

TÜRK MADENCİLİK SEKTÖRÜNDE YABANCI UZMAN İSTİHDAMI (1935-1980)

Yetkili Yazar | Correspondent Author: Metehan ŞAHİN

The Employment of Foreign Experts in Turkish Mining Sector (1935-1980)



Yazar(lar) | Author(s)

Metehan ŞAHİN¹

Türker ŞİMŞEK²

MAKALE BİLGİSİ

ÖZ

Makale Geliş Tarihi : 18/05/2021
Makale Kabul Tarihi : 31/05/2021

Anahtar Kelimeler :
Yabancı Uzman,
Madencilik, İstihdam

Yapılan çalışmada, 1935-1980 yılları arasında Türk madencilik sektöründe istihdam edilen yabancı uzmanların analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Yabancı uzmanların önemli bir kısmı Almanya, İngiltere, Fransa ABD vatandaşlarından meydana gelmektedir. Yabancı uzmanların çalıştıkları kurumların başında Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Türkiye Demir ve Çelik Fabrikası ve Etibank gelmektedir. Mesleki dağılım olarak yabancı uzmanların, %23'ü jeolog, %14'ü uzman %11'i mühendistir. Bazı yabancı uzmanların istihdamında, aylık maaş dışında ek muafiyetler tanınması çalışmada elde edilen sonuçlardan biri olarak sayılmaktadır.

ARTICLE INFORMATION

ABSTRACT

Submission Date : 18/05/2021
Accepted Date : 31/05/2021

Keywords: Foreign Expert,
Mining, Employment

The aim of the study is to analyze the foreign experts employed in Turkish mining industry between 1935-1980. The majority of foreign experts occur the citizens of Germany, England, France and USA. Mineral Research and Exploration Institute, Turkey Iron and Steel Factory and Etibank are the leading institutions where foreign experts are employed. %23 of foreign experts are geologists %23, %14 are experts and %11 are engineers. In the employment of some foreign experts, offering the additional exemptions except the wages is one of the findings of this study.

¹ Arş. Gör., TOGÜ İİBF, ORCID No: 0000-0002-7922-9291, e-posta: metehan.sahin@gop.edu.tr

² Doç. Dr., TOGÜ İİBF, ORCID No: 0000-0001-7581-7590, e-posta: turker.simsek@gop.edu.tr

* Bu makale, Metehan ŞAHİN tarafından Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK danışmanlığında hazırlanan doktora tez çalışmasından üretilmiştir.

1. Giriş

İktisat literatüründe kalkınma, milli gelir veya milli hâsılanın kişi başına düşen miktarındaki artışı ifade eden büyüme kavramından farklı olarak; yalnızca üretimin ve kişi başına düşen gelirin artmasından ibaret olmayıp, aynı zamanda ekonomik ve sosyo-kültürel yapının da değişmesini, yenilenmesini nitelemektedir (Ersungur, 1994: 41). ABD'nin dünya üzerinde etkinliğinin arttığı bir süreçte, daha çok iktisadî düzlemle sınırlı kaldığı savunulan kalkınma söylemi yerini gelişme kavramına bırakmaktadır. Gelişme ise, ekonomiyle beraber hem kültürel hem siyasal düzleme yayılabilmek potansiyeline sahip görülmekte; günümüzde kullanıldığı gibi modernleşme kuramına göre toplumlar, az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş şeklinde sınıflandırılmaktadır. Böyle bir sınıflandırma, temelinde Batı haricindeki toplumlara bir hedef sunmakta, ABD önderliğindeki kapitalist düzene uyum sağlandığı ve üretim-tüketim ilişkileri bu rehberlere göre tanzim edildiği takdirde bunların da gelişmiş toplumlar arasına girebileceğini ima etmektedir (Alkın, 2017: 200). Bu noktada, rehber toplum, ülke ve/veya sisteme uygun şekilde üretim-tüketim ilişkilerinin düzenlenmesinin nasıl mümkün olabileceği sorusu gündeme gelmektedir. Zira, bir ülke ekonomisinde üretim, doğal kaynaklar kadar emek, sermaye ve girişimci gibi faktörlerin varlığına, çeşitliliğine ve kalitesine bağlı olarak belirli bir yapıya kavuşmakta; üretim faktörlerindeki nicel ve/veya nitel anlamdaki eksiklik ya iktisadî gelişmeye elvermemekte ya da iktisadî gelişmenin ötesine geçemediği optimum bir nokta belirlemektedir.

Beşeri sermayenin nitel olarak zayıf kaldığı ülkeler için, teknik ilerleme sonucu meydana gelen iktisadî gelişme farkını kapatabilmenin bir yolu ise, teknoloji transferini sağlayacak yabancı uzmanların üretim sektörlerinde istihdam edilmesidir. Yabancı literatürde, bir teknoloji transfer yöntemi olarak yabancı uzman istihdamı genellikle özel sektör ve çok uluslu şirketler bazında ele alınmaktadır. Oldukça az sayıda araştırma arasında, Markusen ve Trofimenko (2007), yabancı uzman çalıştırmanın, bilgilerin kendi kendine öğrenilmesi ve biriktirilmesinden daha düşük maliyet ve daha kısa zaman sunduğunu, verimlilik artışının yanı sıra ücretlerin yükselmesinde de etkili olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Yine Møller vd. (2011), Danimarka'daki yerli firmalarla ilgili çalışmada, yabancı uzman istihdamının firma verimliliğini anlamlı bir biçimde artırdığını fakat yabancı uzmanların çalışmaya başladıkları dönemde ücretlerin de yükseldiğini ortaya koymaktadır. Santacreu-Vasut ve Teshima (2016), elde ettikleri analiz sonuçlarına göre yabancı uzman istihdamının teknoloji transferinde bir kanal sayılabileceğini, sorunsuz bir teknoloji akışı için yabancı uzman istihdamının gerektiğini savunmaktadır. Yerli literatürde ise konuyla ilgili çalışmalar arasında, Şahin (1998), imparatorluk ve cumhuriyet dönemleri Türk eğitim sisteminde; Yıldırım (2007), Türkiye demiryollarında; Akdağ (2008), sadece cumhuriyetin ilk yıllarındaki eğitim sisteminde; Sayan ve Küçük (2012), sağlık sektöründe ve Dikici (2017) Türk polis

teşkilatında istihdam edilen yabancı uzmanları ve bu usulle gerçekleştirilen teknoloji transferinin neticelerini tespit etmektedir.

Yapılan çalışmada, cumhuriyetin kuruluşundan sonra madencilik üretiminde ilk kamu girişimlerinin hayata geçirildiği 1935 yılından 1980'e kadar geçen dönemde, Türk madencilik sektöründeki yabancı uzman istihdamının arşiv belgeleri yardımıyla analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'nin sınaî üretimine kayda değer katkılar sağlayan alanlardan biri olarak madencilik sektöründe, yabancı uzmanların nasıl değerlendirildiğine ilişkin araştırmaların eksikliği ve bir araya getirilen veriler ışığında, ithal edilen personelin sektörde dış kaynak kullanımının yorumlanmasına imkân tanınması çalışmanın önemini teşkil etmektedir. Çalışma kapsamında öncelikle yabancı uzman kavramının içeriği tartışılmakta ve ardından Türk madencilik sektörünün gelişimi incelenmektedir. Dördüncü bölümde, yabancı uzman istihdamının Türkiye'deki hukukî yapısı; beşinci bölümde, cumhuriyet dönemi madencilik sektöründe yabancı uzman istihdamı arşiv belgeleri doğrultusunda analiz edilmektedir. Altıncı bölümde ise, elde edilen bulgulara göre Türk madencilik sektöründeki yabancı uzman istihdamına ilişkin sonuç ve değerlendirmelerine yer verilmektedir.

2. Yabancı Uzman İstihdamı: Kavramsal Çerçeve

Toplumlar arasındaki refah düzeyinin belirgin biçimde farklılaştığı Sanayi Devrimi sonrasında, iktisadî gelişmenin en önemli ilkelerinden biri teknoloji olarak ortaya çıkmakta; üretim ilişkilerinin düzenlenmesi ve gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşılabilmesi adına teknik bilgi ve teknolojik yapıya önemli bir rol atfedilmektedir. Teknoloji, bilimsel ve diğer organize bilgilerin pratik işlere sistematik biçimde uygulanması veya bilimin ne olduğu ile ilgilenmesine karşın, ne olacağını dikkate alan bir insan bilgisi türü, yeni gerçeklikler yaratma süreci biçiminde tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle teknoloji, araç ve makineler gibi fiziki nesne, nesnenin nasıl kullanılacağı ve etkinliğinin geliştirileceğine dair süreç, bilgi ve içerisindeki insan unsuru ve kültürü temsil etmek üzere irade gibi dört bileşenden oluşan bir kavramdır (Choi, 2009: 49-50). Kuramsal olarak teknolojinin önemini vurgulanırken, teknolojik altyapıya sahip bulunmayan gelişmekte olan ülkelerin sorunlarından hareket etmek gerekmektedir. Nitekim ülkelerin teknolojiyi elde etmeleri, araştırma geliştirme faaliyetlerine başvurarak üretmek ya da transfer etmek gibi karşılıklı bağımlılık ilişkisi içerisinde bulunan iki aslî kaynağa bağlıdır. Birkaç istisna hariç tutulduğunda, gelişmekte olan ülkeler için teknoloji edinimleri ve iktisadî gelişmelerini sağlamalarının yolu, çoğunlukla ülke koşullarına uygun teknolojinin tercih edildiği bir transfer sürecinden geçmektir (Tiryakioğlu, 2011: 175). Teknoloji transferi, know-how, teknik bilgi veya teknolojinin bir kuruluştan diğerine geçmesi olarak tarif edilmektedir. Fakat

bu basit tanıma, teknoloji ile ilgili değişim yapan organizasyonel yapıların oldukça geniş türlerde olabilecekleri eklenmelidir. Yani teknolojinin kaynakları olarak özel firmalar kadar, üniversiteler, şehir yönetimleri ve devlet kurumları da karşımıza çıkabilmekte; teknoloji transferi kavramı, üretimden ürün geliştirme aşamasına kadar meydana gelen fikir, fizibilite ve prototip süreçlerini tanımlamak üzere kullanılabilir (Bozeman, 2000: 629). Teknoloji transferinin tarihi, 18. ve 19. yüzyıllarda İngiliz dokuma uzmanlarının Amerikan tekstil sanayine transferine, hatta neolitik zamanlarda Arapların Doğu'dan Batı'ya aktarılan teknolojilerde oynadıkları role kadar geriye götürülmektedir. 18. yüzyılda, bilgi göçünü engelleyen İngiliz yasasına rağmen Fransa, İngiliz işçileri ithal ederek ve endüstriyel casusluk yoluyla çelik yapım bilgisini nihayet elde etmekte; Amerikan tekstil sanayinin 18. ve 19. yüzyıldaki başarısı, İngiliz tekstil endüstrisinden transfer edilen bilgi ve uzmanlara dayandırılmaktadır. Önceki araştırmaların ise, teknoloji transferine gösterilen direnç nedeniyle İngiliz saati ve saat endüstrisinde olduğu gibi belirli sektörlerin çökebileceğine dair bulgular sunduğu ileri sürülmektedir (Wahab vd., 2009: 551).

Teknoloji transferi dört alt başlıkta incelenmektedir. Birincisi, sanayileşmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere yapılan teknoloji aktarımı örneğindeki gibi uluslararası teknoloji transferi; ikincisi, bölgesel teknoloji transferi; üçüncüsü, bir uzay programındaki teknolojinin ticari kullanıma yönlendirilmesine benzer şekilde endüstriler arası teknoloji transferi ve dördüncüsü şirketler arası teknoloji transferidir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, franchising veya lisans, ortak yatırım, araştırma ve geliştirme anlaşmaları, ters mühendislik, işbirliği, teknik ve bilimsel personel (uzman) istihdamı ise teknoloji transfer yöntemleri arasında sayılmaktadır (Farhadikhah ve Husseini, 2015: 174-175). Bu yöntemler arasında yabancı uzman istihdamının, teknolojiye sahip olma hususunda zaman kazandırması, sonuçların kısa zamanda gözlemlenebilmesi, verimlilik ve bilgi aktarımı bakımından teknoloji transferinin en güçlü aracı olduğu öne sürülmektedir. İlave olarak, yabancı uzmanların alanlarında bilgili ve tecrübeli bireyler olması, istihdam edilmelerinin ülkeler arası dayanışma ve yakın ilişkilerin kurulmasına katkıda bulunması pozitif; ulusal bir kaynak addedilemeyecek olmaları bu politikanın negatif tarafına ilişkin göstergelerdir (Baylı, 2014: 4). Uzman kavramıyla teknolojinin kendisinden ziyade, teknik bilginin aktarımını sağlayan unsurların kastedildiği düşünüldüğünde yabancı uzman istihdamı politikasının ehemmiyeti daha net şekilde anlaşılabilir. Çünkü ulaşılmak istenen teknik bilgi, bilimsel bilginin aksine insan faaliyetlerinden doğmakta ve bu faaliyetlere sıkıca bağlı bulunmakta; spesifik faaliyetlerle bağlantısı nedeniyle de kolayca kategorize edilememekte ve kodlanamamaktadır. Bir şeyler yapmaya, yani tekniğe ilişkin bir bilgi

birikiminin edinilmesi ve uygulanması demek olan teknolojik sürecin tam kalbinde ise uzman² bireyler yer almaktadır (Herschbach, 1995: 33).

Yabancı kavramı, en fazla kabul gördüğü, 1892 tarihli Cenevre Toplantısı'nda tarif edildiği haliyle "bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse"yi ifade etmektedir. Ancak yapılan bu tanım, bazı noktalarda eleştirilere konu olmaktadır. Buna göre, yabancı sayılmak için o ülkenin vatandaşı olmayı iddia edememe koşuluna ilişkin net bir açıklama bulunmaması kafa karışıklığına yol açmakta; fizikî anlamda o ülkede bulunma koşuluyla, bireylerin vatandaşı olmadıkları ülkeye gitmeden de miras hakkına sahip olması, idari mercilere başvurabilmesi gibi durumlarda yabancı sayılmayacağı ima edilmektedir (Çifci, 2014: 6). Türk hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da yer verilen ilk haliyle "...Türk Vatandaşlığı Kanunu'na göre Türk vatandaşı sayılmayan kişi" şeklinde tanımlanan yabancı, benzer bir ifadeyle, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nda "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi" olarak kabul edilmektedir (Aykın ve Öztürk, 2017: 634-635). Yabancılar, diğer devletlerle olan hukukî münasebetleri bakımından üç grupta toplanmaktadırlar: Birincisi, herhangi bir devletin vatandaşı olup, vatandaşı buldukları devletin diplomatik korumasından yararlananlardır. İkinci gruptakiler, bir devletin vatandaşı olmakla beraber, çoğunlukla siyasî nedenlerle ülkelerini terk edip başka bir ülke iltica edenler, yani mültecilerdir ki, vatandaşı oldukları devlerin diplomatik korumasından istifade edememektedirler. Üçüncü grup ise, herhangi bir devletin vatandaşı olmayanlardan meydana gelmektedir. Farklı kategorilere rağmen yabancılara genellikle aynı hukukî statü tatbik edilmekte; mülteciler ve herhangi bir devlet vatandaşı olmayan bireylere yönelik uluslararası sözleşmeler sebebiyle devletler çeşitli mükellefiyetler üstlenmiş olabilmektedir (Er, 2014: 178).

3. Türkiye'de Madencilik Sektörünün Gelişimi

Tarihte en önemli medeniyet evrelerinden birinin madenin keşfi olduğu kabul edilmektedir. Bir teoriye göre, insanların doğada buldukları cevheri ateşle madenleştirdikleri ve bakırın demire nispetle daha yüksek sıcaklıkta ayrılmasının ilk insanlar tarafından daha zor başarılabilceği göz önünde bulundurulduğunda demirin tarihi daha eskiye isnat edilmekte ama araştırmalardan elde edilen sonuçlar bakırın bulunan ilk maden olduğu yönündedir. Madenin keşfinin Asya'da milattan en az yedi bin yıl önce başladığı, eski Türk ülkelerinde çeşitli maden ocaklarının bulunduğu, hatta Altay Dağları'nda rastlanan maden izabesine ait fırınlarından yola çıkılarak Türklerin

² Atf yapılan Landes (1980), orijinal metindeki entelektüel kavramını çalışmanın geri kalanından anlaşıldığı gibi, bilim adamı ve/veya uzman ile aynı anlamda kullanmaktadır.

maden sanayini bildikleri ileri sürülmektedir (MTA, 1936: 4-5). Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1862 senesine kadar madencilik; doğrudan devletin tarafından işletilen madenler, Ergani, Gümüşhane ve Küre gibi madenlerde belirli bir dönem uygulandığı üzere devletin sermaye yardımı yaptığı ve bir idareci atayarak gözetimi altında tuttuğu işletmeler vasıtasıyla yapılmaktadır. İmparatorlukta iktisadî yapının zayıfladığı dönemlerde ise, belirli bir süre kiraya verilerek ya da önceden alınan para karşılığında işletilen müesseseler tarafından maden işleri yerine getirilmektedir. 1858 Arazi Kanunnamesi, kimin sorumluluğunda olursa olsun devlet ve vakıf arazilerinde ortaya çıkan madenlerin hazineye geçtiğini, arazi mutasarrıfları madenlerden pay almaya yetkili kılınmadıklarından kendilerine madenleri işletmeleri sebebiyle ziraat ve tasarruftan kesilen topraklarının değer kadar tazminat verilmesini kararlaştırmakta; benzer hükümlerle 1861 yılında ilk Maadin Nizamnamesi çıkarılmaktadır (Turan, 1981: 49-50).

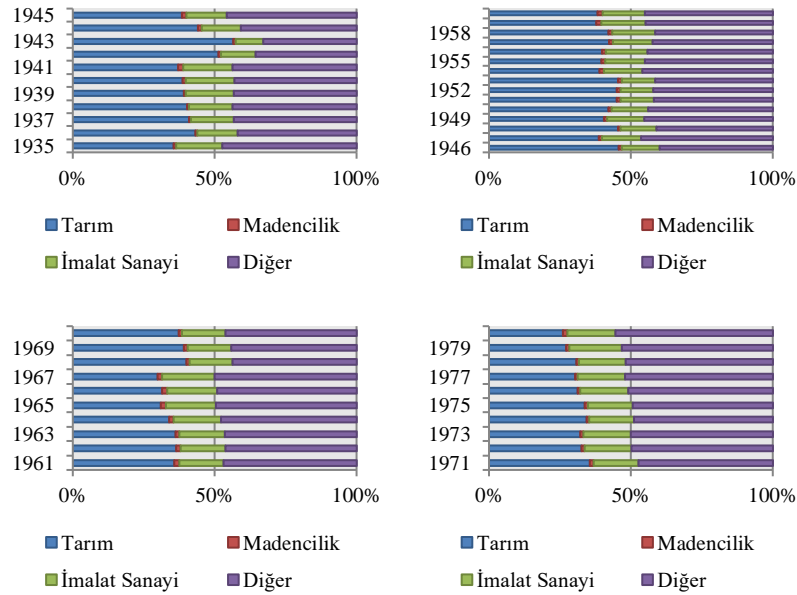
Cumhuriyet ilanından hemen önce, 1923 toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde de tüccar sınıfının esasları başlığı altında madencilik meselelerinin ele alındığı bilinmektedir. Kongrede, "en önemli servet kaynaklarımızdan olan madenlerimizin bolluğuna göre birkaç bölgeye ayrılması, kendi fen adamlarımızın yardım ve katılımlarıyla ilmi surette tetkiki ve en fazla ehemmiyete sahip olanların da milli menfaatlere göre düzenlenmesi" vurgulanmakta; zımpara, maden kömürü ve kükürt gibi cevherlerin yabancı rekabetine karşı korunması istenmektedir (Ökçün, 1968: 76-77). Kurulan yeni idarenin ilk senelerinde, hükümetin ve yerli müteşebbislerin yeterli sermaye imkânlarından yoksun bulunması, maden sektöründeki yatırımları sınırlandıran en önemli etkenlerdendir. Dolayısıyla, devletin madencilik alanındaki politikaları umumi manada kanuni ve kurumsal düzenlemelerden ibaret kalmakta, yabancı sermayenin kredi kaynaklarıyla yerli ve yabancı işbirliklerini tesis etmektense geçememektedir. İktisat Kongresi'ndeki esaslar doğrultusunda 1924 yılında İş Bankası, 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası kurulmaktadır (Demir, 2017: 480-481). Özel sektörde ise, 1920-1930 arasında, madencilik faaliyetleri göstermek üzere büyük bir kısmı Sanayi ve Maadin Bankası'nın tesisinden, diğer kısmı 1927 yılındaki Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan sonra kurulan 20 adet Türk anonim şirketine rastlanmaktadır. Ancak haiz olduğu öneme rağmen, maden alanında Sanayi ve Maadin Bankası'ndan yeterince istifade edilemediği; banka, Ergani Maden İşletmesi'nin sermayesine yaptığı katkı haricinde daha ziyade sanayi işletmeleriyle ilgilendiği belirtilmektedir (Tamzok, 2008: 187).

Madenciliğin gelişimi adına 14 Haziran 1935 tarihinde, giderleri ve yatırımlarının devlet bütçesinden karşılanması ilkesiyle; ülkede işletilmeye uygun maden yataklarının bulunup bulunmadığını incelemek üzere Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmaktadır. Enstitü'ye, işletilen maden ve taşocaklarından daha çok verim

alınabilmesi için gerekenleri tespit etmek, fenni, jeolojik, kimyasal analizler yapmak, madenlerde ve genel itibariyle maden sanayinde çalıştırılacak nitelikli eleman yetiştirmek gibi görevler de yüklenmektedir (İleri, 2011: 291-292). Aynı gün, 2805 sayılı kanun ile amacı, araştırma enstitülerinin maden cevherlerinden ve enerji kaynaklarından elverişli olduğunu düşündüklerini işletecek ticari girişimleri tesis ve finanse etmek olan; her türlü banka işlemlerini yapabilmek yetkisi verilen Etibank kurulmaktadır. Bankanın bünyesindeki madenleri ve enerji işletmelerini müesseseler biçiminde birleştirerek yönetmesi, piyasada birlikte hareket etmenin faydalarından istifadeyi temin ederken; faaliyet alanı genişledikçe Türkiye Kömür Satış ve Tevzi kuruluşunda olduğu gibi bazı işletmeler ayrı birer iktisadî devlet teşekkülü haline konulmaktadır (Zarakolu, 1958: 171-173). Birinci Dünya Savaşı ve müteakip harplerde, milli bir demir-çelik sanayine duyulan ihtiyaç ve sonraki yıllarda demir-çelik ithalatının dış ticaretteki payının mühim bir yer tutması bu ağır sanayide faaliyete geçilmesini teşvik etmektedir. Bu doğrultuda, başlangıçta Sümerbank'a ait iken, birtakım ünitelerin ilavesiyle tesisin genişlemesi üzerine 13 Mayıs 1955 tarihinde bağımsız bir iktisadî devlet teşekkülü halinde Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü kurulmaktadır. İşletmenin kok fabrikalar, haddehaneler, sülfürik asit ve süper fosfat fabrikaları ile iştirakleri bulunmakta, kurulduğu sene Divriği Demir Madenleri ve takip eden yıllarda İskenderun Demir Çelik Fabrikaları gibi bazı müesseseler bünyesine devredilmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 1973: 29-30). Bir yandan madencilikle alakalı yeni müesseseler bina edilirken, diğer taraftan da bu sektörde devleştirme politikaları takip edilmektedir. İlk devletleştirilen işletme, Deutche Bank elinde bulunan ve 1936 senesinde, satın alınacak hisse senetlerinin sermayesine mahsuben Etibank'a devredilen Ergani Bakır T.A.Ş.'dir. İkincisi 1937 senesinde Fransız sermayeli Ereğli Şirketi İşletmelerinin, madenlerle birlikte liman, demiryollarına yönelik bütün haklar, arazi, emlak, tesisat ve mevcutların Etibank'a intikal ettirilmesidir. Aynı şekilde 1940'da Ereğli Kömür Havzası devleştirilmekte, 1978 yılında çıkarılan 2172 sayılı Devletçe İşletilecek Madenler Hakkında Kanun ile belirli bölgelerde madenlerin devlet eliyle aranması ve işletilmesine karar verilmektedir (Türk, 1981: 35-40). 1980 sonrası dönemde ise, neoliberalizmin etkisiyle evvela 2172 sayılı kanunun iptal edilmesi ve şimdiye kadar kamulaştırılan maden sahalarının sahiplerine iadesi kararlaştırılmaktadır. Temel görüş, madencilik sektöründe kamusal teşebbüsten vazgeçilerek, devletin elindeki işletmelerin özelleştirmeler suretiyle özel sektöre devredilmesi, böylelikle yapısal dönüşümün sağlanmasıdır. Mülkiyet ve yönetim değişikliklerini hayata geçirebilmek için madencilik alanındaki kamu kurumlarında sektörel bölünme, şirketleştirme, ticarileştirme ve özelleştirmeye dair uygulamalar birbirini izlerken; devlet ağırlıklı piyasa yapısı özel sermayenin de dâhil olacağı bir rekabet ortamına dönüştürülmektedir (Tamzok, 2005: 8-10).

1935 yılında Gayri Safi Milli Hâsıla içerisinde %0,8'lik paya sahip olan madencilik sektörünün, 1980 yılına kadar geçen süreçte milli gelirin oluşumundaki bu katkısını artırdığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Diğer sektörlerin milli gelir üzerindeki daraltıcı etkisi, tarım ve imalat sektörleri paylarının yükselmesiyle karşılanırken, madenciliğin payı ya sabit kalmakta ya da azalmaktadır. Türk ekonomisinde planlı döneme geçişi ifade eden 1960'lı yıllara gelindiğinde biraz ivme kazanmış olsa da, 1970 ve sonrasında dönemde madencilik faaliyetlerinin GSMH içerisindeki payı tekrar düşüşe geçmektedir. 1963 itibariyle Türkiye ihracatındaki payı gittikçe azalan tarım sektörüne rağmen, imalat sanayi ve madencilik alanları payının gittikçe arttığı anlaşılmaktadır (Grafik 1 ve 2).

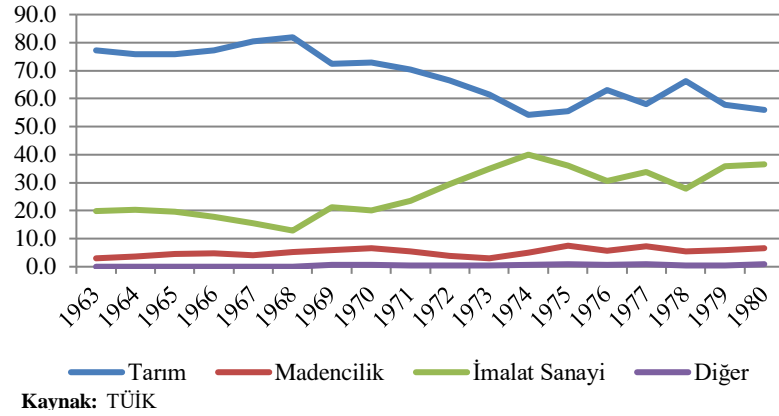
Grafik 1. 1935-1980 Yıllarında Cari Fiyatlarla GSMH'nın Sektörel Dağılımı (%)*



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

*1935-1947 dönemi için 1948; 1948-1967 dönemi için 1968 ve 1968-1980 dönemi için 1987 baz yılı olarak alınmıştır.

Grafik 2. 1963-1980 Yıllarında Ekonomik Faaliyetlerin İhracat İçerisindeki Seyri (%)



4. Yabancı Uzman İstihdamının Hukukî Yapısı

Bir ülkenin vatandaşlık bağı bulunmayan, yabancı kişilere çalışma hakkı tanımak mecburiyetinde olup olmaması konusunda birbirinden farklı iki görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilkinde göre, ülkeleri yabancılara çalışma hakkı tanımak zorunda bırakan beynelmilel bir kanun kural olmaması nedeniyle, her ülke vatandaşı olmayanlara bu hakkı tanımak veya tanımamak noktasında serbesttir. İkinci görüş, kişilere çalışma hakkı tanımamanın, çoğu insan için var olma ve yaşama haklarının inkâr edilmesi anlamına geldiğini; bu sebeple ülkelerin vatandaşı olmayanlara belirli mesleklerin icra edilmesi hususunda sınırlama getirebileceğini fakat tüm mesleklerin yabancılara yasaklanmasının kabul edilmemesini savunmaktadır (Keser, 2003: 5-6). Kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılması üzerine tedvin edilen 23 Şubat 1915 tarihli Ecnebilerin Hukuku ve Vezâifi Hakkındaki Kanun-ı Muvakkat, yabancılara Türkiye’de çalışma haklarını tanzim eden en eski kanuni metin olarak bilinmektedir. Yasa kapsamında, öğretmenlik, dava vekilliği, mühendislik, doktorluk ve eczacılık gibi mesleklerle meşgul olup; gazete, dergi yayınlama ve okul açma gibi faaliyetlerde bulunan yabancılara kazanılmış hakları kanun ve kaidelere uymak koşuluyla saklı tutulmakta; bu meslek ve sanatları ilk kez icra edeceklerin çalışma özgürlükleri kanun ve kaidelerle sınırlandırılabilir (Töre, 2014: 156). Cumhuriyet dönemi Türk hukukunda, konuyla ilgili yapılan düzenlemelerden ilki, Türk vatandaşı olmayanların bazı işlerde çalışmasını net biçimde yasaklayan, 1932 tarih ve 2007 sayılı Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun’dur. Kanunun birinci maddesinde; müretteplik, devlet inhisarına tabi madenlerin satımı, inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri, baytarlık ve kimyagerlik gibi mesleklerin yapılması; il ve ilçe merkezleri dışında dükkân açılması yabancılara yasaklanmaktadır. Pilotluk, uçak makinistliği, il ve belediyelere ait tesisat hizmetlerinde yabancılara çalıştırılması ise, sekizinci maddede Bakanlar Kurulu’nun özel izni şartına bağlanmaktadır (Alp, 2004:

34). Özel anlamda benzer bir kısıtlamayla, 1906 tarihli Maden Nizamnamesi'nin getirdiği, esasen sınırlardaki maden bölgelerinde demografik değişiklikler bahane edilerek öne sürülen iddialara mani olmayı amaçlayan bir düzenlemede karşılaşılmaktadır. Buna göre, ecnebi mültezimlerin, istihdam etmeleri muhtemel yabancı işçilerle maden çevresindeki nüfus yoğunluğunun değişmesine sebebiyet verecekleri vurgulanarak, ustabaşı ve mühendis haricindeki maden çalışanlarının Osmanlı tebaasından ve bölge halkı içerisinde seçilmesi hükme bağlanmaktadır (Keskin, 2011: 136).

1951 yılında imzalanan Mültecilerin Hukukî Durumuna İlişkin Sözleşme, Türkiye'de ücretli işlerde çalışan, kendi işinde çalışan ve serbest meslekle iştigal eden mültecilerin yabancılarla aynı düzeyde güvenceye alınmasına imkân tanıyan ve böylece çalışma hayatını düzenleyen bir başka hukukî metindir. Sözleşmenin 17. maddesinin birinci fıkrasına göre antlaşmaya taraf devletler, ülkelerinde düzenli şekilde ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı açısından, aynı koşullar içindeki yabancı bir ülkenin vatandaşına tanınan en uygun muameleyi tanımaktadırlar. Diğer bir ifadeyle; bir ülkede yabancıların çalışma haklarına dair getirilecek olası sınırlamalar, mülteciler için de uygulanabilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, ülkede iç yıl ikamet eden, ikamet ettiği ülkenin bir vatandaşıyla evli ve eşinden ayrılmamış olan, ikamet ettiği ülkenin vatandaşı sayılan bir veya birden çok çocuk sahibi mültecileri bu sınırlamalardan muaf tutmaktadır (Kaya, 2017: 61). Memleketin iktisadî gelişimine fayda sağlamak, Türklerin özel girişimlerine açık bir faaliyet sahasında çalışmak, tekel veya özel bir ayrıcalık belirtmemek şartıyla Türkiye'ye ithal edilecek yabancı sermaye ve hariçten yapılacak borçlanmalara tatbik edilecek Ocak 1954 tarihli Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu da, yabancıların iş hayatına etkisi görülen düzenlemeler arasında yer almaktadır. Zira kanunun 7. maddesi, bahse konu koşullar çerçevesinde tesis edilecek bir teşebbüsün, etüt, kurulma ve işleme devrelerinde ustabaşı, uzman ve diğer personeline, 2007 sayılı kanunla getirilen sınırlamaların işletme için gerekli süre zarfında uygulanamayacağını öngörmektedir (Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 1954).

İfade etmek gerekir ki, Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'un, yabancıların çalışma hayatındaki sınırlayıcı etkisi hafifleten benzer uygulamalar ilerleyen süreçte de hayata geçirilmektedir. Nitekim 24 Ocak 1980 tarihli Yabancı Sermaye Çerçeve Kararnamesi ve bu kararname hakkındaki tebliğ, yeterli bilgiye sahip olmaları durumunda yabancı uyruklu idarî ve teknik personelin Türkiye'de özel sektörde çalıştırılmalarına izin vermektedir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda, gerekli belgeyi alan müesseselerde sanatkâr ve nitelikli uzman personel statüsündeki yabancıların, belirlenen oranı aşmamak şartıyla ve 2007 sayılı kanunun kısıtlamalarından dışarıda tutularak istihdam edilebilecekleri

belirtilmektedir. Yine 6 Haziran 1985 kabul edilen Serbest Bölgeler Kanunu da, serbest bölgelerde faaliyetlerini sürdüren işletmelere, izin alınmak suretiyle yönetici ve vasıflı yabancı personel çalıştırma hakkı verilmektedir (Alp, 2004: 35). Bu arada, 1981 senesinde kabul edilen 2527 sayılı kanun, Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'da bahsedilen kısıtlamaları Türk soylu yabancılar adına tamamen kaldırmaktadır. Kanunun amacı ise, Türkiye'de ikamet eden Türk soylu yabancıların gerekli görülen meslek ve sanatları icra etmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı dışında kamu, özel kurum veya işyerlerinde istihdam edilmelerine olanak sağlamaktır (Ganiyeva, 2018: 267-273). Bütün bu düzenlemeler bir tarafa bırakıldığında, yabancıların çalışma hayatlarını tanzim eden, genel düzenleme niteliğindeki ilk kanunun 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun olduğu savunulmaktadır. Kanunla birlikte getirilen en önemli yenilik, daha önceki dönemlerde yabancı uyruklulara çalışma izni vermekle yetkili kınlan makamlar oldukça geniş bir çeşitlilik gösterirken, birtakım istisnalar haricinde, izin yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilmesidir. Ancak kanunun yürürlüğe girdikten sonra ülkede yaşanan gelişmeler sonucunda yetersiz kaldığının tespit edilmesi, yeni bir sistem ve kurallar meydana getirme isteği, yabancıların çalışma izin başvurularındaki artış ve uluslar arası hukukî düzenlemelerle uyumlaştırmaya gitme gibi nedenlerde 2016'da 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu kabul edilmektedir (Karaağaç, 2018: 90-94). Türk mevzuatında ifade edilen çalışma hakkına dair eşitlik ilkesi gereği, prosedürler ve bazı edinimler hariç kalmak üzere, çalışmakta olan yabancıların ücret, sosyal güvenlik ve sendika haklarının vatandaştan farklı olmasının beklenmemektedir. 6735 sayılı kanun yabancı uyruklularının çalışma haklarını düzenlediği gibi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu bu kişilerin sosyal güvenlik haklarını, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu sendikal haklarını hukukî bir zemine kavuşturmaktadır (Erken, 2016: 383-384).

5. Cumhuriyet Dönemi Madencilik Sektöründe Yabancı Uzman İstihdamı

Türk madencilik sektöründe yabancı uzman istihdamı, cumhuriyetin kuruluşundan evvel Osmanlı İmparatorluğu döneminde başvurulan bir teknoloji transfer yöntemidir. Bu politikaya yön veren unsurların başında ise, madenciliğin ulusal üretime sağladığı katkı ve sektörün gelişmişlik seviyesi gelmektedir. Her ne kadar, Osmanlı tarihinin büyük bir kısmında madenciliğin pek fazla itibar görmediği, yıllar geçtikçe milli gelirin yüzde birinden daha azını meydana getirdiği kaydedilse de 19. yüzyılda yaşanan gelişmeler mevcut durumu değişikliğe uğratmaktadır. Öncelikle, imparatorluğun en verimli maden ocaklarından bir kısmının yer aldığı Balkanların bu

yüzyılda kaybedilmesi Anadolu'daki madenleri ön plana çıkarmakta, yüzyılın sonraki senelerinde bölgede petrol haricindeki Osmanlı maden üretiminin %80'ini elde edilmeye başlanmaktadır. Yüzyılın bitimine yaklaşırken, Avrupa'nın büyük talebi ve doğrudan sermaye yatırımları sonucunda kanuni düzenlemeler ve üretim değişiklikleri yoluna gidilmesi üretim miktarını ciddi boyutta artırmakta; Sanayi Devrimi'nin gerektirdiği köklü teknolojik değişimler, yeni makinelerin kullanımıyla ortaya çıkan yakıt ihtiyacı kömür çıkarımını Osmanlı maden sektörünün en ağırlıklı kısmı haline getirmektedir (Quataert, 1985: 914). Osmanlı madencilik çalışmaları koşulların bakımından incelendiğinde 19. yüzyılın ortalarına kadar, maden emekçilerinin zor koşullarda işlerini yerine getirdikleri, mesleğin babadan oğla geçen zorunlu bir yapısı olduğu ve tımar sistemindekine benzer şekilde madencilerin çalıştıkları yeri terk edemeyecekleri ifade edilmektedir. Ayrıca alım güçleri zamanla düştüğünden, çalışanların bazı vergilerden muaf tutulması, çıkarılan fermanlar doğrultusunda aynı ödemeler almaları ve ihtiyaçlarının bir bölümünü devlet tarafından karşılanması sağlanmaktadır (Varlık, 1981: 197).

İmparatorluğun klasik döneminde, madenlerin idaresiyle sorumlu ve devlet tarafından atanan memurlar, güvenliği sağlayan kişiler ve madene levazım nakledenler dışında teknik personel, işçiler ve ustalar şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Cevherlerin yer altından çıkarılmasında ve yüzeydeki tesislerde işçiler çalışırken; hutmanlar, şafarlar, leşadniciler, prustadlar, ifrazcılar, kalcılar, haddadlar, marangozlar, meremmetçiler ve urbararlar usta grubunu teşkil etmektedir. Bunlar arasında urbararlar, kuyucubaşı ve maden mühendisi niteliğinde olup, kuyuları ölçmekte; haddadlar, marangozlar ve tamir işleriyle görevli meremmetçiler diğer teknik personel arasında yer almaktadır. Ancak madenleri ıslah ederek daha verimli ve kârlı hale getirecek tecrübeli, alanında bilgi sahibi personel eksikliği, bu ihtiyacın Avrupa ülkelerinden karşılanmasına yol açmakta; Maden-i Hümayûn Başmühendisi tayin edilen Avusturya tebaasından Gustave de Pauliny gibi birçok yabancı uzman istihdam edilmektedir (Keskin, 2007: 81-82). Maden üretiminin Osmanlı ekonomisindeki payı yükseldikçe, bu sektörde teknik ve uzman personel şeklinde gerçekleştirilen yabancı istihdam politikası, işçileri de artan miktarlarda içeren bir görünüm kazanmaktadır. Yabancı uyruklu ve kalifiye elemana ödenecek ücretin fazla olması ve fabrikalardaki Türk işçilerin sayıca azlığı bir arada düşünüldüğünde, bazı işçi eylemlerinin, çoğunluğu elde etmeye başlayan yabancı işçiler ve yabancı uzmanlarla aradaki ücret farklılıklarından kaynaklandığını tahmin etmek mümkündür (Bülbül ve Özbay, 2007: 36).

Gezer Baylı (2014), cumhuriyet dönemi madencilik sektöründe 1925-1975 yılları arasında 67 Fransız uzmanın istihdam edildiği sonucuna ulaşmakta; Yıldırım (2012) Maden Tetkik Arama Enstitüsü'nde çalıştırılan, Budapeşte Üniversitesi'nden jeoloji profesörü Louis de Loczy, Prof. Geza Teleki ile Prof. Antal Réthly ve çeşitli

bölgelerde madencilik alanında çalıştırılan Macar asıllı uzmanlardan bahsetmektedir. İncelenen arşiv belgelerinden elde edilen sonuçlara göre, cumhuriyetin kuruluşundan sonra madencilik üretiminde, ilk kamu girişimlerinin hayata geçirildiği 1935 yılından 1980'e kadar geçen dönemde yaklaşık 445 uzmanın istihdam edildiği görülmektedir. Tablo 1'de yer verildiği haliyle, istihdam edilen yabancı uzmanlar Almanya, İngiltere, Fransa ve Polonya başta olmak üzere çeşitli ülkelerden getirilmektedir. Genellikle aynı ülkeden birden fazla yabancı uzman istihdam edilirken, bu durumun istisnaları Birleşik Arap Emirlikleri, Çekoslovakya, Fas, Güney Afrika, Irak, Kanada, Lehistan ve Romanya gibi ülkelerden ithal edilen uzmanlardır. Türkiye'nin madencilik sektöründe istihdam ettiği yabancı uzmanların, daha çok Avrupa ülkelerine mensup olmaları teknik ve/veya teknolojik gelişmişliğin buralardaki ileri seviyenin doğal bir sonucu olarak karşılanmalıdır. Öte yandan, Amerika Birleşik Devletleri'nden getirtilen 32 yabancı uzmanın yarısından fazlasının Marshall Planı yardımlarının yapıldığı döneme denk geldiği düşünüldüğünde, ABD ve uzman personelinin münferiden getirildiği ülkeler için istihdam politikasının bölgesel dağılımında siyasî ilişkilerin de rol oynamış olabileceği göz ardı edilmemesi gereken bir noktadır.

Tablo 1. 1935-1980 Yıllarında Madencilik Sektöründe İstihdam Edilen Yabancı Uzmanların Ülkelere Göre Dağılımı (Kişi)

ABD	32	İsviçre	21
Almanya	85	İtalya	19
Avusturya	21	Japonya	3
Birleşik Arap Emirlikleri	1	Kanada	1
Belçika	13	Kıbrıs	18
Beyaz Rusya	2	Lehistan	1
Çekoslovakya	1	Macaristan	12
Fas	1	Pakistan	3
Fransa	59	Polonya	38
Güney Afrika	1	Romanya	1
Hollanda	23	Ürdün	4
Irak	1	Yugoslavya	5
İngiltere	72	Belirlenemeyen	4
İsveç	3	TOPLAM	445

Farklı milliyetlere mensup yabancı uzmanlar, Türk madencilik sektöründe faaliyet gösteren birçok kurumda istihdam edilmektedir. Yabancı uzmanların yoğun bir şekilde Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü emrinde, ardından Türkiye Demir ve Çelik Fabrikası, Etibank, Ereğli Kömür İşletmesi, Karabük Demir ve Çelik Fabrikası, Murgul

Bakır Madeni İşletmesi ile diğer linyit, bakır, minerallerin üretildiği tesislerde çalıştırıldıkları anlaşılmaktadır. İncelenen belgelerde, genellikle iktisadi devlet teşekküllerinde yabancı uzman istihdamına rastlanırken, özel teşebbüslerin istifade ettiği yabancı uzmanlara sadece Nijat ve Ferruh Şeşbeş'e ait Demir ve Çelik Fabrikası'nda tesadüf edilmektedir.

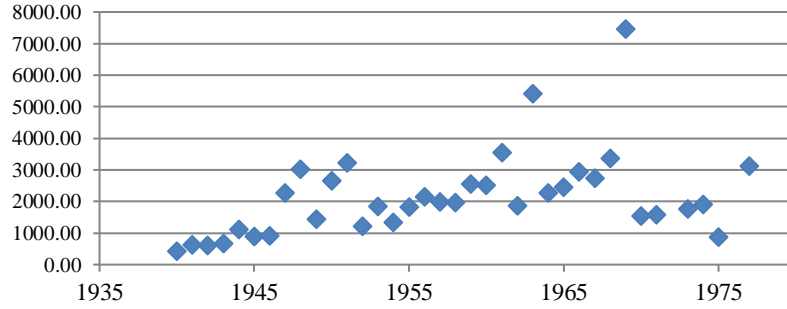
Tablo 2. 1935-1980 Yıllarında Madencilik Sektöründe İstihdam Edilen Yabancı Uzmanların Kurumlara Göre Dağılımı (Kişi)

Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları	3
Ereğli Kömürleri İşletmesi	33
Ergani Bakır Madeni İşletmesi	7
Etibank	38
Garp Linyitleri İşletmesi	1
Karabük Demir ve Çelik Fabrikası	24
Karabük Sülfat Asidi Fabrikası	4
Karabük Sülfat Asidi ve Süper Fosfat Fabrikası	1
Karabük Süperfosfat Fabrikası	1
Maadin Umur Müdürlüğü	1
Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü	258
Murgul Bakır Madeni İşletmesi	14
Nijat ve Ferruh Şeşbeş'e ait Demir ve Çelik Fabrikası	1
Türkiye Demir ve Çelik Fabrikası	58
Belirtilmemiş	1
TOPLAM	445

Ele alınan dönemde Türk madencilik sektöründe, istihdam edilen yabancı uzmanların maaş bilgilerine en erken 1940 yılında ulaşılabilmektedir. Aynı yıl içerisinde maden faaliyetleriyle ilgili çeşitli kurumlarda çalıştırılan yabancı uzmanların, meslekî farklılıkları göz ardı edilerek hesaplanan ortalama maaşları Grafik 3'de gösterilmektedir. Örneğin, en fazla yabancı uzmanın istihdam edildiği 1958 yılında, birçok meslek grubundaki bireylerin aldıkları ortalama maaş, yani devlet bütçesindeki aylık ortalama maliyetleri yaklaşık 1958,48 Türk Lirası'dır. Bu maliyet 1969'a kadar istikrarlı olmayan bir artış göstermekte, 1970 yılından sonra ortalama düzeyde seyretmektedir. Arşiv belgelerinde maaş bilgisine yer verilmeyen ve maaş bilgileri net olarak okunmayan kişiler hesaplamada dikkate alınmamaktadır. Ortalama maaş hesaplamasında, mesleki ayrımlar, milliyet ve çalışma süresi gibi faktör etkilerinin dışarıda tutulması istihdam politikasında gözlemlenen ücret farklılaştırmasının tek nedenle açıklanamayışından kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle ücretlerin bazı durumlarda, 1954 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla çalışmasına izin verilen ve jeolog oldukları belirtilen İsviçreli Dr. Jacques Calame'e 1867 TL ve Avusturyalı Dr. Helmut

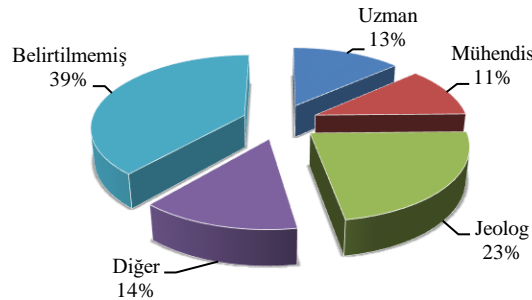
Flügel'e 1144 TL ödeme yapılmasında olduğu gibi vatandaşı bulunulan ülke kaynaklı değişmiş görünmektedir. Oysa 1958 yılında istihdamı uygun bulunan ve her ikisi de Alman milletinden olan jeologlardan Dr. Walter Wolf'a 1572 TL, Herbert Reum'a 1867 TL maaş verilmektedir.

Grafik 3. 1935-1980 Yıllarında Madencilik Sektöründe İstihdam Edilen Yabancı Uzmanların Ortalama Maaşları (TL)



İstihdam edilen yabancı uzmanların, %39 oranındaki önemli bir bölümünün, mesleki bilgisi arşiv belgelerinde açık biçimde yer almamaktadır. Çalışanların %23'ü jeolog, %14'ü uzman ve %11'i mühendis olarak nitelendirilmektedir. Demirci ustası, kimyager, sondör, makinist, metalurjist, mimar, mineralog, paleontolog, ressam ve topograf gibi mesleklerle uğraşanlar ise %13'lük diğer yabancı uzmanlar kısmını oluşturmaktadır.

Grafik 4: 1935-1980 Yıllarında Madencilik Sektöründe İstihdam Edilen Yabancı Uzmanların Mesleki Dağılımları



Devlet yöneticileri, ülke menfaati için çalıştırılmak üzere getirilen yabancı uzmanlara bazen ek muafiyetler de tanımaktadır. Örneğin, 25.03.1938 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Maden Tetik Arama Enstitüsü'nde istihdam edilen İngiliz Jeolog Cunningham Graig'in, 300 sterlin olarak belirlenen aylık maaşının yanı sıra geliş gidiş

yol masraflarının serbest döviz olarak verilmesi uygun görülmektedir. Yine 09.08.1945 ve 28.02.1946 tarihlerindeki Bakanlar Kurulu kararlarıyla getirilen Clarence H. Striokland ve Prof. Louis Loczy'e aylık ücretlerinin safi tutarının %50'si nispetindeki parayı ülke dışına çıkarmaları için izin verilmektedir.

6. Sonuç

Teknik ve/veya teknolojik bilgi, Sanayi Devrimi'nden sonra dünya ekonomileri arasındaki gelişmişlik farkının belirleyen başlıca üretim faktörü olarak kabul edilmektedir. Bu bilgiye sahip olmanın yolu, onu üretmekten ya da transfer etmekten geçmektedir. Yabancı uzman istihdamı ise, ekonomik refahı artıracak bilginin transfer edilmesinde sıklıkla kullanılan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerin de kullandığı bu transfer yöntemi, daha ziyade az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin daha kısa zamanda ve daha düşük maliyetle teknolojik gelişmeyi sağlamasına yardımcı olmaktadır.

Türk madencilik sektöründe, yabancı uzman istihdamıyla teknoloji transferinin tarihi Osmanlı İmparatorluğu'na kadar geri götürülebilmektedir. 20. yüzyılda Türkiye madenlerine talebin artmasıyla bu alanda üretimi iyileştirecek kanuni düzenlemeler hayata geçirilmekte, bu sayede yabancı uzmanların çalıştırılmalarını düzenleyen hukukî zemin oluşturulmaktadır. Gerek imparatorluk gerekse cumhuriyet döneminde madencilik üretiminin milli gelirin oluşumunda katkısı az olsa da, rezervlerin potansiyeli ve özellikle cumhuriyetin kuruluşundan sonra diğer alanlara hammadde tedariki yönünde katkısı bu sektörü Türk ekonomisi için giderek daha önemli hale getirmektedir. Araştırma kapsamında elde edilen bulgulara göre, 1935-1980 yılları arasında Türk madencilik sektöründe çalıştırılan ve sayıları 445'e ulaşan yabancı uzmanlar çoğunlukla, teknolojik yönden daha ileride oldukları düşünülen Avrupa ülkelerinden ve ABD'den getirilmektedir. Bunun dışında Birleşik Arap Emirlikleri, Fas, Güney Afrika, Irak, Japonya, Pakistan ve Ürdün vatandaşı uzmanlar da istihdam edilmektedir. Yabancı uzmanlar en fazla Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü'nde olmak üzere, Türkiye Demir ve Çelik Fabrikası, Etibank, Ereğli Kömür İşletmesi bünyesinde ve diğer maden cevheri üretim tesislerinde çalıştırılmaktadır. Uzman statüsündeki yabancı personel arasından maaş bilgisine ulaşılabilenler dikkate alındığında, bu istihdam politikasının sadece ortalama aylık maaş üzerinden devlet bütçesine maliyetinin 1969 yılına kadar istikrarlı olmasa da arttığı 1970 yılından itibaren önceki yıllar düzeyinde seyrettiği anlaşılmaktadır. Maaş bilgisine ulaşamayan bireylerin dâhil edilmediği bu hesaplamada, yabancı uzman istihdamı politikasının içeriğini oluşturan, mesleki farklılık, milliyet ve çalışma süresi gibi unsurlar da dikkate alınmamaktadır. Bu durumun sebebi, politika uygulamaları boyunca farklılaştırılan ücretlerin yalnız şekilde

izah edilememesidir. Yani aynı yıllarda ülkeye getirilen, aynı işi yapan ayrı milletlere mensup yabancı uzmanların maaşları değişebildiği gibi, hem aynı işi yapan hem de aynı ülke vatandaşı olanların aldıkları maaşlar değişiklik gösterebilmektedir. Meslek grupları açısından, istihdam edilen yabancı personelin %39'luk kısmına dair arşiv belgelerinde net bir ibare bulunmamakla beraber; bunların %23'ü jeolog, %14'ü uzman, %11'i mühendis olup, 13'ü kimyager, sondör, usta/ustabaşı, mineralog vb. diğer mesleklerle iştigal etmektedir. Ayrıca bazı durumlarda, getirilecek yabancı uzmanlara gidiş geliş yol masraflarının ödenmesi, maaşlarının belirli bir bölümünün döviz olarak ülke dışına çıkarılması gibi ek muafiyetlerin tanındığı da tespit edilmektedir.

Kaynaklar

- Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi. 30.18.1.2. Bakanları Kurulu Kararları Fonu.
- Akdağ, Ö. (2008). Cumhuriyetin İlk Yıllarında Eğitim Alanında Yabancı Uzman İstihdamı (1923-40). *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(1): 45-77.
- Alkın, R. C. (2017). Modernleşme Kuramı Eleştirel Bir Giriş. *Medeniyet ve Toplum Dergisi*. 1(2): 199-202.
- Alp, M. (2004) Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 53(2): 33-59.
- Aykın, S. M. ve Öztürk, N. (2017). Türkiye İşgücü Piyasasında Serbestleşme ve Yabancı İstihdamı: Taahhütlerde İlerleme. *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (13): 623-655.
- Baylı, G. G. (2014). *Türkiye'de İstihdam Edilen Fransız Uzmanlar ve Türk Modernleşmesine Katkıları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü.
- Bozeman, B. (2000). Technology Transfer And Public Policy: A Review Of Research And Theory. *Research Policy*. 29(4-5): 627-655.
- Bülbül, Y. ve Özbay, D. (2007). Osmanlı İmparatorluğu'nda Teknolojiye Karşı Direncin İktisat Tarihi. "İş, Güç" *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 9(4): 19-41.
- Choi, H. J. (2009). Technology Transfer Issues And A New Technology Transfer Model. *Journal of Technology Studies*. 35(1): 49-57.
- Çifçi, C. (2014). *Türk Çalışma Hayatında Yabancı Uyruklu Kadınlar: Çalışma İzni Verileri Işığında Mevcut Durum ve Sektörel Değerlendirilmeler*. (Uzmanlık Tezi). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Demir, Ö. (2017). İkinci Dünya Savaşı'na Kadar Türkiye'de Madencilik Alanındaki Gelişmeler. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 5(40): 478-490.

Dikici, A. (2017). Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türk Polisinin Alman ve Avusturya Polis Teşkilatları İle İşbirliği (1923-1938). *Belgi Dergisi*. 2(14): 472-495.

Er, S. (2014). Yabancıların Çalışma İzinleri ve Ön İzin Müessesesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. (4): 176-221.

Erken, B. (2016). Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Yabancıların Çalışması. *TİSK Akademi*. 11(22): 380-407.

Ersungur, Ş. M. (1994). İktisadi Kalkınma ve Teknoloji. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 10(3-4): 41-56.

Farhadikhah, Z. and Husseini, S. M. H. (2015). A Review Of Methods And Models Of Technology Transfer. *International Letters of Social and Humanistic Sciences*. (62): 173-181.

Ganiyeva, S. (2018). Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hakkı ve Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. (139): 257-285.

Gezer Baylı, G. (2014). *Türkiye'de İstihdam Edilen Fransız Uzmanlar ve Türk Modernleşmesine Katkıları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü.

Herschbach, D. R. (1995). Technology As Knowledge: Implications For Instruction. *Journal Of Technology Education*. 7(1): 31-42.

İleri, T. (2011). Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Türkiye'de Madencilik Genel Durumu ve Atatürk'ün Madencilikle İlgili Düşünceleri. *Kastamonu Eğitim Dergisi*. 19(1): 287-296.

Karaağaç, Ö. (2018). Yabancıların Türkiye'de Çalışmalarına İlişkin Temel Düzenleme Olarak Uluslararası İşgücü Kanununun Genel Değerlendirmesi. *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 3(1): 89-121.

Kaya, C. (2017). Türkiye'de Geçici Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakları. *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1(5): 57-77.

Keser, H. (2003). Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun Tasarısı Işığında Türkiye'de Yabancıların Çalışma Hakkı ve Yabancı Kaçak İşçilik. *Kamu-İş*. 7(2): 2-48.

Keskin, Ö. (2007). Osmanlı Devleti'nde Yabancı Maden Mühendislerinin İstihdamı ve Osmanlı Madencilğine Hizmetleri. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*. (11): 79-92.

_____ (2011). Osmanlı Devleti'nde Maden Hukukunun Tekâmülü (1861-1906). *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi*. (29): 125-148.

Landes, D. (1980). The Creation Of Knowledge And Technique: Today's Task And Yesterday's Experience. *Daedalus*. 109(1): 111-120.

Markusen, J. R. and Trofimenko, N. (2007). Teaching Locals New Tricks: Foreign Experts As A Channel Of Knowledge Transfers. *Journal of Development Economics*. 88(1): 120-131.

Malchow-Møller, N., Munch, J. R. and Skaksen, J. R. (2011). *Do Foreign Experts Increase The Productivity Of Domestic Firms?*. Discussion Paper, No.6001.

MTA. (1936). Türkler ve Madencilik. *Maden Tetkik ve Arama Dergisi*. 5(1): 3-40.

Ökçün, G. (1968). 1923 Yılında İzmir'de Toplanan Türkiye İktisat Kongresinde Kabul Edilen Esaslar. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 23(1): 53-100.

Quataert, D. (1985). 19. yy'da Osmanlı Devleti'nde Madencilik. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi (4. Cilt, s. 914-916). İstanbul: İletişim Yayınları.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (1973). *50 Yılda Türk Sanayii*. Ankara: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Yayınları.

Santacreu-Vasut, E. and Teshima, K. (2016). Foreign Employees As Channel For Technology Transfer: Evidence From MNC's Subsidiaries In Mexico. *Journal of Development Economics*. (122): 92-112.

Sayan, İ. Ö. ve Küçük, A. (2012). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 67(1): 171-203.

Şahin, M. (1998). Türk Eğitim Sisteminde Yabancı Eğitim Uzmanlarından Yararlanma. *Toplumsal Tarih*. 9(54): 12-18.

Tamzok, N. (2005). Türkiye Madencilik Sektöründe Yapısal Dönüşüm ve Sonuçları. Türkiye 19. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Fuarı (IMCET) (Bildiriler, s. 5-20), İzmir.

_____ (2008). Osmanlı İmparatorluğu'nun Son Döneminden Çok Partili Döneme Madencilik Politikaları, 1861-1948. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 63(04): 179-204.

Tiryakioğlu, M. (2011). Teknoloji Transferi, Teknoloji Yoksulluğu Mu?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 66(02): 169-199.

Töre, N. (2014) Türkiye’de Yabancıların Çalışma Şartları. *TİSK Akademi*. 9(18): 154-183.

Turan, M. (1981). Madencilüğimizin Tarihsel Gelişimi. Türkiye Madencilik Bilimsel ve Teknik 7. Kongresi (Tebliğler Kitabı, s. 47-63), Ankara.

Türk, H. S. (1981). Madenlerin Devletleştirilmesi. Türkiye Madencilik Bilimsel ve Teknik 7. Kongresi (Tebliğler Kitabı, s. 33-45), Ankara.

Varlık, M. B. (1981). Osmanlı İmparatorluğu’nda Madenlerde Çalışma Koşulları Üzerine Bir Derleme/Deneme. *Ekonomik Yaklaşım*. 2(4): 191-210.

Wahab, S. A., Rose, R. C., Jegak, U. ve Abdullah, H. (2009). A Review On The Technology Transfer Models, Knowledge-Based And Organizational Learning Models On Technology Transfer. *European Journal Of Social Sciences*. 10(4): 550-564.

Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (1954, 23 Ocak). *Resmi Gazete (Sayı 8615)*. Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8615.pdf>.

Yıldırım, S. (2007). Türkiye Demiryollarında İstihdam Edilen Yabancı Uzmanlar (1925-1950). *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*. 23(67-68-69): 305-338.

_____ (2012). Cumhuriyet Döneminde Türk-Macar İlişkileri Çerçevesinde İstihdam Edilen Macar Uzmanlar. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*. 8(15): 121-150.

Zarakolu, A. (1958). Türkiyenin Maden ve Enerji Ekonomisinde Etibank. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 15(1): 165-194.