



**ANKARA  
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ VE KALKINMA POLİTİKALARI:  
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Mehmet DOĞAN**

**Tez Danışmanı  
Dr. Öğr. Üyesi Belma TOKUROĞLU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI  
GÖÇ YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**OCAK-2020**



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ VE KALKINMA POLİTİKALARI:**

**KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Mehmet DOĞAN**

**Tez Danışmanı**

**Dr. Öğr. Üyesi Belma TOKUROĞLU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**AMME İDARESİ ANABİLİM DALI**

**GÖÇ YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**OCAK 2020**



**NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ VE KALKINMA POLİTİKALARI:  
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Mehmet DOĞAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI  
GÖÇ YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**OCAK 2020**

Mehmet DOĞAN tarafından hazırlanan “Nitelikli İş Gücü Göçü ve Kalkınma Politikaları: Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Amme İdaresi Anabilim Dalında Göç Yönetimi Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Dr. Öğr. Üyesi Belma TOKUROĞLU

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

**Başkan :** Prof. Dr. Hasan YAYLI

Kırıkkale Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

**Üye :** Doç. Dr. Çiğdem ERDEM

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

Tez Savunma Tarihi: 30.01.2020

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Figen ZAİF

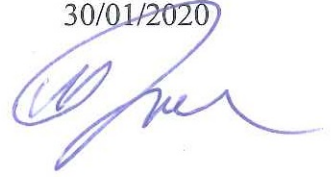
Enstitü Müdürü

## ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mehmet DOĞAN

30/01/2020



NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ VE KALKINMA POLİTİKALARI: KARŞILAŞTIRMALI BİR  
ANALİZ  
(Yüksek Lisans Tezi)

Mehmet DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ocak 2020

ÖZET

İşgücü göçü insanların daha iyi yaşam koşullarına ulaşma amacıyla göç etmesi nedeniyle insanlık tarihi ile yaşıt bir olgudur. Devletler ise teknolojinin gelişmesi ve uluslararası rekabetin artması nedeniyle işgücü göçünden kalkınma hedefleri doğrultusunda faydalanmaya başlamışlardır. Talep edilen göçmen işgücü ise zaman içinde nitelik açısından farklılık göstermiştir. Özellikle gelişmiş ülkeler rekabet ve üretim güçlerini artırmak amacıyla nitelikli işgücünü yurtdışından temin etmektedirler. Çalışma kapsamında nitelikli işgücü göçüne ilişkin genel çerçevenin anlatılmasının ardından; öncelikle nitelikli işgücü çekimi bakımından Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık ülkeleri politikaları incelenmiştir. Daha sonra Türkiye'nin tarihsel süreç içinde işgücü göçü tecrübeleri ve işgücü göçüne yaklaşımları anlatılmıştır. Son olarak da incelenen ülkeler ile Türkiye'nin politikaları karşılaştırılarak öneri sunulmuştur.

Bilim Kodu : 117108  
Anahtar Kelimeler : Göç, İşgücü Göçü, Nitelikli İşgücü Göçü, Kalkınma  
Sayfa Adedi : 81  
Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Belma TOKUROĞLU

SKILLED LABOUR MIGRATION AND DEVELOPMENT POLICIES: A COMPARATIVE  
ANALYSIS  
(M.Sc. Thesis)

Mehmet DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY  
INSTITUTE OF GRADUATE EDUCATION

January 2020

ABSTRACT

Labor migration is a phenomenon equal to the history of humanity because people migrate to reach better living conditions. States have begun to benefit from labor migration in line with development targets due to the development of technology and increasing international competition. On the other hand, the demanded migrant labor force has been differed by quality over time. Especially developed countries provide qualified labor from abroad in order to increase their competitiveness and production power. After explaining the general framework of qualified labor migration within the scope of the study, firstly, the policies of the United States of America and United Kingdom are examined in terms of qualified labor force. Later, Turkey's labor migration experiences and their approach to labor migration are described in the county's historical process. Finally, Turkey's policy recommendations are presented in comparison with the studied countries.

Science Code : 117108  
Key Words : Migration, Labour Migration, Skilled Labour Migration, Development  
Page Number : 81  
Supervisor : Asst. Prof. Belma TOKUROĞLU



## TEŐEKKÖR

Bu alıőmada TŒrkiye'nin nitelikli iőgŒcŒ açısından tercih edilirlilğini artırma yolunda uygulanabilecek politika ve yaklaőımlara Œlke Œrnekleri Œzerinden ıőık tutulmaya çalışılmaktadır. Çalışmayı hazırlarken yol gŒsterici tavsiyelerini esirgemeyen tez danıőmanım Dr. Őđr. Őyesi Belma TOKUROğLU'na ve çalışma sŒresince manevi destek sağlayan aileme teőekkŒrlerimi sunarım.



## İÇİNDEKİLER

|  | <b>Sayfa</b> |
|--|--------------|
| ÖZET .....   | iv           |
| ABSTRACT.....  | v            |
| TEŞEKKÜR.....  | vi           |
| İÇİNDEKİLER .....  | vii          |
| TABLoların LİSTESİ.....  | ix           |
| ŞEKİLLERİN LİSTESİ .....   | x            |
| KISALTMALAR.....   | xi           |
| 1. GİRİŞ .....   | 1            |
| 2. ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ İÇİNDE NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ.....  | 5            |
| 2.1 Nitelikli İşgücü Göçüne İlişkin Kavramsal Çerçeve.....   | 5            |
| 2.2 İşgücü Göçüne İlişkin Kuramlar .....   | 9            |
| 2.3. Teknoloji Çağında İşgücü Göçü.....  | 11           |
| 2.4. Göç ve Kalkınma İlişkisi.....   | 14           |
| 2.5. Uluslararası İşgücü Göçünün Tarihsel Gelişimi İçinde Nitelikli İşgücü Göçünün Yeri.....           | 19           |
| 2.6. Günümüzde Göç Akımları İçinde Artan Nitelikli İşgücü Göçü .....                                   | 26           |
| 3. NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜNE YÖNELİK POLİTİKALAR .....   | 33           |
| 3.1. ABD'nin Nitelikli İşgücü Göçüne Yaklaşımı ve Uyguladığı Politikalar.....                          | 34           |
| 3.2. Birleşik Krallık (İngiltere)'in Nitelikli İşgücü Göçüne Yaklaşımı ve Uyguladığı Politikalar ..... | 39           |
| 3.3. Nitelikli İşgücü Göçüne Yönelik Politikaların Değerlendirmesi .....                               | 44           |
| 4. TÜRKİYE'DE NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ YÖNETİMİ VE POLİTİKALAR .....                                      | 49           |
| 4.1. Türkiye'de Nitelikli İşgücü Göçünün Tarihçesi .....   | 49           |
| 4.1.1. Cumhuriyet'in İlk Dönemi Göç Politikaları .....   | 49           |
| 4.1.2. İkinci Dünya Savaşı Dönemi Almanya'dan Gelen Bilim Adamları.....                                | 51           |
| 4.1.3. İşçi Göçleri .....  | 52           |

|  | <b>Sayfa</b> |
|--|--------------|
| 4.2. Uygulanan Sınırlayıcı Politikalar .....   | 56           |
| 4.3. Kalkınma Planlarında Nitelikli İşgücü Göçü .....                                  | 60           |
| 4.3.1. 10. Kalkınma Planı ve Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi<br>Programı ..... | 61           |
| 4.4. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ve Yeni Dönem .....                        | 68           |
| 5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ .....  | 71           |
| KAYNAKLAR .....  | 75           |
| ÖZGEÇMİŞ .....   | 81           |



## TABLULARIN LİSTESİ

| <b>Tablo</b>  | <b>Sayfa</b> |
|---|--------------|
| Tablo 2.1. Dünya Ekonomisinin Değişimi ve Günümüz Nitelikli Emek Göçüne<br>Evrilme .....  | 28           |
| Tablo 2.2. Küreselleşme Dönemlerine Göre Talep Edilen Emegın Niteliksel Değişimi.....   | 29           |
| Tablo 2.3. Günümüzde Ülkelerin Nitelikli İşgücü Durumları .....   | 30           |
| Tablo 3.1. ABD'ye Geçici Yerleşik Statüde Kabul Edilen Göçmenlerin Vize<br>Statülerine Göre Meslek Dağılımları 1998-2016 .....            | 37           |
| Tablo 3.2. İngiltere ve Galler'in Verdiği Net Göç Miktarı, 1841-1930 .....  | 40           |
| Tablo 3.3. İskoçya'dan Verilen Göç Miktarı, 1861-1930.....  | 40           |
| Tablo 3.4. Birleşik Krallık-U.K. (1854-1900) ve Büyük Britanya-G.B.'dan<br>Amerika'ya Göç Eden Yetişkin Erkek Yolcuların Meslekleri ..... | 41           |
| Tablo 3.5. 1878, 1882,1888 ve 1897 yıllarında Amerika'ya Giren İngiliz<br>Yetişkin Erkek Göçmenlerin Meslekleri.....                      | 42           |
| Tablo 4.1. Türkiye Göç Tarihinde Göç Kararını Etkileyen Faktörler ve Etkileme<br>Oranları .....   | 54           |
| Tablo 4.2. Nitelikli İşgücü Performans Göstergeleri 2014-2018 .....   | 62           |
| Tablo 4.3. İstihdam ve Çalışma Hayatında Gelişmeler ve Hedefler.....  | 64           |

## ŞEKİLLERİN LİSTESİ

| Şekil  | Sayfa |
|--|-------|
| Şekil 2.1. 17. ile 19. Yüzyıl Arasındaki Sömürge Göçleri .....                                     | 21    |
| Şekil 2.2. Sanayileşme ile Bağlantılı İşgücü Göçleri, 1850-1920.....                               | 24    |
| Şekil 3.1. ABD'nin Göç ve İşgücü Göçüne Yönelik Yaptığı Değişiklikler ve Teşvik Politikaları ..... | 35    |
| Şekil 3.2. Türkiye'den ABD'ye H1-B Vizesi Kapsamında Göç Eden Nitelikli İşgücü .....               | 38    |
| Şekil 3.3. 2015-2018 Yılları Arasında İngiltere'ye Yapılan ECAA Başvuru Sayısı .....               | 44    |



## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

| <b>Kısaltmalar</b> | <b>Açıklamalar</b>                       |
|--------------------|--|
| <b>AB</b>          | Avrupa Birliği                           |
| <b>ABD</b>         | Amerika Birleşik Devletleri              |
| <b>BM</b>          | Birleşmiş Milletler                      |
| <b>COE</b>         | Avrupa Konseyi                           |
| <b>HSMP</b>        | Yüksek Nitelikli Göçmen Programı         |
| <b>ILO</b>         | Uluslararası Çalışma Örgütü              |
| <b>IOM</b>         | Uluslararası Göç Örgütü                  |
| <b>OECD</b>        | Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü    |
| <b>UİK</b>         | Uluslararası İşgücü Kanunu               |
| <b>UKBA</b>        | Birleşik Krallık Sınır Ajansı            |
| <b>YUKK</b>        | Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu |

## 1. GİRİŞ

Uluslararası göç ile ilgili gelişmeler küreselleşmenin etkisiyle çok boyutlu düşünülmesi gereken bir olgu haline gelmiştir. Göçün tarihi çok eski olmakla birlikte, ulus-devletlerin kurulmasıyla birlikte sınırları çizilmiş bir ortak dil, tarih, din, kültür beraberliğinin ortaya çıkması sonucu göç olgusu siyasallaşarak bir tehdit ve entegrasyon konumuna gelmiştir.

Küreselleşmenin ilk dönemlerinde piyasa ihtiyaçları çerçevesinde şekillenen işgücü göçü; günümüzde, ulusal güvenlik ve rekabet edebilirlik hedefleri gibi faktörler nedeniyle devletler tarafından da kontrol edilmekte ve yönlendirilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler göç alanında katı düzenlemelere giderken, nitelikli işgücü göçü alanında farklı bir bakış açısı mevcuttur. Nitelikli insan gücünün göçü, belirli bir ülkenin veya sosyo-ekonomik yapının kaynaklarını kullanarak yetişen insanların başka bir ülkede emeklerini ve beyinlerini kullanmak üzere gitmeleri olarak düşünüldüğünde kamu politikalarını tehdit eden veya güçsüzleştiren bir hal almaktadır.

Devletler, uzun süredir yeterli işgücü arzının yerel piyasalardan karşılanamadığı durumlarda bunu ülke dışından sağlama yoluna gitmektedirler. Uluslararası nüfus hareketliliğinin giderek arttığı günümüzde ise özellikle ekonominin belirli sektörlerinde yabancı istihdamına başvurulması olağan ve gerekli hale gelmiştir. Nitelikli göçmenlerden işgücü piyasalarında etkin biçimde yararlanmak isteyen ülkeler; bu yönde kolaylaştırıcı politikalar belirleme uğraşındadırlar. Zaman zaman yoğunluğu azalan bu uğraşın günümüzde belirli bir süreklilik arz etmesinde nitelikli işgücü göçünün varış ülkeleri bakımından maliyetinin çok az olması ve uyum bakımından nitelikli göçmenlerin gittikleri bu ülkeleri zorlamaması da etkilidir.

Nitelikli işgücü göçüne gelişmiş ülkelerde artan ihtiyacın gerisinde pek çok faktör bulunmaktadır. Öncelikle son yıllarda üretim biçimlerinin bir dönüşüm geçirerek teknoloji ağırlıklı hale gelmesi ve bilgi ekonomisinin önem kazanması, dijitalleşmenin giderek yaygınlaşması uluslararası rekabette geri kalmak istemeyen ülkelerin nitelikli insan gücüne gereksinimini artırmıştır. Bunun yanında özellikle gelişmiş ülkelerin karşı karşıya kaldığı bir sorun olarak gözlenen nüfus artış hızının düşmesi ve giderek yaşlanan nüfus yapısı, işgücü piyasası üzerindeki baskıları artırarak, ülkelerin dışarıdan temin yoluyla bu baskıyı hafifletme eğiliminde olmasını sağlamıştır. Öte yandan gelişmiş ülkelerin çoğunda liberal politik yaklaşımların siyasi ortamın da sağladığı esneklikle benimsenmiş olması; işgücü hareketliliğinin kolaylaşması için de gerekli zemini hazırlamıştır. Bütün bu unsurların bir araya gelmesi ile, gelişmiş ülkeler nitelikli işgücüne kapılarını açmış ve Amerika Birleşik

Devletleri (ABD), Birleşik Krallık, Kanada ve Batı Avrupa gibi ülkelerde nitelikli işgücü için çekim merkezi olmaya yönelik politika ve programların geliştirilmesi için ortam oluşmuştur.

İşgücü göçünün izlediği tarihsel süreç Türkiye özelinde de belirleyici etkiye sahiptir. Türkiye, sahip olduğu stratejik konumu, tarihi, etnik yapısı gibi etkenlerden ötürü geçmişten bu yana yabancıların tercih ettiği bir ülke olma niteliğini korumuştur. Farklı zaman dilimlerinde özellikle çevre ülkelerdeki savaşlar ve çatışmalar ile iç karışıklıklar, Türkiye'deki göçmen varlığı ve Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde önemli pay sahibi olmuştur. Ancak söz konusu göç hareketleri incelendiğinde genel anlamda niteliksiz veya düşük nitelikli işgücünün Türkiye'de kaldığı; yüksek nitelikliler içinse Türkiye'nin çoğu zaman transit ülke konumunda olduğu görülmektedir. 1980'li yıllarda gerçekleşen İran-İrak savaşı, 1990'da meydana gelen Körfez Savaşı ve son olarak 2011 yılında başlayan Suriye Krizi bu ülke vatandaşlarını en yakındaki güvenli seçenek olmasından kaynaklı kitlesel olarak Türkiye'ye yönelmiştir. Türkiye'nin coğrafi olarak Asya ve Afrika'dan Avrupa'ya geçiş noktasında bulunması, göçmenler için transit ülke olma konumunu güçlendirmiştir. Bu tür göç hareketlerinde göç eden kitle homojen bir yapı arz etmemekle birlikte; genel olarak hayatta kalma amacı güden, eğitim ve nitelik anlamında katma değeri yüksek olmayan işgücünü barındırmaktadır.

Ancak gelişmiş ülkelerin nitelikli işgücünü ülkelerine çekmeye yönelik politikaları ve bu politikaların söz konusu ülkeler için büyüme ve kalkınma anlamında yarattığı olumlu sonuçlar, Türkiye gibi ülkeleri de bu pastadan pay almaya teşvik etmiştir. Bu çalışmanın amacı, ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelerinin nitelikli işgücü göçü alanındaki politikalarını inceleyerek, Türkiye'nin daha önce kalkınma belgelerinde yer verdiği ancak detaylı ve öne çıkan bir politika olarak ilk defa 10. Kalkınma Planı ile ortaya koyduğu "Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı" özelinde geliştirdiği politikaları ve uygulamaları karşılaştırarak bu alandaki ülke yaklaşımının değerlendirmesini yapmaktır. Ülke incelemesinde ABD ve Birleşik Krallık'ın seçilmesinin nedeni ise; iki ülkenin de tarihsel olarak göçmenlere açık ülkeler olması, hukuk sistemlerinin göçmenlere hareket alanı sağlaması, teknolojik gelişmelerde öncü ülkeler olmaları ve Türkiye ile tarihsel açıdan bağlantıda olan ülkeler olmalarıdır.

Çalışmada literatür taraması ve doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda çalışmada göç teorileri ve nitelikli işgücü teorileri ile ilgili literatür taraması yapılmış,



nitelikli yabancı işgücü çekimi konusunda uygulanan politikalar için uluslararası yayınlar, resmi istatistikler ve ilgili mevzuat incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, nitelikli işgücü göçüne ilişkin kavramsal çerçeve çizilerek, göç ve kalkınma ilişkisi ortaya konmaya çalışılacaktır. Öncelikle işgücü göçüne ilişkin temel kavramlar ve istatistiklere atıf yapılacaktır. Daha sonra nitelikli işgücünün tarihsel gelişimi ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki seyir analiz edilerek, nitelikli işgücüne olan talebin artışına yol açan süreç ortaya konulmaya çalışılacaktır. Özellikle teknolojinin getirdiği dönüşüm ile hangi alanlarda nitelikli işgücüne ihtiyacın arttığına değinilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, ABD ve Birleşik Krallık gibi nitelikli işgücü göçünde geçmişten bu yana çekim merkezi olmayı başaran ülkelerin bu alandaki yaklaşımları ve geliştirdikleri politikalar ele alınacaktır. Söz konusu ülkelerin küreselleşme aşamaları boyunca geçirdikleri dönüşüm ve ihtiyaçları doğrultusunda nitelikli göçmenlik için geliştirdikleri politikalar ile çekim merkezi olma süreçleri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde Türkiye'de işgücü göçüne ilişkin tarihsel süreç ele alınarak; nitelikli işgücü göçüne ihtiyacın arka planı anlatılmaya çalışılacaktır. Türkiye'de göçün tarihsel gelişimi ele alınarak, göç veren ülke konumundan göç alan ülke konumuna geçişin aşamaları ve döngüleri incelenecek, ardından karşı karşıya kalınan göç akımları karşısında yapılan yasal düzenlemeler ve idari yapı ele alınacaktır. Sonrasında 10. Kalkınma Planı ile uygulamaya konulan "Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı" ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ile yürürlüğe giren Turkuaz Kart uygulaması bağlamında güncel yaklaşımlar değerlendirilecektir.

Çalışmanın Değerlendirme ve Sonuç bölümünde ise, nitelikli işgücü göçünün dünyada ve Türkiye'de geçirdiği dönüşümün anlatıldığı çalışmanın içeriğine dayanılarak, Türkiye'nin kalkınmasına fayda sağlayabilecek bir politik yaklaşım ve idari yapının nasıl oluşturulabileceği değerlendirilecektir. Söz konusu yapının temel unsurları, yine çalışma kapsamındaki ülke örnekleri ile kıyaslanarak ortaya konmaya çalışılacaktır.



## 2. ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GÖÇÜ İÇİNDE NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ

İnsanlar, neredeyse dünyadaki ilk yaşantılarından beri belli sebeplerle yaşadıkları yerleri değiştirmiştir. İlk çağlarda göç, hayatta kalmak ve yeni yaşam alanları bulmak için yapılırken; yerleşik hayata geçildiğinde ve şehirleşme başladığında ekonomi, sağlık, eğitim gibi farklı sebeplerden kaynaklanmaya başlamıştır. Modern zamanlarda ise iç savaşlar, dünya savaşları, kıtlık, su problemi, siyasi gerginlikler gibi etmenlere bağlı olarak sosyolojik göçler yaşanmaktadır. Modern zamanların en bilinen göç türlerinden biri de uluslararası işgücü hareketlilikleridir. İşsizlik, gelir düşüklüğü, daha iyi yaşam şartları, eğitim olanakları gibi çeşitli sebeplere bağlı olarak dünyadaki işgücü, sınırlar arası yer değiştirmektedir (Göksu, 2000: 26). İşgücü göçünün daha iyi anlaşılabilmesi ve çözümlenebilmesi için buna ilişkin kavramların ve göçe yol açan nedenlerin ortaya konulması gerekmektedir.

### 2.1 Nitelikli İşgücü Göçüne İlişkin Kavramsal Çerçeve

Göç, insanlık kadar eski tarihi içinde zamanla yer değiştirme anlamından pek çok farklı anlama bürünmüş ve farklı nitelikler kazanmıştır. Göçler, hangi anlamda gerçekleşirse gerçekleşsin yaşamın her alanına önemli etkiler ederler. En temelinde yer değiştirme hareketlerini kapsasa da göç, toplumun sosyal, kültürel, iktisadi tüm dinamiklerini derinden etkileyen bir husustur.

Daha genel anlamda göç; anlamlı bir uzaklık ve etki yaratacak kadar bir süre içinde gerçekleşen bütün yer değiştirmeler şeklinde ifade edilir (Erder, 1986: 9). Göç öylesine çok boyutlu ve kompleks bir kavramdır ki nedenleri (zorunlu ve gönüllü göç), amaçları (çalışma, sığınma) ve hedefe varmakta kullanılan yöntemleri (yasal, yasa dışı) gibi hususlarla ifade edilebileceği gibi tarih, coğrafya, sosyoloji, ekonomi, siyaset, psikoloji ve uluslararası ilişkiler gibi pek çok bilim dalı tarafından da farklı yönleriyle ele alınmaktadır (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 249).

Ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal gibi bazı etmenlere bağlı olarak gerçekleşen göçler, göç alan ve göç veren merkezler oluşturmuştur. Böylece göç, her daim varlığını sürdüren ve her coğrafyada bilinen bir olgu haline gelmiştir. Bu nedenle göç ile ilgili temel kavramların açıklanması gerekmektedir.

**Göçmen:** Uluslararası alanda, evrensel olarak kabul edilmiş bir göçmen tanımı bulunmamaktadır. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) bir genel tanım olarak göçmeni sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlamaktadır (IOM, 2013:130).

**İşgücü göçü:** IOM, “kişilerin iş bulmak amacıyla ülke değiştirmesi uluslararası işgücü göçüdür” şeklinde bir tanımlama yapmıştır (IOM, 2011:121). Daha kapsamlı bir işgücü göçü tanımı yapan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise; “kişilerin iş bulmak, daha iyi koşullar içinde yaşamak veya ailelerine ve kendilerine daha iyi yaşam standartları sağlamak amacıyla iki ülke arasında yer değiştirmesi uluslararası işgücü göçüdür” şeklinde uluslararası işgücü göçünü tanımlamıştır (Göksu, 2000: 26).

İş bulmak, daha iyi şartlarda yaşamak veya aileye ya da kendisine yüksek yaşam standardı sağlamak amacıyla yapılan işgücü göçleri, kişi başı milli geliri yüksek, refah düzeyi iyi, eğitim olanakları çeşitli ve yaşam standardı yüksek ülkelere yapılmaktadır. En genel ve yalın tanımıyla işgücü göçü; istihdam amacıyla işgücünün sınırlar içi veya sınırlar arası yer değiştirmesidir (Öner ve Öner, 2012: 89).

**Nitelikli işgücü göçü:** En yalın ifadeyle nitelikli işgücü göçü; yüksek düzeyde eğitim görmüş, donanımlı insan emeğinin sınırlar arasındaki hareketi ve yer değiştirmesidir. Diğer bir açıdan bakılacak olursa beyin göçü denen nitelikli işgücü göçü; bilim ve teknoloji alanında yetişmiş insan kaynağının göç sebebiyle kaybedilmesidir. Nitelikli işgücü göçü, ileri seviyede mesleki gelişim göstermiş kişiler, uzmanlar ve bilim insanlarının çalışma, eğitim ve araştırma amacıyla kalkınmış bir ülkeye yerleşerek kendi ülkesinden ayrılması olarak tanımlanır (www.tdk.gov.tr). Nitelikli işgücü göçü ile uluslararası düzeyde yer değiştiren insan kaynakları; yüksek tahsilli, alanında uzman, donanımlı, yüksek performans ve kapasiteye sahip, yetenekli, yüksek yeterlilikli ve kimi zaman üstün zekalı kişilerden oluşmakta ve bu kişiler ya çoğu zaman kendi ülkelerine dönmemekte ya da en verimli zamanlarını yurt dışında yabancı ülkeye hizmet ederek geçirdikten sonra kendi ülkelerine dönmektedirler (Kurtulmuş, 1992: 206).

Nitelikli işgücü göçü, gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru yaşanan insan kaynağı hareketliliğidir ve yüksek nitelikte emeğe sahip bu beşeri sermayenin göçe meyletmesinde itici ve çekici etkenlerin rolü büyüktür. Bu etkenler her ülkenin şartlarına göre farklılık gösterse de temelde dört farklı itici etkenden bahsetmek mümkündür (Toksöz, 2006: 226):

- ✓ Ücret yetersizliğinden kaynaklanan mali sorunlar ve ekonomik istikrarsızlıklar,
- ✓ Gelişmekte olan ülkelerde bilim ve teknolojiye gereken önemin verilmemesi sonucu mesleki alanda çalışma koşullarının yetersizliği,
- ✓ Yetişmiş işgücünün sahip olduğu mesleklere ilişkin istihdam yetersizlikleri ve işsizlik,
- ✓ Gelişmekte olan ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, çatışmalı ortamlar, etnik köken temelindeki ayrımcı uygulamalardır.

Bu maddeler dışında kalan etkenler de bulunur. Bu etkenler ise göçü veren ülkelerin şartlarına göre şekillenir. Çekici etkenler ise gelişmiş ülkelerin sahip olduğu; uygun çalışma ortamları, yüksek ve tatmin edici ücret, kariyer imkanı, düzenli ve istikrarlı bir yaşam ve sonuçta yüksek hayat standartlarıdır (Toksöz, 2006: 226).

Eğitimli, donanımlı, yetişmiş, kalifiye ve tecrübe sahibi insan emeğini ifade eden nitelikli işgücüne günümüzdeki pek çok meslek örnek teşkil eder. Meslek sahibi bir beden işçisi, bir hemşire veya bir mühendis, ülkenin nitelikli işgücünü temsil eder. Bugün ise pek çok gelişmiş ekonomi, nitelikli ve üstün nitelikli işgücünü ülkelere çekmek için politikalar yürütmektedir. İşgücüne kaynaklık eden ülkeler ise nitelikli işgücünü bünyelerinde tutmak için bir dizi tedbir geliştirmektedir. Herhangi bir meslekte uzmanlaşmış her emek nitelikli işgücüdür ancak bugün, nitelikli işgücü içinde en çok üstün nitelikli işgücü göçüne bir diğer adıyla beyin göçüne odaklanmak faydalıdır. Çünkü beyin göçü, beyaz yaka çalışanları ve üst kalifiye insan emeğinin başka ülkeye gitmesini ifade eder. Üst kalifiye işgücü ise yüksek bir emek, zaman, çaba ve sermayenin sonucunda yetiştirilmektedir. Yani üstün nitelikli işgücünün kaybı; yüksek bir emek, yatırım, çaba ve zaman kaybını ifade etmektedir.

Uluslararası nitelikli işgücü göçü, az gelişmiş ve özellikle gelişmekte olan ülke açısından son derece maliyetli bir hibe olarak değerlendirilir. Nitelikli işgücü; yüksek maliyet ve zaman ile yetiştiği gelişmekte olan ülkeden çıkarak gelişmiş ülkeye gitmekte ve çoğu zaman dönmemektedir. Bu durumda, gelişmekte olan ülke zaman/maliyet üzerine kurulu yüksek bir yatırımında geri dönüş alamadığı gibi gelişmek için ihtiyaç duyduğu kaynağı da başka ülkeye göndermiş olmaktadır. En temelde nitelikli işgücü işsizliği ve gelecek kaygısı, bu insan kaynağını yabancı ülkelere yönlendirmektedir (Tansel ve Güngör, 2004: 1).

**Beyin göçü:** Beyin göçü, bilim ve teknoloji alanında yetişmiş insan kaynağının göç sebebiyle kaybedilmesidir. Genel olarak az gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere ve gelişmiş ülkelere daha gelişmiş ülkelere doğru bir trend izlemektedir. Genel eğilim ise az gelişmişten gelişmiş ülkeye ve daha sonra şartlar doğrultusunda daha çok gelişmiş ülkeye doğru olmaktadır. Bu trendin sebebi uluslararası yer değiştiren nitelikli işgücünün seçimi gibi algılansa da temelde ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak nitelikli işgücüne duydukları gereksinim vardır. Gelişmiş ekonomiler sanayi ve teknoloji alanında ileridedir ve ileri düzey bilim ve teknoloji daha fazla bilim insanına, teknisyene ve uzmana ihtiyaç duyar. Yani nitelikli işgücü ülkenin gelişmişliğine göre geometrik olarak artan bir gereksinimdir (Tezcan 1985: 251). Beyin göçü, göç veren ülkeler için ciddi maliyetleri doğurmaktadır. Üstün nitelikli insan emeği ise bulunduğu ülkeden daha fazla umut

vaat eden ülkelere giderek kaynak ülke için kayıp, misafir ülke için kazanç olmaktadır (Kwok and Leland, 1982: 91).

Nitelikli ve özellikle üstün nitelikli işgücünün, gelişmiş ülkelere yaptığı orantısız katkı ve kaynak ülkeye verdiği ciddi zararlar bir süredir araştırmacıların da üzerinde durduğu bir konudur. Bu araştırmacılardan Bhagwati, beyin göçü alan ülkelerin adaletsiz kalkınmalarını önlemek amacıyla “beyin göçü vergisi” ödemesi konusunda bir fikir geliştirmiştir. Ancak ne yazık ki Bhagwati'nin beyin göçü vergisi modeli yalnızca bir öneri olmanın ötesinde olamamıştır. Aslında bahsi geçen verginin kaynak olan gelişmekte olan ülkelere beyin göçünü azaltması ve gelişmiş ülkelerin çok ucuza sahip olduğu nitelikli işgücü için tazminat niteliğinde ödeme yapmasını amaçlamıştır. Fikirsel zemini işlevsel olan bu model, çeşitli sebeplerle uygulanmamış ve öneri olarak kalmıştır (Bhagwati, 1976: 34).

**Diaspora:** Menşe ülkesinden ayrılmış olan ancak anavatanıyla bağları süren birey, dernek ve toplulukları ifade eden bir kavramdır. Geçici süreyle yurtdışında yerleşik göçmen işçileri, ev sahibi ülkenin vatandaşlığına sahip yabancı çalışanları, çifte vatandaşlığı bulunan kişileri ve ikinci/üçüncü nesil göçmenleri kapsayacak şekilde kullanılmaktadır (IOM 2013: 23).

İşgücü göçünü meydana getiren nedenler genel olarak tarihi perspektiften ele alındığında anlamlı sonuçlara götürmektedir. Dünya genelinde işgücü göçünün en belirgin kaynaklarından biri Batının yaşadığı büyük savaşlardır. Batı dünyasının çetin bir mücadeleden geçtiği bu savaşlardan sonra Batı, kendini yeniden inşa etmek için komşu ülkelerin işgücüne başvurmuştur. Yeniden inşanın yapılmasında komşu ülkelere sağlanan işgücü yeterli olmayınca Batı, doğu ve güneyden toplu göçlere kapılarını açmıştır. Türkiye'de en sıklıkla bilinen Almanya göçleri gibi Batı, sağlıklı ve güçlü insanları çalıştırmak amacıyla götürmüştür. Bu noktada Batının ihtiyacı olan işgücünü tahsis ederken gönüllü bir göç yerine götürmek eylemini kullanmak göç olgusunu edilgen gibi algılayabilir. O dönem Batıyı yeniden inşa etmek amacıyla yapılan işgücü göçleri tam gönüllülük esasına dayanmamaktadır. Her seferinde tüm bilimsel kaynaklarda bu dönem olanın bir işgücü göçü değil bir emek sömürsü olduğu açıklanır. Batının o dönem, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yaşanan gelir adaletsizliği ve geçim sıkıntısı gibi unsurları kullanarak yaşadıkları ülkede istedikleri refah düzeyine ulaşamayan insanların çaresizliğinden yararlandığı açıkça kabul edilmektedir. Bu şartlarda çoğu insan gönüllü bir göç değil mecburi bir göç gerçekleştirmiştir. Bugün de işgücü göçü olgusu için değişen çok bir husus olduğu söylenemez. 2011 Dünya Bankası verileri işgücü göçü ve ekonomi arasındaki bağlantının ve ülkeler arası gelir eşitsizliğinin göçe zorlayıcı etkisini açıkça göstermektedir. Verilere göre 34 OECD ülkesinin 2011 yılı kişi başı Gayrisafi Milli Geliri (Gross National Income, GNI) 36.069

ABD doları iken en az gelişmiş 48 ülkede bu tutar yalnızca 749 ABD dolarıdır (Dünya Bankası, 2012). Bununla birlikte Birleşmiş Milletler verilerine göre yıllık %2,5 ile en hızlı nüfus artış oranı bahsi geçen bu 48 ülkede yaşanmaktadır. Bu ülkelerin nüfus artış oranları bir an evvel dengeli biçime getirilmezse 2011 yılında 0,85 milyar olan nüfusunun, 2050 yılında 1,7 milyara ve 2100 yılında ise 2,7 milyara yükseleceği ön görülmektedir (United Nations, 2011:15). Görüldüğü gibi en alt gelir düzeyindeki ülkelerin yıllık kişi başı gelirleri çok düşük olmakla birlikte nüfus artış hızlarının çok yüksek olması, kişi başına düşen geliri olumsuz etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerde ise kişi başı gelir yüksek olmakla birlikte nüfus artış hızı oldukça düşüktür.

Bu noktaya kadar ele alınan ve incelenen bilgilerden açıkça anlaşılıyor ki kalifiye işgücü modern bilgi ekonomileri için temel ihtiyaçtır. Büyüme, yenilik ve kalkınma üzerinde nitelikli işgücü göçüyle gelen göçmenlerin olumlu etkileri ve net mali katkıları çok açıktır. Bu önemli konu üzerine iktisat alanında pek çok teori ortaya atılarak işgücünün verimliliği üzerine değerlendirmeler oluşturulmuştur. Göçmenlerin yerleştikleri ülkenin ekonomi ve kalkınmalarına yönelik yaptıkları katkıları içeren pek çok görüş ve teori mevcuttur. Buna karşılık olarak göç veren ülkelerin yaşadığı tahribat ve kayıpları ele alan teoriler görece daha azdır. Nitelikli işgücü göçü, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından yalnızca olumsuz sonuçlar doğurmaz. Bu göçler, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde dövize dayalı sermaye hareketliliği sağlaması nedeniyle iç piyasalardaki likiditeyi artırır. Göç alan ülkede ise işgücü endüstrisinde gereksinim duyulan emeğin daha az maliyetle veya maliyete katlanılmadan sahip olunmasını sağlar. Gelişmekte olan ülkelerde nitelikli işgücünün azalmasına neden olarak dezavantaj yaratırken gelişmiş ülkelerde nitelikli işgücü daha az yatırım ve maliyetle edinme konusunda ciddi avantaj yaratır. Nitelikli işgücü göçü en bilinen ifadesiyle beyin göçü kapsamında yer alır ve göç veren ülke için olumsuz sonuçları hayli çok, göç alan ülke için de olumlu sonuçları bir o kadar fazla olan bir olgudur (Sevinç vd., 2016: 398).

## **2.2 İşgücü Göçüne İlişkin Kuramlar**

Göç hareketlerinin hızlı biçimde artması iktisat literatüründe göç hareketlerine ilişkin çalışmaların yerini artırmıştır. Bu çalışmalar tamamen işgücü göçüne odaklı olmadığı için açıklama olarak sadece konuya ilişkin kısımlara yer verilmiştir.

### Neo-Klasik Kuram

İlk sistemli göç kuramı olan Neo-klasik yaklaşım işgücü fazlası olan ülkelerin düşük ücret piyasasına sahip olduğunu, buna karşılık sınırlı işgücüne sahip ülkelerin yüksek ücret

piyasasına sahip olduğunu, ücret ile işgücü arasındaki bu ters bağlantının, düşük ücretli işçileri yüksek ücret düzeyine sahip ülkelere yönlendirdiğini savunmaktadır.

Neo-klasik teori kendi içinde makro ve mikro olmak üzere iki teori barındırmaktadır. Neo-klasik makro kurama göre, göçün nedeni sermaye ve işgücünün coğrafi olarak eşitsiz dağılımıdır. Emek arz fazlasına sahip ülkelerde düşük ücret, emek talebi az olan ülkelere ise yüksek ücret söz konusudur. Ücret dengesizliği sonucu göç kararı verilmekte ve ücretler dengeye gelmektedir (Abadan-Unat, 2006: 22).

Neo-klasik mikro kuramı ise göç tercihinde bireyi merkeze koymuştur. Bireyi göçün bütün sonuçları açısından tam bilgiye sahip kabul etmiştir (Massey vd. 1993, : 434-435). Buna teoriye göre bireyler her zaman en mantıklı tercihi yapmaktadır.

### Yeni Ekonomi Kuramı

Yeni ekonomi kuramı göç kararında sadece bireylerin değil, hane halkı ve grupların da etkili olduğunu ileri sürmüştür. Yeni ekonomi kuramı göçü yalnızca iki ülke arasındaki gelir farklılıklarıyla değil, aynı zamanda güvenli iş bulma şansı ve yatırım sermayesine erişim gibi etmenlerle de açıklanması gerektiğini ileri sürmüştür (Güllüpınar, 2012: 57-62).

### İkili İşgücü Piyasası Kuramı

İkili işgücü piyasası kuramı, ülkelerde iki ayrı işgücü piyasasının bulunduğunu ve birincil piyasalarda tam istihdama dayanan nitelikli işlerin, ikincil piyasada ise düşük nitelikli ve süreklilik göstermeyen işlerin yapıldığını öne sürmektedir. Gelişmiş ülkelerde ekonomik yapı gereği vasıfsız işgücüne yüksek ücret belirlenmemektedir. Yerli işçilerin yüksek ücret talebinde bulunmasına karşılık işverenler, dışardan düşük ücretle çalışmayı kabul eden işçi bulma yoluna gitmektedirler. Yerli işçilerin bu talebi ve işverenlerin tercihi göçün yönünü belirlemektedir (Yıldırımöğlü, 2005: 4).

### Dünya Sistemleri Kuramı

Wallerstein öncülüğünde geliştirilen Dünya sistemleri kuramı, kapitalist üretim sistemlerini ve bu sistemdeki merkez-çevre ülkeleri odağına almıştır. Bu kurama göre merkez ülkelerdeki üretimin ve sermaye birikiminin devamlılığı için çevre ülkelerdeki işgücü kritik bir role sahiptir. Daha yüksek gelir ve kar için çevre ülkeleri pazar olarak kullanan merkez ülkeler ve bu ülkelere yönelen çevre ülkelerdeki işgücü temelinde bir bağımlılık düzeni oluşmuş durumdadır (Abadan-Unat, 2006: 16-17).



### 2.3. Teknoloji Çağında İşgücü Göçü

Yüksek nitelikli işgücü gereksinimi ve talebi bilgi ekonomilerinde her geçen zaman daha fazla artmaktadır. Bu talep ve ihtiyaca paralel olarak da yüksek nitelikli işçi sayısı artmaktadır. Yüksek nitelikli işgücünün artması, emeğin yetenek ve niteliğini artırmakta, işletmelerin üretim maliyetlerini aşağı çekmekte, verimliliği artırmakta, yenilik, yaratıcılık ve iktisadi büyümeye katkı yapmakta ve böylece bilgi üretimini sağlamaktadır. Anlaşıldığı gibi işletmeler açısından günümüzün en önemli üretim kaynağı yüksek nitelikli işgücüdür. Yüksek nitelikli emeğe olan ihtiyacı karşılayamayan işletmeler, küreselleşmiş dünya piyasasında hayatta kalabilmek ve rekabet edebilmek için yurt dışından yüksek nitelikli işgücü ithal etmektedir. Özellikle dar boğaz yaşanan mesleklerde yüksek nitelikli göçmenler, yerli işgücünü tamamlamak gibi kritik bir işlev görmektedirler. Yüksek nitelikli göçmenler, işgücü piyasası ve ekonomiye ciddi katkılarda bulunmaktadır. Bu insanların işgücü piyasasındaki verimlilikleri genel itibariyle yüksek seyretmekte, ekonomiye net mali katkı sağlamakta oldukları açıktır. Ayrıca yüksek nitelikli göçmenlerin, niteliksiz göçmenlere göre katıldıkları topluma daha kolay adapte oldukları görülmektedir (Riemsdijk, 2012: 345).

İşgücü talebinde bulunan gelişmiş ülkeler, özellikle günümüzde emek yoğun ve bilgi yoğun olmak üzere iki farklı türde talepte bulunurlar. Bilgi çağının getirisi olarak bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler başta olmak üzere pek çok farklı yenilikten ötürü gelişmiş ülkelerin niteliksiz işgücüne yönelik talepleri her geçen gün hızla azalmaktadır. Değişen çağ, piyasalar, üretim ve hizmet sektörlerindeki gereksinim değişiklikleri nitelikli işgücü ihtiyacını günden güne artırmaktadır. Amerika Bileşik Devletleri (ABD), günümüzde en çok nitelikli işgücü talebinde bulunan ülkedir. Amerika'nın işgücü talebinde her geçen gün nitelikli işgücünün payının hızla arttığı görülmektedir. Amerika'nın piyasaya bağlı olarak gelişen ve artan nitelikli işgücü talebine cevap vermesi de gecikmemiştir. 1990 yılında işgücü talebinde yaşanan değişimi fark eden ABD, H-1B vizesi gibi bir uygulamayı hayata geçirmiştir. Bu vize ile yüksek nitelikteki uzmanların geçici olarak Amerika'da çalıştırılması amaçlanmıştır. Yani H-1B vize uygulaması gelişen nitelikli işgücü talebine bağlı olarak nitelikli işgücü göçünü özendirme ve düzenleme amacı taşır. Günümüzde pek çok kalkınmış ülke, nitelikli işgücüne cazip fırsatlar, yüksek yaşam ve iş standardı, gelişmiş kariyerler gibi imkanlar sunarak kendi ülkesine çekmeye çalışmaktadır. İstatistiklere bakıldığında gelişmiş ülkelerin %47'sinin nitelikli işgücünü ülkelerine çekmeye çalıştığı ve nitelikli işgücünün ülkeye girmesini kolaylaştırmak üzere politikalar geliştirildiği görülür. Bu bağlamda 21.yüzyılın ilk çeyreğinde gelişmiş ülkelerin

nitelikli işgücü talebi ve gelişmekte olan ülkelerin nitelikli işgücü ihracı nitelikli işgücü göçünü öne çıkarmaktadır (Rajan, 2012: 2).

Küreselleşme sürecinde yaşanan evirilmelerde pek çok sorun yaşanmıştır. Bu sorunlardan bir tanesi de uluslararası işgücü akımlarında yaşanan artıştır. Bu akımlar, pek çok anlamda tartışma konusu olmakla birlikte gelişmiş ülkelerdeki göçmen nüfusunu fazlasıyla artırmıştır. Birleşmiş Milletlerin verileri dikkate alındığında 1990 (154.2) ila 2013 (231.5) arasındaki 23 yılda dünya göçmen stokunun 77,3 milyon arttığı görülür (United Nations, 2013). Kronolojik olarak bu artış incelendiğinde önemli bir kısmının 2000li yıllardan sonra oluştuğu görülür.

Beyin göçü olarak da gündelik dilde sıkça ifade edilen nitelikli işgücü göçü; üreten, düşünen ve kalifiye işgücünün çalışmak veya araştırma yapmak amacıyla başka bir ülkeye en verimli zamanlarında gidip çoğu zaman geri dönmeleri durumunu ifade eder (Kaya, 2003: 3). Nitelikli işgücü göçünü niteliksiz işgücü göçünden ayıran temel farklılık emeğin özelliği olsa da bu göçlerin nedenleri ve göçü oluşturan insan kitlesinin özellikleri birbirinden farklıdır. Daha önce de değinildiği gibi niteliksiz işgücü göçünün temel sebeplerinden biri işgücü fazlası bulunan gelişmekte olan ülkelerdeki düşük ücret düzeyleridir. Bu şekilde yüksek ücret talep eden işgücünün sınırlar arası yer değiştirmesi işgücü göçünü oluşturmuştur. Ancak nitelikli işgücü göçünde iyi eğitilmiş ve yüksek yeterlikte uzmanlık kazanmış işgücünün ülke değiştirmesi, yüksek ücretlerden ziyade çalışma koşulları ve kendini geliştirme imkanlarıdır. Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere kötü çalışma koşulları ve kendini geliştirme imkanının az oluşu nitelikli işgücünün yönünü gelişmiş ülkelere çevirmektedir. Bu yönelim, gelişmiş ekonomilerin nitelikli işgücü göçünü teşvik eden uygulamalarıyla ve gelişmekte olan ülkelerin kıt kaynakları nitelikli işgücü yetiştirmeye ayırmayı bırakmasıyla birleştiğinde uluslararası nitelikli işgücü göçü büyük bir hız kazanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, yüksek nitelikli işgücünün başka ülkelere eğitimlerini tamamlaması ve kariyer yapmasını desteklemektedir. Bu şartlar altında, eğitim düzeylerindeki coğrafik farklılıklar da uluslararası nitelikli işgücü göçünün yönünü belirleyen unsurlardan olmaktadır. Bugüne değin beyin göçünü incelemiş pek çok araştırma nedeniyle beyin göçü literatürü oldukça kapsamlıdır. Bu konuda üretilmiş pek çok kaynağın ise buldukları ortak paydadan biri, beyin göçünün göç veren ülkeler için olumsuz olduğudur (Aktaş, 2015: 41-42). Nitelikli işgücü göçü, bir noktada beşeri sermayenin ülkeden transferi anlamı taşır. Göç veren ülkelerdeki bilim insanı, doktor, mühendis gibi nitelikli işgücünün, başka ülkeye gönderilmesi beşeri sermaye kaybına neden olur. Bu kayıplar makro alanda ülkenin verimliliğini ve gelir düzeyini düşürür. Az gelişmiş ülkeler, nitelikli işgücü yetiştirmeye kaynak ayırmak taraftarı olmasa da gelişmekte olan ülkeler, eğitime ve nitelikli

işgücü yetiştirmeye ciddi bütçeler ayırmaktadır. Uluslararası nitelikli işgücü göçü, bu bağlamda kamu eğitim yatırımlarının getirisini de düşürmektedir. Ülkeleri, ekonomileri ve işletmeleri ayakta tutan ve rekabet avantajı sağlayan yenilik ve yaratıcılık potansiyeli de uluslararası nitelikli işgücü göçüyle birlikte başka ülkelere gönderilmektedir. Bu kayıp ekonomik büyümeyi de oldukça olumsuz etkilemektedir (Straubhaar, 2000: 11).

Göç alan kalkınmış ülkeler için ise yüksek yeterlikli göçmen, net mali katkı demektir ve kendi ülkesinden göçle gelmiş nitelikli göçmenin bir başka ülkeye gitmesi mali kayıp doğurur. İnsan sermayesi en maliyetli ve uzun dönemli yatırımlardan biridir ve uluslararası nitelikli işgücü göçü, insan sermayesi gibi kıt bir kaynağın tüketilmesine neden olur. Ekonomik büyümenin en önemli kaynağı beşeri sermayedir. Nitelikli işgücünün uluslararası yer değiştirmesi ise göç veren ülkenin ekonomik performans ve büyümesine olumsuz etki eder. Bununla birlikte, giden nitelikli işgücü, ülkenin yenilik ve modern teknolojiye uyum sağlamasını da olumsuz etkiler. Makro düzeyde ise nitelikli işgücü uluslararası yer değiştirmesi var olan eşitsizlikleri artırır. Zengin ülkelerin daha zengin olmasını sağlarken, fakir ülkelerin zenginleşmesini daha maliyetli hale getirir (Bakırtaş ve Kandemir, 2010: 963). Günümüzde nitelikli işgücü, gelişmekte olan ülkeden gelişmiş olan ülkeye ve oradan da daha çok gelişmiş ülkeye doğru hareket etmekte ve bu hareketin hızı günden güne artmaktadır. Beyin göçü (exodes desm competences, brain-drain) deyimiyle metaforlaştırılmış bu olayın, bilhassa gelişmekte olan ülkeler için kritik önem taşıdığı açıkça görülmektedir. Beyin göçü en direkt olarak, göç veren ülkeyi kalkınma için ihtiyacı olan insan kaynağından yoksun bırakır. Göç veren ülke, kalkınmak için gereksinim duyduğu nitelikli işgücünü kullanamadığı gibi ülkenin bu kişiye yapmış olduğu yatırım da boşa gittiği gibi göç alan ülkenin kar hesabında artış sağlar. Gelişmekte olan ülkeler, Avrupa ülkeleri, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ne doğru kuvvetli ve sürekli olarak yüksek seviyede eleman göçü eğilimi karşısında endişe duymakta ve bu göçün sebeplerini anlamaya, tedbirler aramaya, politikalar geliştirmeye çalışmaktadırlar (Başaran, 1972: 134). Günümüzde ise Amerika ve Avrupa ülkelerinden sonra nitelikli işgücü yönünü İskandinavya'ya çevirmiştir. Türkiye, Meksika, Sahra altı Afrika'sı, Brezilya, Arjantin, Yunanistan gibi gelişmekte olan ülkelere daha iyi çalışma koşulları, yaşam standardı, kariyer geliştirme, eğitim ve araştırma yapma gibi sebeplerle göç etmek isteyen nitelikli işgücünün ilk rotası genellikle Avrupa veya ABD olmaktadır. Özellikle lisans ve lisans üstü eğitim amacıyla rotada ilk hedef olan bu ülkelere sonra nitelikli işgücü, Kanada ve İskandinavya'yı en son göç edilecek daha gelişmiş ülke olarak görmektedir. Kanada 2019 yılına kadar 1 milyon nitelikli göçmen alacağını duyurmuştur. Kriterlerinde en az lisans eğitim düzeyinde, yabancı dil bilen, meslek sahibi ve tecrübeli kişileri

özellikle tercih etmektedir. Göçmenlere çalışma izni, iş garantisi ve vize veren Kanada, verdiği vizeyi Kanada vatandaşıyla aynı haklara sahip olmak gibi avantajlarla doldurarak nitelikli emeği ülkesine çekmeye çalışmaktadır.

Günümüzde Kanada, ABD gibi ülkeler özellikle üstün nitelikli işgücünün peşindedir. İşgücü göçleri içinde bugün en revaçta olan ve gerek kaynak ülke gerekse misafir ülke için önemli olan işgücü göçü üstün nitelikli işgücünün göç etmesidir. Beyin göçü olarak adlandırılan bu hadisede, lisans ve üstü eğitim derecesindeki işgücü, genellikle sınırlar arası olmak üzere, yer değiştirir. Beyin göçü, misafir ve kaynak ülke için de önemlidir çünkü kaynak ülke sınırlı kaynaklar ile yetiştirdiği üstün nitelikli işgücünü kaybederek kalkınması ve ilerlemesi yavaşlar. Misafir ülke ise kaynak ülkeye görece daha iyi yaşam imkanları sunduğu üstün nitelikli işgücünü kendi ülkesine çekerek kalkınma ve ilerlemesini daha da hızlandırır. Bu tür göçler çoğunlukla gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere doğru yapılır. Fikrin temelinde özetle; gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkeden nitelikli işgücü ithal ederek güce güç katmak vardır (Yıldırımoglu, 2005: 133). Kaynak ülke zaten kıt olan imkanlarıyla kişileri yetiştirir, eğitir, tecrübe kazandırır; misafir ülke de kalifiye hale gelmiş işgücünü transfer ederek kendi bünyesine katar (Şahin, 2008: 20). Bilim insanları, mühendisler, doktorlar ve günümüzde revaçta olan bilişim sektörü çalışanları, işletme lisans ve lisans üstü mezunları, girişimciler daha iyi iş ve yaşam koşulları için başka ülkede yaşamaya karar verirler. Beyin göçleri, gönüllü göçlerin en belirgin örneklerindedir (Adıgüzel, 2011: 29).

#### **2.4. Göç ve Kalkınma İlişkisi**

Göç, iktisadi ya da sosyolojik kaynaklı olması fark etmeksizin toplumlar üzerinde derin etkiler meydana getirir. İşgücü göçünün toplum üzerindeki en açık etkisi, nüfus yapılarında yarattığı farklılaşmadır. İşgücü göçleri ile kaynak ülke nüfusları düşerken; hedef ülke nüfusu artar. İşgücü göçünün nüfus üzerinde yarattığı tek etki tabii ki sayısal değildir. Daha kuvvetli ve derin etkisi iktisadi ve sosyolojik etkisidir. Hedef ülke ve kaynak ülke nüfusunun iktisadi ve sosyal hayatında işgücü göçleri büyük etkiler yaratır. Her iki ülke için de derin ve büyük etkiler söz konusudur ancak etkiler birbirinden çok farklıdır. İşgücü göçünden sonra kaynak ülke toplumu farklı, hedef ülke toplumu çok farklı etkilenir. İşgücü göçü en başta nüfusu değiştirir ve yaş, cinsiyet gibi toplumsal yapıyı da farklılaştırır. Günümüzde cinsiyetler arası eşitliği sağlamak konusunda büyük bir kamuoyu oluşmuş olsa da işgücü göçlerinde uluslararası yer değiştiren nüfusun yapısı genel olarak erkek ve genç yaş grubundan meydana gelir. Uluslararası işgücü göçüyle birlikte kaynak ülkede genç erkek nüfus düşerken; hedef ülkenin genç erkek nüfusu artar (Şahin, 2008: 40). Hedef ülkeye giden göçmenlerin durumu; göçmen işçi politikalarına

yüklenen anlam, ülkenin istihdam şekli, göçmenlerin geleceğine ilişkin planlar, ekonominin gidişatı, nüfusların ve nüfus bileşimlerindeki beklenen ilerlemeler, vatandaşların göçmen işçilere yönelik tutumlarına göre belirlenir. Göçmen işçilerin durumu ile birlikte işgücü göçünün kalkınmaya yapacağı etki de tam olarak aynı unsurlar tarafından yönlendirilir. Göç, kalkınma üzerinde muhakkak etkili bir unsurdur ancak ne yönde etkili olacağı kaynak-hedef ülke olma durumuna göre ve ülkelerin belli değişkenlerine göre farklılık gösterecektir. En temelinde ve net olarak bilinen ise işgücü göçünün kaynak ve hedef ülkelere ettiği kalkınma etkisidir (Gezgin, 1994: 93).

Göç ve kalkınma ilişkisi kaynak ve hedef ülkeler için ters yönlü ilerler. İlk olarak bilinmelidir ki işgücü göçüne hedef olan ülkeler sermaye ve doğal kaynak yönünden zengin, işgücü kaynağı bakımından fakir ülkelerdir. Avrupa, ABD, yeni dönemde Kanada, Japonya gibi ülkeler genellikle hedef ülke olarak işgücü göçüne ev sahipliği yapar. İkincil olarak ise işgücü göçü doğru planlanıp kullanıldığında hedef ülkenin kalkınmasına çok ciddi katkılar sağlayan bir husustur. Göçmen işçilerle birlikte işgücü yönünden fakir olan hedef ülke dar boğazı atlatarak sermayenin tam kapasite çalışmasını sağlar. Yatırım hızı yükselir ve iktisadi refah ciddi biçimde artar. Bu bağlamda işgücü göçünde sermaye ve doğal kaynak olarak zengin olan hedef ülkeler, kaynak ülkelerden gelen nitelikli işçilerle sermaye, doğal kaynak ve insan kaynağı bileşeninde eksik unsuru yerine koyarak tamamlanmış olurlar. Kalkınma için gerekli üç temel unsur işgücü göçüyle birlikte hedef ülkede sağlanmış olur. Kaynak ülkelerde ise genellikle işsizlik, yoksulluk ve imkan kısıtlılığından işgücü göçleri yaşanır. Nitelikli işgücü, bu imkanlara kavuşabilmek için görece daha iyi ülkelere göç eder. İşgücü göçünün sonunda hedef ülkeler doğal kaynak-sermaye-insan kaynağı kalkınma bileşenlerini tamamlarken; kaynak ülkeler sermaye-doğal kaynağa sahip değillerken kalkınma için sahip olduğu tek kaynağı, nitelikli insan kaynağını da kaybetmiş olur. O halde; nitelikli işgücü göçü hedef ülkede kalkınma bileşenlerini tamamlar, kaynak ülkede kalkınma bileşenlerini sıfırlar.

Göçmen işçiler, gittikleri ülkelerde görece düşük veya asgari ücret düzeylerinde çalışmayı kabul etmek durumunda kalmaktadırlar. İlk kez 2. Dünya Savaşından sonra insan kaynağı problemi yaşayan Avrupa'nın işgücü temin etmesiyle başlayan modern işgücü göçü, göçmenlerin görece daha ucuz emek sunmasıyla ücretler genel düzeyinin artmasını önlemektedir. Ücretler genel düzeyinin sabit kalması, en pahalı kaynaklardan olan insan sermayesi hususunda maliyetlerin düşmesini ve ülkenin rekabet gücünün artmasını sağlamaktadır. Özellikle ihracata dayalı ekonomisi olan ülkeler için nitelikli işgücü göçü, büyük önem taşır. Ücretler genel düzeyinin doğal artışına engel olmasından kaynaklı olarak yerel ülke sendikaları göçmen işçi

çalıştırılmasına karşı tutum takınmaktadır. Göçmen işçilerin ücretleri sabit tutarak maliyetleri düşürmek ve rekabeti artırmak yönünde ettiği kritik etki, hedef ülke vatandaşlarına reel milli gelirden artma ve refah seviyesinde yükselme olarak geri döner. Yani, hedef ülke vatandaşları göçmenliğe ücretler konusunda tepkili olsalar da totalde çok daha büyük bir kalkınma etkisi yaşadıklarının farkında olmazlar (Seyidoğlu, 2013: 681).

Milli gelirin, kişi başına düşen ortalama gelirin ve refah düzeyinin artması, hedef ülkede yaşanan nitelikli işgücü göçünün kalkınmaya yaptığı etkilerdir. Bu kalkınma göstergelerindeki artışla birlikte yerli işçilerin çalışma koşulları ağır, tehlikeli ve çekici olmayan işlere gösterdiği talep azalır. Bahsi geçen işler konusundaki açığı ise göçmen işçiler doldurur. Hedef ülkeler özellikle 20 yıldır nitelikli ve üstün nitelikli işçi alma konusunda ciddi politikalar yürütürler. Çünkü hedef ülkede göçmen işçiler tarafından doldurulan emek arzı ne derece nitelikli olursa kazanç da o derece büyük olmaktadır. ABD, her yıl Yeşil Kart (Green Card) uygulamasıyla pek çok göçmen işçiyi bünyesine katmaktadır. Benzer biçimde AB Mavi Kart uygulamasıyla nitelikli işçi alımını yıllardır sürdürmektedir. Bu gibi uygulamalarla dünyadan nitelikli işgücü toplayarak bünyesine katan hedef ülkeler, hiçbir yetiştirme maliyetine katlanmadan hazır işgücü temin etmektedir. Üstelik, nitelikli işgücü olan göçmenler, görece daha az maliyetle çalışmaktadır. Gelişmiş ülkeler, göçmen işçilik sayesinde sıfır maliyetle, daha az çalıştırma bedeli ödeyerek hızlı ve kalıcı bir kalkınma gerçekleştirmektedirler. Hedef ülkenin kalkınması, kaynak ülkenin fakirleşmesinden ileri gelmektedir (Şahin, 2008: 46).

Göçmen işçilerin gerek sosyolojik gerekse ekonomik birtakım maliyetleri elbette ki vardır. Nüfus artışından kaynaklı okul, hastane, konut gibi sosyal yatırımlara olan taleplerin artması, yaşam standardının korunması için daha çok özen göstermek ve kaynak ayırmak gibi göçmen işçiliğinin yol açtığı maliyetler hedef ülke için söz konusudur. Bunlarla birlikte göçmen işçi nüfusunun zamanla yerli nüfusa yaklaşması, birtakım kültürel ve sosyal sorunlara neden olmaktadır. Göçmen işçiler, hedef ülkeye adapte olabildikleri hız ve adaptasyon derecelerine göre hedef ülkenin kalkınmasına katkıda bulunurlar (Seyidoğlu, 2013: 682).

İşgücü göçleri sonucu yer değiştiren göçmenler, her ne kadar hızlı ve yüksek düzeyde adaptasyon gösterebilirler de her konuda tam uyum mümkün olmadığı için yine de sosyal problemler kaçınılmazdır. En büyük sosyal problemlerden biri sosyal huzursuzluklardır. Bununla birlikte göçmen işçiler, kaynak ülkedeki yakınlarına para göndermek veya günün birinde dönmek amacıyla ciddi tasarruflar yaparak yaşamaktadırlar. Gelirlerinin büyük bir kısmını tasarruf etmeleri, geçinmek için çok az paralarının kalmasına neden olmaktadır. Göçmenlerin yaşadığı yerlerde ikamet eden yerli halk, göçmenlerin bu durumundan refah

düzeyinde düşme yaşayarak etkilenmektedir. Böylece, refah toplumu içinde genel refah düzeyine ters bölgeler meydana gelmektedir. Toplumsal çevre kirliliği adı verilen bu husus hedef ülkenin yerli halkını rahatsız etmektedir. Nitelikli işgücü göçü, iktisadi anlamda hedef ülkeye reddedilemeyecek avantajlar sağlarken sosyal anlamda büyük sorunları da beraberinde getirmektedir. Sosyal anlamda işgücü göçüne bağlı yaşanan sosyolojik problemlere aşağıdaki hususlar da örnek verilebilir (Gezgin, 1994: 92-93 ):

- Göçmen işçi sayısındaki artış: Hazmetme kapasitesi olmayan toplumlarda kültürel farklılıklar ne kadar yüksekse tepki olasılığı da o kadar yüksek olmaktadır.
- Göçmen işçilerin bölgesel kümelenmesi: Temel de göçmen işçilerin bir ülkede dengeli dağılımı yüksek bir sosyal tepki doğurmaz, ancak göçmen işçiler ülkede eşit bir dağılım göstermezler. Genellikle sanayi bölgelerinde yoğunlaşırlar. Bu gruplaşma ise sosyal tepkiyi artırır.
- Göçmen işgücüne bağımlılığın riski: Göçmen işgücüne bağımlılığın artması sosyal tepkinin ortaya çıkmasına neden olabilir. Bazı ülkelerde göçmen işgücüne olan bağımlılık oranı %25'lere kadar çıkabilmektedir. Özellikle düşük nitelikli ve yerli işçilerin çalışmak istemedikleri işlerde bağımlılık oranı çok daha yüksektir. Yabancı işçilerin gruplar halinde dönmeleri, bu ekonomileri sarsar. Hedef ülkeler bunlara karşı, göçmen işçi sayısını sınırlamak gibi önlemler almaktadır.

Nitelikli işgücü göçü gerek kaynak ülkeye gerekse hedef ülkeye belli avantaj ve dezavantajlar getirmektedir. Gelişmemiş veya az gelişmiş kaynak ülkeler, nitelikli işgücünü hedef ülkelere kaptırarak niteliksiz işgücünü bünyesinde tutmaktadır. Niteliksiz işgücünün yoğun olduğu ülkelerde ise doğum oranı yüksek, refah seviyesi düşüktür. Çalışma çağındaki nüfus baz alındığında kaynak ülkelerin sermayesi ve doğal kaynağı kıttır. Kaynak ülkelerde işgücü arz fazlası vardır ve bu arz fazlası, işsizlik, yoksulluk gibi olumsuz sonuçlarla iç içe sorunsalları meydana getirir. Aşırı olan işgücüne bağlı olarak sermaye yoğun tekniklerin kullanılması zorlaşır. Gerek kamu gerekse özel sektörde emek yoğun işgücü piyasaları meydana gelir. Kaynak ülkeler sermaye-doğal kaynak eksikliği-insan kaynağı fazlalığı kalkınma bileşenlerinin neden-sonuç bağlantıları içinde kısı bir yoksulluk döngüsü içine girer. İşgücü göçünün kaynak ülkelerde iktisadi anlamda yarattığı birtakım olumlu etkiler de söz konusudur (Kutlu, 1991: 29):

**İşsizliği Azaltıcı Etki:** Uluslararası işgücü göçü kapsamında ülke değiştiren kişiler, genellikle kaynak ülkede işsiz olan kişilerdir. Bu bağlamda nitelikli işgücünün bir kısmının başka bir ülkeye gitmesi, kaynak ülkenin işsizlik oranına düşürücü etkide bulunur. Ayrıca işgücü göçü vermek ülkeler açısından işsizliği dengeleyici rol oynamaktadır. Gelişmekte olan veya

gelişmemiş ülkelerde, her yıl işgücüne katılan nüfusa yetecek istihdam yaratmak bütçeyi aşan maliyetler gerektirir. Çünkü bu tür ülkeler büyük oranda işsizliğe sahipken üstüne her yıl işgücüne katılan nüfusları da artar. Çok büyük ekonomik atılımları gerçekleştirmeleriyle büyük işsizlik çarkından çıkmaları mümkündür. Ancak bu ülkeler zaten sermaye ve doğal kaynak bakımından yoksun oldukları için işsizlik sorunu yaşamaktadırlar. Bu bağlamda iş için yurt dışına göç eden işgücü, kaynak ülkenin istihdam yaratma sorununun bir kısmını çözmüş olur. İşgücü göçü ile kaynak ülkeden hedef ülkelere yapılan hareketler, kaynak ülkedeki işsizlik oranını düşürücü etkide bulunmaktadır.

**Tasarrufu Artırıcı Etki:** Göçmen işgücü başka bir ülkeye gittiğinde kaynak ülkeye belli birikimler gönderirler. Hedef ülkedeki göçmenlerden gelen birikimler, kaynak ülke için toplam tasarrufu gidermek ve yatırımları artırmak yönünde bir rol oynar. Hedef ülkede faaliyet gösteren göçmen işgücü, kaynak ülkedekine görece yüksek bir gelir ve yüksek bir tasarruf etme eğilimine sahip olur. Yüksek gelir edinen ve bu yüksek gelirin de büyük bir kısmını tasarruf eden göçmenler, kaynak ülkeyle kıyaslanmayacak bir tasarruf gücü oluştururlar. Göçmenlerin elinde tuttuğu bu birikimler, kaynak ülkeye ulaştığında ise kaynak ülke için finansman kaynağı olurlar. Kalkınma için hedef ülke göçmenlerinden gelen finansman kaynakları işlevsel bir rol oynamaktadır. Bu hususta geçici ve kalıcı göçmen işçilerin tasarruf etkisi farklı olmaktadır. Sürekli göçmen işçilerin geri dönüşleri yüksek olasılık olmadığı için gönderdikleri birikimler azalıcı bir seyir izler. Geçici göçmen işçiler ise planlarını zaten dönmek üzerine kurdukları için tasarruflarının büyük bir kısmı kaynak ülkeye aktarılır. Bu hususta dönüş süresi belirleyici olmaktadır. Geçici veya kalıcı olması fark etmeksizin hedef ülkede kalman süre uzadıkça gönderilen birikimlerin düzeyi azalmaya başlamaktadır. Göçmen işçilerden gelen birikimler yanında ülke içindeki tasarruflar da işgücü göçü ile artar. Göçmen işçiler, destekleriyle kaynak ülkede kalanların da tasarruflarını artırıcı etki etmektedir. İşgücü göçü, tasarrufları gerçek anlamda artırıcı bir etkiye sahiptir.

**Dış Ödemeler Bilançosunu İyileştirici Etki:** Hedef ülkedeki göçmenler ya birikim olarak ya da kaynak ülkedeki ailelerinin yakınlarının geçimini sağlamak adına ülkeye yüklü miktarda döviz getirirler. Hedef ülkeden kaynak ülkeye akan dövizler, kaynak ülke ekonomisi için büyük bir döviz kaynağıdır. Az gelişmiş ülkelerin ise kalkınma konusunda mücadele verdikleri en önemli konu döviz darboğazıdır. Bu bağlamda göçmen işgücü çok işlevsel bir etki yaratmaktadır. Göçmen işçilerden gelen dövizler, döviz darboğazını kıırarak ithalat kapasitesini artırmaktadır. Göçmen işçiler yoğunlukla hedef ülkeden kaynak ülkeye para yoluyla döviz aktarırlar. Ancak yalnızca para yoluyla değil, yanlarında getirdikleri eşyalar ile de ödemeler



bilançosuna artı etkiler yaparlar. Otomobil, mesleki alet ve makineler göçmen işçilerin bedelsiz ithalat rejiminden yararlanarak kaynak ülkelere getirdikleri eşyalardır. Bu bağlamda yapılan ithalatın döviz çıkışlarını azaltıcı bir etki göstereceği düşünülse de getirilen ürünlerin yurt içi talebi kısmen karşılayacağından, ithalatı ve yanı sıra enflasyonist baskıları azaltacaktır.

Uluslararası işgücü göçlerinin, kaynak ülke ekonomisi üzerinde bazı olumsuz etkileri de vardır. Bu olumsuz etkilerden birisi vasıflı işgücü kaybıdır. Göçmen işgücünün tamamı vasıfsız işçiler değildir. Bu işçilerin bir bölümü, belirli işleri olan nitelikli kişilerdir. Az gelişmiş ülkeler, niteliksiz işçi bolluğuna karşılık, nitelikli işgücü kıtlığı çekerler. Ayrıca ekonomik kalkınma, nitelikli kişilerin çabalarıyla gerçekleşmektedir. Bu kişilerin sahip oldukları mesleki uzmanlık ve deneyim göç yoluyla kaynak ülkenin elinden çıkar, belki de uzun bir dönem de doldurulamaz. Bu sebeple az gelişmiş ülkeler, niteliksiz işçi ihracını özendirici ve nitelikli işgücünün ülkeden çıkışını engelleyici bir politika benimsemeleri gerekmektedir. Hatta günümüzde Güney Kore ve Hindistan gibi ülkeler, geçmiş yıllarda ülkelerinden göç etmiş olan vasıflı işçilerin geri dönmeleri için çeşitli düzenlemelerde bulunmaktadır (Şahin, 2008: 44).

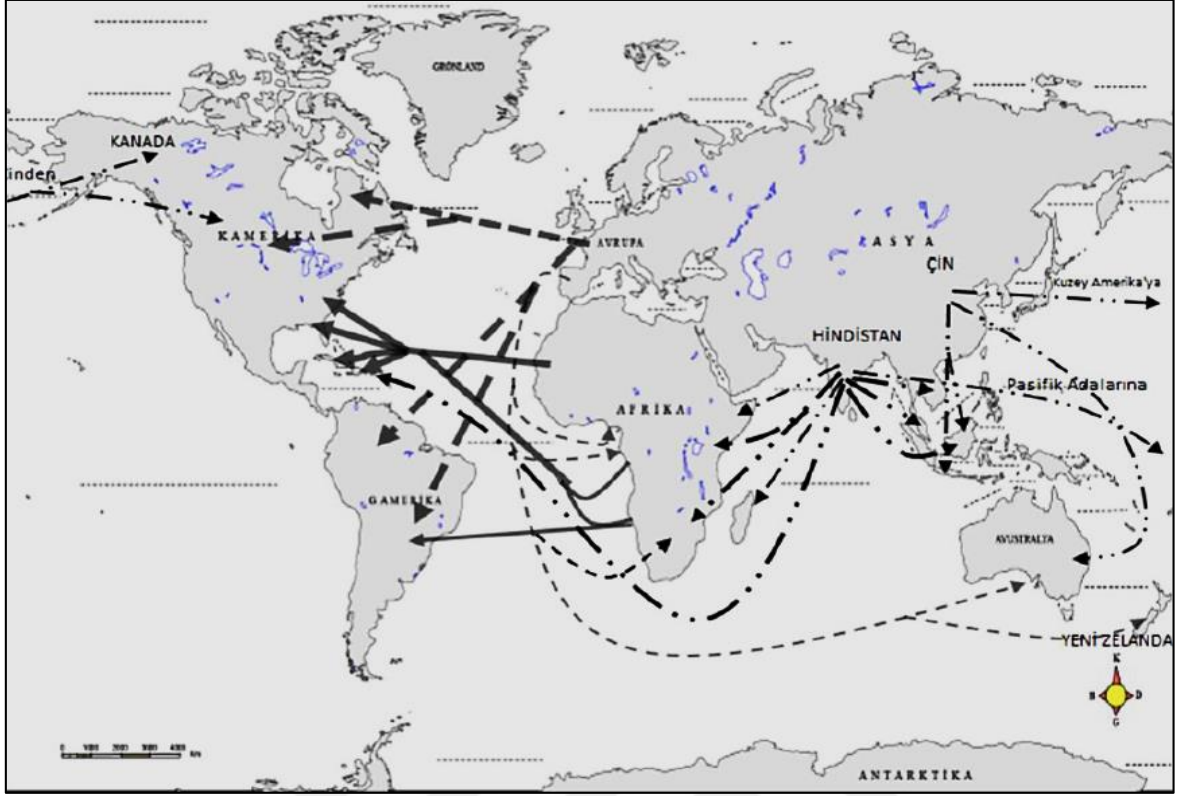
İşçi göçleriyle ilgili diğer bir olumsuz etkide, kaynak ülkelerin bu bağlamda dışarıya bir tür sermaye göndermiş olmalarıdır. Kaynak ülke, doğuştan itibaren işgücünü besler, giydirir, eğitir ve onun üretici haline geçmesini sağlar. İşgücünün üretken çağa gelmesine kadar yapılan harcamalar bir tür sermaye yatırımı niteliğindedir. Bunlara iktisadi terimle beşeri sermaye denir. Hedef ülkeye giden işgücü, beraberinde bu beşeri sermayeyi de götürür ve bu durum kaynak ülke için kayıptır. Ancak ne var ki kaynak ülke, bu kişilere bir iş olanağı sağlamadığı sürece başka bir alternatif de sahip değildir. Göçmen işçilerin gönderdikleri tasarruflar bu kayıpları bir ölçüde dengelemektedir (Seyidoğlu, 2013: 679-681).

Kaynak ülkenin daha başka kayıpları da söz konusudur. Örneğin, göç eden kişilerin toplumun en yetenekli, en enerjik kişilerden oluşması toplumdaki dinamizmi gerileterek ekonomik kalkınmayı yavaşlatacaktır. Buna ek olarak da farklı bir toplumda uzun dönem yaşadktan sonra kaynak ülkelere dönen kişiler önemli toplumsal uyumsuzluk ve kültürel farklılaşma sorunları yaratabilirler (Şahin, 2008: 45).

## **2.5. Uluslararası İşgücü Göçünün Tarihsel Gelişimi İçinde Nitelikli İşgücü Göçünün Yeri**

Göç, eski bir olgu olsa da tarih içerisinde işgücü göçü yeni sayılabilecek bir geçmişe sahiptir. Savaş ve çatışmalardan kaçmak, yoksulluk ve açlıktan kurtulmak, siyasi baskı ve dini hoşgörüsüzlükten kaçmak gibi pek çok farklı sebeple göç yaşanmış olduğundan genel anlamda göç olgusunun nerede ve hangi sebeple başladığı bilinmemektedir. Ancak uluslararası işgücü

göçü, 16. yüzyılla birlikte yeni kıtaların keşfedilmesi ve buradaki ürünlerin toplanmasında insana ihtiyaç hissedilmesiyle başlamıştır. Yeni kıtalar keşfedildiğinde bu coğrafyalarda bulunan şeker, pamuk ve kahve gibi ürünlerin toplanmasında işgücü yetersiz kalmış ve çeşitli yerlerden köleler getirilmeye başlanmıştır (Ogunleye, 2006: 16). Günümüzde kullanılan uluslararası göç yolları, belli süreçler ve tarihsel bir arka planla var olmuştur. Genel kabule göre bu göç yolları, tarihsel sömürgeciliğin yarattığı iş bölümüne dayanmaktadır. Kapitalist üretim, 17. ve 18. yüzyıllarda Afrika üzerinden insanların zorla göç ettirilmesine bağlı bir yayılma ve büyüme stratejisi izlemiştir. Köle ticareti kapitalist üretimin en büyük ve önemli beşeri kaynağını var etmiş ve günümüz kapitalist ülkelerinin bugünkü maddi varlıkları buna bağlı olarak gelişmiştir. Afrikalı yerlileri zorla göç ettirme temel politikasına bağlı oluşan bu göç stratejileri köle ticaretinin son bulması ile başka bir forma evrilmiştir. Köle ticaretinin son bulması ile kölelikten sağlanan ucuz insan kaynağı bir boşluğa sebep olmuştur. Bu boşluğa çözüm olarak kapitalist üretim; geçici, ağır çalışma koşullarını içeren, düşük ücretli göçmenleri istihdam etmeyi bulmuştur. Kapitalist üretim, düşük maliyetle yüksek yayılmasını önce köle ticareti sonrasında düşük ücretli ve temel haklara az sahip göçmenlerle devam ettirmiştir. Bu süreçte sanayileşme çok belirleyici rol oynamıştır. Sanayileşme ile özellikle Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'nın yeni yapılanan bölgelerine hızlı bir emek göçü gerçekleşmiştir. Uluslararası göç dalgasının belirleyenlerinden ikincisi ise II. Dünya Savaşıdır. Savaştan çıkan merkez ülkeler, kendi güdümlerinde bir emek göçü başlatmıştır. Bu dalga savaştan çıkan özellikle Avrupa ülkelerinin yeniden yapılandırılması için ucuz işgücü tahsis etme amacı taşır. Nitelsiz işgücü tahsis etmeye dayalı bu göç dalgaları “Gasterbeiter (misafir işçi)” gibi programlarla düzenlenmiştir. Bu işgücü hareketliliği, merkez ülkelerin ihtiyaç ve isteğiyle başlatılıp yine aynı ülkelerin güdümünde son bulmuştur. II. Dünya Savaşının Avrupa üzerinde yarattığı tahribatın ucuz ve nitelsiz emek ile tamir edilmesinden sonra ve özellikle de 1973 kriziyle birlikte merkez ülkeler, göçmenleri ana ülkelerine geri göndermeye çalışmıştır. Ancak bu noktada güdümlü politikalar beklenmedik bir sonuçla karşılaşmıştır. Göçmen işçiler geri dönmek yerine ailelerini de yanlarına almaya başlamıştır. Göçmen işçi uygulaması ile kapitalizmin yeni yayılma biçimi, çevresel tahribat ve emek sömürsü olmuştur. Bu yolla kapitalizm modern çağda küresel çapta üretim, dağıtım, finans ve yatırım ağları oluşturmuştur. Bu yolla çevre ekonomiler üzerinde stratejik ve karlı alanların ele geçirilmesi sağlanmış, atık-değer transferi mümkün kılınmıştır (Vertovec, 2006: 18).



Şekil 2.1. 17. ile 19. Yüzyıl Arasındaki Sömürge Göçleri

Kaynak: Castles ve Miller, 1998: 52.

Kapitalizmin modern çağa uyarladığı genişleme politikası, en çok göç unsurunu etkilemiştir. Bu politikalarla göç olgusu hız kazanmış yeni uluslararası iş bölümü oluşmuş ve yedek işgücü gücü esas işgücü haline gelmiştir. 1990 sonrasında doğu bloğu ülkeleri de bu iş bölümüne eklenmeye başlamıştır. Doğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve askeri sorunlar, doğu ülkelerindeki işgücü potansiyelinin bu ağa dahil olmasını hızlandırmıştır. Çin ve Hindistan ekonomilerinin yükselmesiyle yerinden çıkarılan insanların yarattığı işgücü kapasitesi, kapitalist yayılmanın sömürüye açık potansiyel işgücünü iki katına çıkarmıştır. Bu yeni dünya düzeninde, küresel bir işçi sınıfı ve küresel bir işgücü ordusu oluşmuş ve göçmenler de bu orduda çok farklı biçimlerde görünür olmaya başlamıştır. Bir furyaya dönüşen ve gittikçe amacından saparak yönetilmesi güçleşen işgücü transferi, emek yoğun sektörlerin üretim maliyeti düşük coğrafyalara kaydırılması ile engellenmeye çalışılmıştır. Bu hamleden sonra kapitalizm, insan göçünü sınırlama ve yasaklama yoluna gitmiştir. Bu sert tutum, göçmenler yanında sığınmacı, mültecilere de benzer biçimde yansımış ve yasa dışı göçler artmaya başlamıştır. Ağırlık kazanan yasa dışı göçler, merkez ülkedeki işletmeler açısından kaçak ve düşük maliyetli işgücü olarak görülerek ana istihdam kaynağına dönüştürülmüştür. Gelişmiş ülkeler alt yükleniciliğin yaygın olduğu geçici işlerde temizlik, tekstil, yemek, inşaat ve hazır giyim endüstrilerde, düşük nitelikli göçmenler tercih edilirken sağlık, eğitim, bilgi, enformasyon, mühendislik gibi yüksek nitelik

gerektiren sektörlerde, gelişmiş ülkeler nitelikli işgücünü ülkelerine çekmek için yoğun rekabet halindedir (Castles, 2011: 312).

İşgücü göçü denildiğinde tarihi perspektifte ve bugün akla hep batı ülkeleri gelse de batıda yaşanan göç dalgalarıyla birlikte güneyde de ciddi göç hareketleri olmuştur. Asya kıtasında yavaşça büyümeye başlayan Japonya, Güney Kore, Tayvan ve Ortadoğu petrol ülkelerine ciddi bir göç dalgası yaşanmıştır. Bu ülke ve bölgelerin yanında Çin ve Hindistan ise çevreden göç almayı sürdürmüştür. Bu bağlamda göçün yakın tarihinden anlaşıldığı üzere, günümüzde kullanılan göç yolları, küresel ekonominin ana akslarının olduğu bölgeler tarafından belirlenmiştir. Küresel ekonominin temel dinamiğini oluşturan ülkeler, işgücü gücünü de etraflarından toplamaktadırlar. Göçün çekim merkezi birikim; göçün kaynağı ise gelişmekte olan ülkelerdir. Genel itibariyle göç veren ülkeler Güney ülkeleridir. Dünya Bankası verilerine göre toplam uluslararası göçün %72'sini, Güney'den Güney'e, Güney'den Kuzey'e yönelik göçler oluşturmaktadır. Kapitalizmin eşitliksiz büyümesi, düşük gelir, yüksek işsizlik, güvencesizlikte artış çevre ülkelerin uygulanan yapısal uyum politikalarıyla birleşmiş ve milyonlarca insan mülksüz kalmış, proleterleşmiştir. Günümüzdeki Güney kaynaklı göçün en büyük nedeni budur. Tüm bu faktörlerin üstüne savaş, afet ve siyasal sorunlar eklendiğinde göçün tarihi arka planı daha açık hale gelmektedir. Uluslararası işgücü göçü, yeni küresel iş bölümü ve küresel işçi sınıfının oluşumuna paralel bir gelişme izlemiştir. Bu şekilde gelişen işgücü göçü, gelişen bilim ve teknoloji ile yerini nitelikli işgücü göçüne bırakmıştır. Kölelikle belirlenen göç yollarını, kapitalist dalganın yayılması ve ardından küreselleşme süreçleriyle esneklenen piyasalar, geçici iş koşullarının oluşması, iş güvencesizliğinin yaygınlaşması, ücretin düşmesi, sendikasılaşma belirlemiştir. Göçmenler ise bu süreçte küresel işçi ve mağdur olarak büyük ve trajik roller oynamışlardır. Göçmenlerin durumları ve işlevlerinin yalnızca vatandaşlık hakkı ile belirlenmediği "küresel işçi sınıfı" etiketiyle göçmenleri her yandan kuşatan politikalarla ilgili olduğu görülür. Göçmenliğin küresel düzeyde işçilik olduğu kabul edilerek bu bilinçte hukuksal ve siyasal yaklaşımlar geliştirilmesi gerektiği açıktır (Akkuzu, 2015: 24-28).

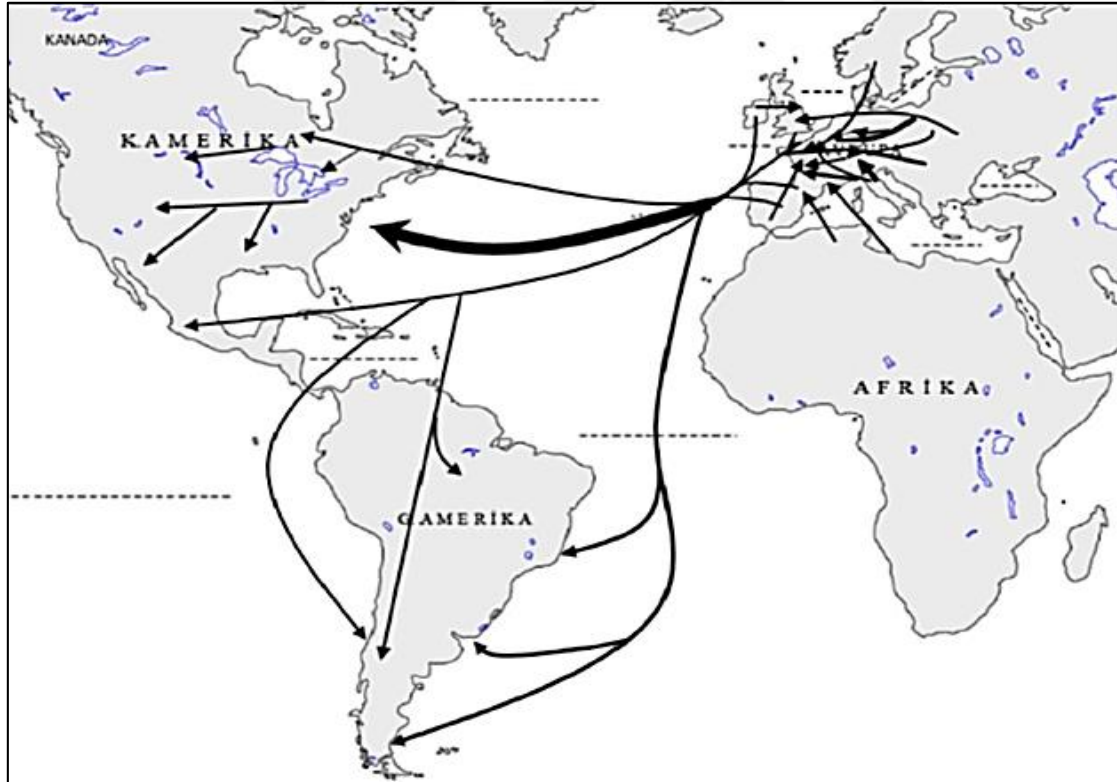
En kapsamlı ve yalın bakış açısıyla; kapitalist toplum yapısına geçişte kapitalist üretim tarzının bir gereği olarak sermaye birikim sürecinde, sermayedarların maliyetleri düşürme çabasıyla ucuz işgücüne yönelmeleri uluslararası düzeyde göçmen işgücüne yönelişi getirmiştir. Ucuz işgücü talebi, işgücü göçüne yol açmıştır. İşgücü göçünü başlatan sermaye sahiplerinin ucuz işgücü talebi olduğu gibi ülkelerin göç politikaları da yine sermaye sahipleri tarafından yönlendirilmiştir. Böylece ekonomik büyüme döneminde sermaye sahiplerinin talep ettiği ucuz ve yedek işgücü, göçmen işgücünden tahsis edilmiştir. Bu durum göç hareketlerini başlattığı gibi

yerli işgücünün direncini de kırmada önemli rol oynamıştır. Kötü çalışma koşullarında, düşük ücretle ve örgütsüz çalışan göçmenler, yerli işçilerin elini zayıflatarak işgücü piyasasındaki kalitenin düşmesine neden olmuşlardır. Bu durum işçi sınıfı arasında çatışmalara ve bölünmelere neden olmuştur. İşçi sınıfı arasında yaşanan bu çıkar çatışması sermayedarlara emeğin maliyetini düşüren bir avantaj olarak yansımıştır. 1973 krizine değin süren niteliksiz işgücü göçleri batılı devletlerin sert ve engelleyici politikalarıyla azaltılmış ve niteliksiz işgücü talebi yerini nitelikli işgücü talebine bırakmıştır (Ulukan, 2015: 31).

Küreselleşmenin en net göstergelerinden biri işgücü göçüdür. Özellikle ilk dönem küreselleşme aşamasında işgücü göçü yoğun ve yüksek çoğunlukla kontrolsüz yaşanmıştır. İşgücü göçünün kaynağı olarak ele alınan köle ticaretinde, Afrika'dan getirilen yerliler emeklerinin karşılığı olan ücreti almayı ticari bir meta gibi el değiştirmişlerdir. Emeğin bedelli olarak satın alınmaması ve köle ticareti şeklinde yapılması bu işgücü hareketliliğini işgücü göçü kapsamından çıkarmadığı için işgücü göçünün tarihi arka planı, Afrika'dan Batı ülkelerine götürülen köle ticaretine dayandırılır. Kapitalistleşmenin bu evresinde ticarete konu olan emek, kas gücüne dayalı olmuştur. Yani talep edilen işgücü ihtiyacı eğitilmiş, becerikli veya donanımlı bir nitelik taşımamıştır. Avrupa; yalnızca ekonomik ve ticari amaçlarla yaptığı coğrafi keşifler sonrasında, başta Amerika yerli halkı olmak üzere, Afrika, Asya ve Okyanusya kıtalarındaki yerli halkı ya hâkimiyeti altına almış ve sömürmüş ya da hem kültürel hem de fiziksel anlamda soykırımında bulunmuştur. Bilhassa Okyanusya ve Amerika'da uluslar yeniden inşa edilmiş ve ithal bir popülasyonla toplumlar oluşturulmuştur. Bu kıtalar keşfedildikten sonra buralarda bulunan yerli halklar ya katledilmiş ya da dışlanma, marjinalleşme ile sayıca azaltılmış ve etkinlikleri yok edilmiştir. Sonrasında yerlerine kendi vatandaşlarından oluşan yapay bir popülasyon getirerek yerlilerin her anlamda yıkılması planlanmıştır (Castles ve Miller, 1998: 49). Bu yıllarda Avrupa kaynaklı göçler; Afrika'ya ve Asya'ya, sonrasında ise Amerika'ya ve daha sonra Okyanusya'ya doğru olmak üzere büyük bir dışa doğru hareket yaşanmıştır. Avrupa'dan bu kıtalara taşınan kişiler, genellikle öncesinde de Avrupa içinde yer değiştirmiş kişilerden oluşmuştur. Avrupalı yoksul halk, genellikle savaş, tropik hastalıklar ve gemi batmaları gibi sebeplerden ölürken, yeni kıtalardaki kolonilerde çalışmayı, yaşadıkları yoksulluktan bir kaçış olarak görmüştür. Modern işgücü göçlerinin kökeni sayılan köle taşımacılığı ise tam olarak bu dönemin ortaya çıkardığı bir üründür. İşgücü göçünün kökeni kabul edilen köle taşımacılığı; 17.yüzyılın sonları ile 19.yüzyılın ortalarına kadar Yeni Dünyanın maden ve tarla üretiminin temelini oluşturmuştur. 18.yüzyılın etkin devletleri İngiltere ve Fransa, şeker, tütün, pamuk, kahve ve altın çıkarma

konusunda köle emeğini aktif biçimde kullanmıştır. Aynı sistemi Portekiz, Hollanda ve İspanya Afrika'dan getirdiği köleleri kullanarak yürütmüştür (Castles ve Miller, 1998: 51).

18. ve 19. Yüzyıllarda etkili olmuş I. Küreselleşme döneminde köle ticareti etkinken; 1890'lı yıllardan itibaren sanayi kapitalizmi, küreselleşmenin ikinci dönemi olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde de yine işgücünün niteliği, ilk dönemde olduğu gibi fiziki güce dayanır yani nitelsiz işgücü hareketi söz konusudur. Dönemin simgesi olan çok büyük fabrikalar, nitelikli insan kaynağı gerektirmediğinden yaşanan işgücü göçleri nitelsiz emek üzerinedir. Çünkü fabrika işçileri görevli oldukları tek işi gün boyu tekrar tekrar yapmakla yükümlü olmuşlardır. Kitle üretim olduğu için zanaatkarlar gibi ürünün tüm üretim aşamalarında bulunmadıklarından vasıflı olmaları gerekmemiştir. İlk sanayileşen ülke, İngiltere olduğundan çok büyük çaplı işgücü göçleri buraya yaşanmıştır. 19.yüzyılın ikinci yarısı ise işgücünün niteliğinin değiştiği zamanlardır. Amerika'da 1865 yılında son bulan iç savaş, endüstrinin gelişmesine zemin hazırlamış ve işgücü göçlerindeki niteliği değiştirmiştir. Amerika'da bu tarihten başlayarak endüstrileşme fazlasıyla hızlı yaşanmıştır (Ponting, 2015: 623).



Şekil 2.2. Sanayileşme ile Bağlantılı İşgücü Göçleri, 1850-1920

Kaynak: Castles ve Miller, 1998: 58.

Biten savaş ve hızla gelişen sanayileşme, refahı artırmış ve İngiltere'deki kötü koşullarda çalışan işçilerin yönünü Amerika'ya çevirmiştir. Düşük ücretli ve vasıfsız emeği Amerika'ya kaptıran

İngiltere ise bu ihtiyacını çevre ülkelerden toplamıştır. İngiltere'nin ilk olarak sanayileşmesi, 1865 yılında bitirdiği iç savaş ile Amerika'nın sanayileşme trendini yakalayarak yükselmesi II. Küreselleşme döneminde işgücü göçüne yön veren önemli fenomenler olmuştur. Özellikle Amerika'nın hızlı çıkışı İngiltere'deki vasıfsız işçilerde hareketlenme yarattığı gibi Avrupa'da proleterleşmeden kaçan işçiler için de kaçış yolu olmuştur. Amerika'nın hızlı sanayileşmesi işgücü göçünün yönünü bu kıtaya çevirirken emeğin türünün yine niteliksiz işgücü olduğu görülür. Tüm bu açıklamalar doğrultusunda talep edilen işgücünün niteliğinin herhangi bir vasıf gerektirmeyen işgücü yönünde olduğunu söylemek doğru bir ifade olacaktır (Dudley, 1985: 80).

1914 senesinde başlayan I. Dünya Savaşı ile II. Küreselleşme dönemi son bulmuştur. I. Dünya Savaşı devamında 1929 Ekonomik Buhranını getirmekle birlikte II. Dünya Savaşının temellerini attığından 1914 ila 1960 yılları arasında emek hareketi oldukça kısıtlı gerçekleşmiştir. II. Küreselleşme Dönemini bitiren I. Dünya Savaşı, III. Küreselleşme dönemini başlatmış ancak savaş süresince Amerika'ya akan göçler ciddi biçimde yavaşlamıştır. Bu nedenle bu döneme daha sıklıkla Sınırlı Göç Dönemi denmektedir. Bu dönemde gözlenen en büyük hareketlilik ve değişim, Amerika'nın patlak veren II. Dünya Savaşıyla birlikte Sovyet Rusya ile rekabetinden ötürü nitelikli emeğe kapı açmaya başlamasıdır. II. Dünya Savaşının ardından toparlanması gereken Avrupa ise, artık göç veren ülke konumundan göç alan ülke konumuna gelmiştir. Sanayileşmesini sil baştan kurmak zorunda olan Avrupa, konuk işçi uygulaması ile niteliksiz işgücü toplamıştır. Avrupa savaşın yaralarını sarmaya ve niteliksiz işgücü toplamaya devam ederken savaş sırasında nitelikli işgücünü topraklarına çekmeyi başarmış olan Amerika, bu döneme damga vuran iki önemli devletten biri olmuştur. Sınırlı Göç Döneminde savaş izlerini saran Avrupa niteliksiz emek tesis ederken, Amerika nitelikli işgücünü kendine çekerek gücünü artırmaya devam etmiştir. Bu bağlamda işgücü göçü dalgalarının nitelikliye evirildiği ilk dönem, sınırlı göç dönemi yani III. Küreselleşme dönemi olmuştur. Bu dönemde geniş ölçüde niteliksiz işgücü göçleri etkin olurken işgücünün türünün Amerika'nın adımlarıyla nitelikliye evirilmeye başladığı da görülmektedir. Buraya kadar olan üç küreselleşme döneminde de göçün odağı olan Amerika ve Kanada, son küreselleşme döneminde de etkin göç alan ülkelere olmuştur. Son küreselleşme dönemi işgücünün türünün artık tamamen nitelikli işgücüne dönüştüğü bir dönem olmuştur. Son dönemde nitelikli işgücü göçünün adresi Amerika ve Kanada'dır. Bu ülkelere, yalnızca az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere değil, İngiltere gibi gelişmiş ülkelere de nitelikli işgücü göçü söz konusudur. Nitelikli işgücü göçünü başlatan husus teknolojik gelişmedir. Ülkelerin rekabet edebilme gücünü belirleyen teknoloji, teknolojinin üreticisi olan nitelikli işgücünün önemini vurgulamıştır. Nitelikli işgücünün uluslararası yer değiştirmesi,

bilginin, teknoloji üretiminin ve gelişimin sınırlar arası yer değiştirmesi anlamı taşıdığından nitelikli işgücü göçü oldukça önemli bir konudur. Nitelikli işgücünün göç etmesinin ülkeler arasındaki farkı daha da artırdığı düşünülmektedir (Dursun, 2018: 817-818). Görüldüğü gibi dünya üzerinde yaşanan başta teknolojik gelişmeler olmak üzere siyasi ve ekonomik gelişmeler göç eden işgücünün niteliğini değiştirmiştir. Teknolojik gelişmelerle yenilenen üretim şartları, ekonomik düşünce, dünya savaşlarıyla birleştiğinde niteliksiz olan işgücü göçünün yerini nitelikli işgücü göçleri almaya başlamıştır. Teknoloji, bilişim ve iletişim sistemlerindeki gelişme, ülkeleri nitelikli işgücü talebine itmiş ve bilgi toplumu insanların sanayi toplumu insanlarına tercih edilir hale getirmiştir. Gelişmiş ülkelerin ticari araçları geliştikçe ihtiyaç hissettikleri işgücünün niteliği de değişmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek işsizlik, yoksulluk, güvenlik sorunları gibi hayatı yaşamayı güçleştiren sebepler, uluslararası işgücü göçünün temelini oluşturmuştur. İşgücü göçü çoğunlukla daha iyi bir yaşam, daha iyi yaşam standartları, daha çok gelir, daha iyi imkanlara erişmek için gerçekleştirilir. Gelişmekte olan ülkelerdeki nitelikli işgücü, ülke imkanlarından eşit düzeyde yararlanamamasına bağlı olarak başka ülkelerde yaşamaya yönelmektedir (Ghosh, 2011: 29).

## **2.6. Günümüzde Göç Akımları İçinde Artan Nitelikli İşgücü Göçü**

Dünya genelinde yaklaşık olarak 232 milyon kadar göçmen bulunduğu tahmin edilmektedir. 232 milyon göçmen, dünya toplam nüfusunun yaklaşık olarak 3,2'sini ifade etmektedir. 2015 yılına ait bu göçmen rakamı, yalnızca iktisadi göçleri kapsamamaktadır. Bu oran içerisinde tüm göç hareketleri yer aldığı gibi bahsi geçen oranın içinde iktisadi göçmenlerin sayısı 150,3 milyondur. ILO istatistiklerinde görüldüğü gibi 232 milyon göçmen nüfusunun da 2/3'ünü iktisadi sebeplerle göç eden kişiler oluşturmaktadır (ILO, 2016).

Avrupa Birliğinin, sürekli kızışan rekabetçi piyasalarda hayatta kalabilmesi için nitelikli işgücüne ihtiyaç duyduğu hazırlanan tüm AB raporlarında açıkça ve sıkça dile getirilmektedir. Avrupa Birliğinin bu denli nitelikli işgücü göçü talep etmesinin nedeni oldukça önemlidir. Bu noktada devreye, kapitalist sistemin yayılcı politikası ve etkin dinamiklerinin yaşattığı değişimler girmektedir. Günden güne büyük sermayeler arasındaki rekabet artmaktadır. Artan bu rekabet ortamında ise çağın gereği, teknoloji yoğun üretime yönelmektir. Yani sermayeler arası rekabet arttıkça teknoloji yoğun üretime yönelim de artmaktadır. Bu süreçte ise yeni teknolojilerin üretilmesi, kullanılması ve bu konuda etkinlik gösterecek yüksek nitelikli işgücü kritik önemli olmaktadır. Artan bu rekabette sermayeler, yeni teknolojinin kullanımını artırmak,



üretim sürecine hız kazandırmak ve üretimde işgücü maliyetini düşürmek yöntemleriyle güçlerini artırmak çabasıdır. Bu noktada ise üstün nitelikli işgücünü düşük maliyetle karşılamak konusunda nitelikli ve çok fonksiyonlu işgücü talebinin dışardan temini çözüm olarak görülmektedir. Nitelikli işgücü, kalkınma ile paralel incelenmektedir. Göçmenin kendisi, gelişmiş ülke ve göç veren ülke açısından uluslararası işgücü göçünün faydalı olduğu savunulmaktadır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından “Göç ve Gelişmekte olan Ülkeler” adlı 2007 tarihli raporda, geçici işlerde dönemlik temin edilen nitelikli işgücünün gittiği dönemde göç alan ülkeye istihdam katkısı sağladığı, döndüğünde yeni beceri, yeterlik ve donanım kazandığı için göç veren ülkeye kazanım sağladığı ve göçmenin kendisine tecrübe, kazanç, yetenek ve donanım kazandırdığı belirtilmektedir. Bu durum gerek ekonomik gerekse insan kaynağının yapısı bakımından ülkeler arası kazançlı bir hareket olarak değerlendirilmiştir (Ulukan, 2015: 34).

Esasen nitelikli işgücü talebi de geçen yüzyılda yaşanan niteliksiz işgücü talebiyle ortak bir kaynaktan; sermaye sahiplerinin gereken işgücü ihtiyacını düşük maliyetle karşılamak isteğinden meydana gelmektedir. Pek tabii şartlar ve işgücünün cinsi çok farklı şekilde sirayet etmektedir. Niteliksiz işgücü talebi ve göçler, merkez ülkelerin kendi güdümünde yaşanırken nitelikli işgücü göçünde kişinin ücret dışında kendisine çok yönlü fayda sağlayacağı imkanların sunulması olayları farklı bir yere taşımaktadır. Yani nitelikli işgücü göçünde üstün emek potansiyeli, ikna yöntemiyle ülkeye çekilmek istenmektedir. Niteliksiz emekte düşük ücretlerin işgücünü gelişmiş ülkeye itmesi durumu söz konusu ve ülke için büyük kazanç göçmen için sömürü biçimi varken; nitelikli işgücü göçünde nitelikli işgücü ile göç alan ülke arasında bir tür kazan-kazan ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır. Uluslararası nitelikli işgücü göçü kapsamında başka bir ülkeye gidenler genel olarak hayatlarını kendi ülkelerinde sürdürmeme kararı aldıklarından göç veren ülkenin bu kazan-kazan ilişkisinde bir taraf olarak yer almadığı bu çalışmada kabul edilen görüştür.

| BOYUT                 | BİRİNCİ KÜRESELLEŞME                    |  | İKİNCİ KÜRESELLEŞME  |  | ÜÇÜNCÜ KÜRESELLEŞME   |  |
|-----------------------|---|--|--|--|---|--|
|                       | (1490)                                  |  | (1890)   |  | (1990)  |  |
|                       | GÜÇ REKABETİ                            |  | FİYAT REKABETİ   |  | YENİLİK REKABETİ  |  |
| <b>İtici Güç</b>      | Denizcilikteki gelişmeler, Merkantilizm |  | Sanayileşme, doğurduğu gereksinimler                                       |  | 1970'lerde Çokuluslu Şirketler, 1980'lerde İletişim Devrimi, 1990'larda Batı'nın rakibinin kalmaması                            |  |
| <b>Yöntem</b>         | Önce keşifler, sonra askeri işgal       |  | Önce misyonerler, sonra kâşifler, sonra ticaret şirketleri, en sonra işgal |  | Kültürel-ideolojik etki. Böylece ülkenin her yanı (ekonomik, siyasal, sosyal) kendiliğinden etkileniyor.                        |  |
| <b>Haklı Gösteriş</b> | Putperestlere Tanrı'nın dinini götürme  |  | "Beyaz Adamın Yükü"<br>"Uygarlaştırıcı Görev", ırkçı teoriler.             |  | "En yüksek uygarlık düzeyi", "Uluslararası topluluğun iradesi", "Piyasanın gizli eli", "Küreselleşme herkesin ortak çıkarıdır." |  |
| <b>Sonuç</b>          | Sömürgecilik                            |  | Emperyalizm  |  | "Küreselleşme"  |  |
| <b>AŞAMA</b>          | TARIM TOPLUMU                           |  | SANAYİ TOPLUMU   |  | BİLGİ TOPLUMU   |  |

Tablo 2.1. Dünya Ekonomisinin Değişimi ve Günümüz Nitelikli Emek Göçüne Evrilme  
Kaynak: Uysal, 2018: 35.

İyimser bakış açıları, günümüzde yaşanan nitelikli işgücü göçünün, beşeri sermaye birikimine katkı yaptığını savunmaktadır. Bu bakış açısı, günümüz nitelikli işgücü göçlerini göç veren ve göç alan ülke açısından beyin kazanımı (braingain) olarak değerlendirmektedir. Çünkü bu bakış açısına göre geri dönen göçmenler, kalkınma ve ekonomik büyümeye kritik katkılar yapmaktadırlar. Bu bakış açısı, II. Dünya Savaşı sonrasında 1973 petrol krizine kadar olan dönemde kabul görse de günümüz nitelikli işgücü göçü açısından eskimiş ve realiteden kopuk olarak değerlendirilmektedir (Aktaş, 2015: 38). Uluslararası emek göçlerini ele alan Anaakımcı Yaklaşım ise günümüzdeki nitelikli işgücü göçlerini rasyonel davranış ekseninde ele almaktadır. Bu yaklaşıma göre kişiler; kişisel gelirleri, gelişme imkanları, rahat yaşam koşulları, yüksek yaşam standardı, iyi çalışma koşulları ve eğitim imkanları gibi iktisadi rasyonalite kapsamında davranış göstererek ekonomik ve gelecek odaklı riskleri ortadan kaldırmak amacıyla göçe yönelmektedir. Bireyler; bireysel kazanım ve bireysel kar-zarar hesabı yaparak yüksek edinimler peşinde olduklarından bu imkanlara ulaşabileceklerini düşündükleri ülkelere göç etmektedirler (Akpınar, 2011: 201).

|   | Birinci Küreselleşme<br>(Sömürgecilik Dönemi)   | İkinci Küreselleşme Dönemi<br>(Emperyalist Dönem)   | Üçüncü Küreselleşme<br>Dönemi (Globalleşme<br>Dönemi)   |
|---|---|---|---|
| <i>Emek Göçünün<br/>Kaynak Ülkeleri</i>   | İspanyol, İngiliz, Hollanda,<br>Portekiz Sömürgeleri ve Afrika<br>Kıtasından Götürülen Siyahi<br>Köleler, Sözleşmeli Emegın<br>Kaynak Ülkeleri: Çin,<br>Hindistan ve Avrupa | İngiltere, Avrupa Ülkeleri ve<br>Avrupa'nın Kendi İçindeki Göçler<br>(İtalyanların Fransa, İsviçre ve<br>Almanya'ya Göçü Gibi), Rusya<br>(Yahudilerin Göçüne Neden<br>olmuşlardır.)   | Gelişmekte Olan Ülkeler,<br>Ayrıca Gelişmiş Ülke<br>Konumunda Olan İngiltere ve<br>Kanada   |
| <i>Emek Göçünün<br/>Hedef Ülkeleri</i>  | En Fazla Amerika Kıtası Olmak<br>Üzere Avusturalya, Yeni<br>Zelanda gibi ülkelere yaşanan<br>göç  | Amerika Kıtası, Kanada,<br>Okyanusya (Avusturalya ve Yeni<br>Zelanda) ve Avrupa'nın Kendi<br>İçindeki Göçler (İrlandalıların ve<br>Yahudiler 'in İngiltere'ye göçü,<br>İtalyanların Fransa, İsviçre ve<br>Almanya'ya Göçü Gibi) | Kuzey Amerika, Kanada,<br>Avusturalya ve AB   |
| <i>Hedef Ülkelerde<br/>Göç Eden<br/>Emegın Çalıştığı<br/>İş/Alan/Sektör</i>                           | Değerli Madenlerin Çıkarımı ve<br>Geniş Çiftlik Arazilerinde<br>Çeşitli Malların (Şeker, Tütün,<br>Kahve, Pamuk) Üretimi  | Tarım İşçileri, Çiftçiler, Herhangi<br>bir Becerisi Olmayan İşçiler,<br>Hizmetçiler, Madencilik, İnşaat<br>gibi.  | Bilişim Sektörü, Mühendisler,<br>Özellikle Bilgisayar ve<br>Yazılım İle ilgili Meslekler  |
| <i>Göçün Hangi<br/>Yollarla<br/>Yapıldığı</i>   | Yelkenli Ticaret ve Yük<br>Gemileri   | Buharlı Motor'un icadıyla üretilen<br>Buharlı Trenler ve Buharlı<br>Gemiler İle   | Çoğunluğu uçak olmak üzere<br>her türlü ulaşım aracı.   |
| <i>Talep Edilen<br/>Emegın<br/>Nitelik/Karakteri<br/>(Göç Eden<br/>Emegın<br/>Niteliği/Karakteri)</i> | Niteliksiz Emek, Kas Gücüne<br>Dayalı, Herhangi Bir Eğitim,<br>Öğrenim ya da Beceri<br>Gerektirmeyen  | Niteliksiz Emek, Kas Gücüne<br>Dayalı, Herhangi bir Eğitim,<br>Öğrenim ya da Beceri<br>Gerektirmeyen  | Nitelikli Emek(En az Lisans<br>Derecesi Gerektiren ve<br>Genellikle Mühendislik ve<br>Bilişim Sektöründe<br>Çalıştırmaya uygun nitelikli<br>işgücü) |

Tablo 2.2. Küreselleşme Dönemlerine Göre Talep Edilen Emegın Niteliksel Değişimi  
(Niteliksiz Emekten Nitelikli Emegıne)

Kaynak: Dursun, 2018: 829.

Günümüzde, gelişmiş ülkeler, emek yoğun ve bilgi yoğun sektörlerde istihdam etmek üzere işgücü talebinde bulunmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı yükselişi, niteliksiz işgücüne olan ihtiyacı ve buna paralel olarak niteliksiz işgücüne olan ihtiyacı azaltarak bilgi yoğun sektörlerde çalışacak nitelikli işgücüne olan ihtiyaç ve talebi artırmaktadır. ABD, II. Dünya Savaşı ve III. Küreselleşme dönemlerinde yakaladığı nitelikli işgücü ithal etme trendini hala en ön sırada taşımaya devam eden ülke konumundadır. Avrupa'nın da özellikle 1973 Krizinden sonra niteliksiz işgücünden nitelikli işgücüne yönünü çevirmesi, ülkeler arasında nitelikli işgücünü çekme rekabeti doğurmuştur. Bu rekabetin önemini bilen ABD 1990 yılında nitelikli göçmen emegına yönelik bir politika geliştirerek H-1B vizesini uygulamaya koymuştur. Bu vize programıyla yüksek nitelikteki uzmanların geçici işlerde çalıştırılmak üzere ABD'de istihdam edilmesi söz konusudur. Burada vize ve çalışma izinleri maksimum üç yıl ile sınırlı olmakla birlikte bir üç yıl daha uzatılarak yenilenebilmektedir (Aktaş, 2015: 42).

| <b>Nitelikli işgücü eksikliğinin en yüksek olduğu 10 ülke</b> |              | <b>Nitelikli işgücü eksikliğinin en hızlı arttığı 10 ülke</b> |                       |
|---|--------------|---|-----------------------|
| <b>Ülke</b>   | <b>Yüzde</b> | <b>Ülke</b>   | <b>Artış hızı (%)</b> |
| 1. Japonya  | 85           | 1. Hong Kong  | 22                    |
| 2. Brezilya   | 68           | 2. Türkiye  | 17                    |
| 3. Hindistan  | 61           | 3. İsrail   | 14                    |
| 4. Türkiye  | 58           | 4. Yunanistan   | 14                    |
| 5. Hong Kong  | 57           | 5. Hindistan  | 13                    |
| 6. Bulgaristan  | 54           | 6. Çin  | 12                    |
| 7. Romanya  | 54           | 7. Singapur   | 10                    |
| 8. Yeni Zelanda   | 51           | 8. Romanya  | 9                     |
| 9. İsrail   | 50           | 9. İsviçre  | 9                     |
| 10. Singapur  | 47           | 10. Kanada  | 9                     |

(Kaynak: ManPowerGroup)

Tablo 2.3. Günümüzde Ülkelerin Nitelikli İşgücü Durumları

Kaynak: Manpower Group, 2019; <https://www.dunya.com/kose-yazisi/ekonomilerin-en-buyuk-sorunu-nitelikli-iscucu-eksikligi/16801>.

Günümüzdeki nitelikli emek göçlerinin üst teknolojilerin yoğunlaştığı bölgelere eğilmesinde hedef ve kaynak ülkelerdeki arz ve talep dengesizliklerinin rol oynadığı iddiası önemli bir nedensellik kaynağı oluşturmaktadır. ABD, bilim insanları ihraç etmek başta olmak üzere nitelikli işgücünü bünyesine çekmede en etkin ülkedir. ABD'nin ekonomik büyüme göstergelerinin yanında ar-ge faaliyetlerinin hem devlet hem özel sektör kuruluşlarında yaygın ve etkin olması, ar-ge konusunda yönelik yatırımların büyüklüğü arz üzerinde artan bir talebi var etmektedir. Devam eden arz ve talep farkı “sürekli darlık” olarak tanımlanmaktadır. Ortaya çıkan darlığın belirleyicileri arasında talebin artması ve arz-talep esnekliği gösterilmektedir. Özellikle ABD, Kanada gibi ülkelerdeki hızlı büyüme trendlerinden yola çıkılarak, dünyanın çeşitli ülkelerinden bu ülkelere olan talep artışı günümüzde de sürekliliğini korumaktadır (Arslan, 2016: 65). Bu duruma ek olarak gelişmekte olan ülkelerin insan kaynağı yetiştirmeye bütçe ayırmayı bırakması ve yüksek nitelikli işgücünün kariyer ve eğitimlerini yurt dışında tamamlamasını teşvik etmesi günümüz nitelikli işgücü göçlerini etkileyen en önemli faktörlerden biridir. Bugünün uluslararası göç rotasını göçün tarihi arka planı, bilgi teknolojilerindeki gelişme ve eğitim düzeylerindeki mekânsal farklılıklar belirlemektedir (Aktaş, 2015: 42).

Günümüz beyin göçüne yön veren en önemli fenomen ülkelerin birbirinden farklı kalkınma düzeyleridir. Çünkü yaklaşıma göre nitelikli işgücü göçünün eğilimi çevre ekonomilerden merkez ekonomilere doğru hareket eden bir trend izler. Bu hareketliliğin yönü, ülkeler arasındaki ilişkilerin bir sonucu olmakla birlikte eğitim ve yeteneğe sahip olan küçük bir grubun,

çeşitli ekonomiler arasındaki asimetrik duruma verdikleri tepkilerin bir sonucudur. Günümüz nitelikli işgücü göçlerinin zeminini; merkez ülkelerdeki bilimsel alanlar, profesyonel iş sahaları, bu alanlardaki çalışma koşulları ve kişiye sağlayacağı edinim ve kazanımlar oluşturur. Teknolojik gelişmenin göbeği olan ve en üst düzeydeki teknolojilere sahip gelişmiş ülkeler, sundukları yüksek refah düzeyiyle de nitelikli göçmenler için cazibe merkezleri olmaktadır. Latin Amerika'dan ABD'ye göç eden pek çok bilim insanı ve fizikçinin durumu bu konuya verilebilecek en temel ve açıklayıcı örneklerden biridir. Nitelikli göçün yönünü az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere çeviren en önemli hususlar; gelir farklılıkları, yaşam standartları, eğitim olanakları, eşitsizlik gibi sosyoekonomik farklılıklardır. 2013 tarihli Beşeri Kalkınma İndeksi, nitelikli emeğin yöneldiği hedef ülkeler ile kalkınma istatistikleri arasında anlamlı bir bağ olduğunu göstermektedir. Beyin göçü alma sıralamasında ilk beşe giren ülkeler ile kalkınma istatistiklerinde ilk beşi alan ülkelerin benzer olmasının tesadüfi olmadığı açıktır. İndekse göre; Norveç (1), Avustralya (2), İsviçre (3), Hollanda (4) ve ABD (5) nitelikli emek göçü bu ülkelere bu sıralamalar ile yönelmektedir. Aynı listede Türkiye'ye yüksek beşeri kalkınma indeksine sahip ülke olarak yer verilmekte ve Türkiye, sayılan göstergeler açısından 69. sırada yer almaktadır (Arslan, 2016: 57-58).

Bugünün modern dünyasında nitelikli işgücü göçünün bir diğer belirleyeni ise politik istikrarsızlıklardır. Göç veren ülkelerin ortak bir özelliği olarak sıklıkla karşılaşılan bu durum, kalkınma planlarının uygulanmasını engelleyerek, ülkelerin geleceklerini belirsizliğe sürüklemesi bakımından nitelikli işgücünü yabancı ülkelere yönlendirmektedir. Nitelikli işgücü, kendi ülkesinden sahip olduğu yüksek eğitim ve donanımın karşılığı olarak özgürlük ve gelecek güvencesi bekler. Gelişmekte olan ülkelere ise sıklıkla politik özgürlüklerin kısıtlanması ve güvenlik kaygısı yaşanmakta ve bu da nitelikli işgücünün hassasiyet geliştirerek korunmasızlığının artmasına neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin en büyük çıkmazı ise işsizliktir. Yüksek nitelikli işgücü, sahip olduğu potansiyele rağmen işsizlik tehdidiyle karşılaştığında, yönünü gelişmiş ülkelere çevirmektedir. İşsizliğin var olması mevcut insan kaynağının atıl bulunmasına neden olduğundan nitelikli işgücü yabancı ülkeye kaymakta ve göç veren ülke için işgücü kaybı yaşanmaktadır. Örneğin; Hindistan devlet istatistiklerine göre 1971 yılında 100 binin üzerindeki bilim insanı, mühendis ve tıp meslek mensubu işsiz 30 bininin yurt dışında olduğu hesaplanmıştır. Bu örnek, nitelikli işgücünün işsizlik nedeniyle göçe yönelmesini ütopyik biçimde gözler önüne sermesi bakımından önemlidir (Arslan, 2016: 59).

İktisadi göçmenlik her geçen gün artarken göçmenleri koruyacak ve bu yoğun göç trafiğini yönlendirecek yasalar da ihtiyaç haline gelmiştir. İşgücü göçü ve göçmen işçilerin sahip olduğu

hakları düzenleyen uluslararası nitelikte üç sözleşme bulunmaktadır. Pek tabii devletler kendi iç tüzüklerinde ve yasalarında birtakım özel düzenlemeler de sahiptirler. Uluslararası sözleşmeler, göçmen işçiliğin genel çerçevesini belirlemeleri bakımından önem taşımaktadırlar. İktisadi göçmenliği düzenleyen üç uluslararası sözleşme şunlardır:

- ILO'nun 1949 tarihli İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşmesi,
- ILO'nun 1975 tarihli Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşmesi,
- Birleşmiş Milletler (BM)'in Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi.

Yukarıdaki sözleşmeler, iktisadi göçlerin yani göçmen işçilerin haklarını koruyan çerçeve sözleşmeler olmakla birlikte bu sözleşmelerden daha kapsayıcı olan uluslararası yasalar vardır: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İnsan Hakları Beyannamesi. 1953 tarihinde Avrupa Konseyi (COE), tüm insanların temel haklarını düzenleyen bir bildiri sunmuş ve onaylamıştır. Bu bildiride, çalışma ve iş için başka ülkelere gitmekle ilgili bölümler de yer almıştır. Birleşmiş Milletler 'in insan hakları düzenlemesi ise zaten dünya genelinde bilinen ve pek çok devletin imzaladığı bir kabul metnidir. Bu iki sözleşme, insan haklarının korunmasına yönelik temeli ifade etmektedir. Bu düzenlemelerle birlikte Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi ve Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşmesi göçmen işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını koruma altına alan yasalardır. Tüm bu sözleşmeler, göçmen işçiler ve hakları için iyi gelişmeler olsa da çoğu göçmen işçilerin haklarını çok genel çerçevede düzenlemekte ve kısıtlı koruma sağlamaktadırlar (Nakhoul, 2014: 38).

### 3. NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜNE YÖNELİK POLİTİKALAR

Nitelikli işgücünün sınırlar arası yer değiştirmesi günümüz yaşam şeklinde artık doğal bir olgudur. 1960'lardan bu yana neredeyse 60 yıldır doğal bir olay olarak yaşanmaktadır ki günümüzde göç hareketleri yoğun ve hızlıdır. Ancak buna rağmen göç ve yönetimine ilişkin ülkeler arası ortak bir politika yoktur. Bu sonucu doğuran birtakım nedenler vardır. Bu nedenler çalışmanın ilk bölümlerinde ele alınmıştır. Göç yönetimine dair ortak bir uluslararası politika yoktur ancak küresel işbirliği ağlarının oluşturulması hususunda ortak fikir birliği mevcuttur. Ülkeler, bölgesel veya ulusal politikalarla göç yönetimini sağlamaktadır ancak küresel bir politikaya da ihtiyaç duyulmaktadır. İşgücü göçünün kalkınma ve ülke ekonomisiyle doğrudan ilintili olduğu ve bir yönetim politikası çerçevesinde yapılması gerekliliği, ilk kez uluslararası düzeyde 1994 yılında Kahire'de BM Nüfus ve Kalkınma Konferansında olmuştur. Kanada, ABD gibi ülkeler kendi ulusal politikalarını uygularken; AB gibi oluşumlarda işbirliği politikaları devrededir. Çeşitli küresel işbirlikleri ve göç yönetim politikaları bulunmaktadır ancak genellikle etkin çalışan politikalar bölgesel işbirliğine dayalı göç politikalarıdır (Nakhoul, 2014: 60).

İşgücü gücü ve devlet arasındaki ilişkiyi bilen kapitalist devletler, bu ilişkiyi sermaye birikiminin avantajına olacak biçimde kullanmak için çaba sarf etmiş ve hala bu durumu sürdürmenin yollarını aramaktadırlar. Bu devletler, sermaye ve mal dolaşımının serbest olması yönünde özellikle 1990'lı yıllardan bu yana aktif biçimde çalışmaktadırlar. Çıkardıkları yasalarla insanların sınırlar arası dolaşımını kısıtlamaya ve göçü kendi güdümlerinde yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Bu tür yasa ve politikalarla en temel amaç, piyasanın ihtiyacı olan işgücü türüne göre göçü yönlendirmek ve göçmen işgücünü kontrol altında tutmaktır. Özellikle son 25-30 yıldır kapitalist devletler, nitelikli göçmen işgücünü yüksek düzeyde talep etmekte ve politika ile yasalarını bu yönde oluşturmaktadır. Yüksek nitelikli insan sermayesine göçmenlik yoluyla sahip olabilmek için "nitelikli göçmen programları" tasarlayarak uygulamaya koymuşlardır. Düşük nitelikli işgücü göçünü ise mümkün mertebe kısıtlayarak bu konuda piyasanın hissettiği işgücü açığını yasa dışı yollardan ülkeye gelen göçmenlerden karşılamak stratejisini benimsemişlerdir. Niteliksiz işgücünü bu politika ile istihdama katmak, kapitalist devletlere olayı tek yönlü yönetme gücü vermektedir. Yasa dışı yollarla çalıştırılan göçmenlerin tüm hak ve sınırlılıkları bu devletler tarafından belirlenmekte ve ihtiyaç bittiğinde sınır dışı etme konforu devletin elinde bulunmaktadır. Bu yolla bir ülkede bulunan düşük nitelikli göçmen işgücü piyasası en alt basamağını oluşturarak ücret, hak, iyi çalışma ve yaşam koşulları gibi temel insani haklarından yoksun bırakılabildiği gibi dışlama, işyeri tacizi, etnik ayırım gibi kötü muamelelere

de tepki verememeleri sağlanmaktadır. Bu köle ticaretinin modernize edilmiş bir kılıfa sokulmasından başka bir şey değildir (Akkuzu, 2015: 26).

1973 yılında patlak veren petrol krizi, bir zaman sonra genel bir ekonomik krize dönüşmüş ve üretimin esnekleşmesi gelişmesi de bu olaya eklenince yabancı işçi alımının durdurulması yoluna gidilmiştir. Tam olarak bu gelişmelerin arkasından nitelikli işgücü tesisi ülkelerin gündeminde yer almaya başlamış ve nitelikli işgücünü ülkeye çekmek adına politikalar geliştirilmeye başlanmıştır (Topcuoğlu, 2015: 117). Geliştirilen politikalar, geniş ekonomik birliklerde bile ulusal bir yapıya sahip olmuştur. Uluslararası göç hareketlerini kontrol etmede ulus devletlerin yeterli olmadığı ve işbirlikçi anlaşmaların olması gerektiği artık büyük bir zorunluluk olarak kabul edilse de çok uzun yıllar yerel yasalarla göçler kontrol edilmiştir. Günümüzde dahi işbirlikleri ve anlaşmalar bulunsa da devletler yerel yasalarını uygulamak konusunda büyük ölçüde etkindir. 1990'lı yıllardan bu yana düşük nitelikli işgücüne getirilen kısıtlar göçe yönelik çekinceleri düşündürmekle birlikte, nitelikli işgücünün dahi çok planlı ve programlı ülkeye çekilmeye çalışılması, göçe yönelik korkuların varlığını açıkça gösterir. Nitelikli işgücü göçlerinde geliştirilen politikaların bir ayağı yüksek nitelikli insan kaynağını cezbederek ülkeye çekip bu konudaki rekabette hayatta kalabilmek olsa da ülkelerin uzun vadedeki tutumlarından anlaşıldığı üzere bu konunun diğer ayağını göçe ve hatta nitelikli işgücü göçüne dahi duyulan korku oluşturmaktadır (Akpınar, 2011: 203). Suriye ve mülteci sorunları, Ortadoğu'nun karmaşık hali ve göçmenlik, vizelerin bile oldukça zorlu kriterlere dayandırılarak verilmesi, Kanada'nın nitelikli göçmen alırken dahi aradığı çok ağır kriterler dikkate alındığında, kapitalist ülkelerin göçe yönelik politikalarında korkunun da hakim olduğu açıkça görülmektedir. Bu konu bir yana, ülkelerin özellikle vurguladıkları nokta; nitelikli işgücüne ihtiyaç hissettikleri, çağın gereği olan hayatta kalma ve rekabet edebilme gücünü nitelikli işgücünü elde tutarak elde edebilecekleri ve bu nedenlerle nitelikli insan kaynağını ülkelerine çekmek çabasıdır. ABD, Kanada, İngiltere ve AB gibi gelişmiş ekonomilerin nitelikli işgücünü ülkelerine çekmek için izledikleri belli politikalar bulunur. Görüldüğü gibi uluslararası düzeyde göç ve yönetimi konusunda pek çok faaliyet gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyetlerin yanında bölgesel düzeyde, nitelikli işgücü göçüne yönelik bir dizi platform ve süreç izlenmiştir. Budapeşte Süreci, Prag Süreci, Rabat Süreci, Bali Süreci, Almatı Süreci, Lahey Süreci ve Kolombiya Süreci bunların en bilinenleridir.

### **3.1. ABD'nin Nitelikli İşgücü Göçüne Yaklaşımı ve Uyguladığı Politikalar**

Nitelikli göçmen çekmek amacıyla ilk girişimi yapan ülke olarak ABD, bu konudaki politikalarda ve aldığı sonuçlarda ilk sıralarda gelen ülkedir. ABD'nin nitelikli göçmenleri



ülkesine kabul etmeye başladığı ilk uygulaması Göç ve Vatandaşlık Yasası olup, bu yasa 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. 1920’li yıllardaki etnik ve ırkçı politikaları benimseyen ABD yerine bu yasada o tür kotaların kaldırılması ve köklü düzenlemeler dikkat çekicidir. Bu yasa, az gelişmiş ülkelerden ABD’ye göçü artırmıştır. 1950’lerde 252 bin civarlarında olan göçmen sayısı 1980’lere gelindiğinde 600 bin civarlarına yükselmiştir. Avrupa’dan aldığı niteliksiz göç nüfusu ile fark atan ABD’de 1965 yasası ile Avrupa göçünü unutturan miktarda göçler yaşanmıştır. 1980’lerde ABD göçmen nüfusunun %45’ini Latin Amerikalılar/Karayipler, %40’ını Asya kökenli göçmenler ve %10’dan az bir oranı Avrupalılar oluşturmuştur. Bu yasa nitelikli işgücü göçünün önünü açması sebebiyle ABD’nin nitelikli işgücü politikaları içerisinde önemli bir yer tutar. Dönemin başkanı Johnson; “Bu ülkeye, onun kudretine, kuvvetine, idealine en çok katkıda bulunacak olanlar en önde kabul edileceklerdir” ifadesinde yasanın amacını açıkça söylemiştir (Arslan, 2016: 62-63).

- Toplu Göçmenlik Reformu Tasarısı (Comprehensive Immigration Reform)
- Kaçak Göçmenlere Af (Amnesty)
- DREAM Yasası Tasarısı
- Çocukken Gelenler İçin Tatbikatın Erteleme Programı (the Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) program)
- Çocukken Gelenlerin Anne Babaları İçin Tatbikatın Erteleme Programı (Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA))
- Tarım İşçileri için Af
- Hudut Güvenliği'ne İlişkin Yenilikler (Border security)
- Çalışma İzinlerinin Tevsiki (Worker verification)
- Yüksek Teknoloji İşçilerinin Göçmenliği (Hi Tech Bill: STEM)
- Çeşitlilik Vizesi Kurasının kaldırılması (Elimination of the Visa Lottery)
- Aile Birleşmeleri İçin Göçmen Vizeler (Family Based Visas)
- Tarımsal Olmayan W Vizesi (W Non-agricultural visa)
- Misafir Tarımsal İşçi Programı (Guest Worker Program)
- U Vizesi (U Visa)
- X Vizesi (X Visa)
- Yatırımcı Vizeleri (Investor Visa)
- Kapsamlı Göçmenlik Reformu Fonu (Comprehensive Immigration Reform Trust Fund)
- Göçmenlere Yönelik Adil Yargılama Hakkına İlişkin Yenilikler (Due Process)
- H-1B Vizesi Reformu

### Şekil 3.1. ABD'nin Göç ve İşgücü Göçüne Yönelik Yaptığı Değişiklikler ve Teşvik Politikaları

Kaynak: Kocaoğlu, 2016: 286-299<sup>1</sup>.

Şekilde ABD'nin bugüne kadar göçmenlere ve göçmen işçilere yönelik yaptığı yasalar, devlet ayaklı girişimler, verilen işgücü göçü teşvikleri ve tüm göçmenlik hareketleri görülmektedir. Şekildeki hareketlerin hepsi ABD’deki göçmenliği düzenlerken bir kısmı doğrudan nitelikli işgücüne yönelik amaçları içermektedir. Çalışmanın devamında, nitelikli işgücüne yönelik yürütülen faaliyetler ele alınmıştır.

<sup>1</sup> Metin içeriğinden düzenlenerek tablolaştırılmıştır.

1924 yılında ABD'nin yürürlüğe soktuğu Göçmenlik Reformu yasasında Türkiye için yalnızca 100 kişilik bir göçmen kotası ön görülmüştür. O dönemlerde ve devamındaki dönemlerde Türkiye, bu kotanın tamamını bile dolduracak kadar ABD'ye göç vermemiştir. Türklerin işgücüne yönelik göçleri 1950-1960'lı yıllarda başlamış ve o günlerden sonra katlanarak devam etmiştir. Türkiye en ağırlıklı göçü Almanya ve Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkelerine verirken ABD'ye de 1950-1980 arasında 27 binin üzerinde işgücü göç etmiştir. Öncesinde 100 kişilik göçmenlik kotası doldurulmazken 1950-1980 arasındaki 30 yılda 27 bin kişinin ABD'ye göç etmesi ve bu sayının 23 binden fazlasının 1960-1980 arasında gerçekleşmiş olması uluslararası düzeyde çok büyük bir hareketliliktir. 1970'li yıllara gelindiğinde ise 20 yıl öncesinde dolmayan kotalardan eser kalmamış ve ABD'ye Türkiye'den verilen işgücü göçü yılda 2 bin kişinin üzerine çıkmıştır (Immigration Policy Center, A Guide to S.744 Understanding the 2013 Senate Immigration Bill, (Temmuz 2013), [http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide\\_to\\_s744\\_corker\\_hoeven\\_final\\_12-02-13.pdf](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide_to_s744_corker_hoeven_final_12-02-13.pdf)). Günümüzde ise ABD'de bulunan yalnızca öğrenci sayısı bile 15 binin üzerindedir. Öyle ki Türkiye eğitim amaçlı ABD'ye öğrenci gönderen ülkeler arasında 9.sırada yer almaktadır. 1960'lardan itibaren ABD'ye yerleşen Türkler ise çoğunlukla kalıcı olmuştur. 2000 yılı ABD nüfus sayımında 117 bin 619 kişi kendisini Türk-Amerikalı olarak tanımlamıştır (ABD Göç İstatistikleri, 2013; U.S. Department of Homeland Security: YEARBOOK OF IMMIGRATION STATISTICS: 2013 ENFORCEMENT ACTIONS, <http://www.dhs.gov/publication/yearbook-immigration-statistics-2013-enforcement-actions>).

ABD'nin yüksek nitelikli işgücüne yönelik esas politikaları 1990'larda başlamıştır. Bilhassa bilişim teknolojileri konusunda yüksek nitelikli insan kaynağı talep eden ABD, kalıcı nitelikli işgücünün üst sınırını 140.000 arttırmıştır (Christian, 2000: 909).

### H1-B Vizesi

Yukarıda bahsedilen değişiklikleri gerçekleştirdiği aynı yıl olan 1990 senesinde, ABD, geçici yüksek nitelikli işçi vizesi olan H vizesinin alt kategorilerini düzenleyerek üstün nitelikli insan kaynağını H1-B Vizesi altında toplamıştır. İlk düzenlendiği yılda bu yasa kapsamında alınacak yüksek nitelikli işgücü miktarına 65 bin üst sınırı konulmuş ancak ilerleyen yıllarda özellikle çok uluslu şirketlerin yaptırımlarıyla bu sayı artırılmıştır. 1998 senesinde Amerikan Rekabet ve İşgücü İyileştirme Yasası çerçevesinde, H1-B vizesi kapsamında 1999-2000 yıllarında her yıl 115 bin, 2001-2003 yılları arasında her yıl 195 bin üst sınırında üstün nitelikli işgücü temin edilmesine karar verilmiştir (Christian, 2000: 920). 2001 yılında yaşanan terör saldırısı (İkiz Kulelerin vurulması), bu kotaların uygulamasına fırsat vermemiş ve üst sınır kısa süreliğine 65

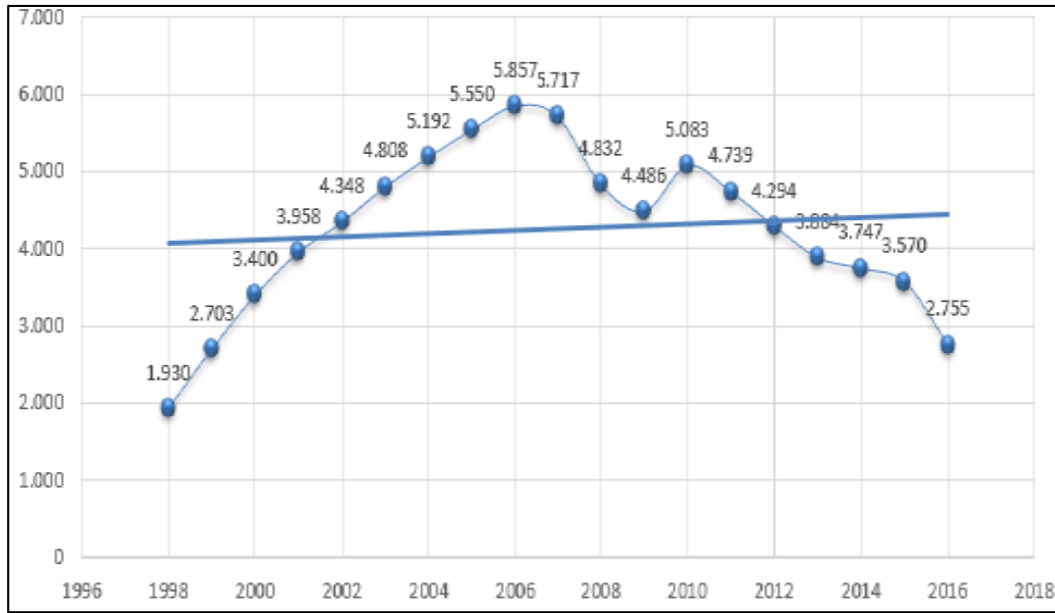
bine yeniden çekilmiştir. “Dot.com” krizi yine ABD'nin nitelikli göçmen alımını sekteye uğratan olaylardan olmuştur. Bu tür olaylar ABD'nin nitelikli göçmen alımını kısıtlasa da Amerika, kısıtları çok uzun süreli uygulamamış ve nitelikli işgücünü çekmeye yönelik politikalarını geniş vadede etkin ve aktif tutmuştur. Özellikle nitelikli işgücü alımını sekteye uğratan olaylardan sonra ABD, lisans üstü nitelikli göçmen kabul etmeye başlamıştır (Mithas ve Lucas, 2010: 747). ABD'nin H1-B Vizesi kapsamında ülkesine kabul ettiği nitelikli göçmenlerin %60'ı bilişim teknolojileri (IT-Information Technology) sektöründe istihdam edilmiştir. Avrupa, uyguladığı politikalar ile yüksek nitelikli göçmeni geçici statüde ele alırken ABD geçici yerleşik statüsünde değerlendirmektedir. Bu statü ile gelen göçmenler, belli şartları sağladıktan sonra ki bu şartlar ve süreç genelde ağır olmaktadır, kalıcı olarak ABD’de yaşayabilmektedirler. Geçici vizeler, dünyanın pek çok yerinde yaygın olarak kullanılmaya devam etmektedir. ABD, geçici vizelere belli koşullarla kalıcılık verirken, Avrupa, uzatılabilir şekilde vize vermeyi tercih etmektedir (Martin ve Lowell, 2001: 654).

| Kabul sınıfı/ Yıllar | Toplam tüm girişler(1) | Özel/Uzman mesleklerde geçici işçiler (H1B) | Tarım işçileri (H2A)(3) | Tarım dışı işçiler (H2B) | Stajyerler (H3) | Olağanüstü yetenek veya başarıya sahip işçiler (O1) | O1 işçilerine eşlik eden ve yardımcı olan işçiler (O2) | Şirket içi aktarılan kişiler (L1) | Öğrenciler | Akademik öğrenciler (F1) | Mesleki öğrenciler (M1) |
|----------------------|------------------------|---|-------------------------|--------------------------|-----------------|---|--|-----------------------------------|------------|--------------------------|-------------------------|
| 1981                 | 11.756.903             | X   | X                       | X                        | NA              | X   | X  | 38.595                            | 240.805    | NA                       | NA                      |
| 1985                 | 9.539.880              | 47.322                                      | X                       | X                        | 3.003           | X   | X  | 65.349                            | 257.069    | 251.234                  | 5.835                   |
| 1989                 | 16.144.576             | 89.856                                      | 30.189                  | 16.381                   | 2.277           | X   | X  | 62.390                            | 334.402    | 327.581                  | 6.821                   |
| 1990                 | 17.574.055             | 100.446                                     | 18.219                  | 17.754                   | 3.168           | X   | X  | 63.180                            | 326.264    | 319.467                  | 6.797                   |
| 1991                 | 18.920.045             | 114.467                                     | 18.440                  | 21.442                   | 3.235           | X   | X  | 70.505                            | 343.238    | 335.623                  | 7.615                   |
| 1992                 | 20.910.880             | 110.223                                     | 16.390                  | 18.052                   | 3.352           | 456   | 258  | 75.315                            | 368.686    | 360.964                  | 7.722                   |
| 1993                 | 21.566.404             | 92.795                                      | 14.628                  | 14.847                   | 3.126           | 3.105   | 964  | 82.606                            | 370.620    | 362.700                  | 7.920                   |
| 1994                 | 22.118.706             | 105.899                                     | 13.185                  | 15.687                   | 3.075           | 5.029   | 1.455  | 98.189                            | 394.001    | 386.157                  | 7.844                   |
| 1995                 | 22.640.540             | 117.574                                     | 11.394                  | 14.193                   | 2.787           | 5.974   | 1.813  | 112.124                           | 364.220    | 356.585                  | 7.635                   |
| 1996                 | 24.842.503             | 144.458                                     | 9.635                   | 14.345                   | 2.986           | 7.177   | 2.112  | 140.457                           | 426.903    | 418.117                  | 8.786                   |
| 1998                 | 30.174.627             | 240.947                                     | 27.308                  | 24.895                   | 3.157           | 12.221  | 2.802  | 203.255                           | 564.683    | 553.865                  | 10.818                  |
| 1999                 | 31.491.819             | 302.421                                     | 32.376                  | 35.935                   | 3.457           | 15.943  | 3.246  | 234.462                           | 567.146    | 594.849                  | 10.088                  |
| 2000                 | 33.660.320             | 355.605                                     | 33.292                  | 51.462                   | 3.208           | 21.746  | 3.627  | 294.658                           | 659.081    | 648.793                  | 10.288                  |
| 2001                 | 32.824.088             | 384.191                                     | 27.695                  | 72.387                   | 3.245           | 25.685  | 3.834  | 328.480                           | 698.595    | 688.970                  | 9.625                   |
| 2002                 | 27.907.139             | 370.490                                     | 15.628                  | 86.987                   | 2.695           | 25.008  | 4.156  | 313.699                           | 646.016    | 637.954                  | 8.062                   |
| 2003                 | 27.849.443             | 360.498                                     | 14.094                  | 102.833                  | 2.370           | 25.541  | 5.321  | 298.054                           | 624.917    | 617.556                  | 7.361                   |
| 2004                 | 30.781.330             | 386.821                                     | 22.141                  | 86.958                   | 2.226           | 27.127  | 6.332  | 314.484                           | 620.210    | 613.221                  | 6.989                   |
| 2005                 | 32.003.435             | 407.418                                     | NA                      | NA                       | 2.938           | 29.715  | 7.635  | 312.144                           | 629.556    | 621.178                  | 8.378                   |
| 2006                 | 33.667.328             | 431.853                                     | 46.432                  | 97.279                   | 4.134           | 31.969  | 9.567  | 320.829                           | 704.189    | 693.805                  | 10.384                  |
| 2007                 | 171.300.000            | 461.730                                     | 87.316                  | 75.727                   | 5.540           | 36.184  | 10.349   | 363.536                           | 841.673    | 787.756                  | 13.073                  |
| 2008                 | 175.400.000            | 409.619                                     | 173.103                 | 104.618                  | 6.156           | 41.238  | 12.497   | 382.776                           | 917.373    | 859.169                  | 15.496                  |
| 2009                 | 162.600.000            | 339.243                                     | 149.763                 | 56.381                   | 4.168           | 45.600  | 12.966   | 333.386                           | 951.964    | 895.392                  | 14.632                  |
| 2010                 | 159.700.000            | 454.757                                     | 139.403                 | 69.395                   | 3.078           | 49.995  | 13.989   | 502.723                           | 1.595.072  | 1.514.777                | 17.641                  |
| 2011                 | 158.500.000            | 494.565                                     | 188.411                 | 79.794                   | 3.279           | 51.775  | 15.949   | 562.776                           | 1.788.962  | 1.702.730                | 18.824                  |
| 2012                 | 165.500.000            | 473.015                                     | 183.860                 | 82.906                   | 4.081           | 53.941  | 16.670   | 498.899                           | 1.653.576  | 1.566.815                | 17.600                  |
| 2013                 | 173.100.000            | 474.355                                     | 204.577                 | 104.984                  | 4.117           | 66.604  | 20.762   | 503.206                           | 1.669.225  | 1.577.509                | 19.106                  |
| 2014                 | 180.500.000            | 511.773                                     | 240.620                 | 105.413                  | 4.306           | 83.001  | 24.190   | 591.728                           | 1.837.664  | 1.737.927                | 20.534                  |
| 2015                 | 181.300.000            | 537.450                                     | 283.580                 | 120.207                  | 3.514           | 93.086  | 26.593   | 648.611                           | 1.990.661  | 1.886.948                | 19.878                  |
| 2016                 | 178.700.000            | 534.365                                     | 348.052                 | 119.446                  | 2.786           | 101.930   | 28.659   | 677.583                           | 1.954.373  | 1.858.644                | 18.726                  |

(1) Tahmini kabul toplamları en yakın yüz bine yuvarlanır. Deniz ve hava ekibinin kabullerini (D1 ve D2 vizeleri) içermez.  
(3) 2006'da başlayarak, H2A kabullerindeki yıllık artışlar, Güneybatı sınırındaki yaya kabullerinin daha eksiksiz bir şekilde kaydedilmesine bağlı olabilir.  
**Notlar:** Kabuller olayların, yani, bireylerin değil, gelenlerin sayısını temsil eder; Aynı günde bir bireyin birden fazla girişi tek giriş olarak sayılır.  
Kanada ve Meksika'nın kısa süreli kabullerinin çoğu kabul edilmedi.  
**Kaynak:** ABD İç İşleri/Güvenlik Bakanlığı verilerinden derlenmiştir. ABD Göç ve Vatandaşlık Hizmetleri Dairesi (USCIS) 'in veri tabanından elde edilen verilerden hazırlanmıştır.

Tablo 3.1. ABD'ye Geçici Yerleşik Statüde Kabul Edilen Göçmenlerin Vize Statülerine Göre Meslek Dağılımları 1998-2016

2012 yılı içerisinde ABD H1-B vizesinden toplam 262 bin 569 kişinin yararlandığı; bu sayı içerisinde 154 bin 869 kişinin bilgisayar odaklı meslekler; 26 bin 329 kişinin mühendislik, mimarlık ve haritacılık; 18 bin 204 kişinin yönetim uzmanlığı ve 17 bin 420 kişinin ise eğitimle ilişkili mesleklerde olduğu görülmüştür. Gelişmiş ülkelerin %47'si nitelikli göçmenliğe yönelik özel bir politikaya sahiptir. Nitelikli göçmenleri ülkede barındırmak adına bir rekabet söz konusu olsa da üstün nitelikli göçmenler de dahil olmak üzere dünya genelinde izlenen göçmenlik politikaları her geçen gün daha seçici hale getirilmektedir (Aktaş, 2015: 42).



Şekil 3.2. Türkiye'den ABD'ye H1-B Vizesi Kapsamında Göç Eden Nitelikli İşgücü  
Kaynak: ABD İç İşleri/Güvenlik Bakanlığı verilerinden derlenmiştir. ABD Göç ve Vatandaşlık Hizmetleri Dairesinin (USCIS) veri tabanından elde edilen verilerle hazırlanmıştır.

Sınırlı Küreselleşme Döneminden itibaren ABD, işgücü talebini niteliksizden nitelikliye doğru değiştirmekle birlikte 1990'lardan bugüne ise göçmenlik politikalarıyla, talep ettiği işgücünün türünü üstün nitelikli olana yükseltmiştir. Son Küreselleşme Döneminde ise niteliksiz işgücü merkez ülkelere kaydırılmak yerine üretimin bu ülkelere taşınmasıyla niteliksiz emek talebi neredeyse son bulmuş, üstün nitelikli emek talebi hız kazanmıştır.

### Yüksek Teknoloji İşçilerinin Göçmenliği (Hi Tech Bill: STEM)

Yüksek teknoloji işçilerinin göçmenliğini düzenleyen bu yasa ile ABD, ülke bazında bu nitelikteki işgücünün varlığını ve etkinliğini artırmayı planlamıştır. ABD'nin nitelikli işgücü göçünü düzenleyen en önemli ve temel yasası H1-B vizesi 1990 yılından beri değişmeyerek güncel yenilikleri yakalayamaz hale gelmiştir. High Tech Bill: STEM yasası ile ABD, yılda 120 bin ile 250 bin nitelikli işgücü göçü almayı hedeflemiştir. Yasanın en temeldeki misyonu, yüksek

teknoloji alanında uzmanlaşmış işgücünün ABD'ye girişini, çalışmasını ve yaşamasını kolaylaştırarak ülkeye nitelikli işgücü çekmektir. Alan olarak yüksek teknoloji nitelikli işgücü seçilmiştir çünkü herkes tarafından kabul edildiği üzere ABD, bugünün teknoloji devidir. Bu nedenle de en çok ve nitelikli işgücüne ihtiyaç hissettiği alan yüksek teknoloji alanıdır. ABD'nin bu yasayla, önümüzdeki yıllarda da ekonomisini yüksek teknoloji ve bilişim ayağına inşa edeceği, bu alanda daha da devleşmek istediği anlaşılmaktadır. Günümüz, bilgi çağı olarak adlandırılmaktadır ve ABD, bugünkü sermaye birikimini ar-ge ve bilişime yaptığı yatırımlara borçludur. Bu konudaki yükselişini sürdürmeyi planlamakta olduğu aşikardır. Bununla birlikte küresel düzeyde de yüksek teknolojiye yatırım ve bu konudaki nitelikli işgücü talebinin artacağı öngörüsü çok yerinde olacaktır.

ABD, kaçak göçmen sayısı fazla olan bir ülke olarak değerlendirilmemektedir. Özellikle, Göçmenlik Reformundan sonra göçmen işçilere yönelik teşvik ve haklar artırıldığından göçmenler genel olarak kaçak çalışma yöntemine başvurmamaktadır. Göçmenlik Reformu, özellikle ücret düzeylerinde yaptığı iyileştirmeler nedeniyle kaçak işgücü oranını ciddi düzeyde düşürmüştür. ABD, göçmenlik reformu ile kaçak göçmen işgücü oranını düşürmeyi de amaçlamıştır ancak ilk ve ana hedefi yüksek teknolojili işgücünü yani beyin göçünü artırmaktır. Bugüne kadar ABD'ye alınan Türk vizeleri ağırlıklı olarak “Çeşitlilik Kurasına” bağlı olmuştur. ABD bu vize türünde de değişikliğe giderek göçmenliği düzenlemiştir. Yapılan değişiklik ile Türklerin çeşitlilik kurasına bağlı vize sayıları 3 haneli rakamlara düşürülmüştür. Çünkü çeşitlilik kurası yoluyla alınan vizeler göçmenliği kapsarken; High Tech Bill: STEM yoluyla alınan vizeler, nitelikli işgücünün göçünü kapsamaktadır. ABD, bu düzenleme ile ülkesinde göçmen değil nitelikli işgücü barındırmak istediğini göstermiştir. Yapılan düzenleme ile ülkeye giren göçmen sayısı azaltılırken; nitelikli göçmen işçi artırılmıştır. ABD, yaptığı yasal düzenlemelerle göçmen akışını nitelikli ve yüksek nitelikli göçmen işçiliğe kanalize etmiştir.

### **3.2. Birleşik Krallık (İngiltere)'ın Nitelikli İşgücü Göçüne Yaklaşımı ve Uyguladığı Politikalar**

Birleşik Krallık'ın bugünkü nitelikli işgücü göçünü anlamak için tarihindeki birkaç kritik noktayı bilmek gerekir. 1800'lü yılların ortalarından başlamak üzere II. Küreselleşme Dönemi adı verilen zaman diliminde, ABD, başta Galler ve Britanya olmak üzere Avrupa, Amerika, Asya ve Pasifik ülkelerinden çok ciddi sayıda işçi toplamıştır. Bu dönemde en güçlü ve parlak kalkınmasını yaşayan ABD, yalnızca tek başına işçi göçlerinin %60'ını ülkesine çekmiştir. Geri kalan göçler ise Avusturalya, Arjantin, Yeni Zelanda ve Kanada arasında dağılmıştır. Bugünkü

Birleşik Krallık, o günkü Büyük Britanya, ABD'ye yüklü miktarda işgücü kaybeden ülkelerden olmuştur (Massey, 2003: 2).

|           | <i>Net Göç (000)</i> | <i>Nüfusun % 'si</i> | <i>Doğal artış (%)</i> |
|-----------|----------------------|----------------------|------------------------|
| 1841-50   | -81                  | 0,5                  | 3,7                    |
| 1851-60   | -327                 | 1,7                  | 12,8                   |
| 1861-70   | -206                 | 1                    | 7,2                    |
| 1871-80   | -164                 | 0,7                  | 4,7                    |
| 1881-90   | -601                 | 2,3                  | 16,5                   |
| 1891-1900 | -69                  | 0,2                  | 1,9                    |
| 1901-10   | -501                 | 1,5                  | 12,4                   |
| 1911-20   | -620                 | 1,7                  | 21,3                   |
| 1921-30   | -172                 | 0,5                  | 7,2                    |

Tablo 3.2. İngiltere ve Galler'in Verdiği Net Göç Miktarı, 1841-1930 (nüfus sayımından hesaplanan)

Kaynak: See D. V. Glass, 1951-2: 70-88.

Günümüzde Birleşik Krallık sınırları içerisinde yer alan Galler de ABD'ye büyük işgücü göçü vermiş ve sonrasında bu açığı kapatmakta zorlanmış ülkelerdendir.

|           | <i>Net Göç (000)</i> | <i>Nüfusun % 'si</i> | <i>Doğal artış (%)</i> |
|-----------|----------------------|----------------------|------------------------|
| 1861-70   | -120                 | 3,7                  | 27,5                   |
| 1871-80   | -93                  | 2,8                  | 19,4                   |
| 1881-90   | -217                 | 5,8                  | 42,7                   |
| 1891-1900 | -53                  | 1,3                  | 10,6                   |
| 1901-10   | -254                 | 5,7                  | 46,8                   |
| 1911-20   | -239                 | 5                    | 57,2                   |
| 1921-30   | -392                 | 8                    | 104,2                  |

Tablo 3.3. İskoçya'dan Verilen Göç Miktarı, 1861-1930 (Nüfus Sayımından Hesaplanan)

Kaynak: Dursun, 2018: 803.

Profesör Erickson, 1850'de İngiliz doğumlarının yaklaşık yüzde 45'nin Amerika'da olduğunu ve bunların yüzde 50'den fazlasının tarım işi ile uğraştığını ifade etmektedir. Ayrıca Profesör Erickson eldeki kanıtların bu göçmenlerin tarımda işçi olarak değil çifti olarak çalıştıklarını gösterdiğini de ileri sürmektedir. Ayrıca Amerika'da çiftçilik yapan bu göçmenlerden bazılarının İngiltere'de sanayide çalıştıkları da düşünülmektedir (Dudley, 1985: 75).

| Meslekler  | U.K.<br>1854-<br>60 | U.K.<br>1861-<br>70 | U.K.<br>1871-<br>76 | U.K.<br>1877-<br>80 | U.K.<br>1881-<br>1890 | U.K.<br>1891-<br>1900 | G.B.<br>1877-<br>80 | G.B.<br>1881-<br>90 | G.B.<br>1891-<br>1900 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>Tarım</b>   |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| (i) Çiftçiler  | 12,3                | 8,2                 | 6                   | 7,1                 | 5,5                   | 4,9                   | 8,3                 | 5,4                 | 5,2                   |
| (ii) Tarım işçileri  | 7,5                 | 2,1                 | 3,8                 | 7                   | 11,5                  | 10,5                  | 9,6                 | 15,4                | 14                    |
| İşçiler (N.O.S.)   | 48,9                | 59,4                | 47,1                | 39,5                | 45,2                  | 31,8                  | 24,6                | 32,4                | 15,2                  |
| Hizmetçiler  | 0,5                 | 0,4                 | 0,4                 | 0,3                 | 0,4                   | 0,8                   | 0,3                 | 0,3                 | 0,9                   |
| <b>Görece Küçük<br/>Teknik Değişim<br/>Olan Meslekler</b>  |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| (i) İnşaat   | 7,6                 | 4                   | 4,5                 | 4,6                 | 4,5                   | 3,9                   | 5                   | 5,2                 | 4,6                   |
| (ii) Madencilik  | 4,3                 | 6,4                 | 4                   | 3,6                 | 4,1                   | 5,8                   | 4,8                 | 5,4                 | 7,7                   |
| (iii) Diğer Sanayi<br>Öncesi Beceriler   | 8,5                 | 5,6                 | 2,9                 | 3,7                 | 3,8                   | 5,4                   | 3,2                 | 3,6                 | 5,9                   |
| <b>Görece Büyük<br/>Teknik Değişim<br/>Olan Meslekler</b>  |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| (i) Mekanik/Teknik<br>(N.O.S)  | ...                 | ...                 | 11,5                | 8,3                 | 6,4                   | 6,9                   | 10,7                | 8,5                 | 9                     |
| (ii) Diğerleri   | 1,6                 | 1,6                 | 0,9                 | 1,7                 | 1,9                   | 3,5                   | 2,1                 | 2,3                 | 4,3                   |
| Beyaz Yakalı   | 3,9                 | 7,8                 | 14,1                | 18,7                | 14,1                  | 21,8                  | 24,4                | 18                  | 27,7                  |
| Diğer Meslekler  | 4,9                 | 4,5                 | 4,8                 | 5,4                 | 2,7                   | 4,5                   | 7,1                 | 3,4                 | 5,6                   |
| <b>Meslek<br/>Belirtmeyen</b>  | 20,2                | 10,8                | 11,9                | 16,2                | 18,1                  | 23,2                  | 16,2                | 18,1                | 23,2                  |
| <b>Toplam<br/>Yetişkin Erkek<br/>Göçmen(000)</b>   | ...                 | ...                 | ...                 | 3622                | 15023                 | 9800                  | 2763                | 11748               | 7832                  |
| Tarım işçileri: Tarım işçisi, çoban ve bahçıvan olarak tanımlanan kişiler. Hizmetçiler: Bütün yerli hizmetçiler, seyis ve hamallar. İnşaat: Tüm inşaatçılar, tuğla örme ustaları, sıvacılar, taç ocakları, marangozlar, tuğla ve kiremitçi, ressam, kâğıt asıncılar, su tesisatçıları ve camcılar. Maden: Tüm kömür madencileri, diğer madenciler ve taç ocağı çalışan erkekler. Diğer sanayi öncesi becerileri: Kalifiye elemanlar ve tüm fırıncılar ve pekerlemeciler; demirciler, nalbant; kurtasiyeciler; çizme ve ayakkabı yapımcıları; püriç ustaları, kalaycılar ve tenekeci vb. tüm zanaatkarları içermektedir. Diğerler: Mühendis olarak tanımlanan herkes; kazan üreticileri, * iplikçiler ve dokumacılar; kurutucular; tersane işçileri; tornacı; yazıcılar vb. gibi. Beyaz yaka: Kâtip olarak tanımlanan tüm kişiler; beyler, profesyonel erkekler, tüccarlar; öğrenciler; okul müdürü; öğretmenler; ekserler. |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| Notlar: * ile işaretlenmiş meslekler sadece İrlanda serisinde görünür.   |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| İrlandalı seriler ayrı bir kategori bulunmadığından tüm tarım işçilerinin İngiliz olduğu varsayılmıştır.   |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |
| N.O.S. :Aksi tanımlanmadıkça.  |                     |                     |                     |                     |                       |                       |                     |                     |                       |

Tablo 3.4. Birleşik Krallık-U.K. (1854-1900) ve Büyük Britanya-G.B.'dan Amerika'ya Göç Eden Yetişkin Erkek Yolcuların Meslekleri (%)-(1877-1900)

Kaynak: Dursun, 2018: 807.

Tabloda görüldüğü üzere Birleşik Krallık'tan ABD'ye başlayan işgücü göçü bir zaman sonra nitelikli işgücü göçüne dönüşmüştür. Hangi noktada Birleşik Krallık'tan dışa doğru olan işgücü hareketinin karakterinin değiştiği açıkça bilinmemektedir. Ancak, buharlı gemilerin İngiliz göçmen ticaretine girmesinin en büyük neden olduğu düşünülmektedir. 1870 yılına gelindiğinde, Amerika'ya giden İngiliz göçmenlerinin hepsi buharlı gemilerle gitmişlerdir. Bu oran 1862'de ise sadece yüzde 20 düzeyindedir. Bu gelişme doğrultusunda Amerika'ya ulaşımın maliyeti de oldukça düşmüştür. Liverpool'dan New York'a bir geçiş ücreti 1860 ile 1890'lar arasında yaklaşık %40 düşmüştür. Buharlı gemilerin maliyeti düşürmesi yanında bu gemiler sayesinde oldukça hızlı bir ulaşım da sağlanmıştır. Bu sayede Amerika'ya göç etmek isteyen kişiler daha az para ile daha kısa sürede seyahat etmişlerdir (Dudley, 1985: 80).

| <i>Meslekler</i>   | <i>1878 (En Düşük)<br/>000 %</i> | <i>1882 (En Yüksek)<br/>000 %</i> | <i>1888 (En Yüksek)<br/>000 %</i> | <i>1897 (En Düşük)<br/>000 %</i> |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Çiftçiler  | 2.8 (9,6)                        | 1.8 (2,4)                         | 6.0 (7,5)                         | 2.5 (5,9)                        |
| Tarım işçileri   | 6.0 (20,9)                       | 5.1 (7,0)                         | 22.4 (28,1)                       | 4.5 (10,5)                       |
| İşçiler  | 0.8 (2,9)                        | 36.8 (50,2)                       | 10.4 (13,0)                       | 3.7 (8,6)                        |
| Hizmetçiler  | 0.1 (0,3)                        | 0.2 (0,3)                         | 0.8 (1,0)                         | 0.9 (2,1)                        |
| <b><i>Görece Küçük Teknik Değişim Olan Meslekler</i></b> |                                  |                                   |                                   |                                  |
| (i) İnşaat   | 1.7 (6,0)                        | 3.2 (4,4)                         | 4.8 (6,0)                         | 2.3 (5,4)                        |
| (ii) Madencilik  | 1.0 (3,6)                        | 3.0 (4,1)                         | 4.7 (5,9)                         | 3.7 (8,6)                        |
| (iii) Diğer  | 0.4 (1,5)                        | 1.0 (1,4)                         | 2.2 (2,8)                         | 1.4 (3,2)                        |
| <b><i>Görece Büyük Teknik Değişim Olan Meslekler</i></b> |                                  |                                   |                                   |                                  |
| (i) Mekanik/Teknik (N.O.S)                               | 3.1 (10,6)                       | 5.7 (7,6)                         | 10.0 (12,5)                       | 3.7 (8,7)                        |
| (ii) Diğerleri   | 0.5 (1,6)                        | 0.9 (1,2)                         | 2.6 (3,2)                         | 2.5 (5,8)                        |
| Beyaz Yakalı   | 12.4 (43,0)                      | 15.7 (21,4)                       | 15.8 (19,8)                       | 17.7 (41,1)                      |
|  |                                  |                                   |                                   |                                  |
|  | 28.8 (100,0)                     | 73.4 (100,0)                      | 79.7 (99,8)                       | 42.9 (99,9)                      |

Tablo 3.5. 1878, 1882, 1888 ve 1897 yıllarında Amerika'ya Giren İngiliz Yetişkin Erkek Göçmenlerin Meslekleri (% pay)

Kaynak: Dudley, 1985: 81.

Birleşik Krallık gerek nüfus bakımından gerekse nitelikli işgücü bakımından ABD'ye özellikle II. Küreselleşme Döneminde çok sayıda insan göndermiştir. Bu göçler sanayileşme ve kalkınma gibi konularda sorun olarak karşısına çıksa da bugün Birleşik Krallık, dünyanın en kalkınmış ülkelerinden biridir. 1963 tarihinde AB vatandaşlarının Birleşik Krallık'ta kendi işini kurma ve yerleşik yaşama hakkı sağlayan bu vize türü, taraf ülkelerle imzalanan bir anlaşma niteliği taşır. O dönem AB üye ülkeleri dışında hükümlerin Romanya, Bulgaristan ve Türkiye vatandaşlarını kapsamı ön görülmüştür. Ancak günümüzde Bulgaristan ve Romanya zaten AB üye ülkeler arasında yer aldığı için AB dışı ülkeler kategorisinde yalnızca Türkiye'ye uygulanan nitelikli göçmenlik anlaşmasıdır. Birleşik Krallık'ta iş kurmak ya da kendi işini yapmak isteyen 18 yaşını aşmış ve yapacağı işe yetecek kadar sermayesi bulunan tüm Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, bu vize türüne başvurabilmektedir. Sermaye gerektirmesi ve iş kurmayı kapsayan bir vize olduğundan bu çalışmada nitelikli göçmenlik kapsamında ele alınmıştır. Bununla birlikte vize kapsamında işyeri açma ve işçi çalıştırma zorunluluğu yoktur. Meslek mensubu kişiler de eğitimini aldıkları alanla ilgili çalışmak üzere bu vizeye başvurabilmektedirler. Bu konuda temel

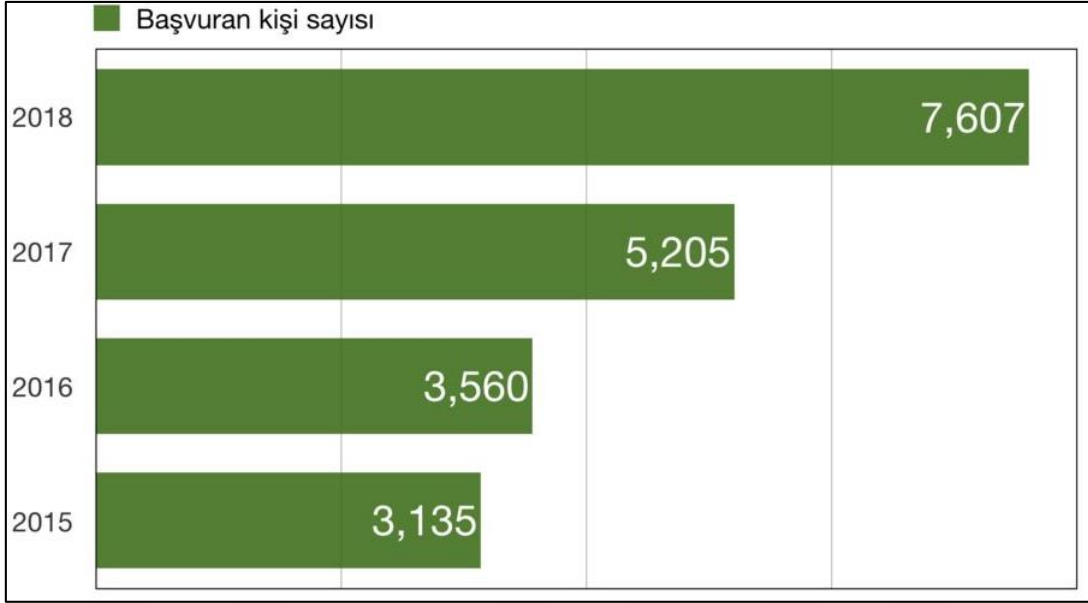


husus, kişinin eğitimli olduğunu ve vize kapsamında beyan ettiği mesleği yapma zorunluluğudur. Ankara Antlaşması kapsamında alınan vizenin özellikleri şu şekildedir (<http://www.ingilterekonsoloslugu.net/ankara-antlasmasi-ingiltere-vatandasligi>):

- ✓ İngiltere Ankara Antlaşması vizesi ile İngiltere'ye giriş yapan kişiler burada yerleşik yaşama hakkına sahip olurlar.
- ✓ Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ECAA Ankara Antlaşması vizesi ile İngiltere'de kendi işini kurabilir ya da mevcut bir şirkete ortak olabilirler.
- ✓ Ankara Antlaşması vizesi ile İngiltere'ye yerleşen kişiler İngiltere vatandaşlarına sunulan ücretsiz ve sağlık gibi haklardan faydalanabilirler.
- ✓ Ankara Antlaşması vizesi ile İngiltere'ye yerleşen kişiler askerlik hizmetlerini 37 yaşına kadar erteleyebilir ve bedelli askerlik hakkından faydalanabilirler.
- ✓ ECAA Ankara Antlaşması vizesi kapsamında İngiltere'ye yerleşen kişiler bakmakla yükümlü oldukları kişileri yanlarında götürebilirler. Aile bireyleri kişinin vize başvurusunda beyan ettiği mesleği yapmakla yükümlü değildir. İstedikleri diğer bir alanda çalışabilirler.
- ✓ Ankara Antlaşması vizesinde stand- still (değiştirilemez) kuralı bulunmaktadır. Yani Ankara Antlaşması vizesi ile İngiltere vatandaşlığına geçen ya da otum hakkı elde eden kişilere ilişkin uygulamalar herhangi bir şekilde ya da koşulda değiştirilemez.

Vize kapsamında, ilk olarak bir yıl, sonra 4 yıl oturma izni verilerek 4.yılın sonunda oturma iznine başvurma hakkı verilir. Mart 2018 tarihinde ise süresiz oturma başvurusunun şartları değiştirilirken 15 Haziran 2018 tarihinde yeni kategori yayınlanmıştır. Yeni Kategori kapsamında vizenin şartları şu şekilde güncellenmiştir (<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-45181006>):

- ✓ Süresiz oturma başvurusu süresi 4 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır (Süresiz oturumdan 1 yıl sonra ise vatandaşlık başvurusu yapılabilecektir).
- ✓ Oturma için İngilizce bilmek ve İngiltere'de yaşam testini vermek zorunlu hale getirilmiştir.
- ✓ Oturma başvurusu için kişi başı 2389 sterlin başvuru ücreti getirilmiştir.



Şekil 3.3. 2015-2018 Yılları Arasında İngiltere'ye Yapılan ECAA Başvuru Sayısı  
Kaynak: İngiltere İçişleri Bakanlığı, 2019.

Yüksek nitelikli göçmenler için Birleşik Krallık'ın özellikle uyguladığı program “Highly Skilled Migration Programme (HSMP)” adındaki “Yüksek Nitelikli Göçmen Programı”dır. Bu program Birleşik Krallık'a yasal olarak yerleşmek, kendi işini yapmak veya bir başkasına ait bir işyerinde çalışmak isteyen yabancı vatandaşlara imkan tanır. HSMP programının amacı, yüksek nitelikli ve beceri sahibi göçmenlerin ülke ekonomisine kazanç getirmelerini sağlamaktır (<https://www.icep.com.tr/ulkeler-rehberi/ingiltere-rehberi/gocmenlik>). Bu vize ile eş ve çocuklara da izin vardır ve ilk etapta 3 yıllık vize verilir. Bu vizeyi süresinin bitmesine 1 ay kala, 2 yıl daha uzatmak için tekrar başvuru yapılır. İlk etapta 3 + 2 yıllık (toplam 5 yıl) kalış izni verilir. Toplam 5 yıl yapan geçici kalış süresinin sonunda, süresiz oturma vizesine başvuru yapılabilir. İngiltere'de, süresiz oturma izni aldıktan sonraki en erken 1 yıl, en geç 3 yıl sonra vatandaşlık başvurusu yapılabilir.

### 3.3. Nitelikli İşgücü Göçüne Yönelik Politikaların Değerlendirmesi

Nitelikli işgücü göçüne yönelik olarak dünyada gelişmiş ekonomilerin uyguladığı politikalara kısaca değinilmiştir. Bu politikaların ne ifade ettiği veya sonunda nasıl bir işlev gördüğü ise değerlendirilmesi gereken konulardandır. Çalışmanın konusu gereği ABD ve Birleşik Krallık nitelikli işgücü göçü politikaları odak noktaya alınarak ve birbirleriyle mukayese edilerek değerlendirilecektir. ABD ve Birleşik Krallık, bugünün şartlarında dünyanın en gelişmiş iki ekonomisidir. Her ikisi de uzun yıllardır işgücü göçünde hedef ülke olarak işlev görmektedir. Birleşik Krallık Büyük Britanya dönemlerinde ABD'ye oldukça büyük işgücü göçleri vermiştir. Sonrasında ise bu işgücü göçleri nitelikli işgücü göçlerine dönüşmüştür. Britanya, ABD'ye

öylesine büyük işgücü ve nitelikli işgücü göçü vermiştir ki bir dönem yeni doğan İngilizlerin %50'sinin Amerika'da olduğu istatistiği bile kaynaklarda yer almaktadır. Nitelikli işgücü göçleri, hedef ve kaynak ülkeler için çok farklı anlam taşıdığından Birleşik Krallık'ın tarihinde ABD'ye büyük bir işgücü göçü vermesi önemlidir. Özellikle sanayileşme konusunda ABD'nin alt yapısını Avrupa, Galler, İngiltere ve Kuzey Afrika üzerinden gelen köleler ve işçiler meydana getirmiştir. ABD, ülkelerin kıtlık, savaşlar ve yoksullukla mücadele ettiği yıllarda bünyesine tarım, beden işçisi ve ilerleyen yıllarda makine işçilerini katmıştır. ABD'nin işgücü transferi yıllar, değişen koşullar ve ticaret dünyasına göre şekillenmiştir. Bugün, ABD yine işgücünü ülkesinde toparlayan göçlere yönelik iyi politikalar geliştiren bir ülkedir. Ancak bugün, ABD'nin en belirgin işgücü temini üstün nitelikli işgücüne yöneliktir. ABD, Göçmen Reformu ile kendini oldukça iyi bir düzeyde yenilemiştir. Getirdiği yasal reformlar ile göçmenlere yaşam, çalışma ve haklar konusunda geniş çerçevede imkanlar sunmuştur. Bununla birlikte ülkeye göçmen işçi çeken diğer politikaları arka plana alarak High Tech Bill: STEM vizesini öne çıkarmıştır. ABD'nin yasal düzenlemeleri çerçevesinde ülkede yaşamak için pek çok farklı yöntemle vize almak mümkündür. Ancak ABD, en çok yüksek nitelikli işgücünü önemsemekte ve teşvik planlarını bunun üzerinden yapmaktadır. H1B vizesi ABD'nin daha önce kullandığı ana nitelikli işgücü çekme politikası iken Göçmenlik Reformu ile High Tech Bill: STEM vizesini uygulamaya koymuştur. ABD'nin ana işgücü göçü politikası artık High Tech Bill: STEM vizesidir. Böylece ABD, araştırmalar sonucunda zaten bilinen nitelikli işgücü teşvik politikalarını üstün nitelikli işgücü teşvik politikalarını dönüştürdüğünü de açıkça beyan etmiştir. Günümüz teknoloji, bilişim ve ar-ge devi olan ABD, bünyesinde artık açıkça üstün nitelikli işgücü toplamak istediğini ortaya koymuştur. Diğer göçmen işçilik vize kotalarını düşürüp High Tech Bill: STEM vizesinin propagandasını yapması da bu vizyonun yasal uygulama aracıdır. Birleşik Krallık ise nitelikli işgücü ve üstün nitelikli işgücünü cezbetme politikalarında geri kaldığı kabul edilen bir ülkedir. Birleşik Krallık, işgücü göçünü teşvik eden yasaları ve nitelikli işgücünü ülkesine çeken politikaları uygulamada biraz geç davranmıştır. Günümüzde ise Birleşik Krallık, oldukça zorlu şartlara tabi tuttuğu göçmenleri, ülkesine almak konusunda çok da istekli görünmemektedir. Kültür, siyaset, ülkenin refah ve gelir düzeyinde üst sıralarda yer alması, sosyolojik açıdan belirli konuları önemsemesi gibi nedenler, Birleşik Krallık'ı "hayallerin ülkesi, beyin göçünün adresi" gibi sıfatların muhatabı yapmamaktadır. ABD, özellikle teknolojik yüzü, ar-ge ve bilişime dayanan ekonomisi ile üstün nitelikli işgücünün popüler hedef ülkelerinden biridir. ABD'nin yaşam seviyesi, kültürel düzeyde yüksek standartlar gibi cezbedici özellikleri üstün nitelikli işgücünün ABD'yi değerlendirdiği kriterlerden değildir. ABD, özellikle üstün nitelikli işgücü için yüksek bilimsel araştırma olanakları, işinde ufku

sınırsız bir yükselmeye dayama olanağı, üst düzey eğitim alma ve görme imkanları, fiili olarak işini yapabilecek en iyi çalışma koşulları ve fikre dayalı projelerle büyük gelirler edinmek konularında beyin göçünün hedef ülkesidir. ABD; yüksek çalışma olanakları, iyi araştırma imkanları ve bilişim milyonerlerinin ülkesidir. Vizyonuna ve vitrinine yerleştirdiği bu kodlar ABD'yi üstün nitelikli işgücünün popüler hedef ülkesi yapmaktadır. Birleşik Krallık ise eğitim olanakları ve iyi kariyer fırsatları ile üstün nitelikli işgücünün değerlendirme listesinde. Özellikle Birleşik Krallık'ın tarihi eğitim kurumları, bilim dünyasına yön veren akademileri üstün nitelikli işgücünün cezbolduğu alanlardır. Bununla birlikte Birleşik Krallık'ın jeopolitik konumu nedeniyle Avrupa'nın kapılarını da açan bir etkisinin olması, üstün nitelikli işgücünün Birleşik Krallık'ı tercih etme nedenleri arasındadır.

ABD ve Birleşik Krallık'ın işgücü politikaları birbirine oldukça benzemektedir. Her iki ülkenin de üst ve öncelikli amacı; lisans ve lisans üstü eğitim almış, genç ve bir kısım deneyimli işgücünü ülkesine çekmektir. High Tech Bill: STEM vizesi ile ABD üstün nitelikli işgücünü nasıl değerlendirdiğini açıkça gösterirken; HSMP adlı uygulama ile Birleşik Krallık da üstün nitelikli işgücünü ülkesine çekmeyi amaçlamaktadır. Birleşik Krallık kalıcı vizeler ve vatandaşlık konularında oldukça katı bir tutuma sahiptir. Üstün nitelikli işgücüne dahi 3 yıllık çalışma vizesinin ardından uygun şartlar sağlandığında vizeyi 5 yıla çıkarmayı uygun görmektedir. Vatandaşlık için ise 5 yıllık çalışma yaşamının ardından belirli şartları gözetmektedir. 5 yıl kadar uzun bir sürenin ardından dahi vatandaşlık vermek için uyguladığı prosedür oldukça zorlu şartlar taşımaktadır. ABD, ise High Tech Bill: STEM vizesi kapsamında belli nitelikleri sağlayan işgücünü ülkesine kabul etmektedir. Ancak ABD, bu ön elemelerde toplanan puanlara göre işgücünün niteliğini değerlendirerek bir sınıfa dahil etmekte ve bu sınıfa göre işgücüne yasal haklar sağlamaktadır. Özellikle yatırımcılara tanıdığı ayrıcalıklarla tanınan ABD, vatandaşlık vermek konusunda görece daha esnek uygulamalara sahiptir. ABD özellikle kaçak göçmen rakamlarıyla oldukça iddialı bir yere sahiptir. Kaçak göçmenliği, uyguladığı yasal reformlarla neredeyse bitiren ABD, bu konuda çok etkin politikalar geliştirmiştir. Göçmen işçilere belirli haklar, yasal güvenceler ve güvenli yaşam alanları sunması ABD'nin tercih edilirliliğini artırmaktadır. Birleşik Krallık ise çalışma vizesi vermek hususunda dahi 3+2 yıllık kısa süreler vaat edebilmektedir. Avrupa'nın özellikle son yıllarda en büyük sorunlarından biri kaçak göçmen oranlarındaki artıştır. Birleşik Krallık kaçak göçmen konularında çokça sorun yaşayan bir ülke değildir. Ancak sorun yaşamaması ABD gibi etkin politikalar uygulamasından ileri gelmemektedir. Birleşik Krallık gerek oturma izni gerek vize gerekse vatandaşlık konularında katı şartlara sahip olduğu gibi kaçak göçmenlik konularında da çok katı uyguladığı yasalara

sahiptir. Kaçak göçmenler yasalardan fırsat bulamadıkları için Birleşik Krallık'ta yoğun değillerdir. Bu iki ayırım çok önemlidir. Çünkü ABD örneğinde insanların ABD'de çalışmayı büyük bir arzuyla tercih etmesi ve kaçak çalışmaya gerek duymayacak haklara sahip olmaları söz konusu iken; Birleşik Krallık örneğinde kaçak barınma söz konusu olmadığından üstün nitelikli dahi olsa vizeler, çalışma ve oturma izinleri ile vatandaşlık konusunda oldukça katı süreler ve koşullar söz konusu olduğundan tercih edilmeyen bir ülkedir. Üstün nitelikli işgücü Birleşik Krallık'ı genel olarak kısa eğitimler ve bilimsel, işle ilgili konferanslar konusunda kısaca ziyaret edip dönmektedir. Bu durumun ülkeye ekonomik bir katkısı yoktur. Ekonomik ve herhangi bir alanda katkısı olmadığı gibi sosyolojik anlamda problem olan tarafları vardır. Ayrıca ülkenin yıllar içerisinde edindiği bilimsel, akademik tüm donanım belli küçük ücretler karşılığında dünyayla paylaşılmakta ve dünyaya öğretilmektedir. Birleşik Krallık katı biçimde uyguladığı vize süreleri, çalışma izinleri, vatandaşlık alma hakları yasaları sebebiyle potansiyelini oldukça kötü kullanmaktadır. ABD ise işçi göçmenlere neredeyse tüm çalışma ve yaşama kapılarını açmaktadır. ABD'nin Birleşik Krallık'tan işgücü göçü politikalarında ayrıldığı önemli noktalardan biri de çok fazla yasal düzenleme ve politikaya sahip olmasıdır. Yeşil kart, H-1B vizesi, High Tech Bill: STEM, çeşitli kura vizeleri gibi oldukça farklı uygulamalarla her türden alanda nitelikli olan işgücüne kapılarını açmaktadır. Nitelikli işgücüne yönelik çok çeşitli politika geliştirmiş olması ABD'yi hem tercih edilen hedef ülke olarak öne çıkarmaktadır hem de dünya genelindeki en nitelikli işgücünü bünyesinde toplamasını sağlamaktadır. ABD, çok uzun yıllardan bu yana çeşitli yasalar geliştirerek işgücünü ülkesine çekmiştir. Ancak uyguladığı hiçbir göçmenlik politikasını tamamen yürürlükten kaldırmamıştır. İşgücü, nitelikli işgücü ve üstün nitelikli işgücü için ayrı ayrı ve uzun yıllar uygulanan çeşitli politikalar geliştirmiştir. İsteddiği işgücünün niteliğini her basamakta daha da artırarak devam etmiş ancak eski uygulamalarını tamamen kaldırmayıp yalnızca kotasında değişikliğe gitmiştir. Böylece işgücü, nitelikli işgücü ve üstün nitelikli işgücü olmak üzere her nitelikte işgücünün tercih edilen ülkesi olmayı sürdürmüştür. Bununla birlikte kotaları düşürerek devam ettiği eski politikalarında göçmen işçi olarak başvuran en nitelikli kişileri bünyesine katmayı sürdürerek avantaj elde etmiştir. Örneğin temel politika olarak kullandığı H-1B vizesini High Tech Bill: STEM vizesi ile revize etmiş ancak nitelikli işgücüne hitap eden eski politikasını da kaldırmamıştır. Böylece önceden H-1B vizesi ile ülkeye 10 birim kişi alırken 4 birim kişi almaya devam etmiş ve en nitelikli 4 birim nitelikli işgücünü bünyesine katmayı sürdürmüştür. Eski politikalarını kaldırmaması hem göçmen işgücü arasındaki popülaritesinin düşmesinin önüne geçmiş hem de sınıfının en iyi olan işgücünü almaya devam ederek göçmen işgücünde kaliteyi artırmıştır. Yeni geliştirdiği politikayı her zaman öncelikli tutmak ve eski politikaların kotasını düşürerek her

kesime hitap etmeyi sürdürmek aynı zamanda da işgücündeki kaliteyi daha fazla artırmak ABD'nin işgücü göçü politikasının temel stratejisidir. Oldukça kapsamlı ve geniş yelpazede katkıları olan bir politika olduğu aşikardır. ABD, işgücüne sunduğu fırsatları ve ülke potansiyelini çok iyi kullanarak kalkınmasını zirvede yaşamayı sürdürmektedir. Birleşik Krallık ise uyguladığı katı vize, vatandaşlık, çalışma izni yasaları ile işgücünü cezbetme konusunda görece daha başarısız olmaktadır. Birleşik Krallık, dünyanın en gelişmiş ekonomileri arasındadır. Bununla birlikte tarih, kültür, eğitim olanakları, Avrupa'ya yakınlığı gibi yüksek kapasiteli bir ülke olmasına rağmen, üstün nitelikli işgücünü cezbetmek konusundaki politikalarının yetersizliği ile katı yasalarına bağlı olarak göçmen işgücünden gerektiği gibi yararlanmamaktadır. İki ülkenin üstün nitelikli işgücünü ülkeye çekme politikaları birbirlerine çok benzese de uygulama biçimi ve konuya yaklaşımlarındaki farklılıktan kaynaklı olarak ABD neredeyse kalkınmasının büyük kısmını göçmen işgücü üzerinden yapabiliyorken; Birleşik Krallık mevcut kapasitesini işgücünü ülkesine çekmek konusunda kullanamadığı için ve politikayı uygulamakta gösterdiği tutuma nedeniyle işgücünü katkıya çevirmek konusunda başarılı değerlendirilemeyecektir.

## **4. TÜRKİYE'DE NİTELİKLİ İŞGÜCÜ GÖÇÜ YÖNETİMİ VE POLİTİKALAR**

Türkiye'nin göç hareketliliği; Türkiye'ye yurt dışından gelenler ile Türkiye'den yurt dışına gidenler olarak iki kısımda ele alınır. Türkiye ekonomik yapısı ve coğrafi konumu nedeniyle göç alımları ve göç vermede oldukça etkin bir ülkedir. Öncelikle Türkiye'ye göç ile gelenler, bu göçmenlerin nitelik ve kökenleri ile bu göçmenlere yönelik politikaları inceleyip; sonrasında Türkiye'den giden göçler, nitelikleri ve hangi ülkelere yapıldığını incelemek gerekmektedir.

### **4.1. Türkiye'de Nitelikli İşgücü Göçünün Tarihçesi**

Türkiye'nin göç politikaları genel olarak Cumhuriyetin ilk yılları, İkinci Dünya Savaşı sonrası ve 1960 sonrası olmak üzere üç ana bölümde incelenebilir. Ancak çalışmanın amacına uygun olarak ekonomik gelişmeyi sağlamak için insan unsurunu kullanılması nedeniyle Cumhuriyetin ilk yıllarındaki göç politikaları incelenecektir.

#### **4.1.1. Cumhuriyet'in İlk Dönemi Göç Politikaları**

İmparatorluk mirasını devralan Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda en önemli uğraş alanlarından biri göç ve iskan konuları olmuştur. 1912 yılında başlayan Balkan Savaşları, ardından Birinci Dünya Savaşı sonrasında kaybedilen topraklarda önemli oranda Türk nüfusu yabancı devlet egemenliğinde kalmıştır. Aynı zamanda ülke içinde de gayrimüslim nüfusa yönelik iskan uygulamalarına gidilmiştir. Cumhuriyetin ilk göç uygulaması 1923 yılında imzalanan Lozan Barış Anlaşmanın bir ön koşulu olarak imzalana Türk ve Yunan Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol gereğince 500 bin Türk vatana göç ederken, 1.2 milyon Rum ise Yunanistan'a göç etmiştir (Erder, 2014:109).

Kuruluş döneminde alınan göçler genel olarak işgücü göçü kapsamında değerlendirilmez çünkü bu göçlerin sebebi Osmanlı İmparatorluğu'nun son asırlarda uğradığı toprak kayıplarıdır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde geniş coğrafyalara yayılmış olan Türk nüfusu hâkimiyetin kaybedildiği coğrafyalarda azınlık konumuna düşmüştür. Türklere bu topraklarda yapılan baskılar ve anavatana dönme isteği Yunanistan, Bulgaristan, Yugoslavya ve Romanya gibi Balkan ülkelerinden Türkiye'ye çok miktarda insanın gelmesine neden olmuştur. Diğer ülkelerde bulunan Türk topluluklarından Türkiye'ye göç daha az düzeylerde olmuştur (Yalçıntaş vd. 1980: 659-663).

Sınırları yeni çizilen Türkiye, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak insan unsuruna sahip olmak ve ülkedeki Türk nüfusunu artırmak amacıyla göç politikasını şekillendirmiştir (Arı, 2003: 28-29). 31/05/1926 tarihli ve 885 sayılı İskan Kanunu'nun göçmen

olarak kabul edilecekleri düzenleyen 2'nci maddesi Türk kültürüne atıf yaparak, asıl amacın ülkedeki Türk nüfusun artırılması olduğunu teyit etmiştir. 885 sayılı Kanun göç ve iskan alanında temel düzenleme olarak 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu dönemin en önemli özelliği, milliyetçiliğin ideolojik olarak yükselmesi ve yeni kurulan ulus-devleti Osmanlı'dan ayırmak amacıyla Müslümanlıktan çok Türklüğe vurgu yapan politikalara özen gösterilmesidir (İçduygu, 2014:122). Nüfus artış hızının düşmesi, savaşlar ve göçler sebebiyle köylü nüfusunun azalması tarımsal üretimin azalmasını da beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda şekillendirilen göç politikası ile terkedilmiş köylere muhacir ve mübadillerin yeniden yerleştirilmesi sağlanmış, bu şekilde hem nüfusun dengelenmesi amaçlanmış hem de tarımsal üretimin artırılması hedeflenmiştir.

1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu bu amaçlarla çıkarılmıştır. Kanun, halkın sosyal sorunlarıyla ilgili geniş bir iskan uygulamasının gerekli olması ve Türk nüfusunun artırılması sebebiyle hazırlanmıştır (Babuş, 2006:175).

2510 sayılı İskan Kanunu da göçmen kabulünde Türk kültürüne vurgu yapmaktadır. Muhacir ve mültecilerin kabulünü düzenleyen 3'üncü maddede "Türk soyundan meskun veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskun kimseler" in göçmen olmaya hak kazanacağı ifade edilmiştir. Göçmenlere yapılacak yardımları düzenleyen 7'nci madde ise Türk ırkından olup da iskan yardımı istememeyi yazı ile bildirenlerin Türkiye içinde istedikleri yere yerleşmeleri konusunda serbest bırakılmış, Türk ırkından olmayanların ise yardım istemeseler bile devletin göstereceği yerde kalmaya mecbur olduklarını düzenlemiştir.

Bu Kanun ile göç edenlere toprak, tohumluk, çift hayvanı, ziraat aletleri; sanatkarlara dükkan ve sermaye sağlanmış ve bütçe imkanlarına göre evleri de yapılmıştır (Ağanoğlu, 2012:298). Savaşlar sebebi ile azalan nüfus ekonomik kalkınmanın yapılmasını sekteye uğratmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında izlenen göç politikası ile Türk nüfus ülkeye çekilerek ekonomik ve sosyal kalkınmanın artırılması amaçlanmıştır.

Türkiye'ye yönelik göçler özellikle Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya'dan başta olmak üzere 90'lı yıllara kadar devam etmiştir. Genellikle ikili anlaşmalar çerçevesinde gerçekleşen göçler ile önemli miktarda Türk nüfusu Türkiye'ye yerleşmiştir. Ancak Cumhuriyetin ilk döneminde İskan Kanunu ile gerçekleşen göç hareketi, insan unsurunu kalkınmada bir faktör olarak kullanmak istemesi ile diğer göç hareketlerinden ayrılmaktadır.



#### 4.1.2. İkinci Dünya Savaşı Dönemi Almanya'dan Gelen Bilim Adamları

Türkiye'nin batı ülkelerinden aldığı nitelikli işgücü göçü yok denecek kadar azdır. Ancak tarihte bir kırılma noktasında Türkiye Alman bilim insanlarının sığındığı bir ülke olmuştur. Almanya'da yaşanan ideolojik ve siyasi çalkantılar pek çok konuda ülkenin yıpranmasına neden olmuştur. Adolf Hitler'in önderliğinde yaşanan ideolojik, askeri ve siyasi olaylar ülkeyi pek çok konuda etkilemiştir. Toplumda bu gelişmelerden etkilenen bir grup da bilim insanları olmuştur. Nasyonal Sosyalistler adındaki hükümet başa gelir gelmez 7 Nisan 1933 yılında Devlet Memuriyetinin Yeniden Kurulmasına Dair Kanunu çıkarmıştır. Bu kanunla birlikte doğrudan kanun kaçağı durumuna düşen bazı bilim insanları ise Türkiye'yi yurt olarak tercih etmiş ve kafileler halinde Türkiye'ye gelmişlerdir. Türkiye'nin Almanya'dan aldığı bu göç kalkınma konusunda oldukça fazla katkıda bulunmuştur. 1933 Ekim ayının ilk günleriyle birlikte göçmen profesörler, aileleri ve ilmi yardımcıları deniz ve kara yolu üzerinden Türkiye'ye gelmeye başlamışlardır. Bu bilim insanlarının çoğunun Türkiye'ye varışı, Cumhuriyet'in onuncu kuruluş yılı törenlerine rastlamıştır. Bu tarihe denk gelen tüm yabancı profesörler, dışişleri bakanı Dr. Tevfik Rüştü Aras tarafından hükümetin, savaş komiseri Mareşal Kliment Woroschilow yönetimindeki Rus delegasyonu şerefine Dolmabahçe Sarayı'nda verdiği bir resmi davette ağırlandırlardır (Hirsch, 1997: 283-285). İstanbul ve Ankara olmak üzere iki büyük kente dağılan Alman bilim insanları; gittikleri kurumları yeniden yapılandırmış ve reformlar gerçekleştirmişlerdir. Bu süreçte Almanya'dan Türkiye'ye çoğunlukla iktisat, hukuk, tıp profesörü olmak üzere bunların yanında müzik, tarih, mimar ve dilbilimciler de gelmiştir. Bu bilim insanları, üniversiteler yanında Türk hükümeti tarafından farklı bakanlık, devlet kurumlarında danışmanlık ile hükümet komisyonlarında görevlendirilmişlerdir. İstanbul ve Ankara gibi iki büyük kente çok büyük hizmetlerde bulunan bilim insanları, bu iki şehre, üniversite ve enstitülere eşit sayıda dağılmamışlardır. Büyük bir kısmı İstanbul'da kalmayı seçmiştir. Bu toplu gelişlerden yani 1933 yılı öncesinde de Alman hükümetince görevlendirilmiş olan bilim insanları İstanbul ve Ankara'da görev yapmışlardır. 1933 öncesinde görevlendirme ile gelen bilim insanları Ankara Üniversitesi, Ankara Devlet Konservatuvarı ve Tıp Fakültesi'nin kuruluşunda etkin rol oynamıştır. Yüksek Ziraat Enstitüsünün kuruluşu, enstitü ve bölümlerin açılmasında etkin olan alman bilim insanları, göçmen statüsünde olamamışlar fakat 1933 yılından itibaren gelenler vatanlarını terk etmek zorunda kalan göçmen alman bilim insanlarıdır. Almanya'da yaşanan çalkantılar ve kanlı süreçler sırasında Türkiye yeni yapılanan genç ve gelecek vaat eden bir ülkedir. Bu sırada açılan ve büyük öğretim elemanı açığı bulunan İstanbul Üniversitesi göçmen Alman bilim insanları için büyük fırsat olmuştur. Almanya'dan Türkiye'ye

yaşanan bilim insanı göçüyle, göçmen bilim insanları yaşamlarını ve mesleklerini sürdüreceği güvenli bir alan bulmuş; Türkiye ise yeni nesilleri yetiştirecek ve alanında dünyaca ünlü/başarılı bilim insanlarına sahip olmuştur. Bu dalgayla gelen bilim insanlarının bir kısmı Hitlerin faşist rejiminin uzun süre devam etmeyeceği kanaatinde olmuştur. Fakat Hitlerin zulmü giderek büyümüş ve durum gittikçe daha elim bir hal almıştır. Durumun düzeleceğine dair inanç taşıyanların bazıları birkaç yıl sonra ülkesine dönmüştür. Geride kalanlardan yıllarca Türkiye'de yaşayanlar ve hatta Türk vatandaşlığına geçenler olmuştur. Almanya'dan Türkiye'ye başlayan bilim ve bilgi göçü 1941 yılından 1993 yılına kadar sürmüştür. 1933 yılında gelen 150 Alman bilim insanından 82 adedi profesör unvanı taşımaktadır. 1930-1940'lı yıllar boyunca bu kişiler İstanbul ve Ankara Üniversitelerinde ders vermişlerdir (Çam, 2012: 53-57). Fritz Neumark (İktisat Bilimci), Gerhard Kessler (Sosyolog), Wilhelm Röpke (Ekonomist), Alfred Isaac (İşletmeci), Josef Dobretsberger (Ekonomist), Alexander Rüstow (Sosyal bilimci/iktisat bilimci), Andreas Berthalan Schwarz (Hukukçu), Richard Martin Honig (Hukukçu), Karl Strupp (Hukukçu), Ernst Eduard Hirsch (Hukukçu) Almanya'daki Nasyonel Sosyalist rejimin baskılarından kaçarak Türkiye'ye gelmiş ve akademilerde çalışmış bilim insanlarından bazılarıdır.

#### **4.1.3. İşçi Göçleri**

Türkiye'nin kayda değer ilk göç verme süreci 1960'lı yılların başlarına denk gelmektedir. 1960'lardan itibaren Türkiye'den yurt dışına göçler gündem olmaya başlamıştır. 1960 ve sonrasında yaşanan göçler, işgücü göçü niteliğindedir. Bu göçlerin temel nedenleri ekonomik kaynaklıdır ve Türkiye'den daha fazla gelişmiş ülkelere işgücü amacıyla gerçekleştirilmiştir. Göçün yönü ise Avrupa ve ağırlıklı olarak Batı Avrupa olmuştur. Bu göç hareketleri savaştan çıkan Avrupa ekonomisinin üretim ve ihracat politikalarının bir uygulamasıyla yaşanmıştır. Avrupa, savaşlar, ekonomik ve teknolojik gelişme nedeniyle yaşadığı işgücü açığının büyük kısmını Türkiye'den giden nitelikli ve niteliksiz işgücü ile karşılamıştır. Federal Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Avusturya gibi ülkeler, misafir işçi getirerek insan kaynağı ihtiyacını tatmin etme yoluna gittiğinden göçlerin büyük kısmı niteliksiz işgücü olarak gerçekleşmiştir. Bu esnada ABD'ye gerçekleştirilen göçler, nitelikli işgücü özelliği taşımıştır. Türkiye bu dönemde kırdan kente göçün yarattığı istihdam, ekonomi ve iş piyasası sorunlarıyla boğuşmaktayken işgücüne ihtiyaç duyan ülkelerin bu durumlarından faydalanma yolunu seçmiştir. Türkiye 1961 yılında Federal Almanya ile ilk dış göç ve işgücü alışveriş anlaşmasını imzalamıştır. Daha sonra sırasıyla 1964 yılında Hollanda, Belçika, Danimarka ve Avusturya ile

1965 yılında Fransa, 1967 yılında ise İsveç ile işgücü anlaşmaları yapılmıştır (Akgündüz 2007: 96).

Türk-Alman İşgücü Antlaşması 30 Ekim 1961 tarihinde yürürlüğe girmeden önce de çeşitli işçi talepleri ve transferleri gerçekleşmiştir. Federal Almanya'ya Türk işgücü göçü; 1956 yılında Kiel Üniversitesi Dünya Ekonomisi Enstitüsü'nün, Federal Almanya'nın Türkiye'ye yatırım yapması ve bu yatırımlarla Almanya'da ustabaşı olarak yetişmiş lise mezunu Türklerin istihdam edilmesi önerisi üzerine, aileleriyle birlikte 12 kişilik küçük bir teknisyen grubunun, 1957 yılının ilk aylarında Hamburg'a eğitim için gitmelerine dayanmaktadır. (Özbay vd, 2001: 15).

Bahsi geçen yıllarda Türkiye'den Almanya'ya göçün ekonomik nedenleri şu şekilde sıralanabilir (TİB Araştırması, 1997: 19):

- ✓ Türkiye'de gizli ve açık işsizliğin giderek yayınlaşması
- ✓ İşçi piyasasında işçi talebinin istihdam yönünden azalışı
- ✓ Genel işçi ücret seviyesinin asgari geçim haddinin altında olması
- ✓ Almanya'da sanayi işçisinin iş şartları ve ücret oranlarının Türkiye'deki iş şartları ve ücret oranlarının çok üzerinde olması,
- ✓ Batı Almanya'daki iş şartları ve ücret seviyelerinin cazip olması ve bu durumun propagandasının yapılarak işçileri etkilemesi, sosyal güvenlik ve istikrarı iş hayatının basın yoluyla duyurulması
- ✓ En az iki yıl bir süre sonunda yurda dönecek olan işçilerin kalifiye, usta, tekniker niteliği kazanma amacı, otomobil, pahalı eşya, para sahibi olma hevesi.<sup>45</sup>
- ✓ Türkiye'de Tarımda sanayileşme ile birlikte paylaşılacak ekilebilir arazi kalmaması<sup>46</sup> gibi nedenler Almanya'ya göçün en önemli ekonomik faktörlerini oluşturmaktaydı. Özellikle geçim sıkıntısı ve maddi kaygılar ekonomik etkenlerin başında gelmekteydi.
- ✓ Çeşitli siyasi, ekonomik ve sosyal krizlerin zaman zaman yarattığı alternatif buhranlar nedeni ile çalışma hayatında istikrar olmayışı ve elastikiyetlerin fazlalığı,
- ✓ Devlet güvenliğine fertlerin inançlarının azalışı,
- ✓ Henüz tam olarak oturmamış sosyal, ekonomi ve siyasi ortamla oluş haline gelmemiş bulunan sosyal kurumlarının yarattığı moral bozukluğu,

Özellikle monte, motor tamirciliği, elektrikçilik, tornacılık, desinatör, metal, optik, matbaacı, gemi inşaat, mobilya gibi teknik bilgiye ihtiyaç olan iş dallarında Türkiye'de bir süre çalışmış, fakat henüz yeteri kadar yetişmemiş olanlarla, orta dereceli Teknik Okullarda okumuş gençlerin çalışıp hayatlarını kazanmak, tahsil etmek imkânını bulmak üzere Batı Almanya'da işçi olarak çalışmayı tercih etmiştir.

İçduygu (2004) Türkiye’den Avrupa’ya yönelen göç hareketleriyle ilgili süreci dört zaman dilimine ayırarak özetlemiştir;

Türkiye’den Avrupa’ya Göçün Tarihi;

- 1961 – 1975 : İşçi Göçü
- 1975 – bugün : Aile birleşimi ve evlilik göçü
- 1980 – bugün : Kaçak göç ve sığınmacılar
- 1980- bugün : Türkiye üzerinden Avrupa’ya yönelen transit göç.

Bu sınıflamaya, 2009 ve sonrasında yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerden sonra eklenen nitelikli insan sermayesini eklemek yerinde olacaktır. Bu süreçlerde yurt dışına giden işçiler aileleri ve nitelikli emeği de yurt dışına sürüklemiştir. Öyle ki özellikle Avrupa’nın bazı ülkelerinde artık göçmenlik yerine bir Türk varlığı halini alan göçler vardır (Alper, 2005: 18).

| Göç Kararında Etkili Olan Çekici Faktörler | Genel Olarak |            |
|--|--------------|------------|
|  | Sayı         | %'si       |
| Ekonomik                                   | 46           | 10,2       |
| Mesleki                                    | 245          | 54,4       |
| Sosyo-Kültürel                             | 51           | 11,3       |
| Siyasi                                     | 26           | 5,8        |
| Şahsi Ailevi                               | 8            | 1,8        |
| Diğer Faktörler                            | 3            | 0,7        |
| Bilinmeyen                                 | 71           | 15,8       |
| <b>TOPLAM</b>                              | <b>450</b>   | <b>100</b> |

Tablo 4.1. Türkiye Göç Tarihinde Göç Kararını Etkileyen Faktörler ve Etkileme Oranları  
Kaynak: Başaran, 1964: 143.

Türkiye'nin göç yönetimi ve politikalarında önemli bir hareketlilik olan diğer konu ise Türkiye'den yurt dışına yapılan beyin göçüdür. Türkiye'nin göç konusunda her anlamda olduğu gibi bu anlamda da oldukça büyük ve önemli problemleri bulunmaktadır. Türkiye'den yurt dışına gerçekleşen göçlerin bir kısmı nitelikli daha büyük bir kısmı ise üstün nitelikli işgücünden oluşmaktadır. Doktor, mühendis, bilim insanı ve teknolojik konularda uzman veya yeterli nitelikli işgücü Türkiye'den yurt dışına yapılan göçün konusudur. Oğuzkan (1968), Türkiye’den başka ülkelere göç eden tıp doktorları ile doktoralı bilim insanlarının kişisel ve mesleki özellikleri ile göçte rol oynaması muhtemel sosyal ve ekonomik sebepler konusunda bilgi edinmek amacıyla bir çalışma yapmıştır. Katılımcıların %25.3’ü profesör, %22.0’si doçent, %14.7’si yardımcı profesör unvanına sahip bulunmaktadır. %8.7’sini de asistanlar

oluşturmaktadır. Çekici faktörler; %8.7 ekonomik, %62.7 meslekî, %9.3 sosyo-kültürel, %8.0 siyasi, %1.3 şahsi- ailevi, %1.3 diğer ve %8.7 ise diğer faktörlerdir. İtici faktörler; %13.3 ekonomik, %46.7 meslekî, %8.0 sosyo-kültürel, %8.0 siyasi, %11.3 şahsi-ailevi, %1.3 diğer ve %11.3 bilinmeyen. Tutucu faktörler; %12.7 ekonomik, %52.0 meslekî, %12.0 sosyokültürel, %2.0 siyasi, %12.7 şahsi-ailevi ve %8.7 ise diğer faktörlerdir. Ekonomik ve meslekî faktörler; ihtisas alanında istihdam durumu, çalışma için gerekli maddi imkânlar ve araç-gereç, meslekte ilerleme durumu, ihtisas alanında daha ileri düzeyde yetişme imkânı, büyük bilim merkezleri ile yakın temas durumu, bilim ve ihtisas alanına gösterilen yüksek itibar, genel olarak bilimsel iklim sosyal ve kültürel faktörler; sosyal ve kültürel hayat düzeyi, çalışma hayatındaki ilişkiler, yabancı kültüre karşı ilgi düzeyi siyasi faktörler; siyasi baskılar ve huzur alanlarından oluşmaktadır.

Beyin göçünün ulaştığı boyut konusunda farklı zaman dilimlerinde çeşitli meslek gruplarına yönelik araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmalar içerisinde doktorlara yönelik Hıfzısıhha Okulu tarafından yürütülen Türkiye’de Sağlık Alanında İnsan Gücü adlı araştırmanın sonuçları göçün neden olduğu tehlikeye dair önemli kanıtlar sunmaktadır. 1962-1963 yılları arasında yapılan araştırmada doktorlardan oluşan 1250 örneklemden 230’unun yurtdışında olduğu gözlenmiştir. Bir başka ifadeyle doktorların %18’inin Türkiye dışında olduğunu ortaya koyan araştırma, özellikle dünyanın çeşitli yerlerinde doktorlara olan ihtiyaç göz önünde bulundurulduğunda yurtdışının tercih edilirliliğini arttırması konusunda anlamlı bir sonuç sunmaktadır. Örneklemden yola çıkılarak söz konusu dönemde yaklaşık 2250 Türk doktorun yurtdışında yaşadıklarına ilişkin bir tahmine ulaşılmıştır. Bu dönemde yurtdışına giden doktorların en fazla tercih ettikleri ülkeler içerisinde ilk sırada 832 doktor ile Almanya gelirken onu 602 doktor ile ABD takip etmiş ve diğer sayı ise Avrupa ülkelerine dağılmıştır. Dönemin yüksek mimarlarından Cevdet Kösemen’in yurtdışına göç eden bir başka nitelikli işgücü grubu olan mühendisler üzerine 1968 yılında hazırladığı bir rapor ile yurtdışında yaşayan mühendislerin sayılarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Dış ülkelerdeki mimar ve mühendis odalarındaki kayıtlardan ulaşılan bilgiye dayanarak raporda Türkiye dışında yaşayan mimar ve mühendis sayısının 975 kişi olduğu belirlenmiştir. Bu sayı odalara kayıtlı toplam mimar ve mühendislerin %5’ine karşılık gelmekteydi. Göç nedenlerinin de irdelendiği aynı çalışmada yurtdışında bulunan Türk mühendislerin ağırlıklı olarak 1946-1963 yılları arasında batı ile ilişkilerde yaşanan artış, yabancı firmaların Türkiye’de iş yapabilmelerinin önünün açılması, ülkedeki siyasi istikrarsızlıklar gibi nedenlerden göç ettikleri görülmektedir (Tezcan, 1971: 55-56). Mühendislerin yurtdışı hareketliliğini konu alan bir başka çalışma Zeki Kuşçu tarafından

gerçekleştirilmiştir. Kuşçu'nun Türkiye'de yer alan meslek odalarında yürüttüğü çalışma 1977 yılının sonunda 4016 mühendis ve 2168 doktorun yurtdışına göç ettiğini göstermektedir (Şahinöz, 1982: 53).

Bu çalışmaya benzer pek çok çalışma yapılmıştır. Çalışmaların sonucuna göre yurt dışına göç eden kişiler genellikle genç, erkek, bekar ve sosyoekonomik sınıfı üst düzey olanlardan meydana gelmiştir. Yurt dışında çalışmak için bulunan nitelikli işgücü mesleki şartlar ve geliri öncelikli tutmaktadır. Siyasi istikrarsızlıklar, ekonomik gelişmeler ve mesleki koşullar yurt dışına gidenlerin geri dönmesine etki edecek ve iyileştirilmesi acilietli alanlardır (Sağbaş, 2009). Başka bir çalışma göre (Kaya, 2009), Türkiye en çok beyin göçü veren 34 ülke arasında 24.sırada yer almaktadır. Türkiye, iyi eğitim almış nitelikli işgücünü oluşturan 10 kişiden 59'unu gelişmiş ülkelere kaptırmaktadır. Eğitim perspektifinden ele alındığında ise yurt dışında 50 binden fazla Türk vatandaşı bulunmaktadır. Çoğunlukla ABD'ye yönelen nitelikli emek göçünden ABD'de yetişen 3.000'i aşkın mühendis, 3600 doktor, 1000 akademisyen ve araştırmacı bulunmaktadır. Yurtdışında yüksek öğretim gören Türk öğrencilerin yurt içindekilere oranı, %3,2'ler civarında olmaktadır. Türkiye, yurtdışına en fazla öğrenci gönderen 11. ülkedir. Yurtdışında okuyanların yıllık maliyeti 1,5 milyar \$, geri dönmeme maliyeti ise 2-2,5 milyar dolardır. Bir öğrencinin üniversite dahil (lisans) ülkeye toplam maliyeti 100.000 dolar olmaktadır. Üniversite öğrencilerinin %80'i, geleceğini yurtdışında görmektedir. Yurtdışına gitmek isteyen öğrencilerin %20'si, geri dönmek istememektedir. Yurtdışında eğitim sürdürenlerin %77'si, ülkeye kesin dönüş yapmak istememektedir. İşletme tahsilli bir gencin aldığı maaş, Türkiye'de 700 \$, ABD'de 7000 \$ olmaktadır.

Türkiye, 1980'li yıllarda serbest ekonomi anlayışına geçmiştir. Bu anlayış ile uluslararası sermayeye kapılar açılmış ve yurt dışından mal akışı başlamıştır. Ekonomide serbestliği benimseyen Türkiye büyük bir hızla uluslararası bankalar ve ticaret şirketlerinin hedefi haline gelmiştir. Türkiye, ekonominin kalkınması amacıyla serbest ekonomi anlayışını benimsemiş ve hedefi haline geldiği şirketler için yatırım teşvik planlarını devreye sokmuştur. Özellikle turizm alanında Türkiye büyük atılımlar yapmayı hedeflemiştir. Türkiye'de piyasa hareketlenmeye başladıkça işgücü göçünde hedef ülkeye dönüşmesi de başlamıştır. Türkiye hem hedef hem kaynak ülke olarak büyük bir işgücü sirkülasyonuna sahip olmuştur (İçduygu, 2012: 15).

#### **4.2. Uygulanan Sınırlayıcı Politikalar**

Türkiye'ye yönelik göçler, 1980'li yıllardan itibaren başlamış, 1990'lı yıllarda yaşanan uluslararası siyasi ve ekonomik olaylarla hız kazanmıştır. 1980'lerden itibaren hızlı biçimde

ülkenin göçe maruz kalmasına rağmen, Türk yöneticilerin bu göçleri yönetmek üzerine kapsamlı politikalar geliştirmeleri, 2000’li yılların başlarını bulmuştur. Türkiye’de göç ve sığınma konularında ilk adım Avrupa Müktesabati kapsamında Ulusal Programın yayınlanmasıyla 2001 yılında atılmıştır. Türkiye’nin 1980’lerde başlayan göçlerden ve devamındaki süreçlerden sonra, göç alan bir ülke olduğunu kabul ederek girişimlerde bulunması ise 2005 yılında kabul edilen İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ile mümkün olmuştur. Türkiye 2011 yılında Türkiye’ye gelen göçlerin yönetilmesi amacıyla Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Taslağını hazırlamıştır. Bu taslak 11 Nisan 2014 tarihinde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) şeklinde uygulamaya konulmuştur. Bu yasa, Türkiye’nin aldığı göçü kapsamlı düzenlemesi ve yabancıların uyum konusunu resmi söylem ve uygulamalara dahil etmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu yasa, göç ve mülteciliği detaylı olarak “Uluslararası Koruma” başlığı altında incelemesi konusunda da oldukça mühim adımları barındırır. Yasada, coğrafi çekincenin kaldırılmaması, uyum konusu tanımlanmış olmasına karşın düzensiz ve kağıtsız göçmenler için düzenlemeler yapılmaması, sosyal yardım gibi işlevsel haklara değinilmemesi nedeniyle eksikler bulunmuştur. Türkiye göçü yönetmek adına geliştirdiği önemli politikalarına Göç İdaresi Genel Müdürlüğünü kurmakla devam etmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, göç konusu üzerine uzmanlaşmış ve kapsayıcı bir kurumdur. Bu kurum ile birlikte göç politikaları konusunda merkezileşme hedeflenmiştir. Bununla birlikte göç politikalarında merkezileşmenin siyasi müdahaleye açık olmayı doğuracağı düşünülerek de kurumun açılması tartışmalara neden olmuştur. Türkiye, göç politikaları konusunda karmaşık bir bütünlüğe sahiptir. Göçmenlere istihdam sağlama, sağlık dahil olmak üzere temel hakları temin etme, eğitim gibi konularda çeşitli stratejiler geliştirme gibi olumlu pek çok unsur da Türkiye’nin göç politikaları kapsamındadır. Sınır dışı etme, kağıtsız çalıştırma ve yaşama ve bu duruma göz yumma gibi unsurlar da Türkiye’nin göç politikaları kapsamındadır. En temelinde ele alındığında ise Türkiye’nin göç yönetimi ve politikası, düzensiz göçü düzenli hale getirmeye yöneliktir. Türkiye’nin göçe, makbul ve makbul olmayan gibi iki ayrı sınıflama ile yaklaştığı görülür. Bu ayrım sınırları yasal olmayan yollardan geçme, yasal vize sürelerini aşma, oturma ve çalışma izinlerini alamama gibi sonuçlar üretmektedir. Türkiye’de göçmenlikle vatandaşlık alabilen kişi sayısı oldukça azdır. Türkiye’de kavramsal olarak bakıldığında; göçmenlerin ekonomik ve politik konumlarını “kısmi bütünleşme” (fractional incorporation) kavramıyla açıklamak mümkündür. Bu yapının sonucu olarak göçmenlere yönelik politikaların odağını; göçmeni geçici olarak görme ve vatandaşlara verilen yasal hakların çok azına ulaştırma meydana getirir (Dağdelen, 2015: 177-178).

Türkiye'nin önemli sorunlarından biri, özellikle 1990'lı yıllardan sonra atan bir şekilde nitelikli insan gücünün yurt dışına gitmesidir. Özellikle nitelikli işgücü göçünü Türkiye'ye yönlendirmek amacıyla kısıtlayıcı ve teşvik edici eğilimde olmak üzere politikalar ve çabalar önemli olmuştur.

#### Sınırlayıcı Politikalar: Zorunlu Hizmet Yükümlülükleri

Sınırlayıcı politikalar; öğrenim için yurt dışına çıkış işlemlerinde gerekli dövizin kısıtlanması, yetişmiş işgücünün yurt dışına çıkışındaki pasaport işlemlerinde belli kısıtlar getirmek, öğrenimini tamamlamış nitelikli işgücüne ülke içinde çalışma zorunluluğu getirmek gibi uygulamaları kapsar. Bu dönemde Birleşmiş Milletlerin UNCTAD çalışmaları kapsamında; gelişmekte olan ülkelerden nitelikli emek göçünü engellemek amacıyla bu ülkelerdeki eğitim sistemlerinin mahalli ihtiyaçlara göre yetiştirildiği bir eğitim sistemi benimsemeleri ve böylece küresel düzeyde bu kişilerin istihdam edilemeyeceği önerisi yapılmıştır (Atılgan, 1986: 34). Türkiye'de nitelikli eleman ihtiyacının karşılanması ve bu kapsamda öğretim üyesi yetiştirilmesi amacıyla öğrencilerin yurtdışına gönderilmesi 1987 yılına kadar Milli Eğitim Bakanlığı güdümünde gerçekleştirilmiştir. 1987 yılında 2547 sayılı kanunun 33. maddesinde yapılan değişiklikle üniversitelerin de yurtdışına öğrenci göndermelerinin önü açılmıştır. Bu çerçevede yurtdışına gönderilecek öğrenci sayılarının belirlenmesi YÖK ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak görüşmeler neticesinde kesinlik kazanmıştır (Sevinç, 2001: 129). Zorunlu hizmet yükümlülüklerinin ikinci örneği 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun değişiklik yapılan 33. Maddesi kapsamında araştırmacı ve öğretim üyesi yetiştirilmesi maksadıyla yurtdışına akademik personel göndermek üzerinedir ([http://www.yok.gov.tr/documents/202887/204919/Ogretim\\_uyesi\\_ve\\_arastirmaci\\_yetistirilmesi\\_amaciyla\\_yurtdisina/218b0cdd-f483-4866-b35d-71c6ae4d8da6](http://www.yok.gov.tr/documents/202887/204919/Ogretim_uyesi_ve_arastirmaci_yetistirilmesi_amaciyla_yurtdisina/218b0cdd-f483-4866-b35d-71c6ae4d8da6)). Sonrasında akademisyenlerin yurt dışına gitmelerine yönelik kotalar ve şartlar getirilmekle birlikte dönmeleri için zorunlu hizmete yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

#### Diasporalar: Türk Diasporasında Rol Oynayan Aktörler

Diasporalarda rol oynayan aktörler Türkiye özelinde üç temel başlıkla kategorize edilmektedir. Bunlardan birincisi diasporada rol alan çeşitli topluluklar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle dernekler mevcut toplulukların kurumsallık konusunda öne çıktığı yapılanmaların ilk sırasında yer almaktadır. İkinci uygulama ise günümüzde aktif olarak uygulanmayan; ancak Türkiye'ye yönelik bilgi/yetenek transferinde önemli başarıların kaydedildiği TOKTEN programı ve uluslararası kuruluşların rolleri kapsamında ele alınmıştır. Diasporalara yönelik Türkiye'de yer verilen bir başka politika ise TÜBİTAK ve Hedef Türkiye Çalıştayları başlığı ile yurtdışındaki Türklere yönelik gerçekleştirilen çeşitli uygulamalarla karşımıza çıkmaktadır. Mevcut devlet



politikalarının yansımalarının görüldüğü bu başlıkta devlet kurumlarının uluslar üstü hareketlilikleri yoluyla yurtdışındaki Türklerle bir araya gelmeye yönelik adımları öne çıkılmaktadır (Arslan, 2016: 152).

### Eğitim Yatırımları

Türkiye’de beyin göçünü kazanıma çevirme amacıyla uygulanmakta olan eğitim yatırımlarına ilişkin politikalar çalışmada iki başlıkta ele alınmaktadır. Bunlar; yabancı bilim adamlarından yararlanılması ile ar-ge yatırımları ve patentleri içermektedir. Yabancı bilim adamlarından yararlanma uzun bir geçmişe dayanan bir politika uygulamasıdır. Ar-ge yatırımları ve patentler ise Türkiye’de bilimsel buluşların, bilim adamlarının ve bilimin desteklenmesi amacıyla yer bulan diğer politikalar arasındadır. Ülkelerin ar-ge faaliyetlerinin yürütülmesinde araştırmacı insan gücünün sahip olduğu değer itibarı ile yetiştirilen ve belirli bir düzeye ulaştırılan ar-ge işgücü, ar-ge düzeyinin belirlenmesinde temel alınan kriterlerin ilk sıralarında yer almaktadır. Gelişmiş ülkelerde ar-ge sektörü olma potansiyeli ar-genin önemini ülkeler açısından arttıran önemli bir gelişmişlik örneği durumundadır. Ar-ge açısından Türkiye’nin düzeyini ortaya koymayı amaçlayan 1983 yılına ait ar-ge envanterinin içeriğinde araştırma ve geliştirme sektöründe çalışan insan gücü niteliği yönüyle çeşitli kategorilerde tanımlanmaktadır. Beyin göçünün Türkiye’ye yönelmesine ilişkin adımların başlangıcı Atatürk döneminde gerçekleştirilen üniversite reformu çalışmalarına kadar uzanmaktadır. Eğitimin ve kalkınmanın paralel biçimde seyrettiği anlayış çerçevesinde yükseköğretimle ilgili çalışmalar 1930’lu yıllarda başlamıştır. Bu çalışmaların ilki İstanbul Darülfünunu’nun yenilenmesi çalışmasıdır. Eğitim ve teşkilat yönüyle yenilenmeye ihtiyaç duyulan yapılanmada Darülfunun kapatılarak yerine İstanbul Üniversitesi’nin açılmasıyla modernleşmenin ilk belirtileri de ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet yönetimi tarafından Osmanlı Devleti’nden alınan tek üniversite olma özelliğindeki İstanbul Üniversitesi’nin modern bir yükseköğretim kurumu oluşturulma çabasının sonucu 2252 sayılı kanun ile Darülfunun kapatılarak yerine Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı olan İstanbul Üniversitesi’nin kurulmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Dört fakülteyle kurulan üniversitede öncelikle uygulamanın nasıl işleyeceği konusunda bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon kararınca İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerini üç kaynaktan sağlayacaktır. Bunlar; Darülfunun’dan alınan öğretmen, profesör ve profesör yardımcıları, Darülfunun dışından alınan öğretim üyeleri (Cumhuriyet döneminde yurtdışına giden ve eğitimlerini tamamladıktan sonra Türkiye’ye dönenler) ve yabancı profesörlerden oluşmaktadır. Aynı yıllarda Alman diktatör Hitler’in zulmünden kaçan pek çok bilim adamı özgür ülke statüsüyle Türkiye’ye yerleşmeye başlamıştır (Namal, 2012: 15).

Türkiye özellikle modern zamanlarda, nitelikli işgücünün hedef ülkesi olmayı ve mevcut nitelikli ve üstün nitelikli işgücünü elinde tutmayı önemli bulmaktadır. Bu yönde bir dizi reform hareketi de yaşanmıştır. Türkiye'de pek çok konuda olduğu gibi göç yönetimi konusunda da büyük yasal düzenlemeler, AB Uyum Süreci içerisinde yaşanmıştır. AB Aday üyelik ve Uyum Süreci çerçevesinde işgücü göçü yönetimi hususunda Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti Yol Haritası süreçleri, uyum süreci çerçevesinde göç yönetiminde yaşanan iki önemli politika değişikliğidir. Türkiye ile AB, 16 Aralık 2013 tarihinde Geri Kabul Anlaşması imzalamışlardır. Bu anlaşmanın şartlarına göre; Türkiye veya AB'ye üye ülkelerden herhangi birinde o ülkede ikamet etme koşullarını sağlamayan ve artık sağlayamaz durumda olanlar kurallar ekseninde kendi ülkelerine geri gönderilmesi gerekmektedir. Türkiye üzerinden usulsüz biçimde AB'ye giden üçüncü ülke vatandaşları, anlaşmanın yapıldığından itibaren 3 yıl içinde memleketlerine geri gönderilmişlerdir. Bu anlaşma tüm AB üyesi ülkeleri kapsarken; Danimarka, Birleşik Krallık ve İrlanda'yı kapsamamaktadır. Vize Muafiyeti Yol Haritası, Türk vatandaşlarının vizesiz AB ülkelerine gidebilmeleri için izlenen bir dizi kuralı içerir. Geri Kabul Anlaşması da Vize Muafiyeti Yol Haritasının bazı koşullarını sağlamıştır. Ancak her iki uygulama da işgücü göçünü yönetmekte başarılı değildir ki zaten Türk vatandaşlarının vizesiz AB ülkelerine gitmesi de yaşanan bir dizi sosyopolitik olay nedeniyle rafta kalmıştır (Nakhoul, 2014: 106).

### **4.3. Kalkınma Planlarında Nitelikli İşgücü Göçü**

Türkiye'de nitelikli ve üstün nitelikli işgücü göçünün tarihi arka planını ve bu yöndeki politikaların fikri temelini en iyi yansıtan belgelerden biri şüphesiz Kalkınma Planlarıdır. Türkiye'nin nitelikli emek göçüyle ilgili durumu Kalkınma Planlarındaki açıklamalardan oldukça net anlaşılmaktadır. 1963 ila 1985 yılları arasında yayınlanan Kalkınma Planlarında Türkiye'nin nitelikli işgücü göçüyle ilgili şu ibareler yer alır:

Birinci Beş yıllık kalkınma planı (1963): “İstihdam politikalarının bir başka yönü de işgücü fazlasının, işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracıdır. Ancak, Türkiye işgücü fazlalığı olan fakat yüksek nitelikli işgücü konusunda sıkıntı çeken bir ülkedir. İşgücü ihracının, nitelikli işgücünde yaşanması bu kıtlığı artırabilir. Bu sakıncanın önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması şarttır.”

İkinci Beş yıllık kalkınma planı (1968): “Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu vasıflı insan gücünün yurt dışına çalışmaya gitmesinin önlenmesi ve gidenlerin dönmeleri için yurt içinde çalışmalarını çekici kılacak bir politika güdülecektir.” Bu ifade ve karar sonucunda, çeşitli kısıtlayıcı tedbirler uygulanmıştır. Mezun olduktan sonra Türkiye'de çalışma zorunluluğu, yurt dışında fazla uzun

kalmayı önleyen tedbirler ve henüz yurt içinde olanları özendirmeye yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Üçüncü Beş yıllık kalkınma planı (1973): “Yüksek nitelikli işgücünün yurt dışına göç etmesi konusu hala önemini korumaktadır. Yüksek nitelikli eleman göçü sorunu, ekonomik olduğu kadar sosyal nedenlere de dayanmaktadır. Birleşmiş Milletlerden alınan bilgilere göre çeşitli nedenlerden ötürü gelişmiş ülkelere her yıl ortalama 375 bin bilim insanı ve nitelikli eleman göç etmektedir. Göç edenlerin %51,5’i tıp, %40’ı mühendislik, %5,5’i tabii bilimler, %3’ü sosyal bilimler alanındadır.”

Dördüncü Beş yıllık kalkınma planı (1979): “Ücret farklılığı, mesleki doyumsuzluk gibi nedenlerle beyin göçüne konu olan doktor sayısında azalma, buna karşı mimar ve mühendis sayısında artış izlenmektedir. Ayrıca beyin göçü olgusunun, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri yanı sıra Ortadoğu ülkelerine de kaydığı izlenmektedir. Yüksek nitelikli insan gücünün yanı sıra son yıllarda zaten yetersiz olan orta nitelikli teknik insan gücünün de beyin göçü konusu olması insan gücü kaynağının yurt içinde kullanımını açısından olumsuz sonuçlar yaratmaktadır.”

Beşinci Beş yıllık kalkınma planı (1985): Bu Kalkınma Planında ilginç biçimde nitelikli emek göçüne hiç yer verilmemiştir. İnsan Gücü ve Teknoloji Araştırma Geliştirme bölümlerinde ülkede mevcut yetişmiş işgücü yetersizliği ve bu konudaki gereksinimlerden bahsedilmiştir. Bu sorunlara çözüm olarak da eğitim kurumlarında değişiklikler yapılması ve belli alınacak tedbirler yer alır.

#### **4.3.1. 10. Kalkınma Planı ve Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı**

Türkiye’nin göç alan ülke olarak uluslararası işgücü göçü kapsamında son dönemde üzerinde durduğu önemli konulardan biri yüksek vasıflı işgücü göçünün desteklenmesi yönündedir. 6458 sayılı Kanun’da yukarıda aktarıldığı gibi bu konu hakkında düzenlemeler de yapılmıştır. Yüksek vasıflı işgücü göçünün desteklenmesi Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2014-2018) da yer almıştır. Planda dünya genelinde nitelikli işgücüne olan talebin artması ve işgücünün daha serbest hareket edebilmesinin Türkiye için çeşitli fırsatlar sunduğu dile getirilmiştir. İhtiyaç duyulan alanlarda başta bölge ülkelerinden olmak üzere Türkiye’ye beyin göçünün teşvik edilmesinin, ülkedeki nitelikli insan gücü kaynağını artıracığı ve büyüme potansiyeline olumlu katkı sağlayacağı üzerinde durulmuştur. Türkiye’nin eğitim ve sağlık alanlarında çekim merkezi haline gelmesi ve uluslararası hareketlilikten azami ölçüde faydalanması hedef olarak belirlenmiştir. Ancak bu hususta da bir yol haritası belirlenmemiştir (Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018:11).

| Gösterge  | Mevcut Durum (2013) | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Yurtdışından eğitim, staj ve iş gibi nedenlerle ülkeye giriş yapan vatandaş ve yabancıların sayısı (bin kişi) | 2.523               | 2.800  | 5.000  | 7.000  | 10.000 | 12.000 |
| Geri dönüş programları kapsamında desteklenen bilim insanı sayısı   | 120                 | 125    | 200    | 300    | 400    | 500    |
| Çalışma izni verilen yabancı uyruklu lisansüstü mezun kişi sayısı   | 1.551               | 2.000  | 4.000  | 6.000  | 8.000  | 10.000 |
| TÜBİTAK desteğiyle yürütülen projelerde görev alan yabancı araştırmacı sayısı                                 | 196 <sup>1</sup>    | 557    | 600    | 700    | 850    | 1000   |
| Staj, hareketlilik ve değişim programlarından yararlanan yabancı ve yurtdışında yaşayan vatandaş sayısı       | 8.422 <sup>2</sup>  | 12.000 | 14.000 | 15.500 | 19.000 | 24.000 |
| TÜBİTAK 2221 - Konuk/Akademik İzinli (Sabbatical) Programı kapsamında desteklenen bilim insanı sayısı         | 221                 | 316    | 350    | 400    | 450    | 500    |

Tablo 4.2. Nitelikli İşgücü Performans Göstergeleri 2014-2018

Kaynak: Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı Eylem Planı/2014-2018: 2.

Nitelikli işgücü, her ülkenin kalkınması, ilerlemesi ve üst refah düzeyine erişmesinde çok önemlidir. Bu nedenle hemen her ülke ile birlikte küresel düzeyde de nitelikli işgücünün kıymeti günden güne artmaktadır. Bireylerin sahip oldukları eğitim düzeyi ve işgücünün niteliği, değişen dünya düzeni ve emek piyasası şartlarında aranan insan kaynağı özelliğine dönüşmesinden ötürü, bireylerin ekonomik gelişmişliğine ciddi etkiler yapmaktadır. Kişinin sahip olduğu işgücünün niteliği ve eğitim düzeyi bireylerin ekonomik düzeyleri yanında ülkelerin ekonomilerine ve gelişmişlik düzeylerine de doğrudan etkide bulunmaktadır. Ülke ve birey düzeyinde işgücünün niteliğinin yarattığı bu etkiler, yakın ve uzak gelecekte de devam edecektir. Ayrıca eğitim düzeyi ve işgücünün niteliği, işgücü hareketlerine de yön veren ana unsurlardan biridir. Tüm bu şartlar altında bir öngörülede bulunulacak olursa, nitelikli işgücüne olan talebin tüm ülkeler düzeyinde artarak devam edeceği söylenebilir. Günümüz dünyasında teknolojik gelişmeler oldukça fazla ve hızlıdır. Bu teknolojik atılım bilgiye hızlı ve kolay erişim sağlamaktadır. Bu nedenle eğitimin taşıdığı anlam geleneksel bakış açılarından farklıdır. Eğitimin norm ve kurallarını da baştan değiştiren bu teknolojik dünyada, önümüzdeki yıllar ve dönemler boyunca da bilgi-iletişim teknolojileri ve yoğunlaşan kültürler arası etkileşim, eğitim faaliyetlerini değiştirecek ve zenginleştirecek gibi görünmektedir (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 11-12). “Yirmi birinci yüzyıl; nitelikli insan gücünü yetiştirmenin yanında küresel ölçekte bu insanları kendisine çekebilen, bu gücü doğru ve yerinde değerlendiren, küresel bilgiyi kullanarak yeni bilgiler üretebilen, bilgiyi ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürebilen, bu süreci

bilgi ve iletişim teknolojileri ile bütünleştirebilen ve insan odaklı kalkınma anlayışını benimseyen ülkelerin yüzyılı olacaktır.”

Türkiye, insan kaynağı bakımından oldukça şanslı bir ülkedir. Özellikle doğal kaynakları ve sermaye birikimi de ele alındığında Türkiye'nin ortalama ve üstünde kalkınma bileşenleri tamamlanmış durumdadır. Ancak Türkiye'nin kalkınma konusundaki başarısız girişimleri ve kalkınma atılımlarının başarısız olması, yönetim ve politikadaki başarısızlıkla ilgilidir. Türkiye gerekli kalkınma bileşenlerine sahip bir ülkedir fakat kalkınma konusunda imkanlarının gerektirdiği noktada değildir. Bu konu, güdülen politika, strateji ve yöntemlerin hatalı olması ve bu yönetim araçlarındaki istikrarsızlık ile açıklanabilmektedir. Türkiye, özellikle insan kaynağı konusunda çok avantajlıdır. Çünkü nüfusunun çoğunluğu gençlerden oluşmaktadır ve genç nüfusun eğitim düzeyi yukarılarda seyretmektedir. Beşeri sermayenin gelişmesi ise nitelikli ve eğitilmiş bu genç nüfusun doğru istihdamla kullanılarak ülkeye gelir getirmelerine bağlıdır. Türkiye kalkınma bileşenlerine sahip, eğitilmiş ve genç nüfusun yoğun olduğu bir ülkedir. Ancak aynı zamanda, genç işsizliğin de en yoğun olduğu ülkelerden biridir. İşsizlik Türkiye'nin geçmişinden beri en çok sorun yaşadığı konulardan biri olmakla birlikte, sahip olduğu kalkınma bileşenlerini doğru kullanacak politikaları geliştiremediği için nitelikli işgücünü dış ülkelere kaptırmaktadır. Eğitilmiş, genç ve nitelikli işgücünün ülkeye kalkınma, refah ve ilerleme sağlayabilmesi için doğru ve etkin istihdam edilmeleri ön şarttır. 10. Kalkınma Planında eğitim kalitesi ve işgücü niteliğinin artırılması amaç edinilmiştir. Bu iki hususun yerine getirilmesinin büyümeyi ve kalkınmayı olumlu etkileyeceğinden bahsedilmiştir. Ancak, planın göz ardı ettiği husus, hali hazırdaki eğitilmiş ve nitelikli işgücünü kullanamıyor olduğudur. Eğitim kalitesinin artırılması ve eğitim sistemindeki kötü gidişe son verilmesi Türkiye için hayati bir husustur ancak kalkınma ve büyümede eğitim kalitesinin artırılması bağlayıcı bir etmen değildir. Çünkü şu anda Türkiye'de işgücüne katılan en genç kuşak Y kuşağıdır ki yetiştirildikleri dönemlerde eğitim sistemi kendi içindeki düzeyine görece son kaliteli yıllarını yaşamıştır. Şu anda Türkiye'de eğitilmiş ve nitelikli düzeyde işgücüne katılan genç yaş grubu, eğitim sisteminin kısmen kaliteli yetiştirdiği son kuşaktır. Bu bağlamda 10. Kalkınma Planında açıklandığı gibi kalkınma ve büyümenin öncülü eğitim kalitesinin artırılması değildir. Mevcut şartlarda kalkınma ve büyümenin öncülü; işsizliğin azaltılması, istihdam yaratılması ve genç eğitilmiş işgücünün katkıya dönüşmesi için işlenmesidir. Şu anda Türkiye'nin eğitilmiş, nitelikli ve genç işgücü atıl pozisyonundadır. Devletin izlemesi gereken temel politika ve genel amaç ise atıl nitelikli işgücünün aktif duruma geçirilmesidir. Türkiye'nin genç, nitelikli ve eğitilmiş işgücünü yabancı ülkelere kaptırmasını engellemenin de en etkili çözümü, atıl durumdaki işgücünü aktif

kılabilmesidir. Kalkınma Planında geçen diğer bir husus ise Türkiye'nin konumundan kaynaklı elde ettiği insan sermayesi gücü ve niteliğidir. Türkiye geniş bir kültürel havzaya sahiptir ve bu durum, dinamik nüfus bakımından işgücü ve eğitim imkanını ifade etmektedir. Türkiye Avrasya niteliğindeki tek coğrafya olması bakımından bölgesel bir merkez özelliği taşır. Bu merkez olma özelliği ise çift yönlü insan hareketini yaratır. Türkiye, yakın geçmişten bu yana olduğu gibi gelecekte de bölgesel ve uluslararası insan hareketliliğinin merkezi olmayı sürdürecektir. Diğer bir açıdan Türkiye, yurt dışında pek çok gencine eğitim imkanı sunabilmektedir. Tüm bu özellikleriyle Türkiye, gelişen beşeri sermayesi ve eğitim kurumlarıyla bu alanı fırsata dönüştürebilecek bir potansiyeldir (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 11-12). Bir an evvel harekete geçmeli, yeni kalkınma planlarında daha etkin ve öngörüsü kuvvetli politikaları uygulamaya koymalıdır. Kalkınma için yeterli bileşen ve imkanlara sahip olan, hatta insan kaynağı konusunda arz fazlası bulunan Türkiye, bu durumunu işsizlik çarkında tüketmemeli, durumunu avantaja çevirerek kalkınmaya hizmet etmesini sağlamalıdır. Bu konuda, gençleri üst pozisyonlara daha hızlı yükseltmek, istihdam sağlamak, girişimciliği teşvik etmek gibi politikalar etkili olacaktır. Bununla birlikte özel sektör ve kamu olmak üzere aktif istihdamın yaş ortalamasını düşürmek ve ortalama yaşı gençleştirmek etkili bir politika olacaktır.

|  | 2006 | 2012 | 2013 | 2018 |
|--|------|------|------|------|
| İşsizlik Oranı   | 10,2 | 9,2  | 9,2  | 7,2  |
| İşgücüne Katılma Oranı                                   | 46,3 | 50,0 | 51,1 | 53,8 |
| İstihdam Oranı   | 41,5 | 45,4 | 46,4 | 49,9 |
| Kadın İşgücüne Katılma Oranı                             | 23,6 | 29,5 | 30,9 | 34,9 |
| Gençlerde İşsizlik Oranı                                 | 19,1 | 17,5 | 16,5 | 13,0 |
| Ücretli İstihdam Oranı                                   | 58,9 | 63,0 | 64,0 | 70,0 |
| Kayıt Dışı İstihdam Oranı                                | 47,0 | 39,0 | 37,5 | 30,0 |
| Lise ve Üstü Eğitimliilerin İşgücü İçerisindeki Payı     | 35,2 | 38,5 | 39,2 | 42,0 |
| Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçerisindeki Payı | 35,8 | 24,8 | 24,0 | 18,0 |
| İŞKUR'a Kayıtlı İşsizlerin İşe Yerleştirilme Oranı       | 12,3 | 23,5 | 35,0 | 50,0 |

Tablo 4.3. İstihdam ve Çalışma Hayatında Gelişmeler ve Hedefler

Kaynak: 10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 46.

Modern çağ; ülkeler ve inşalar arası iletişimin artması, küreselleşme ve kazanımlar için yapılan yerel, bölgesel iş birlikleri, küresel ilişkiler ile anılan bir çağdır. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bugünkü anahtarı küresel iş birliğidir. Bunun farkında olan Türkiye de; “BM, OECD, IMF, DB, NATO, DTÖ, AB, İİT, KEİ, EİT, G-20” başta olmak üzere çok taraflı iş birliklerinin aktif bir katılımcısıdır. Bu katılımlar ile Türkiye'nin ikili ve çoklu ilişkileri nicel ve nitel anlamda güç kazanmıştır. Türkiye, dış politikasında genel olarak dinamik bir politika anlayışına sahiptir. Kalkınma Planlarında genellikle, dış politikanın imkan ve kabiliyetini

artırmak, çevresindeki gelişmelere daha duyarlı, aktif ve ön alıcı bir nitelik kazandırmak amaçlarını öncelikli tutmaktadır. 10. Kalkınma Planında da devam ettirilen bu anlayış, küresel ölçekte duyarlılık ve sorumluluk sahibi olma ve buna göre hareket etme becerisine katkıda bulunmuştur. 10. Kalkınma Planı; kalkınmanın sürdürülebilir olmasının anahtarı olarak; karşılıklı ekonomik ve ticari iş birliklerinin güçlendirilmesi ve stratejik ortaklıkların kurulmasını göstermektedir. Bu politikada komşulara ve yakın bölgelere de öncelik tanımıştır. “Türkiye, son yıllarda yakın coğrafyası ile birlikte kalkınma perspektifini dış politikasının merkezine almak suretiyle çok sayıda ikili anlaşma ve çok taraflı düzenlemelerle kişilerin, mal, sermaye ve hizmetlerin hareketini kolaylaştırmış, kalkınma iş birliği programlarıyla bölgesindeki ülkelerin kalkınmasına önemli katkılar sağlamıştır. 10. Kalkınma Planı döneminde uluslararası iş birliğinin kalkınma sürecinde daha etkin kullanılabilmesi için ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde birbiriyle tutarlı, tamamlayıcı ve kararlı politikalara ihtiyaç bulunmaktadır (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 141).”

10. kalkınma Planının Öncelikli Teknoloji Alanlarında Ticarileştirme Programı kapsamında 2. Bileşen olarak nitelikli işgücünün Türkiye'ye çekilmesi yer almıştır. Bu bağlamda planda şu amaçlar açıklanmıştır (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 171):

- ✓ Beşeri ve Fiziksel Altyapının Güçlendirilmesi,
- ✓ Ticarileştirmenin gerektirdiği nitelikli insan kaynağının geliştirilmesi,
- ✓ Yurtdışından yerli ve yabancı nitelikli kişilerin ülkemize çekilmesi, bu amaçla gerekli düzenlemelerin yapılması,
- ✓ TGB'ler, OSB'ler, kümeler, teknoloji platformları ve araştırma merkezleri arasında iş birliğinin artırılması,
- ✓ Uluslararası akredite olmuş araştırma, ölçüm ve test altyapısının oluşturulmasıdır.

Nitelikli işgücünün Türkiye'ye çekilmesi konusu 10. Kalkınma Planının “Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı” kısmında düzenlenmiştir. Programın amacı ve kapsamı detaylı olarak şöyle açıklanmıştır (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 188):

Ülkeler sahip olduğu nitelikli insan gücünün yanı sıra uluslararası alanda temayüz etmiş nitelikli insan gücünden de istifade ederek kalkınma süreçlerini daha da rekabetçi bir yapıya kavuşturabilmektedir. Gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında Türkiye yüksek nitelikli beyin göçünden yeterince faydalanamamaktadır. Bu programla, küresel düzeyde bilgiye dayalı rekabet gücünün artırılmasına yönelik olarak başta yurtdışındaki vatandaşlarımız olmak üzere yerli ve yabancı nitelikli insan gücü için üniversite, sanayi, kamu ve araştırma merkezleri arasındaki iş birliğini geliştirip uygun ortam ve koşullar sağlanarak ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Programın hedef kitlesi başta yurtdışında yaşayan, Türkiye'ye ivme kazandırabilecek vatandaşlarımız olmak üzere ülkemizi

ihtiyaç duyulan alanlarda ileriye taşıyabilecek yüksek nitelikli uluslararası insan gücüdür.

Türkiye'de 2014-2018 yılları arasında nitelikli işgücünü artırmak ve nitelikli insan kaynağını ülkeye çekmek için birtakım program hedefleri belirlenmiştir. Öncelikli program hedefi olarak; “Başta vatandaşlarımız olmak üzere yurtdışından ülkemize gelen nitelikli insan gücünün artırılması” belirlenirken ikincil olarak ise; “Eğitim ve araştırma kurumlarında sözleşmeli çalışan yabancı araştırmacı sayısının artırılması” hedefi belirlenmiştir (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 188). Programda ayrıca, nitelikli insan gücü için Turkuaz Kart sisteminin geliştirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu olmak üzere üç sorumlu kurumun belirlendiği planda, nitelikli işgücünü ülkeye çekmek için üç farklı bileşen tanımlanmıştır (10. Kalkınma Planı, 2014-2018: 188-189):

#### 1. Bileşen: Tanıtım, Organizasyon ve Ağ Oluşturma

Birinci bileşeni uygulamak konusunda ilk üzerinde durulan adım, yurtdışından nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyulan alanların belirlenmesidir. Öncelikli olarak Türkiye'nin hangi alanlarda yurt dışından insan ithal etmeye ihtiyacı olduğu saptanmalıdır. Her çalışmada olması gerektiği gibi Kalkınma Planı da öncelikli adım olarak durum tespitini uygun görmüştür. Sonraki adım olarak ise, yurtdışı temsilciliklerin kapasitesini artırarak Türkiye'deki araştırma ortamının tanıtımını sağlamayı amaçlamıştır. Türkiye'de bir çalışma yapmak ve yurt dışında bunu tanıtmak uygun bir strateji belirlemesidir ki bunu yapmanın en makul yolu da temsilciliklerin artırılmasıdır. Uluslararası katılım programları, bir ülkenin kendisini küresel düzeyde tanıttırmasının en temel yollarından biridir. Bu noktada 10. Kalkınma Planı da “tanıtım, organizasyon ve ağ oluşturma” konusunda AB çerçeve programlarına katılımın artırılmasına yönelik çalışmalar yapmayı bir strateji olarak belirlemiştir. AB çerçeve programları halihazırda pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinin katıldığı programlardır. Bu programlara katılarak etkin olmak ve adını duyurmak kadar Türkiye'nin ekonomik, tarihi, kültürel bağlarının güçlü olduğu ülkelerde benzer programlar oluşturmak da çok iyi bir politikadır. Ülkeyi dışarıya açan bir tanıtım ağı kurulmasında en önemli adımlardan biri araştırma, geliştirme, akademi gibi ülkeyi geleceğe taşıyan kurumların uluslararası düzeydeki rakipleriyle denk bir gelişmişliğe sahip olması ve muadilleriyle irtibat halinde olmasıdır. Bu noktada 10. Kalkınma Planı da bahsi geçen kurumların ortaklığını ön görmüştür. Yurt dışındaki araştırmacıların Türkiye'deki araştırma olanakları ve araştırma ortamını tanınması da birinci bileşenin amacına hizmet edecek bir



politikadır. Özellikle üst nitelikli işgücü kapsamına giren lisans ve lisans üstü eğitim derecesindeki kişilerin Türkiye ile bağlantılarının aktif tutulması da oldukça önemlidir. Tüm bu hususlarla birlikte Türkiye araştırmaları yapan merkezlerin yurt dışında açılması da birinci bileşen için doğru bir strateji saptamasıdır.

## 2. Bileşen: İş ve Yaşam Ortamının İyileştirilmesi

İş yaşam ortamının iyileştirilmesi ise 10. Kalkınma Planında belli hedefler ve stratejilerle sağlanması amaçlanmıştır. İlk belirtilen husus, Türkiye'nin sahip olduğu Ar-Ge altyapısının, araştırmacı desteklerinin ve girişimcilik ortamının yurt dışından gelecek işgücü için cazip hale getirilmesi belirtilmiştir. Bu doğru bir amaç belirlemedir ancak uygulama konusunda bir öneri barındırmadığından dolayı eksiktir. Zaten Kalkınma Planlarında işgücünü ülkeye çekmek konusundaki tüm stratejilerin temel amacı ülkeyi her yönüyle cazip hale getirmektir. Araştırma ve girişimcilik ortamının cezbedici hale getirilmesi ise bir amaçta alan daraltmaktan öte bir husus olmamakla birlikte bu öneri, bir politika niteliği taşımamaktadır. İkinci bileşen kapsamında planda belirtilen bir diğer husus, gelecek göçmen işçilerin araştırma ve üretim altyapısı gelişmiş illere yönlendirilmesidir. Gelişmiş illeri tercih etmek iyi bir strateji olmakla birlikte iş ve çalışma ortamını dolaylı olarak kaliteli hale getirecek bir politikadır. Gelecek insanları bahsi geçen nitelikteki şehirlere yönlendirmek, işgücünü Türkiye'ye çekmenin bir biçimi değil, bir sonucudur. Araştırma merkezlerinin çevrelerinin düzenlenmesi plan dahilinde sunulan bir diğer husustur. Bu konuda konaklama imkanının çoğaltılması vurgulanmıştır. Araştırma merkezlerinin çevresindeki konaklama imkanlarının artırılması, tercih edilirliliği yükseltecek bir uygulamadır. Yabancı işgücünü yurda çekmek konusunda pek çok gelişmiş ülke ilk olarak çalışma süreleri ve oturma izni prosedürlerindeki engelleri kaldırmakla başlamıştır. Türkiye de bu yönde bir kararı planda tekrar vurgulamıştır. Planda ikinci bileşeni uygulama stratejisi olarak son verilen amaç, yabancı işgücünün Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçişinin kolaylaştırılmasıdır. Bu, etkin ve doğru olarak değerlendirilemeyecek bir öneridir çünkü bir ülkenin vatandaşlığının kolay verilmesi o ülkeyi tercih edilen değil ikincil kılacaktır. Vatandaşlık, ülkenin özlük haklarından yararlanmak anlamına gelir. Doğru stratejinin ise vatandaşlığa sahip olduğunda yüksek özlük haklarına sahip olunmasını sağlamak ve vatandaşlığı kolayca vermemek olarak düşünülebilir.

## 3. Bileşen: Destekleme Mekanizmaları Geliştirilmesi

Kalkınma Planında destekleme mekanizmalarının geliştirilmesi bileşeni için; “Sözleşmeli yabancı araştırmacıların kamu üniversiteleri, kamu araştırma merkezleri, vakıf üniversiteleri ve özel sektör araştırma merkezlerinde çalışabilmesiyle ilgili mevzuatta iyileştirmeler yapılması;

Araştırma projelerinde sözleşmeli yabancı uzman çalıştırılabilmesinin sağlanması; Bilim ve araştırma insanların ülkemize araştırma, ders verme ve konferans amaçlı ziyaretlerinin desteklenmesi; Yurtdışında başarı sağlamış vatandaşlarımızın araştırma, eğitim, konferans gibi amaçlarla ülkemizi ziyaretlerinin desteklenmesi; Yurtdışındaki üniversite öğrencileri ile bilim, sanat ve kültür alanlarında öne çıkan yüksek nitelikli insan gücü için değişim, hareketlilik ve staj programlarının geliştirilmesi; Yurtdışındaki üniversite öğrencisi vatandaşlarımızın ülkemizde staj yapmalarının desteklenmesi; Yurtdışındaki lisansüstü eğitim yapmış ve yapmakta olan vatandaşlarımızın Türkiye'ye gelmelerini sağlamaya yönelik Ar-Ge desteklerinin yaygınlaştırılması” ön görülmüştür. Her bir uygulama planı üçüncü bileşene farklı açılardan katkı yapacak iyi politiklardır.

#### **4.4. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ve Yeni Dönem**

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, 28/07/2016 tarihinde uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemek amacıyla kabul edilmiştir.

13/08/2016 tarihli ve 29800 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, uluslararası işgücü politikası danışma kurulu kararlarını dikkate alarak uluslararası iş gücüne ilişkin politika belirleyerek, politikayı uygulamaya yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunabilecektir. 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu kurumsal altyapının güçlendirilmesi, kayıt dışı istihdam ile mücadelenin iyileştirilmesi, yerli-yabancı işgücü dengesini kurarak nitelikli yabancı işgücünden de yararlanılması amaçlanarak kabul edilmiştir.

6735 sayılı Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi ise Nitelikli İşgücü için Çekim Merkezi Programında öngörülen Turkuaz Kart uygulamasıdır. Turkuaz Kart, yabancıya Türkiye’de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren belgedir. Turkuaz kart sahibi yabancıların bazı özel nitelikli haklarının yanında birtakım kısıtlamalar da vardır (Erdoğan, 2018: 71-72).

Nitelikli yabancıların tanımı, mevzuatımızda yapılmıştır. UİK m.11/5’e göre, Turkuaz Kart uygulamasında;

✓ Akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunanlar,

- ✓ Bilim, sanayi ve teknolojiye ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanlar,
- ✓ İhracat, istihdam veya yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye önemli katkı sağlayan ya da sağlaması öngörülenler, nitelikli yabancı olarak değerlendirilir.

Turkuaz kart ile ilgili yönetmelik 14/03/2017 tarihli ve 30007 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Turkuaz Kart sahibi yabancının hak ve yükümlülükleri, Turkuaz Kart Yönetmeliği’nin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemede ilk fark edilen husus, hak ve yükümlülükler bakımından süresiz çalışma izni sahibi yabancılarının durumuna atıf yapılmış olmasıdır. Önemli olan ikinci husus ise, Turkuaz Kart sahiplerinin, süresiz ikamet izni sahibi yabancıların durumuna yaklaştırılmış olmasıdır. Her iki hususun birlikte değerlendirilmesi neticesinde, uzun dönem ikamet iznine sahip yabancılar, süresiz çalışma iznine sahip yabancılar ve Turkuaz Kart sahibi yabancıların, çalışma hakkından faydalanma bakımından “özel statülü yabancı” konumuna sahip hale getirildiği ifade edilebilir. Yönetmeliğin 19. maddesine göre, Turkuaz Kart sahibi olan yabancılar,

- ✓ Türkiye’de askerlik yapma yükümlülüğünden muaftırlar.
- ✓ Seçme ve seçilme, kamu görevlerine girme haklarından yararlanamazlar.
- ✓ Sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı olup, bu hakların kullanımında ilgili mevzuattaki hükümlere tabidirler.
- ✓ Bu kişilerin, Türkiye’deki ikamet, seyahat, çalışma, yatırım, ticari faaliyet, miras, taşınır ve taşınmaz iktisabı ile ferağı gibi konulara yönelik işlemleri, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Türk vatandaşlarına uygulanmakta olan mevzuata göre yürütülür.

Uluslararası işgücü kavramının ise, çalışan ve istihdam edilmeye hazır yabancı insan gücü şeklinde tanımlanması mümkündür. Bu tanım, UİK’nın 11. maddesinin gerekçesi ile uyumludur. Maddenin gerekçesine göre Turkuaz Kart sistemi ile hedeflenen, nitelikli yabancı işgücünün ülkeye kazandırılmasıdır. Ancak Turkuaz Kart ile ilgili yönetmelik çıkmış olmasına rağmen, yönetmelikte belirtilen puanlama sisteminin ilan edilmemiş olması nedeniyle uygulamaya geçilmemiştir.

Kanunda uluslararası işgücü politikasının belirlenmesi, değerlendirilmesi ve izlenmesine yönelik hükümler bulunur. Bakanlık, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararlarını dikkate alarak uluslararası işgücüne ilişkin politika belirlemeye ve belirlenen politikayı uygulamaya yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmaya yetkilidir. Uluslararası işgücü politikası; uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik

dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancınn uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı dikkate alınarak belirlenir. (UİK, 2016: md.4/1-2).



## 5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İnsanlık tarihi ile eşdeğer bir geçmişe sahip olan göç, günümüze küreselleşmenin de etkisiyle dönüşüme uğramıştır. İnsanların daha iyi yaşam standartlarına sahip olmak ve daha iyi bir gelir elde etme amacı ile göç etmesi, işgücü göçünü her zaman gündemde tutmuştur. Küreselleşmenin ilk aşamalarında ilerleme sağlayan ülkeler üretimin boyutları ve hızını sürekli tutabilmek için ağırlıklı olarak niteliksiz ve düşük nitelikli işgücüne ihtiyaç duymuşlardır. İşgücü göçünün büyük oranlara ulaşması bu şekilde gerçekleşmiş olup; gelişmemiş ülkelerdeki işgücü arz fazlalığı ile birleşince, işgücü göçüne dair ilk dönem hareketleri başlamıştır. İşgücü göçü günümüzde de bu haliyle bir yandan devamlılığını korumaktadır. Gelişmiş ülkelerde nüfus artış hızının azalmasıyla işgücü piyasasında açıkların oluşması ve niteliksiz işlere yönelik talep azlığı nedeniyle halen düşük nitelikli işgücüne zaman zaman başvurulmaktadır. Ancak bu ülkelerin kalkınma hedefleriyle bağlantılı görülmediğinden çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

Küreselleşmenin ilerlemesi ve sermaye birikiminin çok uluslu şirketlerin ortaya çıkarmasıyla ulus-devlet karar mekanizmasında tek aktör olmaktan çıkmıştır. Şirketlerin neredeyse devletlerin üzerinde söz sahibi olması işgücü hareketlerinde değişimi de beraberinde getirmiştir.

Çalışmanın ana eksenini oluşturan nitelikli işgücü göçü ise, gelişmiş ülkelerde üretim süreçlerinin dönüşüme uğraması ve rekabetin yoğunlaşmasıyla gerçekleşmiştir. Üretimde bilgi ve teknolojinin öneminin artması ile günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler bakımından talep edilen işgücünün karakteristiği değişmiş ve nitelikli işgücü her zamankinden önemli hale gelmiştir. Üretim süreçlerinin ulusal sınırları aşması ve çok uluslu şirketlerin ortaya çıkmasıyla devletlerin karar mekanizmasında tek mercii olmaktan çıkması, rekabeti uluslararası boyuta taşımıştır. Ulus-devlet mantığı ile şekillenen göç politikaları, küreselleşme mantığı ile şekillenen göç politikaları ile karşı karşıya gelmiştir. Devletler bir yandan göçmen girişini engellemek için sınırlara duvar örmeye kadar varan katı düzenlemeler yaparken, diğer yandan nitelikli insan gücünü ülkelere çekmek için teşvik edici politikalar geliştirmeye çalışmaktadırlar.

Küresel rekabet ortamında geri kalmak istemeyen ABD, Birleşik Krallık gibi gelişmiş ülkeler savaş, demokratik olmayan rejimler vb. gibi sebepler nedeniyle sığınmacı konumuna düşen yabancılara kapılarını neredeyse tamamen kapatırken, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki nitelikli işgücünü ülkesine çekmek amacıyla politikalar oluşturmaya

başlamıştır. Söz konusu politikalar ülkeden ülkeye yoğunluğu değişmekle birlikte kolaylaştırıcı prosedürler, teşvikler gibi liberal yaklaşımları içermektedir. Gelişmiş ülkeler bilgi, iletişim ve mühendislik gibi alanlarda verimliliği artıracak ve katma değer sağlayacak bireyleri ülkelerine çekebilmek için büyük bir rekabet içindedir.

Türkiye’de ise işgücü göçü Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren varlık gösteren bir olgu niteliğindedir. Çalışmada incelendiği üzere dış etkenler ve ulusal ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenen işgücü göçü dönemsel olarak göç alan ya da göç veren ülke olma konumunda devam etmiştir. Nitelikli işgücü göçü de bu geçmişin parçalarından biri olmakla birlikte, son dönemlere kadar sınırlı ölçüde önem atfedilen bir konu olmuştur. Nitelikli işgücü çekimi uzun yıllar kalkınma planlarında kendine yer bulmuştur. Ancak hem ülkedeki ekonomik yapının sınırlılıkları hem de gerekli idari yapı ve kurumsallaşmanın sağlanamaması gibi nedenlerle güçlü bir uygulama geliştirilmesinde sıkıntı yaşanmıştır. Son dönemde ise nitelikli göçmenle için çekim merkezi olma amacına hizmet edebilecek pek çok girişimin ülke gündemine gelmesi söz konusu olmuştur.

Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı kitlesel göçlerin etkisiyle mevzuatın ve idari yapılanmanın değiştirilmesine duyulan ihtiyaç neticesinde oluşturulan mevzuat ve kurumsal yapılar nitelikli işgücü göçü bakımından da ülke olanaklarını geliştirme potansiyelini barındıran yenilikler olarak değerlendirilebilir. 6458 sayılı Kanun ile kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve 6735 sayılı Kanun ile kurulan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü göç alanında kurumsallaşma ve mevzuat alt yapısı bakımından önemli kazanımlardır. 2014-2018 yılları arasını kapsayan 10. Kalkınma Planı içerisinde yer alan “Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı” ve Turkuaz Kart uygulaması, nitelikli işgücü çekiminde politik yaklaşımın temelini oluşturabilecek girişimler niteliğindedir.

Çalışma kapsamında atıfta bulunulduğu üzere, gelişmiş ülke örnekleri incelendiğinde idari prosedürlerin sadeliği ve göçmen ile ilgili kararların tek elden verilmesinin nitelikli işgücü göçünde etkinliği artırdığı görülmektedir. Birleşik Krallık örneğinde gözlendiği üzere Birleşik Krallık Sınır Ajansı (UKBA) göçmen konusunda başlıca yetkili merciidir. Öte yandan Türkiye’de bu konuda daha karmaşık ve çok başlı bir mekanizmanın bulunduğu söylenebilir. Vize işlemleri konusunda yetkili kurum Dışişleri Bakanlığı, 6458 sayılı Kanun gereği oturma izni işlemlerinde yetkili kurum İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, yabancı çalışma izni işlemlerinde yetkili kurum ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’ne bağlı faaliyet gösteren Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğüdür. Bu üç kurum göçmenlere ilişkin işlemlerde entegre bir ağa sahip bulunmasına rağmen;

işlemlerin sonuçlanma süresi, teknik altyapı imkanları gibi açılardan çok başlılığın getirebileceği zorlukların önüne geçilmesi gerekmektedir. Uygulama birliği sağlanması, göç verilerinin sağlıklı bir şekilde toplanması ve göçmen hakkındaki kararların koordine içinde uyumlu bir şekilde verilmesi nitelikli işgücünün ülkeye çekilmesi açısından işlevsel bir öneme sahiptir.

Nitelikli işgücünü ülkeye çekmek amacıyla geliştirilen programlara bakıldığında genel olarak teknik düzenlemeler olduğu görülmektedir. Türkiye açısından bakıldığında, Turkuaz Kart uygulaması 6735 sayılı Kanun ile resmîyet kazanmıştır ve nitelikli işgücünün Türkiye'yi tercih etmesine katkı sağlama amacı güden bir adımdır. Turkuaz Kart Yönetmeliği incelendiğinde ilan edilecek puanlama sisteminin yabancıların eğitim seviyesi, dil bilgisi veya yatırım kapasitesi gibi unsurlara dayandığı görülmektedir. Turkuaz Kart, öngörülebilirlik açısından faydalı bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Üç yıllık bir geçiş süresinin öngörülmesi nitelikli göçmenin taahhütlerinin ölçülmesi açısından olumlu bir düzenleme, üç yılın ardından süresiz ikamet hakkının verilebileceğinin belirtilmesi uygulamanın açıklığı ve şeffaflığı açısından önemlidir. Ancak Yönetmeliğin öngördüğü puanlama sisteminin ilan edilmemiş oluşu; uygulamanın önünde engel teşkil etmektedir. Öte yandan Avrupa veya ABD örneklerine baktığımızda da benzer uygulamalar göze çarpmakta olup, entegrasyon boyutunun ihmal edildiği dikkat çekmektedir. Nitelikli göçmenin sadece yetkinliklerine göre politika geliştirilmeyip, aynı zamanda aile birleşimi ve uyum süreçlerinin kolaylaştırılması gibi konuların desteklenmesi; vergi desteği, süresiz ikamet veya vatandaşlık hakkı gibi uygulamaların açık ve anlaşılabilir bir biçimde ilan edilmesi göçmenin uyum sürecini kolaylaştıracak ve tercih edilirliliği artıracak unsurlar olarak değerlendirilmektedir.

Nitelikli işgücünün göç kararını almasında gelir seviyesini artırmanın yanında; hedef ülkenin fiziki altyapısı, devletin ve toplumun göçmene yaklaşımı, hareket serbestliği gibi faktörler de kilit rol oynamaktadır. Nitelikli göçmen rahat bir çalışma ortamı bulabileceği, kendini geliştirebileceği ortama yönelmeyi tercih etmektedir. Gelişmiş bir hukuk ve sosyal güvenlik sistemi, liberal bir vize rejimi, aile birleşimi gibi hususlar göç kararının verilmesinde önem arz etmektedir. Bu nedenle geliştirilen politikaların sadece maddi boyuta odaklanmaması, aynı zamanda sosyal imkanları da göz önünde bulundurması gerekmektedir. Bu noktada çalışma kapsamında incelenen ülkelerden biri olan ABD'nin kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin olmaması, özellikle aile birleşimi gibi konulardaki katı vize rejimi gibi göç uygulamaları dikkat çekici niteliktedir. Ancak, bireysel özgürlüğü ve girişimi koruyan hukuk

sistemi, göçmene sunulan gelişim alanı ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, geleneksel göçmen ülkesi olmanın getirdiği göçmeni ötekileştirmeme gibi faktörler yukarıda sayılan katı politikalara rağmen ABD'yi özellikle nitelikli göçmenler açısından her zaman tercih edilen bir ülke haline getirmiştir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, Türkiye'nin nitelikli yabancı işgücünü çekmek açısından potansiyelinin olduğu söylenebilir. Son dönemde 6458 sayılı ve 6735 sayılı Kanun ile atılan adımlarla hem kurumsal kapasite artırılmış hem de politika esnekliği sağlanmıştır. Ancak hem idari hem de politika anlamında gelişime ihtiyaç olduğu söylenebilir. Yapılacak geliştirmeler, Türkiye'nin hedeflediği göçün kalkınma hedeflerine yapacağı katkıyı artırarak, amacına ulaşmasına yardımcı olacaktır.





## KAYNAKLAR

- Abadan-Unat, N. (2017). *Bitmeyen göç / Konuk işçilikten ulus-ötesi yurttaşlığa* (3. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Adıgüzel, Y. (2011). *Almanya'daki Türk kuruluşları* (1. Baskı). İstanbul: Şehir Yayınları.
- Ağanoğlu, H.Y. (2017). *Balkanların makus talihi: Göç* (9. Baskı). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Akgündüz, A. (2007). *Labour migration from Turkey to Western Europe, 1960-1974 A multidisciplinary analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Akkuzu, İ. (2015). Göç ve kapitalizm. *DİSKAR*, 21-29.
- Akpınar, T. (2011). Uluslararası kaçak işgücü göçlerine yönelik politikalar. *Çalışma ve Toplum*, 3, 201-214.
- Aktaş, M. Tuğba, (2015). Göç olgusu ekonomik kalkınmada itici güç olabilir mi?. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 37-48.
- Alper, A. M. (2005). *İşçi dövizlerini belirleyen makro ekonomik etkenler: Türkiye örneği*. Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Arı, K. (2003). Cumhuriyet'in nüfus politikası. *Toplumsal Tarih*, 119, 28-32.
- Arslan, N. (2016). *Beyin göçü ve kalkınma: Türkiye'nin kalkınmasında Türk bilim diaspora ağlarının rolü*. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Atılğan, D. (1986). Beyin göçü. *TKDB*, 35(3), 27-36.
- Başaran, F. (1972). Türkiye'de beyin göçü sorunu. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 10, 133-153.
- Bhagwati, J. N. (1976). Taxing the Brain Drain: Theory and empirical analysis. *Challenge*, 19(3), 34-38.
- Castles, S. (2011). Migration, crisis, and the global labour market. *Globalizations*, 8(3), 311-324.
- Castles, S. and Miller, M. J. (1998). The migratory process and the formation of ethnic minorities. In *The age of migration*. London: Palgrave, pp. 19-47.
- Christian, B. P. (2000). Transatlantic workshop skilled migration. Washington, D.C: George University.
- Dağdelen, G. (2015). Türkiye'nin değişen vatandaşlık rejimi ve emek göçü. *Göç-II*, 172.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*. Ankara: DPT Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1963). *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)* URL: [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu\\_Kalk%C4%B1nma\\_Plan%C4%B1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf), Erişim tarihi: 11.11.2019.
- Dudley, B. (1985). *Migration in a mature economy: Emigration and international migration in England and Wales, 1861-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dudley, G. A. (1985). Incompatibility of endurance-and strength-training modes of exercise. *Journal of Applied Physiology*, 59(5), 1446-1451.
- Dursun, P. (2018). Küreselleşme sürecinde talep edilen emeğin niteliğindeki değişim. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 796-831.
- Eisele, K. (2012). Reinforcing migrants rights? The EU's migration and development policy under review. *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric*, 5, 31-45.
- Erder, S. (1986). *Refah toplumunda "getto" ve Türkler*. İstanbul: Teknografik Matbaacılık.
- Erder, S. (2000). Uluslararası göçte yeni eğilimler: Türkiye göç alan bir ülke mi?. F. Atacan, M. Türkay, F. Ercan ve H. Kurtuluş (Eds), *İçinde Mübeccel Kiray için yazılar*. İstanbul: Bağlam Yayınları, s. 235-260.
- Etiler, N. ve Lordoğlu, K. (2015). Health problems of immigrant women in the context of gender. *Globalization Dimensions & Impacts: Global Studies 2*, 179.
- European Commission (2014). *Frequently asked questions: The EU Blue Card Directive, 22.05.2014*. Brussels, Belgium.
- European Commission (EU). (2013). *Synthesis report: Attracting highly qualified and qualified third-country nationals*. EU: European Migration Network Study.
- Gezgin, M. F. (1994). *İşgücü göçü ve Avusturya'daki Türk işçileri* (1. Baskı). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Ghosh, B. (2011). *The global economic crisis and migration: Where do we go from here?*. Geneva: International Organization for Migration.
- Glass, D. V. (1951). A note on the under-registration of births in the nineteenth century. *Population Studies*, 5.
- Gökbayrak, Ş. (2006). *Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere nitelikli işgücü göçü ve politikalar: Türk mühendislerinin "beyin göçü" üzerine bir inceleme*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Göksu, T. (2000). *İşçilikten vatandaşlığa: Almanya'daki Türkler* (1. Baskı). Ankara: Özen Yayıncılık.
- Güllüoğlu, F. (2012). Göç olgusunun ekonomi-politiği ve uluslararası göç kuramları üzerine bir değerlendirme. *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4), 53-85.
- Hirsch, E. E. (1997). *Anılarım: Kayzer dönemi Weimar Cumhuriyeti Atatürk ülkesi* (Çev. F. Suphi). Ankara: TÜBİTAK Popüler Bilim Kitapları.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). (1949). *C097-Migration for Employment Convention*. Cenevre: 32. ILC Oturumu.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). (1975). *C143-Migration for Employment Convention*. Cenevre: 60. ILC Oturumu.

- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). (2006). *Adil bir küreselleşme: Herkes için fırsatlar yaratılması* (1. Baskı). Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü Ofisi.
- ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). (2006). *ILO Multilateral Framework on Labour Migration* (1.Baskı). Cenevre: Uluslararası Çalışma Örgütü Ofisi.
- IOM (Uluslararası Göç Örgütü). (2014). *Glossary on migration*. Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü.
- İçduygu, A. (2004). *Türkiye-AB ilişkileri bağlamında nüfus ve göç*. Avrupa Birliği ve Avrupa Parlamentosuna Yönelik Komisyon Bildirimi, Türkiye'nin Katılıma Doğru İlerleyişine İlişkin Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı, Brüksel.
- İçduygu, A. ve Sirkeci, İ. (1999). Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinde göç hareketleri. O. Baydar (Ed). *İçinde 75 yılda köylerden kentlere*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö. F. (2014). *Türkiye'nin uluslararası göç politikaları 1923-2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus ötesi dönüşümlere*. İstanbul: Mirekoç Raporları.
- İnan, C. E., (2016). Türkiye'de göç politikaları: İskan Kanunları üzerinden bir inceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 10-33.
- İnternet: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2019). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). URL: [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu\\_Kalkk%20C4B1nma\\_Plan%C4%B1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalkk%20C4B1nma_Plan%C4%B1.pdf), Erişim Tarihi: 11/11/2019.
- İnternet: Dünya Bankası (WB). (2012). *Least developed countries: UN classification*. URL: <http://data.worldbank.org/region/LDC>, Erişim Tarihi: 18.04.2019.
- İnternet: ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü). (2016). Yeni ILO verilerine göre küresel işgücünde 150 milyon göçmen yer alıyor. URL: [http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_440647/lang--tr/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_440647/lang--tr/index.htm), Erişim Tarihi: 18.09.2019.
- İnternet: Immigration Policy Center (2013). A guide to s.744 understanding the 2013 Senate Immigration Bill. URL: [http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide\\_to\\_s744\\_corker\\_hoeven\\_final\\_12-02-13.pdf](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide_to_s744_corker_hoeven_final_12-02-13.pdf), Erişim Tarihi: 20.11.2019.
- İnternet: IOM (Uluslararası Göç Örgütü). (2011). Key migration terms. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms>, Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Manpower Group (2019). URL: <https://www.dunya.com/kose-yazisi/ekonomilerin-en-buyuk-sorunu-nitelikli-igucu-eksikligi/16801>, Erişim Tarihi: 11.10.2019.
- İnternet: U.S. Department of Homeland Security (2013). Yearbook of Immigration Statistics: 2013 Enforcement Actions. URL: <http://www.dhs.gov/publication/yearbook-immigration-statistics-2013-enforcement-actions>, Erişim Tarihi: 20.11.2019.
- İnternet: United Nations (UN). (2011). URL: <http://www.un.org/en/development/desa/news/2011.html>, Erişim Tarihi: 25.11.2019.
- İnternet: United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto*. URL:

- <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebooke.pdf>, Erişim Tarihi: 21.05.2019.
- İnternet: URL: <https://www.icep.com.tr/ulkeler-rehberi/ingiltere-rehberi/gocmenlik>, Erişim Tarihi: 28.10.2019
- İnternet: URL: <http://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2014AnnualReport/FY14AnnualReport-TableIII.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2019.
- İnternet: URL: <http://www.ingilterekonsoloslugu.net/ankara-antlasmasi-ingiltere-vatandasligi>, Erişim Tarihi: 27.10.2019.
- İnternet: URL: <http://www.tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 13.10.2019.
- İnternet: YÖK (2018). Öğretim Üyesi ve Araştırmacı Yetiştirilmesi Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Öğretim Elemanlarına Sağlanacak Destekler ile Diğer Hususlara İlişkin Esas ve Usuller. URL: [http://www.yok.gov.tr/documents/202887/204919/Ogretim\\_uyesi\\_ve\\_arastirmaci\\_yetiştirilmesi\\_amaciyla\\_yurtdisina/218b0cdd-f483-4866-b35d-71c6ae4d8da6](http://www.yok.gov.tr/documents/202887/204919/Ogretim_uyesi_ve_arastirmaci_yetiştirilmesi_amaciyla_yurtdisina/218b0cdd-f483-4866-b35d-71c6ae4d8da6), Erişim Tarihi: 15.11.2019.
- Kara, Y. (2008). *Uluslararası göç ve işçi dövizlerinin belirleyenleri: Türkiye örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Kaya, M. (2003). Beyin göçü/erozyonu. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 5(2), 152.
- Kılıçarslan, E. (2006). *Almanya'daki Türklerin Türk-Alman ilişkileri açısından önemi ve Türk nüfusunun arttırılmasına yönelik alınabilecek tedbirler*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kurtulmuş, N. (1992). Gelişmekte olan ülkeler açısından stratejik insan sermayesi kaybı: Beyin gücü. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 37-38, 205-221.
- Kurtuluş, B. (1999). *Amerika Birleşik Devletleri'ne Türk beyin göçü* (1. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Kutlu, E. (1991). Uluslararası işgücü hareketi teorisi çerçevesinde Türkiye'den AT'ye işgücü göçünün Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerinin analizi.
- Kwok, V. and Leland, H. (1982). An economic model of the brain drain. *The American Economic Review*, 72(1), 91-100.
- Martin, S. and Lowell, B. L. (2001). Transatlantic round table on high skilled migration: A report on the proceedings. *Georgetown Immigration Law Journal*, 15, 649-661.
- Massey, D. S. (2003). *Patterns and processes of international migration in the 21st century*. Paper for Conference on African Migration in Comparative Perspective, 4-7 June 2003, Johannesburg, South Africa.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., and Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Mithas, S. and Lucas Jr, H. C. (2010). Are foreign IT workers cheaper? US visa policies and compensation of information technology professionals. *Management Science*, 56(5), 745-765.

- Nakhoul, T. E. (2014). *Uluslararası işgücü göçü ve Türkiye*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü.
- Namal, Y. (2012). Türkiye'de 1933-1950 yılları arasında yükseköğretime yabancı bilim adamlarının katkıları. *Journal of Higher Education & Science/Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 2(1), 56-66.
- Ogunleye, B. (2006). *Uluslararası işgücü göçü, işsizlik ve ekonomik büyüme: oecd ülkeleri üzerine panel veri çalışması*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Öner, G. ve Öner, A. Ş. (2012). *Küreselleşme çağında göç* (1. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özbay, F. ve Yücel, B. (2001). Türkiye'de göç hareketleri, devlet politikaları ve demografik yapı. F. Özbay (Ed), *İçinde Nüfus ve kalkınma: göç, eğitim, demokrasi, yaşam kalitesi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü Yayınları, s. 1-68.
- Özer, İ. (2004). *Kentleşme, kentlileşme ve kentsel değişim* (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Ponting, S. (2015). *Yeni bir bakış açısıyla dünya tarihi* (Çev. E. B. Özbilen). İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Rajan, S. I. (2012). Editorial. *Migration and Development*, 1(1), 1-14.
- Reimdsijk, M. (2012). (Re)scaling governance of skilled migration in Europe: Divergence, harmonisation, and contestation. *Population, Space and Place*, 18, 344-358.
- Sayın, Y., Usanmaz, A. ve Aslangiri, F. (2016). Uluslararası göç olgusu ve yol açtığı etkiler: Suriye göçü örneği. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18(31), 1-13.
- Sevinç, H., Bozkurt, E., Künu, S. ve Eroğlu-Sevinç, D. (2016). *Ekonomik büyüme ve göç ilişkisi: Gelişmekte olan ülkelere dayalı bir analiz*. International Conference On Eurasian Economies Kalkınma II/C.
- Seyidoğlu, H. (2013). *Uluslararası iktisat teori politika ve uygulama* (19. Baskı). İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- Straubhaar, T. (2000). *International mobility of the highly skilled: brain gain, brain drain or brain exchange*. HWWA Discussion Paper No. 88.
- Şahin, L. (2008). *Uluslararası işgücü akımlarının ekonomik etkileri: Türk işgücü göçü*. Yüksek Lisans Tezi, Malatya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Şahinöz, A. (1982). Beyin göçü ve teknoloji sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), 49-62.
- Tansel, A. ve Güngör, N. D. (2004). Türkiye'den yurtdışına beyin göçü: Ampirik bir uygulama. *ERC (Economic Research Center) Working Papers in Economics*, 4(2), 1-10.
- Tezcan, M. (1971). Beyin göçü ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(3), 54-58.
- Tezcan, M. (1985). *Eğitim sosyolojisi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları.
- Toksöz, G. (2006). *Uluslararası emek göçü* (1. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tüm İktisatçılar Birliği. (1997). *Yurtdışındaki işçiler ve sorunları*. Ankara: Tüm İktisatçılar Birliği Yayınları, s. 19.
- Ulukan, N. C. (2015). Göç ve kapitalizm. *DİSKAR*, 30-39.

- United Nations Economic & Social Affairs. (2011). *World population prospects: The 2010 revision, highlights and advance tables*. New York: UN Press.
- Uysal, Y. (2018). *İzmir modeli çalışmaları yerel kalkınmaya verilen önem tarım*. İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Modeli Çalışmaları Yerel Kalkınma, Çevre ve Altyapı, İzmir.
- Vertovec, S. (2006). The emergence of super-diversity in Britain. Centre on Migration. *Policy and Society, Working Paper*, 25.
- Yalçıntaş, N. ve Ekin, N. (1980). Sosyal meseleler. M. Yaşa (Ed), *İçinde Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*. İstanbul: Afsa Ofset.
- Yıldırımoğlu, H. (2005). Uluslararası emek göçü-Almanya’da Türk emek göçü. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 8, 129-153.



## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : DOĞAN, Mehmet  
Uyruğu : T.C.  
Doğum tarihi ve yeri : 31/08/1985 - İzmir  
Medeni hali : Evli  
Telefon : 0532 405 32 71  
e-mail : memdogan@gmail.com

### Eğitim

| Derece        | Eğitim Birimi  | Mezuniyet tarihi |
|---------------|--|------------------|
| Yüksek lisans | Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/ Amme İdaresi Anabilim Dalı | Devam ediyor     |
| Lisans        | Gazi Üniversitesi/ Uluslararası İlişkiler                        | 2008             |
| Lise          | İzmir Vali Nevzat Ayaz Lisesi                                    | 2002             |

### İş Deneyimi

| Yıl                 | Yer  | Görev      |
|---------------------|--|------------|
| 2011 – Devam ediyor | T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı | Uzman      |
| 2010 - 2010         | T.C. Maliye Bakanlığı                            | Uzman Yrd. |

### Yabancı Dil

İngilizce





