını yurda çekmekte başarı sağlayamamıştır. Türkiye'nin döviz çekme hamlelerini, Almanya'nın yerleşikleşmeye başlayan işçileri gönderme çabaları takip etmiştir. Türk işçileri için, yapılan ikili iş gücü anlaşması gereğince, Federal Almanya Ekonomik İşbirliği Bakanlığı tarafından oluşturulan fondan faydalanma şartı, dönüş yapmaları olmuştur. İki ülke tarafından dönüş yapmaya karar veren işçilerin Almanya'da bir eğitim programına katıldıktan sonra Türkiye'de de işletmecilik üzerine sertifika programına katılması şartı koşulmuştur. İşçilerin küçük işletme açmaları yönünde teşvikte amaç, ülke ekonomisine eklemlenmelerinde avantaj sağlamaları olsa da hiçbir zaman cazip gelmemiştir.³²

Kredi imkanlarıyla göçmen işçileri cezbetme hamleleri dışında, bu dönemin, Köy Kalkınma Kooperatifleri ve Türk işçi şirketleri olmak üzere iki önemli kamu girişimi söz konusudur. 1960 öncesi kurulmuş olan kredi kooperatiflerinden ayrı değerlendirilmesi gereken Köy Kalkınma Kooperatifleri, 1964'te Köyişleri Bakanlığı

³¹ Ahmet İçduygu, "International Migrants Remittances in Turkey", **Analytic Synthetic Notes Demographic and Economic Module**, CARIM-AS, European University Institute, Florence, 2006, s.3.

³² Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.110-112.

tarafından, henüz yurt dışına çalışmaya gitmemiş, potansiyel göçmen işçileri bir sisteme sokmak üzerine kurulmuştur. Misafir işçi olmak üzere yapılan başvuruların İİBK tarafından değerlendirildiği ve uzun listelerin olduğu dönemde KKK, üyelerine sıra atlama avantajı sağlama vaadiyle gündeme gelmiştir. Üye olan işçilerin, yurt dışına gittikten sonra aidat ödeme zorunluluklarıyla, kooperatiflerin, yatırım projelerini uygulama zemini bulması için gerekli finansman destek amaçlanmıştır. KKK'lerin göçmen işçilere sağladığı önceliklerden diğeri ise, dönüş yapan işçilere bu yatırımların yarattığı iş imkanlarından faydalanmada öncelik tanınması olmuştur. Fakat bu girişim çoğunlukla kestirme yoldan Avrupa'ya gidiş bileti olarak görülmüş ve göstermelik kooperatiflerin kurulmasıyla kötü niyetli kullanımların kurbanı olmuştur.³³

Kitlesel emek göçü hareketinin ilk yıllarında çıkarılan dersler doğrultusunda, işçilerin birikimlerinin çekilmesinde kredi ve faizlerin cazibesinin kullanılmasının yanında bu birikimlerle reel sektörü hareketlendirecek adımlar atılmıştır. Bu uğurda yapılan en önemli girişim, Türk işçi şirketleri olarak göze çarpmaktadır. Düşüncenin temeli, girişimci işçilerin, birikimlerini bir araya getirip yatırım ortaklığı kurmalarına dayanmaktadır. Oldukça kendine özgü bir girişim olarak diğer emek ihracatçısı ülke işçilerine örnek olmuştur. Eyleme dönüşmesi, 1964'te Almanya'da çalışan işçiler tarafından kurulan Türksan'la birlikte gerçekleşmiştir. Genel itibariyle, bölgesel kalkınmanın fitilini ateşleyecek, istihdamı artıracak özelliğe sahip olması ve sanayileşme hamlelerini destekleyecek olması yönünden büyük heyecanla karşılanmıştır. Bu girişimin desteklenmesinde,

- kalkınmaya olumlu etkisi,
- ortaklığın sermayesi yabancı kaynaklı olduğundan, önemli miktarda döviz tasarrufu sağlanması,
- işçi dövizlerinin devamlılığını sağlaması,
- bölgesel kalkınmayı desteklemesi yönüyle, dönemin sorunlarından kırdan kente göçü baskılaması,

³³ Nermin Abadan-Unat vd., **Göç ve Gelişme: Uluslararası İşçi Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, Ajans-Türk Matbaacılık, 1976, s.113-114, 116.

- yurt dışında sağlanan birikimin, bireysel çabalarla başaramayacağı yatırımı toplu halde gerçekleştirmesi,
- işçilere Türkiye'yle, ekonomik anlamda güçlenmiş ilişkiler sağlaması,
- ortaklıkta yer alan işçilerin, donanımlı şekilde dönüş yaparak, nitelikli iş gücüne dahil olmaları,
- sanayileşme hamlelerini desteklemesi,
- işçi dövizlerinin tüketimden üretime yöneltilmesiyle enflasyonu düşürmede destek olması

gibi düşünceler ve varsayımlar etkili olmuştur.³⁴

Zamanla yapılan değerlendirmelerde, kurulan yatırım ortaklıklarının büyük oranda başarısızlığa uğraması, rekabetçi şartlara uyum sağlayamamaları ve kalkınmada beklenen faydaları sağlayamamaları sebepleriyle etkileri kısa soluklu kalmıştır. Tutunabilenlerse sektörlerinin önde gelen holdinglerine eklemlenerek başlangıçtaki amaçlarından sapmışlardır.³⁵

Başarısızlıkla sonuçlanmasındaki en büyük etkenlerden biri, işçi yatırım ortaklıklarındaki yönetim anlayışının amatör kalması, bir türlü profesyonelleşememesidir. Bundan sonra sayılacak her neden, aslında yönetim yapılarındaki bu önemli gedikten kaynaklanmaktadır. Lokasyon seçimlerinde, genellikle duygusal tercihlerde bulunulmuş ve yatırım yapılan yerler yanlış seçilmiştir. İşçi şirketlerinin bir diğer önemli sorunu, girişimin en başında teknolojik yatırımların makul olmayan şekillerde yapılmış olmasıdır. Ayrıca yatırımcılar, üretilen ürünleri pazarlamak yerine, ortaklık sağlamak için şirketlerini tanıtmayı tercih etmişler, hatalı pazarlama stratejileri gütmüşlerdir. Son olarak, dönemin oynak kur yapısı, öz sermaye dengelerini bozmuş, sermayedarları ürkütmüştür. Bugün ortaklık yapıları değişerek varlıklarını sürdürmeye devam eden sayılı Türk işçi şirketi olsa da, çoğunluğu belirtilen sebeplerle başarısız olmuştur.³⁶

³⁴ Yener Pazarcık, Mikail Erol, "İşçi Şirketleri: Türkiye'de Yerli Sermaye Oluşturma Çabaları", **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, S:9, 2018, s.-110-114.

³⁵ Ahmet İçduygu, **a.g.e.**, s.6.

³⁶ Yener Pazarcık, Mikail Erol, **a.g.e.**, s. 118.

Tüm bu uygulamalar sonucunda, 1960 ve 1970'li yıllarda, işçi birikimlerinin yurda yönlendirilmesi çabaları, ödemeler dengesini iyileştirici etkiler sağlamıştır. Ancak kalkınma planlarında umulan hedeflere ulaşamamış, sürdürülebilir kılınamamıştır. Göçmen işçilerin gittikleri ülkede yerleşikleşmeye başlamasından önce gönderilen dövizler yurt içinde, ailelerin refahı arttıkça önemli ölçüde tüketime yönelirken, 1970'ler itibariyle taşınmaz mal edinme eğilimi sergilemiştir. Döviz akışı sağlama hamleleri meyve vermiş, 1964 yılında 45 milyon dolarla başlayan işçi dövizleri 1975 yılına kadar artan trende sahip olmuş, 1980'e girerken 38 katına ulaşarak 1.694 milyar dolara çıkmıştır.³⁷

3.2.2. 1980-2000 Arası

1980'den itibaren, Türkiye uluslararası göç konusunda yeni bir pozisyonla tanışmıştır. 1979'da İran'da yaşanan rejim değişimi, ardından 1990'daki İran-İrak arasında yaşanan Körfez Savaşı, geniş çaplı mülteci hareketlerinin Türkiye'ye yönelmesine sebep olmuştur. Türkiye bu yıllarda Orta Doğu'dan, Afrika'dan ve Asya'dan gelen insanlar için hem transit ülke olarak göç rotasının başlangıcında yer almış, hem de hedef ülke olarak yılda ortalama 5000-6000 iltica talebi almıştır.³⁸

1973'te yaşanan Petrol Krizi sonrası, yurt dışında yaşayan Türk nüfus oranı, sert bir şekilde düşerek %2,5 ile göç tarihinin en düşük oranlarına ulaştıktan sonra, 1980'lere gelindiğinde %4,5'e, 1990'larda ise %5'e ulaşmıştır. Yurt dışınca çalışan Türk nüfusun, aktif olarak çalışan toplam Türk nüfusun içindeki oranı ise, 1980'lerin başında %4,98 iken 1990'ların ilk yarısında ortalama %6,15'e ulaşmıştır. Bu oranla ilgili en önemli nokta, 1960 ve 1970'lerde büyük ölçüde niteliksiz iş gücünün çoğunlukta olmasıyken, 1980'lerden itibaren eğitilmiş ve nitelikli nüfusun bu oran içindeki payının genişlemesidir. Beyin göçü kavramının, Türkiye için üzerinde düşünülmesi ve buna yönelik politika üretilmesi gereken bir kavram olduğu dönem

³⁷ Nermin Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017, s.108-109.

³⁸ Ahmet İçduygu, "Turkey and International Migration 2012-2013", **The Annual Meeting of the OECD Expert Group on Migration**, İstanbul, Mirekoc, 2013, s.20-21.

başlamıştır. Dolayısıyla bu dönemi, Türk dış göçünün yapısının değişmesiyle ilgili ilk sinyallerin verildiği yıllar olarak nitelenebilir.³⁹

Türk emek göçünde yaşanan değişim yalnızca nitelik olarak değil, hedef ülkeler kapsamında, yeni rotaların belirmesiyle de gerçekleşmiştir. Bu yıllar, Batı Avrupa'ya ek olarak, Orta Doğu'daki petrol zengini ülkelere ve 1990 sonrası Sovyetler'in dağılmasıyla Orta Asya'daki Türk cumhuriyetlerine yönelen bir göç yolu oluşmuştur. Petrol krizi sonrası Batı Avrupa'nın iş gücü talebi düşmüş olsa da, petrol ihraç eden az nüfuslu ülkelerin gelir düzeylerinin artması, iş gücüne olan taleplerini artırmıştır. Türkiye'nin ihtiyacıyla örtüşmesi üzerine başta Suudi Arabistan, Libya ve Irak olmak üzere, geniş çaplı göçler yaşanmıştır. 1980'e kadar 75.000 işçinin gittiği bölgeye gerçekleşen göç, 1980 itibariyle 500.000'e, 1990'ların ortasına kadarsa 700.000'e ulaşmıştır. Körfez Savaşı itibariyle, bölgede yaratılan huzursuz ve güzensiz ortam, bu bölgeye gerçekleşen göçün hızını kesmiş ve hiçbir zaman kalıcı hale gelmemesine sebep olmuştur.⁴⁰

1960 itibariyle Batı Avrupa'ya, 1970 ortasında Orta Doğu'ya açılan rotalara, 1991'den itibaren, SSCB'nin dağılmasıyla bağımsız kalmış Türk cumhuriyetleri eklenmiştir. Tam da Körfez Savaşı'yla birlikte petrol ihraç eden Arap ülkelerine göçün seyrettiği döneme denk gelmesiyle birlikte, Türkiye'nin üzerindeki baskıyı hafifletmiş, göçün sürekliliğini sağlamıştır. Türk cumhuriyetlerinin yeniden inşası kapsamında birçok Türk inşaat şirketinin bölgede faaliyette bulunması, bu rotanın yolunu açmıştır.⁴¹

Dünya üzerindeki tüm bu politik ve ekonomik dönüşümlerle birlikte, 1980 askeri darbesi etkisiyle, yurt dışına Türk göçü, yalnızca emek piyasası şartlarına hizmet eden ekonomik karar mekanizmalarının aksiyonlarından ibaret kalmamış, siyasi motivasyonlarla alınan kararlara bağlı olarak da gelişmiştir. Siyasi atmosferin bir sonucu olarak 1980'lerin başında, Türkiye'den Avrupa'ya, 10.000'den fazla insan

³⁹ Ahmet İçduygu, **a.g.e.**, s.25.

⁴⁰ Ahmet İçduygu, "50 Years After the Labour Recruitment Agreement with Germany: The Consequences of Emigration for Turkey", **Perceptions: Journal of International Affairs**, Cilt:17, Sayı: 2, 2012, s.15-16.

⁴¹ Ahmet İçduygu, **a.g.e.**, s.16.

sığınmacı olarak göç etmiştir. On yıllık periyodun sonunda 40.000'e çıkan sayı, 1990'ların sonu itibariyle 30.000'e ulaşarak düşüşe geçmiştir.⁴²

Tüm dünyada yükselen "kimlik tartışması" ve "yabancı sorunu", Türkiye'nin hem iç hem de dış politikada enerji harcadığı bir konuya dönüşmüştür. Türkiye açısından, daha gelişmiş ve güvenli topraklara göç etmeye çalışan Türk olmayan yabancılar, mülteciler, sığınmacılar iç politika sorunu haline gelmişken, ekonomik sebeplerle, emeğinin karşılığında gittiği ülkeye katma değer sağlayan, gittiği ülkenin yabancısı konumunda olan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları da dış politika sorunu haline gelmiştir. Özellikle 1990'larda, Batı Avrupa'ya yeni işçi gönderiminden ziyade, göç ettikleri bölgelerde aile birleşmeleriyle yurt dışında yaşayan Türk nüfusun artışı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu dönem, yeni iş gücü göçlerine yönelik politikalara ek olarak, halihazırda yurt dışında yaşayan Türklere yönelik politika girişimleri üzerine yoğunlaşılacak yıllar olmuştur. Öte yandan, geçici emek göçünün yerleşikleşmeye başlaması, hedef ülke politikalarını da doğrudan ilgilendirdiği için, geri dönüşü teşvik eden yasalar ve ikramiyelerle dönüş göçlerini canlandırmaya çalışmışlardır. Geri dönen işçiler, Türkiye'nin politikalarından değil, hedef ülkelerin göçmen dönüşleriyle ilgili ortaya koydukları politikalardan etkileneceklerdir. Ek olarak, başta Almanya olmak üzere, Avrupa'da yaşanan "yabancı düşmanlığı"nın yükselişe geçmesiyle Türk işçilerin yaşadıkları zorluklar, siyasi bir düzleme taşınmıştır. Türk işçilerin yerleşikleşmeye başlamalarıyla 1980 itibariyle başlayan olumsuzluklar, Berlin Duvarı yıkılıp Almanya'nın birleşmesiyle yaşanan süreçte derinleşmiştir. Aile birleşimleriyle, hedef ülkede doğan nesillerin oluşması, hedef ülke politikalarında yer bulmaya başlamıştır ve bu hamlelerle ırkçı söylemlerin taban bulması gecikmemiştir. Şiddete varan gösterilerin hızla artmasına, "kültürel çoğulculuk" perspektifinden karşı çıkan gruplar olsa da, Avrupa'daki Türklerin kimlik tartışması içindeki yerleri ön plana çıkmıştır.⁴³

Yaşanan tüm çalkantılar neticesinde, Türkiye, yurt dışında çalışan vatandaşları için çeşitli politikalar geliştirmeye başlamıştır. Bu dönemin

⁴² Deniz Karcı Korfalı vd., "Country and Research Areas Report: Turkey", **EUMAGINE Project Paper 5**, 2010, s.25.

⁴³ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.102-105.

karakteristiği, önceki 20 yıldaki gibi, geçici sürede yurt dışında çalışan işçilerin gönderdikleri dövizleri maksimize etmeyi ve belirlenen sürede çalışıp dönen işçilerden maksimum verimi almayı hedefleyen politikalardan ziyade, göç eden vatandaşların hedef ülkelere kök salmaya başladıklarının idrak edilmesi olmuştur. Bu idrak, devleti, yurt dışında yaşayan vatandaşlarına karşı birtakım sorumlulukları gerçekleştirmeye itmiştir. Diaspora ağlarını geliştirip yurt dışında yaşayan vatandaşların örgütlenmesini teşvik ederek, ülkeleriyle kurulu bağların zayıflamasına izin vermeyen bir yapı oluşturmak, 1980'lerin ortasından itibaren devlet tarafından sağlanan bir önlem olmuştur. Fakat bu önlem ulusal bir ağ kurmaktan çok, dini vakıflar ve birlikler kurularak gerçekleştirilmiştir. 1984'te kurulan, resmi olarak Türkiye'nin Diyanet İşleri Bakanlığı'na bağlı Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği, hala Avrupa'nın en çok üyesi olan kuruluştur. Ancak DİTİB için görevlendirilen din görevlilerinin yaşadığı dil sorunları, hedef ülkelerde bulunan otoritelerle temasa geçip yapıcı aksiyonlar almalarının önünde engel teşkil etmiştir.⁴⁴

1995 yılında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaktan vazgeçen, ancak Türkiye'deki miras haklarından ve toprak satın alma haklarından feragat etmek istemeyen Türkler için pembe kart uygulaması başlatarak, özel bir yabancı uyruk oluşumuş ve yurt dışında vatandaşlığa geçmelerini kolaylaştırmıştır. Aynı yıl, 20 yaşın altında, askerlik yapmakla yükümlü olan, fakat yine vatandaşlık haklarından vazgeçmek isteyenlerin, askerlik görevlerini yerine getirmeksizin vatandaşlıktan çıkmalarına izin verilmiştir. 16 Şubat 1998'de ise, yurt dışında yaşayan Türklerin sorunlarıyla ilgilenen Başbakanlık'a bağlı, Yurt Dışında Yaşayan Vatandaşlar için Yüksek Komite ve Yurt Dışında Yaşayan Vatandaşlar için Koordinasyon Komitesi olmak üzere iki ayrı komisyon oluşturulmuştur.⁴⁵

⁴⁴ Nermin Abadan-Unat, **a.g.e.**, s.269.

⁴⁵ Philip Martin, Elizabeth Midgley, Michael Teitelbaum, "Best Practice Options: Turkey", **International Migration**, C:40,S: 3, 2002, s.25

Tablo 4: İşçi döviz transferleri, GSYİH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerinin GSYİH, İhracat ve Ticaret Açığındaki Oranı, 1980-1999 (milyon dolar olarak)

Yıllar	Transfer	GSYİH	İhracat	Ticaret Açığı	GSYİH %	İhracat%	Ticaret Açığı%
1980	2.071	63.391	2.910	-4.999	3,27	71,2	41,4
1985	1.714	66.891	8.255	-2.975	2,56	20,8	57,6
1992	3.008	158.122	14.891	-8.191	1,88	20,2	36,7
1993	2.919	178.715	15.610	-14.162	1,63	18,7	20,6
1994	2.627	132.302	18.390	-4.216	1,99	14,3	62,3
1995	3.327	170.081	21.975	-13.212	1,96	15,1	25,2
1996	3.542	183.601	32.446	-10.582	1,93	10,9	33,5
1997	4.197	192.383	32.647	-15.358	2,18	12,9	27,3
1998	5.356	206.552	31.220	-14.220	2,59	17,2	37,7
1999	4.529	185.171	29.325	-10.443	2,45	15,4	43,4

Kaynak: Nermin Abadan-Unat, a.g.e., s.109.

1980'lere gelene kadar Türkiye ekonomisi için bütçe açıklarını dengelemede yadsınamayacak rolü olan işçi dövizlerinin önemi, liberal politikaların benimsenmesiyle birlikte artan doğrudan yabancı yatırımlarla birlikte görece azalmıştır. 1980 yılında işçi dövizleri, ticaret açığının %41,4'ünü kapatmaya yardımcı olmuştur. Tablo 4'ten de görülebileceği gibi, 1990'lı yıllarda en büyük desteği 1994 yılında %62,3'le yapmıştır. Ortalama olarak 1980'lerde ticaret açığının %50'den biraz fazlasını karşılarken 1990'larda bu oran %35,8 olarak gerçekleşmiştir.

3.2.3. 2000 ve Sonrası

AB'ye tam üyelik hedefleriyle girilen 21. yüzyıl için göç konusu her zamankinden daha kritik bir noktaya gelmiştir. Avrupa tarafında, Türkiye'nin AB'ye dahil olmasının, yeni bir kitlesel göçe sebep olması korkusu; Türkiye tarafında ise, AB desteğiyle artacak doğrudan yabancı yatırımların yaratacağı istihdam umutları yer almıştır. Türkiye, gelecek yatırımların, emek göçünün önünü keseceğine inanmıştır.⁴⁶ 1980 ve 1990'larda göz ardı edilerek görmezden gelinen göç konusuyla

⁴⁶ Philip Martin, Elizabeth Midgley, Michael Teitelbaum, "Best Practice Options: Turkey", *International Migration*, C:40, S: 1, 2002, s.119-120.

ilgili, günlük siyasette karşılığı olmayan bir konu olarak herhangi bir politika endişesi taşınmazken, AB'ye uyum sürecinin başladığı 1990'ların sonundan itibaren 2000'ler boyunca, politika girişimleri önem kazanmıştır. Fakat dönemin göç politikaları yoğunluklu olarak Türkiye'ye yönelen göç akışlarına yönelik olmuştur.⁴⁷

Bu dönemin politikalarını şekillendiren ana olay, doksanlardan itibaren ivme kazanan nitelikli emek göçü ve beyin göçü olmuştur. 2000'ler itibariyle emek ithalatçısı ülkelerin talebiyle emek ihraç eden ülkelerin arzı, artık uyuşmamaktadır. Bilgi çağına girilen bu dönem, emek talep eden ülkelerin ihtiyaçlarının nitelikli emek olduğu vurgusu taşımaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin "beyin göçü" konusunda, kalkınma amaçlarına zarar vereceği ve tüm olumlu dışsallıktan hedef ülkenin faydalanacağı düşüncesi, emek göçünü teşvik eden tutumu değiştirmiştir. Dolayısıyla emek göçü, gelişmekte olan ülkelerin hükümetlerince desteklenen düzlemde çıkmıştır. Ancak 1980'lerden itibaren, gelişmekte olan ülkelerin, küresel ekonomiye entegre olma çabaları, var olan yapısal problemlerle birleştiğinde, ekonomik krizlerle baş etmek zorunda kalmalarına sebep olmuş ve bu durum da beyin göçünde, yalnız Türkiye'de değil dünya üzerinde, kayda değer artışla sonuçlanmıştır.⁴⁸ Dış göçün ilk dönemindeki gibi teşvik edilen bir tutum sergilenmese de, beşeri sermayenin ekonominin en önemli girdilerinden biri olduğu bilinciyle hareket edilerek, beyin göçü kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, UNDP'nin öncülüğünde oluşturulan 'Yurt Dışında Yaşayan Yurttaşlar Aracılığıyla Teknoloji Transferi Programı' (TOKTEN) başlatılmış ve yine, kısa dönemli ve dönüşümlü olmak koşuluyla, kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili projelerde yer alan bilim insanları ve uzmanlar, ülkelere yeni kazanımlarla dönmüşlerdir. Bundan farklı olarak, tersine beyin göçü kapsamında, TÜBİTAK'ın 2010 yılından beri düzenlediği Hedef Türkiye Çalıştayı, ABD'de yaşayan Türk ve yabancı araştırmacıları Türkiye'ye çağırarak beyin göçünü, beyin gücüne dönüştürmeyi amaçlamaktadır.⁴⁹

⁴⁷ Ahmet İçduygu , Damla Aksel, "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Perspective", **Perceptions**, Cilt: 18, Sayı:3, 2013, s.186.

⁴⁸ Şenay Gökbayrak, "Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:63, S:3,2008, s.72-73.

⁴⁹ Neslihan Arslan, "Beyin Göçü ve Diaspora Ağları", **Sosyal ve Siyaset Konferansları**, Sayı:73, 2017, s.6-7.

Tablo 5: İşçi döviz transferleri, GSYİH, İhracat, Ticaret Açığı ve Döviz Transferlerinin GSYİH, İhracat ve Ticaret Açığındaki Oranı, 2000-2012 (milyon dolar olarak)

Yıllar	Transfer	GSYİH	İhracat	Ticaret Açığı	GSYİH %	İhracat %	Ticaret Açığı %
2000	4.560	265.384	27.774	-26.727	1.72	16.4	17.1
2001	2.786	196.736	31.334	-10.064	1.42	8.9	27.7
2002	1.936	230.494	36.059	-15.495	0.84	5.4	12.5
2003	729	304.901	47.253	-22.087	0.24	1.5	3.3
2004	804	390.387	63.167	-34.373	0.21	1.3	2.3
2005	851	481.497	73.476	-43.298	0.18	1.2	2
2006	1.111	526.429	85.535	-54.041	0.21	1.3	2.1
2007	1.209	648.754	107.272	-62.791	0.19	1.1	1.9
2008	1.431	742.094	132.027	-69.936	0.19	1.1	2
2009	934	617.611	102.128	-38.771	0.15	0.9	2.4
2010	829	735.828	113.889	-71.598	0.11	0.7	1.1
2011	1.045	772.298	134.969	-105.869	0.13	0.7	0.9
2012	975	786.293	152.489	-84.056	0.12	0.6	1.1

Kaynak: Ahmet İçduygu, , "Turkey and International Migration 2012-2013", **The Annual Meeting of the OECD Expert Group on Migration**, İstanbul, Mirekoc, 2013, s.73.

2000'li yıllar, işçi dövizleri bakımından, Türk emek göçü tarihinin en büyük düşüşüyle başlamıştır. Yurt dışında doğan üçüncü ve dördüncü nesillerin çoğalıp yatırımlarını yaşadıkları ülkelerde gerçekleştirdikleri düşüncesiyle açıklanabilecek bu etki, 2004 yılında, 2000 yılıyla kıyaslandığında %82,36 azalarak en büyük azalış trendini sergilemiştir. Ancak bu düşüş de, TCMB'nin ödemeler dengesi bilançosunda işçi dövizlerini hesaplama ve sınıflandırmada yöntem değişikliğine gitmesi olarak yorumlanmaktadır.⁵⁰ Bu düzenleme değişiminden sonra, 2006'da önemli bir artış sergileyen işçi dövizleri, sonrasında yine hafif oynamalarla artış veya azalışlar göstermiştir. Buradaki önemli nokta, işçi dövizlerinin GSYİH ve ticaret açığına oranlarının 1970'li yılların çok gerisinde kalmasıdır. Tablo 5'te görüleceği üzere, 2002'den itibaren işçi dövizleri, GSYİH'nin %1'ini bile karşılamayarak düşüş eğiliminde devam etmiştir. Türkiye'nin 1990'larda artan işçi dövizleri akışının, yaşanan ekonomik krizle azalması, 1990 sonrası uygulanan iktisat politikalarının

⁵⁰ Ahmet İçduygu, "Turkey and International Migration 2012-2013", **The Annual Meeting of the OECD Expert Group on Migration**, İstanbul, Mirekoc, 2013, s.27.

serbestleşmesi, döviz kuru rejiminin değişimi ve hesaplamalarda farklı uygulamalara gidilmesiyle açıklanmaktadır. Bu değişimler, işçi dövizlerinin dalgalı seyretmesine sebep olmuştur.⁵¹ İşçi dövizleriyle ilgili bu dalgalanmanın bir diğer sebebi, Türkiye'nin nitelikli emek göçünde deneyimlediği artış olarak gösterilmektedir. Yapılan çalışmalar, nitelikli emeğin göçü söz konusu olduğunda, döviz transferinde iyimser beklentilerin karşılanmadığını ortaya koymaktadır. Nitelikli iş gücünün yurt dışında çalışma motivasyonları ile 'ihraç' edilen iş gücünün motivasyonları arasındaki fark, döviz gönderme eğilimlerinde gözlenen farkı açıklamaktadır.⁵²

Uluslararası emek göçünün Türkiye açısından tartışıldığı ilk dönem olarak nitelendirilen 1960'larda, konu net biçimde kalkınmanın bir aracı olarak algılanmış ve yönetimi konusunda buna uygun adımlarla desteklenmeye çalışılmıştır. 1980'lere kadar öncelik, kalkınma planlarında ele alındığı şekilde, emek göçü ve kalkınma ilişkisi çerçevesinde büyük umutlar beslenerek durumu kazanıma çevirme ümitleriyle, kalkınma politikalarının olmuştur. 1980 sonrası yerleşikleşen yurttaşların kabullenilmiş ve yurt dışında yaşayan yurttaşların bağlarını güçlendirmeyi teşvik edecek politikalar üretilmiştir. 2000 sonrası ise döviz çekmeyle ilgili yapılan hamlelerden çok, ivme kazanmış beyin göçünü tersine çevirmeye yönelik hamleler içermektedir. Fakat dolgun ücretlerle geri dönüş teşvikine gidilmesi, göç edenlerin ekonomik sebeplerden ziyade donanımını en verimli şekilde kullanmayı amaçlamış bireyler olmaları yönünden sonuçsuz kalmıştır.

⁵¹ F. Pınar Erdem Yiğit, **İşçi Gelirleri ve Büyümedeki Çevrimler Arasındaki İlişki**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005, s.23.

⁵² Şenay Gökbayrak, **a.g.e.**, s.80.

SONUÇ

Göç, bireysel ve toplumsal iyileşmeyi vadeden güçlü bir mekanizmaya sahiptir. Daha yüksek ücretler ve daha geniş kapsamlı hak ve fırsatlar vaadi, bireysel yararın yanında, göçmenlerin yurtlarına yolladıkları dövizler ve dönüşlerinde beraberinde getirdikleri donanımlarla kaynak ülke açısından da kalkınmayı sağlayıcı bir yakıt işlevi görmektedir. Dünya nüfusunda ve iş gücünde göçmenlerin kapladığı pay her geçen gün artmakla birlikte bu durumun etkileri, her ülkenin ekonomik yapısı ve tarihi altyapısı ölçütünde büyük farklar göstermektedir. Göç ilk bakışta bireysel algılansa da, sosyal, ekonomik, kültürel pek çok alana etki etmekte, kaynak ve hedef ülkeler çift yönlü nedensellikten etkilenmektedirler.

Emek göçünün kavram adlandırılması, sosyal bilimlerin gelişmesiyle gerçekleşse de, köklerini köle ticaretinden almaktadır. Avrupa'nın sömürgecilik dönemlerinden sağladığı kapitalist birikim, sanayileşmenin yolunu açmış ve hız kazanan sanayileşme hareketleriyle köle ticareti aracılığıyla göç akışları artmıştır. Köle ticaretlerinin sonlanmasının ardından, ucuz emekle kökleşen kapitalizm, öncelikle üretici kesimi mülksüzleştirerek işçileşmeye zorlamış ve çevreden merkeze hareketini zorunlu kılmıştır. Bu yönden değerlendirildiğinde, emek göçü, sömürgecilik ve sanayileşme hareketleri arasındaki halkayı sağlayarak kapitalizmin köklerini sağlamlaştırmıştır.

Türkiye'nin emek göçü konusunda sahneye çıkışı, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın iş gücü ihtiyacına olumlu yanıt vermesiyle gerçekleşmiştir. Artan nüfusun işsizlik sorunu yaşadığı dönem, Devlet Planlama Teşkilatı planlamacıları çözüm önerisi olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda iş gücü fazlasının ihraç edilmesini sunmuşlardır. Böylelikle emek talebi olan Avrupa ülkeleriyle sağlanan ikili iş gücü anlaşmalarıyla, resmi yola girilmiştir. Hedef ülkeler 1973 Petrol Krizi'ne değin Avrupa iken, kriz sonrası çözüm olarak rotanın petrol zengini ülkelere kaydığı gözlemlenmektedir. Benzer bir rota değişikliği, 1991'de SSCB'nin dağılmasıyla gerçekleşmiş ve Türk işçileri bağımsızlığını kazanan Türk Cumhuriyetleri'ne yönelmiştir. 1980 sonrası Türkiye'nin göçle ilgili yaşadığı önemli dönüşümlerinden

bir diğeri ise, kaynak ÷lke dışında, transit ve hedef ÷lke konumunda bulunması olmuştur. G÷r÷lmektedir ki, d÷nyada yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler, g÷ç÷n her bir bileşenini ayrı ayrı etkilemektedir.

Emek g÷ç÷n÷n sebeplerinin irdelenmesinde birbirinden oldukça farklı yaklaşımlar sergileyen g÷ç kuramları, zengin bakış açıları geliştirmede önemli rol oynamaktadır. Bu zenginliğın altında, g÷ç÷n disiplinlerarası incelemeye oldukça uygun yapısı ve çok katmanlı olması yatmaktadır. 1980'lere kadar emek piyasasının işleyişine yönelik ihtiyaçların önde tutulduğu kuramlar geliştirilmişken, yerleşikleşmelerin artmasıyla beraber ulus-ötesicilik kavramlarının oluşmasıyla sosyal alanlara atıfta bulunan kuramlar oluşturulmuştur.

Uluslararası emek g÷ç÷nde yapısal değiişimin incelenmesinde ve ÷lkeler üzerindeki etkilerinin değeriendirilerek politikaların belirlenmesinde, g÷çmen işçi kavramının tanımlanması ve g÷çmen kategorilerindeki ayrıştırmaların titizlikle irdelenmesi önemlidir. Fakat üzerinde uzlaşı sağlanamayan konular cenneti olan sosyal bilimler, g÷çmen kavramı üzerinde dönemin şartlarına göre değiişen ve gelişen gör÷şlere sahiptir. G÷çmen tanımlamasında oluşan zorluğın, yerleşikleri, sözleşmeli işçileri, profesyonelleri, sığınmacıları, m÷ltecileri ve düzensiz g÷çmenleri birbirinden ayrı gruplandırılarak aşılması amaçlanmıştır. Çalışmanın amacı kapsamında öncelikli olarak yerleşikler, sözleşmeli işçiler ve profesyonellerin, hedef ve kaynak ÷lkeler üzerindeki etkilerine değinilmiş ve bu gruplara yönelik politika hedeflerinin üzerinde durulmuştur. Ek olarak, dönüşen d÷nyada, g÷ç hareketlerine katılan g÷çmenlerin cinsiyet, yaş aralığı ve sosyoekonomik durumları yönünden büyük değiişimler yaşadığı tespit edilmiştir.

Emek g÷ç÷n÷n hedef ve kaynak ÷lkeler üzerindeki etkilerinin incelenmesinde gözlemlenen can alıcı nokta, ÷lkelerin ekonomik anlamda adaletsiz sonuçlardan faydalanması olmuştur. Artan emek g÷ç÷yle birlikte sermaye birikiminin merkezde yoğunlaşması, çevre ÷lkelerinse küresel piyasada rekabet edememesi, asimetrik ilişkinin göstergesidir. Hedef ÷lkeler her zaman daha karlı çıktığı bir alışverişe girerek planlı şekilde emek ithal etmişse de, öznenin insan olduğünü sıklıkla unutmuşlar ve politika belirlemede, gelişmeleri geriden takip etmişlerdir. Bu bağlamda hedef ve kaynak ÷lkeler tarafından göz ardı edilen en önemli nokta, toplumsal etki ve tepkiyi hesap etmeden hamleler yapılması olmuştur.

Politika belirlenmesi süreçleri fayda maliyet analizi çerçevesinde ilerlemektedir. Çıkar temelli ortaya çıkan göç sürecinin yönetilmesinde, bu çıkarların zedelenmemesine özen gösteren politikaların oluşturulması kaçınılmazdır. Hedef ülkelerin politikaları işçi maliyetlerini minimuma indirmeyi, göçmen işçilerin entegrasyonunu kolaylaştırıcı adımlar atarak toplumsal huzurun bozulmasına engel olmayı ve göçmen işçilerin kısa süreli kalışlarını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Kaynak ülkelerse emek göçünü kalkınmada araç gördüklerinden, her şeyden önce işçi dövizlerinin yurda akışını sağlamayı ve verimli yatırımlarla etkin kullanılmasını amaçlamaktadır. Söz konusu nitelikli emek göçü olduğunda, dönüşleri teşvik eden politikalar izlenerek göç, tersine çevrilmeye çalışılmaktadır. Bunlar dışında kaynak ülkeler yurt dışında yaşayan vatandaşlarının yaşadıkları zorluklarla ilgili destekleyici politikalar da izlemekte ve diaspora ağlarını kuvvetlendirici yardımlar sağlamaktadır. Unutulmaması gereken, kaynak ve hedef ülkelerin göç yönetiminde insani boyutları göz ardı etmeden işbirliği içinde olması, toplam faydayı maksimize edeceğidir.

Türkiye'nin politika girişimleri, kalkınma ve planlama anlayışının gelişimleriyle paralellik gösterse de ayak uyduramamıştır. Türk dış göçünün sistematikleştiği ilk yıllar olan 1960'lara bakıldığında, dönemin şartlarının düzgün okunduğu, sözü edilen çıkar alışverişinin doğru temellendirildiği görülmektedir. Kısa vadede beklenen fayda sağlansa da sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilememesinin ilk sebebi, emek göçüne dair gerçekçilikten uzak beklentilere girilmesidir. Diğer sebebi ise, işçi dövizlerinin değerlendirilmesinin tüketimi artıran temeller üzerine inşasıdır. Ekonomik kalkınmayı destekleyecek adımların atılması hızlı gerçekleşmediğinden, döviz gönderen işçilerin halihazırda oluşmuş alışkanlıklarının değiştirilmesi kolay olmamıştır. Köy Kalkınma Kooperatifleri, Türk işçi şirketleri kurulması gibi atılımlar gerçekleşene kadar, Türk işçilerin yatırım tercihleri, taşınmaz mal edinmekten ibaret olmuştur. Bölgesel kalkınmayı ve sanayileşmeyi harekete geçirecek hamleler olarak algılanan Köy Kalkınma Kooperatifleri ve Türk işçi şirketleri ümit edilen faydayı sağlayamayarak atıl kalmıştır.

Göçün 20 yılı sona erdiğinde, yurt dışında yaşayan Türklerden yerleşikleşmeye başlayanların problemleri özeline yoğunlaşmıştır. Yurt dışında çalışan Türklerin ve ailelerinin, Avrupa'da yükselen yabancı düşmanlığından zarar

görmelerini engellemek için diaspora ağlarının oluşumunu teşvik eden birlikler oluşturulmuştur. Ayrıca, yurt dışında büyüyen hatta doğan Türk çocuklarının, eğitim ve dil sorunlarının çözümüne yönelik Milli Eğitim Bakanlığı'nca destekler sunulmuştur. Bu yıllarda Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımların artmasıyla işçi dövizlerinin bütçe açıklarını dengelemede sunduğu katkı azalmıştır.

AB'ye uyum süreciyle birlikte Türkiye'nin göç politikalarına verdiği önem artarak günlük siyaset içinde de geniş yer bulmaya başlamıştır. Fakat bu göç politikaları, transit ve hedef ülke olarak mültecilerin ve sığınmacıların rotasında olan Türkiye'nin, AB'ye dahil olması durumunda tehlike arz etmesi yönüyle ele alınarak oluşturulmuştur. Dolayısıyla Türk işçilerin bulundukları ülkelerde çıkarlarını korumaya yönelik ya da dönüşlerini teşvik edici adımlar atılmamıştır. Ancak bu yılların Türk dış göçünde farklılaşan yanı, nitelikli emek göçünün hız kazanmasıdır. Salt ekonomik sebeplere dayanmadan gerçekleşen bu hareketin en önemli sebebi iş gücü piyasası olanaklarının ve altyapının, Türkiye'de artan eğitim düzeyinin gerisinde kalmasıdır. Türkiye ekonomisinin yaşadığı istikrar sorunu, yüksek eğitilmiş işsizlikle birleşerek beyin göçüne sebep olmaktadır. Yurt dışında eşdeğer niteliklere sahip çağdaşlarından çok daha düşük ücretler karşılığında çalışan bireylerse, işsizlik sorunuyla karşılaşmasalar da, beceri ve donanımlarını tam yetkinlikte kullanamadıkları çalışma koşullarına sahip bir şekilde kısılmış durumda, göç etmelerine sebep olacak son damlayı beklemektedir.

KAYNAKÇA

- Abadan-Unat Nermin, Ruşen Keleş, Rinus Penninx, Herman van Renselaar, Leo van Velzen, Leyla Yenisey: **Göç ve Gelişme: Uluslararası İşçi Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, Ajans-Türk Matbaacılık, 1976.
- Abadan-Unat, Nermin: **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, 2017.
- Aksoy, Zeynep: "Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 20, 2012, s.292-303.
- Arslan, Neslihan: "Beyin Göçü ve Diaspora Ağları", **Sosyal ve Siyaset Konferansları**, Sayı:73, 2017, s. 1-33.
- Artukoğlu, Oğuzhan Sökmen: **Yurtdışı İşçi Tasarruflarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Banka Sistemi ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 2005.
- Ayhan, Öztaş, Sunday Üner, Aykut Toros, Ahmet İçduygu: **Push and Pull Factors of International Migration, Country Report, Turkey**, European Commission Statistical Office of the European Communities, Lüksemburg, 2000.
- Barkın, Ersan: "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, 2014, s.331-360.

- Borjas, George J.: "Economic Theory and International Migration", **International Migration Review**, Cilt: 23, Sayı: 3, 1989, s. 457-485.
- Borjas, George, Jeff Crisp: **Poverty, International Migration and Asylum**, Palgrave Macmillan, 2005.
- Borjas, George J.: **Labor Economics**, 6. Baskı, New York, McGraw Hill/Irwin, 2013.
- Böhning, W. R.: **The Migration of Workers in the UK and European Community**, Oxford, Oxford University Press, 1972.
- Brettell, Caroline, James F. Hollifield: **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, London, Routledge Press, 3. Baskı, 2014.
- Castles, Stephen, Heather Booth, Tina Wallace: **Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities**, Londra, Pluto Press, 1984.
- Castles, Stephen: "International Migration at the Beginning of the Twenty-first Century: Global Trends and Issues", **International Social Science Journal**, Cilt: 52, Sayı: 165, 2000, s.269-281.
- Castles, Stephen: "Migration and Community Formation under Conditions of Globalization", **International Migration Review**, Cilt: 36, Sayı: 4, 2002, s. 1143-1168.
- Castles, Stephen: "Guestworkers in Europe: A Resurrection?", **International Migration Review**, Cilt: 40, Sayı: 4, 2006, s. 741-766.

- Castles, Stephen: "Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Cilt: 36, Sayı: 10, 2010, s. 1565- 1586.
- Castles, Stephen, Mark J. Miller: **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**, 5. Baskı, New York, Palgrave Macmillan, 2014.
- Courgeau, Daniel: "Migration Theories and Behavioural Models", **International Journal of Population Geography**, Cilt: 1, Sayı: 1, 1995, s.19-27.
- Çağlayan, Savaş: "Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, s. 67-91.
- De Haas, Hein: "Migration and Development: A Theoretical Perspective", **International Migration Review**, Cilt: 44, Sayı: 1, 2010, s.227-264.
- De Haas, Hein: **Migration and Development: a Theoretical Perspective**, Working Paper 9, Oxford, International Migration Institute, 2008.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, Ankara, 1963.
- Devlet Planlama Teşkilatı : **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, Ankara, 1968.
- Devlet Planlama Teşkilatı : **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977**, Ankara, 1972.

- Devlet Planlama **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983**,
Teşkilatı : Ankara, 1979.
- Devlet Planlama **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989**, Ankara,
Teşkilatı : 1984.
- Devlet Planlama **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994**, Ankara,
Teşkilatı : 1989.
- Devlet Planlama **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013**,
Teşkilatı : Ankara, 2006.
- DFID: **Moving Out of Poverty-Making Migration Work Better for Poor People**, London, Department for International Development, 2007.
- Dişbudak, Cem: "Uluslararası Göç ve Türkiye", **İktisat, İşletme ve Finans**, Sayı:217, 2004, s. 84-94.
- Doi, Yoko, David McKenzie, Bilal Zia: "Who You Train Matters: Identifying Complementary Effects of Financial Education on Migrant Households", **Journal of Development Economics**, Sayı: 109, 2014, s. 39-55.
- Dustmann Christian, Albrecht Glitz: **Immigration, Jobs and Wages: Theory, Evidence and Opinion**, Centre for Research and Analysis of Migration, Londra, 2005.
- Ela-Özcan, E. Deniz: "Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme", **İş ve Hayat**, Cilt: 2, Sayı: 4, 2017, 183-215.

- Erdem-Yiğit, F. Pınar: **İşçi Gelirleri ve Büyümedeki Çevrimler Arasındaki İlişki**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005.
- Faist, Thomas: **The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces**, Oxford, Clarendon Press, 2000.
- Firth, Stewart: **Globalisation and Governance in the Pacific Islands**, Canberra, ANUE Press, 2007.
- Flanagan, Robert J.: **Globalization and Labor Conditions: Working Conditions and Worker Rights in a Global Economy**, New York, Oxford University Press, 2006.
- Gökbayrak, Şenay: "Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 3, 2008, s.65-82.
- Gökbayrak, Şenay: **Gelişmekte Olan Ülkelerden Gelişmiş Ülkelere Nitelikli İşgücü Göçü ve Politikalar: Türk Mühendislerinin Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.
- Güllüpınar, Fuat: "Göç Olgusunun Ekonomi-Politiği ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 2013, s.53-85.
- Günsoy, Bülent: **Değişen Dünya Koşullarında Kalkınma Planlaması ve Türkiye'de Planlama Uygulaması**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi. Eskişehir, 1997.
- Hagen-Zanker, Jessica: "Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature", **MPRA Paper No. 28197**, University Library of Munich, 2008.

- Haksever, Ali: **Federal Almanya'da Göç ve Entegrasyon Politikaları**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.
- Hall, Joan: **Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future**, Independent Review of the Multilateral Investment Fund Remittance Portfolio, Inter American Development Bank, 2010.
- Hunt, Diana: **Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms**, New York, Harvester Wheatsheaf, 1989.
- Ihlamur-Öner, S. **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar ve Tartışmalar**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018.
- Gülfer, N. Aslı Şirin Öner:
- ILO: **World Employment and Social Outlook Trends 2020**.
- IOM UN Migration: **World Migration Report 2020**, International Organization for Migration, Cenevre, 2019.
- IOM: **World Migration Report 2020**, Cenevre, 2020.
- İçduygu, Ahmet: "International Migrants Remittances in Turkey", **Analytic Synthetic Notes Demographic and Economic Module**, CARIM-AS, European University Institute, Florence, 2006.
- İçduygu, Ahmet: "50 Years After the Labour Recruitment Agreement with Germany: The Consequences of Emigration for Turkey", **Perceptions: Journal of International Affairs**, Cilt: 17, Sayı: 2, 2012, s.11-36.

- İçduygu, Ahmet: "Turkey and International Migration 2012-2013", **The Annual Meeting of the OECD Expert Group on Migration**, İstanbul, Mirekoc, 2013.
- İçduygu, Ahmet, Damla B. Aksel: "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Perspective", **Perceptions**, Cilt: 18, Sayı:3, 2013, s. 167-190.
- İçduygu, Ahmet, Sema Erder, Ömer Faruk Gençkaya: **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere**, MireKoç Proje Raporları, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, İstanbul, 2014.
- Jennison, Roel Peter Wilhelmina: **Macroeconomic Determinants of International Migration in Europe**, Gröningen, Dutch University Press, 2004.
- Jhingan, M. L.: **The Economic Development and Planning**, Vrinda Publications, 40. Baskı, 2014.
- Johansson, Jesper: "Swedish Employers and Trade Unions, Labor Migration and the Welfare State Perspectives on Swedish Labor Migration Policy Debates during the 1960s and the 2000s", **Nordic Journal of Working Life Studies**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2014, s.97-118.
- Joly, Danièle: **International Migration in the New Millennium: Global Movement and Settlement**, New York, Routledge Press, 2016.
- Jonkers, Koen: **A Comparative Study of Return Migration Policies Targeting the Highly Skilled in Four Major Sending Countries**, MIREM Project, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2008.
- Kapur, Devesh: **Remittances: The New Development Mantra?**, Washington DC, World Bank, 2004.

- Karcı-Korfalı Deniz, "Country and Research Areas Report: Turkey",
Ayşen Üstübeci, **EUMAGINE Project Paper 5**, 2010.
Helene de Clerck:
- Kazgan, Gülten: **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**,
İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5. Baskı,
2013.
- Kepenek, Yakup: **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 25.
Basım, 2012.
- Lee, Everett S.: "A Theory of Migration" **Demography**, Cilt: 3, Sayı: 1,
1966, s. 47-57.
- Lewis, W. Arthur: **Economic Development with Unlimited Supplies of
Labour**, The Manchester School, Cilt: 22, Sayı: 2,
1954, s.139–191.
- Lim, Lin Lean, Nana Oishi: "International Labor Migration of Asian Women:
Distinctive Characteristics and Policy Concerns",
Asian and Pacific Migration Journal, Cilt: 5, Sayı: 1,
1996, s.85-116.
- Lowell, Briant L., "Migration of Highly Skilled Persons from Developing
Allan Findlay: Countries: Impact and Policy Responses", **International
Migration Papers**, International Migration Office,
Cenevre, 2010.
- Lucas, Robert E. B.: **International Migration and Economic Development,
Lessons from Low-Income Countries**, USA, Edward
Elgar Publishing, 2005.
- Lucas, Robert E. B.: **International Handbook on Migration and Economic
Development**, Edward Elgar Publishing, 2014.
- Maimbo, Samuel **Remittances: Development Impact and Future
Munzele, Dilip Ratha: Prospects**, The World Bank, Washington, 2005.

- Martin, Philip: **Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration**, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Martin, Philip, "Migration and Development: Focus on Turkey", Elizabeth Midgley, **International Migration Review**, Cilt: 35, Sayı: 2, Michael Teitelbaum: 2001, s. 596-605.
- Martin, Philip, "Best Practice Options: Turkey", Elizabeth Midgley, **International Migration Review**, Cilt: 40, Sayı: 3, 2002, s. 119-131. Michael Teitelbaum:
- Massey, Douglas S.: "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Cilt: 19, Sayı: 3, 1993, s. 431-466.
- Massey, Douglas S., "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities", Luin Goldring, Jorge Durand: **American Journal of Sociology**, Cilt: 99, Sayı: 6, 1994, s. 1492-1533.
- Massey, D. S. vd.: **World in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium**, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- McKenzie, David, "Evidence on Policies to Increase the Development Impacts of International Migration", Yang, Dean: **Policy Research Working Paper 7057**, World Bank Group, Development and Research Group, 2014.
- Meyer, Jean-Baptiste: "Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora", **International Migration**, Cilt: 39, Sayı: 5, s. 91-110.
- Morrison, Toni: **Ötekilerin Kökeni**, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2. Baskı, 2019.

- Mosley, Layna, David A. Singer: "Migration, Labor, and the International Political Economy", **Annual Review of Political Science**, Cilt: 18, Sayı: 1, 2015, s. 283-301.
- Parasız, İlker, Melike Bildirici: **Modern Emek Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2002.
- Pazarcık, Yener, Mikail Erol: "İşçi Şirketleri: Türkiye'de Yerli Sermaye Oluşturma Çabaları", **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 9, 2018, s. 105-138.
- Perruchoud, Richard, Jillyanne Redpath-Cross: **Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Hukuku, No:31, Uluslararası Göç Örgütü, 2. Baskı. 2004.
- Piore, Michael J.: "The Shifting Grounds for Immigration", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Cilt: 485, Sayı: 1, 1986, s. 23-33.
- Prothero, R. Mansell: "Labor Recruiting Organizations in the Developing World", **International Migration Review**, Cilt: 24, Sayı: 2, 1990, 221-228.
- Ruhs, Martin: "Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences and the Need to Make Them Work", **Center for Comparative Immigration Studies**, Working Papers, San Diego, 2003.
- Sassen, Saskia: **Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money**, New York, The New Press, 1998.
- Soydaş, Ayda: **Kültürlerarası İletişim Farklı Kültürel Ortamlarda Çalışma ve İletişim**, İstanbul, Parşömen Yayıncılık, 2012.

- Stalker, Peter: "Migration Trends and Migration Policy in Europe", **International Migration Review**, Cilt: 40, Sayı: 5, 2002, s. 151-179.
- Stalker, Peter: The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration, **International Labour Office**, Cenevre, 1994.
- Stark, Oded, David E. Bloom: "The New Economics of Labor Migration", **American Economic Review**, Cilt: 75, Sayı: 2, 1985, s. 173–178.
- Stiglitz, Joseph E.: **Towards a New Paradigm for Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes**, UNCTAD, Cenevre, World Bank, 1998.
- Straubhaar, Thomas: "The Causes of International Labor Migrations A Demand-Determined Approach", **International Migration Review**, Cilt: 20, Sayı: 4, 1986, s. 835–855.
- Suciu, Marta-Christina, Cristina Andreea Florea: "An Empirical Study on the Migration Among Young Skilled and Creative People", **Amfiteatru Economic**, Cilt:19, Sayı: 46, 2017, s.727-741.
- Şenses, Fikret: **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2. Baskı, 2013.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü: **DİYİH 2017 Raporu: Yurt Dışındaki Vatandaşlarımıza İlişkin Gelişmeler ve Sayısal Bilgiler**, 2018.
- T.C. Resmi Gazete: Sayı: 28489, 06.12.2012.
- Toksöz, Gülay: **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, 2006.

- UNHCR: **Global Report 2019**, The UN Refugee Agency, 2019.
- UNDESA: **World Population Prospects 2019: Highlights**, Population Division, New York, 2019.
- Vertovec, Steven: "Transnational Networks and Skilled Labor Immigration", **Ladenburger Diskurs "Migration"**, Conference Paper, Gottlieb Daimler und Karl Benz-Stiftung, Ladenburg, 14-15 Şubar 2002.

