

Nitelikli Göçmen İş Gücünün Çalışma Yaşamına Entegrasyonu

Fatih Yaman

Nitelikli Göçmen İş Gücünün Çalışma Yaşamına Entegrasyonu

Ö Z E T

Günümüz dünyasının iletişim ve ulaşım imkânlarıyla gelişen seyri, yalnızca düşünce ve ürünlerin değil aynı zamanda uluslararası nüfus hareketlerinin de yoğunlaşmasını beraberinde getirmektedir. Tarihsel olarak çeşitli göç hareketlerinden etkilenen Türkiye, bugün eş zamanlı olarak hem göç veren kaynak ülke hem göç alan hedef ülke hem de göçlere geçiş güzergâhı olarak transit ülke pozisyonundadır. Bununla birlikte, Türkiye ekonomisindeki göçmen iş gücünün durumu, çeşitli risk ve fırsatların birlikte ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Zira göçmenlerin çoğunlukla tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinde kayıt dışı istihdama yönelmesi, yerel halkın istihdam olanaklarının daralmasına; söz konusu sektörlerde ücret düşüşleri ve iş kayıplarının yaşanmasına sebep olmaktadır. Diğer taraftan, ekonomik ve kültürel sermaye sahibi göçmenlerin iş yaşamına dâhil oluşu ve gerçekleştirdikleri yatırımlar, ülke ekonomisine katma değer oluşturmanın yanında hem yeni istihdam alanlarının geliştirilmesi hem de nitelikli iş gücü ihtiyacının karşılanmasına yönelik önemli katkı sağlamaktadır. Bu kapsamda elinizdeki metinde, ülkemizdeki göçmen iş gücüne ilişkin verilerden hareketle, entegrasyonun gerçekleşmesinde belirleyici bir parametre olan nitelikli göçmenlerin çalışma yaşamına uyumları risk ve fırsatlar temelinde irdelenerek somut politika önerilerine yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Göçmen, mülteci, sığınmacı, istihdam

Atf: Yaman, F. (2021). *Nitelikli Göçmen İş Gücünün Çalışma Yaşamına Entegrasyonu*, (Politika Notu: 2021/28). İstanbul: İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı.

Y A Z A R H A K K I N D A



Fatih Yaman, Yüksek lisans ve doktorasını İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Din Sosyolojisi alanında tamamlayan Yaman, ABD'de ve Almanya'da "misafir araştırmacı" olarak alanında araştırmalarda bulundu. Avrupa'da İslam ve Sivil Toplum (2017), Göç ve Toplum (2019) isimli kitapları bulunan Yaman; göç politikaları, sosyal değişim, sivil toplum, medya, kimlik ve radikalleşme konularındaki çalışmalarına İstanbul Medeniyet Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak devam etmektedir.



İLKE Vakfı, toplumsal meselelerle ilgili bilgi, politika ve strateji üreten, karar alıcılara yol gösterecek araştırmalar yapan ve gelecek için gerekli birikimin oluşmasına katkı sağlayan bir sivil toplum kuruluşudur.



Bu Politika Notu Toplumsal Düşünce ve Araştırmalar Merkezi (TODAM) tarafından hazırlanmıştır. TODAM; adil, hakkaniyetli ve müreffeh bir toplum hedefini hayata geçirmek üzere düşünce ve strateji üretmektedir.

Adres: Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul Telefon: +90 216 532 63 70 E-posta: todam@ilke.org.tr Web: ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı'nın yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Yazıda belirtilen görüşler yazara aittir ve İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı'nı bağlayıcılığı yoktur.

Giriş

Türkiye, coğrafi, stratejik ve kültürel özellikleri sebebiyle tarihin farklı dönemlerinde göçlere sahne olmuştur. Bu durum, günümüz Türkiye'sinin sahip olduğu zengin sosyokültürel birikimin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Ancak, son çeyrek yüzyılda bölgemizde yaşanan gelişmeler neticesinde ülkemiz dünyadaki başat göç ülkeleri arasına girmiştir. Zira Asya ve Afrika'nın çeşitli bölgelerinden farklı büyüklüklerde mütemediyen gerçekleşen göçler, Suriye krizinin patlak vermesiyle kitlesel göç akınlarına dönüşmüştür. Bugün Türkiye'de ortalama 3,5 milyonu Suriyeli olmak üzere beş milyonun üzerinde göçmen bulunmaktadır (GiGM, 2021; TÜİK, 2020).

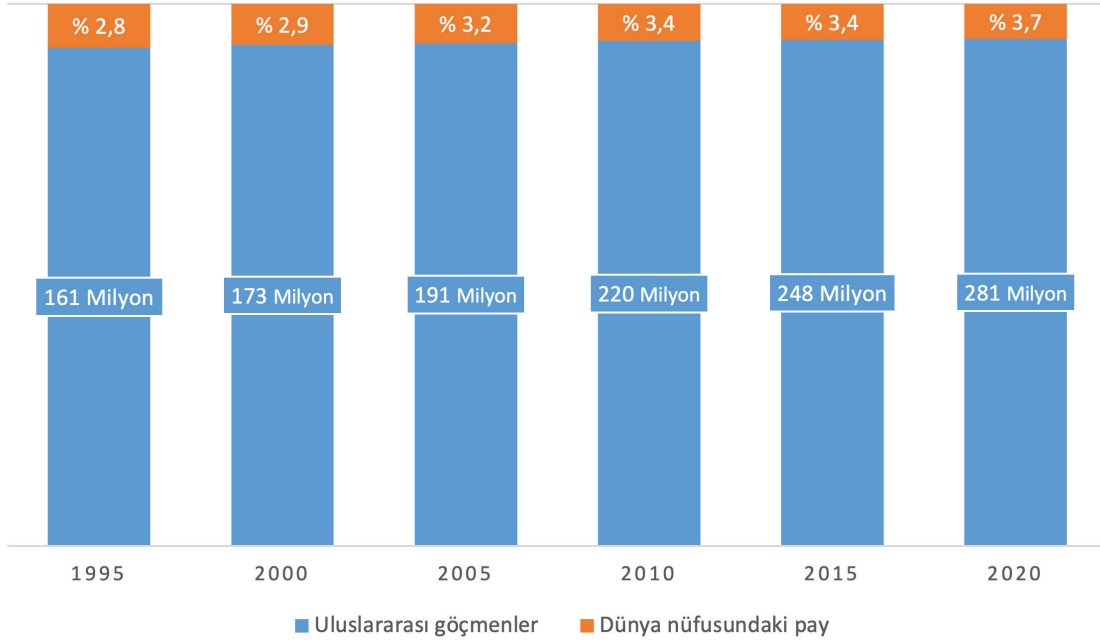
Göç hareketleri kuşkusuz göçe konu olan ülke ve toplumların başta demografileri olmak üzere ekonomik ve sosyokültürel yapılarına önemli etkilerde bulunur. Söz konusu etki ve değişimlerin yönünü tayin edebilmek ise göçmen ve yerel toplumun doğru yapılandırılmış bir uyum sürecinde ortaklaş(tırıl)masına bağlıdır. Göç yönetimi olarak da isimlendirilen bu süreç, göçmen ve yerel toplumun karşılaşma, tanışma ve bütünleşme aşamalarını, eş zamanlı geliştirilecek uygun sosyokültürel, ekonomik ve siyasal politikalarla, yasal ve idari düzenlemelerle yönetmeyi ifade etmektedir. Bununla birlikte gerek Türkiye'de gerekse küresel düzeyde göçün etkin yönetimini kolaylaştıracak ulusal ve bölgesel ölçekli güncel istatistiki verilerde ve tasarım, modelleme çalışmalarında önemli eksiklikler bulunmaktadır. Özellikle nitelikli göçmenlere ilişkin sağlıklı veri setleri oluşturabilmek, rasyonel iş gücü politikalarının geliştirilmesi ve toplumsal kaygılardan uzak bir entegrasyon süreci için gereklidir.

Göçmenlik Kategorileri

Göçler, başta ekonomi olmak üzere güvenlik ve refah gibi toplumsal hayatın temel bileşenlerinin eşitsiz dağılımı sebebiyle gerçekleşmektedir. Günümüz dünyasının eşitsizliklerle örülü yapısı ise göç olgusunu giderek merkezileşen küresel bir soruna dönüştürmektedir. Bu sebeple önem kazanan ve akademik ilgi toplayan göç alanına ilişkin hızla büyüyen bir kavramsal çeşitlilik olduğu söylenebilir. Özellikle hukuk ve siyaset alanlarının göçmenlik biçimlerini ayırtırmaya dayalı tanımsal girişimleri göç süreçlerinin anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla, göçmenliğin düzensizliği yahut kayıt dışılığı yanında, mültecilik yahut sığınmacılık gibi sıklıkla kullanılan ve konuyu sorunsallaştıran kavramların açıklığa kavuşturulması önem arz etmektedir.

Göçmen kavramı, üzerinde evrensel bir uzlaşma bulunmamakla birlikte Birleşmiş Milletlerce yapılan tanımlamaya göre, “sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bireyi” ifade etmektedir (ILO, 2018; IOM, 2013). Öte yandan, “düzensiz/kayıt dışı göçmen”, uygun belgeleri olmaksızın bir ülkeye girmiş yabancıyı nitelemektedir. Bu tanımın içine, (a) Ülkeye giriş yapmak için yasal belgelere sahip olmamasına rağmen gizlice giriş yapmış kişiler; (b) Sahte belgeler kullanarak ülkeye giriş yapan kişiler; (c) Yasal belgelerle giriş yaptıktan sonra, izin verilen süreyi aşarak veya giriş şartlarını ihlal ederek ülkede kalan kişiler girmektedir.

Birleşmiş Milletler raporlarına göre küresel ölçekte 281 milyon uluslararası göçmen bulunmaktadır (UN DESA, 2020). Dünya nüfu-



Şekil 1. Dünyadaki Uluslararası Göçmen Sayı ve Oranları

Kaynak: World bank, 2021 ve IOM, 2020 verilerinden hareketle oluşturulmuştur.

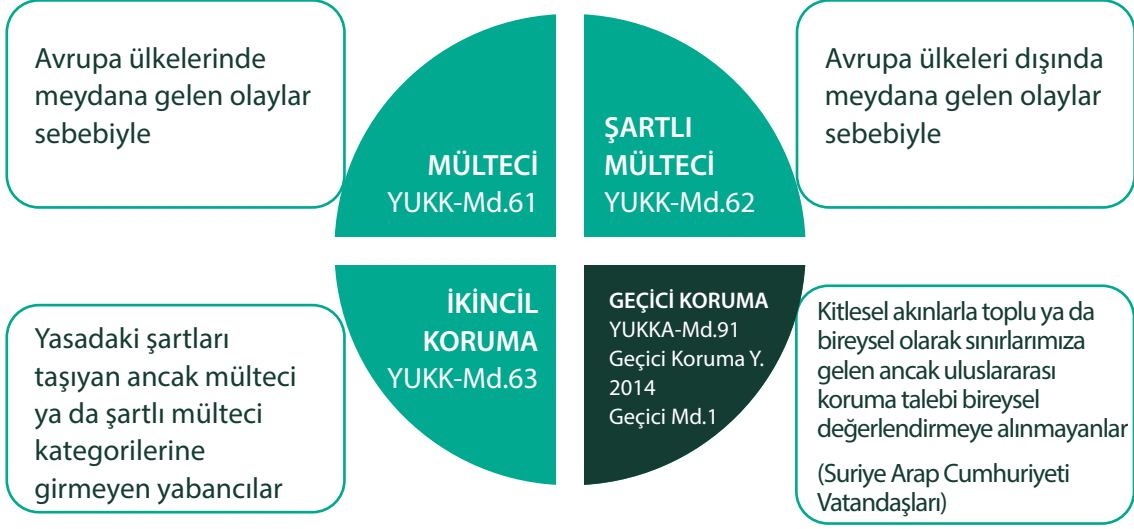
sunun %3,7'sini oluşturan bu sayıya, ailevi, ekonomik yahut bürokratik engeller nedeniyle yalnızca ülke içinde yer değişikliği yapabilen kimseler dahil edilmemiştir. Nitekim söz konusu hareket kısıtlılığı çerçevesinde “ülke içinde yerinden edilen” kişi sayısı 45,7 milyon olarak kayıtlanmıştır (UNHCR, 2021).

Türkiye'nin de taraf olduğu 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci, “ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu korku sebebiyle ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi” olarak tanımlanmaktadır. Sığınmacı ise, “zulüm veya zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişi”yi işaret etmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü (UNHCR) verilerine göre dünyada 80 milyon zorla yerinden edilmiş kişi bulunmaktadır (2020). Bu sayı içinde “mülteci” statüsüne sahip 26,3 milyon kişi yer almaktadır. Türkiye, bölgesindeki potansiyel risklerden kaçınabilmek adına ilgili sözleşmeye coğrafi sınırlama¹ koşuluyla dâhil olduğu için uluslararası mevzuattan farklı olarak yalnızca Avrupa konseyine üye ülkelerden iltica başvurusu almaktadır. Diğer bir deyişle,

konsey üyesi olmayan Suriye, Irak, İran, Afganistan, Türkmenistan, Somali gibi ülkelerden Türkiye'ye iltica talebinde bulunanlar mülteci statüsüne sahip olamamaktadır. Dolayısıyla Türkiye, bölgesindeki fiili göç hareketliliğini eksen olarak taraf olduğu uluslararası sözleşmelere uyumlu etkin bir sığınma sistemi oluşturabilmek adına çeşitli yasal düzenlemelerde bulunmuştur. Söz konusu düzenlemeler,² 1994 yılından başlamak üzere Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş müzakereleri sürecinde çeşitlenmiş ve son olarak Suriye'de patlak veren krizin ardından yaşanan kitlesel göçlerle nihai şeklini almıştır. Bu dinamik hukuki düzenlemelerle “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” gibi daha önce mevzuatta yer almayan bazı kavramlar da oluşturulmuştur. Bu kapsamda, sığınmacı niteliklerine sahip vatansız kişiye yetkili makamlarca statü belirleme işlemleri sonrasında “şartlı mülteci” statüsü verilerek üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verilir (YUKK-Md.62). Diğer taraftan, tetkikler neticesinde mülteci yahut şartlı mülteci statüsü dışında kalanlara, temel insan hakları ve uluslararası hukuk normları arasında yer alan “geri göndermeme ilkesi”ne (non-refoulement principle) göre “ikincil koruma” statüsü verilmektedir (YUKK-Md.63). Bu statü kişinin can güvenliğinin sağlanması ve işkenceden korunmasına yönelik bir düzenlemeyi içermektedir (Erdoğan, 2019, s. 6).

1 Cenevre Sözleşmesi ve sonrasındaki ek protokollere taraf olan 149 ülke bulunmakla birlikte sözleşmeyi “coğrafi kısıtlama” şerhi ile sürdüren dört ülke bulunmaktadır. Bunlar, Türkiye, Kongo, Madagaskar ve Monako'dur.

2 Ayrıntılı bilgi için bkz. “Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”; 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun; 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu; 6735 Sayılı Uluslararası İş Gücü Kanunu; 6575 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik.



Şekil 2. Türk Hukukuna Göre Uluslararası Koruma Düzenlemesi

Kaynak: Erdoğan, 2020

Türk hukukunda yapılan düzenlemeler uyarınca ülkemizde “mülteci” statüsüne sahip yalnızca 28 kişi³ bulunmaktadır. İç mevzuata göre mülteci statüsü verilmesi de uluslararası göç hukuku ve istatistikleri üzerinden bakıldığında Suriye, Afganistan ve Sudan kökenli göçmenler/sığınmacılar, dünyadaki toplam mülteci sayısının yarısını oluşturmaktadır (UNHCR, 2021). Bu çerçevede Türkiye ise en fazla “mülteci”ye (3,6 milyon) ev sahipliği yapan ülke konumundadır. Anlaşılacağı üzere, iç mevzuatın uluslararası göç

hukukundan farklılaşması, göç eylemini gerçekleştiren aktörlere ilişkin kavramların ortaklaşmasını güçleştirmektedir. Bu sebeple, çalışmada konu edilen “iş gücü entegrasyonu”, görece kapsayıcı bir anlam çerçevesine sahip şemsiye bir kavram olarak “göçmenlik” bağlamında ele alınmıştır. Buradan hareketle nitelikli göçmen (skilled/qualified migrant), becerileri veya mesleki deneyimiyle genellikle ayrıcalıklı muamele gören yahut yükseköğrenim görmüş ve istihdam alanına hızlı geçiş yapabilme potansiyeline sahip göçmeni işaret etmektedir (IOM, 2013, s. 54).

3 T.C. İçişleri Bakanı S. Soylu’nun Anadolu Ajansı’na yaptığı açıklama için bkz. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/ icisleri-bakani-soylu-istanbulda-kayitli-suriyelilerle-problemimiz-yok/1540154>; Ayrıca, NTV televizyonuna verilen demeç için bkz. <https://www.youtube.com/watch?v=RSzHgMMlkxw> (7.14.saniye ve devamı).

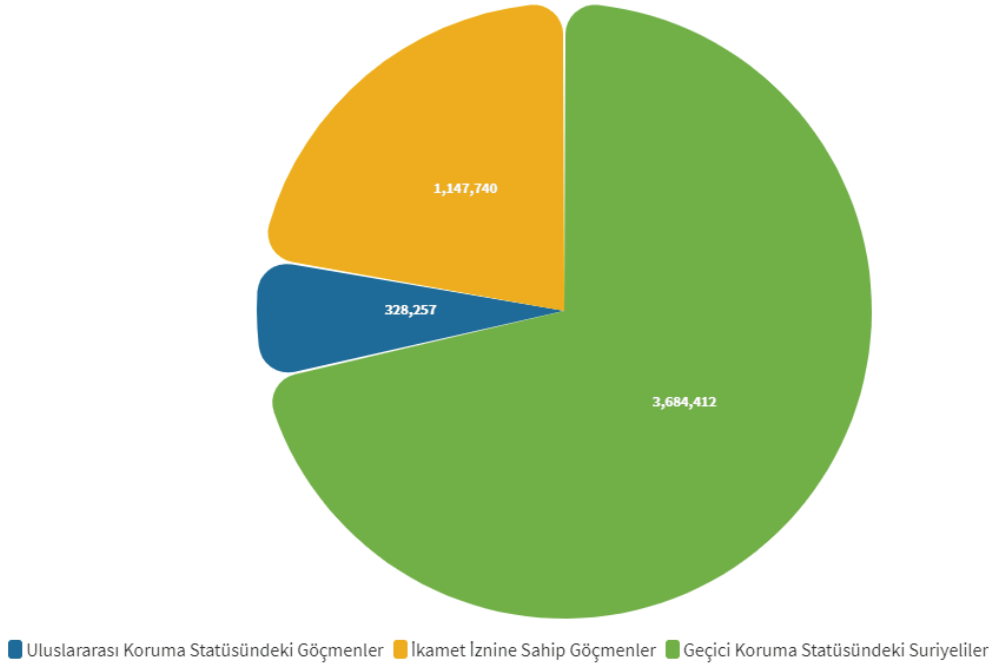
Nitelikli Göçmenlerin İş Gücüne Katılım ve Entegrasyonu

Sanayileşmeyle birlikte emek piyasasında başlayan değişim süreci, iş ve işçilikle ilgili gerekliliklerin/vasıfların yanında göç hareketlerinin de dönüşümünü beraberinde getirmiştir. Zira günümüz dünyasında nitelikli insan gücüne sahip olmak, bilgi eksenli gelişen küresel rekabette yer bulabilmenin yegâne koşuludur. Bu sebeple birçok ülke refah ve kalkınmasını doğrudan destekleyecek nitelikli uluslararası göçü kendine çekmeye yönelik teşvik düzenlemelerine gitmektedir. Türkiye ise mevzuat ve işleyişinde yaklaşık on yıldır yoğun düzenlemelere yer vermiş

olmakla birlikte nitelikli göçmen emeğinden henüz yeterince yararlanamamaktadır.

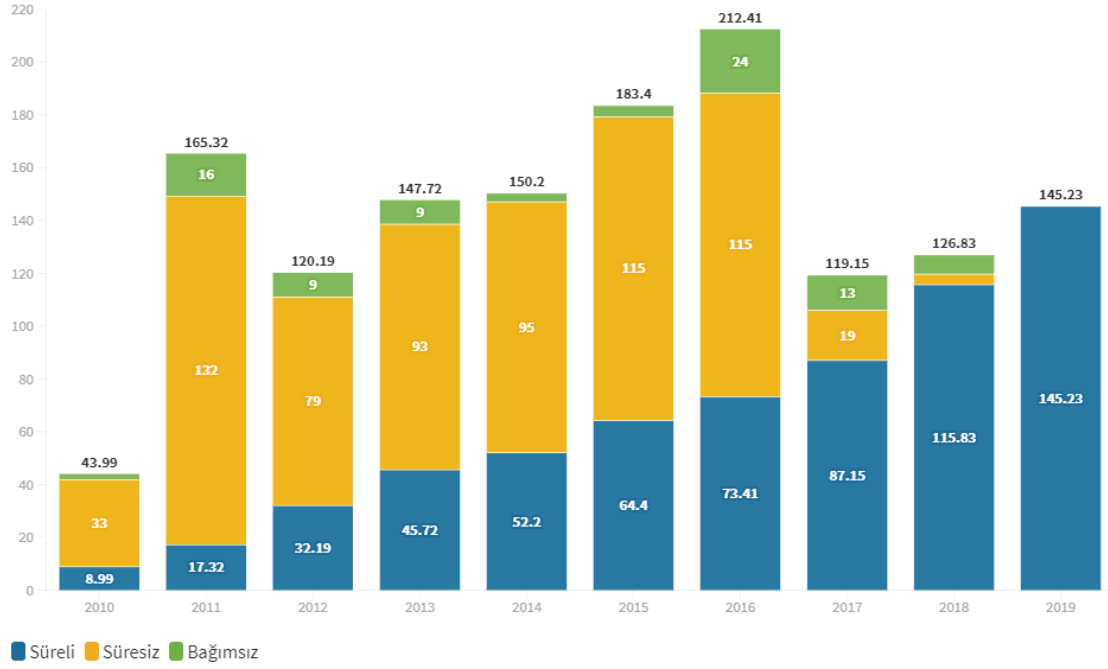
Türkiye, mevzuatta “geçici koruma” statüsü kapsamında değerlendirilen 3 milyon 684 bin Suriyeli göçmenin yanı sıra 328 bin “uluslararası koruma” statüsünde bulunan Irak, Afganistan, İran, Somali vb. uyruklu göçmene ev sahipliği yapmaktadır. İkamet izni ile ülkemizde bulunan uluslararası göçmen sayısı ise yaklaşık 1 milyon 147 bindir.

TÜİK (2021) iş gücü verilerine göre, ülkemizde istihdam edilen toplam kişi sayısı 27 milyon 706 bindir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın on yıllık verileri derlendiğinde (2010-2019), göçmenlere tanınan toplam çalışma izninin 643.214 olduğu, bugün itibarıyla ise bu sayının 700 binin üzerinde sey-



Şekil 3. Türkiye'deki Göçmen Sayıları

Kaynak: GİGM, 2021 ve UNHCR, 2021



Şekil 4. Yıllara ve İzin Türlerine Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzin Sayısı

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2019)

rettiği anlaşılmaktadır. Çalışma iznine sahip yabancı sayısının kümülatif arttığı düşünülse dahi⁴ göçmenlerin Türkiye'deki istihdam içinde ortalama %2,5 oranında yer tuttuğu görülmektedir. Göçmen işçilerin küresel iş gücü havuzunun %4,7'sini oluşturduğu (ILO, 2020); ülkemizdeyse beş milyonun üzerinde göçmenin bulunduğu dikkate alındığında, bu sayı ve oranların oldukça düşük seviyelerde kaldığı, dolayısıyla göçmen emeğinin çoğunlukla kayıt dışı istihdam alanlarında yoğunlaştığı anlaşılmaktadır.

Son on yıl içinde en fazla çalışma izni⁵ alan göçmenlerin uyruklarına bakıldığında, 140.310 kişiyle ilk sırada yer alan Suriyeli

göçmenlerin toplam çalışma iznine sahip olanların ortalama %20'sini oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bu sırayı 58.964 Gürcistan, 42.431 Kırgızistan, 41.789 Ukrayna ve 29.230 Türkmenistan uyruklu göçmen takip etmektedir.

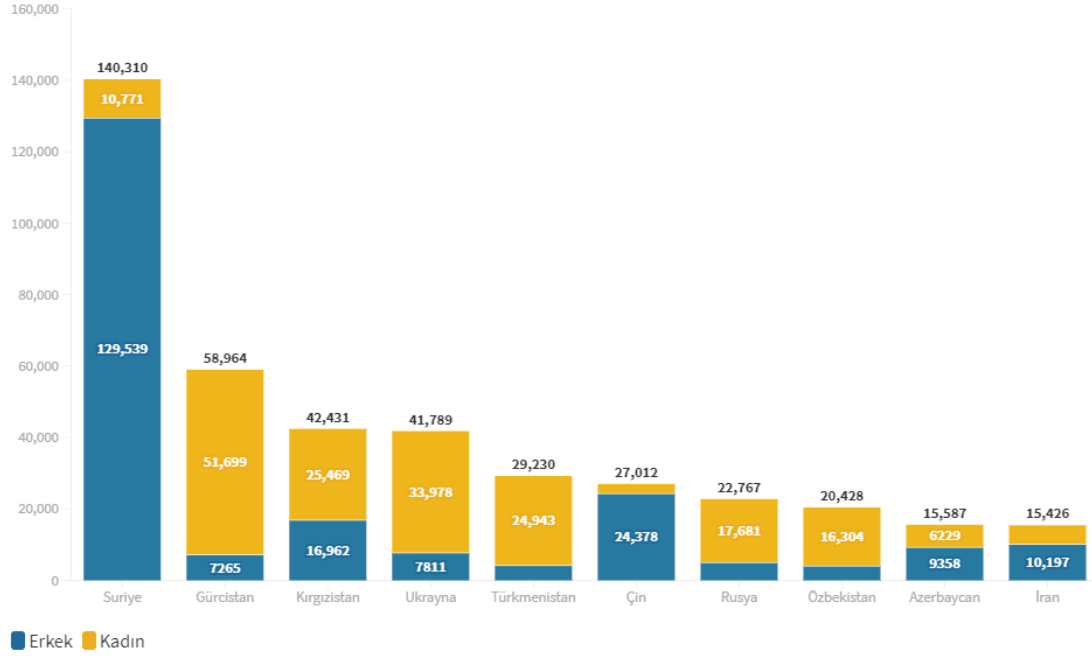
Ülkemizde son on yılda çalışma izni alan göçmenlerin eğitim düzeyleri incelendiğinde, dört yıllık lisans ve lisansüstü programlardan mezun 184.831 göçmenin bulunduğu görülmektedir. Nitelikli göçmen olarak da kabul edilen yükseköğretim mezunu göçmenlerin bu sınırlılığına karşın iş gücü içindeki büyük grubu lise ve altı eğitimliler oluşturmaktadır. Bu durum nitelikli göçmen iş gücü temini ve

4 Geri dönüş, ülke değiştirme yahut ölüm gibi çeşitli sebeplerle sayılarda aşağı yönde bir hareketlilik beklenebilir.

5 Çalışma izni: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca düzenlenen, yabancıya Türkiye'de çalışma ve ikamet hakkı tanıyan izin belgesi.

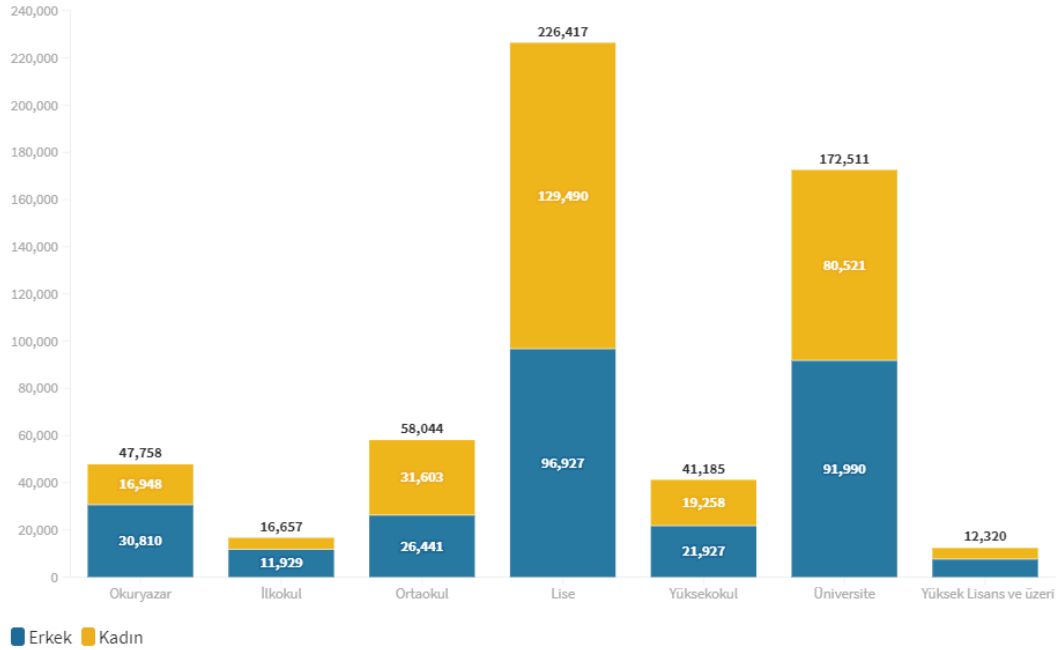
İLKE POLİTİKA NOTU

Nitelikli Göçmen İş Gücünün Çalışma Yaşamına Entegrasyonu



Şekil 5. Çalışma İznine Sahip Göçmenlerin Uyruklara ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2011-2019 (Kümülatif-İlk On Uyruk)

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011-2019) verilerinden derlenmiştir.



Şekil 6. Çalışma İznine Sahip Göçmenlerin Eğitim Düzeyi ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2011-2019 (Kümülatif)

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011-2019) verilerinden derlenmiştir.

entegrasyonu bakımından değerlendirmeye alınması gereken bir husustur.

Esasen nitelikli göçmenler için mevzuatta “bağımsız çalışma izni” ve “Turkuaz Kart” uygulaması gibi düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, “belirli nitelikleri taşıyan profesyonel meslek sahibi yabancılara süreli olarak bağımsız çalışma izni (UİK, m. 10/6, m.10/8) verilirken; “eğitim düzeyi, mesleki bilgi ve deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi ya da sağlayacağı istihdamın büyüklüğü gibi özellikleri itibarıyla yüksek nitelikli iş gücü yahut yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen yabancılara (Turkuaz Kart Yönetmeliği, 2017) Turkuaz Kart verilmektedir. Bu çerçevede, yüksek nitelikli iş gücü yahut yatırımcı olarak tanımlanan kimselerle, bilim insanları veya

araştırmacılar; kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetler bakımından uluslararası düzeyde başarılı olan kimselerle Türkiye’nin veya Türk kültürünün tanınırlığına, Türkiye’nin milli menfaatlerine uluslararası düzeyde katkı sağlayan yabancılar Turkuaz Kart kapsamındadır. Ancak, bakanlık verileri incelendiğinde son on yıl içinde “bağımsız çalışma izni” verilen göçmen sayısının yüzü geçmediği anlaşılmaktadır (ÇSGB, 2019). Diğer taraftan, geçici koruma statüsünde bulunan ve Türkiye’deki en büyük göçmen kitlesini oluşturan Suriyeliler mevzuat gereğince Turkuaz Kart’a başvuramamaktadır. Bu durum kuşkusuz, Suriyeliler arasında bulunan nitelikli göçmenlerin istihdama kazandırılması ve Türkiye’de kalmasının önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Tablo 1. Çalışma İznine Sahip Göçmenlerin Ekonomik Faaliyetlere Göre Dağılımı, 2019-2011 (Kümülatif-İlk On Faaliyet)

Faaliyet kodu	Ekonomik Faaliyetler (NACE Rev. 2 sınıflamasına göre)	Çalışma İzni Sayısı
97	Ev içi çalışan personelin işverenleri olarak hane halklarının faaliyetleri	108.840
55	Konaklama	91.784
46	Toptan ticaret (Motorlu kara taşıtları ve motosikletler hariç)	38.594
82	Büro yönetimi, büro destek ve iş destek faaliyetleri	27.126
85	Eğitim	25.905
47	Perakende ticaret (Motorlu kara taşıtları ve motosikletler hariç)	19.865
14	Giyim eşyalarının imalatı	17.673
56	Yiyecek ve içecek hizmeti faaliyetleri	15.271
86	İnsan sağlığı hizmetleri	14.640
13	Tekstil ürünlerinin imalatı	13.522

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011-2019) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Ülkemizdeki göçmenlerin ekonomik faaliyetleri hizmet ve sanayi sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, bu dağılımda eğitime dayalı bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetleri yahut yaratıcı sanatlar gibi ayırıcı “nitelik” gerektiren alanlardaki sayıların görece düşük seyrettiği anlaşılmaktadır. Bu durumun sebepleri arasında, göçmenlerin çoğunun ekonomik ve kültürel sermaye bakımından zayıf bir arka plana sahip olması yanında nitelikli olanlar içinse formasyon ve mesleki birikimlerine uygun istihdam alanlarına erişimde karşılaştıkları görece zorluklar gösterilebilir. Nitekim birikimlerini değerlendirebilecekleri uygun geçiş imkânı bulan nitelikli göçmenlerin refah seviyeleri yüksek olan Amerika, Kanada ve çeşitli Avrupa ülkelerine yöneldikleri bilinmektedir.

Öte yandan göçmen girişimciler eliyle son on yılda kurulan işletme verileri (TOBB, 2021) incelendiğinde, on binden fazla küçük ve orta ölçekli işletmenin kurulduğu anlaşılmaktadır. İşletmelerin %52’si hizmet sektöründe faaliyet gösterirken, üçte biri ticaret ve pazarlama alanında; diğer kısmı ise üretim ve imalatla ilgili alanlarda faaliyette bulunmaktadır (IMRA, 2020). Bu durum, istihdamın gelişmesine imkân sunarak ekonomik değer üretmektedir. Örneğin, Türkiye’deki Suriyeli nüfusun ortalama %7’sini oluşturan yaklaşık 250 bin kişi, göçmenlerce kurulan şirketlerin sağladığı istihdamın avantajlarından yararlanmaktadır (TEPAV, 2018). Dolayısıyla, göçmen sermayesine dayalı söz konusu ticari girişimlerin, geçici ikame araçları değil, orta ve uzun vadede Türkiye ekonomisine önemli katkı verecek yatırımlar olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Sonuç

Genelde düzenli ve nitelikli göçmenler yaşadıkları ülkeye “katma değer” olarak algılanırken, mülteci ve sığınmacılar kitlesel algıda çoğunlukla bir sorun yahut risk unsuru olarak görülmektedir (Erdoğan, 2020, s.18). Dışlayıcılıktan kapsayıcılığa, asimilasyondan entegrasyona devletlerin benimseyeceği göç politikalarının ana eksenini belirleyen söz konusu algı, göç yönetim sürecinin de her aşamasında etkili olmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’nin benimsediği göç politikası, alanda karşılaşılan sorunlara kısa vadeli çözümler üretme anlayışından zamanla uzaklaşarak kalkınma ve uyum odaklı bir çerçeveye evrilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Entegrasyon ya da uyum, sıklıkla -tek taraflı bir biçimde- *göçmenlerin yerel topluma eklemlenmesi ve kendini uyarlaması* olarak mekanik ve hatalı bir tanımlamaya indirgenmektedir. Oysa uyum, göçmen ve yerel toplum arasındaki ilişkiye *karşılıklık* esasında yaklaşarak, başta sağlık ve eğitim gibi temel hizmet alımları ve iş gücü piyasasına erişim olmak üzere hayatın tüm alanlarını kuşatan bir çerçevede ortak değer, hak ve yükümlülüklerin tesis edilmesini ifade etmektedir (IOM, 2013, s.30). Entegrasyonun topluma mal edilerek başarılı kılınabilmesinin yolu ise göçmenlerin kaynak dağılımında gözetilmeleri yanında üretim süreçlerine aktif katkı sağlayabilecekleri düzenlemelere yer vermekten geçmektedir. Bu da özellikle nitelikli göçmen iş gücünün çalışma yaşamına dâhil oluşuyla mümkündür. Bu çerçevede, Türkiye iş gücü piyasasının önceliklerine uygun olarak, eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ile stratejik önemi haiz

alanlarda öne çıkmış nitelikli uluslararası göçmenlerin ülkeye çekilmesini sağlayacak çeşitli teşvik edici düzenlemelere gidilmiş; uzun süreli ikamet izni sağlayan Turkuaz Kart sistemi oluşturulmuştur. Böylece iş gücü göçünün piyasa dinamiklerine bağlı olarak düzenlenmesi yanında, Türkiye'nin nitelikli göçmen çeken ülkeler arasındaki rekabete dâhil olabilmesi hedeflenmiştir (Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, 2018-2023,13).

Düzenlemelerin orta ve uzun vadede Türkiye'nin kalkınma hedeflerine katkı sağlayacağı öngörülebilirse de ülkemizdeki mevcut göçmen stokunun uygun istihdam alanlarına erişimleri adına yeterince elverişli olmadığı görülmektedir. Turkuaz Kart ve benzeri uygulama modellerinin geçici koruma altındaki göçmenleri kapsam dışı bırakması sebebiyle, Türkiye'de çalışma imkânı bulamayan eğitimli ve belirli vasıflara sahip göçmenlerin farklı ülkelere iltica arayışlarına girişmesi bu durumu örneklemektedir. Zira eğitimli göçmenlerin karşılaştıkları önemli zorluklardan biri de diploma denkliğiyle ilgilidir. Belge temini yahut teyidinde ülkeler arası kurumsal farklılıklardan veya kaynak ülkedeki mevcut siyasi krizden kaynaklı zorluklar

yanında belgelerle ilgili sertifikasyon süreçlerinin doğurduğu maddi külfet göçmenleri zorlayabilmektedir. Diğer taraftan, istihdam alanlarının genişlemesine katkı sağlayan göçmen girişimcilerin özellikle finansman erişimi, vergilendirme ve farklı iş kanunları dolayısıyla çeşitli yönetsel zorluklar yaşadıkları bilinmektedir (TEPAV, 2018). Bu da kuşkusuz hem şirketlerin hem de göçmenlerin iş piyasasına entegrasyonunu sınırlayıcı bir etki oluşturmaktadır.

İstihdama erişim ve entegrasyonla ilgili engelleyici bir diğer faktör göçmenlere yönelik olumsuz toplumsal algıdır. Her ne kadar sektörel düzeyde göçmen oranı yükselişinin ücretler üzerindeki etkisini gözlemleyebilmek adına yeterli veriye sahip değilsek de göç literatürü özellikle ülke ekonomilerinin daraldığı dönemlerde göçmenlere yönelik dışlama ve ötekileştirme yaklaşımlarının yoğunlaştığını gösteren çok sayıda örnek sunmaktadır. Dolayısıyla, göç akınlarına hedef olan bir ülke olarak Türkiye'nin iş gücü başta olmak üzere, hukuk, eğitim, sağlık ve sosyal destek alanlarını kuşatan çok katmanlı bir pro-aktif uyum programı geliştirmesi zaruri görünmektedir.

Öneriler

- Uluslararası göçün sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen bir olgu haline getirilebilmesi için göç ve emek hareketliliğinin doğru yönetilmesi kritik önem taşımaktadır. Buradan hareketle, iş gücü piyasasına katılım ve uyum için öncelikle ülkemizdeki göçmenlerin mesleki deneyimleri tespit edilmeli, gerekli sertifikasyon işlemleri yapılarak detaylı veri setleri oluşturulmalıdır.
- Eğitim süreçlerinden iş gücüne geçişlerde sektörel gereksinimler ekseninde göçmenlerin sahip oldukları nitelikler etkinleştirilmeli, üretkenlikleri desteklenerek reel sektördeki açık pozisyonlara yönlendirilmelidir.
- Ülkemizin nitelikli göçmen iş gücünün adil bir emek piyasasına erişimi önündeki başta dil bariyeri olmak üzere mevcut yasal sınırlamalar gözden geçirilmeli, dil öğrenimi ve mesleki eğitim çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Bu bağlamda sanayi ve dijital teknoloji gibi alanlarda yer alacak göçmenlerin yetiştirilmesi desteklenmelidir.
- Göçmenler ulusal iş gücü eylem planlarına dahil edilmeli ve Turkuaz Kart gibi iş gücüne katılımı destekleyen uygulamalar ülkemizdeki tüm göçmen grupların başvurusuna açılmalıdır.
- Göçmen girişimcilerin yatırımlarıyla ilgili yönetsel zorluklarının hafifletilmesi bağlamında, e-ticaret platformları oluşturabilmelerine ve göçmen ürünlerinin uluslararası piyasalara arzına ilişkin ticari kolaylıklar sağlamaya yönelik alt yapı çalışmalarına yer verilmelidir.
- Nitelikli iş gücü çekim merkezi politikasının geliştirilmesi çerçevesinde, göçmen emek piyasasındaki kayıt dışılık ve muhtemel emek sömürsü denetim altına alınmalıdır.
- Ülkemize zorunlu sebeplerle gelen uluslararası öğrencilerin düzenli göçmen statüsüne geçişleri yönünde çalışmalar yapılmalıdır.
- İş gücü uyumunun sosyal uyumla bütünleşebilmesi amacıyla, toplumda göçmenlere yönelik olumsuz algıların giderilmesini sağlayacak medya üretimlerine ağırlık verilmelidir.
- Nitelikli göçmenlerin ülke refahına sağladıkları katkıyı nesnel verilerle somutlaştırmaya dönük farkındalık çalışmaları çeşitlendirilmeli, hak temelli yapısal değişimlere ilişkin kamusal tartışmaların önü açılmalıdır.

Kaynakça

- Altunç, Ö., Uçan, O. ve Akyıldız, A. (2017). Dış göçlerin Türkiye ekonomisinde işsizlik enflasyon ve ekonomik büyüme üzerine etkileri: Ekonometrik bir analiz (1985-2015). *Researcher:Social Science Studies*, 5(8), 197-212.
- Ayan, H.A. (2018). Türk hukukunda turkuaz kart sahibi yabancıların çalışma şartları. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 53-81.
- Ceritoğlu, E., Gürcihan Yüncüler H. B., Torun H. ve Tümen S. (2017). The impact of Syrian refugees on natives' labor market outcomes in Turkey: Evidence from a quasi-experimental design. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(5), 1-51. <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0082-4>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2019). *Yabancıların çalışma izinleri*. Erişim adresi <https://www.csqb.gov.tr/media/63117/yabanciizin2019.pdf>
- Duman, E.Ş. ve Özdemirci, A. (2020). Türkiye'deki Suriyeli göçmen girişimciler üzerine bir alan araştırması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 18(37), 629-656.
- Engin, C. ve Konuk, T. (2020). Türkiye ekonomisinde uluslararası göçün işsizlik ve ekonomik büyüme üzerine etkisi: Ekonometrik bir analiz. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 103-123.
- Erdoğan, M.M. (2020). *Suriyeliler barometresi 2019: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi*. Ankara: Orion. Erişim adresi <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-TR-04092020.pdf>
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2021). *Geçici koruma*. (2021, 23 Haziran). Erişim adresi <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>
- Güven, S., Kenanoğlu, M. Ve Kurt, T. (2018). Syrian entrepreneurship and refugee start-ups in Turkey: Leveraging the Turkish experience. Erişim adresi https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/haberler/tepav_and_ebrd_syrian_entrepreneurship_and_refugee_startups_in_turkey_lever....pdf Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. (2021).
- International Labor Office. (2018). *Guidelines concerning statistics of international labour migration*, Geneva. Erişim adresi https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648922.pdf
- International Labor Office. (2020). <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang-en/index.htm> (Erişim: 22.03.2021)
- International Migration and Refugee Association (2020). İstanbul göçmen girişimci araştırması. Erişim adresi http://www.im-ra.org/imra_rapor_tum_baski_metin.pdf
- International Organization for Migration (2013). *Uluslararası göç hukuku-Göç terimleri sözlüğü*, ed. Perruchoud, R. ve Redpath-Cross, J., çev. Littera, Cenevre: IOM Publications.

- International Organization for Migration (2020). *World migration report 2020*. Erişim adresi https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf
- Kartal, F., Dikmen, A.A. ve Tömölova, K.M. (2020). *Türkiye'nin işçi göçüyle ilgili hukuksal ve normatif çerçevesinin değerlendirilmesi*. Erişim adresi <https://turkey.iom.int/sites/turkey/files/sitreps/lmtr.pdf>
- Kurulan/Kapanan şirket istatistikleri, 2011-2021*. Erişim adresi <http://tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/KurulanKapananSirketistatistikleri.php>
- Rittersberger-Tılıç, H. ve Bal, S. (2019). Türkiye emek piyasasında mülteciler/göçmenler: Görünmeyen emek ve görünen politika üzerine bir değerlendirme. *Nüfusbilim Dergisi*, 41, 26-51.
- Turkuaz Kart Yönetmeliği (2017). *T.C. Resmî Gazete* (30007, 14 Mart 2017).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2021). İşgücü istatistikleri, Ocak 2021. Erişim adresi <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ocak-2021-37486>
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Erişim adresi <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. *Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023)*. Erişim adresi <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>
- Uluslararası z Kanunu. (2016). *T.C. Resmî Gazete* (6735, 13 Ağustos 2016).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2019). *International migrant stock 2019*. Erişim adresi www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2020). *International migration 2020*. Erişim adresi <https://www.un.org/en/desa/international-migration-2020-highlights>
- UNHCR's refugee population statistics database (2021, 18 Haziran). Erişim adresi <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
- WORLD BANK international migrant stock, total. (2021, 12 Mart). Erişim adresi <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL>
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013, 11 Nisan). Erişim adresi <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>.

Entegrasyon ya da uyum, sıklıkla -tek taraflı bir biçimde- göçmenlerin yerel topluma eklenmesi ve kendini uyarlaması olarak mekanik ve hatalı bir tanımlamaya indirgenmektedir. Oysa uyum, göçmen ve yerel toplum arasındaki ilişkiye karşılıklık esasınca yaklaşarak, başta sağlık ve eğitim gibi temel hizmet alımları ve iş gücü piyasasına erişim olmak üzere hayatın tüm alanlarını kuşatan bir çerçevede ortak değer, hak ve yükümlülüklerin tesis edilmesini ifade etmektedir. Entegrasyonun topluma mal edilerek başarılı kılınabilmesinin yolu ise göçmenlerin kaynak dağılımında gözetilmeleri yanında üretim süreçlerine aktif katkı sağlayabilecekleri düzenlemelere yer vermekten geçmektedir. Bu politika notunda aşağıdaki öneriler öne çıkmaktadır:

- Uluslararası göçün sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen bir olgu haline getirilebilmesi için göç ve emek hareketliliğinin doğru yönetilmesi kritik önem taşımaktadır. Buradan hareketle, iş gücü piyasasına katılım ve uyum için öncelikle ülkemizdeki göçmenlerin mesleki deneyimleri tespit edilmeli, gerekli sertifikasyon işlemleri yapılarak detaylı veri setleri oluşturulmalıdır.
- Nitelikli iş gücü çekim merkezi politikasının geliştirilmesi çerçevesinde, göçmen emek piyasasındaki kayıt dışılık ve muhtemel emek sömürüsü denetim altına alınmalıdır.
- Nitelikli göçmenlerin ülke refahına sağladıkları katkıyı nesnel verilerle somutlaştırmaya dönük farkındalık çalışmaları çeşitlendirilmeli, hak temelli yapısal değişimlere ilişkin kamusal tartışmaların önü açılmalıdır.