

Yaşlılara Yönelik Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Bakım Sigortası: Federal Almanya Örneği

Alpay Hekimler

Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Tekirdağ
ahekimler@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6679-8180

Geliş Tarihi: 16.06.2017

Revize Tarihi: 24.11.2017

Kabul Tarihi: 22.12.2017

ÖZ

Günümüzde sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, yaşlıların gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik farklı sosyal politika araçları geliştirilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Doğal olarak farklı ülkelerde ortaya çıkan uygulamalar ve bunların ne denli etkin oldukları tartışmaya açıktır. Bazı ülkelerde, yaşlı bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler kamusal alan dışına çıkarılarak piyasaya ya da toplumun diğer üyelerine devredilirken kimi ülkelerde ise yasalarla teminat altına alınarak bir sosyal hak olarak şekillenebilmektedir. Yaşlılığın beraberinde getirdiği belirli risklerin bertaraf edilmesi veya sınırlandırılmasına yönelik bir sosyal güvenlik ve sosyal politika aracı olarak bakım sigortası uygulamasının önemli ve aynı zamanda etkin bir örneği, Federal Almanya'da karşımıza çıkmaktadır. Bakım sigortasının kanun ile düzenlendiği ve kanaatimizce son derece başarılı bir biçimde uygulandığı ülkelerin başında Federal Almanya gelmektedir. Bu çalışmada, yaşlılık bağlamında Federal Almanya'da bakım sigortasının yasal çerçevesi genel hatlarıyla ortaya konularak, sağlanan kazanımlar ve bunların etkinlikleri değerlendirilmekte ve böylece henüz bir bakım sigortası uygulamasına sahip olmayan ülkemiz için bir perspektif çizilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bakım Sigortası, Bakım Kasası, Bakıma Muhtaçlık, Yaşlı Bakımı

Care Insurance For Elderly As a Tool of Social Policy: The Case of The Federal Republic Of Germany

ABSTRACT

Today, as a necessity of being a social state, different social policy tools are being developed and applied to meet the needs of the elderly. It is clear that the effectiveness of the emerging practices in different countries is open to dispute. In some countries, services to meet the needs of the elderly are taken out of the public sphere and transferred to the market or other members of the society, while in some countries they can be shaped as a social right by being secured under the law. An important example of care insurance as a social security and social policy instrument, aimed at eliminating or limiting certain risks associated with the elderly is implemented in the Federal Republic of Germany. The Federal Republic of Germany is at the forefront of the countries in which care insurance is regulated by laws and has been implemented very successfully. In this study, in the context of old age, the legal framework of care insurance in the Federal Republic of Germany is outlined and the effectiveness of care insurance in Germany is discussed. Thus a perspective is drawn for our country, which has not yet had a care insurance application.

Keywords: Care Insurance, Care Fund, Nursing Indigence, Elderly Care

Giriş

Günümüzde birçok ülke, yaşlıların gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik olarak farklı sosyal politika araçları geliştirmiş olup, uygulamaya çalışmaktadırlar. Bazı ülkelerde sağlanan edininimler, bir dayanışma bilinci içerisinde, adeta sadaka kültürün bir ürünü olarak yansıma bulabilirken, bazı ülkelerde ise sosyal devlet olmanın bir zorunluluğu olarak, yasalarla hatta Anayasalarla teminat altına alınmış, bir sosyal hak olarak şekillenebilmektedir. Eş bir anlatımla, yaşlılara yönelik sağlanan destekler, başta kültürel, ekonomik, sosyal ve siyasi faktörlere bağlı olarak günümüzde dünya ölçeğinde çok büyük farklılıklar göstermeye devam etmektedir. Bakım sigortası, yaşlılığın beraberinde getirmekte olduğu belirli risklerin bertaraf edilmesi veya sınırlandırılmasına yönelik olarak, sosyal güvenlik ile sosyal politika bağlamında çok önemli ve de aynı zamanda etkin bir araç olarak Federal Almanya'da karşımıza çıkmaktadır. Bakım sigortasının kanun ile düzenlediği ve kanaatimizce son derece başarılı bir biçimde uygulandığı ilk ülkelerin başında Federal Almanya gelmektedir. Şüphesiz olarak bu modelin tamamen kusursuz ve de sorunsuz bir biçimde işlediğini iddia edebilmek mümkün değildir.

Bilindiği üzere, yakın ilişkiler içerisinde olduğumuz bu ülke sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasında ve gelişmesinde Dünyada öncü bir role sahiptir. Bu nedenle de sosyal güvenlik denince akla ilk gelen ülke Federal Almanya (Trenstedt, 1988), bu bağlamda ilk akla gelen isim de Bismarck'dır (Steinberg, 2015). Günümüzde de halen bu ülkedeki gelişmeler, başta Türkiye olmak üzere, birçok ülke tarafından yakından izlenmekte ve kendileri için çıkarımlar sağlanmaya çalışılmaktadır. Zorunlu bakım sigortası, günümüzde çok az sayıda ülke tarafından sosyal risklere karşı bir güvence aracı olarak kabul edilip, ilgili yasal düzenlemeler hayata geçirilmiş durumdadır. Bunun altında farklı faktörler yatmak ile birlikte, asıl belirleyici unsurun sistemin finansmanı olduğunu vurgulamak gerekir. Birçok ülkede özellikle toplum ve aile yapısıyla birlikte demografik koşulların değişimi, eş bir anlatımla nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinin iyileşmesi, bakım konusunun daha yoğun bir biçimde tartışılmasına neden olmuştur. Ancak bu alanda geniş kapsamlı bir sistemin ihdasının beraberinde yüksek maliyetler getirmesi nedeniyle, ülkeleri eyleme geçirme konusunda zorlamakta olduğu ise ayrı bir gerçektir. Genel olarak bakıldığı zaman uygulamada daha çok toplumsal bakım hizmetlerinin varlığından söz edebilmemiz mümkündür. Bu ise engeli olan veya desteğe ihtiyaç duyan yaşlılar için gerekli olan bakım hizmetlerinin, aileler tarafından karşılanması anlamına gelmektedir (Alcock, May ve Rowlingson, 2011: 518).

Federal Almanya'da üzerinde genel hatlarıyla duracağımız ilgili yasal düzenlemenin kabul edilmesinden önce de belirli ölçüde bakım hizmetlerinin sunulduğunu, ancak bunların ihtiyaçları giderme konusunda yetersiz kaldığını ifade etmemiz gerekir. Aslında bakıma muhtaç hale gelen kişilere yönelik olarak yüz yılı aşkın bir süreden beri farklı boyutlarda edimler sağlanmaktadır. Özellikle yatalak durumdaki kimselere, ülkemizdeki bugünkü uygulamalara benzer bir biçimde sosyal yardımlar (*Sozialhilfeleistung*) sağlanması yoluna gidildiği görülmektedir. Sorunun sosyal yardımlar aracılığı ile çözümlenmeye çalışılması beraberinde başka problemleri getirmişti. Öyle ki, sosyal yardımlar Almanya'da yerel yönetimler tarafından karşılanmaktaydı ve bu durum yerel yönetimleri mali açıdan sıkıntıya düşürmeye başlamıştı. 1950 yılında altmış yaşın üzerinde olan insanların toplam nüfus içindeki oranı %15 iken, 1991 yılına gelindiğinde bu oran %20'ye çıkmış, 2006 yılında ise % 25'e ulaşmıştır. Bu oranlar ise bize Almanya'da değişen demografik verilere bağlı olarak o güne değin etkisini göstermemiş olan yeni bir problem ile karşı karşıya kalındığını ve sosyal politikanın çözüm üretmesi gerektiğini göstermiştir. Bakım maliyetlerinin giderek yükselmesi sosyal güvenlik sistemi tarafından yeterince korunmanın sağlanamaması sorununu gündeme getirmiştir. Özellikle yatalak durumda olan kişilerin çoğu zaman çocuklarının maddi yardımlarına muhtaç hale gelmeleri ve de sosyal yardım almak durumunda kalmaları, birçok kişi tarafından rencide edici, hatta aşağılayıcı bir durum olarak algılanmış; bu kişilerin hiçbir zaman prim ödememiş vatandaşlar ile eş tutulmaları sonucunu doğurmuştur (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016: 654).

Ortaya çıkan bu tablo karşısında 70'li yıllarda Federal Almanya'da geniş bir toplumsal uzlaşma sağlanarak, sorunun çözümüne ilişkin harekete geçilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Tartışmaların odağında ise özellikle sistemin finansmanı ve işverenlerin bu yönde bir katkı vermek istememeleri yer almıştır. İşveren tarafı, kurulan istihdam ilişkisi ile bakıma muhtaçlık arasında bir ilişki kurulamayacağını, çalışanların elde edeceği refah artışı ile bu riske karşı kendilerini bizzat güvence altına almaları gerektiğini ileri sürmekteydi. Konu bağlamında çok sayıda kanun taslağı hazırlanmışsa da (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.g.e.: 654) en önemli gelişme, Başbakan Helmut Kohl Başkanlığındaki 12. Hükümet döneminde gerçekleşmiştir. 30 Ocak 1991 tarihinde açıklanan Koalisyon Protokolünde 1992 yılında bakım sigortasına ilişkin bir kanun taslağının hazırlanacağı beyan edilmiştir. Alman siyasal sistemi incelendiğinde hükümet programlarının çok önemli bir rol oynadıkları ve bunların bazı ülkelerden farklı olarak kamuoyu tarafından da yakından incelenip takip edildiğinin bu noktada belirtilmesi yerinde olacaktır.

Finansman konusundaki uyuşmazlık bir çözüme kavuşturulunca, kabul edilen kanun 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bugün bakım sigortası, sosyal güvenlik sistemi içerisinde "beşinci ayak" (sütun) olarak anılan, Kanuni Bakım Sigortası (*gesetzliche Pflegeversicherung*) adı altında düzenlenerek yirmi yılı aşkın bir süreden beri bakıma muhtaç kişilere yönelik edimler sunmaktadır.

Bakım Sigortasının Yasal Çerçevesi

Federal Almanya’da bugünkü bakım sigortasının yasal çerçevesi, son olarak 23 Aralık 2016 tarihinde değişikliğe uğramış ve tam adı “Sosyal Güvenlik 11. Kitap Sosyal Bakım Sigortası” (*Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch Soziale Pflegeversicherung*) olan ve kısaca *sosyal bakım sigortası kanunu* olarak anılan kanun ile çizilmektedir. Yasa koyucu tarafından tanınmış olan hakların yıllar içerisinde, Federal Yüksek Mahkemenin vermiş olduğu kararlar ile de sigortalılar lehine genişletilmiş olduğunu vurgulamamız gerekir. Bugün bu temel kanunun yanında, bakım hizmetlerinin sağlanabilmesi için, kanunu tamamlar nitelikte olan Bakım Süreleri Kanunu (*Pflegezeitgesetz*) ve Aile Bakım Süreleri Kanunları (*Familienpflegezeitgesetz*) da ilerleyen dönem içerisinde kabul edilmiştir. Ancak bu anılan iki kanun doğrudan bakım sigortasına ilişkin hükümler getirmemekte, bakıma muhtaç olan bir kimsenin bakımını aile bireyleri tarafından karşılanması halinde, bakımı gerçekleştiren kişinin iş hukuku bağlamındaki ilişkilerini düzenlemektedir.

Bakım Sigortasının Kapsamı ve Sigortalanma Yükümlülüğü

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde bakım riskinin Almanya’da genel bir risk olarak kabul gördüğünün belirtilmesi gerekir (Dalichau, 2014: 9). Daha açık bir ifadeyle; yaş, cinsiyet ve sosyal statüsü ne olursa olsun toplumdaki tüm bireyler bu risk ile karşı karşıyadır. Bakıma muhtaçlık riski, yaşlılıktan farklı olarak çoğu zaman öngörülmesi mümkün olmayıp, hayatın her aşamasında ortaya çıkabilecek bir risktir. Bakıma muhtaçlık, yaşamın doğal döngüsü içerisinde ortaya çıkabileceği gibi, bir hastalık ya da bir kaza sonucunda da kendisini gösterebilmektedir. Bu noktada Federal Anayasa Mahkemesinin 2001 yılında vermiş olduğu bir kararında ise yasa koyucunun tüm toplumu kapsayacak nitelikte bir düzenleme getirmek suretiyle Anayasaya uygun hareket ettiği teyit edilmiştir (Bundesverfassungsgericht vom 3. April 2001, 1 BvR 2014/95). Eş anlatımla, bakım sigortası sadece yaşlı bireylere yönelik olarak sağlanan edimimleri değil, onun ötesinde bakıma muhtaç olan tüm grupları kapsayacak nitelikte düzenlenmiştir.

Bu çalışma kapsamında sosyal güvenlik hukuku normlarını daha fazla detaylandırmak mümkün olmamakla birlikte yine de bakım sigortasının kapsam alanına dahil edilecek olan kişilerin kimlerden oluşacağına dair çerçevenin, kanunda oldukça detaylı bir biçimde düzenlenmiş olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Çok özetle belirtmek gerekirse, günümüzde hastalık sigortası kapsamına alınmış olan herkes, doğrudan bakım sigortasının kapsamına da alınmış durumdadır. Bu doğrultuda Almanya’daki toplumun yaklaşık %90’ı bakım sigortasının güvencesi altındadır (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.g.e.: 654). Özel hastalık sigortasıyla güvence altına almış olan kişilerse zorunlu olarak özel bir bakım sigortasında kendilerini sigortalatmak durumundadırlar (Marschner, 2014). Buradan görüldüğü üzere, kişiler ister zorunlu ister isteğe bağlı, isterse özel bir hastalık sigortası ile hastalık riskine karşı güvence altına alınmış olsunlar, mutlak anlamda bakım sigortası kapsamına alınmaktadırlar. Özetle, Almanya’da bakım sigortası zorunlu bir sigorta dalı olarak oluşturulmuş, kapsam alanı geniş tutularak toplumun tümüne yönelik bir güvence sağlanmıştır.

Bakım Sigortasının Finansmanı ve Organizasyon Yapısı

Bakım sigortasının finansmanı, Almanya’da diğer sosyal sigorta dallarında olduğu üzere temelde prim esasına dayalıdır. Bu sigorta koluna, işçi ve işveren tarafları eşit oranda prim ödemektedir. Ancak bu noktada kanunun kabul edilmesine ilişkin uzun süren tartışmalar kapsamında, ek maliyet getirmesi işverenlerin bu sigorta koluna karşı çıkmış olduklarını, bu sebeple de bir iş gününe denk gelen resmi bir tatilin yürürlükten kaldırıldığına işaret etmek gerekmektedir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte prim oranı başlangıçta %1 olarak belirlenmiş olmasına karşın, 1 Temmuz 1996 tarihine bu oran %1,7 çıkartılmıştır. 1 Temmuz 2008 tarihinde ise oranda yeniden bir güncellemeye gidilerek %1,95 oranı üzerinden prim kesilmeye başlanmıştır. 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren ise sosyal bakım sigortasına ödenecek prim oranı %2,55 olarak belirlenmiştir (<http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragssatz-eitragshoehe.html> erişim20.03.2017).

Sigortalının eşleri ve çocukları, herhangi bir ek prim farkı ödemeksizin bakım sigortasının kapsamına alınmaktadır. Bununla birlikte emeklilerden de bakım sigortasına prim kesintisi yapılmaktadır (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.g.e.: 655). Emekli olduktan sonra daimî ikametgahını Almanya dışında bir Avrupa Birliği üyesi ülkeye veya İzlanda, Lichtenstein, Norveç'e yani Avrupa Ekonomik Alanına dahil bir ülkeye taşıyan bir kişi için, taşınılan ülke ile Federal Almanya arasında bir sosyal güvenlik anlaşması olduğu sürece, esas itibarıyla Alman mevzuatı aynı şekilde uygulanmaya devam edilmektedir. Ancak emekli olup Türkiye'ye kesin dönüş yapan Türk vatandaşlarının durumu burada farklılık göstermektedir. Türkiye, Avrupa Birliği üyesi olmaması sebebiyle ve de Federal Almanya ile Türkiye arasında bağitlanmış olan sosyal güvenlik anlaşmasında bakım sigortasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiş olunması nedeniyle, ayrı bir uygulama söz konusu olmaktadır (Hekimler, 2015). Buna göre emekli olup daimî ikametgâhını Türkiye'ye taşımış olan emeklilerin, emeklilik aylıklarından bakım sigortasına herhangi bir prim kesintisi yapılmamaktadır. Çünkü ikametgâhın taşınması ile birlikte, hastalık sigortası güvencesi ile birlikte otomatik olarak bakım sigortası güvencesi hakkı da ortadan kalkmaktadır.

Kanunun beşinci bölümünde sosyal bakım sigortasının organizasyon yapısı tayin edilmektedir. Bakım sigortasının sosyal bir sigorta kolu olarak mevcut sistem içinde yeni bir ayak (*beşinci ayak*) olarak ihdas edilmiş olması beraberinde gerek organizasyon gerekse bürokrasi boyutunda birçok avantajlar getirmektedir. Hastalık sigortasıyla çok yakından ilişkilendirilmesi nedeniyle bu sigorta dalı için yeni bir organizasyon ve idari yapının kurulması zorunluluğu da ortadan kalkmıştır. Diğer bir ifadeyle, Hastalık Sigortaları Kasalarının (*Krankenkassen*), Bakım Sigortaları Kasalarının (*Pflegekassen*) idari işlerini yürütmesi üzerine bir sistem kurulmuştur. Özetle, her bir hastalık kasası bünyesinde, bir bakım kasasının kurulacağına hükmedilmiştir. Federal Almanya'da zorunlu hastalık sigortası hizmetleri ülkemizden farklı olarak SGK – Sosyal Güvenlik Kurumu gibi, tek bir kurum tarafından değil, temelde dört kuruluş çatısı (AOK -Allgemeine Ortskrankenkasse / Genel Bölgesel Hastalık Kasaları; EK- Ersatzkassen / Tamamlayıcı Kasalar; IKK –Innungskrankenkassen / Meslek Odaları Kasaları ve BKK – Betriebskrankenkassen / İşyeri Hastalık Kasaları) altında örgütlenmiş olan hastalık kasaları tarafından organize edilip yürütülmektedir. 2017 yılı itibarıyla toplamda 134 hastalık kasasıyla, sağlık sigortası hizmetleri yürütülmeye devam edilmektedir. Yıllar içerisinde gerçekleştirilen sağlık reformları sonucunda bu kasaların birçoğunun birleşme ve farklı nedenlere bağlı olarak sürekli azalma gösterdiğini belirtmek gerekir.

Bakıma Muhtaçlık ve Bakım Sigortasından Sağlanan Edinimler

Bakım sigortasından bir edinime hak kazanabilmenin en önemli koşullarından birisi, bakıma muhtaç (*Pflegebedürftig*) olmaktır. Bu kavram, ilgili sigorta dalından bir edinim sağlanabilmesi için bir ön koşuldur. Sosyal güvenlik alanında, klasik sosyal riskler olarak tanımlanan hastalık, kaza, yaşlılık, maluliyet, ölüm ve işsizlik risklerinin yanında 1995 yılından itibaren Federal Almanya'da bakıma muhtaçlık, bağımsız bir sosyal risk alanı olarak tanımlanmıştır (Eichenhofer, 2012: 209). Bakıma muhtaçlık kavramının zaman içerisinde yeniden tanımlanmış olduğunu, eş anlatımla, değişen koşullar içerisinde zamanla tanımın güncellendiğini bu noktada belirtmek gerekir.

Yürürlükteki mevzuat uyarınca, bedensel, ruhsal veya psikolojik bir hastalık veya engellilik durumu nedeniyle, günlük hayat akışı içinde sürekli tekrarlanan ve süreklilik arz eden ihtiyaçlarını en azından altı aylık bir süre içinde önemli ölçüde yerine getiremeyen veya neredeyse hiç yerine getiremeyen kişiler, bakıma muhtaç olarak tanımlanmaktadır (Hauck ve Nofitz, 2014; SGB XI'nin 14.maddesinin 1.fıkrası hükmü). Dolayısıyla Kanun kapsamında, bir kişinin bakıma muhtaç olarak değerlendirilebilmesi için sadece yaşlı olması yeterli olmayıp, aynı zamanda hasta veya engelli olması gerekmektedir. Kimlerin hasta veya engelli olarak kabul edileceği ise yine kanunda detaylı bir biçimde tanımlanmıştır. Bakım ihtiyaçlarının yerine getirilmesi konusunda sigortalı tarafından gereksinim duyulan destek de farklı olabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, kişi hastalığı veya engellilik durumuna bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlarını kısmen veya büyük ölçüde kendisi karşılayabileceği gibi tamamen başka bir kişinin desteğine muhtaç da olabilmektedir. Bu nedenle Almanya'daki bakım sigortası sistemi içerisinde, bakıma muhtaçlık ile birlikte bakım sınıfları da tayin edilmiştir. Bakım sınıfları ise üç grup olarak düzenlenmiştir.

Bu sınıflar sırasıyla:

Bakım Sınıfı I : Esas itibariyle bakıma muhtaç (*erhebliche Pflegebedürftigkeit*)

Bakım Sınıfı II : Ağır bakıma muhtaç (*schwere Pflegebedürftigkeit*)

Bakım Sınıfı III : Çok ağır bakıma muhtaç (*schwerste Pflegebedürftigkeit*)

Sigortalının hangi bakım sınıfı içerisinde yer aldığına ilişkin karar, hazırlanan bir bakım bilirkişi raporu (*Pflegegutachten*) kapsamında bakım sigortası tarafından belirlenmektedir. Sigortalının, bakım sigortasından edininim kazanmaya hakkı olup olmadığı ve hak kazanıyorsa bunların kapsamının ne olacağı, kendisi için belirlenecek olan bakım sınıfına göre tayin edilmektedir. Bakım sigortasından bir edininimin sağlanabilmesi için ilkin sigortalının bir talepte bulunup, bu talep üzerinden bakıma muhtaçlık durumunun belirlenmesi gerekmektedir. Sigortalının bakıma muhtaçlık sınıfı belirlendikten sonra, esas itibariyle bu sınıf üzerinden kendisine mevzuat hükümleri doğrultusunda farklı edininimler sunulmaktadır.

Bakım sigortası sigortalıya başvurusu ile ilgili kararını bildirdikten sonra, verilen karara sigortalının itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Sigortalının itirazını, kararın kendisine bildirimini izleyen bir aylık süre içerisinde yazılı olarak yapması veya sigorta kurumu nezdinde itirazını yazılı olarak kaleme alması gerekmektedir. Sigortalı ancak bakım sigortası kasasının almış olduğu itiraz başvurusunu değerlendirdikten sonra bu karar aleyhine yetkili mahkemede dava açabilmektedir.

Bakım Sigortasından Sağlanan Edininimler

Bakıma muhtaç durumda olan kişiler için alışkın oldukları çevre ve yaşam düzeni içerisinde, özellikle de kendi evlerinde gereksinimlerinin karşılanması büyük önem taşımaktadır. Bu gerçekten yola çıkan Alman yasa koyucusu da bakım sigortasından sağlanacak olan edininimlerle ilgili olarak, bakıma muhtaç durumda olan kişilerin bakımlarının öncelikli olarak evlerinde sunulması yönünde bir düzenleme getirmiştir. Bu nedenle de bakımın mümkün olduğu ölçüde evde yerine getirilmesi, daha açık bir ifadeyle evde bakım koşullarının iyileştirilmesi, aile bireylerinin bu konuda yardımcı olması için de gerekli tedbir ve desteklerin sağlanması yönünde bir yapılanmaya gidilmiştir (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.g.e.: 667). Sağlanan edininimlerin günümüzde sigortalının bakımının eksiksiz biçimde giderilmesi konusunda yetersiz kaldığını baştan ifade etmemiz gerekir. Özellikle son yıllarda bu alanda teknolojik gelişmelerinin ulaştığı boyuta bağlı olarak ve de genel olarak maliyetlerin giderek yükselmesi sonucunda, salt sigorta kaynaklarıyla kusursuz bir bakımın sağlanması neredeyse imkânsız hale gelmiş durumdadır. Bu doğrultuda sigortalının, sosyal bakım sigortasını tamamlayıcı mahiyette ayrıca özel bir bakım sigortası yaptırmasının giderek daha fazla önem taşıdığını ifade etmek gerekir.

Bakıma muhtaç durumda olan sigortalıya, muhtaçlık sınıfına bağlı olarak ya maddi olarak bir edininim sağlanmakta ya da edininim, bakım hizmeti olarak yerine getirilmektedir. Ancak belirli durumlarda her iki edininimin kombine edilmesi de olanak dahilindedir. Eğer bu bakım hizmeti, sigortalının aile bireyleri, yakınları veya profesyonel anlamda bakıcılık hizmeti sağlamayan bir kişi tarafından gerçekleştirilirse, bakıma muhtaç durumda olan kişiye, bakım parası (*Pflegegeld*) adı altında maddi bir edininim sunulmaktadır. Bakım parasının miktarı aylık olarak belirlenmekte olup, kişinin bakıma muhtaçlık sınıflanmasına göre, farklılık göstermektedir.

Evde bakım hizmeti, ancak profesyonel bir bakıcı tarafından (*Pflegedienst*) sunulursa bu durumda, sigortadan sağlanan edininim, bakım hizmet edininimi (*Pflegesachleistung*) adını almaktadır. Böyle bir durumda, bakım sigortasından ödenen bakım parası sigortalıya değil, doğrudan bakım sigortası kasası tarafından bakım hizmetini yerine getiren kişiye ödenmektedir. Yasa koyucu, bakım hizmetinin bir aile bireyi tarafından yerine getirilmesi durumunda, bu hizmeti sağlayan kişinin de, hastalanabileceği ve doğal olarak dinlenip tatil yapmak durumunda olabileceği gerçeğinden hareket ederek, bu konuda da bir çözüm üretmiş bulunmaktadır. Böyle bir durumda bakıma muhtaç durumda olan kişinin, bir yıl içerisinde toplam dört haftalık bir süre için, yedek veya engel bakımı (*Ersatz- oder Verhinderungspflege*) adı verilen, daha açık bir ifadeyle, bakım hizmetinin ikame edilmesini sağlayan

geçici bir bakım hizmetinden yararlanması mümkündür (Kreikebohm, Spellbrink ve Waltermann, 2013). Bu yönde bir hükmün getirilmesindeki amaç, esas itibariyle bakımı sağlayan kişinin de dinlenmesine olanak sağlamaktır. Eş deyişle, bakıcıya ücretli bir izin hakkı tanınmaktadır.

Bakıma muhtaç durumda olan kişilerin ve bakımı sağlayan kişilerin ihtiyaçları ve değişen koşulları göz önünde bulunduran yasa koyucu, ayrıca kısa süreli bakım (*Kurzzeitpflege*) imkanını da getirmiştir. Burada özellikle farklı gerekçelere dayalı olarak bakım gören kişinin, kısa bir süre için bir bakım evinde bakım ihtiyaçlarının giderilmesi durumu ortaya çıktığı zamanlarda bu edinin sunulmaktadır. Sigortalının durumu sürekli olarak yatılı bakımını gerektirecek bir hal almış ise bu durumda yine bakım sınıflarına göre farklı miktarlarda ödemeler doğrudan sigorta tarafından bakım evlerine veya bakımın sağlandığı özel kuruluşlara yapılmaktadır. Bu noktada sunulan edinin yalnızca bakımın karşılanması içindir. Daha açık bir ifadeyle yasa koyucu burada, sigortalının bakım evinde konaklaması, yeme içme ve diğer masrafları karşılama yoluna gitmemiştir. Bu konudaki masrafları sigortalının ayrıca kendisi karşılaması gerekmektedir.

Ancak sigortalının geliri ve mevcut birikimleri bakım evinde bakımın sağlanması nedeniyle ortaya çıkan masrafların karşılanması için yeterli değilse ve bakmakla yükümlü (*unterhaltspflichtig*) yakınları da bu masrafları karşılayamayacak durumda ise, Bakım için Yardım (*Hilfe zur Pflege*) adı altında SGB XII 18.maddesinin 2.fikrasına göre yardım talebinde bulunulması mümkündür (Harder, Condaris ve Tire, 2017). Son yıllarda yaşlılar arasında giderek daha fazla kendisini göstermeye başlayan hastalıklardan birisi de demans hastalığıdır. Kanunda yapılan ve 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe giren bir değişiklikle bakıma muhtaç durumda olup, aynı zamanda demans hastası olan sigortalılar için sunulan mevcut edimlere ek olarak, bu hastaların durumlarına göre ek bir ödemede bulunulması kararlaştırılmıştır.

Bakım kasalarından sigortalılara ilişkin olarak yukarıda sayılan bakım parası ve bakım hizmet edimini dışında ayrıca, oturdukları evlerinin bakıma daha elverişli hale getirilmesi yönünde de çeşitli yardımlar sunulmaktadır. Ancak bu yardımların sağlanması belirli önkoşullara bağlanmış durumdadır. Öyle ki, bu yardımlar sigortalının ikamet ettiği evde bakımın gerçekleştirilmesi durumunda bunun sağlanması için evde bir tadilat gereksinimi ortaya çıkıyorsa ve bu yolla bakım önemli ölçüde daha kolay hale geliyorsa ve de belirli ölçüde sigortalının hayatını tek başına idame ettirmesine imkân sağlanıyorsa, sunulmaktadır. Görüldüğü üzere yasa koyucu, sigortalının içinde bulunduğu çevre koşullarını da dikkate alarak, bakım gereksinimini mümkün olduğu ölçüde sigortalının alışkın olduğu yaşam biçimine uygun bir şekilde karşılama yoluna gitmektedir.

Sonuç

Bugün itibariyle Federal Almanya'da yürürlükte olan mevzuat, bakım gereksiniminin ortaya çıkması halinde, özellikle de yatılı bakım hizmetleri söz konusu ise tüm maliyetleri karşılama konusunda yetersiz kalmakta olup, bireyin ayrıca katkı (gerek kendisinin doğrudan ya da bakmakla yükümlü olan kişiler tarafından) sağlaması gerekecektir. Bu noktada bir kez daha bakım sigortasının zaten tüm maliyetleri karşılamak iddiası ile oluşturulmadığının altının çizilmesi gerekmektedir. Bakım maliyetlerinin karşılanmasının sigortalı tarafından mümkün olmadığı durumlarda ise yine sosyal yardım devreye girecektir. Tam bu noktada da, sosyal yardıma muhtaç olmadan, bu hizmetlerden yararlanılması için bu sigorta dalının kurulmuş olması nedeniyle, sisteme eleştiriler getirilmektedir.

Her ne kadar Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında ülkemiz halen genç bir nüfus yapısına sahip olsa da nüfusumuz yavaş yavaş yaşlanma trendi içerisine girmiştir. Daha açık bir ifadeyle, aslen sosyal güvenlik sistemlerinin reformu yönünde en önemli itici faktörlerden biri olan nüfus yapısının değişimi, daha belirgin bir biçimde ülkemizde de görülmeye başlamıştır. Yaşam süresinin uzaması, her zaman kaliteli ve insana yaraşır bir hayatın idame edilmesi şansını da beraberinde getirmemektedir. Yeni risklerin ortaya çıkması veya risklere maruz kalma ihtimalinin yükselmesi, yeni tedbirlerin alınmasını da zorunlu kılmaktadır. Bu risklerin başında da bakıma muhtaçlık riski

gelmektedir. Bu risk ile karşı karşıya kalan ve kalacak olanlar için gerekli yardım ve tedbirlerin sağlanması, sosyal devlet olmanın bir zorunluluğu olarak kendisini göstermektedir.

Son dönemlerde Türkiye’de aile yapısında ve sosyal yapıda ciddi anlamda değişiklikler yaşanmıştır. Daha önceden başta kırsal kesim olmak üzere çok yaygın olarak görülen, ancak iç göç ile birlikte, kentlere de taşınmış olan, aynı çatı altında iki hatta üç jenerasyonun birlikte yaşadığı aile yapıları çözülme sürecine girmiş ve bu kapsamda çekirdek aile yapısına bir dönüş süreci başlamıştır. Kentlerde baskın olan çekirdek aile yapısı, yavaş yavaş kırsal alanda da kendisini göstermeye başlamıştır. Bu çözülme süreci, daha önceden aynı çatı altında yaşayan ve özellikle yaşı ilerlemiş olan aile bireylerinin bakım görevini üstlenmiş olan kişilerin hane içinden çekilmesini ortaya koymuştur. Böylelikle bakıma muhtaç durumda olan kişilerin gereksinimlerini karşılamak adına üçüncü kişilerden yardım alınması adeta zorunlu hale gelmiştir.

Bununla birlikte bakım hizmetlerine yönelik olarak, adeta yeni bir piyasanın oluştuğunu ve bu piyasanın legal olarak tanımlanmasının mümkün olmayacağını ifade edebilmek mümkündür. Gözlemlerimiz ülkemizde, nispeten daha profesyonel bakım hizmetlerinin fiilen çalışma yaşamından çekilmiş, emekli hemşire ve sağlık personeli tarafından yerine getirildiğini, ancak bunun ötesinde kendilerini ev kadını olarak tanımlayan, ancak fiilen çalıştıkları için esasen kaçak, kayıt dışı çalışanlar tarafından bakım hizmetlerinin ağırlıklı olarak yerine getirildiğini göstermektedir. Ülkemizde gerek, yaşlı, gerekse engelli ve de çocuk bakım hizmetlerinin kayıt dışı olarak yürütülmekte olduğu bir vakiydir. Kayıt dışılığın ulaştığı boyut, ülkemizde yasa dışı bulunan yabancılar veya çalışma izini bulunmayan yabancılar tarafından da bu hizmetin ifa edildiği göz önüne alındığında çok daha farklılaşmaktadır.

Türkiye’de zorunlu bir bakım sigortasının oluşturulması yoluna gidildiğinde, karşılaşılabilecek en önemli problemlerin başında, sistemin finansmanı gelecektir. Almanya tecrübesi bize açıkça göstermektedir ki, işgücü maliyetlerinin daha fazla yükseltilmemesi ve böylelikle işletmelerin rekabet edebilirliklerinin korunması yönünde bir çözüm aranması gerekir. Sistem kurulurken, ilk etapta asgari ölçüde bakıma muhtaçlık durumunun giderilmesi üzerine çalışmaların yoğunlaştırılması şüphesiz olarak isabetli olacaktır. Bu doğrultuda, bakıma muhtaçlık kavramı tanımlanırken, özellikle şu hususun dikkate alınması yararlı olacaktır; her hasta veya engelli bakıma muhtaç değildir, ancak her bakıma muhtaç olan kişi hasta ya da engelli durumdadır (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.g.e.: 653). Bu sigorta dalının ihdas edilmesinin kolay olmadığı ve olmayacağını da bize yine farklı ülke uygulamaları açıkça göstermektedir. Her şeyden önce bu yönde siyasi iradenin istekli olması ve bu konunun ciddi olarak arkasında durması gerekmektedir.

Kaynaklar

- Alcock P.; May M.; Rowlingson K. (2011). *Sosyal Politika Kuramlar ve Uygulamalar* (Çev.Ed. Şenay Gökbayrak), Ankara, Siyasal Kitapevi
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Übersicht über das Sozialrecht*. (2016), Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Bilder und Dokumente zur Sozialgeschichte*. (1987), Bonn
- Dalichau, G. (2014). SGB XI – Sozialgesetzbuch XI Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Luchterhand Verlag, Köln
- Eichenhofer, E. (2012). *Sozialrecht*, 8.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen
- Harder, R.; Condaris, W.; Tire S. (2017). Sozialgesetzbuch XII, Nomos Baden Baden
- Hauck, K.; Nofitz, W. (2014). (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB XI – Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Erich Schmit Verlag, Berlin
- Hekimler, A. (2015). *Sosyal Politika Boyutunda Türkiye – Almanya Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Sosyal Haklar Üzerine Etkisi*, Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Aralık, 45-77.
- Kreikebohm, R.; Spellbrink, W.; Waltermann, R. (2013). *Kommentar zum Sozialrecht*, 3. Auflage, Beck, München
- Marschner, A. (2014). *In: Handbuch zum Sozialrecht –HzS*, (Hrsg. Werner Hennig), Luchterhand, Köln
- Steinberg, J. (2015). *Bismarck*, (Çev.Hakan Abacı), İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları
- Trenstedt, F. (1988). *Geschichte des Sozialrechts*, in: Sozialrechtshandbuch (SRH). Hrsg. von Bernd von Maydell, Neuwied : Luchterhand, 66-113.
- V. Maydell, B. B. (1998). *Die geplante Pflegeversicherung in japan vor dem Hintergrund der deutschen Regelungen*. In: Rechtsdogmatik und Rechtspolitik im Arbeits- und Sozialrecht. Festschrift für Thodor Tomandl zum 65.Geburtstag, Hrsg. v. Heinz Krejci u.a., 537 -565.
- <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragssatz-beitragshoehe.html> erişim 20.03.2017

Extended Abstract

Today, many countries have developed and implemented different social policy tools to meet the needs of the elderly. While acquisitions in some countries may arise within a solidarity consciousness, they may be shaped as a social right by being secured by law as a requirement of being a social state in the others. In other words, the support provided for the elderly continues to show great differences on the world scale, mainly due to cultural, economic, social and political factors. Care insurance is implemented in the Federal Republic of Germany as a very important and effective tool in the context of social security and social policy in order to eliminate or limit certain risks associated with aging. The Federal Republic of Germany is at the forefront of the countries where the care insurance is enacted by law and has been applied very successfully. Without a doubt, it is not possible to claim that this model works perfectly. As is known, The Federal Republic of Germany, which has close relationship with Turkey, has a leading role in the world in the establishment and development of social security systems. For this reason, the first country that comes to mind in terms of social security is the Federal Germany, and the first name is Bismarck. The developments in this country are being closely watched by many countries, especially Turkey, in order to benefit from their experiences. Compulsory care insurance is now regarded as a means of assurance against social risks by a few countries and has been misled by legal regulations. There are different reasons behind this, but it should be emphasized that the main determinant is the financing of the system.

In many countries, the change in demographic conditions, particularly aging of the population and the improvement of health services, has led to a more intensive discussion of the issue of care. It is also a fact that countries are reluctant to build this system because of the high costs of establishing a comprehensive system of care insurance. In general, mostly it seems that there are social care services. This means that care services for the elderly, who are disabled or need support, are covered by their families. It is necessary to state that, certain measures of care have already been provided before the adoption of this legal regulation in the Federal Republic of Germany, but they were insufficient to address the needs. Acquisitions have been provided in different dimensions for more than a hundred years, for those who are in need of care. In particular, those who are bedridden are provided with social benefits (Sozialhilfeleistung) similar to today's practices in our country. Trying to solve the problem through social aids brought with it other problems. Social assistance was provided by local governments in Germany, and this has begun to frustrate local administrations financially. In 1950, the proportion of people over the age of sixteen was 15% in the total population. By 1991, this rate had risen to 20% and in 2006 it reached 25%. These ratios have shown us that we are faced with a new problem depending on the changing demographic data in Germany and that social policy should produce solutions. Increasing nursing costs have brought about the problem of not being adequately protected by the social security system. Particularly, those who are bedridden, are in need of financial assistance from their children and have to receive social assistance are perceived as an offending and even insulting situation. This has even led to those who have paid premiums to be kept with those who have never paid a premium. In the face of this emerging picture, in the 70's, a broad social consensus was reached in the Federal Germany, and decided that action should be taken to resolve the problem. The funding of the system and the unwillingness of employers to contribute to it has been at the center of the debate. The employer has argued that there can be no reciprocal relationship between employment relations and dependency and also employees should secure themselves against this risk with the prosperity they have gained. In this study, in the context of old age, the legal framework of care insurance in the Federal Republic of Germany is outlined and the effectiveness of care insurance in Germany is discussed. Thus a perspective is drawn for our country, which has not yet had a care insurance application.