

Federal Almanya'da Sosyal Bakım Sigortasının Temel Esasları

– Türkiye İçin Gözlemler –

Alpay HEKİMLER*

Özet: Sosyal güvenlik alanında birçok ülke için öncü rol oynayan Federal Almanya, 1994 yılında meydana gelen değişimlere bağlı olarak bakıma muhtaçlık durumunu sosyal bir risk olarak kabul ederek, sosyal güvenlik sistemi içerisinde zorunlu bakım sigortasını yeni bir ayak olarak ihdas etmiştir. Bu çalışmada bu sigortanın ortaya çıkış gerekçeleri ve bu kapsamda yaşanan tartışmalar genel hatlarıyla yer verildikten sonra, yasal çerçevesi spesifik ayrıntılara girilmeden ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede, bakım sigortasının kapsadığı kişiler ve sigortalanma yükümlülüğü ikinci bölümde değerlendirildikten sonra, bakım sigortasının finansmanı ayrı bir bölümde ele alınmaya çalışılmaktadır. Bakım sigortasının organizasyon yapısı ve bu sigorta dalından sağlanan edimler değerlendirildikten sonra, diğer sosyal sigorta dalları ile karşılaştırıldığında nispeten genç bir sigorta dalı olan bakım sigortası alanında istatistiki bir takım genel veriler paylaşılmaktadır. Genel bir değerlendirmeden önce ise, konunun önemi ülkemiz adına irdelenmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bakım sigortası, bakıma muhtaç, bakım sınıfı, bakım riski

Abstract: The General Framework of Long-Term Social Care Insurance in Germany -Observations for Turkey-

Germany, a pioneer country for social security, adopted the social care necessity as a social risk and established the long-term social care insurance in 1994 as a new pillar in social security system. In this paper, first the reasons and the debates behind the long-term social care insurance will be explained and the general legal framework of the long-term social care insurance will be drawn. The coverage, the right and the finance of the long-term social care insurance will be discussed at the second part of the paper. Following the discussions on the organizational structure of long-term social care insurance, the benefits from this insurance and some general statistical data will be

* Prof. Dr. Namık Kemal Üniversitesi Öğretim Üyesi

examined in this paper. Before the conclusion, the importance of long-term social care insurance will be discussed for Turkey.

Key Words: Long-term social care insurance, social care necessity, social care levels, the risk of social care.

Giriş

Federal Almanya'da, Bakım Sigortasının 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesiyle birlikte, sosyal güvelik alanında çok önemli bir reform da gerçekleştirilmiş oldu. Böylelikle sosyal devlet olmanın bir gerekliliği olarak toplumun değişen ve dönüşen ihtiyaçlarına iktidar tarafından cevap verilmeye çalışıldığı da açıkça görülmüştür. Diğer bir ifadeyle bu çalışmaya konu olan sigorta dalının Federal Almanya'da yürürlüğe girmesi ile birlikte, o güne değin kendisini sosyal güvenlik alanında önemli bir eksiklik olarak göstermeye başlayan bir boşluk da giderilmiştir.

Bilindiği üzere zorunlu bakım sigortası uygulaması çok az sayıda ülke tarafından sosyal risklere karşı bir güvence aracı olarak kabul edilip, ilgili yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir¹. Bunun altında farklı faktörler yatmak ile birlikte, asıl belirleyici unsurun sistemin finansmanı olduğu da bilinmektedir. Birçok ülkede özellikle toplum ve aile yapısıyla birlikte demografik koşulların değişimi ve sağlık hizmetlerinin iyileşmesi, bakım konusunun daha yoğun bir biçimde tartışılmasına neden olmuştur. Ancak bu alanda geniş kapsamlı bir sistemin ihdası beraberinde yüksek maliyetler getirmesi nedeniyle, ülkeleri eyleme geçirme konusunda zorlamaktadır.

Bu noktada aslında Almanya'da ilgili yasal düzenlemenin kabul edilmesinden önce de belirli ölçüde bakım hizmetlerin sunulduğunun, ancak bunların ihtiyaçları giderme konusunda uzak kaldığının belirtilmesi gerekir. Bugün bakım sigortası, sosyal güvenlik sistemi içerisinde "beşinci ayak" (sütun)² olarak anılan, Kanuni Bakım Sigortası³ (*gesetzliche Pflegeversicherung*) adı altında düzenlenerek yaklaşık yirmi yıldan beri bakıma muhtaç kişilere yönelik edimlerin sunmaktadır.

Bu çalışma, Almanya'daki bakım sigortası sistemini tüm yönleriyle ortaya koymak, mevzuatı ayrıntılı bir biçimde analiz etmek iddiası ile hazırlanmamıştır. Amaçlanan daha çok, Almanya'da bakım sigortasının yapılandırılmasına neden olan gelişmeleri genel hatlarıyla ele alarak, yasal çerçevesini spesifik ayrıntılara girmeden ortaya koymaktır. Bu doğrultuda bakım sigortasının kapsadığı kişiler ve sigorta

¹ Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bakım sigortası uygulamaları için *Bkz.:*

<http://www.sozialkompass.eu/laenderauswahl.php> Erişim 09.07.2014

² Federal Almanya'da sosyal güvenlik sistemi içerisinde, emeklilik sigortası, hastalık sigortası, kaza sigortası ve işsizlik sigortası kolları, bakım sigortası dışındaki diğer dört ayağı oluşturmaktadır.

³ Kavram kargaşasına yer vermemek için bundan sonra sadece bakım sigortası kavramı kullanılacaktır.

yükümlülüğü değerlendirildikten sonra, bakım sigortasının nasıl finanse edildiği konusu ayrı bir bölümde ele alınmaya çalışılacaktır. Bakım sigortasının organizasyon yapısı ve bu sigorta dalından sağlanan ednimler ise genel hatlarıyla ayrı bir bölümde analiz edilmeye çalışılacaktır. Son olarak, diğer sosyal sigorta dalları ile karşılaştırıldığında nispeten genç bir sigorta dalı olan bakım sigortası alanında genel istatistiki veriler paylaşıldıktan sonra güncel tartışmalara yer verilerek konunun önemi Türkiye açısından irdelenmeye çalışılacaktır.

Bakım Sigortasının Ortaya Çıkış Süreci

Alman sosyal güvenlik tarihi içinde 1994 yılı ayrı bir öneme sahiptir.⁴ (BMAS, 2014: 651) Bu tarihi aslında sadece Almanya için değil, genel olarak sosyal güvenlik alanında bir dönüm noktası olarak kabul etmek gerekir. Bilindiği üzere birçok ülke, sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasında ve gelişmesinde Dünyada öncü bir role sahip olan Almanya'daki gelişmeleri yakından izlemekte⁵ ve kendileri için bu doğrultuda bir takım çıkarımlar sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu noktada, günümüze değin Federal Almanya'da sosyal politika alanında, bakım sigortası konusu kadar başka hiç bir konunun Almanya'daki gündemi o denli meşgul etmediği ve tartışılmadığı ifade edilmektedir.⁶ Hatta bazı yazarlar, sadece sosyal politika alanında değil, hiç bir alanda bu denli uzun süren tartışmalara Federal Almanya'nın şahit olmadığına işaret etmektedir.⁷ Bu tespitler bize açıkça bugün yürürlükte olan modelin oldukça uzun süren bir sürecin sonucunda şekillendiğini göstermektedir. Ancak bu noktada bu yönde bir yapılanmaya gitmek isteyen ülkelerin de tartışmaları bu denli uzun sürdürmeleri gerektiği ya da bu yöntemin mutlak anlamda doğru olacağı sonucunu çıkarmamak gerekir. Burada yapılması gereken daha çok, diyalog sürecini işleterek, ihtiyaçlar belirlendikten sonra, mevcut tecrübelerden yararlanmak ve ilgili ülke için en uygun olan yapıyı oluşturmak olmalıdır.

Bugün yürürlükte olan ve aşağıda daha yakından inceleyeceğimiz kanun kabul edilinceye değin konu, belirttiğimiz üzere yirmi yıllık aşkın bir süredir tartışılmış ve bu süreç içerisinde de çok sayıda kanun taslağı ve tasarısı hazırlanmıştır.

Yasa kabul edilinceye kadar geçen süreç içinde yaşanan gelişmelere değinmeden önce, Alman sosyal güvenlik sistemi içinde bakıma muhtaç hale gelen kişilere yönelik olarak yüz yılı aşkın bir süreden beri farklı boyutlarda ednimler sağlandığının da vurgulanması gerekir. Ancak bu ednimlerin bugünkü boyutta sistematik bir yapıya sahip olduğunu hiç bir suretle iddia edebilmemiz mümkün değildir. 1994 yılında bakım sigortasının yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1883 yılında

⁴ **BMAS**, Übersicht über das Sozialrecht, 11.Auflage, Nürnberg, 2014, s.651.

⁵ Almanya'da sosyal güvenlik tarihinin gelişimi konusunda özellikle *Bkz.*:

⁶ **Gerhard Igl**, Pflegeversicherung, in: Sozialversicherungshandbuch (Hrsg. Bernd Baron v. Maydell / Franz Rubland) 3.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2003, s.1065.

⁷ *Bkz.*: **Uwe Gaßmann**, Soziale Pflegeversicherung (SGB XI), Richard Boorberg Verlag, Suttgart, 1995, s.13.

kabul edilen kanuni hastalık sigortası (*gesetzliche Krankenversicherung*) ile başlayan çalışanların sosyal risklere karşı korunması süreci⁸ de büyük ölçüde tamamlanmıştır.

Yasal düzenlemenin kabul edilmesinden önceki döneme geri döndüğümüz zaman, esas itibarıyla bakıma muhtaç olan yatalak kimselere ülkemizdeki bugünkü uygulamalara benzer bir biçimde sosyal yardımlar (*Sozialhilfeleistung*) sağlanması yoluna gidildiği görülmektedir. Sadece kanuni kaza sigortası (*gesetzliche Unfallversicherung*) ve savaş mağdurlarına yönelik bir yasal düzenleme ile spesifik olara, belirli gruplara yönelik olarak bakıma muhtaç olanlara doğrudan edimimler sunulmaktaydı. Diğer bir ifadeyle, Almanya'da bakıma muhtaç olan kişiler, bakımları nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri ilk etapta aile imkanlarıyla kendileri karşılamak durumundaydılar. Eldeki mali olanaklar etersiz kalması durumunda ise, sosyal yardımlar devreye girmektedir.⁹

Ancak bu yönde ihtiyaçların giderilmesi, daha doğrusu sorunun sosyal yardımlar aracılığı ile çözümlenmeye çalışılması da, beraberinde başka problemleri getirmişti. Öyle ki, sosyal yardımlar Almanya'da yerel yönetimler tarafından karşılanmaktaydı ve bu durum yerel yönetimleri mali açıdan sıkıntıya düşürmeye başlamıştı. Federal Sosyal Yardım Kanunu (*Bundessozialhilfegesetz*) uyarınca bu doğrultuda sağlanan destekler 1970 yılında 1 milyar DM iken, bu rakam federal düzeyde 1992 yılına gelindiğinde 11 milyar DM çıkmıştı ki, bu hesaba sadece eski eyaletler¹⁰ dahil edilmiştir.¹¹ Bakım sigortasının yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetimlerin 1994 yılında sağladıkları 6,6 milyar Euro'luk sosyal yardım miktarı, 1997 yılında 2,5 milyar Euro'ya gerilemiştir.¹² Bu fark aynı zamanda bize bakım sigortasının kurulmamış olması nedeniyle Almanya'da yerel yönetimler üzerindeki mali baskıyı açıkça gözler önüne sermektedir.

1950 yılında altmış yaşın üzerinde olan insanların toplam nüfus içindeki oranı %15 iken, 1991 yılına gelindiğinde bu oran %20'e çıkmış, 2006 yılında ise % 25'e ulaşmıştır. Diğer bir ifadeyle 21.yüzyılın başı itibarıyla Almanya'da yaşayanların dörde biri altmış yaşını aşmış durumdadır. Yine aynı döneme bakıldığında 1950 yılında seksen yaşının üzerinde olanların sayısı toplamda 499.000 iken, 2001 yılında bu sayı 3,21 milyona ulaşmıştır.¹³ Bu rakamlar ise bize Almanya'da değişen

⁸ Kanuni hastalık sigortasından sonra, 1884 yılında kanuni Kaza Sigortası (*gesetzliche Unfallversicherung*), 1889 yılında bugünkü adı Emeklilik Sigortası (*Rentenversicherung*) olan Malullük ve Yaşlılık Sigortası (*Invalidditäts- und Altersversicherung*) ve nihayetinde 1927 yılında İşsizlik Sigortası (*Arbeitslosenversicherung*) kabul edilmişlerdir.

⁹ *BMAS*, a.g.e., s.653.

¹⁰ Eski eyalet kavramı, Federal Almanya'nın Doğu Almanya ile birleşmeden önceki sahip olduğu eyaletleri kapsamaktadır.

¹¹ *Aloys Prinz*, Was taugt das Pflegeversicherungsgesetz? Versuch einer Bewertung aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, 1995.

¹² *Bkz.:* *Statistisches Bundesamt*, Sozialhilfe in Deutschland, Wiesbaden, 2003, s.53.

¹³ *Karz.:* *Heinz Lampert/ Jörg Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8.Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 2007, s. 338.

demografik verilere bağılı olarak o güne kadar değin etkisini göstermemiş olan yeni bir problem ile karşı karşıya kalındığını ve sosyal politikanın çözüm üretmesi gerektiğini göstermiştir.

Bakım maliyetlerinin giderek yükselmesi ise (özellikle yatalak durumda olanlar için), çoğu zaman sosyal güvenlik sistemine 45 yıl ve üzerinde primini ödemiş ve vergi borcunu aksatmadan yerine getirmiş olan bireylerin bakıma muhtaç duruma gelmeleri halinde, sosyal güvenlik sistemi tarafından yeterince korunmama 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 hatta aşağılayıcı bir durum olarak algılanmış; bu kişilerin hiçbir zaman prim ödemiş vatandaşlar ile eş tutulmaları sonucunu doğurmuştur.¹⁴ 1991 yılına bakıldığı zaman yüksek bakım maliyetleri nedeniyle sosyal yardım almak zorunda kalan kişilerin sayısının 655.000 olduğu ve bu sayının anılan tarih itibariyle tüm bakım gören kişilerin %60'na tekabül ettiğine işaret edilmektedir.¹⁵

Ortaya çıkan bu tablo karşısında Federal Almanya'da geniş bir konsensüs sağlanarak sorunun çözümüne ilişkin harekete geçilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Anılan bu yirmi yıllık dönem içerisinde çok sayıda kanun tasarısı ve taslağı hazırlanmış, bunların toplam sayısı 17'ye ulaşmıştır.¹⁶

Konunun kamuoyunda tartışılmaya başlamasına, 1974 yılında "Yatılı Hastaların Bakımı" konusunda Alman Yaşlılar Yardımı Kuruluşunun Mütevelli Heyetinin (*Kuratorium Deutsche Altershilfe*) hazırlanmış olduğu bir rapor neden olmuştur. Bu raporun ardından bakım gereksiniminin karşılanmasına ilişkin ilerleyen dönem içerisinde çok sayıda farklı öneriler ortaya atılmıştır. Getirilen öneriler esas itibariyle üç başlık altında toplanmıştır.¹⁷

(i). Bakım riskinin sosyal sigortalar aracılığı güvence altına alınmasına yönelik öneriler,

(ii). Bakım riskinin özel sigortalar aracılığı güvence altına alınmasına yönelik öneriler,

(iii). Bakım riskinin vergiler aracılığı güvence altına alınmasına yönelik öneriler.

Bakım ihtiyacının giderilmesine ilişkin yasal bir zemin hazırlanmasına yönelik 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 hazırlanacağını beyan edilmiştir. Alman siyasal sistemi incelendiğinde koalisyon protokollerinin çok önemli bir rol oynadığını, koalisyon ortaklarının kabul ettikleri bu protokollerin, kamuoyu tarafından da yakından incelendiğinin ve takip edildiğinin bu noktada belirtilmesi gerekir.

¹⁴ *BMAS*, a.g.e., s.654.

¹⁵ *Lampert/Althammer*, a.g.e., s. 338.

¹⁶ *BMAS*, a.g.e., s.654.

¹⁷ *Gaßmann*, a.g.e., s.13

İlerleyen dönem içerisinde yukarıda ifade edilen üç temel öneri modeli arasından, ağırlıklı olarak sadece ilk ikisi üzerinde durulmaya başlanmıştır. Yoğun tartışmalar sonucunda 23 Haziran 1994 tarihinde Bakım Sigortası Kanunu kabul edilmiştir.¹⁸ Bu kanunun kabul edilmesinde, bir anlamda efsaneleşen dönemin Çalışma Bakanı, Norbert Blüm'ün de önemli katkılarının olduğunun hatırlatılması gerekir.¹⁹

Bugün sosyal güvenlik sistemi içerisinde beşinci ayak olarak kabul edilen bakım sigortasının kabul edilmesi ile birlikte, sosyal devletin de yeniden yapılandırıldığı ifade edilmektedir. Öyle ki, bu sigorta dalının finanse edilmesi yönünde, ücret dışı maliyetlerin artık rekabet kaygısı nedeniyle artırılmasının mümkün olmayacağı yönünde tüm taraflar fikir birliğine varmışlardır. Aksi halde işçi çalıştırmanın maliyeti daha da yükselecek ve bu durumda mevcut iş alanların daralması ve işsizliğin artması sorunu ile karşı karşıya kalınması söz konusu olacaktı. Bu nedenle işverenlerin ödeyecekleri primler nedeniyle ortaya çıkacak olan maliyetlerin ikame edilmesi yönünde bir çözüm aranmaya başlandı.

Bunun ile birlikte gerek hükümet cephesi içerisinde, gerekse işveren kanadından bakım sigortasına işverenlerin prim katkısında bulunmamaları yönünde çok yoğun baskılar ve talepler gelmeye başlamış ve bu konuda ciddi tartışmalar yaşanmıştır. 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 sürmüşlerdir. Çalışma Bakanlığı ise, Federal Anayasa Mahkemesinin, işverenin işçiyi gözetme borcuna ilişkin farklı kararlarını kendisine dayanak alıp, işverenlerin de prim ödemesi gerektiği görüşünü savunmuştur. Bunun ile birlikte Bakanlık, işgücü maliyetlerinin daha fazla artmaması gerektiği ve işverenler üzerinde bu yolla ortaya çıkacak ek maliyetlerin bir biçimde ikame edilmesi gerektiğini de ifade etmiştir.²⁰

Yapılan çalışmalar sonunda resmi dini tatil günlerinden biri olan ve bir iş gününe denk gelen "Buß ve Betteg" gününün resmi tatil günü olması kararı yürürlükten kaldırılarak, ortaya çıkan maliyetlerin denkleştirilmesi yoluna gidilmiştir.²¹ Ancak bu sürecin de kolay olmadığını ifade edilmesi gerekir. Bilindiği üzere Federal Almanya, federatif bir yapıya sahip olup, tatil günleri eyalet yasalarına göre belirlendiğinden ötürü, tatil günleri eyaletlere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Bu nedenle ilkin bu yönde bir kararın Eyalet Meclisleri tarafından alınması gerekiyordu. Bu konuda bir uzlaşımın sağlanması da pek kolay olmadı. Bugün halen, Saksonya Eyaleti dışında tüm eyaletlerde anılan gün resmi tatil olmaktan çıkarılmıştır. Bu uygulamanın sonucu olarak Saksonya Eyaletinde

¹⁸ Hazırlanan kanun tasarıları ve çalışmalar ile ilgili ayrıntılı bilgi için *Bkz.: Igl*, a.g.e., s.1066 vd.

¹⁹ *Manfred Wienand*, Die Einführung der Pflegeversicherung, in: Von der Sozialhilfe zur Pflegeversicherung, (Hrsg. Bärbel Habermann/ Ralf Mulot), Frankfurt am Main, 1995, s.15 vd.

²⁰ Ayrıntılar için *Bkz.: Lampert/Althammer*, a.g.e., s. 341.

²¹ Bu konudaki ayrıntılar için *Bkz.: Andreas Marschner*, Die Kompensationsregelungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Betriebs Berater, 1994, s.1996 vd.

istihdam edilen işçiler, diğer işçilere oranla bakım sigortasına brüt gelir üzerinden %0,5 oranda daha yüksek prim ödemek durumunda kalmışlardır.

İşverenler için ortaya çıkacak olan mali kayıpları ikame etmek ve bakım sigortasının finansmanın sağlanması yönünde bir tatil gününün yürürlükten kaldırılmasının Anayasaya aykırılık teşkil ettiği yönünde dava açılmış ise de, Anayasa Mahkemesi 18.9.1995 tarihinde vermiş olduğu karar uyarınca, yapılan düzenlemenin Anayasaya uygun olduğuna hükmetmiştir.²²

Daha sonraki dönem içerisinde bu tatil gününün yürürlükten kaldırılmasının esasen beklenen etkiyi göstermediği yönünde görüşler ortaya atılmış ve yeniden yürürlüğe konulmasına ilişkin talepler de dile getirilmiştir.²³ Ancak günümüzde bu yönde artık konunun yoğun bir biçimde tartışılmadığı, genel bir kabulün söz konusu olduğu görülmektedir.

Bugün yürürlükte olan kanun kabul edildiği tarihten günümüze değin, yaklaşık yirmi yıllık dönem içinde çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Önümüzdeki yıllar içerisinde de şüphesiz olarak gerek siyaset arenasında, gerekse toplumsal ve de ekonomik yapıda meydana gelecek olumlu ve olumsuz gelişmeler, yasal çerçeveye de yansımaya devam edecektir. Bu bakımdan bakım sigortası alanı da diğer sigorta dalları gibi, sürekli gelişme göstermeye devam edecektir.

Bakım Sigortasının Yasal Çerçevesi

Federal Almanya'da bugünkü bakım sigortasının yasal çerçevesi, son olarak 15 Temmuz 2013 tarihinde değişikliğe uğramış olan tam adı "Sosyal Güvenlik 11. Kitap Sosyal Bakım Sigortası" (*Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch Soziale Pflegeversicherung*)²⁴ olan ve kısaca *sosyal bakım sigortası kanunu* olarak anılan kanun ile çizilmektedir. Bu kanun, kabul edilmesinin ardından bu çalışmanın hazırlandığı tarih itibarıyla 77 kez değişikliğe uğramıştır.²⁵ Yasa koyucu tarafından getirilen bu azımsanmayacak sayıdaki değişiklikler, reform niteliğinde kabul edilecek olan değişiklikler içermekle birlikte, birçoğunun kanunun genel mevzuata uyarlama niteliğindeki değişikliklerden oluştuğunun vurgulanması da gerekmektedir.

Bugün 130 maddeden oluşan bu temel kanunun yanında, bakım hizmetlerinin sağlanabilmesi için, kanunu tamamlar nitelikte olan Bakım Süreleri Kanunu

²² Bkz.: Beschl. der 1. Kammer des 1. Senats des BVerfG v.18.9.1995, NJW 1995, 3378 ff.

²³ **Die Welt**, Kirche Verbittert über Verlust des Buß- und Bettages, <http://www.welt.de/politik/article2739479/Kirche-verbittert-ueber-Verlust-des-Buss-und-Bettags.html>

²⁴ Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2423) geändert worden ist.

²⁵Yapılan değişikliklerinin ayrıntılı bir dökümü için Bkz.: **Stephan Leitherer (Hrsg.)**, Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Band:3, Gesetzübersicht SGB XI, Verlag Beck, München, 2014, s. 1-2.

(*Pflegezeitgesetz*)²⁶ ve Aile Bakım Süreleri Kanunları (*Familienpflegezeitgesetz*)²⁷ da ilerleyen dönem içerisinde kabul edilmiştir. Ancak bu anılan iki kanun doğrudan bakım sigortasına ilişkin hükümler getirmemekte, bakıma muhtaç bir kimsenin özellikle aile içerisinde ortaya çıkması halinde, bu bakımın aile bireyleri tarafından karşılanmasına yönelik olarak iş hukuku bağlamındaki ilişkileri düzenlemektedir. Daha açık bir ifadeyle, Alman yasa koyucusu, aile içinde bakıma muhtaç bir bireyin ortaya çıkması halinde, bakımı sağlayacak işçi ile işveren arasındaki iş ilişkisinin ne yönde etkileneceğini düzenlemektedir. İki yasayı burada genel hatlarıyla olsa dahi değerlendirmek bu çalışmanın kapsamını aşacağından dolayı, ayrı bir çalışmada detaylı bir biçimde değerlendirilmesi daha uygun görülmüştür.

Sosyal bakım sigortası kanununun kabul edilmesinin ardından sağlanan edimlerin artırılması amacıyla, 2008 yılında kabul edilen Bakım-Geliştirme Kanunu (*Pflege- Weiterentwicklungsgesetz*)²⁸ ile sigortalıların edim hakları önemli ölçüde iyileştirilmiştir.²⁹ 2012 yılında kabul edilen Bakım Yeniden Düzenleme Kanunu (*Pflege-Neuaustrichtungsgesetz*)³⁰ ile ise bakım sigortası hakkı (*Pflegeversicherungsrecht*) kapsamı genişletilmiştir.

Bakım Sigortasının Kapsamı ve Sigortalanma Yükümlülüğü

Kişiler bakımından bakım sigortasının kapsam alanı incelenmeden önce, bakım riskinin Almanya'da genel bir risk olarak kabul gördüğünün belirtilmesi gerekir.³¹ 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 olmasa da, hayatın her aşamasında ortaya çıkabilecek bir risktir. Bakıma muhtaçlık, yaşamın doğal döngüsü içerisinde ortaya çıkabileceği gibi, bir hastalığa ya da bir kaza sonucunda da kendisini gösterebilmektedir. Bu nedenle de sigorta yükümlülüğüne ilişkin olan hükümler Almanya'da tüm toplumu kapsayacak bir biçimde düzenleme bulmuştur. Federal Anayasa Mahkemesinin 2001 yılında vermiş olduğu bir kararında ise, yasa

²⁶ Pflegezeitgesetz (PflegeZG) vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874, 896).

²⁷ Gesetz über Familienpflegezeit) Familienpflegegesetz –FPfZG) vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I 2564).

²⁸ **Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz - PFWG) G. v. 28.05.2008 BGBl. I S. 874; Geltung ab 01.07.2008**

²⁹ Ayrıntılar için *Bkz.*: **Gerhard Igl**, Das Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, NJW, 2008, s. 2214-2219.

³⁰ Gesetz zur Neuaustrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuaustrichtungsgesetz PNG) vom 23. Oktober 2012, BGBl. I 2246.

³¹ **Gerhard Dalichau**, SGB XI – Sozialgesetzbuch XI Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Luchterhand Verlag, Köln, 2014, s.9.

koyucunun tüm toplumu kapsayacak nitelikte bir düzenleme getirmek suretiyle Anayasaya uygun hareket ettiği teyit edilmiştir.³²

Bu doğrultuda, bakım sigortasının kapsam alanına dâhil edilecek olan kişilerin kimlerden oluşacağına dair çerçeve, SGB XI'nin 20. maddesinin 1. ila 3.fıkraları arasında oldukça detaylı bir biçimde düzenleme bulmuştur. Bu madde hükmüne göre; kanuni hastalık sigortası kapsamına alınmış olan herkes doğrudan bakım sigortasının kapsamına da alınmaktadır. Bu doğrultuda toplumun yaklaşık %90'ı bakım sigortasının güvencesi altında olmaktadır.³³ Burada bireyin zorunlu hastalık sigortası veya isteğe bağlı olarak hastalık sigortasıyla bu riske karşı güvence altına alınmış olmasının herhangi bir önemi bulunmamaktadır.³⁴ Ancak isteğe bağlı hastalık sigortası kapsamında olan bir kimse, özel bir bakım sigortası yaptırmışsa bu durumda zorunlu bakım sigortasının kapsamına alınma yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır.³⁵

Hastalık riskine karşı kendilerini kanuni hastalık sigortası ile değil de, özel hastalık sigortasıyla güvence altına almış olan kişilerse zorunlu olarak özel bir bakım sigortasında kendilerini sigortalatmak durumundadırlar³⁶. Bu yolla bakıma muhtaçlık riskine karşı kendilerine güvence altına almış olanların oranı ise güncel verilere göre % 9 civarındadır.³⁷ Buradan görüldüğü üzere, kişiler ister zorunlu, ister isteğe bağlı, isterse özel bir hastalık sigortası ile hastalık riskine karşı güvence altına almış olsunlar, mutlak anlamda bakım sigortası kapsamına alınmaktadır.

Sistem esas itibariyle hastalık sigortasına bağlanmak ile birlikte, kanun 21.maddesi hükmü uyarınca hastalık sigortası kapsamında olmamakla beraber, bakım sigortasının kapsamına belirli grupların yine de alındığı görülmektedir. Bu doğrultuda kapsama alınan kişilerin ikametgâhlarının Almanya'da olması, kanuni veya özel hastalık sigortası kapsamında olmamaları ve özel yasalar doğrultusunda işlem görmeleri gerekmektedir.

Genel olarak bakıldığında özel yasalar doğrultusunda işlem gören kişilerin, hastalık halinde sigorta dışında yardım sağlanan bireylerden oluştuğu görülmektedir. Böylelikle kanuni hastalık sigortası kanunu kapsamında olmayan ve bakıma muhtaç olan kişilere de gerekli edimler sağlanmaktadır.³⁸ Buradan açıkça

³² *Bkz.*: Bundesverfassungsgericht vom 3. April 2001, 1 BvR 1014/95

³³ *BMAS*, a.g.e., s.654.

³⁴ *Andreas Marschner*, In: Handbuch zum Sozialrecht –HzS, (Hrsg. Werner Hennig), Luchterhand, Köln, Gruppe 3b, s.221.

³⁵ *Dalichau*, a.g.e., s.1.

³⁶ SGB XI'nin 23.maddesinin 1. fıkrasına, ayrıntılı açıklamalar için *Bkz.*: *Dalichau*, a.g.e., s. 392 vd.; *Marschner*, a.g.e., s.222 vd.

³⁷ *BMAS*, a.g.e., s.654.

³⁸ Bu konudaki ayrıntılı açıklamalar için özellikle *Bkz.*: *Johannes-Bernhard Behr/ Ingo Heberlein/ Anja Möwisch/ Matthias von Schwennenflügel/ Jürgen Wasman*, SGB XI Soziale Pflegeversicherung Kommentar, 24. Aktualisierung, C.F. Müller, 2013, 21 SGB XI, s.1

görüldüğü üzere, bakım sigortasının kişiler bakımından kapsam alanı, kanuni hastalık sigortasından daha geniş tutulmuş ve yukarıda da ifade edildiği üzere, toplumun hangi kesiminden olursa olsun, bakım gereksinimi ortaya çıktığında, aşağıda açıklanacak olan edinimlerden yararlanmaları imkânı getirilmiştir.

Federal Almanya yasa koyucusu bakım sigortasını, az önce de belirtildiği üzere, herkesi kapsayacak biçimde düzenlemiştir. Hal böyle olunca, parlamenterler ile ilgili olarak da özel bir hüküm ön görmüştür. Bu doğrultuda gerek Avrupa Parlamentosu, gerek Federal Parlamento, gerekse Eyalet Parlamento üyeleri olan vekiller için de hastalık sigortasına bağlı olarak bakım sigortası yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır. SGB XI'in 24.maddesi yukarıda sayılan parlamento üyelerini, kendi meclis başkanlarına bakıma muhtaçlık riskine karşı sigortaladıklarına dair belgelerini ibraz etmek zorundadırlar.³⁹ Böylelikle parlamenterler de kendilerini bakım riskine karşı sigortalatma yükümlülüğü getirilmiştir.

Kısacası Almanya'da bakım sigortası zorunlu bir sigorta dalı olarak oluşturulmuş, kapsam alanı geniş tutularak toplumun tümüne yönelik bir güvence sağlanmıştır. Bu genel kural yanında ancak SGB XI'in 22.maddesinde bir istisna öngörülmüştür. Anılan maddenin 1.fıkrasına göre, bir kişi, özel bir bakım sigortasına kendisini ve aile bireylerini bakıma muhtaçlık riskine karşı sigortalattığını ve özel sigortadan gerek kendisine, gerekse aile bireylerine sağlanacak olan edinimlerin sosyal bakım sigortasındakilerine eşdeğer olacağını belgeleyebilirse, bu durumda sosyal bakım sigortası kapsamında sigortalanma yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır (*Versicherungsfreiheit in der sozialen Pflegeversicherung*)⁴⁰.

Burada ifade edilen eşdeğer edinim kavramının, ancak sadece edinimlerin sunumu aşamasında değil, hak kazanma aşamasında da eşit olması gerekmektedir. Özellikle bakıma muhtaçlık durumunun belirlenmesi, bakım sınıflarının tayin edilmesi aşamasında sigortalının haklarının sosyal bakım sigortasından dezavantajlı olmaması gerekmektedir.⁴¹

Sosyal bakım sigortasında, sigortalanma yükümlülüğü yukarıda ifade edilen koşullar kapsamında ortadan kalkan şahıslar, SGB XI'in 22.maddesinin 1.fıkrası 2.cümlesi hükmüne göre, hastalık sigortası devam ettiği sürece, özel bakım sigortasında sigortalılıklarını devam ettirmek zorundadır. Böylelikle kişilerin sosyal bakım sigortasında sigortalanma yükümlülüklerinin, özel bakım sigortasından kendilerini sigortalatmalarının ve sonrasında da bunu feshetme yoluyla güvencesiz kalmalarının önüne geçilmiş olmaktadır.

³⁹ Ayrıntılar için Bkz.: **Marschner**, a.g.e., s.2247-248.

⁴⁰ Ayrıntılar için Bkz.: **Marschner**, a.g.e., s.239; **Franz Jozef Heigel/ Friedrich Schuwerak**, Praxishandbuch des Sozialrechts, Verlag Recht und Praxis, Band:4, Köln, 2003.

⁴¹ Ayrıntılar için Bkz.: **Marschner**, a.g.e., s.239 vd.

Bakım Sigortasının Finansmanı

Bakım sigortasının finansmanı, Almanya'da diğer sosyal sigorta dallarında olduğu üzere temelde prim esasına dayalıdır. Bugün itibarıyla SGB XI'nin 54.maddesinin 1.fıkrasına göre bakım sigortasının prim ve diğer gelirlerle finansmanının sağlanması esası geçerlidir.

İlk prim kesintisine 01.01.1995 tarihi itibarıyla başlanmıştır. Bakım sigortasına işçi ve işveren tarafları eşit oranda prim ödemektedir. Ancak burada bir kez daha işverenler üzerinde ek bir maliyetin ortaya çıkmasına engel olmak amacıyla, 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 2013 tarihinden itibaren ise sosyal bakım sigortasına ödenecek prim oranı % 2,05 olarak belirlenmiştir.⁴²

Belirlenen bu oran üzerinden, çalışanın brüt ücreti üzerinden kesinti yapılmakta olup, tavan sınır, hastalık sigortası tavan üst sınırına (*Beitragsbemessungsgrenze*) endekslenmiş; bu oran doğrultusunda 2014 yılı için tavan aylık 4.050 Euro olarak belirlenmiştir.⁴³ Sigortalının eşleri ve çocukları, herhangi bir ek prim farkı ödemeksizin bakım sigortasının kapsamına alınmaktadırlar. Bunun ile birlikte bakıma muhtaç olanlar ile emeklilerden de bakım sigortasına prim kesintisi yapılmaktadır.⁴⁴

Emekli olduktan sonra daimi ikametgâhını Almanya dışında bir Avrupa Birliği üyesi ülkeye veya İsviçre'ye 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 vatandaşların 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. Buna göre emekli olup daimi 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. Yıllardır Almanya'da çalışıp bakım sigortasına prim ödemiş olan sigortalılar, böylelikle ikametgâhlarını taşımak

⁴² <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragssatz-beitragshoche.html> erişim 04.08.2014

⁴³ Güncel sigorta tavan sınırları için *Bkz.*: <http://www.beitragsbemessungsgrenze.com/> erişim 03.08.2014

⁴⁴ *BMAS*, a.g.e., s.655

suretiyle sistemin güvencesinin kapsam alanı dışına çıkmaktadırlar. Bu durum aslında çok yoğun bir biçimde tartışmalara neden olmak ile birlikte ayrı bir yazının konusunu teşkil ettiğinden ötürü, burada ayrıntılara girilmemesi uygun görülmüştür.

Bakım sigortasının finansmanı kapsamında sigortalının aile yapısıyla yakından ilişkili olarak, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren önemli bir değişikliğe neden olan, yasal bir düzenleme kabul edilmiştir. Sosyal Bakım Sigortasında Prim Yükümlülüğünde Çocuk Yetiştirme Sürelerinin Dikkate Alınmasına ilişkin Kanunun⁴⁵ yürürlüğe girmesi ile birlikte, çocuk yetiştirme sürelerinin, prim oranların tayin edilmesinde dikkate alınma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanun, aslında doğrudan hükümetin bir tasarrufundan çok, Federal Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu 03.04.2001 tarihli karar⁴⁶ uyarınca yasa koyucu tarafından kabul edilmek durumunda kalmıştır. Anılan karar ile yüksek mahkeme, SGB XI'nin o dönemde yürürlükte olan biçimiyle prim yükümlülüklerinin belirlendiği 54.maddesinin 1. ve 2. fıkraları, 55.maddenin 1. ve 2. fıkraları ve de 57.maddesinin Anayasaya aykırılık teşkil ettiğine, yasa koyucunun en geç 31.12.2004 tarihine kadar, çocuk yetiştirme sürelerini dikkate alacak bir düzenlemeye gitme konusunda yükümlü tutmuştur. Yüksek Mahkeme kararında, sosyal bakım sigortasının finansmanının sağlanmasında gelecek nesillerin önemli bir katkı sağlayacağı, bu bakımdan çocuk yetiştirmiş olan veya yetiştirmekte olan sigortalıların, prim katkısı dışında ayrı bir katkı sağlamakta olduğuna ve böylelikle iki yönlü bir katkı sağladığına vuru yapmıştır.

Yasa koyucu, yukarıda ifade edilen kanunu kabul etmek suretiyle, Anayasa Mahkemesinin kararını yerine getirmiş ve çocuk sahibi olmayan sigortalıların prim oranlarını bu doğrultuda %0,25 düzeyinde artırmıştır. Kabul edilen yasanın yaratacağı etkiler Almanya'da sadece sosyal bakım sigortasının finansmanı boyutu ile değil, onun ötesinde genel olarak sosyal güvenlik boyutunda kapsamlı bir biçimde tartışılmış, sosyal politika boyutunda da geniş ölçüde literatürde yaratacağı etkiler analiz edilmeye çalışılmıştır.

Yürürlükteki, SGB XI'nin 55.maddesinin 3.fıkrasının 1.cümlesi hükmü uyarınca, 01.01.2005 tarihinden itibaren, çocuk sahibi olmayanlar için, sosyal bakım sigortasına ek prim katkısı (*Beitragszuschlag*) alınması esastır. Bu doğrultuda sigorta kapsamına alınmış olan ve 23 ila 65 yaş grubu arasında olup, çocuk sahibi olmayan sigortalılar %0,25 oranında ek prim katkısı ödemek durumundadırlar. Ancak askerlik hizmetini gören veya işsizlik parası II (*Arbeitslosengeld II*) alanlar⁴⁷ bu

⁴⁵ Gesetz zur Berücksichtigung von Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder Berücksichtigungsgesetz – KiBG) vom 15.12.2004 (BGBl I S.3448)

⁴⁶ Bundesverfassungsgericht vom 03.04.2001 (1 BvR 1629/94 – USK 2001-9)

⁴⁷ İşsizlik Parası II, Almanya'da işsizlik ödeneğini almış, ancak bu ödeneği almaya devam etme hakkı olmayan kişilere ödenmekte olup, bu ödenek işsizlik parasından daha düşük olmakta ve eski sosyal yardım uygulamasının yerine geçmektedir.

uygulamanın kapsamı dışında tutulmaktadır.⁴⁸ Bu kişiler için Federal İş Kurumu tarafından, bakım sigortasının, Denkleştirme Fonuna (*Ausgleichsfond*) kaynak aktarımı söz konusu olmaktadır.

Yine aynı biçimde 1 Ocak 1940 tarihinden önce doğmuş ve çocuk sahibi olmayan sigortalılardan da ek prim kesintisinin yapılması söz konusu değildir.⁴⁹ 1 Ocak 1940 tarihinden önce doğup emekli olanlar için de aynı durum geçerlidir, daha açık bir ifadeyle çocuk sahibi olmayıp, 1 Ocak 1940 tarihinden önce doğup filli olarak çalışma yaşamından çekilmiş olan ve emekli aylığı alan kişilerin emekli aylıkları üzerinden bakım sigortasına ek katkı kesinti yapılması söz konusu değildir. Ancak 1 Ocak 1940 tarihinden sonra emekli olan çocuksuz kişilerden, yetkili emeklilik sigortası tarafından emekli aylığı üzerinden ek prim kesintisi yapılarak bakım sigortası kurumuna aktarılmaktadır.⁵⁰

Özürlü olup çocuk sahibi olmayan kişiler ise, sadece kendileri sosyal bakım sigortası kapsamında prim ödeme yükümlülükleri bulunması halinde, kendilerinden ek prim kesintisi yapılmaktadır. Yürürlükteki mevzuat uyarınca özürlü kişiler, içinde buldukları fiziksel, ruhsal durumları itibariyle kendi geçimlerini sağlayamayacak durumdalarsa, gerek sağlık sigortası, gerekse bakım sigortası bakımından ailesi üzerinden sigortalı olarak işlem görmektedirler ve bu bakımdan da kendilerinden ek prim kesintisinin yapılması söz konusu olmamaktadır. Özürlü olup, Özürlü Atölyelerinde (*Werkstatt für Menschen mit Behinderung*) çalışan kişilerden de ek bir prim kesintisinin yapılması söz konusu değildir. Bu kişiler için her yıl Federal İş Kurumu bütçesinden bakım sigortasına 20 milyon Euro kaynak aktarılmaktadır.⁵¹

Bu noktada sigortalının hangi neden veya nedenlere bağlı olarak çocuk sahibi olmadığını herhangi bir önemi kanun boyutunda bulunmamaktadır. Çocuk sahibi olanların ise, biyolojik ebeveyn olup olmamaları bir anlam ifade etmemektedir. Bu bakımdan bakım sigortası boyutuyla da, çocuğun evlat edinmiş olunması prim ödeme yükümlülüğü boyutunu değiştirmemektedir.

Dünyaya canlı olarak bir çocuğun gelmemesi, ek prim katkı payını ödeme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaktadır. Bu bağlamda çocuklarını herhangi bir nedenden dolayı kaybetmiş olanlar, kanun anlamında çocuksuz da sayılmamaktadırlar.⁵² Çocuk sahibi olunması nedeniyle ek prim ödeme

⁴⁸<http://www.krankenkassen.de/Pflegeversicherung-Kinder-Beruecksichtigungsgesetz/> erişim 04.08.2014

⁴⁹ *Bkz.*: SGB XI'in 55.maddesinin 3.fıkrası hükmüne.

⁵⁰ *Bkz.*:<http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragsatz-beitragshoehe/beitragszuschlag-fuer-kinderlose.html> erişim 05.08.2014

⁵¹<http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragsatz-beitragshoehe/beitragszuschlag-fuer-kinderlose.html> erişim 05.08.2014

⁵²http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3_Fachbereiche/02_arbeitgeber_steuerberater/01_betriebspruefdienst/02_publicationen/03_rundschreiben/2004/2004_12_03_Anlage_n.html erişim 05.08.2014

yükümlülüğü ortadan kalkmak ile birlikte, aile yapısında meydana gelen değişiklikler, örneğin tarafların boşanması, velayetinin taraflardan birinde olması ve o tarafın yeniden evlenmesi halinde, ek prim ödeme yükümlülüğün ne şekilde belirleneceği veya bir çocuğun evlat olarak verilmesi veya alınması halindeki durumların neler olacağı gibi hususlar, spesifik olduğundan dolayı, bu çalışma kapsamında değerlendirilmesi uygun görülmemiştir.

Kıscacası yürürlükte olan mevzuat hükümleri uyarınca, sosyal bakım sigortası primler yoluyla finanse edilmekte olup, bu oran güncel olarak çocuk sahibi olanlar için %2.05, çocuk sahibi olmayanlar için %2,3 düzeyinde belirlenmiş olup, bu oran işçi ve işveren tarafından eşit oranda sigortaya ödenmek durumundadır (her biri % 1.025). Ancak yukarıda ifade edildiği üzere, Saksonya Eyaleti bu genel uygulamanın dışında bir istisna olarak günümüzde halen varlığını devam ettirmektedir.

Bakım Sigortasının Organizasyonu-Bakım Kasaları

SGB XI'in 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.

Kanununun 46.maddesinin 1.fıkrasının 1.cümlesinde sosyal bakım sigortasının taşıyıcı kurumlarının bakım kasaları olduğu belirtildikten sonra, her bir hastalık kasası bünyesinde bir bakım kasasının kurulacağına hükmedilmiştir. Dolayısıyla yasa koyuyu burada tercihi ilgili yönetime bırakmamış, doğrudan emredici bir hüküm kabul etmek suretiyle, her bir hastalık kasasının, bir bakım kasasını kurmak ile yükümlü tutmuştur. Bu kasaların organlarının da hastalık kasalarının organları gibi düzenleneceği aynı maddede belirlenmiştir.

Federal Almanya'da zorunlu hastalık sigortası hizmetleri ülkemizden farklı olarak tek bir kurum tarafından değil, temelde AOK (*Allgemeine Ortskrankenkasse – Genel Bölgesel Hastalık Kasaları*), EK (*Ersatzkassen – Tamamlayıcı Kasalar*), IKK (*Immunisierungskrankenkassen – Meslek Odaları Kasaları*) ve BKK (*Betriebskrankenkassen – İşyeri Hastalık Kasaları*) çatısı altında örgütlenmiş olan hastalık kasaları tarafından organize edilip yürütülmektedir.⁵³ Burada ifade edilmiş olanların yanı sıra tarım, madencilik, denizcilik ve demiryolları sektöründe çalışanlar için de ayrı kasalar faaliyet göstermektedir. 2014 yılı itibariyle toplamda 134 hastalık kasasıyla, sağlık sigortası hizmetleri yürütülmeye devam edilmektedir. Yıllar içerisinde

⁵³ Tüm hastalık sigortası kasalarının listesi için Bkz.:

<http://www.krankenkassen.de/gesetzliche-krankenkassen/krankenkassen-liste/> erişim 06.08.2014

gerçekleştirilen sağlık reformları sonucunda bu kasaların birçoğunun birleşme ve farklı nedenlere bağlı olarak sürekli azalma gösterdiğini belirtmek gerekir. Öyle ki, 1970 yılında bu kasaların sayısı 1.815 iken, 1980 yılında 1.319'a, 1990 yılında 1.147'ye ve 2000 yılında 420'ye ve nihayetinde 2014 yılında 134'e kadar gerilemiştir.

Bakım kasalarının bir önemli özelliği de ayrı organlarının olmamasıdır. Bir başka ifadeyle, hastalık kasasının organları doğrudan bakım kasalarının da organları olmaktadır. Bu nedenle hastalık kasasının genel kurulu, yönetim kurulu ve yöneticileri, doğrudan bakım kasasının da organları ve yöneticileri olmaktadır.⁵⁴

Bakım kasalarının ayrı personeli de bulunmamaktadır, bu kasaların işleri daha çok hastalık kasaları personeli tarafından yürütülmektedir.⁵⁵ Bakım kasaları ayrı kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlar olsalar da⁵⁶ hastalık kasaları, bakım kasaları için fiziksel mekânı ve işlerin yürütebilmeleri için gerekli personeli hazır etmek durumundadır. Bu doğrultuda bakım sigortası kapsamında hizmetlerin sağlanabilmesi için, hastalık kasalarında personel artışına gidilmiştir.⁵⁷ Hastalık kasaları bütçelerinde bu şekilde ortaya çıkan maliyetleri denkleştirmek içinse bakım kasalarından kaynak aktarımına gidilmektedir.⁵⁸

İki sigorta kolunun aynı çatı altında organize edilmiş olması yönetim maliyetlerinin düşmesine neden olduğu gibi, bakım ve hastalık konularının birbiriyle yakından ilişkili olması sebebiyle de edimlerin koordine edilmesi boyutunda da önemli avantajlar sağlamaktadır. Her iki sosyal sigorta dalının aynı kurumun çatısı altında yürütülüyor olması, şüphesiz sigortalılar bakımında da birçok kolaylığı beraberinde getirmektedir.

Bakım kasaları hastalık kasaları çatısı altında kurulmuş olsalar da bu kasalar, idari işlemlerden kendileri sorumlu olmakta, ayrı tüzükleri ve bütçeleri bulunmakta, bu bütçenin idaresi hastalık kasalarından tamamen bağımsız bir biçimde yürütülmekte ve faaliyet raporları ve istatistiksel bilgiler de bağımsız olarak düzenlenmektedir.

Ayrı bir kamu tüzel kişiliği haiz olmak ile birlikte bakım kasalarının, hastalık kasalarından tamamen bağımsız olarak hareket etmeleri mümkün değildir. Öyle ki yasa koyucu her iki kasanın bir bütün olduğuna, her ikisinin sadece birlikte kurulabileceğine, eş deyişle sadece bir bakım kasasının kurulmasının mümkün olmayacağına, ikisinin sadece birlikte faaliyetlerinin durdurulup kapatılabileceğine ya da başka kasalar ile birleşebileceğine hükmetmiştir.⁵⁹

Yine aynı biçimde bu kasaların denetimi de hastalık kasasının denetiminden

⁵⁴ Ayrıntılar için *Bkz.*: **Behr/ Heberlein/ Möwisch/ von Schwenenflügel/ Wasman**, a.g.e., 46 SGB XI, s.4.

⁵⁵ **BMAS**, a.g.e., s. 687; **Marschner**, a.g.e., s.250 vd.

⁵⁶ SGB XI 46.maddesinin 2.fikrasının 1.cümlesi hükmü uyarınca.

⁵⁷ **BMAS**, a.g.e., s. 687.

⁵⁸ *Bkz.*: SGB XI'nin 46.maddesinin 3.fikrasına ve 66.maddesine, ayrıntılar için *Bkz.*: **Behr/ Heberlein/ Möwisch/ von Schwenenflügel/ Wasman**, a.g.e., 46 SGB XI, s.5 vd.

⁵⁹ *Bkz.*: SGB XI'nin 46.maddesinin 5.fikrasına.

sorumlu olan yetkili kurum tarafından yerine getirilmektedir.⁶⁰ Burada denetimden sorumlu olan kurum ise kasanın faaliyet alanı bir Eyaletin sınırlarını aşılıyorsa, merkezi Berlin'de bulunan Federal Sigorta Dairesi (*Bundesversicherungsamt*) olmakta, diğer durumlarda ise, sosyal güvenlikten sorumlu olan Eyalet bakanlıkları veya Senatörler olmaktadır.⁶¹

Ancak hastalık kasalarının kapsadığı sigortalılar ile bakım kasalarının kapsadığı sigortalıların tamamen aynı olduğu yanlışlığına kapılmamak gerekir. Diğer bir ifadeyle, yukarıda sigortanın kapsam alanı ele alınırken belirtildiği üzere, SGB XI 21.maddesi hükmü uyarınca kapsama alınan veya SGB XI 26.maddesi hükmü uyarınca isteğe bağlı olarak bakım sigortası kapsamına alınmış olan kişiler, aynı çatı altında olsalar da hastalık sigortası kapsamında olmayabilirler. Dolayısıyla bakım kasalarından hizmet verilen kişilerin sayısı, hastalık kasalarından hizmet verilen kişilerin sayısından daha fazla olabilmektedir.

Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı üzere, yasa koyucu sosyal bakım sigortası kapsamında idari teşkilat yapısının kurulması, sigortalıların karşılıklı hak ve borçlarının yürütülmesi bakımından bakım kasalarının kurulmasını öngörmüştür. Ancak her ne kadar bağımsız bir kamu tüzel kişiliğini haiz olsalar da bakım kasalarının hastalık sigortası kasası altında kurulma zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte Federal Sosyal Mahkemesi 2000 yılında verdiği bir kararında, organizasyon ve personel bakımından iç içe geçmiş olan bu iki kasadan, bakım kasasının tüzüğünde kasanın merkezinin ayrı bir yerde olabileceğine ve yasada mutlak anlamda iki kasanın merkezinin aynı yerde bulunma zorunluluğunun bulunmadığına hükmetmiştir⁶². Bu nedenle bakım sigortası hizmetleri her ne kadar hastalık sigortası hizmetleri ile aynı çatı altında görünmek zorunda olsa da idari merkezleri ayrı yerlerde olabilmektedir.

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. Bu bakımdan sigorta kapsamında sigortalılara sağlanan edinimlerin neler olduğuna değinilmeden önce, bakıma muhtaçlık kavramından tam olarak neyin anlaşılması gerektiği üzerinde durmak gerekecektir.

⁶⁰ *Bkz.*: SGB XI'nin 46.maddesinin 6.fıkrasına.

⁶¹ Almanya'da sosyal güvenlik kurumlarının denetimi için *Bkz.*: **Eberhard Eichenhofer/ Ulrich Wener**, Kommentar zum SGB I – IV – X, Lucheterhand, Köln, 2012.

⁶² *Bkz.*: BSG U. v.7.11.2000, Az B 1 A 4/99 R

Bakıma Muhtaçlık Kavramı

Şüphesiz olarak bakıma muhtaçlık, yeni ortaya çıkan bir olgu değildir. Bakıma muhtaçlık da hastalık ve özürlülük gibi eskiden beri bilinen ve var olan bir olgudur. Ancak sosyal güvenlik boyutuyla konuya yaklaşıldığında, demografik yapıdaki değişim, bir başka deyişle ortalama yaşam süresinin uzaması, doğum oranlarındaki azalma ile birlikte aile yapısında meydana gelen değişim, aynı çatı altında yaşayan çok jenerasyonlu aile yapısından çekirdek aile yapısına doğru yaşanan kayış, kadınların işgücüne katılım oranlarının artışı, hastalıkların ve bu hastalıkların beraberinde getirdikleri sonuçların yeniden tanımlanması, bakıma muhtaçlık kavramının yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur.

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.⁶³ Diğer bir ifadeyle, bakıma muhtaçlık, bakım sigortası kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, bir sosyal risk olarak kabul edilerek, mevzuat içindeki yerini almıştır.

SGB XI'nin 12.maddesinde, açık bir biçimde bakıma muhtaç olan kişilerin, sigortadan edinin elde etmeye haklarının olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, kanun anlamında bakıma muhtaç olmayan bir kimsenin bir edinin elde etmesi mümkün değildir. Bu bağlamda bakıma muhtaçlık kavramıyla ilgili olarak çok sayıda araştırmalar yapılarak raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmaların ortaya çıkarttığı en önemli ortak sonuç ise, bakıma muhtaçlık kavramının güncellenmesi gerektiğidir.⁶⁴ Kanun kabul edildiği dönemde, daha sonradan değerlendireceğimiz bakım sınıflarını da tayin ederken günlük hayat akışı içerisinde sürekli tekrarlanan gereksinimlerin (beslenme, vücut bakımı, mobilite, ev gereksinimlerinin sağlanması) yerine getirilmesinde gerekli olan zaman esası üzerinde durulmuştur. Tanımlamada bu kriterin esas alınması günümüzde eleştirilerek, zaman esasının değil, kişinin ihtiyaçlarını yerine getirme konusundaki kısıtlılık halinin dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.⁶⁵

Tanımda güncellemeye gidilirken özellikle, demans hastaları gibi, günlük işlerini yürütmekte zorluk çeken insanların durumlarının daha fazla dikkate alınması gerektiği uzmanlar tarafından ifade edilmektedir.⁶⁶ Burada gözden kaçırılmaması gereken en önemli husus, her hasta veya özürlü bakıma muhtaç değildir, ancak her bakıma muhtaç olan kişi ya hasta ya da özürlü durumdadır.⁶⁷

⁶³ *Eberhard Eichenhofer*, Sozialrecht, 8.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012, s.209

⁶⁴ Ayrıntılar için *Bkz.: Dalichau*, a.g.e., s. 3

⁶⁵ *Bkz.: Behr/ Heberlein/ Möwisch/ von Schwenenflügel/ Wasman*, a.g.e., Einführung SGB XI, s.12; ayrıntılar için, Fünfter Pflegebericht, BT-Drucks. 17/8332, B II.3),

⁶⁶ *Dalichau*, a.g.e., s. 206.

⁶⁷ *BMAS*, a.g.e., s.653.

Yürürlükteki mevzuat uyarınca, bedensel, ruhsal veya psikolojik bir hastalık veya özürlülük 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 getirmeyen kişiler, bakıma muhtaç olarak tanımlanmaktadır.⁶⁸ Dolayısıyla Kanun kapsamında, bir kişinin bakıma muhtaç olarak değerlendirilmesi için aynı zamanda hasta veya özürlü olması gerekmektedir. Kimlerin hasta veya özürlü olarak kabul edileceği ise yine kanunda detaylı bir biçimde tanımlanmıştır.⁶⁹

Bakıma muhtaçlık kavramı tanımlanırken, aynı zamanda bakım sigortasından sağlanacak olan edimler kapsamında esas itibariyle amaç da açıkça ortaya konmaktadır. Öyle ki, burada hedeflenen sigortalının hayatın doğal akışı içinde yer alan, sürekli tekrarlanan ve yerine getirilmesi zorunlu olan beslenme, vücut bakımı, mobilite ve ev hayatı içinde doğan ihtiyaçlarının giderilmesidir⁷⁰.

Bakım Sınıfları

Bakım ihtiyaçlarının yerine getirilmesi konusunda sigortalı tarafından gereksinim duyulan destek de farklı olabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, kişi hastalığı veya özürlülük 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 sınıf 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*)

Bu sınıflamaların özellikleri ise SGB XI'nin 15.maddesinde açıklanmıştır. Buna göre özetle, bir kişinin Bakım Sınıfı I içinde değerlendirilmesi için, ortalama olarak günde en azından 90 dakikalık bir süre için bakıma ihtiyaç duyması gerekmekte olup, bu süre içerisinde temel ihtiyaçlarının (beslenme, mobilite ve vücut bakımı) karşılanması için 45 dakikadan fazla zamana gereksinim duyulması gerekmektedir.

Ağır bakıma muhtaç olarak tanımlanan ve Bakım Sınıfı II kapsamında bir sigortalının değerlendirilip işlem görebilmesi için ise, ortalama olarak günde en azından 180 dakikalık bir süre için bakıma ihtiyaç duyması gerekmekte olup, bu süre içerisinde temel ihtiyaçlarının karşılanması için, 120 dakikadan fazla zamana gereksinim duyulması gerekmektedir.

⁶⁸ SGB XI'nin 14.maddesinin 1.fıkrası hükmü.

⁶⁹ *Bkz.*: SGB XI'nin 14.maddesinin 1.fıkrası hükmü.

⁷⁰ Bu konudaki ayrıntılı açıklamalar için özellikle *Bkz.*: **Karl Hauck/ Wolfgang Noftz (Hrsg.)**, Sozialgesetzbuch SGB XI – Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Erich Schmit Verlag, Berlin, 2014, K §14, s.2 vd.

Bakım Sınıfı III kapsamında bir sigortalının değerlendirilip işlem görebilmesi için ise ortalama olarak günde en azından 300 dakikalık bir süre için bakıma ihtiyaç duyması gerekmekte olup, bu süre içerisinde temel ihtiyaçlarının karşılanması için, 240 dakikadan fazla zamana gereksinim duyulması ve de gece saat 22.00 ile 06.00 arasında sürekli bakım gereksiniminin var olması gerekmektedir. Ancak bu sınıf kapsamında olup, bakıma muhtaçlık durumunun belirlenen kriterleri aşması halinde, bakım sigortası ek bakım hizmetleri ve tamamen yatılı bir bakımın sağlanmasına da karar verebilmektedir.

Sigortalının hangi bakım sınıfı içerisinde yer aldığına ilişkin karar, hazırlanan bir bakım bilirkişi raporuna (*Pflegegutachten*) istinaden, bakım sigortası tarafından verilmektedir. Sigortalının, bakım sigortasından edinim kazanmaya hakkı olup olmadığı ve hak kazanıyorsa bunların kapsamının ne olacağı, kendisi için belirlenecek olan bakım sınıfına göre tayin edilmektedir.

Bakım sigortasından bir edinim talep edebilmek için, sigortalının bakım sigortasına başvurması gerekmektedir.⁷¹ Almanya'daki sosyal güvenlik mevzuatı uyarınca sigorta kurumlarına 15 yaşını tamamlamış olan kişiler başvuruda bulunabilmektedir.⁷² Bu yaşın altında olan kişiler için başvurunun ebeveynleri veya kanuni temsilcisi olan vasisi tarafından yapılması zorunludur. Bunun ile birlikte ilgili kişi, başka bir kimseye vekâlet vermek suretiyle bakım sigortasına başvurunun yapılmasını da isteyebilmektedir.

Yapılan başvurunun bakım sigortasına ulaşmasından sonra, sigorta kurumu tarafından en geç beş haftalık bir süre içerisinde, başvuru ile ilgili yazılı bir kararın verilmesi gerekmektedir.⁷³ Sigorta kurumu, belirlenmiş olan süreyi aşması halinde başvuru sahibine doğan gecikmeden dolayı bir tazminat ödemek durumunda kalmaktadır.

Kanunda genel olarak başvurunun alınıp değerlendirilme süresi her ne kadar beş hafta olarak belirlenmiş olursa da başvuru sahibinin hastanede veya bir rehabilitasyon merkezinde yatılı olarak bulunması halinde ve kişinin ihtiyaçlarının ayaktan veya yatılı olarak karşılanabilmesi için bakıma muhtaç olduğuna ilişkin bir raporun hazırlanması gerektiğine ilişkin bir kanı oluşmuş ise, bu durumda, bakım sigortası tarafından alınan başvurunun en geç bir hafta içinde sonuçlandırılması gerekmektedir.⁷⁴

Bakım sigortası almış olduğu başvuruyu, hastalık sigortasına bağlı olan Tıp Hizmetlerinden (*Medizinischen Dienst der Krankenversicherung MDK*) veya bağımsız bilirkişilerden, talepte bulunan kişi ile ilgili bakıma muhtaçlık durumunun ve de bakımı için ayrılması gereken zamanın belirlendiği bir rapor istemektedir. Başvuru sahibinin durumunun tespiti esas itibarıyla ikamet etmekte olduğu yerde, yani

⁷¹ SBG XI'in 33.maddesi.

⁷² SGB I'in 36 maddesi ayrıntılar için Bkz.: **Werner Lilge**, SGB I - Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil Kommentar, 3.Auflage, Erich Schmid Verlag Berlin, 2014, s. 285 vd.

⁷³ SGB XI 18.maddesinin 3.fıkrası.

⁷⁴ Bu konudaki ayrıntılar için Bkz.: **Hauck/Noftz**, a.g.e., K § 18, s.7 vd.

yaşamını sürdürdüğü yerde yapılmaktadır. Bilirkişi, belirlenmiş olan değerlendirme yönergesi hükümlerine (*Begutachtungsrichtlinie*)⁷⁵ göre, bakıma muhtaçlık durumunun var olup olmadığını, var ise başvuru sahibinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gereken süreyi ve ev idaresi ile ilgili olarak ayrılması gereken süreyi ve bu doğrultuda dâhil edileceği bakım sınıfını tespit etmektedir. Bilirkişi hazırladığı raporunda sigortalının gereksinim duyduğu bakımın, evindeki bir kişi tarafından mı (örneğin eşi veya partneri), profesyonel olarak ayaktan mı yoksa yatılı olarak mı karşılanması gerektiğine ilişkin kararını da vermektedir. Bu kapsamda bilirkişiden ayrıntılı bir bakım planı (*Pflegeplan*) hazırlaması istenmektedir.⁷⁶ Bilirkişi burada aynı zamanda bakıma muhtaç durumda olan kişi için zorunlu olarak rehabilitasyon olanaklarını da değerlendirmek durumundadır⁷⁷.

Sigortalıların SGB X'in 25.maddesine göre⁷⁸ kendi sigorta dosyalarını inceleme ve kendileri ile ilgili olarak hazırlanmış olan bilirkişi raporlarını görme hakları bulunmaktadır.

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 aldırması gerekmektedir. Sigortalı ancak bakım sigortası kasasının almış olduğu itiraz başvurusunu değerlendirdikten sonra bu karar aleyhine yetkili mahkemede dava açabilmektedir. Bakım sigortası ile ilgili konularda yetkili mahkemeler⁷⁹, ağırlıklı olarak sosyal güvenlik davalarına bakmakta olan Sosyal Mahkemeler olmaktadır.

Bakım Sigortasından Sağlanan Edinimler

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 edinimlerle 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.⁸⁰

⁷⁵ İlgili yönergeye ulaşmak için http://www.mds-ev.de/media/pdf/BRi_Pflege_090608.pdf
Erişim 12.08.2014

⁷⁶ Ayrıntılar için *Bkz. Dalichau*, a.g.e., s.283 vd.

⁷⁷ SGB XI 18a.maddesinin 1.fıkrası.

⁷⁸ SGB X - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - Sosyal Güvenlik 10. Kitabı Sosyal Sigortalar İdari Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Verileri Koruma Kanunu

⁷⁹ SGG 51.maddesinin 1.fıkrası hükmü uyarınca.

⁸⁰ *BMAS*, a.g.e.,s.667.

Bu sigorta kolundan sunulan yardımlar çeşitli faktörlere bağlı olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada genel olarak sağlanan edimler üzerinde durulmaya ve böylelikle genel bir çerçeve ortaya konulmaya çalışılıp, spesifik özelliklerle bağlı olarak sunulan edimler değerlendirilmeyecektir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, bakım sigortasından bir ediminin sağlanabilmesi için ilkin sigortalının bir talepte bulunup, bu talep üzerinden bakıma muhtaçlık durumunun belirlenmesi gerekmektedir. Sigortalının bakıma muhtaçlık sınıfı belirlendikten sonra, esas itibarıyla bu sınıf üzerinden kendisine mevzuat hükümleri doğrultusunda farklı edimler sunulmaktadır. Yine belirtildiği üzere, burada özellikle öncelikli olarak evde gerekli bakımın sağlanması ve bu doğrultuda sigortalının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Şüphesiz olarak bu yönde bir uygulamanın getirilmiş olması sigortalıya da farklı boyutlarda kolaylıklar sağlamaktadır.

Bakım sigortasından sağlanacak olan edimler ayrıntılı bir biçimde kanunun 3. Bölümünde düzenleme bulmuştur. Ancak bu noktada sağlanan edimlerin günümüzde sigortalının bakımının eksiksiz biçimde giderilmesi konusunda yetersiz kaldığını baştan ifade etmek gerekir. Özellikle son yıllarda bu alanda teknolojik gelişmelerinin ulaştığı boyuta bağlı olarak ve de genel bakımdan maliyetlerin giderek yükselmesi sonucunda, salt sigorta kaynaklarıyla kusursuz bir bakımın sağlanması neredeyse imkansız hale gelmiş durumdadır. Bu bakımdan sigortalının, sosyal bakım sigortasını tamamlayıcı mahiyette ayrıca özel bir bakım sigortası yaptırmasının giderek daha fazla önem taşıdığını ifade etmek gerekir. Ancak bu durum, sigortalının mali durumu ile yakından ilişkilidir.

Bakıma muhtaç durumda olan sigortalıya, muhtaçlık sınıfına bağlı olarak ya maddi olarak bir edim sağlanmakta ya da edim, bakım hizmeti olarak yerine getirilmektedir. Ancak belirli durumlarda her iki edimin kombine edilmesi de olanak dâhilindedir.

Belirtildiği üzere, sigortanın genel yaklaşımı itibarıyla, bakıma muhtaç durumda olan bir kişinin bakımının öncelikli olarak kendi evinde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. 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 edim sunulmaktadır. Ancak buradaki bakım parasını kesinlikle Türkiye'de özürllülere yönelik olarak sağlanan bakım parası ile karıştırmamak gerekir.

Almanya'da profesyonel olmayanlar tarafından bu biçimde arz edilen bakım hizmeti, fahri bir hizmet olarak kabul edilmektedir. Bakım parasının miktarı aylık olarak belirlenmekte olup, kişinin bakıma muhtaçlık sınıflamasına göre, farklılık göstermektedir (Tablo 1).

Evde bakım hizmeti, ancak yukarıda sayılan bir kişi tarafından değil de, profesyonel bir bakıcı tarafından (*Pflegedienst*) sunulursa bu durumda, sigortadan sağlanan edim, bakım hizmet edimini (*Pflegesachleistung*) adını almaktadır. Böyle bir durumda, bakım sigortasından ödenen bakım parası sigortalıya değil, doğrudan

bakım sigortası kasası tarafından bakım hizmetini yerine getiren kişiye ödenmektedir. Bu doğrultuda sigorta tarafından ödenen miktar, tabloda görüldüğü üzere, bakım parasından daha yüksek bir miktarda olmaktadır.

Tablo 1: Bakım Sigortasından 2014 yılı itibariyle Sağlanan Edinimler

| | | Bakım Sınıfı I | Bakım Sınıfı II | Bakım Sınıfı III |
|--|-----------------------------------|----------------|-----------------|------------------|
| Evde Bedenen Bakıma Muhtaç | Bakım Parası (Aylık Euro) | 235 | 440 | 700 |
| | Bakım Hizmet Edinimi (aylık Euro) | 450 | 1.100 | 1.550 |
| Evde Ağır Bedenen Bakıma Muhtaç | Bakım Parası (Aylık Euro) | 305 | 525 | 700 |
| | Bakım Hizmet Edinimi (aylık Euro) | 665 | 1.250 | 1.550 |
| Geçici Bakım | Yakınları tarafından | 235 | 440 | 700 |
| | Diğer kişiler tarafından | 1.550 | 1.550 | 1.550 |
| Kısa Süreli Bakım | | 1.550 | 1.550 | 1.550 |
| Tamamen Yatılı Bakım | | 1.023 | 1.279 | 1.550* |

Kaynak: http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Pflegeversicherung_im_Ueberblick_2014.pdf (Erişim 24.09.2014)

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.⁸¹ Bu biçimde gerçekleşecek olan geçici bakım, yine bakıma muhtaç durumda olan kişinin bir yakını tarafından yerine getirilebileceği gibi, bir profesyonel

* Bakım Sınıfı III kategorisine dâhil edilip çok ağır durumda yatılı sigortalılar için ayda 1.918 Euro ödemede bulunmaktadır.

⁸¹ Bu konudaki ayrıntılar için *Bkz.: Ralf Kreikebohm/Wolfgang Spellbrink/Raimund Waltermann*, Kommentar zum Sozialrecht, 3.Auflage, Beck, München, 2013, s. 2528 vd.

tarafından da sağlanabilmektedir. Bu süre zarfında aynı zamanda asıl bakım parasının yarısı sigortalıya ödenmeye devam edilmektedir. Bu yönde bir hükmün getirilmesindeki amaç, esas itibariyle bakımı sağlayan kişinin de dinlenmesine olanak sağlamaktır. Eş deyişle, bakıcıya ücretli bir izin hakkı tanınmaktadır.

Tabloda görüldüğü üzere geçici bir bakım ihtiyacının ortaya çıkması halinde, bakım kasası, profesyonel bakım hizmeti alınması halinde bakım sınıfı farkı gözetmeksizin dört haftalık süre için 2014 yılı itibariyle toplam 1.550 Euro ödemede bulunmaktadır. Ancak geçici bakım aile yakınları tarafından yerine getirilecek ise bu durumda ödenecek olan miktar, bakım sınıfına göre farklılık göstermektedir. Bakımı sağlayan kişiye ayrıca yol masraflarının ödenmesi de mevzuat hükümleri doğrultusunda söz konusu olabilmektedir.

Bakıma muhtaç durumda olan kişilerin ve bakımı sağlayan kişilerin ihtiyaçları ve değişen koşullar göz önünde bulunduran yasa koyucu, ayrıca kısa süreli bakım (*Kurzzeitpflege*) imkânını 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 edinim sunulmaktadır. Örneğin böyle bir durum, bir hastanede tedavi görmüş olan sigortalının tedavi sonrasında evinde gerekli tadilatların yapılıp tamamlanıncaya değin geçen bir sürede ortaya çıkabileceği gibi, bakımı sağlayan kişinin aniden bakımı sağlayamaması ve yerine yedek bir bakıcının bulunamaması durumunda da kendisini gösterebilmektedir. Yine aynı şekilde bakım gören kişinin durumunun aniden ağırlaşması halinde de, kısa süreli olarak bir bakım evinde, gereksinimin karşılanması gündeme gelebilmektedir.⁸²

Yasa koyucu burada tabloda görüldüğü üzere kısa bakım söz konusu olduğunda da bakım sınıfı ayırımı yapmadan azami 28 takvim günü için toplamda 1.550 Euro tutarında bir ödeme yapmaktadır.

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 edinim 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.fıkrasına göre yardım talebinde bulunulması mümkündür. Bu konu yine son derece spesifik olduğundan ötürü, bu çalışmanın kapsamını aşmamak adına burada değerlendirilmemesi uygun görülmüştür.

⁸² Ayrıntılar için Bkz.: *Kreikebohm/Spiellbrink/Waltermann*, a.g.e., s. 2536 vd.

İfade ettiğimiz üzere son yıllarda giderek daha fazla kendisini gösteremeye başlayan hastalıklardan birisi demans hastalığıdır. Kanunda yapılan ve 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe giren bir değişiklik ile bakıma muhtaç durumda olup aynı zamanda demans hastası olan sigortalılar için sunulan mevcut edimlere ek olarak, bu hastaların durumlarına göre ayda 100 Euro veya 200 Euro tutarında ek bir ödemede bulunmaktadır. Böylelikle, demans hastalığının ilk aşamalarında olan bir sigortalıya 1.200 Euro ve ileri aşamalarında olanlar için ise bir takvim yılı içinde toplamda 2.400 Euro ek ödeme sağlanmaktadır.

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 bakımı gerçekleştirilecek ve bunun sağlanması yönünde evde bir tadilat gereksinimi ortaya çıkıyorsa ve bu yolla bakım önemli ölçüde daha kolay halle geliyorsa ve de belirli ölçüde sigortalının hayatını tek başına idame ettirmesine imkân sağlanıyorsa, sunulmaktadır.

Genel hatlarıyla ifade edilen bu şartların varlığı halinde bakım kasasından, kişinin gelir seviyesine bağlı olmaksızın yapılacak her bir tadilat için toplamda güncel rakamlara göre 2.557 Euro ödenmesi söz konusu olmaktadır. Eğer bir evde ancak birden fazla bakıma muhtaç kişi ikamet ediyorsa, bu durumda bir ev için sağlanacak yardım miktarı, yine güncel rakamlara göre toplamda 10.228 Euroya kadar çıkmaktadır.

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.

İstatistiksel Veriler ve Güncel Gelişmeler

Federal Sağlık Bakanlığının 28.05 2014 tarihli verilerine göre⁸³ 2013 yılı sonu itibariyle Federal Almanya'da 69,81 milyon kişi sosyal bakım sigortası kapsamındadır. Özel bir bakım sigortasında kendisini güvence altına alan kişilerin sayısı ise 9,53 milyon düzeyindedir. Almanya'nın nüfusunun yine 2013 yılı verilerine göre 80,8 milyon olduğu göz önünde bulundurulduğunda⁸⁴ nüfusun tamamına yakınını bakıma muhtaçlık riskine karşı güvence altına alındığı görülmektedir.

Yine Bakanlığın yayınlamış olduğu istatistiklerden 2013 yılı içerisinde 2.479.590'sı sosyal bakım sigortasından olmak üzere toplamda 2.630.731 sigortalıya (özel bakım sigortasından 151.141 sigortalıya) edim sunulduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda 785.636 sigortalıya yatılı olarak edim sağlanmıştır.

⁸³ <http://www.bmg.bund.de/pflege/zahlen-und-fakten-zur-pflegeversicherung.html> erişim 21.11.2014

⁸⁴ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html> erişim 21.11.2014

Yıllar itibariyle incelendiğinde, gerek sosyal bakım sigortasından gerekse özel bakım sigortasından yararlanan sigortalı sayıları artış göstermiştir. Öyle ki, sosyal bakım sigortasından 2002 yılında toplamda 1,8 milyon kişiye hizmet sunulmuş iken, 2000 yılında bu rakam 2 milyonu aşmış ve belirttiği üzere 2013 sonu itibariyle 2,4 milyon rakamını aşmıştır. Yine Bakanlığın verilerine göre 2002 yılında sosyal bakım sigortası kapsamında ödemelerin toplamı 16,5 milyar Euro iken, 2013 yılı sonu itibariyle bu rakam 23,2 milyar Euro'ya ulaşmıştır. Bakım kasalarının bütçelerine bakıldığında ise, 2008 yılına kadar gelir ve gider dengesinde cüzi açıklar görülmek ile birlikte 2008 yılından itibaren açık verilmediği görülmektedir. Nitekim bakım sigortası kasalarının Federal düzeyde 2013 yılı sonu itibariyle toplam gelirleri 24,96 milyar Euro iken, idare ve işletme maliyetleri de dâhil olmak üzere toplam giderleri 24,33 milyar Euro seviyesinde kalarak 630 milyon Euro fazla vermiş durumdadır.

Bakıma muhtaç durumda olan sigortalıların sayısının yıllar itibariyle artmasına paralel olarak, bakım hizmetini yerine getirecek personel ve bakım evlerinin sayısı da artış göstermiştir. Ancak bakım hizmeti sunan kurumların, hizmet sunum profilleri çok farklı olabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle bunlar arasında bazı kurumlar sadece yatılı olarak bakım gereksinimi bulunan sigortalılara yönelik hizmet verirken, bazıları kısmi bakım hizmeti, bazıları evde bakım hizmeti sunmakta, bazıları ise birden farklı hizmeti birlikte de sunabilmektedir. Bunların toplam sayıları günümüzde 15 bin civarındadır. Bakım kurumlarında görev alan çalışanların sayısı ise son yıllarda yukarıdaki gelişmeler doğrultusunda oransal olarak artış göstermiştir. 1999 yılında bakım hizmetleri alanında istihdam edilen çalışanların toplam sayısı Federal düzeyde 624.722 kişi iken 2011 yılı sonu itibariyle bu rakam 951.893 kişiye ulaşmıştır.

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 kalmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bakıma muhtaç durumda olan sigortalı için yatılı bir bakım söz konusu olacak ise, bakım sigortasından sağlanan edimler maliyetleri karşılama konusunda yetersiz kalacağı için, 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.

Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı üzere, 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. Şüphesiz olarak sigortalıların ek katkısı olmadan veya sosyal yardımı devreye sokmadan maliyetlerin finanse edilmesi de mümkündür, ancak bunun tek yolu, prim oranlarını daha yüksek tutmak veya genel bütçeden kaynak transferini sağlamak olacaktır. Bu özelliğinden dolayı da bakım sigortası yürürlüğe girdiği

dönemde, riskleri kısmi olarak karşılayabilen bir sistem olarak tanımlanmıştır.⁸⁵ Esas itibariyle de bu fonksiyonunu önümüzdeki dönemde de sürdüreceği gibi görünmektedir. Bu nedenle de, sigortalı riski minimize etmek ve maddi açıdan kendisini güvence altında almak istiyorsa mevcut kanuni bakım sigortasının yanında, özel bir bakım sigortasını da yaptırmayı gerekmektedir. Almanya'da çalışanlar arasında böyle bilinç oluşmuş ise de, bu yöndeki bir kararı mali imkânlar çerçevesinde her çalışanın hayata geçirebilmesinin de çok kolay olmadığı ortadadır.

Bu çalışma kapsamında ortaya konmaya çalışıldığı üzere, bakım sigortasının finansmanı primler yoluyla gerçekleştirilmektedir. Ancak günümüzde Almanya'nın bu noktada karşı karşıya kaldığı en önemli problem demografik değişimlere bağlı olarak, sistemin gelecek dönemde mali açıdan kendisini taşıması konusunda zorlanacak olmasıdır. Öyle ki, Merkezi Köln'de olan ve dünya çapında en etkin araştırma kurumlarından biri olan Alman Ekonomik Araştırmalar Enstitüsünün (*Institut der deutschen Wirtschaft*) yapmış olduğu bir araştırma sonucuna göre, 2050 yılına gelindiğinde, bakım sigortasından edininim sağlayacak olan kişilerin sayısı, günümüzde göre iki katına çıkacaktır. Bu durumda ise, prim oranlarında asgari olarak, brüt ücretin %5'i oranına çıkartılmasının zorunlu hale geleceği ifade edilmektedir.⁸⁶ Ancak prim oranlarının artırılması önümüzdeki dönemde ücret dışı maliyetlerin daha da yükselmesine, işverenler üzerinde zaten yüksek olan işgücü maliyetlerin daha da artmasına ve sonuç itibariyle ileriki yıllarda şiddetlenmesi daha da muhtemel olan uluslararası rekabet yarışında sosyal taraflar üzerinde olumsuz yansımaları neden olacaktır. Bu nedenle ileride ortaya çıkabilecek bakıma muhtaçlık durumunda bireylerin gereksinimlerinin karşılanması için, önceden birikimde bulunmalarını zorlayacak bir sistemin oluşturulması önerilmektedir.⁸⁷

Son yıllarda, bakım sigortası bağlamında siyasetçilerin ve sosyal politikacıların karşılaştıkları diğer bir gelişme de Almanya'da bulunan yabancı işçiler boyutunda kendisini daha belirgin bir biçimde göstermeye başlamıştır. Almanya uzun yıllardır çok yoğun göç alan bir ülke konumundadır ve bugün dünyanın çok farklı bölgelerinden ve ülkelerinden insanlara ev sahipliği yapmaktadır. Yabancı nüfus içerisinde ise bilindiği üzere ağırlıklı grubu Türkler oluşturmaktadır. Bu doğrultuda özellikle birinci jenerasyon olarak adlandırdığımız, 1960lı yıllar ile birlikte Türkiye'den göç etmiş ve filli olarak çalışma hayatından çekilmiş olmalarına rağmen yaşamlarını Almanya'da sürdüren önemli bir Türk nüfus bulunmaktadır. Bu kişilerin yaşlanması ile birlikte bakıma muhtaçlık durumu giderek daha fazla oranda kendisini göstermeye başlamıştır. Bu kişilere ister Alman vatandaşlığına geçmiş olsun, isterse Türk vatandaşı olarak hayatlarını sürdürüyor olsun, bakım sigortasından sağlanacak edininimler kapsamında herhangi bir ayırım yapılmamakla birlikte, uygulamada bir takım sıkıntılar kendisini göstermeye başlamıştır.

⁸⁵ *Gaßmann*, a.g.e., s.120 vd.

⁸⁶ *Bkz.*: <http://www.iwkoeln.de/de/themen/sozialpolitik/pflegeversicherung> erişim 14.08.2014

⁸⁷ <http://www.iwkoeln.de/de/themen/sozialpolitik/pflegeversicherung> erişim 14.08.2014

Özellikle bu sıkıntılar bakımlarının evde değil de, bakım evlerinde ihtiyaçları karşılanacak olan sigortalılar için, hazırlanan yemekler ve ibadet gereksinimlerinin yerine getirilmesi boyutunda kendisini gösterebilmektedir. Son yıllarda Almanya'da sadece veya ağırlıklı olarak Türklere yönelik olarak bakım evlerinin açılması yönünde adeta yeni bir pazarın oluşacağı izlenmektedir. Fakat bu olgunun sadece Türk kökenli işçilere yönelik güncel bir sorun olarak kendisini göstermeye başladığı yanlışına kapılmamak gerekir, diğer yabancı kökenli sigortalılar için de benzer sorunlar görülmeye başlamıştır, fakat bunların sayıları görece olarak daha düşük kaldığı için bu sorun o denli henüz ortaya çıkmamıştır. Bu tespit kapsamındaki değerlendirmeler ayrı bir yazının konusunu oluşturmak ile birlikte, sunulacak edinimlerde mevzuat uyarınca kişilerin dini bir takım ihtiyaçlarının da dikkate alınması gerektiğini de ifade etmek gerekir⁸⁸.

Konunun Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Her ne kadar Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında ülkemiz 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.

TÜİK'in yayınlamış olduğu son veriler⁸⁹ ışığında Türkiye, 2013 yılı sonu itibariyle, 76,6 milyon nüfusa sahip bir ülke konumundadır. Son yıllardaki nüfus piramidinin gelişim seyri izlediğinde yıllar itibariyle 65 ve üstü yaş grubunun artış gösterdiği görülmektedir. Nitekim 2013 yılı sonu itibariyle 65 yaş ve üstü olanların toplam nüfus içindeki oranları % 7,7 düzeyine yükselerek 5,6 milyon kişiye ulaşmış durumdadır. Bununla birlikte bu yaş grubu ve özellikle 80 üstü yaş grubu özellikle Federal Almanya ile karşılaştırıldığında çok düşük bir oranda kalmaktadır. Durum böyle olmak ile birlikte nüfus projeksiyonları dikkate alınarak, günümüzde henüz çok yaygın olmayan yeni risklerin ilerleyen yıllarda kendisini daha etkin bir biçimde göstereceği göz ardı edilmemesi gerekir.

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

⁸⁸ Bkz.: **Martin Bellermann**, Sozialpolitik–Eine Einführung für soziale Berufe, 63.Auflage, Lambertus, Freiburg, 2011, s. 198.

⁸⁹ <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=15974> erişim 21.11.2014

iki hata üç jenerasyonun birlikte yaşadığı aile yapıları çözülmeye 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. Ancak bu çözülme süreci günümüzde halen Avrupa ülkelerindeki kadar hız kazanmamış olmak ile birlikte, sürecek gibi görünmektedir.

Bu çözülme süreci, daha önceden aynı çatı altında yaşayan ve özellikle yaşlı ilerlemiş olan aile bireylerinin bakım görevini üstlenmiş olan kişilerin hane içinde ekilmesini ortaya koymuştur. Böylelikle bakıma muhtaç durumda olan kişilerin gereksinimlerini karşılamak adına üçüncü kişilerden yardım alınması adeta zorunlu hale gelmiştir. Ancak bu durum beraberinde yeni bir takım sorunlar da getirmeye başlamıştır. Özellikle bakıma muhtaç durumda olan kişinin ve aile yakınlarının mali imkânlarının kısıtlı olması durumunda ciddi sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.

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 filen çalışma yaşamından çekilmiş, emekli hemşire ve sağlık personeli tarafından yerine getirildiği, ancak bunun ötesinde kendilerini ev kadını olarak tanımlayan, ancak filen çalıştıkları için esasen kaçak, kayıt dışı çalışanlar tarafından bakım hizmetlerinin ağırlıklı olarak yerine getirildiğini göstermektedir. SGK'nın verilerini incelediğimizde, en azından bu çalışma kapsamında kaç kişinin bakım hizmetlerinde çalışıp, düzeni olarak prim yatırdıklarını tespit etme olanağımız olmamıştır.

Ülkemizde gerek, yaşlı, gerekse özürü ve de çocuk bakım hizmetleri, kayıt dışı olarak yürütülmekte olduğu bir vakadır. 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. Son yıllarda ülkemizde farklı gerekçelere bağlı olarak giderek daha yoğun bir biçimde bakım sigortasının kurulması gerektiğine ilişkin talepler en azından akademik çevrelerce dile getirilmektedir⁹⁰.

Türkiye'de zorunlu bir bakım sigortasının oluşturulması yoluna gidildiğinde, karşılaşılabilecek en önemli problemlerin başında, sistemin finansmanı olacaktır. Almanya tecrübesi bize açıkça göstermektedir ki, işgücü maliyetlerini daha fazla yükseltmemesi ve böylelikle işletmelerin rekabet edebilirliklerinin korunması yönünde bir çözüm aranması gerekir. Türkiye'de işçilik maliyetleri oldukça yüksek olduğu göz önünde bulundurulduğunda, zorunlu bakım sigortası oluşturulması yoluna gidildiğinde, ülkemizdeki gelişmelerin mutlak anlamda dikkate alınması gerekir. Bu kapsamda prim oranlarının makul seviyelerde tutulması ve bir devlet katkısının kanunen öngörülmesi uygun olacaktır. Sistem kurulurken, ilk etapta

⁹⁰ *Bkz.:* **Nurşen Caniklioğlu/Canan Ünsal**, Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Türk Hukukunda Bakım Sigortası Kurulmasının Gerekliği, Sarper Süzek Armağan III. Cilt, Beta, İstanbul, 2011, s.2267-2289.

asgari ölçüde bakıma muhtaçlık durumun giderilmesi üzerine çalışmalarının yoğunlaştırılması şüphesiz olarak isabetli olacaktır. Bu doğrultuda, bakıma muhtaçlık kavramı tanımlanırken, özellikle şu hususun dikkate alınması yararlı olacaktır, her hasta veya özürlüğü bakıma muhtaç değildir, ancak her bakıma muhtaç olan kişi hasta ya da özürlü durumdadır.⁹¹

Genel Değerlendirme

Sosyal güvenlik, aslında inşası bitmeyen, ihtiyaçların sürekli değiştiği bir şantiye alanına benzemektedir. Buna aslında şaşımamak da gerekir, daha açık bir ifadeyle bu olguyu, değişim ve dönüşüm sürecinin bir yansıması olarak algılamak gerekir. Sosyal güvenlik sistemi bireylerin refahı ve huzuru, dolayısıyla da toplumun refahı için oluşturulmuş bir sosyal politika aracı ise, bireylerin değişen ve dönüşen ihtiyaçlarının göz ardı edilmemesi gerekir. Aslında bu bakış açısıyla konuya yaklaşıldığında, inşaatının tamamlanması değil, tam tersine gerektiğinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda şantiyenin sürekli canlı tutulması gerekir. Bu görev ise hiç şüphesiz birinci sırada siyasete ve siyasete aslen yön vermesi gereken sosyal taraflara düşmektedir.

Federal Almanya'da bakım sigortasının kurulması gerekliliğine ilişkin süreç ve yaşanan tartışmalar önemli bir deneyim olarak karşımızda durmaktadır. Bu ülkede yürürlükte olan bakım sigortası başta Japonya olmak üzere birçok ülke için yol gösterici olduğu gibi⁹² bu yönde bir model oluşturmamış ülkeler tarafından yakından izlenmekte ve değerlendirilmektedir.

Değişen ve dönüşen koşullar çerçevesinde bugün sadece Türkiye için bir bakım sigortasının kurulması yönünde taleplerin artmaya başladığı yanılgısına düşmemek gerekir. Günümüzde birçok ülkede bu yönde tartışmalar sürdürülmektedir.

Ancak 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. Aksi halde bu yönde en iyi niyetli çabalar bile sadece siyasi bir manevra olmanın ötesine geçemeyecektir. Bu kapsamdaki en güzel ve güncel örnek olarak Fransa karşımızda durmaktadır.⁹³

⁹¹ *BMAS*, a.g.e., s.653.

⁹² Alman modelinin Japonya üzerindeki etkisi için özellikle *Bkz.: Bernd Baron v. Maydell*, 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.*, 1998, s.537 ff.

⁹³ Bu konudaki ayrıntılı açıklamalar için *Bkz.: Otto Kaufmann*, Absicherung bei Pflegebedürftigkeit in Frankreich – Ein Überblick, *Zeitschrift für Sozialrechtliche Praxis*, 8/2012, s. 438-443.

KAYNAKÇA:

- Becker Ulrich**, Pflege in einer älterwerdenden Gesellschaft – Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung angesichts demographischer Veränderungen, in: SGB 2013, S. 123 – 127.
- Becker, U.** (2001) Maßstäbe für den Wettbewerb unter den Kranken- und Pflegekassen, in: Soziale Sicherheit und Wettbewerb, SDSRV 48, S. 7 – 55.
- Behr Johannes-Bernhard/ Heberlein Ingo/ Möwisch Anja/ von Schwenenflüge Mathias/ Wasman Jürgen**, SGB XI Soziale Pflegeversicherung Kommentar, 24. Aktualisierung, C.F. Müller, 2013.
- Bellermann Martin**, Sozialpolitik – Eine Einführung für soziale Berufe, 63.Auflage, Lambertus, Freiburg, 2011.
- BMAS**, Übersicht über das Sozialrecht, 11.Auflage, Nürnberg, 2014.
- Caniklioğlu Nurşen/ Ünsal Canan**, Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Türk Hukukunda Bakım Sigortası Kurulmasının Gerekliği, Sarper Süzek Armağan III. Cilt, Beta, İstanbul, 2011, s.2267-2289.
- Dalichau Gerhard**, SGB XI – Sozialgesetzbuch XI Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Luchterhand Verlag, Köln, 2014.
- Die Welt**, Kirche Verbittert über Verlust des Buß- und Bettages, <http://www.welt.de/politik/article2739479/Kirche-verbittert-ueber-Verlust-des-Buss-und-Bettags.html>
- Eichenhofer Eberhard / Wener Ulrich**, Kommentar zum SGB I – IV – X, Luchterhand, Köln, 2012.
- Eichenhofer Eberhard**, Sozialrecht, 8.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012.
- Gaßmann Uwe**, Soziale Pflegeversicherung (SGB XI), Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 1995.
- Hauck Karl/ Nofitz Wolfgang (Hrsg.)**, Sozialgesetzbuch SGB XI – Soziale Pflegeversicherung Kommentar, Erich Schmit Verlag, Berlin, 2014.
- Heigel Franz Jozefl/ Schuwerak Friedrich**, Praxishandbuch des Sozialrechts, Verlag Recht und Praxis, Band:4, Köln, 2003.
- <http://www.beitragsbemessungsgrenze.com/> erişim 03.08.2014
- <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragssatz-beitragshoehe.html> erişim 04.08.2014
- <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung/beitragssatz-beitragshoehe/beitragszuschlag-fuer-kinderlose.html> erişim 05.08.2014
- <http://www.bmg.bund.de/pflege/zahlen-und-fakten-zur-pflegeversicherung.html> erişim 21.11.2014

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html> erişim 21.11.2014

[http://www.deutsche-
rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3_Fachbereiche/02_arbeitgeber_s
teuerberater/01_betriebspruefdienst/02_publicationen/03_rundschreiben/200
4/2004_12_03_Anlagen.html](http://www.deutsche-
rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3_Fachbereiche/02_arbeitgeber_s
teuerberater/01_betriebspruefdienst/02_publicationen/03_rundschreiben/200
4/2004_12_03_Anlagen.html) erişim 05.08.2014

<http://www.iwkoeln.de/de/themen/sozialpolitik/pflegeversicherung> erişim
14.08.2014

<http://www.krankenkassen.de/Pflegeversicherung-Kinder-Beruecksichtigungsgesetz/>
erişim 04.08.2014

<http://www.krankenkassen.de/gesetzliche-krankenkassen/krankenkassen-liste/>
erişim 06.08.2014

<http://www.sozialkompas.eu/laenderauswahl.php> Erişim 09.07.2014

<http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=15974> erişim 21.11.2014

Igl Gerhard, Pflegeversicherung, in: Sozialversicherungshandbuch (Hrsg. Bernd Baron v. Maydell / Franz Ruhland) 3.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2003.

Kaufmann Otto, Absicherung bei Pflegebedürftigkeit in Frankreich – Ein Überblick, Zeitschrift für Sozialrechtliche Praxis, 8/2012, s. 438-443.

Kreikebohm Ralf/ Spellbrink Wolfgang/Waltermann Reimund, Kommentar zum Sozialrecht, 3.Auflage, Beck, München, 2013.

Lampert Heinz/ Althammer Jörg, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8.Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 2007.

Leitherer Stephan (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Band:3, Gesetzübersicht SGB XI, Verlag Beck, München, 2014.

Lilge Werner, SGB I - Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil Kommentar, 3.Auflage, Erich Schmid Verlag Berlin, 2014.

Igl Gerhard, Das Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, NJW, 2008, s. 2214-2219.

Marschner Andreas, In: Handbuch zum Sozialrecht –HzS, (Hrsg. Werner Hennig), Luchterhand, Köln,2014.

Marschner Andreas, Die Kompensationsregelungen des Pflegeversicherungsgesetzes, Betriebs Berater, 1994, s.1996 -2002.

Prinz Aloys, Was taugt das Pflegeversicherungsgesetz? Versuch einer Bewertung aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, 1995.

Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe in Deutschland, Wiesbaden, 2003.

- v. **Maydell Bernd Baron**, 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., 1998, s.537 -565.
- Wienand Manfred**, Die Einführung der Pflegeversicherung, in: Von der Sozialhilfe zur Pflegeversicherung, (Hrsg. Bärbel Habermann/ Ralf Mulot), Frankfurt am Main, 1995.