

TÜRKİYE VE ALMANYA ARASINDAKİ İKİLİ SOSYAL GÜVENLİK ANLAŞMASI: YASAL BOŞLUKLAR, UYGULAMADAKİ AKSAKLIKLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ*

Seçil PAÇACI ELİTOK**

Özet

Göçmenler ülkeler arasında hareket halindeyken, sosyal güvenliğe dair kazanılmış hakları da onlarla beraber göç ediyor mu? Bu çalışmanın temel çıkış noktasını oluşturan bu soruya olumlu yanıt verebilmemizi, menşe ülke ve misafir ülke arasında imzalanmış ve göçmenlerin hak kayıplarına uğramalarını engelleyen ikili sosyal güvenlik anlaşmaları sağlıyor.

Bu makale, Almanya-Türkiye göç koridorunun önemini dikkate alarak, bu iki ülke arasındaki sosyal güvenlik anlaşmasını incelemektedir. Makalede ilk olarak hakların ülkeler arası taşınabilirlik/nakledilebilirlik kavramı, bunun önemi ile sosyal güvenlik anlaşmalarının temel prensipleri anlatılacaktır. İkinci bölüm, Almanya ve Türkiye arasındaki anlaşmaya yani iki ülke arasındaki sosyal korumayı düzenleyen yasal çerçeveye ayrılmıştır. Üçüncü bölüm, araştırma boyunca sosyal güvenlik uzmanları ile gerçekleştirilen derinlemesine yarı-yapılandırılmış mülakat bulgularını özetlemektedir. Bu niteliksel ve niceliksel bulgular ışığında; iktisadi ve sosyal açıdan anlaşmayı değerlendirerek, anlaşmada ve anlaşmanın uygulanmasındaki boşluk ve eksiklikleri göstermektedir. Son olarak, Almanya ve Türkiye arasında, hakların tam naklini sağlayacak politika önerileri tartışılmaktadır.

* Bu makale Dünya Bankası tarafından fonlanan uluslararası emek hareketliliği araştırma projesinin Türkiye-Almanya ayağı için yürütülmüş saha çalışmasının bulgularına dayanmaktadır.

** Doç. Dr., Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi (MiReKoç)

Anahtar kelimeler: Türkiye, Almanya, sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenlik hakları, taşınabilirlik, ikili sosyal güvenlik anlaşması, hareketlilik

BILATERALES ABKOMMEN ÜBER DIE SOZIALE SICHERHEIT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND DER TÜRKEI: RECHTLICHE LÜCKEN, UMSETZUNGSPROBLEME UND POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Zusammenfassung

Sind die erworbenen Sozialversicherungsrechte der Emigranten übertragbar, wenn sie sich zwischen den Ländern mobilisieren? Eine positive Antwort auf diese Frage kann nur im Rahmen der bilateralen Sozialversicherungsabkommen zwischen den Herkunfts- und Zielländern geleistet werden.

Aufgrund der intensiven Migrationsbewegung zwischen der Türkei und der Bundesrepublik wird in diesem Artikel das Sozialversicherungsabkommen zwischen diesen untersucht. Demgemäß werden im ersten Teil des Artikels die Begrifflichkeit von Übertragbarkeit/Portabilität der Rechte und in diesem Zusammenhang die grundlegenden Prinzipien der sozialen Sicherheit erklärt. Im zweiten Teil wird das Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei als Rechtsgrundlage zur Regulierung der sozialen Sicherheit behandelt. Im dritten Teil werden die Ergebnisse der eingehenden halbstrukturierten Interviews, die während dieser Untersuchung mit den Sachverständigen für soziale Sicherheit durchgeführt wurden, zusammengefasst. Im Hinblick auf die qualitativen und quantitativen Ergebnisse dieser Untersuchung wird das Sozialversicherungsabkommen zwischen den beiden Ländern auf der Grundlage der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte bewertet, um so die Lücken und Mängel dieses Abkommens darstellen zu können. Schließlich werden die politischen Vorschläge zur Ermöglichung der vollen Übertragung von sozialen Rechten diskutiert.

Schlüsselwörter: *Türkei, Deutschland, das System der sozialen Sicherheit, Rechte der sozialen Sicherheit, Portabilität, bilaterale Sozialversicherungsabkommen, Mobilität*

Sosyal Güvenlik Nedir? Ve Sosyal güvenlik haklarının taşınabilirliği neden önemlidir?

Güvenliğin temel insan hakkı olarak uluslararası toplumun gündemine girişi 1789 Fransız Devrimi sonrası Yurttaş Hakları Bildirgesi'ne kadar uzanır. Kavram daha sonra Milletler Cemiyeti Paktında ve Birleşmiş Milletler Şartında yer alarak hukuki statüsünü güçlendirmiştir. Güvenlik kavramının erken dönem bir kullanım alanı da sosyal güvenlik olmuştur. ABD eski başkanlarından Roosevelt'in 1934'te hükümetin temel araçlarından biri olarak ilan ettiği ve 'herkes için iyileştirilmiş çalışma standartları, ekonomik ilerleme ve sosyal güvenliğin güvence altına alınması' olarak tanımlanan güvenlik, 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinde temel bir insan hakkı olarak yer almıştır (Kardaş, 2014: 326).

Sosyal güvenlik ise, bir ülke halkının bugününü ve yarınını ortaya çıkması olası sosyal, ekonomik, politik ve doğal risklere karşı güvence altına almayı hedefleyen sistemler bütünü olarak tanımlanabilir (Emiroğlu ve diğerleri, 2006: 800).

Sosyal güvenlik haklarının ülkeden ülkeye devredilebilmesi; kazanılmış ve kazanılmakta olan sosyal güvenlik hakların meslek, milliyet ve ikametgâha bağlı olmadan korunması, sürdürülmesi ve göç edilen ülkeye nakledilmesi olarak tanımlanmaktadır (Holzmann ve Koettl, 2011).

Göçmenlerin sosyal güvenliği dediğimizde ise yaklaşık 250 milyonluk toplam nüfusları ile dünya nüfusunun takriben % üçünü oluşturan uluslararası göçmenlerden söz etmekteyiz. Bu nüfus içinde sosyal koruma sistemlerine erişebilen ve sosyal güvenlik haklarını göç ettikleri ülkeye devredebilen göçmenler ise çoğunlukla gelişmiş ülkeler arasındaki göç sistemlerine dâhil olup kuzey-kuzey rotasında hareket halindedirler. Öte yandan, düşük gelirli ve az gelişmiş bölgeler arasında gerçekleşen insan hareketliliği, sosyal korumanın

gelişmemiş oluşu ve göçün düzensiz niteliği itibari ile en dezavantajlı grupları kapsamaktadır. Küresel çapta, uluslararası göçmenlerin sadece dörtte biri ikili ya da çoklu bir sosyal güvenlik anlaşması çerçevesinde korunmaktadır(Avato ve diğerleri,2009). Çoğu zaman düzenli göçmenler bile misafir ülkenin sosyal güvenlik hizmetlerine çok sınırlı düzeyde erişime sahiplerken, düşük vasıflı ve düzensiz göçmenler risklere karşı çok daha kırılgan bir konumdadırlar.

İki veya daha fazla ülke arasındaki sosyal güvenlik anlaşma ve sözleşmeleri göçmenlerin sosyal koruma ve sosyal güvenlik faydalarının aktarılabilirliği alanında ülkeler arası eşgüdümü sağlayan ana yapı taşlarıdır. Çok taraflı anlaşmalar, AB/Avrupa Birliği) üyesi devletler gibi bir grup ülkeyi kapsar ve Körfez İşbirliği Konseyi (GCC), Karayipler Topluluğu (CARICOM) veya Güney Ortak Pazarı (MERCOSUR) gibi farklı bölgelerde faaliyet gösterir. Başka bir önemli bölgesel koruma göçmen işçilerin haklarına dair Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) tarafından hayata geçirilen 2007 Cebu Deklerasyonudur. Çok uluslu kuruluşlar arasında, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) göçmenler için daha adil anlaşmalar için konvansiyonlar ve öneriler aracılığıyla etkin bir rol oynar. İkili anlaşmalar ise hükümetler düzeyinde yerli ve yabancılar ile ilgili sosyal güvenlik hükümlerine dair ayrımcılık yapılamayacağına dair hükümler içerir ve anlaşmaya taraf ülkelerin sosyal güvenlik kurumları arasındaki işbirliğinin kurallarını belirler. Çoğunlukla bu anlaşmalar emeklilik gibi uzun vadeli sosyal sigorta yardımlarını kapsarlar ve çalışanların katkı dönemlerinin toplulaştırılmasını koordine etmek ve misafir ülkede elde edilen sosyal güvenlik faydalarının menşe ülkeye transferini düzenlemek gibi işlevleri vardır.

Bu anlaşmalar hakların sınır ötesi taşınabilirliği konusunda üç nedenle başat rol oynarlar. İktisadi açıdan, sosyal güvencenin varlığı ve ülkeler arası nakledilebilirliği kişisel emek göçü kararlarını kısmen de olsa belirlemektedir. Sosyal politika açısından, kazanılmış hakların devri bireylerin ve/veya hanelerin hem yaşam döngüsünü hem de risk yönetimini belirlemektedir. Son olarak, insan hakları perspektifinden, göçmenler veya yerleşikler ulusal kanunlar ve uluslararası konvansiyonlara göre sosyal güvenlik hakkında sahiptirler ve en azından kazanılmış hakların, ülkeden göç edildiğinde de kaybedilmemesi gerekir (Holzmann ve Koettl, 2011).

İkili sosyal güvenlik anlaşmalarının temel prensipleri eşit muamele, mevzuatın teklifi, kazanılmış hakların korunması, yardımların transferi, süre birleşimi ve koordinasyon ilkeleri olmak üzere beş ana başlık altında incelenebilir. Eşit muamele ilkesine göre, iki akit ülke vatandaşlarının, hak ve yükümlülük bakımından eşit işlem görecekları öngörülmektedir. Mevzuatın teklifi ilkesi ile çifte prim ödenmesi engellenir zira her iki ülkede çalışmanın bulunması halinde, kural olarak bir kişi yalnızca bir ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi tutulur. Kazanılmış hakların korunması ilkesi, taraf ülkelerde kazanılan sosyal güvenlik haklarının, ikamet değişikliğinden kaynaklanan sebeplerle oluşabilecek kayıpların önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Buna göre, göçmenler başka bir ülkede çalışırken kazandığı sosyal güvenlik yardımlarından mahrum bırakılamaz. Öte yandan yardımların transferi ilkesine göre, çalışılan ülke mevzuatına göre kazanılan hakların, sigortalıların ikametlerini diğer akit taraf ülkesine nakletmeleri durumunda dahi korunacağı kabul edilmektedir. Süre birleşimi ilkesi sigortalı vatandaşların her iki ülkede geçen sigortalılık sürelerinin aylık bağlanırken aynı zamana rastlamamak koşuluyla birleştirilmesini öngörür. Yardımlara hak kazanılmasında kişilerin çalışmış olduğu üye ülkelerde geçen sigortalılık süreleri(hizmetleri) birleştirilir ve her ülke kendi ülkesinde geçen prim ödeme gün sayısı ile orantılı bölümüne aylık bağlar. Son olarak, koordinasyon ilkesi akit ülkelerin ilgili sosyal güvenlik kurumları arasında yardımlara hak kazanılmasına ve bunların transferine dair bilgi ve belgelerin paylaşımına dair işbirliğine dayanır.

Türkiye-Almanya İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması

Dünya Bankası sınıflandırmasına göre, Türkiye Avrupa ve Orta Asya'da yer alan gelişmekte olan orta üst gelir grubuna ait bir ülke olarak tanımlanmıştır.74,5 milyonluk toplam nüfusunun % 6.2'si 65 yaş ve üstünde olup, ortalama yaşam süresi kadınlar için 74,55 ve erkekler için 69.98'dir (International Social Security Association- ISSA, 2012). Avrupa, Asya ve Ortadoğu'nun coğrafi kesişim noktasında bulunması nedeniyle, Türkiye toprakları her zaman yoğun insan hareketliliğine ev sahipliği yapmıştır. Benzer jeopolitik nedenlerle, günümüzde Türkiye hem göç alan hem de veren bir transit göç ülkesi görünümündedir.

Türkiye'nin yakın dönem göç tarihine bakacak olursak, 2. Dünya savaşı sonrasında göç veren bir ülke fotoğrafı ile karşılaşırız. Bu göç verme hali,

özellikle Almanya ile 1961 yılında imzalanmış olan misafir işçi anlaşması ile başlamış ve takip eden yıllar içinde diğer batı Avrupa ülkeleri ile imzalanan benzer anlaşmalarla sürmüştür. Yıllar içinde Türkiye aile birleşimi, sığınma talebi, düzensiz göç, vasıfsız ve vasıflı emek göçü gibi çeşitli form ve miktarlarda göç vermeye devam etmiştir. 1980'lere gelindiğinde gerek komşu bölgelerdeki siyasi çatışma ve ekonomik problemler; gerekse Türkiye'nin göçmen işçiler, profesyoneller, emekliler, uluslararası öğrenciler ve sığınmacılar için çekici bir bölge haline gelmiş olması nedeniyle, göç veren ülke kimliğine göç alma ve transit bölge olma özellikleri de eklenmiştir.

Türkiye'nin bu göç örüntüsü içinde en önemli göç koridorlarından birini kuşkusuz Almanya oluşturmaktadır. Bunda tarihsel olarak iki ülke arasındaki göçmen akışı, Almanya'daki milyonlarla ifade edilen Türk diasporasının varlığı, Almanya'dan Türkiye'ye gerçekleşen işçi dövizini akışı gibi faktörler belirleyici olmuştur. Öte yandan, 2000'lerde ortaya çıkan Almanya'dan Türkiye'ye geri göç olgusu göçün uluslararasılaşması boyutunu beraberinde getirmiştir. İki ülke arasında oluşan uluslararası alan çerçevesinden de bakıldığında uluslararası göçmenlerin sosyal haklarının taşınabilirliği daha da önemli hale gelmiştir.

Türkiye'nin hali hazırda 26 ülke¹ ile sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır. Bu ülkeler Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika, Danimarka, Avusturya, İsviçre, İsveç, İngiltere, Libya, KKTC, Azerbaycan, Arnavutluk, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Makedonya, Norveç, Romanya, Kanada, Gürcistan, Kebek, Hırvatistan, Slovakya ve Sırbistan'dır. İtalya, Kore, Tunus, Fas, İspanya, Polonya, Cezayir ve Finlandiya ile ise Anlaşma çalışmaları devam etmektedir. Var olan anlaşmaların yarısından çoğu AB ülkeleri ile olup yeni anlaşmalarda da AB normları gözetilmektedir.

Türkiye'nin taraf olduğu sosyal güvenlik anlaşmalarının hukuki dayanağı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'dır. Anayasa'nın 'Yabancı Ülkelerde çalışan Türk vatandaşları başlıklı' 62. Maddesi; 'Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının

¹ İlgili sözleşme ve anlaşmaların detayları için bakınız http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/mevzuat/yururlukteki_mevzuat/uluslararası_sozlesmeler/

korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır” hükmüne dayanır.

Türkiye ve Almanya, 1964 yılında iki ülke arasındaki misafir işçi anlaşmasının doğal bir sonucu olarak ikili sosyal güvenlik sözleşmesine imza atmışlardır. Anlaşma 01.11.1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1969, 1974 ve 1984 tarihlerinde revize edilmiştir. Anlaşma diğerleri ile kıyaslandığında, sağlık yardımlarını da kapsamı açısından istisnaidir. Anlaşma kısa ve uzun vadeli sigorta kollarını kapsar. Alman mevzuatı bakımından para ve sağlık yardımlarının Almanya tarafından yapılmasının öngörüldüğü hallerde, hastalık sigortası ile çalışan ananın himayesi, emeklilik sigortası, yaşlılık yardımı, kaza sigortası ve çocuk parasını kapsar. Türk mevzuatı açısından ise, işçiler hakkınca uygulanan hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları; memurlar açısından emekli Sandığı mevzuatı, bağımsız çalışanlar için Bağ-Kur mevzuatı, sosyal sigortalar sistemine dahil diğer sosyal sigorta sandıkları hakkındaki özel sistemlere ilişkin mevzuatı kapsamaktadır.

Yasal Çerçeve ve Fiili Uygulama: Sahadan Bulgular

Almanya- Türkiye arasındaki ikili sosyal güvenlik anlaşmasını analiz etmeye amaçlayan bu çalışmada, yöntem olarak uzmanlarla derinlemesine yarı yapılandırılmış görüşme metodu tercih edildi. Bu niteliksel yöntem ile anlaşmadaki yasal boşluklar ve uygulamadaki aksaklıklara yoğunlaşmak hedeflendi. 6-9 Eylül 2012 tarihlerinde Ankara’da Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nda uzmanlar, karar vericiler ve politika yapıcılardan oluşan toplam 6 kişi ile görüşmeler gerçekleştirildi. Görüşmeler bir yandan belirli bir soru kâğıdı takip edilerek bir yandan da açık uçlu sorular yönelterek gerçekleştirildi. Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı’nda gerçekleştirilen ilk grup görüşmelerde anlaşmaların yaratıcıları ve müzakerecileri anlaşmanın oluşturulma ve müzakere sürecine dair anlatı ve anekdotlar paylaştılar. Sosyal Güvenlik Kurumu’ndaki ikinci grup görüşmelerde ise sosyal güvenlik uzmanları kendi uzmanlık alanlarında sunuşlar yaptılar. Bu bilgilendirici sunuşlara ek olarak anket sorularından eksik kalan kısımlara dair sorular yöneltildi. Sunuş sonrası kurum uzmanlarından

istatistikler, raporlar, kurum yayınları ve bilgilendirici kitapçıklar alındı. Görüşmeler daha çok anlaşmanın kapsadığı uzun ve kısa vadeli sigorta kolları, aylık bağlama şartları, hesaplama yöntemleri, sürelerin birleştirilmesi prosedürleri, istisnai durumlar, uygulamada karşılaşılan zorluklar gibi iki ülke arasındaki sosyal güvenlik sistemlerinin göçmenlerin haklarını koruyacak ve transfer edecek şekilde harmonizasyonu sürecine dair konular üzerine yoğunlaştı.

Bu görüşmelerden çıkan beşli başlı bulgular şöyle sıralanabilir. Öncelikle, anlaşmanın kapsamına dair problemler olduğu gözlemlendi. Anlaşmada yasal bir yenileme gereği bulunmaktadır ve bu yenileme gerekliliğinin temel sebebi ise Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin 2008 yılında geçirdiği sosyal güvenlik reformudur. Bu reform ile, Bağ-Kur (Esnaf ve sanatkârla ve bağımsız çalışanlar), SSK(işçiler) ve Emekli Sandığı(devlet memurları) tek bir çatı altında birleştirilerek tüm çalışanlar Sosyal Güvenlik Kurumu'na tabii hale getirildi. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 maddesi a bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar yani işçiler (4/a), b bendinde köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar yani Bağ-Kur'lular (4/b), c bendinde ise kamu idarelerinde çalışanlar yani devlet memurları (4/c) belirtiliyor. Malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kolları açısından bakıldığında sözleşmede 4a, 4b ve 4c kategorileri arasında bir fark bulunmamaktadır. Fakat iş kazası, meslek hastalığı, hastalık sigortası, analık sigortası gibi kısa vadeli sigorta kolları sözleşmede sadece 4a kategorisindeki işçileri kapsamaktadır. 2008'deki sosyal güvenlik reformu sonrasında Türkiye'nin sözleşmeyi kısa vadeli sigorta kollarını 4b ve 4c kategorilerini de içine alacak şekilde revize etme talebi oluşmuş olsa da Almanya tarafı buna sıcak bakmamaktadır. Bunun sebebi, kendi adına çalışanların sosyal güvenlik sistemine katkılarının düşük oluşu, devlet memurlarının primlerinin çoğunun zaten devlet tarafından ödendiği için ihmal edilebilir oluşudur. Almanya'nın bu yaklaşımı Türkiye'nin sözleşme de revizyon talebini çözümsüz bırakmıştır. Devlet memurlarının ve serbest meslek sahiplerinin durumuna ek olarak, işsizlik sigortasının da sözleşme kapsamı dışında kalışı güncel sorunlar için de sayılabilir.

Öte yandan; AB'nin 2002 yılında yapmış olduğu iç düzenlemelerine dayanarak ilave kesintiler yapmaya başlaması (örneğin emekli maaşlarından

ekstra sağlık kesintileri) Almanya-Türkiye sözleşmesinin uygulanmasına dair doğrudan etkiler yaratmıştır. Türkiye tarafı AB üyesi olmadığı için AB'deki bir uygulamaya tabii olamayacağı kanaatindeyken, AB üyesi Almanya bunu doğrudan uygulamıştır. Türkiye AB'nin ortak sosyal güvenlik sistemine dahil olmadığı halde AB'nin sağlık harcamalarının finansörlerinden biri konumuna düşmesi riski nedeniyle uygulamayı eleştirmektedir. Bütün bu eleştiri ve rahatsızlıklara rağmen bu sorun da güncelliğini korumaktadır.

Üçüncü olarak, ülkelerin 'daimi ikametgâh' tanımları arasındaki farklılıktan doğan sorunlar sayılabilir. İkili sözleşmeye göre sosyal güvenlik için ikametgâh esas alınır ve kişi ikamet ettiği ülkenin sosyal güvenlik sistemine tabii olur. Ne var ki, Türkiye için kesintisiz 6 ay ya da aralıklarla toplamda bir senelik süre (sağlık sigortası için en az bir yıl) sigortalılık için aranan şart iken; Almanya için 1 günlük bir çalışma süresi bile sosyal koruma sistemine dahil olmak için yeterlidir. Kapsama dair iki ülke arasındaki bu farklılıklar, sözleşmeye ikametinin tespitine dair ortak kıstasları içeren hükümler konmasını gerektirmektedir.

Bir başka aksaklık, hesaplaşma yöntemlerinde yaşanmaktadır. Bu aksaklıklar kendini en çok sağlık işlemlerinde göstermektedir. İki ülke arasında üç tür olası hesaplaşma metodu vardır. Gerçek bedeller üzerinden hesaplaşma da sigortalının aldığı hizmetin gerçek bedeli üzerinden iki ülke hesaplaşır. Ortalama bedeller üzerinden hesaplaşma olduğunda yılın üçer aylık dört çeyrek dönemi için ortalama değerler belirlenir ve bu değerler hesaplaşmaya baz teşkil eder. İlgili ülkedeki yıllık toplam sağlık harcamaları sigortalı sayısına bölündüğünde bulunan rakam onikiye bölündüğünde aylık kişi başı masrafa ulaşılır. Bu rakam da aile katsayısı ile çarpılarak aylık ortalama maliyet bulunur. Son olarak, götürü bedel üzerinden hesaplaşmada ise bir tedavi için tespit edilen gider üzerinden hesaplaşılır. Türkiye-Almanya sosyal güvenlik anlaşmasına göre sağlık harcamaları açısından kısa süreli ikamette gerçek bedeller üzerinden hesaplaşma metodu, uzun süreli ikamet durumunda aylık ortalama maliyetler metodu kullanılmaktadır. Türkiye'nin taraf olduğu diğer ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinden farklı olarak uygulanan bir yöntemde kişi Türkiye'de daimi ikamet ediyor ise aylık ortalama maliyet, Almanya'da daimi ikamet ediyor ise gerçek bedel üzerinden hesaplaşma yapılmaktadır. Kontrol muayenelerine ilişkin masrafların hesaplaşılmasında ise götürü bedel yöntemi uygulanır. Türkiye ortalama giderler ve gerçek değerler arasında oluşan fark nedeniyle süreçten maddi anlamda zararlı çıkmaktadır. Türkiye fiili

yönteme dönülmesi gerektiğini belirtip hesaplaşmasının gerçek değerler üzerinden yapılmasını uygun bulmaktadır. İki ülke arasında hesaplaşma yöntemine dair bu uyumsuzluk çözümlenememiştir. Türkiye'nin gerçek değerler üzerindeki ısrarı AB normları ile uyumlu olmasına rağmen Almanya götürü bedeller uygulamasında ısrarcıdır.

Bir başka tikanıklık, üçüncü ülkede ikametgâh durumundaki uygulamaya dair belirsizlik nedeniyle yaşanmaktadır. Sözleşmeye göre üçüncü bir ülkede ikametgâh durumda yardımların transferi mümkün olsa da üçüncü ülke ile Almanya ve Türkiye'nin sosyal güvenlik sözleşmeleri olsa dahi uygulamada uyumsuzluklar yaşanabilmektedir. Bunun da kaynağında yukarıda bahsi geçen ikametgâhın bir ülkede bir günle diğer ülkede bir yılla ölçülmesinden kaynaklanan karışıklıklar vardır.

Bunlara ek olarak, yeni kurumsal yapının işleyişine dair aksamalar sayılabilir. 2008 reformundan önce, Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı içinde ülke uzmanları ve Türkiye'nin ikili sosyal güvenlik sözleşmesi olan her ülkeden sorumlu farklı kurumsal birimler vardı. Örneğin Almanya sosyal güvenlik sözleşmesinin uygulanmasından ve işleyişinden sorumlu bir 'Almanya masası' olduğundan bahsedildi. Yeni dönemde bu uzman birimler yerine yetki bakanlık içinde Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında Yurtdışı Hizmetler Bölümü'ne aktarılmıştır. Görüşmelerimden edindiği izlenim ülkeler bazında uzmanlık sisteminin daha etkin ve verimli işleyen bir sistem olduğu yönünde idi.

Son olarak, AB ile harmonizasyon sürecinin getirdiği yüklerden bahsedilebilir. Türkiye aynı anda yeni sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamaya yönelik adımlar atmakta, mevcut anlaşmaları iyileştirmek için çabalamakta ve aday ülke konumu gereği sosyal güvenlik sistemini AB ile uyumlulaştırmaya çalışmaktadır. Bir yandan AB ile uyumlulaştırma süreci sosyal politika ve istihdam başlığında Türkiye açısından zayıf ve yavaş ilerlemektedirken, öte yandan AB kendi içinde çok heterojen bir sosyal güvenlik yapısına sahiptir. Bu yapısal sorunlar bir yana, Türkiye'nin AB normlarına paralel bir model sözleşmesi vardır ve bunu hem yeni sözleşme imzalayacağı ülkelerde uygulamaktadır hem de var olan anlaşmaları bu model sözleşmeye göre revize etmektedir. Almanya- Türkiye özelinde ise Türkiye'nin model sözleşmeye göre revizyon yönündeki talepleri karşılık bulmamaktadır.

Politika Önerileri ve Sonuç

İlk politika önerisi, sosyal güvenlik yardımlarının Almanya- Türkiye arasındaki transferine dair veri setlerinin eksik ve yetersiz oluşuna dair geliştirilebilir. Çalışmam boyunca Almanya ayağında verilerin son derece detaylı derlendiğini fakat benzer nitelikte bir veriyi Türkiye için bulmanın mümkün olmadığını gözlemledim. Bunun sebebi Almanya’da dataların dijital ortamda oluşturulup saklanması, Türkiye’de ise hala manuel olarak data setleri geliştirilmesiydi. Türkiye-Almanya arasında hareketli olan Türk göçmenlerin sosyal güvencelerinin ülkeden ülkeye nakli kişisel dosyaların tek tek ele alınması şeklinde işlem görüyor. Her bir başvurunun kağıt üzerinde elle yapılan hesaplama işlemi hem kişilerin mağduriyetine hem de zaman kaybına sebep oluyor. Almanya ile bilgi ve verilerin kağıt üzerinden paylaşımı zaman kaybına ve maddi kayıplara neden olurken, aynı zamanda da araştırmacılar için veri sağlanmasını güçleştiriyor. Dolayısıyla ilk önerim göçmenlerin başvuru aşamasından itibaren tüm süreçlerinin elektronik ortama aktarılması ve oradan takibi yönünde olacaktır. Bu yönde bir adım taraf ülke Almanya ile de bilgi akışını hızlandırır.

İkinci olarak, yukarıda sayılan temel problemlerin yanı sıra büyük resimde bu sosyal güvenlik anlaşmalarının nereye oturduğunu anlamak önemlidir. Sosyal güvenlik anlaşmaları özünde küreselleşme ile artan insan hareketliliği sonucunda işgücünün ülkelerarası hareketliliği durumunda hak kayıplarının yaşanmaması için geliştirilmiş araçlardır. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini eşgüdümlemek mümkün olmadığından, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları ile çalışma ya da başka amaçlarla göç eden insanların kazanılmış haklarının gasp olunmayacağı hukuken garanti altına alınmış olunur. Fakat farklı ekonomik gelişmişlik düzeylerine sahip, sosyal yapıları itibarı ile birbirlerinden çok düzeylerde olan ülkeler arası sosyal güvenlik koordinasyonunda aksaklıklar olması kaçınılmazdır. Bir yanda kayıt dışı ekonominin, çocuk emeğinin, iş kazalarının, ücretsiz tarım işçiliğinin yüksek seviyelerde olduğu ve kendi vatandaşlarına sunduğu sosyal sigorta sistemi sorunlar barındıran gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye durmaktadır. Diğer tarafta, dünyadaki sosyal sigorta uygulamasını kamusal bir hizmet olarak ilk kez sunan Bismarck Almanya’sından günümüze gelmiş en güçlü sosyal devlete sahip ülkelerden biri olan Almanya vardır. Dolayısıyla; dört dörtlük işleyen bir sosyal güvenlik anlaşması senaryosunda dahi ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik gelişmişlik

farqları nedeniyle iki ÷lke arasında hareketli olan Türkiye ve Almanya vatandaşları açısında eşit fayda sağlanmasını beklemek gerçekçi olmaz. Daha somut bir örnekle, bir Türkiye vatandaşının Almanya'da alacağı kamu hizmetlerini, sağlayacağı yaşam standardını ve karşılaşacağı sosyal güvence sisteminin seviyesi göz önüne alındığında, bu kişi kazanılmış haklarının tamamını Türkiye'ye devir bile etse benzer sosyoekonomik statüde olamayacaktır. Bu da konunun mihenk taşını yine ekonomik kalkınma ve gelişmişlik farklarını getirir.

Dolayısıyla, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları, tüm bu sosyoekonomik farklılıklara rağmen, hak kayıplarını asgari düzeye çekmek ve ÷lkeler arası mevzuatı eşgüdümlemek açısından çok önemli bir rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda, tüm yasal boşluk ve pratik aksaklıklara rağmen; Almanya- Türkiye arasındaki insan hareketliliğinde sosyal güvenliğe dair hakların ve yardımların transferinin iyi işlediği söylenebilir. Türkiye var olan sözleşmeleri iyileştirme yönündeki çabalarını yoğunlaştırarak sürdürmelidir.

Hakların göçmenlerle beraber göç edip etmediği özellikle işgücünün sınırı ötesi hareketliliğinin arttığı günümüzün küresel dünyasında hem bilimsel anlamda, hem göçmenlerin hakları açısından hem de göç politikası bağlamında önemi korumaktadır. Bütün bu önemine rağmen sosyal güvence ve bunun ÷lkeler arası devri göçmenlerin hakları içinde en az çalışılan konulardan biridir.

Sonuç olarak, bu makale sadece Türkiye-Almanya koridoruna ikili sosyal güvenlik çerçevesinden bakarak, hakların transferini iki ÷lke arasındaki sözleşme üzerinden tartışmaktadır. Bulguları sadece mülakatlara, gözlemlere ve istatistiklere dayanmaktadır ve genellenemez. Makalenin, Türkiye'deki tüm sosyal güvenlik sistemine bakmak ya da sözleşmeyi tüm hukuki, teknik, maddi ve benzeri yönleri ile ele almak gibi bir iddiası yoktur. Burada sadece kimi yasal boşluklara ve uygulamadaki bazı aksaklıklara değinilmiş birkaç politika önerisi sunulmuştur. Hakların devri ilk elden göçmenlerin bizzat kendisini ilgilendiren bir konudur. Bu nedenle göçmenlerle birebir çalışmalar yürütmeden sürece dair tam bir analiz yapmak mümkün değildir. Göçmenlerle mikro düzeyde birebir yapılacak çalışmalar göçmenlerin gözünden anlaşmanın getirisini götürüsünü anlamak açısından belirleyici olacak ve makro resme dair ipuçları verecektir. Öte yandan, hakların iki ÷lke arası göç süreçlerinde

korunması ve nakledilebilmesinin geri göç karar süreçlerindeki etkisi de ancak böyle bir araştırma yöntemi ile yanıtlanabilir.

Kaynakça

- Allianz Global Investors (2011) “Pensions in Turkey - A Race against Informality and Low Retirement Ages”, *International Pension Papers*, No 3/2011, <<http://publications.allianzgi.com>>.
- Avato, J., Koettl, J. ve Sabates-Wheeler, R. (2009) “Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants”, *Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0909, May 2009, <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0909.pdf>>.
- Aydin, S., Hernandez-Quevedo, C., Maresso, A., Mollabaliloglu, S., Sahin, B. ve Tatar, M. (2011) “Health Systems in Transition”, *Turkey Health System Review*, 13(6). <<http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/publications/health-system-reviews-hits/full-list-of-country-hits/turkey-hit-2011>>.
- CARIM-Consortium for Applied Research on International Migration (2005) “Turkish national action plan for the adoption of the EU acquis in the field of asylum and migration”, European University Institute, Florence, <http://www.carim.org/public/legaltexts/LE2TUR003_EN.pdf>, (25 Ocak 2013).
- ÇSGB - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Database”, <<http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/diyih.portal?page=ulkeler&id=almanya>>.
- Emiroğlu, K., Danişoğlu, B. ve Berberoğlu, B. (2006) *Ekonomi Sözlüğü*, (Bilim ve Sanat Yayınları: Ankara).
- Grutjen, D. (2008) “The Turkish Welfare Regime: An Example of the Southern European Model? The Role of the State, Market and Family in Welfare Provision”, *Turkish Policy Quarterly*, (1): 111-129.
- Holzmann, R. ve Koettl, J. (2011) “Portability of Pension, Health, and Other Social Benefits: Facts, Concepts and Issue”, *IZA Discussion Paper Series*, N. 5715, May 2011.

- Holzman, R., Koettl, J. ve Chernetsky, T. (2005) “Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices”, *Social Protection Discussion Paper*, No 0519, <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0519.pdf>>.
- İçduygu, A., Göker, Z. G., Tokuzlu, L. B. ve Elitok, S. P. (2013) “Migration Profile: Turkey”, European University Institute, Migration Policy Center, Florence, Italy, July 2013, <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Turkey.pdf>.
- İçduygu, A. (2009) “Turkey and International Migration 2008 *SOPEMI* Report for Turkey”, 2008/09, İstanbul.
- International Group Program - IGP (2011) “Summary of Social Security and Private Employee Benefits”, Turkey.
- International Social Security Association- ISSA (2012) “Modernizing the social security system in Turkey”, *Feature*, 15 March 2012, <<http://www.issa.int/News-Events/News2/Modernizing-the-social-security-system-in-Turkey>>, (25 Ocak 2013).
- Karadeniz, O. (2010) “Annual National Report 2010 Pensions, Health and Long-term Care”, Turkey, ASIP.
- Kardaş, T. (2014) “Güvenlik”, içinde Ş. Kardaş ve A. Balcı (der.), *Uluslararası İlişkilere Giriş*, (Küre Yayınları: İstanbul)
- Kirişçi, K. (2003) “Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration”, Migration Information Source, <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=176>>.
- OECD ve World Bank (2008) “OECD Reviews of Health Systems – Turkey”. Paris, http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_33929_42235_452_1_1_1_1,00.html>, (19 Şubat 2013).
- Sabates-Wheeler, R. ve Devereux, S. (2008) “Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice”, içinde A. Barrientos ve D. Hulme (der.),

Social Protection for the Poorest. Concepts, Policies and Politics, (Palgrave).

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) (2012) “Sosyal Güvenliğe İlişkin Temel Parametreler”, Mart 2012, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/31ecb139-baf4-4db3-91b2-cd9c3b6275aa/Mali_Gostergeler_Mart_2012.pdf?MOD=AJPERES>, (Nisan 2014).

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) (2012) “Social Security System, Turkey”, Mart 2012, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/SGK+Ingilizce/english/social_security_system/>, (Nisan 2014).

T.C. Resmi Gazete (2014), 12 Kasım 2014, No.29173. <<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/mukerrer.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/mukerrer.htm>>.

TurkStat (2011) “Turkey’s Statistical Yearbook”, <<http://turkstat.tuik.gov.tr>>.

U.S. Social Security Association (2010) “Social Security Programs Throughout the World”, US Social Security Administration, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/2010-2011/europe/index.html>>, (28 Aralık 2012).

Yazar, İ. (2012) SGK head Fatih Acar - Turkey’s social security system. *Turkish Review*, 1 December 2012. <http://www.turkishreview.org/newsDetail_getNewsById.action?newsId=223250>.