

Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Afetlerin Yeri

Yusuf Can ÇALIŞIR¹

Özet

Bu çalışmanın amacı, Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısı doğrultusunda afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımların ilgili mevzuattaki yerinin incelenmesidir. Diğer bir ifadeyle, Türk sosyal güvenlik mevzuatında afetlerin yerini belirlemektir. Bu bağlamda Türk sosyal güvenlik sistemi kapsamında afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımların ilgili mevzuattaki durumu ele alınmak istenmiştir. Çalışma kapsamında gerek primli rejim olarak adlandırılan sosyal sigortalar, gerekse primsiz rejimler olarak nitelendirilen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler çerçevesinde afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımlarla ilgili yasal düzenlemelere yer verilmeye çalışılmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısı içerisinde afetlerden zarar görenlere yönelik primli rejim kapsamında yapılan yardımlar noktasında sınırlı bir kitleye yönelik düzenlemeler söz konusu iken, primsiz rejimler kapsamında tüm afetzedelere yönelik devlet eliyle gerçekleştirilen düzenlemeler yer bulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Primli Rejim, Primsiz Rejimler, Afet, Yardım

Place of Disasters in The Turkish Social Security Legislation

Abstract

The purpose of this study is to examine the place in the relevant legislation of aids for victims of disasters in line with the structure of the Turkish social security system. In other word, is to locate disasters in Turkish social security legislation. In this context, it was aimed to discuss the situation in the relevant to legislation of aids committed for victims of disasters within the context of the Turkish social security system. The legal arrangements for aids to victims of disasters will be analyzed at the scope of both social insurances which is defined as social security system with social contributions, and social assistances and social services which is defined as non-contributory regime. Within the structure of the Turkish social security system, there is a limited massive regulation at the point of the aid made within the scope of the social security system with social contributions for the victims of disasters. But within the framework of the non-contributory regimes, there are state performed regulations for all victim of disasters.

Keywords: Turkish Social Security System, Social Security System With Social Contributions, Non-Contributory Regimes, Disaster, Relief

¹Öğretim Görevlisi, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, Ayaş MYO, Ankara Üniversitesi, Ankara
İlgili yazar / Corresponding author: ccalisir@ankara.edu.tr

1. GİRİŞ

Sahip olduğu önem ve kapsamının genişliği bakımından tüm niteliklerini barındıracak bir sosyal güvenlik tanımı yapmak oldukça güçtür. Bununla birlikte sosyal güvenlik kavramını özünde; birey(ler)in karşılaşacağı, ekonomik veya fizyolojik hayatı için tehlike oluşturan olaylara karşı güvence arayışının bir ürünü olarak tanımlamak mümkündür. Tehlike ile karşılaşan bireylere, asgari bir güvence, sosyal koruma sağlamak sosyal güvenliğin var oluş nedenleri arasında yer almaktadır (Tokol ve Alper, 2017).

Sosyal bir varlık olan insanın toplumsal hayat içerisinde var olmasının bir sonucu olarak bazı tehlikelerle karşılaşması muhtemel veya mutlak. Modern anlamda sosyal güvenlik bir gelir garantisi sistemidir. Bu anlamda bireylerin karşılaşacağı tehlikelerin önlenmesinden çok, ortaya çıkan tehlikelerin sonuçlarına karşı tedbir alınması sosyal güvenlik kapsamında öngörülmektedir.

Bir toplumun tamamı veya belli bir kesimi için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıpları doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olaylar afet olarak tanımlanmaktadır (AFAD, 2014). Bu tanım doğrultusunda, gerçekleşen durumların sosyal güvenlik açısından bir tehlike olarak kabul edilip edilmeyeceği değerlendirilebilir. Bu anlamda yangın, su baskını, sel, kuraklık, heyelan, deprem ve benzeri gibi olayların bir sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilmesi kaçınılmazdır. Diğer taraftan, gerçekleşen afetler sonucunda özellikle, bireylerin mallarına yönelik zararlar ile gider artışlarının ya da gelir kesilmelerinin gerçekleşmesinde de aynı sonuç geçerli olacaktır. Gerçekleşmesi mutlak veya muhtemel olan olaylara karşı bireylerin sosyal güvenlik sistemi içerisinde veya çeşitli yollarla sosyal güvence arayışında olması son derece doğal bir yaklaşımdır.

Tarihsel süreç içerisinde bireylere yönelik bir sosyal güvencenin sağlanması noktasında farklı yöntemler geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Ancak çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin temel kurumlarını primli rejim olarak adlandırılan sosyal sigortalar ve primsiz rejim veya kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak nitelendirilen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Günümüzde primsiz rejimler kapsamında yangın, su baskını, kuraklık, deprem gibi riskler sosyal güvenliğin konusu olan tehlikeler arasında değerlendirilmemektedir. Ancak devletler bu tehlikelere karşı kamu yardımları ile bireylere çeşitli yardımlar sağlamaya çalışmaktadır. Diğer ülkelerde de olduğu gibi Türk sosyal güvenlik sistemi de primli ve primsiz rejimlerden meydana gelmektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısı doğrultusunda afetlerden zarar görenlere yönelik, yapılan yardımların ilgili mevzuattaki yerinin incelenmesidir. Bu doğrultuda bağlı kalınacak temel izlek, ilgili mevzuat ve yazındır. Söz konusu alanlarda yer alan bilgi ve düzenlemeler ışığında, afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımlar incelenmek istenmiştir. Çalışmanın ilk kısmında, Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısına genel olarak yer verilmiş, ardından bu yapının gereği olarak afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımlar ele alınmıştır.

2. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

Sosyal bir varlık olan insanın toplum içinde yaşaması nedeniyle karşı karşıya kalacağı çeşitli tehlikeler vardır. Bu tehlikelerin gerçekleşmesi beraberinde bir takım iktisadi sonuçları da getirmektedir. Sosyal güvenlik, bu tehlikelerin iktisadi sonuçlarına karşı güvence sağlanmasını konu almaktadır. Sosyal güvenliğin sağladığı güvence, muhtaç kalma riskine karşı korunma anlamında bir güvencedir. (Arıcı, 2015). İnsanların hayat boyunca yaşam kalitesini etkileyen en önemli unsurlardan birisi de sosyal güvence içinde olmaktır. Sosyal güvenlik, insanların gelirlerine bakılmaksızın toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlarından "insan hakkı" ve esas itibarıyla de "devlet görevi" olarak primli ya da primsiz sistemlerin kullanılması, kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir (SGK,

2018). Diğer bir ifadeye göre sosyal güvenlik, toplum halinde yaşamaktan kaynaklanan tehlikeler de dahil olmak üzere, insanın karşı karşıya bulunduğu tehlikelerin ekonomik sonuçlarına karşı güvence sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik sağlanması ile anlaşılması gereken, bireyin sosyal güvenliğinin konusu olan tehlikelerin ortaya çıkardığı olumsuz ekonomik sonuçları olan gelir kesilmesi, gelir azalması ya da gider artışı biçiminde ortaya çıkan zararlarına karşı gelir-gider sürekliliğinin sağlanmasına olanak veren asgari bir gelirin sağlanmasıdır (Alper ve Tekeli, 2015).

Özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, sosyal güvenlik; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde, Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşme ve tavsiye kararlarında, uluslararası belgelerde ve ülke Anayasa ve yasalarında temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olarak kabul edilmekte, *"kişinin ve ailesinin çeşitli sebeplerle maruz kalabilecekleri tehlikelerin zararlarından kurtarılarak, yaşadıkları toplum içinde başkalarına bağımlı olma ihtiyacı duymadan, insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardına kavuşturulmaları"* anlamında kullanılmaktadır (Alper, 2008; Akgeyik, 2010).

Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde yer aldığı gibi, sosyal güvenliğin temel insan haklarından biri ve temini görevinin devlete ait olduğu şeklindeki tarif, 1961 Anayasası'nda söz konusu olmuştur. 1961 Anayasası'nın 48. maddesine göre, *"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak, devletin ödevlerindedir"* hükmü ile toplumda yaşayan herkese sosyal güvenlik hakkını tanıırken, bu maddenin gerekçesinde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesinden esinlenmiş ve sosyal güvenlik hakkı açısından çağdaş bir yaklaşım esas alınmıştır (Akgeyik, Yılmaz, Oktayer, Susam, ve Şeker, 2007). Diğer taraftan, Türkiye'de 12 Eylül 1980 Harekatından sonra hazırlanan ve 7.11.1982 tarihinde halk oylaması ile kabul edilen 1982 Anayasası da sosyal güvenlik hakkını, anayasal bir hak olarak nitelendirmiş ve detaylı bir biçimde düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nın 60. maddesine göre, *"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar"* hüküm ile açıkça ortaya konmuştur (Güzel, Okur, ve Caniklioğlu, 2014).

Sosyal devlet anlayışıyla birlikte Türkiye'de sosyal güvenliğin genel yapısı, sigortacılık esaslarına dayanmaktadır. Sigortalılara verilecek sigorta yardımlarının hangi hallerde ve miktarda verileceği önceden belirlenmiş olup, uzun ve kısa vadeli sigorta kollarında hizmet sunulmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal devletin gereği, özel sigortacılıktan farklı olarak birebir fayda/maliyet dengesi gözetilmeden oluşturulmuştur. Bu durum sosyo-ekonomik ve demografik değişimlerin neden olduğu tüm risklerin sistem tarafından taşınmasına neden olmaktadır (SGK, 2018).

Bununla birlikte, Türk sosyal güvenlik sistemi primli rejim olarak bilinen sosyal sigortalar ile devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen primsiz sosyal güvenlik rejimi (sosyal yardım ve sosyal hizmet) olmak üzere ikili bir yapı üzerine inşa edilmiştir. Ancak primli rejim (sosyal sigortalar) gerek kapsam, gerekse sağlanan ivazların düzeyi bakımından diğerlerine oranla daha gelişmiş ve oturmuş bir sistem olduğundan Türk sosyal güvenlik sistemi "sosyal sigortalar sistemi" olarak ifade edilmiştir (Tuncay, 1997).

Sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşüm öncesinde, primli rejim sigortalıların istihdam şekillerine göre örgütlenen üç ana sosyal güvenlik kuruluşu tarafından yönetilmiştir (Koç, 2004). Bu kuruluşlar; Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'dur. Söz konusu kuruluşlar birbirlerinden bağımsız yapılandırılmış ve aralarında organik bir bağ kurulmamıştır. Ayrıca bağlı olduğu bakanlıklar bakımından da farklılık göstermişlerdir. SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı iken, Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyette bulunmuştur.

Süreç içerisinde Türk sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansal ve yapısal sorunlardan dolayı ve bu sorunları gidermek adına birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda; ilk olarak sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde önemli değişiklikler içeren, 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” ile yasal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu kanunla temel olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırmaya ve giderlerini kısmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir (Özşuca, 2003). Diğer taraftan 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı kanunla yürürlüğe giren “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” ile sosyal sigortalar sistemini tamamlayıcı bir model olarak bireysel emeklilik sistemi uygulanmaya başlamıştır (Alper, 2015).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında ikinci olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu” kabul edilmiştir. Benzer şekilde; sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak adına; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” kabul edilmiştir. 5502 ve 5510 sayılı kanunlar sosyal güvenlik alanında yapılan reform kapsamında uygulamaya konulmuştur. Bu doğrultuda “Sosyal Güvenlik Reformu” adı altında, farklı norm ve standartlara göre hizmet sunan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek çatı altında birleştirilmiştir.

2.1 Primli Rejim ve Özellikleri

Primli rejimin temelini çağdaş sosyal güvenlik tekniklerinden en önemlisi olan sosyal sigortalar oluşturmaktadır. Primli rejim olarak adlandırılan sosyal sigortalar, özel sigortalardan farklı olarak, kamu yararını gözetmesi ve kar amacı gütmeksizin sosyal güvenlik sağlamak için kullanılmaktadır. Bu yapısı itibarıyla, sosyal sigorta kamusal bir faaliyet olarak nitelendirilir. Bu bağlamda sosyal sigortalar, bir kamu hizmeti olarak tanımlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin ihtiyaç sahiplerine sunmak üzere devlet tarafından ve kanunlarla kurulan kamu sosyal güvenlik kurumlarıdır (Alper ve Tekeli, 2015).

Bir ülkede çalışan bireylerin karşı karşıya kalabileceği belirli sosyal tehlikelerin giderilmesinde çok büyük bir rol oynayan sosyal sigortanın temel ilkeleri; zorunlu olması, kamu sigortası olması, primli bir sistem olması ve ödenen primle sağlanan yardım arasında bir bağın bulunmaması, bütün sosyal riskleri kapsamaması, kar amacı gütmemesi ve devletin garantisi altında bulunması olarak ifade edilebilir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin işleyiş yapısı, büyük ölçüde sosyal sigortaya dayalıdır. Bununla birlikte primsiz rejim olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetler, söz konusu yapı içerisinde daha küçük bir alana sahiptir.

2.2. Primsiz Rejim ve Özellikleri

Türkiye’de diğer ülkelerde de olduğu gibi, primli rejim yanında sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak primsiz rejimler yer almaktadır. Primsiz rejim, toplumdaki muhtaç veya güçsüz bireylerin korunması bakımından sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak, karşılıksız yapılan sosyal yardım ve hizmetlerden oluşmaktadır. Primsiz rejimin temel özelliği, yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamalarıdır (Güzel vd., 2014).

Primsiz rejim kapsamında değerlendirilen kavramlardan biri olan sosyal yardım, kamu tarafından; gelir ve muhtaçlık kontrolüne bağlı ve karşılıksız olarak sağlanan, sosyal güvenlik sağlama amacını taşıyan kamu yardımlarını ifade etmektedir. Bir diğer kavram olan sosyal hizmet ise, sosyal yardımların hizmet sunumu şeklinde yapılması halinde anlam bulmaktadır (Arıcı, 2015). Sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları çoğunlukla ayrı kavramlar olarak ele alınmakla

beraber, aslında nitelik itibari ile aynıdır. Çünkü çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde finansman ihtiyacının nasıl karşılandığına bağlı olarak, sosyal güvenlik sağlama teknikleri ayrılmaktadır. Bu bağlamda, sosyal sigortalar primli sistemler; sosyal yardım ve sosyal hizmetler de primsiz sistem olarak ifade edilmektedir (Alper ve Tekeli, 2015). Türkiye’de 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kurulmuşsa da, sosyal yardım ve sosyal hizmet görevleri bu kuruma verilmemiştir. Hem yasal düzenlemelerde, hem de örgütlenmede bütünlük sağlanamamıştır.

3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDA AFETLERDEN ZARAR GÖRENLERE YÖNELİK YAPILAN YARDIMLAR

Ülkelerin iktisadi gelişmişlik seviyeleri ile sosyal sigorta programlarının kişi olarak kapsamına aldığı nüfus arasında doğrudan bir ilişkinin varlığına işaret edilmektedir. Bu anlamda gelişmiş ülkelerin, daha çok sosyal riski ve daha geniş nüfus kesimlerini sosyal sigortalar yoluyla sosyal güvenlik kapsamına aldığı belirtilmektedir (Alper ve Tekeli, 2015). Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli tekniği olan sosyal sigortalar, herkesi her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma hedefi bakımından önemli boşluklar bırakmaktadır.

Sosyal sigortaların kapsam bakımından bıraktığı bu boşluklar, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal sigortalardan sonraki en önemli tekniklerinden biri olan sosyal yardım ve sosyal yardımların bir türevi olarak sosyal hizmetleri gündeme getirmektedir. Dolayısıyla prim rejim kapsamında bazı sosyal tehlikelerden zarar gören kişilerin korunması amaçlanmışken, primli rejim dışında kalan kişilerin karşılaşacağı tehlikelerin giderilmesi primsiz rejimler kapsamında sağlanmaktadır. Bu durum genel olarak sosyal güvenlik mevzuatında da karşımıza çıkmaktadır. Yangın, su baskını, sel, kuraklık, heyelan, deprem ve benzeri gibi afetlerde primli rejim kapsamında, söz konusu afetlerden etkilenen işverenlere yönelik çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Diğer taraftan primsiz rejimler kapsamında ise, söz konusu olabilecek afetlerden etkilenen tüm bireylere devlet eliyle, koruma karakteri taşıyan yardım sağlanmasına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

3.1. Primli Rejim Kapsamında Afetlerden Zarar Görenlere Yönelik Yapılan Yardımlar

Türk sosyal güvenlik sistemi çatısı altında, sosyal sigortaları düzenleyen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 91. maddesinde afet halleri “yangın, su baskını, sel, kuraklık, yer kayması, deprem” olarak sayılmakla birlikte, ilgili metnin devamında “gibi” ifadesi kullanılarak söz konusu hallerin örnek teşkil ettiğini, benzer olaylarında bu kapsamda değerlendirileceği sonucuna ulaşılabilir (5510 S.K. m.91).

Bununla birlikte 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 91. maddesinde, afet durumunda belgelerin verilme süresi ve primlerin ertelenmesi düzenlenmiştir. Buna göre afet ve diğer mücbir sebep hallerinde belgelerin verilme süresi ve primlerin ertelenmesi başlıklı 91. maddede (Değişik:15/7/2016-6728/49 md.), “Yangın, su baskını, sel, kuraklık, yer kayması, deprem gibi afetlerle ağır hastalık, ağır kaza, tutukluluk ve sabotaj gibi nedenlerle ticari veya ekonomik kayıplara uğrayan işverenler, bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalılar ile bu Kanuna göre primlerini kendileri ödeyen sigortalılar, bu durumu belgelemeleri kaydıyla vakanın veya afetin meydana geldiği tarihten itibaren üç ay içinde talepte bulunmaları ve prim ödeme aczine düştüklerinin, yapılacak inceleme sonucu anlaşılması hâlinde, yukarıda belirtilen vaka veya afet tarihinden önce ödeme süresi dolmuş mevcut Kuruma olan borçlar ile vaka veya afetin meydana geldiği tarihi takip eden üçüncü ayın sonuna kadar tahakkuk edecek Kuruma olan borçları, vaka veya afetin meydana geldiği tarihten itibaren bir yıla kadar Kurumca ertelenebilir” hükmüne yer verilmiştir (5510 s.K. m.91).

Dolayısıyla ilgili madde hükmünce, işyerleri afete maruz kalan işverenler ile söz konusu kanunun 4. maddesi 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı 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 usulde 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 komantid şirketlerin komantide ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları, (4) Tarımsal faaliyette bulunanlar (5510, s.K. m.4), afet nedeniyle prim borçlarının ertelenmesini isteyen işverenlerin bu haktan yararlanabilmeleri için, zarara uğrama durumunu belgelemeleri kaydıyla, olayın gerçekleştiği tarihten itibaren üç ay içinde talepte bulunmaları gerekmektedir. Aynı zamanda söz konusu kişilerin prim ödeme aczine düştüklerinin kurumca yapılacak inceleme sonucunda anlaşılması esastır.

Diğer taraftan ilgili maddenin devamında, *“Birinci fıkrada belirtilen durumlar ile Bakanlık ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenen vaka, afet veya mücbir sebep hâllerinde Kuruma verilmesi gereken her türlü bilgi ve belge ile yapılması gereken başvuruların vakanın, afetin veya mücbir sebebin meydana geldiği tarihi takip eden üç ay içinde Kuruma verilmesi veya yapılması hâlinde, süresinde verilmiş veya yapılmış sayılır”* ifadesine yer verilmektedir (5510, s.K. m.91). Dolayısıyla, afetin gerçekleştiği ayda verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin, afetin meydana geldiği ayı takip eden üç ay içinde kuruma sunulması halinde, gecikme olmadan verilmiş kabul edilecektir.

Bunların yanı sıra ilgili 5510 sayılı kanunun katılım payı alınmayacak haller, sağlık hizmetleri ve kişiler başlıklı 69. maddesi 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında, 75. maddede yer alan afet ve savaş hali nedeniyle sağlanan sağlık hizmetlerine gönderme yapılmaktadır. Buna göre doğal afetler veya savaş hali başlıklı 75. maddede, ... *“afet veya savaş hallerine bağlı nedenlerden dolayı Kurumca yapılan sağlık hizmeti giderleri, giderlerin ödendiği takvim yılı sonu esas alınarak genel bütçeden Kuruma bir yıl içinde transfer edilir”* ifadesine yer verilmektedir (5510, s.K. m.75).

3.2. Primsiz Rejim Kapsamında Afetlerden Zarar Görenlere Yönelik Yapılan Yardımlar

Sosyal devlet olmanın gereği, vatandaşlarının sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirmeyi, kaliteli bir yaşam standardı sağlamayı ve bu anlamda sosyal güvenlik sağlamayı ödev olarak gören bir yaklaşımı gerektirmektedir. Sosyal devlet ilkesini 1961 Anayasası ile kabul eden ve 1982 Anayasası'nda da bu ilkeyi aynen koruyan Türkiye Cumhuriyeti, söz konusu ilke gereği, sosyal ve ekonomik yaşama eylemsel müdahaleyi öngörmektedir. Dolayısıyla bir afetin vuku bulması halinde, sosyal devlet olmanın bir sonucu olarak, afet bölgelerine sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler devlet eliyle ulaştırılmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sistemi içerisinde primsiz rejim kapsamında değerlendirilen alanlardan biri olan sosyal yardımlar, devleti yardım yapmaya yönelten etkiye göre koruma ve tazminat sağlama karakterli olarak sınıflandırılabilir (Akar, 2015). 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 edinmeye yönelik sosyal yardımlar ve öğretmenliği desteklemeye yönelik sosyal yardımlardır (Laçiner ve Yavuz, 2013). Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar ise; askeri mevzuat çerçevesinde yapılan sosyal yardımlar, vatan hizmetinde bulunmuş İstiklal Madalyası sahipleri ile Kore ve Kıbrıs Savaşlarına katılanlara yapılan yardımlar, görevleri nedeniyle yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine yapılan yardımlar, hiçbir karşılık gözetmeksizin Türk Vatanına hizmet edenlere yapılan yardımlar ve yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden öğretmenlere yönelik yapılan yardımlardır (Akar, 2015).

Dolayısıyla afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımları koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar içerisinde değerlendirebiliriz. Afete maruz kalan bölgelerde normal hayatın devamını sağlayacak hizmetlerin yürütülmesi, meydana gelen zararların giderilmesi amacıyla devlet tarafından nakdi ve ayni yardımlar yapılmaktadır (Kuruca, 2009). Bu kapsamda, 15.05.1959 tarih

Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Afetlerin Yeri

ve 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” afetlere yönelik alınacak tedbirler ile yapılacak yardımları düzenleyen temel kanunlardan biridir (RG, Tarih: 25.05.1959, Sayı: 10213). 7269 sayılı kanunun 1.maddesinde, “*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 veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır*” ifadesine yer almaktadır (7269 s.K. Değişik birinci fıkra: 27/12/1993-3956/1 md.).

7269 sayılı Kanun kapsamında yapılacak yardımlar genel olarak, 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 yardımlar ile afet sonrası dönemde hak sahiplerinin tespit edilmesi ve zararlarının tazmin edilmesi şeklindedir.

Söz konusu kapsamda bir diğer kanun ise, 25.07.1995 tarih ve 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun”dur (RG, Tarih: 25.07.1995, Sayı:22354). 4123 sayılı Kanun kapsamındaki yardımlar, tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden yurttaşların birinci derecedeki yakınları ile sakat kalanlara yapılacak yardımlar, konut veya işyeri zarara uğrayanlara yönelik yapılacak yardımlar, afet bölgesindeki belediyeler ve il özel idarelerine yapılacak yardımlar ve esnaf ve sanatkârlar, serbest meslek mensupları, ticaret ve sanayi erbabına, devlet memurlarına yapılacak yardımlar olarak sıralanabilir.

Bunların yanı sıra, çiftçilere yönelik gerçekleştirilecek sosyal yardımlar kapsamında 27.08.2006 tarih ve 2090 sayılı “Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” ise bir diğer yasal düzenlemedir (RG, Tarih: 27.08.2006, Sayı:26272). Bu kanunun amacı; “*Yangın, yer sarsıntısı, toprak kayması, fırtına, taşkın, sel, don, dolu, kuraklık, haşere ve hastalık gibi nedenlerle tarımsal ürünleri, canlı-cansız üretim araçları ve tesisleri zarar gören veya yok olan, bu yüzden çalışma ve üretme imkânları önemli ölçüde bozulan çiftçilere, çiftçilerin kurmuş olduğu tarımsal amaçlı üretim kooperatiflerine, devlet tarafından yapılması gerekli yardımlara ilişkin usul ve esasların düzenlenmesidir*” (2090 s.K. m.1). 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*” olarak sıralanmaktadır (2090 s.K. m.4). Ayrıca, “*Kanunda tanımlanan afetlerden zarar gören çiftçilerin zarar oranlarının %70’i oranında yardım yapılmaktadır*” ifadesine yer verilmiştir (2090 s.K. m.8). Yine, 2090 sayılı kanunun 14. maddesi gereğince, “*Tabii afetlerden zarar gören çiftçilere yapılacak yardım ve harcamalar, bu amaçla Bakanlık bütçesine konulacak ödeneklerle sınırlı olacak şekilde karşılanmaktadır*” hükmüne yer verilmektedir (2090 s.K. m.14).

Diğer taraftan, 24.05.1983 tarih ve 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler Kanunu”nda ise, afetlerle ilgili olarak bazı düzenlemelere yer verilmiştir (RG, Tarih:2405.1983, Sayı:18059). Buna göre ilgili kanunun 4. maddesinin (m) bendi gereğince, “*Doğal afetlerde ulusal ve uluslararası sosyal hizmet kurum ve kuruluşlarıyla birlikte hareket edilmesi ve acil kurtarma ve yardım çalışmalarının etkili şekilde yürütülmesi amacıyla gerekli her türlü tertip ve tedbir alınır*” hükmü yer almaktadır (2828, Ek : 21/1/2000 - KHK - 594/2 md.). Bunun yanı sıra, 2828 sayılı kanunun Ek 5. maddesinde, “*Doğal afet bölgelerinde afetzedelere yönelik sosyal hizmet müdahaleleri için gerekli öncü, geçici ve sürekli ekipler, Kurum Genel Müdürünün onayıyla kurulur. Bu ekipler ile diğer Kurum personelinin düzenli bir eğitim programından geçirilmesi için gerekli bütün önlemler alınır. Afet bölgesinde görevlendirilen personelin, hizmetin gerektirdiği ihtiyaçları karşılanır*” hükmü bulunmaktadır (2828, Ek: 21/1/2000-KHK-594/7 md.). Ayrıca Türkiye’de afet sürecinde acil manevi destek sağlanması konusunda Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) ile Diyanet İşleri

Başkanlığı arasında 2007 yılında bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol kapsamında halkın sosyal hizmetler konusunda bilinçlenmesini sağlamak, koruyucu ve önleyici sosyal hizmet anlayışını geliştirici uygulamaları yaygınlaştırmak amaçlanmıştır. Söz konusu protokol, 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kuruluşu ile yenilenmiş ve böylelikle kapsam genişletilmiştir (Seyyar ve Yumurtacı, 2016).

4. SONUÇ

Sosyal güvenliğin temel amaçlarından biri, sosyal güvenliğin konusunu oluşturan risklerin sonuçlarına karşı bireylere asgari bir güvence sağlamaktır. Sosyal güvenliğin konusunu oluşturan riskler, ne zaman gerçekleşeceği bilinmeyen, gerçekleşmesi mutlak veya muhtemel olan ve kişiye yönelik olup, ortaya çıktığında kişide çeşitli zararlara yol açan tehlikelerdir. Dolayısıyla; yangın, su baskını, sel, kuraklık, heyelan, deprem ve benzeri gibi afetler sosyal güvenliğin konusunu oluşturan tehlikeler olarak kabul etmekle birlikte, söz konusu tehlikenin sonuçlarına karşı, tehlikeye maruz kalan bireylere sosyal güvenlik sistemi kapsamında asgari bir güvence sağlamak gerekmektedir.

Afetler gerek doğal, gerek teknolojik, gerekse insan kaynaklı olsun ekonomik, sosyal ve fiziki kayıplara yol açabilmektedir. Bu kayıpları en aza indirmekteki en önemli araçlardan biri olarak sosyal güvenlik sistemleri işaret edilebilir. Özellikle afet sonrası süreçte bireylerin belirli bir yaşam standardına kavuşabilmeleri bakımından, sosyal güvenlik sistemi çatısı altında yapılacak yardımların önemi büyük olacaktır. Dolayısıyla afet sonrası süreçte oluşabilecek kayıpları telafi etmek ve kayıpları en aza indirmek noktasında sosyal güvenlik sistemlerinin etkin bir şekilde yapılandırılması ve işlerlik kazandırılması gerekmektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısı bakımından afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımlarla ilgili yasal düzenlemelerin, primsiz rejimler olarak adlandırılan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler etrafında toplandığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Çünkü primli sistem kapsamında afet sonrası yapılacak yardımlar bakımından sadece işverenlere yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Oysa primsiz rejimler kapsamında, tüm afetzedelere yönelik devlet eliyle gerçekleştirilecek düzenlemeler söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, afetlerden zarar görenlere yönelik yapılan yardımlar konusunda sosyal güvenlik mevzuatında bütüncül bir yapıdan bahsetmek zordur. Bu durumu gözetecek, çağın gereklerine uygun olarak yapılacak düzenlemeler, kurumsal bir yapının oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

AFAD (2014). Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü. <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3495/xfiles/sozluk.pdf>. (Son Erişim: 14.04.2018)

Akar, D. (2015). Türkiye'de Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (21), 605-619. <http://www.taa.gov.tr/yayin/yazar/duygu-akar/>. (Son Erişim: 11.04.2018)

Akgeyik, T. (2010). Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri: Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0 (51), 47-99.

Akgeyik, T., Yılmaz, B.E., Oktayer, N., Susam, N. & Şeker M. (2007). *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2006-21.

Alper, Y. (2008). ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?. *Çimento İşveren*, 22 (2), 1-28. <https://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale130.pdf>. (Son Erişim: 10.04.2018)

Alper, Y. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*. Bursa: Dora

Alper, Y. ve Tekeli, S. (Ed.) (2015). *Sosyal Güvenlik*, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 2659.

Arıcı, K. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Güzel, A. Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2014). *Sosyal Güvenlik Hukuku Yenilenmiş 15. Baskı*. İstanbul: Beta.

Koç, M. (2004). *Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*. Malatya: Ofis Matbaacılık.

Kuruca, M. (2009). Doğal Afetlerden Zarar Görenlere Primli ve Primsiz Rejim Kapsamında Yapılan Yardımlar. *Mali Çözüm Dergisi*, (94), 271-284. <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/94malicozum/14%20mustafa%20kuruca.pdf>. (Son Erişim: 09.04.2018)

Laçiner, V. Yavuz, Ö. (2013). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Afetler Karşısındaki Durumu. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27 (4), 63-89.

Özşuca, Ş. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(2), 133-152.

Seyyar, A. Yumurtacı, A. (2016). Afet Odaklı Acil Manevi Sosyal Hizmet Uygulamaları Bağlamında Türkiye'ye Yönelik Bir Model Önerisi. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(3), 1-24.

SGK, (2018). <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz>. (Son Erişim: 08.04.2018)

Tokol, A. ve Alper, Y. (Ed.) (2017). *Sosyal Politika Güncellenmiş 8. Baskı*. Bursa: Dora.

Tuncay, C. (1997). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı. *Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası*, 4(2), 349-378. <http://www.kamu-is.org.tr/dergiler.htm>. (Son Erişim: 09.04.2018)