

## KİTAP İNCELEMESİ

Seyhan ERDOĞDU (2008), **Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi** (Ankara: İmaj Yayınevi, 177 s.).

Küreselleşme ile birlikte, mal, hizmet ve sermaye akımlarının serbestleşmesi önemli ölçüde hız kazanırken; işgücünün küresel ölçekli dolaşımının önündeki engeller varlığını korumaktadır. Buna karşın, yine küreselleşmenin, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke halklarının çoğunluğu için yarattığı işsizlik ve yoksulluk sonucunda, bu ülkelerden, Dünya'nın gelişmiş topraklarına göçlerin ivme kazandığına da tanık olunmaktadır. Ancak, uluslararası göçlerin temel hedef ülkeleri olan gelişmiş ülkelerin uyguladıkları sıkı/kapalı kapı göç politikaları, göç etmek dışında başka şansı kalmayan kitleler için, yasadışı/düzensiz/kayıt dışı göç olgusunu ortaya çıkarmakta; yasa dışı yollardan göç, insan ticaretini günümüzde önemli bir sektör haline getirmektedir. Çoğunlukla vasıfsız emek göçü için ortaya çıkan bu tablo; sermayenin küreselleşmesine bağlı olarak akışkanlık kazanması gerekli olduğu düşünülen vasıflı emek için ise, tam tersi bir durumu sergilemektedir. Günümüzde uluslararası göçler içerisinde payını en fazla artıran gruplar, ulus ötesi şirketlerin içsel işgücü piyasaları içinde küresel akışkanlığına sahip olan uzman işgücü ile beyin göçü kapsamında değerlendirilen vasıflı elemanlardır. Gelişmiş ülkelerin göç politikalarının, özellikle sermayenin gereksinimleri ve vasıf ekseninin de ikili bir durum ortaya çıkardığı açıktır. Bu ikililik, sermaye akımlarına bağlı olarak, işgücünün dolaşımına ilişkin uluslararası düzenlemelerde de ortaya çıkan bir olgudur. Uluslararası düzlemde göç hareketlerini düzenlemek, göç süreci ve sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümü açısından öncelikli bir strateji olmakla birlikte; şu ana kadar bu tip bir uluslararası anlaşma ortaya çıkmamıştır. Bununla birlikte, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üye ülkeleri arasında ortaya çıkan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS)'nın, Biçim 4 kapsamında tanımladığı gerçek kişilerin hareketliliği, bu alanda tek uluslararası anlaşma olarak ortaya konulmaktadır. GATS Biçim 4 kapsamındaki düzenlemeler, göçün uluslararası düzeyde düzenlenmesi konusunda önemli bir referans çerçevesi olarak değerlendirilmektedir.

Seyhan Erdoğan'ın "Hizmet Ticaretinde Gerçek Kişilerin Hareketi" başlıklı çalışması, GATS kapsamında oldukça belirsiz ve çok sayıda teknik ayrıntı içeren gerçek kişilerin hareketi olgusunu, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi

bağlamında inceleyen, bu anlamda da özgün ve ulusal literatürdeki ilk ayrıntılı çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. İki bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde, hizmet ticareti olgusu ve GATS süreci ayrıntılı olarak analiz edilmektedir. Bu analiz çerçevesinde, GATS'nin, DTÖ içinde başı çeken gelişmiş ülkelerin, hizmetler sektöründe artan uluslararası ticaretine paralel olarak, bu alandaki engellerin kaldırılması gereği doğrultusunda ortaya çıkardığı bir süreç olduğu anlaşılmaktadır. Amaç bu kadar açık olmakla birlikte; gerek GATS'nin yapısı gerekse de GATS kapsamında hizmet sınıflandırması önemli belirsizlikler içermektedir. Örneğin, kamu tarafından ticari bir amaç güdülmeksizin sunulan hizmetlerin kapsam dışı olduğu belirtilirken; bu hizmetlerin sunumunda artan özelleştirme uygulamaları sonucu, bu hizmetlerin de GATS kapsamında, çok uluslu ticari tekellerin istediği serbestleşmeye konu olduğu anlaşılmaktadır. GATS kapsamında ortaya çıkan muğlak tanım ve düzenlemelerin, üye ülkelerin taahhütlerine de yansıdığı görülmekte; taahhütler süreç içerisinde ortaya çıkan uyumsuzluklar sonucu ekli listeler ile güncellenmekte ve süreç incelenmesi güç bir hale dönüştürülmektedir. GATS, serbestleşmeye konu olacak hizmetleri, literatürde tartışma yaratan 12 hizmet sektörü\* ve 160 alt sektörden oluşan oldukça geniş bir yelpaze içinde tanımlamaktadır. GATS kapsamında, hizmet sınıflandırması açısından asıl kritik olan ise, hizmet ticaretinin biçimlerine ilişkin olan sınıflandırmadır. GATS, uluslararası hizmet ticaretinin dört biçimi olduğunu ileri sürmektedir. Biçim 1, bir ülkenin hizmet satıcısının, elektronik ortamdan yararlanarak, diğer bir ülkenin tüketicisine hizmet satması şeklinde tanımlanan sınır ötesi hizmet ticaretidir. Örneğin, telekomünikasyon aracılığıyla, finansal hizmet verilmesi bu kapsamda değerlendirilmektedir. Biçim 2 ise, hizmet tüketicilerinin bir başka ülkede kısa süreli olarak, hizmetleri tüketmeleri şeklinde ortaya çıkan yurt dışında tüketimdir. (Turizm hizmetlerinin tüketimi gibi). Biçim 3 ise, hizmet sunucularının diğer bir ülkede, hizmet sektörüne dolaysız yabancı sermaye yatırımı yaparak, hizmet sunması şeklinde gerçekleşen, ticari varlık tesisi yoluyla hizmet ticaretidir. Biçim 4 ise, gerçek kişiler olarak ortaya çıkan hizmet sunucularının bir başka ülkeye giderek “kısa süreli/geçici” hizmet sunmaları şeklinde gerçekleşen gerçek kişilerin hareketidir. Biçim 4 kapsamında tanımlanan hizmet sunucuları, bağımsız/kendi hesabına çalışan kişiler olabileceği gibi; bağımlı/ücretli çalışanlar da

---

\* Mesleki hizmetler, haberleşme hizmetleri, müteahhitlik ve mühendislik hizmetleri, dağıtım hizmetleri, eğitim hizmetleri, çevre hizmetleri, mali hizmetler, sağlıkla ilgili ve sosyal hizmetler, turizm ve seyahat ile ilgili hizmetler, eğlence, kültü ve spor hizmetleri, ulaştırma hizmetleri ve başka yere dahil edilmemiş diğer hizmetler.

olabilmektedir. Uluslararası Hizmet Ticareti'ne ilişkin istatistiklerin gelişme süreci içerisinde olmasına ve bu bağlamda güvenilir istatistiklere sahip olunmamasına bağlı olarak, net bir tablo ortaya çıkmaya da, Erdoğan farklı kaynaklardan elde ettiği veriler kapsamında yaptığı analiz ile, hizmet ticaretinde ön plana çıkan biçimin, Biçim 3'de somutlaşan ticari varlık tesisi yoluyla hizmet ticareti olduğunu, gerçek kişilerin hareketi kapsamındaki hizmet ticaretinin ise çok küçük bir paya sahip bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu dağılım, bir kez daha, Erdoğan'ın da haklı olarak belirttiği gibi, söz konusu uluslararası anlaşmanın işgücünün dolaşımı önündeki engelleri değil; ticari varlık tesisi biçiminde olan ve gelişmiş ülke şirketlerinin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önündeki engelleri kaldırma amacı taşıdığını göstermektedir. Yine bu dağılım, gelişmekte olan ülkelerin tek avantajlı konumda olduğu gerçek kişilerin hareketi ile hizmet ticaretini geliştirme isteğinin de, GATS kapsamında ortaya çıkamayacağına işaretlerini vermektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, GATS kapsamında gerçek kişilerin hareketi olgusu, tanım, bu konudaki istatistikler, gerçek kişilerin hareketinin ekonomik etkileri, gerçek kişilerin hareketinin önündeki engeller, gerçek kişilerin hareketine ilişkin müzakereler, gelişmekte olan ülkelerin istekleri, bu istekler karşısında gelişmiş ülkelerin tepkileri ve Türkiye'nin gerçek kişilerin hareketlerine ilişkin taahhütleri alt başlıkları ile işlenmektedir. Biçim 4 kapsamında gerçek kişilerin hareketliliğinin, GATS kapsamına dahil edilmesi, gelişmekte olan ülkelerin emek üstünlüklerine dayalı olarak avantaj elde etme istemeleri nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerin talepleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamada, gelişmiş ülkelerin, Biçim 4 kapsamında ülkeye giriş yapacak işgücü için gerekli taahhütleri ortaya koymadaki isteksizliği ve bu alanı ulusal göç politikaları çerçevesinde belirleme yönündeki kararlılığı, gelişmekte olan ülkeler için istenilen sonucun ortaya çıkmamasını beraberinde getirmiştir. Biçim 4 kapsamında ortaya çıkan hareketleri ve sonuçları analiz etmek, çalışmada da ayrıntılı bir şekilde ortaya konduğu gibi, gerçek kişilerin hareketi tanımının belirsizliği ve bu konudaki istatistiklerin yetersizliği nedeniyle oldukça güçtür. Erdoğan, yaptığı analizler sonucu, gerçek kişilerin hareketi kapsamında dört farklı grup tanımlamanın olanaklı olduğunu belirtmektedir. Birinci grup, iş ziyaretleri, için 90 günden kısa süre ile gelen yabancı iş adamlarıdır. İkinci grup ise, ticari varlık yolu ile hizmet ihracatı yapan ulus ötesi şirketlerin, şirket içi transferler kapsamında yabancı bir ülkede istihdam ettiği kişilerdir. Üçüncü grup, sözleşme ile iş alarak, hizmet ihracatı yapan bir şirketin çalışanı olarak yabancı bir ülkede istihdam ettiği yabancı gerçek kişilerdir. Dördüncü grup ise, herhangi bir şirkete bağlı olmaksızın bir başka ülkeye giderek hizmet ihracatında bulunan meslek sahibi

profesyonellerden oluşmaktadır. Toplam hareketlilik içinde bu grupların paylarını ortaya koyacak veriler olmamakla birlikte, çalışmada yapılan analizler kapsamında, Biçim 4 kapsamında hareketlilik kazandırılmak istenen grupların, esasen hizmet ticareti biçimlerine paralel olarak ulus ötesi şirketlerin içsel işgücü piyasalarında çalışanlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sonuç, bağımsız olarak hareket eden ve gelişmekte olan ülkelerin üzerinden avantaj sağlamak istedikleri grubun hareketi önündeki engellerin korunduğunu göstermesi bakımından anlamlıdır. Nitekim gelişmekte olan ülkeler, gerçek kişilerin hareketi kapsamında, gelişmiş ülkeler tarafından korunan, işgücü piyasalarına girişte ekonomik ihtiyaç testlerinin kaldırılmasını; vize ve çalışma izinleri verilmesi işlemlerinin hızlandırılmasını; yeterliliklerin tanınması ve gereken lisansların verilmesinin kolaylaştırılmasını; yabancı hizmet sunucularının çalışmayla bağlantılı sosyal yarar programları, prim ve vergi ödemelerinden muaf tutulmasını istemektedirler. Türkiye ise, gerçek kişilerin hareketine ilişkin taahhütlerini ve bu kapsamdaki düzenlemeleri, esas olarak 2003 yılında çıkarılan 4817 Sayılı Yabancı Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve ilgili yönetmelikler kapsamında gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Düzenlemelerin genel olarak, yabancıların çalışabilecekleri işlerin kapsamını genişletme ve gerekli prosedürleri kolaylaştırma yönünde liberal bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir.

Gerek GATS'ın amacı, gerekse de, GATS kapsamında geçici işgücü hareketlerini düzenleme biçimi, GATS'dan karlı çıkan grubun gelişmiş ülkeler olduğunu açık bir biçimde göstermektedir. Çalışmanın sonucunda ortaya çıkan bu tablo, gelişmiş ülkelerin sermaye hareketleri karşısındaki tutumunu, işgücünün dolaşımı karşısında takınmadığını gözler önüne sermektedir. Gelişmiş ülkelerin, her ne kadar vasıflı geçici işçilere olan talepleri artsa da, geçici işgücü göçünü GATS Biçim 4 kapsamında değil, kendi ulusal göç politikalarına uygun olarak, ikili ve bölgesel anlaşmalar ile düzenlemeyi tercih ettikleri; çok uluslu şirketlerin içsel işgücü piyasaları kapsamındaki hareketlilik söz konusu olduğunda ise, GATS'ın, gelişmiş ülkeler için öncelik taşıdığı ortaya çıkmaktadır. Bu yapı içerisinde, günümüzde artan uluslararası göçlerin, gerek göç sürecinde gerekse de göç sonrasında ortaya çıkardığı sorunları, bazı çevrelerin önerdiği gibi GATS kapsamında çözümlenmek olanaklı değildir. Her şeyden önce, GATS kapsamında gerçek kişilerin hareketlerinin düzenlenmesi, göçmen topluluğunun göç alan ülkelere karşılaştıkları ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm amacı taşımamaktadır. Daha da önemlisi, bu tip bir yapı içerisinde, insan haklarına dayalı göçmen haklarının ve göçmenlere yönelik sosyal politikaların gündeme gelmeyeceği açıktır. Erdoğan'ın çalışması, bu gerçekliği düşündürmesi açısından

uluslararası emek göçüne ilgi duyanlar için önemli bir kaynak niteliği taşımaktadır.

**Yrd. Doç. Dr. Şenay Gökbayrak**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi.

