

TÜRKİYE İLE BALKAN ÜLKELERİ ARASINDA İŞGÜCÜ AKIŞKANLIĞI VE SOSYAL GÜVENLİK SÖZLEŞMELERİ

Mehmet BULUT*

Öz: Uluslararası göçün en önemli sonuçlarından birisi ülkeler arası işgücü akışkanlığıdır. Uluslararası göçün niteliği ve göç edilen ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel yapısı, yer deđiŐtiren işgücünün etkisini olumlu veya olumsuz yönde belirleyebilmektedir. Söz konusu işgücü akışkanlığı nedeniyle ortaya çıkması muhtemel sorunların ulusal mevzuat ile çözömlenmesi tam olarak mümkün olmayabilmektedir. Bu noktada uluslararası sözleşmeler etkin bir role sahiptir. İşgücü hareketliliği sonucunda uluslararası düzeyde çözüm bulunması ve hak kayıplarının önlenmesi gereken hususlardan birisi de sosyal güvenliktir. Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında tarihi ve coğrafi açıdan önemli bir bağ bulunmaktadır. Dolayısıyla bu ülkeler arasındaki işgücü akışkanlığının boyutunun ortaya konulması ve imzalanmış ikili sözleşmelerin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Mevcut durumda Türkiye, Balkan ülkelerinden Bosna Hersek, Arnavutluk, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Hırvatistan, Romanya ve Macaristan ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamıştır. Makalemizde, ilk defa bu akademik çalışmada, Türkiye'nin Balkan ülkeleri ile olan işgücü akışkanlığı temelindeki ilişkileri ve sosyal güvence işbirlikleri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Balkan Ülkeleri, Uluslararası Göç, İşgücü Akışkanlığı, Sosyal Güvenlik, İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri.

LABOR FLUIDITY AND SOCIAL SECURITY AGREEMENTS BETWEEN TURKEY AND THE BALKAN COUNTRIES

Abstract: One of the most important consequences of international migration is labor fluidity between countries. The nature of international migration and the economic, social and cultural structure of the migrated country can determine the effect of the displaced workforce in a positive or negative way. It may not be possible to

* Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, mehmetbulut@bayburt.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0157-4906.

fully resolve the problems that may arise due to labor fluidity with national legislation. At this point, international agreements have an active role. Social security is one of the issues that need to be resolved at the international level and to prevent loss of rights as a result of labor fluidity. There is an important historical and geographical link between Turkey and the Balkan countries. Therefore, it is important to reveal the extent of labor fluidity between these countries and to evaluate the signed bilateral agreements. Currently, Turkey has signed bilateral social security agreement with Bosnia and Herzegovina, Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia, Croatia, Romania and Hungary. In our article, for the first time in this study, Turkey's relations with the Balkan countries on the basis of labor fluidity and social security cooperation were evaluated.

Key Words: Balkan Countries, International Migration, Labor Fluidity, Social Security, Bilateral Social Security Agreements.

Giriş

Uluslararası göç; tarihin hemen hemen tüm evrelerinde yaşanmış, ülkelerin kurulup yıkılmasına sebep olmuş, farklı toplumların kaynaşmasını sağlamış ve insanlığın kaderini doğrudan etkilemiş bir olgudur. Dışlanmalar, savaşlar, hukuk sistemi veya gelir dağılımından kaynaklanan adaletsizlikler, işsizlik, temel ihtiyaçlara ve yaşam koşullarına yönelik tatsızlık, doğal afetler veya eğitim ihtiyacı gibi nedenlerle insanlar buldukları ülkeden başka ülkelere göç etmiş veya göçe zorlanmışlardır. Bir bakıma göç, saydığımız bu sorunlar karşısında insanların üretmiş olduğu bir çözüm yoludur. Bu insan hareketliliği bazen öz ülkeye geri dönmek üzere sürekli nitelikte bazen de geri dönmek niyetiyle geçici nitelikte gerçekleşebilmektedir. Günümüz dünyasında uluslararası göçler, gidilen ülke açısından yasal veya yasa dışı şeklinde de sınıflandırılmaktadır. Özellikle her geçen gün artış gösteren yasa dışı göçler, göç alan ülkeler açısından, işsizlik, kayıtdışılık, yasa dışı sektörlerin yaygınlaşması, nüfus yapısındaki kaygıların çoğalması, eğitim ve kentleşme gibi hususlarda birçok sorunu da bünyesinde barındırmaktadır. Bununla birlikte işgücü sıkıntısı yaşayan gelişmiş ülkeler uluslararası göçleri olumlu şekilde kullanabilmektedirler. Bu doğrultuda, nedeni ve göç alan ülkenin niteliği ne olursa olsun, uluslararası göçün en önemli unsurunun işgücü akışı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim göç eden kişiler gidecekleri ülkeyi belirlerken, bazı istisnai zorunlu haller dışında, iktisadi refahı ve iş imkânlarını göz önünde bulundurmaktadırlar.

Türkiye, sahip olduğu coğrafi konum, benimsenen siyasi anlayışlar ve iş imkanları/imkansızlıkları gibi nedenlerle yıllardır göç alan ve göç veren bir ülke olmuştur. Uzun yıllar Türkiye'den özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerine yoğun işgücü akışı gerçekleşmiş olup bu akışkanlık halen devam etmektedir.

Bununla birlikte son zamanlarda özellikle Suriye, Irak, Afganistan, Pakistan gibi ülkelerden Türkiye'ye savaşlar nedeniyle ve maddi kaygılarla yasa dışı göç dalgaları yaşanmaktadır. Ayrıca gerek coğrafi yakınlık gerekse de tarihten gelen bağlar göz önünde bulundurulduğunda Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki ilişkiler ve işgücü hareketliliği de ayrı bir öneme sahiptir. Nitekim işgücü hareketliliği, zaman içerisinde demografik değişikliklere, sınıfsal ayrılıklara, kentsel dönüşümlere ve sosyal hak sorunlarına neden olabilmektedir. Bu noktada özellikle göçmenlerin kısa ve uzun vadeli sosyal risklerden korunması amacıyla hedef ve kaynak ülkeler arasında sosyal güvence işbirliklerinin yapılması büyük öneme sahip olup akademik olarak da incelenmeye değer bir niteliğe sahiptir.

Türkiye ve Balkan ülkeleri arasındaki ilişkiler açısından yapılan akademik çalışmalar incelendiğinde büyük çoğunluğunun tarihi, kültürel, siyasi, Avrupa Birliği üyelikleri ve ticari konuları ele aldığı görülmektedir. Buna karşın Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki işgücü akışkanlığı, bunun sonuçları ve sosyal güvenliğe yönelik işbirlikleri ile ilgili akademik nitelikteki çalışmaların yok denecek kadar az sayıda olduğunu söyleyebiliriz. Ülkeler arasındaki işgücü akışkanlığı, ikili ilişkilerin derinleştirilmesi ve bazı hukuki adımların atılması hususlarında zorunlulukları da ortaya çıkarmaktadır. Nitekim bu hukuki adımlardan birisi de ikili sosyal güvenlik sözleşmeleridir. Bu çalışmamızda Türkiye ve Balkan ülkeleri arasında işgücü akışkanlığı ve sonuçları açısından literatürdeki önemli bir boşluğu doldurmak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda makalede, öncelikle Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki işgücü akışkanlığının gelişimi ile etkileri ele alınmış ve akabinde işgücü akışkanlığının en önemli sonuçlarından biri olan sosyal güvenlik sözleşmelerinin önemi vurgulanarak bu husustaki mevcut durum değerlendirilmiştir.

1. Uluslararası İşgücü Akışkanlığı ve Sosyal Güvenlik

Uluslararası göç, insanlar ile ülkelerin emek/işgücü arz ve taleplerine göre şekillenen bir olgudur. Çoğunlukla öz ülkelerinde yaşamsal ve maddi anlamda yaşanan sıkıntılar nedeniyle kaygı ve tatminsizlik yaşayan insanlar başka ülkelere gitmeyi talep etmektedirler ve başka bir ifadeyle işgücü arzında bulunmaktadırlar. Bu talep/arz hedef ülke tarafından kabul görür ve planlı bir şekilde gerçekleştirilirse düzenli ve yasal göçten bahsedilir. Bu nitelikteki göçler bazen bir ülkenin talebi sonucunda, kişilerin bu talebe karşılık vermesi şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. 1960'lı yıllardan sonra Almanya tarafından işgücü talebinde bulunulması ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere işgücü akışının yaşanması bu duruma örnek olarak verilebilir. Ancak bazen ülkeler ile insanlar arasındaki göçe yönelik talep politikaları ve arz güdüleri kesişmeyebilmektedir. Bu durumlarda

insanlar bazı riskleri göze alarak düzensiz ve yasa dışı göç ile başka ülkelere gitmektedirler. Devletler genellikle, düzensiz göçü aynı zamanda yasa dışı olarak nitelendirmekte, ülkelere gerekli izinler alınmadan girip çalışanların varlığını bir egemenlik hakkı ihlali olarak değerlendirerek düzensiz göçe yönelik politikalarda genellikle “mücadele” ifadesini kullanmayı tercih etmektedirler.¹

Bahsettiğimiz senaryoların tümünde göç alan ülke açısından en önemli sonuç işgücü piyasasında bazı değişikliklerin yaşanmasıdır. Bu bağlamda işgücü göçmenleri genellikle ekonomik nedenlerle göç etmekte olup bunların nitelikli veya niteliksiz olması farklı sonuçlar ortaya çıkartabilmektedir.² Ancak işgücü göçmenleri dışında siyasi, eğitim, sağlık ve benzeri nedenlere bağlı diğer göçmenler de gittikleri ülkede hayatlarını sürdürebilmeleri için işgücüne dahil olmakta ve piyasayı etkilemektedirler. Şayet göç alan ülke, kendi vatandaşlarının iş bulmakta zorlandığı ve iktisadi durgunluğun mevcut olduğu bir yapıya sahipse işsizliğin artması, kayıt dışı istihdamın derinleşmesi ve suç sektörlerinin (mafya, uyuşturucu, fuhuş vb.) yaygınlaşması kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim birçok göç alan ülkede göçmenler ucuz işgücü kaynağı olarak algılanmakta³ ve yerli işgücüne ciddi bir rakip niteliğine bürünmektedirler. Uluslararası iş gücü hareketliliğinin ilk zamanlarında göçmenlerin piyasa aktörleri karşısında edilgen nitelikte oldukları ve ekonominin kıyısında kalan işlerde istihdam edildikleri, yıllar geçtikçe yerli işgücünün kısmen boş bıraktığı ve emek yoğun ve uzun çalışma süreleri gerektiren işlerde çalışarak ekonomik yapıyı esnetme işlevi edindikleri görülmektedir.⁴ Bununla birlikte göç alan ülkenin işgücüne ihtiyaç duyması halinde, uluslararası göçün iktisadi büyümenin hızlanması, refahın artması ve hatta ekonomik bunalımların çözümlenmesi şeklinde sonuçları olabilmektedir.

Tüm devlet politikalarında olduğu gibi göç politikalarında da tercih edilir olan, bir plana bağlılık ve düzenliliklerdir. Aksi durum, özellikle göç alan ülkeler açısından, gelecekte telafisi zor sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu doğrultuda ülkeler arasında göçmen değişimi ve buna

¹ Nazlı Şenses Özcan, “Düzensiz Göç Üzerine Bir İnceleme: Küresel Dinamikler, Ulus-Devletler, Göçmenler”, İdeal Kent Dergisi, Cilt 6, Sayı 15, Ocak 2015, s. 29.

² Nigâr Topçu, “Küreselleşme, Uluslararası Göç ve Avrupa Birliği Göç Politikaları”, Nosyon: Uluslararası Toplum ve Kültür Çalışmaları Dergisi, Sayı 3, 2019, s. 57.

³ Handan Karakaya, “Türkiye’de Göç Süreci ve Suriye Göçünün Etkileri”, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 2020, s. 123.

⁴ Hasan Güler, “Türkiye’nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği”, SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 53, Ağustos 2021, s. 107.

ilişkin kuralların belirlendiği sistemler kurulabilmektedir.⁵ Böylece ülkeler, göç nedeniyle yaşanan hareketliliği belirli kurallara bağlayarak hem kendi vatandaşlarının haklarını koruma hem de gelecekte yaşanabilecek sorunlara önceden el atma amaçlarıyla karşılıklı bazı sözleşmeler imzalayabilmektedirler. Günümüzde göçlerin hız kazanması nedeniyle bu tür sözleşmelerin sayısı da artmaya başlamıştır. Bununla birlikte uluslararası kuruluşlar da göçe ve sonuçlarına yönelik sözleşmelerin imzalanmasını teşvik etmekte ve işbirliklerini desteklemektedir. Böylece düzensiz ve yasa dışı göçlerin düzenli ve yasal hale getirilmesi amacına da hizmet edilmektedir. Özellikle ülkelerarası işgücü akışı nedeniyle ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından hazırlanan sözleşmeler ve uygulamalar bunun en önemli örneklerindedir. ILO'nun üzerinde durduğu en önemli unsurların başında ise “insan onuruna yaraşır iş” gelmektedir. Bu kavram, emeğin istismar edilmemesinin yanı sıra işçi sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemlerin alınmasını da gerekli kılmaktadır ve kesinlikle yerli işgücü ile yabancı işgücü arasında ayırım yapılmamasını öngörmektedir. Dolayısıyla uluslararası göç nedeniyle ortaya çıkan işgücü akışkanlığı ve iş ilişkilerinde göçmen işçilerin haklarının korunması da önem arz etmektedir. Nitekim göç alan ülkelerde nitelsiz işlerde kontrolsüz göçmen yoğunlaşması ve iş koşullarının bozulması işgücü piyasasında büyük sorunlara neden olmaktadır.

Göçmenlerin gittikleri ülkeye kısa sürede ve sağlıklı bir şekilde entegrasyonu, haklarının güvence altına alınması ve bunlara ilişkin düzenlemelerin yapılması ile mümkün olabilmektedir. Aksi halde göçmenlerde, dışlanmışlık hissi, asilik ve gettolaşma gibi durumlar ortaya çıkabilecektir. Ayrıca göç edilen ülkedeki işgücü piyasasının yapısı göçmen uyumunu etkileyen en önemli işlevlerden birisidir.⁶ Bu kapsamda entegrasyonun sağlanmasında özellikle kamu hizmetlerinden faydalanma, istihdam piyasasına dahil olma ve sosyal güvencelerin sağlanması şeklinde düzenlemeler tercih edilmektedir.⁷ Bu tür düzenlemelerin yapılmaması ayrımcılık olgusunun ortaya çıkmasına sebep olacak, ayrıca adil olmayan ücret farklılaşmaları ve kayıtdışılık da artacaktır. Dolayısıyla göçmenlere yönelik uluslararası bir sosyal koruma sisteminin uygulanması kaçınılmaz olmaktadır. Bu yönde uluslararası adımların atılması görüşü her ne kadar

⁵ Savaş Çağlayan, “Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE), Sayı 17, Güz 2006, s. 82.

⁶ Emel Topçu ve Tuba Büyükbeşe, “Göç Bağlamında Toplumsal Uyum Göstergeleri”, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 12, Sayı 1, 2020, s. 30.

⁷ Ayselin Yıldız, “Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık”, Göç Araştırmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak-Haziran 2017, s. 55.

daha önce gündeme gelmiş olsa da uluslararası göçe yönelik gerçek anlamda etkin düzenlemeler 1945 sonrasında Birleşmiş Milletler'in kurulmasıyla mümkün olabilmiştir.⁸

Ülkelerarası işgücü akışkanlığı sonucunda çalışanlar açısından korunması ve belirli kurallara bağlanması gereken haklardan birisi de sosyal güvenlidir. Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamalarının en önemli araçlarından birisidir ve kişileri gelecekte ortaya çıkabilecek fiziksel, mesleki veya ekonomik risklere karşı korumayı hedeflemektedir. Bu açıardan sosyal güvenlik, şahısların kendilerini ve aile fertlerini karşılayacakları ve yaşamları için risk/tehlike oluşturan olaylara karşı, güvence altına alma arayışının bir ürünüdür⁹ ve sosyal devlet anlayışı doğrultusunda gerekliliği tartışılmazdır.

Sosyal güvenlik, genellikle ülkelerin kendi yasal sistemleriyle güvence altına alınan bir kamusal hizmettir. Bununla birlikte, ülkelerarası işgücü akışkanlığı nedeniyle uluslararası düzeyde de korunmaya ve bazı normların getirilmesine ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu doğrultuda sosyal güvenlik ilk defa İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde¹⁰ temel bir hak olarak düzenlenmiş ve bildirgenin 22. maddesinde "Her kişinin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" belirtilmiştir. Akabinde ILO tarafından "102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme" ile sosyal güvenlik hakkına ilişkin asgari normlar belirlenmiştir.¹¹ Söz konusu sözleşmede sosyal güvenlik sistemlerinin konu edinmesi gereken başlıca dokuz risk sayılmış ve "sözleşmeyi imzalamak isteyen devletlere, bu risklerden en az üçüne karşı koruma sağlaması zorunluluğu" getirilmiştir. Bu riskler; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile kurmadır. Türkiye hali hazırda 102 nolu sözleşmede yer alan risklerden aile haricindeki diğer sekiz riski sosyal güvenlik sistemi kapsamına almış bulunmaktadır. ILO tarafından düzenlenen ve Türkiye'nin kabul ettiği sosyal güvenlik ile ilgili bir diğer sözleşme ise

⁸ Şenol Baştürk, Sosyal Politika. (Ed.Aysen Tokol, Yusuf Alper), Dora Yayıncılık, Bursa 2014, s. 354.

⁹ Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul 2021, s. 2.

¹⁰ UN High Commissioner for Human Rights, "Universal Declaration of Human Rights", 10 Aralık 1948, <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english>, (01.06.2022).

¹¹ 28 Haziran 1952 tarihinde ILO tarafından kabul edilmiş olup Türkiye'de 10 Ağustos 1971 tarih ve 13922 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak 29 Ocak 1975 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

“118 sayılı Muamele Eşitliği Sözleşmesidir”.¹² Bu sözleşme ile sosyal güvenlik hakkına uluslararası bir özellik kazandırılmış olup, sözleşmeyi imzalayan bir ülkenin kendi vatandaşlarına sağladığı sosyal güvenlik kapsamındaki hak ve yardımların diğer üye ülkelerin vatandaşlarına da eşit şekilde sağlanması anlayışı kabul edilmiştir.

Türkiye imzalamış olduğu ILO sözleşmelerinden yola çıkarak sosyal güvenlik hakkına ilişkin temel düzenlemelere anayasasında da yer vermiştir. Nitekim Anayasası'nın 60. maddesine göre, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadesi yer almaktadır. Söz konusu madde hükmünde “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları” ibaresi kullanılmamış, “herkes” ibaresine yer verilmiştir. Dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları dışında, ülkede yaşayan yabancı uyruklu kişilerin de sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu kabul edilmiştir. Bununla birlikte, Anayasa'nın “Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşları” başlıklı 62'nci maddesinde “devletin, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için gereken tedbirleri alacağına” ilişkin düzenlemeye de yer verilmiştir.

Gerek uluslararası gerekse de ulusal mevzuatta sosyal güvenlik mevzuatının yabancıları da kapsayan bir şekilde ele alınıyor olması sosyal güvenlik olgusuna uluslararası bir nitelik kazandırmaktadır. Nitekim uluslararası göçler neticesinde göçmenler gittikleri ülkenin işgücüne dahil olmakta ve çalışanın kendisi için iş kazaları ve meslek hastalıkları ile işsizlik, hem kendisi hem de ailesi için ise hastalık, analık, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi risklerin ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir. Bu doğrultuda yabancıların sosyal güvenlik sistemine etkin bir şekilde dahil edilmesi ve sahip oldukları hakları bilmeleri önem arz etmektedir. Öyle ki göçmenler, başka ülkelerde çalıştıkları süreler açısından, kendi ülkelerinin sosyal güvenlik mevzuatına göre emeklilik hakkını kazanmalarının yanında, ikinci bir emeklilik hakkı da elde edebilmektedirler.¹³

2. Türkiye ve Balkan Ülkeleri Arasında İşgücü Akışkanlığı

Balkanlar jeopolitik önemi ve geçiş yolları üzerinde bulunması nedeniyle tarih boyunca sayısız savaş ve istila ile karşı karşıya kalmış ve sonuç olarak da burada yer alan ülkelerde siyasi kırılganlıklar ortaya çıkmıştır. Özellikle,

¹² 28 Haziran 1962 tarihinde ILO tarafından kabul edilmiş olup Türkiye’de 10 Ağustos 1971 tarih ve 13922 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 25 Haziran 1974 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹³ Recep Levent, “Yurt Dışında Çalışan veya Bulunanlar ile Göçmenlerin Sosyal Güvenliği”, TBB Dergisi, Sayı 116, 2016, s. 316.

Amerika Birleşik Devletleri ve Çin gibi ülkeler için jeopolitik öneme sahip olma ve Rusya, Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'nin dış politikalarını ve girişimlerini kontrol etme; Rusya için akrabalık bağlarının bulunması; Avrupa için ise güvenlik endişelerinin yanı sıra, küresel aktörlük çabaları ile Rusya ve Türkiye gibi ülkelerin nüfuz alanlarını sınırlı tutma açısından Balkanlar önemli role sahip olmuştur.¹⁴ Bu bakımdan Balkan ülkeleri, heterojen nüfus dağılımı, kırılğan yapısı ve jeopolitik konumundan ötürü Avrupa Birliği (AB) için de özellikle ekonomik, güvenlik ve sosyal açıdan önem arz etmekte olup bir yandan farklı güç çıkarlarının da hakimiyet alma noktasında mücadele verdiği bir bölge haline gelmiş ve AB açısından alternatif bir yol olmuştur.¹⁵ Balkan coğrafyası olarak nitelendirilen bölgede on iki ülke bulunmakta olup bunlardan Yunanistan, Bulgaristan, Hırvatistan, Slovenya, Romanya ve Macaristan AB'ye üye; Arnavutluk, Kuzey Makedonya, Karadağ ve Sırbistan AB'ye aday ülke; Kosova ve Bosna-Hersek ise olası aday ülke statüsünde yer almaktadır. Balkan ülkelerinin AB'ye dahil edilmesine yönelik yaklaşımların temelinde, Balkan ülkelerinin katılımı sağlanmadan AB projesinin tamamlanamayacağı ve Balkanlara yönelik genişlemenin bölgeye istikrar kazandıracığı düşünceleri de yer almaktadır.¹⁶ Hiç kuşkusuz AB içerisinde yer alma ve adaylık süreçlerinin olumlu olarak sonuçlandırılmasında önemli olan noktalardan birisi de azınlık haklarıdır. Bu itibarla Balkan ülkelerinde azınlıkların sosyal ve kültürel olarak korunması, geliştirilmesi ve farkındalık yaratılması yönünde adımların atıldığı ve politikaların geliştirildiğini söylemek de mümkündür.¹⁷ Balkan ülkeleri, genel olarak az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler statüsünde yer almakta olup ekonomik yapılarında kırılğanlık düzeyleri oldukça fazladır. Nitekim bu ülkelerin birçoğu ekonomik krizlerin ortaya çıktığı ülkeler değil, Avrupa ülkeleri ile ekonomik ve finansal bağlantı ve ilişkiler vasıtasıyla krizlerin etkilediği ülkeler olmuşlardır.¹⁸ Ayrıca Balkan

¹⁴ Emirhan Göral, "Değişen Uluslararası Sistemde Türkiye'nin Balkan Politikasının Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi", Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt 21, Sayı: 2, 2013, s. 102.

¹⁵ Gamze Armişen ve Volkan Tatar, "Batı Balkan Devletleri ve Avrupa Birliği Genişlemesine Etkisi", Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Mart 2022, s. 226.

¹⁶ Emirhan Kaya, "Avrupa Birliği'nin Son Genişlemesi ve Balkan Üyeleri", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, Aralık 2016, s. 229.

¹⁷ Nihan Akıncılar Köseoğlu, "Batı Balkan Ülkelerinde Azınlık Hakları", Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt 28, Sayı 1, 2020, s. 167.

¹⁸ Mehmet Hasan Eken, Hüseyin Selimler ve Süleyman Kale, "Balkan Ülkelerindeki Bankacılık Sektörünün Global Kriz Sürecindeki Gelişimi ve Değerlendirilmesi", Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Cilt 7, Sayı 13, Temmuz 2015, s. 284.

ülkelerinin orta gelir tuzağında bulunan ülkeler olduğu görülmektedir.¹⁹ Balkan ülkelerinde yıllar geçtikçe ticari serbestleşme ve doğrudan yabancı yatırımlarda da artış gözlenmekte olup bu durum, Balkan coğrafyasında kişi başı gelirin yükseltilmesine, ekonomik kalkınmanın sağlanmasına ve sürdürülebilir kılınmasına olumlu katkı sağlamaktadır.²⁰ Bununla birlikte, küreselleşmeyle birlikte artmaya başlayan dışa bağımlılık ve spekülasyon sermaye akımlarının yanı sıra, düşük yurtiçi tasarruf oranı, cari açıklar ve yoğun siyasi belirsizlikler Türkiye’de olduğu gibi Balkan ülkelerinde de (özellikle Yunanistan, Bulgaristan, Hırvatistan ve Bosna-Hersek’te) makroekonomik kırılganlığı artırmıştır.²¹

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz Balkan ülkelerine ilişkin hususlar bu ülkelerden gelişmiş ülkelere işgücü akışına neden olmaktadır. Nedenler farklılık gösterse de aynı durum Balkanlardan Türkiye’ye doğru da söz konusu olmuştur. Nitekim tarih boyunca Anadolu ile Balkan coğrafyaları arasında büyük göç hareketleri gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti’nin kuruluş ve yükselme dönemlerinde genişleme ve hakimiyet kurma düşünceleriyle Balkanlar’a ciddi göç dalgaları olmuştur. Ancak Osmanlı Devleti’nin zayıflayarak Balkanlar’dan çekilmeye başlaması ile birlikte özellikle can ve mal güvenliği kaygısıyla Anadolu’ya geri dönüşler yaşanmıştır. Balkanlar’dan Anadolu’ya doğru gerçekleşen bu göçler Balkan Savaşları ve Birinci Dünya Savaşı ile daha da yoğunlaşmıştır. Her ne kadar bu dönemlerde kitlesel göçler yaşansa da Balkanlar’da Türk izleri kalmaya devam etmiştir. Bununla birlikte Osmanlı Devleti’nin Balkanlar’daki gücünü ve kontrolünü kaybetmesi neticesinde Anadolu’ya göç eden toplum açısından Balkanlar halen bir anavatan niteliği taşımakta ve bölgeyle güçlü sosyal ve kültürel bağ korunmaktadır.²² Cumhuriyet döneminde ise daha çok politik, ailevi, dini, kültürel ve ekonomik nedenlerle Balkanlar’dan Türkiye’ye göçler gerçekleşmiş olup bu göçler; istihdam, sosyal yardımlar,

¹⁹ Gökhan Konat, “Balkan Ülkeleri İçin Orta Gelir Tuzağı: Panel Veri Analizi”, Gaziantep University Journal of Social Sciences, Cilt 20, Sayı 2, 2021, s. 476.

²⁰ Ali Acaravcı, Sinan Erdoğan ve Güray Akalin, “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları, Ekonomik Büyüme ve Dışa Açıklık İlişkisi: Balkan Ülkeleri için Ampirik Bir Analiz”, İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, 2018, s. 7.

²¹ Nevzat Balıkcıoğlu, “Makroekonomik Kırılganlığın Ölçülmesi: Balkan Ülkeleri ve Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 9, Sayı 3, 2020, s. 1583.

²² Bora Beşgül, Türkiye’nin Batı Balkanlardaki Yumuşak Gücü, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Emre Kalay, Edirne 2020, s. 61.

sosyal dışlanma/içerme gibi sosyal politika ile ilişkili birçok sonuç doğurmuştur.²³

Türkiye'nin Balkan Ülkeleri'ne yönelik yürüttüğü politikalarında özellikle iktisadi gelişim ile bölgenin kalkınmasına yönelik adımlar ön plana çıkmaktadır.²⁴ Türkiye, yıllardır Balkanlar'dan gelen soydaş temelli göçlere karşın buradaki ülkelerde kalan Türklerin korunması amacıyla da etkin bir dış politika izlemiştir ve birçok anlaşmaya imza atılmıştır.²⁵ Bununla birlikte zaman içerisinde gerek Türklerin Türkiye'den Balkan ülkelerine gerekse de Balkan ülkeleri vatandaşlarının Balkan ülkelerinden Türkiye'ye çeşitli sebeplerle sürekli veya geçici nitelikte göçleri söz konusu olmuştur. Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki göçler ve işgücü akışkanlığı ile ilgili değerlendirmelerde bulunmadan önce, ilişkiler açısından temel değere sahip dış ticaret verilerine değinmek faydalı olacaktır.

Tablo 1: Türkiye'nin Balkan Ülkeleri ile Olan Dış Ticaret Verileri (2021)

Ülkeler	İhracat (Bin \$)	Toplam İhracatın İçindeki Pay (%)	İthalat (Bin \$)	Toplam İthalatın İçindeki Pay (%)	Toplam Ticaret (Bin \$)	Toplam Ticaret İçindeki Payı (%)
Romanya	5.175.978	2,30	3.434.433	1,27	8.610.412	1,73
Bulgaristan	3.953.793	1,76	2.545.472	0,94	6.499.265	1,31
Yunanistan	3.118.012	1,38	2.162.133	0,80	5.280.145	1,06
Macaristan	1.399.029	0,62	1.645.221	0,61	3.044.250	0,61
Slovenya	1.797.439	0,80	453.145	0,17	2.250.584	0,45
Sırbistan	1.485.188	0,66	448.720	0,17	1.933.908	0,39
Hırvatistan	500.930	0,22	388.474	0,14	889.405	0,18
Bosna Hersek	646.648	0,29	229.421	0,08	876.069	0,18
Arnavutluk	790.191	0,35	60.788	0,02	850.979	0,17
K. Makedonya	570.420	0,25	201.540	0,07	771.960	0,16
Kosova	553.743	0,25	22.279	0,01	576.022	0,12
Karadağ	111.137	0,05	21.208	0,01	132.345	0,03
Toplam	20.102.507	8,93	11.612.835	4,28	31.715.342	6,39

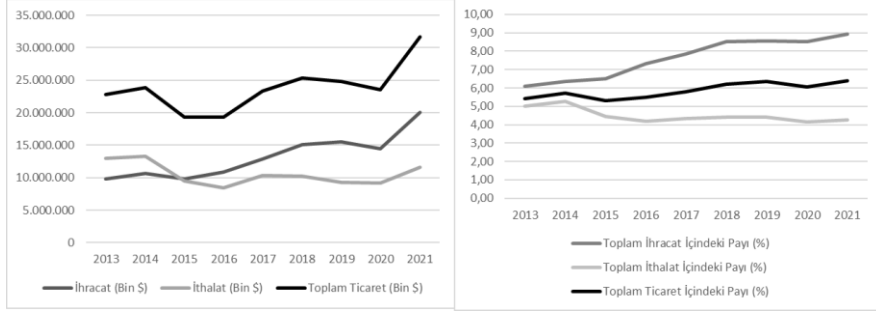
²³ Mustafa Hatipler, "Cumhuriyet Dönemi Balkan Göçlerinin Sosyal Politikalar ile İlişkileri", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı 2, Aralık 2018, s. 441.

²⁴ Göral, a.g.m., s. 109.

²⁵ Koray Alp, Türk Dış Politikası ve Balkan Türk Toplulukları: Dönemler ve Değişim, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Doç. Dr. Hakan Güneş, İstanbul 2017, s. 97.

Kaynak: TÜİK, “Dış Ticaret İstatistikleri (2013-2021)”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Aralik-2021-45535>, (01.06.2022)

Grafik 1: Türkiye'nin Balkan Ülkeleri ile Olan Dış Ticaret Verileri (2013-2021)



Kaynak: TÜİK, “Dış Ticaret İstatistikleri (2013-2021)”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Aralik-2021-45535>, (01.06.2022)

Tablo 1 ve Grafik 1’de Türkiye’nin Balkan ülkeleri ile olan dış ticaret verilerine yer verilmiştir. Tablo 1’de görüldüğü üzere 2021 yılında Türkiye’nin toplam ihracatının %8,93’ü, toplam ithalatının %4,28’i ve toplam dış ticaretinin %6,39’u Balkan ülkeleri ile gerçekleştirilmiştir. Coğrafi yakınlık ve tarihi ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda bu oranın oldukça düşük olduğunu söylememiz mümkündür. Ayrıca dış ticaretimizin en fazla olduğu Balkan ülkelerinin sırasıyla Romanya, Bulgaristan, Yunanistan ve Macaristan olduğu görülmektedir. İthalatımızda Romanya 18, Bulgaristan 23, Yunanistan 26 ve Macaristan 35 inci sırada yer almaktadır. İhracatımızda ise Romanya 12, Bulgaristan 16, Yunanistan 17 ve Sırbistan 35. sırada yer almaktadır.

Grafik 1’de 2013-2021 yılları arasında Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki dış ticaret verilerinin seyrine yer verilmiştir. Dış ticaretin bu süre zarfında 20 ila 30 milyar \$ bandında seyrettiği, 2014 yılında dünya genelinde yaşanan ekonomik krizler nedeniyle özellikle ithalattaki azalışla Balkan ülkeleri ile olan dış ticaret hacminin 2015 yılında 19,3 milyar \$ seviyesine gerilediği, sonraki yıllarda Balkan ülkelerine yapılan ihracattaki artış nedeniyle dış ticaret hacminin toparlandığı, 2021 yılında ise özellikle ihracattaki ciddi sıçrama ile (14,4 milyar \$’dan 20,1 milyar \$’a) dış ticaret hacminin 30 milyar \$’ı aştığı görülmektedir. 2021 yılında ihracatta yaşanan bu artışın en önemli nedeni Yunanistan (1,8 milyar \$’dan 3,1 milyar \$’a) ve Romanya’ya (3,9 milyar \$’dan 5,1 milyar \$’a) yapılan ihracattaki artıştır. 2013-2021 yılları arasında Türkiye’nin Balkan ülkeleri ile olan dış ticaretinin toplam dış ticaretine oranına bakıldığında %5,3 ila %6,4 bandında yatay bir seyir izlediği, bu sürede toplam ihracat içindeki payın sürekli bir artış içinde

olduğu, toplam ithalat içindeki payın ise 2016 yılında ciddi bir düşüş yaşadığı ve akabinde yatay seyrettiği görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye ve Balkan Ülkelerinde Net Göç Oranları²⁶ (2010-2015 ve 2015-2020 dönemleri), İşsizlik Oranları (2020-%) ve Nitelikli İşgücü Oranları (2019-%)

Ülkeler	Net Göç Oranı 2010-2015	Net Göç Oranı 2015-2020	İşsizlik Oranları	Nitelikli İşgücü Oranları
Türkiye	4,7	3,5	13,1	46,3
Romanya	- 3,0	- 3,8	5,0	81,7
Bulgaristan	- 0,7	- 0,7	5,1	87,9
Yunanistan	- 3,0	- 1,5	16,3	81,3
Macaristan	0,6	0,6	4,3	88,8
Slovenya	1,6	1,0	5,0	92,1
Sırbistan (Kosova Dahil)	0,7	0,5	9,0	82,9
Hırvatistan	- 1,8	- 1,9	7,5	91,8
Bosna Hersek	- 14,5	- 6,4	15,9	83,6
Arnavutluk	- 9,4	- 4,9	11,5	79,5
K. Makedonya	- 0,9	- 0,5	16,6	82,4
Karadağ	- 1,0	- 0,8	17,9	92,0

Kaynaklar:

Net Göç Oranları: UNDESA, “World Population Prospects: The 2019 Revision. Rev 1.” 2020, <https://population.un.org/wpp/>, <https://hdr.undp.org/en/indicators/110806> (01.06.2022)

İşsizlik Oranları: ILO, “Statistics on Unemployment and Supplementary Measures of Labour Underutilization”, <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/>, (01.06.2022)

Nitelikli İşgücü Oranları: ILO, “ILOSTAT Database- Skilled Labour Force-2019”, <https://ilostat.ilo.org/data/>, (01.06.2022)

Türkiye ve Balkan ülkelerinin net göç oranlarına baktığımızda (Tablo 2) Türkiye’de net göç oranının bariz şekilde Balkan ülkelerine nazaran fazla olduğu görülmektedir. Bunu anlamı, Türkiye’nin diğer ülkelere verdiği göçten daha fazla göçmen girişi ile karşı karşıya kaldığıdır. Nitekim bu oran 2010-2015 döneminde 4,7 iken 2015-2020 döneminde 3,5 olarak hesaplanmıştır. Net göç oranında 2015-2020 dönemi için OECD ortalamasının 2,5 ve az gelişmiş ülkelerde eksi 0,9 olduğu²⁷ göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de bu oranın oldukça yüksek seviyede olduğu

²⁶ Net göç oranı; bir ülkeden gelen ve giden göçmen sayısı arasındaki farkın, 1000 kişi başına ifade edilen ortalama nüfusa oranını ifade etmektedir.

²⁷ UNDESA, “World Population Prospects: The 2019 Revision. Rev 1.” 2020, <https://population.un.org/wpp/>, (01.06.2022).

görülmektedir. Burada özellikle son yıllarda Türkiye'ye yoğun bir şekilde Suriye, Afganistan, Irak ve Pakistan gibi ülkelerden düzensiz göçmen girişlerinin yaşanması etkili olmuştur. Tablo 2'ye göre, Balkan ülkelerinde ise özellikle Bosna-Hersek (-6,4) ve Arnavutluk'un (-4,9) yoğun bir şekilde göç verdiğini görmekteyiz. Ayrıca Romanya da eksi 3,8'lik net göç oranı ile ciddi göç veren ülkelerin içerisinde yer almaktadır. Diğer Balkan ülkelerinde ise net göç oranının dengeli bir seviyede olduğu söylenebilir. Ayrıca; ırk, din, tabiiyet, siyasi görüş veya belirli bir sosyal gruba mensubiyet gibi nedenlerle zulüm göreceği konusunda haklı sebeplerle korktuğu için kaynak ülkelerinden kaçan ve ülkelerine dönemeyen veya dönmek istemeyen kişilerin sayısı olarak nitelendirilen mülteci sayısı açısından Balkan ülkeleri vatandaşı sayılarının oldukça düşük olduğu görülmektedir.²⁸ 2019 yılı itibariyle, Balkan ülkeleri arasında en fazla mülteci veren ülke 23.800 ile Hırvatistan olup bu ülkeyi Bosna Hersek (16.600), Arnavutluk (15.000) ve Macaristan (4.000) takip etmiştir.²⁹

Tablo 2'de Türkiye ve Balkan ülkelerinin işsizlik oranlarına da yer verilmiştir. Bir ülke ekonomisinde işsizlik oranının yüksek seviyelerde olması, bu ülkeden göçü artıran ve bu ülkeye göçü de azaltan etkenlerden birisidir.³⁰ Nitekim birbirleriyle sınır komşusu olan Balkan ülkelerinin işsizlik açısından birbirlerini etkilediği ve aralarında mekânsal bir ilişkinin mevcut olduğu görülmektedir.³¹ Tablo 2'ye bakıldığında Türkiye'de işsizlik oranının %13,1 gibi yüksek bir seviyede olmasına karşın net göç oranının da oldukça yüksek olmasının sebebi, yukarıda da belirttiğimiz gibi, göçte işsizlik etkeninden daha fazla role sahip savaş ve can güvenliği kaygısı nedeniyle Suriye ve Afganistan gibi ülkelere gelen yoğun göçtür diyebiliriz. Nitekim Türkiye'ye gelen bu göçmenlerin büyük bir çoğunluğu Türkiye'den Avrupa ülkelerine gitme niyetini taşımaktadırlar. Balkan ülkelerine baktığımızda ise işsizlik oranının oldukça yüksek olduğu

²⁸ United Nations Development Programme, "Human Development Reports- Refugees by Country of Origin", <https://hdr.undp.org/en/indicators/21806>, (02.06.2022).

²⁹ UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), "UNHCR Global Trends 2019", www.unhcr.org/globaltrends2019/, (02.06.2022).

³⁰ Mete Feridun, "Immigration, Income and Unemployment: An Application of the Bounds Testing Approach To Cointegration", *Scholarly Journals Online*, Sayı 41, 2008 s. 37.; Blessing Ogunleye, *Uluslararası İşgücü Göçü, İşsizlik ve Ekonomik Büyüme: OECD Ülkeleri Üzerine Panel Veri Çalışması*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2016, s. 90.; Mustafa Köseoğlu ve Gamze Artan, "Göç, İşsizlik ve Gelir Arasındaki İlişkilerin Analizi: OECD Ülkeleri Örneği", *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 2020, s. 78.

³¹ Yıldırım Demir, "Balkan Ülkelerine Ait İşsizliğin Mekânsal Panel Ekonometri Yaklaşımı İle Analizi", *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 19, 2021, s. 34.

Yunanistan, Bosna Hersek, Arnavutluk, Kuzey Makedonya ve Karadağ'da net göç oranının beklendiği gibi negatif olduğu görülmektedir. Bununla birlikte işsizlik oranının düşük olduğu Macaristan, Slovenya ve Sırbistan'da net göç oranı pozitif, Bulgaristan'da ise sifıra çok yakındır. Romanya ise %5'lik düşük bir işsizlik oranına sahip olmasına karşın eksi 3,8'lik net göç oranı ile orta seviyede dış göç veren bir ülke konumundadır ve diğer Balkan ülkeleri ile ayrılmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki Balkan ülkeleri, Suriye ve Irak iç savaşlarına bağlı olarak ortaya çıkan göç ve mülteci hareketlerinden önemli derecede etkilenmiş olup, özellikle Suriye savaşı ve terör olayları yüzünden ülkesini terk etmek zorunda kalan binlerce insan önce Türkiye'ye gelmekte; Batı ve Güney Avrupa'ya gitmek istediklerinde ise güzergâh olarak seçtikleri özellikle Bulgaristan, Yunanistan ve Makedonya'yı ara duraklar olarak kullanmaktadırlar.³² Ancak Balkan ülkeleri söz konusu göçmenlere karşı katı bir tutum sergilemekte olup göçmen kitlesini Türkiye'de tutma ya da kaçakları Türkiye'ye geri gönderme yönünde politikalar izlemektedirler.³³

Tablo 2'de ayrıca Türkiye ve Balkan ülkelerinin nitelikli işgücü oranlarına yer verilmiştir. Uluslararası Standart Eğitim Sınıflandırmasına göre, orta veya ileri seviye eğitime sahip 15 yaş ve üstü işgücünün toplam işgücüne yüzdesi şeklinde tanımlanan³⁴ nitelikli işgücü oranında Türkiye'nin negatif olarak ciddi bir seviyede Balkan ülkelerinden ayrıştığı göze çarpmaktadır. Bu durum, aşağıda yer verilen tablolarda da değinileceği üzere, Balkan ülkelerinin işgücü akışında Türkiye yerine gelişmiş Avrupa ülkelerini tercih etme faktörlerinden birisi olarak değerlendirilebilecektir. Nitekim Türkiye'ye gelen göçler incelendiğinde nitelikli işgücü oranının çok düşük olduğu veya ölçülemediği Afganistan (%19,2), Suriye (ölçülemediği), Pakistan (%27,8), Irak (%28,3) ve İran (%18) gibi ülkelerin çoğunlukta olduğu dikkat çekmektedir.³⁵

³² İrfan Kalaycı ve Barış Aytakin, "Türkiye-Balkan İlişkileri Üzerine (Geçmişten Geleceğe) Ekonomi-Politik Notlar", Avrasya Etüdüleri, Cilt 50, Sayı 2, 2016, s. 122.

³³ Kalaycı ve Aytakin, a.g.m., s. 122.

³⁴ United Nations Development Programme, "Human Development Reports- Skilled Labour Force", <https://hdr.undp.org/en/indicators/179406>, (02.06.2022)

³⁵ ILO, "ILOSTAT Database- Skilled Labour Force-2019", <https://ilostat.ilo.org/data/>, (01.06.2022).

Tablo 3: Vatandaşlık Ülkesine Göre Türkiye'ye Gelen ve Türkiye'den Giden Göç

Vatandaşlık Ülkesi	Türkiye'ye Gelen Göç		Türkiye'den Giden Göç		Net Göç	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Yunanistan	1074	5848	834	422	240	5426
Bulgaristan	1602	5256	1295	962	307	4294
Arnavutluk	799	792	641	783	158	9
Romanya	535	606	547	500	-12	106
Kosova	527	533	371	476	156	57
K. Makedonya	516	374	328	400	188	-26
Bosna Hersek	373	314	197	258	176	56
Sırbistan	290	224	249	227	41	-3
Macaristan	119	155	122	117	-3	38
Toplam	5835	14102	4584	4145	1251	9957

Kaynak: TÜİK, “Uluslararası Göç İstatistikleri (2016-2019)”, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=g%C3%B6%C3%A7>, (01.06.2022)

Tablo 3'te Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den giden göç sayılarına (vatandaşlık ülkesine göre) yer verilmiştir. TÜİK tarafından uluslararası göç istatistikleri en son 17 Temmuz 2020 tarihinde yayınlanmış olup son veriler 2019 yılına aittir. Ayrıca Balkan ülkelerinden Slovenya, Hırvatistan ve Karadağ vatandaşlarına ilişkin bilgiler söz konusu istatistiki verilerde bulunmamaktadır. Bunun nedeni söz konusu ülke vatandaşlarının Türkiye'ye göç etme sayılarının çok düşük seviyelerde olması ve bu sebeple TÜİK verilerinde diğer ülkeler kategorisinde yer almasıdır. Tablo 3'e göre, Balkan ülkeleri vatandaşlarından 2019 yılında 14.102 kişinin Türkiye'ye göç ettiğini görmekteyiz. 2019 yılında Türkiye'ye gelen yabancı uyruklu göçmen sayısının 677.042 olduğu göz önünde bulundurulduğunda³⁶ %2,1'lik oranla Balkan ülkeleri vatandaşlarından gelen göçün çok düşük seviyelerde olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte Balkan ülkeleri vatandaşlarından Türkiye'ye gelen göç sayısında 2018 yılından 2019 yılına %142'lik ciddi bir artış gerçekleşmiş olup bunun en önemli nedeni Yunanistan ve Bulgaristan'dan gelen göçlerin artmasıdır. Tablo 3'te yer alan verilere göre, Balkan ülkeleri vatandaşı olup Türkiye'den giden göç sayısı 2019'da 4145'dir ve 2019 yılında Türkiye'den giden göçmen sayısının 330.289 olduğu göz önünde bulundurulduğunda³⁷ %1,25'lik oranla bu sayının da çok

³⁶ TÜİK, “Uluslararası Göç İstatistikleri (2016-2019)”, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=g%C3%B6%C3%A7>, (01.06.2022).

³⁷ TÜİK, “Uluslararası Göç İstatistikleri (2016-2019)”, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=g%C3%B6%C3%A7>, (01.06.2022).

düşük seviyelerde olduğunu görülmektedir. Vatandaşlık ülkesine göre Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den giden göç sayısının arasındaki fark bizlere net göç miktarını vermektedir. Buna göre, 2019 yılı için Balkan ülkeleri vatandaşları açısından net göç miktarı 9957 olup 2018 yılına nazaran yaklaşık %700'lük bir artış söz konusudur. Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında gerçekleşen göçte Yunanistan ve Bulgaristan'ın önemli paya sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 4: Türkiye'de Yaşayan Balkan Ülkeleri Vatandaşları (Nüfus)³⁸ (2021)

Ülke	Nüfus	Yabancı Nüfustaki Sıralaması	Toplam Yabancı Nüfus İçindeki Payı
Bulgaristan	15426	25	1,16
Yunanistan	12137	29	0,91
Arnavutluk	2884	49	0,22
Romanya	2116	57	0,16
Kosova	1946	60	0,15
K. Makedonya	1897	61	0,14
Sırbistan	1513	70	0,11
Bosna Hersek	1425	75	0,11
Macaristan	506	98	0,04
Karadağ	422	104	0,03
Hırvatistan	262	120	0,02
Slovenya	164	131	0,01
Toplam	40698		3,05

Kaynak: TÜİK, "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2021", [https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuc-lari-2021-45500, \(01.06.2022\)](https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuc-lari-2021-45500, (01.06.2022))

Tablo 4'te gösterilen Türkiye'de yaşayan Balkan ülkeleri vatandaşlarının nüfusuna ilişkin verilere baktığımızda, Türkiye'den giden ve Türkiye'ye gelen göç sayılarına paralel oran ve sıralamaların söz konusu olduğunu görmekteyiz. Nitekim 2021 itibariyle Türkiye'de yaşayan Balkan ülkeleri vatandaşlarının nüfusu 40.698 olup, toplam yabancı nüfusa oranı ise % 3,05 gibi oldukça düşük bir orana sahiptir. Öyle ki yabancı nüfus içinde Bulgaristan uyruklular 25 inci, Yunanistan uyruklular 29 uncu, Arnavutluk uyruklular 49 uncu sıradadırlar. Diğer Balkan ülkeleri ise sıralamada oldukça geridedirler.

³⁸ Tabloda yer verilen nüfus kapsamında; "ikamet veya çalışma iznine sahip kişiler, uluslararası koruma kimlik belgesi gibi ikamet izni yerine geçen kimlik belgesi olan ve referans tarihinde geçerli adres beyanı olan kişiler ve izinle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığından çıkmış referans tarihinde geçerli adres beyanı olan mavi kart hamili kişiler" bulunmaktadır. Bununla birlikte; "kurs, turizm, bilimsel araştırma vb. nedenlerle 3 aydan kısa süreli vize veya ikamet iznine sahip yabancılar" nüfusa dâhil değildir.

Tablo 5: Türkiye’de Yaşayan Balkan Ülkeleri Vatandaşlarına Verilen Çalışma İzni Sayıları

Ülkeler	2018	2019	2020
Yunanistan	408	425	393
Bulgaristan	415	384	289
Romanya	333	249	176
Kosova	264	200	104
Arnavutluk	164	197	174
Kuzey Makedonya	114	146	101
Sırbistan	121	136	<100
Slovenya	<100	<100	<100
Hırvatistan	<100	<100	<100
Bosna Hersek	<100	<100	<100
Karadağ	<100	<100	<100
Macaristan	<100	<100	<100

Kaynak: Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri”, <https://www.csgeb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/>, (01.06.2022)

2018-2020 yılları arasında çalışma izni verilen yabancılar açısından rakamlara bakıldığında (Tablo 5) en fazla iznin Yunanistan (1226), Bulgaristan (1088) ve Romanya (758) vatandaşlarına verildiği görülmektedir. Bu ülkeleri Kosova, Arnavutluk, Kuzey Makedonya ve Sırbistan izlemektedir. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü verilerinde Slovenya, Hırvatistan, Bosna Hersek, Karadağ ve Macaristan vatandaşlarına verilen çalışma izni sayılarına yüzün altında kaldıkları için yer verilmemiştir. Söz konusu rakamların Türkiye’de yaşayan Balkan ülkeleri vatandaşları verileri ve Türkiye’ye gelen göç verileri ile de paralellik gösterdiği görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de yaşayan yabancılara verilen toplam çalışma izni sayıları ile Balkan ülkeleri vatandaşlarına verilen çalışma izni sayıları kıyaslandığında da bu rakamların çok cüzi miktarlarda kaldığı görülmektedir. Örneğin, 2020 yılında yabancılara verilen toplam çalışma izni sayısı 123.534 olup bunun içinde Yunanistan vatandaşlarının oranı %0,32, Bulgaristan vatandaşlarının oranı %0,23 ve Romanya vatandaşlarının oranı %0,14 seviyesindedir.³⁹ Türkiye’de 2020 yılında en fazla çalışma izni

³⁹ Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri”, <https://www.csgeb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/>, (01.06.2022).

verilen ülke vatandaşlarının Suriye (62.369), Türkmenistan (9721), Gürcistan (4873), Özbekistan (4383) ve İran (4015) olduğu görülmektedir.⁴⁰

Tablo 6: Türkiye’de ve Balkan Ülkelerinde Uluslararası Öğrenci Hareketliliği (2010-2017 Dönemi)

Ülkeler	Hareketlilik Katsayısı
Türkiye	0,9
Yunanistan	-1,6
Bulgaristan	-4,5
Romanya	-1,5
Arnavutluk	-13,9
Kuzey Makedonya	-4,0
Sırbistan	-1,4
Slovenya	-0,1
Hırvatistan	-5,3
Bosna Hersek	-5,7
Macaristan	-5,7

Kaynak: UNESCO, “Institute for Statistics-2020. Data Centre”, <http://data.uis.unesco.org>, (02.06.2022)

Ülkelerarası işgücü akışkanlığını etkileyen faktörlerden birisi de yükseköğretim düzeyinde öğrenci transferlerinin mevcut olup olmamasıdır. Nitekim yabancı bir ülkede alınan üniversite eğitiminden sonra söz konusu ülkede çalışmaya devam etme ve yerleşme olasılığı artmaktadır. Ancak yapılan araştırmalar, Balkan ülkelerinde yükseköğretim gören Türk öğrencilerin genel olarak eğitim kalitesinden ve şartlardan memnun olmadıklarını ve başkalarına tavsiye etmediklerini ortaya koymaktadır.⁴¹ Balkan ülkelerinden Türkiye’ye üniversite eğitimi için gelen öğrenciler ise Türkiye’de öğrenim gördükleri üniversitelerin vatandaşı oldukları ülkelerdeki üniversitelere nazaran daha kaliteli ve gelişmiş olduğunu düşünmektedirler.⁴² Söz konusu sonuçları uluslararası istatistikler de

⁴⁰ Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri”, <https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/>, (01.06.2022).

⁴¹ Yusuf Alpaydın ve Esin Metlilo, “Balkan Ülkelerinde Yükseköğrenim Gören Türk Öğrencilerin Eğitim Deneyimleri”, Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi, Sayı 52, Haziran 2020, s. 573.

⁴² Şenay Başa, Balkan Ülkelerinden Türkiye’ye Yükseköğrenim Amacıyla Gelen Öğrencilerin Akademik ve Sosyal Beklentileri, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2018, s. 157.

desteklemektedir. Bu noktada, belirli bir ülkede okuyan yurt dışından gelen öğrenciler toplam sayısından o ülkeden aynı eğitim seviyesinde yurtdışında okuyan öğrencilerin sayısının çıkartılması ve çıkan sonucun ülkedeki toplam yükseköğrenim kaydına yüzdesi olarak tanımlanan⁴³ uluslararası öğrenci hareketlilik katsayısı yol gösterici olmaktadır. Nitekim Tablo 6’da verilen Türkiye ve Balkan ülkelerindeki uluslararası öğrenci hareketlilik katsayılarına göre, Türkiye yurtdışına gönderdiği öğrenciden daha fazla sayıda yabancı uyruklu öğrenciyi barındırmaktadır. Buna karşın Balkan ülkelerinin tümünde yurtdışına giden öğrenci sayısı yabancı öğrenci sayısından daha fazladır. Özellikle Arnavutluk, Bosna Hersek, Macaristan, Hırvatistan, Bulgaristan ve Kuzey Makedonya’da hareketlilik katsayılarının çok düşük seviyede olduğu görülmektedir. Yunanistan, Romanya, Sırbistan ve Slovenya’da ise her ne kadar hareketlilik katsayısı eksi değerde olsa da dengeli bir durumun olduğu görülmektedir.

3. Türkiye ve Balkan Ülkeleri Arasında Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

3.1. Genel Olarak Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

Uluslararası göçün en önemli sonuçlarından birisi işgücü akışkanlığıdır ve bu olgu, emeğin korunması ve insan onuruna yakışır iş yaklaşımları çerçevesinde ülkelerin bazı işbirlikleri içerisinde olmasını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda özellikle, işgücü ihtiyacı olan ülkelere işgücü akışını belirli kurallar dahilinde sağlamak amacıyla ikili işgücü anlaşmaları imzalanmaktadır. Nitekim 1960’lardan sonra gelişmiş Avrupa ülkeleri ile bu anlaşmaların imzalandığı görülmüştür. İşgücü anlaşmaları, iki ülke arasında, mevcut iş piyasasındaki her iki tarafın menfaatleri dikkate alınarak, işgücü değişiminin ne şekilde yapılacağını ortaya koyan anlaşmalardır. Türkiye de özellikle, Avrupa ülkeleri ile imzaladığı işgücü anlaşmaları neticesinde Avrupa ile bir göç koridoru oluşmasını sağlamıştır.⁴⁴ Bu doğrultuda günümüze kadar Türkiye ile Avrupa ülkelerinden Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda ve KKTC ile işgücü anlaşmaları imzalanmıştır. Ayrıca Avrupa ülkeleri dışında Avustralya, Katar, Libya, Ürdün, Azerbaycan ve Kuveyt ile de işgücü anlaşmaları imzalanmıştır.

Ülkelerarası işgücü akışkanlığını kurallara bağlamak adına önemli bir yere sahip olan işgücü anlaşmaları emeğin korunması açısından tek başına yeterli olmayabilmektedir. Bu noktada ülkelerin ortak politikalar oluşturmasını

⁴³ United Nations Development Programme, “Human Development Reports”, <https://hdr.undp.org/en/indicators/147206>, (02.06.2022).

⁴⁴ Berna Şafak Zülfiyar Savcı ve A. Banu Ergöçmen, “Kalkınma Perspektifinden Türkiye-Avrupa Ülkeleri Göç Koridoru Analizi”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 11, Sayı 30, Aralık 2019, s. 886.

gerekli kılan unsurlardan birisi de sosyal güvenlidir. Her ne kadar iç hukuk sistemleriyle yabancıların sosyal güvenlik hakları güvence altına alınabilse de özellikle sigortalıların hak kaybına neden olabilecek bazı hususlarda ülkelerin işbirliği içinde olması da gerekebilmektedir. Bu doğrultuda ülkeler ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine imza atmaktadırlar. İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, özellikle göçmen işçiliğinin artması sonucunda ortaya çıkan problemlerin çözümü noktasında etkin bir araçtır.⁴⁵

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin imzalanma ihtiyacının temelinde, bazı ülkelerin yabancı işgücüne karşı negatif ayrımcılık uygulayarak sosyal güvenlik sistemi dışında tutma yaklaşımları ile sosyal güvenlikte karşılıklılık (mütekabiliyet) şartını ortaya koyarak yabancılar için sosyal güvenceyi zorunlu olmaktan çıkarmaları gelmekte olup bu durumlar sosyal yaşamda adaletsizlere neden olmaktadır.⁴⁶ Nitekim göçmenlerin sosyal güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması ve buna ilişkin sorunlarının çözümü ile birlikte göç ettikleri ülkelerde kazanacakları sosyal güvenlik haklarının kaybolmasının önlenmesi ve hatta kendi ülkelerine dönüş yapmalarının sağlanması gibi meseleler sosyal güvenlik sözleşmeleri ile çözülmektedir.⁴⁷ İmzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri içerik ve kapsam açısından farklılıklar gösterebilse de eşit işlem görme ilkesi, mevzuatın tekliği ilkesi, yardımların transferi ilkesi, kazanılmış hakların korunması ilkesi ve koordinasyon ilkesi gibi bazı temel ilkelerin bulunduğunu söyleyebiliriz.⁴⁸

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile kapsamdaki kişilerin sosyal güvenlik bakımından eşit işlem görmeleri sağlanmakta, sözleşme imzalanan ülkelerde geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi mümkün kılınmakta, geçici olarak yabancı ülkede çalışanlar ile diplomatik misyon mensupları ve devlet görevlilerinin tabi olacağı sosyal güvenlik mevzuatı belirlenerek mükerrer sigortalılık önlenmekte, aylık veya gelir almaktayken sözleşme imzalanan ülkede ikamet edenlerin aylık ve gelirlerinin ödenmesi sağlanmakta, sağlık yardımların faydalanmak mümkün olmakta ve maluliyet aylığı alıp sözleşme imzalanan ülkede ikamet edenlerin tıbbi kontrolleri ikamet yerinin sosyal güvenlik idaresi tarafından yapılmaktadır.⁴⁹ İkili sosyal güvenlik

⁴⁵ Siyami Alp Limoncuoğlu, “İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının Kapsamı”, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ’a Armağan, Sayı 19, 2017, s. 2167.

⁴⁶ Ali Nazım Sözer, “İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Sayı. 5, 2005, s. 205.

⁴⁷ Kadir Arıcı, Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara 2015, s. 109.

⁴⁸ Levent, a.g.m., s. 318.

⁴⁹ Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Sosyal Güvenlik Anlaşmaları”, <https://www.csgeb.gov.tr/uiigm/genel-bilgiler/sosyal-guvenlik-anlasmalari/>, (03.06.2022).

sözleşmeleri ayrıca yabancı kaçak işçi ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede de etkin bir rol oynamaktadır. Öyle ki emeklilik aşamasında, çalışılan ülkedeki hizmetlerinin vatandaşı olunan ülkede dikkate alınacağını bilincinde olan kişi kayıt dışı çalışmayı tercih etmeyecektir. Bu durum aynı zamanda işletmelerin kayıt dışı göçmen işçi çalıştırarak haksız rekabette bulunmalarını da önleyecektir.

3.2. Mevcut Durum

2022 yılı itibarıyla Türkiye, otuz beş ülke ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamıştır. Balkan ülkeleri açısından bakıldığında ise Bosna Hersek, Arnavutluk, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Hırvatistan, Romanya ve Macaristan ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmıştır. Ayrıca Bulgaristan ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamakla birlikte sadece 01/05/1989 tarihinden sonra Türkiye'ye göç etmiş kişilerin, Bulgaristan kanunlarına göre verilmesi gereken emekli aylıklarının Türkiye'de ödenmesine yönelik olarak sosyal güvenlik alanında işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Balkan ülkelerinden Yunanistan, Slovenya ve Kosova ile ise imzalanmış ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmamaktadır.

Tablo 7: Türkiye'nin İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzaladığı Balkan Ülkeleri ve Kapsam

Ülkeler	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi	Kapsam			Sağlık Yardımı Kapsamı (Sigortalı)			Uzun Vadeli Sigorta Kolları Kapsamı (Sigortalı)		
			Malullük, Yaşlılık ve Ölüm (Uzun Vade)	Sağlık Yardımı (Kısa Vade)	İşsizlik Sig.	4/a	4/b	4/c	4/a	4/b	4/c
K. Makedonya	06.07.1998	01.07.2000	+	+	-	+	-	-	+	+	+
Arnavutluk	14.07.1998	01.02.2005	+	+	-	+	-	-	+	+	+
Romanya	06.07.1999	01.03.2003	+	+	-	+	-	-	+	+	+
Bosna Hersek	27.05.2003	01.09.2004	+	+	+	+	-	-	+	+	+
Hırvatistan	12.06.2006	01.06.2012	+	+	+	+	-	-	+	+	+
Sırbistan	26.10.2009	01.12.2013	+	+	+	+	-	-	+	+	+
Karadağ	15.03.2012	01.12.2015	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Macaristan	24.02.2015	01.04.2018	+	+	-	+	+	+	+	+	+

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinde sigorta kolu ve sigortalılık statüsü açısından kapsam önemli bir yere sahiptir. Sosyal güvenlik uygulamalarında, yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kolları uzun vadeli sigorta kolları olarak; sağlık yardımı sigortalıları ise kısa vadeli sigorta kolları olarak

adlandırılmaktadır. Bunların dışında işsizlik sigortasının ayrı bir sigorta kolu olarak değerlendirilmesi mümkündür. Sosyal güvenlik sözleşmeleri söz konusu sigorta kollarının tümünü içerebileceği gibi bir kısmını da içerebilmektedir. Tablo 7’de Türkiye’nin Balkan ülkeleriyle imzalamış olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin kapsamına yer verilmiştir. Buna göre imzalanan sözleşmelerinin tümünde hem kısa hem de uzun vadeli sigorta kolları tamamen kapsama alınmıştır. Buna karşın işsizlik sigortasına Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Hırvatistan ile imzalanan sözleşmelerde yer verildiği, Arnavutluk, Makedonya, Romanya ve Macaristan ile imzalanan sözleşmelerde yer verilmediği görülmektedir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin sigortalılık statüsü açısından kapsamı da önem arz etmektedir. Nitekim sözleşmeler, hizmet akdine tabi çalışanlar (4-1/a kapsamındaki sigortalılar), kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar (4-1/b kapsamındaki sigortalılar) ve devlet memurlarının (4-1/c kapsamındaki sigortalıların) tamamını kapsayabileceği gibi bunların birkaçını da kapsama alabilecektir. Tablo 7’ye bakıldığında Karadağ ve Macaristan ile imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde tüm sigortalılık statülerinin kapsama alındığı görülmektedir. Buna karşın, Kuzey Makedonya, Arnavutluk, Romanya, Bosna Hersek, Hırvatistan ve Sırbistan ile imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde uzun vadeli sigorta kolları açısından tüm sigortalılık statüleri kapsama alınmışken kısa vadeli sigorta kolları açısından sadece hizmet akdine tabi çalışanlar (4-1/a kapsamındaki sigortalılar) kapsama alınmıştır.

Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında akdedilmiş sosyal güvenlik sözleşmeleri incelendiğinde içerik ve sağlanan haklar açısından aralarında paralellik olduğu görülmektedir ve en önemli avantajları, her iki ülke vatandaşlarının, hak ve menfaatler açısından eşit işlem görmesidir. Bu sözleşmelere göre; kişiler çalışılan ülke mevzuatına tabi olacaklardır. Ancak, geçici görevle diğer ülkeye gönderilenlerin, hava, kara veya telekomünikasyon firmalarında çalışan personelin, gemi mürettebatı ve gemide çalışanların, devlet ve kamu hizmetlerinde, resmi temsilciliklerde veya buna mukabil kuruluşlarda istihdam edilen kimseler, diplomatik misyonlarda ve konsolosluklarda çalışan diplomatlar ile buralarda çalışan diğer kişiler için istisnai düzenlemeler yapılmıştır. 4/1-a kapsamında sigortalı olarak çalışanlardan, işvereni tarafından bir işin icrası için diğer ülkeye gönderilenler ile 24 ayı aşmamak üzere, 4/1-b bendi kapsamındaki bağımsız çalışanlardan faaliyetini geçici olarak diğer ülkede gerçekleştirecek olanlar 12 ayı aşmamak üzere Türk mevzuatına tabi kalmaya devam etmektedir. Aynı durum sözleşme imzalanmış ülkelerden Türkiye’ye gelen sigortalılar için de geçerlidir.

İmzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri uyarınca, bir ülkenin mevzuatına göre, hastalık ve analık yardımlarına hak kazanmak için belirli sigortalılık sürelerinin tamamlanmış olması gerekiyorsa, diğer ülkede geçen sigortalılık sürelerinin aynı zamana rastlamamak şartıyla birleştirileceği hükme bağlanmıştır. Örneğin, Türkiye’de sağlık hizmetlerinden yararlanılabilmesi için kişilerin, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısının olması gerekmektedir.⁵⁰ Şayet Türkiye’ye gelip çalışmaya başlayan yabancı, bu süre şartını Türkiye’de sağlayamadan bir sağlık hizmeti sunucusuna başvurmuşsa, geldiği ülkedeki prim gün sayısını 30 günlük sürenin hesabında hesaba katma ve böylece sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkına sahip olacaktır. Başka bir ifadeyle, sigortalı ya da hak sahiplerinin hastalık ve analık yardımlarına hak kazanabilmesi için sigortalının Türkiye’de geçen sigortalılık sürelerinin yetersiz olması durumunda, vatandaşı olduğu ülkede bu kapsamda geçen sigortalılık süreleri dikkate alınacaktır. Böylece ilgili ülkedeki tüm sağlık yardımlarından faydalanmak mümkün olacaktır. Aynı durum Türkiye’den diğer sözleşme imzalanmış ülkelere giden sigortalılar için de geçerlidir. Bununla birlikte ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile turistik veya öğrenim amaçlı olarak diğer ülkeye gidilmesi halinde, kişilerin sağlık hizmetlerinden durumları derhal (acil) tedaviyi gerektirdiği zaman yararlanma hakları bulunmaktadır. İş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle vatandaşı olduğu ülke mevzuatına göre sağlık yardımı hakkına sahip olan ve sözleşme imzalanan ülkede geçici veya sürekli görevi sırasında iş kazasına uğrayan ya da meslek hastalığına tutulan ve sağlık yardımlarından yararlanmak isteyen sigortalı, bulunduğu ülkede gerekli taleplerde bulunup yardımları alabilmektedir. İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri neticesinde yapılan sağlık yardım giderleri, fiili tutarlar veya götürü tutarlar üzerinden hesaplaşma yöntemleriyle, ülkeler arasında ödenmektedir.

İmzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine göre, her iki ülkede birden çalışması bulunan bir sigortalının ülkelerden birindeki prim ödeme gün sayısı, uzun vadeli sigorta kolları uyarınca aylığa hak kazanmaya yetiyorsa bu ülke sadece kendi mevzuatına göre geçen sigortalılık sürelerini dikkate almaktadır. Söz konusu sürelerin bu ülke mevzuatına göre aylığa hak kazanmaya yetmemesi durumunda ise diğer ülkedeki sigortalılık süreleri, aynı zamana rastlamamak kaydıyla birleştirilmektedir. Ayrıca, diğer ülkedeki sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi sonucu aylığa hak kazanılamaması halinde, iki ülkenin sosyal güvenlik sözleşmesi imzaladığı

⁵⁰ 5510 Sayılı Kanun, madde 67/1-a.

üçüncü ülkelerdeki sigortalılık süreleri de aynı zamana rastlamamak kaydıyla birleştirilebilmektedir.

İşsizlik sigortasının dahil edildiği ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde (Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Hırvatistan), ülkelerden birinin yardımlardan yararlanma hakkı sigortalılık sürelerinin tamamlanması koşuluna bağlı ise bu tarafın yetkili kurumu, diğer tarafın mevzuatına tabi olarak geçen sigortalılık sürelerini aynı zamana rastlamamak şartıyla birleştirebilmekte ve böylece işsizlik sigortasının sağladığı haklardan yararlanma mümkün olmaktadır.

Sonuç

Uluslararası göç; ülkeleri iktisadi, sosyal, siyasi ve kültürel olarak derinden etkileyen, bu nedenle müstakil bir politika alanı olarak ele alınması gereken ve aynı zamanda ülkeler arası işbirliğini zorunlu kılan bir olgudur. Uluslararası göç nedeniyle ortaya çıkan işgücü akışkanlığı, istihdam odaklı politikaların geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu noktada karşılaşılabilecek olası sorunların en aza indirgenmesi ve entegrasyonun sağlanması için sadece ulusal düzeyde düzenlemeler yapmak yeterli olmamaktadır. Bu doğrultuda uluslararası sözleşmelerin imzalanması, hem sorunların hem de çözümlerin netleştirilmesi açısından en doğru yöntem olabilmektedir. İşgücü akışkanlığından kaynaklanan belirsizliklerin ortadan kaldırılması, hem ülkeler, hem de göçmenler için faydalı olmakta ve hak kayıplarını en aza indirmektedir. Ülkeler arasında imzalanan ikili işgücü anlaşmaları bu açıdan önemli bir role sahip olsa da tek başına yeterli değildir. Bu nedenle ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalanmak suretiyle boşlukların doldurulması tercih edilmektedir. Özellikle göçmenlerin sosyal güvenlik açısından ülke vatandaşlarıyla eşit haklara sahip olmalarını sağlaması, gerek kısa vadeli sigorta kollarından gerekse de uzun vadeli sigorta kollarından yararlanmada taraf ülkelerde geçen hizmetlerin birleştirilebilmesine imkân vermesi, kayıt içi çalışmayı teşvik ederek göçmen işgücünün istismar edilmesini önlemesi gibi işlevleri nedeniyle ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri önemli bir yere sahiptir.

Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında tarihten gelen önemli siyasi, kültürel ve sosyal bağlar bulunmaktadır. Ayrıca coğrafi olarak yakınlık, iktisadi ve ticari açıdan bağları kuvvetlendirmekte ve işbirliklerini gerekli kılmaktadır. Ancak Türkiye ile Balkan ülkeleri arasındaki ticaretin, potansiyeli çok daha fazla olmasına karşın, toplam ticaret içindeki payının yeterli seviyede olmadığı göze çarpmaktadır. Benzer durumun işgücü akışkanlığında da söz konusu olduğu söylenebilir. Buradaki en önemli nedenler, Türkiye'nin özellikle Afganistan, Suriye, Irak gibi ülkelerden gelen düzensiz göç nedeniyle yüksek net göç oranına sahip olması, işsizlik ile kayıt dışılığın önlenememesi

ve ücret seviyelerindeki düşüklüktür. Dolayısıyla Balkan ülkelerinde ortaya çıkan işgücü fazlası daha çok gelişmiş Avrupa ülkelerine yönelmektedir. Öyle ki Türkiye'deki düzensiz göçmenlerin önemli bir kısmı da Türkiye'yi Avrupa ülkelerine geçmek için bir transit bölge olarak görmektedirler. Göç etme niyetinde olan Türk vatandaşları da Balkan ülkelerinden ziyade diğer Avrupa ülkelerini ve kıtalararası gelişmiş ülkeleri tercih etmektedirler. Ayrıca Balkan ülkelerinde nitelikli işgücü oranının Türkiye'dekine göre oldukça yüksek olması, Türkiye'ye az da olsa nitelikli işgücü akışına neden olabilmektedir. Buna karşın yükseköğrenim görmek amacıyla yurtdışını tercih etmede hareketlilik katsayısının Türkiye'de Balkan ülkelerine göre pozitif düzeyde olduğu dikkat çekmektedir.

Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında yaşanan işgücü akışkanlığına ilişkin işbirlikleri ele alındığında göç koridoru oluşturma işlevi bulunan ikili işgücü anlaşmalarının tercih edilmediği görülmektedir. Balkan ülkelerinden dokuz tanesiyle ise ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmıştır. Türkiye'de yaşayan Balkan ülkeleri vatandaşları nüfusu dikkate alındığında (bkz. Tablo 4) Bulgaristan, Yunanistan ve Kosova üst sıralarda yer almasına karşın bu ülkelerle ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış olması dikkat çekicidir. Burada Yunanistan ve Bulgaristan ile tarihi süreçte yaşanan ve aralıklarla devam eden siyasi sorunlar, bu sözleşmelerin imzalanmamasında en önemli neden olarak belirtilebilir. Slovenya ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin imzalanmamış olma sebebi ise Türkiye'de yaşayan Slovenya vatandaşı sayısının çok az olmasıdır diyebiliriz. Kosova açısından ise gerek ticari gerekse de işgücü akışkanlığı açısından ilişkilerin yetersiz seviyede olduğu göze çarpmaktadır. Balkan ülkeleri ile imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin kapsamına bakıldığında ise Bosna Hersek, Hırvatistan, Sırbistan ve Karadağ ile imzalanan sözleşmelerin, kısa vadeli sigorta kolları, uzun vadeli sigorta kolları ve işsizlik sigorta kollarını tamamen kapsama aldığı görülmektedir. Buna karşın Arnavutluk, Makedonya, Romanya ve Macaristan ile imzalanan sözleşmelerde işsizlik sigortası kapsam dışı bırakılmıştır. Sigortalılık statüleri açısından ise Karadağ ve Macaristan ile imzalanan sözleşmelerde tüm sigortalılık statüleri kapsama alınmışken diğer ülkelerle imzalanan sözleşmelerde sağlık yardımlarında 4/1-b ve 4/1-c kapsamındaki sigortalılar kapsam dışında bırakılmıştır.

Sonuç olarak, işgücü akışkanlığı, ülkeler arasındaki ilişkileri olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Söz konusu hareketlilik, ne kadar kontrollü, dengeli ve ülkelerarası sözleşmelere bağlı nitelikte olursa sonuçları da o denli olumlu olacaktır. Bu doğrultuda coğrafi ve tarihi açıdan sıkı ilişkilere sahip olan Türkiye ile Balkan ülkeleri arasında sorunların

azaltılması ve ilişkilerin geliştirilmesi bakımından işgücü hareketliliğinin ikili sözleşmelerle düzenlenip dengelenmesi gerekmektedir. Özellikle tarihten gelen ilişkiler ve mevcut durumda Türk göçmen nüfusunun fazlalığı göz önünde bulundurulduğunda Bulgaristan ve Yunanistan ile ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin imzalanması yönünde girişimlerde bulunulmalıdır. Kosova ile de ikili ilişkilerin geliştirilerek işgücü akışkanlığını kolaylaştırıp teşvik edecek adımların atılması ve sosyal güvence işbirliklerinin kurulması önem arz etmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin imzalanması, özellikle Yunanistan ve Bulgaristan ile ilişkilerin normalleşmesi açısından önemli bir adım olabilecektir. Bununla birlikte ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde statü ve sigorta kollarında kapsamın genişletilmesi daha anlamlı sonuçlar ortaya çıkartacağından işsizlik sigorta kolunun ve 4/1-b ve 4/1-c kapsamındaki sigortalıların kapsam dışı bırakıldığı sözleşmelerin revize edilmesi yönünde girişimlerde bulunulması da yerinde olacaktır.

Kaynakça

- ACARAVCI Ali, ERDOĞAN Sinan ve AKALİN Güray, “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları, Ekonomik Büyüme ve Dış Açıklık İlişkisi: Balkan Ülkeleri için Ampirik Bir Analiz”, *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, Cilt 6, Sayı 4, 2018, ss. 1-9.
- AKINCILAR KÖSEOĞLU Nihan, “Batı Balkan Ülkelerinde Azınlık Hakları”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, 2020, ss. 147-177.
- ALP Koray, *Türk Dış Politikası ve Balkan Türk Topulukları: Dönemler ve Değişim*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Doç. Dr. Hakan Güneş, İstanbul 2017.
- ALPAYDIN Yusuf ve METLİLO Esin, “Balkan Ülkelerinde Yükseköğrenim Gören Türk Öğrencilerin Eğitim Deneyimleri”, *Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, Sayı 52, Haziran 2020, ss. 555-578.
- ARICI Kadir, *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara 2015.
- ARMİŞEN Gamze ve TATAR Volkan, “Batı Balkan Devletleri ve Avrupa Birliği Genişlemesine Etkisi”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Mart 2022, ss. 214-234.
- BALIKÇIOĞLU Nevzat, “Makroekonomik Kırılganlığın Ölçülmesi: Balkan Ülkeleri ve Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 2020, ss. 1573-1588.
- BAŞA Şenay, *Balkan Ülkelerinden Türkiye’ye Yükseköğrenim Amacıyla Gelen Öğrencilerin Akademik ve Sosyal Beklentileri*, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Danışman: Doç. Dr. Ferudun SEZGİN, Ankara 2018.
- BAŞTÜRK Şenol, *Sosyal Politika*. (Ed. Aysen Tokol, Yusuf Alper), Dora Yayıncılık, Bursa 2014.
- BEŞGÜL Bora, *Türkiye’nin Batı Balkanlardaki Yumuşak Gücü*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Emre Kalay, Edirne 2020.
- ÇAĞLAYAN Savaş, “Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)*, Sayı 17, Güz 2006, ss. 67-91.
- DEMİR Yıldırım, “Balkan Ülkelerine Ait İşsizliğin Mekânsal Panel Ekonometri Yaklaşımı ile Analizi”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 19, 2021, ss. 26-35.

- EKEN Mehmet Hasan, SELİMLER Hüseyin ve KALE Süleyman, “Balkan Ülkelerindeki Bankacılık Sektörünün Global Kriz Sürecindeki Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 13, Temmuz 2015, ss. 261-291.
- FERİDUN Mete, “Immigration, Income and Unemployment: An Application of the Bounds Testing Approach To Cointegration”, *Scholarly Journals Online*, Sayı 41, 2008 ss. 37-49.
- GÖRAL Emirhan, “Değişen Uluslararası Sistemde Türkiye'nin Balkan Politikasının Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt 21, Sayı: 2, 2013, ss. 99-118.
- GÜLER Hasan, “Türkiye'nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Yasal Çalışma Durumları: İstanbul İli Örneği”, *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 53, Ağustos 2021, ss. 102-118.
- GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza ve CANİKLİOĞLU Nurşen, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2021.
- HATİPLER Mustafa, “Cumhuriyet Dönemi Balkan Göçlerinin Sosyal Politikalar ile İlişkileri”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, Aralık 2018, ss. 423-445.
- ILO, “Statistics on Unemployment and Supplementary Measures of Labour Underutilization”, <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/>, (01.06.2022)
- ILO, “ILOSTAT Database- Skilled Labour Force-2019”, <https://ilostat.ilo.org/data/>, (01.06.2022).
- KALAYCI İrfan ve AYTEKİN Barış, “Türkiye-Balkan İlişkileri Üzerine (Geçmişten Geleceğe) Ekonomi-Politik Notlar”, *Avrasya Etüdleri*, Cilt 50, Sayı 2, 2016, ss. 99-126.
- KARAKAYA Handan, “Türkiye’de Göç Süreci ve Suriye Göçünün Etkileri”, *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 2020, ss. 93-130.
- KAYA Emirhan, “Avrupa Birliği'nin Son Genişlemesi ve Balkan Üyeleri”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, Aralık 2016, ss. 213-233.
- KONAT Gökhan, “Balkan Ülkeleri İçin Orta Gelir Tuzağı: Panel Veri Analizi”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, Cilt 20, Sayı 2, 2021, ss. 466-479.
- KÖSEOĞLU Mustafa ve ARTAN Gamze, “Göç, İşsizlik ve Gelir Arasındaki İlişkilerin Analizi: OECD Ülkeleri Örneği”, *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 2020, ss. 61-81.
- LEVENT Recep, “Yurt Dışında Çalışan veya Bulunanlar ile Göçmenlerin Sosyal Güvenliği”, *TBB Dergisi*, Sayı 116, 2016, ss. 315-334.
- LİMONCUOĞLU Siyami Alp, “İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının Kapsamı”, *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ’a Armağan, Sayı 19, 2017, ss. 2165-2191.
- OGUNLEYE Blessing, *Uluslararası İşgücü Göçü, İşsizlik ve Ekonomik Büyüme: OECD Ülkeleri Üzerine Panel Veri Çalışması*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Doç. Dr. Gülten Dursun, Kocaeli 2016.
- ÖZCAN Nazlı Şenses, “Düzensiz Göç Üzerine Bir İnceleme: Küresel Dinamikler, Ulus-Devletler, Göçmenler”, *İdeal Kent Dergisi*, Cilt 6, Sayı 15, Ocak 2015, ss. 22-39.
- SÖZER Ali Nazım, “İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu”, *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Sayı 5, 2005, ss. 203-221.

- TOPÇU Emel ve BÜYÜKBEŞE Tuba, “Göç Bağlamında Toplumsal Uyum Göstergeleri”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, 2020, ss. 23-34.
- TOPÇU Nigar, “Küreselleşme, Uluslararası Göç ve Avrupa Birliği Göç Politikaları”, *Nosyon: Uluslararası Toplum ve Kültür Çalışmaları Dergisi*, Sayı 3, 2019, ss. 50-65.
- TÜİK, “Uluslararası Göç İstatistikleri (2016-2019)”, <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=g%C3%B6%C3%A7>, (01.06.2022).
- TÜİK, “Dış Ticaret İstatistikleri (2013-2021)”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Aralik-2021-45535>, (01.06.2022).
- TÜİK, “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2021”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuculari-2021-45500>, (01.06.2022).
- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri”, <https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/>, (01.06.2022).
- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, “Sosyal Güvenlik Anlaşmaları”, <https://www.csgb.gov.tr/uigm/genel-bilgiler/sosyal-guvenlik-anlasmalari/>, (03.06.2022).
- UN High Commissioner for Human Rights, “Universal Declaration of Human Rights”, 10 Aralık 1948, <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english>, (01.06.2022).
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), “World Population Prospects: The 2019 Revision. Rev 1.” 2020, <https://population.un.org/wpp/>, <https://hdr.undp.org/en/indicators/110806> (01.06.2022).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), “Institute for Statistics-2020. Data Centre”, <http://data.uis.unesco.org>, (02.06.2022).
- UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), “UNHCR Global Trends 2019”, www.unhcr.org/globaltrends2019/, (02.06.2022).
- United Nations Development Programme, “Human Development Reports- Refugees by Country of Origin”, <https://hdr.undp.org/en/indicators/21806>, (02.06.2022).
- United Nations Development Programme, “Human Development Reports- International Student Mobility”, <https://hdr.undp.org/en/indicators/147206>, (02.06.2022).
- United Nations Development Programme, “Human Development Reports- Skilled Labour Force”, <https://hdr.undp.org/en/indicators/179406>, (02.06.2022).
- YILDIZ Ayselin, “Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, Ocak-Haziran 2017, ss. 36-67.
- ZÜLFİKAR SAVCI Berna Şafak ve ERGÖÇMEN A. Banu, “Kalkınma Perspektifinden Türkiye-Avrupa Ülkeleri Göç Koridoru Analizi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 11, Sayı 30, Aralık 2019, ss. 886-901.