

Yaşlı bakım sigortası

Hüseyin Çelik



İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. 8., 9. ve 10. Kalkınma Planları hazırlanmasında görev aldı. SSK Genel Müdürlüğünde Müfettiş, Acıbadem Sağlık Grubunda Satınalma ve Lojistik, Pazarlama ve Kurumsal İletişim ile Hastane Direktörlükleri yaptı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Sosyal Güvenlik Reform Projesinde danışmanlık yaptı. 2013-2017 yıllarında T.C. Sağlık Bakanlığı Müsteşar Yardımcılığı yaptı. Halen kurucusu olduğu özel bir şirkette çalışmaktadır.

Yaşlılık, insan yaşam döngüsünün beklenen ve kaçınılmaz bir sonucudur. Dünyada özellikle 1950'li yıllardan sonra refahın artışı, salgın hastalıkların ve savaşların azalması vd. nedenlerle ortalama ömür uzamış ve özellikle gelişmiş ülkelerde toplam nüfus içindeki yaşlı nüfus oranı önemli ölçüde artış göstermiştir. Yaşlılık, özellikle ekonomik açıdan eş zamanlı vergi ve prim gelirlerinin azalmasına, emekli aylıkların ödenmeye başlanması nedeniyle giderlerin artmasına, ayrıca bakım ihtiyacı nedeniyle de ek giderler oluşmasına yol açmakta, bunun sonucu da ülke ekonomisine önemli ölçüde olumsuz etki yapmaktadır. Kuşkusuz yaşlılığın birey, aile ve ülke düzeyinde birçok yönden etkisi bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada yaşlılık sonucu ortaya çıkan bakım ihtiyacının finansmanının karşılanmasında sigorta modelinin yeri ve yöntemi ele alınacaktır.

102 No.lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi ve Yaşlı Bakım Sigortası

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesinde; Sağlık Yardımları, Hastalık Ödenekleri, İşsizlik Yardımları, İhtiyarlık Yardımları, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Yardımları, Aile Yardımları, Analık Yardımları, Maluliyet Yardımları ve Ölüm Yardımları olmak üzere dokuz sigorta branşına yer verilmiştir (1). Ülkemizde "aile yardımları" hariç diğer sigorta kolları uygulanmakta olup, aile yardımlarında öngörülen "çocukların

geçimini sağlama mükellefiyeti" ise primli sigorta konusu yapılmaksızın primsiz sosyal güvenlik olarak adlandırılacak sosyal yardımlar, çalışma mevzuatı ve medeni kanun hükümleri kapsamında uygulamada yerini bulmuştur. Sözleşmede ayrıca İhtiyarlık (yaşlılık) sigortası branşında kapsanan yardım olarak periyodik ödeme (emekli aylığı) olarak sayılmış, yaşlılık nedeni ile sağlık hizmetlerinde olduğu gibi bakıma yönelik herhangi bir yardım verilmesi öngörülmemiştir.

Ulusal Politika Metinlerinde ve Yasalarda Yaşlı Bakım Sigortası ve Öngörüler

a. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Yaşlılık ve Malullük Sigortası Hükümleri

102 sayılı UÇÖ Sosyal Güvenlik Asgari Standartlar Sözleşmesinde yaşlı bakım sigortasına yer verilmemekle birlikte, ülkelerin bu sigortayı vatandaşlarına sunmasında engel bir durum da yoktur. Bu kapsamda 5510 sayılı Kanun'un öncesi sosyal güvenlik mevzuatında yaşlıların veya malullerin bakım giderlerinin sigorta kapsamında karşılanmasına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır (2). 5510 sayılı Kanun'un yasalaşması ve uygulanması sürecinde de Kanun'da yer alan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası branşlarında yaşlı bakım sigortasının uygulamaya girmesi söz konusu olmamıştır.

b. 10. Kalkınma Planı ve Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu

10. Kalkınma Planı'nda yaşlılık ve yaşlı bakımı konusuna önemli tespit ve hedeflere yer verilmekle birlikte, yaşlı bakım sigortasına ilişkin herhangi bir hedefe yer verilmediği görülmektedir (3). Buna karşın yaşlılığın ülkemiz için riskleri ve fırsatlarını değerlendirmek ve raporlamak amacıyla hazırlanan 10. Kalkınma Planı Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yaşlı bakım sigortasına ilişki kimi önerilerde bulunulmuştur. (4) Raporun; 5.5. Yaşlılara Yönelik Hizmetler, B. Bakım Hizmetleri bölümünde; "Eylem 7: Bakım hizmetlerine tam erişimin sağlanması ve yaygınlaştırılması amacıyla bakım hizmetlerinin sosyal güvenlik (sosyal sigorta-bakım sigortası) kapsamına alınmasının sağlanması" önerisine yer verilmiştir.

c. Yüksek Planlama Kurulunca Bakım Hizmetleri Stratejisi ve Eylem Planı (2011-2013)

Yaşlı Bakım Sigortası önerisinin yer aldığı bir diğer politika metni de Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilerek 19 Ocak 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "Bakım Hizmetleri Stratejisi ve Eylem Planı'dır (2011-2013)." Söz konusu Eylem Planı'nda beşinci öncelik olarak;

Bakım Güvence Sistemleri ve Finansmanı Oluşturulmasına Yönelik Çalışmaların Gerçekleştirilmesi

a. Bakım güvence modeli ve bakım sigortası alanında; finansman yönteminin belirlenmesi, aktüeryal hesapların yapılması ve sistemdeki aktörlerin belirlenmesi gibi hususlarda

hazırlık çalışmaları yapılacaktır” yer verilmiştir (5). Söz konusu eylemin uygulamasından da Özürlüler İdaresi Başkanlığı sorumlu tutulmuş ve diğer paydaş kurumlar olarak “SGK, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, ÇSGB, DPT, Hazine Müsteşarlığı, SHÇEK, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği ve İlgili STK’lar” belirlenmiş ve teknik çalışmaların 3 yıl içinde tamamlanması öngörülmüştür. (5) Ancak uygulamada bu hedefe ilişkin teknik bir çalışma tespit edilememiştir.

b. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) Çalışmaları ve Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı (2013)

Ülkemizde yaşlı bakım hizmetleri politikalarının belirlenmesinden bakanlık düzeyinde ASPB sorumlu durumdadır. ASPB politika belirleme görevi yanında, belediyeler, vakıf ve dernekler ile özel kesimde yer alan hizmet sunucular ile birlikte yaşlı bakım hizmetlerini bizzat da sunmaktadır. Söz konusu hizmetlerin finansmanı, asgari gelir altında kalan kişiler için genel bütçeden sağlanan ödeneklerle, bunun üzerinde geliri olan kişiler için ise genel bütçe ödenekleri yanından bireysel katılım da alınmak suretiyle karşılanmaktadır. Özel kesim tarafından işletilen evde bakım hizmetleri ya da kurumsal bakım hizmetleri sunan kişiler bakımından devletin herhangi bir ödemesi söz konusu değildir.

ASPB tarafından yayımlanan “Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı (2013)” da yaşlı bakım sigortası ya da yaşlı bakımının finansmanına ilişkin herhangi bir hedefe ve politikaya yer vermediği görülmektedir (6). ASPB tarafından yaptırılan “Türkiye’de Yaşlı Bakım Hizmetlerinin Proaktif Yönü ve Mali Yükü Analizi Etüt Çalışması” da bakım hizmetlerinin sigorta yoluyla finansmanının önem ve önceliğine yer vermiş, ancak yaşlı bakım sigortasına ilişkin teknik bir çalışma ortaya koymamıştır (7).

Yaşlı Bakım Sigortası

Bu yazıda kısaca özetlenmeye çalışılan metinlerden anlaşılacağı üzere, yaşlılık sonucu ortaya çıkan bakım ihtiyacının sigorta modeli içerisinde finansmanının primlerle sağlanarak karşılanması gerektiği konusunda genel bir konsensüs olmasına rağmen, bugüne kadar uygulamada söz konusu hedefin gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır. Çalışmamızın bu bölümünde yaşlı bakım sigortasının ülkemizde uygulanmak istenmesi halinde ele alınabilecek tartışma konularına ilişkin görüşlerimizi ifade etmeye çalışacağız.

a. Kapsanacak Kişiler

Yaşlı Bakım Sigortasının kapsamına 18 yaşından sonra tüm bireylerin alınması sağlanmalı, aynı zamanda kişinin yasa gereği bakmakla yükümlü olduğu kişilerin de kapsama alınması değerlendirilmelidir.

b. Kapsanacak Yaşlı Bakım Hizmetleri

Şartları yerine getiren sigortalı ve bakmakla yükümlü olduğu kişinin, 65 yaşından itibaren evde bakım, gündüzlü kurum bakımı ya da yatılı kurum bakımı (huzurevi) hizmetlerinden yararlanması sigorta kapsamında ele alınması sağlanmalıdır.

c. Yararlanma Şartları

Yaşlı bakım sigortasından yararlanabilmek için asgari 10 yıl prim ödeme kriteri getirilmeli, bu süreyi tamamlamayan kişilerin 65 yaşını doldurması halinde gelir testine bağlı olarak tamamen ya da kısmen sosyal yardım kapsamında bakım hizmetlerinin sunulması değerlendirilmelidir. Kapsanacak kişilere sunulacak hizmetin düzeyi, kişinin ve yaşam koşullarının birlikte teknik bir ekip tarafından değerlendirilmesi yoluyla belirlenmelidir.

d. Hizmet Sunucuları ve Hizmet Bedeli Tespiti

Yaşlı bakım hizmetlerinin sunumu, bizzat ASPB tarafından yapılabileceği gibi belediyeler, il özel idareleri yanında özel kurumlar tarafından da yapılabilir. Hizmet sunan kurumlara bakım hizmetinden yararlanan kişinin bakım ihtiyacına ve bakımın yapıldığı yere göre farklı ödemeler yapılması ele alınmalıdır. Ödenecek bedeller, kamu bakım hizmeti sunucularının maliyet bedeli esas alınarak tespit edilmeli, bu bedelin üzerinde hizmet sunmak isteyen kurumlardan alınan hizmet bedel farkı kişiler tarafından ödenmesi değerlendirilmelidir.

e. Katılım Payı

65 yaş ve üzerindeki bireylerin gene sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinin prim alınmaksızın karşılandığı da dikkate alındığında ve kişilerin bakımlarının bakım hizmetini sağlayan kurum tarafından karşılanması nedeni ile giderleri azalacağı ayrıca alınacak prim oranlarının da düşük tutulması amacıyla katılım payı alınması önem kazanmaktadır. Almanya örneğinde %50’ye yakın bakım hizmetlerinde katılım payı ödendiği dikkate alındığında, ülkemizde ortalama %30 katılım payı alınmasının, sistemin aktüeryal dengeleri bakımından önem arz edeceği dikkate alınmalıdır.

f. Prim Matrahı ve Oranı

Yaşlı bakım hizmetinin kapsamı ve alınması öngörülen primin oranının hesaplanmasında çalışan kişiler için 5510 sayılı Kanun’da yer alan uzun vadeli sigorta kolları prime esas kazancı esas alınması değerlendirilmelidir.

g. Prim Ödeme Yükümlüsü

Prim ödeme yükümlüsü ise Genel Sağlık Sigortası hükümlerine benzer şekilde, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile varlıklı kişiler prim ödeme yükümlüsü iken, gelir testine tabi olarak yeterli geliri olmayan kişilerin primleri vergiler ile ödenmesi değerlendirilmelidir. Ülkemizin TÜİK verilerine göre 2023 yılında nüfusun %10,2 sinin, 2050 yılında ise %20,8’inin 65 yaş ve üstünde olacağı dikkate alındığında, yaşlılığın etkilerine kaçınılma bir şekilde muhatap olacağız. Bu döneme kadar artarak devam edecek yaşlı bakım ihtiyacının karşılanmasını sadece bireylerin inisiyatifine bırakmak, söz konusu giderler için ek bir finansman oluşturmadan vergiler ile ödenmesi sonucunu doğuracaktır. Bunun dışındaki bir seçenek, vatandaşların bu taleplerine duyarsız kalınacağı varsaymak olur ki bunun kabul edilebilir bir yönü olmadığı açıktır. Bu toplumsal olgunun ve ihtiyacın daha da fazla gecikmeden ve mali sonuçları daha da ağırlaşmadan gerekli sigorta düzenlemelerinin yapılmasının sağlanması gerektiği görüşündeyiz.

Kaynaklar

1) www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

2) www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatTliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5510 (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

3) www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%4%B1nma%20Plan%4%B1.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

4) www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/248/Ya%20C%5%9Flanma%20C%3%96zel%20C%4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

5) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/01/20110119-6.htm (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

6) www.eyh.aile.gov.tr/duyurular/turkiyede-yasli-larin-durumu-ve-yaslanma-ulusal-eylem-planı-uygulama-programinin-guncel-maddeleri (Erişim Tarihi: 17.09.2017)

7) www.ailetolum.aile.gov.tr/data/54293ea2369dc32358ee2b25/YA%20C%5%9ELI%20N%20C%3%9CFUS%20ve%20MAL%4%B0%20Y%20C%3%9CK%20ANAL%4%B0Z%4%B0.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2017)