

T.C. BAŐBAKANLIK



AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ

**Avrupa Politika Merkezi
Geçici ve Döngüsel Göç Görev Gücünün**

“GEÇİCİ VE DÖNGÜSEL GÖÇ: FIRSATLAR VE ZORLUKLAR”

**İsimli Raporuna ilişkin
Bilgi Notu**

**(Nisan 2011)
Ankara**

YÖNETİCİ ÖZETİ

Avrupa Politika Merkezinin Geçici ve Döngüsel Göç Görev Gücünün 2010 yılı boyunca süren çalışmalarının bir ürünü olan “Geçici ve Döngüsel Göç: Fırsatlar ve Zorluklar” isimli raporu 2011 yılının Mart ayında yayımlanmıştır. Görev Gücü sözü edilen çalışmayla, son dönemde tartışılmakta olan geçici ve döngüsel göç politikalarının Avrupa ekonomik ve sosyal dengesinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasındaki rolünün araştırılmasını amaçlamaktadır.

Günümüzde yakın geçmişte yaşanan ekonomik krizin etkisiyle yüksek seviyelerde işsizliğin görüldüğü Avrupa ülkelerinde, buna rağmen bazı sektörlerde işgücü temini konusunda sıkıntı yaşanmakta olduğu bilinmektedir. Bunun yanı sıra, Avrupa nüfusunun giderek yaşlanması ve çalışma çağındaki nüfusun azalışı dikkate alındığında, bu demografik değişikliklerin neticesinde ileride bir takım ciddi sıkıntıların yaşanacağı öngörülmektedir. Bu çerçevede, kriz sonrasında yüksek seyreden işsizlik oranları, bazı sektörlerin ihtiyaç duyduğu işgücünden yoksun olması ve giderek azalan çalışma çağındaki nüfusun artmaya devam eden yaşlı nüfusu destekleme kapasitesinin ileriki yıllarda daha da azalacak olmasının AB’nin ekonomik ve sosyal modeline bir tehdit olduğu algısı, Birlik çapında politika yapımcıları harekete geçirmiştir.

Yukarıda da ifade edilen gelişmeler neticesinde, önümüzdeki dönemde, Avrupa’nın yaşlanan nüfusu ve azalan çalışma çağındaki nüfus oranıyla mevcut sosyal ve ekonomik dengesini koruyabilmek için göçmen işgücüne ihtiyaç duyacağı ifade edilmektedir. Bu öngöründen hareketle, Avrupa ülkeleri yüksek niteliğe sahip göçmen iş gücü istihdam etmenin yanı sıra döngüsel göç kavramına da gündemlerinde yer vermektedirler. Bu yaklaşımın ardında döngüsel göçün bir taraftan işgücü piyasasında sözü edilen bazı sektörlerde mevcut işgücü ihtiyacını karşılarken, diğer taraftan göçmen işçilerin ülkede kalış sürelerinin kısıtlılığını ve sözleşme sürelerinin bitiminde geri dönüşünü öngörmesi nedeniyle, bu işçilerin ülkeye entegrasyonlarının sağlanması zorunluluğu ve sosyal maliyet yaratmaması dolayısıyla işlevsel bir çözüm olarak değerlendirilmesi yer almaktadır.

Geçici ve döngüsel göç politikaları göçmen işçilerin çalışacakları ülkeye kısa süreli girişlerine ve işçi gönderen ülke ve çalışılan ülke arasında bir dereceye kadar geliş ve gidişlere izin vermektedir. Geçici ve döngüsel göç politikalarının bu statüde çalışacakları ülkeye gelen göçmen işçilerin sözleşme sürelerinin bitiminde geri dönmelerini ve bunun neticesinde Avrupa’nın yaşlanan nüfusuna dahil olmamalarını öngörmesi nedeniyle, AB ekonomilerinin rekabet gücü üzerinde olumlu bir etkisi olacağı ifade edilmektedir. İşgücüne kısa dönemli olarak katılmaları işgücü piyasasının her sektörüne uygun olmayabilen göçmen işçilerin daha çok düşük ve orta nitelik gerektiren iş pozisyonlarında istihdam edilmesi öngörülmektedir.

Söz konusu çalışma, geçici ve döngüsel göç politikaları kapsamında geliştirilecek uygulamalarda dikkat edilmesi gereken hususları içeren ve politika yapımcıları hedefleyen tavsiyelerini, Avrupa’da **mevsimlik** ve **mevsimlik olmayan** sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler ve geçici ve döngüsel göç politikalarının **işçi gönderen** ve **ev sahibi** ülkelerdeki etkisi başlıkları altında ele almıştır.

Bu çerçevede, Avrupa’da **mevsimlik** sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler konusunda, mevsimlik göçmen işçilerin ulusal işgücü piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak işgücü arzının fazla olduğu sektörler yerine, işgücü talebi yüksek olan sektörlerle yönlendirilmesi, mevsimlik göçmen işçilerin sömürülmesini engelleyecek politikaların geliştirilmesi ve sözleşmelerinin bitiminde ülkelerine geri dönmelerini sağlayacak etkili mekanizmaların oluşturulması gerekliliği ifade edilmiştir.

Avrupa’da düşük ve orta düzey işgücü niteliği talep eden **mevsimlik olmayan** sektörlerde (gıda işleme, inşaat, hizmet, tarım gibi) işletmelerin işgücü temini hususunda geçici istihdam bürolarından yararlanmaları nedeniyle çalışma, sözü edilen tavsiyelerinde geçici istihdam bürolarının rolüne de değinmektedir. Bu çerçevede, geçici ve döngüsel göç politikaları oluşturulurken işçilerin sözü edilen bürolar tarafından sömürülmesini engelleyecek düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması ve geçici iş ilişkisi sektöründeki mevsimlik olmayan işçilerin sözleşme bitimlerinde kendi ülkelerine geri dönmelerini sağlayacak etkili mekanizmaların oluşturulması gerekliliği dile getirilmiştir.

Çalışmada, geçici ve döngüsel göç politikalarının birçok yönden **işçi gönderen**ülkeye olumlu etkisi olduğu ifade edilmekle birlikte, bu politikaların kalkınma üzerindeki etkilerinin anlaşılabilmesi için mevcut geçici ve döngüsel göç programlarının değerlendirilmesinin gerekli olduğu ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, raporda, beyin göçü yerine beyin döngüsünü destekleyecek yolların araştırılması ve uzun süreli yerleşim ve vatandaşlık hakkı edinebilecek olan göçmenler, yabancı ülke doğumlu vatandaşlar veya onların ikinci ve üçüncü kuşak çocukları için gidiş ve dönüş hareketlerini kolaylaştırıcı bir yasal çerçevenin uygulanmasının önemine de vurgu yapılmaktadır.

Geçici ve Döngüsel Göç: Fırsatlar ve Zorluklar

Avrupa Politika Merkezi Geçici ve Döngüsel Göç Görev Gücü'nün bir araya getirdiği uzmanların geçici ve döngüsel göçün Avrupa'nın ekonomik ve sosyal modellerinin sürdürülebilirliği konusundaki rolüne ilişkin yaptığı araştırma sonucunda elde edilen verilere dayanan bu çalışma, Merkez tarafından 2 yıldır sürdürülen ve Komisyon tarafından finanse edilen bir proje (Well-being 2030) himayesinde gerçekleştirilmiştir.

Avrupa'da 1970'lerin başlarında geçici göçmen işçi programlarında sona gelinmiş olmakla birlikte, üçüncü ülke vatandaşlarının düzenlenmiş geçici göçü devam etmiştir. Avrupa'daki bugünkü göç sistemlerine bakıldığında, söz konusu ülkelerin birçoğunun çalışma ve ikamet izni bir ya da iki yıla sınırlanmış geçici göçü önceliklendirmekte oldukları görülmektedir. Son dönemde ise döngüsel göç kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte, sözü edilen zaman sınırlı göç uygulamaları yerini daha çok bu yeni oluşuma bırakmaya başlamıştır.

Döngüsel göçün üzerinde anlaşmaya varılmış ortak bir tanımı olmamakla birlikte, bir taraftan işçi gönderen ülke ve çalışılacak ülke arasında sürekli gidiş ve dönüş hareketlerinden oluşan bir sistem, diğer taraftan ise sadece geliş ve dönüşten oluşan ve sürekliliği olmayan bir hareket olarak ifade edilmektedir. Avrupa Konseyinin 2006 yılında Avrupa Komisyonunu döngüsel göçü olanaklı hale getirecek araçların araştırılması konusunda harekete geçirmesi sonucu Komisyonun 2007 yılında hazırladığı tebliğde döngüsel göç, belirli bir aşamaya kadar gidiş ve dönüş yönünde yasal hareketliliğe olanak tanıyan göç şekli olarak tanımlanmıştır.

Geçici ve döngüsel göç kavramlarının Avrupa gündemine yerleşmesi ise Avrupa'nın son dönemde yaşamakta olduğu demografik değişim neticesinde, giderek artan yaşlı nüfus ve azalan çalışma çağındaki nüfus oranlarının, yaşlı nüfusun çalışan nüfus tarafından ne ölçüde desteklenebileceğine, emekli aylıklarının, sosyal yardımların ve diğer kamu hizmetlerinin nasıl finanse edileceğine ilişkin önemli kaygıları beraberinde getirmesiyle olmuştur. **Avrupa'nın bugün 240 milyon olan aktif işgücünün 2050 yılında 207 milyona düşmesi öngörülmektedir. AB'ye üçüncü ülkelerden gerçekleştirilen göçler de durursa bu rakamın 169 milyona düşeceği tahmin edilmektedir. Bugün 65 yaş üstü nüfus/çalışma çağındaki nüfus oranı $\frac{1}{4}$ iken 2050'de ise bu oran $\frac{1}{2}$ olması beklenmektedir. Bu öngörüler ışığında önümüzdeki dönemde Avrupa'nın yaşlanan nüfusu ve azalan çalışma çağındaki nüfus oranıyla mevcut sosyal ve ekonomik dengesini koruyabilmek için göçmen işgücüne ihtiyaç duyacağı ifade edilmektedir.**

Avrupa'da yukarıda sözü edilen demografik risklere çözüm olması amacıyla emeklilik yaşının yükseltilmesi, kadın, erkek ve uzun süreli işsizlerin işgücüne katılım oranlarının artırılması, aktif programların uygulanması yoluyla doğum oranlarının artırılması akla gelen çözüm yollarını oluşturmaktadır. Bu yollardan bir diğeri olan göç oranlarını yükseltme konusuna bakıldığında, bunun daha hassas ve dikkatle ele alınması gereken bir husus olduğu ifade edilmektedir. Bu hassasiyette Batı Avrupa ülkelerinin 2.Dünya Savaşı sonu ile 1973 petrol krizi arası dönemde işgücü ihtiyaçlarını karşılamak için misafir işçi (guest worker)

programları aracılığıyla İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Türkiye, Yugoslavya ve Kuzey Afrika ülkeleriyle ikili anlaşmalar yaparak ülkelere işçi kabul etmeleri sonucu yaşadıkları deneyimlerin etkisi söz konusudur. Rotasyon prensibi üzerine tasarlanmış misafir işçi sisteminde, yaşanan işgücünün geldiği ülkeye geri dönmesi ve yerine genç işgücünün geçmesi planlanmıştır. Bu planlamayla baştan geçici olarak düşünülen bu göç hareketi, 1973 yılındaki petrol kriziyle işçilerin ülkelere geri dönmeleri durumunda çalıştıkları ülkeye yeniden gelemeyebilecekleri düşüncesiyle krizin etkilerinin geçmesini çalıştıkları ülkede beklemek için kalmaya karar vermeleri neticesinde, kalıcı yerleşme haline dönüşmüştür. Bu durum değerlendirildiğinde, geri dönüşü teşvik edecek mekanizmaların bulunmayışı, politikacıların işverenlerin sürekli işçi değişiminin getirdiği maliyetlerden şikayetçi olması üzerine işçilere arka arkaya çalışma izni vermiş olması ve işçilere aile birleşim hakkı verilmesinin geçici niyetle gelmiş işçilerin ülkede kalmasını kolaylaştırmış olduğu ifade edilmektedir.

Çalışmada, sonunda yukarıda sözü edilen kalıcı yerleşmeleri beraberinde getirecek bir göç politikasının demografik risklerin yol açacağı sorunları çözme ve işgücü piyasasının mevcut ihtiyaçlarını karşılama hususunda bir yararının olmayacağının ifade ediliyor olması üzerinde önemle durulması gereken bir noktadır. Bu noktada ilk aşamada çözüm olarak görülebilecek olan AB'nin uygulamakta olduğu misafir göçmen işçi uygulamalarının, göçmen işçinin çalışma hayatı sonrasında yaşanan AB vatandaşı statüsüne geçecek ve çalışma hayatındaki kişiler tarafından desteklenmesinin gerekecek olması nedeniyle, aslında istenen sonuca götürmeyeceği düşünülmektedir. Sonunda kalıcı yerleşmeyi getiren bir göç politikasıyla ülkeye gelen ve daimi olarak ikamet etmeye başlayan göçmenler bir süre sonra kendileri yaşlı statüsüne girerek sistem üzerindeki mevcut yükü daha da ağırlaştırmak suretiyle sorunlara çözüm sağlamaktan ziyade duruma olumsuz bir etkiye bulunacaklardır. **Burada önemle altı çizilen nokta, geçici ve döngüsel göç uygulamaları yoluyla gelen göçmenlerin belirli süreli çalıştıktan sonra ülkelere dönmelerinin öngörülmesidir. Bu çerçevede geçici ve döngüsel göç politikaları birçok AB ülkesine, kalış süresinin sınırlı olması ve gelen işçilerin geniş haklara sahip olmadan çalışacak olması dolayısıyla göçün AB üzerindeki ekonomik ve sosyal etkilerini en aza indirmesi yönünden cazip gelmektedir.**

Çalışmada döngüsel göçün taraflara sağlaması öngörülen faydalar da değerlendirilmiş olup, döngüsel göçün çok taraflı kazanç imkânı sunmakta olduğu ifade edilmiştir. **Döngüsel göç programları sayesinde göç alan ülkeler, iş piyasasının ihtiyaç duyduğu işgücüne normal şartlardaki süresiz göçün sosyal maliyetine katlanmadan sahip olmuş olacaklar, göçmen işçi bilgi ve deneyimini artırmış olacak, işçi gönderen ülke ve göçmen işçinin ailesi ve çevresi ise işçi dövizleri ve işçinin gidilen ülkeden getirdiği bilgi ve deneyimlerden faydalanacaktır. Ayrıca bu sayede gelişmekte olan ülkelerin sıklıkla şikayet etmekte oldukları beyin göçü olgusu yerine beyin döngüsü gerçekleşecek ve böylece söz konusu ülkelere her ikisi de bu göç hareketinden kazançlı çıkacaktır.**

Söz konusu çalışma, geçici ve döngüsel göç politikaları kapsamında geliştirilecek uygulamalarda dikkat edilmesi gereken hususları içeren ve politika yapıcılarını hedefleyen tavsiyelerini, Avrupa'da **mevsimlik ve mevsimlik olmayan** sektörlerde çalışan geçici ve

döngüsel işçiler ve geçici ve döngüsel göç politikalarının işçi gönderen ve ev sahibi ülkelerdeki etkisi başlıkları altında ele almıştır.

Avrupa’da mevsimlik sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler

Mevsimlik iş Eurofound (Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı) tarafından yılın ve sektörün belirli dönemlerine bağlı geçici bir istihdam türü olarak tanımlanmaktadır. Mevsimlik işin en çok görüldüğü yer tarım sektörü olup bunun dışında turizm ve inşaat sektörlerinde de büyük oranda rastlanmaktadır. Mevsimlik göç ise, geçici göçün en bilinen şekli olup geçici ve döngüsel göçmenler mevsimlik sektörlerde daha çok düşük ve orta seviyede beceri isteyen işlerdeki istihdam açığını gidermek üzere istihdam edilmektedirler.

Avrupa Komisyonu her yıl AB’ye 100.000 üçüncü ülke vatandaşının mevsimlik sektörlerde çalışmak için geldiğini ifade etmektedir. Kimi AB ülkelerinin üçüncü ülke mevsimlik işçileriyle ilgili düzenlemeleri bulunmaktaysa da, geri kalanında böyle bir yaklaşım görülmemektedir. Örneğin Almanya çoğu AB ye yeni katılan ülke vatandaşlarına olmak üzere her yıl 300.000 çalışma izni vermekteyken, İspanya gibi kimi ülkeler ise daha küçük ölçekli mevsimlik iş programları yoluyla döngüsel göçü kolaylaştırmayı amaçlamaktadırlar.

Her yıl Avrupa’ya üçüncü ülkelerden gelmekte olan mevsimlik işçilere yönelik Birliğe giriş ve ikamet için asgari şartları düzenlemek amacıyla bir direktif hazırlanmasına yönelik resmi öneri AB’nin gündemindedir. Temmuz 2010’da sunulan sözü edilen Direktif önerisi aşağıdaki hususları içermektedir.

- Mevsimlik işçilerin sömürülmesinin önüne geçilmesi amacıyla ücreti belirleyen bir iş sözleşmesi ve ya da bağlayıcı iş teklifinin gerçekleştirilmesi,
- Mevsimlik göçmen işçilere çalışma sürelerinin sonunda ev sahibi ülkede kalmalarını önlemek için bir takvim yılında azami altı ay çalışmalarına izin veren vize veya oturma izni sağlanması,
- Bu işçilerin sömürülmesinin önüne geçebilmek için sözleşmenin uzatılması ya da işverenin değiştirilebilme imkanının sağlanması,
- Mevsimlik işçinin uygun ikamet olanaklarına sahip olduğuna dair kanıtın işveren tarafından sunulma zorunluluğu,
- Şikayetleri ele almanın kolaylaştırılması,
- Mevsimlik işçilerin AB ve işçi gönderen ülke arasında döngüsel göçünün desteklenmesi amacıyla çok mevsimlik izin ya da kolaylaştırılmış ülkeye yeniden giriş prosedürleri uygulanması.

Sözü edilen direktif önerisi, kalınan sürenin sınırlı olması nedeniyle mevsimlik göçmen işçilerin işsizlik yardımı gibi kazanılmış haklara erişimini sağlamamaktadır. Ancak **önerilen direktif asgari standartları belirleyeceği için, üye ülkeler bundan daha fazla hak öngören uygulamalarda bulunabileceklerdir.**

Mevsimlik sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler konusunda sunulan tavsiyeler

- **Tavsiye 1:** Mevsimlik göçmen işçilerin ulusal işgücü piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak ilgili sektörlerle yönlendirilmesi.

Geçici ve döngüsel göçmen işçiler ulusal işgücü piyasasında farklı sektörlerin farklı ihtiyaçları dikkate alınarak işgücü arzının fazla olduğu sektörler yerine işgücü talebi yüksek olan sektörlerle yönlendirilmelidir. Bu husus işverenlerin ulusal piyasada işgücü ücretleri üzerinde düşürücü etkide bulunması amacıyla geçici göçmen işçileri kullanmasını engellemek açısından önem taşımaktadır.

- **Tavsiye 2:** Mevsimlik göçmen işçilerin sömürülmesini engelleyecek politikaların geliştirilmesi.

Avrupa Komisyonunun 2010 Temmuz ayında sunduğu üçüncü ülke vatandaşı mevsimlik işçiler için ortak AB'ye giriş ve ikamet koşulları hakkında Direktif önerisi sömürüyü önleyecek bazı olumlu düzenlemeler içermektedir. Yukarıda da belirtilmiş olan ücreti belirleyen iş sözleşmesinin giriş iznine hak kazanmadan önce yapılması, işverenin uygun barınma koşullarını sağlaması, şikayet kabul ve çözüm mekanizmasının oluşturulması yönünde hükümler bunlardan bazılarıdır.

- **Tavsiye 3:** Mevsimlik işçilerin sözleşme sürelerinin bitiminde ülkelerine geri dönmelerini sağlayacak etkili mekanizmaların oluşturulması.

Bu işçilerin, işçi gönderen ülke ve çalışılan ülke arasında bir aşamaya kadar döngüsellğe izin veren çok mevsimlik izinler, birbirini takip eden mevsimlik iş dönemleri için kolaylaştırılmış yeniden ülkeye giriş prosedürleri, çalışılan ülkedeki sosyal güvenlik katkılarının geri ödenmesi, göçmen işçi ülkesine döndükten sonra ödenme şartıyla yüksek faiz oranlı özel zorunlu tasarruf yapılarının oluşturulması gibi teşvik mekanizmaları yoluyla sözleşme sürelerinin bitiminde ülkelerine dönüşlerinin sağlanmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir.

Avrupa'da mevsimlik olmayan sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler

Bugün Avrupa genelinde işsizlik oranları yüksek olmasına rağmen işverenler hala mevsimlik olmayan sektörlerde işçi bulmakta zorluk yaşamaktadırlar. Bu kapsamda, Avrupa'da düşük ve orta düzey işgücü niteliği talep eden mevsimlik olmayan sektörlerde (gıda işleme, inşaat, hizmet, vb) işletmeler işgücü temini hususunda geçici istihdam bürolarından yararlanmaktadırlar.

Geçici istihdam büroları tarafından, ihtiyaç duyan başka bir işletmede çalıştırmak üzere kiralanan kişilerin yürüttüğü işe geçici iş ilişkisi denilmekte olup, AB üye ülkeleri arasında farklılık gösterse de geçici iş ilişkisinin sektörel dağılımında hizmet, inşaat, tarım, gıda sektörü gibi daha çok düşük ve orta düzey beceri gerektiren işler yer almaktadır. **Geçici iş ilişkisi kapsamında AB üyesi ülkelerden gelen göçmenler 2008 tarihli Geçici İş İlişkisi Direktifine (2008/104/EC) tabidirler.**

Sözü edilen geçici istihdam büroları göçmen işçilerin Avrupa'da geçici iş bulmalarını kolaylaştırmakta olup, geçici ve döngüsel göçmenlerin entegrasyonunda rol oynamaktadır. Bu büroların göçmen işçilere işlemlerin gerçekleştirilmesinde yardım edilmesi, nakit yardımı sağlanması, çalışılacak ülkeye ulaşımın ve orada ikamet edecek yerin ayarlanması, dil ve beceri eğitimleri sağlanması gibi potansiyel hizmetleri bulunmaktadır. **Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yüksek ücret alınabilmesi, bu bürolarla ilgili uluslararası düzenlemenin olmayışı ve geçici ve döngüsel göçmen işçiler arasında sendikalaşma olmaması nedeniyle yaşanan temsil eksikliğinin bu insanları büroların sömürüsüne açık hale getirmesi endişe duyulan konuları oluşturmaktadır.** Bu kapsamda UNI-Europa (Avrupa Hizmet ve İletişim Sendikaları Federasyonu) ve Eurociett'in (Avrupa Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu) geçici istihdam büroları ve geçici iş ilişkisiyle bağlı işçilerin hakları, ödevleri ve paydaşların sorumlulukları ile ilgili yararlı bir doküman hazırlamaya yönelik çalışmaları devam etmektedir. Bu çalışmanın çıktılarından AB vatandaşlarının yararlanabilmesi öngörülmektedir.

Mevsimlik olmayan sektörlerde çalışan geçici ve döngüsel işçiler konusunda sunulan tavsiyeler

- **Tavsiye 4:** Geçici istihdam ajansı sektöründeki mevsimlik olmayan işçilerin sömürülmesini engelleyecek politikaların tasarlanması.

Söz konusu işçilerin çalışmak için gittikleri ülkeye yerleşmelerine yönelik yapılan işlem ve yardımlar karşılığında geçici istihdam büroları tarafından yüksek ücretlerin talep edilmesi yoluyla sömürülmesini engelleyecek düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması ve gerekirse sendika ve işveren birlikleriyle işbirliğine gidilerek geçici iş ilişkisi sektöründe olan işçilerin hak ve görevleri konusunda bilgilendirme araçlarının oluşturulması ve işçilere dağıtılması tavsiye edilmektedir.

- **Tavsiye 5:** Geçici istihdam ajansı sektöründeki mevsimlik olmayan işçilerin ülkelere geri dönmelerini sağlayacak etkili mekanizmaların oluşturulması.

Mevsimlik göçmenlere sağlananlara benzer, ülkeye çok seferli girişlere imkan veren izinler ve zorunlu tasarruf düzenlemelerinin mevsimlik olmayan işçiler için de faydalı olabileceği düşünülmektedir. Büyük ve tanınmış geçici istihdam bürolarının bu konuda hükümetlerle çalışarak ve bu kişilerin ülkelere döndüklerinde işe yerleşmelerini ve becerilerinin tanınmasını sağlayarak, göçmenlerin sözleşmelerinin bitimlerinde memleketlerine dönmelerini sağlayacak teşvikler konusunda önemli rol oynayabilecekleri ifade edilmektedir.

Geçici ve döngüsel göç politikalarının işçi gönderen ülkelerdeki etkisi

Geçici ve döngüsel göç politikalarının çalışılan ülkeden getirilen işçi dövizleri ile orada gerçekleştirilen çalışma sonucu edinilen bilgi birikimi ve deneyimler nedeniyle işçi gönderen ülke için olumlu etkisinin olduğu düşünülmektedir.

- **Tavsiye 6:** Kalkınma üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi için mevcut geçici ve döngüsel göç programlarının değerlendirilmesi.

Döngüsel göç programlarının birçoğunun küçük ölçekli olması ve maliyetli görünmesi dolayısıyla bu programlar hakkında yapılacak bir değerlendirmenin programların potansiyellerinin anlaşılması konusunda yararlı olacağı düşünülmektedir.

- **Tavsiye 7:** Beyin göçü yerine beyin döngüsünü destekleyecek yolların araştırılması.

Politika yapıcılarının beyin göçü yerine “beyin döngüsünü” teşvik ederek, üst ve orta düzey beceriye sahip iş gücünün sözleşme sürelerinin bitiminde ülkelerine dönmesini ve fikir ve deneyim paylaşımı yoluyla ülkelerinin gelişmesine katkıda bulunmasını sağlamaya yönelik bir yol izlemesi gerekliliği belirtilmektedir.

- **Tavsiye 8:** Uzun süreli yerleşim ve vatandaşlık hakkı edinebilecek olan göçmenler, yabancı ülke doğumlu vatandaşlar veya onların ikinci ve üçüncü kuşak çocukları için gidiş ve dönüş hareketlerini kolaylaştırıcı yasal bir çerçevenin uygulanması.

Çalışılan ülkedeki hakların sözleşme bitiminde geri dönülmesiyle birlikte kaybedilecek olmasının geri dönüşler önünde ciddi bir engel olması noktasından hareketle döngüsel göç hareketlerinin göçmenlerin bulundukları ülkelerdeki yerleşim ve vatandaşlığa kabul edilme haklarının muhafaza edilmesi yoluyla desteklenebileceği, bu kişilere çifte vatandaşlık verilmesinin iki ülke arasındaki geliş gidiş hareketlerini artıracak ve sosyal yardım ve emeklilik ödemelerinin taşınabilir olmasının da önemli rol oynayacağı ifade edilmektedir.

Tartışma Alanları

Çalışmada geçici ve döngüsel göç söylemine bakıldığında göze çarpan tartışma konularına da yer verilmiş olup, bu konular ülkelerin geçici ve döngüsel göç için düzenlenmiş sabit programlar mı yoksa daha esnek politikalar mı uygulamayı tercih edecekleri ve Avrupa'da giderek artan geçici ve mevsimlik göçün etkisi ve olası maliyeti olarak ifade edilmiştir.

1) Düzenli programlar ya da kolaylaştırılmış geçici ve döngüsel göç?

Avrupa'da geçici ve döngüsel göç konusunda uygulanacak politikalar hususunda farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Daha sıkı olarak ifade edilen düzenli programlar işçi ve sektör sınırlaması getiren uygulamaları kapsamaktadır (İspanya, Hollanda). Avrupa

Komisyonu da bu programların uygulanabilirliği konusuna ilgi göstermekte ve bu kapsamdaki pilot uygulamaları desteklemektedir. Ancak bu uygulamaların mevsimlik ve mevsimlik olmayan sektörleri içerecek şekilde genişletmesinin maliyetli olacağı düşünülmektedir.

Bu konuda alternatif olan görüş ise bu göçlerin yukarıda sözü edilen şekilde düzenlenmesinden ziyade kendiliğinden ve doğal olarak gelişen bir süreç olarak değerlendirilmesi yönündedir. Bu yaklaşım geçici ve döngüsel göçü kolaylaştırarak işçi gönderen ülkelerdeki kalkınmayı olumlu etkilemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda örnek olarak verilebilecek İsveç'teki politika önlemleri işçi göçü için daha esnek kurallar sunmakta, vatandaşlık, sosyal yardımların taşınabilirliğine izin verilmesi gibi işçilerin geliş gidişlerini destekleyecek teşvikler sağlamaktadır.

2) Geçici ve döngüsel göçmenler için entegrasyon önlemleri alınmalı mı?

AB hükümetleri son yıllarda işçiler ve birlikte gelen ailelerinin topluma entegrasyonu hususunda daha duyarlı bir tutum benimsemişken, geçici ve döngüsel göç programlarının aile üyelerinin AB'de çalışan göçmen işçiye katılmasına izin vermeyeceği öngörülmektedir. Bu çerçevede entegrasyon politikalarına geçmişteki kadar bir ağırlık verilmeyeceği düşünülmektedir.

Sonuç

AB genişlemesi ve iş gücü piyasalarının kademeli olarak bütünleşmesi iş gücünün Birlik içerisindeki hareketliliğinin artmasını beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, **AB içi göç kısa dönemde ihtiyacı karşılama yönünde olumlu etki gösterse de, uzun dönemde yetersiz kalması nedeniyle üçüncü ülke vatandaşlarının işgücüne daha fazla ihtiyaç duyulacağı ifade edilmektedir.** Ancak günümüzde AB genelinde işsizlik oranlarının %10 dolaylarında seyretmesi nedeniyle göçmen işgücünü destekleme konusu Avrupalı politikacıların gündemlerinde yeterince yer bulamasa da **ulusal ve AB düzeyinde karar alıcılar geçici ve döngüsel göçü Birliğin demografik sorunlarına bir çözüm olarak düşünmeye başlamışlardır.** Bu kapsamda AB'nin adalet, özgürlük ve güvenlik konularında yeni 5 yıllık planı Stockholm Programı, Avrupa Komisyonunu üçüncü ülke vatandaşlarının geçici ve döngüsel göç olasılığını araştırma ve bu konuda 2011 yılı baharında tamamlanacak bir çalışma yapmakla görevlendirmiştir.

Yaşanan yüksek işsizlik oranlarına rağmen işverenlerin hala boş iş pozisyonları için gereken niteliğe sahip işgücüne ulaşmada sıkıntı yaşıyor olmalarının Birlik ülkelerinin ekonomik büyüme potansiyeline olumsuz etkide bulunduğu çalışmada, bunun yanı sıra, göç hareketinin geçmişteki gibi tek yönlü olmayıp işçi gönderen ve kabul eden ülkeler arasındaki ayrımın her geçen gün biraz daha belirsiz bir hal almakta olduğu ifade edilmiştir. **Geçmişte göç veren ülkelerin başında gelen Hindistan ve Çin bugün göç alan ülke konumuna gelmiştir.** Buradan da anlaşılacağı üzere, **günümüzde ülkeler ekonomilerinin genişlemesini ve ülkelerinin kalkınmasını sağlamak amacıyla küresel piyasadaki yüksek**

beceri düzeyine sahip işgücünü ülkelerine çekerek bu işgücünden yararlanmayı hedeflemektedirler. Raporda Avrupa'nın uluslararası piyasada sözü edilen nitelikli işgücü için bir çekim merkezi olup olmadığının burada asıl sorgulanması gereken husus olduğu ifade edilmiştir. Son yıllarda AB üyesi ülkelerde göçmenlere karşı mevcut tutum çok fazla seçeneği olmayan alt ve orta düzey bilgi ve beceri düzeyine sahip göçmen işçilerin tercihlerini etkilememekle birlikte, üst düzey bilgi birikimine, yeteneğe ve dolayısıyla çalışma alanı bakımından alternatiflere sahip nitelikli iş gücü için caydırıcı etkiye bulunabilmektedir. Avrupa'nın yukarıda sözü edilen göçmenlere karşı mevcut tutumunu sürdürmek suretiyle nitelikli işgücünü oluşturan göçmenlerin tercihleri üzerinde caydırıcı etki oluşturmaması durumunda, ileriki dönemde bu durumdan olumsuz bir şekilde etkilenmesinin muhtemel olduğu çalışmada dile getirilen bir diğer husus olmuştur.

Dikkat çekilen bir diğer konu ise geçmiş deneyimlere bakıldığında, göçmen işçi sisteminin çökmesinin nedeninin işverenlerin yeni işçi yerine mevcut çalıştığı işçiyle devam etme isteği olduğu noktasından hareketle, Avrupa işgücü piyasasının uzun dönemli açıklarının kısa dönemli göçmen işçilerle doldurulmasının ne derecede sürdürülebilir olduğuudur.

AB'nin geleceği açısından geçici ve döngüsel göçün öneminin ifade edildiği çalışmada, işçi haklarının korunması ve istihdam ajanslarının daha etkili faaliyet göstermeleri açısından küresel olarak üzerinde fikir birliğine varılarak düzenlenmiş işçi göç rejimlerinin oluşturulmasının gerekliliğinin altı çizilmiştir. Uluslararası alanda işçi göçüyle ilgili olarak evrensel bir sistem oluşturulamamış olması bu alanda hiçbir temel olmadığı anlamını taşımamalıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) özel istihdam bürolarına ilişkin sözleşmesi işçi göçünü hedef alarak tasarlanmamış olmakla birlikte, ortaya koyduğu ilkeler sınır ötesi işçi alımı için de uygulanabilir bir nitelik taşımaktadır. Burada ihtiyaç duyulan şey, ülkelerin bu sözleşmeyi imzalamalarını ve sözleşmenin yasal olarak bağlayıcı olmasını sağlayacak küresel bir inisiyatiftir. Bunun için de önde gelen özel istihdam büroları ve hükümetlerin piyasanın mevcut ihtiyaçlarına cevap verebilecek, işçi göçü karşısındaki tutumun değiştirilmesine hizmet edecek, uluslararası tanınmış bir işçi alım standartları sistemi getirecek bir mekanizmanın oluşturulması için işbirliği halinde olması gereği önemle vurgulanmıştır.