



## Geçiş Ekonomilerinden Avrupa Birliği'nin Eski Üyelerine Göç Sorunu

Betül Yüce Dural\*

**Özet:** 1 Mayıs 2004 ve 1 Ocak 2007 tarihlerinde Avrupa Birliği(AB)'ne üye olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden AB'nin eski üyelerine doğru gerçekleşmesi beklenen göç, bu ülkelerde korkulara sebep olmuştur. Bu sebepten yeni üyelere gelmesi beklenen işgücü göçüne yönelik geçiş süreleri uygulamalarıyla bazı kısıtlamalara gidilmiştir. Ancak korkuların aksine, çok yoğun bir göç dalgası yaşanmamıştır. Üstelik düşük doğurganlık sebebiyle yaşanan ve nüfusu azalan AB'nin refah seviyesini devam ettirebilmek için bu göçmenlere ihtiyacı vardır.

**Anahtar kelimeler:** Geçiş ekonomileri, yasa dışı göç, beyin göçü, push-pull (itme-çekme) faktörleri

### Problem of Migration Flows from Transition Economies to the Old Members of the European Union

**Abstract:** The expected migration flows from the Central and Eastern European countries that joined in the European Union in 1st May 2004 and 1st January 2007 had caused fears in those old members of the union. Thus, they restrict access to their labour markets to workers from Eastern Europe for seven years of transitional period. Despite those fears, they did not experience massive migration flows. In fact, due to the low fertility and ageing population, EU is in the need of workers migration in order to sustain its growth level and increase the welfare.

**Keywords:** Transition economies, illegal migration, brain drain, push-pull factors

#### GİRİŞ

1989-1991 yılları arasında Sovyetler Birliği'nde sosyalizmin çözülmesiyle ortaya çıkan 26 yeni ülkenin her biri piyasa ekonomisine yönelerek, planlı ekonomiden piyasa ekonomisine dönüşümün yaşandığı bir geçiş süreci içine girmişlerdir. Bu sebepten, bu çalışmada bu ülkelerden geçiş ekonomileri olarak bahsedilecektir. Bu ülkelerden Avrupa'ya coğrafi, tarihi ve ortak kültür değerleri ile yakın olan Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkeleri tarihi bir fırsatı değerlendirerek Avrupa Birliği (AB) ile entegrasyon şansını elde etmişlerdir. Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Letonya, Litvanya ve Estonya'dan oluşan sekiz MDA ülkesi 1 Mayıs 2004'te, en son Bulgaristan ve Romanya ise 1 Ocak 2007 tarihinde AB'ye üye olarak birliğin üye sayısını 27'ye çıkarmışlardır. Şu anda geçiş ülkelerinden Hırvatistan ve Makedonya, Türkiye ile birlikte aday ülke statüsü ile birliğin kapısında beklerken; diğer geçiş ekonomileri Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan ve Kosova potansiyel aday ülkeler olarak değerlendirilmektedir.

Geçişin ilk başlarında uygulanan politika ve tedbirler, bu ekonomilerde bir takım dengeleri alt üst etmiştir. İşsizlik ve enflasyon oranları artmış, reel gelirlerde düşme dolayısıyla yoksullukta artış yaşanmış, toplumda sosyal huzursuzluk ve sosyalizme dönüş özlemi ortaya çıkmıştır. AB, MDA ülkelerini geçişin ilk yıllarından itibaren destekleyerek ve sonunda üyesi yaparak bir bakıma hamiliğini üstlenmiştir.

MDA ülkelerinden yaşanan 1989 öncesi göç hareketleri politik özgürlük gibi siyasi sebeplerin yanı sıra yüksek gelir gibi çok önemli faktörlere dayanmaktaydı. Sosyalizmin bu ülkelerde sona ermesiyle ortaya çıkan sosyal ve ekonomik dışa açıklık ve seyahat özgürlüğü, dengeyi ekonomik göç lehine çevirmiştir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nda üye ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımı garanti edilmiş, işçilerin serbest dolaşımına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler de tüzükler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak

\* Yard.Doç.Dr. Anadolu Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

MDA ülkelerinin üyelik sonrası serbest dolaşım fırsatını kullanarak eski üye ülkelere göç etme, yerleşme ve çalışma hakkı AB-15 ülkelerini tedirgin etmiştir. (Yiğit, t.y.)

AB, geçiş ülkelerinin yaralarını sarmaya çalışırken, diğer taraftan bu ülkelerin üyeliklerinden çok önce genişlemeye karşı çıkan ve üyelikleri sonrası, bu ülkelerden gelecek göç dalgasından ve kendi vatandaşlarının işsiz kalmasından korkan eski AB üyeleri (AB-15 ülkeleri) bir takım tedbirler alma yolunu seçmişlerdir.

AB-15 ülkelerinin özellikle kişilerin ve işçilerin serbest dolaşımı konusunda gösterdiği hassasiyet sebebiyle, geçiş ülkeleriyle gerçekleştirilen üyelik müzakerelerinde, yeni üye ülke işçilerinin AB'de serbest dolaşımının hemen sağlanmasına karşı çıkmıştır. Böylelikle, 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla AB'ye üyelikleri gerçekleşen 10 yeni üye ile imzalanan Katılım Anlaşması'na Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta işçilerini içermeyecek şekilde, işçilerin serbest dolaşımının sağlanması için geçiş süreleri öngörülmüştür. Böylelikle işçilerin serbest dolaşımına ilişkin Avrupa Birliği müktesebatının hemen uygulanmasının önüne geçilmiştir. Üç aşamadan oluşan geçiş sürelerinin ilk aşaması 30 Nisan 2006'da, ikinci aşama ise 30 Nisan 2009'da sona ermiştir.

Uluslararası Göç Organizasyonuna göre; küreselleşen ekonomide artık her devlet, göçün ekonomik ve sosyal yaşamın kaçınılmaz bir bileşeni olduğunun farkına varmaktadır. Bu sebepten göçle baş etmek, hem bireyler hem de toplum için yararlı olacaktır. Politika yapımcılarının ve uygulayıcılarının etkin olarak bu sorunlarla baş edebilmeleri için, göçün çok yönlü bir konu olduğunu kabul etmeleri gerekmektedir. Göç oldukça karmaşık boyutlar içermektedir: (IOM,2009) İşgücü göçü, aile birleşmeleri, göç ve güvenlik, kaçak göçmenlerle mücadele, göç ve ticaret, göçmen hakları, sağlık ve göç, entegrasyon, göç ve kalkınma.

Küresel nüfus artışı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde, yıllık nüfus artış oranları %0,3'ten az iken, dünyanın geri kalanında nüfus neredeyse 6 kat hızla artmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki süreklilik arz eden düşük doğurganlık oranları yüzünden nüfus hızla yaşlanmaktadır. Gelişmiş ülkeler için tahmin edilen "daha az ve daha yaşlı" nüfus tahminleri, gelecek 50 yılda, göç hareketliliği için olasılıkları artırmaktadır. Birleşmiş Milletler (BM)'in nüfus planına göre, Japonya ve Avrupa'nın bütün ülkelerinde gelecek 50 yılda nüfus azalacaktır. (IOM, 2009)

Bundan sonraki bölümlerde AB-15 ülkelerinin geçiş ülkelerinden gelecek göç dalgası korkularının gerçekleşip gerçekleşmediğini, bu ülkelerden gerçekleşen işgücü ve beyin göçünün arkasında yatan itici ve çekici faktörleri, göçün gönderen ve alan ülkelere olumlu-olumsuz etkilerini inceleyeceğiz.

## **GEÇİŞ ÜLKELERİNİN AB İÇİNDE SERBEST DOLAŞIMINA İLİŞKİN GEÇİŞ SÜRESİ UYGULAMALARI**

AB'nin, Yunanistan'ın üyeliği ile gerçekleşen 2. ve İspanya, Portekiz'in üyeliği ile gerçekleşen 3. genişlemesinde de, bu ülke işçilerinin serbest dolaşımının sağlanması için 7 yıllık bir geçiş süresi öngörülmüştür. İspanya ve Portekiz işçileri için uygulanan 7 yıllık geçiş süresinde, sadece 1000 İspanyol ve 6000 Portekizli işçi diğer üye ülkelere çalışma izni almıştır. Geçiş süresi sona erdiğinde ise sadece Portekizli işçilerin diğer üye ülkelere hareketinde çok az bir artış olmuştur. 1995'de AB'ye katılan Avusturya, İsveç ve Finlandiya işçilerinin serbest dolaşımı için geçiş süreleri öngörülmemiş, katılımdan itibaren anılan ülke işçilerine serbest dolaşım imkanı sağlanmıştır.(Yiğit, t.y.)

Katılım Anlaşması'na işçilerin serbest dolaşımına ilişkin geçiş süreleri konulmasını fikrinin ana savunucuları olan Almanya ve Avusturya'ya, anlaşmaya geçiş süreleri konulmaması durumunda, genişlemeden itibaren ilk yılın sonunda, 53.000 MDA ülkesi vatandaşı işçinin göç edeceği tahmin edilmekteydi. (Husz, 2002:4) Almanya ve Avusturya, tahmin edilen işçi göçünü hazmetme kapasitesine sahip olup olmadıklarını değerlendirmişlerdir. Katılım müzakereleri esnasında, yeni üye ülke vatandaşı işçilerin, eski üyelere serbest dolaşımını hemen sağlamama yönünde eski üyeler arasında oluşan görüş, Katılım Anlaşması'na, "geçiş süreleri'nin konulması olarak yansımıştır.

1 Mayıs 2004'ten bu yana AB üyesi olan geçiş ülkeleri(AB-8), AB-15'i nüfusları ve yüksek işsizlik oranlarıyla korkutmuşlardır. Birliğin eski üyeleri, genişleme sonrası bu ülkelerin sosyal güvenlik arayan ucuz işgücü akışından, kitlesel ekonomik göç endişesi duyarak, yeni üyelerin işgücü piyasalarına tam açılmasını istememişlerdir. Genişleme sonrası belli bir dönem için bu ülkelerin işgücü hareketlerine sınırlama getirilmesini istediklerinden, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olan on ülkeden sekizi için serbest dolaşım hakkı belirli bir geçiş dönemi -7 yıl- sonrasında

bırakılmıştır. (Karluk, 2005:357) Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta vatandaşı işçilerin serbest dolaşımı üyelik itibarıyla gerçekleştirilmişken, diğer sekiz üye ülke işçilerinin serbest dolaşımı geciktirilmiştir.

AB'nin bazı üyeleri, iş piyasalarını MDA ülkelerinden gelecek işçilere mümkün olabildiğince kapatmak eğilimindedirler. Almanya ve Avusturya bu niyetlerini 2011'e kadar sürdürmek istiyorlar. Bu kısıtlamalar hem 1 Mayıs 2004'te hem de 1 Ocak 2007'de üye olan MDA ülkeleri için 2+3+2 yıllık süreler için belirlenmiştir. İlk 2 yıllık süreç 30 Nisan 2006'da, ikinci 3 yıllık süreç ise 30 Nisan 2009'da dolmuştur ve üyeler kapılarını yabancı işçilere açıp açmayacaklarıyla ilgili görüşlerini bildirmişlerdir. Sonuç olarak; AB'nin 27 üyesi arasındaki bütün işçi hareketleri sınırlamaları 1 Ocak 2014'ten itibaren kaldırılacaktır. (euractiv, 2007) 2011 yılına kadar zorunlu çalışma izinlerini kaldırmama kararı alan Almanya ve Avusturya hariç çok az eski ve zengin birlik üyesi geçiş ekonomilerinden gelecek işgücü göçüne kısıtlamalar koymayı tercih etmektedir. Günümüzdeki uygulamalar aşağıdaki şekildedir:

**1 Mayıs 2004:** AB-15, sekiz eski sosyalist ülke(A-8) ile Güney Kıbrıs ve Malta'yı içine alarak genişlemiştir. Eski üyeler işgücü hareketini kısıtlayabilirler ancak 2+3+2 takvimine uyarak, aşamalı olarak bu kısıtlamaları kaldırmak zorundadırlar.

**1 Ocak 2007:** Romanya ve Bulgaristan birliğe üye olarak toplam üye sayısını 27'ye yükseltmiştir. 2+3+2 takvimi bu ülke vatandaşları için de geçerlidir.

**30 Nisan 2011:** AB-8 ülkeleri için bütün kısıtlamalar kaldırılacaktır.

**1 Ocak 2014:** AB-27 içindeki bütün kısıtlamalar kaldırılacaktır.

Eski bir üye ülkenin, yeni üye ülke işçilerinin serbest dolaşımını azami 7 yıl için erteleme hakkı vardır. 7 yıl sonunda bir üye ülke, işgücü piyasasındaki sorunları gerekçe göstererek, işçilerin serbest dolaşımına kısıtlama getirmeyi isteyebilir. Böyle bir durumda, hangi kısıtlamaların ne kadar süreyle uygulanabileceğine Komisyon karar verecektir. Ancak geçiş süreleri uygulanıyor olsa da, işçilerin serbest dolaşımı, Avrupa Toplulukları Hukuku tarafından garanti edilmiş bir hak ve iç pazarın temel unsurlarından biridir. Bu sebepten AB içinde işçilerin serbest dolaşımının sınırsız süreli kısıtlanması mümkün olmayacaktır.

AB-8 ülkeleri işçilerinin AB-15 içinde serbest dolaşımı politikası dört kategoride sınıflandırılabilir:

**Kısıtlamaları Mayıs 2009'dan sonra da sürdürecektir olanlar:** Almanya ve Avusturya.

**Kısıtlamaları 2006 ve 2009 arasında aşamalı olarak kaldıracak olanlar:** Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda.

**İşgücü piyasasını açanlar-kısıtlamaları kaldıranlar:** Finlandiya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere.

Eski AB üyelerinden işgücü piyasalarını, Bulgaristan ve Romanya'ya açmak konusunda pek azı isteklidir. İsveç ve Finlandiya hariç AB-15 ülkeleri Bulgar ve Romen işçilere kısıtlamalar koymuşlardır. AB-10 ülkeleri ise (1 Mayıs 2004'te üye olan MDA ülkeleri), Malta ve bazı kısıtlamalar öne süren Macaristan hariç, emek piyasalarını Bulgaristan ve Romanya'dan gelecek işçilere açmışlardır.

### ***İşçilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Tecrübeler ve Sonuçları***

AB-15'te yaşayan vatandaşlar göç ve devamında artması beklenen işsizlik gibi birçok korkudan MDA ülkelerinin üyeliklerine sıcak bakmamışlardır. (Engfer ve Seng, 1997: abstract) Euro Barometre(2006)'nin araştırmasına göre 2006 yılında AB vatandaşlarının % 46'sı AB'nin gelecek yıllarda genişlemesinden yana görüş bildirirken, bu oran Almanya'da % 30, Avusturya'da % 31 ve Fransa'da % 34 seviyesindedir.

1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla geçiş sürelerini uygulamama kararı alan İngiltere'nin, 1. aşamada beklediğinden daha fazla yeni üye ülke işçisini kabul etmek durumunda kalması, iki açıdan sonuç doğurmuştur:

Birincisi; ulusal hukuki düzenlemelerini uygulayan eski üye ülkeler, geçiş süreleri sona ermeden işçilerin serbest dolaşımını kabul etmeme kararı almışlardır. İkincisi, bu tecrübeler sonunda, AB'ye üyelik perspektifi bulunan aday ülkelerin üyeliklerinin gerçekleşmesi durumunda, işçilerinin serbest dolaşımının üyelik anında sağlanması ihtimali çok düşük görünmektedir.

AB'nin daha sonraki genişlemelerinde, işçilerin serbest dolaşımının sağlanmasını geciktirmek amacıyla, geçiş süreleri uygulaması devam edecektir. Türkiye, neredeyse yeni üye ülkelerin tümü kadar nüfusa sahiptir. Türkiye şüphesiz 70 milyonluk nüfusuyla, AB'ye üye olduğunda bu kısıtlamalarla karşı karşıya gelecektir.

Diğer taraftan Romanya ve Bulgaristan'ın AB üyeliğine kabulünden bir yıl sonra, bu ülkelerde çalışan işçilerin diğer AB üye ülkelere göç etmedikleri görülmüştür. Avrupa Vatandaş Eylem Hizmeti'nin (ECAS) hazırladığı rapora göre, genişleme öncesi korkuların yersiz olduğu düşünülmektedir. ECAS araştırmacıları AB'ye daha önce üye olan ülkelerin yeni üyelerden gelen işçi göçünü engellemek için uyguladıkları geçiş tedbirlerinin etkili olmadığını savunmaktadırlar. ECAS ayrıca, bu sınırlamaların "Avrupa vatandaşlığı temelinde tabiiyet ayrımcılığından uzak durulması bahsinin ele alındığı kurucu antlaşmaların ve özellikle de 12. ile 18. maddelerin ruhuna ters düştüğünü ileri" sürmektedir. (euractiv, 2009) Akdeniz'e kıyısı bulunan daha eski AB üyesi ülkelere bazıları Romanya ve Bulgaristan'ın katılımından çok uzun bir süre önce, bu ülkelere işçi akınına uğramışlardır. 2007 yılı Ocak ayından bu yana Romen ve Bulgar işçilerle ilgili önemli derecede bir değişiklik olmamıştır.

**Tablo: AB-8 Ülke vatandaşlarından AB-15'te İkamet Edenler (1000 kişi)**

|            | 2000  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005     | 2006     |
|------------|-------|-------|-------|-------|----------|----------|
| Avusturya  | 60.4  | 44.6  | 41    | 53.7  | 80.5     | 78.9     |
| Belçika    | 9.3   | 12.2  | 9.5   | 15.6  | 25.6     | 59.9     |
| Danimarka  | 8.7   | 10    | 10.2  | 10.5  | 11.3     | 13.3     |
| Finlandiya | 12.9  | 14.8  | 15.8  | 16.5  | 18.3     | 17.8     |
| Fransa     | 37.8  | 44.9  | 35.1  | 34    | 46.8     | 29.6     |
| Almanya    | 416.5 | 453.1 | 466.4 | 480.7 | 438.8    | 481.7    |
| Yunanistan | 13.8  | 14.9  | 16.4  | 15.2  | 20.6     | 20.1     |
| İrlanda    | 6.4   | 8.6   | 49.1  | 54.1  | 58.5     | 58.5     |
| İtalya     | 34.4  | 41.5  | 42.2  | 55.6  | 67.8     | 79.8     |
| Lüksemburg | 1.1   | 1.2   | 1.1   | 1.1   | 0.7      | 0.7      |
| Hollanda   | 9.4   | 11.2  | 12.2  | 13.1  | 17.9     | 23.2     |
| Portekiz   | 0.4   | 0.7   | 0.6   | 0.7   | 0.8      | 0.3      |
| İspanya    | 10.6  | 30    | 41.5  | 46.7  | 61.8     | 74.3     |
| İsveç      | 23    | 22.9  | 21.4  | 21.1  | 23.3     | 26.9     |
| İngiltere  | 52.7  | 62    | 78.6  | 81.4  | 180.8    | 328.6    |
| AB-15      | 697.3 | 772.3 | 841.1 | 909.0 | 1,053.40 | 1,293.50 |

**Kaynak:** Breitenfellner vd., 2008:107

2004 genişlemesini takip eden ilk iki yılda, AB-8 ülke vatandaşlarından AB-15'te ikamet edenler kabaca, 910.000'den, 1.3 milyona ulaşmıştır. 2011 yılına kadar zorunlu çalışma izinlerini kaldırmama ve geçiş ekonomilerinden gelecek işgücü göçüne kısıtlamalar koymayı tercih eden Almanya'nın bu tutumunun nedeni tabloya bakınca daha iyi anlaşılmaktadır. Zira Almanya, AB-15'te ikamet eden AB-8 göçmenlerinin neredeyse tek başına üçte birine ev sahipliği yapmaktadır.

## MDA ÜLKELERİNDE GENEL DEMOGRAFİK EĞİMLER, İŞSİZLİK VE GÖÇ

AB'nin 1995 ve 1999 yılları arasındaki bölgesel verilere dayanarak gerçekleştirdiği araştırmaya göre, MDA ülkelerinin nüfuslarında genel olarak bir azalma, AB ülkelerinde ise yavaş artış yaşanmaktadır. AB'ye göç, bu ülkelerdeki hafif artışın en önemli etkenidir. AB ülkelerinin düşüş yaşanan bölgelerindeki azalma oranları bile, MDA ülkelerinde yaşanan oranlar kadar yüksek değildir. (Karadeniz, abhaber,2001) MDA ülkelerinin %75'inde nüfus azalmaktadır. Yıllık değişim oranları Bulgaristan'ın Smolyan bölgesinde -%1.32 ile Slovakya'nın Vychodne Slovensko bölgesinde +%0.32 arasında yer almaktadır. Ortalama değişim -%0.27 olarak saptanmıştır. Dolayısıyla, MDA ülkelerinin nüfusu genel olarak küçülmektedir.

Nüfusu giderek yaşlanan Avrupa ülkelerinde, işgücü açığının büyüdüğü ve mevcut sosyal sistemin ayakta kalmasının büyük ölçüde göçe bağlı olacağı bir dönemde, Türkiye'den gelecek göçün nispeten makul ölçülerde kalacağı düşünülmektedir.(abhber)

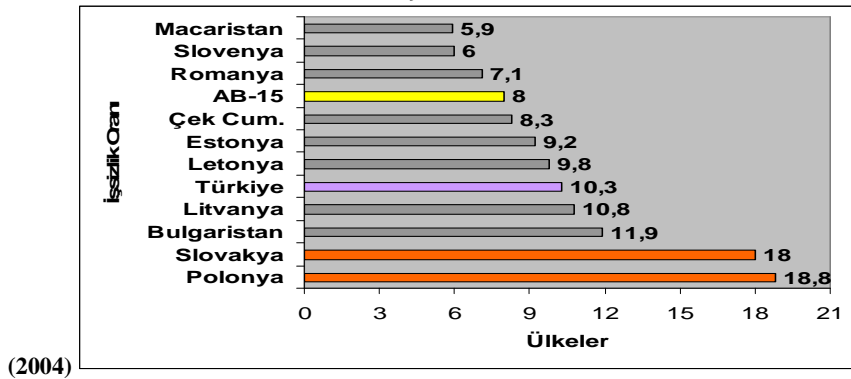
Birçok Avrupa ülkesi, göçü yaşlanan nüfus, yükselen sağlık harcamaları ve düşük doğurganlık oranları nedeniyle ortaya çıkan sosyal güvenlik krizinin potansiyel çözümü olarak görmektedir. (Bijwaard, 2009:1) Ayrıca Casi (2009)'nin iddia ettiği gibi, Avrupalı ev sahibi ülkelerin göç sayesinde elde ettiği en büyük fayda, göç sayesinde yeni ticaret kanallarının açılması ve uluslararası ticaretin artmasıdır.

Göç ve düşük doğurganlık, nüfus azalmasının önemli nedenlerindedir. Ancak doğal doğurganlık oranlarının sıfırın üstünde olduğu bölgelerde bile görülen nüfus azalması ancak göçle açıklanabilmektedir. (Yüce Dural, 2007:126) Bazı bölgelerde ölüm oranları doğum oranlarından yüksektir. Bölgesel nüfusun yaş yapısına göre Romanya ve Macaristan'ın bölgelerinin çoğunda nüfus azalmaktadır. AB ortalamalarına göre yüksek olan bebek ölüm oranları bu bölgelerde nüfusun kendisini yenilemesini engellemektedir. Ağırlıklı olarak yaşlı nüfus yapısına sahip bölgelerde, ölüm oranları yüksek, doğurganlık düşüktür.

AB işgücü potansiyeli açısından işletmelerde en çok mühendis, matematikçi ve bilgisayar uzmanlarına ait kadroların doldurulmasında güçlü yaşlanmakta ve yüksek ücretleri ödemekte zorlanan küçük işletmeler bu sorundan en fazla etkilenen kesimi oluşturmaktadır. (Akbaş, 2008) AB, sürekli yaşlanan nüfusu nedeniyle artan işgücü ihtiyacına kapsamlı çözüm aramaktadır. Dünya Bankası tarafından yayımlanan Avrupa ve Orta Asya'daki göç eğilimlerine ilişkin rapor, AB'nin nüfusu yaşlandığı için göçmen sayısını önemli ölçüde artırması gerektiğini ortaya koyuyor. AB'nin aktif işgücünü 1995 yılındaki düzeyinde tutmak istemesi halinde 2050 yılına kadar 79 milyon yeni göçmene ihtiyacı olacağı tahmin edilmektedir. Oysa AB'nin 90'lı yıllarda aldığı toplam göçmen sayısı 8,8 milyon olarak hesaplanıyor. (Akbaş, 2008)

AB'de işgücü hareketliliğinin önüne geçen unsurlar arasında dil sorunu önemli bir engel teşkil etmektedir. Örneğin İngiltere, birçok Polonyalı için en çok tercih edilen ülke konumundadır. Bunda İngilizcenin Polonya eğitim sisteminde en çok tercih edilen dil olması etkilidir. Diğer taraftan, insanlar dilini bilmedikleri bir ülkeye göçü tercih etmemektedirler. (migrationwatchuk, 2008) Ayrıca vergi, sağlık sistemlerindeki farklılıklar, AB genelinde geçerli istihdam düzenlemesinin eksikliği ve işgücü niteliklerinin başka ülkelerde de tanınmasına ilişkin ortak sistemin olmayışı, Avrupalı kalifiye işçileri diğer ülkelerde çalışmaktan vazgeçiren başlıca unsurlardır. Geçişin ilk dönemlerinde yaşanan ve her ülke için farklı sürelerde devam eden GSYİH daki çarpıcı düşüşe bağlı olarak, doğal olarak işsizlik oranı artmıştır. Özelleştirme ve piyasaya girişin serbest bırakılması sonucunda, %90'dan fazla olan istihdamda kamu sektörünün oranı azalmıştır. Sosyalist rejim altında tam istihdam varsayımı ile işleyen bu ekonomilerde işsizlik çok yüksek oranlardadır. AB-8 ülkelerindeki bu yüksek işsizlik rakamları, eski üyelerde bir tehdit olarak algılanmıştır.

**Grafik 1: AB-15 ve MDA Ülkelerinde İşsizlik Oranı**



**Kaynak:** Betül Yüce Dural, Geçiş Ekonomileri-Plandan Piyasaya, Beta Yayınevi, 2007, s.96

Birliğe giriş hazırlıklarının yapıldığı 2004 yılı için, AB-15 ve MDA ülkelerindeki işsizlik oranlarını gösteren Grafik 1'e baktığımızda, MDA ülkeleri içinde en yüksek işsizlik oranının Polonya'da, ikinci olarak da Slovakya'da gerçekleşmiş olduğunu görürüz. (Bishop,2004:288) İşsizlik oranının artışı Slovakya'nın özel bir konumu vardır. Çekoslovakya'da askeri sanayi daha çok Slovakya toprakları içindedir. Bu 1980 lerde toplam işgücünün %10'una karşılık geliyordu. 1990 sonrası bu sektörün çökmesi Slovakya'da işsizlik oranının artmasına ilave bir etki yapmıştır. İstihdamda özel sektörün artan oranına bağlı olarak işsizlik oranı da artmıştır. (Eren ve Bildirici,2001:22)

1995'de AB'ye katılan Avusturya, İsveç ve Finlandiya işçilerinin serbest dolaşımı için geçiş süreleri öngörülmemiş, katılımdan itibaren anılan ülke işçilerine serbest dolaşım imkanı sağlamıştır. Ancak AB'nin 1 Mayıs 2004 genişlemesi öncesi, işçilerin serbest dolaşımı korkusu, aday ülkelerin sayıca fazlalığı yanında, ekonomik koşullarının da üyelere kıyasla kötü olması nedeniyle daha fazla olmuştur. Aday ülkelerde işsizlik oranlarının yüksekliği, eski üyelere işçi akışına sebep olacak "push" faktör olarak, AB-15 üyelerinin işçilerin serbest dolaşımına ilişkin tedirginliğini açıklar niteliktedir. (Yiğit, t.y.)

### **AB'DE YASADIŞI GÖÇ SORUNU: İNGİLTERE'DE GÖÇMEN KORKUSU ÖRNEĞİ**

AB, aynı zamanda yasal olmayan kaçak göçmenlik sorunuyla uğraşmaktadır. Son yıllarda Avrupa'ya gelen kaçak göçmenlerin büyük bölümünü Güney ve Doğu Asyalılar, Çinliler ve Hintliler oluşturmaya başlamıştır. Sınırları doğuya doğru genişleyen AB ise yasadışı göçü önlemek için yeni güvenlik önlemleri almaya başlamıştır. Teknik, lojistik ve parasal olanakları kullanarak sınırlarını yasadışı göçmenlere karşı korumaya çalışmaktadır. (abhaber, 2008)

Diğer taraftan Avrupa'da yaşanan beyin göçü ve nüfusun yaşlanması karşısında AB Komisyonu yetenekli ve kalifiye göçmenlere oturma hakkı verme konusunda kararlar almıştır. 2004 yılı Kasım ayında yapılan AB liderleri zirvesinde kararlaştırılan La Haye Çalışma Programı çerçevesinde hareket eden komisyon dört ana nokta üzerinde durmaktadır: (abhaber, 2005)

Birinci konu, legal olarak AB'ye gelecek olan kalifiye işçilere verilecek oturma müsaadeleri ile ilgilidir. Her AB üyesi ülke ne kadar göçmen işçiyi ihtiyacı olduğu ve ne kadar süre kalması gerektiğini ise kendisi karar verecektir. Zaten AB üyesi birçok ülke AB Komisyonu'nun kendilerine ne kadar göçmen işçi gerekebileceği konusunda belirlemede bulunmasına taraftar değildir. Bu konuda ulusal hükümetlerin sorumlu olması tercih edilmektedir. Bu konuya en soğuk yaklaşan ülkelerin başında Almanya gelmektedir.

Komisyonun üzerinde durduğu ikinci konu, AB sınırlarına giriş çıkışları kontrol edecek bir mekanizmanın kurulmasıdır. Bununla geçici oturma ve çalışma müsaadesi ile AB'ye gelen ve giden kesimlerin kontrol altında tutulması planlanmıştır.

Üçüncü konu, göçmenlerin entegre olmasıdır. Bunun için başta dil eğitimi olmak üzere okul ihtiyacına yönelik imkanların hazırlanması önem kazanmıştır. Şu anda İngiltere'de 300'den fazla ilkokulun %70'inden fazlasında İngilizce ikinci dil olarak öğretilmektedir. Bu sayı yaklaşık 500.000 çocuk demektir. (migrationwatchuk, 2009)

Komisyonun üzerinde durduğu dördüncü nokta ise, kaçak göçmenliği engellemektir. İhtiyaç olunan çerçevede ve düzeyde göçmen alabilmek için köken, geçiş ülkeleri ile ilişki gibi konular araştırılmaktadır.

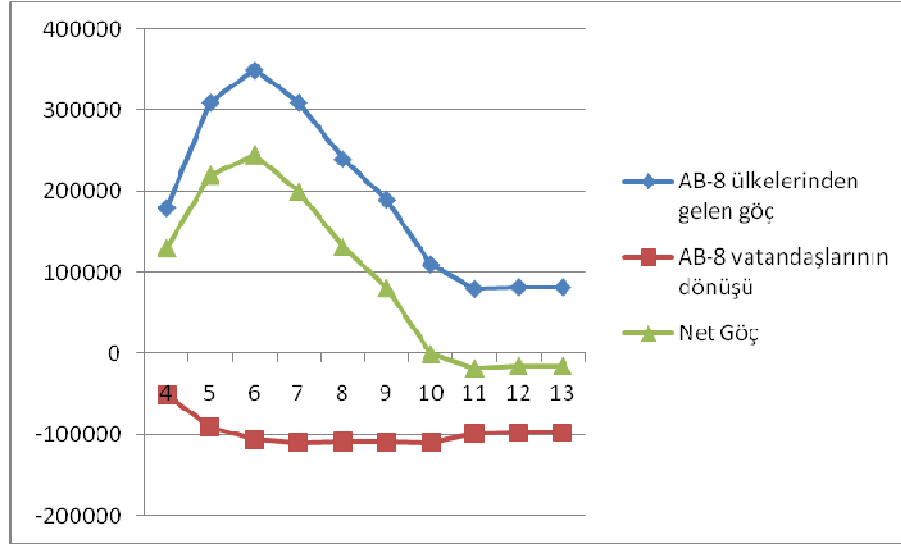
AB ülkelerinin nitelikli insan gücüne yönelik artan taleplerinden başka, 1990'lı yıllarda başlayan ve giderek artan biçimde özellikle tarımsal alanlarda, inşaat, kamu hizmetleri ve aile içi hizmetlerde kullanılmak amacıyla nitelikli olmayan işgücüne artan bir talep söz konusudur. Yasadışı göç için kaynak oluşturan ülkeler ile ikili anlaşmalar gerçekleştirilerek, bu ülkelere gelen göçün kontrol altına alınma ve işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla İspanya, altı ülke ile (Romanya, Bulgaristan, Ekvator, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Fas) ikili anlaşma yapmıştır. İtalya ise 1998 yılından beri bazı ülkelere kota (Arnavutluk, Tunus, Fas, Mısır, Nijerya, Moldavya, Sri Lanka, Bangladeş, Pakistan) uygulayarak işgücü talep etmektedir. (Gençler, 2006:182)

2006 yılında, AB-15 ülkelerinin çalışan nüfusunun %1.3'ü, birliğe 1 Mayıs 2004 tarihinde giren AB-10 üyelerinde çalışmaktadır. AB-15'ten gelen yabancı sermaye, yeni üyelerin GSYİH'sının %31'ini oluşturmaktadır ve bu yeni üyeler AB-15'in ihracatının %13'ünü kendilerine çekmektedirler. (Breitenfellner vd., 2008:103)

Özellikle İngiltere'de kaçak göçmenlik konusu çok endişe vermektedir. İngiltere'ye her yıl 30.000 kişi iltica talebiyle başvurmakta ve çoğu reddedilmektedir. Bu ülkede kaçak göçmenlerin üç ana kaynağı bulunmaktadır: yasal olmayan bir şekilde kamyon arkasında seyahat ederek gelen ziyaretçiler, vize süresi dolduğu halde ayrılmayan öğrenciler ve sığınma talebi reddedilen ancak uzaklaştırılmayan sığınmacılar.

Haziran 2005'te hükümet komisyonu bunların sayısını 430.000 olarak tahmin etmiştir. Ancak Mart 2009'da London School of Economics tarafından yapılan bir çalışmada 518.000'i Londra'da ikamet eden toplam 725.000 kaçak göçmen olduğu tahmin edilmektedir.(migrationwatchuk, 2009) AB-8 vatandaşları genellikle İngiltere'de 1 ay-1 yıl gibi kısa süreli kalmaktadır. Çok azı 4 yıldan fazla kalmak istemektedir.

**Grafik 2: AB-8 Ülkelerinden İngiltere'ye Gelmesi Düşünülen Göç Akımı (2004-2013)**



**Kaynak:** <http://www.migrationwatchuk.org> sitesinden veriler derlenerek çizilmiştir.

Grafik 2'den de görüleceği üzere, AB-8 ülkelerinden İngiltere'ye gelen ve sonrasında dönenlerden oluşan net göç akımının, 2010 yılı itibariyle dengeye gelmesi beklenmektedir. 1 Ocak 2014 yılından itibaren kısıtlamaları kaldırılıp, serbest dolaşıma katılacak olan Bulgaristan ve Romanya'dan çok fazla göç beklenmemektedir çünkü o tarihte diğer ülkeler de işgücü piyasalarını bu ülkelerden gelecek göçmenlere açmış olacaklardır. Ayrıca bu ülke göçmenleri genellikle AB'nin Güney Avrupa-Akdeniz ülkelerini tercih etmektedirler.(migrationwatch, 2009)

## GEÇİŞ EKONOMİLERİNDEN AB'YE BEYİN GÖÇÜ

Globalleşen dünyada bilim adamı, mühendis gibi eğitilmiş işgücü göçü zaman içinde artış göstermiştir. Bu tür işgücü akımındaki artış, daha çok Asya ve MDA ülkelerinden Kuzey Amerika, Avustralya ve Batı Avrupa ülkelerine doğrudur. Avrupa Birliği'nin doğuya genişlemesiyle, bu ülkelerden işgücü piyasasını yeni üyelere açan eski üyelere doğru, iyi eğitilmiş işgücü akımında da artış olmuştur. (Lundborg ve Rechea, 2002:1)

Enformasyon, iletişim teknolojileri, sağlık ve eğitim alanlarında nitelikli insan gücüne talebi olan üye ülkeler, bu niteliklere sahip insan gücünü kendi ülkelerine çekebilmek için ikamet ve istihdamda kolaylık sağlayıcı yasal düzenlemelere gitmektedirler. Bu amaçla İngiltere, yüksek nitelikli kişilerin ülkeye gelmeleri ve iş aramaları imkanı oluşturabilmek için yeni tip vize uygulamasına yönelmiştir. Ocak 2002 tarihinde Yüksek Nitelikli Göçmen Programı başlatılmıştır. Bu program çerçevesinde İngiltere'ye küresel ekonomi ile rekabet etme gücü kazandıracak, ekonominin gerektirdiği nitelik ve becerilere sahip olanlara ülkeye giriş kolaylığı sağlanmaktadır. Almanya da bilgisayar ve ileri teknoloji alanlarındaki nitelikli iş gücünü çekebilmek için 1 Ağustos 2000 tarihinden itibaren "Yeşil Kart" uygulamasına başlamıştır. Nitelikli yabancı insan gücünü istihdam etmeye ilişkin yapılan esnek uygulamaların altında

diğer ülkeler ile olan rekabette avantajlı konuma geçmek yada geri kalmamak amacı yatmaktadır. (Gençler, 2006:182) Dünya genelindeki en büyük beyin göçünü Avustralya, ABD ve Kanada almaktadır.

Eski AB üyeleri ülkelerine olacak işgücü akımlarını bir tehdit olarak görürken, MDA ülkelerindeki insanlar da ülkelerinden olacak beyin göçü sonucu büyüme ve refah seviyelerinde bir düşüş meydana gelmesinden korkmuşlardır. MDA ülkeleri, zayıf işgücü piyasası performansı sergileyen AB ülkeleri için başlıca potansiyel ve vasıflı emek kaynağı olmuşlardır. (Lundborg ve Rechea, 2002:1)

AB'ye olan beyin göçünün, orta vadede geçiş ekonomilerinde eğitimin iyileşmesi, insan sermayesinin gelişimi ve böylelikle büyüme oranlarını artırması gibi geri dönüşümleri olması beklenmektedir.

#### ***Beyin Göçünde Push (İtici) ve Pull (Çekici) Faktörler***

Breitenfellner vd.(Breitenfellner vd., 2008:105)'ne göre ampirik çalışmalar sürekli olarak, göçün sebeplerini ve etkilerini açıklamaya çalışırken, gelir uçurumu ve işsizliği temel sebepler olarak almaktadır.

İşçilerin kendi ülkelerinden bir başka ülkeye gitme ve çalışma nedenleri push-pull (itme-çekme) teorisi ile açıklanmaktadır. "Push" bulunan ülkeden ayrılmaya sebep olan, gelir düzeyinin düşüklüğü gibi faktörleri, "pull" ise ev sahibi ülkede, işçilere çekici gelen, gelir düzeyinin yüksekliği, daha iyi istihdam olanakları gibi faktörleri ifade etmektedir. Yiğit çalışmasında işçilerin hareketinde, "pull" faktörlerin etkisinin, "push" faktörlerin etkisinden daha fazla olduğunu bildirmektedir. (Yiğit, t.y.)

Diğer taraftan, AB içinde işçilerin serbest dolaşımı "Entegrasyon Teorisi" ile de açıklanmaktadır. Bu teoriye göre, iç pazarın oluşumu, işçilere, verimliliklerinin ve ücretlerinin en yüksek olacağı ülkeye gitme imkanı sağladığından, AB içinde bir işçi hareketine sebep olmaktadır. Bu teoriler ışığında, AB üyeleri, her yeni üyenin Topluluklara katılımı sonrasında yeni üye ülkelerinin kendi ülkelerine göç ederek, işgücü piyasasında talep fazlası yaratacağından çekinmişlerdir. (Yiğit, t.y.)

Beyin göçünde sadece göç veren ülke değil, göç alan ülkenin de özellikleri etkili oluyor. Yani hem göç alan ülkenin çekici tarafları, hem de göç veren ülkenin itici unsurları beyin göçüne sebep oluyor. İyi ücret ve kariyer fırsatları her zaman talebin başka ülkelere doğru kaymasına sebep olmaktadır. Yüksek yaşam standardı, bilimsel mükemmeliyet, sosyal demokrasi ve yükselme olanakları da beyin göçü için çekici sebeplerdendir. Aslında, beyin göçü alan ülkelerin genellikle gelişmiş, insan haklarına saygılı, sosyal adalet, entelektüel özellik ve birikimine sahip ülkeler olduğunu söyleyebiliriz. Beyin göçüne sebep olan itici (Push) ve çekici (Pull) yönleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

#### ***Göçün olduğu ülkelerin itici (Push)yönleri:***

İşsizlik, düşük ücret, ücret sistemindeki adaletsizlikler, politik dengesizlik, yöneticilerin yetersizliği, fazla eğitilmiş işgücü üretimi ve bunların az kullanımı, araştırma ve olanaklarının azlığı, kimsenin fikirlerle ilgilenmemesi, bağımsızlık azlığı/yokluğu, atama ve yükseltmelerde kayırma, siyaset, sadakatin ön plana alınması, yükselme fırsatı azlığı, kötü çalışma koşulları, bilimsel gelenek ve kültür eksikliği, kurumsallaşamama, entelektüel gelişememe, daha iyi şehir yaşantısı özlemi, daha fazla nitelik kazanma ve tanınma özlemi, daha iyi kariyer beklentisi, yeterli çalışma şartları yoksunluğu, gençlere fırsat verilmemesi.

#### ***Göç alan ülkelerin çekici (Pull) yönleri:***

Daha iyi ekonomik durum, yüksek ücret, daha iyi yaşam şekli, daha iyi tıbbi olanaklar, daha iyi araştırma olanakları, modern eğitim sistemi ve daha iyi nitelik kazanma olanakları, yabancı eğitim prestiji, entelektüel bağımsızlık, daha iyi çalışma koşulları, politik istikrar, bilimsel ve kültürel gelenek zenginliği bulunuşu, şehir merkezlerinin cazibesi, deneyimli/destek personelinin bulunuşu, önemli araştırma fonunun/kaynaklarının bulunuşu.



## SONUÇ

MDA ülkelerinin üyeliğini takip eden 7 yıldaki, işgücü göçüne yönelik kısıtlamalar aslında ilk değildir. 1981'de Yunanistan ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in üyeliklerinde de göç akımı belirli bir dönem için kısıtlanmıştır. Kim ve Puga'nın (Kim, 2008:2; Puga, 2002) iddia ettiği gibi aslında bu korkular biraz yersizdir zira Tek Avrupa Senedinin yürürlüğe girdiği 1986'dan bu yana çok fazla net göç olmamıştır. Doğdukları yerden farklı bir üye ülkede yaşayan Avrupa yurttaşlarının oranı %1.5 civarındadır. Ayrıca MDA ülkelerinden gelen göçmen sayısı gittikçe azalmaktadır.

Diğer taraftan, AB ülkelerinin düşük doğurganlık oranları ve yaşlanan nüfusları nedeniyle, hem MDA hem de diğer ülkelerden gelen işgücüne ihtiyaçları vardır. İşgücü açığı büyümektedir ve mevcut sosyal sistemin ayakta kalması büyük ölçüde göçe bağlıdır. Çalışan nüfusun büyüklüğünü korumak ve artırmak için Avrupa'nın şöyle bir bileşime ihtiyacı vardır: kalifiye göçmenler, yaşam boyu öğrenim, daha fazla çalışan kadın ve emeklilik sonrası yarım zamanlı çalışan daha fazla insan.(Akbaş, 2008)

AB ülkelerinde uygulanan aşırı kısıtlayıcı göçmen politikası, yasadışı göçün artmasına sebep olmaktadır. Kısıtlayıcı politikalar yerine denetlemeyi kolaylaştırıcı, daha esnek politikalara ihtiyaç vardır. Ancak bu şekilde korkuları gerçeğe dönüşmeyecektir.

Göç alan AB-15 ülkeleri için göç konusu nasıl önemli bir sorunsay, MDA ülkeleri açısından da durum hiç iç açıcı değildir. MDA ülkelerindeki insanlar da ülkelerinden olacak beyin göçü sonucu büyüme ve refah seviyelerinde bir düşüş meydana gelmesinden korkmuşlardır. Ayrıca, bu ülkelerin nüfusu hem düşük doğurganlık hem de göç vermeleri sebebiyle düşerken, ekonomilerinin geleceğini de tehdit etmektedir. Her ne kadar işsizlik bu ülkelerde azalıyor görünse de, bu durum aldatıcıdır zira bunda işsizlerin ülkeyi terk etmesi de etkilidir. Özellikle Polonya, Slovakya ve Bulgaristan gibi bazı MDA Ülkeleri işsizlik sorununu çözmek için daha etkin politikalar geliştirmelidir. Böylece ülkelerinden AB'ye doğru olan göçü engelleyebilecek ve refahı artıracaklardır.

## KAYNAKÇA

AKBAŞ, Arif., (2008). "AB Ülkelerindeki işgücü ve potansiyelleri"

<http://www.stratejikboyut.com/makale/ab-ulkelerindeki-is-gucu-ve-potansiyelleri-315.html>

BIJWAARD, Govert E.,(2009) "Labour market Status and Migration Dynamics", **Econometric Institute Report**, EI, 2009-25

BISHOP, Kate. (2004) "Employment and Unemployment in the New EU Member Countries", **Labour Market Trends**, July 2004, 112,7;ABI/INFORM Global

BREITENFELLNER, Andreas., CUARESMA, Jesus Crespo., MOOSLECHNER, Peter ve GRÜNWALD, Doris Ritzberger. (2008). "The Impact of EU Enlargement in 2004 and 2007 on FDI and Migration Flows-Gravity Analysis of Factor Mobility", **Monetary Policy & The Economy**, Q2/2008

CASI, Laura (2009). "Enhancing Trade Through Migration-A Gravity Model of the Network Effect", No 35, **ISLA Working Papers**, ISLA, Centre for research on Latin American Studies and Transition Economies, Università Bocconi, Milano, Italy, <http://econpapers.repec.org/RePEc:slp:islawp:islawp35>.

ENGFER, Uwe ve SENG, Thomas. (1997). "Differentiation of the Standard of Living in Eastern Central Europe and East-West Migration", **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung**, vol.30, issue 3: pages 601-611, abstract.

EREN, Ercan ve BİLDİRİCİ, Melike. (2001) "Post Sosyalist Ülkelerde Geçiş Sorunları: Başarı ve Başarısızlıklar", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 2001

GENÇLER, Ayhan.(2006). "Avrupa Birliği'nin Göç Politikası", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, **Sosyal Siyaset Konferansları**, 49. Kitap, 2006

HUSZ, Dora (2002). “*Free Movement of Workers: Why so Sensitive? An analysis of factors standing behind the transitional period to be imposed on the movement of labour from the Central and Eastern European countries after their accession to the EU*”. **E-journal**, ISSN 1505-1161.

KARLUK, S. Rıdvan, (2005). **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Bası, İstanbul: Beta

KIM, Mina.(2008). “**Regional Integration and Adjustment Costs**”,  
[http://www.wlu.ca/viessmann/WLU\\_08/Kim.pdf](http://www.wlu.ca/viessmann/WLU_08/Kim.pdf)

LUNDBORG, Per ve RECHEA, Calin.(2002). “*Will Transition Countries Benefit or Lose from the Brain Drain?*”,  
**FIEF Working Paper Series**, 2002, No.187

PUGA, Diego. (2002). “*European regional policies in light of recent location theories*”. **Journal of Economic Geography** 2

YİĞİT, Dilek, “*Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı*”,  
<http://www.treasury.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/%c3%87a1%c4%b1%c5%9fma%20Raporlar%c4%b1/Avrupa%20Birli%c4%9fi'nde%20%c4%b0%c5%9fcilerin%20Serbest%20Dola%c5%9f%c4%b1m%c4%b1.pdf>

YÜCE DURAL, Betül. (2007). **Geçiş Ekonomileri-Plandan Piyasaya**, İstanbul: Beta yayınevi

Standard Eurobarometer 66: Autumn 2006

Euractiv – AB haber ve politika portalı(2008) <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/bulgaristan-ve-romanyadan-ab-ulkelerine-isci-gocu-yok>

International Organization for Migration, (2009) <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/en>

“*Free movement of labour in the EU-25*”,  
<http://www.euractiv.com/en/enlargement/free-movement-labour-eu-25/article-129648>

“*Free movement of labour in the EU-27*”, <http://www.euractiv.com/en/mobility/free-movement-labour-eu-27/article-129648>

“*Future Migration Flows from Eastern Europe*”, <http://www.migrationwatchuk.org/briefingPaper/document/40>

“*What is the problem, The impact of immigration*”, <http://www.migrationwatchuk.org/outlineProblem.php>

Gülçin Karadeniz , “*Avrupa Birliği ve Aday Ülkelerde Genel Demografik Eğilimler*”, Temmuz 2001 – Brüksel  
Ts/Bxl/01-37

[http://www.abhaber.com/belgeler/blg\\_00052.asp](http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00052.asp)

<http://www.abhaber.com/haber.php?id=1753>

<http://www.abhaber.com/haber.php?id=14126>

<http://www.abhaber.com/haber.php?id=9185>

<http://www.abhaber.com/ozelhaber.php?id=1271>