



Munich Personal RePEc Archive

# **An Evaluation of the Liberalization of “the Temporary Movement of Natural Persons” in the Framework of GATS**

Dinçer, Gönül and Çakmak, Umut

Gazi University

October 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/59909/>

MPRA Paper No. 59909, posted 19 Nov 2014 14:18 UTC

# GATS ÇERÇEVESİNDE “GERÇEK KİŞİLERİN GEÇİCİ HAREKETLİLİĞİNİN LIBERALİZASYONU” ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

**Gönül Dinçer**

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Araştırma Görevlisi

**Yrd. Doç. Dr. Umut Çakmak**

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

• • •

## Özet

Dünya Ticaret Örgütü'nü kuran anlaşmanın ekinde yer alan yasal metinlerden biri olan “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyan ilk çok taraflı anlaşmadır. Bu çalışmada, GATS sözleşmesinde yer alan dört farklı hizmet ticareti biçiminden biri olan “Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliği (The Temporary Movement of Natural Persons)” konusu değerlendirilmektedir. Makalenin birinci bölümünde, GATS çerçevesinde hizmet ticareti ve konuya ilişkin düzenlemelere; ikinci bölümünde gerçek kişilerin geçici hareketliliğinin liberalizasyonu önündeki engellere ve uygulamalara; üçüncü ve son bölümde ise gerçek kişilerin geçici hareketliliğinin liberalizasyonunun, sözleşmeye taraf olan ülkeler açısından, olası fayda ve maliyetlerinin bir analizine yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Hizmet ticareti, GATS, hizmet ticaretinin liberalizasyonu, mod 4, gerçek kişilerin geçici hareketliliği.

*An Evaluation of the Liberalization of “the Temporary Movement of Natural Persons” in the Framework of GATS*

## Abstract

General Agreement on Trade in Services (GATS), one of the legal documents in the Appendix to the agreement that had established WTO, is the first multi-lateral agreement that defines and delineates the basic concepts, rules and principals of international trade in services. This paper discusses and evaluates the subject of “The Temporary Movement of Natural Persons”, one of the four principal categories of trade in services. The first section presents an overview of “Trade in Services” and the regulations and arrangements thereof in the framework of GATS and the second section discusses the obstructions to the liberalization of the temporary movement of natural persons. An analysis of the costs and benefits to the participants of the temporary movement of labor is presented in the third and the last section of the paper.

**Keywords:** Trade in services, GATS, liberalization of trade in services, mode 4, the temporary movement of natural persons.

## GATS Çerçevesinde “Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliğinin Liberalizasyonu” Üzerine Bir Değerlendirme

### GİRİŞ

Dünya ekonomisinde 1980’li yılların başından itibaren, uluslararası kuruluşlar ve sanayileşmiş ülkelerin öncülüğünde başlayan ekonomik istikrar ve yapısal uyum programlarının temelini ticari ve finansal liberalizasyon politikaları oluşturmuştur. Böylece, 1970’lerin ortalarında dünya ekonomisinde başlayan liberalleşme eğilimleri, 1980’li yıllardan itibaren geniş bir uygulama alanı bulmuş ve piyasaların başarısızlıklarını ve devletlerin iş sahası yaratmadaki rolünü vurgulayan Keynesçi yaklaşımlar yerini “serbest piyasa mantrası”na bırakmıştır (Stiglitz, 2002: 37).

Liberalleşme, özelleştirme ve mali kemer sıkma politikalarının temelini oluşturduğu, Washington Uzlaşması olarak bilinen politikalar demeti; kalkınmalarını tamamlayamamış ve ekonomik istikrarsızlık içinde olan gelişmekte olan ülkelere, 1980’li yıllardan itibaren, uluslararası finansal kuruluşlar tarafından bir kurtuluş reçetesi olarak sunulmuştur. Mal, hizmet ve para ticaretinin önündeki tüm engellerin kaldırılmasını içeren liberalizasyon süreci, bu dönemde uygulanan istikrar programlarının yapısal unsurlarını oluşturmuştur (Stiglitz, 2002: 75; Miynat, 2004: xvii). Dünya ticaretinde devletlerin koruyucu ve müdahaleci tutumlarını en aza indirmek amacıyla, piyasa mekanizması kurallarına göre işleyen mal ve sermayenin serbest dolaşımına yönelik çalışmaların başlangıcı 1944 yılına kadar gitmektedir. Bretton Woods Anlaşması’nda üç uluslararası kurum tasarlanmıştır: İlki bir para fonu, ikincisi Avrupa’nın savaş sonrasında yeniden imarını gerçekleştirecek bir banka ve üçüncüsü de dünya ticaretinin daralmasını önlemek amacıyla ticari işbirliğini sağlayacak olan bir ticaret örgütüdür. Her üç

kurumun tasarlanması temel dayanağı uluslararası ticaretin ve finansın geliştirilmesi ve serbestleştirilmesidir (Eğilmez, 2002: 1).

Sonuçta; global [finansal](#) düzeni takip etmek, ödeme planları gibi konularda denetim ve organizasyon yapmak, aynı zamanda teknik ve finansal destek sağlamak gibi görevleri bulunan Uluslararası Para Fonu (IMF), [1947](#)'de fiilen çalışmaya başlamıştır. [II. Dünya Savaşı](#)'nın ardından [1945](#) yılında önce Avrupa'nın imarına yardım etmek amacıyla kurulan, sonraları "ekonomik kalkınmaya fon ve teknik yardım sağlamak" görevini üstlenen Dünya Bankası, [1947](#) yılında [Birleşmiş Milletler](#)'in özerk uzman kuruluşlarından biri olma özelliği kazanarak faaliyetine başlamıştır.

Uluslararası ticaretin liberalizasyonu için gerçekleştirilen en önemli gelişme ise, [1947](#)'de 23 ülke tarafından imzalanan ve [1 Ocak 1948](#)'de de yürürlüğe giren "Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT)" olmuştur. Genel amacı; "gümrük tarifelerinin ve diğer dış ticaret engellerinin giderek azaltılması ve uluslararası ticarete ayrımcı uygulamaların ortadan kaldırılması" olan GATT, uluslararası ticareti, haklar ve yükümlülükler açısından düzenleyen çok taraflı bir anlaşmadır.

GATT çerçevesinde Eylül 1986'da başlayan ve 15 Aralık 1993 tarihinde tamamlanan Uruguay Round müzakereleri sonucunda, 15 Nisan 1994'te Marakeş'te imzalanan ve 1 Ocak 1995'te yürürlüğe giren Nihai Senet içerisinde yer alan "Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması" ile, GATT yerini [Dünya Ticaret Örgütü](#)'ne (WTO) bırakmıştır. WTO Kuruluş Anlaşması, ekleriyle birlikte 29 adet yasal metinden oluşmaktadır<sup>1</sup>. WTO'yu kuran anlaşmanın

1 Yaklaşık yarım yüzyıl boyunca, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının (GATT) temel metni büyük ölçüde 1947 yılındaki halini korumuştur. Bununla birlikte temel metne, taraf olunması ihtiyari olan "çoklu anlaşmalar" biçimindeki ilaveler yapılmış ve tarifelerin daha da aşağıya çekilmesine yönelik çabalar sürdürülmüştür. Bu gelişmelerin çoğu, "müzakere turları" (trade rounds) olarak bilinen çok taraflı ticaret müzakereleri yoluyla sağlanmış, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesine yönelik en önemli adımlar GATT'ın hükümleri çerçevesinde yapılan müzakere turları vasıtasıyla atılmıştır. Bu müzakereler; Cenevre Round (1947), Annecy Round (1949), Torquay Round (1951), Cenevre Round (1956), Dillon Round (1960-1961), Kennedy Round (1964-1967), Tokyo Round (1973-1979) ve Uruguay Round (1986-1994)'dur. Uruguay Round, en kapsamlı müzakere turu olmuş, Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması ile birçok yeni anlaşmanın imzalanmasını sağlamıştır. Bu turdan önceki yedi müzakere turunda asıl hedeflenen gümrük vergilerinin azaltılması iken, Uruguay Round'da gümrük vergilerinin azaltılmasının yanı sıra, dünya ticaretindeki kural ve disiplinlerin güçlendirilmesine

ekinde yer alan anlaşmalardan biri de, Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'dır (General Agreement on Trade in Services-GATS). GATS, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyan ilk çok taraflı anlaşmadır (Ongun, 1997: 355).

Başlangıcından beri, çok yanlı ticaret sistemi mal ticaretine odaklanmıştır. Bu nedenle, dünyada 1947'de başlayan süreçte, ticaret müzakerelerinde hizmetler ele alınmamıştır. Fakat Uruguay Round'da ve Dünya Ticaret Örgütü'nün bundan sonra gelen atağında durum değişmiştir (Francois ve Wooton, 2000: 389). Tüm dünyada yaşanan hızlı kentleşme, tüketici hizmetlerinde ve diğer sektörlerde girdi olarak kullanılan ara hizmetlere talebin artması ve bilgiye dayalı hizmetlerin artan şekilde ticarete konu olması sonucunda hizmet ticaretinin uluslararası ticaret içindeki payının giderek büyümesi, hizmetler alanının düzenlenmesi ve liberalizasyon sürecine dahil edilmesi yönünde etki yapmıştır. Ancak, gelişmiş ülkelerin ihracat piyasalarına erişimlerini arttırmaya yönelik standart merkantilist baskıları, hizmet ticaretini Uruguay Round'un gündemine taşıyan en önemli unsur olmuş ve hizmet ticaretinin GATT disiplini altına alınarak liberalizasyonu, 1994 yılında Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nın imzalanmasıyla yeni bir aşamaya ulaşmıştır (Hoekman / Braga, 1997: 296).

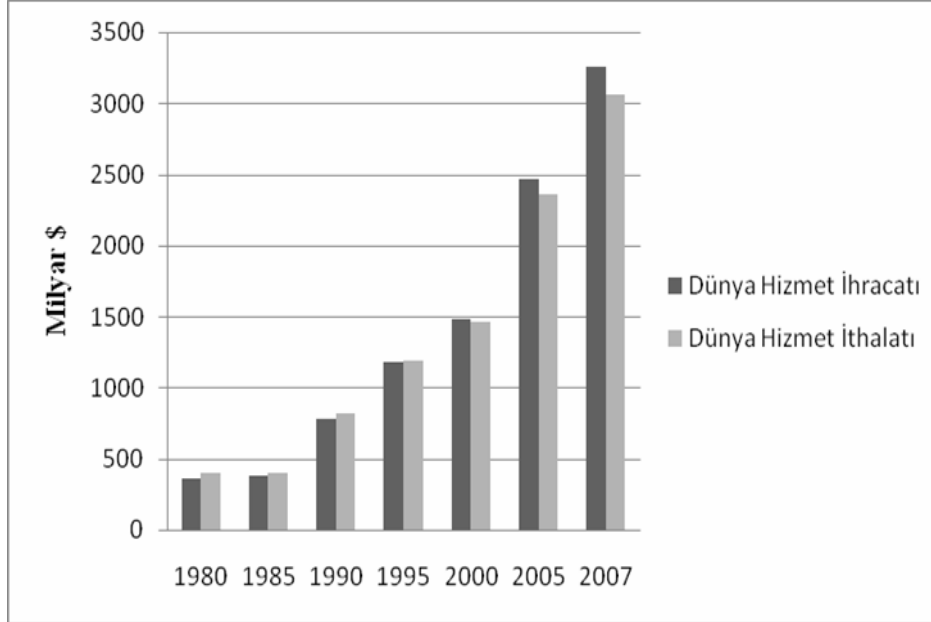
GATS'ın önemi, iki özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bunların ilki anlaşmanın öngördüğü çok taraflı hak ve yükümlülüklerin, yabancı doğrudan yatırımlar, zorunlu mesleki nitelikler (kalifikasyonlar), kişilerin ve elektronik verilerin ulusal sınırlar ötesi hareketini de içerecek biçimde geniş bir alanda uygulanacak olmasıdır. İkincisi ise; hava trafik hakları ve ticari amaç içermeksizin, kamu faaliyetleri için satın alınan hizmetlerin kamu kuruluşları tarafından edinilmesi ile ilgili kanun, düzenleme ve koşullar dışındaki tüm hizmet sektörlerini kapsamaktadır (Ongun, 1996: 38).

Makale; GATS sözleşmesinde yer alan 4 farklı hizmet ticareti biçiminden biri olan "gerçek kişilerin geçici hareketliliği" konusunun değerlendirilmesini içermektedir. Bu bağlamda, makalenin birinci bölümünde, GATS çerçevesinde hizmet ticareti ve konuya ilişkin düzenlemeler; ikinci bölümünde, "gerçek kişilerin geçici hareketliliğinin liberalizasyonu" önündeki engeller ve uygulamalar özetlenmiştir. Son bölümde ise, "gerçek kişilerin geçici hareketliliğinin liberalizasyonunun" ülkeler açısından olası fayda ve maliyetlerinin bir analizine yer verilmiştir.

yönelik ve tüm ülkelerin taraf olduğu 29 anlaşma bir paket halinde kabul edilmiştir (DTM, 2006).

## **1. GATS ÇERÇEVESİNDE HİZMET TİCARETİ VE “GERÇEK KİŞİLERİN GEÇİCİ HAREKETLİLİĞİNE” İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

Küreselleşen makro ekonomik dünyada hizmetler sektörünün ulusal hasıllardaki payı yükselirken, hizmet ticaretinin de dünya ticaretindeki ağırlığı ve önemi artmıştır. Hizmet ticaretinin gelişimi 1970’lerde hız kazanmaya başlamış ve 1980’li yıllarda hizmet ticaretinin büyüme hızı, mal ticaretinin büyüme hızını aşmıştır. Hizmet ticaretinin toplam uluslararası ticaret içerisindeki payı 1990’lı yıllarda %20’ye ulaşmış ve 2000’li yılların ortalarına kadar da bu düzeylerde seyretmiştir. Belirtmek gerekir ki; özellikle 1990’lı yıllarda, Avrupa Birliği gibi bölgesel birlikler ve GATT gibi global ölçekli anlaşmalar sayesinde, mal ticareti üzerindeki engeller azaltılmış; küresel düzeyde mal ticareti önemli ölçüde liberalleştirilmiştir. Buna karşın, uluslararası hizmet ticaretinin serbestleştirilmesine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeler ancak 1994 yılında GATS görüşmelerinde gündeme gelmiş; bu girişimlerin uygulanabilirliği 2000’li yılların ilk yarısına kadar da çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu bağlamda denilebilir ki; 1990’lı yıllardan sonra hizmet ticaretinin toplam uluslararası ticaret içerisindeki payının %20’ler düzeyinde sabit kalmış olması dahi, --yukarıda özetlenen gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda-- hizmet ticaretinde daha da büyük bir gelişim potansiyeli olduğunu ortaya koymaktadır. Başka bir ifadeyle, mal ticaretinde sağlanan liberalizasyon, hizmet ticaretinde de uygulandığı takdirde, hizmet ticaretindeki artış hızının mal ticaretindeki artış oranının üstünde seyredebileceği sonucuna ulaşılabilir. Grafik 1, dünya hizmet ihracatının ve dünya hizmet ithalatının 1980-2007 dönemindeki düzeylerini göstermektedir.

Grafik 1: Dünya Hizmet Ticareti 1985-2005<sup>2</sup>

**Kaynak:** WTO, 2008.

Hizmet ticareti, mal ticaretiyle olan benzerliklerinin yanı sıra, özgün yapısından kaynaklanan özellikleri nedeniyle farklı ticaret biçimlerine sahip bulunmaktadır. Hizmet ticareti, genelde model olarak mal ticaretine dayandırılmıştır ve mal ticaretinin analizinde, tüketicilerin sabit (hareketsiz), ürünlerin hareketli olduğu varsayılmaktadır. Oysa hizmet ticaretinde tüketiciler ve üreticiler de hareketli olabilmektedir. Hizmetlerde uluslararası işlemler temel olarak dört biçimde (Mod'da) gerçekleştirilmektedir<sup>3</sup> (Stephenson, 1999: 3):

<sup>2</sup> Toplam hizmet ticaretinin değeri; 1980 yılında yaklaşık olarak 400 milyar dolar düzeyindeyken, 1990 yılında 800 milyar dolara, 1995 yılında 1.20 trilyon dolara kadar yükselmiş, 2007 yılına gelindiğinde ise 3 trilyon doları aşmıştır (WTO, 2008).

<sup>3</sup> Hizmet ticaretinin GATS'ta da kabul edilen temel biçimleri, ilk kez Sampson and Snape'in çalışmalarında şekillenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: SAMPSON, Gary/SNAPE, Richard (1985), "Identifying the Issues in Trade in Services," *The World Economy* 8, 171-181.

*Mod 1: Sınır ötesi ticaret:* Sınır ötesi akımlar vasıtasıyla; ne hizmeti temin edenin, ne de üreticinin fiziksel olarak hareket etmediği, telekomünikasyon gibi ara bir hizmetle ticaretin gerçekleştirilmesi.

*Mod 2: Yurt dışında tüketim:* Tüketicinin hizmet sağlayıcısının bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla (turizm örneğinde olduğu gibi) ticaretin gerçekleştirilmesi.

*Mod 3: Ticari varlık:* Ticari kuruluşun tüketicinin bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla ticaretin gerçekleştirilmesi (doğrudan yabancı yatırımlar).

*Mod 4: Gerçek kişilerin varlığı<sup>4</sup>:* Bireysel bir hizmet sunucusunun tüketicinin bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla ticaretin gerçekleştirilmesi (örneğin, bir doktorun geçici olarak yurtdışında sağlık hizmetinde bulunması).

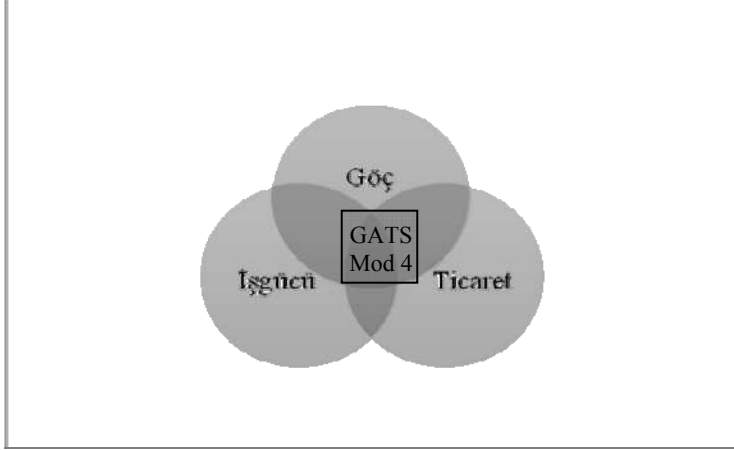
Hizmet ticaretinin bu dört biçimi, GATS anlaşmasında kabul edilmiş<sup>5</sup> ve makalenin temel konusunu oluşturan dördüncü biçim, “Mod 4: Gerçek kişilerin geçici hareketliliği (the temporary movement of natural persons)” ifadesiyle anlaşmada yer almıştır. Bu ticaret biçimi sadece hizmetler sektörüne ilişkindir ve hizmetlerde bu konudaki sınırlandırmalar, kendi başına göç konusuna ilişkin olmaktan çok, hizmet ihracatının önündeki engeller olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca bu konudaki tüm gelişmeler, kalıcı göç ve işgücü piyasalarına girişten çok, spesifik olarak hizmetleri temin etmeye yönelik **geçici hareketlere** işaret etmektedir. Bunlar, politika önermeleri geliştirme noktasında önemli ayrımlardır. Kalıcı göçler; sosyal asimilasyon, kültürel kimlik ve beyin göçü konularındaki korkuları yükseltirken, geçici hareketlilik büyük ölçüde bu zorluklardan bağımsız görünmektedir (Walmsley ve Winters, 2005: 689). Aşağıdaki Şekil 1’de; GATS Mod 4’ün göç, ticaret ve işgücü konularının kesişiminde yer aldığı görülmektedir.

4 GATS’in ana metninde bu kavram, “Gerçek Kişilerin Varlığı (Presence of Natural Persons)” olarak geçmekte iken, GATS’in konuya ilişkin ek metninde “Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliği (The Temporary Movement of Natural Persons)” olarak yer almaktadır.

5 Bkz. GATS’in I/2. maddesi.



Şekil 1: Gats Mod 4 Ticareti



Kaynak: Henry, 2003: 212.

Gerçek kişilerin geçici hareketliliği, önemli bir konu olmasına rağmen, WTO'ya üye olan ülkeler arasında, ticaret politikasının en az müzakere edilen konularından birisi olagelmıştır. Son dönemlerde, gerçek kişilerin geçici hareketliliği konusu GATS ile yeniden gündeme gelmesine rağmen, sabit dönemli iş sözleşmeleri ve yurt dışına geçici hareketliliğin üzerindeki sınırlandırmaların kaldırılması ile ilgili olan konuya, GATS'ta kapsamlı açıklama ve hükümler getirilmemiştir; konuya WTO'nun Seattle (1999) ve Doha (2001) görüşmelerinde de çok az yer verilmiştir (Bhatnagar, 2003: 459).

“Gerçek Kişilerin Hareketi” GATS'ın I/2/d maddesinde<sup>6</sup> belirtilmektedir. GATS'ın I/2/d maddesinde tanımlanan şekliyle, gerçek kişilerin hareketi biçimindeki hizmet ticaretinden kastedilen şey, bir üye ülkenin hizmet sunucusunun, gerçek kişilerinin varlığı yoluyla diğer bir üye ülkede faaliyette bulunmasıdır. Gerçek kişilerin bu hareketi geçici nitelikte olacaktır. Ancak bu "geçici sürenin" ne kadar olacağı belirtilmemiştir. İş ziyaretleri için 90 gün, şirket içi sınır ötesi eleman transferlerinde 2-5 yıllık sürelerin söz konusu edildiği üye ülkelerin listelerinden anlaşılmaktadır (Erdoğan, 2002: 91).

GATS Kapsamında Hizmet Arz Eden Gerçek Kişilerin Hareketliliği Hakkında Ek'in 2. maddesine göre, “Anlaşma, bir üye ülkenin işgücü

<sup>6</sup> GATS I/2/d: “Bir üyenin hizmet sunucusunun, gerçek kişiler yoluyla bir diğer üye ülkede faaliyette bulunması.”

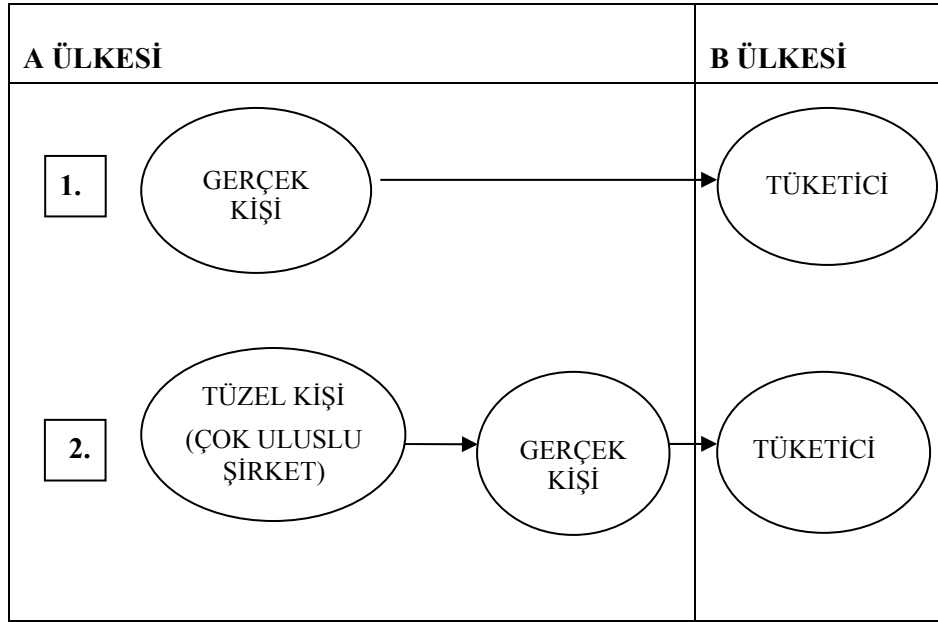
piyasasına girmek isteyen gerçek kişilere ve vatandaşlık, ikamet ya da kalıcı bazda istihdama yönelik önlemlere uygulanmamaktadır". Dolayısı ile, kalıcı göçler, GATS kapsamında gerçek kişilerin hareketi kapsamına girmemektedir (WTO, 1994: 306).

Ek II'ye göre sözü edilen gerçek kişiler<sup>7</sup>;

1. Bir ülkenin hizmet üreticileridir; yani, kendi hesabına ya da bağımsız olarak çalışan ve tüketicilere hizmet sunan, hizmetlerinin bedelini de tüketicilerden doğrudan doğruya alan hizmet sunucularıdır (Şekil 2, Madde 1).

2. Ya da bir üye ülkenin hizmet üreticilerince, ücret mukabili çalıştırılan kişilerdir (Şekil 2, Madde 2).

Şekil 2: Gerçek Kişilerin Varlığı (Mod 4)



Kaynak: Tarafımızdan oluşturulmuştur.

7 Önemle vurgulamak gerekir ki; hizmet ticareti biçimlerinden Mod 3'te, tüzel kişilik, örneğin bir çok uluslu şirket diğer ülkede ticari varlık kurarak hizmet sunumu yaparken; Mod 4'te, diğer ülkede gerçek kişilerin varlığı yoluyla hizmet sunumu yapılmaktadır. Mod 4'te gerçek kişi, daha öncede belirtildiği gibi, ya kendi hesabına çalışır, ya da çok uluslu şirket tarafından görevlendirilmiş olabilir. Dolayısıyla, çok uluslu şirket tarafından görevlendirilmiş olan bu gerçek kişinin varlığı, Mod 3'teki çok uluslu şirketin ticari varlığıyla karıştırılmamalıdır.

Ev sahibi ülkenin şirketlerince istihdam edilen yabancı gerçek kişilerin bu kapsama dahil olup olmadığı tartışmalıdır. Bir yoruma göre GATS'ın Madde 1/2/d'si, yalnızca yabancı şirketlerce istihdam edilen yabancı personeli kapsamaktadır. Yerli bir firma tarafından bağımlı çalışan olarak istihdam edilen yabancılar GATS kapsamına girmemektedirler. Ancak başka bir yorumda, yerli firmalar tarafından çalıştırılan yabancı hizmet sunucuları da bu madde kapsamına girebilmektedir (Erdoğan, 2002: 93).

## **2. GATS ÇERÇEVESİNDE “GERÇEK KİŞİLERİN GEÇİCİ HAREKETLİLİĞİNİN LIBERALİZASYONU” ÖNÜNDEKİ ENGELLER VE UYGULAMALAR**

### **2.1. Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliği Önündeki Engeller**

Gerçek kişilerin ülkeler arasındaki dolaşımını sınırlandıran pek çok engel bulunmaktadır. Bu engeller, temel olarak dört kategoride gruplandırılabilir (Chanda, 2001: 634):

- (i) Hizmet sunucularının girişini ve ikametini düzenleyen göçle ilişkili düzenlemeler,
- (ii) Kalifikasyonların, iş deneyiminin ve eğitimin tanınmasına yönelik düzenlemeler,
- (iii) Yerli ve yabancı hizmet personeline yönelik farklı muameleler,
- (iv) Diğer hizmet ticareti biçimlerine (özellikle ticari varlık) uygulanan düzenlemeler. Gerçek kişilerin hareketliliği, genellikle ülkede hizmet sunumu yapan bir ticari varlıkla bağlantılı olduğu için, hizmetlerde doğrudan yabancı yatırımların önündeki engeller de Mod 4'ü etkilemektedir.

Ayrıca, Mod 4 taahhütlerinin yapısı ile ilgili bir başka temel problem de, GATS sadece geçici hareketliliği kapsadığı halde, mevcut çerçevede ve taahhütlerde geçici hareketlilik ile kalıcı göç arasında bir ayrıma gidilmemesidir. Mod 4 altındaki tüm kısıtlamalar, genel göç yasalarına ve kalıcı göçe dair işgücü piyasası düzenlemelerine tabi bulunmakta, bu da Mod 4'ün liberalizasyonu konusunda önemli bir engel teşkil etmektedir (Chanda, 2001: 643).

Belirtmek gerekir ki, *GATS çerçevesinde* uluslararası hizmet ticaretinin önündeki engellerin ortadan kaldırılması amaçlanırken iki alandaki engeller kastedilmektedir: Birincisi, pazara girişe<sup>8</sup> engeller; ikincisi milli muamele<sup>9</sup> nedeniyle doğan engellerdir. Erdoğan (2002); bu iki alandaki engelleri şöyle açıklamaktadır:

*“Gerçek kişilerin ‘pazara giriş’ alanında karşılaşılabilecekleri engeller genel olarak 4 grupta ele alınabilir. Bu bağlamda ilk engel, ülkeye girişe ilişkin düzenlemelerdir: Ülkeye girişte konan vizeler, vatandaşlık, ikamet, daimi çalışma konularında getirilen düzenlemeler gibi. Bu düzenlemeler GATS’ın kapsamı dışında olup, üye ilkeler bu konulardaki engellerin kaldırılmasını GATS kapsamında tartışamayacaklardır. Devletler, gerçek kişilerin kendi topraklarına*

8 Pazara giriş ilkesi, GATS’ın III. Bölüm’ünün 16. Maddesinde şöyle açıklanmaktadır: “1.Maddede belirtilen hizmet sunuş biçimleriyle pazara girişle ilgili olarak, her üye herhangi bir diğer üyenin hizmetlerine ve hizmet sunucularına listesinde belirlenen koşul ve sınırlamalar altında sağlanandan daha kötü şartları haiz bir uygulamada bulunmayacaktır.

2.Pazara girişle ilgili taahhütlerin üstlenildiği sektörlerde, bir üyenin belirli bölgelerde veya bütün ülkede sürdürmeyeceği veya benimsemeyeceği tedbirler, listesinde aksi belirtilmedikçe, aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

(a)hizmet sunucularının sayısı üzerinde ya sayısal kotalar, tekeller, münhasır hizmet sunucuları ya da ekonomik ihtiyaç testinin koşulları şeklindeki kısıtlamalar; (b)hizmetle ilgili işlemlerin veya varlıkların toplam değeri üzerinde sayısal kotalar veya ekonomik ihtiyaç testinin koşulları şeklindeki kısıtlamalar; (c)hizmetle ilgili işlemlerin toplam sayısı üzerinde veya önceden belirlenmiş sayısal birimler cinsinden ifade edilen hizmet çıktısının toplam miktarı üzerinde kotalar veya ekonomik ihtiyaç testinin koşulları şeklindeki kısıtlamalar; (d)belirli bir hizmet sektöründe istihdam edilebilen veya bir hizmet sunucusunun istihdam edebileceği ve belirli bir hizmetin arzı için gerekli olan ve bu hizmet arzıyla bağlantılı olan gerçek kişilerin toplam sayısı üzerinde sayısal kotalar veya ekonomik ihtiyaç testinin koşulları şeklindeki kısıtlamalar; (e)bir hizmet sunucusunun hizmet sunumu için gerekli olabilen hukuki kurum veya ortak girişimleri kısıtlayan veya gerektiren tedbirler; ve (f)yabancı sermaye katılımıyla ilgili olarak, hissedarlık ya da bireysel veya toplu yatırım üzerinde maksimum yüzde limiti şeklindeki kısıtlamalar.”

9 Milli muamele ilkesi, GATS’ın III/17/1 maddesinde şöyle açıklanmaktadır: “Listesinde kayıtlı olan ve orada belirtilen şart ve niteliklerden herhangi birisine konu olan sektörlerde, her üye herhangi bir diğer üyenin hizmetlerine ve hizmet sunucularına, hizmet arzını etkileyen bütün tedbirlerle ilgili olarak, kendi hizmetlerine ve hizmet sunucularına uyguladığından daha az kayırcı bir muamele uygulamayacaktır.”

*giriş ve çıkışlarını istedikleri gibi düzenleyebileceklerdir. Bu düzenlemelere ilişkin kurallar GATS kapsamı dışında tutulmuştur.*

*Gerçek kişilerin hareketinin önündeki ikinci grup engel çalışma izinlerinin verilmesine ilişkin işgücü piyasası düzenlemeleri, üçüncü grup engel de yabancıların belli işlerde çalışmalarına ilişkin düzenlemelerden doğan engellerdir. Gerçek kişilerin sayısı üzerindeki kotalar, gerçek kişilerin hareketini ekonomik ihtiyaç olduğunun kanıtlanmasına bağlayan kurallar da pazara girişi engelleyen düzenlemelerdir. Pek çok ülkede hükümetler hizmet kalitesini ve kamu yararını korumak için hizmet sunacak gerçek kişilerin eğitim ve deneyimlerine ilişkin çeşitli kurallar getirmişlerdir. Bu kurallardan bazıları doğrudan doğruya hükümetler tarafından denetlenmekte, bazıları da sınai ya da mesleki örgütlerin de yer aldığı uygulama ve denetim süreçlerini gerektirmektedir. GATS'ın Yurtiçi Düzenlemeye ilişkin 6. Maddesinin 4. bendinde kalifikasyon gerekleri ve prosedürlerinin, teknik standartların ve lisans koşullarının gereksiz engeller oluşturmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu koşullar objektif ve şeffaf olacak, hizmetin kalitesini korumak için gerekenden fazla olmayacak, lisans koşulları hizmet arzına kendi içinde bir kısıtlama oluşturmayacaktır. Bu konulara ilişkin olarak Hizmet Ticareti Konseyi, organları vasıtasıyla disiplinler oluşturacaktır. Bu disiplinler oluşturuluncaya kadar, üye ülkeler objektif ve şeffaf olmayan, gereksiz ve kısıtlayıcı kalifikasyon, lisans koşulları ve teknik standartları uygulamayacaklardır. Ülkeler özel taahhüt listelerini hazırlarken 'kendilerinden beklenmeyen' standart, kalifikasyon, lisans koşullarını koyamayacaklardır. Üye ülkenin bu yaklaşıma uyup uymadığının tespitinde üye ülke tarafından uygulanan 'uluslararası standartlar' göz önünde bulundurulacaktır. Pazara girişte karşılaşılabilecek dördüncü grup engel ise; hizmetlerin serbestleştirilmesini geliştirmekte olan ülkelerin aleyhine döndürecek --mesleki kalifikasyonlar, teknik standartlar, lisans anlaşmaları gibi-- engellerdir. Diplomalardan sertifikaların karşılıklı kabulü, ya da ulusal standartların uyumlulaştırılması, geliştirmekte olan ülkeler açısından aşılması uzun süre isteyen bir engel niteliğinde iken, gelişmiş ülkeler bu konuda daha avantajlı durumdadır.*

*Milli muamele ilkesi, milli firmalar ya da yerli gerçek kişiler lehine yapılan uygulamaların kaldırılmasını; diğer bir deyişle, yabancı firmalarla yerli firmalar, yabancı gerçek kişilerle yerli gerçek kişiler arasında hizmet sunumu açısından hak, ayrıcalık ya da yükümlülük farkının olmamasını ifade eder. Devlet tarafından yerli hizmet*

*sunucularına sağlanan doğrudan yardımlar ya da yabancı hizmet sunucularının ulusal pazardaki faaliyetleri sırasında onların maliyetlerini artıran veya rekabet güçlerini düşüren düzenlemeler, milli muamele ilkesine aykırı uygulamalardır. Bazı işlerin yalnızca yerli gerçek kişilere açık olması, yabancı gerçek hizmet sunucularının aile bireylerinin hareketine konan sınırlar, yabancı hizmet sunucularının zorunlu sosyal sigorta sistemleri dışında tutulması, kamusal destekli mesleki eğitim programlarından yararlanamamaları gibi önlemler, gerçek kişilerin hareketini engelleyen ve aynı zamanda milli muamele ilkesine aykırı uygulamalar, olarak düşünülebilir.”*

## **2.2. Gerçek Kişilerin Geçici Hareketliliğine İlişkin Uygulamalar**

GATS, müzakereler için, kişilerin hizmet sunumu amacıyla diğer ülkelere geçici süreli girişini ve ikametini düzenleyen bir çerçeve sunmaktadır; ama ülkelerin göçle ilgili uygulamalarına yönelik düzenlemeler öngörmemektedir. Ayrıca pek çok ülke, GATS’ın ayrımcılığa karşı olan *en çok kayırlan ülke ilkesini* uygulamayı dahi, çeşitli muafiyet durumlarına ağırlık vererek azaltmaktadır (WTO, 1996: 2). Mod 4 kapsamındaki liberalizasyon; gerek pek çok ülkenin önemli sektörleri taahhüt listesi dışında bırakması, gerekse de listelenen sektörlerde serbestleşmenin şartlı olması sebebiyle de çok sınırlı olmuştur. Bu şartların bazıları şunlardır (Chanda, 2001: 642):

- Bazı sektörler ve personel kategorileri için giriş sınırlandırmaları,
- Gerçek kişilerin kalma süreleri ile ilgili limitler,
- Girişlere, yabancı personelin toplam istihdama oranına ve toplam ücretlerin oranına yönelik uygulanan sayısal kotalar gibi niceliksel sınırlandırmalar,
- İstihdam edilme öncesi şartları ve diğer bağlantılı gereklilikler,
- Ekonomik gereksinim, iş gücü piyasası ve yönetim gereksinimleri ölçütleri,
- Teknoloji ve vasıf transferi şartı,
- Ayrımcı vergi uygulamaları,
- Devlet izni (resmi izin) şartı,
- Bazı sektörlerde çalışma izinleri, ikamet ve vatandaşlık şartları,
- İhracatçı ülkeye dair, profesyonel kalifikasyonların tanınması şartı,

- Minimum yatırım şartı ile ilgili sınırlandırmalar.

Hemen hemen bütün ülkeler, “gerçek kişilerin hareketine”, öncelikle genel kısıtlamalar getirmişler; daha sonra belirli kişilere (örneğin şirket yöneticilerine) ve belirli hareket biçimlerine (örneğin şirket içi transferlere), belirli süreler için (örneğin en fazla dört yıl) liberalizasyon taahhütleri uygulamışlardır. Üye ülkeler gerçek kişilerin hareketlerine getirdikleri serbestliği üst düzey yöneticiler ve uzmanlarla ve bu kişilerin ticari varlık kurulması (şirket içi transferler) ya da çeşitli ticari sözleşmeler yapılması amacıyla yaptıkları hareketlerle sınırlı tutmak istemektedirler. Taahhütler, vasıflı işgücü lehinedir. Gelecek kişilerin, ev sahibi ülkenin istihdam garantisi ile geliyor olmaları, en önemli koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Pek çok ülke gelecek kişilere "ekonomik açıdan ihtiyaç duyulması"ni şart koşturmaktadır. Bazı vakalarda üst düzey yöneticiler, uzmanlar, vb. için gayrimenkul sınırlamaları mevcuttur. Bazı durumlarda teknoloji transferi koşulu mevcuttur. Ayrıca üst düzey yönetici ve uzmanların yerel personeli eğitmesi talep edilmektedir. Bu koşul, genelde, gelişmekte olan ülke hükümetleri tarafından konmaktadır. Ayrıca, “en çok kayırlan ülke” ilkesi<sup>10</sup> açısından istisnalar görülmektedir. Bu istisnalar, bölgesel anlaşmalar, ikili anlaşmalar ya da hükümetlerin tek taraflı tercihleri nedeniyle olabilmektedir (Erdoğan, 2002).

### **3. GERÇEK KİŞİLERİN GEÇİCİ HAREKETLİLİĞİNİN LIBERALİZASYONUNUN ÜLKELERE OLASI FAYDA VE MALİYETLERİ**

Ekonomistler arasında, gerçek kişilerin hareketliliğinin önündeki engellerin kaldırılmasının toplam dünya refahında artışa yol açacağı konusunda yaklaşık bir fikir birliği vardır. Düşük emek verimliliğinin olduğu gelişmekte olan ülkelere, yüksek verimliliğin olduğu gelişmiş ülkelere yönelen işgücü akımı, dünyada toplam çıktıyı arttıracaktır. Walmsley ve Winters; gelişmiş

10 “En Çok Kayırlan Ülke” ilkesi, GATS’ın II/2/1 maddesinde şöyle açıklanmaktadır: “Her üye, bu Anlaşmada kapsanan bir tedbirle ilgili olarak; herhangi bir diğer üyenin hizmetlerine ve hizmet sunucularına, diğer bir ülkenin benzer hizmetleri ve hizmet sunucularına uygulanandan daha az kayırcı olmayan bir muameleyi, derhal ve şartsız olarak uygulayacaktır.” Önemle belirtilmelidir ki, “En Çok Kayırlan Ülke” prensibi, bir ülkenin diğer üye ülkeler arasında ayırım gözetmemesini öngörmekte iken; “Milli Muamele” ilkesinde yerli hizmet sunucuları ile yabancı hizmet sunucuları arasında ayırım gözetilmemesi öngörülmektedir. Söz konusu iki prensip de, ayrımcılığı önlemek amacı gütmeleri bakımından benzerlik taşımakla beraber, birbirine karıştırılmamalıdır.

ülkelerin, hem vasıflı hem de vasıfsız işgücünün hareketliliğine yönelik kotaları, kendi toplam işgücü hacimlerinin % 3'ü kadar yükselttikleri takdirde, dünya refahının her yıl 156 milyar \$, yani dünya gelirin yaklaşık % 0.6'sı kadar artacağını belirtmektedirler. Bu sayı, mal ticaretinde kalan tüm sınırlandırmaların kaldırılmasından beklenen kazancın 1,5 katı kadardır (104 milyar \$) (Walmsley ve Winters, 2005: 690).

Bir ekonomide mal ve hizmet üretiminde kullanılan üretim faktörlerinden işgücünün kaynağını, o ülke nüfusu oluşturmaktadır. Bunun yanında ülke nüfusunun yaş grupları itibarı ile dağılımı, ülke nüfusunun ne kadarının işgücü olarak kullanılabileceğini kabaca ortaya koymakta ve ekonominin işgücü ile sınırlı olarak üretim potansiyelini belirlemektedir. Bir ekonomide işgücü piyasasının dışında kalan gruplar olduğu gibi işgücüne katılımları sınırlı olan gruplar bulunmaktadır. Yaşlı nüfus da ekonomik faaliyetlerin dışında kalan veya işgücüne katılımları sınırlı olan gruplardan birisidir. Bu nedenle toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun payı, toplam nüfusun gerçekte ne kadarının mal ve hizmet üretimine katıldığını belirleyen değişkenlerden birisidir. Belirli bir dönemde işgücü arzını belirleyen diğer bir unsur işgücünün verimliliğidir. Yaşlılığın getirdiği bedensel ve zihinsel yıpranma, yaşlı işgücünün verimliliğinde düşmelere neden olmakla ve toplam işgücü arzını kısıtlamaktadır. Bu nedenle yaşlı nüfusun bir ekonomide toplam işgücü arzı üzerindeki ikinci olumsuz etkisi, yaşlı işgücünün verimliliğinin daha düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Kısaca, toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun payının artması, yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranlarındaki düşüşler ve yaşlı işgücünün verimliliğinin düşük olması o ülke işgücü piyasasında işgücü açığına neden olmakta ve o ülke açısından işgücü kıt bir üretim faktörü haline gelmektedir. Diğer taraftan nüfusun yaşlanması, toplam bağımlılık oranının yükselmesine neden olmaktadır. Sonuç olarak nüfusun yaşlanması ülkenin makro-ekonomik performansını olumsuz yönde etkilemektedir (Kuzgun, 2002).

Günümüzde gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında işgücü arzı açısından farklılık bulunmaktadır. Nüfus istatistikleri, yaşlanan nüfusun gelişmiş ülkelerde önemli işgücü açıklarına yol açacağını ortaya koymaktadır<sup>11</sup>. Bu ülkelerde sürdürülebilir ekonomik büyümeye, fertilité oranlarındaki düşüş, yani sürekli işgücü açıkları eşlik etme eğilimindedir. Öte yandan pek çok gelişmekte olan ülkede işgücü fazlası bulunmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte

11 Birleşmiş Milletler'in 2000 yılında yayımladığı bir rapora göre, Japonya öyle hızlı yaşlanmaktadır ki, nüfus istikrarını sağlayabilmek için, 2050 yılına kadar her yıl 600.000'in üzerinde işçi kabul etmesi gerekmektedir (The Economist, 2 Sept. 2000'den aktaran Bhatnagar, 2003: 460).



olan ülkelerde işgücü arzındaki bu farklılık, ücretlere de yansımakta; gelişmekte olan ülkelerin işgücününün yurt dışında çalışması ise, aynı işe yurt içinde ve yurt dışında farklı ücret ödenmesi nedeniyle bir refah artışına yol açmaktadır (Bhatnagar, 2003: 460).

Gelişmekte olan ülkelere yönelen geçici işgücü hareketlerinde; genel anlamda, gelişmekte olan ülkeler vasıfsız işgücündeki kotaların yükseltilmesinden (yani ülkeye daha yüksek sayıda işçi kabul edilmesinden), vasıflı işgücüne göre daha fazla kazanç sağlamaktadırlar. Vasıfsız işgücünde kotaların yükseltilmesi, üretim ve reel GSYİH üzerinde yaygın pozitif etkisinin bulunması ve de vasıflı işgücü hareketlerine esas olarak spesifik hizmet faaliyetlerinde gereksinim duyulması nedeniyle, gelişmiş ülkelerde de işgücününün geçici hareketliliği konusunda daha önemli bileşen olma özelliğindedir. Hamilton ve Whalley (1984) de, işgücü hareketliliğinin liberalizasyonunun dünya gelirini iki katına çıkarabileceğini ve bunun gelişmekte olan ülkelere oransal olarak daha büyük kazançlar getirebileceğini belirtmişlerdir. Bu önerme, işgücününün ülkeler arasında hareket etmesine izin vermenin, ekonomik büyüme ve kalkınmanın önemli bir aracı olabileceğine işaret etmektedir. Ancak bu olanağı değerlendirmek bir yana, gelişmiş ülkeler göçe ve geçici işgücü akımlarına daha az açık hale gelmişlerdir (Walmsley / Winters, 2005: 688).

Geçici işgücü hareketlerinin, hareketin başladığı ülkeler ve hareketin yöneldiği ülkeler bakımından bir takım fayda ve maliyetleri bulunmaktadır. İşgücününün geçici dolaşımının, başlangıç ülkesi üzerinde; fazla işgücü arzının dengelenmesi, eğitim ve insan sermayesine yatırım olanaklarının artması, geçici işgücü hareketlerinin kalıcı göçlere göre daha fazla işçi dövizinin gönderilmesine yol açması ve işçilerin gittikleri ülkelerde deneyim kazanarak geri döndüklerinde bu bilgileri uygulamaları gibi pozitif etkileri olmaktadır (Bhatnagar, 2003: 463). Yarı-vasıflı ve vasıflı işgücününün dolaşımı konusunda, işgücünü gönderen ülkeler açısından en önemli kaygı, beyin göçüdür. Beyin göçü; göç eden kişilerin eğitimi için yapılan yatırımdan ülkeye dönüş sağlanmaması ve ülkenin üretim olanaklarının azalması açısından maliyetli olmaktadır. Ancak GATS kapsamında, beyin göçü ile ülkenin insan sermayesinin azalması söz konusu olmamaktadır, çünkü vasıflı ve yarı-vasıflı işgücü geçici olarak ve spesifik işlemler için sözleşme ile yurt dışına gitmektedirler. Üstelik, yurt dışında çalışma deneyimi ile teknik bilgi ve becerileri kendi ülkelerine çok büyük ölçüde, yarı-vasıflı ve vasıflı işgücü taşımaktadır (Ostrovsky, 2006: 7). Geçici işgücü hareketliliği, kaynak ülke ile göç alan ülke arasındaki ticaret bağlantılarını da güçlendirmektedir. Hareketin başladığı ülkeler açısından, işçi dövizlerinin havale maliyetlerinin yüksek oluşu, dezavantaj yaratan bir durum olmakta ve havalelerin resmi kanallardan

gönderilme oranını düşürmektedir (Ostrovsky, 2006: 8). GATS kapsamında geçici sürelerle hareket eden işçiler için daha uygun sözleşme ve havale koşulları oluşturulması, işlemlerin resmi kanallarla gerçekleştirilmesini de temin edecektir ve müzakereler için önem arz eden bir konu olma niteliğindedir.

Göç alan ülkede ise Mod 4 ticareti, işgücü darboğazının aşılmasına ve toplamda ekonomik büyümenin artmasına yol açmaktadır. Fakat gelişmiş ülkelerde işçi sendikaları, işgücünün hareketliliği üzerindeki kuralların gevşetilmesinin, bu ülkelerde ücretlerde önemli bir düşüşe yol açacağını, bundan özellikle yurt içindeki vasıfsız işçilerin olumsuz etkileneceğini belirtmektedirler. Bu bağlamda ileri sürülen argümanlardan bir tanesi de; işgücünün yoğun olduğu ülkeler ile işgücü açığı olan ülkeler arasındaki emek yoğun malların ticaretinin, ikinci grup ülkelerdeki işçi ücretlerinde durgunluğa ya da düşüşe yol açtığı; hizmetler sektöründe işçilerin hareketliliğinin liberalize edilmesi durumunda aynı etkinin çok daha yoğun biçimde ortaya çıkacağı yönündedir. Bu yaklaşımda; gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere ithal ettiği işlenmiş ürünlerin yüksek ölçüde emek yoğun olduğu ve bu ürünlerin yurt içinde üretilmesine kıyasla ithal edilmesinin görece maliyet avantajı bulunduğu, fakat bu ticaret sonucunda birçok işçinin işini kaybettiği ve ücretlerin gerilediği belirtilmektedir. Böylece istihdam yapısındaki değişimler, kısmen ticaretteki uzmanlaşma ile açıklanabilecektir. Öte yandan; bir diğer yaklaşıma göre, gelişmiş ülkeler ile geliştirmekte olan ülkeler arasındaki bu nitelikteki ticaret, ücret gelirleri arasındaki farkın açılmasında çok önemli bir sebep değildir, çünkü bu ticaretle ithal edilen işlenmiş ürünlerin oranı gelişmiş ülkelerin GSYİH'lerinin çok küçük bir kısmına tekabül etmektedir. Ücretlerde artan eşitsizliğin ana nedeni, bilgi temelli teknolojik gelişmelerdir (Rowthorn / Ramaswamy, 1997: 6). Teknolojik gelişme ve özellikle bilgi teknolojisindeki hızlı ilerleme, işgücünün verimliliğini arttırmakta ve ücretlerin aşağı yönde baskılanmasında en önemli sebep olmaktadır.

Hizmetlerin Mod 4 ticaretinde de, işgücünün **geçici** hareketliliği söz konusu olduğu için, belirli bir hizmet alt sektöründe belirli bir proje için gelen işçiler geçici olarak istihdam edilecek ve ücretlerdeki olası düşüş de geçici olacaktır. Ayrıca, işçilerin ücretleri projenin bütçesinden karşılanırsa, bunun etkisi daha da az olacaktır. İşgücünün belirli projeler için değil de, genel işgücü açığı sebebiyle istihdam edildiği ve geçici hareketlilikle gelen işgücü akımının sürekli bir istihdam artışına yol açtığı durumda ise, ücretlerdeki aşağı yönlü baskı daha uzun sürebilecektir. Bu durumda ise, yarı vasıflı yurt içi işçilerinin üst pozisyonlara (süpervizörlüğe) terfi etmesi ile kayıpları büyük ölçüde telafi olacaktır. İşgücü akımını karşılayan gelişmiş ülkelerde yurtiçindeki işçilerin ücretlerindeki düşüşün tam olarak telafi edilmediği durumda bile, ekonominin

genelinde işgücü kısıtı bir ölçüde aşıldığı ve toplam çıktı arttığı için, net etki pozitif olacaktır. Ayrıca işçilerin kaybını tazmin edici transfer ödemeleri yapmak da, politika alternatifleri arasında yer alabilecektir (Bhatnagar, 2003: 464).

İşgücünün geçici hareketliliğinin liberalizasyonu konusu, sosyo-politik tartışmalara da yol açmaktadır. Bu tartışmaların bir kısmı “sosyal sermaye” kavramı temelinde cereyan etmekte; işçilerin hareketliliğinin göç alan ülkede farklı normlar, dil, kültür ve farklı alışkanlıklar sebebiyle negatif dışsallıklar ürettiği belirtilmektedir. Sayılan bu ve benzeri unsurlar, bir ülkenin sosyal sermayesini oluşturmada ve bu unsurlardaki farklılık arttığı ölçüde, göç alan ülkenin sosyal sermayesi negatif etkilenmektedir. Politika oluşturma düzeyinde, bu sosyal uyumsuzluklar, işgücünün hareketliliğinin liberalizasyonuna muhalefet etmek için güçlü bir temel oluşturmada ve “sosyal sermayeyi oluşturan unsurlar bakımından uyumlu olan işçilerin” tercih edilmesi eğilimini güçlendirmektedir. Ancak tüm bu argümanlar, kalıcı göçler için geçerli olabilese de, işgücünün geçici hareketliliği söz konusu olduğunda gücünü yitirmektedir. Geçici hareketliliği öngören Mod 4 kapsamında hareket eden işgücü, işe-özel olarak ve belirli süreler için ülkeye giriş yapmakta ve böylelikle sosyal sermayenin kalıcı zarar görmesi önemli ölçüde engellenmektedir (Bhatnagar, 2003: 467).

Gelişmiş ülkelerin, işgücünün geçici hareketliliğinin liberalizasyonuna gösterdikleri olumsuz tutumun bir diğer nedeni, geçici işçilerin illegal olarak ülkede kalmaları ya da iltica başvurusunda bulunmaları olasılığıdır. Bu tür işçilerin varlığı; kamu mallarının yıpranmasından, kaçak işçilik ve cinsel sömürü gibi ulusal güvenliği ilgilendiren konulara kadar, bir dizi problemin yükselmesine yol açmaktadır. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki; illegal olarak ülkede kalan ya da iltica başvurusunda bulunan işçiler, ticaret politikasının değil, kamunun denetim mekanizmalarının aksaklığını temsil etmektedir. Üstelik Mod 4 altında geçici işgücü hareketliliğinin liberalizasyonu, işgücü piyasasındaki kısıtlılığı “şeffaf ve yasal bir yolla” giderecek, kaçak girişleri ve insan ticaretini azaltacaktır.

## **SONUÇ**

Son dönemde yapılan çalışmalarda, gerçek kişilerin geçici hareketliliğinin liberalizasyonunun, dünya refahını arttıracığı ve bu refah artışından, hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin yararlanacağı vurgulanmaktadır. Buna karşılık, --gelişmekte olan ülkelerin Mod 4 ticaretinin liberalizasyonuna ilişkin daha gerçekçi adımlar atılmasına yönelik girişimleri de bulunmasına rağmen-- GATS müzakerelerinde konu ihmal

edilmiş ve gelişmiş ülkelerin taahhütleri çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Hizmet ticaretinin geliştirilebilmesi ve gerek gelişmiş ülkelerin, gerekse de gelişmekte olan ülkelerin hizmet ticaretinden edindiği faydanın artırılması için; GATS müzakerelerinde, gerçek kişilerin hareketliliğinin liberalizasyonunun hedeflenmesi ve konuya ilişkin hükümler getirilerek mevcut açıklamaların genişletilmesi gerekmektedir. Bu noktada önemle belirtilmelidir ki; GATS geçici hareketliliği kapsadığı halde, mevcut çerçevede ve Mod 4 ticareti konusundaki taahhütlerde geçici hareketlilik ile kalıcı göç arasında bir ayrım yapılmaması, dolayısıyla Mod 4 altındaki tüm kısıtlamaların genel göç yasalarına ve kalıcı göçe dair işgücü piyasası regülasyonlarına tabi bulunması, Mod 4’ün liberalizasyonu konusunda önemli bir engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda, gelecek müzakerelerde, geçici hareketlilik ile kalıcı göç konularının ayrıştırılması ve bu doğrultuda yeni hükümlerin oluşturulması elzemdir.

Mevcut taahhütlerin yapısındaki bir diğer problem de, gelişmiş ülkelerin gerçek kişilerin hareketlerine getirdikleri serbestliği, üst düzey yöneticilerin ve uzmanların, ticari varlık kanalıyla yapılan şirket içi transferleri ile sınırlı tutmak istemeleridir. Oysa bu serbestleşme, ticari varlık yolu ile hizmet ticaretini elinde tutan gelişmiş ülkeler için önemli iken, yabancı sermaye yatırımcısı konumunda olmayan gelişmekte olan ülkeler açısından gerçek bir önem taşımamaktadır.

Taahhütlerin vasıflı işgücü ile sınırlı olması da, gelişmekte olan ülkelerin Mod 4 ticaretinin potansiyel faydalarını realize edememeleri ile sonuçlanmaktadır. Makalede de belirtildiği üzere, gelişmekte olan ülkeler vasıfsız işgücünün hareketliliğinden önemli ölçüde kazanç sağlayabilecektir. Vasıfsız işgücünün dolaşımı, üretim ve reel GSYİH üzerinde yaygın pozitif etkisinin bulunması ve de vasıflı işgücü hareketlerine esas olarak spesifik hizmet faaliyetlerinde gereksinim duyulması nedeniyle, gelişmiş ülkelerde de işgücünün geçici hareketliliği konusunda daha önemli bileşen olma özelliğindedir. Dolayısıyla, yeni taahhütlerin vasıfsız işçileri de kapsayacak şekilde geliştirilmesi, bu bağlamda gelişmekte olan ülkelere refah artışı sağlayacaktır.

## Kaynakça

- BHATNAGAR, P. (2003), “Liberalising the Movement of Natural Persons: A Lost Decade?,” *The World Economy*, 27/3: 459-472.
- CHANDA, R. (2001), “Movement of Natural Persons and the GATS,” *The World Economy*, 24/5 (May 2001): 631-654.
- DTM (2006), “GATT Müzakere Turları ve DTÖ,” <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=195&icerikID=294&dil=TR>.
- EĞİLMEZ, Mahfi (2002), “IMF ve Türkiye,” [http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose\\_8.htm](http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose_8.htm).

- ERDOĞDU, Seyhan (2002), "GATS Hükümü Olarak Gerçek Kişilerin Hareketi," *Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme: GATS Anlaşması* (DISK Genel-İş Yayını): 91-113, <http://www.genel-is.org.tr/GATS-ENsonuncu.doc>.
- FRANCOIS, Joseph/ WOOTON I. (2000), "Market Structure, Trade Liberalization and the GATS," *Tinbergen Institute Discussion Papers*, TI 2000-059/2.
- HENRY, Paul (2003), "Mode 4: Through a Canadian Immigration Policy Lens," MATTOO, A. / CARNZANIGA, A. (eds.), *Moving People to Deliver Services*: 211-219.
- HOEKMAN, Bernard/ BRAGA, Carlos (1997), "Protection and Trade in Services," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1747.
- KUZGUN, İnci Kayhan (2002), "Nüfusun Yaşlanmasının İşgücü Arzına Etkisi," *Türk Geriatri Dergisi*, 5/1: 38.
- MİYNAT, Mustafa (2004), *Liberalizasyon Sürecinde İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (İsrail, Meksika ve Türkiye)* (Ankara: Odak Yayınevi).
- ONGUN, M. Tuba (1996), "Hizmet Ticareti ve Uruguay Round Kararları," *Birlik*, 6/12: 37-39.
- ONGUN, M. Tuba (1997), "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması ve Olası Sonuçları," *Türk- İş Yıllığı' 97, 1990'ların Bilançosu* içinde (Ankara: Türk- İş Araştırma Merkezi): 350- 367 .
- OSTROVSKY, Aaron A. (2006), "Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons and the Gulf Between Unskilled and Skilled Service Suppliers; Suggestions for Further Liberalization of GATS Mode 4," *Utah Journal of Critical International Law*, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=593981>
- ROWTHORN, Robert/ RAMASWAMY, Ramana (1997), "Deindustrialization: Causes and Implications," *IMF Working Paper*, No. 97/42.
- STEPHENSON, Sherry M. (1999), "Approaches to Services Liberalization by Developing Countries," *OAS Trade Unit Studies* (A Publication of the Organization of American States Trade Unit).
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı* (İstanbul: Plan B Yayıncılık) (Çev. A. Taşçıoğlu / D. Vural).
- WALMSLEY, Terrie/ WINTERS, Alan (2005), "Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis," *Journal of Economic Integration*, 20/ 4: 688-726.
- WINTERS, Alan L. (2005), "Developing Country Proposals for the Liberalization of Movements of Natural Service Suppliers," *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Working Paper*, T8: 1-26.
- WORLD BANK (2005), "World Development Report 2006: Equity and Development," <http://www.worldbank.org>.
- WTO (1994), *Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1b - General Agreement On Trade In Services*, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).
- WTO (1996), "Movement of Natural Persons," Press Brief, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/natpers.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/natpers.htm).
- WTO (1998), "Presence of Natural Persons (Mode 4)," WTO Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat, S/C/W/75 (98-4927).
- WTO (2008), Statistics Database, <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramHome.aspx?Languag=E>.