



JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES SCIENCES RESEARCH

Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi

Open Access Refereed e-Journal & Refereed & Indexed

Article Type	Research Article	Accepted / Makale Kabul	30.12.2019
Received / Makale Geliş	16.11.2019	Published / Yayınlanma	31.12.2019

BİR SOSYAL POLİTİKA ARACI OLARAK OSMANLI DEVLETİ'NDE UYGULANAN VE GÜNÜMÜZE UZANAN SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI SOCIAL SECURITY PRACTICES IN THE OTTOMAN STATE AS A SOCIAL POLICY TOOL

Prof. Dr. Mahmut YARDIMCIOĞLU

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü,
Kahramanmaraş / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0002-1335-8357

Merve KAPLAN

Gaziantep Üniversitesi, SBE, İşletme Anabilim Dalı, Gaziantep / TÜRKİYE,
ORCID: 0000-0001-5648-0902



Doi Number: <http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.1723>

Reference: Yardımcıoğlu, M. & Kaplan, M. (2019). Bir sosyal politika aracı olarak Osmanlı Devleti'nde uygulanan ve günümüze uzanan sosyal güvenlik uygulamaları. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 6(48), 4657-4664.

ÖZET

Sosyal güvenliğin temel kavramlarından ve yapıtaşlarından olan sosyal politika çağdaş anlamda sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Sosyal politikalar, sosyal güvenlik sistemleri gibi çeşitli araçlar vasıtasıyla kamu desteği ile gelişmiş ve kullanım alanları bulmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin bir hizmet olarak kullanılması ve temellendirilmesi sanayi devrimi ile başlamış olup geçmişten günümüze işçi sınıfı ile başlayarak ulusların iş hayatında ve sosyal hayatta başlarına gelebilecek olan her türlü sosyal risklere karşı toplumu koruma amacı ile devamlı olarak gelişme göstermiştir. Türkiye'de sosyal güvenlik bağlamında sosyal politika araçları ve kamu desteğiyle gelişmeler cumhuriyetin ilanından sonra yaşanmaya başlamıştır. Batı toplumlarındaki ilerlemeler takip edilerek sosyal güvenlik sistemi toplumun isteklerine ve beklentilerine karşılık verecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Bu makalede, ilk olarak sosyal politikalar sonucunda oluşturulan sosyal güvenlik anlayışı ve sistemleri incelenmiş bu bağlamda kamu desteğiyle sosyal güvenlik sisteminin bir revizyon ve iyileştirme sürecine gittiği sonucuna ulaşılmış ve cumhuriyetinin ilanından itibaren yapılan iyileştirmeler ve gelişmeler incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sanayi devrimi, Sosyal Güvenlik, Sosyal Politika

ABSTRACT

Social policy, one of the basic concepts and building blocks of social security, emerged in the contemporary sense with the industrial revolution. Social policies have been developed and found use through various means such as social security systems and with public support. The use and foundation of the social security system as a service has started with the industrial revolution and has developed continuously with the aim of protecting the society against all kinds of social risks that may happen to the business life of the nations starting from the past to the present day with the working class. social policy instruments and developments in the social security context of public support in Turkey, have begun to emerge after the proclamation of the republic. Following the developments in Western societies, the social security system has been rearranged to meet the demands and expectations of society.

In this article, firstly the social security understanding and systems which are formed as a result of social policies are examined. In this context, it has been concluded that the social security system has gone through a revision and improvement process with the public support and the improvements and developments since the proclamation of the republic have been examined.

Keywords: Industrial Revolution, Social Security, Social Policy

1. GİRİŞ

Sosyal politikalar, Sanayi Devrimi'nden sonra ortaya çıkan kitlesel işsizlik, emeğin karşılığı olmayan düşük ücretler ve çalışma şartlarının zorlayıcılığı gibi problemlere bir çözüm yolu bulmak amacıyla ortaya çıkmıştır. Sanayi Devrimi sonrasında sosyal politika rolü olarak sosyal, ekonomik ve siyasi problemlere çözüm bulma amacıyla "sosyal devlet" şeklinde kamu desteğinin ortaya çıkması sosyal politika uygulamalarının ve çalışmalarının ilk adımı olmuştur. Türkiye'de sosyal politikaların mahiyetinin değerlendirmesi elzem olup sosyal politikaların var olup olmadığı ve işleyiş mekanizması üzerinde durulmasının gerekliliği tartışılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte sosyal politikaların bütüncüllüğü için söz konusu politikaların nasıl kurgulanması gerektiği inceleme konusu olmuştur.

Toplumsal hayatta ihtiyaç sahiplerine yönelik yardım etme isteği ve ihtiyacı insanın var olduğu ilk andan itibaren ortaya çıkmıştır. Formel yapılardan uzak olan bu istek ve ihtiyaçlar, Sanayi Devrimi ile birlikte ağır şartların ortadan kaldırılması amacıyla kamu desteği ile desteklenmeye başlamıştır. Önce geniş anlamdan uzak sosyal politikalar ile desteklenerek işçi sınıfının ağır çalışma şartlarını iyileştirmeyi amaçlayan sosyal güvenlik çalışmaları, değişen süreçle birlikte sosyal politikaların kamu desteği kazanması ve kapsamının dar anlamın dışına çıkması ile toplumun tüm kesimlerine refah sunmayı amaçlar hale gelmiştir.

2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Sosyal güvenlik; yurttaşlarının yaşamını garanti altına almayı amaçlayan refah ve güven içerisinde yaşamasına odaklanan aralarında beraberlik ve uyum kurmayı amaçlayan kurumlar bütünü olarak ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik ulusal anayasa ve uluslararası sözleşmelerde düzenlenmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri kamusal nitelikli örgütlenmeler ile hem koruma sağladıkları bireyler açısından hem uygulama alanı açısından bakıldığında kapsama alanının arttığı ve yarar sağlamak istediği alanın genişlediği görülmektedir (Talas,1997:397).

Sosyal güvenlik temel anlamıyla kişisel yükümlülükleri vurgulasa da, sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sağlık ve tam istihdam politikaları ile desteklenmesinin bir sonucu olarak, sosyal güvenlik kamu destekli bir yapılanmadır (Beveridge,1945: 54).

Sosyal güvenlik ile ilgili çalışmalar, 1970'li senelerde meydana gelen krizin kötü etkilerinden kurtulabilmek için bir kurtuluş yolu olarak neo-liberal düşünce etrafında filizlenen, şekillenen şahsi görüşlerin savunulması ve kamunun etkinlik sınırlarının daraltılması çalışmaları ile yeni formuna bürünmüş ve sosyal güvenlik alanı ile ilgili önemli çalışmalar yapılmıştır. Kamu örgütlenmesinin neticesinde hizmetlere sınırlamalar getirilmektedir. Sosyal güvenlik üzerindeki bu tartışmalar ve yaşanan daralmalar dünyada gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinin önemli parasal finansman problemlerinin mevcut bulunduğu bir dönemde yaşanmaktadır. Bu sıkıntıların mevcut bulunması Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşların, dünya çapında bir ölçekte belirlediği çözüm önerilerinin, ülkelerin ekonomik ve beşeri yapılarının özgün şartları incelendiğinde sorunu çözebilecek tek güç olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde görülen yaşanan nüfus, gelişen tıbbi bakım teknolojilerinin sonucu olarak ortaya çıkan maliyet, aile yapısındaki farklılıklar, istihdamda küresel bir daralmanın sonucu olarak ortaya çıkan problemler, sendikaların artık eski söz hakkına sahip olmaması ve geçerliliğinin kaybetmesi küresel piyasalar ile bütünleşmede refah devleti uygulamalarının belirleyici rolünün göz önünde bulundurulmaması sonucunda sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, hizmet ettiği amaç, geçerliliği ve yararları sorgulanmaya başlanmıştır (Kildal, 2001: 15).

Sosyal güvenlik mefhumu ve sosyal güvenlik anlayışının ortaya çıkması bir başka ifade ile sosyal güvenliğin ihtiyaç olarak doğması sanayi devrimi ile gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi'nin sonuçlarından biri de işçi sınıfının orta çıkmasıdır. Sanayi Devrimi ile fazla kar elde etme güdüsü ve sermaye arttırma ihtiyacı ile ortaya çıkan ağır çalışma koşulları 20. yy başlarına kadar kamu desteğiyle paternalist bir bakış açısıyla ve gönüllü yardıma dayalı yeni çözüm yöntemleriyle irdelenmiş ancak bireylerin sorunlarına çözüm getirmede yeterli olamamıştır (Özsuca, 2003: 441).

Sosyal güvenlik alanında yapılan uygulamaları incelemeye başlamadan önce çağdaş anlamda gerçekleştirilen ilk uygulamanın "sosyal sigorta" sisteminin yapılandırılması ve kurulması olduğu söylenebilir. 19. yy sonlarında Almanya'da Bismarck aracılığıyla sosyal güvenlik alanında Sanayi Devrimi'nin sermaye arayışı sonucunda ağır şartlar altında çalışan işçilerin azınlığını oluşturan kısmına,

yardımlaşma ve dayanışma yapma amacı ile özel sigorta yapmak yerine sosyal sigorta sisteminin kurulması amaçlanmıştır. Bismarck ile sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan yeni sistem, iş sahipleri işçiler üzerindeki haklarını ve sorumluluklarını yeniden gözden geçirmek yerine sigorta kurulmasının gerekliliğini kavramış, ortaya çıkabilecek mevcut risklerin neler olduğunun gözden geçirilmesinin gerekliliği ortaya koymuştur. Bismarck aracılığıyla yürütülen bu çalışmalar ve bu yöndeki bir kanun tasarısı ile zorunlu sigorta sistemi gerçekleşmiştir (Dilik, 1988: 68-69).

3. SOSYAL POLİTİKANIN ORTAYA ÇIKIŞI

Sosyal güvenlik kavramları içerisinde ele alınan mümkün olduğu “sosyal politika” kavramı W. H. Riehl tarafından kullanılmıştır. 19. yy başlarında kavramsal olarak sosyal politikadan ilk defa söz edilmiştir. Kavramsal ifadesinden sonra teorisi Otto Von Zwiedineck Sü-denhorst tarafından ortaya atılmıştır (Şenkal& Sarıipek 2007: 28).

Sosyal politika en geniş tanımıyla devlete ait olan toplumu iyileştirmeyi amaçlayan refah seviyesini arttırmaya yönelik tüm uygulamalardır (Koray, 2007: 18). Türkiye’de sosyal politika kürsüsünün kurucusu Gerhard Kessler’dir. Kessler sosyal politikayı “toplumda bulunan tüm sosyal sınıfların benzerlikleri, ayrımları ve sınıfların kendi aralarındaki rekabet için devleti ve hukuk düzeninin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması birlik ve beraberliğin daimi olması yönünde yapılan çalışmaların bütünü” şeklinde tanımlar (1945: 4). Talas ise (1997: 18) sosyal politikayı “maddi anlamda bağımsızlığı sağlayamamış ve gücü olmayan bireylerin korunmasının esas alındığı ve bu bağlamda kamu desteğiyle oluşturulan, birçok hak ve özgürlükler bütünüdür.” şekilde tanımlar. (Boden, 2005:107) ise sosyal politikayı kavramsal çerçevesiyle ele alır ve “Toplumda bireyler arası eşitlik, bireylerin kendilerini güvende hissetmesini esas alan sosyal koruma ve refahın, sermaye ağırlıklı olarak toplumdan kaynaklanan sorunlarla beraber ele alındığında karşılaştığımız akademik bir incelemedir.” şekilde tanımlamaktadır.

Sosyal politika daha kapsamlı olarak ele alındığında perspektifleri ve içeriği de genişlemektedir. Kapsamlı olarak ele alındığında sosyal politikanın, tüm sosyal sınıflar ve tüm sosyal uzamları içeren bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır (Özdemir, 2007: 13-17). Sosyal politikanın kapsamının ve içeriğinin bu şekilde genişlemesi 20. yy başlarında yaşanan ekonomik problemler ve I. Dünya Savaşı’nın ardından yaşanan sosyal, kültürel ve ekonomik problemler için aranan çözüm çabaları olmuştur. II. Dünya Savaşı’nın sonuçları neticesinde aranan çözüm önerileri ve çabalar “sosyal vatandaşlık, sosyal eşitlik ve sosyal adalet anlayışının bütünleşmesi.” şeklinde adlandırılmıştır (Koray, 2010:27-28).

18. yy da aydınlanma ile meydana gelen önemli gelişmelerden biri, yeryüzünde mevcut olan ekonomik sermayeden hammaddeden bireylerin eşit oranda alması gerektiği görüşüdür. Aydınlanmanın sonucu olan bu modern bakış açısı, toplumu meydana getiren insanların, refah içerisinde huzurlu bir hayat geçirmelerine yönelik yaşamayı nihai amaç olarak belirlemesi sonucunda sosyal politika gelişme sağlamıştır. Sosyal adaleti amaçlayan ve insan hakları, insanların eşitliği üzerinde duran bu yeni düşünce, toplumsal alanda çıkar çatışmaları yaşayan sınıfların bu çatışmalarını engelleme görevi sosyal devletin benimsediği yegâne amaç olmuştur. Aydınlanma çağında Avrupa devletlerinde ortaya çıkan sınıflar arası ayrımlar ve anlaşmazlıklar devletin birliğine ve bütünlüğüne zarar vermeye başlamıştır. Sosyal sınıflar arası çatışmaların ortaya çıkardığı huzur ve birlik beraberliği tehdit eden durum, yaşanmakta olan sosyal problemlere bir çözüm arama arayışını beraberinde getirmiştir. Devletin, sosyal problemlerle mücadele edeceği alanların bu denli genişlemesi, sosyal politikanın da zeminin gelişmesine katkı sağlamıştır (Şenkal, 2007: 25).

Sanayileşmenin bir sonucu olarak insanlar arasında ortaya çıkan gelir eşitsizliklerinin ve sınıf farklılıklarının bir sonucu olarak gelir elde etme kaygısı ortaya çıkmıştır. Gelirde yaşanan eşitsizlikler sağlık vb. olanaklarından faydalanmada gelir açısından yoksul olan kesim ile zengin kesim arasındaki farklılıklar ve uçurumlar ortaya çıkarmıştır. Bu farklılıklar devleti sosyal politikaları desteklemeye itmiş ve gelir eşitsizliğinin yarattığı farkları çeşitli olanaklarla herkesin faydalanabileceği bir hale getirmek temel hedef haline gelmiştir. Adam Smith, kapitalizmin uygulanabilir olması için, sosyal politikaların kesinlikle olması gerektiğini ifade etmiştir. Smith, insanların yoksulluk ve sefalet içinde olan ülkelerde ve vatandaşlara sunulan olanaklarından maddi yoksunluklar sebebiyle faydalanamadığı ülkelerde mutlu olamayacağını vurgulamıştır (Şenkal, 2007: 194).

4. SOSYAL GÜVENLİĞE EKONOMİ POLİTİK BİR BAKIŞ

Sosyal güvenlik sisteminin var olabilmesi için mali/iktisadi sistematığının var olması gerekmektedir. Sosyal güvenliğin hizmet verebilmesi için hedeflerin nihai sonuca ulaşabilmesi, verimli fayda sağlanabilmesi ve amaçların gerçekleşmesi için gerekli olan bütün kaynaklara sahip olunması gerekmektedir (Akbulak & Akbulak, 2004: 132-137).

Sosyal güvenlik haklarından faydalanmak bireylerin vatandaş oldukları için doğrudan sahip oldukları haklar olarak ifade edilmektedir. İnsanlar sosyal güvenlik haklarından istedikleri gibi yararlanabilmektedirler. İnsanlar bu haklara ya önceden ödedikleri maddi karşılıklar yani ödemeler sonucunda hak kazanırlar ya da insanlara devlet tarafından yardım şeklinde de sunulabilmektedir (Lindbeck, 2006:18). Sosyal güvenliğin bir vatandaşlık hakkı olması insanların isteklerine bağımlı olmaksızın bu hakka sahip olması, hakkını devredememesi ve haklarından vazgeçememesi sonucunu da beraberinde getirecektir. İnsanlara, devlet desteği ile bu hakka sahip olma hakkını talep etme hakkı verilmektedir ve devlet bu hakkı gerçekleştirmekle yükümlüdür (Özveri, 2005:147).

Sosyal güvenlik sistemi başka bir perspektifle bakıldığında ekonomik bir teori şeklindedir. Sosyal güvenliğin ekonomik anlamının ön plana çıkarılmasının sonucunda sosyal güvenlik politika uygulamaları siyasi kaygılar sonucu oluşan politik uygulamalar arka planda kalmıştır. Bunun sonucunda sosyal güvenlik sistemleri politikleşmiş; politika koyucular aracılığıyla sadece bireylerin amaçlarını ve çıkarlarını gözeten bir hale gelmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin ekonomik anlamda ön plana çıkarılması genel olarak emeklilik sistemini tıkamış ve emeklilik sisteminin fonlanmasında önemli boyutta problemlere sebep olmuştur. Genel olarak son zamanlarda sosyal güvenliğe yönelik problemler ekonomi ve politika piyasasında önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Son liberal yaklaşım uygulamalarının artması neticesinde sosyal güvenlikte de birtakım değişimler söz konusudur (Kapar, 2005: 5). Sosyal güvenlikteki bu değişimler “sosyal güvenliğin etki alanının giderek artması.” yerine “sosyal güvenliğin ihtiyaç dâhilinde olması gerektiği.” fikri önem kazanmasına sebep olmuştur. Ekonomik ve sosyal şartlarda meydana gelen değişiklikler da var olan sosyal güvenlik uygulamalarını belli bir biçimde etkisi altına almakta ve bazı iyileştirme uygulamaları ve bunlara yönelik çalışmalar elzem hale gelmektedir. İşsiz bireylerin artması, var olan emekli bireyler, aktüeryal düzenin bozulması, bütçeden sosyal programlara ayrılan payların artması, yaşamların uzaması, hayat standartlarında artan eğilim gösteren beklenti ve aile yapısının değişmesi sosyal güvenlik alanına farklı düzenlemeler ve bakış açısı getirmiştir (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 36-39). Sosyal güvenlikte tespit edilen bu problemler ve bu problemlerin tespitiyle önerilen iyileştirme çalışmalarında gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerin payının ve verdiği önem düzeyinin aynı olmadığı tespit edilmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki problemler krizlerin sonucunda yaşanırken; gelişmekte olan ülkelerdeki problemler daha çok ekonomide görülen özellikle harcamalardaki tutarsızlık nedeniyle meydana gelmektedir. Bu ülkelerde yetersiz sermaye birikimi borçlanmaya sebep olmaktadır.

5. SOSYAL POLİTİKA ARACI OLARAK SOSYAL GÜVENLİKTE YAŞANAN GELİŞMELER

Türkiye’de sosyal güvenlikte meydana gelen gelişmeler ile batı toplumlarında meydana gelen gelişmeler paraleldir. Türkiye ile Batı toplumlarının sosyal güvenlikle ilgili gelişmeleri aynı zamanda gerçekleşmemiştir. Türkiye Batı toplumlarından uzun zaman sonra benzer gelişme ve iyileştirmelere gitmiştir. Türkiye’nin Batı toplumlarından daha sonra bu gelişmeleri yaşamasının sebebi Osmanlı döneminde sanayileşme süreçlerine dâhil olunmaması ve sosyal güvenlik ve sosyal politikaların yaşanma sebebi olarak görülen Sanayi Devrimi’nin Osmanlı Devleti’nde yaşanmamış olmasıdır (Bigat,2007:42) Bunun sonucunda Batılı toplumlarda geleneksel sosyal güvenlik sistemleri terk edilerek modern tekniklere başvurulmasının sonucunda, Osmanlı bu gelişmeleri takip edememiş ve sosyal güvenlik alanında geri kalmıştır. Osmanlı’nın sosyal güvenlik anlayışı son dönemlerinde hala dini hayır kurumları, aile içi dayanışma ve meslek örgütleri aracılığı ile sağlanmaya ve eksiklik bu şekilde giderilmeye çalışılmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 26). Aynı dönemde Osmanlı’nın sosyal güvenlik anlayışı bu şekilde iken Batılı toplumlarda modern sosyal güvenlik sistemlerinin uygulamasının yapıldığı sosyal sigorta alanında aktif çalışmalar yapılmaktaydı. Bismarck tarafından Almanya’da Türkiye’den çok daha önce 20.yy başlamadan hastalık, kaza, yaşlılık ve sakatlık

sigortalarının var olması ve üzerinde devam eden iyileştirmeler Batının gelişmelerde ne kadar önde olduğuna örnek teşkil etmektedir (Ekin vd.1999: 34).

Sosyal güvenlik ve sosyal politikalardan bahsetmenin söz konusu olması ve elzem hale gelmesi Sanayi Devrimi ile başlamıştır fakat Sanayi Devrimi'nden önce informal bir yapıda olsa da yardımlar boyutunda bazı sosyal güvenlik ve sosyal politika diyebileceğimiz uygulamalar bulunmaktadır (Ersöz, 2011: 30). Sosyal güvenliğe yönelik uygulamalar açısından Sanayi Devrimi öncesi bu dönem hem Batı toplumlarında hem de Osmanlı toplumunda benzer şekilde yaşanmaktadır. Sanayi Devrimi öncesi Batı toplumları sosyal güvenliğe yönelik bireylerin var olan gereksinimlerini temel düzeyde ihtiyaç sahiplerine yapılan dini yardımlar, mesleki örgütler ile karşılaşmış olup devlet düzeyinde yapılan yardımlar çok az düzeydedir. Batılı toplumlarda dini yardımlar kilise tarafından yapılmış olup ihtiyaç sahibi olan bireylere tıbbi yardım, maddi yardım ve aynı yardımlar olarak sosyal güvenlik hizmeti verilmekteydi. Haçlı seferleri sırasında temelleri atılan dini-askeri temelli tarikatlarda öncelik olarak Hıristiyan hacılar olmak üzere ihtiyaç sahibi olan bireylere hizmet sunulmaktaydı. Kamu destekli sağlanan yardımlar az olmakla birlikte ihtiyaç sahiplerine verilen hizmet ağırlıklı olarak 16. yy başlarında şehirlere ait fakir tüzüklerinin aktif hale getirilmesi ile sistemli bir hal almıştır. Bu tüzükler uyarınca her şehir ve belediye kendi sınırları içinde bulunan ihtiyacı olan bireylerin ihtiyaçlarını karşılamaktan sorumludur. Dini yardımlar ve devlet desteği haricinde Sanayi Devrimi öncesi Batı toplumlarında mesleki örgütlerin varlığı söz konusudur. Maden işçilerinin öncülüğünde başlamış olup sonra zanaatkarlar tarafından da uygulamaya koyulan bu örgütler ilk zamanlarda istek dâhilinde olup gönüllüğü esas almış ilerleyen zamanlarda da zorunlu tutulan yardım sandıkları ile üyelerine hasta olma, sakat olma, yaşlanma ve ölüm gibi durumlarda birçok yardımlar sunmuştur (Dilik, 1988: 42-48). Bu dönemde, aynı mesleği ve zanaatı yapanların birbirlerine uzak olmayan ortamlarda buluşmaları aralarında yardımlaşabilecekleri mesleki örgütler oluşturmaları anlamına gelmektedir. Bu dönem Sanayi Devrimi'ne kadar etkinliğini sürdürmüştür (Gerek ve Karaca, 2013: 4). 18 yy. ortalarına kadar devam eden bu dönem Sanayi Devrimi'ne kadar Osmanlı Devleti'nde de devam etmiş olup Osmanlıda da sosyal güvenliğe yönelik uygulamalar ihtiyaç dâhilinde ortaya çıkmış ve temelini dini olan yardımlar oluşturmuştur. Batıdaki uygulamaların benzeri olan mesleki örgütlerle sosyal güvenlik uygulamaları ile ihtiyaçlar giderilmeye çalışılmıştır. Osmanlı'da dini temelli olan ihtiyaç sahibi bireylere yönelik olarak zekât ve fitre ön plana çıkmaktadır. Toplumda yüksek gelire sahip olan bireylerin dini temele uygun şekilde ihtiyaç sahibi olan bireylere zekat, fitre, sadaka vermeleri, bağış yapmaları vb. gibi bir yardım şekli olan dini yardımlar (Zengin, Ayhan ve Özcan, 2012: 136) daha çok dini bir temel dahilinde şekillenmiştir. Bir başka sosyal politika ve ihtiyaç sahiplerine yönelik yardım olan vakıf müesseseleridir. Bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması için mal ve mülklerini halk yararına muhtaç olanlar için dini olarak toplumun yararına bağışlamalarına dayanan bu sistemin temelleri zekât ve fitre de olduğu gibi dini birlik ve beraberlik esasıyla yapılmıştır (Işık, 2009: 3).

Sanayi Devrimi yaşanmadan önce Batı toplumlarında olduğu gibi meslek örgütleri yapılanmaları Osmanlı'da da mevcut bulunmaktaydı. 13 yy. da kurulmaya başlayan "Ahi Teşkilatları" bu yapılanmanın ilk örnekleridir. İş hayatındaki kuralları dini ve ahlaki değerler ile belirleyen Ahi Teşkilatları genel olarak dini temele dayanmakta, Müslüman olmayanları bu yapıya dahil etmemekteydi (Bigat, 2007:45). Üyelerinin yaşayabileceği maddi ve sosyal problemlere yönelik türlü çözüm önerileri üreten Ahi Teşkilatları, dinsel zeminde oluşması ve sadece Müslüman olanları kapsamaması nedeniyle yerini yeni uygulamalara bırakmıştır (Gündüz, Kaya ve Aydemir, 2012: 41). Dini temelli olan ve sadece Müslümanları kapsayan ahi teşkilatları yerini "Lonca Teşkilatları"na bırakmıştır. Lonca Teşkilatları'nın Ahi Teşkilatları'ndan ayrılan tarafı dini temelli olmadan, dini inancı ne olursa olsun bütün zanaatkar ve meslek erbaplarına yönelik olmasıdır (Bigat, 2007: 42-46). Lonca Teşkilatları, "Orta Sandıkları" ve "Tevaün Sandıkları" ile üyelerinin problemlerine çözümler aramış ve yaşlılık, hastalık, sakatlık ve ölüm gibi karşılaşılabilecekleri durumlara yönelik uygulamalar ve iyileştirmeler sunmuşlardır (Süzek, 2012: 13). Sanayi Devrimi öncesi dönemlerde Batı toplumlarında ve Osmanlı dönemi bireyler sosyal güvenliğe yönelik problemlerini aynı çözümlerle karşılaşmışlardır. Aralarındaki farklılığın dini temelli olduğu hizmetin ise aynı olduğu düşüncesi söz konusudur.

Sanayi Devrimi ile birlikte sosyal güvenlikte yaşanan değişimlerden, biçimsel yapılardan ve sistemli iyileştirmelerden bahsetmek mümkündür (Özsuca, 2003: 443). Sermaye ihtiyacı, makineleşme ve çalışma şartlarının ağırlaşması, üretim şekillerinin değişmesi ve artan köyden kente göç dalgaları sonucunda işçi sınıfı doğmuştur. Kapitalist sistemin varlığını devam ettirebilmesi için işçi sınıfının

güvenliğinin sağlanması esas teşkil etmektedir. Kapitalist sistemle birlikte ağır şartlar altında çalışma yükümlülüğü bulunan işçiler için bu koşullar zorlayıcı olmaktadır (Yazgan, 1992: 38-42). İşçi sınıfının karşılaştığı bu zorluklara yönelik 19. yy. da devlet desteği ile alınan ilk önlemler İngiltere’de yaşanmıştır. 19. yy’da fabrikalardaki iş şartlarını iyileştiren ilk yasalar olan “Fabrika Yasaları” yürürlüğe girmiştir. İlk başlarda çocukları koruma altına almayı amaçlayan bu çalışmalarda iyileştirmeler giyim atölyelerinde çalışan çocuk işçilerin çalışma saatlerinin 10 saat ile sınırlı tutulması ve günlük 10 saatten fazla çalıştırılmamasının düzenlenmesi üzerindedir. Devam eden yıllarda İngiltere’de çıkarılan Fabrika Yasası ile 10 yaşından küçük çocukların giyim atölyelerinde fabrikalarında çalıştırılmasının sakıncalı olduğunu savunmuş ve fabrikalarda 9 yaşından küçük çocukların çalıştırılmasına yasaklar getirmiştir. Fabrika Yasası 9-12 yaş arası çocuk işçilerin günde 9 saatten ve haftada 48 saatten fazla çalıştırılmasının doğru olmadığı savunup bu çalışma şartlarını yasaklamıştır. 14-17 yaş arası çocuklarında çalışma saatlerinin günde 10 saat olması üzerinedir. 19. yy’da İngiltere’de “10 Saat Yasası” çıkarılmıştır. 10 Saat Yasası ile kadın işçilerin giyim atölyelerinde günlük çalışma saatleri 10 saate indirilmiştir. Erkek işçilerin çalışma şartlarının iyileştirilmesi adına çıkarılan ilk yasa İngiltere’de maden işçilerin ağır çalışma şartlarından ötürü günlük çalışma saatlerini 8 saat ile sınırlayan yasadır (Çelik, 2002: 15-17).

İşçi sınıfının çalışma şartlarının iyileştirilmesi amacıyla çalışmalar Bismarck tarafından Almanya’da gerçekleştirilmiş bu çalışma ile sosyal güvenlik anlamında önemli bir adım atılmış olup ilk sosyal sigorta uygulaması gerçekleştirilmiştir (Güzel, 2005: 64). Bismarck modeli olarak isimlendirilen bu sistemin getirdiği yenilikler içinde; hasta olanların sağlığını garanti altına almak için sigorta kabul edilmesi, yaşanan iş kazaları için gerekli şartlar altında uygulanması gereken iş kazası sigortasının kabulü, yaşlıların yaşadığı zorlukları azaltmak adına yaşlılara sigorta yapılmasının kabulü bulunmaktadır (Ayhan, 2012: 44-47).

Sosyal güvenlik alanında yaşanan bu gelişmelerden sonra batı toplumlarında meydana gelen diğer önemli gelişmeler ise; İngiltere’de kabul edilen “Yaşlı Aylığı Yasası”, “Ulusal Sigorta Yasası”nın kabulü, Avrupa’da 12 ülkede iş kazası, 10 ülkede hastalık sigortası ve 8 ülkede yaşlılık sigortalarının uygulama alanı bulması ve kabul edilmesidir (Çelik, 2002: 17).

Osmanlı’da sanayi devriminin yaşanmamış olması neticesinde işçi-işveren ilişkilerinin söz konusu olmaması, ağır şartlarda çalışan işçilerin bulunmaması sosyal güvenlik alanında gelişme ve ilerleme sağlayamama sonucunu beraberinde getirmiştir (Korkusuz ve Uğur, 2013: 99). Osmanlı döneminde sosyal güvenlik anlamında 19.yy da yaşanan gelişmelerden birisi Maden Nizamnamesi’dir. Bu nizamname ile işçiler ile ilgili ilk düzenlemeler gerçekleşmiştir. Bir başka nizamname olan Dilaver Paşa Nizamnamesi ile de ücretli iş yükü getirilmiştir. Maadin Nizamnamesi ise diğer uygulamalarla kıyaslandığında kapsamının daha geniş olduğunu söylemek mümkündür. İşçi haklarını ilk defa belgeleyen Maadin Nizamnamesi ile işçilerin tatil ve dinlenme günleri, ücretleri ve ücretlerin ödeme şekilleri, yaşanması muhtemel olan iş kazalarına yönelik alınan tedbirler madenlerde acil yaralanma ve sakatlanmalara karşı sağlık personelinin bulunması, iş kazası ya da işçi ölümlerinin yaşanması durumunda işçi yakınlarına tazminat ödenmesi gibi hükümler taşımaktadır. Maden işçilerinin ve diğer işçilerin iş şartlarını düzenlemeye yönelik bu sınırlı adımların yanında aynı dönem içinde memurlara ve askerlere yönelik kurulan yardım sandıkları da sosyal güvenlik politikalarındandır (Bigat,2007:43-48). Osmanlı döneminde işçilerin, çalışanların, askerlerin, memurların güvencesini sağlamaya yönelik sosyal güvenlik politikaları bu şekildedir.

6. SONUÇ

Sosyal politikanın kavramsallaştırılması ve bu politikaya yönelik sosyal güvenlik uygulamalarının alınmasında “refah devleti” mefhumu “sosyal refah (politikası)”, “sosyal devlet” gibi mefhumlar önem teşkil etmektedir. “Kavramları irdelediğimizde sosyal refah politikası daha geniş bir perspektifte okunması gereken sosyal politikanın kategorilerinden biri olup refah devleti mefhumu da vatandaşların dürüstlük, eşitlik ve adil şekilde ekonomik anlamda fayda sağlamak amacı ile kamu desteğine ihtiyaç duyduğu bir sosyal politika aracıdır. Sosyal refah politikası ise fakir ve ihtiyaç sahibi olan vatandaşların ihtiyaç duydukları gereksinimleri karşılamak için var olan bir sosyal politika aracıdır. Refah devletinin görevlerinden biri olan sosyal güvenlik politikaları bu bağlamda oluşturulmaktadır.

Refah devleti ilk olarak “gereksinimlerin yalnızca asgarisini yerine getirmekte asgari şartların oluşturularak sağlandığı en az yükümlülüğten eğitim, kalacak yer, şahsi sosyal hizmetler gibi maksimum hizmet alanlarına” uzanan bir yelpaze içerisinde kategorilere ayrılmaktadır. Refah devleti mefumu sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak için kamu desteğiyle belli risklere karşı, ihtiyaç sahipleri için, eğitim, konut ve çocuk bakımı gibi belirli alanlarda vatandaşın gereksinimlerine uygun sosyal koruma amacı üstlenmek durumundadır. Bu hizmetlerin karşılanabilmesi için vergi fonlu transfer sistemi ve kamu onaylı sosyal hizmetler ortaya çıkmaktadır. Refah devleti, kamu kendi nüfusunun sosyal ve maddi olarak yükümlülüklerine sahip olup bu yükümlülükleri güven esası ile işsizlik sigortası, emeklilik sigortası gibi sosyal güvenlik uygulamaları ile koruma altına almak durumundadır.

İhtiyaç sahibi bireylerin gereksinimlerinin karşılanmasının sosyal “hak” olması ve bu gereksinimi sağlamanın da devletin “amaç”larından biri olması sosyal devletin temel zihniyet merkezidir. Sosyal politika araçlarından olan sosyal güvenlik uygulamaları ile çalışanların haklarını savunan, vatandaşına, yaşlısına, emeklisine belli haklar sağlamayı amaçlayan sosyal güvenlik uygulamaları refah devletin yegâne görevlerinden biridir

Osmanlı döneminde sosyal güvenlik uygulamaları daha çok dini temelli yardımla gerçekleşirken günümüzde sosyal güvenlik politikaları kamu desteğiyle gerçekleşmektedir. Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin herhangi bir tehlike ile karşılaşmaması için değişen gelişmelerin sürekli takip edilmesi ve gerekli iyileştirilmelerin yapılması toplumsal hayatta bireylerin standartlarının arttırılmasını sağlayacak olup gelişmiş toplumlar seviyesine çıkarılması için de önem teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- AKBULAK, S. ve AKBULAK Y. (2004). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, içinde Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması
- AYHAN, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2(1), 41-45.
- BEVERIDGE, H.W. (1945). *İçtimai Emniyetin Temelleri*. İzmir: İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları.
- BODEN, R. (2005). *Taxation Research as Social Policy Research, Taxation: An Interdisciplinary Approach to Research*. Oxford University Press, USA-New York
- BİGAT, Ş. G. (2007). *Ülkemizde İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Tarihsel Gelişimine Kısa Bir Bakış*. İstanbul Barosu Dergisi, 81(1), 43-52.
- ÇELİK, A. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*. Ankara: Şeker-İş Yayınları.
- DİLİK, S. (1988). Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi. *Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 43,(1-2), 41-80.
- EKİN, N., ALPER, Y. ve AKGEYİK, T (1999). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılandırma*. Yayın No: 1999-69, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- ERSÖZ, H. Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. Yay. No: 2010-99. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- GEREK, N. ve KARACA. N. H (2013). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- GÜZEL, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü? *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, 7(4), 61-76.
- GÜZEL, A, OKUR, A. R. ve CANIKLIOĞLU, N (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 15. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

- IŞIK, H. (2009). Bir Kamu Hizmeti Birimi Olarak Vakıfların Osmanlı Toplum Yaşamındaki Rolü. *Akademik Bakış Dergisi*, (16), 3-16.
- KAPAR, R. (2005). Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler. *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 167-188.
- KORAY, M. (2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak. *Çalışma ve Toplum*, (4), 19-56.
- KORAY, M. (2010). *Sosyal Politika*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- KORKUSUZ, R. ve UĞUR, S. (2013). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Ekin Yayınları.
- KESSLER, G. (1945), *İçtimai Siyaset*, Çev. Orhan Tuna, Gençlik Kitabevi Neşriyat, İçtimai Eserler Serisi, No 3, İstanbul: Milli Mecmua Basımevi.
- KILDAL, N. (2001), *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*. International Labour Office, Geneva
- LINDBECK, A. (2006). *Rizikolu Refah Devletinin Dinamikleri*. Çev. M. A. Cevheri. <http://canaktan.org/politika/refah-devleti/makaleler/rizikolu-refah.htm>. Erişim: 09. 10.2019.
- ÖZDEMİR, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. Yayın No: 2007-57, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- ÖZŞUCA, Ş. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(2), 133-152.
- ÖZVERİ, M. (2005), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkının Geleceğine İlişkin Düşünceler, Dosya/Gözlem ve Görüşler*. *Toplum ve Hekim*, 20(2), 147-150.
- SÜZEK, S. (2012). *İş Hukuku*. 11. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- ŞENKAL, A. & SARIİPEK, D. B. (2007). Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü. *Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi*, 14(2), 146-175.
- ŞENKAL, A. (2007). *Küreselleşme sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- TALAS, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi*. 7. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- YAZGAN, T. (1992). *Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- ZENGİN, E., AYHAN, Ş. ve ÖZCAN, S. (2012). Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları. *Celal Bayar Üniversitesi, Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19(2), 133-142.