TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AFETLER KARŞISINDAKİ DURUMU

Vedat Laçiner(*)

Ömer Yavuz(**)

Özet: Bu çalışmanın amacı, afetlerin yol açtığı hasarlar nedeniyle yardıma muhtaç hale gelen kişiler için yapılan yardımların sosyal güvenlik sistemi içerisindeki durumunu incelemektir. Afet sonrasında yapılan yardımlar, sosyal güvenlik sistemi içerisinde daha çok, primsiz rejimi oluşturan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yoluyla karşılanmaktadır. Ancak primsiz rejimin yanı sıra primli rejim kapsamında yapılan birtakım yardımlar da mevcuttur. Söz konusu bütün bu yardımlar, genellikle "muhtaçlık" olgusuna bağlanmış dolaylı yardımlardır ve mevzuatın farklı yerlerinde saklı haldedir. Afet sonrasında söz konusu dolaylı yardımların gerçekleştirilebilmesine bu durumun yol açtığı zorluklar nedeniyle, daha çok anlık idari kararlar ile yardımlar yapılması yoluna gidilmektedir. Çalışmada afet yardımları konusundaki mevzuatın çerçevesi ve mevzuat dağınıklığının yarattığı olumsuzluklar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Sosyal Güvenlik, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Afet Sonrası Yardım

THE POSITION OF THE TURKISH SOCIAL SECURITY SYSTEM AGAINST DISASTERS

Abstract: The purpose of this study is to examine the status of the reliefs activities for the people who became helpless because of the disasters within the social security system. Post-disaster reliefs are sponsored within social services mostly by means of social security system without social contributions and with a minimum amount of social contribution. These reliefs are mostly indirect and contributed to a 'state of neediness', and defined in several laws and regulations. As a result, in order to provide the so called indirect reliefs after disasters instantaneous governmental decisions are needed. In order to resolve this diversity of regulations, a "Disaster Assistance Law" should be prepared.

Keywords: Disaster, Social Securty, Turkish Social Security System, Post-disaster reliefs

I. Giriş

Tüm dünyada her yıl, yaklaşık olarak 300 milyon insan doğal afetler nedeniyle çeşitli derecelerde etkilenmektedir. Geçtiğimiz yüzyıl, gerek dünyada gerekse Türkiye'de; afetlerin yol açtığı ölümler, yaralanmalar ve maddi hasarlar nedeniyle "afetler yüzyılı" olarak adlandırılmıştır (Yavaş, 2005:280-301). 21. yüzyılın henüz ilk çeyreğinde meydana gelen afetlerin yol açtığı yıkımlar ise, içinde bulunduğumuz yüzyılda meydana gelecek afetlerin, önceki yüzyıla

(*) Yrd. Doç. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

(**) Arş. Gör. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sağlık Yüksekokulu, Acil Yardım ve Afet Yönetimi Bölümü

oranla çok daha fazla yıkıma yol açacağı konusunda endişeler oluşturmaktadır (Yavaş, 2005:280-301).

Sosyal güvenlik, bireyleri yaşamlarının herhangi bir dönemimde karşılaşmaları muhtemel risklere karşı korumayı amaçlar. Afetler meydana geldiklerinde çok sayıda insanın muhtaç hale gelmesine neden olabilirler. Afet nedeniyle muhtaç hale gelen bu kişilerin ihtiyaçları, sosyal güvenlik sistemi içerisinde genellikle, primsiz rejim olarak adlandırılan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yoluyla karşılanır. Bunun yanı sıra primli rejim tarafından sağlanan bir takım yardımlar da mevcuttur. Çalışmanın birinci bölümünde Türk sosyal güvenlik sistemi genel olarak anlatılmıştır. İkinci bölümde ise, afet sonrasında ortaya çıkan yıkım ve hasarın giderilmesi için yapılan yardımların hukuki çerçevesi ortaya konulmuştur.

II. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Ve Primsiz Rejim

A. Genel Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sistemi

Türkiye Cumhuriyeti'nin 1961 ve 1982 Anayasalarında sosyal güvenlik, temel bir hak ve hürriyet olarak vurgulanmıştır (1961 AY. m.48; 1982 AY. m. 60). Halen yürürlükte olan 1982 Anayasasına göre; ülkede yaşayan herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, vatandaşın sosyal güvenliğini sağlayacak tedbirleri almak ve bunun için gerekli teşkilatı kurmakla yükümlüdür (A.Y. m. 60). Ayrıca Anayasa'nın 61. maddesinde özel olarak korunması gerekenlere ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklar özel olarak korunacak gruplar olarak belirtilmiş ve bu amaç için gerekli tesis ve teşkilatın kurulmasının devletin görevi olduğu vurgulanmıştır.

Türkiye'de sosyal güvenlik denilince ilk akla gelen, çalışanların ödemiş oldukları prim karşılığında yarınlarını güvence altına almalarıdır. Çalışanlardan kasıt iş sözleşmesi ile bir işverene bağlı olarak çalışan işçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlardır. Sosyal güvenlik alanında çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesine kadar bu üç grup için farklı sosyal güvenlik uygulamaları kullanılmış, söz konusu kanunun yürürlüğe girmesi ile beraber bu üç grup çalışan tek bir sosyal güvenlik kurum çatısı altında toplanmıştır. Bu kurumun resmi adı, Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu'dur.

5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce işçilerin sosyal güvenlikleri, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (RG Tarih: 29, 30, 31.07.1964-01.08.1964, Sayı: 11766-11779) ile sağlanmıştı. 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu (RG Tarih: 17.06.1949, Sayı: 7235) memur olarak çalışan kişilere yönelik sosyal güvenlik sağlamıştır. Bu iki grubun dışında kalan ve bağımsız çalışanlar olarak adlandırılan oldukça geniş

bir kesim ise 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (RG, Tarih:14.09.1971, Sayı: 13956) ile güvence altına alınmıştır. Ayrıca Ordu Yardımlaşma Kurumu, banka sigorta sandıkları gibi ek sosyal güvenlik sağlayan kurumlar ile özel sigorta kurumları da uygulama alanı bulmuştur.

5510 sayılı Kanun, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununu temel almış olmakla birlikte aralarında bazı farklılıklar vardır. 5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta yardımları ile sağlık yardımlarını birbirinden ayırmıştır. Sosyal sigortalar kısmında sadece yapılacak yardımlar düzenlenirken, genel sağlık sigortası kısmında ise sağlık hizmetinin sunumu, kapsamı ve yararlanma şartları düzenlenmiştir. Bir diğer ayırıcı fark da 506 sayılı Kanunda kısa vadeli sigorta kolları (iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık) ayrı ayrı düzenlenmiş ve her biri için ayrı bir prim oranı belirlenmişken, 5510 sayılı Kanunda ayrım yapılmamış ve kısa vadeli sigorta kolları için tek bir prim oranı belirlenmiştir (Uşan, 2009:45).

B. Primsiz Rejim ve Sosyal Yardım ve Hizmetler

1. Genel Olarak Primsiz Rejim

Türkiye'de sosyal güvenlik kavramı, çalışanların prim ödemelerine dayalı sosyal sigortalar ile özdeşleşmiş olmakla birlikte (Uşan, 2009:32), primli rejimin yanında ayrıca primsiz rejim, sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak yerini almıştır. Primsiz rejimin belirleyici özelliğini, yardımlardan yararlananların bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı temel olarak devlet bütçesinden karşılanır (Güzel ve Okur, 2004:627; ayrıca bkz: Akyıldız, 2012:322vd.).

Primsiz rejim, genellikle primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korunmaya en fazla gereksinimi bulunanlara yardım ve hizmet götürmeyi amaçlar. Bu yönüyle sosyal, bütünleştirme işlevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini yaşama geçirir (Güzel ve Okur, 2004:627).

2. Sosyal Yardımlar

a) Genel Olarak

Sosyal yardımlar; geçinme güçlüğü içinde olan ve toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşılaşan kişilerin, yoksul ve az gelirli insanların veya sosyal grupların yaşamlarının güvence altına alınması konusunda devlet tarafından yapılan yardımları ifade etmektedir. Bu bağlamda sosyal yardım, asgari yaşam düzeyini yakalayamamış ve çeşitli nedenlerle temel ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilere karşılıksız olarak yapılan devlet yardımlarıdır (Uşan, 2009:63). Başka bir tanıma göre sosyal yardım; ihtiyaç halinde bulunan, yoksulluğa düşen insanlara devlet ve şahıslarca yapılan karşılıksız nakdî ve aynî bütün yardımlardır (Göktaş vd., 2011:70).

Sosyal yardımları, koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar ve tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar olarak sınıflandırmak mümkündür. Koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar; tüm muhtaç vatandaşlara yapılan sosyal yardımlar, muhtaç yaşlı, malul ve sakatlara yapılan sosyal yardımlar, muhtaç sanatçılara yapılan yardımlar, doğal afetten zarar gören çiftçilere yapılan sosyal yardımlar, konut edindirmeye yönelik sosyal yardımlar ve öğretmenliği desteklemeye yönelik sosyal yardımlardır. Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar ise; muhtaç asker ailelerine yardım, vatan hizmetinde bulunmuş istiklal madalyası sahiplerine yardım, görevleri nedeni ile yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine yardım, yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere yardım ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin bazı görevlerinde çalışanlara yardımdır.

Sosyal yardımlar aynî veya nakdî olarak yapılabilir, ama genel olarak yapılan yardımlar nakdî niteliktedir. Bu anlamda koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar; asgari hayat düzeyini yakalayamamış, kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak duruma gelmiş kişilere yapılan aynî ve nakdî yardımlardır (Korkusuz ve Uğur, 2010:98; Uşan, 2009:63). Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımların ortak özelliği ise zorunlu veya gönüllü olarak kamu hizmeti yürütürken zarara uğrayan kişilere devlet tarafından yardım yapılmasıdır. Bu yardımlar kişilerin kendilerine yapılabileceği gibi kamu hizmeti esnasında ölen kişilerin muhtaç kalan yakınlarına da yapılabilir (Korkusuz ve Uğur, 2010:94). Bu bağlamda doğal ve insan kaynaklı afetlerin, kişileri muhtaç duruma düşürme olasılığı düşünüldüğünde, sosyal yardımlar afet anlarında çok önemli bir işlev görmektedirler. Aşağıda, sosyal yardımlardan afet durumunda uygulama alanı bulması muhtemel yardımların hukuki çerçevesi ve niteliği üzerinde durulmuştur.

b) Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar

Tüm Muhtaç Vatandaşlara Yapılan Sosyal Yardımlar

Sosyal güvenlik sisteminde, çalışanlar ödedikleri primler ile kendilerine sosyal güvenlik sağlarlarken, çalışmayan ve yardıma muhtaç durumda olan kişiler devletin yardımına ihtiyaç duyarlar. Sosyal sigortalar ile giderilemeyen bu açık, sosyal yardımlar vasıtasıyla kapatılmaya çalışılır. Bu nedenle, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu (RG Tarih: 14.06.1986, Sayı: 21810) çıkarılmış ve bu kanunla fakir ve muhtaç durumda bulunan kişilere yardım etme, toplum içindeki sosyal adaleti pekiştirerek gelir dağılımını adilane bir hale getirme ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etme amaçlanmıştır (3294 s.K. m. 1).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu kapsamında ihtiyaç sahiplerine yardım yapılması bir takım şartlara bağlıdır. Bu şartlar Kanunun 2.

maddesinde, sosyal güvenlik kuruluşlarıyla herhangi bir ilginin olmaması, muhtaçlık ve sosyal teşvike ihtiyaç duyulması ve Türkiye'de ikamet ediyor olunması şeklinde sıralanmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı Kurumu, Bağ-Kur veya özel sandıklarda zorunlu veya isteğe bağlı olarak sigortalı olan kişiler, kısa ve uzun vadeli risklere karşı güvence altında oldukları için muhtaç sayılmazlar ve dolayısıyla yardımlardan yararlanamazlar. Kişi bir sosyal güvenlik kurumu ile sosyal sigorta ilişkisi içindeyken dahi yardıma muhtaç hale gelebilir veya özel bir sebeple (düşük kazançlı bir Bağ-Kur üyesi veya çok çocuklu bir sigortalı gibi) fakir olarak kabul edilebilir. Ancak yasanın "herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilgisi olmaması" açık hükmü karşısında sosyal yardımlardan yararlanmaları mümkün değildir. Bundan farklı olarak, 3294 sayılı Kanunda, herhangi bir sosyal yardımdan yararlanan bir kişinin başka bir sosyal yardımdan yararlanıp yararlanamayacağı ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bu nedenle daha önce herhangi bir yerden sosyal yardım almış veya halen alıyor olan bir kişi, başka bir sosyal yardımdan da yararlanabilir (Bal, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_315.htm, erişim: 19.12.2012).

Sosyal yardımlardan yararlanmanın diğer bir koşulu yardıma muhtaç durumda olmadır. 3294 sayılı Yasada muhtaç olma durumu açıklanmamıştır. Ancak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinde (RG Tarih: 28.09.1986, Sayı: 19235) muhtaçlık; kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını bulunduğu mahallin asgari yaşam standartları seviyesinde geçindirmeye yetecek geliri, kazancı ve malı bulunmama hali olarak tanımlanmıştır (Yön. m. 4). Kişinin muhtaç olup olmamasında etkili olan yaşam standartları için ülkenin değil bulunduğu bölgenin yaşam standartları baz alınır (Bal, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_315.htm, erişim: 19.12.2012). Muhtaçlık kişinin çalışamaması değil, kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin temel gereksinimlerini karşılayamamasıdır. Bu nedenle kişi çalışıyor olsa dahi, eğer kazandığı para kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin temel gereksinimlerini karşılamıyorsa muhtaç durumdadır.

Kanunda belirtilen yardım şartlarından üçüncüsü Türkiye'de ikamet ediyor olmaktır. Kanunun amacının açıklandığı 1. maddesinde "…*gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek*" ifadesiyle kastedilenin ne olduğu konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Ekmekçi ve Tuncay'a göre Kanunda bahsedilen kesim yabancı uyruklu soydaşlardır (Ekmekçi ve Tuncay, 2005:88). Diğer taraftan bazı kaynaklarda Kanunda bahsedilen kişilerin kapsamının daha geniş olduğu ve yabancı uyruklu soydaşların yanı sıra, muhtaç durumdaki vatansızları, göçmenleri ve diğer yabancı uyrukluları da kapsadığı belirtilmektedir (Sözer, 1998:90; Göktaş vd., 2011:75).

Kanunda ihtiyaç sahiplerine yapılacak yardımların ayni ve nakdi olabileceği belirtilmiştir (3294 s.K. m. 7). Dolayısıyla ihtiyaç sahiplerine yardım olarak para ödenebileceği gibi giyecek, yiyecek, yakacak okul araç ve gereçleri de verilebilir. Ayrıca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının yaşlı ve sakatlara, sıcak yemek ve barınma imkânı sağlaması, kimsesiz çocuklara bakım sağlaması ve meslek kursları açtırması gibi hizmetler bu yardım kapsamında verilebilir. Son grupta sayılan yardımlar sosyal yardımdan ziyade sosyal hizmet niteliği taşımaktadır.

Yapılacak yardımlar Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu tarafından sağlanır. Yardıma ihtiyaç duyan kişiler oturdukları yerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına başvurması gerekir. Ayrıca Vakıfta kendi imkânları ile yardıma muhtaç kişileri tespit edebilir. Yapılacak yardımların süresi ve miktarı ile alakalı Kanunda bir sınırlama bulunmamaktadır. Yardımların süresinde muhtaçlık durumunun devam edip etmemesi esas alınır (Bal, www.turkhukuksitesi.com/makale_315.htm, erişim: 19.12.2012).

Muhtaç Yaşlı, Malul ve Sakatlara Yapılan Sosyal Yardımlar

1 Temmuz 1976 tarihinde kabul edilen 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun (RG, Tarih: 10.07.1976, Sayı: 15642) kapsamında 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması sağlanmıştır. Kanun kapsamında yapılacak yardımların usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 25 Ocak 2013 tarihinde 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik (RG, Tarih: 25.01.2013, Sayı: 28539) yayınlanmıştır. Söz konusu Kanun ve ilgili Yönetmelikte "muhtaçlık" temel unsurlardan olduğundan, kişinin afet sonucunda söz konusu Kanunun uygulama alanına girmesi mümkündür. Yönetmelikteki ilk kişi grubu, 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan hiçbir şekilde gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan Türk vatandaşlarıdır (Yön. m. 2). Söz konusu kişilere kanunca belirtilen miktarlarda aylık bağlanmaktadır.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu kapsamında yardıma ihtiyaç duyan tüm muhtaçlar yardımlardan yararlanabilirken, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlar sadece belirli kişi grupları için söz konusu olmaktadır. Bu gruplardan ilki yaşlılardır. Yaşlı sayılmak için öngörülen yaş ise 65'tir. Kanunda belirtilen ikinci grup özürlülerdir. Bu kişilerde Kanunda özür oranlarına göre ikiye ayrılmıştır. Buna göre 65 yaşını doldurmuş ve toplam özür oranı %40 ile %69 arasında olanlar ile başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek derecede özürlü

olduklarını yetkili hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlayan ve özrü %70'in üzerinde olanlar bu yardımdan faydalanır (Yön. m. 2). Bu gruplara ek olarak, şartları tutturmak kaydıyla bazı özürlü yakınları da yardıma hak kazanırlar (Yön. m. 2,ç).

2022 sayılı Kanun kapsamında yardım yapılacaklarda aranan diğer bir kıstas muhtaç olmadır. Muhtaç durumda olmak; genel olarak sosyal güvenlik kurumlarından her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan mevzuat gereği bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve her türlü gelirleri toplamının aylık ortalaması itibariyle 2022 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutardan daha az geliri olanları ifade eder (Yön. m. 2). 3294 sayılı Kanun kapsamında yardım yapılacak kişilerde; herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilişkili olmaması şartı aranmakta olup, başka bir sosyal yardım veya hizmet alması yardımın verilmesine engel olarak görülmemiştir. Ancak 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılacak yardımlar için, kişinin başka bir sosyal yardım veya hizmetten yararlanıyor olması, yardım almasına engel teşkil eder. Daha önceki dönemlerde sosyal yardım almış olmak, yardımlardan yararlanmaya engel değildir. Ayrıca kişiye kanunen veya sözleşme gereği bakmakla yükümlü bir kişi veya kurum bulunması durumunda, kişi 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılacak yardımlardan yararlanamaz. Türk vatandaşı olmak, 2022 sayılı Kanun ile verilen yardımlarından yararlanmak için zorunludur. Yardım alırken herhangi bir sebeple vatandaşlıktan çıkan veya çıkarılan kişilerin yardımları kesilir (Yön. m.11,d).

Muhtaç Sanatçılara Yapılan Yardımlar

Koruma amacı taşıyan sosyal yardımlardan bir diğeri muhtaç sanatçılara yönelik yapılan yardımlardır. 23 Ocak 1986 tarih ve 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nun amaçlarından biri de Türk sinema ve müzik sanatı sahasında çalışanlara destek vermekti (3257 s.K. m. 1). Sağlanan yardımlardan yararlanabilmek için; sinema veya müzik sanatçısı olmak, ortaya koyduğu eserlerle toplumda tanınmış olmak, muhtaç olmak, belirli suçlardan mahkûm olmamış olmak ve Türkiye'de ikamet etmek gerekiyordu. Kanunda ayrıca, sinema sanayi ve müzik sanatının gelişimine katkıda bulunmak ve sinema ve müzik çalışanlarını desteklemek ve ülkenin tanıtılmasını sağlamak amacıyla "Sinema ve Müzik Sanatı Destekleme Fonu" kurulacağı belirtilmiş (3257 s.K. m. 10/II,b) ve bu amaçla Sinema ve Müzik Sanatı Destekleme Fonu Hakkında Yönetmelik (RG, Tarih: 04.09.1986, Sayı: 19211) yayınlanmıştır. 2004 yılında 5224 sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi ve Sınıflandırılması ile Desteklenmesi Hakkında Kanun (RG, Tarih: 21.07.2004, Sayı: 25592) yürürlüğe sokularak 3257 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Ayrıca 2005/8785 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Sinema ve Müzik Sanatı Destekleme Fonu Hakkındaki Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Yönetmelik yayınlanmış ve mevcut yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

5224 sayılı Kanun, 3257 sayılı Kanundan farklı olarak sadece sinema sanatçılarını kapsamına almakta, müzik sanatçıları ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Kanunun 9. maddesinde "Bakanlık, sinema alanına ilişkin kültürel ve sosyal amaçlı etkinlikleri ve sinema çalışanlarını doğrudan destekleyebilir." denilerek bu durum ortaya konmuştur.

Sanatçının yapılan yardımlardan yararlanabilmesi için; sinema sektöründe çalıştığını, sağlık sorunu bulunduğunu ve herhangi bir geliri veya sosyal güvencesi olmadığını belgelendirerek, ilgili meslek birliği kanalıyla Telif Hakları ve Sinema Genel Müdürlüğüne başvuruda bulunması gerekmektedir. Söz konusu müdürlük bu başvuruları değerlendirerek, yardıma hak kazananlara yardımda bulunur (Göktaş vd., 2011:102).

Doğal Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılan Sosyal Yardımlar

Yangın, sel, deprem, toprak kayması gibi doğal afetler nedeniyle veya hastalık ve haşere istilası gibi afetlerden dolayı çiftçinin tarımsal ürünleri, canlı cansız üretim araçları veya tesisleri en az %40 oranında zarar görürse çiftçiye yardımda bulunulur. Yapılacak yardımlar ile ilgili esaslar 20.06.1977 tarihli ve 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkındaki Kanun (RG, Tarih: 05.07.1977, Sayı: 15987) ile düzenlenmiştir.

2090 sayılı Kanuna göre yardımın yapılabilmesi için kişinin tek geçim kaynağının ziraat ve hayvancılık olması gerekir. Çiftçi uğradığı zararı diğer tarımsal veya başka gelirlerle karşılayabilecek güce sahip değilse ve geçimini sağlayamayacak duruma düşmüşse muhtaç sayılır. Afetlerden etkilenen çiftçilere yapılacak yardımlar, kredi verme, teknik destek sağlama, yapılacak veya onarılacak tesislerin maliyetlerine katkıda bulunma şeklinde olabilir. Şayet kişinin yardımları alma koşulları oluştuysa çiftçiye karşılıksız mal veya para verilmeli, ayrıca zarar gören üretim araçları ve tesisler için teknik destek sağlanmalıdır (2090 s.K. m. 2).

Çiftçinin yaşadığı yerleşim biriminde kurulacak bir hasar tespit komisyonu çiftçinin, afetlerden dolayı uğradığı zararın oranını ve tutarını, çiftçinin ödeme gücüne göre ödeme miktarını tespit eder. Tespit edilen bu oranlar ışığında çiftçinin zararı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın bütçesindeki bir fon tarafından karşılanır. Bakanlık her yıl bütçesinin %10'undan az olmamak koşuluyla fona kaynak ayırır. Fonun diğer gelirlerini fonda tutulan paranın faiz gelirleri, borçlulardan tahsil edilecek taksit ve faizler oluşturur (2090 s.K. m. 4).

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, çiftçilere afetlerden zarar görmelerinin yanı sıra teşvik amacıyla da yardımda bulunur. Bu amaca yönelik olarak Bakanlık çiftçilere ihtiyaçlarının olduğunu tespit etmek koşuluyla kendi yetiştirdiği veya dışardan aldığı bitki, tohum veya diğer malzemeleri parasız olarak dağıtılabilir.

c) Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar

Askeri Mevzuat Çerçevesinde Yapılan Yardımlar

Askerlik yaparken geçici veya kalıcı olarak işgöremez hale gelenler için yardımlar öngörülmüştür. Diğer bir ifadeyle askeri mevzuat çerçevesinde, asker kişiler için şehitlik ve malullük durumunda bir takım yardımlar yapılır. Şehitlik halinde yardım, kişinin geride kalan dul eşine veya yetim çocuklarına yönelik olarak da yapılabilir (Uşan, 2009:64).

Ayrıca zorunlu askerlik görevini ifa etmek için askere alınan kişilerin geride bıraktıkları bakmakla yükümlü olduğu yakınları muhtaç hale düşebilir. Böyle bir durumda devlet, asker kişinin geride bıraktığı muhtaç yakınlarına yardım yapmalıdır. Bu bağlamda, 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Durumda Olanlara Yardım Hakkında Kanun (Resmi Gazete, Tarih: 15.08.1941, Sayı: 4887) çıkarılarak, savaşta ve barış zamanında 45 günden fazla askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılması amaçlanmıştır (4109 s.K. m. 1). Yardımdan yararlanılabilmesi için, kişilerin geçimlerini askere giden kişinin karşılıyor olması ve geçimlerini sağlayacak başka gelirlerinin olmaması gerekir (4109 s.K. m. 2). Yardım miktarı yaşadıkları bölgede en az geçimi sağlayabilecekleri ölçüde olmalıdır (4109 s.K. m. 3).

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde görev alan pilot, silah sistem operatörü, uçuş ekibi personeli, paraşütçü, deniz altı personeli, dalgıç ve kurbağa adamlara ödenecek şehitlik ve sakatlık tazminatı, 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu (RG, Tarih: 28.02.1982, Sayı: 17619) ile düzenlenmiştir. Bu personelden sakat kalanın kendisine şehit olanın ise yasal mirasçısına tazminat ödenir. Şehit olan kişiye ödenecek tazminat belirlenirken albay maaşının 50 katı baz alınır (2629 s.K. m. 13). Sakat kalan kişiye ödenecek tazminat miktarında ise sakatlık derecesi göz önünde bulundurulur (2929 s.K. m.14).

Vatan Hizmetinde Bulunmuş İstiklal Madalyası Sahiplerine Yardım

1968 tarih ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun ile milli mücadeleye katılıp İstiklal madalyası almış Türk vatandaşları, 1950-1953 Kore Savaşlarına katılmış Türk vatandaşları ve 1974 yılında gerçekleştirilen Kıbrıs Barış Harekâtı'na katılan Türk vatandaşlarına hayatta kaldıkları sürece aylık bağlanması kararlaştırılmıştır (Uşan, 2009:65).

İstiklal madalyası sahiplerinin, ayrıca belediyelerin sağladığı ulaşım hizmetleri ile gemi ve trenlerden ücretsiz olarak yararlanma ve devlet hastanelerinde ücretsiz olarak tedavi olma yardımlarından da yararlanırlar. Bu kişiler, 5510 sayılı Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte genel sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır.

Görevleri Nedeniyle Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Yardım

Yurt içinde veya yurt dışında meydana gelen terör olaylarında yaşamını yitiren, sakatlanan veya yaralanan bazı kamu görevlilerine ve ailelerine tazminat verilmesi veya aylık bağlanması, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun (RG, Tarih: 11.06.1980, Sayı: 17152) kapsamında düzenlenmiştir. Bazı kamu görevlilerinden kasıt, iç güvenlik ve asayişin korunması veya kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve soruşturulması ile görevli Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetler mensupları, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları, bekçiler, orman memurları ve personeli, gümrük muhafaza amir ve memurlarıdır. Ayrıca kaçakçılık olayını soruşturmakla görevli askeri ve sivil savcılar ile yardımcıları, mülki idare amirleri, tutukevlerinin iç ve dış güvenliğinden sorumlu personel ve soruşturma aşamasında yardımlarına başvurulan kamu görevlileri ve siviller ile kendiliğinden güvenlik güçlerine yardım eden kişiler de yardımlardan yararlanabilmektedir (2330 s.K. m. 2).

Görevleri nedeniyle zarar görenlere yardım yapılmasına yönelik bir diğer düzenleme ise 2453 sayılı Yurt Dışında Görevli Personele Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanundur (RG, Tarih: 25.04.1991, Sayı: 17321). Yurt dışında görev yaptığı esnada saldırıya uğrayarak yaralanan, sakat kalan veya ölen kişilere ve bu kişilerin yakınları yasanın koruması altına alınmıştır. Ayrıca 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda da (RG, Tarih: 12.04.1991, Sayı: 20843) terör saldırısı sonrası zarar gören kamu görevlilerinin zararlarının tazmin edilmesi ve aylık bağlanması ile ilgili düzenlemeler mevcuttur (3713 s.K. m. 21).

3. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler; kendi ellerinde olmayan nedenlerle muhtaç ya da yoksul duruma düşen veya bedenen ya da ruhen bir eksikliğe uğrayan kişilerin, insana yaraşır bir hayat sürebilmeleri için ülkenin imkânları çerçevesinde ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü kuruluşlarca sağlanan hizmetlere denilmektedir (Ekmekçi ve Tuncay, 2005:90).

Sosyal hizmetler; tıpkı sosyal yardımlarda olduğu gibi, hizmetlerden yararlanan kişilerin, bu hizmetlerin finansmanına katılmadığı sosyal güvenlik yöntemlerinden biridir (Uşan, 2009:70). Bu bağlamda sosyal hizmetler, sosyal yardımlarla birlikte mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. Sosyal hizmetlerin diğer sosyal güvenlik

yöntemlerinden farkı, yardımların maddî olarak verilmesinden ziyade hizmet sunmaya ve toplumun kalkınmasına yönelik olmasıdır (Göktaş vd., 2011:136). Ancak hem sosyal yardımların hem de sosyal hizmetlerin finansmanı bütçeden, dolayısıyla da vergilerden karşılanır.

Türkiye'de sosyal hizmetler, asırlarca dini inanışların bir gereği olarak yerine getirilen faaliyetler olarak yerine getirilmiş faaliyetlerdir. Bu amaca yönelik olarak oluşturulan vakıflar aracılığıyla yoksullara, sakatlara, kimsesizlere ve yetimlere sosyal hizmet sağlanmıştır. Uzun yıllar devlet yönetiminden uzak ve bir birinden bağımsız vakıflar tarafından yürütülen sosyal hizmetler, çıkarılan kanunlar ile devletin sorumluluğuna geçirilmiştir. Ancak burada devletin sorumluluğundan anlaşılması gereken, devletin tek başına sosyal hizmet sağlayıcı olması değildir. Önemli olan kamu kuruluşları veya gönüllü kuruluşlar tarafından uygulanan sosyal hizmetlerin devletin denetimi ve kontrolü altında gerçekleştirilmesidir. Bu doğrultuda Türkiye'de gerek merkezi ve yerel yönetimler tarafından gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından sosyal hizmetler sunulmaktadır (Göktaş vd., 2011:139).

Sosyal hizmetler, sadece fakir ve muhtaç hale düşmüş kişilere yönelik değildir. Herhangi bir sebeple toplumdan dışlanan alkolikler, uyuşturucu bağımlıları, suçlular, engelliler, sığınmacılar ve göçmenler gibi çok geniş bir kesim bu hizmetlerden yararlanabilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 61. maddesi, devletin sosyal hizmetleri sağlamak ile ilgili yükümlülüklerine yer vermiştir. Bu maddede; özürlüler, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklar ile ilgili devletin sorumlulukları belirtilmiştir. Bu sorumlulukların yerine getirilebilmesi adına 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu (RG Tarih: 27.05.1983, Sayı: 18059) yürürlüğe girmiştir.

Sosyal Hizmetler Kanunu, korumaya bakıma ve yardıma muhtaç aile, çocuk, yaşlı, sakat ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlerin ve bu hizmetleri yürütecek teşkilatın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemeyi amaçlamaktadır (2828 s.K. m. 1). Söz konusu kanun çerçevesinde sosyal hizmet sağlanacak kişiler sadece özürlüler, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklarla sınırlandırılmamış ayrıca ihtiyaç halindeki diğer kişilere de sosyal hizmet sağlanacağı vurgulanmıştır. Ancak kanun metninde, bahsedilen diğer kişilerin özellikleri ile ilgili bir açıklama bulunmamaktadır. Bununla birlikte, bahsedilen diğer kişilerden kastın herhangi bir sebeple yardıma ihtiyaç duyan kişiler olduğu değerlendirilebilir. Ancak bu ifade de oldukça kapalı olup diğer kişiler sınıfına kimlerin gireceği yeterince açık değildir. Konumuz itibariyle afetler, günlük yaşantımızda sıklıkla meydana gelmekte ve çok kısa bir zamanda çok sayıda insanın yardıma muhtaç hale gelmesine neden olmaktadırlar. Ayrıca afet, normal düzeni bozarak oldukça karmaşık bir ortama neden olur. Böyle bir durumda yetkililerin ve görevlilerin, yardıma muhtaç kişilere yapılması gereken

yardımlar için, hızlı ve doğru kararlar alması çok zor olur. Kanaatimizce, sağlanacak hizmetlerden kimlerin yararlanacağının açıkça belirlenmesi ve yapılacak hizmetlerin sayılması yasalarda belirtilirse, afet anında daha hızlı ve etkili şekilde söz konusu hizmetlerin sunumu gerçekleşecektir.

III. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Afetler Karşısındaki Durumu

A. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

Afetler nedeniyle alınacak tedbirler ve yapılacak yardımlar konusunda temel düzenlemeler 1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda (RG, Tarih: 25.05.2959, Sayı: 10213) yer almaktadır. Deprem (Yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ tasman ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören ve görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır (7269 s.K. m. 1).

Afetlerin genel hayat üzerine etkin olup olmadığı; meydana geldiği yerin büyüklüğüne, o yerin tamamında veya bir kısmında yıkılan, oturulamaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, afet bölgesinin sosyal ve ekonomik özellikleri, zararın kamuoyundaki tepkisi ve normal hayat düzeninde meydana gelen aksamalara bağlıdır. Afetlerin genel hayata etkinliğini belirlemek için "Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik" (RG, Tarih: 22.09.1968, Sayı: 13007; Dayanak: 7269 s.K. m. 1) çıkarılmıştır. Afetlerin genel hayat üzerinde etkin olup olmadığının belirlenmesinde yukarıda sayılan durumların yanı sıra tarım ürünlerinin en az üçte birinin zarar görmesi, büyük ve küçükbaş hayvanların telef olması, kışların çok uzun sürmesi nedeniyle inşaat mevsiminin kısa olması gibi bazı durumların göz önünde bulundurulacağı da söz konusu Yönetmelikte belirtilmiştir (Yön. m. 5).

7269 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımları iki sınıfa ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi; afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak acil yardım ve kurtarma çalışmaları, yaralıların tedavileri, barındırma, ölülerin gömülmesi, yangınların söndürülmesi, yıkıntıların temizlenmesi ve afetzedelerin geçimlerinin sağlanması gibi acil olarak yapılacak yardımlardır. İkincisi ise afet sonrası dönemde hak sahiplerinin tespit edilmesi ve zararlarının tazmin edilmesidir.

7269 sayılı Kanun kapsamında yapılacak olan ve yukarıdaki sınıflamada birinci sınıfa giren acil yardımların veriliş usul ve esaslarını belirlemek üzere "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" (88/12777 No'lu Bakanlar Kurulu Kararı, RG, Tarih: 08.05.1988, Sayı:19808) çıkarılmıştır. Bu yönetmelik afetin meydana geldiği

bölgede acil yardım hizmetlerini yürütmekle görevli mülki idare amirlerinin, bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşlarının, diğer kurum ve kuruluşların, askeri birliklerin ve Kızılay'ın afetten önce yapmaları gereken acil yardım planlamalarını ve afet sırasında yapacakları acil yardım faaliyetlerini kapsamaktadır. Yönetmelik, il ve ilçelerde Acil Yardım Teşkilatı kurulmasını hüküm altına almış ve afet sonrası yapılacak yardımları hizmet gruplarına bölerek her bir hizmet grubunun görev ve sorumluklarını belirlemiştir. Acil Yardım Hizmet Grupları, Yönetmeliğin 16.maddesinde; (1) Haberleşme Hizmetleri Grubu, (2) Ulaşım Hizmetleri Grubu, (3) Kurtarma ve Yıkıntıları Kaldırma Hizmetleri Grubu, (4) İlk Yardım ve Sağlık Hizmetleri Grubu, (5) Ön Hasar Tespit ve Geçici İskan Hizmetleri Grubu, (6) Güvenlik Hizmetleri Grubu, (7) Satın Alma, Kiralama, El Koyma ve Dağıtım Hizmetleri Grubu, (8) Tarım Hizmetleri Grubu ve (9) Elektrik, Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Grubu olarak 9 hizmet grubuna ayrılmıştır.

Kanunun 10. maddesine göre; afet nedeniyle veya afet bölgesindeki her türlü kurtarma, barındırma, yardım, söndürme, tedavi, sevk ve tevzi faaliyetlerinde çalışırken meydana gelen yaralanma, sakatlanma veya hastalanmalarda mağdur, en yakın hastaneye veya tedavi yerlerine sevk edilir. Tüm kamu hastaneleri ve özel hastaneler bu kişileri kabul etmeye ve tedavi etmeye mecburdurlar (7269 s.K. m. 10/1). Resmi hastane ve tedavi evlerinde bulunanların tedavileri parasız yapılır. Bu kurumlarda yer olmaması veya tedavi imkanı bulunmaması gibi sebeplerle zaruri olarak özel hastanelerde yapılan tedavi ücretleri sonradan bu kanun mucibince ödenir (7269 s.K. m. 10/2).

Afet bölgesinde görevli olan devlet memurlarından sivil savunma ekipleri, ordu, jandarma gibi görevliler yanında bir de mülkiye amirlerine verilen olağanüstü yetkiler çerçevesinde görevlendirilmiş kişiler vardır. Kanunun 6. maddesine göre, afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye yetkilidirler (7269 s.K. m. 6/1). Kanaatimizce, söz konusu hükümde görevlendirme kapsamının sadece "erkekler" olarak belirtilmesi, kadınlara karşı pozitif bir ayrımcılık olarak görünse de, afetlerin olağanüstü niteliği ve acil ihtiyaçları doğurması nedeniyle, görevlendirmenin çerçevesi iyi çizilmek kaydıyla, kadınlarında kapsam içerisine alınması isabetli olacaktır. Gerçekten de, yasal bir değişiklik ile bu hallerde görevlendirmenin çerçevesi iyi çizildiği takdirde gerek erkek gerekse kadınlar için söz konusu görevlendirmelerde hakkın kötüye kullanılmasının önüne geçilebilecektir. Böylece cinsiyet ayrımı yapılmasına da gerek kalmayacaktır.

Kanunun 13. maddesinin (d) bendine göre; afete uğrayanların veya uğraması muhtemel olanların bulundukları yerlerde veya başka yerlerde geçici olarak barınmalarını sağlamak üzere, baraka ve konutlar inşa edilebilir, ettirilebilir, kiralanabilir veya satın alınabilir. Bu tedbirlerin kısa zamanda yerine

getirilmesinin mümkün olamayacağı hallerde, geçici iskan tedbirlerini kendileri almak isteyenlere nakdi yardım da yapılabilir. Her ne kadar söz konusu hükümde, geçici barındırma işleri için gerekli ödenek ile afetzedelere nakden yapılacak yardımların miktarı ve barınaklarda oturulacak sürenin İmar ve İskan Bakanlığı'nca tespit olunacağı belirtilmişse de, 5902 sayılı Kanunla (RG, Tarih: 17.06.2009, Sayı, 27261) söz konusu yetkiler kural olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na verilmiştir (5902 s.K. m. 2 ve 24). Söz konusu hükümler uyarınca yapılacak harcamalar ve ödemeler borçlandırmaya tabi tutulmaz (7269 s.K. m. 13/ son f.). Geçici tedbir olarak afetzedelerin, afetten etkilenmeyecek yerlerde gösterilecek arsalar üzerinde, ilk barınma tedbiri olarak geçici baraka inşaatına izin verilebilir. Bu türlü geçici inşaatın, imar planı olan yerlerde afetin vukuundan; imar planı olmayan veya değiştirilen veya yerleri değiştirilecek olan şehir ve kasabalarda, yeni planların onanmasından itibaren bir yıl içinde sahipleri tarafından yıkılması mecburidir. Aksi takdirde masrafları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere mahallin en büyük mülkiye amirinin emri ile belediyelerce yıktırılır. Bu bir yıllık süre zaruret halinde ilgili valiliğin teklifi üzerine Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nca (bkz: 5902 s.K. m. 24) gerektiği kadar uzatılabilir (7269 s.K. m. 15/ son f.).

Genel hayata etkili afetlerden önce veya sonra kesin lüzum üzerine meskun bir topluluğun bir kısmının veya tamamının kaldırılarak başka mahallere toplu olarak veya dağıtılarak yerleştirilmesine karar verilebilir (7269 s.K. m.16/1). Ancak taşınma yeri afet bölgesinin bulunduğu il sınırları dışında tespit edildiği takdirde, afetzedelerin taşınması ile ilgili giderler Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nca (bkz: 5902 s.K. m. 24) karşılanır (7269 s.K. m. 16/ son f.).

Afet bölgesi içinde veya dışında imar ve iskan alanları belirlenir. Kanuna göre hazine mülkiyetine giren arsalardan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nca (bkz: 5902 s.K. m. 24) görülen lüzum üzerine, toplu inşaat yapılmayan yerlerde, Kanundan faydalanacak olanlardan, yapısını belli bir süre içerisinde bitirmeyi taahhüt edenlere, noter huzurunda bir kura çekilerek arsa verilebilir. Bu kişilere ayrıca teknik yardım, borçlandırmak suretiyle yapı malzemesi ve para yardımı da yapılabilir. Hasarlı yapısı nedeniyle kıymet belgesi alan kişilerin borçlarından kıymet belgesindeki tutar düşülür. Kıymet belgesindeki tutar, borçlandırılan tutardan fazla ise aradaki fark kişiye ödenir; noksan ise kişi borçlandırılır. Kıymet belgesi sahiplerinden bina yapmayacaklara istedikleri takdirde arsa verilebilir (7269 s.K. m. 23).

Yıkılan yanan veya ağır hasara uğrayan veya uğraması muhtemel olan binalarla, imar planları gereğince kamulaştırılmasında zorunluluk bulunan yerlerdeki binalarda oturan ailelere hak sahibi olmak şartıyla konut yaptırılır veya kredi verilir (7269 s.K. m. 29/1). Kendisine veya eşine ait o yerde aynı cins müstakil hasarsız başka bir binası veya dairesi olan ailelere bina ve inşaat

kredisi verilemez (7269 s.K. m. 29/4). Yıkık olduğu veya ağır, orta veya az derecede hasar gördüğü belirlenen binalardan mülkiyeti tüzel kişilere ait olanlara yardım yapılmaz (7269 s.K. m. 29/5). Afete uğramasıyla ekonomik ve sosyal hayatı kesintiye uğratan dükkan ve fırın gibi binalar için de sahiplerine, borçlandırma hükümleri dairesinde, inşaat kredisi verilebilir. Afetin meydana geldiği bölgede kendisine veya eşine ait müstakil hasarsız başka bir işyeri bulunanlar, bu yardımdan faydalanamazlar (7269 s.K. m. 29/6). Hasarlı bina veya işyeri sigortalı ise yapılacak yardımdan sigorta tutarı indirilemez (7269 s.K. m. 29/7). 7269 sayılı Kanunda 2012 yılı içinde yapılan bir değişiklik ile zorunlu deprem sigortası kapsamındaki binalar için, bu Kanun tarafından devlete yüklenen konut yapma veya kredi açma yükümlülüğü zorunlu deprem sigortası yaptırma şartına bağlanmıştır (7269 s.K. ek fıkra: 09.05.2012-6305/16. m.). Böylelikle zorunlu deprem sigortasının kapsamına girmeyen kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar, köy yerleşim alanlarında yapılan binalar, iş hanı, iş merkezi, eğitim merkezleri vb. binalar, inşaatı henüz tamamlanmamış binalar ile mesken olarak kullanılmaya müsait olmayan bakımsız, harap ve metruk binalar hariç bütün binalar için zorunlu deprem sigortası yaptırma şartı getirilmiştir.

Afetzedenin 7269 sayılı Kanun kapsamındaki bina ve kredi yardımlarından yararlanabilmesi için zarar gören malının kıymet takdirini yaptırması gerekir. Bina ve kredi yardımları için aranan diğer bir koşul, afetzedenin afetin meydana geldiği yerde kendine veya eşine ait zarar gören taşınmazın aynı cinsinden başka bir taşınmaza sahip olmaması gerekliliğidir.

Kendilerine ait olmayan arsa veya arazi üzerine inşaat ruhsatı almaksızın bina inşa eden yapı sahipleri ile afet riski nedeniyle imar planında yapı yapılması sakıncalı olarak belirlenen yerlerde ruhsatsız olarak yapılan yapıların sahipleri hak sahipliği iddia edemezler. Dolayısıyla bu kişilere 7269 sayılı Kanun kapsamında yardım yapılmaz. Afet nedeniyle binası zarar gören, fakat o bölgede kendisine veya eşine ait aynı cins müstakil bir binası olan ailelere bina ve inşaat kredisi verilemez (7269 S.K. m. 29).

7269 sayılı Kanun kapsamında yapılacak olan ve yukarıdaki sınıflamada birinci sınıfa giren acil yardımların veriliş usul ve esaslarını belirlemek üzere "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik afetin meydana geldiği bölgede acil yardım hizmetlerini yürütmekle görevli mülki idare amirlerinin, bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşlarının, diğer kurum ve kuruluşların, askeri birliklerin ve Kızılay'ın afetten önce yapmaları gereken acil yardım planlamalarını ve afet sırasında yapacakları acil yardım faaliyetlerini kapsamaktadır. Yönetmelik, il ve ilçelerde Acil Yardım Teşkilatı kurulmasını hüküm altına almış ve afet sonrası yapılacak yardımları hizmet

gruplarına bölerek (bkz: dipnot 1) her bir hizmet grubunun görev ve sorumluklarını belirlemiştir.

Afet nedeniyle yapılacak hak sahipliği işlemlerine esas olmak üzere yetkili makamlar tarafından afetin meydana geldiği arazinin durumu ile bütün yapılar ve kamu tesisleri incelenerek hasar tespit raporları hazırlanır (7269 s.K. m. 13- Değişik: 02.07.1968-1051/1. m.). Hasar tespit raporu sonucu, arazinin tehlikeli durumu ve binaların gördüğü hasar bakımından yıktırılması veya boşaltılması gereken yapılar hakkında o yerin mülki amirine bir rapor sunulur ve mülki amir tarafından söz konusu yapılar derhal boşaltılır. Hasar görmüş olmasına rağmen ıslahı mümkün olan binaların onarımı yapılıncaya kadar kullanılmasına izin verilmez. Bu binalar bir yıl içinde tamir ettirilmediği takdirde yıktırılır (7269 s.K. m. 13- Değişik: 31.08.1999- KHK- 574/1. m.).

Afet nedeniyle binaları zarar görenlere yapılacak diğer bir yardım ise inşaat kredisi sağlanmasıdır. Bu Kanun kapsamında inşaat kredisinden faydalanmak isteyen afetzedeler, yardım ilanının yayımlanmasından itibaren iki ay içinde mahallin en büyük mülki amirine yazılı başvuru yapmak ve taahhüt vermek koşuluyla kredi yardımından yararlanabilirler. (7269 s.K. m. 28).

Afet nedeniyle zarar gören dükkan ve fırın gibi binalar sosyal ve ekonomik hayatı kesintiye uğratırlar. Bu nedenle söz konusu iş yerlerinin sahiplerine yukarıdaki kurallar çerçevesinde ve afet bölgesinde kendisinin veya eşinin üzerinde başka bir işyeri bulunmamak şartı ile inşaat kredisi kullandırılır (7269 s.K. m. 29).

Konut ve konut inşaası ve diğer yardımlar için yapılacak borçlandırmalar faizsizdir. Dükkan ve fırın gibi yerler için yapılacak borçlandırmalar ise yıllık % 4 faize tabidir (7269 s.K. m. 40/3). Borçluların hesaplarına tahakkuk ettirilecek faizler, banka ve sigorta işlemleri vergisinden muaftır (7269 s.K. m. 40/4). Borçlandırma bedelleri, konut, konut inşaası, arsa ve diğer yardımlarda en az 20 ve en çok 30; dükkan ve fırın gibi yerler için yapılan yardımlarda ise en az 5 ve en çok 15 yılda ve eşit taksitler halinde tahsil edilir (7269 s.K. m. 40/5). İnşaatın devamı sırasında veya bitiminden itibaren bir yıl içinde, genel hayata etkili olsun olmasın, ikinci bir afetle binanın zarar görmesi halinde borçlandırma miktarından zarar oranında indirim yapılır. Afetzede isterse, borçlandırma hükümleri dairesinde yetkili kurum tarafından tespit olunacak miktarda yeniden inşaat yardımı alabilir (7269 s.K. m. 40/17).

Afete uğrayan ve 7269 sayılı Kanuna göre hak sahibi olan vatandaşların Hazine'ye ve diğer kamu kurumlarına olan borçları geçim durumları göz önüne alınarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (bkz: 5902 s.K. m. 24) teklifi üzerine, adı geçen kurumlarca ertelenir. Bunun uygulanmasında Vergi Usul Kanunu ile Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri saklıdır (7269 s.K. ek madde 3).

Birinci ve İkinci derece deprem bölgelerindeki köy yerleşim yerleri ile kasaba, ilçe ve il merkezlerinde meydana gelen depremler nedeniyle, orta hasar gördüğü teknik ekiplerce tespit edilen ve betonarme olmayan konutların hak sahiplerine kendilerinin isteği halinde, orta hasarlı konutları yıkıp, yeniden yapmak koşuluyla bir defaya mahsus olmak üzere Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nca (bkz: 5902 s.K. m. 24) gerekli miktarda, bu Kanunda öngörülen borçlandırma ve kredilendirme usulleri çerçevesinde arsa ve kredi verilir (7269 s.K. ek madde 8).

B. 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun

Bu Kanunun (RG, Tarih:25.07.1995, Sayı: 22354) amacı, afete maruz kalarak olağan yaşamın kesintiye uğradığı bölgelerde normal hayatın devamını sağlayacak hizmetlerin yürütülmesi, afetin yol açtığı hasar ve tahribatın giderilmesi ve bu amaçla yapılacak yardımların usul ve esaslarının düzenlenmesidir (4123 s.K. m. 1). 4123 sayılı Kanun kapsamındaki yardımlar, afet nedeniyle yaşamını yitirenlerin birinci derece yakınları ile sakat kalanlara yapılacak yardımlar, konut veya işyeri zarar görenlere yapılacak yardımlar, afet bölgesindeki belediyeler ve il özel idarelerine yapılacak yardımlar, esnaf ve sanatkarlar, serbest meslek mensupları, ticaret ve sanayi erbabına, devlet memurlarına yapılacak yardımlar şeklinde çeşitlendirilebilir.

Ayrıca kanun kapsamında yiyecek, giyecek, tıbbi yardım vb. gibi afetlere acil müdahale aşamasında gerekli taşınır mal yardımı hakkında bir madde olmamakla birlikte yardım amacıyla toplanan bu malzemelerin Kızılay'a aktarılmak koşuluyla afet bölgesine intikal ettirileceği düzenlenmiştir (4123 s.K. m. 3). Bahsi geçen yardımlara ek olarak afet nedeniyle yabancı ülkeler tarafından hibe edilen veya bu ülkelerden ithal edilen yardım malzemeleri ve ekipmanlarının her türlü fon, vergi, resim ve harçlardan muaf olduğu bu kanun ile kayıt altına alınmıştır.

Afetzedelerin acil ihtiyaçlarının karşılanması için çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından toplanan yiyecek, içecek, giyecek ile çadır ve buna benzer diğer tüm taşınır yardım malzemeleri Kızılay'a aktarılır. Afetzedelere ulaştırılmak üzere toplanan yardımlar en hızlı bir şekilde afet bölgesine gönderilir ve bu amacın dışında kesinlikle kullanılamaz (4123 s.K. m. 3). Tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden kişilerin birinci derece yakınlarına ve sakat kalanların kendilerine Bakanlar Kurulunca uygun görülecek miktarlarda nakdi yardım yapılır (4123 s.K. m. 4).

Konut veya işyerleri tabii afet nedeniyle zarar gören kişilere, yetkili kurumlar tarafından yapılan hasar tespit çalışmalarının sonucuna göre yardım yapılır. Yapılacak yardımın miktarı meydana gelen hasar göz önünde bulundurularak Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Ödemeler yardım

yapılacak kişinin malik veya kiracı olup olmamasına bakılmaksızın karşılıksız olarak yapılır (4123 s.K. m. 5). Ayrıca afetin meydana geldiği bölgede ticaretle uğraşmakta olup afet nedeniyle zarar gören işyerlerinde kiracı konumundaki işletmeciler proje karşılığında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları aracılığıyla işyeri edindirme yardımı yapılabilir (4123 s.K. ek madde: 5, ek: 16.11.1995-4133/3. m.).

Afetin meydana geldiği bölgedeki belediyeler normal zamanda halktan topladıkları vergi ve harçları toplayamaz ve gelir kaybına uğrarlar. Söz konusu belediyelerin afet nedeniyle toplayamadıkları Emlak Vergisi dahil diğer vergi ve harçlar, afetler sonrası yapılacak yardımlar ve harcamalar için bütçeden ayrılan ödenekten ilgili belediyelerin hesaplarına aktarılır. Belediyelere yapılacak bu yardımın miktarına Bakanlar Kurulu karar verir (4123 s.K. m. 6). Ayrıca afete maruz kalan belediyelere ve il özel idarelerine maruz kaldıkları hasar ve tahribatları giderebilmeleri amacıyla hasar ve tahribat oranları göz önünde bulundurularak yardım yapılır (4123 s.K. m. 6, Değişik: 29.05.2003-4864/5. m.).

4123 sayılı Kanun kapsamında afete maruz kalan belediyelere yapılacak diğer bir yardım, ilgili belediyelerin İller Bankasına olan yatırım borçlarının ertelenmesi veya terkin edilmesidir. Bu belediyelerin İller Bankası yıllık yatırım programında yer almayan yatırımları derhal yatırım programına alınır. Erteleme veya terkin işlemi Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir (4123 s.K. m. 6, ek: 16.11.1995-4133/1 m.).

Afete maruz kalan bölgelerde faaliyette bulunan esnaf ve sanatkarlar, serbest meslek mensupları, sanayici ve ticaret erbabı ve çiftçilere, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslara göre kredi verilir. Krediler bu meslek gruplarından çiftçilere Ziraat Bankası tarafından verilirken, diğerlerine Halk Bankası'nca verilir. Bu kredilerin kullandırılmasından dolayı doğacak zararlar Hazine tarafından karşılanır (4123 s.K. m. 8, Değişik: 16.11.1995-4133/2 m.).

Afetin meydana geldiği bölgede görev yapan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personele fazla çalışma ücreti ödenir. Fazla çalışma ücretleri bütçe kanunlarında yer alan fazla çalışma ücretinin iki katını geçemez. Ayrıca afet bölgesinde çalışan her statüdeki personele aylık ve maaşları ile birlikte, tazminat ödenir. Tazminat miktarı, ek gösterge dahil en yüksek Devlet Memuru aylığının brüt tutarının %50'sinden fazla olmamak şartıyla ödenir ve tazminat miktarına damga vergisi hariç hiçbir vergi ve kesinti uygulanmaz. Söz konusu tazminatların verilmesi ile ilgili düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir (4123 s.K. ek m. 4, Ek: 16.11.1995-4133/3. m.).

Yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla hibe olarak gönderilen her türlü malzeme ve teknik ekipman ile söz konusu amaçlar için kullanmak üzere yurt dışından geçici veya daimi olarak ithal edilecek malzeme ve teknik ekipmanlar gümrük mevzuatında belirlenen sürelere bağlı olmadığı gibi her türlü fon, vergi, resim ve harçtan da muaf tutulurlar (4123 s.K. ek m. 6, Ek: 16.11.1995-4133/3 m.).

4123 sayılı Kanun kapsamında yardımların verilişinde dikkate değer diğer önemli bir husus, afetten zarar görenlere sigorta kurumları tarafından ödenen veya ödenecek olan sigorta tazminatlarının devletçe yapılacak yardımlardan düşülemeyeceğine yönelik olan düzenlemedir (4123 s.K. m. 9, Değişik 1. fıkra: 29.05.2003-4864/6 m.).

C. 2090 Sayılı Tabii Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun

Ziraat ve hayvancılıktan başka geçim kaynağı olmayan kişilerin afetler nedeniyle zarara uğramaları halinde bu kişilere Devlet tarafından yardım yapılmaktadır. Çiftçilere yönelik bu yardımları düzenlemek amacıyla 20 Mayıs 1977 tarih ve 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Söz konusu Kanunun 2. maddesinde çiftçilere afetler dolayısıyla yapılacak yardımların şart ve şekillerinin bir yönetmelikle belirleneceği vurgulanmıştır. İşte 2090 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik (RG, Tarih: 27.08.2006, Sayı: 26272) çiftçilere afetler nedeniyle yapılacak yardımları düzenlemektedir.

Afetlerden zarar gören çiftçilere 2090 sayılı Kanun kapsamında yapılacak yardımlar; kredi açma, karşılıksız tohum, fide, fidan ve canlı hayvan veya para verme, ihtisas ve teknik bilgi gerektiren konularda ilgili kuruluş uzmanlarınca yapılacak her türlü teknik yardımda bulunma ve yapılacak veya onarılacak tesislerin maliyetine katılma şeklindedir (2090 S.K. m. 2; Yön. m. 4). Yukarıda sayılan yardımlardan, tesis maliyetine katılma yardımları sadece çiftçilerin ortak kullandıkları araç ve tesislerin afetten zarar görmesi durumunda, bu araçların onarılmasına veya yenisinin sağlanmasına katılım payı olarak verilir. Tesis maliyetine katılım payı, zarar gören tesis bedeline emsal bir tesisin maliyetinin %70'ini geçemez (Yön., m. 7).

2090 sayılı Kanun kapsamında yardım yapılabilmesi için bir doğal afet meydana gelmesi, çiftçinin ürünlerinin ve üretim olanaklarının meydana gelen bu afetten dolayı önemli ölçüde bozulması ve bunun sonucunda yardıma muhtaç duruma düşmesi gerekir. Doğal afetten kasıt, gerek 2090 sayılı Kanunun 1. maddesinde gerekse Yönetmeliğin 1. maddesinde, yangın, yer sarsıntısı, yer kayması, fırtına, taşkın, sel, don, dolu, kuraklık, haşere ve hastalık gibi olaylar şeklinde belirtilmiştir.

Afetler, çiftçinin tarımsal ürünlerine, canlı-cansız üretim araçlarına ve tesislerine zarar verebilir. Söz konusu bu zararların ürün ve üretim olanaklarını önemli oranda bozması iki şekilde olur. Bunlardan birincisi; ürünlerin, canlı-cansız üretim araçlarının ve tesislerinin değer itibariyle en az %40 zarar görmesi, meydana gelen bu zararları çiftçinin diğer tarımsal veya başka gelirleriyle karşılayacak gücünün bulunmaması ve kredi veren banka, kooperatif ve benzeri kuruluşlardan bu zararını borç alma imkanı olmaması durumudur. İkincisi; yukarıda sayılan ürünlerde meydana gelen zarar %40'dan az olmakla birlikte, çiftçinin kredi alma imkanı olmaması ve başka geliri de bulunmaması nedeniyle tarımsal faaliyetlerini devam ettiremeyecek ve geçimini sağlayamayacak duruma düşmesi halidir (2090 s.K. m. 2; Yön. m. 5/2). Her iki gruptaki kişilerin de yardımlardan yararlanabilmesi için yıllık gelir toplamları, her yıl Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen 16 yaş ve üzeri asgari ücret brütünün üç katına eşit veya üç katından daha az olması gerekir (Yön. m. 5/3).

2090 sayılı Kanun kapsamında çiftçilere yapılacak yardımlardan yararlanmanın diğer bir şartı ise, afet nedeniyle meydana gelen zarar ve ziyanların hiçbir şekilde başka bir kurum veya kuruluş tarafından karşılanmamış olmasıdır. Zararı herhangi bir suretle devlet tarafından karşılanan kişilere bu kanun kapsamında yardım yapılmaz (2090 s.K. m. 2). Yönetmelikte ise yapılacak yardımlardan yararlanabilmek, uygulama yılında yer alan riskler için 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu kapsamında tarım sigortası yaptırma şartına bağlanmıştır (Yön. m. 5/1).

Afetlerden zarar gören çiftçilerin ve kooperatiflerin zararlarının mahiyetini, oranlarını ve tutarını tespit eden ve çiftçinin ödeme gücüne göre karşılama şekillerini belirlemek amacıyla her il ve ilçede hasar tespit komisyonları kurulur. İllerde kurulan komisyon, vali veya adına görevlendireceği yardımcısının başkanlığında; defterdarlık, teknik ziraat müdürlüğü, veteriner müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Müdürlüğü ve Ziraat Odası Başkanlığından oluşur. İlçelerde ise, kaymakam veya yerine görevlendirilen vekilinin başkanlığında; ilçe Ziraat Mühendisliği, ilçe veteriner hekimliği, mal müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Müdürlüğü, ziraat odası başkanlığı ile, ilgili muhtarlar ve belediye olan yerlerde çiftçi malları koruma başkanlığı yetkililerinden oluşur (2090 s.K. m. 3; Yön. m. 9).

2090 sayılı Kanun çerçevesinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın görevlerini yürütmek üzere bir Afetler Dairesinin kurulması hüküm altına alınmıştır (2090 s.K. m. 8). Doğal afetlerden zarar gören çiftçilere yapılacak yardım ve harcamalar, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın bütçesine konulan ilgili ödeneklerden karşılanır (Yön. m. 14).

Hasar tespit komisyonu tarafından belirlenen ödeme cetvellerindeki nakdi talepler, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın afetler için ayırmış olduğu ödenek de göz önünde bulundurularak değerlendirilir ve "Bakan Oluru"

ile Bakanlığın İl Müdürlüğüne gönderilir. İl Müdürlüğü tarafından afetlerden zarar gören çiftçilerin bankada açmış oldukları hesaplarına yatırılır. Ayni yardımlar, hasar tespit komisyonlarında belirlenen talepler doğrultusunda Bakanlık tarafından İl Müdürlüğüne nakdi olarak gönderilir. İl Müdürlüğü ayni malları, yürürlükte bulunan ihale mevzuatı çerçevesinde temin ederek çiftçilere teslim eder. Ancak gerekli görüldüğü takdirde komisyon kararlarındaki ayni yardım talepleri nakdi olarak da karşılanabilir. Kredi yardımları ise, çiftçilerin talep etmesi durumunda hasar tespit komisyonları tarafından kullandırılır (Yön. m. 16).

Afete maruz kalan bölgedeki çiftçilere 2090 sayılı Kanun kapsamında yapılan her türlü canlı-cansız üretim araçlarının ve tesislerinin izinsiz olarak iki yıl içinde satılması, devredilmesi veya maksadına uygun olmayan şekilde kullanılması halinde yardım yapılan çiftçiye mülki amir tarafından idari para cezası uygulanır. Ayrıca bu mallara kimin elinde olursa olsun el konularak kamu mülkiyetine alınmasına karar verilir. Malların mevcut olmaması durumunda ise malın bedeli yardımı almış çiftçiden tazmin edilir (2090 s.K. m. 9; Yön. m. 18). Hasar tespit komisyonlarınca çiftçiye haksız ödeme yapıldığının tespit edilmesi durumunda ise çiftçiye tebligat yaparak haksız olarak aldığı yardımın bir ay içinde ödenmesi talep edilir. Sürenin sonunda geri ödeme yapılmaz ise, yapılan ve yapılmakta olan yardımlar durdurulur ve karşılıksız olarak yapılan yardımlar geri tahsil edilir (Yön. m. 17).

D. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu esasen afetler sonrası yapılacak sosyal yardım ve hizmetler ile ilgili maddeler içermeyip, genel olarak fakir ve muhtaç durumda bulunan insanlara yardım etmek ve bu suretle sosyal adaleti pekiştirip gelir dağılımının daha adil bir biçimde yapılmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır (3294 s.K. m. 1). Fakir veya muhtaç durumda bulunmaktan kasıt, Kanunun 2. maddesinde her hangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler olarak belirtilmiştir.

3284 sayılı Kanunda belirtilen hizmetlerin yürütülebilmesi için Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur (3284 s.K. m. 3). Kanunda belirtilen faaliyet ve çalışmaları yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulmuştur (3284 s.K. m. 7).

Afetler sonrası yapılacak sosyal yardımlar bu Kanun kapsamında olmamakla birlikte, 1995 yılında çıkarılan 4123 sayılı Tabi Afet Nedeniyle

Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ile doğal afetler nedeniyle ölenlerin yakınlarına ve sakat kalanlara 3294 sayılı Kanun kapsamında yardım yapılması öngörülmüştür (4123 s.K. m. 4). Ayrıca yine 4123 sayılı Kanununda, afet bölgesinde ticaretle iştigal eden kiracı konumundaki işletmecilere Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları aracılığıyla proje üzerinden iş yeri edindirme yardımı yapılabileceği vurgulanmıştır (4123 s.K. ek m. 5).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonlarından 1999-2007 yılları arasında meydana gelen deprem, sel, yangın vb. gibi afetler nedeniyle afetzedelere (2008 yılı fiyatlarıyla) toplam 1.090.853.607 TL yardım yapılmıştır (Erkan, 2010:3). 2012 yılına kadar 3284 sayılı Kanunun kapsamında olmadığı halde afetzedelere Bakanlar Kurulu Kararları ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonlarından yardımlar sağlanırken, 2012 yılında 3284 Sayılı Kanunun 2. maddesine getirilen bir ek madde ile her türlü afetten zarar gören kişilerin Kanun kapsamında sağlanan yardımlardan yararlanacağı hüküm altına alınmıştır (Ek fıkra: 04.07.2012-6353/17. m.).

E. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Kapsamında Yapılan Yardımlar

Mükellefler tarafından ödenmesi gereken vergi ve primlerin, zor zamanlarda gecikmeli olarak ödenmesi imkanının sağlanması da yapılan yardım niteliğinde değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 91. maddesine göre; İşyerleri yangın, su baskını, yer kayması, deprem gibi afete uğrayan, tabii afet nedeniyle tarımsal faaliyetlerinden dolayı zarar gören işverenler ile aynı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalılardan sayılan köy ve mahalle muhtarları ile iş sözleşmesine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; (1) ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usûlde gelir vergisi mükellefi olanlar, (2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı olanlar, (3) Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları, (4) Tarımsal faaliyette bulunanlar, afet nedeniyle zarara uğrama durumunu belgelemeleri kaydıyla, olayın meydana geldiği tarihten itibaren üç ay içinde talepte bulunarak, prim ödeme sıkıntısına düştükleri yapılacak inceleme sonucunda anlaşıldığında, afet tarihinden önce ödeme süresi dolmuş mevcut prim borçları ve afetin meydana geldiği tarihten itibaren tahakkuk edecek üç aylık prim borçları, olayın meydana geldiği tarihten itibaren bir yıla kadar Sosyal Güvenlik Kurumunca ertelenebilir. Yukarıdaki durumlarda, afetin meydana geldiği ayda verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgeleri, afetin meydana geldiği ayı takip eden üç ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verildiği takdirde, süresinde verilmiş sayılacaktır.

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun uyarınca genel hayatı etkilediğine karar verilen afetler nedeniyle, afet bölgesinde doğrudan veya dolaylı olarak zarar gören işverenlerle sigortalı ve hak sahiplerinin bu Kanuna göre vermekle yükümlü oldukları belgelerin verilme süresi ile ödenmesi gereken primlerin ve diğer Kurum alacaklarının ödeme sürelerini bu Kanundaki sürelere bağlı olmaksızın, afet bölgesindeki şartları ve gelişmeleri göz önünde tutarak belirlemeye ve ertelemeye Sosyal Güvenlik Kurumu yetkilidir. Prim borcunun ertelendiği sürede zamanaşımı işlemez ve ertelenen kısmına gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanmaz.

Bunlardan başka, 19.05.2011, 23.10.2011 ve 09.11.2011 tarihlerinde meydana gelen depremler sonucunda malul kalan ve ölen sigortalılar için, 5510 sayılı Kanunda öngörülen prim ödeme süresi, hizmet, prim ve prime ilişkin borcu olmama ve sigortalılık sürelerine ilişkin diğer şartlar aranmaksızın Sosyal Güvenlik Kurumunca kendilerine veya hak sahiplerine aylık bağlanır. Ancak bunun için; a) malullük ya da ölüme sebep olan deprem tarihinden önceki döneme ilişkin olarak en az 30 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi veyahut bir aylık kesenek ile karşılık ödenmiş olması ve b) bu süreye ilişkin sigortalı tescil işleminin 5510 sayılı Kanunda belirtilen sigortalı bildirim sürelerinden kaynaklanan haller saklı kalmak kaydıyla deprem tarihinden önce yapılmış olması koşullarının gerçekleşmiş olması aranır (Akyılmaz, 2012: 316). Bu şekilde bağlanan aylıklarla 5510 sayılı Kanunla öngörülen prim veya kesenek ile karşılıkların eksik olan kısmı Maliye Bakanlığı tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödenir (6270/15.m. ile ek geçici m.37/1.f). Ayrıca, yukarıdaki hükümlerin kapsamına girenlerden deprem sonucunda yaralanan veya sakat kalanlara verilecek protez, ortez, araç ve gereç bedelleri için de katılım payı alınmaz (6270/15.m. ve ek geçici m.37/f.2).

F. 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu Kapsamında Yapılan Yardımlar

Kanunun 1. maddesine göre sivil savunma; düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder. Sivil savunma faaliyetlerinin amacı, bu sayılan tehlikeler karşısında (a) halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, (b) hayati öneme haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerin devamı için acil tamir ve ıslahı, (c) savunma faaliyetlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve (d) cephe gerisi maneviyatının muhafazasıdır (7126 s.K. m. 1).

Kanunun 2. maddesinde, tabii afetlerin tehditlerine maruz kalması muhtemel mahallere "hassas bölge" denir ve bu yerler öncelikle sivil savunma mükellefiyetine tabi tutulur. Tabii afetler nedeniyle "hassas bölge" olarak nitelendirilecek bölgeler 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 2.

maddesine göre tespit ve ilan olunur (7126 s.K. m. 3). Tespit edilen hassas bölgelerde sivil savunmayı teşkilatlandırmaktan ve idaresinden İçişleri Bakanlığı sorumludur. Bu işlerin amacını uygun bir şekilde yürütülmesi için İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu Müdürlük sonradan, 29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla yürürlükten kaldırılmış olup, yerine Afet ve Acil Durum Başkanlığı ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur.

Afet nedeniyle hassas bölge olan yerlerde yerleşmiş halkın can ve mal kaybını azaltmak amacıyla lüzum görülmesi üzerine, tamamının veya bir kısmının daha emin bölgelere tahliyesinin uygun bir şekilde planlanmasından ve tatbikinden İçişleri Bakanlığı sorumludur (7126 s.K. m. 18). Tahliye planları gereğince tahliye edileceklerin sevk, iskân, iaşe, sıhhi bakım ve yerlerine iade masrafları ile müstahsil hale getirilmeleri için lüzumlu görülecek masraflar devlet tarafından karşılanır (7126 s.K. m. 19).

G. 4857 Sayılı İş Kanunu Kapsamında Verilen Kısa Çalışma Ödenekleri

Kısa çalışma uygulamasıyla, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenler karşısında zor durumda kalan işverenin bir süreliğine bu uygulamadan yararlanarak işlerini düzeltmesi ve bu zor dönemleri daha hafif bir şekilde atlatması amaçlanmıştır. İş hukukunda zorlayıcı sebeplerden anlaşılan; işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenlerdir.

Kısa çalışma ödeneğinin verilebilmesi için; işyerlerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması ya da önemli ölçüde azalması gerekir. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için ise, kısa çalışmaya geçilmesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş olmalı ve kısa çalışmadan önceki son 120 gün içinde sürekli olarak çalışılmış olması gerekir. Kısa çalışma ilanından sonra doğrudan Türkiye İş Kurumu'na başvurulması gerekir. Türkiye İş Kurumu tarafından belli koşullar altında işsizlik sigorta fonundan kısa çalışma ödeneği ödenecektir.

Kanunda kısa çalışma süresi en fazla üç ay olarak öngörülmekte, Bakanlar Kurulunun bu süreyi altı aya kadar uzatma yetkisi bulunmaktadır. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanmak için kısa çalışmaya geçildiğinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş ve kısa çalışmadan önceki son 120 gün içinde sürekli olarak çalışmış olması gerekmektedir. 4857 sayılı İş Kanununun 24 ve 25. maddelerin (III) numaralı bentlerinde gösterilen zorlayıcı sebepler dolayısıyla çalışamayan veya

çalıştırılmayan işçiye bu bekleme süresi içinde bir haftaya kadar her gün için yarım ücret ödenmekte olduğundan kısa çalışma ödeneği bu haftanın sonunda başlayacaktır.

Kısa çalışma ödeneğinin hesabında sigortalının son 12 prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ı esas alınır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, İş Kanununun 39. maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçememektedir.

Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, daha sonra işsiz kalınması durumunda ödenecek olan işsizlik ödeneği süresinden düşülecektir. Kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. İşverenler tarafından hatalı bilgi ve belge verilmesine bağlı olarak ortaya çıkan fazla ödemeler faiziyle birlikte işverenden tahsil edilir.

IV. Sonuç

Afet sonrasında yapılacak yardımların en öncelikli amacı, afetzedelerin yaşamlarını idame ettirebilmelerini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak yapılan ve yeme, içme, barınma, güvenlik gibi temel gereksinimleri kapsayan yardımların afetzedelere karşılıksız olarak ulaştırılması devletin sorumluluğudur. Daha sonraki aşamada yapılacak olan yardımlar ise, afetzedeleri afet meydana gelmeden önceki yaşam standartlarına ulaştırmayı amaçlamalıdır. Her ne kadar devlet, kişilerin afet nedeniyle ortaya çıkan zararlarını karşılamak adına yardımlarda bulunsa da, bu konudaki asıl sorumluluğunun kişilerin kendilerinde olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda özellikle afet nedeniyle yıkılan veya hasara uğrayarak kullanılamayacak hale gelen konut ve işyerlerinin yeniden yapılmasına yönelik yardımlarda devletin rolü, tamamlayıcı nitelikte olmalıdır. Özellikle kişilerin konut, işyeri ve ürünlerini doğal ve insan kaynaklı afetlere karşı sigortalatmaları teşvik edilmelidir. Bunun için 7269 sayılı Kanunun 29. maddesinde yapılan değişiklikle devletin afet sonrası bina yapma ve konut kredisi açma yükümlülüklerini, zorunlu deprem sigortası yaptırmış olma şartına bağlamasını olumlu karşılıyoruz.

Afetlerden zarar gören kişilere yapılacak yardımlar sosyal güvenlik sistemi içerisinde genellikle sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yöntemiyle karşılanır. Ancak gerek sosyal yardımlar gerekse sosyal hizmetler ile ilgili yasal düzenlemelerde, afetler sonrası yapılacak yardımlar yeterince açık ve ayrıntılı bir biçimde düzenlenmemiştir. Yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin bir kısmı "muhtaçlık" durumuna bağlanmış dolaylı yardımlardır ve mevzuat içerisinde farklı Kanun ve Yönetmelikler içerisinde saklı nitelikte durmaktadır. Bu yüzden afetzedelere yapılacak doğrudan sosyal yardımlar ve hizmetler afet meydana

geldikten sonra çıkarılacak anlık yönetmelik ve idari kararlarla yapılmaktadır. Oysa afetlerin karakteristik özelliklerinden bir tanesi beklenmeyen bir anda meydana gelmesi ve normal düzeni kesintiye uğratmasıdır. Afetin meydana geldiği bir anda karar alıcıların yapılacak yardımlarla ilgili hızlı ve doğru karar vermelerini beklemek çok gerçekçi olmayacaktır. Aynı zamanda toplumun afet meydana gelmeden önce olası bir afet durumunda yararlanabileceği yardımları ve bu yardımların sistematiğini bilmeleri afet sonrasında yaşanacak karmaşayı bir nebze olsun azaltacaktır. Dolayısıyla afetler nedeniyle muhtaç duruma düşen kişilere yapılacak yardımların sosyal güvenlik mevzuatında daha geniş ve ayrıntılı bir biçimde yer bulması gerekir.

Afetler sonrası yapılacak yardımları içeren çeşitli kanun ve yönetmelikler olmakla birlikte bu konudaki temel mevzuat 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanundur. Ancak 1959 yılında çıkarılan bu Kanun zamanla afetler sonrası yapılacak yardımları karşılamakta yetersiz kalmış ve birçok kez değişime uğramıştır. Kanaatimizce hem mevcut kanunlara oranla günümüz koşullarına daha uygun, hem de afet yardımları konusundaki farklı mevzuatı tek çatı altında toplayacak bir Afet Yardımları Kanunu'nun çıkarılması büyük faydalar sağlayacaktır.

Kaynakça

Akyılmaz, Hüseyin. (2012). **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 4.Baskı. Ankara: Alter Yayınevi.

Bal, Erdoğan. **Sosyal Yardım**, Hukuki İncelemeler Kütüphanesi, www.turkhukuksitesi.com /makale_315.htm>, (Erişim: 19.12.2012).

Ekmekçi, Ömer ve Tuncay A. Can. (2005). **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri.** 11. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.

Erkan, E. Ayşe. (2010). **Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye'de Yaşanan Sorunlar.** Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri.

Göktaş, Murat, Çakır Erden ve Özdamar Murat. (2011). **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim.** Ankara:Yaklaşım Yayıncılık.

Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza. (2004). **Sosyal Güvenlik Hukuku**. Yenilenmiş 10. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.

Kuruca, Mustafa. (2009). Doğal Afetlerden Zarar Görenlere Primli ve Primsiz Rejim Kapsamında Yapılan Yardımlar, **Mali Çözüm**, Sayı 94-2009, s. 271-283.

Korkusuz, Refik ve Uğur, Suat. (2010). **Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş.** 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınları.

Sözer, Ali Nazi. (2006). **Türkiye'de Sosyal Hukuk.** İzmir: Fakülteler Kitapevi.

Şakar, Müjdat. (2006). **Sosyal Sigortalar Uygulaması**. Yenilenmiş 8. Baskı. İstanbul: Der Yayınevi.

Taşcı, F. (2007). **1980 Sonrası Türkiye'de Sosyal Yardımların Analizi**. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Tufan, Beril. (2000). Afet Durumlarında Sosyal Destek Hizmetleri ve Sosyal Hizmet Uzmanları. İçinde , Beril Tufan ve diğ. (Der.), **Travma Tedavisi Uzman Eğitimi***:* 118-121. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını No:002.

Tuncay, Tarık. (2004). **Afetlerde Sosyal Hizmet, 1999 Marmara ve Bolu-Düzce Depremleri Sonrasında Gerçekleştirilen Sosyal Hizmet Uygulamaları**. Ankara: Özbay Ofset Matbaacılık.

Uşan, Fatih. (2009) **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Genel Esasları**. 2. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yavaş, Hikmet. (2005). Türkiye'de Doğal Afetlerin Merkez-Yerel İlişkiler Açısından Yönetim Sorunları. **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, S. 3: 280-301.