

**“Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları”
Prof. Dr. Ahmet İçduygu**

Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 16 Ocak 2007 tarihinde düzenlediği toplantı ile TÜSİAD’ın, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları” başlıklı raporunu kamuoyuna sundu. Toplantının açılış konuşmasını, TÜSİAD Yönetim Kurulu Üyesi ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanı Arzuhan Doğan Yalçındağ gerçekleştirdi.

“Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları” başlıklı çalışma, Türkiye’nin Avrupa-merkezli uluslararası göç rejimi içerisindeki konumunu Türkiye’nin AB’ye üyelik sorunsalı çerçevesinde incelemiştir. 1980’li yılların başından itibaren Türkiye, aynı zamanda hem “göç alan” bir ülke, hem de başka ülkelerden gelen göçmenler için “göç geçiş ülkesi” konumunda bir ülke haline geldiğinden, Avrupa-merkezli uluslararası göç rejimi içerisinde Türkiye’nin konumu, “göç veren”, “göç alan” ve “göç geçiş ülkesi” olarak ele alınmıştır. Bu çalışma, son yıllardaki çalışmaları da göz önüne alarak bu konunun kapsamlı bir analizini yapmayı amaçlamıştır.

Demografik Değişimler

Orta ölçekli doğal nüfus değişiklikleri ve göç varsayımları içinde AB-25 ülkelerinin toplam nüfusu, 2005 yılındaki 472 milyon düzeyinden, 2025 yılında 478 milyona yükselecek, ardından azalma sürecine girecektir: 2050 yılında AB-25 ülkelerinin nüfusu 462 milyon düzeyine düşecektir. Aynı süre içerisinde eğer göç almazlar ise, Batı ve Orta Avrupa ülkelerinin toplam nüfusu 2010 yılında en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra azalmaya başlayacak ve 2025 yılında 460 milyona, 2050 yılında ise 415 milyona inecektir.

Nüfusun yaş yapısını yansıtan bir ölçü olarak medyan yaşındaki değişikliklere bakıldığında gözlemlenen şudur: Doğum oranlarının çok yüksek olduğu 1960’lı yıllarda medyan yaşı şu anda AB üyesi olan 25 ülkede 32 iken, bugün bu yaş bu ülkelerde 38,5’tir. Bu sayının 2050 yılına varıldığında 48’e kadar yükselmesi beklenmektedir. Bu da, o tarihte neredeyse tüm Avrupa nüfusunun yarısının 50 yaş üstü kişilerden oluşması anlamına gelmektedir.

Türkiye 2000’li yılların başında *demografik dönüşümünü*, geleneksel bir toplum yapısından modern bir toplum yapısına geçiş anlamında, tamamlamış bir konumdadır. Bu, bir açıdan, çok yüksek doğum ve ölüm oranlarından, düşük düzeydeki doğum ve ölüm oranlarına geçiş, bir açıdan da doğum ve ölüm oranları arasındaki farkın kapanması anlamına gelmektedir. Diğer bir açıdan ise nüfus artış hızındaki ciddi azalmayı ifade etmektedir. 72,5 milyon nüfusa sahip Türkiye’de doğumdaki yaşama beklentisi 70’li yıllara yaklaşmış, toplam doğurganlık hızı 2,2 çocuk sayısının altına inme eğilimleri göstermiş ve çocuk ölüm hızı binde 30’un altına

inmiştir. Nüfusun yıllık artış hızı yüzde 1,5 altında seyretmeye başlamıştır. Önümüzdeki yıllarda Türkiye nüfusunun bu düzeydeki bir büyüme hızıyla belirli oranda artacağı öngörülmektedir: 2005 yılındaki 73 milyon düzeyinden ilk 20 yıl içerisinde 90 milyona, 2050 yılına varıldığında ise 100 milyon düzeyine ulaşacağı kestirilmektedir. Ancak, 2050’lerde Türkiye nüfusunun bu düzeylerde, hatta 100 milyona ulaşmadan da, durgun hale gelebileceği ve sonra bir azalma dönemine yöneleceği de hesaplanmaktadır.¹

2010 yılında Türkiye nüfusunun yaklaşık 77 milyon, 2025 yılında ise 88 milyon olacağı kestirildiğinde, bu yıllarda çalışma yaşında olacak nüfusun da 2010 için 28 milyon, 2025 yılı için ise 34 milyon seviyesinde olacağı öngörülmektedir². Eğer 2025 yılına kadar Türkiye’deki işgücü katılım oranlarının bugünkü Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri seviyesine çıkacağı varsayılırsa, elde edilen sonuçlar temelinde Türkiye’de kadın işgücünün 2005 yılındaki 6,5 milyon seviyelerinden 2010 yılında 9,2 milyona ulaşacağı; 2025 yılında ise 18,3 milyon olacağı hesaplanmıştır. Aynı çerçevede, erkek işgücü ise 2005-2010 döneminde 18,6 milyondan 20,5 seviyelerine ve onu izleyerek 2025 yılında da 25,3 milyona ulaşacaktır. Bu dönemde kadınlar açısından işsizlik rakamları 2005 yılındaki 633 bin düzeyinden, 2010 yılında 835 bine ve 2025 yılında ise 1,3 milyona yükselecektir. Erkekler için, işsizlik sayısının 2005-2010 döneminde 1,9-2,0 milyon düzeyinde kalacağı, sonra da net rakam düzeyinde bir inişe geçeceği ve 2025 yılında 1,7 milyon düzeylerinde olacağı hesaplanmıştır. Bütün bu rakamların yansıttığı, bir yandan işsizlik ve istihdam sorunlarının önümüzdeki 20 yıl içinde önemini sürdüreceği, diğer yandan ise işgücüne katılımın artması ile birlikte, özellikle kadınlar için işsizlik sorununun erkeklere görece daha da büyüyeceğidir.

Türkiye’nin modernleşme adımlarındaki hızı, karşılaştırıldığı AB-25 ülkeleri ile arasında görülen farkın büyük bir hızla kapanmaya başladığını göstermektedir. Kişi başına düşen milli gelirin 1980’lerdeki 1200 Amerikan Doları düzeyinden, 2000’lerde 6000 Amerikan Doları düzeyine çıkması ya da doğumdaki yaşama beklentisinin aynı dönemde 10 yıl artması ve 2000’lerde 70 yıl düzeyine çıkması bu gelişmeye verilecek örneklerdendir. Ekonomik büyümenin son yıllarda yüzde altılar ve yüzde dokuzlar arasında seyretmesi bu doğrultudaki başka bir örnektir. Türkiye’de son yıllarda kaydedilen bu dönüşüm ve gelişmenin yönünün uzun dönemde Türkiye’deki göç etme baskısının azalması anlamına geldiği açıktır. Öte yandan, AB içindeki bir Türkiye’nin AB ile arasındaki gelişmişlik farkını, AB dışındaki bir Türkiye’ye kıyasla, çok daha kısa sürede kapatacağı da ortadadır.

Göç Senaryoları

Orta ölçekli göç olması koşulunda, 2050 yılına varıldığında AB-25 ülkelerinin işgücüne katılım oranının, bugün AB ülkeleri arasında en yüksek işgücüne katılım oranına sahip üç ülke (Danimarka, İzlanda ve İsveç) ile aynı seviyede olması koşulunda, Batı ve Orta Avrupa ülkelerindeki işgücü miktarı 2005 yılındaki 227 milyon düzeyinden, 2025 yılında 233

¹ Türkiye’nin içinde bulunduğu hızlı demografik dönüşümün ayrıntıları için bkz.

Hacioğlu, B., Ergöçmen A. and Ünal T. 2004. “The population of Turkey at the Turn of the XXI. Century: Post Trends, Current Situation and Future Prospects”, in Turkish Family, Health and Planning Foundation, Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications, İstanbul: TAP Publication, pp. 43-50.

ve
Behar, C. 2006. “Demographic Developments and ‘Complementarities’: Aging, Labour, and Migration”. Turkish Studies, 7(1): 17-31.

² İçduygu, A. and Ünal, T. 2007. “Forecasting Economic International Migration in Turkey, 2005-2025” (Bu çalışma henüz hazırlanmakta olan bir araştırmadır).

milyona ulaşacak, onu izleyen yıllarda düşüşe geçerek 2050 yılında 222 milyon olacaktır. Göç olmadığı takdirde ise, yine aynı şekilde işgücüne katılım oranının artırılması varsayımı ile, işgücü miktarı 222 milyondan (2025 yılı) 195 milyona (2050 yılı) düşecektir.

Avrupa’da demografik boşluğun giderilmesi için ne büyüklükte bir göçe ihtiyaç duyulacağı sorusu, hiç kuşkusuz, çok önemlidir. İşgücüne katılım oranlarına bakıldığında ve göçün yaşanmadığı düşünüldüğünde Batı ve Orta Avrupa’daki işgücü miktarı 2005-2025 yılları arasındaki dönemde 26 milyon, 2005-2050 yılları arasındaki dönemde ise 66 milyon civarında azalacaktır. İşgücü göçünün bu boşluğu doldurma işlevi olduğu açıktır. Bu durumda 2005-2025 yılları arasında AB-25 ülkelerinin işgücü havuzuna yıllık 1,3 milyon göçmen katmaları gerekmektedir. 2025-2050 yılları arasında bu sayı yıllık 1,6 milyon olacaktır. Avrupa’ya yönelecek göçmenlerin yüzde 70’inin işgücüne katılacağı düşünülürse göçten elde edilecek yıllık net katkı 2025 yılına kadar 1,9-2,0 milyon arasında, 2050 yılına kadar olan dönemde ise 2,3 milyon olacaktır. *Bu varsayımlara göre, 2005-2050 yılları arasında 15-64 yaş grubu içerisinde olan 95 milyon kişinin göç etmesine ihtiyaç duyulacaktır.*

Türkiye’nin AB üyeliğinin bugün gerçekleştiği varsayıldığında ise, bugünden 2025 yılına erişildiğinde AB içinde gözlemlenecek değişikliğin yüzde olarak şu şekilde olması beklenmektedir: Aktif genç kesimin (20-40) oranının yüzde 12 azalması, aktif orta yaş kesimin (40-60) oranının yüzde 6 artması ve yaşlı kesimin (65+) oranının yüzde 37 artması. Sözü ettiğimiz bu karşılaştırma çerçevesinde, genç ve AB’den çok daha hızla büyüyen nüfusuyla Türkiye’nin Birliğe üye olmasının, toplam AB nüfusu içerisinde aktif genç nüfusun azalmasını yavaşlatabileceği söylenebilir, ancak, AB içindeki yaşlanma sorununu tamamen ortadan kaldırmayacağı açıktır.

Türkiye’nin 1967-2001 yılları arasındaki göç deneyimlerinin temel alındığı göç senaryolarında ise, iki alt senaryo çerçevesinde değerlendirmeler yapılmıştır³. Yüksek ekonomik büyüme altında ve 2015 yılında üyeliğin ve serbest dolaşımın sağlanması koşullarında, göçün ne olacağının sorgulandığı ilk senaryodan şu sonuçlar elde edilmiştir: Avrupa’daki Türkiye kökenli göçmen nüfusta 2004-2030 yılları arasında yaklaşık 2,1 milyonluk bir artışın olması; yıllık anlamda ise 2004-2015 döneminde, bu nüfusun yaklaşık 25 bin, 2015-2030 yılları arasında ise, 125 bin artması. Son senaryo seçeneğinde, Türkiye’nin düşük bir ekonomik gelişme hızıyla birlikte, AB üyeliğinin dolayısıyla serbest dolaşımın gerçekleşmemesi durumunda ise, çok daha yüksek sayıları bulan olası göç dalgaları ortaya çıkmaktadır. Bu senaryoya göre, 2030 yılına ulaşıldığında, Türkiye’den gerçekleşecek toplam net göç 2,7 milyonu geçecektir. Yıllık anlamda bakıldığında, 2004-2015 döneminde ortalama yaklaşık 70 binin üzerinde kişinin yeni göçmen konumunda Avrupa’da olacağı, 2015-2030 döneminde ise belirtilen bu yıllık ortalamanın 130 binin üzerine çıkacağı tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye’nin üyelik perspektifi ortadan kalktığında, AB çok daha yoğun göç dalgasıyla karşı karşıya kalacaktır. Bu senaryoda Türkiye’de hızlı bir ekonomik gelişme kaydedilmemekte, işsizlik oranı yüzde 20’lere çıkmakta, GSYİH yıllık sadece yüzde 4 oranında artış göstermekte, şu an AB’nin Türkiye’ye uygulamakta olduğu vize politikaları da varlığını devam ettirmektedir. Böyle bir durumda Türkiye’de gözlemlenen yavaş gelişme, azalan gelir miktarı ve işgücü pazarındaki engeller, Türkiye’den AB’ye olacak olası göçü hızlandıracaktır. Bu senaryonun sonuçlarının üç temel nedenle ortaya çıkacağı söylenebilir. İlk olarak, Türkiye’nin önceki deneyimleri, AB üyeliği gerçekleşmese de çok hızlı bir ekonomik gelişmenin kaydedilebileceğini, ancak, siyasi istikrarın olmaması ve yabancı yatırımların ülkeye girmemesi durumunda bu gelişmenin pek de uzun soluklu olmayacağını

³ Erzan, R., Kuzubaş, U. and Yıldız, N. 2006. “Growth and Immigration Scenarios: Turkey-EU”, Turkish Studies, 7(1): 33-44.

göstermektedir. Ayrıca, AB üyelik perspektifi olmaksızın, işsizlikle başa çıkabilecek bir gelişme performansının olması da oldukça zor görünmektedir. İkinci olarak, böyle bir senaryoda, sadece yavaş gelişme ve artan işsizlik söz konusu olmakla kalmayacak, aynı zamanda gelirin düşüklüğü ve yetersizliği ile birlikte artan işsizlik temelinde uluslararası göç eğilimi hem özgül anlamda, hem de genel anlamda artacaktır. Üçüncüsü, işgücü dolaşımı konusunda uygulanan kısıtlamalar göçü tamamen durdurmamaktadır. Şu anda AB, Türkiye’den yıllık 60 ve 70 bin arasında göçmen almaktadır, ayrıca bir de geri dönüş göçü vardır. Bu göçmenlerin birçoğu aile birleşmesi ya da sığınma nedenleriyle göç etmektedir. Türkiye’deki genel tablonun ekonomik ve siyasal olarak kötüye gitmesi durumunda, göçmenlerin sayıları giderek artarken, geriye dönenlerin sayısı da azalacaktır.

Elbette, AB ve Türkiye arasındaki demografik farklılığın tamamlayıcılığa dönüşümü, önümüzdeki yıllarda AB içindeki “demografik çöküş”ün (doğurganlığın düşüşü ve nüfusun yaşlanması) ve Türkiye’deki “demografik fırsat penceresi”nin (işgücü arzının, istihdamın ve işgücünün kalitesinin sürekli arttığı ve dolayısıyla ekonominin performansının yükseldiği ortamın), birbirleriyle ilişkili olarak alabilecekleri yeni konumlarıyla ilgili olacaktır.

Bu çerçevede, bir yandan eğer Türkiye, AB ile üyelik müzakerelerini hızla tamamlamaya çalışır ve bütünleşirse ve eğer önümüzdeki yirmi yıl içinde “demografik fırsat penceresini” “artan işgücü arzı, kaliteli eğitim, yükselen istihdam ve sürekliliği olan bir ekonomik büyüme” ile tamamlarsa; diğer yandan ise, eğer AB, Türkiye ile üyelik müzakerelerini hızla tamamlamaya çalışır ve bütünleşirse ve eğer önümüzdeki yirmi yıl içinde “demografik çöküşü”nü “kapsamlı, ekonomik rasyonalitesi ve çeşitliliği olan, yabancı korkusundan arınmış bir göç politikası” ile tamamlarsa --- ki bütün bunlar her *iki aktörün de göç konusunu “yönetişim gerektiren bir politika olgusu” olarak ele alması ile mümkün olacaktır* --- Türkiye’den AB’ye yönelecek göç hareketlerinin her iki tarafa da --- hatta göçmenlerin kendilerine de --- olumlu sonuçlar getireceğinden şüphe yoktur.

Politika Önerileri

Raporda göz önüne serilen arka plan içinde ortaya çıkabilecek bazı temel politika önerileri şunlardır;

- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce “*rasyonel hükümetlerarası yaklaşım*” anlayışıyla uluslararası göç üzerine yapılacak bir fayda-maliyet analizi içinde göç politikaları formüle edilirken, Avrupa bütünleşme sürecinin hükümetlerarası bir “pazarlık” ya da “müzakere” süreci olduğunun kavranılması.
- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce “*değiştiremeyeceğimiz coğrafi ve tarihsel nedenlerle*”, AB-Türkiye ilişkilerinin gündeminde sürekli bir uluslararası göç sorunsalının varolacağı gerçeğinin kabullenilmesi.
- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce AB-Türkiye ilişkilerinin gündeminde olan uluslararası göç sorunsalının “bir sorun olarak değil”, “birlikte yaşayacağımız bir gerçeklik” olarak değerlendirilmesi.
- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce göç konusunun “*yönetişim gerektiren bir politika olgusu*” olarak ele alınırken, bu politika üretme sürecinin göçün üç ana aktörünü hesaba katması; bu sürecin, içsel aktörlerin (göç alan ülke, göç gönderen ülke ve göçmenler) sürekli müzakere ettiği bir katılım gerektirdiğinin unutulmaması. Bu çerçevede sivil toplum örgütlerinin rolünün öneminin kavranması.

- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce Türkiye'nin AB üyelik perspektifinin kaybolması durumunun AB-Türkiye ilişkileri bağlamındaki uluslararası göç sorunsalının “sorunlu” alanlarını daha da genişleteceğinin kavranması --- örneğin, Türkiye'den AB'ye göç etme potansiyelinin ve baskısının artabileceği, Türkiye'nin AB'ye düzensiz göç ile ilgili sınır güvenliğini sağlamasının zor olabileceği.
- Hem AB, hem de Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce “AB üyeliği ve işgücünün serbest dolaşımı perspektifleri içinde kalarak” ilgili uluslararası göç sorunsalının çeşitli yönleri hakkında politikalar üretmeye çalışılması.
- Türkiye'nin AB üyeliğinin ve işgücünün serbest dolaşımının başlamasının (gerçekçi bir yaklaşımla) en az 10+7 yıl gibi bir süre gerektirdiği varsayılarak, AB ve Türkiye içindeki siyasi kurum ve kişilerce ilgili uluslararası göç konularının 2025-2030 yıllarına uzanan geniş bir bakış açısından değerlendirilmesi ve sonuç olarak,
 - Her iki aktörün de üyeliğin (önümüzdeki 10 yıl) ve üyelikten sonra serbest dolaşımın başlamasına kadar (üyeliği izleyerek 7 yıl) olan dönemde geliştirip uygulayabilecekleri göçle ilgili programları oluşturmaları,
 - Bu dönem içinde uzun süreli yerleşme ve çalışma koşullarında olmasa da, AB ülkelerinin kısa süreleri ziyaretler çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vizesiz seyahat olanakları vermesi,
 - Bu programların, adım adım bir yandan AB'nin demografik küçülmesiyle gelen işgücü sorununu, diğer yandan da Türkiye'deki göç baskısını azaltmayı amaçlayacak ve sonuç olarak her iki aktöre de “kazan-kazan” sonucu sağlayacak bir perspektifle hazırlanması.
- AB'nin içine girdiği “demografik çöküşün” ekonomik, toplumsal ve siyasal olumsuz sonuçlarından kurtulmak için *işgücüne katılım oranının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, doğurganlığın desteklenmesi ve aktif ekonomik göç politikası izlenmesi* gibi bir dizi politikalar üretmesi.
- AB içinde, bu politikalar arasında en etkilisinin *aktif ekonomik göç politikası izlenmesi* olduğu savıyla tekil değil, çoğul göç programları planlanması. Örneğin,
 - Özellikle tarım ya da servis sektöründe istihdam edilmek için daha az nitelikli işgücü bağlamında “*hükümetlerarası anlaşmalarla geçici, mevsimlik ve sözleşmeye dayalı kısa, orta ya da uzun dönemli işgücü göçü*” planlanması, eğer bu geçici göçün kalıcılığa dönmesi tercih edilmiyorsa ya da böyle bir endişe varsa, bu göç programına bir süreklilik kazandırılarak, göç eden kişilerin “bir kez ülkeme dönersem bu ülkeye çalışmaya geri gelemem” düşüncesiyle kalıcılığa ve yerleşmeye eğilimlerinin azaltılması,
- Türkiye'nin bugünden 2030'lu yıllara kadar olan süre içinde yaşayacağı “*demografik fırsat penceresini*” gerçek bir fırsat olarak değerlendirmesi için bir dizi ve çoğul ekonomik, toplumsal ve siyasal politikayı kendi uluslararası göç sorunsalını da göz önüne alarak planlaması. Örneğin,
 - Eğitime, özellikle kaliteli işgücü yaratılması bağlamında, önem verilmesi; bu temelde yalnızca yüksek öğretime değil meslek eğitimi veren orta eğitime de ciddi ve ivedi yatırım yapılması,
 - İstihdamın artırılması için ivedi çözümler üretilmesi,

- Ekonomide ciddi sorunlar yaratan üretkenliğin ve işgücüne katılımın düşüklüğünün, özellikle kadınların işgücüne katılımının artırılması ile iyileştirilmesi,
 - Göç potansiyeli ve ekonomik performans için olumsuz etkileri göz önüne alınarak kıır-kent ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması.
- Türkiye'nin temel hedefleri arasında istihdam sorunlarını çözmek ve işsizliğin göç baskısı yapmasını önlemek yer alsa da, istihdam sağlayamadığı nüfusu için uluslararası göçü (belki de zorunlulukların getirdiği) bir seçenek olarak değerlendirmesi.
 - Türkiye'nin ekonomik politikaları içinde uluslararası göç bir seçenek olarak belirttiğinde ya da kendiliğinden gelişen bir süreç olarak AB'ye yönelecek göç düşünüldüğünde, göçmenlerin varış noktası olarak yalnızca AB'nin değil, Kuzey Amerika'dan Avustralya'ya, oradan BDT ülkelerine ya da Ortadoğu ülkelerine uzanan bir coğrafyanın da bu göç rejimi içinde olduğunun hesaba katılması.
 - “Beyin göçü” olarak adlandırılan nitelikli işgücü kaybının ülkeye geri kazanımının sağlanması için özel programlar geliştirilmesi.
 - Türkiye'nin bir “göç alan” ve “göçe geçiş sağlayan” ülke olması konumuyla ilgili idari ve yasal düzenlemeleri yaparak yabancıların Türkiye'de oturma ve çalışma koşullarını uluslararası genel standartlara göre düzenlemesi --- özellikle bazı sektörlerdeki kayıt dışı yabancı istihdamını önlemesi.