

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

NADİR ÖZBEK

TARİH VAKFI

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

NADİR ÖZBEK



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR





CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Tarih Vakfı'nın "Özel Tarih Projeleri" kapsamında hazırlanmıştır.

Proje Yöneticisi: Doç. Dr. Nadir Özbek

Proje Danışmanı: Prof. Dr. Ayşe Buğra

Araştırmacılar: Ali Sipahi, Banş Alp Özden,
Evren Dinçer, Nurgün İleri

Araştırma Koordinasyonu: Cem Bico

Bant Çözümleri: Emre Ergüven, Funda Dönmez,
Hasan Alper Koca, İlker Deniz, Sevim Erdem,
Şeyda Aksu, Tacettin Ertuğrul

Grafik Tasarım: Sevgi Aslan, sevgi@sina.com.tr

Düzeltilen: Devrim Yalkut

Fotoğraf Çekimleri: Cem Topdemir

Renk Ayrımı ve Baskı: Altan Matbaa Ltd.
Yüzyıl Mah. Matbaacılar Sitesi 222/A
Bağcılar/İSTANBUL
Tel: (212) 629 03 74

ISBN: 975-5367-0-9

Haziran 2006

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Emeklilik Gözetim Merkezi'ne (EGM) aittir.
5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümlerine göre, EGM'den yazılı izin alınmaksızın
alıntı yapılamaz, kısmen veya tamamen hiçbir teknikte çoğaltılamaz, basılamaz, yayımlanamaz.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ :.....19

I. OSMANLI MİRASI :.....26

I) OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA SOSYAL DEVLETİN OLUŞUMU :.....	30
Osmanlı Toplumunda Yoksullar :.....	30
Muhtâcın Maaşı :.....	31
Yerel Yönetimler ve Sosyal Yardım :.....	34
Modern Sosyal Yardım Kurumları :.....	36
Darülaceze :.....	37
Hamidiye Etfal Hastanesi :.....	39
Kimsezi Çocuklar İçin Yetimhaneler :.....	41
Emeklilik ve Tekâüd Sandıkları :.....	45
Eytam İdaresi ve Eytam Sandıkları :.....	48
Bulaşıcı Hastalıklar ve Halk Sağlığı :.....	52
Kolera Salgınlarıyla Mücadele ve Karantina Teşkilatı :.....	52
Çiçekle Mücadele :.....	56
Bakteriyolojihane-i Osmanî :.....	56
Zührevî Hastalıklarla Mücadele :.....	58

II) MEŞRUTİYET YILLARI VE SOSYAL REFAH SİSTEMİNDE DEĞİŞİM :.....	61
Müessesat-ı Hayriye-i Sihiye İdaresi ve Sosyal Yardım :.....	61
Fukaraperver Cemiyetleri :.....	63
Teavün Sandıkları :.....	73
Darüleytamlar :.....	76
Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti ve Sosyal Yardım Faaliyetleri :.....	79

II. CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA
SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI :..... 86

III) SIHHAT VE İÇTİMAÎ MUAVENET :.....	89
Cumhuriyetin Sihiyeciliği :.....	89

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Sıtma ve Bulaşıcı Hastalıklar	92
Veremle Savaş	94
Zührevî Hastalıklar	94
İçki Bağımlılığıyla Mücadele	96
Yeni Bir Ulus İnşası ve “Çocuk Meselesi”	96
Himaye-i Etfal Cemiyeti	104
Türkiye Hilâl-i Ahmer Cemiyeti	108

IV) ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER	117
Cumhuriyetin İlk Yıllarında Çalışma Hayatı	120
Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun	120
Hafta Tatili Kanunu	120
Takrir-i Sükûn Kanunu	125
Borçlar Kanunu	125
Umumî Hıfzıssıhha Kanunu	125
Ulusal Bayramlar ve Genel Tatiller Hakkında Kanun	126
1936 İş Kanunu	126
Sonuçlanmayan İş Kanunu Tasarıları	128
Emek Darlığı ve İstihdam Sorunu	128
Yüksek İşgücü Devri	130
1936 İş Kanunu	132

III. SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: II. DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI :..... 140

V) SAVAŞ VE YOKSULLUK	143
Kent Yoksulluğu ve Ekmek Sorunu	147
Odun Kömür ve Gıda Yardımı	149
Salgın Hastalıklar	153
Yoksulların Çaresizliği: Dilencilik	153

VI) İÇTİMAÎ SİYASET KONFERANSLARI VE SOSYAL POLİTİKA KAVRAMININ DEĞİŞEN İÇERİĞİ	159
Kamu İktisadî Teşebbüslerinde Sosyal Politika	174
Barınma	174
Beslenme	179
Sağlık ve Sosyal Güvenlik Olanakları	180

VII) SOSYAL HİZMETLER YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE YERLEŞMESİ	189
Çocuk Esirgeme Kurumu	210

IV. MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU :..... 220

VIII) SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARININ KURUMSALLAŞMASI	223
Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu	223
İş ve İşçi Bulma Kurumu	226
İşe Yerleştirme	227
Barındırma Yurtları	227
İşçilerin Eğitimi	230
Sosyal Sigortaların Gelişimi	230
İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası	232
İşçi Sigortaları Kurumu	236
İhtiyarlık Sigortası	238
Hastalık Sigortası	240
Malullük Sigortası	240
Ölüm Sigortası	242
Sosyal Sigortaların Kapsamı ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar	242

IX) MEMURLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ: EMEKLİ SANDIĞI	251
Emekli Sandığı'nın Sunduğu Hizmetler	252
Emekli Aylıkları ve Diğer Aylıklar	252
Sağlık Yardımı	255
Emekli Sandığı'nın Finansmanı	260
İştirakçi Kesenekleri	260
Kurum Karşılıkları	260
Diğer Gelirler	260
Emekli Sandığı'nın Gelir-Gider Dengesi	262
Gelirlerin İşletilmesi	268

X) İŞÇİLERİN SOSYAL GÜVENLİĞİ: SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	277
Sosyal Sigortalarda Reform: 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu	277
Dağınık Mevzuatın Bir Araya Getirilmesi	277
Uygulama Alanının Genişlemesi	278
İşçi Sigortalardan Sosyal Sigortalara Geçiş	280
Sağlanan Hizmetlerin Artırılması	280
Sosyal Sigortaların Kapsamı	284
Sosyal Sigortalar Kurumu	286
Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Hukukî Yapısı	286

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Teşkilat Yapısı :.....	288
Sosyal Sigortaların Finansmanı :.....	290
SSK'nın Kaynaklarıyla İlgili Sorunlar :.....	294

XI) BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ: BAĞ-KUR :.....	315
Bağ-Kur'un Kapsamı :.....	315
Zorunlu Sigortalılık :.....	315
İsteğe Bağlı Sigortalılık :.....	316
Bağ-Kur'un Finansmanı :.....	318
Sigorta Türleri :.....	319
Sağlık Sigortası :.....	319
Malullük Sigortası :.....	320
Yaşlılık Sigortası :.....	323
Ölüm Sigortası :.....	323

XII) VAKIF STATÜSÜNDEKİ SANDIKLAR VE TAMAMLAYICI SOSYAL SİGORTA SANDIKLARI :.....	325
Vakıf Statüsündeki Sandıklar :.....	325
Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Sandıkları :.....	330

V. SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI :..... 340

XIII) SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE YENİ SOSYAL POLİTİKALAR :.....	343
Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma :.....	344
Emeklilik Sigortası :.....	344
Genel Sağlık Sigortası :.....	352
İşsizlik Sigortası :.....	358
Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik :.....	358
Devlet: Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamaları :.....	360
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (Fak-Fuk-Fon) :.....	360
Yeşil Kart :.....	360
Toplum Merkezleri :.....	365
Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM) :.....	368
Gönüllü Kuruluşlar ve Yoksullara Yardım :.....	372
Sosyal Yardım ve Yerel Yönetimler :.....	372
Özel Sermaye ve Sosyal Güvenlik: Bireysel Emeklilik Sistemi :.....	393
Bireysel Emeklilik Sistemi ve İşleyişi :.....	394
Sisteme İlişkin Bazı Veri ve Göstergeler :.....	402

SEÇİLMİŞ KAYNAKÇA :.....	408
--------------------------	-----

DİZİN :.....	416
--------------	-----

KUTULAR

Osmanlı İmparatorluğu'nda Vakıflar :.....	63
Fatih İmaret'i'nin Muhasebe Defterleri ve Sosyal Yardım Harcamaları :.....	65
İmaretler :.....	66
Osmanlı İmparatorluğu'nda Sigortacılık :.....	71
Mazhar Osman: "Nüfus bereketi arefesindeyiz. Cumhuriyetin halkın sıhhatine hizmeti..." :.....	102
Himaye-i Etfal ve Lüks Telgraf Uygulaması :.....	109
Gençlik Hilâl-i Ahmeri :.....	110
Hastabakıcı Hemşire Okulu :.....	113
1908 Grevleri :.....	119
Hafta Tatilinin Uygulanmasına İlişkin Kessler'in Görüşleri :.....	122
Cumhuriyet Halk Partisi'nin ve Hükümetlerin İş Kanunu Hakkında Görüşleri :.....	123
Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun Gerekçesinden :.....	124
1936 İş Kanunu Üzerine CHP Genel Sekreteri Recep Peker'in Konuşmasından Bir Bölüm :..	124
İş Kanunu'na Direnen İşçi ve İşverenler :.....	135
17141/2 Sayılı Karar :.....	144
Cumhuriyet Halk Partisi ve İlkokul Çocuklarına Yardım Faaliyetleri :.....	145
Sabun Sıkıntısı :.....	148
Kahve ve Çay İhisi Kanunu :.....	148
Aşılacak Mecburidir :.....	148
Yoksullara Yardım Cemiyetleri :.....	151
Fevkalâde Hallerin Devamı Müddetince Memur ve Müstahdemlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun :.....	152
Gecekondulaşma Sorunu ve Sosyal Politikalar :.....	154
Gecekondulaşma Sorunu :.....	156
Gecekondulaşma Sorunu :.....	156
İşçi Enstitüsü Öneri Metni :.....	160
İş Dergisi :.....	161
Ord. Prof. Dr. Gerhard Kessler :.....	162
Orhan Tuna :.....	167
Konferans Teklifi :.....	173
Cahit Talas :.....	181
Bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kuruluyor :.....	192
29 05 1986 Tarih ve 3294 Sayılı, Sosyal Dayanışma ve Teşvik Kanunu :.....	201
2022 Sayı ve 1 Temmuz 1976 Tarihli, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanmasıyla İlgili Kanun :.....	201
1961 Anayasası ve Sosyal Devlet :.....	206

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

1982 Anayasası ve Sosyal Güvenlik	209
Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşunda İngiliz Etkisi	225
Sadi İrmak	228
İşçi Sigortaları Kurumu'nun İlk Yönetim Kurulu Başkanı Ernst E. Hirsch	237
İşçi Sigortaları Kurumu 10. Genel Kurulu'nda (1955) Çalışma Vekili Hayrettin Erkmen'in Konuşmasından	239
Memleketimizde Sosyal Sigorta Mevzuatı Kifayetsizlikleri	241
506 Sayılı Sosyal Sigortalılar Kanunu Öncesinde İşçi Sigortaları ile İlgili Mevzuat	245
38 Bin Memur Emekli Sandığı'na Başvurdu	252
Emekli Sandığı ve Sigortaya Bağlı Olanlar İçin Yasa Tasansı	261
İktisadî Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüd Sandığı Hakkında Kanun	261
Tüm Emekliler Sendikası	275
Anayasada ve Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalılar	279
1963 Tarihli 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı	285
Çalışma Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil'in SSK Genel Kurulu'nda Yaptığı Konuşma (28 Haziran-2 Temmuz 1965)	291
Emeklilik Koşullarında Bugüne Kadar Yapılan Temel Düzenlemeler	295
SSK'da Sendikacılık ve İşçi Hareketleri	303
Özel Banka ve Sigorta Şirketlerinin Sandıkları	304
Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Sandıkları: Amele Birliği	304
Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Sandıkları: Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)	307
SSK ve Bağ-Kur Çöküntü İçinde	308
Tarım Kesiminde Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenliği	317
Bağ-Kur'a İlişkin Yasalar ve Yönetmelikler	319
Düşünenlerin Düşüncesi	335
2001'de 6 Milyon Kişiye Fak-Fuk-Fon Yardımı Yapıldı	355
Fak-Fuk-Fon'dan 'Yoksulbank'a: Türkiye'de Mikro kredi Uygulamaları	361
Sosyal Politika Forumu	369
Yoksulluk Tanımları	370
Emeklilik Gözetim Merkezi İki Yaşında	397
Bireysel Emeklilik'te Katılımcı Sayısı Yarım Milyonu Geçti	405
Bireysel Emeklilik Sistemi Yıllık Gelişim Raporu / 2005	406

FOTOĞRAFLAR

İstanbul'da yoksul bir mahalle	30
Fukaraya verilen maaşları gösterir defter	31
Darülaceze'deki yetimler	32
Bir dilenci	35
Darülaceze inşaatı	37
Darülaceze marangozhanesi	38
Hamidiye Etfal Hastanesi	40
Hamidiye Etfal Hastanesi yıllığı	41

Hamidiye Etfal Hastanesi yıllığı	41
Darülhayr-ı Âli	42
Hamidiye Etfal Hastanesi	44
Yaşlı bir dilenci kadının yardım talebiyle padişaha verdiği arzuhal	45
Darülaceze'de yaşlılar	47
Gümüşsuyu'nda toplu sünnet	49
Van Vilayeti'ndeki fakir ahaliye 5 000 kile buğday satın alınması ve dağıtılması hakkında karar metni ..	50
Kastamonu Kuduz Hastanesi	52
Kolera istasyonu	53
Kolera salgını	54
Demirkapı Kolera Hastanesi'nin pavyonlarından biri	55
Bakteriyolojihanenin 1913'teki kadrosu	57
Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye İdaresi	62
Topkapı Fukaraperver Cemiyeti	67
Beyaz Ruslar'ın Galata'da kurduğu fukaraperver demeği	68
Fünun-u Sanayi	69
1906'dan bir amele	70
Hilâl-i Ahmer kartpostalı	75
Ermeni yetimler Maraş'ta atölyede çalışıyorlar	77
Fakir çocuklara talim-i sanayi	78
Hilâl-i Ahmer kartpostalları	79
Hilâl-i Ahmer Hastanesi personeli	81
Hilâl-i Ahmer pulu	82
Hilâl-i Ahmer Cemiyeti merkez-i umumî heyeti	83
Hilâl-i Ahmer'de çalışan Müslüman kadınlar	85
TC Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı İstanbul Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü personeli	90
Bursa'da Refik Saydam ve doktorlar	91
Sıtmayla mücadele ilanı	93
Dr. Tunçman hastaları ve çalışma arkadaşlarıyla	94
Sivas Hıfzıssıhha Müessesesi	95
Lokman'ın Nasihatleri	97
Şişli Darülaceze binası	98
Bayer Sağlık Takvimi	99
Hastabakıcı Safiye Hüseyin Hanım	101
Buca sağlık kampında İzmir valisi, İzmir Kızılay asbaşkanı ve kurum başkanı öğretmen ve yavrularla ...	101
Mazhar Osman karikatürü	102
Sıhhat Almanakı dergisinin kapağı	102
Ödemişli çocuklarla İnönü, Saraçoğlu ve Aras	103
Himaye-i Etfal merkez-i umumî heyeti	104
Çocuk ve Himaye-i Etfal	105
Ödemiş Bakımevi'nin açılışı	108
Kızılay dergisinin kapağı	111
Adapazarı'ndan İstanbul'a getirilen depremzedeler Haydarpaşa'da Kızılay araçlarıyla hastanelere naklediliyor	112
Adapazarı'nda depremzedelere sıcak yemek veriliyor	115
Erbaa'daki zelzele felaketzedeleri Kızılay tarafından gönderilen çadırların önünde	115
Antalya'da hamallar	118
Çalışan bir yaşlı	119

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Çalışan çocuklar :.....	121
Parasız biçki dikiş kursları :.....	122
Küfeci çocuklar :.....	127
Şoförler ve İşçileri Birliği'nin 1945 yılındaki Cumhuriyet Bayramı kutlamalarına katılımı :.....	129
Antalya'da hamallar :.....	131
Refik Saydam :.....	144
Şükrü Saraçoğlu :.....	144
Ekmek karnesi :.....	147
Ekmek karneye bağlandı :.....	147
Sıtmayla savaşta kullanılması önerilen DDT'nin bir ilanı :.....	153
Yardım Severler Cemiyeti toplantısı :.....	156
1970'lerde bir gecekondu yıkımı protestosu :.....	157
İş dergisinin kapağı :.....	161
İstanbul Çocukları Kurtarma Yurdu'nun açıldığı 1933 senesindeki 7 çocuk :.....	171
İstanbul Çocukları Kurtarma Yurdu'nun 1937 senesindeki çocuklarından bir grup :.....	175
Zonguldak maden işçileri :.....	185
Sosyal Hizmetler Akademisi amblemi :.....	195
Sosyal Hizmetler Akademisi öğrencileri :.....	197
TC Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı İstanbul Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü :.....	199
Cibali Tütün Fabrikası kreşi :.....	200
Bozdağı'nda kinderhaym :.....	211
Diyarbakır'da iş bulamayan körlerin yaptığı aylık grevi :.....	217
Sadi İlmak ve İsmet İnönü :.....	228
Maden işçileri :.....	229
İş kazası protestosu :.....	230
Maden işçileri :.....	231
İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahmutpaşa Bürosu önünde insanlar :.....	233
DİSK'in 931 sayılı İş Kanunu'nu protesto mitingi :.....	240
Çalışma Dergisi'nin kapağı :.....	241
"Sosyal Haklarımız ve Sendika Hürriyeti İçin Direniyoruz, Güçlüyüz!" :.....	243
Maden işçisi :.....	249
Emekli Sandığı mensuplarının eylemi :.....	253
Emekli Sandığı Bülteni kapağı :.....	254
Emekli Sandığı önünde dilekçe kuyruğu :.....	257
İşçi eyleminde bir grup emekli :.....	259
Ziraat Bankası önünde emekli maaşı kuyruğu :.....	262
Memur ve emeklilerin hükümetin öngördüğü maaş zammını protesto amacıyla	
Güvenpark'taki eylemi :.....	265
"Emekli Sandığı'nda Talan!" :.....	267
Erken emeklilik isteyen havagazi işçileri :.....	269
DİSK'in Emeklilik Yasa Tasansı'nı protesto amacıyla İstanbul'dan Ankara'ya başlattığı	
"Mezarda Emekliliğe Hayır!" yürüyüşü :.....	271
Emeklilerin kuyruk çilesi :.....	273
Emekli-Sen'in Sesi dergisinin Eylül 1995 tarihli 1. sayısı :.....	275
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni kapağı :.....	279
Hastanede sıra bekleyen insanlar :.....	280
SSK'nın işçilere kurum hakkında bilgi vermek için çıkardığı broşür :.....	289
Türk-İş dergisi :.....	293

SSK yöneticileriyle sendika temsilcileri bir toplantıda :.....	303
Sosyal Güvenlik Bülteni kapağı :.....	307
Hastanede sıra bekleyen insanlar :.....	313
Mikrokredi Projesi'nden yararlanan vatandaşlar Aziz Akgül ile birlikte :.....	363
Sosyal Politika Sempozyumu :.....	366
Erol Sabancı Zihinsel Özürlüler Okulu :.....	373
Topkapı Fukaraperver Cemiyeti yardım günü :.....	377
Deniz Feneri Demeyi'nden giysi yardımı alan çocuklar :.....	383
Deniz Feneri dergisi kapakları :.....	267
Ak Emeklilik Genel Müdürü Meral Ak Egemen :.....	405

SÖYLEŞİLER

Toker DERELİ :.....	168
Zafer TOPRAK :.....	176
Yaşar OKUYAN :.....	281
Kemal KILIÇDAROĞLU :.....	297
Mehmet DENİZ :.....	305
Kemal KILIÇDAROĞLU :.....	345
A. Tuncay TEKSÖZ :.....	346
Yaşar OKUYAN :.....	350
Kuvvet LORDOĞLU :.....	353
Müfit YENER :.....	375
Habibe KÜÇÜK :.....	379
İbrahim ALTAN :.....	381
Ayşe BUĞRA :.....	386
Kâmil EYÜBOĞLU :.....	391
Şakir YEZİZ :.....	392
Tevfik CANSIZ :.....	398

TABLolar

Hizmet Harcamalarına Göre Vakıflar: 17, 18 ve 19. Yüzyıllar :.....	65
Sınaf İşyerleri ve Bu İşyerlerinde Çalışanların Sayısı :.....	132
Ücretliler İçerisinde Kadın ve Çocukların Oranı :.....	134
Türkiye'de Nüfus Artış Oranları :.....	191
Doğum ve Ölüm Oranları :.....	191
1946 Yılı İşçi Sayısı Tahminleri :.....	226
1947 Yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu Şubelerine Müracaat Eden ve Yerleştinlenler :.....	227
1946-63 Arasında Sigortalı İşçi Sayısı ve İşçi Sigortalı Kurumu'na İntikal Eden İş Kazası,	
Meslek Hastalığı, Hastalık, Daimî İş Göremezlik ve Ölüm Vakaları :.....	232
1950-53 Yılları Arasında Kuruma İntikal Eden ve İşlemi Tamamlanan İş Kazası ve	
Meslek Hastalığı Vakaları :.....	232

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Sigortalıların Ücretlilere ve Faal Nüfusa Oranı :	244
Emekli Sandığı Gelir-Gider Dengesi ve Bütçe Açıkları :	266
SSK Kapsamındaki Nüfus :	287
Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Ödemeler Dengesinin Yıllar İtibariyle Gelişimi :	302
SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na Yapılan Bütçe Transferleri :	306
Sosyal Sigorta Kurumlarının Göstergeleri :	316
Devlet Bütçesinden Yoksullara Yardım Niteliğinde Sayılabilecek Transferlerin % Olarak Dağılımı :	356
Konsolide Bütçede Sosyal Harcamalar :	367
Yoksulluk Sınırları: 1994-2002 Karşılaştırması :	371
Bireysel Emeklilik Sistemi Katılımcı Sayısı ve Katkı Payının 6 Aylık Dönemlerdeki Gelişimi :	402

KÖŞE YAZILARI

“Umumî Sağlık İşlerimiz Hakkında Düşünceler” Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, <i>Cumhuriyet</i> , 29 Mart 1947 :	97
“En Büyük Mes’ele: Çocuk Mes’eles!” Yunus Nadi, <i>Cumhuriyet</i> , 8 Mart 1931 :	106
“İhtiyar ve Alil Mürettibin Anlatıkları” Suad Derviş, <i>Cumhuriyet</i> , 3 Nisan 1936 :	136
“Amele Teavün Sandıklarına Büyük İhtiyacımız Var” Suad Derviş, <i>Cumhuriyet</i> , 12 Nisan 1936 :	138
“Türkiye’de İhtimâî Siyaset” Prof. Dr. Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, <i>Cumhuriyet</i> , 23 Kasım 1947 :	164
“Sosyo Ekonomik Haklar ve Refah Devleti” Nihat TÜREL, <i>Cumhuriyet</i> , 12 Ağustos 1964 :	183
“İhtimâî Yardım” Halûk Y. Şehsuvaroğlu, <i>Cumhuriyet</i> , 23 Mayıs 1962 :	186
“Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulurken” Esat Tekeli, <i>Cumhuriyet</i> , 15 Temmuz 1959 :	195
“2. Beş Yıllık Plân” Prof. Cahit Talas, <i>Cumhuriyet</i> , 14 Haziran 1967 :	202
“Sosyal Hizmetler Konusunda Lütü Kırdar’la Konuşma” Osman K. Akol, <i>Cumhuriyet</i> , 23 Ekim 1959 :	215
“İş ve İşçi Bulma Teşkilatı” Ahmed Halil, <i>Cumhuriyet</i> , 20 Mayıs 1946 :	233
“İhtiyarlık ve Hastalık Sigortaları Hükümlerinde Son Değişiklikler” Esat Tekeli, <i>Cumhuriyet</i> , 11 Şubat 1957 :	245
“Emekli Sandığı” Feridun Ergin, <i>Cumhuriyet</i> , 7 Ağustos 1957 :	256

“Emeklilik Kanununun Tâdili” Prof. Dr. Nurullah Kunter, <i>Cumhuriyet</i> , 22 Haziran 1954 :	263
“Emeklilik Mânevî Bir Ölüm Olmamalıdır!” S. A., <i>Cumhuriyet</i> , 7 Aralık 1955 :	270
“Tekaüdlük Hakkı” Dr. Feridun Ergin, <i>Cumhuriyet</i> , 31 Temmuz 1948 :	272
“Türkiye ve Başka Yerlerde Sosyal Sigortalar” Orhan Tuna, <i>Cumhuriyet</i> , 10 Haziran 1963 :	308
“Hastanelerin Birleştirilmesi” Dr. Erdal Atabek, <i>Cumhuriyet</i> , 9 Haziran 1967 :	310
“Bağ-Kur Üzerine” Teoman Pekindağ, <i>Cumhuriyet</i> , 19 Nisan 1976 :	321
“Bankaların Emekli Sandığı Modeli Yanlıştı!” Gazi Erçel, <i>Sabah</i> , 27 Temmuz 2005 :	327
“Banka Sandıkları: Alaturka Sorun Alaturka Çözüm” Metin Münir, <i>Vatan</i> , 28 Temmuz 2005 :	332
“Banka Sandıkları: Alaturka Sorun Alafranga Çözüm” Metin Münir, <i>Vatan</i> , 29 Temmuz 2005 :	333
“Banka Sandıkları Emeklileri ve Sosyal Güvenlik” Ömer Faruk Günel, <i>Star</i> , 25 Eylül 2005 :	334
“Sosyal Güvenliğin Birliği ve Özel Sandıklar” Ziyaeddin S. Maruflu, <i>Milliyet</i> , 15 Haziran 1976 :	336
“Yeşil Kart’a Dokunmayın!” Prof. Dr. Şükrü Hatun, <i>Tıp Dünyası</i> , 1 Ocak 2002 :	356

SUNUŞ

Bu çalışma Türkiye'nin en önemli sorunları arasında yer alan sosyal güvenlik ve sosyal politika konusunu son dönem Osmanlı İmparatorluğu'ndan bugüne uzanan geniş bir tarihsel perspektif içinde incelemeyi hedeflemektedir. Türkiye'nin sosyal refah rejimi tarihsel süreç içinde, ülkenin sosyal ve politik koşullarıyla dünya konjonktürünün karşılıklı etkileşimi içinde evrim geçirerek şekillenmiştir. Bugün küreselleşmenin dünya ekonomisine damgasını vurduğu bir ortamda Avrupa Birliği'ne dahil olmaya çalışan Türkiye, kurumlarından hukuk mevzuatına kadar çok geniş bir alanda yeniden yapılanma sürecinin içinden geçmektedir. Sosyal devlet anlayışı, sosyal politika uygulamaları ve sosyal güvenlik sistemi de bu yapısal dönüşüm sürecinden etkilenmektedir. Sosyal politika ve sosyal güvenlik alanlarındaki reform arayışları, önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin sosyal ve siyasal gündemini doğrudan belirleyecek bir nitelik taşımaktadır. Bu çalışma, güncelliği gittikçe artan sosyal güvenlik konusunun tarihsel bir perspektif içine yerleştirilerek incelenmesinin, sorunun daha iyi anlaşılmasına ve çözümler üretilmesine katkı sağlayabileceği inancıyla hazırlanmıştır.

Türkiye'de sosyal politikaların tarihi son derece dar bir perspektifle çalışma ilişkilerine, sosyal güvenlik kurumlarına ve hukukî mevzuatın incelenmesine indirgenmiş durumdadır. Şimdiye kadar yapılmış olan çalışmalarda Osmanlı'da tekaüd ve teavün sandıklarına değinilmekte, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi gibi çalışma hayatını düzenleyen birkaç mevzuattan kısaca bahsedilmekte, 1945 sonrası süreçte sendikacılığın gelişmesi ve sosyal güvenlik kurumlarının oluşumuna temas edilmekte ve ardından 1961 Anayasası'yla birlikte gündeme oturan sosyal devlet anlayışı, ilgili kurumsal düzenlemeler ve hukukî mevzuat üzerinde yoğunlaşılarak konu incelenmeye çalışılmaktadır. Oysa sosyal güvenlik ve sosyal politika uygulamalarının tarihi çok geniş bir kavramsal çerçevede içinde ekonomik, sosyal ve siyasal süreçlerin bütünlüğü dikkate alınarak incelenmek durumundadır. Bu da sorunun bir yandan zaman boyutu içinde kavranmasını, diğer yandan da belli bir andaki karmaşık sosyolojik ve siyasal olguların kavramsallaştırılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak böyle bütünsel bir yaklaşım, bugünün en önemli sosyal sorunları arasında yer alan sosyal güvenlik ve sosyal politika meselesinin derinlemesine tahlilini mümkün kılabilir. Bugün sosyal güvenlik kavramı akla öncelikle emeklilik ve sosyal sigorta uygulamalarını getirmektedir. Bu çalışmada ise sosyal güvenlik kavramı daha geniş bir perspektifle sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarıyla ilişkili bir biçimde ele alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında XIX. yüzyılın başlarından XXI. yüzyılın başlarına kadar uzanan kabaca iki yüz yıllık bir dönemin incelendiği bu çalışmada sosyal politika uygulamalarının evriminin anlaşılması bakımından kavramların esnek bir şekilde kullanılması zorunluluktur. Çalışmanın kurgusu bugünden geçmişe uzanan bir perspektifle oluşturulmuş ve geçmiş hakkında bilgi üretmenin yanı sıra, tarihsel bir perspektif içinde bugünün anlaşılması kaygısı da ön planda tutulmuştur.

Sosyal güvenlik ve modern sosyal politikalar Avrupa'da sanayileşme, kentleşme, nüfus hareketleri ve modern bir işçi sınıfının oluşumu sürecinin getirdiği sosyal ve siyasal sorunlara bir tepki, bu sorunlara bir çözüm arayışı olarak doğmuştur. XIX. yüzyıl boyunca İngiltere, Fransa ve Almanya'da hızlı sosyal dönüşümler geniş yığınları, özellikle liberal bir ik-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

tisat anlayışının hâkim olduğu bir ortamda, piyasa ekonomisinin çarkları arasında korunmasız bir durumda bırakmıştır. Bu durum işçi hareketlerinin siyasallaşmasına yol açmış ve sosyal güvenlik uygulamalarına zemin hazırlamıştır. Özellikle Bismarck Almanya'sında 1880'lerden itibaren Alman Sosyal Demokrat Partisi'nin kazanmış olduğu siyasî güç karşısında bir toplumsal uzlaşma sistemi oluşturulmak zorunda kalmıştır. Almanya'da bu çerçevede öncelikle çalışma hayatıyla ilgili modern sosyal sigorta sistemi oluşmuş, çalışan kesimlerin iş hayatının doğurduğu risklere karşı korunmasına yönelik uygulamalar gündeme gelmiştir. Fransa'da ise XIX. yüzyılın birbirini takip eden siyasal çalkantılar ve devrimler şeklinde ilerlemesi, yüzyılın sonuna gelindiğinde sınıflar arası dayanışma fikrinin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Sosyal politikalar Almanya'da korporatist bir çerçevede şekillenirken, Fransa'da benzeri politikalara solidarist bir zihniyet damgasını vurmuştur. Her iki sistemin ortak yönünü, toplumsal ve siyasal bir uzlaşma yaratmak üzere devletin sosyal alana gittikçe artan bir şekilde müdahale etmek zorunda kalması oluşturmaktadır. Bu durum devlete sosyal bir nitelik kazandırmış ve modern sosyal politikaların, sosyal güvenlik uygulamalarının tarihsel arka planını oluşturmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise XIX. yüzyıl boyunca bir sanayileşme süreci yaşanmamış ve modern bir sanayi işçi sınıfı oluşmamıştır. Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda da bu dönemde modern bir sosyal devlet olma doğrultusunda kayda değer adımlar atılmıştır. Türkiye tarihçiliğinde sosyal politika konusuna genel olarak son derece dar bir perspektifle ve yalnızca çalışma hayatı dikkate alınarak yaklaşmıştır. 1908 Jön Türk Devrimi'ne kadar çalışma hayatına ilişkin hukukî ve idarî düzenlemelerin olmayışı veya çok sınırlı oluşu, genellikle XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda bir sosyal politikanın olmadığı şeklinde yorumlanmıştır. Bir bakıma tarihçilerin Osmanlı İmparatorluğu'na bakışını, kendi tanımladıkları kavramların dar sınırları belirlemiştir. Oysa sosyal devlet, sosyal politika, hatta sosyal güvenlik kavramları, çok geniş bir şekilde devletin "sosyal alan"a her türlü müdahalesi olarak tanımlandığında, Osmanlı'nın sosyal politika uygulamalarının tespit edilmesi olanaklı hale gelir. XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda halk sağlığının devletin faaliyetleri arasında yer edinmiş olması, yoksul halka yönelik sosyal yardım faaliyetlerinin hukukî boyutuyla birlikte merkezî hükümetin ve mahallî idarelerin sorumlulukları arasına girmiş bulunması, tarım üreticilerinin çeşitli doğal ve ekonomik risklere karşı devlet tarafından korunması uygulamalarının sistematik ve kurumsal bir nitelik kazanması, askerî ve sivil devlet memurlarının, hatta kamu kesiminde çalışan işçilerin emekliliğine ilişkin dağınık olmakla birlikte kurumsal bir yapının oluşturulması ve benzeri bütün uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu'nun XIX. yüzyıl süreci içinde bir sosyal devlet niteliği kazanmış olduğunu ortaya koyar.

Osmanlı-Türkiye tarihinde 1850'lerden başlayıp kabaca 1940'lara kadar uzanan dönemi sosyal politika zihniyeti ve uygulamaları bakımından tek bir bütünlük içinde değerlendirmek gerekmektedir. Bu dönemde çalışma hayatını temel alan bir sosyal güvenlik ve sosyal politika yaklaşımı henüz şekillenmemiştir. Dönemin sosyal politikalarının ana eksenini

bir yandan toplumsal dayanışma fikrini temel alan sosyal yardımlaşma pratikleri, diğer yandan da ekonomik ve siyasî gücün temeli olarak görülen nüfusun nicel ve nitel olarak geliştirilmesine yönelik çabalar belirlemiştir. İltimaî muavenet ve sıhhiye bu dönemin sosyal politikalarını ifade eden kavramlar olmuştur. Kuşkusuz bu uzun dönemi kendi içinde alt dönemlere ayırtmak mümkün ve gereklidir. 1908 Devrimi'ne kadar uzanan dönemde sosyal politika uygulamalarının rengini padişahı merkeze alan paternalist bir söylem belirlemiştir. Özellikle II. Abdülhamit döneminde devletin sosyal refah uygulamalarının tamamı padişahın ihsanı ve hayratı olarak sunulmuştur. Ancak yine de bu dönemdeki refah uygulamalarının, zamanın imkânları dikkate alındığında azımsanmayacak bir kapsamda olduğu görülür. Örneğin cumhuriyete de miras kalan imparatorluğun sağlık teşkilatı ve modern sosyal yardım kurumları bu dönemde oluşturulmuştur.

Meşrutiyet yıllarıyla birlikte sosyal politikalar modern bir devletin vatandaşlık temelinde halka sunmuş olduğu hizmetler olarak kurgulanmaya başlanmıştır. Sosyal refah sistemi bu dönemde Fransız "assistance publique" modeli örnek alınarak şekillendirilmeye çalışılmıştır. Sosyal yardım alanında devletin çalışmalarını tamamlayıcı bir unsur olarak gönüllülük temelli faaliyetler teşvik edilmiştir. Ancak 1912 yılından itibaren birbirini takip eden Balkan ve Dünya savaşları bu refah rejiminin sürekliliğini imkânsız kılmıştır. Savaşlarla birlikte devletin toplumsal ve ekonomik hayata daha fazla müdahale etmek durumunda kalması, savaş ekonomisi uygulamalarının ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Bu dönemin bir diğer özelliği Hilâl-i Ahmer ve Donanma cemiyetleri gibi gönüllü yardım kuruluşlarının sosyal politika alanını tamamen kuşatmaları olmuştur. Bu durum Türkiye tarihçiliğinde genellikle sivil toplumun geliştiği bir dönem olarak tasvir edilmektedir. Oysa bu cemiyetler Harbiye ve Bahriye nezaretlerinin denetimi altında ve savaş ekonomisi zihniyeti çerçevesinde geniş bir toplumsal mobilizasyon sağlamak üzere faaliyet yürütmüşlerdir. Bu dönemin sosyal politika uygulamalarına salgın hastalıklarla mücadele, ordu ve sivil halka yönelik koruyucu halk sağlığı politikaları, sayıları on binleri bulan savaş yetimlerinin himayesi; zihniyetine ise milliyetçilik eksenli bir toplumsal dayanışma ve devlet-millet-ordu bütünlüğü içinde toplumsal-siyasal mobilizasyonu sağlayacak bir ideolojik çerçeve hâkim olmuştur.

İki savaş arası dönemde ise yeni cumhuriyet rejiminin sosyal politikalarını nüfusun nicel olarak artırılması belirlemiştir. Anadolu halkı on yıldan fazla süren savaşlar boyunca büyük bir kıyım yaşamıştır. Ulusun gücünün nüfusun niceliği ve üretken kapasitesine bağlı olduğu düşüncesi bu dönemdeki sosyal politikaları şekillendirmiştir. Yeni kurulan Sıhhat ve İltimaî Muavenet Vekâleti'yle, Osmanlı'dan miras alınan geniş bir örgütlenme ağına ve deneyime sahip Hilâl-i Ahmer Cemiyeti nüfus ve sıhhat eksenli sosyal politikaların yürütücüsü olmuştur. Sanayileşmenin başlamakta oluşu, meşrutiyet yıllarında örgütlü işçi hareketlerinin ortaya çıkması, Avrupa'nın çatışmacı sınıf siyasetleri ve siyasal devrimlerle çalkalanıyor oluşu, cumhuriyet rejimini sınıfsız bir toplum vurgusuyla solidarist/dayanışmacı bir sosyal politika zihniyetine yöneltmiştir. Bu dönemin ayırt edici özelliklerinden bir tanesini, Sıhhat ve İltimaî Muavenet Vekâleti dışında devletin merkezî bir sosyal güvenlik kurumu yapılanmasına veya sosyal

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

politikaları koordine ederek yürütecek bir kurumsal yapılanmaya gitmemiş olması oluşturmaktadır. Sosyal politikaların ağırlığı halkevleri, Himaye-i Etfal ve Hilâl-i Ahmer gibi yarı resmî yapılanmalar üzerinde olmuştur. Bu dönemin bir diğer özelliği, özellikle 1930'larda devlet eliyle sanayileşmenin gündeme gelmesiyle birlikte kamu iktisadî teşebbüslerine nitelikli işgücü sağlama sorununu çözmek üzere, kamu sektöründe çalışan işçilere yönelik kapsamlı sosyal politika uygulamalarına yönelinmesi olmuştur. Bu yeni yönelim II. Dünya Savaşı yılları ve sonrasındaki dönemde olgunlaşarak sosyal politika uygulamalarında önemli bir kırılmanın oluşmasını mümkün kılacaktır.

II. Dünya Savaşı'nın sona ermesi ve Avrupa'nın yeniden yapılandırılması sürecine sosyal politikalar açısından damgasını vuran olgu, daha önceki dönemde sınıf mücadeleleri, siyasal devrimler ve karşı devrimler şeklinde cereyan etmiş olan tarihsel sürecin, toplumsal uzlaşma temelinde yeni bir rotaya oturtulması gayreti olmuştur. Daha önce de değinildiği gibi, Avrupa toplumundaki sınıfsal çatışma dinamiği Fransa'da solidarizm temelli sosyal politikalarla, Almanya'da Bismarck dönemi işçi sigortalarıyla bir miktar yumuşatılmaya çalışılmıştı. Ancak I. Dünya Savaşı'nı doğuran koşullar bu çatışmanın derinleşmesine ve dünya ölçeğinde siyasetin radikalleşerek siyasal işçi devrimlerine ve nihayetinde Bolşevik Devrimi'ne yol açmıştı. Bütün bu gelişmeler II. Dünya Savaşı öncesinde, özellikle 1929 Büyük Buhranı ardından toplumsal uzlaşmaya yönelik sosyal politika arayışlarını zorunlu kılmıştı. Buhran sonrasında Amerika'da "new deal" politikalarıyla belirmeye başlayan bu uzlaşma arayışı, İngiltere'de ancak savaş sonrasında Beveridge Raporu çerçevesinde şekillenen genelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemiyle somut ifadesini bulmuştur. Sosyal politikadaki bu yeni yönelimin iktisat teorileri ve politikaları bakımından arka planını, bölüm ilişkilerinin geniş kitleler lehine düzenlenmesinin ekonomiyi canlandıracağı ve büyümeyi sağlayacağı şeklindeki Keynesyen yaklaşımlar oluşturmuştur. Sovyet sisteminin devlet güdümünde bir tür dengeli bölüşüm ilişkileri rejimi olduğu düşünüldüğünde, Keynesyen iktisat politikalarının temel teşkil ettiği 1945 sonrası sosyal refah devletinin, Batı Avrupa'da siyasal ortamın radikalleşmesine karşı oluşturulan bir alternatif, bir toplumsal uzlaşma rejimi olduğu açıklık kazanır. Bu çerçevede kapitalizmin altın çağı olarak nitelenen 1945-1973 dönemi sosyal devletin de altın çağı olmuş ve Avrupa'da sosyal politikalar sosyal demokratik bir ideoloji çerçevesinde anayasal nitelik kazanmıştır.

Türkiye'de de sosyal politikalar 1945 sonrasında benzer bir seyir izlemiştir. Çalışma hayatının düzenlenmesi, Çalışma Bakanlığı'nın kurulması, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesi ve kurumsal yapısının bir düzene sokulması, sosyal hizmetlerin kapsamının genişleterek planlı, dengeli bir kalkınmanın asıl unsurları arasında yer alması bu dönemde gündeme gelmiştir. 1961 Anayasası'yla birlikte bu süreç sosyal hukuk devleti kavramında kristalize olarak anayasal bir nitelik de kazanmıştır. Bu dönemde sosyal güvenlik, insan hakları kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Türkiye'de 1960-1980 arası dönemde, tam istihdam hedefi, kamu iktisadî teşebbüslerinde istihdam politikaları, tarımsal fiyat politikaları, enflasyonist ücret politikaları gibi makroiktisadî politikalar aracılığıyla bir yan-

dan büyüme sağlanmış, diğer yandan da rejim popülist bir temelde görece bir süreklilik ve istikrar sağlayabilmiştir. Bu yıllar Türkiye'nin, bir tür yeniden bölüşüm ilişkisi olan sosyal güvenlik ve sosyal politikalar sistemine kendine özgü formunu kazandırmıştır. Genel olarak 1945-1980 arası dönem Türkiye'de sosyal devletin en güçlü olduğu evre olmuştur. İngiltere'de Thatcher, Amerika'da Reagan ve Türkiye'de Özal'la başlayan 1980'li yıllar ise II. Dünya Savaşı sonrası süreçte Keynesyen iktisat politikaları ekseninde şekillenen refah devletinin ve toplumsal uzlaşma sisteminin yeniden yapılandırılmasına tanıklık etmiştir. Bu dönemde yeniden bölüşüm eksenli sosyal politikalar talep yaratıcı bir unsur olarak görülmek yerine, ekonominin uluslararası serbest piyasa koşullarında rekabet gücünü artırma ihtiyacı sonucu, bir maliyet unsuru olarak algılanmaya başlanmıştır. Üretim ve emek süreçlerinin son çeyrek asırda esnekleşmesi, tam istihdam hedefini hem gereksiz hem de imkânsız kılmıştır. Bir anayasal vatandaşlık hakkı, modernleşmenin ve dengeli kalkınmanın olmazsa olmazı olarak görülen sosyal politikalar, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal harcamalar, bütçede hızla küçültülmesi gereken bir masraf kalemi, bir yük olarak görülmeye başlanmıştır.

Serbest piyasa ekonomisinin dünya ölçeğinde yeniden şekillenmekte olduğu küreselleşme çağında, önceki dönemin sosyal politikalar ve sosyal güvenlik sisteminde ifadesini bulan bölüşüm ilişkilerinin geniş kitleler aleyhine yeniden yapılandırılması gerekmiştir. Bu yeni dönemin bir başka özelliği, istihdama ilişkin yapısal sorunlar nedeniyle işsizliğin ve yoksulluğun gittikçe artmakta oluşudur. Formel sosyal güvenlik kurumlarının dışında kalan kesimlerin safları gittikçe genişleme eğilimi göstermekte, yoksulluğun kendisi bir risk olarak görülmeye başlanmakta ve devletin sosyal harcamaları bu sosyal riskin bir toplumsal patlamaya dönüşmesini engellemek üzere genişlemektedir. Sosyal sigorta ve emeklilik sistemi ise bir vatandaşlık hakkı olmaktan çıkma eğilimine girmiş ve yeni piyasa koşullarında satın alınması gereken bir hizmet niteliği kazanmıştır. Kuşkusuz esnek ve enformel emek süreçlerinin yaygınlaşması bu servisi piyasadan satın alabilecek kesimlerin sınırlarını da belirginleştirmektedir. Bu çerçevede genellikle eski sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması, özel güvenlik sistemlerinin de tamamlayıcı bir unsur olarak devreye girmesi öngörülmektedir. Bir başka ifadeyle, var olan sosyal güvenlik sisteminin sunmuş olduğu hizmetler daralma eğilimine girmiş ve bu daralmanın piyasa ve özel sermayenin sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmetleriyle kapatılıp tamamlanması imkânı oluşmuştur.

Türkiye'nin yeni refah rejimi üç ana eksenle gelişme eğilimi göstermektedir. İlk olarak sosyal güvenlik kurumları, sağlık ve sosyal hizmetler yeniden yapılandırılarak, bu alana kamu katkısının en aza indirilmesi veya tamamen kaldırılması hedeflenmektedir. Genel sağlık sigortası uygulaması, sosyal güvenlik kurumlarının tek bir çatı altında birleştirilmesi ve kurumsal rasyonalizasyon çabaları bu çerçevede değerlendirilmelidir. Sistemin ikinci ayağını ise sağlık sigortası ve bireysel emeklilik hizmetlerinin piyasayla paylaşılması oluşturmaktadır. Devletin sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler alanından çekildiği oranda bu boşluğu özel sermayenin doldurması öngörülmektedir. Yeni refah rejiminin son ayağını ise formel sosyal güvenlik sisteminin

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

dışında kalan ve safları gittikçe genişleme eğilimi gösteren yoksul kesimlere yönelik sosyal yardım uygulamaları oluşturmaktadır. Bu noktada bir yandan devletin sosyal yardım harcamaları artarken, diğer yandan bu sorunun çözümünün veya belli sınırlar içinde tutulmasının yardım demeklerinin hâkim olduğu bir sivil toplum alanına havale edilmekte olduğu görülmektedir. Kuşkusuz bu süreç, bir başka açıdan bakıldığında, Türkiye'de sivil toplumun ve dayanışma kültürünün gelişimi olarak da değerlendirilebilmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş sürecine ilişkin tartışmalar da bir şekilde sosyal politika ve sosyal güvenlik sorunlarıyla doğrudan ilişkilidir. Birliğe dahil olmayı savunan kesimler bakımından Avrupa, demokratik bir temelde bir toplumsal uzlaşmayı ve bir sosyal devlet yapısını temsil etmektedir. Küresel ekonominin sosyal çelişkileri keskinleştirdiği bir ortamda, 1945 sonrası şekillenen Avrupa sosyal demokrasisi ve sosyal refah devleti imajları etrafında kurulan siyasî söylemi, bugünün neoliberalizm koşullarına uygun bir sosyal politika arayışı olarak da değerlendirmek mümkündür. Ancak, birliğin genişleyerek bir küresel güç olma çabası, Avrupa Birliği ülkelerindeki geniş halk kesimleri tarafından II. Dünya Savaşı sonrasında şekillenen sosyal devlet ekseni toplumsal mutabakattan uzaklaşmanın bir işareti olarak değerlendirilmektedir.

Bütün bu gelişmeler sosyal güvenlik ve sosyal politika sorunlarının Türkiye'nin yakın gelecekteki en önemli gündemleri arasında yer almaya devam edeceğine işaret etmektedir. Kuşkusuz bu süreç bir yeniden yapılanma, bir geçiş sürecidir. Her ne kadar sürecin genel eğilimlerine ilişkin güçlü dinamikler belirgin de olsa, hareketin nereye doğru evrileceği toplumsal öznelerin tercihleriyle belirginleşecektir.

Çalışmada çok boyutlu ve karmaşık bir sorun, çok geniş bir zaman dilimi içinde incelenmiş olduğu için, hazırlanan metnin anlaşılır ve kolay takip edilebilir bir organizasyon ve grafik yöntemle sunulmasına gayret edilmiştir. Öncelikle her tarihsel döneme ilişkin kavramsallaştırma çabalarını mümkün olduğu kadar sade bir dille ön plana çıkartan ana bir metin oluşturulmuştur. Bu ana metin, her dönemin karakteristik özelliklerini, zihniyetini, üslubunu ve gündemini belirginleştirebilmek için çok sayıda yan metinle desteklenmiştir. Bu yan metinleri şu şekilde sıralamak mümkündür: Dönemin eserlerinden kısa alıntılar, dönemin konuyla ilgili önemli şahsiyetleriyle ilgili kısa tanım metinleri, gazete haberlerinden küçük alıntılar veya görsel malzeme olarak gazete kupürleri, günlük gazetelerde konuyla ilgili analitik niteliği ön plana çıkmış uzun köşe yazıları. Ayrıca ana metnin akışını bozmamak üzere konuyla ilgili olan bazı hususlar ek madde olarak ayrı kutular içinde sunulmuş ve her dönem mümkün olduğu kadar fotoğraf ve benzeri görsel malzemeyle desteklenmiştir. Sosyal politika konusu, gerek hukukî düzenlemeleri yapan seçkinler, gerekse bu uygulamalardan yararlanan milyonlar dikkate alındığında doğrudan insan unsuruyla ilgili bir konudur. Dolayısıyla konunun anlaşılması bakımından insanların deneyimlerinin tespit edilmesi, konuyu kendi

açılarından nasıl gördüklerinin saptanması ve bu deneyimlerin yansıtılması ayrı bir önem taşımaktadır. Bu amaçla araştırma sürecinde yapılan çok sayıda mülakattan seçmeler yine kutular içinde sunulmuştur. Bu çalışma büyük oranda birincil kaynakların araştırılmasına dayanmaktadır. Ancak okumayı zorlaştırmamak için bu kaynaklara referans verilmemiş, kitabın sonunda sadece yararlanılan ikincil kaynakların listelenmesiyle yetinilmiştir.

Sosyal güvenlik ve sosyal politika alanında bu derece geniş bir tarihsel dönemin, olayın sosyal boyutunu da dikkate alarak incelenmesinin son derece zor bir iş olduğu açıktır. Kuşkusuz bu zorluk yalnızca incelenen zaman diliminin uzunluğundan değil, kavramsal ve sentetik bir kurgunun yapılması gereğinden de kaynaklanmaktadır. Bu zorluğun aşılmasındaki en önemli etkeni, sosyal devlet ve sosyal politika konularında kuramsal ve tarihsel araştırma düzeyinde uzun süredir devam eden çalışmalarımın yanı sıra, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü bünyesinde son dört yıllık süre zarfında vermiş olduğum lisansüstü dersleri ve yönetmiş olduğum yüksek lisans tezleri için harcanmış olan emek oluşturmaktadır. Proje araştırma ekibini oluşturan Evren Dinçer, Nurçin İleri, Barış Alp Özden ve Ali Sipahi'nin zaman zaman iki, hatta üç vardiya ulaşan yoğun bir tempo içinde büyük bir özveriyle çalışmış olmaları bu çalışmanın son derece kısa bir sürede bitirilmesini mümkün kılan bir diğer önemli unsur olmuştur. Bu arkadaşlar yalnızca araştırma yapıp malzeme toplamakla yetinmemişler, birçok bölümün metinlerinin yazılmasını da bizzat üstlenmişlerdir.

Çalışma sırasında araştırma ekibinin yanı sıra birçok kişinin farklı düzeylerde katkısı ve yardımı oldu. Sosyal güvenlik tarihi konusunda bir proje fikrinin oluşmasında Tarih Vakfı Genel Müdürü Bekir Ağırır'ın ve projenin malî olarak desteklenmesi noktasında da Emeklilik Gözetim Merkezi'nin önemli katkısı oldu. Tarih Vakfı'nın projeler sorumlusu Cem Bico, araştırma ve metin yazımı boyunca her türlü ihtiyacımızın bir an önce karşılanması için elinden geleni esirgemedi. Proje kapsamında mülakat yaptığımız birçok kişinin yardımlarını da burada anmak gerekir. Cem Topdemir bu görüşmelerin bazılarında bize katılarak fotoğraf çekimlerini gerçekleştirdi. Ayrıca Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü asistan ve öğrencilerinden İlker Cörüt, Nilay Özok, Can Nacar, Özge Ertem, Aykut Tunç Kılıç, Ceren İlkan, Selin Dingiloğlu ve Emin Alper tematik kutuların yazımı noktasında yardımcı olurken, yine aynı enstitüden Selen Göbelez, Pınar Öztamur ve Asena Günel kendi tez çalışmaları sırasında elde ettikleri belgeleri bizimle paylaştı. Son olarak Cüneyd Okay metnin ilk taslağını büyük bir sabırla okudu ve kitapta yer alan çok sayıda hatanın daha aza indirilmesini sağladı. Bütün bu yardım ve katkılar olmadan bu çalışmanın kısa sürede tamamlanması mümkün olamazdı.

NADİR ÖZBEK



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

OSMANLI MİRASI

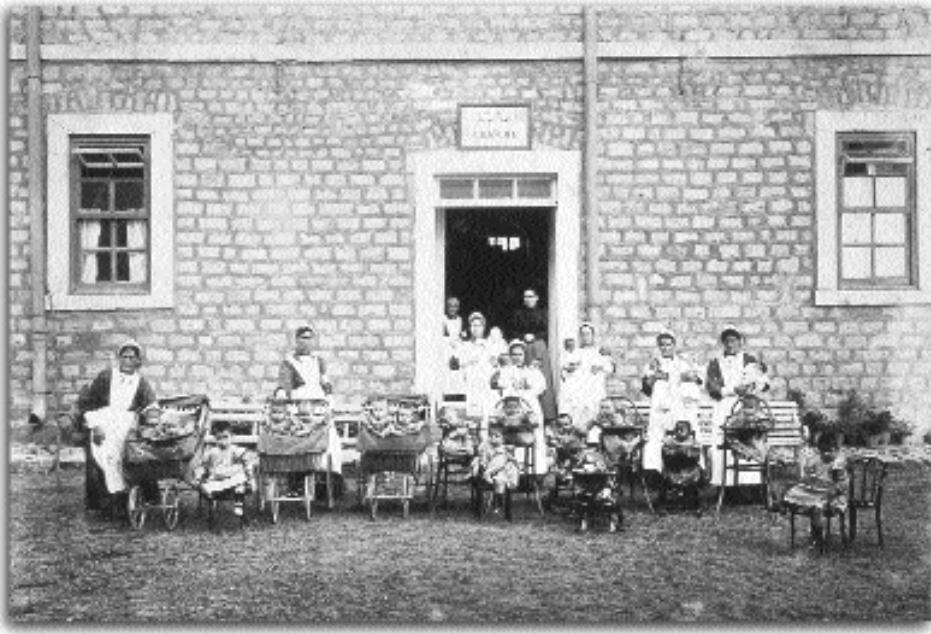
OSMANLI MİRASI

1

I-) OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA
SOSYAL DEVLETİN OLUŞUMU
II-) MEŞRUTİYET YILLARI VE
SOSYAL REFAH SİSTEMİNDE DEĞİŞİM



OSMANLI MİRASI

OSMANLI
İMPARATORLUĞU'NDA
SOSYAL DEVLETİN
OLUŞUMU

Osmanlı İmparatorluğu XIX. yüzyılın başlarından itibaren modern bir sosyal devlet olma doğrultusunda önemli dönüşümler geçirmiştir. Önceki dönemlerde devletin faaliyet alanı dışında kalan birçok alan zaman içinde merkezî devletin yeni fonksiyonlarının icra edildiği bir zemin niteliği kazanmış ve böylece giderek genişleyen bir "sosyal alan" oluşmuştur. Dönemin kavramlarıyla ifade etmek gerekirse, bu yüzyıl içinde, "tehvîn-i ihtiyacat, temin-i refah ve saadet-i ahali" konusunun gittikçe artan bir biçimde merkezî devletin gündemine oturduğu görülür. Ahalinin refahını, sağlığını ve mutluluğunu güvence altına alma doğrultusundaki bu gündem, devletin modern bir sosyal nitelik kazanmakta olduğuna işaret eder.

Osmanlı İmparatorluğu'nda XIX. yüzyılın başlarından itibaren malî imkânlar çerçevesinde halk sağlığı alanında önemli bir faaliyet yürütülmüştür. Salgın hastalıklara karşı mücadelede önemli deneyimler kazanılmış, aşı üretimi alanında ilerlemeler kaydedilmiş ve geniş halk kesimlerine yönelik aşı kampanyaları gerçekleştirilmiştir. İstanbul başta olmak üzere imparatorluğun birçok bölgesinde devlet hastaneleri kurulmuştur. Modern bir bürokrasinin oluşumu çerçevesinde öncelikle askerî ve sivil devlet memurları, daha sonraları da imalat sektöründe çalışan işçiler için emeklilik sistemi ve yüzyıl boyunca toplumun farklı kesimlerine ve farklı ihtiyaçlara yönelik bir sosyal yardım ağı oluşturulmuştur. Geleneksel izler taşımakla birlikte kim-sesiz çocukların korunmasına yönelik hukukî düzenlemeler yapılmış ve kurumsal yapı geliştirilmiştir. Her şeyden öte bu faaliyetler bir kamu hizmeti ve vatandaşlık hakkı çerçevesinde anlam kazanmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmeler bir arada değerlendirildiğinde, Osmanlı İmparatorluğu'nun modern bir sosyal devlet niteliği kazanmakta olduğu görülür.

Kuşkusuz Osmanlı İmparatorluğu'nun bir sosyal devlet niteliği kazanmasının kendine özgü yönleri bulunmaktadır. XIX. yüzyıl Avrupa'sında sosyal politika ve sosyal güvenlik uygulamaları daha çok işgücü piyasasının kontrolü ve işçi

hareketlerinin yarattığı politik sorunlara çözüm oluşturmak üzere şekillenmişti. Oysa aynı dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda geniş bir sanayi sektörünün varlığından bahsetmek mümkün değildir. Ancak Osmanlı Devleti'nin de ekonomik ve toplumsal dönüşümlerin yaratmış olduğu sorunların giderilmesi halkın refah ve mutluluğunun sağlanması doğrultusunda geniş bir alanda faaliyet yürütmeye başlamış olduğu görülür. Bu faaliyetler önemli ölçüde toplumsal yapının geleneksel dokusunun izlerini taşır. Bu dönemde ekonominin ticarileşmesi ve toprak kayıplarının yaratmış olduğu nüfus hareketleri, sosyal sorunların daha da karmaşık bir hal almasına yol açmış ve devletin sosyal politikalarının yaygınlaşması ve çeşitlenmesini gerekli kılmıştır.

OSMANLI TOPLUMUNDA YOKSULLAR

XIX. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun modern bir sanayi toplumuna dönüşmemiş olması yoksulluk kategorilerinin geleneksel kalıpları içinde kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde fakir veya fukara kavramı, daha çok ahali anlamında kullanılmış ve çoğunlukla "fukara ahali" şeklinde ifade bulmuştur. "Zaruret" sıklıkla karşılaşılan bir başka kavramdır ve zaman zaman "fakr-u zarurete düçâr olmak" şeklinde kullanılmıştır. Bu kavramla, genellikle geçici veya beklenilmeyen bir durum sonucu ortaya çıkan maddî zorluklar kastedilmektedir. Bir ailenin geçimini sağlayan erkeğin ölümünün ardından kansı ve çocuklarının belli bir gelirden yoksun kalması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu kişi "fukara ahalden" olabileceği gibi, herhangi bir memur veya bir paşanın ka-

**İstanbul'da
yoksul bir
mahalle
(1906).**



nsı ve çocukları da olabilmektedir. Bu durumdakiler devlet nezdinde "muhtac-ı muavenet", yani yardım edilmeyi hak eden bir kesim olarak değerlendirilmektedir. Osmanlı belgeleri arasında "fakr-u zarurete düçâr" olduğundan dolayı devlete yardım isteğiyle verilen arzuhalenin (dilekçelerin) çokluğu dikkat çekicidir.

Sıklıkla karşılaşılan "muhtâcîn" kavramı ise genellikle sürekliliği olan bir yoksulluk durumunu belirtmek için kullanılmıştır. Bir bakıma geçimini kendi başına sağlaması mümkün olmayan ve bu nedenle hayat boyu desteğe ihtiyacı olan kesimler bu kavramla ifade edilmektedir. Deprem, yangın ve sel gibi birtakım afetlere maruz kalanlar ise "musâbîn" (felaketzede), yani "musibete uğrayanlar" olarak nitelenmekte ve devletin girişimiyle bu gibi kimselere yardım sağlanmaktadır. "Aceze" kavramı ise daha çok yaşlılık, sakatlık veya çok küçük yaşta kimsesiz çocuklar (bîkes ve yetimler) ve çalışarak geçimini sağlaması mümkün olmayan kimseler için kullanılmaktadır.

Bununla birlikte, aceze veya muhtâcîn kelimelerinin terkibiyle bu kavramlar daha da çeşitlenmektedir. "Aceze-i hüccâc", yani hac vazifesini yerine getirmek isteyen, ancak hacca gidiş veya dönüş gibi yol masraflarının bir kısmını karşılamakta zorluk çeken kimseler buna örnek gösterilebilir. Bu gibi kimseler için, Osmanlı tebaası olsun ya da olmasın, devletin belli bir fon ayırdığı görülmektedir. Hayli yaygın bir başka kategoriye ise "muhtâcîn-i zümrâ" oluşturmaktadır. Bununla kıtlık, kuraklık, dolu, sel gibi birtakım doğal afetler neticesinde tohumluk ve emeklik zahireden yoksun kalan tarımsal üreticiler kastedilmektedir. Muhtâcîn-i zümrâya yapılacak yardımların tarımsal üretimin sürekliliğini güvence altına almak açısından ne kadar önemli olduğu açıktır. Ayrıca, böyle bir yardımla kentlere yönelik muhtemel göç hareketlerinin de önünün alınacağı düşünülebilir.

Bu kategorilerin dışında "eytam ve eramil" (yetim ve dullar) ve emekliler devlet tarafından "eytam ve eramil maaşları" ve "tekaüd sandıkları" çerçevesinde koruma altına alınmışlardır. XIX. yüzyılın hayli erken bir aşamasından itibaren askeriyeye, mülkiye ve ilmiye sınıfları için bir emeklilik ve buna bağlı olarak yetim ve dul maaşları sistemi şekillenmiş bulunmaktaydı. Ayrıca, herhangi bir sebeple görevden azledilmiş olanlara da "mazûlîn maaşı" ödendiği bilinmektedir.

MUHTÂCÎN MAAŞI

XIX. yüzyıl boyunca sosyal yardım alanında yaşanan en önemli olgu, vakıflar ve imaretler çerçevesinde işleyen refah sisteminin işlevini önemli ölçüde kaybetmiş olmasıdır. Merkezî devletin güçlenmesi sürecinde vakıf gelirleri maliye hazinesi içinde eritilmiş ve bu kurumların malî kaynakları budanmıştır. Osmanlı toplumunun dünya ekonomisiyle bütünleşmesinin getirdiği iktisadî ve sosyal hareketliliğin doğurduğu sorunlara mevcut refah sistemi artık cevap veremez hale gel-



**Fukaraya verilen maaşları
gösterir defter.**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

miştir. Evkaf Nezareti bünyesindeki merkezleşmeyle birlikte, vakıfları kontrolleri altında bulunduran sosyal kesimler özerk konumlarını zaman içinde kaybederek devletin maaşlı memurları konumuna gelmiştir. Aynı süreçte, yoksulların korunması alanı, merkezî devletin faaliyet ve yetki alanına yavaş da olsa girmeye başlamıştır.

Bu çerçevede gündeme gelen uygulamalardan biri de muhtâcîn maaşıdır. Bu uygulama ile devlet, yoksullara belli bir yönetmelik dahilinde olmamakla birlikte maaş bağlama yükümlülüğü altına girmiştir. Muhtâcîn maaşı uygulamasının XIX. yüzyılın ortalarına kadar uzandığı görülmektedir. Örneğin, 1845/46 tarihli bir defter Girî adasına bağlı Kandiye, Hanya ve Resmo sancaklarında bulunan “fukara ve muhtâcîne kayd-ı hayat şartıyla verilen” maaşların miktarını göstermektedir. Bu deftere göre, Kandiye’de yirmi dört, Hanya’da on dokuz ve Resmo’da dört kişiye fakirliklerinden dolayı hayat boyu maaş bağlanmıştır. Hersek Sancağı’na ait 1851/52 tarihli defterden ise memurlara ödenen maaşla birlikte “fukara maaşları” başlığı altında Ali Paşa Tekkesi taamesi (tekkelere bağlanan yemelik parası) ve türbedar maaşı olarak ayrı bir harcama yapıldığı görülmektedir.

Tanzimat döneminde (1839-1876) Maliye Nezareti bütçesinden fukara ve muhtâcîne çeşitli kalemler altında aylık ve yıllık ödemelerde bulunulmuştur. Bu kalemlerden bazıları “tayinat-ı lâhmiyyenin baha ve masarifi”, “taşrada memur bulunan bazı muhtâcîn”, “vezâif tertibi” ve “ekmek ve et tayinatı” olarak sıralanabilir. Daha önceleri vakıflar tarafından karşılanan sosyal yardım harcamaları, yeni dönemde maliye bütçesindeki söz konusu tahsisatlar kapsamına alınmıştır. Ancak Tanzimat’ın ilanı (3 Kasım 1839) ardından vakıf gelirlerinin tahsili görevi maliyeye devredilmiştir. Bu tarihten itibaren evkaf hazinesini maliye hazinesinden ayrı olarak düşüncük doğru olmayacaktır. Evkaf gelirlerinin maliye hazinesi içinde eritildiği, en azından bu sürecin güçlü adımlarla ilerlediği bilinmektedir. Süreç içinde vakıfların sosyal yardım işlevleri

azalmış ve bu işlevleri merkezî devlet yüklenmeye başlamıştır.

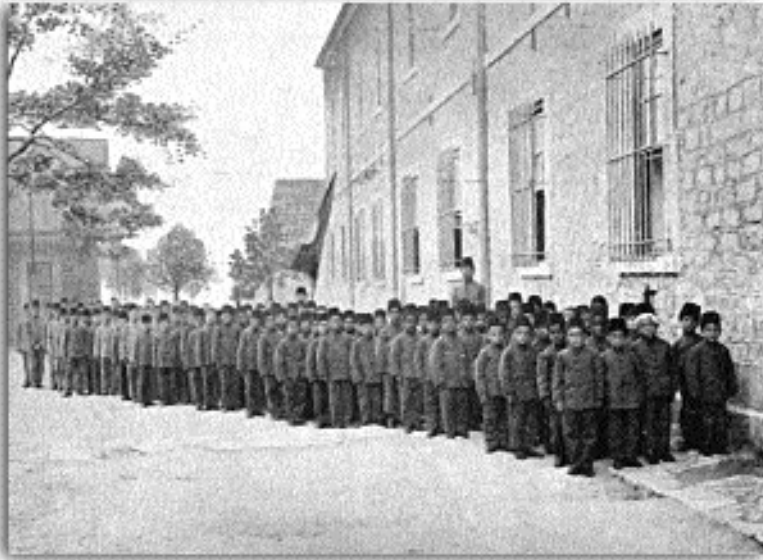
Tanzimat döneminde maliye bütçesinden yapılmış olan bu tahsisatlar dışında, özellikle taşrada valilerin yetkisi altında bulunan “kapualtı hasılatı”ndan da fukara için harcamalar yapılmıştır. Tanzimat öncesinde eyalet valileriyle sancakbeylerine ayrılan ödeneklerin bazıları tanımlamak için kullanılan kapualtı hasılatı, Tanzimat’la birlikte bir tür muhtâcîn ve fukara tertibi işlevi de görmeye başlamıştır. Örneğin Timova’da, bayram topunun kazanan erken ateş alması sonucu sakat kalan Abdullah ve Rüstem’e kapualtı hasılatından ömür boyu maaş bağlanması kararlaştırılmıştır. 1867 tarihinde İzmir ve Trabzon kapualtı hasılatlarından bazı muhtâcîne ve yine aynı tarihte Edime Vilayeti ve Filibe Sancağı kapualtı hasılatından fukaraya maaş verilmektedir. Sonraları vilayetlerde fukaraya kapualtı hasılatından ödenen maaşlar mal sandıklarına kaydırılmıştır.

II. Abdülhamit döneminde (1876-1908) de Hazine-i Maliye-i Celile tahsisatları arasında bulunan “muhtâcîn tertibi”nin ve bu tertipten ödenen muhtâcîn maaşının maddî açıdan zor duruma düşmüş olan kişilere aktarılan önemli bir kaynak olduğu anlaşıyor. Başbakanlık Osmanlı Arşivi’nde Dahiliye Nezareti’ne, sadarete ya da doğrudan Yıldız Sarayı’na muhtâcîn tertibinden uygun bir miktar maaş bağlanması talebiyle sunulmuş çok sayıda arzuhal örneği bulunmaktadır. İncelenmekte olan dönemde sosyo-ekonomik bir kategori olarak muhtâcîn’in ne anlama geldiğinin açıklık kazanması için bu arzuhalardan ve içerdikleri taleplerden kısaca bahsetmekte fayda vardır.

Örneğin, 1898 senesinde bir kadına fakirliğinden ve çok çocuk sahibi olmasından dolayı muhtâcîn tertibinden uygun bir miktar maaş bağlanmış ve oğlu Sadık da uygun bir mektebe kaydedilmiştir. Yine benzer bir şekilde 1898 yılında, kocasının hastalığından ve kimsesizliğinden bahisle kendisiyle iki çocuğuna uygun miktar maaş bağlanması isteğinde bulunan Münire isimli bir kadına muhtâcîn maaşı bağlanması için padişah iradesi çıkmıştır. 1901 yılında Cibali civarındaki Karanlık Mescit Fırı Sokağı, 12 numaralı hanede sakin âmâ İsmail’in elli dört kuruşluk muhtâcîn maaşı bir padişah iradesiyle yüz kuruşa yükseltilmiştir. Muhtâcîn maaşı uygulamasını belli bir düzen içinde yürütmek için 27 Haziran 1910’da, Muhtâcîn Maaşatı Hakkında Nizamname yürürlüğe girmiştir. Yukarıda açıklandığı üzere, Tanzimat dönemine, hatta daha öncesine kadar uzanan bu maaşa yönelik yeni düzenlemedeki amaç, muhtâcîn tertibinin kullanımındaki özellikle II. Abdülhamit döneminde yaygınlaşan keyfî uygulamaların giderilmesi olarak sunulmuştur. Nizamnameye göre, muhtâcîn maaşı alabilmek için “tebaa’i Devlet-i Âliye’den olmak ve hiçbir medâr-ı maişeti (geçim aracı) ve şer’îen iâşesiyle mükellef müteallikatı (geçimini sağlamakla yükümlü yakını, akrabası) bulunmamak ve kâr ve kisbden (kazanç) mahrum derecede müsin (yaşlı) ve malûl yahut yetim bulunmak” şarttır. Muhtâcîn maaşı kişi başına asgarî elli, azamî yüz elli kuruştur ve bir aileye toplam beş yüz kuruştan fazla maaş tahsis edilemez. Maliye Nezareti masraf defterleri arasında yer alan belgeler, bu uygulamanın kapsamı hakkında bilgi vermektedir. Örneğin, Nisan ve Mayıs 1326/1910 tarihleri için düzenlenen defterlerde, 258 kişiye toplam 51 911 kuruş maaş, Eylül 1326/1910 tarihli defterde 235 muhtâcîne 27 000 kuruş verildiği kaydedilmiştir.

Sonuç olarak Tanzimat Fermanı sonrasında muhtâcîn maaşı uygulamasının hazine harcamaları içinde yavaş yavaş yer edindiği ve meşrutiyet dönemiyle birlikte de bir düzene sokulduğu söylenebilir. Ele alınan dönemde muhtâcîn maaşının kapsamı kuşku-

OSMANLI MİRASI
OSMANLI MİRASI



Darülaceze’deki yetimler.

suz son derece sınırlı kalmıştır. Ancak burada önemli olan nokta, devlette, maaş bağlamak suretiyle şu veya bu sebeple yoksullaşan Osmanlı tebaasından kimseleri koruma altına alması gerektiği fikrinin yerleşmiş olmasıdır.

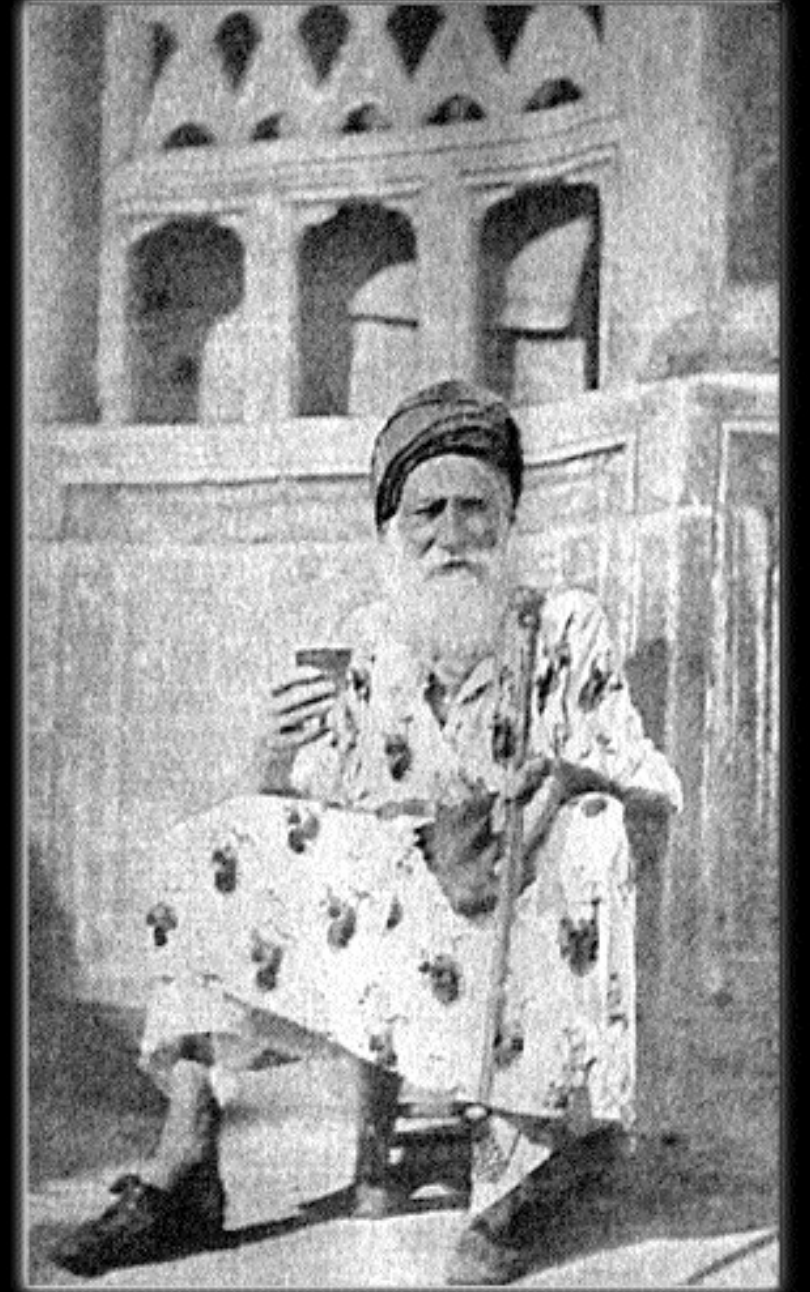
YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL YARDIM

XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren belediye teşkilatının ve yerel yönetimlerin şekillenmeye başlaması, Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksulların korunması meselesine yeni bir boyut kazandırmıştır. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, belediye dahilindeki yoksulların korunması görevini şehremanetine bırakmıştır. Nizamnamedeki ifadeyle "...a'mâ ve bîzeban (kör ve dilsiz) ve yetim ve bîvaye (nasipsiz, mahrum) çocukların terbiyesi ve fukara ve muhtâcîn hastanelerinin tertibi ve işe güce muktedir olmayan erbab-ı ihtiyacın iâşesi zımında refte refte (azar azar) hastane ve gurebahane ve sanayi mektepleri teşkili ve bu tarik ile sual (dilenmek) mecburiyetinden erbab-ı ihtiyacın tahlisi (kurtarılma) hususları" belediyenin görevleri arasında sayılmıştır. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayat Belediye Kanunu'nda da aynı görevler tekrar edilecektir. Nizamname maddelerinin bir hamlede hayata geçirildiklerini düşünmek pek doğru olmakla birlikte, mahallî idarelerin nizamnamece tayin edilen görevlerini yerine getirmeye çalıştıkları söylenebilir. Örneğin meşrutiyet dönemi öncesinde, belediye gelirinin masraf düşüldükten sonra kırkta birlik bir kısmının muhtâcîne aylık otuzar kuruşluk maaşlar şeklinde ödenmesi yaygın bir uygulamadır. Bu kırkta birlik oranın, geleneksel zekât anlayışının bir ifadesi olduğu düşünülebilir. Ancak bazı durumlarda bu oranın arttığı da olmuştur. Bu konuyla ilgili Meclis-i Vükela'da yapılan 14 Eylül 1890 tarihli bir görüşmede, Kudüs'te gayrimüslimler için yeteri kadar hayır kurumu bulunmakla birlikte, Müslümanlar'ın bu tür kurumlardan yoksun oldukları ve onların ihtiyaç içinde bırakılmalarının gayri caiz olacağı gerekçeyle söz konusu kırkta birlik oranının yalnızca Kudüs için iki katına, yani yimide bire çıkartılması kararlaştırılmıştır. Meclis-i Vükela, 20 Ocak 1903 tarihli bir başka oturumunda Erzurum, Trabzon ve İskodra vilayetlerinde belediye dairelerince, işe güce iktidan olmayan acezeye ödenen kırkta bir oranındaki yardımın yimide bire çıkartılması kararını almıştır. Yine taşradan, bu kez meşrutiyet dönemine ilişkin bir başka örnek vermek gerekirse, Trabzon Belediye Meclisi 1909'da "erbab-ı ihtiyaçdan" olan kadın ve erkek yirmi yedi kişiye ihtiyaçlarına göre maaş bağlama kararı almıştır. Söz konusu kişilere aylık yirmi kuruş ile kırk kuruş arasında değişen miktarlarda maaşlar bağlanmıştır. Belediyenin bu iş için ayırdığı toplam meblağ ise altı yüz yirmi kuruşu bulmaktadır.

Şehremaneti tarafından Dahiliye Nezareti'ne 1916 senesinde sunulan bir rapor, İstanbul dahilindeki fukara ahalinin iâşesi ve nafakası için neler yapılmakta olduğu konusunda ayrıntılı bilgi vermektedir. Söz konusu rapora göre, 1915 senesi bütçesinden 290 000 kuruş "aceze ve tev'em maaşı" olarak tahsis edilmiştir. Bu miktarın 90 000 kuruşu "tev'em tertibi"ne (ikiz çocuklu aileler) ayrıldıktan sonra kalan 200 000 kuruş, "aceze maaşı" olarak sarf edilmekte ve aylık 30 kuruş itibarıyla 660 acezeye paylaştırılmaktadır. Belediye bütçesinde ayrıca, "aceze ihtiyacı yevmiyesi ve taşraların memleketlerine sevk masarı-

OSMANLI MİRASI

Bir dilenci (Tarih Vakfı Arşivi).



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

fi" başlıklarıyla 120 000 kuruşluk bir başka kalem daha bulunmaktadır. Bu meblağın 20 000 kuruşu sevkıyat masrafına ayrıldıktan sonra kalan 100 000 kuruş belediye şubelerine verilmekte ve her şube günlük ikişer, üçer ve beşer kuruştan olmak üzere bu parayı acezeye dağıtmaktadır. Şehremanetinin Dahiliye Nezareti'ne sunmuş olduğu rapordaki rakamlar 1331/1915 tarihli Şehremaneti Bütçe Layihası'yla da paralellik göstermektedir. Şehremanetinin 1331 yılı bütçesinin yaklaşık yüz milyon kuruşu bulunduğu dikkate alındığında, fakara ve aceze maaşatı olarak harcanan paranın bütçenin binde üçü oranını aşmadığı ortaya çıkmaktadır. Ancak, aynı bütçede şehremaneti, Asker Ailelerine Yardımcı Hanımlar Cemiyeti'ne altı aylık yardım olarak 307 800 kuruşluk bir ödenek ayırmıştır. Ayrıca Hilâl-i Ahmer Hanımlar Darüssınaası ve Türk Bıçkı Yurdu ile benzeri kurumlara teşvik yardımı olarak 82 080 kuruş tahsis edilmiştir.

Osmanlı toplumunda devlet merkezli sosyal yardım uygulamalarının XIX. yüzyıla ilişkin yeni biçimleri kuşkusuz buradaki örneklerle sınırlı değildir. Örneğin 1810 tarihli bir masraf defterinden, merkezî hükümetin, yani Babıâli'nin İstanbul'da fakirlere ödemeler yaptığı anlaşılabilir. Bu tür uygulamaların daha önceki dönemlere uzandığı konusunda hiçbir şüphe yoktur. XVIII. yüzyıl boyunca İstanbul gümrüğü gelirlerinden yoksullara ödemeler yapıldığı bilinmektedir. Burada önemli olan nokta, muhtâcın maaşı uygulamasında genel ifadesini bulduğu şekliyle yoksullara yardım olgusunun modern devletin işlevleri arasına girmeye başlamasıdır. Osmanlı Devleti'ne modern sosyal devlet görünümü kazandıran önemli unsurlardan birisi, "tehvini ihtiyacat, temin-i refah ve saadet-i ahalî"nin devletin sosyal yardım hizmetleri aracılığıyla sağlanmaya çalışılmasıdır.

MODERN SOSYAL YARDIM KURUMLARI

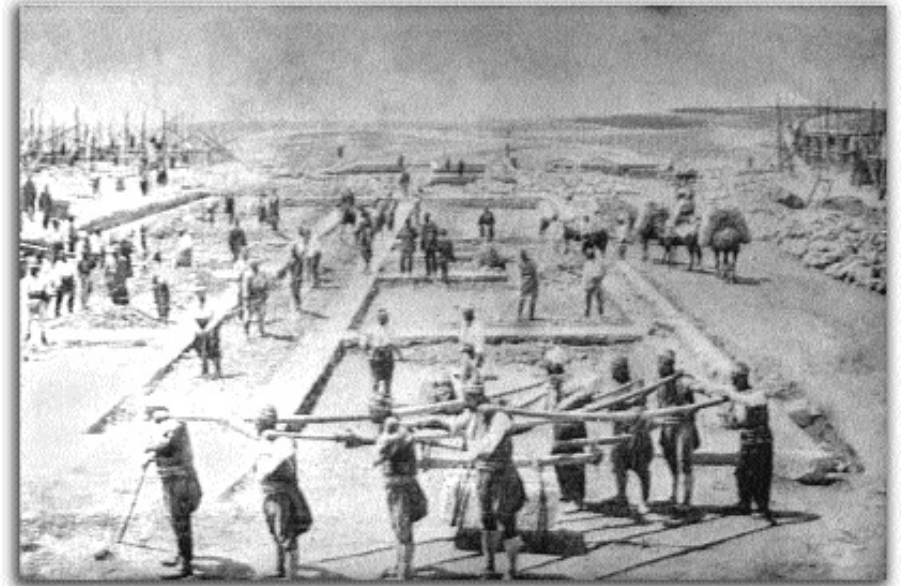
XIX. yüzyılın sonuna gelindiğinde, dağınık bir görünüm taşıyor olmakla birlikte yoksullara yardım, emeklilik ve halk sağlığı alanlarında Osmanlı Devleti'nin kapsamlı bir faaliyet yürüttüğü anlaşılmaktadır. Bu üç alandaki hukukî düzenlemeler ve kurumsal pratikler Osmanlı İmparatorluğu'nun modern bir sosyal devlet olma bakımından önemli bir dönüşüm geçirmiş olduğunu ortaya koymaktadır. II. Abdülhamit dönemine gelindiğinde Osmanlı Devleti sosyal politika faaliyetlerini modern sosyal yardım kurumlarıyla taçlandırmıştır. Bu kurumlar sayesinde yoksul Osmanlı vatandaşları, özellikle de İstanbul'da oturanlar padişahın "refah ve saadet-i umumiye"yi temin'e vermiş olduğu önemin bir sonucu olarak şekillenen bir dizi modern sosyal refah kurumunun sunmuş olduğu hizmetten yararlanma imkânına sahip olmuştur. Bu kurumlar arasında öncelikle 1896 yılında tamamlanan ve yaklaşık bin kişilik bir kapasiteye sahip olan Darülaceze'yi saymak gerekir. Hamidiye Etfal Hastane-i Âlisi, 1899 yılından itibaren modern bir çocuk hastanesi olarak yoksul kadın ve çocuklara hizmet vermeye başlamıştır. 1902 yılında üç yüz yetime barınma ve eğitim imkânı sağlayan bir yetimhane, yani Darülhayr-ı Âli hizmete girmiştir. Ayrıca birçok vilayet merkezinde gureba hastaneleri tesis edilmiştir. Yine birçok vilayette kimsesiz ve yoksul çocuklar için sanayi mektepleri biçiminde ıslahhaneler bulunmaktaydı. Bütün bunların dışında özellikle İstanbul'da önemli sivil ve askerî hastaneler yer almaktaydı.

DARÜLACEZE

Darülaceze kurumu II. Abdülhamit döneminde, 31 Ağustos 1896 tarihinde faaliyete başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda modern bir yoksullarevi (darülaceze) kurulması fikri aslında sokaklarda işsiz güçsüz dolaşan dilencilerin ve genel olarak da yoksulluğun arttığına ilişkin kanının yaygınlık kazanmasıyla gündeme gelmiştir. Bu sorunlar, Balkanlar'dan ve Kırım'dan milyonlarca Müslüman'ın Osmanlı topraklarına göç etmesiyle şiddetlenmiştir. Söz konusu göçler, özellikle 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'nı takip eden günlerde daha da yoğunlaşmıştır. Her ne kadar Osmanlı hükümeti bu göçmenlerin önemli bir kısmını zaman içinde imparatorluğun çeşitli bölgelerine başlarıyla yerleştirebilmişse de, özellikle savaşı takip eden ilk aylarda İstanbul'da büyük nüfus yığılması yaşanmasını engelleyememiştir.

Yoksulluğa karşı mücadele ilk olarak 1886 yılında bir padişah iradesi ile gündeme gelmiştir. Bunun üzerine 7 Eylül 1886'da, Şûra-yı Devlet konuyu ele almıştır. Şûra-yı Devlet, yoksullukla mücadelede Fransız Ceza Yasası'nın ilgili maddelerini model olarak almış ve bu doğrultuda yeni nizamnamelerin hazırlanmasını ve İstanbul'da bir darülaceze tesis edilmesini kararlaştırmıştır. Ancak, takip eden dört yıl içinde bu konuyla ilgili hiçbir adım atılmamıştır.

İstanbul'da II. Abdülhamit'in hayratı olarak oluşturulan Darülaceze'nin, dilencilerin ve serserilerin denetimi amacıyla kurulmuş basit bir "yok-



Darülaceze inşaatı (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

sullarevi" olduğunu düşünmek son derece yanlıştır. Bu kurum öncelikle iç ve dış kamuoyunu etkilemek üzere planlanmıştı. Bu hedefe, kurumun mimarî yapısının ihtişamıyla değil, sağlayacağı hizmetlerin modern niteliğiyle ulaşılabilecekti. Darülaceze her şeyden evvel Abdülhamit'in, yoksul halkın refah ve sağlığı konusunda taşımakta olduğu ilgiyi temsil etmek üzere kurgulanmıştı ve bu anlamda türünün bütün özelliklerini bağrında taşıyan örnek bir kurum olmalıydı. Bu kurum, hastaneleri, koğuşları, atölyeleri, okulları ve ibadethaneleriyle farklı yoksul kategorilerinin bütün ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde tasarlanmıştı. Hizmete girmesinin ardından neredeyse her yıl yeni bir bina ve bölüm eklenmesiyle Darülaceze, zaman içinde görece küçük ama modern bir yoksullarevinin gerektirdiği bütün birimleri bünyesinde barındıran bütünlüklü bir sosyal tesis haline dönüşmüştür. Bu birimler erkek ve kadınlar için ayrı ayrı koğuşlar ve hastaneler, kimsesiz bebekler için bir ırzahane/kreş, bir yetimhane, çalışabilecek yaşta olanlara iş sağlamak ve meslek kazandırmak üzere çeşitli imalathaneler, bir adet bakteriyolojihane, bir mektebi iptidai, cami ve kiliseden oluşmaktaydı.

Darülaceze bünyesinde bulunan önemli birimlerden bir tanesini ırzahane/darülrıza (kreş) oluşturmaktadır. XIX. yüzyılın son çeyreğinde çocuk sorunu, uluslararası kamuoyunun gündeminde önemli bir yer işgal etmeye başlamış-



Darülaceze marangozhanesi.

tı. Osmanlı İmparatorluğu'nda da kimsesiz sokak çocukları, terk edilmiş çocuklar ve dilenci çocuklar meseleleri Osmanlı seçkinlerinin gündemine büyük ölçüde girmişti. Başlangıçta çok sistematik ve kurumsal bir yapı çerçevesinde olmasa da Osmanlı Devleti, terk edilmiş ve kimsesiz çocuklar sorununu XIX. yüzyılın başlarından itibaren gündemine almış ve bu soruna bir çözüm bulmak doğrultusunda çeşitli girişimlerde bulunmuştu. Genellikle söz konusu çocukların meslek edinmeleri ve bu yolla topluma faydalı bireyler haline gelmeleri sağlanmaya çalışılmaktaydı. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı hükümetlerinin sanayi mektepleri çatısı altında yetim ve yoksul çocuklar için daha kurumsal, sistematik ve yaygın bir uygulamaya yöneldiği görülmektedir.

Darülaceze ırzahanesi bebek sağlığı açısından Avrupa'nın en son bilimsel tekniklerine göre planlanarak donatılmıştır. 1903 yılında hizmete açılan ırzahane dört yaşın altında ve öncelikle kimsesiz ve terk edilmiş çocukları (etfal-i metruke) bünyesinde barındırmayı hedeflemiştir. Dönemin gazetelerinde yer alan haberler hükümetin, çocuk ölümlerinin sıklığı ve çocuk terk etmelerdeki artışla ilgili kaygılarını açık bir şekilde yansıtmaktadır. Öte yandan bu kaygılar Darülaceze bünyesinde bir kreş oluşturulmasını anlaşılır kılmaktadır. Bebek ölüm oranlarının düşürülmesi için çaba sarf edilmesi Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa'daki imajı açısından da son derece önemliydi. Bu nedenle basında kreşle ilgili kapsamlı bir tanıtım faaliyeti yürütülmüştür. Kreşin kurulması sırasında ihtiyaç duyulan araç gerecin büyük kısmı Avrupa'dan, özellikle de Viyana'dan getirtilmiştir. Hijyen kurallarına uyulmasına özel bir önem verilmiş ve bu amaçla gerekli önlemler alınmıştır.

Darülaceze bünyesindeki bir diğer birim eytamhanedir. ırzahane dört yaşından küçük çocuklar barındırırken, eytamhanenin daha büyük yaştaki çocuklara hizmet vermesi planlanmıştır. Çocukların eğitiminden bir Fransız mürebbiye sorumludur. Ayrıca yedi yaşına ulaşan çocuklar ilgi ve becerilerine göre Darülaceze bünyesindeki imalathanelerin birinde çalışmaya başlamaktadırlar.

Darülaceze, Osmanlı başkentinde yoksulların tamamına yardım ulaştırmaktan uzaktı. Kurumun kapasitesi yaklaşık bin kişiyle sınırlıydı ve bu rakam nadiren aşılmıştır. İstanbul nüfusunun bir milyon sınırlarında olduğu ve kentte yoksulluğun önemli bir sorun teşkil ettiği hatırlandığında, bu rakamın oldukça düşük olduğu görülür. Darülaceze 1896 yılında hizmet vermeye başladığında, 240 kişiye bannak sağlamıştı. Bu rakam Şubat 1899 itibarıyla 600'e ulaşmıştır. Meşrutiyet yıllarında da rakamlarda önemli bir değişiklik olmamıştır. Örneğin 1911 yılında kuruma 320 erkek, 245 kadın ve 154 çocuk olmak üzere toplam 719 kişi kabul edilmiştir. Aynı yıl içinde kurumdan 174 erkek, 109 kadın ve 80 çocuk tahliye edilmiştir. Bir sonraki yıl 898 kişi kabul edilirken, 580 kişi de tahliye edilmiştir. 1909 yılı itibarıyla Darülaceze'nin çatısı altında 1 002 kişi barınmaktaydı.

HAMİDİYE ETFAL HASTANESİ

1899 yılında hizmet vermeye başlayan Hamidiye Etfal Hastanesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde oluşturulmuş en önemli sosyal kurumlar arasında yer almaktadır. Etfal Hastanesi de Darülaceze gibi padişahın hayratı olarak gündeme gelmiştir. Abdülhamit, kızı Ayşe Sultan'ın difteri hastalığı nedeniyle hayatını kaybetmesinin ardından özel doktorlarından İbrahim Paşa'nın da teşvikiyle bir çocuk hastanesi yaptırmaya karar ver-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

miştir. Modern tıbbın en son yöntemleriyle kurulan hastane bir yandan Osmanlı Devleti'nin modernliğinin önemli sembollerinden birisi, diğer yandan da devletin "refah ve saadet-i umumiye"ye verdiği önemin ve aynı zamanda padişahın "sıhhat ve afiyet-i umumiye"nin temin-i selametinin emrinde" oluşunun önemli bir göstergesi olarak planlanmıştır. Etfal Hastanesi dönemin günlük gazetelerinde padişahın "en parlak, en güzide eser-i hayriye-i mülükânelerinden" ve "Avrupa memalik-i mütemeddesinin bir çoklarında görül-meyen bir eserü'l-nadirü'l-misal" olarak tasvir edilmiştir.

XIX. yüzyılın sonlarında pediatri'nin bağımsız bir disiplin olarak yeni şekillenmekte ve Avrupa'da çocuk hastanelerinin henüz yaygınlaşmamış olduğu hatırlandığında, İstanbul'da modern bir çocuk hastanesi yapılmasının önemi anlaşılır. "Pediatri devrimi"nin öncüleri, ayrı çocuk hastaneleri kurulması fikrini ortaya attıklarında tıp camiası içinde azınlıkta kalmışlardı. Çocuk hastanelerinin ayrı kurumsal bir kimlik kazanmaları süreci hayli yavaş ilerlemiştir. Örneğin, 1850 öncesi Avrupa'sında sadece yirmi beş çocuk hastanesi bulunmaktaydı. Bunlardan ilki Paris'te 1802 tarihinde kurulmuş olan Hôpital des Enfants Malades idi. Sonraları 1834'te Petersburg'da, 1837'de Viyana ve Breslau'da çocuk hastaneleri açılmıştır. 1850 ile 1878 yılları arasında Avrupa'da altmış yedi yeni çocuk hastanesi açılmıştır. Ancak bunların önemli bir kısmı genel hastanelerin pediatri bölümü şeklinde kurulmuştur. II. Abdülhamit'in özel doktorları arasında bulunan İbrahim Paşa'nın uzmanlık eğitimi 1893 yılı sonrasında nöroloji, pediatri ve sosyal hijyen alanlarında Almanya'da yapmış olması ve bu süre içinde Kayser Wilhelm tarafından Berlin'de inşa ettirilmiş olan çocuk hastanesinde (Kaiser-und Kaiserin-Friedrich-Kinderkrankenhaus) çalışma imkânı bulması önemlidir. Bu örnek, Abdülhamit'in İstanbul'da da benzer bir hastane kurulması doğrultusunda karar vermesini kolaylaştırmış ve kısa bir süre içinde Hamidiye Etfal Hastanesi inşa edilmiştir. Bu kurum, bir yandan İbrahim Paşa gibi genç ve mesleğinde yükselmek isteyen doktorlara, diğer yandan da "sıhhat ve afiyet-i umumiye"nin temin-i selameti emrinde olan padişahımız" imajını geniş kitlelere yaymak isteyen Abdülhamit rejimine önemli imkânlar sağlayacaktır.

Etfal Hastanesi ilk sekiz yıllık faaliyeti süresince 120 000 civarında hastaya hizmet vermiştir. Yalnızca İstanbul'dan değil, imparatorluğun birçok bölgesinden hasta kabul edilmiştir. Padişahın tahta çıkış yıldönümü törenlerinde ve şehzadelerin sünnetlerine rastlayan yıllarda bu hastanede binlerce yoksul çocuk sünnet ettirilmiştir. Etfal Hastanesi



Hamidiye Etfal Hastanesi (1906).



**Hamidiye
Etfal Hastanesi
yıllığı (1906).**

**Hamidiye
Etfal Hastanesi
yıllığı (1907).**

doktorları tarafından Fransızca ve Türkçe olarak araştırmaya dayanan bilimsel nitelikli bir tıp yıllığı yayımlanmıştır. Her ne kadar kamuoyuna padişahın bir hayratı olarak sunulmuş olsa da, dönemin en modern tıp teknolojileriyle donatılmış bu çocuk hastanesinde sunulan sağlık hizmetlerinin son derece geniş halk kesimlerine ulaşmaya başlaması, Osmanlı Devleti'nin bir sosyal devlet olma niteliğini pekiştirmiştir.

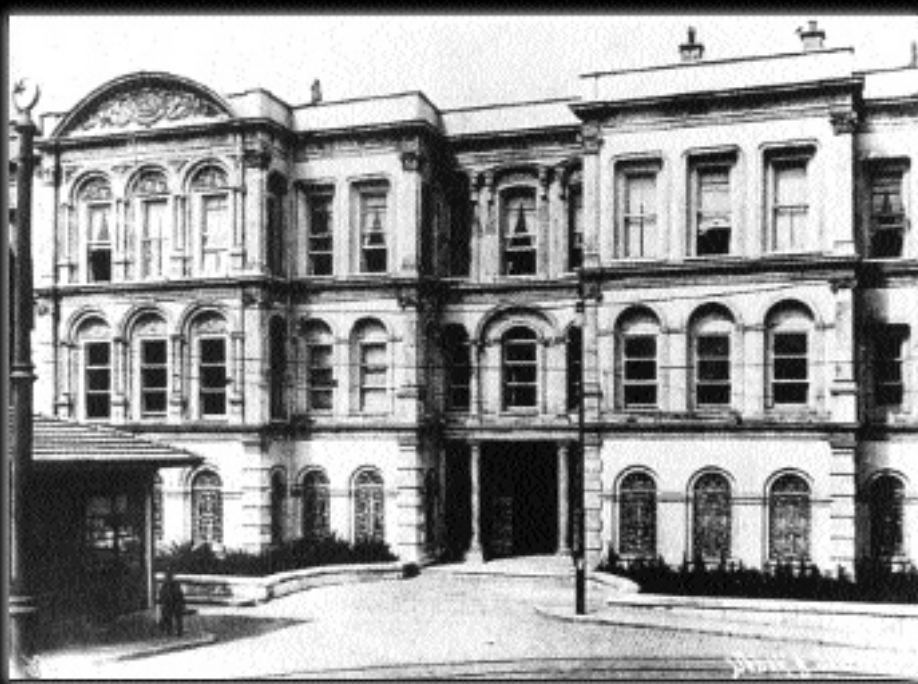
KİMSESİZ ÇOCUKLAR İÇİN YETİM HANELER

Osmanlı Devleti XIX. yüzyılın ortalarından itibaren kimsesiz sokak çocukları için yine dağılık olmakla birlikte, görece yaygın bir kurumsal faaliyete girişmiştir. Bu yetimhaneler kimsesiz çocuklara meslek kazandırmak ve onları sokaktan kurtarmak üzere sanayi mektebi tarzında düzenlenmiştir. 1890'lı yıllardan itibaren misyonerlerin okul, hastane ve yetimhane kurmak şeklindeki faaliyetlerinin artmasıyla Osmanlı Devleti'nin bu alandaki duyarlılığının daha da arttığı görülmektedir. Bu nedenle 1899 yılında öncelikle din ve mezhep farkı gözetmeksizin bütün Osmanlı vatandaşlarına hizmet vermek üzere İstanbul'da dört bin kişilik bir yetimhane yapılması planlanmıştır. Ancak dönemin malî sıkıntıları nedeniyle bu proje gerçekleştirilememiş ve yerine 1903 yılında yalnızca Müslüman kimsesiz çocuklar için Darülhayr adıyla üç yüz kişilik bir yetimhane yapılabilmektedir. Darülhayr-ı Âli, Etfal Hastanesi gibi bir prestij kurumu olmamakla birlikte, Müslüman yetimler ile kimsesiz sokak çocuklarının korunması açısından önem taşımıştır. Küçük bir ilk mektep ve kimsesiz Müslüman sokak çocukları için bir tür yetimhane olan Darülhayr'ın açılışı, 1903 yılında cülus törenleri sırasında gerçekleştirilmiştir. Yine Abdülhamit'in hayratı olarak

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE
SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

OSMANLI MİRASI

OSMANLI DEVLETİ XIX. YÜZYILIN
ORTALARINDAN İTİBAREN SOKAK
ÇOCUKLARI İÇİN KURUMSAL
BİR FAALİYETE GİRİŞMİŞTİR.



Darülhayr-ı Âli (Tarih Vakfı Arşivi).

sunulan bu yetimhane, doğrudan Abdülhamit'in girişimiyle kurulmuş ve malî olarak Hazine-i Hassa Nezareti tarafından desteklenmiştir. Abdülhamit bizzat kuruma talebe kabul edilmesi konusunda da ilgilenmiştir.

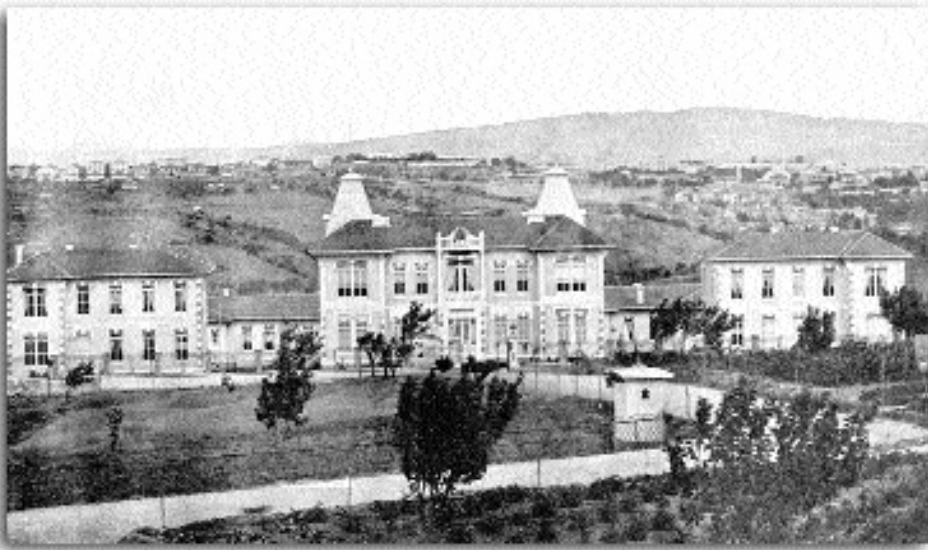
Darülhayr-ı Âli, öncelikle "işsiz güçsüz serseri dolaşan haneberduş gençlerle, korunmaya muhtaç oğlan çocuklar" için sanayi mekteplerine hazırlık niteliğinde bir yetimhane olarak düşünülmüştü. Eğitim süresi biri hazırlık olmak üzere yedi yıl olarak tasarlanmıştır. Başlangıçtaki plana göre her sene 40 erkek ve 40 kız olmak üzere 80 öğrenci alınacak ve böylece yedi sene sonunda okulun toplam öğrenci sayısı 560'a ulaşacaktı. Okula kabul edilecek çocukların yaşlarının beş ile yedi arasında olması öngörülmüştü. Ancak uygulamada, Darülhayr-ı Âli'ye yalnızca erkek çocuklar kabul edilmiştir. 1908 yılında geçici olarak kaydedilen talebelerle birlikte yetimhane mevcudu dört yüze ulaşmıştır. Darülhayr-ı Âli'nin talebe sayısının kısa sürede dört yüze ulaşması ve bu sayının beş yüze çıkartılması gereğinin doğması, böyle kurumlara büyük bir ihtiyaç olduğunu gösterir. Ancak, Darülhayr'ın üç veya dört yüz kişilik kapasitesiyle bu ihtiyacı karşılamaktan çok uzak olduğu da açıktır.

Ancak, Darülhayr'ın Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ilk Müslüman yetimhanesi olduğunu söylemek de doğru değildir. Çeşitli vilayetlere dağılmış olan sanayi mektepleri bir tür yetimhane/darüleytam işlevi görmüştür. Darülhayr'ın "islahane tarzında" ve "sanayi mekteplerine mahreç" olacak bir müfredatla kurulmuş olması da bunu doğrular niteliktedir. Midhat Paşa'nın 1863 yılında Tuna Vilayeti'nde Müslüman ve Hristiyan kimsesiz yetim çocukların "tahsil ve terbiyelerine bakmak, sanat öğretmek" için oluşturduğu kuruma da, islahane veya sanayi mektebi adı verilmişti. Midhat Paşa hatıratında, "Bu iş bizim memlekette yeni kurulan ve benzeri de olmayan bir şey olduğundan münasip bir isim bulunup konulamamıştı" demektedir. Yine Midhat Paşa'nın aktardığına göre bu kuruma, Kuranikerim'deki bir ayetten ilham alınarak "islahane" adı verilmiş ve bundan sonra diğer vilayetlerde de yetimlerin terbiyesi için açılan böyle yerlere aynen bu islahane ismi konulmuştur. Türkiye'de tarih yazıcılığında sanayi mektepleri sadece teknik eğitim veren kurumlar olarak görülmüş ve bu kurumların bir tür yetimhane/darüleytam oldukları fark edilmemiştir.

II. Abdülhamit, fikir babalığını Midhat Paşa'nın yaptığı sanayi mekteplerine sahip çıkmakta tereddüt etmemiştir. Abdülhamit döneminde çeşitli vilayetlerde, erkek ve kızlara mahsus olmak üzere birçok sanayi mektebi açılacaktır. 1321/1903 tarihli Maarif Salnamesi'ne göre İstanbul, Adana, Edirne, İzmir, Bağdat, Halep, Hüdavendigâr, Selanik, Şam-ı Şerif, Kastamonu, Kosova, Manastır, Trablusgarb ve Yemen'de on dört adet sanayi mektebi bulunmaktadır. Aynı kaynağa göre bu mekteplerde çoğunluğu Müslüman ve erkek olmak üzere 1 406 talebe eğitim görmektedir ve bu talebelerden çoğunu yetimler oluşturmaktadır.

1899 YILINDA HİZMET VERMEYE
BAŞLAYAN HAMİDİYE
ETFAL HASTANESİ, OSMANLI
İMPARATORLUĞU'NUN SON
DÖNEMİNDE OLUŞTURULMUŞ
EN ÖNEMLİ SOSYAL KURUMLAR
ARASINDA YER ALMAKTADIR.

OSMANLI MİRASI



Hamidiye Etfal Hastanesi (1902).

EMEKLİLİK VE TEKAÜD SANDIKLARI

XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik kavramına en yakın uygulama emeklilik alanında görülmektedir. Yüzyılın başlarından itibaren modern bir bürokrasinin oluşumu memurluk ve maaş sisteminin yerleşmesine yol açmış ve süreç içinde bürokrasinin askeriyeye, mülkiye ve ilmiye gibi farklı kesimlerini kapsayan bir tekaüd/emeklilik sistemi şekillenmeye başlamıştır. Yüzyıl boyunca özellikle devlet memurlarının sosyal güvenlikleriyle ilgili birçok düzenleme yapılmış, konuyla ilgili çok sayıda yasa ve yönetmelik çıkartılarak emeklilik sistemi kurumsal bir nitelik kazanmıştır.

Aslında XIX. yüzyıl öncesinde modern emeklilik sistemi çerçevesinde değerlendirmek mümkün olmamakla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nda devlet görevlilerine faal çalışma sürelerinin sonunda gelir sağlamaya yönelik uygulamalar bulunmaktaydı. Örneğin, devlet hizmetinden yaşlılık, sakatlık vb nedenlerle ayrılanlara "tekaüdiyye", "arpalık", "oturak ulufesi" gibi adlar altında geçimlerine yetecek bir miktar maaş bağlanırdı. Askeriyeye ve ilmiye sınıfından üst rütbeli kişilere görevden ayrılmaları halinde geçimlerini sağlayabilecekleri tekaüd maaşı karşılığı bir yerin geliri tahsis edilir ve buna "arpalık" denirdi. "Tekaüdiyye" ise yaşlılık ve maluliyet sebepleriyle devlet hizmetinden ayrılan yönetici ve memurlara bağlanan maaş anlamına geliyordu. Saraydaki hizmetlilere görevlerinden ayrıldıklarında "tekaüd ulufesi" tahsis edilirdi. "Oturak ulufesi" ise emekli olan yeniçerilerin aldığı maaş için kullanılan bir kavramdı.

XIX. yüzyılın ortalarından itibaren devlet memurlarını kapsamına alan ve süreç içinde kurumsal bir nitelik kazanmaya başlayan emeklilik sistemi, tekaüd kavramıyla anılmıştır. II. Mahmut döneminde hız kazanan merkez teşkilatındaki yeniden yapılanmalar sonucunda bürokrasi hacim olarak giderek genişlemiş ve sayıları artan memurlara 1838'den itibaren maaş bağlanması kararlaştırılmıştır. Bu kararın amacı tahsisat ve iltizam sistemlerinin yol açtığı rüşvet ve yolsuzluğu ortadan kaldırmaktır. Ancak XIX. yüzyıl boyunca birçok girişim yapılmış olmakla birlikte, iltizam sistemi kaldırılamamış ve maaş sistemi uzun süre bürokrasinin bütününe kapsayacak bir uygulama alanı kazanamamıştır. Bu da memurlara yönelik emeklilik uygulamalarının sistemleşmesini geciktiren en önemli unsur olmuştur. Bu geçiş süreci içinde farklı memur kesimlerine yönelik emeklilik ödentileri eski maliye teknikleriyle çeşitli defterlerde tutulmuştur. Bu defterlere örnek vermek gerekirse: I. Alay subay ve erlerinden tekaüde sevk edilenlerin isimlerini ve maaş miktarlarını içeren 1831-1847 yıllarını kapsayan *mütekaidin maaş defteri*, devlet memurlarının geride bıraktıkları dul ve yetimlere bağlanan maaşlara ilişkin 1845-1846 yıllarına ait *eytam ve eramil defteri*, 1838-1887 yılları arasında Maliye Nezareti'nin kadrolu



Yaşlı bir dilenci kadının yardım talebiyle padişaha verdiği arzual (5 Ocak 1733).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

personelinden emekliye ayrılanların maaşlarının tutulduğu *maliyenin maaşat kayıt defteri*, 1863-1875 yılları arasında mülkiye, askeriye ve ilmiye sınıflarına mensup emekli, dul ve yetimlerin maaş miktarlarını içeren *mütekaidin ile eytam ve eramilin maaş defteri*, 1865-1867 yılları arasında Meclis-i Umur-ı Nafia, Meclis-i Muhasebe-i Maliye başkan ve üyeleri ile İstabl-ı Âmire hizmetlilerinin emekli maaşlarını gösteren defterler sayılabilir.

1869'da yayımlanan Daire-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile validen muhtara kadar devlet memurlarının görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu kanunla birlikte maaş ve harcırahlar, dul ve yetim aylıkları gibi konular yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bürokraside, askeriyeden başlamak üzere, mülkiye ve ilmiye sınıflarının emeklilikleri için takip eden dönemde birçok düzenleme yapılmış ve emeklilik sistemi tekaüd sandıkları uygulamasıyla bir sisteme oturtulmaya çalışılmıştır. Örneğin 1866'da kurulan Askerî Tekadüd Sandığı askerlerin emekliliğini düzenleyen ve geleceklerini güvence altına almaya çalışan örneklerden biridir. 25 Kasım 1869'da emekli deniz subaylarının yetimlerine bağlanacak maaşlara ilişkin bir nizamname yayımlanmıştır. Bunları ilmiye ve sivil bürokrasi mensupları ile amele sınıfının sosyal güvenliğine yönelik düzenlemeler izlemiştir. 1874'te çıkartılan bir nizamnameyle ilmiye mensuplarının dul ve yetimlerine maaş bağlayan bir sandık kurulmuştur.

XIX. yüzyılın sonlarına yaklaşıldığında emeklilik sisteminin, memurların dışında kalan çalışan kesimleri de kapsayacak şekilde genişletilmekte olduğu görülür. Bu doğrultuda 8 Nisan 1875'te "Tersane-i Âmire'de müstahdem amele-i daimenin mütekadfini ile bunların eytam ve eramiline tahsis olunacak maaşat hakkında nizamnamedir" başlıklı bir nizamname yayımlanmıştır. Tersane-i Âmire ile taşra tersanelerinde ve donanmayla ilgili diğer birimlerde çalışan işçileri kapsayan nizamname dört bölüm ve otuz maddeden oluşmaktadır. İşçi ve emekli ücretlerinden yapılacak yüzde 2 oranında kesintilerin Amele Sandığı adı altında toplanarak Askerî Eytam Sandığı Nizamı hükümlerine göre kullanılacağı belirtilmektedir. Bu nizamname esas olarak işçilerin emekli maaşlarını düzenlemekle birlikte, dul ve yetimlere ilişkin hükümler de içermektedir. 1876'da "Meclis-i ticaret ve ziraatın vazai-i esasiyesine dair kararnamedir" başlığıyla yayımlanan diğer bir karamameyle aynı kurumun görevleri belirlenmiştir. Bu kurumun görevleri arasında işçiler için iddihar sandıkları oluşturmak da bulunuyordu. Aynı yıl telgraf ve posta memur ve hizmetlilerinin emekliliklerine ilişkin de bir düzenleme yapılmıştır. "Telgraf ve posta memur ve ketebe ve hademesinden tekaüde şayeste bulunanların derece-i istihaklarına ve bunların eytam ve eramilinin mertebe-i ihtiyaclarına göre tahsis kılınacak maaşlar ile buna karşılık tutulacak mebalığın idare-i mahsusasına ve bu babda لازم gelen muamelata dair nizamnamedir" başlığını taşıyan düzenleme yirmi beş yıl hizmet yapmış bir kişinin maaşının yüzde 50'siyle, otuz ve daha fazla yıl hizmet yapmış birisinin ise maaşının yüzde 75'iyle emekli olabilmesini öngörüüyordu. 1879'da yaşanan mali sıkıntılar sonucunda tersaneleri kapsayan emekli, dul ve yetim maaşlarının ödenebilmesi için yapılan maaş kesintisinin yüzde 5'e çıkartılması kararlaştırıldı.

Dağınık bir görünüm sergileyen emeklilik sisteminin 1880'lere gelindiğinde bir düzene sokulması için çalışmalar yapılmıştır. Aynı dönemde diğer kamu kuruluşları da bir-biri ardına kendi çalışanlarına yönelik tekaüd sandıkları oluşturmaya başlamıştır. 1886'da ordu mensuplarının dul ve yetimleri ile hizmet esnasında hastalanan veya sakat kalanlara verilen aylığın yetersiz olduğunun gündeme gelmesi üzerine Bahriye ve



Darülaceze'de yaşlılar.

Tophane tekaüd sandıkları birleştirilmiş ve askerler için "Umum Tekadüd Sandığı" adı altında yeni bir sandık oluşturulması kararlaştırılmıştır. Aynı yıl taşradaki dul ve yetimlere de maaş bağlanabilmesini öngören bir genelge yayımlanmış ve memur maaşlarından her ay yüzde 5 oranında kesinti yapılması kararlaştırılmıştır. 1889'da resmî kurumlarda çalışıp da emeklilik hakkı bulunmayanlardan temettü vergisi alınmamasına dair kanun çıkartılması talep edilmiştir. İşçilere yönelik sosyal güvenlik uygulamalarını bir düzene sokmak için 30 Nisan 1910'da "Tersane-i Âmire'ye mensub sınıfı amele ve sairenin tekaüdları hakkında nizamname" ile yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve işçilere yönelik emekli sandıklarının kuruluş ve yönetimi, emeklilik şartları, emekli, dul ve yetimlere verilecek maaşlar ile sandık sermayesi, bu sermayenin nasıl işletileceği, sandıktan borçlanmanın usul ve şartları tespit edilmiştir.

XIX. yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nda karmaşık bir tekaüd sandıkları yapısı oluşmuştur. Eytam İdaresi ve eytam sandıkları bu sistemin bir diğer unsurunu meydana getirmiştir. Meşrutiyet yıllarından itibaren tekaüd sandıklarının yanı sıra, çalışanların yardımlaşma amacıyla kurdukları teavün sandıkları da gündeme gelmiştir. Bu dağınık yapı cumhuriyet yıllarında da devam etmiş ve II. Dünya Savaşı sonrasında Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun oluşumuyla, modern sosyal güvenlik sistemi kurumsal bir düzene kavuşabilmiştir.

EYTAM İDARESİ VE EYTAM SANDIKLARI

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern bir sosyal güvenlik sisteminin oluşması çerçevesinde üzerinde durulması gereken bir konuyu da dul ve yetimlerin korunması oluşturmaktadır. Dul ve yetim hakları Osmanlı İmparatorluğu'nda üzerinde hassasiyetle durulan meselelerden biri olmuş ve konuya şeri hukuk ve gelenekler çerçevesinde yaklaşmıştır. XIX. yüzyılın ortalarından itibaren bu alanda yeni nizamnameler yayımlanmış ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. 31 Aralık 1851'de kurulan Emval-i Eytam Nezareti bu teşkilatların en kayda değer olanlarından biridir. Nezaretin kurulmasından önce İstanbul'da tereke işlerine kadılık bünyesinde bulunan bab mahkemeleri bakmaktaydı. Tereke, ölen bir kimsenin miras olarak bıraktığı her türlü mal ve eşyayı ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Yetimlerin hukukî işlemlerine dair artan şikâyetlerle birlikte 1852'de Kismet-i Belediye Mahkemesi kurulmuştur. Bu mahkeme İstanbul ve Bilad-ı Selase'de (Eyüp, Galata ve Üsküdar) yaşayan esnafın tereke işlerine bakmakta ve yetim mallarının idaresiyle ilgilenmekteydi. 1860'ta kapatılan bu mahkemenin görevleri tekrar bab mahkemelerine devredilmiştir. Taşrada ise tereke işlerini müfettiş hükkâmlıklarına bağlı mahallî mahkemeler yürütmekteydi.

Eytam Nezareti'nin kurulmasıyla birlikte yetim hakları ve tereke işlemleriyle ilgili değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Nezaretin teşkilat yapısı hakkında fazla bilgi bulunmamasıyla birlikte, yayımlanan nizamnamelerde merkezde ve taşrada oluşturulacak eytam idareleri veya meclisleri ile Eytam Sandığı hakkında ayrıntılı açıklamalara rastlanmaktadır. 1851'de yayımlanan ilk nizamnamede, nezaretin şeyhülislamıya bağlı olduğundan ve genel muhasebesini birkaç ayda bir meşihat makamına göndereceğinden söz edilmektedir. 1869'da ilk nizamnameye ek olarak Memalik-i Mahrusa-i Şahanede Küşad Olunacak Eytam Sandıklarının Suret-i İdare ve Muhafazası Hakkında Nizamname'de de teşkilat yapısı hakkında detaylı bilgiye rastlanmamaktadır. Bunlara ek olarak 1874'te Ba-irade-i Seniyye Teşekkül Ettirilen İdare-i Emval-i Eytamın Suret-i Teşkilini ve Vezaifini Mübeyyin Nizamname, 1906'da da Umum Emval-i Eytamın Suret-i İdaresi Hakkında Tadilen Kaleme Alınan Nizamname ile yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Bu nizamnamelerde Eytam Nezareti'nin görevleri kısaca şöyle sıralanmaktadır: Tereke yazımına giden mahkeme memurlarıyla birlikte bir memurunu göndererek yazım esnasında aynı bir defter tutmak, terekelerden yetimin hissesine düşen mal ve eşyanın fiyat tespitini ve kontrolünü yapmak, yetimin hissesine düşen eşyanın satılıp satılmadığına dair belge vermek, yetimin malından borç verilecek miktarın karşılığı rehin alınacak malın kıymet takdirini yapmak ve kıymetini belirten bir ilmuhaberi onun vasisine vermek.

1851'den sonra yetimin vasisinin kim olacağını vilayetlerde temyiz-i hukuk meclisleri, kazalarda ise dava meclisleri tayin etmeye başlamıştı. Vesayetin geçerli olabilmesi için vasilığe tayin olunan kişinin bunu açıkça kabul ettiğini beyan etmesi gerekmektedir. Bu görevi yerine getirecek kişinin fikrî ve ahlakî vasıflara, hür, akıllı, reşit, yetimle aynı dinden ve vesayet işlerine vakit ayırabilecek ve vasisi olduğu kişi ile sıkı münasebette bulunabilecek niteliklere sahip olması gerekmektedir. Tanzimat ile birlikte kadınların da vasi olarak tayin edilmeye başlandığı görülmektedir. Nezaretin ayrıca yetim reşit olduktan sonra mallarını kendisine teslim etmek

gibi bir görevi de bulunmaktadır. Her ne kadar 1851'de kurulmuş olsa da, Eytam Nezareti'nin teşkilat yapısının 1874'ten sonra oturmaya başladığı dikkat çekmektedir. Bu tarihte şeyhülislamlık makamına bağlı olmak üzere Meclis-i İdare-i Emval-i Eytam kurulmuştur. Bu kurumun başkanlığına şeyhülislamlık makamı tarafından ilmiye sınıfından bir kişi İstanbul eytam müdürü sıfatıyla atanmaktaydı. İstanbul Eytam Müdiriyeti veya Eytam İdaresi olarak kayıtlarda yer alan bu kurumun ismi 1914'te çıkarılan ek bir nizamname ile Der'saadet Emval-i Eytam ve Beytü'l Mal Müdiriyeti olarak değiştirilmiştir.

Emval-i Eytam Meclisi'nin aslî görevi taşradan gelen cetvelleri temel alarak yetimlerin mallarının muhasebesini tutmaktır. Meclis ayrıca İstanbul ve Bilad-ı Selase'de oturanların tereke işlemlerini bir an önce halletmesine ve yetim, deli, kayıp, dul ve bunakların haklarının korunması ile ilgili nizamnameler hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Meclisin yetki ve sorumlulukları 1908'den sonra genişletilmiş, İstanbul'da ve taşrada tereke yazmaya yetkili her türlü şeri mahkeme, eytam müdürleri ve taşra eytam meclislerinin emirlerine uymakla yükümlü kılınmıştır. Kayıt işlemlerinin ve muhasebelelerinin usule uygun yapıp yapılmadığı, terekelerin eytam sandıklarına koyulup koyulmadığı, gerekli şeri belgelerin zamanında ilgili makamlara gönderilip gönderilmediğinin kontrolü meclisin yetkileri dahilindedir.

Taşradaki yetimlerin mallarıyla ilgili hukukî işlemlere bakan Taşra Eytam İdaresi'nin gerçek anlamda teşkilatlanması 1880'li yıllarda başlamıştır. Taşra teşkilatının ve taşra meclislerinin yetki ve sorumlulukları da merkezdeki meclisle hemen hemen aynı olup, aslî görevi tereke işlemlerinin usulüne göre yapıp yapılmadığını takip etmek ve bu sürecin eksik yanlarını tamamlamaktır. Taşra idarelerinin çalışmaları merkezdeki meclisin talimatı üzerine maliye müfettişleri, onların olmadığı yerlerde ise adliye müfettişleri



Gümüşsuyu'nda toplu sünnet (1899).

EYTAM NEZARETİ'NİN SOSYAL POLİTİKA BAKIMINDAN EN ÖNEMLİ FAALİYETLERİNDEN BİRİNİ EYTAM SANDIĞI'NIN KURULUŞU OLUŞTURMAKTADIR.

Van
Vilayeti'ndeki
fakir ahalîye
5 000 kile
buğday satın
alınması
ve dağıtılması
hakkında
karar metni
(9 Mayıs 1905).



tarafından teftiş edilerek şeyhülislamlık makamına rapor edilmektedir.

Eytam Nezareti'nin sosyal politika bakımından en önemli faaliyetini Eytam Sandığı'nın kuruluşu oluşturmaktadır. Eytam Sandığı, Osmanlı İmparatorluğu'nda paranın değerlendirilmesi veya faizle işletilmesiyle ilgili uygulamalar dahilinde 1851'de, Yetim Malları İdare Meclisi'nin denetimi altında her il ve kazada kurulmuştur. Bu sandıkların aslı görevi yetim, deli, dul, kayıp ve bunak kişilerin mal ve paralarını korumak ve değerlendirmektir. Bunun yanında yetimlerin nafakasını sağlamak ve onlar adına paralarını işletmek de sandığın görevleri arasındaydı. Sandığın adı 1908'e kadar Eytam Sandığı iken, bu tarihten itibaren Eytam İdare Sandığı olarak değiştirilmiş ve taşrada teşkilatlanması taşra eytam meclislerinin oluşturulmasıyla birlikte peyderpey gerçekleşmiştir. Sandığın idaresinden eytam müdürleri sorumludur. Eytam İdare Sandığı'nın yanında İlmiye Sandığı, Evkaf Sandığı gibi farklı meslek gruplarına ait eytam sandıkları da kurulmuştur.

1875 yılından itibaren genel eytam sandıklarının yanı sıra, ilmiye mensuplarına ait bir sandığın da kurulduğu görülmektedir. Sandığın sermayesi ilmiye mensuplarının maaşlarından yapılan kesintilerle oluşturulmakta ve şeyhülislamlık kalem tarafından takip edilerek Eytam Sandığı'na teslim edilmektedir. Sandıkta biriken nemalar sadece ilmiye mensuplarından yetim kalanlara veriliyordu. Erkeklerle 20 yaşına, kadınlara evleninceye kadar, akli dengesi bozuk ve diğer hak sahibi kişilere ise meclisin uygun gördüğü yaşa kadar maaş bağlanmaktaydı. Sandıktan maaş alan dul kadınlar her altı ayda bir evlenmediklerini mahalle ya da köyün muhtar veya imamından aldıkları ilmuhaberle ispatlamakla yükümlüyü. Bunun yanında posta telgraf çalışanları ve diğer memurlar için de çeşitli sandıklar kurulmuştu ve aynı meclis tarafından idare edilmektedir.

Eytam idareleri kurulmadan önce yetimlerin malları vasiilerin denetimi altında bulunmaktaydı. İdareler kurulduktan sonra mahkemece tayin edilen vasi Eytam Sandığı'na başvurarak yetimin zorunlu giderleri için günün şartlarına göre "nafaka ve kisve baha" adı altında belirli bir para istemeye başladılar. Bu para mahkemenin belirlediği bilirkişiler tarafından tayin edilmekte, günün şartlarına göre günlük veya aylık biçimde ödenmekteydi. Ayrıca yetime miras kalan gayrimenkuller yetim yararına kullanılmak şartıyla satışa çıkartılabiliyordu. Nafakanın yanında yetim çocukların sünnet törenleri, evlilik masrafları ve gayrimenkullerinin tamiri için sandıktan vasiler aracılığıyla para alınabiliyordu. Sünnet töreni ve evlendirme ile ilgili harcamalar vasi tarafından yapılmakta, daha sonra harcanan meblağ makbuz karşılığı sandıktan geri alınmaktaydı. Gayrimenkullerin tamirâtı içinse beş yüz kuruşa kadar olan masraflar meclis tarafından karşılanıyordu.

Eytam Sandığı'nda biriken paralar esnaf, tüccar, memur ve ziraatle uğraşan kişilere ihtiyaçlarını karşılamaları için nakit borç para verilmesi yoluyla değerlendirilmekteydi. Eğer sandıktaki para bu şekilde değerlendirilemezse, yetimin mağdur edilmemesi için sarraflara başvurulmaktaydı. Gerektiğinde yetim adına değerli kâğıt veya devlet tahvili alındığı da oluyordu.

Eytam Nezareti ve Eytam Sandığı, Osmanlı Devleti'nin XIX. yüzyılda sosyal bir devlet niteliği kazanması bakımından önemli bir işlevi yerine getirmiştir. Bu kurumlar I. Dünya Savaşı ve takip eden dönemin olağanüstü koşullarından olumsuz etkilenmişlerdir. Bu süreç sonucunda İstanbul'daki merkez sandık 1920 yılında kapatılmıştır. Taşradakiler ise eytam idareleri ile birlikte varlıklarını 1926 yılına kadar sürdürmüştür. 1926 yılında çıkarılan Medenî Kanun'la eytam idareleri ve sandıklar kaldırılmış, yerine Eytam ve Eramil Bankası kurulmuştur.

BULAŞICI HASTALIKLAR VE HALK SAĞLIĞI

Yoksullara yardım ve emeklilik sistemi-
nin yanı sıra, XIX. yüzyıl Osmanlı refah rejiminin bir diğer hal-
kasını halk sağlığı alanındaki uygulamalar oluşturmaktadır. Halkın refahı,
mutluluğu ve sosyal güvenliği bakımından Osmanlı Devleti'nin uygulamaya
koyduğu koruyucu sağlık politikaları malî imkânsızlıklar nedeniyle yavaş
gerçekleşiyor olsa da, modern bir sağlık teşkilatının oluşturulması son de-
rece önem taşımaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern sağlık pratikleri ve örgütlenmesinin gelişimi,
salgın hastalıklara karşı verilen mücadeleyle iç içe geçmiştir. Çeşitli salgın hasta-
lıklara karşı alınan önlemler pek çok kalıcı sağlık örgütlenmesinin ilk adımını oluş-
tumuştur. Örneğin XIX. yüzyılın önemli bir sorunu olan kolera salgınlarıyla mü-
cadele, karantina idaresinin, tahaffuzhanelerin, tebhirhanelerin, Hıcaz Karantina
Teşkilatı'nın, Bakteriyojijane-i Osmanî'nin ve Belediye Sağlık İşleri Müdürlü-
ğü'nün kuruluşunda birinci derecede rol oynamıştır.

KOLERA SALGINLARIYLA MÜCADELE VE KARANTİNA TEŞKİLATI

Osmanlı İmparatorluğu'nda karantina idaresinin tarihi 1831'de İstanbul'da orta-
ya çıkan kolera salgınıyla başlar. Bu salgında ilk defa karantina uygulaması yapılmış
ve Karadeniz'den gelen gemiler İstinye'de, Akdeniz'den gelenler de Büyük-
liman'da karantinaya alınmışlardır. 1838 tarihinde Meclis-i Tahaffuz kurulmuştur.



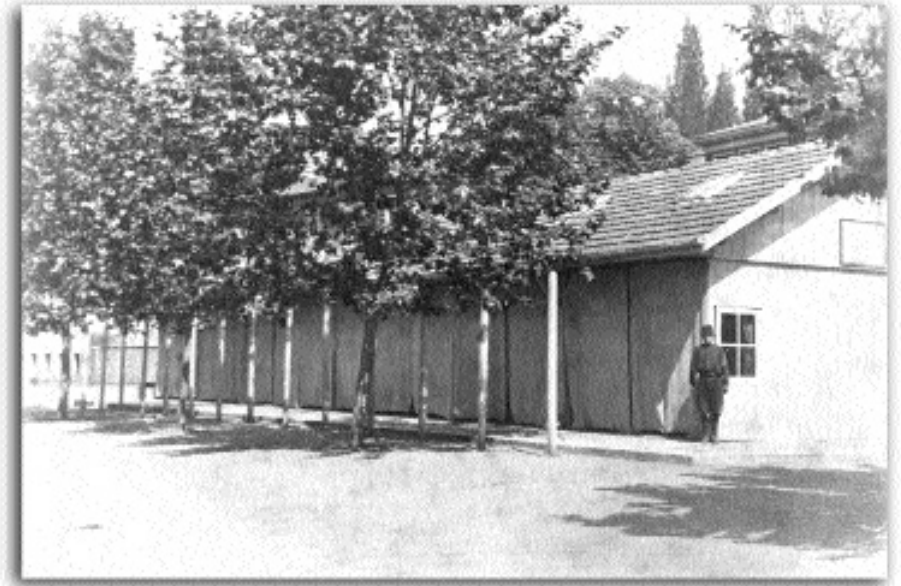
Kastamonu Kuduz Hastanesi (1922).

Meclis-i Umur-ı Sıhhiye adını alan karantina idaresi 1914'te Dahiliye ve Sıhhiye nezaretleri-
ne bağlanarak, Hudut Sıhhiye Müdiriyet-i Umumiyesi adını almıştır.

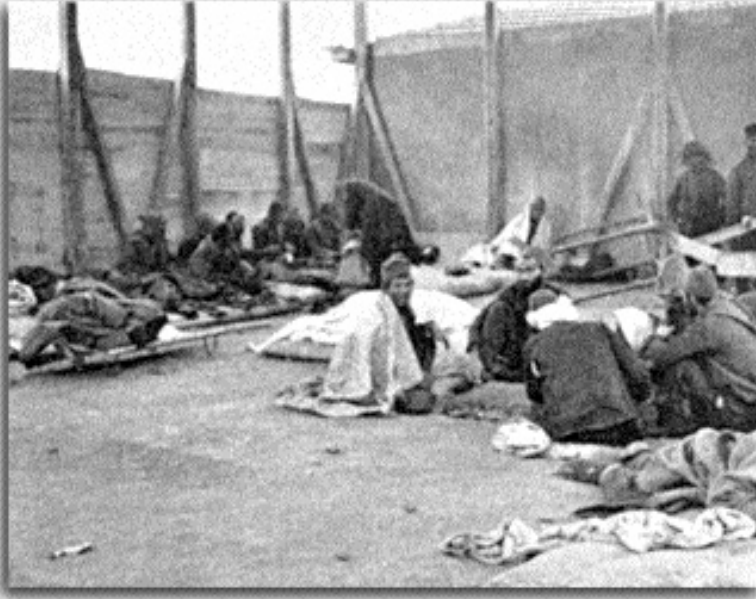
Karantina idaresinin yanı sıra, ülkeyi dışardan gelecek bulaşıcı ve salgın hastalıklara karşı ko-
rumak için gerekli sağlık önlemlerinin alındığı kurumlar olan tahaffuzhanelerin kuruluşu da
1831 yılındaki kolera salgınıyla başlamıştır. 1831'de İstanbul'da ve 1835'te Çanakkale'de ku-
rulan geçici tahaffuzhaneleri, 1839'da Meclis-i Tahaffuz emrine verilen Kuleli Kışlası takip et-
miştir. 1842 sonlarına kadar tahaffuzhane olarak kullanılan Kuleli Kışlası'nda Karadeniz ve Ak-
deniz'den gelen gemiler karantinaya tabi tutulmuştur.

1893'teki kolera salgını üzerine şehremaneti tarafından Beykoz Sivriburun'da bir ta-
haffuzhane yaptırılmıştır. 1909'da Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye'ye verilen bu tahaffuz-
haneye bir de etüv yerleştirilmiş ve bu tahaffuzhane zamanının tek salgın hastalıklar
hastanesi olmuştur.

XIX. yüzyıl boyunca imparatorluğun birçok bölgesinde tahaffuzhaneler açılmıştır. 1862'ye
kadar faaliyette bulunan tahaffuzhaneler şunlardır: Eflak, Aydın, Bolu, Bursa, Edirne, Erzu-
rum, İzmit, Kuşadası, Kütahya, Niş, Samsun, Selanik, Silistre, Tekirdağ, Trabzon, Vidin,
Alaiye, Ankara, Antalya, Balıkesir, Bergama, Çeşme, Diyarbakır, Edremit, Eskişehir, Filibe,
Gelibolu, Isparta, İzmir, Kayseri, Kıbrıs, Konya, Manastır, Manisa, Menteşe, Rodos, Senez,
Sinop, Sakız, Sivas, Şam, Tirmova, Bilecik, Bodrum, Elmalı, Erdek, Finike, Girit, Niğbolu,
Safranbolu, Ziftovi, İskenderun, Beyrut, Bingazi, Lazkiye, Gazze, Halep, Mersin, Kilis, Pre-
veze, Sisam, Varna, Adana, Kudüs, Malatya, Sayda, Avlonya, Ayvalık, Bağdat, Basra, Kars,



Kolera istasyonu (İletişim Yayınları Arşivi).



Kolera salgını.

Midilli, Musul, Muş, Batum, Birecik, İstanköy, Hersek ve Biga.

Tebhirkhaneler ise giysi ve eşyalarla, ev ve işyeri gibi mekânları bittin ve pislikten temizlemek amacıyla kurulan dezenfeksiyon istasyonlarıdır. 1893'te İstanbul'da görülen kolera salgınıyla gündeme gelmiştir. Tebhirkhanelerde eşyalar yüksek derecede buharlanarak geçirilir. Eşyayı buhar altında bulunduran makinelerle tebhir aleti, yani etüv denir. 1893'te İstanbul'da görülen kolera salgını sırasında şehremaneti tarafından Üsküdar Açıktürbe'de, Tophane-Pazarkapı'da ve Gedikpaşa'da olmak üzere üç tebhirkhane kurulmuştur. Salgın geçtikten sonra kendi haline terk edilen tebhirkhaneler 1911'de Müessesat-ı Hayriye-i Sihiye Müdüriyeti'ne devredilmiştir. Bu tarihten sonra onarıp yenilenmişler, sıhhi malzeme ve teknik donanımları yapılmıştır. Bu tebhirkhaneler sadece İstanbul'da değil, taşrada da görev yapmışlardır. Trabzon, Zonguldak, Çatalca ve civarına görevli memurlarla ecza ve dezenfeksiyon cihazları gönderilmiştir.

1910 İstanbul kolera salgınında tebhirkhaneler, Fındıklı ve Balat gibi hastalığın yoğunluklu olarak görüldüğü yerlerde yapılan dezenfeksiyonlarla kısa zamanda kolera salgınının durdurulmasını sağlamışlardır.

1913'te çıkan Vilayet İdare-i Sihiye Nizamnamesi'ne eklenen bir madde ile bulaşıcı ve salgın hastalıkların önlenmesi için vilayet ve sancak belediyelerince tebhirkhane yaptırılması, kazalarda nüfusa göre formol cihazı, pulverizatörler ve dezenfeksiyon ilaçları sağlanması emredilmiştir. Hemen hemen her kaza ve nahiyede kurulan tebhirkhanelerde 1917-1918 yılının on üç ayında 2 225 262 kişinin giysileri dezenfekte edilmiş ve 2 283 095 kişi de yıkanmıştır.

YOKSULLARA YARDIM VE EMEKLİLİK
SİSTEMİNİN YANI SIRA, XIX. YÜZYIL
OSMANLI REFAH REJİMİNİN
DİĞER HALKALARINDAN BİRİNİ DE
HALK SAĞLIĞI ALANINDAKİ
UYGULAMALAR OLUŞTURMAKTADIR.



Demirkapı Kolera Hastanesi'nin pavyonlarından biri (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

ÇİÇEKLE MÜCADELE

Kolera gibi, pek çok sağlık örgütlenmesinin kuruluşunu tetikleyen diğer önemli bir faktör de çiçek hastalığıdır. Çiçek 1845'te İstanbul'da, 1847-1888 arasında Anadolu'nun pek çok şehrinde, 1870-71'de İstanbul'da Rumeli'nden gelen erler arasında görülmüştür. 1873, 1894-95'te İstanbul'da geniş kapsamlı çiçek salgınları olmuştur. Bu salgınlara karşı 1872'de İstanbul'da bir aşı enspektörlüğü, 1892'de Telkih-i Cüderi Ameliyathanesi (Çiçek Aşısı Üretim Merkezi) kurulmuştur. 1895'te Mekke'de çıkan salgından bir yıl sonra burada da telkihane (aşı istasyonu) açılmıştır.

XIX. yüzyılda sağlık alanında gerçekleştirilen atımlara paralel olarak, çiçek aşısı konusunda da irade ve nizamnameler çıkarılıp uygulamaya konulmuştur. 1839'da çiçek aşısı uygulamasıyla Mekteb-i Tıbbiye-i Adliye-i Şahane görevlendirilmiştir. 1840'ta aşının parasız yapılması yolunda bir irade çıkarılmıştır. Kendisi de çiçek hastalığı geçiren Abdülmecit, İstanbul'da 1845'te çıkan şiddetli çiçek salgınıyla yakından ilgilenmiş ve aşının yaygınlaştırılmasını sağlamıştır. Aşı yapmak için nöbet yerleri kurularak gezici hekimler görevlendirilmiştir. Ayrıca Anadolu'ya fennî aşı yapacak aşıcılar yollanmış, eyalet, sancak ve kazalardan öğrenciler getirtilerek tıbbiyede aşıcı olarak yetiştirilmiş ve bunlara aşıcı muavini unvanı verilmiştir.

1872'de Dr. Marko Paşa başkanlığında toplanan Umur-ı Tıbbiye-i Mülkiye Meclisi'nce çiçeğe karşı aşıcılar tarafından aşı mayası doldurulan kalemler hazırlanması ve gerektiğinde Avrupa'dan getirtilen aşıların uzak yerlere zamanında gönderilebilmesi için Aşı Enspektörlüğü kurulmuştur.

1892'de İstanbul'da önce Telkih-i Cüderi Ameliyathanesi, sonraları Telkihane-i Şahane, Telkihane-i Osmanî adlan verilen çiçek aşısı hazırlama istasyonu açılmıştır. 1900'de telkihane içinde bir aşı mektebi de açılmış ve haftada iki gün pratik ve bir gün de teorik dersler verilmiştir. Telkihane açılmadan önce ithal edilen çiçek aşısı burada en yeni yöntemlerle hazırlanıp yurda dağıtılmaya başlanmıştır.

Telkihane 1892-1913 arasında toplam 7 260 784 kişilik çiçek aşısı hazırlamıştır. 1914-1919 arasında 27 688 449 kişi için aşı hazırlanmış, Millî Mücadele sırasında Anadolu'ya Hilâl-i Ahmer aracılığıyla 1920'de 566 000, 1921'de 1 770 000, 1922'de ise 1 283 000 kişilik aşı gönderilmiştir.

İstanbul'daki bu telkihaneden başka Mekke, Basra, San'a, Bağdat ve Şam'da da aşı merkezleri açılmıştır. Ayrıca İstanbul'dan yeteri kadar aşı gönderilemediğinden Muallim Dr. Server Kâmil ve Dr. Asım tarafından 1917 haziranında Sivas'ta ayda 200 000 kişiye aşı yapabilecek kapasitede bir çiçek aşısı istasyonu kurulmuş ve burada 7 ayda 841 820 kişilik aşı üretilmiştir.

BAKTERİYOLOJİHANE-İ OSMANÎ

Kolera salgınlarıyla mücadelede kurulmuş olan diğer bir sağlık örgütü de Bakteriyolojihane-i Osmanî'dir. 1893'teki kolera salgını üzerine kurulan komisyon şehir sularının incelenmesi için bir bakteriyoloji labotaruvarı açılmasını kararlaştırmış ve aynı sene Bakteriyolojihane-i Osmanî, Demirkapı'daki tıbbiyenin bahçesinde ahşap bir binada çalışmaya başlamıştır. Bakteriyolojihanede pratik ve teorik kurslar verilerek bakteriyolog ve veterinerler yetiştirilmiştir. Burada ayrıca sıtma mücadelesi kursları da açılmış

KOLERA SALGINLARIYLA MÜCADELEDE KURULMUŞ OLAN DİĞER BİR SAĞLIK ÖRGÜTÜ DE BAKTERİYOLOJİHANE-İ OSMANÎ'DİR.

Bakteriyolojihanenin 1913'teki kadrosu. Oturanlar (soldan sağa):

Dr. Hayim Naim (Elnekave),

Muallim Dr. Ahmet Refik Bey,

Dr. Sismond,

Muallim Dr. Ziya Seyfullah Bey,

Muallim Veteriner Osman Nuri (Eralp) Bey.

Arka sıradakiler (soldan sağa):

Dr. Rafael Asseo Bey,

Dr. Kemal Muhtar Bey.



ve işe ilk başlayan sıtma mücadele şefleri buradan yetişmiştir.

1895'ten itibaren burada "Dr. Nicolle serumu" adı verilen yerli difteri serumu üretilerek Ocak 1899-Kasım 1900 arasında imparatorluğun çeşitli yörelerine 3 750 şişe difteri serumu gönderilmiştir. 1913'ten önce bakteriyolojihanede insan hastalıklarına karşı sadece difteri serumu hazırlanmış, bu tarihten sonra dizanteri, kolera ve veba aşılı da üretilmeye başlanmıştır. Yine bu sıralarda difteri, dizanteri, tetanos serumu ve 1920'de de meningokok serumu hazırlanmıştır.

Bu bakteriyolojihaneyi başkaları da takip etmiş ve II. Abdülhamit'in emriyle 1900 senesinde hizmete giren Hamidiye Etfal Hastane-i Âlisi'nde bir bakteriyoloji laboratuvarı açılmış ve kızıl, kuşpalazı serumlarıyla çiçek aşısı üretilmeye başlanmıştır. Tıbbiyede kurulan bakteriyolojihaneyi, Bahriye Merkez Hastanesi, Gülhane Tıp Tatbikat Mektebi ve Hastaneleri, Haydarpaşa Askerî Hastanesi ve Selanik Hastanesi'nde kurulan bakteriyolojihaneler izlemiştir. Ayrıca imparatorluğun değişik yörelerinde açılan tahaffuzhanelerde de bakteriyoloji laboratuvarları kurulmuştur. İstanbul dışında ise, İzmir, Şam ve Sivas'ta da bakteriyoloji müesseseleri açılmıştır.

1891'de İstanbul'da görülen kolera salgını üzerine, sonraları Belediye Sağlık İşleri Müdürlüğü olacak olan Hıfzıssıhha Komisyonu belediye reisi başkanlığında kurulmuştur. Şehrin sağlık işleri ve belediye hizmetleriyle ilgilenen bu komisyonun İstanbul'daki diğer 10 belediye dairesinde de şubeleri vardı.

ZÜHREVÎ HASTALIKLARLA MÜCADELE

Osmanlı Devleti'nin sürekli mücadele ettiği diğer bir hastalık da frengidir. Bu konudaki ilk girişim, fuhuş kontrol için 1856-58 senelerinde genelevlerin açılmasına izin verilmesi olmuştur. Daha sonra 1869-1870'te Altıncı Daire-i Belediye'de (Beyoğlu) fuhuşla mücadele için bir sağlık komisyonu kurulmuştur. 1879 tarihinde yürürlüğe giren Emraz-ı Zühreviye Nizamnamesi'ne göre Altıncı Daire-i Belediye Müdüriyeti başkanlığında bir heyet kurularak genelevlerdeki kadınların sağlıklarının düzeltilmesi ve bulaşıcı hastalıkların yayılmaması için gerekli önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır. Bu amaçla 1879'dan itibaren yeteri kadar hekim, memur ve belediye çavuşu görevlendirilerek, genelevler teftiş ve hayat kadınları da muayene edilmeye başlanmıştır. Hekimler tarafından tedavisine gerek duyulan kadınlar için bir hastane ve kolay muayene edilebilmeleri için de biri Beyoğlu'nda, diğeri de Galata'da olmak üzere iki muayenehane açılması bu talimatname hükümlerinden olduğu için, Altıncı Daire-i Belediye Nisa Hastanesi adıyla bir de hastane açılmıştır. Fakat burada gerekli tıbbî aletler ve laboratuvar bulunmadığından, uzun süre bir tecrithane gibi kullanılmıştır. Hastane 1909'da Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye'ye devredilmiştir.

1883'te pek çok kura neferinin frengili olduğunun tespit edilmesiyle, Alman dermatoloğu Ernst von Düring öncülüğünde 1889-1902 yıllarında Anadolu kasabaları taranmış ve hekimlere kurslar verilmiştir. Ayrıca Kastamonu, Bolu, Bartın, Düzce ve Cide'de yeni frengi hastaneleri yapılmasına karar verilmiştir. Özellikle hastalığın yayıldığı Kastamonu ve ilçeleriyle Bolu, Sinop, Bartın ve Düzce yörelerinde kalıtsımsal frengi sonucu ölü doğumlar, süt ve okul çocuğu ölümleri görülmeye başlanınca hükümet, 1897 yılında "Kastamonu Vilayeti ve Bolu Sancağı Frengi Mücadelesi Teşkilat-ı Sıhhiyesi Ni-

I. DÜNYA SAVAŞI'NIN BAŞINDA DAHİLİYE NEZARETİ'NİN ADI DAHİLİYE VE SİHHİYE NEZARETİ OLARAK DEĞİŞTİRİLMİŞ, SİHHİYE MÜDİRİYET-İ UMUMİYESİ, KARANTİNA VE HİCAZ SİHHİYE DAİRELERİ BU NEZARETİN EMRİNE VERİLMİŞTİR.

zamnamesi"ni hazırlamış ve yürürlüğe koymuştur. İdarî ve tıbbî bazı önlemleri içeren bu nizamname ile örgüt bir genel müfettişin yönetiminde çalışacak, 11 hastane, 25 gezici doktor ve 25 küçük sıhhiye memurundan oluşacaktır.

Frengi ile mücadele için 18 Ekim 1915 tarihinde de "Emraz-ı Zühreviye'nin Men-i Sirayeti" (Zührevî Hastalıkların Yayılmasının Engellenmesi) hakkında bir nizamname çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu nizamnameye göre, zührevî hastalıkların yayılması ve bulaşmasını engellemek amacıyla özel bir teşkilat oluşturulacak, bu teşkilat İstanbul'da Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'ne, taşrada mülkî idareye bağlı olarak çalışacaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, Umur-ı Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekâleti'nin 1921 tarih ve 90 sayılı kanunuyla (Frenginin Men-i Sirayet ve İntişarının Tahdidi) bütün frengililerin devlet tarafından parasız muayene ve tedavi edilmeleri esası kabul edilmiştir. Bu kanunla 1897'de kurulan Kastamonu Vilayeti ve Bolu Sancağı Frengi Mücadele Teşkilatı da lağvedilmiş ve devlet hastanesi haline getirilenlerin dışındaki Boyabat, Ayancık ve Bartın frengi hastaneleri de dispansere dönüştürülmüştür.

Osmanlı İmparatorluğu'nda salgınlarla mücadele politikası açısından en önemli adım ise Sıhhiye Nezareti'nin kurulmasıdır. I. Dünya Savaşı'nın başında Dahiliye Nezareti'nin adı Dahiliye ve Sıhhiye Nezareti olarak değiştirilmiş, Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi, Karantina ve Hicaz sıhhiye daireleri bu nezaretin emrine verilmiştir. Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi, vilayet sağlık müdürlükleriyle, kaza hükümet tabipliklerini kurmuş ve 1917'de verem, frengi, çiçek gibi hastalıklardan korunmanın yollarını öğretmek ve halkı koruyucu sağlık açısından eğitmek amacıyla da Sıhhiye Müzesi'ni hizmete sokmuştur.

OSMANLI MİRASI

MEŞRUTİYET
YILLARI VE SOSYAL
REFAH SİSTEMİNDE
DEĞİŞİM

Jön Türk Devrimi Abdülhamit'in otokratik rejimini yıkmış ve 1876 Kanun-u Esasî'si'ne uygun olarak siyasî rejimin yeniden meşrutî bir nitelik kazanmasını sağlamıştır. Hürriyetin ilanı, yalnızca İttihat ve Terakî'nin gücünün yoğunlaşmış olduğu Balkan vilayetlerinde değil, İstanbul, Anadolu ve Arap vilayetlerinde de coşkuyla karşılanmıştır. Meşrutiyet dönemi olarak da bilinen yeni evrenin başlarında toplum üzerindeki siyasî baskılar hafiflemiş, kimi durumlarda halk kitlelerinin kendiliğinden hareketleriyle de beslenen geniş bir siyaset zemini oluşmuştur. Sosyal refah rejimi açısından bakıldığında meşrutiyet dönemi önceki dönemden iki temel noktada farklılaşmaktadır. Yeni dönemde her şeyden önce, Abdülhamit döneminin sosyal refah rejimini sarmalayan padişahın şahsını ön plana çıkarmaya çalışan yaklaşımın yerine, kurumsal, modern ve seküler anlamlar yüklenen bir sosyal politika anlayışı ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönemin ayırt edici diğer bir özelliği de sosyal yardım alanındaki dağınıklığın yeni oluşturulan Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye İdaresi aracılığıyla giderilmeye çalışılması ve sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanında gönüllü faaliyetlerin ve sivil inisiyatiflerin artması olmuştur.

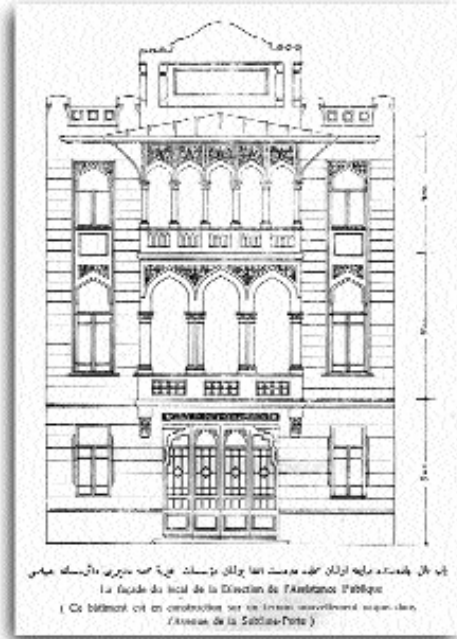
MÜESSESAT-I HAYRİYE-İ SİHHİYE
İDARESİ VE SOSYAL YARDIM

Meşrutiyet hükümeti öncelikle Fransa'daki "assistance publique" örneğinden esinlenerek yeni bir "Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye İdaresi" oluşturmuş ve İstanbul'daki hastane ve sosyal refah kurumlarını tek bir çatı altında birleştirmiştir. Ayrıca 1910 yılında çıkartılan bir kanunla muhtâcın maaşı yeniden düzenlenerek uygulamadaki keyfilikler ve belirsizlikler ortadan kaldırılmıştır. Böylece, sosyal yardım sisteminin kurumsal niteliği pekiştirilmeye çalışılmıştır. Meşrutiyet rejimi bir yandan da geleneksel sosyal yardım kurumlarının izlerini ortadan kaldırmak için girişimlerde bulunmuştur.



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

**Müessesat-ı
Hayriye-i Sıhhiye
İdaresi (1911).**



Bu doğrultuda ilk olarak, Evkaf-ı Hümayun Nezareti'nin sosyal yardım işlevlerinin bu-
danmasına girilmiş ve çıkartılan kanunlarla vakıflar bünyesinde bulunan “duâgû fodu-
laları” ve “duâgû vezâifliği” gibi uygulamalara son verilmiştir. Duâgû fodusu uygulama-
ması, din ve devletin selameti için dua okuyan kişilere bağlanmış olan bir tür maaş idi.
İmaretlerin vakıf senetlerinde yer almamakla birlikte, sonradan kurumsal bir nitelik ka-
zanan duâgû fodusu uygulamasının en azından başlangıçta sosyal yardım işlevi gör-
müş olduğu doğrudur. Ancak meşrutiyet dönemine gelindiğinde “duâgû fodusu ser-
tifikası”nın alınıp satılabilen bir tür hazine bonosuna, faiz geliri getiren bir yatırım ara-
cına dönüştüğü iddia edilmiştir.

Aynı doğrultudaki bir başka adım, Evkaf Nezareti idaresinde bulunan İstanbul'daki yir-
mi imareten ikisi dışındakilerin kapatılmasıdır. Söz konusu kurumlar, fukara ve aceze
için yüzyıllardır bir tür aşevi işlevi görmüş olmakla birlikte, meşrutiyet dönemine ge-
lindiğinde sosyal yardım işlevlerini büyük ölçüde kaybetmiş bulunuyorlardı. Bu konu,
imaretlerin lağvıyla ilgili kanun layihasının Meclis-i Mebusan'da görüşüldüğü sırada eni-
ne boyuna tartışılmıştır.

Meşrutiyet rejimi bu ve benzeri düzenlemelerle Osmanlı sosyal refah rejimini kurum-
sal ve seküler bir zemine oturtmayı hedeflemişti. Refah uygulamaları ve sosyal kurum-
lar modern bir devletin vatandaşlarına sunmakla yükümlü olduğu hizmetler kapsamın-
da değerlendirilmeliydi. Ancak meşrutiyet döneminin son derece çalkantılı iç ve dış si-
yasî ve ekonomik koşulları, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı koşulları birtakım ida-
rî düzenlemelerin ötesine geçilip bütünlüklü yeni bir sosyal refah rejiminin oluşturul-
masını neredeyse imkânsızlaştırmıştır.

FUKARAPERVER CEMİYETLERİ

Meşrutiyet döneminin sosyal politika açısından ikinci önemli özelliğini sivil girişimlerin yaygınlaşması oluşturmaktadır. Bu dönemde sosyal yardım demeklerinin sayı-
sında önemli bir artış olmuştur. Hüriyetin ilanını takip eden ilk beş ay içinde seksen üç der-
nek kurulmuştur. Abdülhamit iktidarının son yı-
lı içinde kurulan demek sayısının sadece yedi
olduğu hatırlandığında bu rakamın çarpıcılığı or-
taya çıkar. Bu demeklerin büyük bir kısmı siya-
sî amaçlı oluşumlardır, ancak içlerinde kayda
değer miktarda hayır derneğinin olduğu da
açıktır. Merkezî hükümetin sosyal refah alanın-
da önemli bir varlık gösterme imkânından0
uzak oluşu veya böyle bir tercihinin bulunmayı-
şı, toplumun farklı kesimlerinden bireylere, yar-
dım demekleri bünyesinde sosyal refah alanın-
da faaliyet yürütme imkânı sağlamıştır.

Yardım demekleri arasında 14 Aralık 1908 tari-
hinde ittihatçılara yakın kişiler tarafından kurul-
muş olan Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti'nin
ayrı bir yeri vardır. Başlangıçta Osmanlı Fukara-
perver Cemiyeti'nin İstanbul'un birçok mahalle-
sinde bir şube açması planlanmıştır. İstanbul mahallelerinin çoğunu kapsayacak bir biçim-
de ve tek bir çatı altında yürütülecek olan yoksullara yardım faaliyeti, hiç şüphesiz ittihat-
çı çevrelerin kitleler nezdindeki itibarını güçlendirecekti. Ancak Osmanlı Fukaraperver Ce-
miyeti bu amacında sonuna kadar ısrarcı olamamıştır. Balkan Savaşı'yla birlikte ittihatçıların
öncelikleri arasında vatanseverlik ve milliyetçilik temalan ağır basmaya başlamış ve bunun-
la eşgüdümlü olarak esas amacı halkın millî duygularını güçlendirmek ve onları milliyetçi bir
doğrultuda politize etmek olan yarı resmî yardım ve bağış cemiyetleri ön plana geçmiştir.
Bu sürecin bir sonucu olarak Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti 1913 yılında kendisini fes-
hetmiştir. Fesih kararıyla birlikte şubeler, bağımsız fukaraperver cemiyetleri olarak faaliyet-
lerini sürdürmeye çalışmışlardır.

Kaynaklar meşrutiyetin ilk yıllarına ilişkin “fukaraperver cemiyeti” ismini taşıyan en az üç der-
neğin bulunduğuna işaret etmektedir: Eyüb Sultan ve Civan Fukaraperver Cemiyet-i Hayri-
yesi, Topkapı Fukaraperver Cemiyeti ve Beyoğlu Fukaraperver Cemiyeti. Eyüb ve Topkapı
cemiyetlerinin her ikisinin de Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti programını örnek aldığı anla-
şılıyor. Temel işlevini, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu sosyal hizmetlerin dışında
kalan konularda faaliyet yürütmek şeklinde tanımlayan cemiyet, kendisine üç temel amaç be-

Osmanlı İmparatorluğu'nda Vakıflar

Osmanlı toplumsal sisteminde yoksullara yardım ve sosyal politikalar konusu gündeme geldiğinde öncelikle vakıflar akla gelmektedir. Oysa bu du-
rum vakıflarla ilgili uzun yıllar içinde yerleşen pek de isabetli olmayan bir kanaatten öte bir nitelik taşımamaktadır. Vakıf olgusu Osmanlı tarihinin en karmaşık meseleleri arasında yer almaktadır. Arapça kökenli olan *vakf* kelimesi durdurma, alı-
koyma, bir malı veya mülkü satılmama koşuluyla bir hayır işine bağışlama anlamına gelmektedir. Ancak bu kurumun Osmanlı İmparatorluğu'nun uzun tarihi boyunca son derece karmaşık bir ni-
telik taşıyan mülkiyet ilişkilerinin siyasî ve top-
lumsal evrimi dikkate alınmadan anlaşılması mümkün değildir. Vakıf meselesini basitçe hayır işiyle eşitlemek mümkün olamayacağı gibi, vakıfla-
rı yine dar anlamda bir kurumsal yapı olarak dü-
şünmek de yanıltıcı olacaktır. Vakıfları, en kısa şekliyle, değişen tarihsel koşullar içinde içeriği de değişen bir sosyal ve siyasal ilişkiler yumağı olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.



Kuşkusuz Osmanlı toplumunda gerek sıradan insanlar, gerekse yönetici sınıfın mensupları tarafından gerçekleştirilen sosyal yardım ve hayır içerikli faaliyetlerin finansmanı konusu önemli ölçüde vakıf yoluyla gerçekleştirilmiştir. Ancak Osmanlı tarihinde vakıfların kapsamı o kadar geniştir ki, bir bütün olarak ele alındığında vakıf harcamalarının sosyal yardım ve sosyal hizmetlere giden kısmının hayli sınırlı olduğu görülür.

Türkiye’de vakıf araştırmaları alanında hayli yekûn tutacak miktarda çalışma yapılmıştır. Uzun yıllardan beri özellikle *Vakıflar Dergisi*’nde çok sayıda vakıf tarihi araştırması yayımlanmıştır. Kuşkusuz çok önemli istisnaları olmakla birlikte, Türkiye’de vakıf araştırmaları, daha çok tek tek vakıfları müstakil olarak ele alan ve büyük oranda vakfiyelerin (vakıf senetleri) “tercümesi” olma niteliğini pek aşamayan ve bu özellikleri dolayısıyla da genel sonuçlar çıkarmaya elverişli olmayan makalelerden ibarettir. Büyük oranda vakıf senetlerinin incelenmesine dayanan, her bir vakfın tarihsel süreç ve sosyal doku içerisinde nasıl bir işlev gerçekleştirdiğini ve bu tarihsel süreç içinde her bir vakfın nasıl dönüşüm geçirdiğini dikkate almayan bu tür çalışmalar vakıflarla ilgili yanlış bilgi ve kanaatlerin yerleşmesinde önemli rol oynamıştır. Son yıllarda, XVII, XVIII ve XIX. yüzyıl vakıflarına ilişkin gerçekleştirilen kapsamlı istatistiksel çalışmalar vakıflar aracılığıyla yapılan hizmetlerin karşılaştırmalı bir şekilde tespit edilmesini mümkün hale getirmiştir. Yeni çalışmalarda Vakıflar Genel Müdürlüğü Arşivi’nde yer alan, Osmanlı devrinde kurulup bugüne kadar ulaşan yaklaşık 26 300 vakfiye sayısal yöntemlerle incelenmiştir.

XVII. yüzyılda vakıf kurucularının yüzde 89,13’ünü askerî sınıf, yüzde 0,95’ini reaya ve yüzde 9,90’ını da sosyal statüsü belli olmayanlar oluşturmaktadır. XVII. yüzyılda kurulan vakıfların yüzde 23’ünün gelirlerinin tamamının sosyal ve dinî hizmetlere harcanması öngörülmüştür (hayrî vakıflar). Yüzde 33,54’ünde gelirlerin tamamına kurucunun kendisi, evlatları veya akrabası sahip çıkmaktadır. Bu tür vakıflara zürrî vakıflar denmektedir. Vakıfların geri kalan yüzde 43,54’lük kısmını ise yarı hayrî-yarı zürrî vakıflar oluşturmaktadır. Bu vakıflarda gelirler kısmen hayır işlerine, kısmen de aile fertlerine ya da kurucunun yakınlarına tahsis edilmektedir.

Masraf kalemleri ve hizmet harcamalarına göre XVII, XVIII ve XIX. yüzyıllarda vakıfların ağırlıklı olarak dinî alanlara yöneldiği, sosyal hizmetlerin ise son derece sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Sosyal hizmet harcamalarının ağırlıklı bir kısmının da beledi hizmetlerle sınırlı olduğu dikkate alındığında vakıfların yoksullara, fakir fukaraya yönelik harcamalarının daha da sınırlı olduğu anlaşılır. Ömer Lütfi Barkan’ın klasik dönem Osmanlı imaretlerinin muhasebe defterleri üzerinde yaptığı incelemeler bu tespitleri doğrulamaktadır. XIX. yüzyıl boyunca Maliye Nezareti’nin kurulması ve evkaf gelirlerini maliye hazinesi içinde eritmesi vakıfların sosyal hizmet harcamalarının daha da kısılmasına yol açmıştır. Bu nedenle XIX. yüzyıl boyunca Osmanlı Devleti sosyal politika alanında vakıflar dışında modern kurumlar ve pratiklerin yerleşmesi doğrultusunda önemli adımlar atmak durumunda kalmıştır.

Fatih İmaretî’nin Muhasebe Defterleri ve Sosyal Yardım Harcamaları (1489-1490)

İstanbul’daki Fatih İmaretî tesislerinin, imaretlerin içtimâî yardım müessesesi olarak haiz oldukları fonksiyonlar bakımından bir örnek olarak tetkiki mümkündür.

Fatih imaretî mutfağında yemek yiyenler listesinde en aşağı 1 117 kişi olmak lazım gelir. Tevziname’nin sonunda “Ve mesarif-i mezkureden ziyade kalan taamin kifayet eylediği mikdarı fukaraya tevzi oluna” şeklinde bir kayıt bulunmaktadır. Yalnız, bu zümreye mensup hakikî fukaraya dağıtılabilmek için tasaruf edilebilen yemeğin mikdarı belli değildir.

Fatih İmaretî’nde dağıtılan ekmek ve yemeğin büyük bir kısmının (her gün pişen 3 300 ekmekten en aşağı 2 234’ünün ve her öğünde dağıtılan 800 parça etin de tahminen 740 parçasının) adedi 957’yi bulan vazifeli memur ve hizmetlilerle, talebeye ve 160 kadar misafire verildiği, bu sebeple imaret mutfağının daha fazla memur ve talebeye aş tevzi ettiği, bu arada İstanbul’un fakir ve muhtaç halkına dağıtılmak üzere geriye fazla bir şey kalmadığı söylenebilir.

Bununla beraber, geriye kalan 1 066 adet yüz dirhemlik ekmek ile her öğünde artan 60 parça etten ayrılacak ufak parçaların, diğer çorba ve pilav fazlalarıyla birlikte, oldukça kalabalık bir fakir fukaralar zümresini günde bir veya iki defa doyurması da mümkün görülmektedir.

Yine Fatih İmaretî vazifelileri kadrolarında zevaidhor (vakfın gelir fazlasını yiyen) namı altında kayıtlı 60 kişi mevcuttur ki, vakfın aslı kuruluş teşkilatında yeri olmayan bu kadro dışı vazifelilerin listelerini, imaret maliye ve idarelerinin zamanla nasıl soysuzlaştıklarını anlamağa yarayacak enteresan misaller bulmak maksadıyla tetkik etmek mümkündür.

Ömer Lütfi Barkan, “Şehirlerin Teşekkül ve İnkişaf Tarihi Bakımından Osmanlı İmparatorluğunda İmaret Sitelerinin Kuruluş ve İşleyiş Tarzına Ait Araştırmalar”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, no:1-2 [1962-1963].

HİZMET HARCAMALARINA GÖRE VAKIFLAR: 17, 18 VE 19. YÜZYILLAR

	17. Yüzyıl	18. Yüzyıl	19. Yüzyıl
Yönetim ve Onanım Giderleri	17,26	9,7	4,34
Dinî Kurumlar	33,2	30,75	34,61
Sosyal Hizmetler	6,37	17,01	17,06
Vakıf Kurucularına ve Yakınlarına	36,37	14,21	16,87

Kaynak: Nazif Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, 1995; Hasan Yüksel, *Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü 1585-1683*, Sivas: 1998.

İmaretler

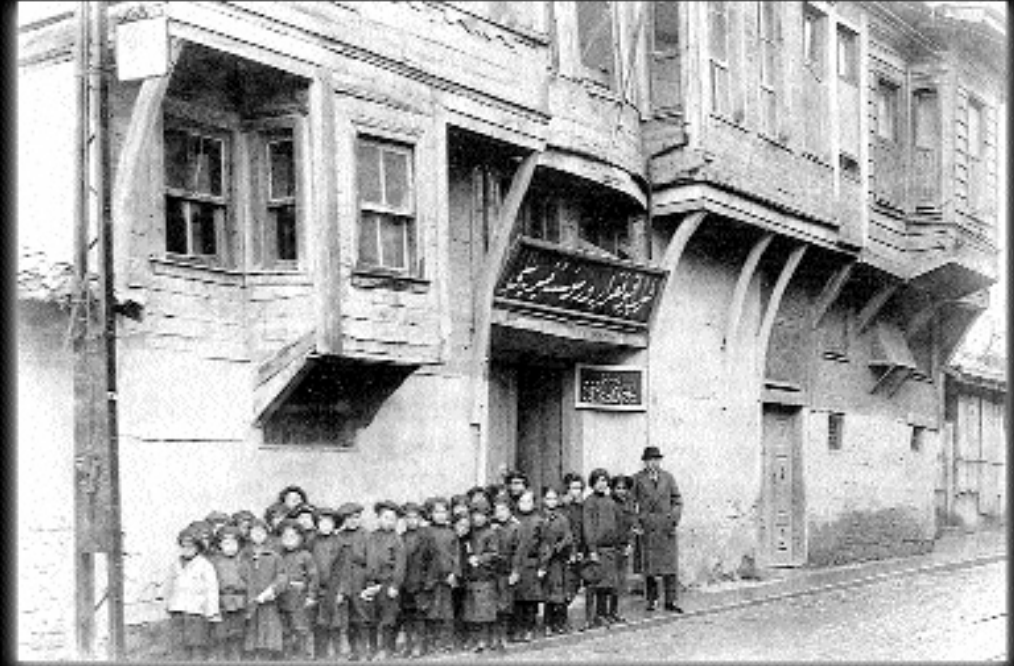
İmaretler Osmanlı klasik sisteminde sosyal yardım işlevini yerine getiren önemli kurumlar arasında gösterilmektedir. Genellikle Osmanlı tarihçiliğinde medrese talebesiyle fakirlere yemek pişirilip yedirilen yerler imaret olarak nitelendirilmişlerdir. Ancak Arapça kökenli olan bu kelime, “harabın zıddı, şen ve abad olmak, mamurluk” anlamlarını da taşımaktadır. Osmanlı’da cami, medrese, aşhane, misafirhane, hankâh, türbe ve benzeri kurumların tamamının da imaret olarak isimlendirildiği görülmektedir. Bu sayılanların hepsini bir arada barındıran kurumlar genellikle külliye olarak anılmaktadırlar. Dolayısıyla imaretleri basitçe aşevi olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır.

Osmanlı klasik döneminde İstanbul’da kurulmuş bulunan birçok imaretin vakfiyelerinde yoksullara yemek dağıtılması öngörülmüş olmakla birlikte, her zaman bu amaca uygun hareket edildiğini söylemek zordur. Ömer Lütfi Barkan, imaretlerin 1489-1490 yılları muhasebe defterlerini incelediği çalışmasında sosyal yardım harcamalarının hayli sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu kurumlar meşrutiyet dönemine gelindiğinde sosyal yardım işlevlerini büyük ölçüde kaybetmiş bulunuyorlardı. Bu konu, imaretlerin lağvıyla ilgili kanun layihasının Meclis-i Mebusan’da görüşüldüğü sırada enine boyuna tartışılmıştır. Evkaf encümeni üyesi Esad Tevfik Efendi ve Ankara mebusu ulemadan Hacı Mustafa Efendi İstanbul’daki birçok imareti gezdiklerini ve buralarda yıllardır çorba ve pilav pişmediğini, imarete nadiren gelen tek tük fukaranın da ellerine üç beş kuruş para tutuşturularak gönderildiğini tespit ettiklerini belirtmişlerdir.

lirlemiştir. Bunlardan birincisi İstanbul ve civar ahalisinden gerçekten yardıma muhtaç ve çok fakir olanlara yardım etmektir. Burada “yardıma muhtaç” kavramı açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte, kastedilenin daha çok hasta, yaşlı, çalışamayacak durumda olan ve bakımıyla ilgilenilecek kimsesi bulunmayan dul ve yetimler olduğu düşünülebilir. İkinci amaç, yoksul çocukların eğitimlerine yardımcı olmak, üçüncü amaç da dilencilikle mücadele etmektir. Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti’nin programında ifadesini bulan söz konusu üç amacın belirlemiş olduğu çerçevenin, meşrutiyet dönemi Osmanlı elitinin sosyal soruna ilişkin dünya görüşünü yansıttığı söylenebilir. Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti’nin programında yer alan “muhtacı muavenet” kavramının, sosyal soruna ilişkin yaygın kamusal algılayışta kayda değer bir yenilik teşkil ettiğini söylemek zordur. Ancak söz konusu programda, yoksul ve kimsesiz çocukların eğitiminin sağlanması noktasında artan bir duyarlılığın izlerini tespit etmek mümkündür. Meşrutiyet döneminin ilk yıllarında çocuk sorununun, daha çok, sosyal problemlerin önlenmesinde eğitimin önemli bir işleve sahip olduğu şeklindeki aydınlanma zihniyetinin sınırları içinde kavrandığı söylenebilir. Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti aslında mütevazı bir şekilde yoksul Osmanlı çocuklarını daha iyi bir gelecek için hazırlama gayesini taşımaktaydı. Eyüb Fukaraperver Cemiyeti’nin sosyal refah sorununu kavrayışı ve bu alanda devletle gönüllü kuruluşlar ara-

OSMANLI MİRASI

MEŞRUTİYET DÖNEMİNİN SOSYAL POLİTİKA
AÇISINDAN İKİNCİ ÖNEMLİ ÖZELLİĞİNİ
SİVİL GİRİŞİMLERİN YAYGINLAŞMASI
OLUŞTURMAKTADIR. BU DÖNEMDE
SOSYAL YARDIM DERNEKLERİNİN SAYISINDA
ARTIŞ OLMUŞTUR.



Topkapı Fukaraperver Cemiyeti (1928).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

OSMANLI MİRASI

sındaki ilişkiye yönelik bakışı Topkapı Cemiyeti'ne benzetmektedir. Cemiyetin nizamnamesi mahalle sakinleriyle nasıl bir ilişki yürütülmesinin tasarlandığı konusunda ipuçları sunmaktadır. Eyüp Fukaraperver Cemiyeti'nin aynı semtteki "Eyüp İttihat ve Terakki Kulübü" ile organik bir ilişkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Cemiyet nizamnamesine göre idare heyetinin yirmi bir üyesinden altı tanesinin bölgedeki kulüp üyelerinden seçilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca nizamname, idare heyetinin on üyesinin mahallelilerden olmasını öngörmüştür. Eyüp semtinde görevli zaptiye memuru, belediye doktoru, cami imam ve müezzini de idare heyetinin daimi üyeleri olarak görev alacaktır. İdare heyetinin yanı sıra, ikisi kulüp üyelerinden, diğer ikisi de mahalle sakini olmak üzere dört kişiden oluşan bir de teftiş heyeti oluşturulacaktır. Cemiyetin Eyüp Belediyesi ile öngördüğü ilişkiyi de burada vurgulamak gerekmektedir. Bölgede yoksullara yardım işi esas itibarıyla belediyenin görevi olarak değerlendirildiğinden, cemiyetin faaliyetlerinde ihtiyaç duyulması halinde belediyenin devreye girmesinin istenebileceği açıklıkla ifade edilmiştir. Eyüp Fukaraperver Cemiyeti, sosyal refah alanında birçok kişi, kuruluş ve idarî birimin uyumlu bir işbirliğinin gerekli olduğu fikri üzerine kurulmuştur. İttihat ve Terakki Kulübü'nün bölgedeki şubesi, mahalle ileri gelenleri, belediye idaresinden temsilciler ve mahallede görevli polis, imam ve müezzini gibi devlet memurlarının uyumlu çabasıyla bölgede sosyal sorunun çözüme kavuşturulması



**Beyaz Ruslar'ın Galata'da kurduğu fukaraperver derneği
(Tarih Vakfı Arşivi).**

mümkün olabilecektir.

Topkapı Fukaraperver Cemiyeti, Eyüp Cemiyeti'yle benzerlikler taşımaktadır. Topkapı Fukaraperver Cemiyeti, Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti'nin Topkapı şubesi olarak faaliyete başlamıştır. Söz konusu şubenin kurucuları Topkapı semtinde yaşayan veya burada işyeri sahibi olan kimselerden oluşmaktadır. Kurucular arasında yer alan Galib Hakkı Bey, Gureba-yı Müslim'in Hastanesi'nde doktor, Nafiz Bey ise aynı hastanede eczacı olarak görev yapmaktadır. Kurucu üyelerden birisi olan Onnik Mardirosyan Efendi'nin Şehremi-ni'nde bir eczanesi bulunmaktadır, Hakkı Efendi Topkapı'da bir kereste tüccarıdır. Diğer iki kurucu üye, Bodos Efendi'yle Cemil Efendi'dir. Dr. Galib Hakkı Bey, Onnik Efendi'nin eczanesini özel muayenehane olarak da kullanmaktadır. Kurucu üyelerin farklı kesimlerden olması, meşrutiyetin ilk yılları itibarıyla,

Osmanlı eliti arasında, farklı cemaatlerin uyumlu bir şekilde bir arada yaşayabileceği düşüncesinin hâlâ canlı olduğunu ortaya koymaktadır. Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı'yla birlikte bu doğrultudaki iyimser hava hızla etkisini kaybedecek olmakla birlikte, Topkapı Fukaraperver Cemiyeti gerek üyeleri, gerekse yardım yaptığı ahalinin kimliği itibarıyla "Osmanlı" niteliğini aynı ölçüde kaybetmeyecektir.

Topkapı Fukaraperver Cemiyeti'nin, Eyüp şubesinde olduğu gibi, İttihat ve Terakki çevreleriyle ilişki içinde oldukları bilinmektedir. Cemiyetin, Topkapı İttihat ve Terakki Kulübü merkezindeki bir odada faaliyete başlamış olması kuşkusuz bir rastlantı değildir. 1912-13 Balkan Savaşı'na ve hatta I. Dünya Savaşı'na kadar Topkapı şubesi görece özerk ve rahat bir ortamda faaliyet yürütmüştür. Ancak savaşlarla birlikte İttihat ve Terakki hükümetleri, kamusal alandaki faaliyetleri gittikçe artan bir oranda denetim altına almaya yönelmiş ve bu da Topkapı Fukaraperver Cemiyeti'nin faaliyetlerini zorlaştırmıştır.

Topkapı Fukaraperver Cemiyeti'nin faaliyetlerinin, dönemin Osmanlı elitinin dünya görüşü ve sosyal sorunlara ilişkin kavrayışının belirlediği bir çerçeve içinde şekillendiğini söylemek gerekir. Bu anlamda Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti'nin kendisi için belirlemiş olduğu görev şeması, Topkapı şubesinin faaliyetlerini de etkilemiştir. Topkapı şubesi faaliyetlerini daha çok fakir çocuklar ve "muhtac-ı muavenetlere", yani fakir, hasta, yaşlı ve kimsesizlere yönelmiştir. Bu cemiyet tarafından da dilencilik ahlakî bir sorun olarak görülmekte ve önünün alınması gerektiği düşünülmektedir. Meşrutiyet döneminin ilk yıllarında, Topkapı bölgesindeki fakir ve kimsesiz çocuklara yardım ulaştırmak, cemiyetin enerjisinin önemli bir kısmının yoğunlaştığı alan olmuştur. Yoksul çocuklara uygun ahlakî eğitim verilemediği takdirde sokaklara düşmelerinin yüksek bir



Fünun-u Sanayi (1910).

FUKARAPERVER CEMİYETLERİ TARAFINDAN DİLENCİLİK AHLAKÎ BİR SORUN OLARAK GÖRÜLMEKTE VE ÖNÜNÜN ALINMASI GEREKTİĞİ DÜŞÜNÜLMEKTEDİR.



1906'dan bir amele (Kaynak: Erol Çatma).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Sigortacılık

İstanbul'da sigortacılığın izlerine XVIII. yüzyılın sonlarında rastlanmaktadır. 1889'da İstanbul'da kayıtlarda adı geçen 18 sigorta kuruluşunun hiç-biri yerli ya da Türk değildir. Galata bankerleri de denilen Levanten bankerler gibi XIX. yüzyılın başlarında Galata sigortacılığı adı verilebilecek bir sigortacılık dönemi yaşanmıştır.

Galata sigortacılığının en belirgin yönü, sigorta kuruluşlarının yerleşik sermaye ile değil, Osmanlı ülkesinde yaşayan Levanten ya da yabancı uyruklu kişilere acentelik verilmesiyle gelişmiş olmasıdır. Bu yapının sonucu olarak eğer acente ülkeyi terk edip giderse, İstanbul'da yerleşik sigortalının elindeki poliçeler sadece bir kâğıt parçası haline gelmekteydi. Öte yandan kapitülasyonlar nedeniyle, Osmanlı uyruğu bir sigortalının, örneğin İngiliz uyruklu sigorta acentesini mahkemeye vermesi, yani "kadı"nın önüne çıkarması olanak dışıydı. Böylece XIX. yüzyılın sonlarında İstanbul'da sigortacılık, özellikle yabancı ticaret sermayesinin yararlandığı bir kurum görünümündeydi.

1893'te Osmanlı Bankası, Reji, Tütün İdaresi ve Düyun-u Umumiye yönetiminin katkılarıyla "Osmanlı Umum Sigorta", 1918'de de Fransız Unione de Paris tarafından İstanbul'da günümüze kadar gelmiş İttihad-ı Millî Sigorta Şirketi kurulmuştur. Diğer bir deyimle yerli halka da hizmet götürmeyi öngören yabancı kuruluşlar giderek çalışmalarını Türkçe adlar altında geliştirme yollarını aramışlardır.

ihtimal olduğuna inanılmaktadır. Cemiyet için, söz konusu çocukların ahlakî bir eğitim aracılığıyla geleceğe hazırlanması önemlidir. "Evlad-ı vatani" eğiterek onların "heyet-i içtimaiye-i beşeriye arasında nâfi' birer vücud teşkil edebilmeleri hususunda" çalışmak, cemiyetin önemli hedeflerindendir.

Bu ilkelerin yol göstericiliğinde Topkapı Fukaraperver Cemiyeti çok sayıda çocuğa yardım ulaştırmıştır ve çoğunlukla koruma altına almış olduğu yoksul çocukların okul masraflarını karşılamıştır. 1326 (1910) yılı itibarıyla beşi kız olmak üzere kırk altı çocuk, cemiyetin koruması altında bulunmaktadır. Bu çocukların ikisi Rum, bir tanesi Ermeni ve diğerleri de Müslüman'dır. Bir sonraki yılın ilk iki ayında (14 Mart 1911-13 Mayıs 1911) üçü kız ve dokuzu erkek olmak üzere on iki çocuk daha koruma altına alınmıştır. Topkapı Cemiyeti bu çocukların okul masraflarına katkı yapmakla yetinmemiş, çocukların beden ve ahlaken gelişmeleriyle de yakından ilgilenmiştir. Bu amaçla koruma altına alınmış olan çocuklar her cuma günü cemiyet binasında toplanmış ve bunlara ahlak ve beden eğitimi dersleri verilmiştir. Ahlak derslerinin önemli bir teması, çocuklara, almakta oldukları yardım karşılığında topluma borçlu olduklarının hatırlatılması olmuştur. Bu toplantılar, cemiyete bağış yapan kimselerle bu bağıştan yararlanan çocukların bir araya gelmesi için bir vesile olmuştur. Böylece cemiyete katkıda bulunan yardımsever kişilerin, yardımlarının meyvelerini bizzat kendi gözleriyle görerek manevî bir haz almaları da sağlanmış oluyordu.

Topkapı Cemiyeti ikinci olarak bölgedeki hasta, yaşlı ve kimsesiz yoksullara yardım etmiştir. Genellikle bu yardımlar tıbbî bakımlar şeklinde olmuştur. Cumartesi günleri cemiyetin bir odası muayenehane olarak düzenlenmiş ve doktor üyeler burada şikâyeti olan mahallelileri muayene etmişlerdir. Bu şekilde yardım alan kişilerin sayısı hayli kabardır. Örneğin ilk bir yıl içinde cemiyet doktoru, 987 kişiyi muayene etmiştir. Ben-

1900'de Beyoğlu'ndaki Teutonia salonunda, 44 şirket temsilcisinin katıldığı bir toplantıda sigorta çalışmalarına bir düzen getirmek amacıyla "Syndicate des Companies d'Assurances contre incendie operant a Constantinople" (İstanbul'da Faaliyet Gösteren Yangın Sigortası Şirketleri Birliği) kurulmuştur. Bu şirket ilk kez bir yangın sigortası tarifesini saptamıştır.

Osmanlı yönetimi I. Dünya Savaşı'nın başladığı 1914'te çıkarılan bir kanun-u muvakkatla sigorta kuruluşlarının sermaye tesisini ve ihtiyatların yurtiçinde tutulmasını öngörmüş ve 1915'te sigorta primleri üzerinden vergi ödenmesi koşulunu getiren bir kanun çıkarılmıştır.

Yabancı kuruluşların yerli şirketler kurması döneminde, o yıllarda Avusturya İmparatorluğu'na dahil olan Trieste kentinde kurulu Assicurazioni Generali, payitahtta İstanbul Umum Sigorta'yı, İtalyan asıllı Reunione şirketi Şark Sigorta'yı ve Viyana'da kurulmuş olan Feniks şirketi de Türkiye Millî Sigorta şirketini kurmuşlardır. Bu kurumlardan bazıları çalışmalarını bugün de sürdürmektedir.

Cumhuriyet yönetiminin konuya ilk yaklaşımı 1924'te İstanbul belediye başkanı olan Haydar Bey'in itfaiye teşkilatının kurulması için sigortacıları işbirliğine çağırması ve bir sigortacılar kulübü kurulmasına önayak olmasıyla belirginleşmiştir. Bu kulüp ilk genel toplantısını 11 Mart 1924'te yapmış ve itfaiye teşkilatının kurulması için aralarında 24 000 liranın toplanmasına karar vermiştir.

1925'te Türkiye İş Bankası ile İttihad-ı Millî arasında bir işletme antlaşması yapılmış ve böylece kurulan Anadolu şirketinin yönetimi Unione de Paris'e teslim edilmiştir.

Sigorta çalışmalarını kontrol etmek ve düzene sokmak gereğini gören cumhuriyet hükümeti önce Reasürans Tekeli Kanunu'nu çıkarmış ve bu kanunu işletmek üzere hükümetin ve İş Bankası'nın iştiraki ile 19 Temmuz 1929'da Millî Reasürans Türk Anonim Şirketi'ni kurmuştur. Millî kuruluşun yönetiminde etkin olan ve Tekel işletmesinin dış reasürans anlaşmalarını İsviçre'nin güçlü şirketine bağlayan uzman kişi Mösyö Pios'dur.

1935'te durumu bozulan bir şirketi satın alan Sümerbank, bu şirketi Güven Sigorta adı ile yeniden harekete geçirmiş ve İş Bankası grubu da merkezindeki kuruluşun iflası üzerine zor durumda kalan Feniks şirketini Ankara Sigorta adı ile yeniden canlandırmıştır. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda tümüyle yerli sermaye ile Doğan Halk Sigorta ve Türkiye Genel Sigorta kurulmuştur. Sigortacılık konusunun ülkede yaygın hale gelmesini sağlayan adım, 1953'te motorlu taşıt araçlarına zorunlu taşıt sigortası koşulunu getiren kanundur. Sigorta işlemlerini kontrol altına almakla ilgili en kapsamlı kanun ise 21 Aralık 1959'da kabul edilmiş olan 7397 sayılı kanundur. Bu kanun son yıllara kadar yürürlüğünü sürdürmüştür. Daha sonraki yıllarda da sigortacılık ülkenin ekonomik yapı değişikliklerini ve gelişmelerini izlemiş, bazı dönemlerde sıçramalar yaparken, yine ülke ekonomisi ile koşut olarak durgunluk devreleri de yaşamıştır. 1993'te ülkede 38'i Türk ve 15'i yabancı olmak üzere 53 sigorta şirketi ve 4 reasürans şirketi çalışmaktaydı.

TEAVÜN SANDIKLARI OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA ÇALIŞANLARA VE AİLELERİNE HASTALIK, MALULİYET VE ÖLÜM HALLERİNDE YARDIMDA BULUNMAK İÇİN OLUŞTURULMUŞ KURUMLARDIR.

zer bir şekilde 1326 (1910) yılında 1 114 kişi muayene edilmiştir. Bunların 489'u Müslüman, 497'si Ermeni ve 128 tanesi de Rum'dur. Ayrıca 85 kişinin de ilaç masrafları karşılanmıştır. Söz konusu kişilerin cemiyet binasına gelemeyecek kadar hasta olmaları durumunda, eve doktor gönderilmiştir. 1910-11 yıllarında bu şekilde yirmi dört kişi evinde ziyaret edilmiş ve bunlardan durumu ciddi olan beş tanesi, masrafları karşılanarak hastaneye sevk edilmiştir. Yine aynı dönemde yaşlı ve yoksul dört kişi, masrafları karşılanarak Darülaceze'ye gönderilmiştir. Topkapı Cemiyeti bu doğrultudaki faaliyetlerini meşrutiyet dönemi boyunca sürdürmüştür. Örneğin 1327 (1911) yılında da 114'ü Müslüman, 103'ü Ermeni ve 50 tanesi Rum olmak üzere 267 kişiye sağlık muayenesi hizmeti sunulmuştur. Sağlık muayenesinin yanı sıra, mahallenin yoksullarına yiyecek ve kışlık odun kömür dağıtmak da cemiyetin faaliyetleri arasında yer almıştır.

Bütün bu faaliyetlerin mali kaynağı esas olarak üye aidatlarından ve iane (yardım) kampanyalarından gelmektedir. Konserler ve benzeri eğlenceler düzenleyerek, hayır işlerinde kullanılmak üzere gelir elde edilmeye çalışılmıştır.

Meşrutiyet döneminin ilk yıllarında fukaraperver cemiyetleri İstanbul'da, özellikle bulunan semt halkına yönelik olarak hayli önemli bir sosyal yardım işlevini yerine getirmişlerdir. Osmanlı hükümetinin bu dönemde, sosyal refah altyapısını geliştirmeye yönelik idarî düzenlemeler yapmaktan öteye geçememiş olduğuna daha önce değinilmişti. Bu dönemde devletin, sosyal refah alanındaki katkısı sınırlı olmaya devam etmiştir.

TEAVÜN SANDIKLARI

Teavün sandıkları Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışanlara ve ailelerine hastalık, maluliyet ve ölüm hallerinde yardımda bulunmak amacıyla oluşturulmuş kurumlardır. Bu bakımdan teavün sandıklarını dar anlamıyla modern

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

sosyal sigorta özelliği taşıyan ilk sosyal güvenlik kurumu olarak değerlendirmek mümkündür. Osmanlı Devleti'nde, loncalarda örgütlenen esnaf ve sanatkârlar, yine loncalar içinde sosyal yardımlaşma amacıyla orta sandıkları ve teavün sandıkları oluşturmuşlardır. Bu dönemde sosyal yardım oluşumları, sandıklar biçiminde, loncaların dışında da gelişmiştir. XIX. yüzyıl boyunca devlet memurları ve yakınlarına emekli aylığı ödemek üzere tekaüd sandıkları oluşturulmuştu. Teavün sandıkları ise aktif çalışanlara ve emeklilere gereksinimleri halinde yardımda bulunmak amacıyla kurulmuşlardı. Bazı kurum ve işletmelerde ise tekaüd ve teavün sandıkları bir arada bulunmaktaydı.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde ve cumhuriyetin ilk yıllarında teavün sandıkları ve cemiyetlerinin sayısında önemli bir artış olmuştur. Bunların bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Beykoz İttihad ve Teavün Cemiyeti, Bursa Mütakaüd Zâbitân Teavün Cemiyeti, Darülfünûn-i Osmânî Tıp Fakültesinde Mütешekkil Teavün ve Tasarruf Sandığı, Berrî ve Bahrî Umûm Mütakaüd ve Eytâm ve Erâmîl-i Askeriye Teavün ve Tesahüb Cemiyeti, Emvâl-i Ticariye Tahmil ve Tahliye Teavün Cemiyeti, Haliç Vapurları Şirketi Muavenet-i Tibbiye ve Teavün ve Tekaüd Sandığı, Hariciye Nezareti Memurları ve Müstahdemîn Teavün Cemiyeti, Harem Ağalar Teavün Yurdu, Hudud ve Hicaz Sıhhiye Müdiriyet-i Umûmiyesi Tasarruf ve Teavün Sandığı, İmâlât-ı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı, İstanbul Etibbâ Muhadenet ve Teavün Cemiyeti, İstanbul İşçi Tesanüd ve Teavün Cemiyeti, İstanbul Liman İşleri İnhisar Türk Anonim Şirketi Tasarruf ve Teavün Sandığı, İstanbul Tramvay Şirketi İşçileri Tesanüd ve Teavün Cemiyeti, İstanbul Vilâyeti Dahilinde Zirâî Teavün Cemiyeti, Mâliye Tasarruf ve Teavün Sandığı, Matbuat Cemiyeti Teavün Sandığı, Mekteb-i Mülkiye Mezunları İttihad ve Teavün Cemiyeti, Rumeli Hisarı İttihad ve Teavün Cemiyeti, Türkiye Manifatura ve Tuhafiyeciler Müstahdemîn Teavün Cemiyeti, Ortaköy Osmanlı İttihad ve Teavün Kulübü, Anadoluhisarı Muavenet-i Hayriye Cemiyeti, Dersaadet Tramvay Şirketi Yevmiyeli Müstahdemîne Mahsûs İhtiyat ve Muavenet Sandıkları, Haliç Vapurları Şirketi Muavenet-i Tibbiye ve Teavün ve Tekaüd Sandığı, İstanbul Barla Muavenet Yurdu.

Teavün sandıkları, tekaüd sandıklarıyla birlikte, Osmanlı'dan cumhuriyete geçişte özellikle Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sistemli bir yapıya kavuşması öncesinde yaygın ama dağınık bir yapı içinde modern bir sosyal güvenlik sisteminin oluşumu bakımından son derece önemli bir işlevi yerine getirmişlerdir. Dolayısıyla cumhuriyet döneminde de teavün sandıkları etkinlik göstermeye devam etmişlerdir. Bu dönemde teavün sandıklarının yasal dayanağını TBMM'de 10 Eylül 1921'de kabul edilen Ereğli kömür havzasında çalışan işçilerin hukukunu düzenleyen 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesi'nin Hukukuna Mütetallik Kanun oluşturdu. Millî Mücadele yıllarında kurulan ilk sandık, Ereğli Kömür Havzası'nda çalışan işçileri bünyesine alan teavün sandıkları ve Zonguldak Amele Birliği'dir. Bunu İmalat-ı Harbiye Fabrikaları, Şirket-i Hayriye, Şark Şimendiferleri gibi kurum ve işletmelerde çalışanları kapsayan teavün sandıkları izlemiştir.

Teavün sandıklarının birleşiminden oluşan Amele Birliği'nin görevi, maden çalışanlarına hizmet verecek hastane ve dispanserlerin nerelere inşa edileceğini belirlemek, bu sağlık kuruluşlarında çalışacak personeli atamak, ücretlerini vermek ve talep olduğunda avans vermek idi. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kuruluşu sonrasında Ereğli bölge-

sinde çalışan işçiler bu kurum kapsamına alınmıştır. Bundan sonra Amele Birliği, mensuplarına ilave sosyal güvenlik olanakları sağlayan bir kurum olarak varlığını devam ettirmiştir.

İmalat-ı Harbiye çalışanlarını kapsayan İmalat-ı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı, 1926 yılında kurulmuştur. Sandığın kuruluş amacı İmalat-ı Harbiye kurumları çalışanlarını herhangi bir kazaya karşı sigorta etmek, maluliyet ve yaşlılık hallerinde kendilerine yardımda bulunmak idi. Sandığın gelirleri, İmalat-ı Harbiye bütçesine konan tahsisat, çalışanların ücretlerinden yüzde 4 oranındaki kesinti, sandık sermayesinin işletilmesinden elde edilecek faiz gelirleri, çalışanlardan kesilecek cezalar ve teberru olarak belirlenmişti. 1949'da Emekli Sandığı'nın kuruluşu ile bu sandık lağvedilmiştir.

OSMANLI MİRASI



**Hilâl-i Ahmer
kartpostalı
(Tarih Vakfı Arşivi).**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

DARÜLEYTAMLAR

OSMANLI MİRASI

“Yetimler yurdu, yetimhane” anlamına gelen ilk darüleytam, Maarif Nazırı Ahmet Şükrü Bey'in teklifiyle 25 Kasım 1914 tarihinde kurulmuş, idaresi İttihat ve Terakki Fırkası'na bağlı olarak oluşturulan Darüleytam Genel Müdürlüğü'ne verilmiş ve İttihat ve Terakki Fırkası'nın İstanbul merkezini idare eden Kemal Bey ve bir ara da Kastamonu mebusu ve Darülmuallimat Müdürü İsmail Mahir Efendi genel müdür olarak görevlendirilmiştir. 1915 yılında faaliyete geçen kurum zaman içinde bir eğitim kurumu haline gelerek Maarif Nezareti'ne ve son olarak da 7 Ağustos 1920 tarihinde Maarif Nezareti ile ilişkisi kesilerek Dahiliye Nezareti'ne bağlanmıştır.

Darüleytamların kuruluşunda iki faktör etkili olmuştur. İlki, I. Dünya Savaşı'nın başlamasının ardından Osmanlı topraklarını terk eden İngiliz, Fransız ve İtalyanlar'ın boşalttıkları yurt ve mekteplerdeki pek çok çocuğun sahipsiz kalması, diğeri de Balkan Savaşları (1912-13) ve I. Dünya Savaşı'nın pek çok çocuğu yetim bırakmasıdır. Yetim çocuklar sorununa acilen bir çözüm bulmak üzere yabancılar tarafından boşaltılan mektep, yurt vb binalara el konularak bunlar darüleytam haline getirilmiştir. Ayrıca, buralara yerleştirilen çocuklara meslekî eğitim verme düşüncesiyle, savaş halinde bulunulan devletlerin vatandaşlarına ait birtakım işyerlerine de el konulmuş ve bunlar yetimlerin çalışabileceği atölyeler haline getirilmiştir.

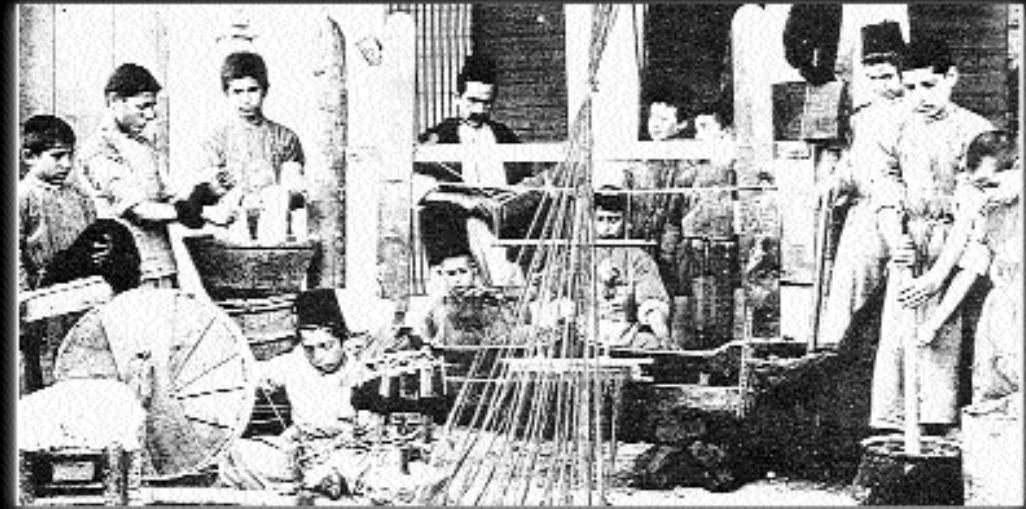
Darüleytamların öncelikli görevi kimsesiz ve korunmasız yetimlere bannacak bir yer sağlamak ve onları himaye etmektir. Anasınıfı ve 6-12 yaş arasındaki çocukların ilköğretimdeki eğitimleri darüleytamlarda yapıldığından, 13 yaşına kadar yetimler darüleytamlarda barındırılıp himaye edilmiş ve her türlü masrafları karşılanmıştır. Yine darüleytamlar, şubelerinde ilköğretimlerini tamamlayarak derslerinde başarılı olup, Darülmuallimin, Darülmuallimat, Mekteb-i Sanayi, Mekteb-i Sultanî gibi okulların sınavlarını kazanan öğrencilerin barındırılıp ihtiyaçlarının karşılanmasını üstlenmiştir. Bu sınavları kazanan başarılı öğrenciler yatılı olarak bu okullarda okumakta ve devlet tarafından kendilerine 10 kuruş harçlık verilmektedir. İlköğrenimlerini tamamlayıp da başka okullara gidemeyen 13-16 yaşındaki yetim çocuklar ise kız ve erkek olarak ayrılarak, darüleytamların ziraat ve sanayi şubelerine devam etmişlerdir. Erkek yetimler gündüzleri kimisi darüleytamlara bağlı olan fabrika ve atölyelerde usta yanında çırak olarak zanaat öğrenmiş, ya da darüleytamların ziraatle uğraşan şubelerinde ziraatî eğitim almışlardır. Kız yetimler ise darüleytam atölyelerinde ya da ziraat şubelerinde uygulamalı olarak eğitilmişlerdir.

Darüleytamlar 1914'te kurulduğunda sayısı 20 idi. Bu rakam 1916'da 2,5 kat artarak 69'a ulaşmıştır. Bu dönemlerde darüleytamlardaki yetim sayısı ise 5 000'i kız 15 000'i erkek olmak üzere 20 000'i bulmaktadır. Vilayet ve müstakil sancaklarda en az birer darüleytam mevcuttur. Sivas'ta 20, Adana'da 6, İzmit'te 2 darüleytam bulunmaktadır. Ayrıca Antalya, Eskişehir, Maraş, Diyarbakır, Urfa, Kayseri, Samsun, Cebel-i Lübnan, Van, Tekirdağ, Bayburt, Erzurum, Konya, Mardin ve Bitlis'te darüleytamlar mevcuttur.

Yetim sayısındaki artış devam edince darüleytam sayısı da 85'i bulmuştur. Ancak bir süre sonra savaşın getirdiği maddî sıkıntılar, yiyecek ve eşya temininin zorluğu nedeniyle bu kurumlar zor duruma düşmüştür. Bunun üzerine önlem olarak 1916'da “evlad-ı şüheda vergisi” uygulamasına geçilmiş ve bu kurumlara genel bütçeden, özel idarelerden ve İstanbul Şeh-

OSMANLI MİRASI

DARÜLEYTAMLARIN
KURULUŞUNDA İKİ FAKTÖR
ETKİLİ OLMUŞTUR: BİRİNCİ DÜNYA
SAVAŞI VE BALKAN SAVAŞLARI
SEBEBİYLE PEK ÇOK
ÇOCUĞUN SAHİPSİZ KALMASI.



Ermeni yetimler Maraş'ta atölyede çalışıyorlar (Tarih Vakfı Arşivi-1919).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Fakir çocuklara talim-i sanayi (Tarih Vakfı Arşivi).

remaneti'nden de ödenekler aynılması kabul edilmiştir.

Devlet darüleytamlara tahsis ettiği meblağı artırırken, bir yandan da kurumun giderlerini düşürmeye çalışmıştır. Bu amaçla darüleytamlardaki yetim sayısı mümkün olduğunca azaltılmaya çalışılmış ve darüleytama kabul edilecek yetimler için sınırlamalar konulmuştur. Yayımlanan karamameyle darüleytamlara, öncelikle silah altında iken ölen ya da sakat kalan küçük zabitan ve erlerin, mülteci ve muhacir maaşından mahrum kalanların çocuklarının, sonra da kimse-siz, mahrum, himayesiz yetimlerin alınması kararlaştırılmıştır. Kurumun sadece şehit çocuklarının bakımını üstlenmesi yolunda sınırlamalar da getirilmeye çalışılmıştır. Buna rağmen darüleytamlarda sadece yüzde 30 oranında şehit çocuğu barındırırken, yüzde 70'inin bir kısmının annesi ya da babası ölmüş, mülteci ya da muhacirlerden oluşmuştur. Ayrıca yaş sınırlan-dırmasına da gidilmiş ve alınacak yetimlerin 2 ila 15 yaş arasında olmasına dikkat edilmiştir. Sınırlandırmalar sonucunda 1916' da, kurulduğunda 20 000 dolayında olan yetim sayısı 15 000-16 000'e düşmüş, 1917'de ise 11 680'e inmiştir. 1918 yılında ülke genelinde yetim sayısı 100 000 iken, darüleytamlarda 10 000 yetim olduğu tespit edilmiştir. 1920'ye gelindiğinde darüleytamlardaki toplam yetim sayısı 3 500'e kadar düşmüş bulunmaktaydı.

I. Dünya Savaşı'nda Osmanlı Devleti'nin yenilgiye uğraması ve 1918 Mondros Mütarekesi'nden sonra ittifak devletlerinin İstanbul'u işgali üzerine, darüleytamlara tahsis edilmiş olan ittifak devletleri vatandaşlarına ait binaların eski sahiplerince geri alınarak buraların boşaltılması kurumu çok zor durumda bırakmıştır. Malî sıkıntılar sebebiyle yeni binalar yapılamamış ve tahliye edilen yerlerdeki çocuklar boş duran bazı saraylara yerleştirilmiştir. İstanbul içinde ve dışında, Kâğıthane'deki Çağlayan Kasrı'na kadar birçok saray bu işe ayrılmıştır. Bir müddet sonra önce şehir dışındakilerden başlanmak üzere darüleytamların tasfiyesine gidilmiştir. Vilayetlerde kendilerine yer bulunamayan çocukların bir kısmı İstanbul'a nakledilmiştir. İstanbul'da toplanan yetim çocukların idaresi Şehir Yatı Mektebi'ne devredilmiş ve nihayet buranın da kapanmasıyla darüleytamlar tarihe karışmıştır.



**Hilâl-i Ahmer
kartpostalları
(Tarih Vakfı
Arşivi).**



OSMANLI HİLÂL-İ AHMER CEMİYETİ VE SOSYAL YARDIM FAALİYETLERİ

Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti başlangıçta savaş yaralılarına bakmak ve ordunun sağlık teşkilatını tamamlayıcı bir sivil girişim oluşturmak üzere kurulmuştu. Ancak Balkan Savaşı ve I. Dünya Savaşı'nın doğurduğu büyük göç hareketleri, salgın hastalıklar, açlık ve yoksulluk gibi sorunlar kısa sürede Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin ağırlıklı faaliyet alanları arasına girmiştir. Ayrıca deprem gibi doğal afet durumlarında yardım faaliyetlerini örgütlemek birçok Kızılhaç cemiyetinde olduğu gibi Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin de faaliyet alanları arasında bulunmaktaydı. Devletin merkezî ve yaygın bir sosyal hizmet, sosyal yardım veya sosyal güvenlik teşkilatının olmadığı bir ortamda, Hilâl-i Ahmer Cemiyeti savaş koşullarının da etkisiyle gittikçe büyümüş ve Osmanlı İmparatorluğu'nun en önemli sosyal yardım kurumlarından birisi haline gelmiştir. Cemiyetin bu ağırlığı cumhuriyetin ilk yıllarında da devam etmiştir. Bu nedenle Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin faaliyetlerinin, gerek son dönem Os-

manlı gerekse erken dönem cumhuriyet tarihinde sosyal politika konusu çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin kuruluşuna ilham veren olgu, savaş yaralıların tedavisiyle ilgilenen tarafsız bir sivil örgüt oluşturulması konusunu ele alan 1864 Cenevre Sözleşmesi olmuştur. Osmanlı Devleti bu sözleşmeyi 1865'te imzalamış ancak sivil bir cemiyet oluşturmak doğrultusunda kayda değer bir girişimde bulunulmamıştır. Yine 1867'de Dr. Abdullah Bey'in Mecruhin-i Asakir-i Osmaniye'ye Muavenet adlı bir cemiyet kurma girişimi, nizamnamesinin onaylanmaması üzerine başarısızlığa uğramıştır. Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, imparatorluğun Rusya'yla savaşa sürüklenmesinin ardından 14 Nisan 1877'de resmen kurulmuş ve derhal faaliyete geçmiştir.

Cemiyet savaşın bitişyle birlikte faaliyetlerini neredeyse durdurmuş ve 1897'de Osmanlı-Yunan Savaşı sırasında tekrar faaliyete geçmiş, ancak savaşın bitişinden meşrutiyet dönemine kadar hiçbir varlık işareti göstermemiştir. 23 Temmuz 1908'de meşrutiyetin ilanıyla ülkenin her tarafında pek çok siyasî ve sosyal cemiyetin kurulduğu bir dönemde Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin tekrar faaliyete geçmesi için bir komisyon oluşturulmuş ve bu doğrultuda bir nizamname projesi hazırlanmıştır. Proje Şûra-yı Devlet tarafından onaylanmış ve 100 kişi kurucu üye olarak kaydedilmiştir. Cemiyet ilk toplantısını 20 Nisan 1911'de yapmıştır.

Bu dönemde Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, bir yandan örgütlenmesini tamamlamaya ve savaş halinde hazır bulunabilmek için gereken tedbirleri almaya çalışırken, diğer yandan da çeşitli sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmaya başlamıştır. İstanbul'da çıkan kolera salgını ile ciddi surette mücadele etmiş ve salgının önüne geçmek için uğraşan Sıhhiye İdaresi'ne, getirttiği seyyar etüvlerle önemli yardımlarda bulunmuştur. Yine 1911'de Aksaray'da meydana gelen büyük yangında, zor durumda kalan vatandaşlara yardım için hemen imdat ekipleri kurarak hastaları tedavi etmiş ve evsiz kalanlara günlerce yiyecek dağıtmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yılları sürekli savaşlarla geçmiş ve öncelikli görevi yaralı askerleri tedavi etmek olan Hilâl-i Ahmer Cemiyeti de bu savaşlarda aktif faaliyet göstermiştir. Trablusgarp Savaşı, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı yıllarında imparatorluğun birçok bölgesinde çok sayıda hastane kurulmuş ve kapsamlı bir faaliyet yürütülmüştür. Bu dönemde savaştan kaçarak İstanbul'a gelen, ancak zor durumda kalan muhacirler için ayrı bir hastane kurulmuş, muhacirlere yiyecek ve giyecek yardımında bulunulmuştur. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin I. Dünya Savaşı ve Millî Mücadele boyunca sürdürmüş olduğu faaliyetlerin çok önemli bir kısmını ise savaşın yarattığı sosyal yıkımla mücadele etmek oluşturuyordu.

Savaş sırasında ülkenin pek çok yerinde salgın hastalıklar ortaya çıkmıştı. Özellikle tifüs hastalığı hem sivil halk arasında hem de orduda tahribat ya-

İMPARATORLUĞUN SON YILLARI SÜREKLİ SAVAŞLARLA GEÇMİŞ VE ÖNCELİKLİ GÖREVİ YARALI ASKERLERİ TEDAVİ ETMEK OLAN HİLÂL-İ AHMER CEMİYETİ DE BU SAVAŞLARDA AKTİF FAALİYET GÖSTERMİŞTİR.



طرف اشرف حضرت بادشاہین تأسیس بیوریلان خستہ خانہ ہیئت صہیہ
[اورتہ دہ سرطیب حضرت شہریاری خبری پک افتدی حضرتلری]

Hilâl-i Ahmer Hastanesi personeli (1912).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Hilâl-i Ahmer pulu (1910-11).

OSMANLI MİRASI

başvuran hastaların isim ve kimlikleri sorulmaksızın hepsine o zamanın en iyi tedavi usulü olan Neosalvarsan uygulanmıştır. Pahalı ve nadir bulunan bu ilacın piyasadan temininde sıkıntı çeken pek çok hasta tedavihaneye müracaat etmiş ve burada ücretsiz olarak tedavi görmüştür.

Açlık ve yoksulluk da salgın hastalıklar gibi savaş yıllarının önemli sosyal meselelerinden biriydi. Savaşla birlikte gıda maddelerinin fiyatları artmış ve özellikle İstanbul'da fakir halk 1917'de bir yiyecek sıkıntısıyla karşılaşmıştı. Bu durum üzerine harekete geçen Hilâl-i Ahmer çoğu İstanbul'da olmak üzere aşhaneler açmaya başladı. İlk aşhaneler fakir halkın en kalabalık olduğu Topkapı, Üsküdar ve Eyüp semtlerinde kuruldu. 1918'de Fatih'te de bir aşhane açıldı. Bu dönemde günde en az 30 bin kişiye yemek dağıtılması gerekmiştir. Cemiyet aşevlerine malzeme sağlamak için Anadolu'da çiftlikler kiralamış ve büyük miktarda ziraate başlamıştır. Yemeklerin içerisine konulan etler de bu çiftliklerde yetişen hayvanlardan temin ediliyordu. Aşhanelerin odunları dahi hükümet tarafından Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'ne tahsis olunan ormanlardan kesildi. Böylelikle sürekliliği sağlanan aşevlerinde 1918 senesi aralık ayı sonuna kadar 19 144 000 kap yemek dağıtılmıştır.

Savaş gıda maddelerini olduğu gibi ilaç fiyatlarını ve doktor ücretlerini de artırmıştı. Fakir ve hatta orta halli aileler hastalarını tedavi ettiremez olmuştu. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti var olan ihtiyaç üzerine Üsküdar ve Fatih'te iki dispenser açtı. Bu dispenserlere ikişer doktor tayin edildi ve gerekirse hastalara evlerinde de bakabilmek üzere bu doktorlara ulaşım araçları sağ-

latıyordu. Örneğin 1915 yılında Konya çevresi ve demiryolu hattı boyunca salgın vardı. Bu durum karşısında harekete geçen Hilâl-i Ahmer Cemiyeti hızla seyyar bir mücadele heyeti oluşturarak Konya'ya gönderdi. Heyet istasyon civarındaki hastaneyi sıhhiyeden devralarak 17 Mart 1915'te göreve başladı. Kısa bir süre sonra doktorlar ve etüv makineleri gönderilerek heyet takviye edildi. Heyet, şehrin içindeki temizleme işlerinde de hükümet yardımcı etti. Mevcudu 30 bini geçen amele taburlarının da temizleme işi ve çamaşır ihtiyaçları heyetçe halledildi. Üç ay devam eden bu faaliyet neticesinde Konya ve civarında salgının önü alınmış oldu.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin halk sağlığı alanındaki önemli faaliyetlerinden birisi de frengi ile mücadele olmuştur. İstanbul'da Tıp Fakültesi'ne bağlı muayenhanede Hilâl-i Ahmer adına bir frengi tedavihanesi açılmış ve buraya

OSMANLI MİRASI

OSMANLI HİLÂL-İ AHMER CEMİYETİ
BAŞLANGIÇTA SAVAŞ YARALILARINA
BAKMAK VE ORDUNUN
SAĞLIK TEŞKİLATINI TAMAMLAYICI
BİR SİVİL GİRİŞİM OLUŞTURMAK
ÜZERE KURULMUŞTU.



Hilâl-i Ahmer Cemiyeti merkez-i umumî heyeti (Tarih Vakfı Arşivi).

OSMANLI MİRASI

landı. Cemiyet doktorlarının yazdıkları reçeteler de en iyi eczanelerde Hilâl-i Ahmer hesabına ücretsiz yaptırıldı. Ayrıca Hilâl-i Ahmer ihtiyat stoklarından fakir halka ilaç dağıtımında bulunuldu.

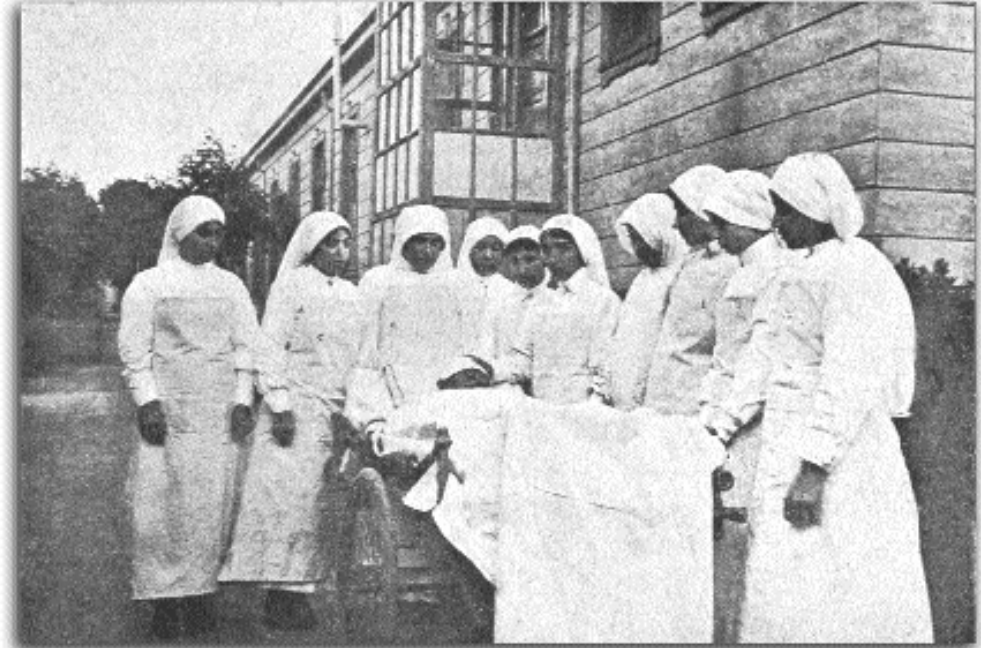
Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, çeşitli felaketler karşısında da hızla harekete geçmiştir. 1914 senesi eylülünde Isparta ve Burdur civarında meydana gelen depremde zarar gören halka yardım için Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, iki doktor ve bir hastabakıcıdan oluşan bir heyeti bölgeye yollamıştır. Açıkta kalan depremzedeler çadırlara yerleştirilmiş ve yaralılarla hastalar tedavi edilmiştir. Ayrıca savaş sırasında İstanbul'da çıkan yangınların hepsinde Hilâl-i Ahmer Cemiyeti görev yapmıştır. Kumkapı'da çıkan yangının ertesi günü, Fatih'teki büyük yangının akşamında ve Cibali yangınından sonra derhal aşhaneler kurmuştur.

Savaş boyunca geniş ölçekte hizmet veren Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin bu çalışmalarında Hanımlar Merkezi'nin kayda değer katkıları vardır. Hilâl-i Ahmer'in bütün kurumlarının milyonlarca çamaşır ve yatak takımı Hanımlar Merkezi'nce hazırlanmış ve cemiyet hastanelerinin birçoğunda önceden kurs görmüş ve yetişmiş kadınlar savaş döneminde gönüllü olarak hastabakıcılık yapmışlardır. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'ne yardım toplamak konusunda Hanımlar Merkezi'nin çeşitli faaliyetleri cemiyet için daima önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Ayrıca savaş bölgelerinden İstanbul'a sığınan muhacir kadın ve kızlar Hanımlar Merkezi'nin sanat evinde hem iş bulmuş, hem de nakış öğrenmişlerdir.

I. Dünya Savaşı'nın sona ermesi Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin görevlerinin bittiği anlamına gelmiyordu. İzmir'in işgali üzerine Anadolu içlerine çekilen binlerce göçmenin tedavi ve iye ihtiyacı, diğer taraftan Millî Mücadele'de yaralanan askerlere bakmak gereği ortaya çıkmıştı. Bu çerçevede Hilâl-i Ahmer Anadolu'da çok sayıda hastane açtı. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, askeri alandaki bu hizmetleri dışında, sağladığı sosyal yardımları genellikle oluşturduğu bölgesel imdat heyetleriyle organize ediyordu. Rus ordusunun işgaline uğramış Doğu Anadolu vilayetlerinde, Yunan ordusunun işgaline uğramış Batı Anadolu vilayetlerinde ve Fransız ordusunun işgaline uğramış Antep ve çevresinde halkın sıkıntı içinde olmasından hareketle çeşitli imdat heyetleri oluşturularak bu bölgelere gönderilmişti.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti bu doğrultudaki faaliyetlerini Millî Mücadele sırasında imdat heyetleri aracılığıyla Anadolu'nun dört bir köşesinde gittikçe genişleyen bir kapsamda sürdürmüştür. Millî Mücadele'nin sona ermesi ve cumhuriyetin ilanından sonra cemiyette bazı değişikliklere gidildi. Saltanatın kaldırılmasından sonra cemiyetin adı 1923'te Türkiye Hilâl-i Ahmer Cemiyeti olarak değiştirildi. 17 Temmuz 1925'te toplanan kongrede 134 maddelik yeni nizamname kabul edildi. Nizamnamenin onaylanmasından sonra genel merkez Ankara'ya taşındı ve Hanımlar Merkezi de genel merkez ile birleştirildi. Savaş yıllarının Cumhuriyet Türkiye'si'ne mirası, kapsamlı bir sosyal yardım faaliyeti yürütme kapasitesine sahip bir Hilâl-i Ahmer Cemiyeti olmuştur.

SAVAŞ BOYUNCA HİZMET VEREN OSMANLI HİLÂL-İ AHMER CEMİYETİ'NE YARDIM TOPLAMAK KONUSUNDA HANIMLAR MERKEZİ'NİN ÇEŞİTLİ FAALİYETLERİ CEMİYET İÇİN DAİMA ÖNEMLİ BİR GELİR KAYNAĞI OLMUŞTUR.



Hilâl-i Ahmer'de çalışan Müslüman kadınlar (Tarih Vakfı Arşivi-1915).



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

CUMHURİYETİN
İLK YILLARINDA
SOSYAL SORUN VE
ÇALIŞMA HAYATI

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

2

III-) SIHHAT VE İÇTİMÂ MUAVENET
IV-) ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN
DÜZENLEMELER



CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI



SIHHAT VE İÇTİMAÎ MUAVENET

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal politika yaklaşımının genel çerçevesini uzun yıllar savaşlarla boğuşmak durumunda kalmış ve sonunda dağılmış bir imparatorluktan miras kalan sorunlar, zihniyet ve sınırlı bir kurumsal yapı belirlemiştir. Bu dönemde sosyal politika yaklaşımının merkezinde öncelikle, uzun savaşlar yüzünden neredeyse yıkım noktasına gelmiş nüfus sorunu yer almıştır. Nüfus sorunu basitçe bir rakamsal olgu olarak kavranmamış, nüfus, ulusun iktisadî gücünün temeli olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla nüfusun üretken kapasitesi, nüfusu oluşturan bireylerin sağlığı, mutluluğu, ahlakî normları sosyal politika gündeminin konusu haline gelmiştir. Erken cumhuriyet rejiminin sosyal politika gündeminin çerçevesini, nüfusun artırılması, önleyici kamu sağlığı ve çocuk meselesi çizmiştir.

Cumhuriyet hükümetleri yeni bir ulus inşası çerçevesinde ve yukarıda özetlenen içerikle şekillenen sosyal politikaları hayata geçirebilmek için Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti dışında bir teşkilata sahip değildi. Bu açığın kısa bir süre içinde kapatılması da mümkün olamazdı. Bu koşullarda sosyal yardım ve sosyal politika uygulamalarında sivil ve yarı resmî kuruluşların devreye sokulması ve geniş kitlelerin mobilizasyonuna ağırlık verilmiştir. Neticede çocuk sorunu çerçevesinde Himaye-i Etfal Cemiyeti ve genel sosyal yardım alanında Hilâl-i Ahmer Cemiyeti son derece geniş kapsamlı bir yük omuzlamışlardır. Osmanlı'dan devralınan miras ve gelenekle de uyum ve süreklilik içindeki genç cumhuriyetin refah rejimi, devletin yanı sıra gönüllü, sivil ve yarı sivil kurumların tamamlayıcılıktan da öte roller üstlendiği bir nitelik taşımıştır. Bu sosyal refah rejimi II. Dünya Savaşı dönemine kadar genel mahiyetinde fazla bir değişikliğe uğramadan devam etmiştir. Sosyal politika ve sosyal güvenlik alanında önemli değişiklikler ancak savaş sonrası döneminin değişen dünya ve Türkiye koşullarında mümkün olabilmektedir.

CUMHURİYETİN SİHHİYECİLİĞİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal politikaların önemli konularından birisini sağlık alanındaki uygulamalar oluşturmuştur. Bu dönemde devletin sosyal alandaki varlığı esas olarak halk sağlığına yönelik politikalarda kendini göstermiştir. Uzun yıllar süren savaşların getirmiş olduğu beşerî yıkım, nüfusun azalması, sağlık sorunları nedeniyle var olan nüfusun da üretken kapasitesinin son derece sınırlı olması erken cumhuriyet rejiminin baş etmesi ge-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

**TC Sağlık
ve Sosyal
Yardım
Bakanlığı
İstanbul
Bölge
Hıfzıssıhha
Enstitüsü
personeli
(İletişim
Yayınları
Arşivi).**

reken en önemli meseleler arasında yer almıştır. Bu doğrultudaki politikalar ilk olarak henüz TBMM hükümeti döneminde, 2 Mayıs 1920'de Adnan Adıvar başkanlığında kurulan Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti tarafından yürütülmüştür. Sağlık politikalarının en önemli gündemini ise nüfusun artırılmasına yönelik koruyucu sağlık politikaları ve salgın hastalıklara karşı önlemler oluşturmıştır. Sıhhat Vekâleti'nin kurulduğu ilk dönemlerde halk sağlığının korunmasına yönelik imkânlar hayli sınırlıydı. Gerçi hastanelerin toplam kapasitesi kâğıt üzerinde dört bine yakın görünüyordu. Ancak savaş döneminin getirmiş olduğu yıkımlar nedeniyle bu kapasite kullanıma hazır durumda değildi. Büyük yerleşim merkezlerindeki hastanelerin bile çoğu hekimsiz ve personelsizdi. Bu dönemde merkez ve taşra hastaneleri geliştirilmeye çalışılırken, yeni mezun doktorlara mecburî hizmet uygulaması getirilmiştir. Refik Saydam döneminde bu uygulamalar kapsamlı bir çalışma programı çerçevesinde sistematize edilmiştir. Programın ana başlıklarını, sağlık örgütünün genişletilmesi, sağlık elemanı yetiştirilmesi, numune hastaneleri, doğumevi ve çocuk bakımevi açılması, sıtma, verem, trahom gibi salgın hastalıklarla mücadele oluşturmaktadır. Kuduz, frengi, lepra, sıtma ve verem gibi bulaşıcı hastalıklara karşı da mücadele yürütülmüş ve hastaların sayısı büyük ölçüde azaltılmıştır.

Cumhuriyet rejiminin halk sağlığı alanındaki duyarlılığı 1924 yılında kurulan Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü'nde ifadesini bulmuştur. Enstitünün salgınları önleyici metotlar üzerinde çalışması öngörülmektedir. Halk sağlığı konusundaki yaklaşım 1930'da Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun çıkarılmasıyla daha geniş bir çerçeve içine oturtulmuştur. Gerek 1930 kanunu, gerekse yine 1930 tarihli Sıhhat ve İcti-

maî Muavenet Vekâleti Teşkilat ve Memurin Kanunu, sağlık alanında devleti temel düzenleyici olarak tanımlamış ve özel girişime bir alan bırakılmamıştır.

Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, sağlık koşullarının düzenlenmesi ve halk sağlığının korunması amacıyla TBMM'nin 24 Nisan 1930 tarihli oturumunda kabul edilmiştir. Bu kanun ülkedeki sağlık koşullarını iyileştirmek, sıtma, verem, frengi gibi hastalıklara karşı koruyucu önlemler almak ve halk sağlığı alanında sosyal yardım hizmetlerini genişletmek gibi konularda düzenlemeleri içeriyordu. Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun kapsamı içine çocuk sağlığı konusu da alınmıştı. Bu kanun aracılığıyla sosyal alan geniş bir çerçevede tanımlanmış ve devlete bu geniş alana müdahale yetkisi veren hukukî bir zemin oluşturulmuştu. Örneğin kanunun maddeleri arasında doğum kontrolünü engelleyici hükümler yer almıştır. İşçi sağlığı, kadın ve çocuk sağlığına yönelik düzenlemeler bu kanun aracılığıyla devlete bırakılmıştır.

Umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile gebe kadınların doğum öncesi üç aylık dönemde çalışmaları yasaklanmış, kadınlara doğum ve süt izni hakkı verilmiştir. Çok çocuklu ailelere maddiyalar verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca on iki yaşından küçük çocukların çalıştırılması yasaklanmış ve on iki ve on altı yaş arası çocukların akşam saatlerinden sonra çalıştınlamayacağına dair hüküm konulmuştur. Hıfzıssıhha Kanunu işçilerin uygun sağlık koşullarında çalıştırılması ve devletin sağlık hizmetlerinden daha rahat yararlanabilmeleri için, her işyerinde en az bir doktorun çalıştırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu dönemin politikalarında bulaşıcı ve salgın hastalıklarla mücadele önemli bir ağırlığa sahip olmuş ve hastalığı tedavi edici ilaçlar yerine, hastalığı önleyici ilaçlara öncelik verilmiştir.

Hıfzıssıhha Kanunu, kamu sağlığına yönelik tehlikelerin önlenmesi kaygısıyla devletin sosyal alana müdahalesinin sınırlarını alabildiğine genişletmiştir. Örneğin, kaplıcalar, maden suları, süt ticareti, içilecek ve kullanılacak sular sağlık kontrolüne tabi tutulmuş, aynı za-



**Bursa'da
Refik
Saydam ve
doktorlar
(1925).**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Cumhuriyet
1 Kasım 1946



Cumhuriyet, 13 Mayıs 1941

manda hanlar, oteller, meskenler ve mezarlıklar da sağlık kontrolünden geçirilmiştir. Bu dönemde Sıhhat Vekâleti tarafından il ve ilçe merkezlerinde numune hastaneleri kurulmuş, doğum ve çocuk bakımevleri ve dispanserler açılmıştır. Doktorların en iyi şekilde eğitilmesi için çaba sarf edilmiş ve hastabakıcıların sayısı artırılmıştır. Kadın hastabakıcıların sayısı da artmış ve kadın işçiler için ayrı bir istihdam alanı yaratılmıştır.

SITMA VE BULAŞICI HASTALIKLAR

Cumhuriyetin sağlık politikalarının en önemli halkalarından birisini bulaşıcı hastalıklara karşı mücadele ve önleyici bir yaklaşımla sağlık alanında sosyal yardım uygulamalarının yaygınlaştırılması oluşturmuştur. 1920'li yıllardan itibaren II. Dünya Savaşı sonrasına kadar uzanan dönemde Sıhhat Vekâleti özellikle sıtma, verem, tifüs gibi salgın hastalıklara karşı kapsamlı önlemler almıştır. Sıtma hastalığının yaygınlığı cumhuriyetin ilk yıllarında kamu sağlığının korunmasına yönelik altyapının sınırlarını ortaya koymaktadır. Sıtmanın önlenmesine yönelik çalışmaların çerçevesini belirlemek üzere 839 sayılı Sıtma Mücadelesi Kanunu çıkartılmıştır. Sıtmanın kamu sağlığını büyük ölçüde tehdit eden toplumsal bir sorun olarak gündeme gelmesiyle 1924'te Sıtma Mücadele Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun yaptığı çalışmalar sonucu, hastalığın en yaygın bulunduğu Ankara, Aydın, Adana, Bursa, Balıkesir bölgelerinde sıtmayla mücadele başlatılmıştır. Sıtma 1925'te yapılan ilk Millî Tıp Kongresi'nin temel konusu olmuş ve bu hastalıkla mücadele için



Cumhuriyet, 31 Ocak 1940

gereklî ulusal kaynaklar harekete geçirilmiştir. Sıhhat Vekâleti'nin hizmetlerinin yüzde on ve yirmi arasında değişen bir bölümü sıtmayla mücadeleye ayrılmıştır. Sıtmalılar için dispanserler açılmış, ülkenin çeşitli yerlerinde sıtma hastaneleri kurulmuştur. Daha sonra Umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile sıtma bildirimi, zorunlu hastalıklar kapsamına alınmıştır. Sıtmanın yayılmasında etkin bir rol oynayan çeltik tarlaları 1936'da çıkarılan Çeltik Ekimi Kanunu ile kontrol altına alınmaya çalışılmıştır.

1923-25 yıllarında yüzde 50'lere ulaşan sıtma oranı 1930'ların sonunda yüzde 10'a kadar düşmüş, ancak II. Dünya Savaşı sırasında sıtmaya karşı verilen mücadelede ilaç teminindeki zorluklar gibi nedenlerin sonucunda, özellikle 1942-43 yıllarından itibaren bu oran yeniden yüzde 32'ye kadar yükselmiştir. Sıtmaya karşı olağanüstü savaş yapılmasına dair kanun çıktığında sıtma savaş bölgelerinin sayısı 20, savaş kapsamına alınan köy sayısı da 4 164 olarak belirlenmişti. Daha sonra Emraz-ı İçtimaiyeyle Mücadele Şubesi'nce yürütülen çalışmalar, Sıtmayla Mücadele Umum Müdürlüğü'ne devredilmiş ve bu dönemde kapsam altına alınan köy sayısı 16 934'e yükselmiştir. Bu köylerde sıtmalılardan saptanıp tedavi edilmesinin yanında arazi düzenlemeleri, bataklık kurutma ve sivrisineklerle mücadele çalışmaları da yapılmıştır.



Sıtmayla mücadele ilanı
(1926).

Yurdumuzun sağlık işlerini genişletmek, büyütmek, kuvvetlendirmek, her tarafta halkın içinde ve halk için çalışan ve ona bütün varlığı ile bağlanmış bir örgüt haline getirmek lazımdır. Bu da bugünkü durumda ancak devletçilikle başarılabilir.

Dr. C. Türk, "Sıhhi Devletçilik",
Yeni Türk, Nisan 1936.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



**Dr. Tunçman
hastaları
ve çalışma
arkadaşlarıyla
(İstanbul
Çapa-1932).**

VEREMLE SAVAŞ

Cumhuriyet sıhhiyeciliğinin üzerinde durduğu bir diğer konuyu da veremle savaş oluşturmaktadır. Verem genellikle yoksullar arasında yaygın olan bir sosyal hastalık olduğu için, içtimâî muavenet kapsamında ayrı bir yere sahip olmuştur. Vereme karşı yürütülen mücadelede Sıhhat Vekâleti'nin yanı sıra gönüllü yardım kuruluşlarının da önemli katkısı olmuştur. 1923'te Dr. Behçet Bey'in girişimiyle İzmir Veremle Mücadele Cemiyet-i Hayriyesi, 1927 yılında da İstanbul Veremle Mücadele Cemiyeti kurulmuştur. Bu cemiyet Sıhhat ve İçtimâî Muavenet Vekâleti'nin desteğiyle dispanserler ve sanatoryumlar açmıştır. İstanbul Cemiyeti ilk dispanserini 1929'da Eyüp'te açmış, 1932'de Erenköy Sanatoryumu'nu faaliyete geçirmiştir.

Sıhhat ve İçtimâî Muavenet Vekâleti 1924'te Heybeliada Sanatoryumu'nu faaliyete geçirmiştir. Haydarpaşa ve İzmir Emraz-ı Sariye hastaneleri verem hastaları için yatak ayırmıştır. 1930-47 arası Ankara, Bursa Trabzon, Eskişehir, Adana, Rize, Fatih ve Adapazarı'nda dispanserler açılmıştır. Bu dispanserlerde 496 536 kişi muayene edilmiş ve 19 975 verem hastası ücretsiz olarak tedavi edilmiştir. Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, açık tüberküloz-luları ihbar ve bulaştırmalara karşı önlem alma zorunluluğu getirmişti. 1932 yılında çıkan-lan Veremle Mücadele Dispanserleri Talimatnamesi, derneklerin denetimini bakanlığa vermiştir. Bu dönemde veremlilerin evlenmesi de yasaklanmıştır.

ZÜHREVÎ HASTALIKLAR

Cumhuriyet rejiminin halk sağlığı ve nüfusun artırılmasına yönelik politikalarının odaklandığı bir başka noktayı aile ve aile ahlakının korunması oluşturmıştır. Bu dönemde ailenin devamlılığı ön plana çıkartılmış, çok sayıda çocuk yetiştirmenin aile kurumunun asıl işlevi olduğu düşünülmüş ve eşlerin birlikteliğini tehlikeye düşürecek her türlü unsur toplumsal yapıya bir tehdit olarak görülmüştür. Fuhuş, zühre-

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

CUMHURİYETİN SAĞLIK
POLİTİKALARININ EN ÖNEMLİ
HALKALARINDAN BİRİNİ BULAŞICI
HASTALIKLARA KARŞI MÜCADELE
VE ÖNLEYİCİ BİR YAKLAŞIMLA SAĞLIK
ALANINDA SOSYAL YARDIM
UYGULAMALARININ
YAYGINLAŞTIRILMASI OLUŞTURMUŞTUR.



Sivas Hıfzıssıhha Müessesesi (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

vî hastalıklar ve alkol bağımlılığı, üzerinde önemle durulan konular arasında yer almıştır. Zührevî hastalıkların yaygınlığı Cumhuriyet Türkiye'si'ne savaş yıllarından miras kalmıştı. Resmî kayıtlara göre savaş döneminde Osmanlı'da 2 125 hayat kadını bulunmaktadı. Ancak hayat kadınlarının önemli bir kısmının vesikasız olduğu düşünülürse rakamın daha yüksek olması gerektiği açıklık kazanır. Fuhşun kontrol altına alınması ve zührevî hastalıkların önlenmesi için umumhaneler, pansiyonlar, buluşma yerleri ve hayat kadınlarının sıhhi ve idarî denetimiyle ilgilenmek üzere İstanbul Polis Umum Müdürlüğü'nde ahlak zabıtası kurulmuş ve bir sıhiye heyeti oluşturulmuştur.

İÇKİ BAĞIMLILIĞIYLA MÜCADELE

Alkol bağımlılığı cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal politika çerçevesinde ele alınan sorunlardan bir diğeri olmuştur. Alkol bağımlısı vatandaşların bu sorundan kurtulmaları için kampanyalar düzenlenmiş ve bu çerçevede devletin ve gönüllü yardım kuruluşlarının olanakları seferber edilmiştir. Alkol bağımlılığının ahlakî yozlaşmaya yol açtığı ve aile hayatına zarar verdiği düşüncesi dönemin aile ve nüfus eksenli sosyal politika zihniyetiyle uyumlu görünmektedir. "Yeşil Hilâl Cemiyeti" alkol bağımlılığıyla mücadele etmek için kurulmuş cemiyetlerden biridir. Bu dönemde Türkiye İçki Aleyhdarı Gençler Cemiyeti adıyla bir gençlik demeği kurulmuş ve bu demek *İçki Düşmanı* adlı bir gazete yayımlamıştır. Demek her sene kongreler, içkisiz eğlenceler, yeşil gün bayramı, konferanslar, müsamereler düzenleyerek alkol kullanımına karşı bir bilinç geliştirmeye çalışmıştır. Dönemin zihniyetinde alkol kullanımının ahlakî çöküntüye yol açacağı, aile hayatının bozulacağı ve bu durumun bireylerin üretkenliği açısından problem oluşturacağı düşünülmektedir.

YENİ BİR ULUS İNŞASI VE "ÇOCUK MESELESİ"

Cumhuriyet elitinin Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkıntıları üzerinde yeni bir ulus yaratma projesi en somut ifadesini, çocuk meselesinin sosyal politika söyleminin temel unsurlarından birisi olmasında bulmuştur. Meşrutiyet yıllarından itibaren savaş yetimlerinin sayısının on binlere ulaşması, bu yetimlerin korunmasına yönelik Darüleytam Müdiriyet-i Umumiyesi'nin kuruluşunu gündeme getirmişti. Millî Mücadele sürecinin ardından yetim çocuklar meselesi daha da derinleşmiş ve genç cumhuriyet rejimine önemli bir sosyal sorun olarak miras kalmıştır. Ancak çocuk sorunu cumhuriyetle birlikte daha geniş bir içerik kazanmış, çocukların yetiştirilmesi ve terbiyesi, ulus inşasının önemli bir parçası ve ulusun geleceğinin teminat altına alınması olarak görülmüştür. Bu ortamda çocuk meselesini merkeze alan söylem ve uygulamalar erken cumhuriyet dönemi sosyal politikalarının belirleyici bir niteliği olmuştur.

Bu dönemde çocukların himayesi, terbiyesi ve ıslahı temalarının belirleyiciliğinde şekille-

Nasihatler

— Evlenirken eşinizin malını, cemalları değil, her şeyden ziyade sıhhatini arayınız.
— Soysuz almayınız. Soydan maksat asilzadelik değildir. Soyunda katil, hırsız, ahlaksız, pis hastalıklar olanlara soysuz (*ülegireri*) derler. Binaenaleyh rüşvetle, sirkatle kibarlaşmışlar mükemmel bir soysuzdur.
— Hasta iken evlenmeyiniz, hastalığınız geçmeden çocuk yapmayınız. Genç kadına, erkeğe her kes bilir bilmez evlenmeği, çocuk yapmağı tavsiye eder. Hiç bir hastaya, evlenmekde çocuk yapmada ilaç değildir. Hastaya zarar vermese bile çocuğun sakat ve hastalıklı olması tabiidir.
— Gebe zevcenizi hoş kullanınız. Gebelikte valdenin çekeceği maddi ve manevi her ızdırıp çocuğun sıhhatini, baliusua silirlerini bozar.
— İyi çocuk sahibi olmak isteyen gençliğinde pis hastalıklar almamağı çalışmalı, neş'eli ve sıhhati yerinde iken çiftleşmeli, hele bu esnada bir kadeh bile içki içmemeli olmalı, gebeliği esnasında karısının ızdırabına meydan vermemelidir.
Lokman

"Lokman'ın Nasihatleri"
Sıhhat Almanakı, 1933

Evlenirken eşinizin malını cemalini değil, her şeyden ziyade sıhhatini arayınız. Soysuz almayınız. Soydan maksat asilzadelik değildir. Soyunda katil, ahlaksız, hırsız, pis hastalıklar olanlara soysuz derler. Binaenaleyh rüşvetle, sirkatle kibarlaşmışlar mükemmel soysuzdur.

Hasta iken evlenmeyiniz, hastalığınız geçmeden çocuk yapmayınız. Genç kadına, erkeğe herkes bilirbilmez evlenmeği, çocuk yapmağı tavsiye eder. Hiçbir hastaya evlenmek de çocuk yapmak da ilaç değildir. Hastaya zarar vermese bile çocuğun sakat ve hastalıklı olması tabiidir.

"Lokman Hekim Nasihatleri"
Sıhhat Almanakı, 1933.

"Umumî Sağlık İşlerimiz Hakkında Düşünceler"

Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, *Cumhuriyet*, 29 Mart 1947

"İnsan hastalanmayınca sıhhatin kadri bilinmez" sözü her millette asırlardan beri tekrarlandığı halde hiç de iptizale uğramamış sözlerden biridir. Geçenlerde bir hafta kadar hastanede yatmak mecburiyetinde kalınca, orada geçirdiğim günlerde bunu tekrar edip dururken, bir taraftan da hastalık ve sağlık işleriyle pek tabii olarak daha yakından alakalandım. Gazetelerdeki hastalık veya tıbbi keşif haberleri bile eskisine nazaran daha çok dikkatimi çekmeğe başladı. İşte bu arada, hastalığının bana verdiği ıstırap hafifledikçe memleketimizin umumi sağlık işleriyle de, daha alıcı gözle ilgilenerek tekrar müşahade ettim ki:

1- Garb memleketlerinden hiç biri sağlık teşkilatı bakımından bizimki kadar geri değildir: Hiç bir memlekette bizdeki kadar kocakarı ilacı kullanılmaz; batıl itikad -tabir caizse- sıhhi üfürükçülük, sıtmaya karşı muska vermek sarılığa karşı dedeye götürmek, baş ağrısına karşı okumak veya kurşun dökmek hiç bir memlekette bizdeki kadar revada değildir.

2- Bir çok imkansızlıklar yüzünden çocuk hijyeni memleketimizde ehemmiyetle ele alınmamıştır. Şimdiye kadar yaptığımız genel nüfus sayımlarında nüfusumuzun artışıdaki ağır gidişin sebebi çocuk ölümleridir. Bir taraftan koruyucu hekimlik işlerimizin yetersizliği, diğer taraftan annelerin gebelik, doğum ve çocuk bakımı hakkındaki bilgilerinin azlığı yüzünden doğumdan sonra daha ilk gün ve aylarda kaybettiğimiz yavruların sayısı pek çoktur.

3- Milli bünyemizi sarsmakta ve tehdit etmekte olan hastalıklar arasında veremden icab ettiği gibi korunmak kabil olamamaktadır. Çünkü veremli hastaları tedavi eden müesseselerle bunların yatak sa-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

yıları muhtac olduğumuz miktarda değildir. Bu yüzden verimli yurddaşlarımızın bir kısmı bu müesseselerde bakılabilmek için aylarca sıra beklemek zorunda kalıyorlar. Bu bekleme hastalıklarının ilerlemesine sebep olduğu gibi, etrafındakilerin de vereme yakalanmasına yol açmaktadır.

4- Sıtmanın kökü henüz memleketten kazınmış olmaktan çok uzaktır. Sıtmalı hastaların en az dört gün çalışmadıkları kabul edilse, bu yüzden bir senede on milyon çalışma günü kaybettiğimiz anlaşılar.

5- Bugün köylüye koruyucu hekimliğin en iptidai esaslarını öğretecek, hastalananlara, kazaya uğrayanlara ilk yardımı yapabilecek bir teşkilat yoktur.

6- Hekimimiz azdır. Yurdumuzda 4590 sivil hekim vardır. Bu sayı genel nüfusumuza nisbet edildiği takdirde 4600 nüfusa bir hekim isabet ediyor demektir. Halbuki gerek nüfusumuzun miktarı, gerek memleket yüzölçüsünün gayet geniş olması, ayrıca hekimlerimizin mühim bir kısmının büyük şehirlerde toplanmış olması gözönünde tutulacak olursa hiç olmazsa iki bin nüfusa bir hekim isabet etmesi gerekmektedir. Hekim sayısında görülen bu azlık diğer sağlık personeli için daha kuvvetle göze çarpmaktadır. Bugün memleketimizde 1935 dış tabibi, 1635 ebe, 2197 sağlık memuru, 475 hemşire, 600 köy sağlık memuru, 730 da köy ebesi vardır. İdari bölgelerimiz ve genel nüfusumuzla bu miktarlar karşılaştırılırsa sağlık ve sosyal işlerimizi özlediğimiz tarzda yürütmenin imkansızlığı anlaşılar.

7- Mevcud hastane ve diğer sağlık müesseselerimizin bir çoğu bina, malzeme ve fenni teçhizat bakımından yetersiz bir durumdadır. Özel idarelerle belediyeler elindeki hastanelerin hemen hepsi acınacak bir haldedir. Her bakımdan bugünün ihtiyaçlarını karşılayamayan, bu hastanelere müracaat eden hastaların bir çoğu ya kısa ve noksan bir tedavi görmekte veya büsbütün açıkta kalmaktadırlar. Bu durum hastaların hayatını, bulaşıcı hastalık hallerinde ise, etrafındakilerin sağlık durumunu tehlikeye koymaktadır. Bu hastaların bir kısmı bakılabilmek için bir çok fedakarlıklara katlanarak büyük şehirlere akmakta ve çok kere buralarda da boş yatak bulamıyarak otel ve han köşelerinde sefil ve perişan olmaktadır. Bizde 10000 nüfusa 9 yatak isabet etmektedir. Halbuki 1937 istatistiklerine göre 10000 nüfusa: İngilterede 154, Norveçte 142, Danimarkada 139, İsveçte 114, Almanyada (verem hastaneleri hariç) 95, Birleşik Amerikada 91 yatak düşmektedir. Hayat şartları bize daha yakın olan Balkan ve



Şişli Darülaceze binası (Sıhhat Almanakı-1933).

Ortaşark devletleri de hastane mevcudları bakımından bizden çok daha elverişli durumdadırlar. Nitekim bu nisbet Filistininde 53, Yugoslavyada 25, Yunanistanda 21, Bulgaristanda 21, Mısırdaki 15, Irakta da 12 dir. Bu istatistiklerin tetkiki bizde hasta yatak sayısının ne kadar az olduğunu açıkça gösterir. Bundan başka bizde hastanelerin bir çoğu büyük şehirlerde toplanmıştır. Mesela yalnız İstanbulda hasta yatağı sayısı 7500 dür. Buna karşılık bir çok illerimizde bulunan hastaneler gerek yatak sayısı ve gerek fenni teçhizat bakımından çok yetersiz bir durumdadır. Bu hal yurddaşlarımıza büyük ıstıraplar ve mahrumiyetler yüklemektedir.

Yurdumuzun umumi sağlığı ve sağlık teşkilatı bakımından içinde bulunduğumuz acıklı durumu gösteren ve tırnak içine alınmış olan yukarıki satırları aynen, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının hazırladığı, bastığı ve neşrettiği "Birinci on yıllık milli sağlık planı"ndan aldım. Teşkilatçı, çalışkan ve idealist bir Türk çocuğu olan Dr. Behçet Uzun Sağlık Bakanlığına getirildiğini duyduğum gün memleket hesabına çok sevinmiştim. Bu defa, ağırlarım hafifledikçe hastanede mütalea etmek fırsatını bulduğum on yıllık milli sağlık planı bu sevincimde ne kadar haklı olduğumu bana gösterdi. Ben şuna kaniim ki yurdumuzda bir çok işlerin iyi ve düzenli gitmemesinin sebebi -bir çoklarının iddia ettiği gibi- sadece parasızlık değil, himmetsizlik, idealsizlik, imansızlıktır. Dağ gibi güçlüklerle karşı karşıya gelmek durumunda bulunan mes'ul makam sahiblerinden çoğu bu güçlükleri yeneceklerine inanmadıkları içindir ki buna teşebbüs bile etmiyerek mevcudu muhafaza ve idarei maslahat yoluna sapmışlardır. On yıllık milli sağlık planı ise bu alandaki büyük güçlükleri göz kırpmadan büyük bir cesaretle doğru- dan doğruya ve cepheden ele almış ve eksiklerimizi, yukarıda görüldüğü gibi açık bir şekilde ve hatta tenkidci bir ifade ile milletin gözü önüne koymakla işe başlamıştır. Bundan sonra sağlık hususundaki bu feci durumu ortadan kaldırmak için düşünülen çareler ve yapılması gereken hususlar birer birer sayılmıştır. İsterdim ki bu planı bütün yurddaşlar ve hele muvafık ve muhalif bütün politikacılar baştan aşağı ve dikkatle okusunlar. Bu sahada yurdun, herkesçe az çok malum olan derdlerini sistemli ve toplu bir şekilde bir daha görsünler ve bunun üzerine düşünmek fırsatını bulsunlar. Çünkü böyle mühim bir dava bütün milletçe benimsenmezse layıkı vechile başarılamaz. Bu sütunlarda teferruatına girmeye imkan olmıyan milli sağlık planının hedefi şudur:

- Bugünkü dünyada büyük bir mevki kazanan ve müsbet neticeleri açıkça beliren koruyucu hekimlik teşkilatını kurmak ve yaymak,
- Köy ve köylülerimizi sağlık teşkilatına kavuşturmak,
- Mevcut sağlık personelinin ve yenilerini günün ihtiyaçlarına göre yetiştirmek,
- Mevcut hastaneleri ve diğer sağlık müesseselerini ilmin ve zamanın yeni ihtiyaçlarına uygun bir hale getirmek,



Bayer Sağlık
Takvimi (1937).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

e) Bütün illerimizi içine almak üzere yurdumuzun lüzumlu bölgelerinde personel ve teşkilat bakımından tam sağlık tesisleri kurmak,

Hulasa, 10 yıl içinde bütün yurdumuzu, medeni bir memlekete yakışacak sağlık teşkilatına kavuşturmak bu planın gayesidir.

Planın gerçekleşmesi için gereken para miktarı da uzun uzun hesaplanmıştır. Bu işlerin başarılabilmesi için on yılda 600 küsur milyon liraya ihtiyaç vardır. Bu muazzam paranın yalnız devlet hazinesinden teminine imkan olmadığı aşikardır. Bundan başka garb medeniyet dairesine dahil memleketlerde halk sağlığı artık yalnız bir devlet işi olmaktan çıkmış, belediyeler, özel idareler, kolektiviteler, hatta ferdler tarafından verilen paraların bütün halk sağlığına tahsis şekli tatbik edilmekte bulunmuştur. Birçok memleketlerde bu gaye ile hasta kasaları, çeşidli hastalık sigortaları, hatta verem ve kanser için ayrıca sigortalar tesis edilmiştir. Bu kurumlar sayesinde her halkın kendi sağlık işlerini kendi vereceği para ile temin etmesi, hem de herkesin vereceği cüz'i bir para ile bütün cemiyet sağlığının korunması kabil olmaktadır. İşte bunun içindir ki bu türlü işler arasında yabancı memleketlerde senelerden beri işleyip müspet neticeler veren hastalık sigortaları teşekkülünün memleketimizde de kurulmasını ve yurdun her tarafına tedricen yayılmasını sağlamak emelile ve hususi bir kanunla (Sağlık Sandıkları) kurulması düşünülmektedir. Ayrıca "...verimli bir tarzda ve en yetkili uzmanlarla yürütülmek maksadile 250 milyon lira sermayeli bir (Sağlık Bankası) kurulması" kararlaştırılmış ve bunun için de hususi bir kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Yüzlerce yıldan beri arası kesilmeden civarındaki halkı felakete ve ölüme sürükliyen bataklikların kurutulmasından hasil olacak topraklar Sağlık Bankasına mal edilecektir. Böylece bir felaket kaynağı yerinde bağrından bereket fışkıran artık hastalık ve sefalet değil, sağlık ve refah doğuran geniş sahalar ele geçecektir. Şimdi insana bir hayal gibi görünen bu tasavvurlar çalışmakla, himmetle, gayretle ve idealist insanların elele vermesiyle muhakkak ki on yıl içinde gerçekleşebilir. Bunun için her yıl ancak 50-55 milyon lira kadar bir para sarfedilecektir. Her yıl yalnız sıtma yüzünden milli ekonominin maruz kaldığı zarar aşığı yukarı bu miktara tekabül etmektedir. Binaenaleyh her yıl harcanacak 50 milyon lira, sağlık durumumuzun bozukluğu yüzünden yurd ekonomisinde meydana gelen zararlara nispetle kıyas kabul etmiyecek kadar küçüktür. Genç yaşlardaki ölümler, ve bunların ayrıca memleketin nüfus artımına yaptığı zararlı tesirler gözönünde bulundurulursa, ferd ve cemiyeti istihsale elverişli kılmak için evvela onun varlığını sağlamak, zihni ve uzvi tamamlığını, yani sağlığını garanti etmek lüzumunun en başta gelen bir memleket davası olduğu kendiliğinden meydana çıkar.

Yurdun sağlık davasını ve milli sağlık planının gayesini, bilmiyen okuyuculara böylece hulasa etmekle, beni bir hafta hastanede tedavi eden sayın hekimlerimize ve sağlık personeline ve belki de hayatımı kurtaran (penicillin'i) insanlık alemine hediye eden tıp üstadlarına karşı yüklü olduğum şükran borcunun küçücük bir kısmını ödemiş olmanın manevi hazzını ve huzurunu duyuyorum.

"Olmaya devlet cihanda bir nefes sıhhat gibi!"



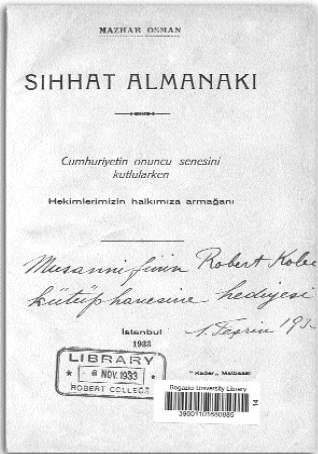
**Hastabakıcı
Safiye Hüseyin Hanım
(Sıhhat Almanakı-1933).**

İçtimai hastalık dediğimiz zaman, bilhassa bütün medeni dünyada uzun süren cemiyet hayatının icap ettirdiği şartlar dolayısıyla yayılarak insan cemiyetini kemiren bazı hastalıklar anlaşılmalıdır. Bunların başında verem ve frengi gelir. **"İçtimai Hastalıklar", Dr. Muzafer Esat, Yeni Türk Mecmuası, Nisan-Mayıs 1934, İstanbul.**

Sivrisinekler hem insanı rahat uyutmaz, hem sıtma böceklerini hastadan sağlama aşılarlar; sivrisinekli yerde cibiniksiz yatmayınız; güneş batmaz da yatak odası pencerelerini kapatınız. **Mazhar Osman, Sıhhat Almanakı, 1933.**



Buca sağlık kampında İzmir valisi, İzmir Kızılay asbaşkanı ve kurum başkanı öğretmen ve yavrularla (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA
SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATIMazhar Osman
karikatürü.Sıhhat Almanakı
dergisinin kapağı.**Mazhar Osman:
“Nüfus bereketi arefesindeyiz.
Cumhuriyetin halkın sıhhatine
hizmeti...”**

Cumhuriyet rejiminin Türklüğün varlığına ne büyük hizmet ettiğini muhakkak bir inkıza sürükleyen eski rejimin önüne nasıl geçtiğini geçen nüshamızda anlatmıştık. Sulh, iktisadî yükseltmek, askerliği zararsız ve pek muvakkat bir hayat değişikliği belki spor eğlencesi haline getirmek, asayişî esaslı surette temin etmek bu rejimin en ehemmiyet verdiği ve tamamen tatbikine muvaffak olduğu hayatî aşılardır. Bu aşılar türkû sadece hükûmetce değil mil- liyetcede inkırazdan kurtarmıştır.

Cumhuriyet halkın sıhhatine çok ehemmiyet verdiği için kabinesinde sıhhat vekaleti ihdas etti. Müstakillen sırf memleketin sıhhatile meşğul olan bir idare dışarıdan hastalık sokmayan, içeride hastalıkları büyük bir vukuf ve şuurla söndüren, doğanları çoğaltmaya ve ya- şatmaya çalışan, insanları hastaliksız ve mes'ut etmek isteyen, hasta- ları en insanî bir tarzda koruyan ve iyi etmeğe çalışan bir vekâlet... hayatın ve halkın kıymetini bilen bir Hükûmet böyle olur. Bu sene Avrupa seyahatimde İtalyada, Fransada, Almanyada, İngilterede sıh- hi teşkilatımızdan ve muvaffakiyetimizden göğsüm kabara kabara bahs ettikçe karşımdaki ehli vukufun hayretkar takdirlerine şahit oluyordum. Medeniyetin pışvası dört büyük devletin doktorlarına sıhhi teşkilatımızla öğrenmek zevkini veren Cumhuriyetin feyzidir. Bir Hükûmetin en büyük serveti halkıdır. Halkı ne kadar sağlam olursa o Hükûmet o kadar kavidir. Çalışan kolları ne kadar çok olursa o Hükûmet o kadar zengindir. Yaşayan adam ekmek ve iş is- ter, sağlam kolu varsa nasıl olsa iş bulur, bir iş yapar. Fakat hasta ise Hükûmete yüküdür. Onu bir karşılık beklemeksizin besleyecek ve bakacaktır. Kimseye yük olmamakta büyük bir fazilettir. Hükûmet en kıymetli sermayesini muhafaza etmek, onu atıl ve muzır bir hale getirmemek ve çoğaltmak ister.

Sıhhi Sahifalar, Şubat 1930, no:2, s. 33-34.

nen söylemin uygulamaya geçirilmesinde sivil ve yarı sivil cemiyetlerin ağırlıklı rol oynaması, yine bu dönemin ayırt edici özelliği olmuştur. Dönemin *Resimli Ay*, *Yeni Türk Mecmuası*, *Ülkü* gibi süreli ya- yınlarında çocukların himayesi konusu ağırlıklı ola- rak işlenmiş, bu sorunun millî bir dava niteliği ka- zanmasına yardımcı olunmuştur. Çocuklar rejimin teminatı olarak görüldüklerinden “millî bir nesil” oluşturma çabasına girilmiş ve bunun genç, sağ- lıklı çocukların yetiştirilmesiyle mümkün olacağı inancı yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu sebeple çeşit- li demekler açılmış ve bazı kampanyalar başlatıl- mıştır. Çocukların süt içebilmesi ve gürbüz olabil- mesi için dengeli beslenmesi gereği, kadınların çocuk terbiyesi hakkında iyi bir eğitimden ge- çirilmeleri bu kampanyalara örnek oluşturmaktadır. Cumhuriyet seçkinlerinin çocukların ko- runmasına bu derece önem vermeleri, çocuğun, oluşum sürecindeki vatandaş olarak, gele- cekteki zenginliğe ve ihtişama doğru yürüyen ulusun simgesi olmasıyla açıklanabilir. Ülke nüfusunun iyice düşük düzeylere ulaştığı bu dönemde, çocukların yanı sıra annele- rin de korunması ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaşarak ailelerin bilinçlendirilmesi gerekti- ğini vurgulayan bir söylem oluşmuştur. Dönemin sivil ve yarı resmî sosyal yardım kuru- luşlarının tamamının gündemi bu çerçevede şekillenmiştir. Çocuk ölüm oranlarını azalt- maya yönelik çalışmalar, çok çocukluluğu teşvik politikaları, bir ulusu oluşturan en önem- li unsur olarak ailenin görülmesiyle uyumlu olmuştur. Yüksek bebek ve çocuk ölüm oran- ları, kimsesiz, fakir ve yetim kalmış çocukların sayısındaki artış, yetersiz beslenmeye bağlı hastalıklar, çocuk işçiliğinin yaygınlığı, çocukların suiistimali ve çocuk suçluların artması bu dönemde “çocuk meselesi”nin aldığı somut biçim olmuştur.



Ödemişli çocuklarla İnönü, Saraçoğlu ve Aras.

Himaye-i Etfal, Türkiye Cumhuriyeti'nin en bü- yük davasıyla uğraşan yegane müessesedir. Bu müessese muhterem ve mukaddestir: Hangi va- zifemiz, hiçbir menfaat ve nümayiş hissine kapıl- maksızın onu devam ettirmeye çalışanlara imdad etmekten daha yüksek olabilir? Sizden istedikle- ri para kahve garsonlarına bile az gördüğünüz bir küçük bahşıştan ibarettir ve sizin bu naçiz bahşışlerinizden birkaçına mukabil, Himaye-i Et- fal Türkiye'ye bir nüfus veriyor.

Falih Rifki [Atay], “23 Nisan Himaye-i Etfal Günüdür”, *Cumhuriyet Kırati*, 1925.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

HİMAYE-İ ETFAL CEMİYETİ

Cumhuriyet seçkinlerinin çocuk meselesini merkeze alan sosyal politika gündemlerinin uygulamaya geçirilmesi noktasında Himaye-i Etfal Cemiyeti önemli bir rol oynamıştır. Himaye-i Etfal Cemiyeti 17 Ocak 1921'de padişah iradesiyle kamu yararına çalışan bir kuruluş olarak kabul edilmişti. Aynı dönemde İstanbul'dan ayrı olarak Ankara'da da 30 Haziran 1921 tarihinde bir Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur. Ankara'daki cemiyetin kuruluş sürecinde ve yönetiminde milletvekili ve doktor Fuat Umay etkin olmuştur. 1934 sonrasında dilde sadeleşme faaliyetleri çerçevesinde Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin adı Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu olarak değiştirilmiştir.

Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin temel amacı şehit çocukları (evlad-ı şüheda) ve savaş nedeniyle yoksulluk içine düşmüş çocukların bakım ve korunmasını sağlamaktır. Bu çocukların korunması, yedirlip içirilmesi, maneviyatlarının güçlendirilmesi ve ülkeye faydalı bireyler olarak yetiştirilmeleri cemiyetin amaçları arasındaydı. Himaye-i Etfal Cemiyeti, bebek ölüm oranlarını düşürmeyi, ilkokul çocuklarının ihtiyaçlarını karşılamayı, hamile kadınlar için doktor kontrolü sağlamayı ve annelerin çağdaş koşullarda eğitimine katkıda bulunmayı kendisine görev bilmiştir. Cemiyet kimsesiz çocukların barınması için çocuk misafirhaneleri kurmuştur. Savaşın zor şartları altında kimsesiz çocukları barındırmak için kurulan bu cemiyet eğitimden sağlığa kadar birçok alanda faaliyet göstermiştir.

Erken cumhuriyet döneminde çocuklara yönelik sosyal politikaların ana çerçevesini oluşturan Himaye-i Etfal cemiyeti, döneme damgasını vuran nüfus eksikliğini sosyal politika anlayışı çerçevesinde faaliyet yürütmüş ve bu anlamda devlet politikalarını tamamlayıcı bir işlev görmüştür. Bir yandan kimsesiz çocukları korumak, bir yandan bütün çocukların bu millet için en iyi şartlar içinde, ilim ve tekniğin bütün imkânlarını zorlayarak en mükemmel şekilde yetişmelerini sağlamayı en önemli amaç edinen Himaye-i Etfal Cemiyeti için çocuk, milletin istikbalidir. Cemiyet, çocuklara işkence edilmemesini, anne ve babaları tarafından dahi olsa çocuklara dayanabileceklerinden fazla yük yüklenmemesini, sağlıklarının korunarak iyi beslenip büyümelerini gerekli görmektedir. Sağlık, cemiyetin üzerinde önemle durduğu konulardan biridir. Okullarda ve yatılı yurtlarda verilen yemeklerin hijyen koşullarına uygun olması, ihtiyacın en fazla olduğu yerlerde hastane



Himaye-i Etfal merkez-i umumî heyeti (1900'lerin başı).

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI



Çocuk ve Himaye-i Etfal (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

“En Büyük Mes’ele: Çocuk Mes’elesi!”

Yunus Nadi, *Cumhuriyet*, 8 Mart 1931

Sıkı bir kundak gibi (*Himayeîtfal*) klişesi içinde sıkışıp duran cemiyeti hep biliyorsunuz tabii: Şu küçük yaştaki çocukları koruma cemiyeti. Yeni hayat kendisini sıkı bağları çözüp kırarken bir gün bu klişeyi de bozacak, ona candan gelen Türkçe adını verecek. Bir ad ki daha okunurken gözünüzün önüne bütün canlılığıyla bir mes’ele açacak ve onun programını yayacak.

Küçük yaşında ilk okuduğum kıraat kitabının adı (*Vezaifi Etfal*) idi. Otuz kırk sene evvelki okuma tarzı şimdiki gibi değildi. Vezaifi Etfale çıkmak için abeden başlayarak iki üç sene heceler içinde yüzmek lâzım geliyordu, ve bu heceler tıpkı Çin’lilerin yaptığı gibi klişe kelimeleri bellekle geçirdi. (*Vezaifi Etfal*) kitabını okudum amma onun isminin çocukların vazifeleri demek olduğunu neden sonra öğrendim. O zaman bana göre Vezaifi Etfal, sadece Vezaifi Etfal idi. Tıpkı daha sonra aynı suretle okunan *Emsile* ve *Bina* kitapları gibi bir şey.

Şimdi bana bir de *Emsile* ne idi *Bina* ne idi diye sormağa kalkışmayın. Söz o kadar uzar ki netice olarak asıl yazmak istediğim yazıyı yazamamış olurum. Vezaifi Etfali yalnız şeklen *Himayeîtfal*’e benzediği için zikretmiş bulundum. Hem de fazla olarak çocukluğa taallük eden bir hatıra.

Adı henüz (*Himayeîtfal*) olan çocukları koruma cemiyetimizin Çocuk Haftasına hazırlandığını gazetelerde görüyoruz. Bilirsiniz ki bu hafta 23 nisanı takip eden haftadır. 23 nisan Türkiye B. M. Meclisinin bundan on yıl önce ilk açıldığı tarihtir. O tarihte Türk milleti sanki yeni bir doğum ile yeni bir hayata giriyordu. Yeni hayatımız olan Cumhuriyetin ilk temeli o 23 nisanda atılmıştı. Çocukları koruma cemiyeti o tarihi kendisine bir çocuk haftası başlangıcı yapmış. İki üç senedir 23 nisandan başlayarak bir Çocuk Haftası hayatı yaşıyor ve yaşıyoruz. O bir hafta zarfında bütün gün çocukların oluyor. Kendilerine bu kadar ehemmiyet verilen çocuklar o günlerde sanki büyük adamlar oluyorlar. Büyüklerse çocuklarla ve çocukla uğraşıyorlar. Hakikatte hep çocuk gibiyizdir. Beşikten çocuk olarak çıkar, mezara çocuk olarak geçersiniz. Yalnız belki şöyle bir fark yapılabilir: Küçük çocuk, büyük çocuk!

Ancak şu var ki hayatta küçük çocukların hayatı çok mühim bir mes’ele. Bir milletin hayatı için belki de en büyük mes’ele. Çünkü millet denilen içtimai heyet nüfustan terekkep ediyor. Nüfus ise çocuklardan oluyor. Bu yavrular ise çok nazik, çok narin şeyler. Onlar henüz hayata açılmaya hazırlanan çiçek goncaları gibi parlak bir bahar vadettikleri halde ya tabiatın sert nefesli bir cilvesi ya cehaletimizin beceriksiz bir darbesi önünde çok kere daha açılmadan bozuluyor, soluyor ve ölüyorlar. Daha hayata ilk başlangıç günlerinin bu hasaratının önüne geçilebilirse Türkiye’nin nüfus mes’elesini halledilmiş olacaktır. Türkiye’nin nüfus mes’elesinin halli ise Türkiye’nin hal ve istikbalini en kat’i bir emniyet altına almak demek olacaktır. Filhakika her hangi bir memleketin en esaslı serveti nüfustan ibarettir. Görülüyor ki adı küçük olan çocuğun mes’elesini büyüktür. Diyebiliriz ki son tahlilde bu mes’ele mes’elelerin en büyüğüdür.

Çocuk haftasına, yani 23 nisana daha iki aya yakın bir zaman varken onu şimdiden mevzuu bahsetmekliğimizi belki biraz acele görenler, çaya varmadan çemrenmek sayanlar olur. Şayet öyle görenler ve sayanlar bulunursa onlara asla doğru yolda olmadıklarını söylemek lâzımdır. Çocuk Haftası sadece bir timsaldir, çocuk işle her gün iştegal olunmak lâzım geleceğini anlatmak için. Çocukları koruma (*yani Himayeîtfal*) cemiyetinin ifa edebildiği vazifede şimdilik böyle bir muhtıra rolü oynamakta bulunmasından ibarettir. Cemiyet teşekküle lâyık fiili hizmetler görmüyor değil. Fakat dediğimiz gibi mes’ele o kadar büyük ki şimdiki halile cemiyetin vaziyetini denize nisbetle damlaya benzetmekte hata olmaz. Çocuk mes’elesine karşı hepimizin alâkalarını uyanacak, hepimiz ilk yaştaki, hatta anaların karınlarındaki müstakbel Türk vatandaşları üzerine titriyeceğiz. Nihayet devletin, yani içtimai Türk heyetinin en yüksek şeklinin şuurulu ve azimkâr alâkası çocuk üzerine dönecek ve dikilecek. İşte çocukları koruma cemiyeti bütün bu alâkaları ve nihayet ve devletin büyük alâkasını uyandırabilirse o zaman bizim memleketimizde dahi çocuk mes’elesini diye gayet esaslı bir mes’ele bulunduğu anlaşılmış ve onun haline doğru da ciddi bir adım atılmış olduğu teslim edilebilecektir.

Çocuk Haftası denilen şen ve şatır günlere hazırlanalım. Fakat mes’elenin büyüklüğü üzerinde de düşünelim. Çocuk mes’elesinin dediğimiz gibi belki en büyük mes’ele olduğunu söylemek için gün ve saat yoktur. Onu her dakika bağırarak fazla görölmez ve görölmemelidir.



Cumhuriyet

ve sanatoryum inşa edilmesi, fakir ve hasta çocukların tedavisinin sağlanması, çocukların sigara ve içki gibi zararlı alışkanlıklardan korunması cemiyetin faaliyetleri arasında yer almıştır.

Himaye-i Etfal Cemiyeti, çocukların ahlakî yönden iyi yetiştirilmesini, meyhaneye, zararlı tiyatro ve sinemalardan uzak tutulmasını talep etmiştir. Özürlü çocukların bakımı konusu gündeme alınmış ve çocuklar için oyun alanları inşa edilmesi planlanmıştır. Cemiyetin gündem ve faaliyetleri, kız çocukları için parasız ev ve eliş öğretecek mekânların kurulması, mecburî eğitime dair kanunun uygulanmasını sağlayarak öğrenim yaşı gelenlerin okula gitmesinin

sağlanması, fakir çocuklara yemek verilmesi, kadınların doğum süreci, doğum öncesi ve sonrası hakkında bilgilendirilmesine yönelik yayın faaliyeti yapılması ve çalışan kadınlar için gündüz çocuk bakımevleri kurulması şeklinde sıralanabilir.

Himaye-i Etfal Cemiyeti, sosyal yardım alanında kapsamlı bir faaliyet yürüten Hilâl-i Ahmer

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

Cemiyeti gibi, hükümet politikalarını destekleyici ve tamamlayıcı bir çerçeve içinde varlık göstermiştir. Sosyal politika alanında doğrudan devlet kurumlarıyla, gönüllü veya yarı resmî bir nitelik taşıyan bu iki cemiyetin faaliyetleri birbirini tamamlar bir nitelik taşımıştır.

TÜRKİYE HİLÂL-İ AHMER CEMİYETİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti dışında sosyal politika alanında faaliyet yürüten en önemli oluşum Hilâl-i Ahmer Cemiyeti olmuştur. Bu cemiyet, Himaye-i Etfal Cemiyeti gibi, gönüllülük esasına dayanan ancak yarı resmî nitelik taşıyan bir çerçevede faaliyet yürüterek cumhuriyet refah rejiminin asıl unsurlarından birisi olarak ön plana çıkmıştır. Her iki cemiyetin bu özelliği sosyal politika alanında Osmanlı'dan cumhuriyete geçişte refah rejimi bağlamında bir sürekliliğe de işaret etmektedir. Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, 1923 yılında toplanan umumî heyet kararıyla Türkiye Hilâl-i Ahmer Cemiyeti olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. 1935'te Mustafa Kemal'in teklifi ile "Türkiye Kızılay Cemiyeti", 1947'de ise "Türkiye Kızılay Derneği" adını almıştır. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, Osmanlı döneminde de olduğu gibi esas olarak devletin halk sağlığı ve sosyal yardım alanındaki çalışmalarının bir uzantısı olarak faaliyet göstermiştir. Yoksullara yardım, yoksul çocukların himayesi, göçmenlere yardım, kıtlık ve açlıkla mücadele, yoksullar için aşevleri açılması, doğal afetlerle mücadele, afetzedelere yardım ve sıtma, verem gibi salgın hastalıklarla mücadele Hilâl-i Ahmer'in sosyal yardım alanındaki faaliyetlerinin genel çerçevesini belirlemiştir. Faaliyet alanının genişliği Hilâl-i Ahmer'i, yarı resmî bir kurum olmakla birlikte dönemin en önemli sosyal kurumlarından birisi haline getirmiştir.



Ödemiş Bakımevi'nin açılışı.

Himaye-i Etfal ve Lüks Telgraf Uygulaması

Himaye-i Etfal Cemiyeti gelir sağlamak amacıyla birçok faaliyette bulunmuştur. Cemiyet lüks telgraf ve şefkat pulları uygulamalarıyla bir yandan gelirini artırmaya çalışırken, diğer yandan da çocuk davasını topluma tanıtmayı hedeflemiştir.

Himaye-i Etfal Cemiyeti'ne gelir sağlanması amacıyla ilk olarak Dr. Fuat Umay ve beş arkadaşı tarafından 4 Şubat 1922 tarihinde Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na, kartpostallar ve mektup zarflarına birer kuruş zam yapılarak Himaye-i Etfal Cemiyeti'ne gelir sağlanması teklifinde bulunuldu. Meclis onayı alındıktan sonra, kartpostalların ve zarfların belirli bir ücretle satılması ve farkının Himaye-i Etfal Cemiyeti'ne verilmesinin Posta ve Telgraf Müdiriyeti-i Umumiyesi'ne tebliği uygun görüldü.

Dr. Fuat Bey 9 Nisan 1932'de Meclis Başkanlığı'na bir teklif vererek, 20-30 nisan tarihleri arasında mektup ve telgraflara "Çocuk Şefkat Pulu" yapılandırılmasını istemiştir. Bu teklif, Çocuk Haftası'nın yaklaşması sebebi ile acilen meclis gündemine alınarak müzakere edilmiştir.

Çocuk davasının tanıtılmasına hizmet edecek ve cemiyete bir miktar da gelir getirecek kanun şu maddeleri içermektedir.

- 1- Çocuk Bayramı münasebeti ile posta ve telgraf ücretlerinden ayrı olarak 20-30 nisan günleri arasında postanelere yatırılacak kartlardan yirmi para, normal mektuplardan bir kuruş, kıymetli mektuplardan iki kuruş ve telgrafnamelerden üç kuruş şefkat pulu ücreti alınır.
- 2- Şefkat pulu ücretleri için ilgili zarflar üzerine yapıştırılacak pullar, cemiyet tarafından tedarik olunarak posta idarelerince satılır. Bunların bedelleri posta idareleri tarafından bir ay zarfında Himaye-i Etfal Cemiyeti'ne ödenir.

87/11811 sayılı Bakanlar Kurulu kararında, "PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü'nce satılan ve geliri Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na verilen lüks telgraf kâğıtları fiyatlarının serbestçe tesbitine imkân vermek amacıyla 5. 12. 1980 tarih ve 8/2054 sayılı kararnamenin yürürlükten kaldırılması, Bakanlar Kurulu'nca 18. 05. 1987 tarihinde kararlaştırılmıştır" denilerek, lüks telgraf uygulamasının fiyatlandırılması PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.



Cumhuriyet, 7 Ocak 1943

Büyük şehirlerin sefil ve perişan çocukları için himaye istiyoruz..



Dün, çocuk mezarlarını asıl - tenek çocuk asayilerinin çalması - lırmından habutinişile, Süpürüntü sandıklarında, çemne - yalaksızında, köprü altlarında, yangın yerlerinde yatan çocukla - rın sefaletine nihayet varmek i - çin, biz sayıdan vax geştib, fa - ket bir çok Avrupa şehirlerinde olduğu gibi, fakir çocuklara ge - ceyi içinde geçirecek, kışın yağı - mırda, karda titremeyecek birer - mekân temin etmek mecburiyeti - ndeyiz. Bir sani de İctimaî mu - avemet olan Sıhhat Vekâleti bü - rük tehizlerin sefil ve perişan - küküklerini duyumelidir.

Cumhuriyet

Ancak bizde bu yollarda hayra hizmet, daha ziyade ferdi gayretler şeklinde tecelli etmektedir. Cemiyet şeklinde beş on veya daha ziyade kişinin bir araya gelmesiyle yapılan yardımlar ya zor vücuda gelebiliyor, yahut devamlı bir hayat göstermiyor. Halbuki anlaşılan kimsesizlere ve çaresizlere yardımın en makbul, en müessir surette faydalı olanı galiba böyle bir araya gelmiş hayır sahiplerinin vücuda getirmiş olacakları ve yaşatıp gidecekleri müesseseler şeklinde temerküz edeni olacaktır.

Yunus Nadi [Abalıoğlu], “Cemiyetin

Vazifeleri: Kimsesizlere İmdat”

Cumhuriyet, 4 Eylül 1931.



Cumhuriyet, 25 Ağustos 1941

Gençlik Hilâl-i Ahmeri

Yurt gençliğinin sağlık durumunu iyileştirmeyi, bu gençliği bütün insanlığın şefkat ve kardeşlik hisleriyle bağlamayı amaçlayan Gençlik Hilâl-i Ahmeri 1933 yılında faaliyet göstermeye başlamıştır.

“Himayeî etfalın memleketimizde kimsesiz kalmış binlerce yetimi hararetli kucağına ve merhametli kollarının arasına alarak onları ölümden kurtarmaya çalıştığını bugün bilmeyen yoktur. Himayeî etfal hasta çocuklara bakar hasta anaları tedavi eder, sütsüz analara süt verir hasılı bin türlü yardım heyeti içtimaiyemizin bu zavallı zümresinin üstünden hiç bir dakika eksik etmez. O halde lazım gelir ki biz de ferden bu cemiyetin yardımına ferdi muavenetimizle iştirak edelim. Vatandaşlar çok bir para verecek değilsiniz. Yalnız on beş kuruş verdiğiniz gibi cemiyetin bu zarif kağıtlarından birini alabilirsiniz. Tebriklerinizi bu güzel kağıtlara tevdi ederken bilirmisiniz ki ne kadar zavallı yetimi çevireceksiniz.”

Falih Rıfıkı [Atay], "23 Nisan Himaye-i Etfal Günüdür", Ruşen Eşref, Midhat Sadullah, Necmeddin Sadık, *Cumhuriyet Kiraati*, 1925, 6. basım, İstanbul: Şirket-i Mürebbiye Matbaası (Çevriyazı: Mustafa Şahin).

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesinde Hanımlar Merkezi de önemli bir rol oynamıştır. Bu çerçevede 1923 yılında Hanımlar Merkezi tarafından Sıhî ve İctimâî Muavenet Teşkilatı kurulmuştur. Bu teşkilata anneleri tarafından getirilen bir yaşını doldurmuş muhtaç ve zayıf 36 500 çocuğa gıda yardımı yapılmış, 391 çocuk tedavi edilerek ilaçları verilmiş, gerektiği takdirde hastaneye yatırılmıştır. 105 çocuk, ziyaretçi hemşireler tarafından evlerinde bakım altına alınmıştır.

Millî Mücadele sonrasında ihtiyaç içinde ve çaresiz durumda olan halka imdat heyetleri aracılığıyla yardımda bulunulmuş, ihtiyaç sahiplerine 30 000 yorgan ve battaniye, 30 000 takım çamaşır, 30 000 çift çorap, 5 000 adet erkek elbisesi, 4 000 adet kadın ve çocuk elbisesi dağıtılmış, ayrıca 10 000 çank, 7 000 fanila ve pamuklu verilmiştir. Büyümüş muhtaç çocuklar için kişi başına 10 kilo, on iki yaşından küçük olan yoksul çocuklar için de 5 kilo buğday dağıtılmıştır.

1930'lu yılların sonlarına doğru yoksullara yardım çerçevesinde Sirkeci'de aşevleri açılmış, fakir okul öğrencilerine ve yoksul halka parasız yemek dağıtılmıştır. Bu aşevlerinde Bulgaristan ve Romanya'dan gelen binlerce göçmenin beslenme ve bakım ihtiyaçları giderilmeye çalışılmıştır. Sirkeci, Tuzla, İzmit ve Urla aşevlerinden 24 000 göçmene 33 934 lira ve 269 776 kap sıcak yemekle, yolluk kumanya verilmiştir. Ayrıca göçmenlerin sağlığını korumak ve hastalananları tedavi etmek amacıyla Gelibolu'da 10 yataklı, Keşan ve Çorlu'da 30 yataklı üç göçmen hastanesi açılmıştır. II. Dünya Savaşı yıllarında aşocaklarının önemi daha da artmıştır. 1942 yılında yurdun birçok köşesinde mahallî çabalarla ve merkezî yardımlarla çok sayıda aşocağı açılmıştır. Savaş yıllarında Kızılai'n en önemli faaliyet alanlarından birini aşocakları oluşturmuş, binlerce kişiye sıcak yemek verilmiştir.



**Kızılay dergisinin kapağı
(Tarih Vakfı Arşivi).**

Hilâl-i Ahmer'in gerek zelzele ve gerek kuraklık sahalarında yardıma koşmak suretiyle gösterdiği gayret ve iktidarı huzurunuzda bütün millete karşı teşekkürle yad ederim. Geçen sene zarfında bir misli artmış olan Hilâl-i Ahmer azası, vatandaşların afet ve ihtiyaç günleri için nasıl hayırlı bir şefkat hazinesi hazırladıklarını bir kere daha isbat etti.

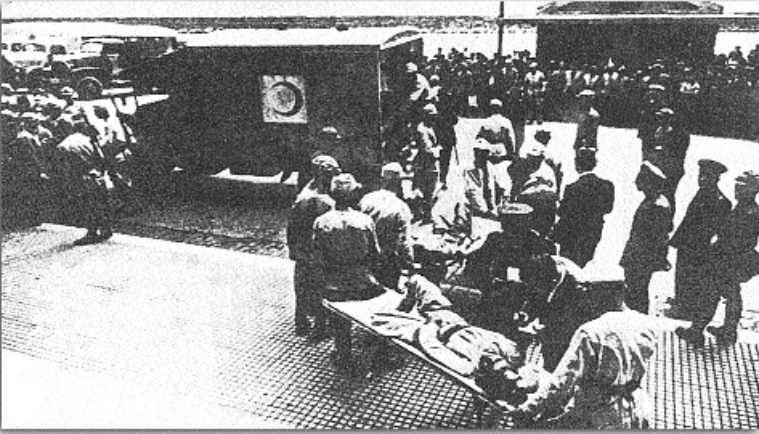
Gazi Mustafa Kemal, “Üçüncü Büyük Millet Meclisi’nin ikinci devresini açış nutkundan”, 1 Kasım 1928.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Hilâl-i Ahmer'in bir diğer yardım sahasını da kıtlık ve açlık ile mücadele oluşturmaktadır. 1923 yılında Eskişehir, Kütahya ve Afyonkarahisar şehirlerinde büyük çaplı bir açlık baş göstermiştir. İhtiyaç sahiplerine imdat heyetleri aracılığıyla, Haymana ve çevresine 14 887 kilo fasulye, 29 787 kilo un; Kütahya ve çevresine 29 618 kilo un; Eskişehir ve çevresine 29 787 kilo un ve 1 857 metre amerikanbezi; Afyon ve çevresine 46 339 kilo un dağıtılmıştır. 1928 ve 1929 yıllarında ise yaşanan kuraklık nedeniyle ülkenin birçok bölgesinde kıtlık oluşmuştur. Hilâl-i Ahmer kıtlık mağdurlarına yardımda bulunmuştur. Cemiyet tarafından hazırlanan bir rapora göre, bu yıllar içerisinde yardıma muhtaç olanların sayısı 119 960'lara kadar ulaşıyordu ve yapılan erzak yardımı tutarı ise 959 960 kilo civarında gözükmetedir. Kıtlığın yol açacağı sorunları engellemeye çalışan bu yardımlara 1930 yılında da devam edilmiştir. Aynı çerçevede Ankara, Kırşehir, Çankırı, Malatya, Sivas, Trabzon, Erzincan, Giresun ve şark vilayetlerine 110 850 liralık nakdî yardım yapılmış ve Ankara, Çankırı Kütahya, Konya, Eskişehir, Afyonkarahisar, Kırşehir, Yozgat, Aksaray, Niğde ve Kayseri vilayetlerinde 2 202 914 kilo buğday ve 2 286 kilo un dağıtılmıştır.

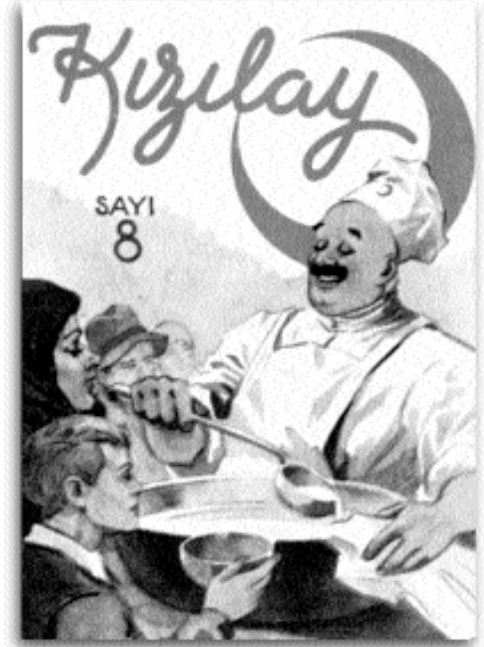
Hilâl-i Ahmer doğal afetlere uğrayan vatandaşlara da imkân dahilinde yardımda bulunmuştur. Örneğin, 1924 yılında Erzurum ve civarında gerçekleşen ve 120 köyü tahrip eden depremin ardından depremzedelerin imdadına koşulmuş, 3 000 liralık yiyecek, 1 000 battaniye, 5 500 parça giyecek hazırlanmış, inşaat ve sıhhi malzeme ile birlikte açıkta kalanları barındırmak için 50 büyük, 100 mahrutî çadır gönderilmiş, ayrıca 20 yataklı bir hastane açılmıştır. Hilâl-i Ahmer 1926 yılı içerisinde Antalya, Marmaris, Fethiye ve Köyceğiz civarında gerçekleşen depremlerde felakete uğrayanlara 15 550 lira ve 450 çadır göndermek suretiyle yardımda bulunmuştur. Ayrıca İstanbul'da, Maltepe'de ve Mudurnu'nun bir köyünde çıkan yangınlarda da harekete geçilmiş ve evleri yanan vatandaşlara yiyecek ve giyecek yardımı yapılmıştır.

**Adapazarı'ndan İstanbul'a getirilen depremzedeler
Haydarpaşa'da Kızılay araçlarıyla hastanelere naklediliyor
(Tarih Vakfı Arşivi-1943).**



Hastabakıcı Hemşire Okulu

Hilâl-i Ahmer'in cumhuriyet devrindeki en büyük eserlerinden biri Hastabakıcı Hemşire Okulu'dur. 1924 Umumi Meclisi'nde kurulması kararlaştırılan okul 1925 yılında İstanbul-Aksaray'da açılmış ve faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu okulun amacı Hilâl-i Ahmer'in açacağı hastanelere hemşire yetiştirmektir.



Kızılay dergisinin kapağı
(Tarih Vakfı Arşivi).



"- Müthiş bir zelzele olmuş, yer yer yangınlar çıkmış, derken bir yağmur, her tarafı seller basmış, herkes canından ümidi kesmiş. Her ağızdan bir ses: Ah!.. Of!.. Bir de kim çıkağelmış? - Bunu bilmiyecek ne var? Eğer anlattığın bir masalsa of Lâla, yok, hakikatse Kızılay gelmiştir!"

HİLÂL-İ AHMER
CEMİYETİ'NİN
FAALİYETLERİ
ARASINDA
GÖÇMENLERİN
SAĞLIK
DURUMLARININ
İYİLEŞTİRİLMESİ DE
BULUNMAKTADIR.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

1928 yılında ise İzmir ve civarında meydana gelen depremlerde mağdur olanlara yardımda bulunulmuştur. Hilâl-i Ahmer'in, deprem, yangın ve sel gibi afetlerde mağdur olanlara yaptığı yardımlara ilişkin örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Hilâl-i Ahmer faaliyetlerini, aslında Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti'nin kapsamına giren halk sağlığı alanında genişletmiş ve derinleştirmiştir. Özellikle sıtma ve veremle mücadelede önemli yardım faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Örneğin 1931 yılında sıtmayla mücadele çerçevesinde Diyarbakır'a 2 000 lira yollanmıştır. Ülkede ekonomik bunalım ve yaygınlaşan yoksullukla ilişkili bir biçimde gittikçe artan verem afetini kısmen olsun önleyebilmek amacıyla, "Verem Mücadele Cemiyeti" ile birlikte Erenköy'de bir halk sanatoryumu açabilmek için 30 000 lira para ve 4 337 lira 21 kuruşluk da malzeme yardımı yapılmıştır. Bulaşıcı hastalıklarla mücadele konusunda Hilâl-i Ahmer birçok yere para yardımında bulunmuştur. Yine bu doğrultuda veremle savaşa destek amacıyla, İstanbul ve İzmir Verem Savaş demeklerine, röntgen cihazı için 10 000 lira, Ankara Verem Savaş Demeği'ne de 30 000 lira para yardımı yapılmıştır. Ayrıca toplumun sağlığını tehdit eden salgın hastalıkları önlemek amacıyla yurtdışından ilaç getirilmiş ve bu ilaçlar Sıhhat Vekâleti'ne ulaştırılmıştır.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti 1933 yılında İstanbul okullarındaki kimsesiz ve fakir çocuklara 16 978, İzmir Çocuk Yuvası'na 1 000, Darülfünun Talebe Yurdu'na 2 500, Kanser Enstitüsü'ne 1 000, İstanbul Veremle Mücadele Cemiyeti'ne 3 500, İstanbul'daki yoksul veremlilere 2 500 lira yardımda bulunmuştur. 1935 yılında yurdun bazı yerlerinde beliren geçim darlığı ve yoksulluk içindeki muhtaç vatandaşların vaziyetleri ile yakından alakadar olunmuş, Cihanbeyli, Rize ve Şavşat halkına yiyecek ve para olarak 13 200 liralık yardım dağıtılmıştır.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin faaliyetleri arasında göçmenlerin sağlık durumlarının iyileştirilmesi de bulunmaktadır. Mıntıka müdürlüklerinin bulunduğu çeşitli bölgelere cemiyet umumî merkezi tarafından birer murahhas yollanması, bu bölgedeki göçmen halkın sağlık durumunun belirlenerek gerekli yardımın yapılması Hilâl-i Ahmer Cemiyeti'nin faaliyetleri arasındadır. Örneğin, Yunanistan'la Türkiye arasında gerçekleşen nüfus mübadelesi sırasında tam kadrolu bir sıhhi imdat heyeti, bir hastane, birkaç dispanser, aşhane malzemesiyle ilaç ve tıbbî ecza ve muhtaç göçmenler için elbiseler yüklenen bir gemi Selenik'e gönderilmiştir. Bunun yanı sıra Hilâl-i Ahmer'in sıhhi yardımları Hanya, Kandiye, Drama ve Kavala'ya da gitmiştir. Aynı zamanda 1925 yılında Amasya, Tokat, Şarkikarahisar, Niğde, Kayseri, Sivas, Konya, Aksaray'a yardım heyeti göndererek, buralara yerleştirilen mübadillerin yiyecek ve giyecek ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmış ve onlara battaniye ve elbise dağıtmıştır. Ayrıca Ahırkapı ve İplikhane'deki, Konya'daki, Erzincan'daki, Sarıkışla'daki mübadillere de yardım edilmiştir. 1927 yılında ise savaşın sona ermesine rağmen, İran'da, Kermanshah ve Suriye'de, Bağdat, Hanikin, Ürdün ve Hudeyde'de kalan Türkler'in memlekete dönmeleri için Hilâl-i Ahmer, 25 016 lira harcamıştır.

Hilâl-i Ahmer Cemiyeti, kuruluşundan II. Dünya Savaşı sonrasına kadar uzanan dönemde çok geniş bir alanda ve büyük çaplarda sosyal yardım faaliyetleri gerçekleştirmiştir. Bu faaliyetlerin içeriğini dönemin sosyal politika anlayışı belirlemiştir. Cemiyetin bu alandaki faaliyetleri, devletin resmî kurumlarının faaliyetlerini tamamlayıcı bir özellik taşımaktan daha ileri boyutlara ulaşmıştır. Hilâl-i Ahmer Cemiyeti bu faaliyetleriyle erken cumhuriyet dönemi sosyal refah rejiminin en önemli ayağını oluşturmuştur.

HİLÂL-İ AHMER DOĞAL AFETLERE UĞRAYAN VATANDAŞLARA DA İMKÂN DAHİLİNDE YARDIMDA BULUNMUŞTUR.



Adapazarı'nda depremzedelere sıcak yemek veriliyor
(Tarih Vakfı Arşivi).



Erbaa'daki zelzele felaketzedeleri Kızılay tarafından
gönderilen çadırların önünde (Tarih Vakfı Arşivi-1943).

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler Avrupa ülkelerinde XIX. yüzyılın ortalarından günümüze uzanan bir dönemde refah rejimlerinin ve sosyal politikaların merkezinde yer almıştır. Özellikle Bismarck dönemi Almanya'sında dar anlamıyla sosyal sigorta ve sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı, emekçi sınıfların Alman Sosyal Demokrat Partisi etrafında güçlü bir politik örgüt oluşmasıyla gündeme gelmiştir. Bismarck döneminin 1883 tarihli hastalık, 1884 tarihli iş kazaları ve 1889 tarihli sakatlık ve yaşlılık sigortaları, çalışma hayatında işçiler lehine yapılan düzenlemeler olarak yürürlüğe girmiştir. İngiltere, Fransa ve Almanya'da XIX. yüzyılın başlarından itibaren çalışma hayatını düzene koyan birçok hukukî düzenleme yapılmıştır. Çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler Almanya'da korporatist bir çerçevede gelişirken, Fransa'da özellikle yüzyılın sonlarına doğru uzanan evrede dayanışmacı ve solidarist bir boyut kazanmıştır. Avrupa'da sanayileşmenin yaygınlaşması ve ücretli emeğin nüfus içindeki oranının artması sosyal politika uygulamalarının iş hayatıyla ilgili düzenlemeler ekseninde gelişmesine yol açmıştır.

Son dönem Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Türkiye'sinde sanayileşmenin gecikmişliği sosyal politikaların bir işçi sorunu ve dar anlamıyla sosyal güvenlik veya sosyal sigortalar içeriği kazanmasını da geciktirmiştir. Yine de, emekli sandıklarının gelişiminin incelendiği bölümde de belirtildiği gibi, kamu sektöründe kadrolu çalışan işçiler için bir amele tekaüd sandığı kurulması şeklindeki uygulamalara 1875 gibi hayli erken bir dönemde başlanmıştır. Kuşkusuz Osmanlı İmparatorluğu'nda modern ücretli emeğin madencilik, sanayi ve hizmet sektöründe yaygınlaşmasıyla birlikte çalışma hayatının merkezde olduğu sosyal güvenlik uygulamaları ve çalışma hayatıyla ilişkili hukukî düzenlemeler gündeme gelmeye başlamıştır. Bu tür uygulamaların sosyal politika sisteminin ağırlıklı unsuru olması kamu iktisadî teşebbüslerinin cumhuriyet dönemindeki gelişimine paralel olarak artmış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Türkiye'de çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerin tarihi cumhuriyet öncesi döneme kadar uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma koşullarıyla ilgili kısmî koruyucu önlemler taşıyan ilk düzenleme Ereğli kömür havzası için çıkarılan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Çalışma süreleri, ücretler ve barınma ihtiyaçları gibi konularda birtakım koruyucu önlemler getirmekle birlikte iş güvenliğine ve işçi sağlığına ilişkin hiçbir kural içermeyen nizamnamenin temel amacının, zorunlu çalıştırmaya ilişkin hükümleriyle, kömür madenlerindeki ye-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

tersiz emek arzı sorununu çözmeye yönelik olduğu söylenebilir. Bu yolla madenlerde üretimin artırılması ve düzenli hale getirilmesi hedefleniyordu.

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise iş güvenliğiyle ilgili bazı koruyucu kurallar içermekte, aynı zamanda da bir önceki nizamnameyle düzenlenen zorunlu çalıştırma yöntemine son vermektedir. Ancak Osmanlı döneminde bireysel iş ilişkileriyle ilgili koruyucu çerçeveyi oluşturan her iki yasal düzenleme de uygulanma olanağı bulamamıştır. Zira her iki nizamnamede de koruyucu kuralların denetlenmesine ilişkin herhangi bir madde yoktu. İş mevzuatının kolektif yanına gelince, meşrutiyet öncesi dönemde bu alanda yapılmış hiçbir yasal düzenlemenin olmadığı görülmektedir. 1908 Devrimi siyasette kısa süreli liberalleşmeden başka hızlı bir enflasyon artışını da beraberinde getirmişti. 1908 sonrasında yaşanan hızlı fiyat artışı liberal siyaset ortamıyla birleşince, imparatorluğun her yerinde işçiler ücret artışı talep eder olmuştu. 24 Temmuz'dan yılın sonuna kadar geçen kısa dönemde Osmanlı idaresindeki bölgelerde 111 grev meydana gelmiştir. Özellikle ulaşım ve haberleşme sektörlerinde yaşanan grevlerin imparatorluğun iktisadî ve sosyal hayatını geçmişte rastlanmadık biçimde aksatması karşısında meşrutiyet rejimi ilk günlerde takındığı görece hoşgörülü tutumu terk etmiş ve 1909 yılında çıkardığı Tatil-i Eşgal Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur. Tatil-i Eşgal Kanunu'yla kamu menfaati ile ilişkilendirilen son derece geniş bir alanda sendikaların kurulması yasaklanmış ve hükümete grevlere müdahale edip bu konuda gerekli tedbirleri alma yetkisi tanınmıştır.

Bu dönemde toplu iş ilişkileri alanında yapılan ikinci düzenleme 16 Ağustos 1909 tarihinde kabul edilen Cemiyetler Kanunu'dur. Cemiyetler Kanunu işçi demeklerinin kurulmasına izin vermekle beraber, bu konuda hükümetin sıkı denetimini öngörüyordu. Toplu iş ilişkileri alanında bu iki yasanın getirdiği yasakçı hükümler erken cumhuriyet döneminde de devam edecek ve II. Dünya Savaşı sonrası döneme kadar işçilerin sendika kurma ve grev yapmaları önündeki engeller sürdürülecekti.

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA
SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI



Antalya'da hamallar (Tarih Vakfı Arşivi-1922).

1908 Grevleri

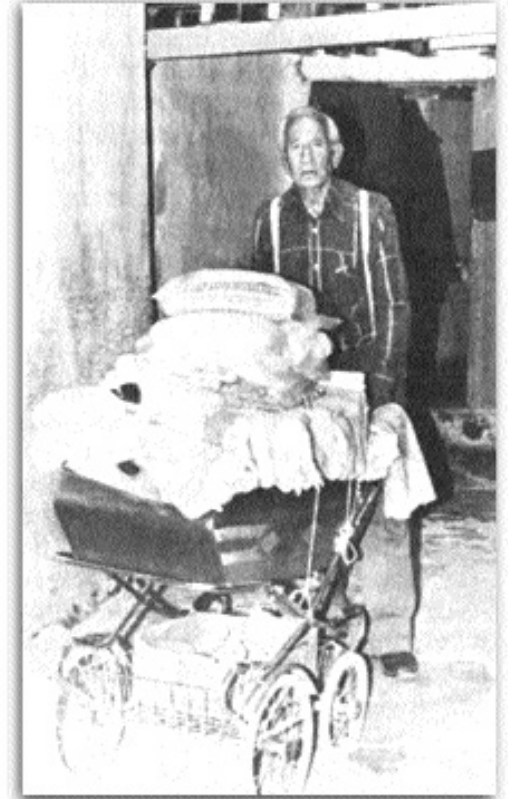
23 Temmuz 1908'de ilan edilen meşrutiyetin sağladığı kısa süreli özgürlük ortamında ortaya çıkan grev dalgası başta İstanbul, Selanik ve İzmir olmak üzere imparatorluğun pek çok kentine yayılmış ve çalışma ilişkilerine yönelik ilk yasal düzenlemenin yapılmasına yol açmıştır. 1908'in ağustos-eylül aylarında yoğunlaşan ve genellikle çok kısa süren "tatil-i eşgal" eylemleri özellikle taşımacılık, dokuma, deri, antrepoculuk, ticaret ve büro işkollarını etkilemişti.

1908 grevlerinin en önemli nedeninin ekonomik sorunlar olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de 1908 grevlerinde işçilerce öne sürülen taleplere bakıldığında hemen hepsinin çok düşük olan ücretlerin artırılması üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Örneğin 14 Ağustos'ta greve çıkan İstanbul Cibali Tütün Rejisi işçilerinin başlıca şikâyeti önerilen ücret zammının yetersiz olmasıydı. 15 Eylül'de greve başlayan İzmir-Kasaba Demiryolu Şirketi işçilerinin en önemli talebi de beş Osmanlı lirası altındaki maaşların yüzde

20, beş liranın üstündeki maaşların da yüzde 30 oranında artırılmasıydı.

Ücretlerin artırılmasından sonra ikinci sırada gelen istek ise çalışma sürelerinin indirilmesi idi. Örneğin Şark Demiryolu işçileri işgününün 8 saatle sınırlandırılması, Kavala Tütün Rejisi işçileri yazın 9, kışın 8 saatlik işgünü için greve gittiler.

Grevlerin nedenlerini oluşturan diğer talepler arasında ücretli yıllık izin, ücretli hafta tatili, gece mesaisi için iki kat ücret ödenmesi, daha sağlıklı çalışma koşullarının oluşturulması ve yardım sandıkları için kesilen para cezalarının kaldırılması gibi istekler yer alıyordu. Sendika kurma hakkı, grev ve uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin yasakçı hükümler getiren ilk yasa olan 9 Ağustos 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kabulüyle birlikte 1908 grevlerinin hızı kesilmiştir. Gerçekten de 1909-1912 arasında sadece 33 greve rastlanmaktadır. İttihat ve Terakki iktidarının pekiştirdiği 13 Ocak 1913 Bab-ı Âli baskınından sonraysa Osmanlı'da grevler hızla kesilmiştir.



Çalışan bir yaşlı
(İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA ÇALIŞMA HAYATI

EREĞLİ HAVZA-I FAHMIYESİ MADEN AMELESİNİN HUKUKUNA MÜTEALLİK KANUN

Millî Mücadele döneminden itibaren ilk kapsamlı iş kanunu olan 1936 tarihli kanuna kadar iş hayatını düzenleyen ve işçileri koruyucu maddeler içeren birçok kanun çıkartılmıştır. Bu noktada Millî Mücadele döneminde yasalaşan ve bazı araştırmacılar tarafından "ilk iş kanunu" olarak da nitelendirilen 1921 Ereğli Kömür Havzası Kanunu dikkat çekmektedir. TBMM'ce çıkarılan 23 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çalışma ilişkileri alanına geniş koruyucu kurallar getirmekle kalmamış, sosyal sigortalarla ilgili bazı kurallara da yer vermiştir. Yasanın işçi-işveren ilişkileri alanına ilişkin kabul ettiği hükümlerden biri zorunlu çalışma yöntemini yasaklamasıdır. 1921 yasanın en önemli sosyal politika düzenlemesiyse günlük çalışma süresini 8 saatle sınırlamasıdır. Yasanın 8. maddesine göre hiçbir işçi bu süreden fazla çalışmaya zorlanamayacak, iki tarafın anlaşmaları durumunda yapılabilecek fazla mesai karşılığında işçiye iki kat ücret ödenecekti. Ayrıca, 18 yaşın altındaki işçilerin madenlerde çalıştırılması yasaklanıyordu. Yasanın getirdiği diğer bir yenilik de maden ocaklarında çalışan işçilere ödenecek asgarî ücretin belirlenmesiyle ilişkiliydi. Yasa asgarî ücretin Amele Birliği, İktisat Vekâleti ve işveren temsilcilerinden oluşan bir komisyonca belirlenmesini öngörüyordu.

151 sayılı yasanın önemli özelliklerinden bir tanesi de Ereğli bölgesindeki maden işçileri için zorunlu ihtiyat ve teavün sandıklarının kurulmasını hükme bağlamasıydı. İşçi ve işverenlerden alınan aidatlarla oluşturulacak olan bu sandıklar kendi mensuplarına hastalık, yaşlılık ve iş göremezlik durumlarında yardımda bulunacaklardı. Yasanın 6. maddesi de işvereni, hastalık ve kaza durumlarında işçileri parasız tedavi ettirmekle ve işyeri yakınında hastane, eczane ve doktor bulundurmakla yükümlü tutmuştur. Ayrıca, iş kazasına uğrayanlarla iş kazası sonucu hayatını kaybeden işçilerin yakınlarına tazminat hakkı da yasayla kabul edilmiştir.

151 sayılı yasa her ne kadar koruyucu hükümleri bütünlüklü olarak ele alsada, uygulama alanının Ereğli maden ocaklarıyla sınırlı olması nedeniyle bir iş kanunu olma niteliğini taşıyamamıştır. Ayrıca bu yasa da tıpkı kendinden öncekiler gibi tümüyle uygulanarak yaşama geçirilme imkânı bulamamıştır.

Cumhuriyetin ilk döneminde çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemeler daha çok bireysel iş hukuku alanına aittir. Aşağıda bu tür yasal düzenlemelere kısaca değinilecektir.

HAFTA TATİLİ KANUNU

15 Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Yasası ile on bin ya da daha çok nüfuslu kentlerdeki fabrika, imalathane, tezgâh, dükkân, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınaî ve ticarî tüm kurumlarda çalışan müstahdem ve işçilere haftada bir gün dinlenme hakkı tanınmıştır. Tatil günü 24 saatten az olmamak üzere cuma günü olarak belirlenmiştir.

Yasada uygulama alanının on binden fazla nüfuslu kentlerle sınırlanması çok sayıda yerleşim birimini kapsam dışında bırakmıştır. Örneğin, 1927 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre 13 648 270 olan toplam nüfusun sadece 2 353 332'si, yani yüzde 17,24'ü, 10 000 ve daha faz-

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI



Çalışan çocuklar (İletişim Yayınları Arşivi).

Hafta Tatilinin Uygulanmasına İlişkin Kessler'in Görüşleri

Çalışılan gün sayısının 310'dan fazla olduğu bütün branşlarda, 1938 senesinde işçiler için henüz muntazam bir hafta tatili mevcut olmadığı anlaşılmaktadır. (Hafta tatili kanunu şimdiye kadar maalesef nüfusu ancak on binden fazla olan şehir ve kasabalar için mecburî olarak tatbik edilmektedir ve kanunun tatbik edilmediği branşların sayısı Avrupaya nazaran daha büyüktür; mesela hafta tatili kanunu Türkiye'de henüz yapı sanayiinde çalışan işçilere tatbik edilmemektedir.) Hafta tatili tatbik etmeyen sanayie, senede 353 gün çalışmak suretile maalesef fırınlar da dahildir; bu sanayi şubesinde, uyuşturucu ve yorucu hararet karşısında çalışan işçiler için haftalık istirahat günü bilhassa zaruri bir mahiyet arz etmektedir. Bundan maada muntazam bir hafta tatili yapmıyan branşlar meyânında, tramvay ve otobüs işletmeleri (senede 340 iş günü) de vardır. Bu gibi işletmelerde işçiler ekseriya oturmaksızın ağır işler görmek zorundadırlar; bundan maada işçilerin senede 341 gün çalıştıkları çimento sanayii dahi büyük hararet ve ayrıca sıhhatı bozan toz husule getiren bir sanayi şubesidir; ayrıca elektrik fabrikaları (senede 330 iş günü) demiryolları nakliyatı işleriyle (senede 327 iş günü), otel, han ve lokantalar (senede 327 iş günü) ı da bu meyanda zikretmek lazımdır.

Gerhard Kessler, "Türk İş İstatistikleri", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, cilt 4, sayı 3, Nisan 1943.



Parasız biçki dikiş kursları (1935).

Cumhuriyet Halk Partisi'nin ve Hükümetlerin İş Kanunu Hakkında Görüşleri

Bir iş yasasının hazırlanması fikri hükümet programlarına ilk kez, 14 Ağustos 1923'te kurulan Fethi Bey Hükümeti'yle girmiştir. Daha sonraysa, 27 Temmuz 1930'da kurulan İnönü Hükümeti'ne kadar işçilerin çalışma ve yaşam koşullarının düzeltilmesine yönelik yasal bir çerçevenin oluşturulması meselesinin hükümet programlarında yer almadığı görülür.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin programlarında da iş kanunu konusuna emek ve sermaye arasında "ahenk, anlaşma, uyuşma" yaratmak amacıyla yer verildiği görülmektedir. Liberal demokratik düşüncenin tüm dünyada itibar kaybına uğradığı 1930'lu yıllarda, kapitalist rekabet ve sınıf çatışmasının yerine toplumsal uyumu ve dengeyi koymayı hedefleyen solidarist düşünce CHP programlarına rengini vermiştir. Örneğin CHP'nin 1931 programında bir iş kanununa duyulan ihtiyaç şöyle değerlendirilmiştir:

Madde 5/II: Milliyetçi Türk amelesi ve işçilerinin hayatlarını, haklarını ve menfaatlerini göz önünde bulunduracağız. Sai ile sermaye arasında ahenk tesisi ve bir iş kanunu ile ihtiyaca kafi hükümlerin vazı, fırkanın mühüm işleri arasında görülür.

Partinin 1935 programında da emek ve sermaye birbirini tamamlayan unsurlar olarak kabul edilmiştir. Ancak 1935 programı bir öncekine göre bu uyumun nasıl sağlanacağına ilişkin daha somut ilkeler saptamıştır:

Madde 14: Hiçbir ekonomik girişim kamuşasiya (genel çıkarlara) olduğu kadar ulusal ve özel bütün kınavlar (girişim) arasındaki uyuma da karşıt olamaz. İşverenlerle işçilerin çalışma birliğinde de uyum esastır. İş kanunu ile işçilerle işverenler arasındaki karşılıklı ilişkiler düzenlenecektir.

Madde 58: İşçilerin ve ailelerinin sıhhi ve sosyal bakımdan ihtiyaçlarının sağlanması ile uğraşacağız. Hayatını kazanmak yükümü altındaki kadınlar için iş bölgelerinde kreşler açmağa devam edeceğiz.

Madde 66: Türkiye'de cins ve klas fikirlerini yayma ve klas kavgası ergesi ile cemiyet kurulmayacaktır. Devlet, özel yönetgeler (idareler) ve şarbaylıklarla (belediye başkanlıkları) devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı aylık ve akı (ücret) alanlar, bulundukları işin sıfat ve özlüğü ile cemiyet kuramazlar.

Madde 68: Türk işçilerini ve esnafımızı ulusun ana varlığı içinde, o varlık için kuvvet ve fayda verici yolda ve parti programının çerçevesi içinde örgütlemeyi iş edineceğiz.

Görüldüğü gibi programda işçilerin korunmasına ilişkin hedeflerin yanında, örgütlenmelerine de sınırlar getirilmiştir. Ayrıca işçilerin temsilî görevi de partinin kuracağı birlikler aracılığıyla CHP'ye verilmiştir.

Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun Gerekçesinden

Bizde maalesef şimdiye kadar işçinin sıhhati ve hayatı daima ve her yerde ihmal edilmiş ve bunlar kadın, çocuk ve hatta kâhil bir sürü sai erbabının hayatı ve sıhhati bahasına üç beş kuruş kazanç peşinde koşan bir takım adamların elinde birer esir gibi istihdam edilmişlerdir. Memleketimizin sanayi hayatında buna dair hergün bir çok misaller bulunabilir.

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

1936 İş Kanunu Üzerine CHP Genel Sekreteri Recep Peker'in Konuşmasından Bir Bölüm

Daha önceki iş kanunu tasarılarının her defasında mecliste tıkanmış olmasından dolayı 1936 İş Kanunu Tasarısı, muvakkat encümeninin isteği doğrultusunda “müstacelen”, yani yalnızca bir kez görüşülmüştür. Kanunun bu hızla meclisten geçirilmesi, bir yanıyla çalışma hayatını bütün yönleriyle düzenleyecek bir yasaya duyulan ihtiyacın aciliyetinden kaynakladığı gibi, diğer yanıyla da tek partili ve otoriter siyasal rejimin karşı görüşlere yer vermeyen yapısıyla ilgilidir.

İş Kanunu'nun mecliste oylanması öncesinde CHP Genel Sekreteri Recep Peker'in yaptığı konuşma dönemin ideolojik ve politik atmosferini yansıtmaya ve hükümetin işçi sorunu ve çalışma ilişkilerine yaklaşımını göstermesi açısından ilgi çekicidir. İş Kanunu'nun o güne dek gecikmesini “iş kanununun ortaya koyduğu tanzimci ruhu memlekette tatbik etmek ihtiyacının ancak bugünlerde kendini göstermeye başlamasına” bağlayan Peker'e göre iktidar 1932 yılından itibaren CHP'nin halkçılık ilkesiyle uyumlu bir “rejim kanunu” arayışına girmiş ve sonunda “ulusal devlet tipinde ahenkli ve muvazeneli bir hayatın tanzimine yarayacak bir eser” ortaya koymuştur. Peker görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Yeni iş kanunu bir rejim kanunu olacaktır... İşte yeni çıkarmakta olduğumuz iş kanunu Devletin esaslı kurumlarından bir rejim kanunudur. Bu kanunla Türkiye'de iş hayatı yeni rejimimizin istediği ahenk ve anlaşma yoluna girecektir... Evet, bu iş kanunu iş hayatımızda muvazene kuracaktır... bu kanun işçilerin hakkını millî birlik havası içinde dikkatle korumakla beraber yalnız bununla kalmayacak, işveren unsurların da hak ve vazifelerini tesbit etmiş olacaktır. Yani biz bu eserle tek taraflı bir eser takip edecek yolda değil hakları ve karşılıklı durumları tanzim edilmiş bir iş hayatı ile milliyetçi ve halkçı bir iş ve çalışma cephesi kuracak yolda yürüyoruz.”

la nüfuslu yerleşim birimlerinde yaşamaktaydı. Gerçi yasada, nüfusu on binin altındaki yerleşim merkezlerinde de belediye meclislerinin karar alması durumunda hafta tatilinin uygulanması öngörülmüştü. Ancak, belediye meclislerinin bu yetkiyi olumlu yönde kullanmaları pek rastlanır bir durum değildi. Ayrıca, sanayi kesimi dışında kalan işçilerden tarım, hayvancılık, balıkçılık gibi işlerde çalışanlar da Hafta Tatili Yasası'nın kapsamı dışında bırakılmıştı. Bu yasa, tanıdığı bir günlük dinlenme hakkının ücretli olup olmadığına değinmediği için tatil, uygulamaya ücretsiz olarak geçirilmiştir. Hafta tatilleri ve genel tatillerde ücretli izin, ancak 1951 yılında 5837 sayılı “İşçilere Haftalık Tatil ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun”la uygulanmaya başlanmıştır. Yıllık ücretli izin hakkıysa 15 Nisan 1960 tarihli kanunla sağlanmıştır.

TAKRİR-İ SÜKÛN KANUNU

17 Mart 1925 tarih ve 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu, işçi-işveren ilişkilerini, özellikle de örgütlenme hakkını olumsuz yönde etkileyen dolaylı yasal düzenlemelerden biri olarak görülebilir. Doğu Anadolu'da Bingöl ilinde başlayan Şeyh Sait Ayaklanması sonucunda çıkartılan ve tek parti yönetiminin kuruluşunda önemli bir dönüm noktasını teşkil eden yasa, yürürlükte kaldığı dört yıl boyunca, yalnızca muhalefet partileriyle muhalif bazı gazete ve dergilerin kapatılmasının değil, özellikle İstanbul gibi büyük kentlerde canlanmakta olan işçi örgütlerinin yasaklanmasının da yasal temelini oluşturmuştur.

BORÇLAR KANUNU

Temelde ikili borç ilişkilerini düzenlemeye yönelik olan 22 Nisan 1926 tarihli Borçlar Kanunu'na işçi-işveren ilişkileri ile ilgili dolaylı düzenlemelere yer vermesi açısından değinmek gerekir. Borçlar Kanunu'nun bireysel iş ilişkileri alanındaki düzenlemeleri, çeşitli maddelerinde yer alan hizmet sözleşmesi çerçevesinde yapmıştır. Sözleşme özgürlüğünü genel bir ilke olarak benimseyen yasa, hizmet sözleşmesinin koşullarını işçi ve işverenin kendi aralarında serbestçe belirlemelerini öngörmüştür. Dolayısıyla yasanın, işçiyi çalışma gücünü kiralayan özgür emekçi olarak tanımlayan liberal bir anlayışı taşıdığı söylenebilir.

Bu anlamda liberal ve bireyci bir yaklaşıma sahip olan Borçlar Kanunu, işçiyi koruma düşüncesine bir ölçüde yer vermesi nedeniyle sözleşme özgürlüğü ilkesini sınırlandıran bazı hükümler de içermektedir. Örneğin, kendi kusuru dışında herhangi bir nedenle ve kısa bir süre için işini yerine getiremeyen işçiye ücret ödenmesi; işçinin ve ailesinin nafakasının sağlanması için zorunlu olan ücret miktarının işveren tarafından kendi alacağı dolayısıyla kesilememesi; işçiye avans verilmesi; işçiye alışılmış gün ve saatlerde dinlenmesi için izin verilmesi; bir yılı aşan sözleşmeler için en az bir haftalık bozma süresi verilmesi gibi hükümler yasanın öngördüğü koruyucu nitelikteki düzenlemelerdir.

UMUMÎ HIFZISSIHHA KANUNU

Genel sağlık koşullarının düzeltilmesi ve halk sağlığının korunması amacıyla 24 Nisan 1930'da TBMM'ce kabul edilen Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, çalışma hayatında giderek daha fazla yer alan ve öncelikle korunması gereken kadın ve çocuk işçiler için ilk kez sosyal politika önlemleri getirmiştir. Yasanın “işçilerin hıfzıssıhhasına” ayrılan yedinci bölü-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

mündeki kurallar, çocuklar ve kadınların çalışmalarına bazı sınırlamalar getirmiştir. Buna göre, 12 yaşından küçük çocukların maden ve sanayi kesimlerinde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Buna karşılık, ticaret, ulaşım, tarım ve ev içi işler için herhangi bir sınırlamada bulunulmamıştır. Gece çalıştırılmaları yasaklanan 12-16 yaş arasındaki çocuklarınsa günlük çalışma süreleri 8 saatle sınırlandırılmıştır.

Yasa kadın işçilerin korunmasına ilişkin de birtakım kurallar barındırmaktadır. Yasanın 155. maddesi, kendisi ve doğacak çocuğu için sağlık sorunu doğurmayacağı bir doktor raporuyla onaylanmadıkça kadınların doğumdan önce ve sonra üçer hafta süreyle izinli sayılması gerektiğini hükme bağlıyordu. Ayrıca, doğumdan sonra çalışmaya başlayan kadınlara altı ay süreyle çalışma süresi içinde yarımsar saatlik iki emzirme izni verilmesi de yasayla düzenleniyordu.

Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun bu hükümleriyle çocuk ve kadın işçiler ilk defa özel koruyucu kuralların güvencesi altına alınıyordu. Ancak belirtmek gerekir ki, bu düzenlemeler genellikle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği normların oldukça gerisinde kalmıştır. Her ne kadar 1936 İş Kanunu'yla bu alanda yeni bazı düzenlemeler getirilse de, kadın ve çocuk işçilerin korunmasına ilişkin yasalarda eksiklikler ve boşluklar devam etmiştir. Dahası, uygulamaları denetleyecek bir teftiş mekanizması bu yasada da oluşturulmamış olduğundan, yasa hükümleri bütünüyle hayata geçirilmemiştir.

ULUSAL BAYRAMLAR VE GENEL TATİLLER HAKKINDA KANUN

27 Mayıs 1935 tarihli ve 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu hafta tatilini cumadan pazar gününe almış, tatil süresini de 35 saate çıkarmıştır. Hafta tatilinin cumartesi günü saat 13.00'ten itibaren başlamasını öngören kanun, bunun ücretli olup olmayacağı konusunu yine boşlukta bırakmıştır. Bu konuda sonraki yıllarda yeni bazı düzenlemeler yapılmakla birlikte, haftalık iznin ücretli olması kesin hükme bağlanmamıştır. Yasada ayrıca, ulusal bayram olarak sadece 29 Ekim günü kabul edilmekte, 30 Ağustos, 1 Ocak, 23 Nisan, 1 Mayıs, ramazan bayramı ve kurban bayramı genel tatiller olarak anılmaktaydı.

1936 İŞ KANUNU

Çalışma hayatına ve işgücünün korunmasına ilişkin 1936 öncesi düzenlemelerin liberalizmle paternalizm arasında kararsız bir yaklaşımın ürünü olduğu söylenebilir. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, işçi ve işveren kesimleri arasındaki ilişkilerin, tarafların kişisel sorumluluğuna mı bırakılacağı, yoksa sorunlu alanların zorlayıcı devlet müdahalesi yoluyla mı düzenleneceği konusunda karar vericiler arasında henüz bir netlik oluşmamıştı. Çıkarılan yasaların genellikle dolaylı olma niteliği ve bütünlükten uzak olmalarından durum anlaşılabilmektedir. Ancak 1930'lu yıllara gelindiğinde, bir taraftan Büyük Buhran'ın yarattığı sosyal sorunlar, diğer taraftan da devletçi sanayileşme dönemine girilmesiyle birlikte işçi sınıfının nicel varlığının göz ardı edilemeyecek bir duruma gelmesiyle çalışma hayatına ilişkin bu kararsız tutumun sürdürülemez hale geldiği söylenebilir.

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI



Küfeci çocuklar (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Gerçekten de 1930'lu yıllarda çalışma hayatına ilişkin sorunlar giderek daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Bu yıllarda hükümetler de çalışma hayatının daha bütünlüklü ve doğrudan düzenlenmesine ilişkin çabalarını artırmışlardır. Dolayısıyla, bu dönemin bazı yazarlarca “iş kanunu tasarıları dönemi” olarak nitelendirilmesine şaşımamak gerekir. Aşağıda öncelikle 1936 öncesinde hazırlanan iş kanunu tasarılarını karşılaştırarak çalışma hayatına ilişkin sorunların bu tasarılar da ne şekilde ifade edildikleri incelenecektir. Daha sonra sanayide işgücü sorununun nasıl ortaya çıktığına değinilecektir. Son olarak da 1936 İş Kanunu'nun önemi ve çalışma hayatına getirdiği yenilikler üzerinde durulacaktır.

SONUÇLANMAYAN İŞ KANUNU TASARILARI

1924 ile 1934 arasında beş değişik iş kanunu tasarıları hazırlanmış ve bunlardan dördü TBMM'ye sunulmuştur. Ancak, milletvekilleri arasında bir iş kanunundan ne beklendiğine ilişkin ortak bir görüş oluşmadığından, her defasında tasarı üzerine yapılan görüşmeler mecliste kilitlenmiş, sonuç olarak tasarılar geri çekilmek zorunda kalmıştır.

1920'lerde ve 1930'larda hazırlanan yasa tasarıları arasında yapılacak küçük bir kıyaslama emek sorununa ilişkin yaklaşımdaki farklılığı gösterebilir. Örneğin, 1924 Tasarısı'nın gerekçesinde Türkiye'de çalışma hayatını düzenleyen genel bir çerçevenin oluşturulmamış olması “memleketimizde sanayinin mahdudiyeti ve amelenin büyücek kitleler halinde bulunmaması” gibi bir nedene bağlanıyordu. Aynı gerekçe 1927 ve 1929 İş Kanunu tasarılarında da tekrarlanacaktı. Bu nedenden dolayı 1920'li yıllarda hazırlanan yasa tasarılarının işçiyi koruma düşüncesini ikinci plana attığı söylenebilir. Çalışma sorunları, öncelikle ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlamakla görevlendirilen ulusal özel girişimcinin güvenliğini kazanacak biçimde düzenlenecektir.

1932 İş Kanunu Tasarısı'nda ise ilk defa işçilere yönelik sosyal politika düzenlemeleri emek gücünün yeniden üretilmesi sorununa bağlanmıştır. Tasarının gerekçesinde bu ilişki şöyle ifade ediliyordu: “Memleketin işçileri yalnız istihsal amili değil, millî servetlerin en kıymetlisidir. Binaeneleyh bu mühüm servetin en randımanlı evsafıta hüsnü muhafazası ve tenmiyesi millî bir vazife olduğu gibi işçinin aynı zamanda vatandaş, asker, aile babası, hülâsa Türk camiasının bir uzvu olduğu da daima göz önünde tutulmalıdır.” Bu gerekçeden de anlaşıldığı üzere 1930'lu yıllarda emeğin üretken kapasitesinin korunması ve geliştirilmesi, işgücünün yeniden üretilmesi temel bir mesele haline almış, çalışma hayatının bu soruna cevap verecek biçimde daha bütünlüklü olarak düzenlenmesi gereği tartışılmaya başlanmıştır.

EMEĞİN DARLIĞI VE İSTİHDAM SORUNU

1930'larda yaşanan sanayileşmeyle beraber Türkiye'de işgücünün yapısında da bazı önemli değişiklikler ortaya çıktı. Bu değişikliklerden en önemlisi işgücünün sektörel dağılımında görülmektedir. Dönem boyunca tarımın istihdam oranları içinde payı azalırken, sanayi kesiminin payı artmıştır. Sanayinin istihdamdaki payı 1924 yılında yüzde 4,6 iken, bu oran 1929'da yüzde 6,2'ye, 1939'da ise yüzde 8'e çıkmıştır. Sanayi kesimindeki istihdamın büyümesiyle beraber bu alanda çalışan işçilerin karşılaştıkları çalışma koşulları da dikkat çekmeye başlamıştı.

Sınai işletmelerde istihdam edilen işçiler sağlıksız koşullarda uzun saatler çalışmak zo-

1930'LARDA YAŞANAN SANAYİLEŞMEYLE BERABER TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN YAPISINDA DA BAZI ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER ORTAYA ÇIKTI. BU DEĞİŞİKLİKLERDEN EN ÖNEMLİSİ İŞGÜCÜNÜN SEKTÖREL DAĞILIMINDA GÖRÜLMEKTEDİR.

Şoförler ve İşçileri Birliği'nin 1945 yılındaki Cumhuriyet Bayramı kutlamalarına katılımı (Tarih Vakfı Arşivi).



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

rundaydılar. Çoğu sektörde çalışma süreleri günlük on iki saatin üzerindeydi. Örneğin Adana'nın pamuklu tekstil fabrikalarında işçiler iki vardiya halinde birer saatlik mola- larla çalışıyorlardı. Fabrikalardaki aletler genelde çok eski olduğu için iş kazalarına çok sık rastlanıyordu.

Mevsimlik işlerde çalışan işçilerinse daha kötü çalışma şartlarına maruz kaldıkları söylene- bilir. Bu tür sektörlerde normal çalışma süreleri 15 saate kadar çıkabiliyordu. Örneğin, İs- tanbul'da çok sayıda işçinin istihdam edildiği tütün depolarında iş genel olarak sabah sa- at yedide başlıyor ve akşam en az sekize kadar devam ediyordu. Ayrıca, pek çok fabrika küçük, havasız ve nemli odalardan oluştuğundan çalışma şartlarından kaynaklanan hasta- lıklara sıklıkla rastlanıyordu. Üstelik, işyerlerinde herhangi bir denetim yapılmadığından Umumî Hıfzıssıhha Kanunu uygulanmıyor, hastalanan işçiler kolayca işten atılıyordu.

Bu dönemde ücretler de oldukça yetersizdi. Ortalama ücretler 1925-1938 döneminde yüzde 10 ila yüzde 30 arasında azalmıştı. Bu konuda Zonguldak kömür havzasında üc- retlerin seyri bir fikir verebilir. Havzada ücretler 1927'den 1937'ye şöyle değişmişti: 1927'de 128, 1928'de 121, 1929'da 148, 1930'da 115, 1933'te 109, 1934'te 107, 1935'te 106 ve 1936'da 104 kuruş.

Mevsimlik işlerde ücretler çok daha düşüktü. İstanbul'daki tütün işçileri 10 saatlik çalışma- nın karşılığı sadece 50-60 kuruş kazanıyorlardı. Dahası, çoğu mevsimlik sıfai ihracata yö- nelik çalıştığından kriz dönemlerinde bu sektörlerde çalışan işçiler işlerini kaybediyorlar- dı. Üzüm, incir, tütün gibi ürünlere olan dış talep düştüğünde bu sektörlerde çalışan işçi- ler aylarca işsiz kalabiliyordu.

Kuşkusuz yüksek vasıflı işgücü gerektiren sektörlerde ücretler daha yüksekti. Örneğin, Elektrik ve Tramvay İşletmesi'nde çalışan işçilerin günlük ücretleri 195 kuruştı. Demiryo- lu işçilerinin ücretleri de pek çok sektöre göre daha yüksekti.

YÜKSEK İŞGÜCÜ DEVRİ

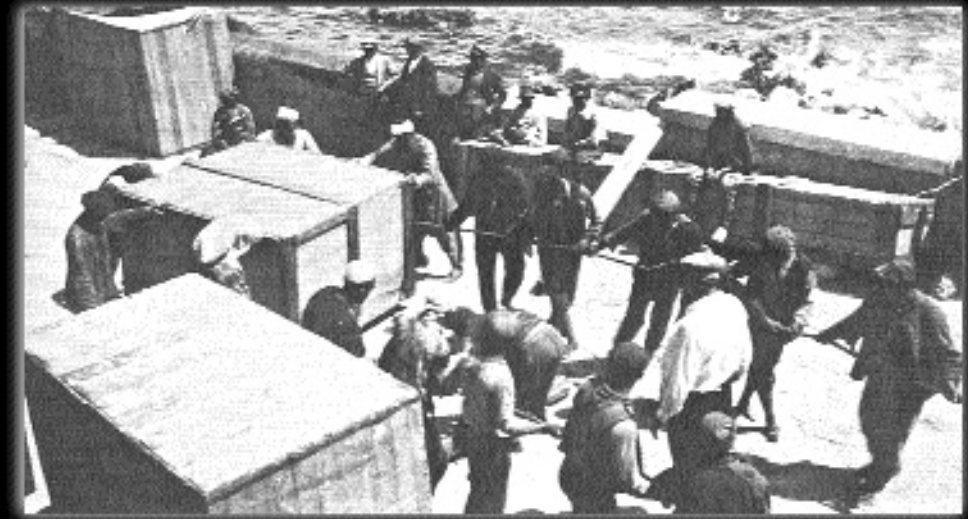
Ele alınan dönem boyunca sanayi sektörünün en önemli sorunlarından bir tanesi süreklilik niteliği taşıyan bir işgücünün oluşmamasıydı. İşçilerin büyük bölümü tarım kesimiyle bağlarını koparmamış, ek gelir elde etmek amacıyla sanayide geçici olarak iş bulan insan- lardan meydana geliyordu.

Devamsızlık ve işçi devir oranlarının yüksekliği, sanayileşmenin gerektirdiği sürekli işgücü- nün yaratılamamasının temel göstergelerindendir. Bu dönem için işgücü devri oranlarına ilişkin net tahminler yapmak kolay gözükmemektedir. Bu bir ölçüde fabrikaların, işçilerin devamlılığına ilişkin düzenli kayıtlar tutmamasından kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan bu dönemde sanayinin önemli bir kesimi de ancak geçici istihdam olanağı sunan mevsimlik sektörlerden oluşmaktaydı.

Ancak, kamu işletmelerinin düzenli tuttukları kayıtlara bakarak sorunun boyutları hakkın- da bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür. Örneğin Sümerbank'a bağlı Nazilli Bez Fabrika- sı'na 01. 10. 1937 ile 15. 03. 1941 tarihleri arasında giriş yapan işçi sayısı 11 272'di. Bu, fabrikanın işçi kadrosunun 3-5 yıl içinde 3-4 kat değiştiğini gösteriyor. Kayseri Tekstil Fab- rikası'nda ise 1935-1950 arası işçi kadrosu 7 defa değişmişti. İşçi devir oranları 1941 yı- lında Guleman Şark Kromları İşletmesi'nde yüzde 165, Ergani Bakır İşletmesi'nde ise yüz-

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

8 HAZİRAN 1936 TARİH VE
3008 SAYILI İŞ KANUNU,
İÇERİĞİ, BÜTÜNLÜKLÜ YAPISI
VE UYGULAMAYA YÖNELİK
BAĞLAYICI HÜKÜMLERİYLE
KENDİSİNDEN ÖNCEKİ YASAL
DÜZENLEMELERDEN AYRILIYORDU.



Antalya'da hamallar (Tarih Vakfı Arşivi-1927).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

de 247'ye kadar çıkmıştı. Yüksek işgücü devri oranları özel sektör için de bir sorundu. Örneğin 1953 yılında İstanbul'daki tekstil işletmelerinde devir oranı yüzde 72,5'ti. Bu sorun 1960'ların sonuna kadar önemini korumuştur. 1957-1958 yıllarında ortalama işçi devir oranı yüzde 120 olarak tahmin ediliyordu. Kamu sektöründe bu oran yüzde 60 iken özel sektörde yüzde 180 idi.

Yüksek işçi devri oranları ve devamsızlığın yol açtığı en önemli sorun işletmelerin düşük kapasiteyle çalışmak zorunda kalmalarıydı. Örneğin, 1941 yılında Guleman Krom İşletmesi'nin tam kapasiteyle çalışmak için 520 işçiye ihtiyacı varken, sadece 300 işçi istihdam edebiliyordu. Benzer biçimde Garb Linyitleri İşletmesi de normal koşullarda 9 000 işçi çalıştırabileceken ancak 4 500 işçi istihdam edebiliyordu.

Sanayide ücretlerin düşüklüğü, çalışanlara sosyal güvenlik olanakları sunulmaması, çalışma koşullarının kötülüğü gibi faktörler dönem içerisinde vasıflı ve sürekliliğe sahip bir işgücünün yaratılamamasının en önemli nedenlerini oluşturuyordu. Tarımsal faaliyetle bağlarını koparmamış olan işçiler açısından geçici istihdam biçimleri daha güvenceli bir yaşam olanağı sunuyordu. Küçük tarım üreticileri olma vasıflarını sürdürdükleri ölçüde kötü hasat zamanlarında veya topraklarında çalışmadıkları dönemlerde ek gelir kaynağı olarak sanayide geçici işlere yöneliyorlardı.

1936 İŞ KANUNU

8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu, içeriği, bütünlüklü yapısı ve uygulamaya yönelik bağlayıcı hükümleriyle kendisinden önceki yasal düzenlemelerden ayrılıyordu. Temel kavramların tanıtıldığı ve gerekli hukukî düzenlemelerin yer aldığı bir giriş bölümüyle birlikte 148 madde ve 10 bölümden oluşan yasa, çalışma ilişkilerine dair zengin içeriğinin yanında devlete verdiği iş ve işçi bulma göreviyle aşamalı olarak kurulmasını öngördüğü sosyal sigortalıların temel ilkelerini ve sosyal yardımlar konusuna ilişkin bazı kuralları da kapsıyordu.

Ancak, İş Kanunu bütün genişliğine rağmen bazı sınırlamalara da sahipti. Bu sınırlar üç başlık altında incelenebilir: İlk olarak tarım, deniz ve hava nakliyatında çalışan işçilerle ev işlerinde çalışanlar yasanın kapsamı dışında bırakılıyordu. Özellikle istihdam içerisindeki payı yüzde 85'in üzerinde olan tarım kesiminin ve çoğunluğunu kadın ve çocukların oluşturduğu ev işlerinde çalışanların kapsam dışı bırakılması yasanın en önemli eksikliği idi.

SINAİ İŞYERLERİ VE BU İŞYERLERİNDE ÇALIŞANLARIN SAYISI			
Yıllar	İşyeri	İşçi	Müstahdem
1937	5 204	249 415	9 799
1938	3 692	191 829	13 875
1943	2 791	246 851	23 022

Kaynak: Ahmet Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İstanbul: İmge Kitabevi, 1999.

İş Kanunu'nun koyduğu diğer bir sınırlama yalnızca beden işçilerine teşmil edilmiş olmasıdır. Yasanın 1. maddesinde işçi, "başka bir şahsın işyerinde bedenlen veyahut bedenlen ve fikren çalışan kimse" olarak tanımlanmaktadır. Böylelikle fikir işçileri de yasanın getirdiği koruyucu düzenlemelerin dışında bırakılmış oluyordu. Yasada fikir işçilerine ilişkin ayrı bir düzenlemenin yapılması gerektiği belirtilmesine rağmen, 1952 yılında çıkartılan Basın İş Kanunu'na kadar bu kesimde çalışanlara ilişkin kapsamlı bir düzenleme bulunmamaktaydı.

Son olarak, İş Kanunu'nun kapsamı günde en az 10 işçi çalıştıran işyerleri ve burada çalışan işçilerle sınırlanmıştı. İş Kanunu'nun kapsamı prensipte sınırlanmış olmamasına rağmen, hizmetler sektöründe 10'dan fazla işçi çalıştıran işletme sayısı çok az olmasından dolayı uygulamada sanayi kesimiyle sınırlanıyordu. Diğer taraftan dönem içerisinde sanayinin büyük ölçüde 10'dan az işçi çalıştıran küçük işletmelerden oluştuğu göz önüne alınırsa bu ölçütün önemli bir sınırlama getirdiği düşünülmelidir.

1936 İş Kanunu'nun "İş Akdi" başlığını taşıyan 1. bölümü geçici olmayan, süreklilik niteliği taşıyan işgücünü koruyucu hükümler taşıyordu. Bölüm içerisinde ağırlıklı olarak ücrete ilişkin koruyucu düzenlemeler yer almaktadır. Bunlar arasında işverenin ücret ödeme borcunun bağlı olduğu kurallara, hastalık ve gebelik gibi hallerde ücret ödeme yükümlülüğüne ve ücretin korunmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Ayrıca özellikle işçinin hizmet süresinin uzatılmasını teşvik eden düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin feshi ihbar süresi istihdamın ilk altı ayı için bir hafta, altı ayla on sekiz ay arası için iki hafta, on sekiz ayın üstündeyse üç hafta olarak belirlenmişti. Üç yıllık hizmetin üstündeyse feshi ihbar süresi sekiz haftadır. Aynı amaçla ücret ödeme aralığında esneklik sağlanmıştır. Buna göre ücretlerin haftalık ödenmesi ilke olarak kabul edilmişse de işgücü devrini azaltmak için bu sürenin bir aya kadar çıkarılabileceği de öngörülmüştür.

Ayrıca kıdem tazminatı ve tüm sanayi kolları için asgari ücret kurumu da iş hukukuna 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Kıdem tazminatına ilişkin 13. maddede iş akdinin fes-

SİHHİ DAVALARIMIZ

Akciğer veremi ve iş kanunu

Dr. İnsan Rifat Sabar

Cumhuriyet, 14 Temmuz 1944

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

hinde beş seneden fazla olan her bir tam iş senesi için ayrıca on beş günlük ücret tutarında tazminat verilmesi hükme bağlanmıştır. Asgarî ücrete ilişkin düzenlemenin hayata geçirilmesi ancak 1951 yılında Asgarî Ücretlerin Tesbitine Mütteallik Yönetmelik'le mümkün olmuştur. Ayrıca hamile kadınlara doğumdan önce ve sonra üçer haftalık doğum izni verilmesi, bu sürede yarım ücret üzerinden ödeme yapılması da öngörülmüştür.

Yasanın "İşin Tanzimi" başlığını taşıyan 2. bölümü çalışma şartlarına ilişkin koruyucu tedbirler getirmektedir. Bu bölüm çalışma saatleri, günlük ve haftalık dinlenme süreleri ve gece çalışmasına ilişkin hükümler taşımaktadır. 35. maddeye göre haftalık çalışma süresi standart olarak 48 saatle sınırlandırılmıştır. Mevsimlik sektörler içinse özel bir düzenlemeyle üç yıllık bir geçiş dönemi tanınmıştır. Ancak İş Kanunu'nun bu maddesi, daha düzenli olarak uygulama alanına girmeden 1940 tarihli Millî Koruma Kanunu'yla askıya alınmış, çalışma saatlerinin düzenlenmesine ilişkin tüzükse 1943 yılında çıkartılabilmektedir.

Bu bölümde ayrıca fazla mesainin süresi ve koşullarıyla çalışma yaşına ilişkin standartlar da belirlenmiştir. 12 yaşından küçük çocukların yasa kapsamına giren işlerde çalışmaları, 16 yaşından küçük çocukların günde sekiz saatten fazla çalışmaları, 18 yaşını doldurmuş erkek çocuklarla her yaşta kadınların maden ocaklarında çalışmaları yasaklanmıştır. İş Kanunu'nun 3. bölümü işçi sağlığının korunması ve iş emniyeti, 4. bölümse işe yerleştirmeyle ilgili hükümler içermektedir. Buna göre işçilerin kendilerine uygun işlere yerleştirilmeleri ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunması devletin üstleneceği bir hizmet olarak tanımlanmıştır. Bu hüküm 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun oluşturulmasıyla uygulama olanağı bulmuştur.

Sonraki iki bölümse iş ihtilafları ve iş hayatının teftiş ve denetimine ilişkin hükümleri içermektedir. İş Kanunu grev ve lokavtı açık bir şekilde yasaklamış, ancak her iş bırakma biçimini de grev olarak tanımlamamıştır. Daha açık bir ifade ile, belirli sayıda işçinin katılmadığı her iş bırakma eylemi grev olarak değerlendirilmemiştir.

Yasada, toplulukla iş uyuşmazlıklarının dört kademeli bir uzlaşma mekanizmasıyla çözülmesi öngörülmüştür. İlk aşamada işçi temsilcileri ile işveren görüşerek ihtilafı çözmeye çalışacaktır. Bu aşamada uyuşmazlık çözülmediği takdirde işçi ve işveren temsilcileri arasındaki görüşmelere bir memur dahil edilecektir. Bu aşamada da uzlaşma sağlanamadığı

ÜCRETLİLER İÇERİSİNDE KADIN VE ÇOCUKLARIN ORANI

	1937	1943	1937	1943
Çocuk (12-18 Yaş)	23 347	51 871	8,80%	18,86%
Kadın	50 131	56 937	18,89%	20,76%
Erkek	191 863	166 275	72,11%	60,45%
Toplam	265 341	275 083	100%	100%

Kaynak: Ahmet Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İstanbul: İmge Kitabevi, 1999.

İş Kanunu'na Direnen İşçi ve İşverenler

İş Kanunu'nun kabulünden yirmi yıl sonra dahi yasanın uygulamasında sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Yazar Kemal Sahir Sunar'ın *İktisadî Yürüyüş* dergisinde 1956 yılında yayımlanan yazısında aktardığı şu örnek şüphesiz ki bir istisna değildir:

"Geçenlerde, çalışma hayatımızın realitedeki türlü büküm ve köşelerinden hiç olmazsa birisini aydınlatan bir haberi gazetelerde okuduk. Gazetenin verdiği havadise göre: Tekstil ve Örne Sanayii İşçileri Sendikasının Bölge Çalışma Müdürlüğüne

yaptığı ihbar üzerine, iki İş Müfettişi ile sendika mümessilinden müteşkil bir heyet, 'dolaplar' içerisinde kaçak işçi çalıştıran bazı işyerlerine baskın yapmış ve işyerleri hakkında zabıt tutmuş ve bu suretle bu işyerleri iş kanunu şumulüne alınmış ve işçilerde kanunun himayesine mazhar kılınmışlar vs.

Gerçi 20. asırda 'dolaplar' içerisinde işçi çalıştırma'nın ultra teknik sayılacak modern bir sistem ve usul olduğuna ve sanayide ilerlemiş memleketlerde bunun tatbikat gördüğüne dair henüz literatürde müsbet bir bilimiz yok ise de; bizde, bu usule başvuran bazı işverenlerin mevcudiyeti karşısında sadece 'hayret' demekle iktifa etmeyip, müşahedeye dayanan bu ve benzeri vakıalar üzerinde, gayet büyük bir ciddiyetle durmamız ve ilgililerin, bunun sebeplerini memleket şumul adederek incelemesi gerekmektedir.

(...)

Teslim ve kabul etmemiz gerekir ki, bugün, işveren iş kanunundan daima uzak kalmak istemektedir. Bu isteğine birinci derecede şamil olan cihet, malî bir sebebe dayanmaktadır. Gazete Havadisi ile de sabit olduğu gibi, şayet işyeri iş kanununa tâbi olacak olursa, işveren ilk ve son işinin daima 'sigorta primi' ödemekten ibaret olacağına kani bulunmaktadır; bu primler ise, onun istihsal maliyetine tesir edecek ve netice itibarıyla mülk ve kârını azaltacak; bunu berteraf etmenin çaresini ise o, iş kanununa tâbi olmamakta görecektir. Halbuki bu hareketinin içtimaî bünyede doğuracağı menfi akisleri, servetini artırmaktan başka gaygusu bulunmayan işverenin bilmemesine ve anlamamasına imkân var mıdır?

Dolap içerisinde çalışmaya razı olan işçi için, bu kusurunu affettirecek makul ve adil bir ölçü ve bulmak hakikaten güçtür; o, bu hareketiyle bir taraftan kendini, diğer taraftan da bütün işçi arkadaşlarını ve sendikalarını müşkül mevkîe sokmakta olduğunun elbette farkındadır; ancak, onun bu kusur ve ihmalinin büyük bir kısmını, bu gibi hallere meydan verdirmemek için kurulmuş olan ve on senelik bir maziye sahip bulunan ve varlığının sebebini de memleketin çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ve çalıştırılanlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünü, genel refahı arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması gibi umdelerden alan teşkilatta görmek ve aramak daha yerinde olur sanırım."



Cumhuriyet, 7 Nisan 1936

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA SOSYAL SORUN VE ÇALIŞMA HAYATI

takdirde uyuşmazlık İş İhtilafları Hakem Kurulu'na taşınacaktır. İş İhtilafları Hakem Kurulu vali veya yardımcısının başkanlığında, il düzeyinde İş Kanunu'nun uygulanmasından sorumlu en yüksek dereceli memur, hukuk işleri müdürü ve bu üç görevlinin seçecekleri iki uzman üyeden oluşuyordu. Bu kurulun verdiği karar itiraz olmazsa kesinlik kazanıyor ve üzerinden yirmi altı iş haftası geçmeden aynı konuyla ilgili yeni bir iş uyuşmazlığı çıkınlamıyordu. Ancak burada alınan karara taraflardan birinin itiraz etmesi durumunda konu İş İhtilafları Yüksek Hakem Kurulu'na gidiyordu. Yüksek Hakem Kurulu, başbakan tarafından belirlenen Devlet Şûrası ikinci reislerinden birinin başkanlığında, iktisat vekilinin üniversite profesörleri arasından seçtiği bir kişi, İş Kanunu'nun uygulanmasından sorumlu dairenin en büyük amiri, Adliye Vekâleti hukuk işleri genel müdürü, İktisat Vekâleti hukuk müşaviri ve Dahiliye Vekâleti hukuk müşavirinden oluşuyordu. Yüksek Hakem Kurulu'nun karar bağlayıcı özellik taşıyordu.

“İhtiyar ve Alil Mürettibin Anlattıkları”

‘Beş seneden beri işsizim. Bir adam geliri olmadan beş sene nasıl yaşar?’

Suad Derviş, *Cumhuriyet*, 3 Nisan 1936

Sokak تنها, onun tahta ayağını kaldırımlara vuran yeknesak sesinden başka, bu تنها sokakta hiçbir şey işitilmiyor.

- Ben mi?.. Ben epey yaşlı olacağım. 1293 tevellüdlüyüm...

- Kaç sene mürettiblik yaptınız?

- 311 denberi... O tarihte Sanayi mektebinden çıktım ve hemen mürettibliğe başladım. Kırk seneden beri bu meslekteyim. O zaman evvelâ *Sabah* gazetesinde işe başlamıştım. Yetmiş kuruş haftalıkla çalışıyordum. Balıkesir hareketi arzı olmuştu. Ben yirmi, yirmi beş gün sekiz punto ile bu zelzelenin felâketzedelerine iane verenlerin esamisini dizdim. Yirmi gün bu işe devam ettim. Fakat gözlerime müthiş kan geldi. Tabii patron mecbur değil ya tedavi etmeğe... Beni çıkardılar.

Sonra İkdâm Matbaası'na girdim. Orada da iki sene çalıştım. Sonra *Malûmat*'a geçtim, beş sene orada, ondan sonra gene İkdâm'a döndüm... Tam on dokuz sene İkdâm'da kaldım. On dokuz sene sonra tramvay kazasında ayağımı kaybettim ve bundan altı ay sonra da *İkdâm*'dan çıktım. Bir hayli müddet de *Alemdar* gazetesinde çalıştım. En son da *Vakit* gazetesinde, Sonra yazı makineleri geldi... Beni çıkardılar, o gündenberi boştayım... Sahi... bu arada iki sene de *Son Posta* gazetesinde mahlûlât dağıttım. Fakat onu çıkarırsak beş senedir boştayım.

- *Son Posta*'dan neden çıktın?

- Yazı makineleri geldi de ondan..

- Şimdi neyle geçiniyorsun?

Mürettiblerin en eskilerinden olan Ömer Vasfi yüzüme baktı ve cevap vermedi.. İsrar ettim:

- Söyle canım gelirin nedir?...

- Ne olacak?.. Hiç!..

- Peki nasıl yaşıyorsun?...

-

- Ailen var mı?... Çoluğun çocuğun var mı?

- Hayır kimsem yok. ben iki kere evlendim. ikinci haremimin bir buçuk yaşında bir çocuğu vardı... Mustafa Nazmi... Allah bilsin onu kendi evlâdım olsa da bu kadar severdim... Onu yetiştirdim. Kocaman delikanlı oldu... Lisenin sonuncu sınıfındaydı... Fakat bir gün tren yolunda bir hâdisе olmuş... Tabanca atılmış. Oğlum pencereyi açtı, sarkmış, göreyim diye, pencereden düştü. Pencere alçaktı. Mektebe geç kaldığı günler, oyun olsun diye oradan atlardı. Fakat kaza ne denir?... O gün amudufikarisi kırılmış... Üç sene yattı ve öldü.. Şimdi hiçbir dostum ve bana bir tek bakanım yok... Yapayalnızım.

- Peki canım, beş sene işsiz olan bir insan nasıl yaşar?..

Başını kaldırıyor ve olduğu yerde duruyor... Ben de duruyorum. Köşedeki sokak fenerinin ışığı gözlerine dolmuş... Bu gözler bin bir acının deşilmiş mezarı gibi, işkence, ıstırap ve azab olan işsizlik günlerinin iskeletlerini gösterir gibi korkunç...

- Nasıl mı yaşar?.. diye tekrarlıyor... Gel de sen bir düşün... Ben hırsız değilim, dilenci değilim... Kırk sene durmadan çalışmış ve hayatını öyle kazanmış bir işçiyim... Dile kolay bu, beş sene... Beş sene bir adam bir yerden on para geliri olmadan nasıl yaşar?... Sen düşün... Sen bir muharrir, bir romancı, bir gazeteci, nihayet bir insan değil misin?...

Sözü değiştirmek istiyorum:

- Nerede oturuyorsun?..

- Davudpaşa iskelesinde Kasab İlyas mahallesinde oturuyorum.

- Ev kendinin mi?..

Acı, acı gülüyor:

- Neler söylüyorsun Allahaşkına, bir odada kiracıyım...

- Kaç para kira veriyorsun?...

- Bir buçuk lira... Fakat beş aydır veremiyorum..

- Peki sizin bir Mürettibler Cemiyeti vardı. Onların bir yardım sandığı filân yok mu?..

- Ne gezer... Zavallı Cemiyetin kendi parası yok ki bize yardım etsin. Eskiden öyle birşeyler vardı. Hatta ben bile bir kere üç ay hastalanmıştım... Bana haftada üç lira vermişlerdi. Onlar hastalara haftada üç lira verirler. İşsizlere de bazı bazı para verirlerdi. Fakat şimdi Cemiyet de muavenet edecek vaziyette değil...

Susuyor. Bir an gözlerini kapıyor:

- Gene şimdi ayaktaım, çok şükür, diyor... Fakat daha ihtiyarlarsam, bir gün hastalanırsam halim ne olacak?... Bana bir el uzatan yok.. Bütün hayatında çalış. Çalışmadığın gün lüzumsuz bir paçavra imişsin gibi bir kenara atıl. Bu doğru mu?

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

İnsanlar birbirlerine daha kilid olmamalılar mı? Canım hükümet, memurlarını ihtiyarladın diye beş parasız ortaya atıyor mu?.. Hayır!.. O azlederse mazuliyet maaşı, izin verirse mezuniyet maaşı, alil olursa malûliyet maaşı ve nihayet işe yaramayacak bir yaşa gelip de çıkarınca tekaüd maaşı verir... Bak... Ne güzel... Halbuki biz, biz hususi müesseselerde çalışanlar, biz günü gününe yaşıyoruz... Günü gününe...

Birden sözü değiştiriyor:

- Geç kalmışım, bana müsaade ediniz, buradan gideyim... Allahısmarladık.

- Güle, güle...

Arkasını bana dönüyor... Ve kendine çok ıstırap verdiği, çok rahatsız ettiği pek belli olan tahta ayağını, tak, tak, tak...

Diye kaldırımlara vurarak sislerin içinde yavaş yavaş kayboluyor.

“Amele Teavün Sandıklarına Büyük İhtiyacımız Var” ‘Müessese Sahiplerinden Sakatlanmış İşçiye Hergün Yardım Bekliyoruz.’ Suad Derviş, *Cumhuriyet*, 12 Nisan 1936

Kısa boylu, sert saçlı ve yüzü meşakkatten hırpalanmış bir kadın, kahverengi mantosunun üstünde ellerini kavuşturmuş derdini anlatıyor:

- İsmim Hacerdir. Anamı, babamı, küçükken kaybetmiştim. Bir büyük annem vardı. O da beni daha altı yedi yaşında iken halı imalâthesine verdi. Orada senelerce çalıştım ve mükemmel bir usta oldum. İşte bu sıralarda ayağıma kocaman demir mil düştü. Ayağım kırıldı. Ve işte sol ayağım böyle kısa kaldı.

Yürüyor.

- Görüyorsunuz ya ne kadar topallıyorum. İşte o gündenberi sakatım. Sakatlandığım yerde beni çalıştırmakta devam ettiler. Oturduğum yerde çalıştığım için işimi yapabiliyordum. Amma iş bitince haller değişti. Artık senelerce işsiz kaldım. Nihayet “burada bize ekmek yok galiba” dedim ve altı sene evvel buraya geldim. Altı senedir buradayım amma iş bulamıyorum. Halı olmadıktan sonra da başka işte çalışmam, çünkü uzun zaman ayakta duramam, uzun yol yürüyemem, evde hizmetçilik bile yapamıyorum.

- Peki İstanbul geldiğin zaman kime güveniyordun?

- Tabii evvelâ işime, sonra da burada ağabeyim var, ona güveniyordum.

- Ağabeyinin işi nedir?..

- Eskiden pehlivandı amma...

- Ya şimdi?..

- Şimdi pehlivanlık yapamıyor. Çok hasta, ameliyat yapılacak kendisine.

- Peki size kim bakıyor. Ağabeyin evli mi?

- Hayır, o da, ben de hiç evlenmedik. Şimdiki halde ağabeyimin bazı eşyalarını satın onunla yaşıyoruz. Ellerini açarak:

- O da biterse... Allah imdadımıza yetişsin, diyor.

Feriköyünün sokakları bilmem ki hep böyle sakat kalmış işçilerle mi dolu? İsmi bilmediğim bir sokakta ilerlerken arkamdan biri sesleniyor:

- Bayan Suad Derviş!

Dönüyorum. Üstü başı çok mütevazı fakat bakımsız olmıyan bir adam yanıma yaklaşıyor:

Kasketini çıkararak karnının üstünde tutuyor.

- Sizinle konuşmak istiyorum.

- Buyurunuz.

- Sağ elinin hiç kıvrılmıyan şehadet parmağını bana uzatarak:

- Sakatım, diyor.

- Nerede sakatlandınız? Diye soruyorum.

- Şimdi kapanmış olan bir iplik fabrikasında. Macun makinesinde makine parmağımı kaptı, islim patlamıştı iki kişi çalışıyorduk... Fabrika beni tedavi ettirdi, kırk beş gün tam yevmiye ile.

Bulduğum hastanenin doktoru “Oğlum fabrikayı dava et tazminat iste” dedi. Ben yapmadım. “Biz işçiyiz daima bizim ekmeğimiz onların elinde” dedim ve hakikaten bu kazadan sonra da altı sene onların fabrikasında çalıştım. Sonra fabrika kapandı. Fabrika kapanınca benim sahiplerinden ne şikayetim olsun. Ben fabrika sahiplerini şikayet etmiyorum. Kendi işleri yok ki bize iş versinler. Ne onlar kabahatli ne de ben. Ortada kabahatli yok amma... Ben öyle kaldım... Ve o gündenberi parmağı sakat bir adamın iş bulmasının ne kadar zor olduğunu anladım. Yazdığınız yazıları okuyorum. Bazı isimler kendilerini sakat eden fabrikaya tekrar alınmak istiyorlar. Ve alınmadıklarından şikayet ediyorlar. Fabrikada çalışmağı devam etmekle hiçbir netice çıkmaz. Amele teavün kasası lâzım. Orada para bırakır değil mi? Bilmem ben bu tahsilsiz kafamla böyle düşünüyorum. Amele yardımı çalıştığı müesseseden değil, bu kasadan bekler... Bilmem bu bana doğru gibi geliyor. Sizde doğru mu buluyorsunuz? Çünkü fabrikadır bu, bir gün bizim plâk fabrikası gibi kapanır mı ne olacak? Gene açlık değil mi?.. Amelenin güveneceği daha sağlam bir şey lâzım.

- Doğru buluyorum, diyorum. Amele kasalarının biran evvel kurulması lâzım. Müessese sahiplerini, sakatlanmış bir ameleye bakmaya mecbur edemeyiz. Fakat her amele ve her iş veren bu teavün kasalarına başvuru mu yapsın. Neden yapsın? Mantık yok bunda.

- İşte diye gülümsüyor. Siz benim düşündüğümü mutemadiyen söylediniz. Bende böyle düşünüyorum.

- Doğru düşünmüşsün...

Gözlerimin içine bakıyor ve soruyor:

- Bunu yazacak mısınız?

Elbette yazacağım diyorum.



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

3

V-) SAVAŞ VE YOKSULLUK
VI-) İÇTİMAÎ SİYASET KONFERANSLARI
VII-) SOSYAL HİZMETLER
YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE YERLEŞMESİ



SAVAŞ VE YOKSULLUK

II. Dünya Savaşı yılları birçok ülke için ekonomik ve sosyal anlamda çöküş yılları oldu. Bu koşullarda sosyal politika uygulamalarının kapsamı genişleyerek hükümetlerin gündemine oturmaya başlamıştır. 1942 yılında İngiltere'de geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik ağı kurulması amacıyla hazırlanan Beveridge Planı dönemin sosyal politika anlayışının temel özelliklerini belirlemiş ve başka ülkelere de model olmuştur. 1945 yılı itibarıyla İngiltere'nin yanı sıra İsveç, Fransa, Belçika ve diğer Avrupa ülkelerinde yeni sosyal politika uygulamaları ve sosyal güvenlik mevzuatları hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Aynı dönemde Türkiye'de de özellikle önceki yıllarda Nazi Almanyası'ndan kaçarak İstanbul Üniversitesi bünyesine dahil olan Alman akademisyenler, Beveridge Planı ve diğer ülkelerdeki uygulamaları yakından takip ederek bir gündem oluşturmaya başlamışlardır. Sadi İrmak savaş sırasında bu konuda gazetelerde yazılar yazmış ve 1945'te çalışma bakanı olduğu dönemde Beveridge Planı'ndan ilham aldığını belirtmiştir. Bütün bu gelişmelerde savaşın yıkıcı etkileri ve savaş sonrası iktisadî dünyanın konjonktürel dinamikleri etkin rol oynamıştır. 1945 sonrası Keynesyen sosyal devlet politikaları bir anlamda iki savaş arası dönemin buhranlarına cevap olarak ortaya çıkmış ve yüzyılın ikinci yarısında kurumsallaşmıştır. Türkiye'de de sosyal güvenlik uygulamalarının yeni bir kurumsal nitelik kazanması 1945 sonrası döneme rastlamıştır. Sosyal politika alanında Avrupa'daki gelişmelerle birlikte savaş yıllarının olağanüstü koşulları, yaygınlaşan ve derinleşen yoksulluk ortamı savaş sonrası politikaların oluşumunda önemli bir rol oynamıştır.

Türkiye'nin savaşa katılmamış olması savaşın etkilerinin ekonomik ve sosyal alanda derin bir şekilde hissedilmesini engelleyememiştir. Savaş yıllarında dış ticarette büyük ölçekli bir düşüş yaşanmıştır. İthalat 1945 yılında 1938'dekinin yaklaşık üçte birine inmiştir. Tarımsal ürünlerde ise hem üretimde hem de ihracatta önemli miktarda düşüş olmuştur. Ayrıca seferberlik nedeniyle tarım kesiminde işgücü darlığı da yaşanmıştır. Bütün bu gelişmelerin sonucunda ülkede emek sıkıntısı gündeme gelmiştir. Ayrıca ulaşım araçlarına seferberlik gereği el konulduğu için, ürünlerin pazara nakil işlemlerinde önemli aksamlar olmuştur. Bütün bu gelişmeler fiyatların dört beş kat artmasına yol açmış ve özellikle kentlerde yoksulluk önemli bir sorun olmaya başlamıştır.

Aynı dönemde maliyede de sıkıntılar yaşanmıştır. Öncelikle seferberliğin getirdiği yük bütçeyi zorlamış, savunma harcamaları 1938'de 163 milyon liradan 1944'te 710 milyon liraya çıkmış, sağlık, eğitim gibi sosyal harcamalar düşmüştü. Artan harcamaları karşılayabilmek için para basılmış, bu da enflasyonu kamçılamıştır. Bütçe açıklarını kapatabilmek için ardı ardına ola-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Refik Saydam



Şükrü Saraçoğlu

ğanüstü vergiler konulmuştur. Toprak Mahsulleri Ofisi vergisi, hayvan vergisi, yol vergisi gibi vergiler zaten zor durumda olan köylünün belini iyice büküyordu.

Refik Saydam Hükümeti (1939-1942) bu sıkıntılara aktif müdahaleci bir politikayla cevap vermeye çalışmıştır. Öncelikle katı fiyat denetimleri uygulayarak herkesin temel ihtiyaç mallarına ulaşımının güvence altına alınması hedeflenmiştir. Esas büyük hamle ise tarım ürünlerine devlet tarafından düşük fiyatla el konulup, yine düşük fiyatla piyasaya sürülmesi ve hatta bazı durumlarda ihtiyaç sahiplerine bedava dağıtılması olmuştur. Bütün bu uygulamaların yasal dayanağı ise 1940'ta çıkartılan Millî Korumaya Kanunu'dur. Bu kanun hükümete, ekonomiye müdahale etme konusunda olağanüstü yetkiler veriyor, hatta iş mükellefiyeti denilen zorunlu çalıştırma uygulamalarına da kapı açıyordu. Savaş zamanında İaşe Müsteşarlığı ve ona bağlı Fiyat Kontrol Komisyonu kurulmuştu. İaşe Müsteşarlığı'nın görevi şehirlerin, özellikle İstanbul'un yiyecek durumunu kontrol altına almaktı. Müsteşarlık Nisan 1941'de İstanbul'daki erzak stoklarının herkese yetecek kadar olduğunu açıklamıştı. Devletin bu müdahaleci uygulamalarına rağmen karaborsa önlenememiştir. Düşük fiyatlardan dolayı üretici stoklamaya yönelmiş ve Toprak Mahsulleri Ofisi bu koşullarda yeterli alım yapamamıştır. Bunun üzerine hükümet 1941 yılından itibaren, üreticilerin kendi tüketimleri için gerekli olan payı ayırdıktan sonra kalan buğdayı devlete 20 kuruştan satmasını talep etmiş, fakat piyasada buğdayın kilosunun 50 kuruş olduğu bir ortamda, köylüler bu uygulamaya direniş göstermiştir.

1942'de Şükrü Saraçoğlu Hükümeti'yle müdahaleci politikalar yerini daha esnek ve piyasa yanlısı politikalara bırakmıştır. Hükümetin

tanımsal üreticiye ödediği fiyatlar yükseltilmiş, kent piyasalarındaki fiyat denetimleri kaldırılmış veya hafifletilmiştir. Yeni hükümet tanımsal ürünün tamamını değil, yüzde 20-50'sini düşük fiyattan satın alarak, kalan kısmının tüccara piyasa fiyatlarından satılmasına izin vermiştir. Ancak bu uygulamalar da bütçe açığı sorununu çözmemiş ve 1943'ten itibaren

17141/2 Sayılı Karar, 13 Ocak 1942

Buğday ve diğer ekmeklik hububat unlarından ekmekten gayri unlu maddelerin yapılması ve satılması menolunmuştur. Lokantalarda resmî daire ve müesseseler ve eşhas tarafından işlettilen aş evlerinde yapılacak hamur işleri de memnu maddeler arasına ithal edilmiştir.

Cumhuriyet Halk Partisi ve İlkokul Çocuklarına Yardım Faaliyetleri

II. Dünya Savaşı yıllarının artan yoksulluk koşullarında Cumhuriyet Halk Partisi, parti teşkilatından da yararlanarak yoksullara yardım faaliyetlerini artırmaya çalışmıştır. 1940'lı yıllarda parti yöneticilerinin girişimiyle ilçe merkez binalarında bu doğrultuda birçok yardım cemiyeti kurulmuştur. Örneğin, 29 Şubat 1940'ta, ilkokullarda okuyan öğrencilere yardım amacıyla İstanbul'un çeşitli ilçelerinde CHP'nin bir yan örgütü olarak kurulan dernekler, "İstanbul İlkokullarında Okuyan Çocuklara Yardım Cemiyeti" adlı bir üst dernek bünyesinde birleştirilmişlerdir. Bu üst derneğin tüzüğünde amaç, "ilkokullarda okuyan çocuklara yardım maksadıyla kurulmuş cemiyetlerin faaliyetini tanzim, muhtaç çocuklara yardım etmek" olarak belirtilmişti. Derneğin merkezi CHP il binasındaydı ve 1947'de başkanını Hamit Ongunsu'ydu. Yine benzer bir şekilde yoksul öğrencilerin korunması, giydirilmesi, beslenmeleri için "İstanbul İlkokulları Yardım Birliği" kurulmuştur. Bu birlik "himaye heyetleri" oluşturarak okul okul yardıma muhtaç çocukları saptamakta ve bunlara yardım etmekteydi. 1950'den sonra birliğin yerini okul koruma dernekleri almaya başlamıştır. 1937'de de İstanbul CHP örgütü "Yoksul Okul Çocuklarına Yardım Birliği"ni kurmuştu. Bu birlik ise, 1937-1938 öğretim yılında 141 himaye heyeti ve cemiyeti ile işbirliği yaparak 14 526 ilkokul öğrencisine yardımda bulunmuştu. Bu cemiyetler savaş sonrası dönemde de faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

CHP İstanbul örgütünün ilçe teşkilatı kapsamında bulunan ve merkezleri CHP ilçe binalarında bulunan bu cemiyetlerin bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür.

Adalar İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 13 Ocak 1940'ta, İstanbul'un Adalar kazasındaki ilkokullarda okuyan yoksul öğrencilere yardım amacıyla kurulmuş ve Heybeliada, Kınalıada ve Burgaz adasında da şubeleri olan derneğin merkezi Büyükkada'da, iskele üstündeydi. 1947'de 250 kadar üyesi bulunan kuruluşun başkanı Esat Muhlis Sırmalı, yönetim kurulu üyeleri Süleyman Nuri Öz, Avni Girgin, Fuat Erkiner, Mehmet Necati Hancıoğlu, Mehmet Ali Kâğıtçı ve Etem Kurteş'ti.

Bakırköy Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: Ocak 1940'ta Bakırköy kazası sınırları içinde bulunan ilkokul-



larda okuyan yoksul öğrencilere yardım amacıyla kurulan derneğin başkanı Ali Rıza Tuncel'di.

Beşiktaş Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 19 Aralık 1939'da, Beşiktaş'taki ilkokullarda okuyan yoksul öğrencilere yardım amacıyla kurulmuş dernek.

Beykoz Kazası İlkokullarında Okuyan Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 26 Aralık 1938'de Beykoz kazasındaki ilkokullarda okuyan yoksul öğrencilere yardım amacıyla kurulmuş dernek. Merkezi Beykoz CHP binasıydı. 1947'de başkanı Hüseyin Göktürk'tü.

Beyoğlu Kazası İlkokullarında Okuyan Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 30 Ocak 1940'ta, Beyoğlu'ndaki ilkokullarda okuyan yoksul ve muhtaç çocuklara yardım amacıyla kurulmuş dernek. 1947'de başkanı Ekrem Tel'di. Yönetim kurulu Nahit Akman, Fehmi Öncel, Mahir Cinsor, Nezih Katman, Galip Kemalî Söylemezoğlu'ndan oluşuyordu.

Eminönü Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 16 Ocak 1940'ta, Eminönü kazasında bulunan ilkokullarda okuyan muhtaç öğrencilere yardım amacıyla kurulmuş hayır kuruluşu. Başkanı İbrahim Sabri Yücesoy'du.

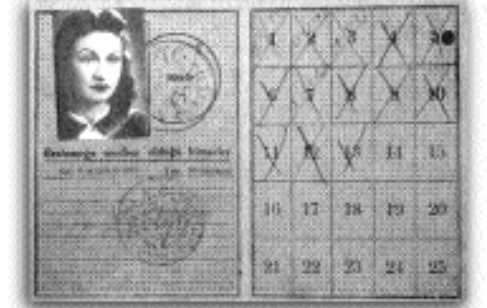
Eyüp Kazası İlkokullarında Okuyan Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 15 Ocak 1940'ta kurulmuştur. 1948'de başkanı Emin Çay, yönetim kurulu üyeleri M. Sadık Gökbakan, Hikmet Anlamaz, Mesrur Tanyel, Hakkı Olgaç, Arif Halit Menkuer, Şevket Ergin'di.

Kadıköy Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 25 Aralık 1939'da kuruldu. 1947'de başkanı Rıdvan Kurur'du.

Üsküdar Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 23 Aralık 1939'da CHP tarafından kurdurulmuştur.

Sarıyer Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 23 Ocak 1940'ta CHP tarafından kurdurulmuştur. Başkanı Salih Özden'di.

Yalova Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti: 24 Ocak 1947'de benzerleri gibi CHP tarafından kurdurulmuştur.



Ekmek karnesi.

yeni vergiler gündeme getirilmiştir. Bütün bu ekonomik ve siyasî gelişmeler gündelik hayatı doğrudan etkilemiştir. Dönemin gazeteleri, örneğin, istifçilik anlamına gelen ihtikâr haberleriyle doludur. 1939 yılında kâğıt, kömür, yapı malzemeleri, ilaç, kumaş vs gibi birçok üründe ihtikâr artmıştı. 1940'lı yılların gazeteleri ihtikâr yapanların mahkemece cezalandırılmasına dair haberlerle doludur. Yüksek fiyattan satmak, yani narha uymamak, kalite düşürmek, istifçilik yapmak dönemin en çok cezalandırılan suçları arasındaydı.

KENT YOKSULLUĞU VE EKMEK SORUNU

Fiyatların artması en çok kent nüfusunu vurmuş, kent yoksullarının safalarını kalabalıklaştırmış ve ekmek gibi temel gıda mallarının edinilmesi bile başlı başına bir sorun haline gelmiştir. I. Dünya Savaşı yıllarında olduğu gibi II. Savaş yıllarında da yoksulluk şehirlerde kendisini ekmek sorunu olarak ortaya koymuştur.

Ekmeğin fiyatı savaş döneminde yaklaşık dört kat artmıştır. Seferberlik nedeniyle buğday üretimine ordunun ihtiyaçları ve ihtiyat kaygılarıyla el konulması ve müdahaleci politikalar sonucunda buğday arzının daralmış olması kentlerde ekmek sorununu içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Önce ekmeğin "sert buğdaydan" yapılması yoluna gidilmiş ve 1942 yılında ekmek karneye bağlanan ilk gıda maddesi olmuştur. Ekmeğin bileşimine müdahale etmek yoluyla üretim artırılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda önce ekmek üretiminde yüzde 15 oranında çavdar kullanılması kararlaştırılmış, 1941 yılında ise yüzde 20 çavdar ve yüzde 30 arpa kullanılmaya başlanmıştır. 1942'de ise yüzde 20 oranında mısır



Ekmek karneye bağlandı (1942).

Sabun Sıkıntısı

Haziran 1943'te Kumkapı-Yenikapı arasında Havuzlu hamam denilen bir semtte, kapıda balık ayıklayan yaşlı bir kadın: "Bir kızım, bir damadım, bir de torunum var, dedi. Kızım dikiş evine gidiyor, günde elli kuruş kazanıyor, damadım kundura boyacılığı yapıyor, ne kazandığını bilmem, ancak kendi karnını doyuruyor, akşam da sandığını omuzuna vurup eve yatmaya geliyor. Torunum yeni hayat satıyor, günde 15-20 kuruş kazanıyor. Hergün 35 kuruş ekmeğimiz tutuyor. Ayda 4 lira oda kirası veriyoruz. Çamaşır yıkamak kim, biz kim. Yeşil sabun okkası 120 kuruşa. Parmak kadar sabuna 25 kuruş istiyorlar. İki ayda bir yıkanabilirsek ne mutlu bize. Bit meselesine gelince, bu kirli ve kokulu çamaşırın içinde biz bile güç yaşıyoruz. Bit nasıl yaşıyacak. Hem bize bit gelse açlığından ölür. Bizde emecek kan mı var?"

7 Haziran 1943, *Tan*

Kahve ve Çay İhisarı Kanunu, 25 Mayıs 1942, *Resmî Gazete*

Madde 1: Her nevi kahve ve çayın:

İstihlak için Türkiye'ye sokulması;

Çekirdek kahvenin kavrulmuş veya çekilmiş olarak satışı hariç olmak üzere, bu maddelerin gerek haliyle ve gerek şekli değiştirilmiş olarak yurt içinde satılması;

Devlet inhisarı altındadır. Bu inhisar, İhisarlar Umum Müdürlüğüne işletilir.

Madde 2: Türkiye dahilinde yetiştirilen yaş çay yaprağının işlenmesi, kurutulması ve bu maksatla yaş çay yaprağının satın alınması Devlet inhisarı altındadır.

Bu işler Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu tarafından görülür.

Aşılınmak Mecburîdir

İstanbul Valiliğinden: Son zamanlarda yapılan bazı kontrollerde bir takım sanayi ve ticaretmüesseseleri memur, müstahdemve işçilerinin çiçeğe karşı aşılınmadıkları ve aşidan kaçtıkları anlaşılmıştır.

Umumi hıfzıssıhha kanunumuzun 93 üncü ve 94 üncü maddeleri mucibince bu gibi müesseseler sahip veya müdürleri memur ve müstahdemlerinin ve bütün işçilerinin aşılınmalarını temine mecbur oldukları gibi buralarda aşısız kimselerin kullanılması da yasak olduğundan yapılacak kontrol neticesi bu hususlara riayet etmeyenler görüldüğü takdirde haklarında derakap kanuni takibata başlanacağı tebliğ olunur.

7 Ocak 1943, *Tan*



Cumhuriyet, 13 Ocak 1942



Cumhuriyet, 14 Ocak 1942

unu kullanılmıştır. Hatta daha yüksek kalorili ekmek yapabilmek için Ticaret Vekâleti fındıktan yağ çıkarma çalışmaları başlatmış, Giresun'da ekmekte yüzde 5-10 oranında fındık kullanılmıştır. Bütün bu gelişmeler halk nezdinde büyük rahatsızlık yaratmıştır. Oktay Akbal'ın ilk öykü kitabı *Önce Ekmekler Bozuldu* dönemin genel havasını yansıtmaktadır.

İstanbul'da karneyle ekmek uygulaması 14 Ocak 1942'de başlamıştır. Onu üç gün sonra Ankara ve sekiz gün sonra İzmir takip etmiştir. Karnelerdeki fişler günlük ekmek alım miktarını belirtiyordu. Karnesi olanlar civardaki herhangi bir fırından ekmeklerini alabiliyordu. 7 yaşından büyüklere günde 375 gram, küçüklere ise 187 gram ekmek tahsis edilmekteydi. Fakat yeterli dağıtım yapılamayınca büyüklere verilecek miktar ilk önce 175 grama çekildi, daha sonra da 150 grama indirildi. Ayrıca ekmek dışındaki yiyecek maddeleri için un kullanımı yasaklandı. Gazetelere bu haber "Pasta çörek imali men edildi" başlığıyla geçmiştir. Savaş sonlarına doğru kıtlık korkusu azalınca erişkinler için ekmek istihkakı 1944'te tekrar 375 grama ve 1945'te 450 grama yükseltilmiştir. Savaş döneminde karne ve ekmek dağıtım işleriyle uğraşacak bir birim olarak 16 Mart 1942'de Dağıtım Ofisi kurulmuştur. Ofis gerekli maddeyi toptan satın alma ve dağıtmakla görevliydi. Buna ek olarak Mayıs 1942'de Halk Dağıtım Birlikleri de kurulmuştu.

ODUN KÖMÜR VE GIDA YARDIMI

Kent yoksulları için özellikle kış şartlarında odun kömür temini zorlaşmış ve zorluk daha da artmıştır. Bu dönemde devlet yoksullara düşük fiyatlarla odun kömür sağlamak veya bedava dağıtmak uygulamalarına yönelmiş-



Cumhuriyet, 3 Şubat 1943

tir. Bu dönemde ekmek meselesi gibi, odun kömür konusu devletin sosyal yardım gündeminin önemli başlıklarından birisi olmuştur. Hükümet 1941 kışında yoksullara düşük fiyatla odun ve kömür dağıtmıştır. Bunun yanında İstanbul valisi ilkokullara da odun dağıtılması talimatı vermişti. Bu yardımların yanında hükümet kurumsal tedbirler alma yoluna da gitmek zorunda kalmış ve 7 Mayıs 1942'de faaliyetlerine başlayan Mahrukat Ofisi'ni kurmuştur. Ofis ilk iş olarak İstiranca ormanlarından 20 000 çeki odunu İstanbul'a getirmek için harekete geçmiş, kömür içinse Bulgaristan'a sipariş verilmiştir. Ayrıca şehirde Kadıköy, Üsküdar, Beşiktaş gibi merkezlerde depolar kurma çalışmalarına başlanmış, ancak ofisin tüccarla rekabete girilmeyeceği de açıklanmıştır. Bundan yaklaşık bir ay önce de Fi-

yat Murakabe Heyeti şehre odun kömür getirilmesi işini tüccardan oluşan bir birliğe vermiştir. Bunun yanında, Mahrukat Ofisi 1942 yılı sonunda yoksullar dışında sabit gelirdi memurlara da odun ve kömür dağıtmıştır.

Devlet yardımları sadece odun kömür ile sınırlı kalmamıştır. 1942 yılında bakkallar aracılığı ile pirinç, peynir gibi yiyecek maddeleri de dağıtılmıştır. Bu maddeler ekmek kameleri gösterilerek alınacaktır ve dağıtım işinde daha önce kurulmuş olan mahalle birlikleri kullanılacaktır. Dağıtım Birlikleri'nin yanında, Mayıs 1942'de Bakkallar Birliği kurulmasına karar verilmiştir. Hükümet Aralık 1942'de memurlara giysi yardımı yapmış ve aynı yılın başlarında ücretsiz ilaç dağıtılmıştır. Mayıs 1942'de Şişli Halkevi, Şişli, Mecidiyeköy, Feriköy ve Meşrutiyet Caddesi'nde oturan fakir halka sabun ve fasulye dağıtmıştır. Halkevleri dışında Yardım Severler Cemiyeti de yoksulluk konusunda çalışmalar yapmıştır. Bu cemiyet 1943 yılında bütçesini 700 000 lira olarak saptamış ve işçi kadınların çocuklarının okutulması ve bakımı gibi projeler üretmiştir. Ayrıca Ocak 1943'te üniversitede yoksul öğrenciler için aşocağı açılmıştır. İlk sene için 400 öğrenciye sıcak öğlen yemeği verilmesi planlanmıştır.

1942'de yoksul ahalیه bedava şeker dağıtılmıştır. Sıhhat ve İctimaî Muave-net Vekâleti tarafından hazırlanan talimatname ile ilgili dairelerden fakirlik belgesi alanların, bu belge ile şeker paketlerini alabilecekleri bildirilmiştir. Vekâlet 1942 senesi için 3,5 milyon liralık şeker dağıtımını gerçekleştirmiştir. 1943 yılının ocak ayında devlet yoksul halka ucuz fiyat ile şeker satmaya başlamıştır. Yoksul ve dar gelirli aileler için olan bu uygulamada aylık ki-

Yoksullara Yardım Cemiyetleri

1929 Dünya Ekonomik Buhranı özellikle İstanbul gibi büyük şehirlerde yoksulluğu önemli bir sorun haline getirmiştir. Bu dönemde devletin merkezî bir sosyal hizmet kurumunun bulunmaması, toplumun kendi bünyesinden çıkan yardım ve dayanışma girişimlerinin, özellikle fukaraperver cemiyetlerinin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu çerçevede İstanbul'da 1930'lu ve 1940'lı yıllarda birçok cemiyet kurulmuştur. Bunlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür.

Arnavutköy Fukaraperver Cemiyeti: 2 Aralık 1946'da, Arnavutköy'deki Rum ilkokul öğrencilerine ve yoksullara yemek ve muhtaçlara para yardımı yapmak üzere kurulmuş dernek. Merkezi, Arnavutköy Satış Meydanı no:22'deydi. Başkanı Vasil Triyandafilis'ti. Derneğin diğer yöneticileri de Rum'du.

Beylerbeyi Yoksullara Yardım Cemiyeti: 11 Mart 1942'de, cins ve mezhep ayırmaksızın yoksullara yardım amacıyla kurulmuş dernek. Merkezi Beylerbeyi CHP binasıydı. Başkanı Nüzhet Ayaşlı'ydı. Yönetim kurulu üyeleri Ali Arca, Ramiz Gura, Hasan Mangal'dı.

Beyoğlu Fukaraperver Cemiyeti: 9 Kasım 1909'da kurulmuş, uzun yıllar faaliyetini sürdürmüş olan yoksul Rumlar'a yardım amaçlı dernek. Merkezi Beyoğlu, Parmakkapı, Telgraf Sokağı'ndaydı. 1948'de başkanı Eleni Toptaş, yönetim kurulu üyeleri Katina Nomismaditi, Evengelia Palasof, Fransuaz Dolos, Maria Dimitriadi, Eleni Laskari, Maria Anasyadi'ydi.

Cibali Fukaraperver Cemiyeti: 16 Haziran 1939'da yoksul ve muhtaç Rumlar'a yardım amacıyla kurulmuş hayır derneği. Merkezi Cibali, Gülcanlı Mahallesi, Kata Caddesi no:169'daydı. Başkanı Yorgi Nikoli'ydi. Yönetim kurulu Serakim Kiryako, Nikoli Yorgi, Kosti Kosti, Yorgi Anastazi, Pandeli Elmacioğlu'ndan oluşuyordu.

Eyüp Fakirleri Koruma Derneği: Yoksul bir semt olan Eyüp ve çevresindeki fakir ve muhtaçlara yardım amaçlayan dernek ilk kez 12 Eylül 1909'da kurulmuştur. Bir süre sonra faaliyetine ara veren derneğin ikinci kuruluşu 16 Mayıs 1919'da gerçekleşmiş, aynı adla kurulan üçüncü dernek ise 14 Temmuz 1933'te çalışmalarına başlamıştır. 1947'de 312 üyesi bulunan derneğin merkezi Eyüp Halkevi'ndeydi. Genel başkanı Şaban Özbalçık, yönetim kurulu üyeleri Kâşif Öztoprak, Avni Gökçe, Zeki Heper, Nazmi Ceylan'dı.

Galata Fukaraperver Cemiyeti: 8 Ocak 1936'da, semtteki yoksul ve muhtaç Rumlar'a yardım amacıyla kurulmuş hayır derneği. Merkezi Galata'da, Aghios Nikolaos Kilisesi'nin yanındaydı. 1947'de yöneticileri Yani Nazlıoğlu, Stradi Konstantinidis, Sotoraki Dimitriadis, Dimitri Trakyanos, Aspasya Kondasaki'ydi.

Karagümrük Yoksullara Yardım Cemiyeti: 9 Aralık 1931'de yoksul ve muhtaçlara yardım amacıyla kurulmuş hayır derneği. Merkezi Karagümrük CHP binasıydı. Başkanı Fuat Tezer'di.

Kasimpaşa Yoksullara Yardım Derneği: 28 Şubat 1944'te yoksullara yardım amacıyla kurulmuş dernek. Merkezi Kasimpaşa'da Yahya Kâhya Mahallesi'ndeydi. Başkanı 1947'de Selahattin Kitapçıoğlu'ydu.

Kurtuluş Fukaraperver Cemiyeti: 15 Aralık 1913'te semtteki yoksul ve muhtaç Rumlar'a yardım amacıyla kurulmuş, daha sonra dönem dönem faaliyetlerine ara verip dönem dönem canlandırılmış dernek. Yönetim adresi Kurtuluş, Safa Meydanı no:80'di. 1947'de başkanı Aleko Oreopulos, yönetim kurulu üyeleri Mihalaki Nikolaidi, Mihalaki Zibinoğlu, Sala Aslanoglu, Anastas Karayuvan, Yorgi Zamboğlu'ydu.

Ortaköy Fukaraperver Cemiyeti: 5 Eylül 1933'te Ortaköy çevresindeki yoksullara yardım amacıyla,

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

diğer semtlerdeki benzerleri gibi CHP tarafından kurdurulmuş, merkezi Ortaköy CHP binasında olan dernek. Emin Vafi başkanlığında, Namık Mortol, Baha Ergülen, Cavit Uras, Yani Küpeli, Ömer Uçan-su, Necdet Gül, Niyazi Özbayır, Muammer Çağınlı, Halit Fehmi'den oluşuyordu.

Samatya Yoksullara Yardım Cemiyeti: 8 Aralık 1934'te, Samatya'daki yoksullara yardım amacıyla ku-rulmuş hayır derneği. Merkezi Yedikule'de CHP binasındaydı. Başkanı Nuri Ergin'di.

Sarıyer İlçesi Yoksulları Koruma Yurdu: 10 Mart 1933'te Sarıyer'de yoksullara maddî yardım ama-cıyla kurulmuş dernek. Merkezi Yenimahalle Caddesi no:2'deydi. Başkanı Haydar Doğu, yönetim ku-rulu üyeleri Kâzım Eren, Fahri Hamiş, Şakir Satır, İzzet Ağatan'dı.

Üsküdar Yeni Mahalle Fukaraperver Derneği: 20 Temmuz 1946'da malullere, yoksullara, muh-taçlara her türlü yardımda bulunmak amacıyla semtteki azınlıklar tarafından kurulmuş dernek. Merkezi Üsküdar'ın Yenimahalle semtinde, Hacı Murat Sokağı no:10'daydı. Başkanı Oavli Marki-dis, yönetim kurulu üyeleri Prodomos Parlidis, İlya Francis, Kıryako Kalinoğlu, Toma Tomadis, Niko Kalyoncu, Dimitri Mavromati, Elefter Piagabey, Yani Stamos'tu.

Yeşilköy Fukaraperver Cemiyeti: Yeşilköy'deki yaşlılara, yoksullara, yoksul öğrencilere yardım, has-talara doktor ve ilaç temini gibi hayır amaçları için kurulmuş azınlık derneği. Başkanı Dimitri Kapusu-zoğlu, yönetim kurulu üyeleri Anesti Fakos, Aleko Samaros, Yani Dimnidis, Petro Maçika, Stefan Evangelidis'ti. Merkezi Yeşilköy, Kalemkâr Sokağı'ndaydı.

Fevkalâde Hallerin Devamı Müddetince Memur ve Müstahdemlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun 24 Haziran 1944, Resmî Gazete

Madde 2: Yapılacak yardımın aylık tutarı (15) liradan az olmamak üzere İcra Vekilleri Heyetince ve verilecek maddelerin nevi ve miktarları Dahiliye, Maliye, İktisat, Mûnakalât ve Ticaret Vekilliklerince müştereken tâyin olunur.

Bu maddelerin bedelleri kâr gözetilmiyerek Hükümetçe tesbit olunur.

Madde 3: Yardım her ay muntazaman yapılır. Ancak tevzi imkânlarını temin etme ve kolaylaştırma bakımından en çok üç aylık yardım tutarını birleştirerek üç ayda bir tevzi yapmak caizdir.

Madde 4: Yardımın aynen yapılmasına imkân bulunmayan hallerde ve mahallerde ikinci maddede ya-zılı miktarlar nakden ödenir.

Üçüncü madde mucibince tevzi edilen aynı yardım tutarı ile ikinci maddede yazılı miktar arasında hâ-sıl olacak farkların mûtaakıp tevziattaki aynı yardıma ilâvesi veya mûtaakıp istihkaktan mahsubu veya bu farkların nakden ödenmesi caizdir.



**Sıtmayla savaşta
kullanılması
önerilen DDT'nin
bir ilanı.**

şi başı 300 gram şeker dağıtımı öngörülmüştür. Bunun yanında İstanbul'da belediye kahve fişleri dağıtmak suretiyle, herkesin kahve almasını sağlamaya çalışmıştır. Bu dönemde I. Dünya Savaşı yıllarında olduğu gibi hükümetin sosyal yardımlarını ta-mamlayıcı bir unsur olarak Kızılay kapsamlı bir faaliyet yürütmüştür. Yoksullara sıcak yemek sağlamak için İstanbul'un çeşitli bölgelerinde aşevleri açılmıştır. 1 Aralık 1942 günü yaklaşık 17 000 yoksula 40 paradan yemek dağıtılmaya başlanmıştır. Uzak semt-lerde yaşayanlara seyyar kazanlarla yemek dağıtımı yapılmıştır. Bu kazanlar öncelikle yoksul halkın yoğunluklu bulunduğu Samatya, Fener, Kısıklı, Beylerbeyi ve Rami gibi semtleri dolaşmıştır.

SALGIN HASTALIKLAR

İlaç kıtlığı ve kışın ısınma problemleri salgın hasta-lıkların savaş yıllarında yaygınlaşmasına yol açmıştır. Salgın hastalıklar öncelikli olarak yoksul kesimleri vurmuş ve devlet bu kesimlere yönelik yardım politikaları geliştirme-ye çalışmıştır. Bu dönemde özellikle sıtma ve tifüs salgını tehlikeli boyutlara ulaşmıştı. Yoksul semtlerde salgın hastalıkların önlenmesine yönelik faaliyetlerin yürütülmesinde belediyeler önemli işlevler üstlenmişlerdir. Örneğin, İstanbul'da belediye yoksul ma-hallelerde hamamlar kiralamış ve binlerce kişi bu hamamlarda yıkatılmıştır. Gedikpaşa Kadınlar Hamamı, Nişanca Hamamı, Galata'da Kılıçalı ve Yamalı hamamlarının dahil olduğu 7 hamam bu ve benzeri faaliyetler için ayrılmıştır. 35 kişilik gruplar halinde Çingeneler hamamlara götürülmüş ve günde yaklaşık 400 kişi yıkatılmıştır. Bunun dı-şında bazı kamuya açık yerlerde bit kontrolü yapılmış, açıkta yiyecek satışı yasaklanmış ve toplu taşıma araçları ve sinemalar ilaçlanmıştır. Bu dönemde salgınları artırdığı ge-rekçesiyle şehre göç engellenmeye çalışılmıştır. Artan çiçek hastalığına karşı ise okul-larda aşılama yapılmıştır.

YOKSULLARIN ÇARESİZLİĞİ: DİLENCİLİK

Savaş yıllarında kentlerde yoksulluğun artması dilencilerin sa-yısında da önemli bir artışa yol açmıştır. Osmanlı İmparatorluğu ve cumhuriyet dö-nemlerinde dilenciler yoksulların en marjinal kesimini oluşturmuşlardır. Dilenciliğin

Gecekondulaşma Sorunu ve Sosyal Politikalar

İstanbul'un gecekonducularla tanışması 1940'lı yılların başlarına kadar uzanmaktadır. İlk kez Zeytinburnu ve Kazlıçeşme bölgesinde ortaya çıkan gecekonducuların sayısı gün geçtikçe artmış ve 1950'lerin sonunda geniş bir gecekondu nüfus oluşmuştur. 1960'lardan itibaren büyük kentlerde gecekondulaşma olgusu gittikçe büyüyen bir sorun haline gelmiştir. Türkiye'de gecekondu sorununu, sancılı bir şekilde gelişen sanayileşme ve kentleşme sürecinin doğurduğu sosyolojik ve politik bir olgu olarak ele almak gerekmektedir. Hızlı sanayileşme ve kentleşme sürecinde siyasal rejimlerin oy ve destek tabanlarını genişletme ihtiyaçları gecekondulaşma sürecinin sosyal ve politik arka planını oluşturmuştur. Hükümetler planlı bir kalkınma çerçevesinde bir mesken politikası geliştirmek, kentlere yönelmiş geniş kitlelere formel sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal politikalar aracılığıyla hizmet ulaştırmak yerine, gecekondulaşmaya, yani geniş kitlelerin sağlıksız koşullarda ve enformel bir çerçevede içinde mesken edinmelerine zemin hazırlamışlardır. Gecekondu meselesini Türkiye'deki sosyal refah rejiminin sorunlu yapısının doğurduğu bir mesele olarak değerlendirmek gerekmektedir.

İstanbul'un gecekondu deneyimi 1960'lardan sonra başlamış ve gün geçtikçe artarak devam etmiştir. Bugün itibarıyla İstanbul'un büyük bir bölümü ya eski gecekondu bölgeleridir ya da halihazırda gecekondu bölgesi olmaya devam etmektedir. Gecekondulaşmaya "göz yumma" genel bir politika halini almış ve bu alanda çok büyük bir rant ekonomisi oluşmuştur. Örneğin 1986 yılında 3 600 nüfuslu bir köy olan Sultanbeyli, 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre 175 771 kişinin yaşadığı, dev bir gecekondulaşma örneğine dönüşmüştür. Sultanbeyli'de gecekondu üzerinden oluşan rant köyden kente geliş sırasına göre paylaşılmış ve böylece kente her yeni gelen kendinden önce gelenleri piramidin üstüne doğru itelemiş ve yoksullukta nöbet değişimi gerçekleşmiştir. Gecekondulaşmadaki konut rantı, ilk planda sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler halkasının dışında kalan geniş kesimlere belirli bir süre ve çok da etkin bir şekilde enformel de olsa bir sosyal güvenlik şemsiyesi sunmuştur. İstanbul başta olmak üzere bütün büyük kentlerde gecekondulaşma benzer bir seyir izlemiş ve Türkiye'deki refah rejiminin enformel kısmının ana eksenini oluşturmuştur.

Devlet, formel sosyal devlet yapısı içerisinde sağlayamadığı koşulları enformel ilişkilere izin vererek sağlamaya çalışmıştır. Gecekondu meselesi göz önüne alındığında başarıya ulaşıldığı da söylenebilir. Nasıl 1949'da gündeme gelen işsizlik sigortasının ancak 1999'da uygulamaya konulabilmiş olması, refah rejiminde aile, mahalle, hemşerilik dayanışması gibi enformel sistemlerin gelişmesini beslemişse, konut kredisi ve geniş kesimlere yönelik mesken politikalarının oluşturulmamış olması, kentlerde arazi rantı ve gecekondulaşmanın artmasına yol açmıştır.

gayri meşruluğu konusunda yönetici tabakalarda ve seçkinler arasında yaygın bir kanaat olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımın sonucu olarak dilencilere sosyal yardım ve sosyal politikalar açısından yaklaşmak yerine, polisye tedbirlerin ağırlık kazandığı ortaya çıkmaktadır.

1943 yılının mayıs-haziran aylarında gerçekleşen tifüs seferberliğinde, dilenciler salgının yaygınlaşmasının sorumluları arasında görülmüşlerdir. Bu dönemde dilencilerin zorla saçları kestirilmiş ve hamamlarda yıkatılmışlardır. Direnen 107 dilenciye belediye tarafından ceza verilmiştir. Dilencilik konusunun bir sosyal sorun olarak aynı yılın başından itibaren gazetelerde gittikçe artan bir oranda işlendiği görülmektedir. Dilencilğin varlıklı kişiler tarafından halkın vicdanı suiistimal edilerek icra edildiği vurgulanmış ve dilencilerin engelli rolü yaptığını işaret edilmiştir. Dilencilğe karşı mücadele polisye bir çerçevede yürütülmüştür. 26 Ocak 1943 tarihli bir gazete haberine göre bir günde 54 dilenci yakalanmış, 30'u Darülaceze'ye gönderilmiş, geri kalanlar hakkında ise soruşturma başlatılmıştır. Refik Halit Karay *Tan* gazetesindeki köşesinde, profesyonel dilencilğe ödün verilmemesinin, bu kişilerin yakalanıp yetim yurtlarına, hastanelere veya fabrikalara gönderilmelerinin gerektiğini belirtmiştir.



Cumhuriyet, 16 Mart 1948

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Yardım Severler Cemiyeti toplantısı (Tan, 21 Şubat 1943).

Gecekondu Davası

Şehir Meclisi dün saat 15:30'da Atıf Ödül'ün başkanlığında toplanmıştır. Dünkü içtimada Vali ve Belediye reisi Lütfi Kırdar'da bulunmuştur. İlhami Sancar tarafından verilen takrir müzakere mevzuu olmuştur. İlhami Sancar bu takririnde birtakım fakir halk tabakasının bir müddetdenberi şehirde baş gösteren mesken buhranından son derece mustarib bulunduğunu, gecekondu namı altında bir çatı bulanların ise binalarının yıkılması suretle müşkül duruma düştüklerini, meskeni olmayan vatandaşlara Belediye ve Hazineye aid arazinin bir an evvel tahsisinde isabet olduğunu 5228 ve 5218 numaralı kanunların meriyetinden bugüne kadar Belediyece müsbet hiçbir harekete gidilmediğini söylemiş ve bu işin müstaceliyetle ele alınması gerektiğini söylemiştir.

3 Kasım 1948, *Cumhuriyet*

Gecekondu İşini Halledecek Kanun

Bina yapımını teşvik ve izinsiz yapılan binalar hakkındaki kanun bugün resmi gazetede neşredildi. Bu kanuna göre bugüne kadar yapılmış olan gecekonduardan mesken olanlar sahiblerinin mülkiyetine bırakılacak, meskenlerden gayri işlerde kullanılanlar yıktırılacaktır. Ayrıca bugünden itibaren inşasına başlanmış veya başlanacak olan her türlü gecekonduaların süratle yıktırılması ve bundan böyle kat'i süratte gecekondu inşa edilmemesi de kanunda yer almıştır.

30 Temmuz 1953, *Cumhuriyet*

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI



1970'lerde bir gecekondu yıkımı protestosu (İletişim Yayınları Arşivi).

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM:
İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI
SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

İÇTİMAÎ SİYASET KONFERANSLARI VE SOSYAL POLİTİKA KAVRAMININ DEĞİŞEN İÇERİĞİ



II. Dünya Savaşı yıllarının ve sonrası dönemin sosyal politika ve sosyal güvenlik konuları bakımından en önemli olgusu, Nazi Almanya'sından kaçan çalışma hayatı ve sosyal politika uzmanı akademisyenlerin Türkiye üniversitelerinde görev almasıydı. Bu dönemde birçok Alman akademisyen ülkelerini terk etmek zorunda kalmışlardı. İstanbul yaklaşık yirmi yıllık bir süre içinde yüz kadar Alman ve Avusturyalı profesör, asistan, okutman ve yardımcı personel ile ailelerine ev sahipliği yapmıştır. 1933 yılında üniversite reformu sonrasında bu akademisyenlerin bir kısmı Ankara Üniversitesi'nde de görev almıştır. Maarif Vekili Dr. Reşit Galip ile Cenevre Üniversitesi pedagoji profesörü Albert Malche önderliğinde hazırlanan reform tasansı sonucunda, 31 Mayıs 1933'te Darülfünun feshedilmiş ve 70 kadar Alman bilim ve sanat adamı yeni kurulan İstanbul Üniversitesi'nde ve Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi'nde göreve başlamıştır. Bu dönemde sosyolog Gerhard Kessler ve iktisadî coğrafyacı Alexander Rustov'un öncülüğünde 1934 yılında Hukuk Fakültesi bünyesinde İktisadiyat ve İktimaiyat Enstitüsü açılmıştır. 1936'da İktisat Fakültesi'nin açılması ile buraya aktarılan enstitü ilk önce Sosyal Siyaset Kürsüsü'ne, 1982 sonrası ise Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerine temel teşkil etmiştir. Enstitünün ilk müdürü Prof. Wilhelm Röpke olmuştur.

Alman profesörlerin öncülüğünde kurulan bu enstitüler savaş sonrası dönemde Türkiye'de içtimai iktisat kavramı etrafında şekillenen yeni sosyal güvenlik anlayışının akademik bir derinlik kazanmasını sağlamıştır. II. Dünya Savaşı ertesinde, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de yaşanan yoksulluk ve sosyal çöküş, "sosyal politika" kavramının yeni içerikler kazanarak devletin gündemine oturmasını sağlamıştır. 1945 öncesi dönemde sosyal politika gündemi önemli ölçüde nüfus, halk sağlığı, çocuk meselesi konuları üzerinde yoğunlaşmışken, 1945 sonrasında sosyal politika gündemi, özellikle Çalışma Bakanlığı'nın da kurulmasının eşlik ettiği bir süreç için-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

de, çalışma hayatı ve iş güvenliğiyle ilgili sorunlar etrafında şekillenmeye başlamıştır. 1946'da Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişikliklerle sosyal sınıf esasına dayalı cemiyetlerin kuruluşuyla ilgili yasağın kalkması ve 1947'de ilk sendikalar kanununun yürürlüğe konması, sendikaların kurulması ve çalışma hayatında örgütsel bir canlanmaya olanak sağlamıştı. Bu toplumsal iklimde, 1948 yılında İktisadiyat ve İktimaiyat Enstitüsü tarafından, işçi-işveren-devlet ilişkileri üzerine yapılacak araştırmaları teşvik etmek üzere "İktimaiyat Siyaset Konferansları" başlatılmıştır. Bu konferanslarda genellikle işçi, işveren, hükümet ve üniversite hocalarını temsilen birer konuşmacı bulunmuştur. Konferanslar Eminönü Halkevi ve üniversite kampusunda yapıldığı gibi, zaman zaman İstanbul dışında sendika ve işyerlerinde de düzenlenmiştir. İktisadiyat ve İktimaiyat Enstitüsü tarafından 1948 yılında başlatılıp bugüne kadar sürdürülen bu konferanslar ve takip eden yayın faaliyetleri sosyal güvenlik kavramının ülkemizde modern anlamıyla yerleşmesi bakımından son derece önemli bir rol oynamıştır.

Bugünün Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri kürsülerinin nüvesi olan enstitünün düzenlediği bu konferanslarda, sosyal politika konusunda otorite sayılan Cahit Talas, Orhan Tuna, Gerhard Kessler, Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu ve Sabahaddin Zaim gibi birçok uzman akademisyen tebliğ sunmuştur. Ayrıca Bülent Ecevit ve Sadi İrmak gibi çalışma bakanları ve sendika temsilcileri de tebliğ sunmuştur. Günümüzde tanınan işverenlerden Nejat F. Eczacıbaşı, sendikacılar Kemal Sülker, bürokratlardan Turgut Özal ve Hıfzı Topuz bu konferanslarda tebliğ sunanlar arasındadır. Fındıkoğlu bu yapıyı daha ilk konferansta öngörmüş ve enstitünün ana hedefinin "hükümet makamları

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

İşçi Enstitüsü Öneri Metni

Memleketimizin zirai ve sınai kalkınmasından ve gelişmesinden dolayı işverenler ile işçiler arasında çoğalan ve sıklaşan münasebetler sebebiyle zuhuru muhtemel görülen anlaşmazlıkları halledebilecek tedbirlerin alınması hususunda tavsiyelerde bulunacak, her iki tarafın karşılıklı anlayış havası sosyal barış ve adalet prensipleri sınırı içinde münasebetlerin cereyan etmesi için lüzumlu ilmi inceleme ve araştırmalar yapacak, problemleri çözecek ve teklifleri bildirecek, memleketimiz sendikacılığının gelişmesini sağlayacak ilmi esasları gösterecek, hülasa işverenlerle işçilere ait sosyal siyaset mevzularında çalışacak, bu işlerin tatbikatçılarıyla işbirliği edecek olan İşçi Enstitüsü'nün Üniversitemizde açılması hakkında Çalışma Vekaleti teklif ve temennisinin gerçekleşmesi Vekaletimizce faydalı hizmetleri olacağı düşüncesiyle kabul edilmektedir.

Çalışma Vekaleti teklif ve temennisine dair ilgili fakültelerin profesörleri kurulunca alınacak karar hakkında vekaletimize bilgi verilmesini saygı ile rica ederim.

29. 01. 1953. Maarif Vekili [*Sosyal Siyaset Konferansları*, 35-36. kitaplar, İstanbul, 1986].



İş dergisinin kapağı.

İş Dergisi

1934 yılında çıkmaya başlamıştır. Çıkarıcı Ziyaeddin Fahri [Fındıkoğlu]'dır. Derginin alt başlığı "Felsefe, Ahlak ve İktimaiyat Mecmuası"dır. Bu alt başlığa uygun bir şekilde 1930'lu yıllarda dergideki yazıların felsefi içerikli olduğu görülür.

1940'lara gelindiğinde ise "İktimaiyat" alt başlığının daha ağır basmaya başladığı görülür. Z. F. Fındıkoğlu, örneğin, 26-28. sayılarda (1941) sosyalizmin tarihini anlatan çok uzun bir yazı dizisi yayımlar. Çarpıcı bir örnek de 1943'teki 34. sayıdır. Bu sayının konusu "çocuk meselesi"dir ve normalde 50 sayfa civarında çıkan derginin bu özel sayısı 200 sayfa olarak çıkmıştır. Kessler ile Orhan Tuna yazarları arasındadır.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM:
İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

niyla sendika, dernek, birlik gibi meslekî teşekküllerle işbirliği ve kaygı beraberliği yapmak" olduğunu belirtmişti. Zaten konferanslarda tartışılan konular ağırlıklı olarak sanayi işçilerinin durumu, grev hakkı, sendikalar, toplu pazarlık, iş ihtilafları gibi işçi-işveren ilişkileri ile ilgili meselelerdi. Sosyal siyaset yaklaşımının kapitalizmin aşırılıklarını törpüleyeceği öngörülmekteydi. Bu dönemde "Bismarck dönemi" sosyal politika geleneğinin izini taşıyan Alman akademisyenlerin varlığı ve savaş sırasında İngiltere'de uygulamaya geçirilen Beveridge Planı'nın etkisi ile bilim adamları sosyal siyasetin kapsamını genişletmeye çalışmışlardır. Örneğin, Ekmel Zadi 1950'deki konferansta, 10 kişiden az işçi çalıştıran işyerlerinin ve köylüler ile ev sanayiinde çalışan diğer küçük sanatkârların da sigorta kapsamına alınması gerektiği fikrini ileri sürmüştür.

İçtimai Siyaset Konferansları'nda sunulan tebliğlere daha yakından bakıldığında belirli birkaç temanın ağırlık taşıdığı görülür. Bunlardan biri köyüyle bağını koparmış işçiye duyulan ihtiyaca olan vurgudur. İşçilerin köyle bağını azaltmak için çalışma mekânlarında ucuz mesken sunmak şeklinde özetlenebilecek sosyal politikalar önerilmiştir. Kırsal ilişkilerden uzaklaşmış, köyle bağı kopmuş bir "işçi ordusu" verimlilik ve kalkınma için gerekli şart idi. Ayrıca, bu işçi ordusunun sendikasının olması, toplu pazarlık yapması, kooperatif kurmaları da önemliydi. Özellikle Kessler, Almanya'daki kitap okuyan, tiyatroya giden, kültürlü işçi tipolojisini tanıtarak zihniyetin değişmesi gerektiğini işaret etmişti. Bağımsız, tam güvenli ve kültürlü bir işçi, en verimli işçi idi.

Bunlara ek olarak sosyal politika kavramı, sınıf mücadelesini engelleyecek, daha doğrusu ona gerek bırakmayacaktı. Bu sonuca iki yolla geliniyordu. Birincisi, kazanılan sosyal haklar sayesinde işçiler zaten cemiyete bağlanacaklardı. İkincisi ise, bu sefer işçilerin "zincirlerinden başka kaybedecek pek çok şeyleri" olacaktı. Sınıf mücadelesi konusu çerçevesinde sendika-siyaset ilişkisi de tebliğlerde ele alınan bir başka konuydu. Bu tebliğlerde vurgulanan ana fikir sendikaların siyasetle, yani siyasî partilerle ilişki kurmalarını gerektiği şeklinde özetlenebilir. Orhan Tuna 1950'lerdeki tebliğlerinde bu konuyu işlemiş ve sendikaların gündeminin iktisadî siyasetle sınırlanması gerektiği görüşünü savunmuştur. Tuna'ya göre sendikalar vergi siyaseti, para ve kredi konuları, ithalat-ihracat sistemi, İşçi Sigortaları Kurumu vs gibi meselelerde "tenkit hakkına sahip olmalıdır". Ancak, sendikalar ile siyasî partiler arasında hiçbir ilişki olmamalıdır.

Bu yeni içtimai siyaset anlayışında ekonomik alan ile siyaset alanı tamamen ayrıştırılarak çalışanların gündemi birincisiyle sınırlanmaya çalışılmıştır. Enstitü hocaları ve konferans katılımcıları tarafından işçilerin dar anlamıyla ekonomik talepleri meşru görülmüştür. Kessler daha ilk konferansta, grev hakkı olmadan sendikal hakların bir anlamı olmayacağını belirtir. Gerçi esas büyük işveren devlet olduğu ve devlet de vatandaşını sömürmeyeceği için grevlere fazla gerek olmayacaktır. Ama yine de ücret anlaşmazlıkları grevlerle çözülebilir. Dikkat edilmesi gereken nokta ise yine siyaset ile ilişkidir. Grevlere siyasî amaçlar güdülmemesi konusunda bir hassasiyet tebliğlerde hissedilir. Ne de olsa Fındıkoğlu'nun belirttiği gibi, kooperasyon sosyolojisinin ana yönelişi "yaşayış tarzları birbirlerinden radikal farklarla ayrılmayan içtimai sınıflardan müteşekkil âhenkli ve düzenli bir Türk cemiyeti görme[ktir]".

Sosyal Politika Konferansları üzerinden fikirleri kısaca anlatılan akademisyenlerin ve

Ord. Prof. Dr. Gerhard Kessler



Gerhard Kessler 1883 yılında Almanya-Prusya-Wilmsdorf'ta doğmuştur. Berlin ve Leipzig üniversitelerinde tarih, coğrafya, iktisat ve sosyoloji eğitimi görmüş ve 1905 yılında doktor olmuştur. Doçentliğini 1911 yılında Braunschweig Yüksek Teknik Okulu'nda alan Kessler, bir sene geçmeden Jena Üniversitesi'nde sosyal politika ve iktisat profesörlüğüne tayin olmuştur. Kessler, sosyal hayatla da aktif olarak ilgilenmiş, Jena'daki günlerinde kooperatifçilikte, belediye siyasetinde, halk üniversitelerinde çok sayıda konferans vermiştir. Ayrıca 1923 yılında milletvekilliği için üç seçim bölgesinden adaylığını koymuştur. 1927 sonrasını ise Leipzig Üniversitesi'nde geçiren Kessler, 1933'te Nasyonal Sosyalist Parti'nin iktidara gelmesi ile görevini kaybetmiş, taciz edilmiş, hatta kısa bir süre için de olsa

hapse atılmıştır. Bunun üzerine Kessler Türkiye'ye gelmiştir. İstanbul Üniversitesi'nde iktisat, sosyal politika, komün bilgisi ve sosyoloji dersleri vermiştir. 1935 yılında Hukuk Fakültesi bünyesinde İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nü kurmuştur. 1951'e kadar enstitünün müdürlüğünü yapan Kessler, bu tarihte ülkesi Almanya'ya geri döner. Özellikle savaş sonrasındaki 5-6 yıl içinde devletin çalışma hayatını düzenlemesiyle ilgili sosyal politika uygulamalarında danışmanlık rolü oynamış, İşçi Sigortaları Kurumu ve İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi oluşumlara aktif destek vermiştir. Bunun yanında 1946'dan sonra yeni kurulan sendikalarla iç içe olmuş, bu konuda konferanslar vermiştir. 1948'de ise "Sosyal Siyaset Konferansları"nı başlatmıştır. En çok ilgilendiği konular ise sosyal ekonomi, sendikacılık ve kooperatifçilik olmuştur. Almanya'ya döndükten sonra, 1951 yılından dinlenmeye çekildiği 1958 yılına kadar Göttingen Üniversitesi'nde ders vermeye devam etmiştir. Kessler 1963 yılında hayatını kaybetmiştir.

Türkçe'de Başlıca Kitapları:

Sosyoloji (1934), *Sosyoloji Dersleri* (1936), *İçtimaiyata Başlangıç* (1938), *Kooperatifçilik* (1940), *İçtimai Siyaset* (1945), *Sosyal Sigorta* (1950).

Makalelerinden Örnekler:

"Beveridye Planı", *İş Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyet Mecmuası (İş ve Düşünce)*, no:1, 1945, s. 10-15.

"Türk İş Kanunu", *Türk Ekonomisi*, no:58, 1948, s. 99-102.

"Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Teşkilatı", *İş Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyet Mecmuası (İş ve Düşünce)*, no:32, 1942, s. 243-253.

"İçtimai Sigorta Meseleleri", *İş Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyet Mecmuası (İş ve Düşünce)*, no:29, 1942, s. 23-29.

"İçtimai Siyaset Zaviyesinden Zonguldak ve Karabük", *İş ve Düşünce*, no:237, 1962, s. 8-12.

"Tasarruf Sandıkları", *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, no:83, 1938, s. 633-638.

"Türk Kaza ve Analık Sigortası Primlerinin Miktarları Hakkında Teklifler", *Çalışma*, no:3, 1946, s. 4-9.

“Türkiye’de İktisat Siyaset”**Prof. Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, Cumhuriyet, 23 Kasım 1947**

I Dündenberi İstanbulumuz milletlerarası bir toplantıya daha sahne oluyor: Yakınşark memleketlerinin iştirakile akdedilen bir nevi beynelmilel İş ve Çalışma Kongresi karşındayız. İkinci Dünya Harbini takib eden senelerde toplanan 26, 27, 28, 29 ve 30 uncu milletlerarası emek ve çalışma kongrelerinin arkası sıra Yakın ve Ortaşark milletlerinin kendi aralarında toplanmaları, Birinci Dünya Harbi sonu

“Milletler Cemiyeti”nin hemen biricik müsbet eserini yaşatmak bakımından manalı olsa gerektir. Paris Yüksek Muallim Mektebi ocağının yetiştirdiği büyük şahsiyetlerden A. Thomas, 1919’da ilk defa Amerikada toplanan “Beynelmilel İş Konferansı”nın Fransız delegesi olarak iştirak ettikten 1921 de İsviçreye nakledilen “Milletlerarası İş Bürosu” nun reisliğine geçtikten sonra, merkezi Moskovada bulunan III üncü enternasyonal karşısında çalışma davasını ilmin ve ahlâkın emrettiği yolda yürütmek için bilindiği gibi içtımâi siyasete sarıldı ve hakikî sosyalizmin rehberi olan içtımâi siyaset zihniyetini dünyanın her tarafında yazı ile ve sözle yaymağa çalıştı, bütün dünyayı dolaştı ve bu arada İstanbulu da geldi. Bugünkü ameli mahiyetteki içtımâi siyaset davasının bu büyük mücadelecisi o zaman İstanbulda kimlerle görüştü, ne gibi intubalar edindi ve nasıl bir psikoloji ile ayrıldı, bilemiyoruz. Fakat 1936 tarihli İş Kanunumuzun ihzârı ameliyesile Milletlerarası İş Bürosu arasındaki münasebet zarurî olarak A. Thomas’ı düşündürüyor. Tatbikatındaki eksiklikler ne olursa olsun, İş Kanununun ilk zamanlardaki varlığından alınız, İkinci Dünya Harbi sonundaki iş kongrelerine iştirakimiz üzerinde durunuz, bu işler için kurulan Çalışma Vekâleti teşkilâtımızı ve arada neşredilen çeşidli içtımâi politika kanunlarını düşününüz, nihayet İstanbulda yarı ölçüde bir Milletlerarası Çalışma Kongresinin toplandığını göz önüne getiriniz: Yirmi sene kadar önce İstanbulu gelmiş olan A. Thomas’ı şimdi öteki dünyada memnun bir ruh taşır tahayyül etmemek için bir sebep yoktur. Garbın anarşist ve düzen bozucu içtımâi cereyanları karşısında çıkan ve temelleri iktisadi sosyolojinin neticelerine bağlanan içtımâi politikanın tarihine, milletlerarası bir tezahür şeklinde de olsa, şimdi Türkiye hesabına ümid verici bir yaprak ilâve ediliyor. Hâdis, memleketimizdeki içtımâi siyaset cereyanı bakımından da oldukça ehemmiyetlidir: Garbın bu yeni sosyal bilgisi ve tatbikatı, Türkiye kanalıyla Yakınşarka daha çok yayılabilir.

II

Medeni dünyanın içtımâi meseleyi çözmek için dört elle sarıldığı içtımâi siyaset, memleketimizde zan-nedildiği kadar yeni midir? Cevap telâkkiye göre başkalaşacak. Eğer içtımâi siyasetle içtımâi siyaseti

yan yana düşüncecek olursak eskilik iddiasında bulunmak mümkündür. Yeni intişar eden çok faydalı, muhtelif içtımâi ilimlere mensub olanları alâkalandıracak ehemmiyet taşıyan bir eserin mevzuu olan vakıf müessesesine kadar iletilebilecek bir içtımâi muavenet fikri çok eskidir ve garbdaki benzerlerinin de gösterdiği veçhile içtımâi siyaset endişesine lüzum hissettirmeyecek derecede tesirli ve kuvvetlidir. Fakat bugünlerde İstanbulda bir tezahürüne şahid olduğumuz içtımâi politika cereyanı, vakıf ve çeşidli içtımâi yardım müesseselerinden büsbütün başka olduğundan bu başkılığın memleketimizde ne zaman belirdiğini tayin etmek ayrı bir mesele teşkil eder. Hemen söyleyeyim ki bu belirme, Avrupa-dakinden çok farklı değildir. “İktisadî” olan realitenin “insanî” zaviyeden düşünülmeğe başlaması ile Latin memleketlerde adına İçtımâi İktisad, Cermen diyarda ismine İçtımâi Siyaset denen cereyan, bir taraftan liberalizmi, diğer taraftan Marxizmi bir kenara bırakarak yolunda yürümüşü. Bizde bu iki engelden ikincisi mevcut olmadığından yalnız birincisi ile mücadele edildiğini görüyoruz.

Gerçekten XIX uncu asırda yüksek mekteplerimizde iktisad profesörlüğü yapmış olan Ohanes Paşa-nın, daha sonraları Cavid Beyin müessesiliğini yaptıkları koyu liberal iktisad cereyanı karşısında Şerif Efendi ile Akyığıtoğlu Musa Beyin temsil ettikleri cereyanı görüyoruz. İşte bu sonuncularda içtımâi siyasetin esas düşüncesini değilse bile sezgilerini bulmak mümkündür.

Bununla beraber XIX uncu asrın ikinci yarısındaki Türkiye’nin ekonomik ve içtımâi şartları, aynı devrenin bazı garb memleketlerinde içtımâi siyasetin zuhurunu hazırlayan ve kolaylaştıran şartlara hiçbir suretle benzememesi, bir kısım iktisadçılarımızın fikirlerini zorlayarak içtımâi politikaya maletmemize mânidir. Ohanes Paşanın istediği şey, tam bir liberalizm, daha doğrusu Türkiye’nin “ziraat mı, sanayi mi?” çıkmazı karşısında birinci şıkkı ihtiyar etmesi lüzumu idi. Muhalif kanaatte olanlar, bu sorgu karşısında kendi ifadelerile “Azâdegî-liberalisme” den ve sanayileşme politikasını bir kenara bırakma fikrinden uzak kalmakta idiler. Binaenaleyh, bunlarda pek vazih bir şekilde mevcut olmanın içtımâi politika fikrini bulabilmek için İkinci Meşrutiyeti, hattâ Birinci Dünya Harbini beklemek lâzımdı. İşte meselâ 1872 Almanyasında başında Herkner ve Schmoller gibi iktisad ve sosyoloji mensublarının bulunduğu “Alman İçtımâi Siyaset Cemiyeti”ne benzer bir cemiyet, 1916 Türkiye’de başında Z. Gökalp ve Yusuf Kemal gibi sosyoloji ve iktisad mensublarını gördüğümüz “İktisad Derneği”, yeni şartların mahsulü olarak ortaya çıkmış, Fransız kültüründen faydalanan ilm adamlarımız da “İçtımâi Basiret” veya “İçtımâi İktisad”, Alman iktisadçılığından müteessir olanlar da “İçtımâi Siyaset” başlığı altında kendini gösteren içtımâi politika telâkkisi yavaş yavaş kökleşmeğe, kültür müesseselerine nüfuz etmeğe, bilhassa İktisad Fakültesi kadrosu içinde başlı başına ehemmiyet kazanmağa başlamıştır.

III

Birinci ve İkinci Dünya Harpleri arasındaki devrenin Türkiye’de küçük ölçüde de olsa içtımâi politika gütmeyi icab ettiren sebep ve şartlar, İkinci Meşrutiyet Türkiye’sindekinden büsbütün başkadır. Üstelik 1933 Üniversite islahatı esnasında, Almanyanın içtımâi politika sahasındaki otoritelerinden birinin memleketimizde mensub olduğu disiplinin nazariyesini yaymağa çalıştığını da memnuniyetle gördük. Şerif Efendi ve Akyığıtoğlu ile sezgi halinde, “İktisad Derneği” mensublarının “İktisadiyat Mecmuası” ile “Yeni Mecmua” da sevgi halinde muhitimize yaymağa çalıştıkları şeyin bu defa müsbet bil-



gisine de kavuşmuş olduk. O sıralarda yeni neşredilen “İş Kanunu” nun dayandığı ilmi esasları yalnız üniversite tedrisatından değil, aynı zamanda üniversite dışı muhitlerde de tanıtmağa çalışan sosyoloji profesörü Dr. G. Kessler'in Eminönü Halkevinde verdiği ve “İş” mecmuasının 1934, 1936 ve 1937 cildlerinde neşredilen pek faydalı konferansları bu mevzu üzerinde, Türkiye'de halk için yapılmış veya yazılmış ilk içtimaî politika konuşmaları olmak itibarile tarihî bir ehemmiyeti haizdirler.

Artık 1936 dan bu yana on şu kadar sene zarfındaki Türk içtimaî politikasının nazariye ve tatbikat sahasındaki gelişmesinden bahse lüzum yoktur. İchtimaî politika mefhumu kadar problemleri de her iki sahada oldukça sevindirici şekilde yayılmış ve İktisad fakültesi, içtimaî politika bilgisile mücehhez beş yüzden fazla Türk genci yetiştirmiş bulunuyor. Bu gelişme mekanik ve taklidci bir manzara mı arz ediyor, yoksa organik ve içtimaî yapıdan mı mülhemdir? İş ve çalışma hukukiyatımızda tedvin ne nisbette ilmi esaslara dayanıyor? Yıldız parkının içindeki güzel köşkte toplanan küçük ölçüdeki bir milletlerarası çalışma konferansı vesilesile günlük gazete okuyucusuna Türkiye'deki içtimaî siyaset cereyanının yalnız kısa bir tarihçesini sunmak istediğim için bu gibi sorguları burada bir kenara bırakıyorum.

IV

Dündenberi çalışmağa başlayan ve İstanbul Üniversitesinin eski içtimaiyat Profesörü Necmeddin Sadık ve Ankara Üniversitesinin eski Hukuk profesörü Tahsin Bekir taraflarından yapılan iki faydalı konuşma ile gaye ve maksadı belirtilen toplantı içtimaî siyasetçilerle III üncü enternasyonalcileri karşılaştırmak isteyenler ve dünya hâdiselerini bu karşılaştırma zaviyesinden düşünenler için pek elverişli bir vesiledir. Lenin gibi Stalin ve arkadaşları da garbda, komünizm perdesi altındaki Rus hegemonyasının söktürülemeyeceğini, zira Garblı amele ve köylünün az ve çok aydınlanmış bulunduğunu, halbuki Şarkta durumun böyle olmadığını, fakir köylülerle bakımsız amelenin çok yerinde bir propaganda konusu teşkil ettiğini daima düşünenler veya öyle düşündüklerini hareketlerle anlatmışlardır. Ziraî reformları ve toprak işçilerini de içine alan geniş bir içtimaî politika, Yakınşark Garbın düşündüğü krizlerden kurtarmak için elverişli bir vasıta. Fakat içtimaî adaleti daima gözönünde bulunduran ve onu parça parça tahakkuk ettiren faal, yılmak bilmez bir içtimaî siyaseti eğer İstanbulda bugünlerde toplanan birinci “Yakınşark milletleri iş konferansı” Yakınşarkta faal ve ahlâkî hedeflerini yakından kavramış bir içtimaî siyasetçiliğe yol açarsa demir perde arkasında hazırlanan sinsi tecavüzler en salim şekilde önlenmiş olacaktır.

V

Bir hafta kadar devam edecek olan ve Garbla Şarkı içtimaî mesele etrafındaki hukukî hareketlerde birleştirecek bulunan bu toplantının önceden düşünülmesi gerekli bir eksikliğine işaret etmeden geçemiyecğim. Bir arıza yüzünden İstanbulda toplanan Yakınşark milletleri iş konferansında Türkiye'nin içtimaî politika meseleleri hakkında salâhiyetli ilim ve ihtisas adamları tarafından hazırlanmış birkaç ilmi ve objektif tebliğ yaymak, Arabistan, Acemistan, Efganistan ve Pakistan gibi dost Şark milletleri mümessillerile daha yakından iş beraberliği yapmak için bir zemin hazırlayacaktı. Mamafih hiç değilse son kapanış günü için mevcut olan bir imkândan istifade edilmesi konferansı hazırlayanlara belki tavsiye edilebilir.

Orhan Tuna (1910-1987)

Orhan Tuna, İstanbul Ticaret Lisesi'nden mezun olduktan sonra, 1934'te İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi'ni bitirdi. Almanya'da Heidelberg Üniversitesi'nde doktora derecesi aldı ve 1938'de İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Kürsüsü'nde Prof. Kessler'in yanında asistan olarak çalışmaya başladı. 1947'de İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yayını *Türk İşçisi* gazetesinde yazılar yazdı. 1948'de başlayan Sosyal Siyaset Konferansları'nda aktif görev aldı. Ayrıca, İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nün üniversite dışı, özellikle sendikalarla ilişkili faaliyetlerinde eğitimci ve danışman olarak görev aldı. 1958-60 arasında İktisat Fakültesi dekanlığı yaptı. Ayrıca İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü başkanlığında bulundu.

Önemli Kitapları:

İstanbul Küçük Sanayiinin Bugünkü Meseleleri (1950).

Grev Hakkı, İş Mücadelelerinde Yeri ve Ehemmiyeti (1951).

Grev Hakkı, Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi (Metin Kutsal ile birlikte, 1962).

Makalelerinden Örnekler:

“Amerika'da İçtimaî Sigorta Meseleleri ve İş İhtilâflarının Mahiyeti”, *İş Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyet Mecmuası (İş ve Düşünce)*, no:100, 1949, s. 3-5.

“Başka Yerlerde ve Bizde Mesken Meselesi I”, *Çalışma*, no:23, 1947, s. 14-17.

“Gerhard Kessler ve Yeni Bir Zihniyet”, *İş Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyet Mecmuası (İş ve Düşünce)*, no:113, 1951, s. 29-31.

“Harpte Sosyal Siyaset Tedbirleri”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Sosyal Siyaset Konferansları (XXVI)*, 1975, s. 125-144.

“Hayat Pahallılığı ve Kooperatifler”, *İktisadî Yürüyüş*, no:346, 1957, s. 6, 16, 18.

“Komünizme Karşı Mukabil Bir Programa Sahip miyiz?”, *Türk Yurdu*, no:3, 1959, s. 25.

“Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meselesi”, *İçtimaî Emniyet*, no:4, 1955, s. 216-221.

“Sosyal Politika ve Çalışma Bakanlığı”, *Siyasî İlimler Mecmuası*, no:175, 1945, s. 387-391.

Toker Dereli

Fotoğraf: Ali Sıpa



1936 yılında doğan Toker Dereli, 1960'ta İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Kürsüsü'nde (şimdiki Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Bölümü) asistan olarak çalışmaya başlamıştır. Çalışma Bakanlığı'nın resmi arabulucusu olan Dereli, yedi yıldır Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Uygulama Komitesi'nde devleti temsilen görev yapmaktadır.

Peki sosyal politika ne demek? Sosyal politika sosyal düzeni muhafaza etme, koruma, sınıf çatışmalarını hafifletme, sınıf farklılıklarını azaltma vs anlamında bir kamusal tedbirler manzumesi. Alman hocaların getirdiği, bizim okuduğumuz dönemdeki yaklaşımda sosyal politika hem kamu müdahalesini, hem kendi kendine yardım etmeye Allah da yardım etmez, kendi kendine örgütlen, derneğini kur, sendikayı kur, kooperatifini kur, hem de kendi kendine yardım mantığıydı. 60'lı, 70'li, 80'li yıllarda ikisi ayrıldı birbirinden. Bize Alman hocaların anlattığı, verdiği tanım anlamında sosyal politika bu iki boyutta ihtiva eder şekilkeydi ve kapitalist sistemin (ister pür kapitalist ister karma kapitalist sistemin) muhafazası için bir tedbirler manzumesiydi.

1936 tarihli İş Kanunu, şimdiki İş Kanunu'nun dahi çatısıdır, yapısı itibariyle; kapsamı, iş sözleşmesi, tarafların hak ve borçları, iş akdinin sona ermesi... yani bugün çok şey değişti ama, yapı bakımından, fihrist bakımından diyelim, 36 İş Kanunu esas olarak gidiyor. Önemli tabii; çalışanlar 30'lu yıllardan itibaren iki büyük gruba ayrılıyor (daha önce de var ama özellikle 30'lu yıllardan itibaren): Kamu ve özel. Bizim iş kanunumuz, iş akdi, işçiye uygulanan, fikir işçisi veya beden işçisi, uygulanan iş kanunu ister kamuda ister özel sektörde çalışsın, işçi sıfatını taşıyan herkesi kapsıyor. ILO'nun çoğu zaman anlamadığı o; Türkiye'de memurların, kamu görevlilerinin sendikal hakları kısıtlı diye uzun yıllar bu mutlakmış gibi eleştirmiştir, her sene de bizim, "Hata yapıyorsun, evet dar an-

lamda memurlar var, onların hakları daha sınırlı, kısıtlı; fakat bir de 'public employee' diye kamuda çalışan özel sektörün tabi olduğu iş kanununa, sendika, grev yasalarına aynen tabi, aynen haklara sahip kamu işçileri var. Bunu göz ardı edemezsin" diye müdahale etmemiz gerekmiştir. KİT'lerin kurulmasıyla 30'lardan itibaren tabii bu alanda bir gelişme oluyor; kamu işçisi kavramı da karşımıza çıkıyor. Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse bu dönem ve İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle çok farklı bir düzene geçiş, onun içinde 38 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun değiştirilmesi, yeni Vilayetler Kanunu, daha liberal bir Siyasî Partiler Kanunu'nun falan çıkması 1946 ve 47 yılları.

(...)

Bu bağlamda, işin bir de tabii, sosyal politikanın sosyal güvenlik boyutu var. 1945, İşçi Sigortaları Kurumu (SSK'nın önceli) kuruluyor; belli sigorta dalları zorunlu, gönüllü esasa göre değil. Belli risklere karşı prime dayalı sistem. 1949-50'de Emekli Sandığı, memurlar için. 71'de daha sonra Bağ-Kur. Böyle gelişen bir sosyal güvenlik sistemimiz var. Kendi içinde yıllar içinde gelişti tabii. Biz öğrenciyken sosyal güvenlik bahsederken işsizlik sigortasını da kapsayan bir bütün anlaşıldı; bizde işsizlik sigortası yok, geri kalanlar da tam anlamıyla gelişmiş değil ve aile yardımları yok. Nihayet 1999'da işsizlik sigortası da, uzun yıllar çalışmadan sonra gerçekleşti. Yani Avrupa Birliği ile, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'yle mukayese edildiğinde aile yardımları hariç Türkiye'de de sosyal güvenlik kuruldu. Sosyal güvenlik sisteminin geldiği gelişmiş noktaya rağmen bir sorunu, çok değişikliğe uğraması. Diğer kanunlara göre bunu düzenleyen 1964 tarihli, 506 sayılı SSK Yasası; primli sistemi kuran, 1971 tarihli yasa, 1979 sayılı Bağ-Kur, Emekli Sandığı vs yasaları; bunların hepsi parçalı yaklaşımla zaman içinde hem derinlemesine hem enlemesine genişlemişler.

(...)

Alman hocalar arasında, işte 33'te başlıyorlar gelmeye, Kessler de 50'ye kadar galiba kalıyor, bu konuları getiren Kessler'dir İstanbul Üniversitesi'ne. Ankara Üniversitesi'ne getiren Alman bir hoca yok. Kessler orda da etkili oluyor; orda da Cahit Talas Hoca kuruyor, Orhan Bey'le Cahit Hoca, biri İstanbul, öbürü Ankara'da; sonra da diğer üniversitelere geçiyor. Kessler çok sosyal, sosyal vicdanı ve ahlaki yüksek bir adam bize anlatıldığına göre, ben öğrencisi olmadım.

Kadıköy'de falan ev tutuyor. Sabahleyin evden çıkarken cebine bozuk paralar doldurmuş, yol boyu o zamanın İstanbul'unun fakirlerine dağıtarak üniversiteye, Beyazıt'a gelirmiş. İşçiler için "Sosyal Siyaset Konferansları"nı, "İçtimai Siyaset Konferansları"nı düzenlemeye o zaman başlıyor. İlk şekli itibariyle herhalde Alman modeli uygulanıyor işyerlerinde, fabrikalarda, sendikalarda. Sendikacılık 47, demek ki o Türkiye'de yaşarken de, eğitim yaparken 50'ye kadar kaldığına göre onun zamanında Sendikalar Yasası çıkıyor. Belli ölçüde mutlaka etkisi olmuştur verdiği konferansların, yaptıkları propagandanın falan, olmuştur mutlaka. Sonra Orhan Bey aynı geleneği devam ettiriyor. Fakat yetişen sendikacılık nesli hem Kessler'den, hem Orhan Bey'den, hem de bu konferanslardan geniş ölçüde yarar görmüş, o şekilde yürümüş bu iş.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

kurumsal olarak İktisadiyat ve İçtimaiyat Enstitüsü hocalarının pratikte de gerek hazırladıkları proje ve araştırmalarla, gerekse bireysel hakemlik ve yöneticilik görevleriyle sosyal politikaların uygulanmasında aktif olduklarını belirtmek gerekir. Örneğin, Çalışma Bakanı Sadi İrmak, 1946 yılının ilk günü kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun yönetim kuruluna sigorta hukukçusu E. E. Hirsch'i almıştır. Hirsch ilk toplantıda yönetim kurulu başkanı seçilmiş, fakat haziran ayında Sadi İrmak kendisinden bir milyon liralık bir fon kaydırmasını isteyince istifa etmiştir.

Ayrıca, enstitü üyeleri 1960'a kadar İstanbul İl Hakem Kurulu'nda arabuluculuk ve hakemlik ile iş ihtilaflarının çözümünde aktif görev almışlardır. Bunun dışında enstitüde çalışma şartları ile ilgili ayrıntılı projeler hazırlanmıştır. Bunlara örnek olarak İstanbul'da geçekundu, İstanbul tramvay işçilerinin durumu, toplu sözleşmenin iktisadî ve sosyal etkisi, işçi sendikalarının durumu, Bulgaristan Türkleri'nin son tehirci ve Türkiye'de iskân hakkındaki anket, işsizlik, Zonguldak ve Karabük'te çalışma şartları gibi projeler sayılabilir.

Daha çok akademik araştırma gibi görünen bu projeler Türkiye'de çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi bakımından sonraki sosyal politikalara temel oluşturmuştur. Kaldı ki üniversite dışı faaliyetler, araştırmalarla sınırlı değildi. Enstitü mensupları emek piyasasına ve onun denetlenmesine eğitimci olarak aktif katılımda da bulunuyorlardı. 1944 yılında Sümerbank personel şefleri için Kessler ve Orhan Tuna'nın idaresinde Türkiye'deki ilk sosyal siyaset geliştirme kursları açılmıştır. Bu kurslar 1,5 ay kadar sürmüş ve 30 Sümerbank personeline sertifika verilmiştir. 1946'da ise Çalışma Bakanlığı için iş müfettişleri kursları açılmıştır. 1952'de iş müfettişleri kursu katılımcılarına sınavla sertifika verilmiştir.

Ayrıca 1953 yılında Çalışma Bakanlığı tarafından üniversiteye bir işçi enstitüsü kurulması için öneri gelmişti. Öneride işçi ve işveren arasındaki ilişkilerin barışçı olarak sürdürülebilmesi için gerekli yardımlar, sosyal politika önerileri ve işçilerin gerekli şekilde eğitilmeleri talep ediliyordu. Sabahaddin Zaim'in deyişiyle, "her ne kadar bu enstitü kurulamıyorsa da üniversite ile tatbikatçıları arasında işbirliğini sağlamak hususunda zamanın hükümet ricaline hâkim olan yapıcı zihniyeti göstermesi bakımından, bu vesikaların ibretle incelenmesi gerekir".

Bunların yanında, sendikacıların eğitimi konusunda enstitünün önemli bir rol oynadığını görüyoruz. 1953-62 yılları arasında enstitü, Türk-İş, Çalışma Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Amerikan Yardım Teşkilatı işbirliği ile üç tip eğitim atölyesi düzenlemiştir. Birincisi, öğle paydoslarında fabrikalara gidip genel kültürü artırma amaçlı seminerler vermektiydi. İkincisi, sendikacıların eğitilmesine yönelik özel seminerler düzenlemekteydi. Son olarak seminerlerde kendini gösteren sendikacılar bizzat eğitimci olarak konferans vermeye davet edildi. 1962'den itibaren bu seminerlerin organizasyonu Türk-İş'e bırakılmıştır. Bu seminerlere ek veya onların kurumsallaşmış bir biçimi olarak Ankara'da Türk-İş Sendikacılığı Koleji kurulmuş, üç aylık, 20-25 kişilik yatılı seminerlerde dersler üniversiteden gelen akademisyenler tarafından verilmiştir. Sınavların yapıldığı, başarı ödüllerinin verildiği bu "kolej"de profesyonel sendika yöneticisi yetiştirilmesi amaçlanmıştır. 1970 sonrasında ise Sabahaddin Zaim'in hayırlı olduğu üzere, "ideolojik sendikacılık hareketlerinin başlayışı ve DİSK vs gibi diğer konfederasyonların kurulup gelişmesi neticesinde Türk işçi hareketindeki birlik bozulunca Türk-İş Ko-

1945 ÖNCESİNDE SOSYAL POLİTİKA
GÜNDEMİ NÜFUS, HALK SAĞLIĞI VE
ÇOCUK MESELESİ ÜZERİNDE
YOĞUNLAŞMIŞKEN, 1945 SONRASINDA
ÇALIŞMA BAKANLIĞI'NIN KURULMASIYLA,
ÇALIŞMA HAYATI VE İŞ GÜVENLİĞİYLE
İLGİLİ SORUNLARLA
ŞEKİLLENMEYE BAŞLAMIŞTIR.



İstanbul
Çocukları
Kurtarma
Yurdu'nun
açıldığı 1933
senesindeki
7 çocuk (İş
dergisi-1943).

II. DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI DÖNEMİN SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL GÜVENLİK KONULARI BAKIMINDAN EN ÖNEMLİ OLGUSU, NAZİ ALMANYASI'NDAN KAÇAN ÇALIŞMA HAYATI VE SOSYAL POLİTİKA UZMANI AKADEMİSYENLERİN TÜRK ÜNİVERSİTELERİNDE GÖREV ALMALARIYDI.

leji kapatılmıştır. İdeolojik işçi hareketi başladıktan sonra tedricen sendika-üniversite işbirliği de gevşemiş ve zayıflamıştır".

Enstitünün üniversite dışı faaliyetleri bunlarla sınırlı kalmamış, iş hayatı ve sanayi ile de ortak projelere imza atılmıştır. 1956'da kurulan Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü'nde üniversite hocaları işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında çalışmalar yapmıştır. Ayrıca, 1950-60 arasında Bakanlıklararası Prodüktivite Merkezi olarak açılan, 1960'tan sonra Millî Prodüktivite Merkezi adını alan kuruluştaki seminerler düzenlenmiştir. Bundan başka Sosyal Siyaset Enstitüsü, ticaret ve sanayi odaları ile de yakın ilişkiler içinde olmuştur. Bunu yanında 1985'te faaliyete geçen Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü de üniversite-sanayi işbirliğinin kurumsallaşmış bir örneğidir. Bu örneklerin hepsinde Sosyal Siyaset Kürsüsü ve onun devamı olan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümleri hocaları aktif rol oynamışlardır.

Bu örneklerden de anlaşıldığı gibi, II. Dünya Savaşı ertesinde "iş" eksenli bir sosyal politika kavramı gündeme oturmuştur. Gerhard Kessler'in benimsediği ve Türkiye'deki sosyal politika alanında Alman etkisini somutlaştıran sosyoloji anlayışı olan sozialpolitik ekolü, sosyolojinin temel sorusunu yapısal sorunlar olmaktan çıkarp, "iş" kavramına yönelik sosyolojiyi bir sosyal politika bilgisi olarak ele almıştır.

Konferans Teklifi

İktisat Fakültesi Dekanlığı'na: Bu sırada işçi ve sendika meselelerinin amele, hükümet ve matbuat mahfillerini son derece alâkadar ettiği, hattâ bazı sendikaların Üniversite otoritelerinin ilmî fikirlerinden istifade temayülünde bulundukları görülmektedir. Hâdisе karşısında Fakültemiz içtimâî siyasetle de ilgisi olan İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü tarafından halk için bir konuşma serisi yapması fikrini güdüyor, böyle bir hareketin Üniversitemizin halk ve cemiyet meseleleriyle daha yakından alâkadarlığına yol açacağına inanıyoruz.

Keyfiyetin Profesörler Meclisinde bir karara bağlanmasını ve konuşma, konferans serisinin tertibi hususunda Enstitü müdürü Prof. Kessler'in tavzif edilmesini diler, saygılarımızı sunarız.
"İktisat Fakültesi'nin Altı Hocas", 1 Mart 1948.

Hiçbir sanayi, hiçbir devlet nizamı bu kabil toplu mukavele fesihleri, yani grevler, yüzünden yıkılmamıştır. Bilâkis en yüksek ücretlerin tediye edildiği ve Büyük Britanya ile birlikte en kısa iş müddetleriyle çalışıldığı Birleşik Amerika'da, sendikaların idaresi altındaki yüzbinlerce işçinin iştirak ettiği grevler daha geçen senelerde de vukua gelmiştir. Bu memleketlerin istihsalı dünyanın en iyi ve en verimli istihsalı değil midir?

İçtimâî Siyaset Konferansları, 1. kitap [1948], Kessler, s. 11.

(...) sefaleti önlemek üzere garbi Avrupa'da takriben 120 seneden beri istihlâk kooperatifleri, hastalık sandıkları, gönüllü olarak kurulan meslekî birlikler ve işçi sendikaları şeklinde işçi ve müstahdemlerin kendi kendine yardım organizasyonları vücuda getirilmeğe başlandı.

(...) artık bundan böyle işçi ve müstahdemler 1848 senesinde Karl Marx'ın tarifi ile "zincirlerinden başka kaybedecekleri bir şeyleri olmayan proleterler" olmaktan çıkmışlardır. Bugün garp devletlerindeki sendikalarla vazı kanunlar ücret mukabilinde çalışan insanlara içtimâî emniyet (social security) temin etmek için birbirleriyle yarışmaktadırlar; ve bazı memleketlerde bu hedefe büyük mikyasta varılmış bulunmaktadır.

İçtimâî Siyaset Konferansları, 1. kitap [1948], Kessler, s. 10-11.

KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSLERİNDE SOSYAL POLİTİKA

1940'lı yıllar emek piyasası ve çalışma ilişkileri merkezli bir sosyal politika gündeminin oluşumu açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönüşümde kuşkusuz tek parti yıllarının sanayileşme politikalarının yaratmış olduğu ve niceliksel boyutu göz ardı edilemeyecek bir işçi sınıfının varlığı büyük rol oynamıştır. Söz konusu sanayileşme politikaları ile işgücünün sektörel dağılımı değişirken, sanayi kesiminin 1924 yılında istihdam içinde yüzde 4,6 olan payı 1939'da 8,0'a, 1944'te 8,3'e çıkmıştır. 1934 ve 1938 yıllarında yürürlüğe sokulan 1. Sanayi Planı ve 2. Sanayi Planı ile devlete ait tüm sanayi kuruluşlarında çalışanların sayısı 1938 yılında 70 455'e, 1948 yılında 146 902'ye yükseldi.

Sanayi kesimindeki istihdam oranı arttıkça işgücüne ilişkin önemli sorunlar da ortaya çıktı. 1930'lu ve 1940'lı yıllarda sanayileşme üzerine yürütülen tartışmalarda politikacıların, bürokratların ve akademisyenlerin en çok üzerinde durdukları konulardan biri işgücünün devamlılığı ve yüksek devingenlik oranı sorunlarıydı. Dönemin en büyük iktisadî devlet teşekküllerinden biri olan Sümerbank'ta, 1944 yılı içerisinde toplam 25 194 işçiden 23 578'i işten ayrılmıştı ve işten çıkış oranı yüzde 93,58'e ulaşmıştı. Benzer oranlara işletme bazında da rastlamak mümkündü. 1935 yılında kurulan Kayseri Bez Fabrikası'nda, kuruluşundan 1940 yılına kadar çalışan işçi sayısı 19 761 kişiye ulaşmıştı ve bu da işçi kadrolarının 5 yıl içerisinde tam yedi defa yenilenmiş olması anlamına geliyordu. Ergani Bakır Madenleri'nde ise 1940-1950 arasındaki işgücü devingenlik oranı yüzde 250'yd.

Yüksek işgücü devingenlik ve devamsızlık oranlarının aşağıya çekilmesi 1940'lı yıllar boyunca önemli bir gündem maddesi olmuştur. Örneğin, kamu iktisadî teşekküllerinin bir yıllık faaliyetlerini inceleyen müfettiş raporları işgücü devingenliği sorunu üzerinde hassasiyetle durmuş ve bu sorunun çözümüne yönelik politika arayışları içinde olmuştur. "Sümerbank 1943 Yılı Umumî Murakabe Heyeti Raporu" işçilerin devamsızlığına neden olan sorunları ele alıp, fabrika yöneticilerinin çözüm önerilerine yer veriyordu. Bu çözüm arayışları neticesinde iktisadî devlet teşekküllerinde çalışanlar için ücretlerden sağlık ve sosyal güvenliğe, iskâna, beslenmeye, eğitim ve kültüre kadar geniş bir yelpaze içinde sosyal olanaklar sağlanmıştır.

BARINMA

Cumhuriyet döneminde Türkiye'nin yaşadığı en önemli sorunlardan birisi mesken sorunu olmuştur. Nüfusun büyük bir bölümünün kırsal kesimde yaşadığı bir toplumsal yapıdan, sanayileşmiş bir topluma evrilme çabaları, "iskân" sorununu gündeme getirmiştir. Kentsel kesimde artan nüfusun barınabileceği konutların nicel ve nitel açıdan yetersizliği yanında, özellikle ücretli çalışanların gelir düzeyinin düşüklüğü, sorunun değişik boyutlarıdır. Kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanlar açısından mesken sorununun önemini artıran ilave faktörler de bulunmaktaydı. Özellikle devletçi sanayi atılımları başladıktan sonra, yeni kurulan fabrikaların, yurdun değişik yörelerinde ve büyük bölümü itibarıyla kent dışında geniş ölçekli olarak kurulması özel sorunlar yarattı.

Sümerbank ve Etibank, işçi ve memurlarına yaşanabilir mekânlar yaratmak için 1940'lı yıllar boyunca önemli yatırımlar gerçekleştirdi. Bu yatırımlar neticesinde kimi zaman ortaya yeni şehirler çıktı. Örneğin, Sümerbank'a bağlı Karabük Demir Çelik Fabrikaları 1943 ve 1944 yıllarında gerçekleştirdiği inşaat faaliyetleri ile 180 ev ve 70 barakanın yapımını tamamlamıştı. 1945 yılında 160 evin inşa edilmesi planlanıyordu. 1946 yılına gelindiğinde Karabük'te evli ve bekâr işçiler için toplam 835 ev inşa edilmişti. Tüm bu inşaat faaliyetlerine altyapı yatırımları eşlik ediyordu. Eylül 1944'te Karabük ile fabrika arasında tren seferleri başlamıştı. Sümerbank, İzmit, Hereke, Kayseri, Sivas, Nazilli, Gemlik, Ereğli (Konya) ve Bünyan'daki fabrikalarında da evli ve bekâr çalışanları için mesken inşa ediyordu. Örneğin, "1944 Yılı Umumî Murakabe Heyeti Raporu"na göre Sümerbank, Nazilli Fabrikası



1933-1938 arası nda çok mülahet ve müemir bir iş gören, fakat 1938 den sonra aynı şekilde faaliyette bulsunamasına maalesef imkân verilmeyen «Çocukları Kurtarma Yurdu» nun 1937 deki çocuklarından bir grup (İş dergisi-1943).

Zafer Toprak

Fotoğraf: M. Evren Dinçer



Profesör Zafer Toprak,
Boğaziçi Üniversitesi
Atatürk Enstitüsü'nde
ders vermekte ve aynı
zamanda enstitünün
müdürlüğünü
sürdürmektedir.

Türkiye'de içtimaî iktisadî, daha doğrusu içtimaî iktisat ve içtimaî siyaseti getiren ilk kadro I. Dünya Savaşı kadrosudur. Bunlar özellikle Almanya'da tarihçi ekolün uzantıları olarak, özellikle Bismarck Almanyası'nda oluşan içtimaî iktisat anlayışını özümsemiş insanlar olarak Türkiye'ye gelirler. Özellikle o dönemde içtimaî iktisadın bu denli uygulandığının nedeni bilfiil savaşın kendisidir; yani savaşın ne denli çözümsüz, daha doğrusu savaşın ne denli ayırıcı bir politika gündeme getirebileceğinin, toplumda önemli sosyal sorunları yeşerteceğinin bilincinde olan insanlardı bu insanlar. O yüzden bir şekilde devletin müdahalesi gerekmektedir, o nedenle aslında devlet iktisadî dediğimiz şeyle içtimaî iktisat hemen hemen örtüşür.

Bu içtimaî iktisat aslında Alman sosyal demokrasisinin Türkiye'ye olan uzantısıdır. Ama başka bir kol da Fransa'dan gelir... Fransa'dan, özellikle üçüncü cumhuriyet Fransa'sından. Özellikle Radikal Parti'nin, Leon Bourgeois'nın Radikal Parti'sinin görüşleri doğrultusunda bir sosyal müdahale söz konusudur, ki solidarizm olarak nitelendirdiğimiz görüşlerdir bunlar; bu, bizim özellikle Osmanlı entelektüellerinin solidarizm bazında örgütledikleri, daha doğrusu kurguladıkları bir modeldir. Burda da insanların bağımlılığı tezi gündemdedir; yani insanların, aslında birey öyle sanıldığı gibi tek başına değildir, bir toplumun bir parçasıdır ve aslında bu etkileşim sonucunda toplum belirli bir noktaya gider ve bu etkileşim de aslında bir dayanışmadır. Organik dayanışma zorunludur, yani

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM:
İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

insanların çok değişik mesleklerde olmaları onların belli bir dayanışma ağı içerisinde görev almalarına neden olur. Ve gördüğünüz gibi bir taraftan Almanya'dan, bir taraftan Fransa'dan bir görüş akışı vardır.

Üçüncü bir görüşten de söz etmemiz mümkün. Narodnik görüşleri, yani bir noktada çok daha köylü esaslı görüşlerin, eşitlikçi görüşlerin gündeme gelişinden söz etmek mümkün. Şimdi her halükârda şunu söyleyebilirim: Bu içtimaî iktisat anlayışı aslında I. Dünya Savaşı yıllarında izlenen belirli politikaları, ittihatçıların kent bazında işe sorununda izledikleri politikayı da belirlemiştir üç aşağı beş yukarı. İşte birtakım aşevleri kurulmuştur, işe örgütü kurulmuştur, yani devlet eliyle birtakım temel ihtiyaç maddeleri dağıtılmıştır. Yani bu bir noktada içtimaî iktisadın ta kendisidir, yani I. Dünya Savaşı yıllarındaki politika gerçekten içtimaî iktisat politikasıdır, bir noktada devlet eliyle yoksulluğu gidermeye yönelik bir politikadır. Sosyal bir politika vardır I. Dünya Savaşı politikalarında, ama bu denli planlı programlı bir politika değildir, koşullar gerektikçe gündeme gelmiştir. İstanbul Üniversitesi'nin kuruluşuyla birlikte Almanya'dan hocalar gelir; birçok Musevî hoca ve bu arada sosyal demokrat (ki aralarında Musevî olmayıp sosyal demokrat olanlar da vardır). Bu kişiler, son derece önemli şahsiyetlerdir, dünya çapında insanlardır; Alexander Rustow örneğin. Bunlar Türkiye'ye gelirler ve Türkiye'de bu ikinci dalga içtimaî sorunsalları gündeme getirirler. Zaten Türkiye'de o sırada devletçilik gündemdedir, yani bir şekilde devlet müdahalesi bilfiil gündemdedir. Ama tabii burda gelen Almanlar'ın da rolünü unutmamak gerekir, çünkü bu iktisadî devlet teşekkülleri, modelleri falan hep Almanlar'ın ürünü olarak gündeme gelmiştir. Ve birdenbire Türkiye, Almanya'nın entelektüel yörüngesine girer; ve 1936'da da İktisat Fakültesi'nin kurulması ihtiyacı duyulur; ve ordaki iktisat aslında iktisat da değildir bizim bugün anladığımız anlamda. O iktisat içtimaî iktisattır, yani o günkü ders kitaplarına falan baktığınız vakit görürsünüz, hemen hemen her şey içtimaî iktisattır o tarihte. Türkiye'de içtimaî iktisat veya işte daha doğrusu iktisadın en özgün çalışmaları içtimaî iktisat alanında yapılmıştır 1930'lu ve 40'lı yıllarda; bu da Alman hocaların ve onların asistanları sayesinde.

Türkiye'de tabii 60, daha doğrusu 50-60'lardan itibaren sosyal politika çok daha geniş bir tabana oturmuştur. O yüzden işin teorik yönü ötesinde, aktif, yani bir noktada uygulaması, praksis önem kazanmıştır. Oralarda tabii sendikal hayat önem kazanmıştır, sendikacılık önem kazanmıştır. Sendikal yaşamın apayrı bir öyküsü ve böyle duyabildiğim bir çan eğrisi vardır, yani yükseldiği bir evre vardır; yani şimdiki gibi güdük değil, bir noktada 1960'ların, 70'lerin sendikacılığı çok daha ses getiren bir sendikacılık, çok daha belirleyici bir sendikacılık. Türkiye'deki siyasî platformda, bir ölçüde yönlendiren bir sendikacılık olarak ortaya çıkmıştır.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Tek eksik kalan, sigortacılık hukukundan ve sigortacılıktan anlayan, hem de kamuoyunda iyi isim yapmış bir hukukçuydu. Ben, tam aradıkları adamdım. Gerçi özel sigorta hukuku konusunda birşeyler bildiğimi, ama özel sigorta hukuku ile sosyal sigorta hukuku arasındaki tek ortak yanın, “sigorta hukuku” sözcüğü olduğunu, bunun dışında bambaşka konular ve hukuk alanları olduğunu ne kadar anlatmaya çalıştıysam da, para etmedi.”

Ernst E. Hirsch, *Anılarım*, Tübitak Yayınları, 2000, s. 351.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

1970'lerden sonra ideolojik sendikacılık hareketlerinin başlayışı ve DİSK vs. gibi diğer konfederasyonların kurulup gelişmesi neticesinde Türk işçi hareketindeki birlik bozulunca Türk-İş koleji kapatılmıştır. İdeolojik işçi hareketi başladıktan sonra tedricen Sendika-Üniversite işbirliği de gevşemiş ve zayıflamıştır.

***Sosyal Siyaset Konferansları*, 35-36. kitaplar, İstanbul, 1986, S. Zaim, s. 301.**

çevresinde bulunan bataklıkları kurutarak yeni işçi barakaları inşa etmişti. 1949 yılına gelindiğinde fabrikanın, memur ve kalifiye işçiler için apartmanları ve 300-350 işçi kapasiteli bir yurdu vardı. Tüm bu yatırımlar neticesinde, 1945 yılı itibarıyla Sümerbank'ta evli işçilerin aileleriyle birlikte barındırılma oranları Gemlik Suni İpek Fabrikası'nda yüzde 44, Konya Ereğli Bez Fabrikası ile Kayseri Mensucat Kombinası'nda yüzde 35, Karabük'te yüzde 40, Nazilli'de yüzde 16 idi. 1947 yılı itibarıyla Sümerbank'ın bütün sosyal meskenlerinde, 6 623'ü memur ve işçi olmak üzere aileleri ile birlikte 14 907 kişinin oturduğu belirlenmiştir.

Sümerbank Bakırköy, Bursa, Isparta, Bünyan ve Defterdar fabrikalarında ise mesken

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

yatırımlarına girilmemiştir. Bu durum, mesken bunalımı yaşayan kentlerde ikame eden işçiler ve işgücü sıkıntısı yaşayan fabrika yöneticileri için önemli bir sorun teşkil ediyordu. Başbakanlık Murakabe Heyeti, 1944 yılı raporunda Bursa Merinos Fabrikası'ndaki işgücü sıkıntısının sebeplerini şöyle açıklıyordu: “İşçi tedarikindeki zorluklar, Bursa'da rakip sanayinin bulunuşu, Fabrikanın işçileri barındıracak işçi evleri olmayışı, işçiyi barındıran mahallerin Fabrikaya uzak oluşu, taşıma aracı ve teşkilatı olmayışı ile izah edilebilir. Bu yüzden Merinos Fabrikamızın yanında genişçe bir işçi sitesi kurulması programımızda önemle yer almış ve ilk olarak arsa konusunun çözülmesine girilmiştir.” Etibank'ta da benzeri barınma olanakları sağlanmaktaydı. 1943 yılı itibarıyla 26 000'den fazla işçi çalıştırmakta olan Ereğli Kömür İşletmesi'nde, 23 ayrı işyerinde yatak sayısı 20 549'u bulan yatakhaneler mevcuttu. 1943 yılında günde ortalama 16 852 işçi barındıran bu yatakhanelerde, temizliğe dikkat edilmiş, duş ve yıkanma yerleri yapılmıştı. Gene Etibank'a bağlı Keçiözümlü Kömür T.A.Ş.'de de, 1943 yılı itibarıyla evli memurlar işletmede mevcut ve her biri çift daireli olan 6 binada ve bekâr memurlar da inşaatı 1943 yılı sonunda tamamlanmış olan pansiyon binasında iskân edilmiş bulunmaktaydılar. Etibank Garp Linyitleri Müessesesi'nin Soma işletmesinde 1945 yılı itibarıyla istihdam edilen 900 mükellef işçi ile 150 civarında daimî işçiye ayrılan işçi evleri ikişer odalı, hol, mutfak ve banyolu olup, 24 saat sıcak su bulunmaktaydı.

BESLENME

Çoğu devlet fabrikası, işçilerine bir öğün yemek veriyordu. 1930'lu yıllarda bu hizmet karşılığında işçilerden küçük bir ücret talep edilirken, savaşın başlaması ile birlikte durum değişmiştir. Sümerbank'a bağlı işletmeler 1941 yılında günlük ücretleri 160 kuruşu geçmeyen işçilere bir öğün bedava yemek vermeye başladı. Bedava yemek olanağı 1942 yılında ücreti 200 kuruşu, 1943 yılında ise 300 kuruşu geçmeyen işçileri de kapsamaya başladı. Etibank ve diğer devlet işletmeleri de benzer olanaklar sunmaktaydı. Örneğin 1943 yılı itibarıyla Keçiözümlü madenlerinde çalışan ve günlük ücreti 400 kuruşu geçmeyen işçilere 600 gram ekmek ve iki tabak yemek ücretsiz veriliyordu. 1944 yılında Gaziantep İnhisarlar İdaresi, işçilerine bir tabak ücretsiz yemek verirken, temizlik işçisi sıkıntısı yaşayan İstanbul Belediyesi yeni alacağı işçilere sabah ve akşam bedava çorba vereceğini duyuruyordu. Tramvay idaresi ise kondüktör ve sürücülerine yarım ekmek ve bir tabak yemek veriyordu. Yemeklerin kalori miktarına sağlık görevlileri tarafından özen gösteriliyordu.

Savaş yıllarında kimi özel işletmeler de işçilerine benzer olanaklar sunmuştur. Örneğin, İzmir'deki tütün şirketleri işçilerine bedava yemek vermesi için 1943 yılında Kızılay'a para bağışı yapmıştı. İstanbul'daki bazı tekstil fabrikalarında da, ki bunların hepsi 10'dan fazla işçi çalıştırıyordu, işçilere gıda yardımı yapılmaya başlanmıştı. Yardımın şekli fabrikadan fabrikaya değişmekteydi; kimi fabrika işçilerine bedava öğlen yemeği verirken, kimileri de bir parça ekmek ve bir bardak süt veriyordu.

Sümerbank ve Etibank'ın çalışanlarına sundukları ucuz beslenme olanakları bedava yemek ile sınırlı değildi. Bu işletmeler, çalışanlarına tüketici mallarını piyasa fiyatının altında bir maliyetle temin etmek amacıyla kooperatifler (ekonoma) kurmuşlardı. Karabük

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Demir Çelik Fabrikaları ve Ereğli Kömür İşletmesi bu alanda lider konumdaydı. Kömür İşletmesi'nde 11 adet ekonoma kurulmuştu. Karabük'te ise çalışanların temel ihtiyaçlarını karşılamak ekonomanın yükümlülüğü idi, zira kentteki mevcut ticarî işletmeler hızla artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak kapasitede değildi. Ekonomalar Sümerbank ve Etibank'ın diğer işletmelerinde de mevcuttu ve çalışanların gündelik yaşamında önemli bir konuma sahipti.

SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİK OLANAKLARI

Başbakanlık Umumî Murakabe Heyeti 1943 yılında Sümerbank için hazırladığı raporda, fabrikalara giren işçilerin hastalandıklarına yönelik yaygın söylentilerin işgücü sıkıntısının önemli sebeplerinden biri olduğu tespitini yapmıştı. Bu iddialar kimi müesseseler için doğru olsa da, 1940'lı yıllar boyunca iktisadî devlet teşekküllerine bağlı müesseselerdeki işçilere geniş sağlık olanakları sağlamaya çalışıldı. Bu olanaklar, o dönemin koşulları çerçevesinde değerlendirilmelidir. Sağlık personeli sayısının ülke ölçeğinde yetersiz olduğu, sıtma başta olmak üzere salgın hastalıkların varlığını sürdürdüğü koşullarda, işçilere sağlanan düzenli sağlık olanakları çok önemlidir. Aslında, ülkenin dönem içerisinde yaşadığı olumsuz sağlık koşullarını düzeltmek amacıyla 1930 tarihinde çıkartılan Umumî Hıfzıssıhha Kanunu belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlere, sağlık önlemleri alınması konusunda yükümlülükler getirmişti. Ancak, iktisadî devlet teşekküllerindeki sağlık olanaklarının bu yasa ile getirilen minimum sınırın çok üzerinde olduğu gözlenmektedir.

1947 yılı itibarıyla Sümerbank'ta 188 sağlık personeli istihdam edilmekteydi. Bunlar arasında 49 uzman doktor, 10 dişçi, 9 eczacı, 28 hemşire ve ebe, 34 hastabakıcı, 7 laborant, 7 eczacı kalfası ve 44 diğer sağlık personeli bulunmaktaydı. Bu sağlık personelinin çalıştığı 13 hastanenin yanında, 5 kreş ve 4 çocuk yuvası da bulunmaktaydı. Müesseseler bünyesindeki sağlık birimlerinin kapasitesi, kuruluşların büyüklüğüne göre değişmekteydi. Örneğin, 153 işçi çalıştıran Sümerbank'ın Sivas Çimento Fabrikası 1943 yılında altı yataklı küçük bir hastaneye ve eczaneye sahipti. İnhisarlar İdaresi'nin Gaziantep'teki şarap fabrikasında ise sadece bir klinik vardı. 1 Nisan 1944 tarihi itibarıyla 1 892 kişi çalıştırmakta olan Karabük Demir ve Çelik Fabrikaları'nda 150 yataklı bir merkez hastanesi yanında, 20 yataklı bir başka hastane, toplam yatak sayısı 66 olan 7 de dispanser bulunmaktaydı. Binlerce maden işçisi çalıştıran Ereğli Kömür İşletmesi'nin ise merkezde 150 yatak kapasiteli bir hastanesi mevcuttu. İşletmenin Kilimli, Gelik, Üzülmüş ve Kozlu'da dispanserleri vardı. Ayrıca bazı madenci köylerinde de, münevvelî işçilerin sağlık durumlarını kontrol etmek için dispanserler kurulmuştu. İşletmenin Ereğli ve Asma'da ise bakımevleri vardı.

Bu müesseselerdeki sağlık olanakları, çalıştırdıkları işçilerin yanında, bulundukları bölgeler açısından da önem taşımaktaydı. Bazı kuruluşlar, kendi personeli dışında çevre halkına da sağlık olanakları sunmuşlardır. Örneğin, Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi'nde 1943 yılı itibarıyla bakımı yapılan kişiler içerisinde kurum personelinin oranı yüzde 50'nin altındadır. Öyle ki, Başvekâlet Murakabe Heyeti ra-

Cahit Talas



1917'de Trabzon'da doğdu. İlk ve orta öğrenimlerini Trabzon ve Ordu'da tamamladıktan sonra, 1935'te Mülkiye'ye girdi; bu okulu 1938'de bitirdi. Devlet bursuyla İsviçre'ye gitti, burada iktisat doktorası (1948) yaptı. Maliye ve Çalışma bakanlıklarında bir süre çalıştıktan sonra 1952'de Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne katıldı. 1953'te doçentliğe, 1958'de profesörlüğe yükseldi. Sosyal Politika ve İş Hukuku Kürsüsü başkanlığına atandı.

1960'ta Siyasal Bilgiler Fakültesi dekanlığına seçildi, 27 Mayıs 1960 Devrimi hükümetlerinde çalışma bakanlığı görevini üstlendi.

Yakın ve Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde mütevelli heyeti (1961-1967) ve Merkez Bankası idare meclisi üyeliği (1961-1967) yaptı, 1970'te yeniden dekanlığa seçildi. 1983'te Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden istifa ederek emekli oldu.

Prof. Talas'ın *La Legislation Du Travail Industriel En Turquie* (1948), *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları* (1953), *İçtimai İktisat* (1955), *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme* (ortak yapıt, 1965), *Sosyal Politikaya Giriş* (1967), *Ekonomik Sistemler* (1969), *Sosyal Ekonomi* (1972), *Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu* (1982), *Toplumsal Politika* (1990) gibi kitaplarıyla, çeşitli dergi ve gazetelerde yayımlanmış incelemeleri bulunmaktadır.

Bir dönem Birleşmiş Milletler Türk Derneği başkanlığını yapmıştır.



İKTİSADÎ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ KURDUKLARI HASTANELERİN YANI SIRA ÇALIŞANLARI İÇİN BİR TÜR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ DE OLUŞTURMUŞTU.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

porunda, “mevcud hastanenin, zamanla bütün bölgenin memleket hastanesi şekline girmekte olduğu” görüşü ifade edilmektedir. Ancak kimi müesseselerde bu sağlık kuruluşlarının salgın hastalıklara karşı yeterli olamadığı görülmüştür. Örneğin Ereğli Kömür İşletmesi'nde veremli işçi sayısı 1938'de 121 iken, bu sayı 1944'te 960'a yükselmiştir. Ocak 1943 ile Mart 1944 arasında 212 madenci tifüs teşhisi ile hastaneye kaldırılmış, bunların 30'u ölmüştür. Benzer sağlık sorunları Karabük Demir ve Çelik Fabrikaları'nda da görülmüştür. 1944 yılında sıtma işçiler arasında oldukça yaygın bir hal almış ve bunun neticesinde fabrika binlerce çalışma saatini kaybetmiştir.

İktisadî devlet teşekkülleri kurdukları hastanelerin yanı sıra çalışanları için bir tür sosyal güvenlik sistemi de oluşturmuştu. Örneğin, Cibali Tütün Fabrikası hasta ve sakat işçilerinin ücretlerini ödemeye devam ediyordu. Fabrika idaresi, hasta işçilere hastalıklarının ilk üç haftasında ücretlerinin yarısını, sonraki üç haftasında ise çeyreğini ödüyordu. İş kazası geçirmiş işçilerin ücretlerinde ise hiçbir kesinti yapılmıyordu. Hamile kadınlara on iki haftalık izin veriliyordu. *Bursa* gazetesi muhabiri Musa Atas, Sümerbank İpekiş Fabrikası'na 1943'te yaptığı ziyaretten sonra hasta işçilere tam ücret ödendiğini ve bedava öğlen yemeği verildiğini yazıyordu. Aynı dönemde, Sümerbank Bakırköy Fabrikası da benzer bir politika izliyordu. Örneğin, fabrikanın boyama bölümü işçilerinden Ali Göral 1943 yılında bir iş kazası sonucu sağ kolunu kırıp yetmiş yedi gün çalışamayınca, fabrika idaresi Göral'ın günlük ücretini 120 kuruş olarak hesaplayıp ona çalışmadığı günler için 92,40 liralık bir ödeme yapmıştı. Ciddi sağlık sorunu olan işçiler ise çevre hastanelere yollanmış ve bunların masrafları fabrika idaresi tarafından karşılanmıştı. Örneğin, fabrika laboratuvarında çalışan Müzeyyen Dağbaşı Nisan 1943'te apandisit ameliyatı için Şişli Şifa Yurdu'na yollanmıştı. Ameliyattan bir hafta sonra hastane idaresi fabrikaya bir dilekçe yazarak hastanın taburcu edildiğini bildirmiş ve masrafların karşılanmasını talep etmişti. Fabrikanın dokuma işçilerinden Muharrem Ergül ise lipon teşhisi ile Mart 1945'te Cerrahpaşa Hastanesi'ne gönderilmişti.

“Sosyo Ekonomik Haklar ve Refah Devleti”

Nihat Türel, *Cumhuriyet*, 12 Ağustos 1964

I

Özellikle 2 nci Dünya savaşından sonra gelişen batı ülkelerinde gördüğümüz gittikçe genelleşen yaşama üstünlüğü, bizim gibi geri kalmış toplumlarda binbir gece masallarının tatlılığı ve uzaklığı ile hikâyeye edilmektedir.

İnsanları, mensup oldukları sosyal sınıf ya da kategoriler ne olursa olsun, hayatın ve ileri teknolojinin nimetlerine ve güvenliğine kavuşturan batı uygarlığı, devleti sadece bir siyasi mekanizma olmaktan çıkarmış, ona, ekonomik ve sosyal muhteva katarak toplumun genel refahını garanti eden bir unsur haline getirmiştir. İnsan mutluluğunun genelleşmesine ve devamına doğru yönelen bu gelişim, bir yandan, tabiatı; insan aklının hâkimiyeti altına almağa matuf insan tabiat mücadelesinin, diğer yandan da; ilhamını insan kişiliğinin dokunulmazlığından alan, hukuk alanında olduğu gibi sosyal ve ekonomik alanda da her türlü tahakküm anlayışını reddeden batı insanlığının sabır dolu şuurlu kavgalarının eseridir.

Bizde, batıyı refah devletine götüren yolların olumlu bir şekilde tartışma alanına sokulması, bu alandaki ekonomik ve politik kavramların soyut bir biçimde olsa ifadelendirilmesi 27 Mayıs devriminin en büyük özelliğini teşkil eder. Fakat bu kavramları, sadece salon toplantılarının ve siyaset sohbetlerinin konusu olmaktan çıkarmak, çağdaş düşünce ve siyaset normları ile çelişikliğe düşmeden âdil bir bolluk devletine mümkün olan sür'atle kavuşma usullerini bilim ilkeleri içinde sağlam teşhislerle bulmak ve yürürlüğe koymak zorunluluğunda olduğumuzu inkâr edemeyiz.

Doğru teşhis doğru ve sağlam bilgiye, yurt ve dünya gerçeklerini iyi tanımağa bağlıdır. Romantik arzular, plâtonik bağlantılar günümüzün pozitif bilim dünyasında, yapıcı ve tutarlı bir faktör olmak niteliğinden çıkmıştır. Bu itibarlardır ki, peşin hükümlerin ve dogmatik inançların dümen suyundan giden politikanın olumlu bir yönü kalmamıştır.

II

Batının refah devletlerini, bir taraftan hızlı teknolojik gelişmelere, diğer taraftan da üretici insanların sosyo-ekonomik haklarının tanınması hususundaki politik mücadelelerine bağlı bir vetire içinde doğduğunu biraz önce belirtmiştik. Gerçekten, endüstrinin doğuşu ve üretimli en esaslı faktörü haline gelişi, insanların birbirleri ile olan münasebetlerini, toplumun coğrafi dağılışı şeklini tamamen değiştirmişti.

Endüstri ve teknik, eskisine kıyasla yepyeni ve bambaşka bir dünyanın temellerini atmıştı. Bu temeller üstünde inşasına başlanan bina, başlangıçtaki sosyal ve politik fırtınalar arasında hiç şüphesiz insan mutluluğuna doğru yükseliyordu. Teknik üretim üretimin miktarını ve çeşitini baş döndürücü bir hızla değiştiriyordu. Aynı zamana endüstri, toplumun coğrafi dağılışı başkalaştırıyor, köylerden boşalan insanlar fabrika dumanlarının kirlettiği şehirlerde, binler, yüzbinler halinde ortaklaşa kaderin yönelttiği kesif bir topluluk hayatının değişik ve yepyeni kişileri durumuna geliyorlardı.

Birbirlerini tamamlayan ya da tamamen karşıtı olan ekonomi teorileri, bunların, tahrik ettiği siyaset kavgaları, çatışan ve devamlı bir şekilde çekişen mesleki kurumlar, hep bu yeni tekniğe girmiş yeni dünyanın turfanda meyvalarını teşkil ediyorlardı. Tıpkı yeni doğan çocuğun içine girdiği yeni âleme in-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



tıbak çabalarındaki ızdıraplarında olduğu gibi, endüstri toplumlarının ortaya çıkışında da şiddetli ve keskin sosyal buhranlar birbirini takip etmiştir. Yeni doğan endüstri toplumunun kendine özgü değişik ve insafsız tekerlekleri, bir silindir haşmeti ile iktisaden zayıfların üzerinden geçiyordu. Bu geçişin insaf, merhamet, ve adalet gibi duygusal ilkelerle çatışan hiçbir yönü yoktu. Bu değişen dünyanın, teknik üretim düzeyine girmiş yeni âlemin, tamamen doğal gelişiminin başka türlü imkânsız bir gereği idi. Bu, elbette değişecekti insan iradesinin etkileyeceği bir toplumsal terminizm içinde, eskiyen takvim yapıları ile birlikte başkalaşacaktı.

Endüstriyel buhranın, kötü toplum şartlarının ve üretici sınıflar arasındaki zıtlıkların yıkıcı ve keskin olduğu 19 ncu yüzyılın ekonomik ve sosyal meselelere değinen büyük teorilerinde, geleceğin perspektifine ait bugün gerçekleştiğini gördüğümüz yanımlar, sınıflar arasındaki kavga ve onun sosyolojik mahiyetini mübalağa edilmesinde buna mukabil teknik gelişme vetiresini gelecekteki sosyoekonomik rolünün önemsenmezliğinde düğümlenir.

Yani, endüstri reformlarından bu yana, gelişen teknik üretimi arttırmış, artan üretim de sosyal sınıflar ya da tabakalar arasındaki keskinleşen ve sivrileşen çatışmaları törpülemiştir. Bunun da sonucu ihtilalcilikten bir çeşit sosyal konformizme, belirli bir düzen içinde karşılıklı tavizlerin ahenkleştirdiği "birlikte yaşama" ortamına erişmek olmuştur.

Ünlü Fransız bilim adamlarından Maurice Duverger bu konuda güzel bir örnek veriyor.

Çok küçük bir pastanın, diyor Duverger, insanlar arasındaki taksimini düşününüz. Gözler bölüşülen parçaların miktarı üzerine teksif edilecektir.

Şayet bölüşüm Adil değilse, kavgaya nispette şiddetli olacaktır. Bunun aksine herkesi bol bol doyurmağa yetecek bir pastanın bölüşümünde haksızlık olsa bile, doyan insanlar indinde bu durum, fazlaca bir önem taşımayacaktır. Zira karnı doyan kimse, başkasına isabet eden pastanın miktarı ile eskisi gibi meşgul olmak lüzumunu duymayacaktır.

İşte, diyor Duverger, tekniğin çağımızda yaptığı da budur. İleri teknik, bu tekniğe sahip olan toplumlar da herkesin ihtiyacına yetecek bir üretim bolluğuna müncer olmuştur.

Böylece, batıda, toplumsal sınıflar arasındaki mücadele, yüksek bir yaşama ortamında, dogmatik inançların aksine, istikrarlı bir politiko-sosyal senteze yönelmiştir.

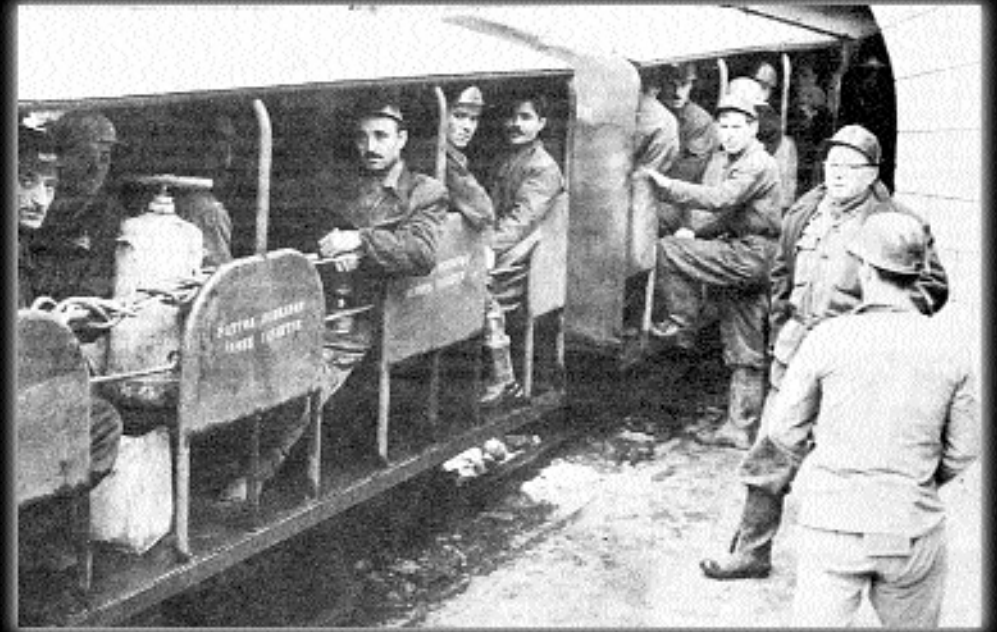
III

İklimin ve lâtinliğin hareketli özelliklerine sahip Fransayı örnek olarak alalım;

Yakın zamana kadar bu ülke, sosyal ve ekonomik alanda taşkın hareketlerin ve bunlara paralel olarak politik krizlerin içinde çalkalanmaktaydı. Bütün bir 19 ncu yüzyıl ve 20 nci yüzyılın yarısı sayısız grevlere sahne olmuştu.

Fakat dikkat edilirse, tekniğin gelişmesi nispetinde bu kaynaşmaların hafiflediği derhal göze çarpar. Ya-

KARABÜK DEMİR VE ÇELİK FABRİKALARI'NDA
150 YATAKLI BİR MERKEZ HASTANESİ
YANINDA, 20 YATAKLI BİR BAŞKA HASTANE,
TOPLAM YATAK SAYISI 66 OLAN 7 DE
DİSPANSER BULUNMAKTAYDI. BİNLERCE
MADEN İŞÇİSİ ÇALIŞTIRAN EREĞLİ KÖMÜR
İŞLETMESİ'NİN İSE MERKEZDE 150 YATAK
KAPASİTELİ BİR HASTANESİ MEVCUTTU.



Zonguldak maden işçileri (İletişim Yayınları Arşivi).



ni, sosyo-ekonomik haklar üzerinde yürütülen mücadeleler ileri tekniğin bol üretimi ile olumlu meyvalarını vermeğe başlamış toplum da dengeli bir ortama doğru hızla meyletmıştır.

Prof. Roger Picard'ın 40 yıl önce işaret ettiği gibi, üretici güçlerin birlikte kontrol ve istifade ettikleri bol üretimli ve sosyal adaletli bir düzene erişebilmenin yoluna girilmiştir. Bu gerçek bütün gelişmiş Avrupa ülkeleri için böyledir.

Bu söylediklerimizin gelişmiş ve endüstrileşmiş ileri toplumlara ait olduğunu belirtmeğe lüzum dahi yoktur. Bir tarife göre gelişmiş toplum, çalışan nüfusunun sadece %15 ini tarım alanında bırakan diğer kısmını endüstriye ayırabilen toplumdur.

Türkiye gibi nüfusunun büyük çoğunluğunu, eskimiş sosyal geleneklerin ve çok haşın tabiatın insafına bırakılmış köylülerin teşkil ettiği biraz gelişmiş ülkede ileri tekniğe dayanak bol üretime vatandaşlarının sosyal ve ekonomik haklarının garanti altına alınacağı bir refah devletine erişebilmenin nasıl bir akıl düzenine ihtiyaç hissettirdiği gözönüne alınırsa sadece “iktidara gelecektir”den ibaret politik haykırışlar arasında insan bir hayli düşünmekte ve karamsar olmaktadır.

Görülüyor ki bu davânın kökünden halledilmesi, fabrikalarda, maden ocaklarında, sanayi işçiliğini kendine serbestçe biricik ve resmî meslek olarak seçmiş buna göre yetişmiş, yalnız bu işlerde çalışacak olan, işinin ehli bir işçi kütlesinin yetişmesine ve yerleşmesine bağlı! Hulâsa, sanayiimizin işçi davâsı ancak -sırf iktisadî bakımdan söylüyorum- profesyonel ve kalifiye işçi kütlesinin yaratılması ve yetiştirilmesi ile halledilecektir.

İçtimaî Siyaset Konferansları, I. kitap (1948), Özeken, s. 68.

“İçtimaî Yardım”

Halûk Y. Şehsuvaroğlu, *Cumhuriyet*, 23 Mayıs 1962

Günümüzün en mühim konusu şüphe yok ki içtimaî yardımdır. Büyük halk çoğunluğunu işsizlikten, açlıktan ve sefaletten korumak devletin başlıca vazifeleri arasında yer almış bulunmaktadır.

Hastaları, parasız hastanelerde tedavi etmek, yoksulları bakım evlerinde barındırmak, işsizlere iş bulmak, bu suretle cemiyetin ıstıraplarını gidermek dâvâsı her devirde ele alınmış, bu konularda bazı müesseseler kurulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu İdaresinde bu dâvayı vakıflar geniş ölçüde halletmiş bulunuyordu. Tanzimattan evvel zenginlerin mallarına konulan müsadere tehlikesi karşısında servet sahipleri vakıflar tesis ederler, tür-

lû hayır işlerine yatırdıkları paralarından çocuklarına ve onlardan gelecek nesillere de bir pay ayırırlardı. Bu suretle kurulan hastahaneler, okullar, kütüphaneler, aş evleri vesaire dolayısıyla eski zenginlerimiz içtimaî yardım mevzuunda devletin yanbaşında yer alırlardı.

Ayrıca cemiyetimizde bu tesislerin dışında da fakirlere, yoksullara yardım etmek hissi pek kuvvetliydi. Fakir halkın sakin olduğu mahalleleri koruyan, oralarda oturanlara yiyecek, yakacak yardımları yapan zengin konakları vardı. Bazı sayılı günlerde bu yardımların hacmi de büyürdü. Ramazanlarda, konakların kapıları her yabancıya açık olur, fakirler iftarlarını oralarda yaparlar, ayrıca bir miktar da dış kirası alırlardı.

Bayramlarda fakir çocukları giydirmek ve sevindirmek ise milli bir gelenektir. Devlet de vakıfların iyi bir şekilde idare edilmesini, temin etmek, hastahaneler ve yardım evleri kurmak suretiyle içtimaî yardım sahasındaki vazifesini yapardı.

Bütün bunların üstünde eski Türk cemiyetine şefkat ve sevgi hisleri hâkimdi, Osmanlı İmparatorluğunun uzun süren hâkimiyet yıllarının bir sebebinin de böyle bir cemiyet anlayışında aramak icap eder. Yaşadığımız devirde bu meseleler daha sosyal bir açıdan ele alınmakta, işçi sendikaları, işçi sigortaları ve [benzer] tesisler geniş toplumların meselelerine, dertlerine cevap vermeye çalışmaktadır. Artık bütün bu meseleler bugünkü hukuk ilminin çerçevesi içine girmiş devlet de daha asri usullerle sosyal yardımları, çalışma programına almıştır. Devlet bütçesinde bu yardımların büyük bir yekûn tuttuğunda şüphe yoktur. Fakat bütün bu iyi niyetlere rağmen bu yardım müesseselerinin mükemmel bir şekilde işledikleri iddia edilemez. Şikâyet konularının başında devlet hastahaneleri gelmektedir. Hekim ve hemşire hademe kadrolarının kıfayetsizliği buralara giren hastaların birçok ahvalde dertlerini artırmakta ve bakım noksanlığı derhal göze çarpmaktadır.

Hemşire meselesi, hastahanelerin başlıca konusu olduğu halde, hemşireleri iyi bir şekilde yetiştiremiyor ve onlara gerekli maddî refahı sağlamıyoruz. Bu hal karşısında bazı hemşireler, hastalara karşı gerekli alâka ve şefkat hislerinden yoksun bulunuyor. Hastalara ve hastahanelere iyi bakılmıyor.

Hemşirelik mesleğinin daha ziyade zengin bir mânevîyata dayandığı şüphesizdir. Onun içindir ki Hristiyan memleketlerde bu hizmeti din kadınları yapmakta ve onların gördükleri bu vazifelerden pek parlak neticeler alınmaktadır.

Bakımevlerimiz de hemen aynı durumdadır. Bir defa bakımevleri konumu iyi bir şekilde ele alınmamış, kimsesiz, maaşsız fikir ve sanat adamlarımızı düşkün hallerinde koruyacak müesseseler kurulamıştır. Bu meseleyi sadece Darülaceze seviyesinde bırakmak her halde doğru değildir.

Devlet, bu vaziyette olan sanat ve fikir adamlarını haysiyetlerine uygun bir şekilde korumak vazifesini de üzerine almalıdır.

Edebiyatımızın bazı yaşlı şöhratlerinin ne büyük bir sıkıntı içinde olduklarını biliyoruz. Bu cemiyete, kalemleriyle en büyük hizmetleri gördükten sonra böyle bir halde bulunmaları hakikaten üzülecek bir hâdisedir. Yapılan bazı yardımları bir sisteme bağlamak yerinde olur kanaatindeyiz.

Devletin büyük konulardan biri olan işsizlere iş bulmak için nasıl gayretler sarf ettiğini görüyoruz. Bugünkü zenginlerimizin içtimaî yardım mevzuunda eski zenginlerimiz kadar geniş davranmadıkları hakikati ise hiçbir izaha hacet bırakmıyacak bir açıkliktadır.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

SOSYAL HİZMETLER YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE YERLEŞMESİ

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden yapılandırılması sürecinde sosyal politika olgusunun içeriğinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bu dönemde sosyal politikaların rengini, yeniden yapılanma ve kalkınma sürecini bir toplumsal uzlaşma temelinde gerçekleştirme hedefi belirlemiştir. Sosyal politika uygulamaları iki ana eksen etrafında şekillenmiştir. Bir yandan çalışma hayatına ilişkin sosyal güvenlik uygulamaları genişleterek kurumsallaşmış, diğer yandan da "sosyal hizmet" kavramı akademik bir nitelik kazanarak kalkınma söyleminin temel bir unsuru haline gelmiştir. Şehirleşme, sanayileşme ve genel olarak kalkınma sürecinin doğuracağı toplumsal sorunların tamamının sosyal hizmetler aracılığıyla giderilmesi gereği, dönemin sosyal politika anlayışının köşe taşlarından birisi olmuştur.

Türkiye her ne kadar II. Dünya Savaşı'na girmemiş olsa da, savaş sona erdiğinde sosyal ve ekonomik yapı büyük oranda tahrip olmuş bulunmaktaydı. Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal politika uygulamaları büyük oranda Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti, Hilâl-i Ahmer ve Himaye-i Etfal cemiyetleri ve yoksul halka yardım amacıyla kurulmuş çok sayıda fukaraperver cemiyetinin faaliyetleri aracılığıyla yürütülmekteydi. II. Dünya Savaşı sonrası dünya ve Türkiye koşullarında bu sistemin karmaşıklaşan sosyal sorunlara çözüm üretebilmesi artık imkânsızdı. Özellikle 1950'ler sonrasında hızlanan sanayileşme sürecinin getirmiş olduğu kentleşme ve göç gibi sosyolojik ve demografik dönüşümler savaş öncesi refah rejiminin yetersizliğini iyice gün ışığına çıkarmıştır. Türkiye'nin içine girmiş olduğu hızlı toplumsal dönüşüm, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik alanlarındaki yapının yetersizliğini ortaya koymuş ve gelir dağılımında yaşanan dengesizlikler, çekirdek aile yapısında çözümler ve suç oranlarında artış gibi karmaşıklaşan sosyal sorunların ancak devletin kurumsal bir çerçeve içinde gerçekleştireceği sosyal hizmetler aracılığıyla aşılabileceği fikrini güçlendirmiştir.

1950'li yıllarla birlikte cumhuriyet hükümetleri, sosyal hizmetleri toplumsal kalkınmanın önemli bir bileşeni olarak görmeye başlamıştır. Bu tarihten itibaren erken cumhuriyet dönemine damgasını vuran sosyal yardım ve gönüllülük söylemi, yerini devletin kontrolü altındaki sosyal hizmet uygulamaları söylemine bırakmıştır. Sosyal hizmet uygulamalarını önemli kılan bir diğer neden de, savaş son-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

Bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü kuruluyor

Kanun tasarısına göre, Enstitü sakat, yoksul ve muhtaç insanlara el uzatacak, onları kendilerine en uygun işlerde çalışabilir hale getirecek

Cumhuriyet, 23 Şubat 1955

rası ekonomik büyümeye duyulan ihtiyaç olmuştur. Ancak sosyal hizmetlerin yegâne amaçlarından biri olan toplumsal kalkınma, sadece ekonomik büyümeyi değil, sosyal gelişmeyi de içeren bir kavramdır. Sadece ekonomik büyümeyle toplumların sorunlarının çözülmesi olanaksız olduğundan, daha kapsamlı bir programı amaçlayan sosyal hizmetler toplumsal kalkınmanın önemli araçlarından biri haline gelmektedir.

1950'lerden itibaren sosyal hizmet uygulamalarının şekillenmesinde belirleyici olan bir diğer unsur, sosyal yardım çerçevesinde gündeme gelen ihtiyaçları Sağlık Bakanlığı'nın karşılayamaması olmuştur. Sosyal hizmetlerin gerekliliği konusundaki ilk öneri, 18 Aralık 1950'de Çocuk Koruma Genel Danışma Kurulu tarafından gerçekleştirilen toplantıda Mümtaz Tarhan tarafından yapılmıştır. 12 Haziran 1959'da 7355 sayılı kanunla Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmuştur. Böylece cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanmakta olan sosyal yardımlar, kurumsal ve bilimsel bir nitelik kazanarak, Sosyal Hizmetler Kurumu çerçevesinde daha kapsamlı ve yararlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda sosyal hizmet uygulayan kurum ve kuruluşların devletle bir koordinasyon içerisinde çalışmaları sağlanarak, daha fazla vatandaşa hizmet verilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede 1960 yılında Ankara'da Sosyal Hizmet ve Araştırma Derneği kurulmuştur. Dernek yoksullar arasında birtakım incelemeler yapıp, yoksulluğun muhtelif sebeplerini araştırarak, bu yoksullara yapılacak olan sosyal hizmetlerin şekil ve derecesini belirlemeyi ve bireylerin toplumsal iletişimsizliklerini çözmeyi ve böylece toplum kalkınmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Sosyal hizmet anlayışının Türkiye'de 1950'li yıllar ve sonrasında şekillenmesinde, Birleşmiş Milletler ile kurulan ilişkilerin de önemli rolü olmuştur. Nitekim, sosyal hizmet programlarının uygulanmasında ve sosyal hizmet uzmanlarının yetiştirilmesinde, Birleşmiş Milletler'in bu alanda yaptığı çalışmalardan ve desteklerinden büyük ölçüde yararlanılmıştır.

Sosyal hizmet anlayışının pekişmesindeki önemli adımlardan bir tanesini de 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesinin kabul edilmesi oluşturmaktadır. 1961 Anayasası sosyal hizmetleri geniş bir perspektifle insan hakları çerçevesi içinde kavramsallaştırmış ve bu doğrultudaki düzenlemeler için zemin hazırlamıştır. Sosyal hizmet uygulamaları 1982 Anayasası kapsamında

da daha etkin bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Korunmaya muhtaç kişiler, engelliler, yaşlılar, göçmenler, sağlık ve işsizlik gibi sosyal risklerden ayrıntılı olarak söz eden 1982 Anayasası, bu kesimlere yönelik hizmetler için devlete önemli görevler yüklemiştir. Anayasa, devleti, zor durumda olan, kendi kendine yetemeyen ve başkasından yardım almak zorunda kalan kişileri sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla desteklemekle yükümlü kılmıştır. 1950'lerden başlayıp 1980'li yıllara uzanan süreç içinde sosyal hizmet anlayışı iyice oturmuş ve sosyal hukuk devleti olgusunun ayrılmaz bir parçası olarak kavranmaya başlanmıştır. 1961 Anayasası'nın sosyal hizmet kavramına anayasal bir statü kazandırmasıyla birlikte sosyal hizmet uygulamalarının kapsamı da genişlemiştir. 30 Nisan 1963 tarih ve 225 sayılı kanunla, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı'nın yanı sıra Adalet Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı'nın kapsamına giren faaliyetler yürütmüştür. Bu dönemde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün yanı sıra birçok kurum ve kuruluş sosyal yardım faaliyetlerini sürdürmektedir. Belediyelerin yaşlılarla ilgili bakım hizmetleri, sosyal yardım uygulamaları, sokak çocuklarıyla ilgili çalışmaları; Emekli Sandığı'nın huzurevi hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi personelinin çocukları için kreş ve gündüz bakımevi açma yükümlülükleri; Sağlık Bakanlığı'nın uygulamakta olduğu sağlık hizmetleri çalışmaları bu çerçevede değerlendirilebilir. Halen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında 1983 tarih ve 2828 sayılı kanunla kurulan "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü" ilgili devlet bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Sosyal hizmet uygulamalarının daha sistemli bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla 1959 yılında Sosyal Hizmet Enstitüsü kurulmuş ve 1961 yılında, Birleşmiş Milletler Sosyal Hizmet Programı'ndan yararlanılarak, Sosyal Hizmetler Akademisi bünyesinde, sosyal hizmet personelleri yetiştirilmeye başlanmıştır. Akademinin amacı, ülkenin temel sosyal yapısı, sorunları ve sosyal hizmet metodolojisi hakkında bilgi ve beceriye sahip, sosyal politika ve planlama çalışmalarına katılacak, sosyal hizmetler alanında planlayı-

TÜRKİYE'DE NÜFUS ARTIŞ ORANLARI

Yıl	Nüfus (x 1000)	Artış (%)
1927	13 648	
1935	16 158	18,0
1940	17 821	10,3
1945	18 790	5,4
1950	20 947	11,4
1955	24 065	14,9
1960	27 829	15,6
1965	31 391	

Kaynak: Saadettin Eryılmaz, "Türkiye'de Nüfus ve Aile Planlaması" *Sosyal Hizmet 1*, no:11, Ocak 1965.

DOĞUM VE ÖLÜM ORANLARI

Yıl	Doğum Oranı	Ölüm Oranı (%)
1935-1940	42,6	19,5
1940-1945	40,7	20,6
1945-1950	42,8	17,0
1950-1955	43,6	14,8
1955-1960	44	12,6

Kaynak: Üçüncü Millî Sosyal Hizmetler Konferansı: Tebliğler, Ocak 1965.

Doğumun kontrolü için arzu eden ailelere tavsiyelerde bulunulacak

Sağlık Bakanı plân müvacehesindeki anlamın sadece ailenin arzu ettiği kadın çocuğa sahip olması şeklinde tefsir edilebileceğini açıkladı

Cumhuriyet, 27 Kasım 1962

Bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kuruluyor

"Kanun tasarısına göre, Enstitü sakat, yoksul ve muhtaç insanlara el uzatacak, onları kendilerine en uygun işlerde çalışabilir hale getirecek. "Cemiyetin maddî ve manevî nimetlerinden bir kısmını bunları kendi gücü ile elde edecek durumda bulunmayan kimselere devlet teşekkül, hayır cemiyetleri ve eşhas tarafından temin etmek ve aynı zamanda yoksul ve muhtac insanları kendileri için en uygun işlerde çalışabilir hale getirmek" üzere ortaya atılan sosyal hizmeti bir teşkilat şekline sokmak esası kabul edilmiş, ilk adım olarak sosyal hizmetlerde çalışacak personeli yetiştirmek üzere muhtar sosyal hizmetler enstitüsünün kurulmasına karar verilmiştir."

23 Şubat 1955, Cumhuriyet.

cı, örgütleyici, yönetici ve araştırmacı sosyal hizmet uzmanları yetiştirerek, sosyal hizmetler alanında topluma yararlı hizmetler sunabilmektir.

Sosyal hizmet uzmanları, sosyal yardım uygulamalarında, psikolojik ve psikiyatrik hizmetlerin verildiği hastane ve kliniklerde, çocuk ve yetişkin mahkemelerinde, işahavlerinde, hapishanelerde, çocuk bakım programlarında, refah planlama ve koordinasyon kurullarında, koruyucu aile ve evlat edindirme bürolarında, köy ve toplum kalkınması programlarında, aile planlaması ve eğitsel faaliyetlerde, eğitim ve araştırma programlarında çalışmaktadırlar. Sosyal hizmet uzmanlarının çalıştığı alanlar göz önünde bulundurulduğunda, sosyal hizmet kavramının genişliği açıklık kazanır.

Birleşmiş Milletler'in ilgili programlarıyla uyum içinde Türkiye'de, sosyal hizmet kavramı son derece geniş bir çerçevede tanımlanmıştır. Gerçi sosyal hizmet faaliyetleri için ayrılan bütçenin sınırlı olması nedeniyle uygulamada hedeflenen noktaya ulaşıldığını söylemek zordur. Türkiye'de 1960'lı ve 1970'li yıllarda sosyal hizmetler alanındaki uygulamalar, daha çok aile ve nüfus eksikli sorunları merkezine almıştır. Sosyal hizmetler kapsamında verilen başlıca hizmetler aileye ve çocuğa yönelik sağlık hizmetleri olmuştur. Bu çerçevede, ebeveyn eğitimi, evlilik rehberliği, evlat edindirme gibi konularda hizmet verilmiş, gündüz bakım hizmetleri, ev yardım hizmetleri ve aile hayatından yoksun çocukların, kronik hasta ve güçsüzlerin bakım hizmetleri karşılanmaya çalışılmıştır.

İstanbul tehacüm durdurulmalıdır**Şehrin nüfusu bir milyonu geçti****Tifüs ve sarî hastalıkların önüne geçmek için daha ciddi tedbirler lâzım!**

Cumhuriyet, 4 Haziran 1943

Sosyal Hizmetler Kurumu aile ve çocuğa yönelik hizmetlerin yanı sıra, ekonomik güçlük çeken yoksullara maddî yardım ve ucuz yemek yardımı yapmakta ve okullar için beslenme programları hazırlamaktadır. Sosyal, fizikî ve ruhî sorunları olanlara yapılacak yardımlar da sosyal hizmetler kapsamındadır. Örneğin, çocuk rehberlik hizmetleri, duyu bozuklukları ve fizikî sorunu olan çocukların bakımı ve rehabilitasyonları, göçmen ve mülteciler için yapılan hizmetler ve fuhşa sürüklenmiş genç kızların, alkol ve uyuşturucu madde bağımlılarının rehabilitasyonu bu çerçevede değerlendirilebilir. 1960'lı yıllarda sosyal hizmetler toplumsal kalkınmanın en önemli bileşenlerinden birisi olarak görüldüğü için, bu çerçevede semt kurulları, sosyal hizmet kurulları ve vatandaş komiteleri oluşturularak, vatandaşlara danışma ve danışma hizmetleri verilmesi amaçlanmıştır. Sosyal hizmetler anlayışı, vatandaşların halk eğitimi merkezlerinden, düzenlenmiş boş zaman ve grup faaliyetlerinden, çocuk, genç ve yaşlılar için kulüplerden, semt merkezleri ve toplum merkezlerinden, gündüz kampları ve tatil evlerinden yararlanabilmeleri için de imkân tanımaktadır.

Görüldüğü üzere sosyal hizmetlerle sadece muhtaç bireylere, yoksullara ve marjinal gruplara yardım ve hizmet götürülmekle kalmamıştır. Sosyal

II. DÜNYA SAVAŞI SONRASINDA AVRUPA'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKA OLGUSUNUN İÇERİĞİNDE ÖNEMLİ DEĞİŞİMLER YAŞANMIŞTIR.

hizmetler yaklaşımı 1960'lardan itibaren kurumsallaşmış ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi dengeli bir toplumsal kalkınma stratejisinin aslı unsurlarını kapsayacak bir içerik kazanmıştır. Dengeli bir toplumsal kalkınma çerçevesinde anlam kazanan sosyal hizmetlerin koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici amaçları ön plana çıkarılmıştır. Sosyal hizmetler bireyin ve grupların kalkınma sürecinden yararlanmaları ve bu sürece katkıda bulunmalarını sağlamayı amaçlamaktadır.

Sosyal hizmetler kavramının içeriğinin kalkınma programları çerçevesinde şekillenmesi, hizmet götürülmesi gerekli görülen kesimlerin tayininde de etkin olmuştur. Kalkınma sürecine bağlı toplumsal ve demografik dönüşümlerden olumsuz yönde etkilenen kişi ve aileler sosyal hizmetler kapsamında değerlendirilmiştir. Millî kalkınmaya katkıda bulunabilecek gruplar, çocuklar ve gençler, iş ve daha iyi hayat şartlarına kavuşmak için şehirlere göç eden aileler ve bireyler, tarım teknolojisi ve hayat koşullarında köklü değişimlerle karşılaşan köylü halk, sosyal hizmet uygulamalarından öncelikli olarak yararlanacak grubu oluşturmaktadır. Sosyolojik ve demografik dönüşümlerin neden olduğu hızlı bir gelişme devresinde özellikle çaresiz bir durumda olan veya memleketin sosyal ve insancıl vicdında yeri olan gruplar, normal aile hayatından mahrum çocuklar ve gençler, fiziksel ve ruhsal handikaplı kişiler, harp malulleri, hastalar, yaşlılar ve güçsüzler, sosyal hizmet uygulamalarından yararlanacak ikinci grubu oluşturmaktadır.

Aileye yönelik sosyal hizmetler: 1960'lı yılların planlı ve dengeli toplumsal kalkınma perspektifi içinde sosyal hizmetlere yüklenen en önemli işlev, toplumların temel birimi olarak görülen aile kurumunun bütünlüğünü korumak ve aile bireylerinin üretkenliğini ve mutluluğunu artırmak olarak tanımlanmıştır. Aile kapsamındaki sosyal hizmetlerin amacı, aile yaşamının güçlenmesine, korunmasına, aile sorunlarının önlenmesine ve çözümüne, aile üyelerinin aile birliği içinde sağlıklı bir gelişme ve doyurucu bir yaşam sürmelerine, ailenin toplumla uyumlu bir biçimde işlemesine yardımcı olmaktır. Bu uygulamalar için 1960'ların ilk yıllarında çeşitli bölgelerde "Aile Hizmetleri Merkezleri" kurulmuştur. Aile Hizmetleri Merkezleri, tedavi ve danışma, aile yaşamı açısından

"Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulurken" Esat Tekeli, *Cumhuriyet*, 23 Temmuz 1959

Haziran 1959 ayı içinde çıkan bir kanun gereğince Sosyal Hizmetler Enstitüsü adile bir enstitü kurulmaktadır. Sağlık Bakanı da radyoda bu enstitünün kuruluş maksadından bahsetmişti. Sosyal hizmet denince, kısaca iktisadî ve içtimâî şartların veya talihsizliklerin kurbanı olarak yardıma muhtaç duruma düşenlerin ızdırabını hafifletmek ve talihsizliklerini bir dereceye kadar telâfi etmek için kendilerinin yardımına koşmak hatıra gelir. Kanuna göre enstitünün vazifeleri çeşitli ve geniştir: Enstitü, yoksullar arasında tetkikler yaparak yoksulluğun muhtelif sebeplerini araştırarak, okul çağından önceki devrede veya okul çağında bulunan çocuklarla gençlerin bakımına, korunmasına ve yetiştirilmesine ait içtimâî hizmetleri programlaştıracak, çocukların, gençlerin ve yetişkinlerin tıbbî bakım, tedavî ve korunmaları için psikoloji, pedagoji ve ekonomi bakımından mütalea bildirerek, bilgisizlik yüzünden çalışamayanları bir işde çalışacak ehliyete yükseltebilmek demek olan rehabilitasyon için kurulan tesisleri kontrol etmek, âmme idaresine dahîl müesseselerin sosyal hizmetlerinde işbirliği ve umumî menfaatlere hâdim her türlü hayır ve yardım cemiyetlerinin çalışmalarında koordinasyonu sağlayacak, sosyal hizmet alanında tetkikler yapacaktır.

Sosyal Hizmetler Akademisi

Bundan başka sosyal hizmetten maksud olan yardım, tıbbî tedavi, ruhî terbiye vesaire gibi hususlarla uğraşmak bir ihtisas işi olduğu için müessese bir (Sosyal Hizmetler Akademisi) kuracak ve bu akademi, gerekli elemanları yetiştirmek üzere yüksek ve orta ihtisas derecesinde öğretim tesis edecektir. Yüksek öğretim bir Üniversite bünyesinde ayrı bir ihtisas şubesi halinde teşkilâtlandırılacak ve mezunlarına "Sosyal Hizmet Mühassısı" diploması verecektir. Akademinin orta kısmı ise üç yıllık bir öğretimden sonra "Sosyal Hizmet Yardımcısı" yetiştirecektir.

Görülüyor ki yeni kanunun yürürlüğe girdiği 22 Haziran 1959 tarihinden itibaren kurulmasına teşebbüs edilmesi gereken enstitünün vazifeleri geniş olmakla beraber, bunlar bir çoğu icraî mahiyette değildir. Yani tesisi tasavvur edilen sosyal hizmetlerin kurulmasını Enstitü kendi üzerine almayacak, bu tesisler için ilgili teşekküller nezdinde teşebbüste bulunacaktır. Buna göre sosyal hizmetlerin tesisinde



Sosyal Hizmetler
Akademisi amblemi.

âdeta nâzım ve mercî rolünü görecektir.

Sosyal yardım, yukarıda işaret ettiğimiz gibi sahası daha geniş olan sosyal hizmetin bir kısmıdır ve sosyal yardım, yeni kanunla ihdas edilmiş bir şey değildir. Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletinin teşkilâtına ait kanundan başka bizzat Vekâletin adı da, onun böyle bir vazifeyi haiz olduğunu göstermektedir. Fakat Sağlık Bakanlığı, ismine rağmen bu sosyal yardım işiyle fiilen uğraşmamıştır. Acınarak söylemeliyiz ki sosyal yardım ve hizmet bizde âdeta mercisiz ve teşkilâtsiz kalmıştır.

Sosyal yardım düşüncesine gelince: Bu Türk topluluğunun asıl gelenekleri arasında bulunmaktadır. Mahalledeki yoksullara, hastalara yardım, hem de hissettirmeden ve gizli kalmasına dikkat edilerek yapılan yardım, Türkün bünyesine işlemiş hasletlerdendir. Gerçi 20-30 senedenberi bu haslet biraz donuklaşmış gibi görünmekte ise de fırsat çıkıkça gene bu cömert duyguların ancak tezahürleriyle karşılaşmaktadır. Fakat yardımlar münferid ve dağınık kaldıkça fazla verimli olamadıkları gibi, mevcut hayır cemiyetlerimiz de bu hususta gereği gibi faydalı olamamaktadırlar. Çünkü gerek sosyal yardım gerekse daha sümüllü mânâda sosyal hizmet, sistemli ve bilgili şekilde teşkilâtlandırılmış değildir.

Bizde ve Yabancı Memleketlerde Sosyal Hizmet

Kanunun gerekçesinde, açıklandığına göre sosyal hizmet tesisi konusunda, doğu memleketleri arasında bile en geri kalmış memleket biziz. 1928 de Paris'te milletlerarası bir sosyal hizmet kongresi toplanmış. Bu kongrede Bulgaristan ve Yunanistan gibi küçük Balkan memleketleri, mahdud ölçüde de olsa kendi sosyal hizmet faaliyetlerinden bahsedebildikleri halde bizim delegemiz mevcut bazı tedavi müesseselerinden ve Kızılay Derneği'nden başka bir şey ortaya atamamış. Sosyal hizmet alanında İsrailde, Mısır, Irak, Lübnan ve Suriyede senelerden beri başlamış faaliyetler vardır. İranda dahi 1946 da beş köye munhasır olarak kurulan (Mahallî Sosyal Hizmet Merkezi), 1951 de 135 köyü ihtiva edecek kadar genişlemiştir. Doğru Pâkistanda da on bin nüfuslu bir bölgede sosyal hizmet yapan bir merkez kurulmuştur.

Gene gerekçede kaydedildiğine göre: "1945 nüfus sayımına nazaran memleketimizde total, sağır, dilsiz gibi sadece his ve hareket âzası sakatlıklarla malûl 140.000 kadar insan vardır. Daha sonraki nüfus sayımında bunların miktarı verilmemekle beraber, bu gibi malûllerle birlikte müzmin kalb hastalığı, müzmin romatizma, müzmin böbrek hastalığı, akıl ârizaları, verem vesair malûl edici hastalıklar dolayısıyla iş göremiyenlerin ve böylece cemiyete yük olanların sayısı milyonu bulur. Bunlardan maada işsiz, güçsüz dolaşanlar, dilenenler, hırsızlık ve fuhuş gibi fena yollara düşmek tehlikesine maruz bulunanlar ve bilgisizlik yüzünden yoksulluk çekenler de memleketimizde az değildir." İşte kurulacak "Sosyal Hizmet Merkezleri" bütün bu noksan ve sakatlıklarla mücadele edecektir.

Sosyal Yardım, Sosyal Sigorta

Zamanımızda başlıca iki insanî tesis var: 1) Sosyal yardım; 2) Sosyal sigortalar. Sosyal yardım, bunlardan faydalananlardan hiçbir şey istemeksizin yapılır. Sosyal güvenlik ise, gene insanî karakteri

galip sosyal sigortalarla sağlanır. Sosyal sigortaların son yıllarda gelişmesine rağmen sosyal yardım azalmış değildir. Bütün sosyal mektepler, hristiyan sosyal doktrini, tesanütçü mektep, ıslahatçı sosyalizm, sosyal yardımın hararetli taraftarıdır. Bu yardım, Müslümanlığın da emirleri ve temelleri arasındadır.

Bir çok memleketlerde hususî yardım teşebbüslerinin yanında âmme yardımı da inkişaf etmiştir. Fransada "Yardım edilen çocuklar", "İhtiyarlar, malûller ve tedavisi kabil olmayanlar", "Gebe kadınlara yardım", "Ailelere yardım", "Fakirlere parasız tıbbî yardım" için çıkarılmış hususî kanunlar vardır. İngilterede fakirlere yardım kanununun bir asrı aşkın mazisi vardır. Birleşik Amerikada küçük çocuklara, körlere ve ihtiyarlara yardım tesislerinin yardım ettikleri kimseler, sosyal sigortalardan faydalananlardan daha fazladır.

Memleketimiz bu zengin memleketler derecesinde olmasa da sosyal yardım ve hizmet denilen insanî sahada kendi kudreti dahilinde faaliyet göstermekten geri kalmaz. Ancak bir enstitü kurmakla bu asıl maksad gerçekleşemez. Enstitü sosyal hizmet tesislerini kuracak kaynak ve unsurları da temine çalışmalı ve bize kısa zamanda gösterişsiz ve ciddî eserler vermelidir.



Sosyal Hizmetler Akademisi öğrencileri (1967).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Cumhuriyet, 12 Haziran 1941

eğitim ve ailenin sosyal kurumlara ilişkisini düzenleme alanlarında hizmetler vermektedir. Aile Sosyal Danışma Bürosu da ailelerin sosyal problemlerine çözüm yolu bulmalarına yardım için çalışmaktadır. Danışma Bürosu'nun sağlayacağı hizmetler hem tedavi edici, hem de önleyici olmayı amaçlamaktadır. Bugün itibarıyla Adana, Ankara, Antalya, Balıkesir, Batman, Burdur, Giresun, Isparta, İçel, İzmir, Kocaeli, Konya, Ordu, Samsun, Sinop, Trabzon, Van, Zonguldak, Yalova ve Kilis olmak üzere toplam yirmi Aile Danışma Merkezi hizmetlerini sürdürmektedir. Ayrıca Aile Hizmetleri Merkezleri'nin yanı sıra, fiziksel, zihinsel ve ekonomik istismara uğrayan kadınlara yardım etmek amacıyla, Sosyal Hizmetler Kurumu'na bağlı kadın konukevleri de bulunmaktadır. 1998 yılından itibaren faaliyet gösteren kadın konukevlerinden, açılışlarından 2005 yılı nisan ayı sonuna kadar yararlanan kadın sayısı 4 810, çocuk sayısı ise 4 156'ya ulaşmış bulunmaktadır. İşe yerleşen kadın sayısı ise 957'dir.

Yoksullara yönelik sosyal hizmetler: 1950'li yılların sonlarında ivme kazanan sanayileşme süreci yeni iş alanları yaratmış ve köyden kente göçün hızını büyük ölçüde artırmıştır. Nüfusun gittikçe artan bir kesiminin şehirlerde toplanmaya başlaması işsizlik ve kent yoksulluğu sorununu derinleştirmiş ve görünür kılmıştır. Kuşkusuz kent yoksullarına yönelik modern sosyal yardım uygulamalarının izini cumhuriyetin erken yıllarında, hatta Osmanlı döneminde sür-

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

HALK SAĞLIĞINA YÖNELİK
SOSYAL YARDIM FAALİYETLERİ
SOSYAL HİZMET FAALİYETLERİ
ARASINDA HER ZAMAN ÖNEMLİ
BİR YERE SAHİP OLMUŞTUR



TC Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
İstanbul Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

mek mümkündür. 1960'lı yıllarla birlikte yeni olan, işsizlik ve kent yoksulluğuna yönelik yardım faaliyetlerinin akademik ve kurumsal bir nitelik kazanan sosyal hizmet kapsamı içinde değerlendirilmeye başlanması olmuştur. Sosyal hizmetler çerçevesinde “mutlak yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere karşılıksız olarak aynî ve nakdî yardım” sağlanması hedeflenmiştir. Yoksullara yönelik yardım uygulamaları, 01. 07. 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması ve 29. 05. 1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Dayanışma ve Teşvik kanunları ile daha da genişletilmiştir.

Çocuklara yönelik sosyal hizmetler: Yetişme ve gelişme çağındaki çocukların ve genç kuşakların, bireysel yeteneklerine ve toplumun ölkü ve ihtiyaçlarına uygun olarak gelişip yetişmelerinin sağlanması sosyal hizmetler anlayışının temelinde yer almıştır. Kimsesiz veya terk edilmiş çocukların fuhuş, dilencilik, alkollü içki veya uyuşturucu madde kullanımı gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı korunması sosyal hizmetler kapsamında değerlendirilmiştir. Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili hizmetler, 24. 05. 1983 tarihinde 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu ile geniş kapsamlı olarak ele alınarak devletin yönetimi ve SHÇEK Genel Müdürlüğü bünyesi altında birleştirilmiştir.

Gençlere yönelik sosyal hizmetler: Gençlere yönelik sosyal hizmetler, gençlerin eğitim, sağlık, istihdam gibi ihtiyaçlarının karşılanması, serbest zamanlarının değerlendirilmesi, psikososyal sorunlarının giderilmesi ve sosyal uyumların geliştirilmesinde yardımcı olunması gibi hizmetleri kapsamaktadır. Bu hizmetler farklı amaçlar doğrultusunda, farklı programlar çerçevesinde çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleş-



Cibali Tütün Fabrikası kreşi (Tarih Vakfı Arşivi).

Sosyal hizmet ‘insanlara kişi olarak ve grup içinde sosyal ve kişisel yönden doyurulmaları ve bağımsızlıklarını kazanmaları yönünde, ilmi bilgi ve insani ilişkilerdeki becerilere dayanan meslekî bir hizmettir’ diye tarif edilir. Sosyal hizmet insanların kişi olarak, grup veya toplum içinde sosyal fonksiyonlarını en iyi şekilde yerine getirmelerinin yollarını arar. Sosyal hizmet uzmanları, grup ve toplumlara olumlu amaçlarını gerçekleştirmek için yardımda bulunur. Sosyal hizmetin amacı, ihtiyaç içinde olan insanlara, entelektüel, duygusal ve sosyal yeteneklerini en üstün seviyede geliştirerek fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmelerine yardım etmektir.

Günseli Kutbay, “Sosyal Yardım Mesleği’ni Tanıyalım”, *Sosyal Hizmetler Dergisi*, Nisan 1962.

29. 05. 1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Dayanışma ve Teşvik Kanunu

Yoksul ve muhtaç durumdaki, kanunla kurulmuş herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan ve bu kuruluşlardan aylık geliri olmayan vatandaşlara ve geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı ve üretken olabilecek kişilere yönelik yardımları yapar.

Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir alan özürliülerin tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarca karşılanmayan kısımları da karşılanır.

2022 sayı ve I Temmuz 1976 tarihli, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanmasıyla İlgili Kanun

65 yaşını doldurmuş vatandaşlar ile özürli kimselerden kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belgelerle kanıtlayan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM:
İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

“2. Beş Yıllık Plân”

‘Plân Sosyal Politika Yönü ile de Yetersiz Kalmıştır.’

Prof. Cahit Talas, *Cumhuriyet*, 14 Haziran 1967

İkinci beş yıllık kalkınma plânı haklı olarak sanayileşmeye öncelik tanımıştır. Ama ne var ki, gelişen ülkeler bakımından önemli olan tarım veya sanayiden birini seçmek değil, bunların her ikisini de birden geliştirmektir. Fakat her iki halde de çalışma alanında ortaya çıkabilecek intibaksızlıklar, özellikle sanayileşme hareketini ciddi tehlikelerle karşı karşıya getirebilir. Bu sebepten ötürü sınai gelişmeyi aktif bir sosyal politika ile desteklemek gerekir. İyi çalışma ilişkileri ve işçilerin gerek ücret; gerekse diğer çalışma şartları bakımından korunmaları, esas itibarıyla sosyal ilerleme düşüncesinden hareket eden her çalışma politikasının hedeflerinden biridir. Bu konuda iyi tesbit olunmuş hedeflere yönelmiş olan bir çalışma politikası, hem sınai gelişmeye, hem de sosyal ilerlemeye geniş bir biçimde yardım edebilir. Fakat gelişme halindeki ülkelerde sosyal politika ile ekonomik kalkınmayı bağdaştırmak güçleşmektedir. Bu güçlük özellikle, çalışma ilişkilerini sosyal güvenliği, işçi sağlığı ve çalışma güvenliğini ekonomik akislerinin yeteri kadar incelenmemiş olmasından ileri gelmektedir.

Türkiye'nin İkinci Beş Yıllık Plânının sosyal politikası ve bu politika içinde çalışma sorunlarını ele alışı- taki çekingenlik, cesaretsizlik ve durumu kendi haline bırakma eğilimi tespit olunduğu zaman, yukarıdaki genel düşüncelerin haklılığının somut bir örneği ortaya çıkmaktadır. Plânın hazırlanmasında gelişmenin sosyal etkileri ve akisleri yeter derecede göz önünde tutulmadığından bazı reformlarla (örneğin toprak reformu) desteklenen bir sosyal politika ile alınmamıştır. Memleketimiz sosyal politika alanında, gelir dağılımında adaleti sağlayacak yönde de derin bir etkisi olacak üç büyük sosyal politika sorununu çözmek durumundadır. Bunlar sosyal güvenlik, tarım kesiminde izlenecek sosyal politika ile Devlet Personelini de içine alması gereken genel bir ücret politikasıdır. Plânda kabul edilmiş olan tedbir ve politikaları ele aldığımızda bu üç temel konu hakkında şu sonuca ulaşmaktayız.

Yeni plân, eskisi içinde yer alıp da el değmemiş sosyal güvenlik sorunlarını yeni bir açıdan incelemelere tabi tutmaksızın benimsemiştir. Birinci plânda gerçekleştirilemeyen ve ikinci plânda da gerçekleştirilmesi fevkalâde şüpheli olan bazı politikalar ve ilkeler kesin bir kararı belirtmeksizin ilân olunmaktadır. Tarım kesiminde, bağımsız işçiler, esnaf ve sanatkârlara sosyal güvenliğin uygulanmasına çalışılacağı, söylenmekle yetinilmiş, ve işsizlik sigortası için de çalışmalara devam olunacağı söylenmiştir. Bu ifadeler tamamiyle bir kararsızlığı açığa vurmaktadır. Bunun yanında, sosyal güvenliğin gelir dağılımındaki adaleti sağlamadaki rolü ve ekonomik gelişme ile olan yakın irtibatı, hemen hemen bir tarafa bırakılmıştır. Öyle anlaşıyor ki plâncılar, belirli bir sosyal politikası olmayan hükümetten bu alanda ileriye götürücü bir direktif alamamış olduklarından, geçen plânda- ki ilkeleri yenisine aktarmakla yetinmek zorunda kalmışlardır.

Tarım kesiminde izlenecek sosyal politikaya gelince, bu alanda da İkinci Beş Yıllık Plân döneminde ümidlere kapılmamak gerekmektedir. Sosyal politika henüz toprak işçisine açık değildir. Halbuki şimdi ekonomik ve çalışma şartları bakımından Devlet himayesine en fazla ihtiyaç duyan insanlar, tarım kesiminde yaşamaktadırlar. Öte yandan tarımda çalışanları da kapsayacak bir sosyal politika kalabalık bir kitleyi de kapsayacağı için, sosyal adaleti gerçekleştirmekte önemli bir etkiye sahiptir. Ama ne var ki yeni plân, “tarımda çalışanların çalışma şartları düzenlenecektir” gibi belirsiz ve hiçbir taahhüdü ihtiva etmeyen bir beyanla yetinmeği uygun görmüştür. Esasen Anayasada yer almış bulunan toprak reformunu gerçekleştirmeksizin tarım kesimindeki yapıda derin sosyal değişimler beklenmemelidir. Kanaatimizce gerçek bu olmakla beraber hükümet, İkinci Beş Yıllık Plânın Hedef ve Stratejisini tesbit eden vesikada “toprak reformunu zikretmekten dahi kaçınmış ve bu konuda, “Tarım reformu, tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeğe yönelmiş tedbirler dizisi olarak kabul edilecektir” diye her tarafa çekilebilecek, fakat bir toprak reformu taahhüdünü asla tazammun etmeyen bir beyanı ilân etmekte sakınca görmemiştir. O halde sosyal adaletin bölünmesi politikasına daha devam edilecektir.

Üçüncü sorun ücretlerle ilgilidir. Yeni plânın sosyal politika yetersizliği bu konuda daha açık olarak belirlemektedir. Bütün sosyal politika tedbirlerinin amacı dolaylı ve dolaysız olarak gelir dağılımında adaleti sağlamak etrafında toplanır. Fakat dağılımın niteliği, yani âdil olup olmadığı her şeyden önce çalışan sınıfa millî gelirden isabet eden pay içinde saklıdır. Plânlanan yaptığı gelir dağılımı araştırmasının sonucu, dağılımın adaletsizliğini kesin olarak gün ışığına çıkarmıştır. Ayrıca bilinen odur ki 1963 yılını kapsayan araştırmadan sonraki gelişmede adaletsizliğin büyüme eğilimi içinde olduğudur. Bu durum karşısında beklenirdi ki yeni plân, gelir dağılımını adaleti sağlayan yönde köklü tedbirler getirsin. Plân Hedefler ve Stratejisi bugünkü durumun âdil olduğunu kabul ederek “ücret politikası ekonominin genel gelişmesi ve verim artışı nazarı itibara alınarak tesbit edilecektir” diye soyut bir ilke koymuş ve adaletsizliğin, başka bir deyimle sosyal bir skandalın devamını az çok kabul etmiştir. 1966 yılında ortalama asgari ücret 10.72 liradır. Ücret politikasındaki yetersizlik, işvereni devlet olan memurlar bakımından çok daha derin-

Türkiyede 1,100,000 işsiz bulunduğuna dair iddialar

Mesele dün Millet Meclisinde görüşüldü, Çalışma Bakanı rakkamı çok mubalağalı bulduğunu söyleyerek hükümetin alacağı tedbirleri anlattı

Cumhuriyet, 6 Ocak 1951

dir. Devlet memurlarının yüzde 16.5 u 400 liradan aşağı, yüzde 35 i 401-600 lira arasında brüt ücret almaktadır. Yetersiz olmakla beraber, işçilerin ücret durumları, memurlara nazaran çok daha iyidir. İkinci Beş Yıllık Plân bu durumun giderilmesi için hiçbir köklü tedbir, bir politika tesbit etmemiştir. Binaenaleyh bir ekonomik kalkınma sağlansa bile bu amacına erişmemiş ve adaletsizliği derinleştirmiş bir kalkınma olmaktan ileri gidemez.

Sonuç

Genel olarak kalkınma plânları ekonomik gelişme politikalarını ve tesbit olunmuş hedeflere ulaşmak için çeşitli alanlarda izlenecek yolları ve kullanılacak kaynakları kapsarlar, kantitatif hesaplara ve tahminlere elverişli olmayan ve gelişmeden çok, değişme biçiminde ortaya çıkan konularda genel bazı ilkeler etrafında kalınması tercih olunur. Bununla beraber, madem ki her ekonomik gelişmenin sosyal bir amacı olması esastır ve çağımızın Devleti refahı yaygın kılmakla görevlidir, o halde kalkınma plânları da yalnız ekonomik hedefler etrafında kalmamalıdır. Böyle olduğu takdirde, temel felsefeden uzaklaşmış olur.

Kanımızca sosyal görüşü yetersiz ve daha çok liberal bir görüşü, karma ekonomiye egemen kılmaya çalışan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının Hedef ve Stratejisi vesikasına dayanan yeni ikinci plânda, ister istemez sosyal muhteva ve hedefler itibariyle zayıf kalmıştır. Geniş ölçüde iktisaden zayıf durumda olanların, işçilerin, küçük toprak sahibi, esnaf ve zanaatkarların oylarına dayandığı halde bugünkü iktidar esas itibariyle kapitalist-liberal bir ekonomik anlayışı benimsemekte ve savunmaktadır. Bu anlayış içinde ekonomik ve sosyal hayata mümkün olduğu kadar az müdahale, temel politika olduğuna göre, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında ileri ve köklü reformları öngören ve bu yoldan gelir dağılımındaki derin adaletsizliği giderecek bir sosyal politikanın yer almasını istemek mümkün değildir. Yeni plân iktidarın kalkınma ve sosyal politika mantığına ve felsefesine uygundur.

İşsizlerin ve yeni iş arayanların sayısı büyük bir hızla artıyor

1946 yılında iş istiyen 25.320 kişiye karşılık müracaat sayısı 1958 de 609.996 yı buldu

Resmî istatistiklere göre işyeri sayısı 1958 de azaldı; geçen yılın ekimindenberi işte üçünde de düşmeler oldu

Cumhuriyet, 22 Temmuz 1959

tirilmektedir. Örgün ve yaygın eğitim açısından Millî Eğitim Bakanlığı; koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri yönünden Sağlık Bakanlığı; serbest zamanları değerlendirme ve spor açısından da Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü; işe yerleştirmeye ilgili olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü; korunmaya muhtaç gençlerin bakımı ve yetiştirilmesi, gençlerin bireysel ve sosyal sorunlarının çözümünde yardımcı olunması ve rehberlik edilmesi, sosyal uyum ve gelişimlerinin sağlanmasında yardımcı olunması açısından Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü gibi kurum ve kuruluşlar yükümlü bulunmaktadır. Gençlere yönelik sosyal hizmetler kapsamında, 2001 yılına kadar işe yerleştirilen çocuk sayısı 15 550 civarındadır. Ayrıca yetiştirme yurdundan ayrılan gençlerin toplum içinde desteklenmeleri için 6 tane Gençlik Evi kurulmuştur.

Yaşlılara yönelik sosyal hizmetler: Yaşlılara ilişkin sosyal hizmete duyulan ihtiyaç her şeyden önce nüfusun yaş bileşimine göre değişmektedir. Kurumsal sosyal güvenlik kapsamında olmayan yaşlı nüfusun oranının artması bu çerçevedeki sosyal hizmetlerin önemini artıracaktır. Sosyal hizmet uygulamaları yağa bağımlı veya özel bakıma ihtiyaç duyan yaşlılar için huzurevleri ve özel bakım hizmeti veren merkezler açılmasını öngörmektedir. Bu merkezlerin amacı, yaşlıların çevre ilişkilerini güçlendirmek, yaşlılarıyla birlikte olmalarını ve çeşitli sosyal, kültürel ve sanatsal etkinliklere katılmalarını sağlayabilmektir. Türkiye'de 2000 yılı itibariyle başta SHÇEK Genel Müdürlüğü bünyesinde olmak üzere, belediyeler, diğer bazı kamu kuruluşları, dernek ve vakıflar ve özel kesime ait toplam kapasitesi 11 238'e ulaşan 131 huzurevi bulunmaktadır.

1961 Anayasası ve Sosyal Devlet

27 Mayıs 1960 ihtilali, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal sorunlarına yepyeni bir yaklaşımın başlangıcı olmuş ve 1961 anayasası ile sosyal haklara ve bu arada sosyal güvenlik hakkına anayasal bir nitelik kazandırılmıştır. Gerçekten, 1961 anayasasının 48. maddesine göre, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir." Bu maddenin gerekçesi ise şöyledir: "Sosyal güvenlikle ilgili hükümler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde olduğu gibi yeni anayasalarda da yer almaktadır. Sosyal Devlet mefhumunun tabii neticelerinden olan bu madde hükmünün dahi, ancak 53. maddedeki sınırlar içinde uygulanacağını belirtmek yerinde olur." Anayasının 53. maddesi, Devletin iktisadi ve sosyal amaçlara ilişkin ödevlerini yerine getirmesini ekonomik ve mali olanaklara bağlamıştı.

Belirtelim ki, sözü edilen maddenin kapsamı ve yasama organının bu alandaki takdir yetkisi, öğretilerde tartışmalara yol açmış; hükmün kapsamına giren sosyal hakların gerçekleştirilmesi konusunda yasama organının mutlak ve sınırsız bir takdir yetkisine sahip bulunmadığı görüşü gittikçe ağırlık kazanmıştı. Ne var ki Anayasa Mahkemesi, öğretinin belirtilen eğilimini benimsememiş, yasamanın Anayasadan kaynaklanan sosyal yükümlülüklerini yerine getirmeyişini denetlemekten kaçınmıştı. Yüksek Mahkeme, özellikle sağlık hakkı konusunda, 1982 Anayasasının 65. maddesindeki (53'e tekbül eden madde) sınırlamayı bir engel olarak kabul etmemektedir. Böylece, öğretinin savunduğu görüşün benimsendiği gözlenmektedir.

1961 Anayasasının 48. maddesi, sosyal güvenlik hakkı açısından çağdaş bir yaklaşımı yansıtmakta ve gerekçeden de anlaşıldığı gibi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde yer alan: "her insan sosyal güvenlik hakkına sahiptir" biçimindeki ilkeyi aynen tekrarlamaktadır. Böylece Anayasının 48. maddesi de sosyal güvenliği, toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsemiş olmaktadır. Bu hak bireyin elinden alınamayacağı gibi, bundan vazgeçmek de mümkün değildir. Bu durumda, sosyal güvenlik hakkı da bir insan hakkı olma niteliğine kavuşmaktadır. Anayasa bu hakkın hangi araçlarla gerçekleştirileceğini de belirtmiştir. Gerçekten 48. madde uyarınca, sosyal güvenlik hakkı, sosyal sigorta ve sosyal yardım teknikleriyle sağlanacaktır.

Anayasa, anılan hükmüyle, sosyal güvenlik hakkını sağlamayı devlete bir görev olarak vermiştir. Devlet bu amaçla gerekli önlemleri almak ve örgütleri kurmak zorundadır. Gerçek hukuk devletin ancak sosyal devlet anlayışı içinde bir anlam kazanacağını altını çizen Anayasa Mahkemesi, devletin sosyal güvenlik hakkını sağlama ödevini de sosyal hukuk devletin gerçekleştirilmesine bağlamıştır: "Anayasının 2. maddesi uyarınca Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir. Toplum-sal devlet güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla toplumsal dengeyi sağla-

makla yükümlü devlet demektir. Genellikle toplum yaşamında ve özellikle sanayi toplumu olmuş ya da olma yoluna girmiş toplumların yaşamında işverenler güçlü, işsizler ise güçsüz sayılır. Anayasının ikinci maddesindeki sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilmesi ereği ile konulmuş bulunan 42. ve 48. maddeler böyle bir koruma düşüncesine dayanmaktadır." Böylece İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesinde ifadesini bulan ve çağdaş anayasaların birçoğunda yer alan sosyal güvenlik hakkı, özgün anlam ve boyutlarıyla gerek 1961 Anayasasına, gerekse Anayasa Mahkemesi içtihatlarına yansımıştır. Daha sonra kabul edilen 1982 Anayasası da aynı esasları benimsemiştir.

Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım AŞ, 2004.

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

**Memleketimizde 132.000
malûl insan var**

**«Malûl ve Düşkünleri Çalıştırma, Yaşatma
Derneği» kurulması teşebbüsleri hükümet
tarafından da desteklenecek**

Sihhat ve İhtimal Muavenet Bakanlığı tarafından kurulmuş olan rehabilitasyon merkezlerine ve kurulacak himayeli atölyelere yardım maksadile «malûl ve düşkünleri çalıştırma ve yaşatma derneği» ismi altında bir cemiyet kurulması için dün İstanbul Ticaret Odasında, Sihhat ve İhtimal Muavenet Bakanı Dr. Ekrem Hayri Üstündağ ve iş adamlarının iştirakile bir toplantı yapılmıştır.

Saat 15 te toplantıyı açan Dr. Ekrem Hayri Üstündağ, memleketimizin ihtimal durumunu izah eder bir konuşma yaparak demiştir ki: «Halen memleketimizde 132.000 sakat ve malûl vatandaş bulunmak tadır. Bunun haricinde muhtelif has talıklardan dolayı iş yapamayan, çalışamayan bir milyon yakın ve

Sağlık Bakanı dün konuşurken

Cumhuriyet
3 Nisan 1954

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Huzurevlerinin yanı sıra 1980 sonrasında yaşlı dayanışma merkezleri ve Alzheimer'lı hastalar için gündüz bakımevleri açılmaktadır.

Özürlülere yönelik sosyal hizmetler: 1983 yılında yürürlüğe konulan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun 9. maddesi, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların tespiti, bunların korunması, bakımı, yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarının sağlanmasını sosyal hizmetlerin başlıca görevleri arasında tanımlamıştır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu bünyesinde, engelli vatandaşların da sosyal hizmet faaliyetlerinden yeterince yararlanabilmeleri için "Aile Danışmanlığı ve Eğitim Merkezleri" ve "Meslekî Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezleri" açmıştır. Rehabilitasyon Merkezi'nin başlıca amacı özürli vatandaşların istihdam olanaklarını artırmaya çalışmak olarak ifade edilebilir. İstanbul Metin Sabancı Spastik Çocuklar ve Gençler Eğitim, Rehabilitasyon ve Üretim Merkezi, Ankara Saray Rehabilitasyon Merkezi bu doğrultuda hizmet vermektedir. 1999 yılı itibarıyla özürlilere hizmet vermek üzere oluşturulmuş 17 yatılı ve 31 gündüzlü birimden 4 737 kişi yararlanmış ve ayrıca 1 550 özürli ve ailesi aynı ve nakdi yardım hizmetlerinden faydalanmıştır.

Sağlık alanında sosyal hizmetler: Halk sağlığına yönelik sosyal yardım faaliyetleri sosyal hizmet faaliyetleri arasında önemli bir yere sahip olmuştur. Bu tür faaliyetler, Sağlık Bakanlığı'nın temel hizmetler kapsamındaki çalışmalarında ve sağlık ocakları, hastane hizmetleri ve hastayla iletişim alanlarında tamamlayıcı bir işlev görmüştür.

Kimsesiz çocuklara dair kanun kabul edildi

1944 denberi üzerinde durulan bu tasarı
nihayet dün Meclisten çıktı

Ankara, 25 (Telefonla) — Meclisin bugünkü toplantısında kimsesiz ve muhtaç çocuklar hakkındaki kanun tasarısı, ivedilikle müzakere ve kabul olundu. Tasarının tümü üzerinde söz alan Fuad Umay, bu maddenin millî savunma, istikrar ve kalkınma işi derecesinde mühim olduğunu kaydederek, verilen 750 bin liralık tahsisatın sağından etkileyet etti.

Esad Öküz, 1944 denberi üzerinde durulan bu tasarının, Meclise getirdiğinden dolayı Hükûmete teşekkür etti, Maddelelere geçildi. Ben hatibler söz aldılar. Neticede 33 maddeden ibaret olan kanun kabul edildi. Sağlık Bakanı Kemal Beyazıt, kürsüye gelerek, çalışmalarından dolayı Meclise ve Komisyonuna teşekkür etti.

Cumhuriyet, 24 Mayıs 1949

1982 Anayasası ve Sosyal Güvenlik

12 Eylül 1980 Harekâtından sonra hazırlanıp, 7.

11. 1982 tarihinde halk oylaması ile kabul edilen 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi, sosyal güvenlik hakkını anayasal bir hak olarak nitelendirmiş ve ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Gerçekten, Anayasanın 60. maddesine göre; "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilat kurar."

1982 Anayasası, bu genel hüküm dışında, bir adım daha ileri giderek, "sosyal yardım" ve "sosyal hizmetlere" özel ve geniş bir yer vermiştir. Böylece, sosyal güvenlik açısından özel olarak korunması gerekenlerin durumu ayrıca düzenlenmiş olmaktadır. AY. m. 61, devleti, "harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimlerini", "malul ve gazileri", "sakatlar", "yaşlılar" ve "korunmaya muhtaç çocukları" korumak ve onların topluma kazandırılması için gerekli önlemleri almakla yükümlü kılmıştır. Anayasadaki bu düzenlemenin yerindeliği tartışma dışıdır. Çünkü, "uygar bir toplum bu beş küme içinde yer alan insanları kendi yazgıları ile, kuşkusuz başbaşa bırakmamaktadır. Türk toplumunda bu beş kategori ya da küme içinde yer alan insanlarımız, özellikle, sakatlar, yaşlılar ve çocuklar sayısal bakımdan da önemli bir yer tutmaktadır."

Anayasa, belirtilen düzenlemelerle yetinmeyerek 62. maddesinde "yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için gerekli tedbirleri alma" görevini de devlete vermiştir. Tüm bu hükümler, 1982 Anayasasının sosyal güvenlik sorununa özel bir önem verdiğini ortaya koymaktadır.

Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım AŞ, 2004.

Düzensiz yardım ianedir, tembelliğe teşvik eder, sosyal hizmet düzenli yardımdır, kişiyi ve toplumu kalkındırır.

Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, Madde 48.

Çocuklarımız için gösterilen şefkat

Bugün Ankarada 1500 çocuğa bir öğle yemeği verilecek, yurdun her yerinde Kuruma yardımlar devam ediyor

(Haberler 1inci sahifede)
Türkiye her tarafında bilhassa kırsalda çocuklara gösterilen şefkat, Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yukarıda yitirdiği. Ankarada; mahallî kuruluşlar hatta devletle ana kayıtlı bulunan çocukların durumunu da çok iyi neticesiyle araştırıyor. Çocukların kuruma ana kayıtlı oldukları vatandaşlarında yolları tashih

denaları müzakereyi çok parlak sonuçlar. Yurdun her tarafında yakınen dikkatli bütün kurumlarla müzakereye girişiyor ve her vakit kadar mahallî içinde çalışan müzakereci.
Başkentli Halkartı bahçesinde saat 12 ile 13.00 arasında bilhassa ilköğretim bir parçası verilmektedir. Yıllarca geçişen bahçede bu toplantı çok sevildi olmuştur.

Cumhuriyet, 26 Nisan 1942

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

Suçlulara yönelik sosyal hizmetler: 1950'ler sonrasında yaşanan nüfus artışı, kentleşme ve göç olgusu, önceki dönemlere göre kentsel suçlarda da artışa yol açmıştır. Bu çerçevede özellikle çocuk suçlarına yönelik toplumsal duyarlılıkta bir artış görülmüş ve sosyal hizmet faaliyetlerinin kapsamına suç olgusu da girmiştir. Bu dönemde suç olgusu bir toplumsal sorun olarak görülmüş ve önlenmesine yönelik sosyal hizmetler çerçevesinde tedbirler geliştirilmeye çalışılmıştır. Suçu doğuran koşulların tespiti için mahallî sosyolojik araştırmalar yapılmış, suçun yaygınlığı ve tipleri incelenmiş, suçlu ve ailesine rehberlik hizmeti verilmiş, suçlunun ıslahına çalışılarak topluma kazandırılmak istenmiştir. 1960'larda Emniyet Çocuk Bürosu gibi suça yönelmiş çocuklara hizmet veren birimler oluşturulmuş ve 1979 yılında çocuk mahkemeleri kurulmuştur. Suçlu çocukları iyileştirme, ıslah etme ve tahliye sonrası koruma çalışmalarından Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı, 1993'te kurulan Çocuk Gözetim ve İyileştirme Şubesi sorumludur. 2000'lerin başında Adalet Bakanlığı'na bağlı üç çocuk ıslahevi ve iki çocuk tutukevi bulunmaktadır. 2000 tarihi itibarıyla, çocuk ıslahevi ve tutukevlerinde toplam 745 çocuk mevcuttur.

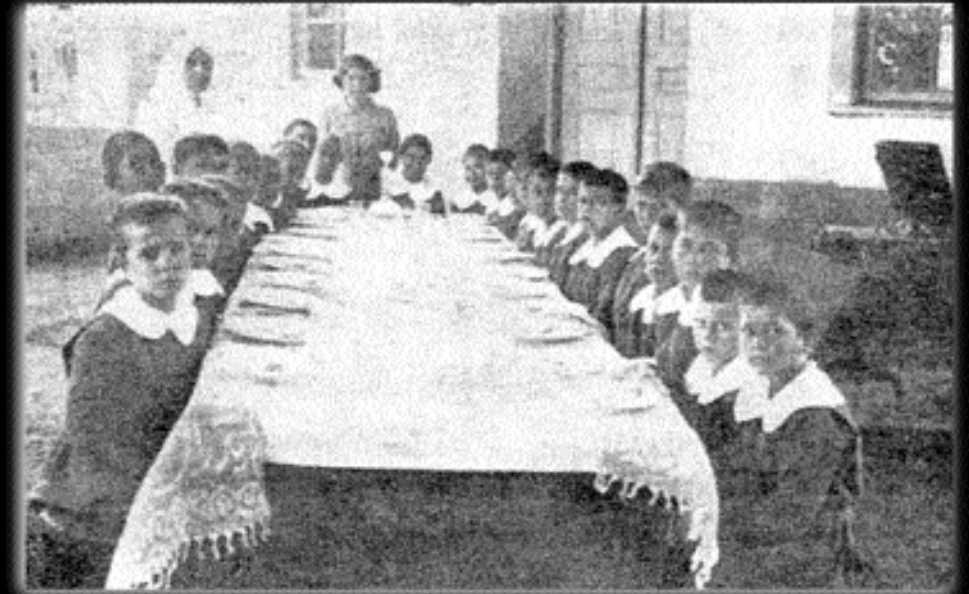
ÇOCUK ESİRGEME KURUMU

Sosyal hizmetlerin en önemli konularından bir tanesini çocuk sorunu oluşturmaktaydı. Çocuklara yönelik sosyal politikalar cumhuriyet tarihinin erken dönemlerinden itibaren belli bir ağırlık taşımıştı. Bu faaliyetlerin önemli bir kısmı Himaye-i Etfal Cemiyeti bünyesinde yürütülmekteydi. Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1934 yılında dilde sadeleşme akımıyla birlikte Çocuk Esirgeme Kurumu adını almış ve faaliyetlerine aynı çizgide devam etmiştir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrası süreçte sanayileşme, büyük kentlere göç, işsizlik ve artan yoksulluğun da etkisiyle, çocuklara ve gençlere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlar farklı boyutlar kazanarak artmıştır. 1950 ve 1960'lı yıllardan itibaren çocuk sorunu, önceki döneme damgasını vurmuş olan bir ulus inşası sorunsalı dışına taşarak, kentleşme ve dengeli kalkınma sorunları çerçevesinde kavramsallaştırılmaya başlanmıştır. Bu yeni dönemde çocukların korunmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi görevi, Himaye-i Etfal gibi gönüllü veya yarı resmî kurumlara bırakılmak yerine, devletin sosyal hizmet fonksiyonları arasında tanımlanmıştır. Bu çerçevede çocuklara yönelik politikalar toplumsal kalkınma, sosyal adalet ve toplumsal refah kavramlarıyla ilişkili bir biçimde anlam kazanmaya başlamıştır.

Kimsesiz çocukların korunması ve yetiştirilmesinin bir hükümet işi olarak ele alınması 1949 yılında yürürlüğe giren 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanunda, çocuğun bizzat ailesi içinde korunması, ailenin mevcut olmaması veya çocuk için tehlikeli sorunlar taşıyor olması halinde çocuğun başka bir ailenin yanına, yani koruyucu bir aile yanına yerleştirilmesi veya bir kuruma yerleştirilmesi gereği önemle vurgulanmıştır. 1948 yılında 5387 sayılı kanun ile gündeme gelen kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklar problemi, daha sonra 1959 yılında 6972 sayılı kanun ile değiştirilerek Çocuk Esirgeme Kurumu faaliyetlerinin kapsamı daha da

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

KİMSESİZ ÇOCUKLARIN KORUNMASI VE YETİŞTİRİLMESİNİ HÜKÜMETLERİN ELE ALMASI 1949 YILINDA YÜRÜRLÜĞE GİREN 6972 SAYILI KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLAR KANUNU'YLA GERÇEKLEŞMİŞTİR.



Bozdağı'nda kinderhaym.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

**Belediye kimsesiz ve
serseri çocukları topluyor**

**Küçükler Darülaceze verilecek, büyükler
bir yurdda iskân edilecek, toplama
bugünden itibaren başlıyor**

Cumhuriyet
3 Ocak 1946

Sosyal hizmetin konusu olan birey ve toplulukların sorunlarını çözmek onların köklerini, yapısını ve özelliklerini ve ilişkilerini bilimsel yollardan ortaya koymak değişen zaman içinde ortaya çıkan yeni koşullara uymak gereklidir. İşin başlangıcında yani planlama döneminde bile yapılacak işlerin temeli sosyal araştırmaların sağlayacağı verilere dayanmalıdır.

Arif Gelen, “Sosyal Araştırmaların Gereği ve Önemi”, *Sosyal Hizmetler Dergisi*, Ocak 1963.



Cumhuriyet, 28 Mart 1952

SOSYAL HİZMETLER KURUMU AİLE VE ÇOCUĞA YÖNELİK HİZMETLERİN YANI SIRA, EKONOMİK GÜÇLÜK ÇEKEN YOKSULLARA MADDÎ YARDIM VE UCUZ YEMEK YARDIMI YAPMAKTA VE OKULLAR İÇİN BESLENME PROGRAMLARI HAZIRLAMAKTADIR.

genişletilmeye çalışılmıştır. Bu yasal düzenlemeler sonucunda 1960'lı yıllara gelindiğinde Çocuk Esirgeme Kurumu, devletin çocuklara yönelik sosyal hizmet faaliyetlerinin büyük kısmını üstlenen bir kurum haline gelmiştir.

1930 ve 1940'lı yıllarda devletin sosyal yardım faaliyetlerinin bir tamamlayıcısı olan Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun 1960'lı yıllardan itibaren daha geniş bir kapsamda tanımlanan çocuk sorunuyla baş edebilmesi için idarî yapısının geliştirilmesi gerekmiştir. Kurumun hem merkez idarî yapısı sistematik bir yapıya büründürülmüş, hem de ülkenin birçok bölgesini kuşatan bir şubeler sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çocuk Esirgeme Kurumu'nun amaçları arasında, bakımsız ve kimsesiz kaldığı için hayatı tehlikede olan süt ve oyun çocuklarının hayatlarını kurtarmak, sağlıklarını koruyarak sağlamlaştırmak ve topluma faydalı bireyler haline gelmelerini sağlamak yer almaktadır. Çocukların yuvalarda ve gündüz bakımevlerinde korunması esas itibarıyla 6 yaşından küçük çocukları kapsamaktadır. Kurumun esas olarak yöneldiği kesimi 12 yaşından küçük çocuklar oluşturmaktadır. Ancak küçük yaşta beri kurumda bulunan çocukların, yönetim kurulunca gerekli görüldüğü durumlarda, 18 yaşına kadar bakımları sağlanmıştır.

Annelere sağlıklı doğum koşullarını öğretmek, çocuk bakım kursları açmak ve hemşireler yetiştirmek, doğumevleri açmak ve işletmek, yoksul çocuk ve annelere maddî ve manevî gerekli yardımları sağlamak, “süt damlaları” kurmak, çalışan çocukların anneleri için gündüz bakımevleri oluşturmak, çocuk yuvaları, poliklinikleri, hastaneleri açmak, çocuklara boş zamanlarını değerlendirmeleri için zaman ve alan yaratmak Çocuk Esirgeme Kurumu'nun başlıca faaliyetlerindendir.

Çocuk Esirgeme Kurumu, yaptığı çalışmaları daha düzenli bir şekilde yürütebilmek amacı ile 1943 yılında hazırladığı “Çocuk Yuvaları Talimatnamesi”nde, ülkede öksüz evlerinin olmaması nedeniyle, çocuk yuvalarının açılması gerektiğini vurgulamıştır. Çocuk yuvalarının açılmasında belediye ve valiliğin yanı sıra, hayırsever vatandaşlardan da yardım beklenmiştir. Ayrıca açılacak olan bu yuvaların muhakkak bir doktorun devam-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

İl kontrolünde olması, her hafta muayyen saatlerde doktor ziyareti yapılması sağlanmıştır. Bu koruma yurtları, çocukların korunmasını ve meslek sahibi olmalarını amaçlamaktadır.

Bu uygulamaların yanı sıra kurum, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak aynî ve nakdî yardım hizmetleri başlatmıştır. Kurum, yaşı gelen çocukları işe yerleştirmek ve bu çocuklar için gençlik evleri kurmaktadır. Sosyal hizmet programına dahil olması gereken çocukların evlat edinme, koruyucu aile gibi uygulamalarla korunması amaçlanmaktadır. Koruyucu aile hizmetlerinin başladığı 1961 yılından 2000 yılına kadar toplam 2 388 korunmaya muhtaç çocuk ailelere yanına yerleştirilmiş, 5 686 korunmaya muhtaç çocuğun da evlat edinilmesi sağlanmıştır.

Çocuk Esirgeme Kurumu'nun faaliyet alanlarının her yıl genişlediği ve yapılan yardım miktarlarının da arttığı görülmektedir. 1941 yılında kurumun 700 şubesi, bir çocuk mektebi, 3 doğumevi, 2 ana mektebi, 5 pansiyonu, 4 diş muayenehanesi, 4 yüzme ve kum havuzu, 32 dispanseri, 11 süt damlası, 2 sineması, 2 sıhhat müzesi, 11 çocuk okuma evi, 9 çocuk yıkanma yeri, 16 gündüz bakımevi, 39 çocuk yuvası, 55 çocuk bahçesi ve 78 aşevi bulunmaktadır. 1953, 1954 ve 1955 yıllarında genel merkezden merkez ve şubelere yapılan yardımlar artmıştır. 1953 yılında 356 876, 1954 yılında 306 461 ve 1955 yılında 440 901 lira yardım yapılmıştır. 1967 yılında 19 yuvada, 1 967 yatak, 10 gündüz bakımevinde 360 istirahat yatağı bulunmaktadır. Kurum bünyesinde 8 poliklinik ve bir doğumevi oluşturulmuştur. Yuva ve gündüz bakımevlerinde 1 516 çocuk barındırılmaktadır. 1965 yılında kurumun yuvalarında bakılan çocuk sayısının 1

350-1 400 arasında değiştiği görülmektedir. 1972 yılında yuvalarda, gündüz bakımevlerinde, aşevlerinde ve süt damlalarında 4 703 çocuğa hizmet sunulmuştur.

1981 yılında, Millî Güvenlik Konseyi'nin 51 sayılı kararı ile Çocuk Esirgeme Kurumu'nun yönetim ve denetimi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na verilmiş, kurum, 27 Mayıs 1983 tarihine kadar hükümetçe atanan bir kurul tarafından yönetilmiştir. 27 Mayıs 1983 tarihinde yayımlanan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmasına ilişkin kanunla, Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun hukukî varlığı sona erdirilmiş, mal ve hizmet varlığı sağlanan imtiyazlarla birlikte yeni kurulan katma bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Kurum 1991 yılından itibaren Başbakanlık'a bağlı olarak hizmetlerini sürdürmektedir.



Cumhuriyet, 16 Ekim 1947

“Sosyal Hizmetler Konusunda Lütfü Kırdar’la Konuşma”

Osman K. Akol, *Cumhuriyet*, 23 Ekim 1959

“Kimsesiz çocukların cemiyet için kaybolmuş ve hattâ muzır unsur haline gelmiş sayılacak derecede ihmali” faciası, her ilde kurulan Birlik’lerin ve Millî Eğitim Bakanlığı’nın bunca gayretlerine rağmen, hâlâ önlenilememiştir.

“Yoksul, muhtaç insanları kendileri için uygun işlerde çalışabilir hale getirmek” suretiyle, “cemiyetin maddi ve manevi nimetlerinden bir kısmını” olsun elde etmeleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun geniş imkânlarına rağmen, hâlâ ciddi bir konu olarak ele alınmamıştır.

“Fertlerdeki sosyal intibaksızlıkları izale etmek, geniş kütlelerde sosyal adaletsizliğe kurban edildikleri gibi solcu temayüller uyandırmamak” için tedbirler arayıp uygulamak üzere geniş ve yeterli bir teşkilât hâlâ kurulamamıştır.

Bu, kimsesiz Türk çocuğunun, bu, imkânı kıt Türk insanının kendi kapkara kaderine bırakılışı, unutulmuşu değilse, ya nedir? Bu toprakların ve bu eski tarih çocuklarının, yoz otlar misali esen rüzgârın savruluşuna bırakılması, bu topraklarda yaşayan ve bu tarihten gelen aydınların suçu olmak gerekmez mi?

Beş ay öncesine kadar, bunun bir mazereti vardı. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin geç de olsa, 12 Haziran 1959 tarihinde kabul ettiği Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmasına dair kanundan sonra, aydınlar ve vazifeliler için böyle bir mâzeretin arkasına gizlenmek artık mümkün değildir.

Buna inanarak, beş aydır neler yapıldığını, neler yapılması düşünüldüğünü öğrenmek ve umumî efkâra bildirmek üzere, Sosyal Hizmetler Enstitüsü’nü kuracak ve ona çalışma imkânları hazırlayacak olan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı sayın Dr. Lütfü Kırdar’ı makamında ziyaret ettim. Beni nezaketle kabul etti. Kendisine endişelerimi söyledim, ilgilendi. İlk sorum şu oldu:

“- Sosyal hizmet sahasında, sizde, şimdiye kadar yapılmış bir şey yok mudur?”

Doktor başını pencereden yana çevirdi. Kızılışan ufka baktı ve sonra konuştu:

“- Sosyal hizmet fikri, insan toplulukları arasında çok eskiden beri mevcuttur. Kendimizden misal istiyor-sanız, Müslümanlıkta zekât ve sadaka vermek, hayrat yapmak, imaretler, aşhaneler kurmak gibi sosyal yardım esasları öteden beri vardır. Fakat dikkat ederseniz bu gibi yardımlar insanların hislerine ve şefkat duygularına hitap ettiği için tesirleri muvakkattir, mevzilidir. Bu muvakkat yardımlar umumi bir fayda temin edemezler. Halbuki bizim bugünkü mânâsıyla anladığımız ve istediğimiz modern sosyal hizmet, toplulukların birbirine karşı gayet sıkı bir şekilde tesanütleriyle mümkün olabilir. Ancak bu suretledir ki sosyal hizmetlerin lâyıkiyle ifası mümkün bir hâle gelebilir.”

Böylesine önemli bir dâvayı, bir Bakanlığa değil de ona bağlı bir teşkilâta vermek merak edilecek bir şeydi. Bu düşünce ile anlamak istedim:

“- Peki, sosyal hizmeti niçin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı yapıyor? Bu hizmeti başka bir makam yapamaz mı?”

Sayın Bakanın gözleri parladı, elini önündeki kâğıtlara uzattı, sonra dedi ki:

“- Çok iyi sordunuz. Filhakika memleketimizde sosyal hizmetin çeşitli saflarıyla uğraşan başka devlet ma-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

kamları ve hayır cemiyetleri de vardır. Ezcümle Maarif Vekâleti, Sanayi Vekâleti, Çalışma Vekâleti, Vakıflar Umum Müdürlüğü ve muhtelif hayır cemiyetleri kendi sahalarındaki sosyal hizmetlerde çalışmaktadır. Fakat bunların hiç birisinin yaptığı memleketin umumuna şâmil bir sosyal hizmet değildir.

Halbuki vaktiyle Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletinin vazifelerini tesbit etmek üzere çıkarılmış olan teşkilât kanunu ile Umumi Hıvıssıhha Kanunu ile içtimai yardımı halka ulaştırmak vazifesini Sıhhat Vekâletine tevdi etmiştir. Bu kanunlara göre, Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletinin umumî sosyal memleket hizmetleriyle meşgul olması lâzım gelmektedir. Bu hüküm tamamen yerindedir. Esasen yeni çıkardığımız Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kanununun hükümlerine de dikkatle bakılırsa sosyal hizmetlerin büyük kısmının akılcı, vücutça normal olanlarla birlikte, ârizalı çocuklar, geri kalmış çocuklar, sosyal inibaksızlıklar gibi sağlıklı yakından ilgili mevzular üzerinde temerküz ettiği görülür.

Ana ve çocuk sağlığı, sakat kalanların rehabilitasyonu (yani bunların yapabilecekleri yeni bir işe alıştırılmaları), memlekette umumi olarak veremle, trahomla, sıtma ile, zührevi hastalıklarla, cüzzamla ve daha bir çok sıhhi ve içtimai dâvalar Vekâletimizin vazifeleri arasındadır.

Bir hizmette çalışıp kendisinin ve ailesinin ekmeğini ancak günü gününe çıkarabilen bir insan, bir gün hastalanınca artık çalışamaz olur. Kendisi ve ailesi perişan duruma düşer. Bu durumda ona parasız ilaç ve tedavi temin etmek, bu muhtaç aileyi beslemek yine sağlık idarecilerinin vazifeleri arasına giren sosyal hizmetlerdendir.

Demek istiyorum ki memlekette umumi sosyal hizmet, sıhhi hizmetlerle en çok yakından ilgili olduğu için bu vazife Sıhhat Vekâletine verilmiştir.”

Aklınıza gelmez mi sizin de? Bu Bakanlığın adı üstünde, Sağlık ve Sosyal Yardım. Şu halde Bakanlık, yarı yarıya bu işle uğraşmalıydı. Bunca yıldır neden bu yanı unutuldu? Bu, merak edilecek bir şey değil miydi? Sordum:

“- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ötedenberi bir Sosyal Yardım Genel Müdürlüğü vardır. Bu varken yeniden bir Enstitü kurmanın lüzümü nereden geliyor?”

Bakan bir hayli duraladı. Geçmiş günleri düşünüyordu her halde.

“- Filvaki Sıhhat Vekâleti'nin bir Sosyal Yardım Müdürlüğü vardır. Haklısınız ama, şurasını söylemek lâzımdır ki, bu Umum Müdürlük, başlıca sağlık müesseselerinin açılması, bu müesseselerin malzemesinin tamamlanması, hemşire ve sağlık memurlarının yetiştirilmesi ve nihayet hastaların tedavisi gibi vazifelerle muvazafır. Bu vazifeler memleketteki umumi sosyal hizmetin ancak ufak bir kısmını teşkil ederler. Bu hizmetler bütün memleket ölçüsüne şâmil olmaktan uzaktırlar.

Bundan evvel Vekâletimizin yeni kurulduğu ve yeni teşkilâtlandırıldığı devirlerde halkımız henüz bugünkü kadar uyanık durumda değildi. Bir çok kişiler doktora gitmekten ziyade ev ilaçları ve empirik usullerle kendilerini tedaviye çalışırlar ve çok zarar görürlerdi. O zaman çıkan kanunlar Sıhhat Vekâletini ilk defa sosyal bir hizmete sevk etmek için parasız hastahane ve parasız tabip tedavisi hükümlerini vazetmek mecburiyetindeydi.

Fakat bugün o eski günlerden uzaklaşmış bulunuyoruz. Bilhassa son on yıldan beri yurdumuzun her sahasında büyük ilerlemeler, muazzam inkişaf, imar ve kalkınma gayretleri olmuştur. Mekteplerimiz çoğalıp tekâmül etmiş, halkımız dünyayı ve sağlığın kıymetini daha iyi anlayacak bir seviyeye yükselmiştir. İşte bu durumda memleketin pek ziyade muhtaç olduğu umumî sosyal hizmetleri geniş ölçüde başarabilmek için sosyal yardım isteklerinin umumî ve şümüllü bir şekilde yapabilmek için bir Enstitü'ye ihtiyaç hâsıl olmuştur. Çıkarılan kanunla bu ihtiyaç temin edilmektedir.

Çok ağır bir gidiş. Bakanlığın 1923 ten bu yana geçen 36 yıllık hayatında demek, bir yarısı çalışmış, öbür yarısı levazım müdürlüğü olarak kalakalmış. Buna da şükür mü diyeceğiz? Geçen yıllar geri gelmez, biz yeni kanuna bakalım artık.

“- Bu kanuna göre Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün vazifelerini umumî olarak söyler misiniz?”

Doktor uzunca bir an durdu, yine düşündü ve şöyle devam etti:

“- Enstitü memleketimizde sosyal hizmeti lâyıkıyla tatbik etmek, bu yolda muhtelif makam ve teşekküllerin işbirliğini sağlamak üzere istişari mahiyette mütehassıslık ve rehberlik edecek ve muhtaç olduğumuz sosyal yardımcıları yetiştirecektir. İşin asıl faaliyet safhasını yeniden kurulacak olan sosyal hizmet merkezleri yapacaklardır. Sosyal yardımcılık inkişaf ettikçe bu sosyal yardım merkezleri de çoğalacaklardır. Vekâletimizin sağlık merkezleri diğer Vekâletlerle hayır cemiyetlerinin sosyal tesisleri bu sosyal yardım merkezleri ve birbirleriyle işbirliği yaparak umumî sosyal hizmeti, yurdun bu uzak köşelerine kadar ulaştırmağa muvafak olacaklardır.”

Ne güzel ülkü değil mi? Kanun tam 120 gündür yürürlüktedir. Bu günler boyunca acaba neler



Diyarbakır'da iş bulamayan körlerin yaptığı açlık grevi (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

yapılmıştır?

“- Bu kanunun Bakanlığınıza tevcih ettiği esas hizmetleri tesbit etmek üzere teşebbüse geçilmiş midir?”

Sayın Bakan rahat ve güvenli bir hal aldı, anlattı:

“- Evet bu kanunun yürürlüğe girmesinden sonra derhal icabeden teşebbüslere geçilmiştir. Bu cümleden olarak önümüzdeki aralık ayının on sekizinde Ankarada umumî bir sosyal hizmetler konferansı toplanacaktır. Bu konferansa Kızılay, Yardım Sevenler, Kadınlar Birliği, Çocuk Esirgeme Kurumu, Körler ve Sağırılar Cemiyeti gibi hayır kurumlarıyla öteden beri sosyal hizmet vazifesi ifa edegelmekte bulunan Sıhhat ve İçtimai muavenet, Maarif, Çalışma Vekâletleri, Vakıflar Umum Müdürlüğü ve mahalli idareler temsilcileri iştirâk edeceklerdir. Bütün bu temsilciler yeni sosyal yardım enstitüsü kanununun ışığı altında yurdumuza ait bütün dâvaları görüşecekler ve bu husustaki esasları tesbit edeceklerdir. Ondan sonra tatbikat safhası başlayacaktır.

Ehemmiyetli bir nokta daha vardır: Bu kanun günün hâdiseleri arasında belki de lâik olduğu derecede dikkati çekmemiştir. Fakat görüyorsunuz ki memleket ölçüsünde çok mühim bir kanundur. Siz gazeteciler memleket ve millet uğrunda gece gündüz çalışan en kıymetli insanlarsınız. Umumî efkârın gözü, kulağı, dimağı mertebesinde yakından temsilcisi bulunuyorsunuz. Size kısaca anlattığım bu yeni kanunun memleket ölçüsünde bütün vatandaşlarımıza sağlayacağı büyük faydaları yakından takdir edersiniz. Memleketin menfaatleri için durmadan çalışan kalemlerinizi, bu kanunun ehemmiyetini vatandaşlar nezdinde herkesin anlayabileceği şekilde tebarüz ettirmeye çalışırsa memleketimize büyük bir hizmet ifa edilmiş olur. Yaptığımız yeni işlerin, yeni kanunlarla vücade getirmek istediğimiz milli menfaatlerin istihsalinde bize büyük yardımlarınız olacağına inanıyoruz. Zahmetinizden dolayı çok teşekkür ederim.”

Bu güzel sözlerin çok haklı gururunu gazeteci dostlara bırakarak sayın Bakana küçük bir iki sorum daha oldu. Anladım ki, kanunun yürütülmesi için gerekli ödenek, 1960 yılı bütçesiyle alınacak ve asıl faaliyet o zaman başlayacaktır. Bununla beraber bazı tayinler de yapılmış, Enstitü Müdürlüğüne Başbakanlık müteahhas müşavirlerinden sayın Sait Kandan getirilmiş. Demek bundan sonraki sorumluluk onun omzunda. Kendisine başarılar dileriz.

Suçlu çocuklar için islahhane yapılacak

Cezavlerinde mahkûmlara okuyup yazma öğretilecek ve bunlar cemiyete faydalı birer uzuv haline getirilecek

ANKARA 18 Ocak (Cumhuriyet) — Adliye ve İktisat bakanlıklarınca hazırlanan ve 18 Ocak'ta TBMM'de kabul edilen kanunla, suçlu çocukların islahatı için mahkûmların okuyup yazma öğretilmesi ve bunların cemiyete faydalı birer uzuv haline getirilmesi kararlaştırıldı. Kanunla, suçlu çocukların islahatı için mahkûmların okuyup yazma öğretilmesi ve bunların cemiyete faydalı birer uzuv haline getirilmesi kararlaştırıldı. Kanunla, suçlu çocukların islahatı için mahkûmların okuyup yazma öğretilmesi ve bunların cemiyete faydalı birer uzuv haline getirilmesi kararlaştırıldı.

Cumhuriyet
17 Ağustos 1941

SOSYAL POLİTİKADA DEĞİŞİM: İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI VE SONRASI

Bakımsızlıktan yılda 300 bin vatandaş kaybediyoruz

Dün 'Ankaraya giden Sağlık Bakanı Dr. Üstündağ yurdumuzun sağlık işlerine dair demeçte bulundu

Bir kaç gündüsbirli İstanbul sağlık işleri yakından meşgul olan ve bu arada, Sağlık Bakanlığında devredilen Beykoz kasasının prevaratoryom haline getirilmesi hususunda tetkiklerde bulunan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Dr. Ekrem İsmayil Üstündağ ile, dün, bir görüşme yaptık. Bu akşam Ankaraya hareket edecek olan Dr. Üstündağ, muhtelif suallerimizi aşağıdaki şekilde cevaplandırmıştır:

— Bakanlığınızın verem meşru-undaki çalışmaları ve memleketin umumi sağlık durumu etrafında izahat verir misiniz?

— Verem illetine temas etmeden önce, ilkönce, memleketimizin bugünkü sağlık durumu ve ihtiyaçlarımızı tesbit etmemiz lazımdır. Bir memleketin sağlık durumu, o memlekette sivil ve askerî nüfus miktarıyla ölçülebilir. Bide vasaat olarak bir eseme zarfında beş yüz bin vatandaş ölmektedir. Bu hesaba göre, on ca-

— Ankar. Sa. 3, S. 6 da —



Sağlık Bakanı Dr. Üstündağ muharririmize izahat verirken

Cumhuriyet, 31 Ocak 1951



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

4

VIII-) SOSYAL GÜVENLİK
UYGULAMALARININ KURUMSALLAŞMASI
IX-) MEMURLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ:
EMEKLİ SANDIĞI
X-) İŞÇİLERİN SOSYAL GÜVENLİĞİ: SOSYAL
SİGORTALAR KURUMU
XI-) BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARIN SOSYAL
GÜVENLİĞİ: BAĞ-KUR
XII-) VAKIF STATÜSÜNDEKİ SANDIKLAR VE
TAMAMLAYICI SOSYAL SİGORTA SANDIKLARI



MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMUSOSYAL GÜVENLİK
UYGULAMALARININ
KURUMSALLAŞMASI

II. Dünya Savaşı sırasında ve hemen ertesinde ücretli kesimlerin sayısında artış, sanayinin ve işçi sınıfının belli kentlerde yoğunlaşması, emeğe olan talebin artması, işçilerin yaşam ve çalışma koşullarının zorluğu vb gelişmeler sosyal güvenlikle ilgili yeni düzenlemelerin yapılmasını gerektiriyordu. Resmî verilere ve tahminlere göre savaş sonrasında orta ve büyük sanayide çalışanların sayısı 275 000'e, toplam işçi sayısıysa 701 000'e ulaşmıştı. Kamu kesiminde istihdam edilen ücretlilerin sayısındaki artışa daha dikkat çekicidir. 1938-1948 arasını kapsayan on yıl içerisinde kamu kesimi istihdamındaki artış oranı yüzde 109 olmuştur.

Diğer taraftan savaş sonrası birçok Avrupa ülkesinin sosyal güvenlik alanında yeni yapısal düzenlemelere girişmesi, kendisine batı bloku içerisinde bir yer arayan Türkiye'nin de sosyal güvenlik alanında düzenleyici ve koruyucu bir yasal çerçeve kurmasını gerektiriyordu. Savaş öncesi dönemde gerçekleştirilen bölük pörçük hukuksal düzenlemeler ve İş Kanunu ile gündeme gelmiş olan düzenlemeler ancak konuya hükümet düzeyinde el atılmasıyla hayata geçirilebilirdi. Türkiye'de 1945 yılında Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasına yol açan bu süreç sosyal güvenlik alanında kapsamlı ve kalıcı kurumsal adımlar atılmasını mümkün kılmıştır.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI'NIN KURULUŞU

1945 öncesi dönemde cumhuriyet hükümetleri çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik bağımsız bir örgütlenmeye ihtiyaç duymamıştı. Bu dönemde "iş ve işçilere müteallik işler" in yürütülmesi görevi 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı, İktisat Vekâleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun'la, İktisat Vekâleti bünyesi içinde oluşturulan İş ve İşçiler Bürosu'na verilmişti. Bu büro "memleketin sanayileşmesi hakkındaki esasları tatbik etmek ve İş Kanunu tasansını hazırlamakla" görevliydi. Bu amaçla reis, müdür, raportör ve bir teknik memurdan oluşan küçük bir kadroyla oluşturulan İş ve İşçiler Bürosu, 1936 İş Kanunu'nun 141. maddesi uyarınca yerini Haziran 1936'da "İş Kanunu hükümlerinin tatbikatını temin ve takip etmekle mukellef" olan İş Dairesi'ne bıraktı. İş ve İşçiler Bürosu'na göre daha geniş bir teşkilata sahip olmakla



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

birlikte bu kurum, geçen süre içerisinde çalışma yaşamının ihtiyaçlarını karşılayamaz olmuştur. 1945 yılında ise 7 Haziran 1945 tarihli Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle aynı bir Çalışma Bakanlığı oluşturuldu. Aynı tezkereyle Konya Milletvekili Sadi İrmak ilk çalışma bakanı olarak atandı. 22 Haziran 1945'te ise 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, mecliste kabul edildi. Bu kanunun gerekçesinde çalışma hayatını düzenleyecek aynı bir bakanlığa ihtiyaç şöyle sunuluyordu:

“Yurdumuzda endüstrinin ve tarımın gelişmesi ve yarıncı gelişme şartlarına uygun olarak iş hayatının düzenlenmesi ihtiyacı gittikçe daha büyük önem kazanmakta, işçilerin gerek çalışma ve iş başama güçlerinin iyileştirilmesi ve gerekse rasyonelleştirilmesi bakımından geniş ölçüde tedbirler alınması zarureti belirmektedir.

Millî bünyemizde işçi ve işveren münasebetlerini düzenleyen demokrasimize uygun bir dayanışma zihniyetinin ilhamıyla çıkarılan İş Kanunu'nun 1937 yılından bugüne kadarki sekiz yıllık uygulama devresinden elde edilen sonuçlar, genel olarak bütün çalışan unsurların daha verimli ve daha refahlı bir seviyeye çıkarılmalan ile ilgili içtimâî siyaset tedbirlerini Ekonomi Bakanlığı'nın çetin istihsal meseleleriyle yüklü bulunan çalışma konusundan ayırarak başlı başına bir teşkilatı yetki ve sorumluluğu altında toplamak lüzumunu ispat etmiş oluyor.”

Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasıyla gittikçe artan işsizliğin önlenmesi, işçi ve işveren ilişkilerinin düzene sokulması, iş güvenliği, işçilerin sağlık ve konut sorunlarının çözülmesi ve çalışma yaşamına ilişkin olarak uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin tek elden yürütülmesi amaçlanıyordu. Bakanlığın görev tanımını genişleten 28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı yasayla merkez teşkilatı yanında yirmi ilde de bölge çalışma müdürlükleri kuruldu.



Cumhuriyet, 15 Ocak 1946

Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşunda İngiliz Etkisi

Daha II. Dünya Savaşı sürerken, 1942 yılında İngiltere'de yayımlanan ve sosyal güvenlik ve tam istihdam sorunları üzerinde durarak savaş sonrası refah devletinin temellerini atan Beveridge Planı dünya'nın pek çok yerinde olduğu gibi Türkiye'de de sosyal politika ve sosyal güvenlik konusuna ilgi duyanlar tarafından merakla karşılanmış, bu plan üzerine çeşitli yazılar yazılmış ve konferanslar düzenlenmişti. Sadi İrmak da henüz daha çalışma bakanı olmadan *Ulus* gazetesinde konuyla ilgili makaleler yazmıştı. 31 Ocak 1945'te yayımlanan “Toplumcu (Sosyal) Yardım Düşüncesinde Gelişim” başlıklı yazısında İrmak, Beveridge Planı'nı tanıttıktan ve sosyal sigortalar sisteminin kurulmasının şartlarını sıraladıktan sonra yazısını şöyle bitiriyordu: “İngiltere'de başlamış olan ve başka memleketlerde bilhassa Amerika'da büyük ilgi uyandıran Devlet sigorta hareketlerinin o memleketlerde geçireceği safhaları takibetmek bize faydalar sağlayacaktır.” Sadi İrmak, Beveridge Planı'nın çalışmalarında esas ilham

kaynağı olduğunu daha sonra yazdığı anılarında da belirtmiştir. İngiltere'de sosyal güvenlik konusunda yaşanan gelişmelere yönelik ilgi ve karşılıklı ilişkilerin Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasından sonra yoğunlaştığı gözleniyor. Bakanlığın kuruluşundan sonra ilk kutlama telgrafı İngiltere Çalışma ve Millî Hizmet Bakanı R. A. Butler'dan geliyordu. Butler telgrafında, “Yeni Bakanlığınızın çalışmalarındaki gelişmeler için isteyebileceğiniz her türlü yardımlar konusunda şahsıma ve Bakanlığımıza tamamen güvenebilirsiniz” derken, İrmak gönderdiği teşekkür telgrafında, “Girişeceğimiz çalışmalarda sosyal alandaki hamlelerinizi takibedebilmek bizim için çok faydalı olacaktır” diyerek ilişkileri geliştirme niyetini ortaya koymuştu. Nitekim bu ilişkiler, 1946 yılında bakanlık personelinin eğitmek ve sosyal sigortalar konusunda danışmanlık yapmak amacıyla iki İngiliz uzmanın Türkiye'ye çağırılmasına imkân sağlıyordu. Gelişleri basının büyük ilgisiyle karşılanan İngiliz uzmanlar sosyal güvenlik ve sendikalar konusundaki yasa tasarılarının hazırlanmasında aktif rol oynamışlardır.



Cumhuriyet
16 Haziran 1946

İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU

İş ve işçi bulma hizmetlerinin düzenlenmesi sorunu II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen tam istihdam ilkesinin ön plana çıkmasıyla tüm dünyada önem kazanmıştı. Türkiye'de de 1946 yılına kadar bu konuda herhangi bir yasal düzenleme bulunmuyordu. 1936 İş Kanunu'nun 63. maddesinde iş ve işçi bulma hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin ilkeler belirlenmesine ve üç yıl içinde özel bir kanunla bu işi üstlenecek bir örgütün kurulması öngörülmesine rağmen, 1946 yılına kadar bu gerçekleşmemiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu, Çalışma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliğe sahip, idarî yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluş olarak 1946 yılında 4837 sayılı yasayla kuruldu. Bu kanunun 1950 yılında 5562 sayılı kanunla bazı tadilatlarla uğramakla birlikte, temel hükümleri korunmuştur.

Kanun uyanınca İş ve İşçi Bulma Kurumu, her çeşit iktisadî işletmelerle serbest sanat niteliği olan işler hakkında bilgi toplamak; işçilerin uygun oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etmek; işgücü piyasası incelemesi yapmak suretiyle işçi ücretlerini izlemek, bu ücretleri geçim seviyeleri ile karşılaştırmak ve alınması gereken tedbirlere yardımcı olmak; kurumdan iş isteyenler, işe yerleştirilenler ve işyerleri hakkında cetveller hazırlamak ve yayımlamak; insan gücü kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını ve işgücünün yeteneklerine uygun alanlarda istihdam edilmelerini sağlamak amacıyla kişileri mesleğe yönlentmek; iş piyasasının nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak için herhangi bir işe girememiş veya işini kaybetmiş olanları işe girebilecek niteliğe ulaştırmak; işçi ve işveren arasında meslekî eğitim ilişkilerini geliştirmek; hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek ve sakat ve eski hükümlülerin istihdamına yardımcı olmak gibi hizmetlerle görevlendirilmiştir.

Özel hukuk hükümlerine bağlı olarak çalışan İş ve İşçi Bulma Kurumu murakabe bakımından 3460 sayılı yasaya tabiydi. Kuruluş kanunu, İş Kanunu gereğince çıkartılmış olmasına karşın, kurumun görev ve yetki alanını İş Kanunu'nun kapsamıyla sınırlamamaktaydı. Dolayısıyla büyük işçi kitlelerinin istihdam edildiği işletmelerle, küçük sanayi ve tarım sektörü de kurumun çalışma sahası içine dahil edilmiş oluyordu. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun başlangıçta çok küçük bir kadro ve yetersiz bir örgütlenmeyle işe başladığı anlaşıyor. 1949 yılında, kurumun merkez teşkilatının kadro sayısı sadece 30'du. Ancak 1950'den sonra çeşitli illerde şubelerin, acente ve büroların açılmasının hızlanmasıyla birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumu daha etkin çalışmaya başladı. 1955 yılına gelindiğinde kurumun 11 şubesi, 13 acentesi ve 34 bürosu bulunmaktaydı.

1946 YILI İŞÇİ SAYISI TAHMİNLERİ	
Faaliyet Alanları	İşçi Sayısı
Orta ve büyük boy sanayi işçileri	275 000
Küçük sanayi işçileri	20 000
Küçük sanat işçileri	100 000
Ev sanatı işçileri	100 000
Deniz işçileri	6 000
Tarım işçileri	200 000
Toplam	701 000
Kaynak: Necati Topçuoğlu, "Memleketimiz İşçi Durumuna Genel Bir Bakış", <i>Çalışma</i> , no:4 (Mart 1946).	

1947 YILINDA İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU ŞUBELERİNE
MÜRACAAT EDEN VE YERLEŞTİRİLENLER

Şubeler	Müracaat Eden	Yerleşen	Yerleşenlerin Oranı (%)
Ankara	2 345	1 787	76,20
İstanbul	16 692	16 151	96,76
İzmir	12 039	12 003	99,70
Adana	3 043	1 755	57,67
Konya	4 709	3 996	84,85
Eskişehir	811	581	71,63
Trabzon	1 971	1 896	96,19
Samsun	800	555	69,37
Bursa	1 437	1 428	99,37
Yekûn	43 847	40 152	91,16

Kaynak: "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun İşçi Ailelerinde Yaptığı Anket", *Çalışma Dergisi*, no:25 (Ocak-Mart 1948).

Zaman içerisinde İş ve İşçi Bulma Kurumu emek piyasasına ilişkin değişik etkinlikler gösterdi. Bunların başında işe yerleştirme (plasman), barındırma yurtlarının açılması ve işçilerin eğitim faaliyetleri gelmektedir.

İŞE YERLEŞTİRME

1950 yılına kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu her yıl 20 000 dolayında işçiyi işe yerleştirmiştir. 1949 yılında kurumun işe yerleştirdiği işçi sayısı 22 357, 1950 yılında 20 410'du. 1951 yılından sonraysa yıl yıl büyük artışlar kaydedilmiştir. 1951 yılında 28 074, 1952'de 63 494, 1953'te 194 862, 1954'te 356 547 kişi işe yerleştirilmiştir. 1960 yılına gelindiğinde ise bu sayı 574 170 olmuştur.

BARINDIRMA YURLARI

İş ve İşçi Bulma Kurumu yurdun çeşitli yerlerinde işçi barındırma yurtları yapmıştır. 64 yataklı Adana İşçi Barındırma Yurdu 1948 yılında, 64 yataklı Samsun Yurdu 1949 yılında yapılmıştı. 1950'li yıllarda 100 yataklı Eskişehir, 100 yataklı İstanbul, 64 yataklı Diyarbakır yurtları yaptırıldığı gibi, 64 yataklı Adana Yurdu'nun kapasitesi de 90 yatak ilavesiyle 154 yatağa çıkartılmıştı. Bunun yanında ziraat işçilerine yönelik Denizli ve Söke'de 1 000'er kişilik, Manisa'da da 500 kişilik yurtlar yapılmıştı. 1955 yılında işçi barındırma yurtlarında 55 164 işçi 112 111 gece barındırılmıştır.

Bu yurtlar, özellikle ziraat bölgesindekiler, iş sahalanna gitmek üzere köyden dağıtılma merkezlerine gelen işçilere işyerlerine varana kadar geçici bir barınma hizmeti sunmakta, aynı zamanda ücret istikrarna da olumlu bir etki yapmaktaydılar.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU**Sadi Irmak**

**Sadi Irmak ve
İsmet İnönü
(1945).**

Sadi Irmak 1904 yılında Konya'ya bağlı Seydişehir'de doğdu. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdikten sonra, cumhuriyet hükümetinin yeni kadrolar kazanmak amacıyla yurtdışında açtığı sınavı kazanmış ve Berlin Üniversitesi'nde hükümet hesabına tıp ve biyoloji öğrenimi yapmıştır. 1930 yılında tıp doktoru olan Irmak, Hagen ve Düsseldorf hastanelerinde bir süre ça-

lıştıktan sonra yurda dönmüş ve Ankara hükümet tabipliği ve Gazi Enstitüsü biyoloji öğretmenliği görevlerinde bulunmuştur. Sadi Irmak 1932 yılında İstanbul Tıp Fakültesi müderris muavinliği sınavını kazanarak darülfünun öğretim kadrosuna girmiştir. 1933'teki üniversite reformundan sonra doçent kadrosuna atanan Irmak fizyoloji dalında profesör olmuştur. 1932'de Ankara Halkevi umumî kâtibi, 1936'da Fatih Halkevi sosyal yardım başkanı, 1940'ta İstanbul parti vilayet idare heyeti üyesi oldu.

1943'te Konya milletvekilliğine seçilen Irmak 7 Haziran 1945'te 2. Saraçoğlu Hükümeti'nde yeni kurulan Çalışma Bakanlığı'nın başına getirildi. 6 Ağustos 1946'da kurulan Recep Peker Hükümeti'nde de bu görevini sürdüren Irmak, 1947 Sendika Yasa Tasarısı görüşmeleri sırasında Peker'in taslağa grevi teşvik diye yeni bir suç şeklinin eklenmesini istemesi üzerine başbakanla anlaşmazlığa düştü ve 5 Eylül 1947'de görevden alındı. Bakanlığı döneminde Türkiye'nin uluslararası antlaşmalara katılmasını sağladı. Meslekî hastalıkların tazminine ilişkin 42 sayılı, sınaî müesseselerde hafta tatili yapılmasına ilişkin 14 sayılı ve ücretli iş bürolarının kapatılmasına ilişkin 34 sayılı sözleşmelerin yasalaşmasını sağladı. İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ile 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları

Hakkındaki Kanun, Sadi Irmak döneminde kabul edildi.

1974'te Cumhurbaşkanlığı kontenjanından Cumhuriyet Senatosu üyesi seçilerek tekrar siyasi hayata döndü ve aynı yıl hükümeti kurmakla görevlendirildi. 17 Kasım 1974 ile 31 Mart 1975 tarihleri arasında başbakanlık görevini sürdürdü. 12 Eylül 1980'den sonra Konya üyesi olarak Danışma Meclisi'ne katıldı. 27 Ekim 1981 tarihinden 1 Aralık 1983 tarihine kadar bu meclisin başkanlığını yaptı. Sadi Irmak 2 Kasım 1990'da İstanbul'da vefat etmiştir.

Sadi Irmak'ın "sosyal devletçilik" ve "hakem devlet" anlayışı, ilk çalışma bakanı olması ve yürürlüğe koyduğu yasalarla sosyal politikanın şekillenmesine önemli katkılarda bulunması dolayısıyla önemlidir. Irmak anılarında, bakanlık yaptığı dönem içerisinde sınıf mücadelesine karşı sosyal devletin hakemlik rolünü öne çıkardığını belirtiyor:

"Türkiye'nin sosyal problemi sınıf mücadelesine terk edilmemeli, devlet hakemliği esas olmalıydı... Elbette Türkiyemizde de her yerde olduğu gibi çalışanlar ve çalıştıranlar vardır. Ve zaman zaman bunların çıkarları çelişik olabilir. Fakat bu çelişkileri ortadan kaldırmının en iyi yolu sınıf mücadelesi değil devlet hakemliğidir. Devlet sınıf mücadelesine yer bırakmayacak, onu lüzumsuz hale getirecek tedbirleri almalıdır. Ben devletçiliği böyle anlamakta devam ediyorum. Bakanlığım zamanında Meclisten geçmiş olan 12 kanunda gözettiğim başlıca ilke bu olmuştur ve bu fikir meclisten en büyük desteği görmüştür."

Sadi Irmak'ın devlet işletmeciliğinin ötesinde devlet-işçi-işveren işbirliği üzerine kurulu bir hakemlik anlayışına dayanan sosyal devletçilik görüşü, onun bakanlığı döneminde hayata geçirilen yasal düzenlemelerde de belirleyici olmuştur.



**Maden işçileri
(İletişim Yayınları
Arşivi).**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

İŞÇİLERİN EĞİTİMİ

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun başlıca görevlerinden bir tanesi de kalifiye işçi yetiştirilmesine yönelik meslekî kurslar düzenlemektir. 1938 yılında kabul edilen sınaî müesseseler ve maden ocaklarında meslekî kurslar açılmasına ilişkin 3457 sayılı kanun gereğince bir yıl içinde istihdam edilen işçi ve müstahdem sayısının gündelik ortalaması 100'den fazla olan maden ocaklarıyla Teşvik-i Sanayi Kanunu'nda tarif edilen işletmelerde çalışan çırak, kalfa ve ustaların meslekî bilgilerini geliştirmek amacıyla açılan kursların idaresi İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmasıyla bu kuruma devredilmişti. Bu kurslardan ayrı olarak kurum iş piyasasının ihtiyacı olan kalifiye işgücünü yetiştirmek için kurslar düzenlemekteydi.

Ancak, dönem içerisinde çalışmaların pek de yeterli olmadığı görülmektedir. Örneğin, 1946 yılında sadece 22 kurs açılmış, bunlardan 461 kişi mezun olmuştur. 1950'de 27 kurstan 1 133 kişi, 1955'te 144 kurstan 1 638 kişi, 1960'ta ise 176 kurstan 2 146 kişi mezun olmuştur. Aynı şekilde kurumun Millî Eğitim Bakanlığı ile beraber 1959 yılından itibaren açtığı ortak kursların da yetersiz kaldığı görülüyor.

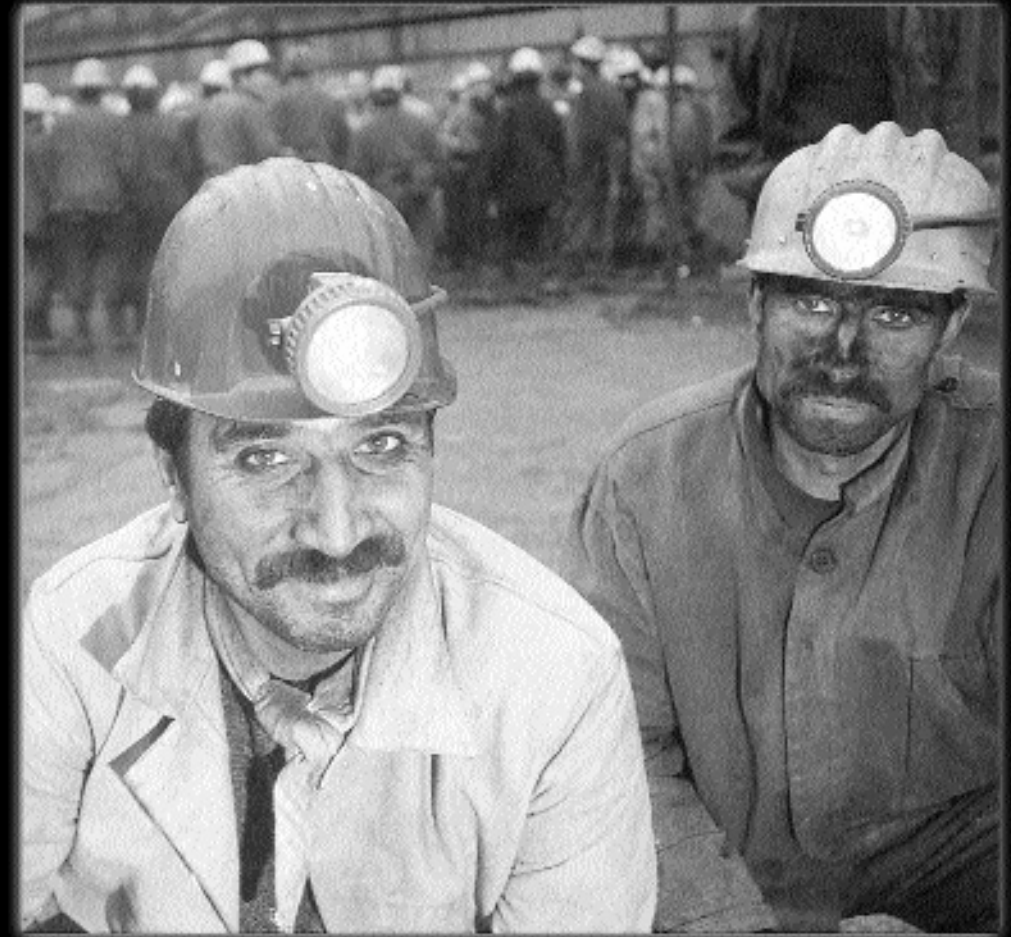
SOSYAL SİGORTALARIN GELİŞİMİ

1936 İş Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten itibaren sosyal sigortaların kademeli olarak kurulmasını öngörmüş olmasına rağmen, 1945 yılına kadar bu konuda



İş kazası protestosu (Tarih Vakfı Arşivi).

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



Maden işçileri (İletişim Yayınları Arşivi).

1946-63 YILLARI ARASINDA SİGORTALI İŞÇİ SAYISI VE İŞÇİ SİGORTALARI KURUMU'NA İNTİKAL EDEN İŞ KAZASI, MESLEK HASTALIĞI, HASTALIK, DAİMÎ İŞ GÖREMEZLİK VE ÖLÜM VAKALARI

Yıllar	Sigortalı Sayısı	İş Kazası	Meslek Hastalığı	Hastalık	Daimî İş Göremezlik	Ölüm
1946-1958	yok	323 414	4 292	1 047 829	12 689	5 579
1959	555 774	55 034	521	268 482	1 839	406
1960	577 672	63 200	491	278 641	1 745	408
1961	611 481	66 635	517	304 766	1 832	411
1962	638 582	73 804	452	327 034	1 610	344
1963	650 432	78 211	367	356 996	989	340

Kaynak: Ertuğrul Baydar, "Sosyal Politikamızda Son Gelişmeler", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, no:1 (1965).

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

herhangi bir gelişme kaydedilememişti. Ancak savaş yıllarının yarattığı toplumsal tahribatla beraber sosyal sigortalının kurulması aciliyet kazanmıştır.

İŞ KAZALARIYLA MESLEK HASTALIKLARI VE ANALIK SİGORTASI

İş Kanunu uyarınca kurulan ilk sosyal sigorta kolu iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı birtakım koruma tedbirleri getiren 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkındaki Kanun olmuştur. Daha sonra diğer sigorta kollarıyla birlikte 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu içinde toplanacak bu sigorta kolunda genel olarak işyerinde veya işle ilgili olarak geçirilen kazalar ve meslek hastalıklarında sigortalıya sağlık yardımı yapılması, çalışmadığı takdirde işgöremezlik ödeneği verilmesi hükmüne bağlanmıştır. Kanun uyarınca sigorta primlerini işveren ödeyecek, sigorta idaresi de işçiye sağlık yardımlarında bulunacak ve işten uzak kaldığı sürece kaybettiği gündeliklere karşılık bir ödenek verecekti. Fiilen 15 aya kadar sağlık ve ödenek yardımı yapılması ve bu sürenin üstünde sakat kalanlara ömür boyu gelir tahsis edilmesi öngörülmekteydi. Ayrıca sigortalı kadına veya sigortalı işçinin karısına gebelik, doğum,

1950-53 YILLARI ARASINDA KURUMA İNTİKAL EDEN VE İŞLEMİ TAMAMLANAN İŞ KAZASI VE MESLEK HASTALIĞI VAKALARI

Yıl	İhbar	İşi Biten
1950	20 015	20 579
1951	21 945	22 521
1952	23 560	23 178
1953	27 360	26 870

Kaynak: "İşçi Sigortaları Kurumunun 1954 Senesi İlk Altı Ayına Ait Faaliyeti", *İşçimai Emniyet*, no:1 (Ocak 1955).

"İş ve İşçi Bulma Teşkilatı"

Ahmed Halil, *Cumhuriyet*, 20 Mayıs 1946

Günün en mühim iş memleket hadiseleri arasında İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanununun emrettiği teşkilatın kurulması bulunmaktadır. Adana, İzmir, Ankara ve İstanbulun bu teşkilat için ilk tatbikat sahaları teşkil ettiğini gazete haberlerinden öğrenmiştik. Gene aynı haberlere göre İstanbulda bu teşkilat kurulmuş bulunuyor. Hatta mevcudiyetini ve faaliyetini "İş ve İşçi Bulma" isimli bir gazete ile halk efkarına dahi sunmuştur. Memlekette kendi nev'inde birincisi sayılan meslekdaşımızı bu vesile ile tebrik etmek isteriz.

Her zaman ve her yerde iş yeri işçiyi, işçi de iş yerini öğrenmeğe muhtac olagelmıştır. Aynı şekilde bu ihtiyacın tatmini şekilleri de muhtelifdir. Muayyen nüfus kesafetini elde etmemiş yerlerde bu şekiller pek iptidai, pek basittir. Fakat bu iptidailik, fena bir şeyden bahsedilirken düşünülen bir iptidailik değildir. Hadisenin mahiyeti, şeklin daha başka türlü olmasına lüzum bırakmıyor. Beş bin nüfuslu bir kasabada herkes birbirini tanır ve bilir. Kasaba ortasındaki kavve, kafi bir merkezdir. Fa-



İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahmutpaşa Bürosu önünde insanlar (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

kat kasaba, kasabalıktan çıkınca, yani halk ifadesile “kimkime, dumduma!” sözü reelleşince teşkilatlanmak ihtiyacı da belirir. İşte on dokuzuncu asrın ikinci yarısında garb memleketlerinde kendini gösteren “İş ve İşçi Bulma Teşkilatı” bu ihtiyacı karşılamıştır.

Memleketimizde kendi ölçümüze göre bu ihtiyacın belirdiği mntıklar yok değildir. Bütün şehirlerde husuile hizmetçi bulma derdinin nasıl bir mesele olduğunu herkes bilir. Uzak olmayan bir yerde bir şehirli ailenin yanında bulunmak isteyen bir işçi, böyle bir işçiye muhtaç bir aile varsa da bunları münasebete sokar bir aracı yoktur. İstanbulda bu aracılığı yapan ferd veya teşekküller mevcut olagelmıştır. Tünel başındaki “Edit” isimli büro, bunlardan biridir. Bir aralık “Müstahdem Büroları”na her caddede rastlanırdı. 1936da ilan edilen İş Kanununun tasarladığı resmi iş bulma teşkilatı, aynı zamanda bu gibi hususi teşekküllere de nihayet vermeyi düşünmüştü. Şimdi on sene ara ile “İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu” neşredildi ise de mevcut hususi iş bulma teşebbüs ve teşekküllerine son verme sahasında atılmış bir adım mevcut değildir. Bize öyle geliyor ki böyle bir adımın atılmasına da şimdilik lüzum yoktur.

Bu harb boyunca iş ve işçi bulma meselesi, memleketimizde pek müzmin bir mesele oldu. 1936 tarihli İş Kanununun tasarladığı İş ve İşçi Bulma Kanununun geciktiğini gören İstanbul Eminönü Halkevi, küçük çapta, fakat çok değerli bir teşebbüse girişti ve 1942 de “Kimsesizleri Kurtarma ve İş Bulma Yurdu”nu kurdu. Başında işinin ehli çalışkan ve gayretli bir doktorumuzun bulunduğu bu “Yurd” sonradan C.H.P. İstanbul merkezinin himayesinde çalışmaya başladı. Halkevinin fedakar azasından Şevket Evliyagil’in neşrettiği bir tetkik, çoğumuzun belki mevcudiyetine de vakıf olmadığı bu yurd hakkında bizi aydınlatmaktadır. Muharriri dinleyelim:

“Halkevlerinin kuruluşunun onuncu senesine tesadüf eden 22 şubat 1942 günü Eminönü Halkevi “Kimsesizleri Kurtarma Yurdu” ismile yeni bir yurd açtı. Bu “Yurd” un tesis maksadı, sıkıntıya uğramış vatandaşlara iş bulmak suretile yardımdan ibarettir. Yurd idare heyeti, müracaat edenleri kabiliyetlerine göre fabrika ve müessesata yerleştirmeye delalet edecektir. Buralarda iş bulunmadığı zamanlarda ayak satıcılığı yapmak üzere beş lirayı geçmemek üzere aynı küçük sermayeler verilip kazanc yolları gösterilecektir. Bulunan işlerle ilk zamanlarda geçim müşkülünün tamamen ortadan kalkmıyacağı düşünüldük, bu gibi kimselerin ucuz ve sıhhi yaşamlarını kolaylaştırmak maksadile, Yurd binasında 50 kişilik yatakhane, mutfak, yemekhane, sıcak duş, etüv...ve bir çok lüzumlu tesisat meydana getirilmiştir. 22 Şubat 1942 tarihinden 10 Şubat 1946 tarihine kadar Yurd (kadın-erkek) 6189 vatandaşımıza iş bulmuştur. Müracaat edenlerin sayısı tesbit edilmediğinden bu rakamın yüzde kaç te kabul ettiğini anlamak maalesef kabil değildir. Yurda, kendilerine iş bulunması için fazla miktarda yüksek ve lise öğrencisinin de başvurduğu müşahede edilmiştir. Fakat bunlar öğleden sonraları çalışmak istediğinden arzuları yerine getirilememektedir.”

Bu sene başında İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu neşredilince 1939 tarihli İş Kanunu vaziinin düşünüldüğü gibi hususi ve her türlü İş Bulma teşkilatının faaliyetine nihayet verilmesi icab etmektedir. Fakat İş ve İşçi Bulma Kanununun neşrinden sonra bu gibi hususi veya yarıresmi iş bulma teşkilatının serbest bırakılması düşünüldü. Bundan dolayı olmalıdır ki C.H.P. yurdundan bahseden muharrir bir çok-

ları gibi böyle bir serbestliği de lüzumlu bulmaktadır:

“Her geçen yıl ile sinai müesseselerimiz bu teşkilata artan bir alaka göstermektedirler. Esasen yurd da bir düziye bu alakayı beslemektedir. Çalışma Bakanlığınca tatbika başlanan iş ve işçi bulma kanunu, yurd muhitinde yurdun ilgası ihtimalini uyandırmakta ise de buna lüzum olmadığı aşikardır. Çalışma Bakanlığı da bir taraftan kendisi teşkilatını yürütebilir ve hatta yurdun tecrübelerinden, idarecilerinden eleman olarak istifade edebilir ve edecektir.”

Bugünkü vaziyet de gerçekten böyledir. Çalışma işlerini düzenliyen Bakanlık, bir taraftan bu gibi hususi veya yarı resmi iş bulma vasıtalarını serbest bırakmakta, fakat diğer taraftan iş kanununun emrettiği ve iş bulma kanununun ortaya çıkardığı iş ve işçi bulma organizasyonunu kuvvetlendirmektedir. Şöyle böyle bir aylık tarihi olan “İş ve işçi bulma gazetesi”, alakalı muhitlerde sempati ile karşılanıyor. İşsiz iş erbabı, parasız neşredilen ilanlarını bu gazeteye vermektedirler. İstanbul, Beyoğlu, Üsküdar ve.....gibi bunların muhtelif semtlerdeki kolları da taazzuv ediyor. “İş ve işçi bulma gazetesi” ki, “iş ve işçi bulma büroları”nın da istenen şekilde organize olmaları, şüphesiz ilkin zamana, sonra da bu zaman içinde sarfedicilecek ciddi ve tedrici himmetlere muhtaçtır. Zaman kendiliğinden geçiyor. Himmet gelince bunu, mesele ile ilgili idare ve fikir adamlarının esirgemeyeceklerine inanıyoruz.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

Cumhuriyet
22 Ağustos 1946

Memlekette işsizlik gittikçe artıyor mu?

Çalışma Bakanı, son aylarda dokuma fabrikalarında görülen işçileri azaltma hareketleri münasebetile ileri sürülen mütalealara cevap veriyor



Ankara, 21 (Telefoni) — Son aylarda bilhassa dokuma fabrikalarında işçileri azaltma veya azaltma hareketleri oluyor. Bu münasebetile memlekette işsizlik artma temayülüne gösterdiği etkilede bazı mütalealar yürütülmüştür. Çalışma Bakanı Sadı İsmak bu konu ile ilgili mütalea cevabını aşağıda verir.

— Arkon Sa. 3, 50, 5 te —

Boludaki 11 eylül

Dünkü oturumlarda 1-İtham etti, Reşid, 2-bulunmaya kalktı, 3-celbini bir def

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Cumhuriyet
31 Mayıs 1955

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU



tedavi, emzirme gibi çeşitli yardımlar yapıldığı gibi, kadınlara doğumdan önce ve sonra altışar haftaya kadar ödenek de verilmekteydi.

İŞÇİ SİGORTALARI KURUMU

İşçi Sigortaları Kurumu 09. 07. 1945 günü kabul edilen ve 01. 01. 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 sayılı kanunla kuruldu. Ankara'nın Sıhhiye semtinde Toros Sokak'taki bir apartman katında 35 kişilik kadrosuyla faaliyete başlayan İşçi Sigortaları Kurumu'nun taşra örgütlenmesine ise İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'nun kabulüyle başlanılmıştır. 1946 yılında kurulan İstanbul ve İzmir şubelerinin yanına 1947 yılında Zonguldak, Seyhan, Samsun ve Bursa'da birer şubenin eklenmesiyle şube sayısı altıya çıkmıştır. 1948 yılına gelindiğindeyse on beş ayrı bölgede şube ve acentalıklar kurularak sigorta işlemleri genel merkez ve bölgelerde yürütülmeye, sigorta primleri taşra şubelerinde hesaplanarak takip ve tahsil edilmeye başlanmıştır.

Kurumun merkez ve taşra teşkilatının kadroları da günden güne genişleyen iş hacminin gerektirdiği şekilde ve teşkilatın genişlemesine bağlı olarak büyümüş ve 1946'nın ilk yarısında yalnız 26 memur ve 9 müstahdemle çalışan kurum 4772 sayılı kanunun uygulanmaya başlanması üzerine 1946 yılının ikinci yarısında kadrosunu 220'ye çıkarmıştır. Per-

İşçi Sigortaları Kurumu'nun İlk Yönetim Kurulu Başkanı Ernst E. Hirsch

Prof. Ernst E. Hirsch, Hitler'in iktidara gelmesinin ardından 1933 yılında Türkiye'ye davet edilen bilim adamlarından biridir. Gelişinden bir süre sonra Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçen Hirsch, 1933-1943 yılları arasında İstanbul Hukuk Fakültesi'nde, 1943-1952 yıllarında Ankara Hukuk Fakültesi'nde başta ticaret hukuku olmak üzere, hukuk felsefesi ve sosyolojisi, hukukta metot, fikrî ve sınaî haklar dersleri verdi. Daha sonra Almanya'ya dönen Hirsch, Hür Berlin Üniversitesi'nde iki dönem rektörlük yaptı. Prof. Ernst Hirsch 29 Mart 1985 yılında Almanya'da öldü.

Ernst Hirsch, dönemin çalışma bakanı Sadi İrmak'ın ısrarıyla 24 Ocak 1946 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk yönetim kurulu başkanı olarak atanmıştır. Ancak bu görevde çok kısa bir süreye kalan Hirsch, 1946 haziranında istifasını vermiştir. Hirsch, 1982 yılında tamamladığı anılarında istifa gerekçesini şöyle anlatmaktadır:

"...Genel müdürle ve müdür yardımcılarıyla gayet iyi anlaşıyordum. Yönetim Kurulu'ndaki görüşme ve tartışmalar da usulüne uygundu. Primler birikmeye başlamıştı, hazırlanan çalışma planına göre bunlar, sigortanın çeşitli alanları (kaza, hastalık, doğum) için fon olarak hesaba kaydediliyor ve yönetiliyordu. Haziran ayında Çalışma Bakanı, kendi bakanlığının işlerinde kullanmak amacıyla, İşçi Sigortaları Genel Müdü'nden bu fondan bir milyon lira ödenmesini talep etti. Genel Müdür ve ben, bu ödemeyi yapmaya hakkımız olmadığı görüşünde birleştik. Çünkü, söz konusu fonlar belli bir amaç için oluşturulmuştu ve kanunda öngörülenden başka amaçlar için kullanılamazlardı. Bunu Bakana şu şekilde bildirdim: Bakanlığınızdaki yetkili memur herhalde bu paraların kanunda yazılı amaçla bağlı olduğunu bilmiyordu ve dolayısıyla bunları bakanlığın başka amaçları için de kullanabileceğini sandı, dedim. Ama Bakan, İşçi Sigortaları Kuru-

munun kendi Bakanlığının emrinde olduğu görüşünü savundu. Bu nedenle de, Bakan olarak, bu kurumun paralarını kendi uygun gördüğü biçimde kullanmaya yetkili olduğu kanısındaydı. Sözün kısası, gereğinin yapılmasını rica ediyordum. İsteğini reddettim ve istifanamemi sundum. Genel Müdür de istifasını verdi."

Kaynak: Ernst E. Hirsch, *Hatıralarım: Kayzer Dönemi, Weimer Cumhuriyeti, Atatürk Ülkesi*

[Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, 1985], s. 406.



Cumhuriyet, 4 Ocak 1946

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

sonel sayısı 1949'da 527'ye, 1955'te 3 424'e, 1960'ta ise 7 021'e ulaşmıştır. Ancak belirtmelidir ki, dönem içerisinde kadrosundaki bu hızlı artışa rağmen İşçi Sigortaları Kurumu üstlendiği görevleri yerine getirmekte zaman zaman sıkıntılar yaşamıştır.

İHTİYARLIK SİGORTASI

5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu 02. 06. 1949 tarihinde kabul edildi. 1957 yılında yerini 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu'na bırakan bu düzenleme ile belirli bir yaşa ulaşan ve çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatından çekilerek çalışmadan yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağı sağlamak için parasal yardım yapılması sağlanmıştır. Aylık almak için doldurulması gereken yaş kadın erkek ayrımı yapılmaksızın 60 olarak belirlenmişti. Ancak ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanlarda bu yaş haddi daha da aşağıya çekilebiliyordu. 5417 sayılı yasaya göre ihtiyarlık yaşına kadar ödenmiş primlerin toplamının yüzde 20'si yıllık gelir olarak sigortalılara tahsis edilmekteydi. Ancak ihtiyarlık sigortası diğer sigorta kollarından farklı olarak sigorta primlerinin ödenmesini işçi ve işverenin sorumluluğuna bırakmış, bugün de devam ettiği üzere devletin sisteme bir katkısı olmamıştır. 5417 sayılı kanuna göre prim oranları yüzde 4 işveren ve yüzde 4 de sigortalı payı olmak üzere yüzde 8'di.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



Cumhuriyet, 23 Ocak 1950

İşçi Sigortaları Kurumu 10. Genel Kurulu'nda (1955) Çalışma Vekili Hayrettin Erkmen'in Konuşmasından

Sayın Arkadaşlarım,

İçtimai ahengin tesisi, emek randımanının artırılması, sermaye emniyetinin temini ve işçi vatandaşlarımızın himaye ve terfih noktalarından büyük önem taşıyan sosyal güvenlik hizmetlerimiz sür'atle gelişmektedir. Tetkik mevzuunuzu teşkil eden 1954 yılı faaliyetinin, evvelki yıllar faaliyet-

leriyle mukayesesi bu hakikati sizlere bir kere daha gösterecektir. Filhakika, 1953 yılı içinde tescil edilmiş sigortalı vatandaş sayısı 581,238 olduğu halde, bu miktar 1954 yılında 766,212'ye yükselmiştir.

Prim tahakkukatı yekunlarındaki artış da aynı tempo ile vaki olmuştur.

1953 yılı prim tahakkukatı yekunu 66.439.180 lira iken 1954 yılı hesapları, tahakkukatın 98,986,056 liraya yükseldiğini gösteriyor. Diğer taraftan sigortalılar için hizmet karşılığı ve kendilerine tazminat gelir ve yardım olarak ödenen paralar yekunu 1953 yılında 28,235,455 lira olduğu halde 1954 yılında 35,322,636 lirayı bulmuştur. Şüphesiz tediyelerin büyük kısmını şimdilik Hastalık Sigortası tatbikatı mucip olmaktadır. 1954 yılı zarfında hastalanan sigortalılarımızın tedavi masrafları yekununun 18,247,444 lira ve tedavi gören sigortalılara ödenen işgörmezlik tazminatının ise 9,795,265 lira olduğunu söylemek bu hakikati sarahatle ortaya koyar. İhtiyarlık sigortası ile alakalı ödemeler ise muayyen bir devre sonunda, ani olarak büyük rakamlara bali olacaktır.

Aziz Arkadaşlarım,

İşçi sağlığını hedef tutan Hastalık Sigortası tatbikatını sür'atle genişletmekteyiz.

Malumunuz olduğu üzere, 1954 yılı zarfında tatbikat sahasını ehemmiyetli suretle genişlettiğimiz bu sigorta kolundan faydalanan vatandaşlarımızın sayısı 1953 yılında 232,875 iken, muamelatını tetkik etmekte olduğumuz yıl içinde bu miktar 510,344'e yükselmiştir.

İşçi sağlığı ile çok yakın irtibatı olan işçi meskenleri finansmanına da ehemmiyetle devam olunmaktadır. İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nda geçen sene yapılan tadilat ile, mesken kredisine tahsis olunacak meblağ ve kredi haddi nisbetleri yükseltilmiş idi.

İşçi meskenleri inşaatını teşvik ve tesri etmek yolunda atacağımız yeni adımlar vardır. Bu cümleden olmak üzere, şahıs kredilerinin tayininde kullandığımız ücretin dörtte biri esasını, üçte bire çıkaracağız.

İşçi mesken kooperatiflerinin memnuniyet verici faaliyetleri ile semerelerini artık vermeye başlayan bu hizmet için bugüne kadar 40 milyon lira kullanılmış bulunduğunu memnuniyetle ifade etmek isterim.

"İşçi Sigortaları Kurumunun Onuncu Genel Kurulu Toplandı", *İçtimai Emniyet*, no:6 (Haziran 1955).

Sigortadan 550.000 işçi faydalaniyor

Sigorta kanunlarına tâbi iş yerleri
sayısı 20.000 e yükseldi

Ankara 8 (Telefonla) — İşçi Sigortaları Kurumundan alınan malûmatla; nisanın sosyal sigortaları mevzuunda hayli ilerleme ve gelişme kaydedilmiştir. Bu gelişme esas itibarla birinci yarı sigorta kolundan sağlanan meskenlerin seviyesinde de faydalananların sayısının arttığı görülmektedir. — Ankara 8, 5, 55, 8 de —

Cumhuriyet, 10 Haziran 1956

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

HASTALIK SİGORTASI

1950 yılında kabul edilen 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile sosyal sigortalar alanında yeni bir adım atılarak genel olarak sigortalılara, emeklilere ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sağlık kuruluşlarında tıbbî bakım, gerekli ilaç ve iyileştirme araçlarını sağlama gibi sağlık yardımlarının yapılması amaçlanmıştır. Ancak bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için geniş bir sıhhi örgütlenmeye ihtiyaç duyulduğundan, 5502 sayılı kanun bu hükümlerin aşamalı olarak tatbik edileceğini öngörmüştü ve ilk olarak İstanbul, Kırklareli, Edime ve Tekirdağ illerinde 1 Mart 1951'den itibaren uygulanmasına Bakanlar Kurulu'na karar verilmişti. 1955 yılına gelindiğinde hastalık sigortasının 24 ilde uygulamaya sokulduğu ve sigortalıların üçte ikisini kapsadığı görülüyor. 1953 yılında sağlık sigortasından faydalananların sayısı 232 875 iken, 1955 yılında bu sayı 510 344'e ulaşmış, bu tarihten sonra da hızla artmaya devam etmiştir. Ancak, incelenen dönem içerisinde sağlık sigortası hizmetlerinde sıkıntılar yaşandığı söylenmelidir. Örneğin, İşçi Sigortalı Kurumu 10. Genel Kurulu'na katılan delegeler hastalara kalitesi düşük ilaç verildiği, Ankara hastanesi binasının ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu ve hastaların üst üste yatığı, genel olarak sağlık kurumlarında ebe sayısının az olduğu, İzmir'de bir doktor başına düşen hasta miktarının çok aşırı olduğu ve Samsun hastanesinin çok yetersiz malzeme ile çalışmak durumunda olduğu gibi şikâyetlerde bulunuyorlardı.

MALULLÜK SİGORTASI

Malullük sigortası ilk kez 1950 yılında kabul edilen İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile başlatılmış, daha sonra 04. 02. 1957 tarih, 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalı Kanunu ile de kapsamı genişletilmiştir.

**DISK'in 931 sayılı
İş Kanunu'nu
protesto mitingi
(Tarih Vakfı
Arşivi-1967).**



Memleketimizde Sosyal Sigorta Mevzuatı Kifayetsizlikleri

İşçi Sigortalılarının finansmanı memleketimizde işçi ve işverenlerden alınan primlere istinat eylemektedir. Bu finansman bizce devletin de iştirakiyle tamamlanmalıdır. Gerçi Fransa gibi bazı memleketlerde de sosyal güvenliğin finansmanı yalnız işçi ve işverenlerden alınan primlere istinat eylemektedir. Fakat bu memlekette hususiyle hastalık sigortası kolunda son yıllarda vukubulan büyük açıklar doğrudan doğruya devlet tarafından kapatılmak suretiyle devlet bu finansmana endirekt şekilde iştirak eylemektedir. Memleketimizde de hastalık sigortası için işçi ve işverenden yarı yarıya alınan %4 prim bu sigorta kolunun masraflarını karşılamaya kafi gelmemekte ve bu sigorta bir iki yıldan beri açık vermektedir. Bu açık şimdilik diğer sigorta kollarının ve hususiyle ihtiyarlık sigortasının fonlarıyla kapatılmaktadır. Bu hal uzun süre devam edemeyeceğine göre ilki şıktan birinin intihap edilmesi lazım gelecektir. Bunlardan biri prim nispetini artırmak, diğeri de devleti finansmana iştirak ettirmektir. Bizce bu son şıkkın tercih edilmesi suretiyle bugün ekseri memleketlerde olduğu gibi sosyal sigortalıların finansman yükünü işveren, işçi ve devlet arasında bölmekte fayda vardır. Devletin, işçi ve işverenle sosyal sigortalıların masraflarına katılması evvela bir memleket halkının muhtelif nüfus kategorileri arasındaki tesanüdün zaruri bir neticesidir. Sosyal sigortalı olmasaydı Devlet bu sahada bir kısım masraflar yapmak mecburiyetini duyacaktır. Şimdi kendi yerine bu masrafları yapmakta olan bazı müesseselerin masraflarına katılmakla bizzat yapmak zorunda kalacağı masrafları muayyen bir nisbet dahilinde ve başka bir nam altında deruhte etmiş olacaktır.

Devletin sosyal sigortalıların masraflarına iştirakinin başka hedefleri de vardır. Şöyle ki: 1) bu iştirak sayesinde prim hadleri makul bir seviyede tutularak tahsilat kolaylaşır, 2) Sosyal sigortalıların gelir ve giderleri arasındaki müsavatsızlığı bertaraf ederek primleri memleket ekonomisi için arzu edilmeyen bir seviyeye çıkarmaksızın malî muvazeneyi sağlar, 3) Nihayet sigortalılara ve sigortalıların hak sahiplerine yapacağı yardımların miktarı ve kalitesi artar. Bütün bu ekonomik ve sosyal faydaları ve bir memleket nüfusunun muhtelif kategorileri arasındaki tesanüd gözönünde bulundurulacak olursa işçi sigortalılarının finansmanına devletin iştiraki bizce bir lazime olarak ortaya çıkmaktadır. Ve öyle tahmin ediyoruz ki, er geç bu yola gidilecektir.

Cahit Talas, "Memleketimizde Sosyal Sigorta Mevzuatı Kifayetsizlikleri", *İktimaî Emniyet*, no:10 (Ekim 1955).

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

**Çalışma
Dergisi'nin
kapağı (1979).**



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

Malullük sigortasıyla genel olarak, çalışmaya başladıktan sonra hastalık ya da kazayla çalışma gücünü belli oranda yitiren ya da çalışamaz duruma gelen sigortalıya parasal yardım yapılması öngörülmüştür. Maluliyet sigortası, sigortalıya iki türlü yardım sağlamaktadır. Bunlar maluliyet aylığı ile toptan ödemelerdir. 6900 sayılı yasaya göre maluliyet aylığından faydalanabilmek için çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybetmiş olmak, en az on beş yıldan beri sigortalı ve en az 3 000 günlük sigorta primi ödemiş olmak şarttır. Bu şartları yerine getirmiş olanlardan, geçindirmekle sorumlu kimseleri bulunan sigortalılara, sigortalılık süresince ödedikleri primlerinin hesabına esas tutulan ortalama yıllık kazançların yüzde 50'si, geçindirmekle sorumlu kimsesi bulunmayanlara da yüzde 35'i oranında yıllık maluliyet geliri bağlanması hükmü getirilmiştir. Kanun maluliyet aylığından başka bir de toptan ödeme öngörüyordu. Kanunun 9. maddesine göre "çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybettiği usulen anlaşılan ve maluliyet veya ihtiyarlık aylığı bağlanmasına hak kazanmayan sigortalılara kendilerinin ve işverenlerin ödedikleri sigorta primlerinin toplamı toptan ödeme olarak verilir" hükmü geçerliydi. Ancak 6900 sayılı kanun, malullük durumunu hem çok basit bir şekilde ve yalnız bedenî olarak tarif etmesi, hem de çalışma gücünün üçte ikisinin kaybı gibi, ölçülmesi güç bir kıstas getirmesi dolayısıyla çokça eleştirilmiştir.

ÖLÜM SİGORTASI

İlk kez 6900 sayılı kanunla getirilen ölüm sigortası ölen sigortalının bakmakla yükümlü olduğu ve kendisine muhtaç geride kalmış kimselerin geçinmelerini sağlamak amacıyla getirilmiş ve diğer sigorta kolları gibi daha sonra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu içinde toplanmıştır. Maluliyet aylığının bağlanmasında olduğu gibi, ölen sigortalının eşine, çocuklarına, anne ve babalarına aylık bağlanması için de bazı şartlar konulmuştu. Bunlar ölüm tarihinde en az on beş yıldan beri sigortalı bulunmak ve en az 3 000 günlük sigorta primi ödemiş olmaktı.

Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu'yla prim oranlarında yüzde 3'lük bir artış yapılarak yüzde 8 olan prim oranı yüzde 11'e çıkartılmıştır. Bunun yüzde 5'inin işçiler, yüzde 6'sının da işverenler tarafından ödenmesi öngörülmüş, 1949 tarihli İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nda olduğu gibi burada da devletin sisteme katkıda bulunması düşünülmemiştir.

SOSYAL SİGORTALARIN KAPSAMI VE UYGULAMAYA İLİŞKİN SORUNLAR

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın yürürlüğe girdiği 01. 03. 1965 tarihine kadar mevcut sigorta haklarından sadece 3008 sayılı İş Kanunu ile 5953 sayılı Deniz İş Kanunu ve 6379 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun (Basın-İş Kanunu) uygulamasına giren işyerlerinde çalışanlardan, bu kanunlara göre sigortalı sa-

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



"Sosyal Haklarımız ve Sendika Hürriyeti İçin Direniyoruz, Güçlüyüz!" (İletişim Yayınları Arşivi).

yılanlar yararlanmaktaydı. Böylelikle tarım kesimi başta olmak üzere birçok faaliyet alanı kapsam dışında bırakılıyordu. Diğer bir önemli sınırlama da işçi sayısına ilişkili ve sadece on ve daha fazla işçi çalıştırmayı gerektiren işyerleri kapsama alınmıştı.

Ancak bütün bu sınırlamalara rağmen 1950'li yıllardan itibaren İşçi Sigortaları Kanunu kapsamına giren işçi sayısının önemli bir artış kaydettiği görülmektedir. 1950 yılından Sosyal Sigortalar Kurumu'nun oluşturulduğu 1964 yılına kadar sigortalı işçi sayısında yüzde 87 oranında bir artış olmuştur. Bunun en önemli sebebi, 1950'li yıllardaki hızlı sanayileşme ve bu süreç içinde işletme ölçeklerinde meydana gelen genişlemeyle beraber İş Kanunu kapsamına giren kuruluşların ve burada çalışan işçilerin sayısının artmış olmasıdır. Ayrıca 1950 ve 1952 yıllarında İş Kanunu'nda yapılan değişiklikler de işçi sigortalılarının kapsamını genişletmiştir. 1950 yılında yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu'na günde en az on işçi çalıştırma kuralının dışındaki işyerlerini de kapsayacak şekilde İş Kanunu'nun uygulama alanını genişletme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu, 1952 yılından itibaren İş Kanunu'nun uygulama alanını genişletmiş ve nüfusu 50 000 ve daha fazla olan şehirlerde belirli işkollarında günde en az dört işçi çalıştıran işyerlerindeki çalışanların da sosyal sigortalıların kapsamı içine alınmasını sağlamıştır.

Sigortalı işçi sayısına ilişkin rakamlar, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına ilişkin tek taraflı bir değerlendirme sunar. Diğer taraftan sigortalı işçi sayısının İş Kanunu kapsamına giren işçi sayısı ve toplam ücretlilerin sayısının kıyaslanması, gelişmenin boyutlarına ilişkin daha sağlıklı bir değerlendirmenin yapılmasına yardımcı olabilir. Bu dönemde sigorta kapsamına girenlerin sayısı İş Kanunu kapsamına giren işçilerin sayısı karşılaştırıldığında, birincisinin ikincisine oranının önemli ölçüde azaldığı görülür. Diğer bir ifadeyle sigorta kapsamına giren işçi sayısındaki artış İş Kanunu kapsamına giren işçi sayısındaki artışın gerisinde kalmıştır. Bunun en önemli nedeni kaçak işçi istihdamıdır. Pek çok işveren emek maliyetini düşürmek ve rekabet gücünü artırmak için sigortasız işçi istihdam etme yoluna gitmiş ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun yeterli denetimleri yapamaması da adeta bunu teşvik etmiştir.

Sigortalı işçi sayısının toplam ücretlilere ve faal nüfusa olan oranındaki değişim de sosyal güvenlik sisteminin gelişimine ilişkin önemli veriler sunar. Buna göre sigortalı işçi sayısının toplam ücretlilere oranı azalmış, faal nüfusa oranı ise biraz artmıştır.

SİGORTALILARIN ÜCRETİLERE VE FAAL NÜFUSA ORANI (1955-1960)

Yıllar	Toplam Sigortalı Sayısı (1)	Toplam Ücretli Sayısı (2)	Nüfus (3)	(1) / (2)	(1) / (3)
1955	466 852	1 624 303	12 205 372	33,83%	4,37%
1960	577 991	2 437 1347	12 993 245	25,48%	4,78%

Ahmet Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963* (İstanbul: İmge Kitabevi, 2003), s. 396.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu Öncesinde İşçi Sigortaları ile İlgili Mevzuat

1. 4772 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu (1945)
2. 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu (1949)
3. 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu (1950)
4. 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Kanunu (1957)

“İhtiyarlık ve Hastalık Sigortaları Hükümlerinde Son Değişiklikler”

Esat Tekeli, *Cumhuriyet*, 11 Şubat 1957

Sosyal sigortalar, işçilerin hayatını tehdit eden kaza, hastalık ve malûllük hallerinde tedavilerini sağlamağa ve sefaletlerini önlemeğe, veya ömürlerinin son yıllarında çalışamayacak hale gelmek yüzünden karşılaşılabilecekleri zarureti hafifletmeğe medar olacak tedbirlerin sistemleştirilmesi demek olduğu için, sosyal düşüncelerin tatbikat alanındaki en ehemmiyetli, en asil ve insanî tezahürlerinden biridir. Bu bakımdan bu sigortaların memleketimizde kuruluşu ne derece takdire lâıksa bunların geçirmekte oldukları tekemmül safhaları da o derece dikkatle takibe değer bulunmaktadır. Bundan ötürüdür ki bu yazımızda “ihtiyarlık, malûllük ve ölüm” sigortası ile hastalık ve analık sigortası kanunlarında Meclisten çıkmak üzere olan son iki kanunla yapılan tadil ve ıslâhları belirtmeyi faydalı buluyoruz.

Bizde işçiler için ihtiyarlık sigortası 2 Haziran 1949 tarihli kanunla kurulmuştur. Malûllük ve ölüm sigortaları da aynı kanunun bünyesine ithal edilmiştir. Aradan geçen altı yıllık tatbikat devresi, bu üç sigortaya aid hükümlerin bir kısmında tadil ve ıslahlar yapılması ihtiyacını ortaya koyduğu için hükümetçe malûliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları adı altında yeni bir tasarı hazırlanmıştır. Pek yakında kanunlaşacak olan bu tasarı, ihtiyarlık sigortası kanununun yerine geçecektir.

Yeni tasarıda gerek ihtiyarlık, gerekse malûllük ve ölüm sigortaları hakkındaki hükümlerden bir kısmı değiştirilmekte ve bu arada ihtiy-

yarlık sigortasında sigortalılar lehine bazı kolaylıklar ve menfaatler sağlanmakta, malûllük ve ölüm hallerine aid yardımlar da bazı mer- tebe genişletilmektedir. Bu cümleden olmak üzere ihtiyarlık sigorta- sında ihtiyarlık aylığından faydalanabilmek için aranan şartlar, işçi le- hine olarak değiştirilmektedir. Bugünkü hükme göre ihtiyarlık aylığı bağlanabilmek için sigortalının 1) altmış yaşını doldurmuş olması, 2) En az 25 yıldanberi sigortasını dolduramamış veya beş bin günlük ih- tiyarlık sigortası primi ödemiş olması şarttır. Yeni kanuna göre ise, gene altmış yaşını doldurmak lâzımdır. Ancak 25 yıl sigortalılık müd- detini dolduramamış veya beş bin günlük prim ödeyememiş veya bu iki şartı da yerine getirememiş olanlar arasında sigortalılık süresi 15- 35 yıl olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigor- ta primi ödemiş olanlara da ihtiyarlık aylığı bağlanabilmek için gerek- li asgari müddeti -kanunda yazılı miktarda sigorta primi ödemek şar- tile- on beş seneye indirmektedir. Yalnız buna mukabil bağlanacak ihtiyarlık aylığı nisbetinde tenziller yapılmaktadır. Gerçekten ihtiyar- lık aylığından faydalanabilmek için gerekli aslı şartları, yani altmış ya- şını doldurma, 25 sene sigortalı bulunma ve beş bin günlük prim ödeme şartlarını haiz ve geçindirmekle mükellef kimsesi bulunan si- gortalılara, sigorta primlerinin hesabına esas tutulan ortalama yıllık kazançlarının yüzde ellisi nisbetinde ve geçindirmekle mükellef kim- sesi bulunmayan sigortalılara yüzde otuz beş nisbetinde aylık bağ- landığı halde, 25 sene sigortalı bulunma ve beş bin günlük prim öde- me şartlarını haiz olmaları aylık bağlanırken bu nisbetlerden (35) yıldan eksik her tam sene için yüzde (0.75), yani yüzde bire yakın in- dirme yapılmak suretile yıllık ihtiyarlık geliri bağlanacaktır. Altmış yaşından yukarı yaşlarda aylık bağlanan sigortalıların ihtiyarlık gelir- leri ise altmış yaşından sonra doldurmuş bulundukları her tam yaş için yüzde bir arttırılacaktır. Altmış yaşını doldurduğu halde ihtiyar- lık aylığı bağlanmasına hak kazanmayan sigortalıların kendilerinin ve patronlarının ödediği sigorta primlerinin toplamı, toptan ödeme şeklinde verilecektir.

Malûllük sigortasında da bazı genişletmeler vardır. Bugünkü hüküm- lere göre çalışma gücünün en az yüzde yetmiş beşini, yani dörtte üçünü kaybedenlere -diğer şartların da mevcudiyeti halinde- malûl-

lük maaşı bağlanmaktadır. Yeni hükme göre ise maaş tahsisi için çalışma gücünün üçte ikisini kay- betmek kâfi görünmüştür. (En az 15 yıldan beri sigortalı bulunmak ve en az üç bin günlük sigorta primi ödemiş olmak şartlarının mevcut olması kaydile). Bununla beraber 15 yıl sigorta müddetini doldurmak ve üç bin günlük prim ödeme şartlarını haiz olmaları arasında sigortalılık müddeti (5- 20) yıl olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş bulunanlara da malûliyet aylığı bağlanacaktır. Altmış yaşını doldurduğu halde malûllük aylığı bağlanmasını hak kazanamayanlara da ihtiyarlık sigortasında olduğu gibi toptan ödeme yapılacaktır. Çalışma gücünün arttırılabileceği umulan sigortalıların kendi mesleklerinde veya başka bir meslekte çalışabilmeleri- ni temin için işçi sigortaları bunları işe alıştırma faaliyetine girişeceklerdir. Bu yeni hüküm, hem malûlü ataletten kurtarmak, hem de kendisinin iş gücünü mümkün mertebe değerlendirmek sure- tile iki türlü fayda sağlayacaktır. Batı memleketlerinde tatbik edilmekte olan bu usulün bizde de muvaffakiyetle uygulanmasını dileriz.

Sigortalının veya sigorta aylığına hak kazanmış olanların ölümü halinde bağlanacak aylıklara aid hü- kümler de sigorta aylıklarına mütenazır olmak üzere şöyledir: En az 15 yıldanberi sigortalı bulu- nan ve en az üç bin günlük sigorta primi ödemiş olan sigortalıların ortalama yıllık kazançlarının yüzde ellisi üzerinden hesaplanacak gelirin on ikide biri ve malûllerde sigortalılık süresi 5/20 yıl olan ve her sene için ortalama olarak en az 150 günlük sigorta primi ödemiş olan sigortalıların yıl- lık kazançlarından, sigortalılık sürelerinin 20 yıldan eksik her tam senesi için yüzde bir indirme ya- pılmak suretile hesaplanacak yıllık gelirin on ikide biri dul ve yetim aylığı olarak verilmek üzere tesbit olunur. Bu şekilde, hesaplanacak meblâğdan ölenin dul karısına veya çalışmayacak durum- da malûl olan kocasına yüzde elli, çocuklardan her birine yüzde yirmi beşi, hem anasız, hem baba- sız çocuklara da yüzde kırkı nisbetinde aylık bağlanır.

Malûliyet ve ihtiyarlık aylıkları sigortalının ölümü halinde hak sahibi olan kimselere yapılacak tah- sise esas tutulacak aylıklar için kanun bir asgarî hak koymaktadır. Buna göre malûliyet ve ihtiyar- lık aylıklarının yıllık tutarı 720 liradan (ayda altmış liradan) aşağı olmayacaktır. Ölüm halinde dul ve yetimlere tevzi edilmek üzere yapılacak tahsis de bu miktardan az olmayacaktır.

Yeni kanuna göre malûliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları primi kazancın yüzde onbiri nisbetinde olacaktır. Bunun yüzde beşi sigortalı, yüzde altısı işveren tarafından ödenecektir.

Hastalık ve analık sigortasına aid yeni kanunda da sigortalılara bazı munzam menfaatler sağlanmak- tadır. Sigortalılardan muayene ve tedavi için başka yere gönderilmeleri gerekenlere refakat edeceklerin yol paraları ile zarurî masraflarının Sigorta Kurumunca ödenmesi, sigortalı erkeğin, si- gortalı olmaları eşinin doğumundan ileri gelen hastalığın Kurumca tedavi ettirilmesi bu arada zikrolunabilir.

Diğer taraftan hastalık ve analık primi, bu sigortaya aid kanun hükmünce yüzde dört iken, yeni ka- nunla hastalık sigortası primi yüzde dört ve analık sigorta primi de ayrıca yüzde bir olarak kabul edilmektedir. Yüzde dördün yarısını patronlar, yarısını da sigortalı ödiyecektir. Analık sigortası primi olan yüzde bir ise münhasıran patronlar tarafından ödenecektir.



Böylece sosyal sigortalar mevzuunda işçiler için elverişli hükümlerin kabul edilmiş olmasını belirtirken, sosyal emniyet konusuna girmekle beraber işçi haklarının taallük eden ve Büyük Millet Meclisi bütçe komisyonunda Çalışma Vekâleti bütçesinin görüşülmesi münasebetile günün mevzuları arasına giren bir meseleye, grev hakkına bir iki satırla temas etmeden geçemeyeceğiz.

Sosyal sigortalarda işçi lehine yeni hükümlerin kabulü hususunda haklı olarak, tereddüde düşmüyoruz. Fakat gene işçi hakları arasında sayılan grev hakkını tanımakta, yıllarca önce yapılan sarih vaidlere rağmen tereddüd göstermekte devam ediyoruz. İşçilerimize grev hakkı verilmesini vaktile Meclis kürsüsünde veya basında hararetle müdafaa edip de bugün bu fikirlerini yürütmek için çalışabilecek mevkilere gelmiş bulunanlar susuyorlar (Sayın Fuad Köprülü ile Sayın Samed Ağaoğlu). Onların yerine konuşan vazifeliler ise grev mevzuunun sırası geldikçe ortaya atılmasını bile çok görecektelerede yakın maziyi unutmış görünüyorlar.

Grev hakkı, sadece iktisadi ve içtimâî bir zaruretin ifadesi değil, aynı zamanda gerçek demokrasilerde kabul edilen esaslı hürriyet haklarından biridir. Bilindiği gibi Cezayirde millî istiklâl savaşı yapmakta olan Arab mücahidleri, yakınlarda sekiz günlük umumî grev ilân ettiler. Fransız hükümeti bu grevi, askeri kuvvetle bastırmağa kalkıştı. Fransada yasak olmyan bir şeyin Cezayirde menedilmesini pek yerinde olarak, haklı bulmyan insafî bir Fransız yazarı, Fransız hükümetinin bu hareketinden şikâyet maksadile Le Monde gazetesinde yazdığı bir makalede grev hakkının esasına da temas ederek bu hakikati şu şekilde ifade ediyor: (Grev hakkı temel demokratik hürriyetler arasında sayılan esaslı bir haktır. Mazide bu hakka gerçek bir tecavüz vaki oldukça her defasında mühim içtimâî neticelerle karşılaşılmıştır. Faşist ve Stalin rejimlerinin ortadan kaldırdığı ilk hürriyet, grev hakkıdır). Cezayir mücahidlerinin yapmak istediği grev, siyasi maksad taşıyordu. Fransada bu nevi grevler de yasak değildir. Biz kendi bünyemizi müsaid bulmuyorsak siyasi maksadlarla yapılacak grevleri bazı itakyidlere tâbi tutabiliriz. Fakat iktisadî maksadla yapılacak grevleri kabulde daha fazla gecikmemeliyiz.

MALULLÜK SİGORTASI İLK KEZ 1950 YILINDA KABUL EDİLEN İHTİYARLIK SİGORTASI KANUNU İLE BAŞLATILMIŞ, DAHA SONRA 6900 SAYILI MALULİYET, İHTİYARLIK VE ÖLÜM SİGORTALARI KANUNU İLE DE KAPSAMI GENİŞLETİLMİŞTİR.



Maden işçisi (İletişim Yayınları Arşivi).

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

MEMURLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ: EMEKLİ SANDIĞI



Devlet memurlarının emekliliğine ilişkin düzenlemelerin, Türkiye tarihinde gündeme gelmiş ilk sosyal güvenlik uygulamaları arasında yer aldığına daha önceki bölümlerde değinilmişti. Kamu kesiminde istihdam edilmiş memur ve işçilere yönelik emeklilik sistemi XIX. yüzyılın ortalarından itibaren kurumsal bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde her kesim için ayrı ayrı sandıklar oluşturulmuş ve emeklilik sistemi, kapsamı geniş olmakla birlikte, kurumsal olarak dağınık bir yapıya sahip olmuştur. Cumhuriyet Türkiye'si'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı bu dağınık yapı 1950'li yıllara kadar temel niteliğinde önemli bir değişiklik olmadan varlığını sürdürmüştür. Bu dağınıklığı ortadan kaldırmak ve emeklilik sandıklarını tek bir çatı altında birleştirmek üzere 08. 06. 1949 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 01. 01. 1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı yasa ile Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu kanunla, kamu kesiminde çalışan memurlarla askerî personelin emekliliklerinde ve maluliyetlerinde kendilerinin, ölümleri halinde ise dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerinin sağlanması amaçlanmıştır. Başlangıçta Emekli Sandığı'nın kapsamına sadece memurlar ve askerî personel alınmış iken, daha sonra çeşitli kanunlarla belediye başkanları, il daimî encümen üyeleri, milletvekilleri, askerî okul öğrencileri ve bazı kuruluşlarda sözleşmeli çalışanlar da kapsama dahil edilmiştir.

Emekli Sandığı'nın işleyişi ve yasası, pek çok ekonomik ve politik nedenden dolayı kuruluşundan bu yana defalarca değişmiştir. Sandık kanununa getirilen en önemli değişikliklerden biri 07. 02. 1969'da kabul edilen, emeklilik aylığı oranını 30 yıl fiilî hizmeti dolduranlar için yüzde 50'den yüzde 70'e çıkaran 1101 sayılı kanundur. Bu kanun sadece emekli aylığı oranını artırmakla kalmamış, aynı zamanda 1950'den sonra bağlanan emekli, dul ve yetim aylıkları arasındaki farklılıkları da ortadan kaldırmıştır. 1101 sayılı kanun ile, sayıları yüz bine yaklaşan ve doğrudan hazineden emekli olanlar ile dul ve yetim aylığı alanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmış, sivil ve asker emeklisi dul ve yetimlerin aylıkları arasındaki farklar da kaldırılmıştır.

EMEKLİ SANDIĞI'NIN SUNDUĞU HİZMETLER

Süreç içerisinde çeşitli yasal düzenlemelerle çok sayıda değişiklik geçirmiş olan Emekli Sandığı bugün itibariyle şu amaç ve görevler çerçevesinde faaliyet göstermektedir:

- 5434 sayılı kanun hükümleri gereğince, emekli, malul, vazife malulü, dul ve yetim aylıklarının bağlanması, değiştirilmesi, yükseltilmesi ve bu aylıkların kesilmesi ile emekli ikramiyeleri, ölüm yardımı, evlenme ikramiyeleri, toptan ödeme, keseneklerin geri verilmesi ve sosyal yardım zamlarına ilişkin işlemler,
- Vatanî hizmet, er vazife malullüğü, harp malullüğü, Kore ve Kıbrıs gazilerinin aylıklarına ilişkin işlemler,

38 Bin Memur Emekli Sandığı'na Başvurdu

6311 sayılı kanundan istifade etmek isteyen bu memurların müracatı tetkik olunuyor: Bazı müesseselerde daimi suretle ve sürekli kadrolu olarak hizmet görmüş bilahere devlet müesseselerinde vazife almış memurların geçmiş hizmet sürelerinin emekliliklerine sayılmasını temin eden 6311 sayılı kanun hükümlerinden faydalanmak üzere Emekli Sandığı'na müracaat eden memurların sayısı 38 bini tecavüz ettiği haber verilmektedir. 8 bin memurun istişari mahiyette müracaatta bulunduğu mütebaki 30 bin memurdan da 14 bininin dilekçesinin tetkik edildiği ilave edilmektedir. Belirtildiğine göre bu kanundan istifade edecek olan memurlar geçmiş hizmetleri için Emekli Sandığı'na borçlanacaklar ve azami on yıllık bir müddetden istifade edebileceklerdir.

Cumhuriyet, 14 Ağustos 1954.

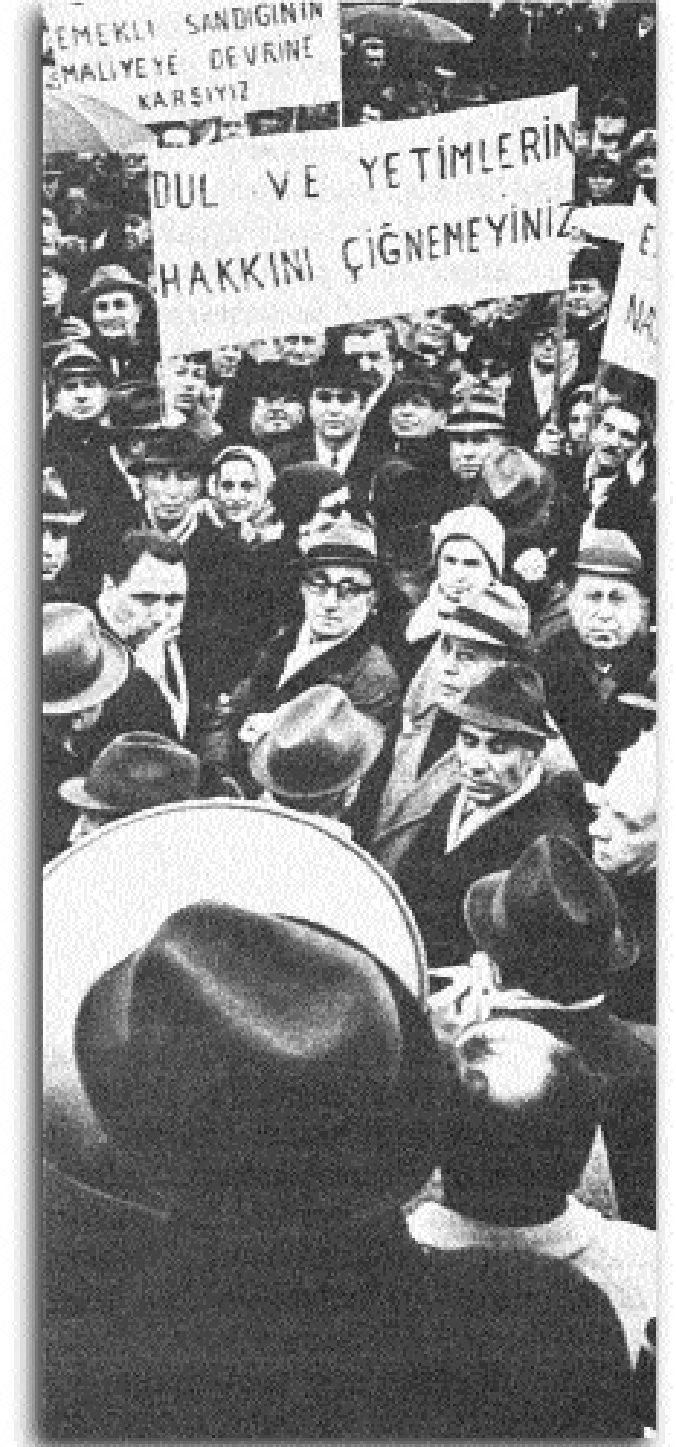
- 2022 sayılı yasa uyarınca 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve güçsüz kişilere, 65 yaşını doldurmamış olmakla beraber malul ve sakat olan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması,
- 5434 sayılı yasanın geçici 139. maddesi uyarınca sandık mensuplarına sağlık yardımları yapılması,
- Toplanan gelirlerin yasa yazılı şartlar çerçevesinde işletilmesi,
- Dinlenme ve bakımevleri tesisleri kurulması ve işletilmesi.

Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur'da olduğu gibi Emekli Sandığı da üyesi olan kişilere yasalarca belirlenmiş çok geniş bir alanda hizmet vermektedir. Bu alan içerisinde iki ana kalem öne çıkmaktadır: Emekli aylıkları ve sağlık hizmetleri.

EMEKLİ AYLIKLARI VE DİĞER AYLIKLAR

Emekli Sandığı kapsamında ödenen aylıklar üç ana kalem altında toplanabilir. Bu kalemlerden ilki emekli aylığıdır. Emekli Sandığı mensupları üç farklı biçimde emeklilik hakkı kazanmaktadır: İstek üzerine emeklilik, resen emeklilik, yaş haddiyle emeklilik. 5434 sayılı kanunla belirlenen bu üç alt grup-

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU
MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



**Emekli Sandığı mensuplarının eylemi
(İletişim Yayınları Arşivi).**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Cumhuriyet, 31 Ocak 1949

*Emekli Sandığı
Bülteni kapağı.*



tan elbette en önemli olanı istek üzerine emekliliktir. 25 fiilî hizmet yılını dolduran 58 yaşındaki kadın iştirakçiler ile 60 yaşındaki erkek iştirakçiler istekleri üzerine emekli olabilmektedirler. Resen emeklilik ile kişilerin isteklerine bakılmaksızın kurumlarca yapılan zorunlu emeklilik işlemi kastedilmektedir. 30 fiilî hizmet yılını dolduran iştirakçiler kurumlarınca gerekli görülmesi üzerine isteklerine bakılmaksızın emekliye sevk edilebilmektedir. Yaş haddinden emeklilik ise aslında bir tür resen emekliliktir ve kurum yaş haddini doldurmuş çalışanlarını isteklerine bakılmaksızın emekliye ayırabilmektedir.

Emekli Sandığı kapsamında verilmekte olan ikinci aylık tipini maluliyet aylığı oluşturmaktadır ve yasaca tanımlanan koşullara uyanlara, yani her ne sebeple olursa olsun vazifelerini göremeyecek durumda olanlara bağlanır. Yasada adı maluliyet ile görev ve savaş maluliyetleri arasında bir ayrım yapılmış ve son iki gruba daha üstün haklar tanınmıştır. Adı malullükte emekli aylığına hak kazanmak için iştirakçilerin kurum çatısı altında en az 10 yıl fiilî hizmette bulunmuş olmaları gerekmektedir. Aksi takdirde aylık bağlanmamakta, yalnızca tazminat ödenmektedir. Bu kuralın bir istisnası ise 5 yıl fiilî hizmet süresi bulunan iştirakçilerin, tedavisi imkânsız bir maluliyete uğramaları ve başkasının güç ve yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremez duruma düşmeleri halinde 15 yıl hizmeti bulunan maluller gibi işlem görmesi ve bu kişilere de aylık bağlanmasıdır.

Üçüncü aylık tipi ise dul ve yetim aylığıdır. 5434 sayılı kanunun 67. maddesine göre, kan ve koca "dul", çocuklar, ana ve baba ise "yetim" olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçevede hiz-

met süresi 10 yıl ve daha fazla olan iştirakçilerin eşine, kanunda belirtilen şartları taşıyan çocuklarına, anne ve babasına aylık bağlanmaktadır. Emekli aylıklarının miktar belirlenirken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 43. maddesinde yer alan gösterge tablosu ve personel kanunlarındaki ek gösterge, taban aylığı ve kıdem aylığı ile özel hizmet tazminatının ek göstergelere göre yüzde 40'ından aşağı olmamak üzere tekabül eden miktar esas alınmaktadır.

SAĞLIK YARDIMI

Emekli Sandığı kapsamında sunulan sosyal güvenlik hizmetlerinden bir diğer önemli başlığı sağlık güvencesi oluşturmaktadır. TC Emekli Sandığı'ndan emekli veya malullük aylığı alanların ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ile dul ve yetim aylığı alanların hastalanmaları halinde muayene ve tedavilerinin sağlanması Emekli Sandığı'nın amaçları arasında yer almaktadır. Sandıktan emekli, malullük, dul ve yetim aylığı alanlar, emekli veya malullük aylığı alanların eşleri, yaşları 18'den küçük olan veya ortaöğrenim yapmakta ise 20, yükseköğrenim yapmakta ise 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan erkek ve kız çocukları, evli olmayan ve yardım edilmediği takdirde muhtaç



Cumhuriyet, 4 Ocak 1974

“Emekli Sandığı”**Feridun Ergin, *Cumhuriyet*, 7 Ağustos 1957**

Emekli Sandığı, hayatlarını memleket hizmetinde geçirenlere “istikbal emniyeti” temin etmek vazifesini üzerine almış bir müessesedir. Bu müessesenin vazifesi bir içtimai emanet teşkil eden paraları, sahiblerine azami menfaati getirecek tarzda işletmektir. Emeklilerin ihtiyarlık yıllarını refah içinde geçirmeleri veya sıkıntı çekmeleri, Sandığın sermayesini iktisadî, idarî, ve siyâsî badirelerden koruyabilmesine bağlıdır.

Emekli Sandığının idarî bünyesinde müşahade edilen en büyük zaaf, fiilî bir muhtariyete sahip olmamasıdır. Müessesenin nakid mevcudu, malî güçlükler içinde bulunan hükümetler hesabına daima cazib bir kaynak mahiyetini arz etmektedir. Maliyeciler istikraz tahvilleri çıkarırken, ilk olarak Sandığın alabileceği yekûnları düşünmektedirler. Siyaset adamları, istimlâk ve kalkınma masraflarında kullanabilmek için, Sandık parasının muayyen bankalara tevdi olunmasını istemektedirler. Sandık idarecileri, iktidardan gelen telkin ve tavsiyelere uymakta ve ortaklara aid sermaye devletin bir nevi yedek hazinesini teşkil etmektedir.

Bu vaziyet, enflasyon zamanında biriktirilmiş fonların süratle değerden düşmesine sebebiyet vermektedir. Fevkalâde masraflar neticesinde bütçeler kabarıp, dış ticaret güçlükleri artar ve emisyon hacmi genişlerken, Emekli Sandığının sermayesi de güneş hararetine tutulmuş bir buz külçesine dönmektedir. Dolgun maaşlarla tekaüde sevk edilenler dahi, seneler geçtikçe aldıkları tahsisatın maişetlerine yetişmediğini görmektedirler. İstikballerini Emekli Sandığına bağlayanların refah seviyesi, paranın kıymetine muvazi olarak düşmektedir.

Emekli Sandığı ortaklarının durumu, diğer iktisadi müesseselere hisse yatıran şahıslarla mukayese edilmez. Emekli Sandığının ortakları müesseseye servet yapmak için değil, emniyete kavuşmak için girmişlerdir. Hayat mücadelesinden çekildikten sonra, belki tek istinadgâhları, Emekli Sandığı tahsisatından ibaret kalacaktır. Sandık ortaklarının parası, içtimai kefalet altında korunması gereken

**Eski ve yeni emekliler
aynı maaşı alacaklar**

1908 - 1930 ve 1930 - 1950 arası emeklileri ile dul ve yetimlerinin maaşları 1950 sonrası emeklilerinin maaşları seviyesine getiriliyor

Büyük Millet Meclisi Maliye Komisyonunun ittifakla kabul etmiş olduğu kanun tasarısının 1. maddesinden itibaren kanunlaşması halinde faaliyet sarfediliyor

Cumhuriyet, 13 Eylül 1958

bir varlıktır.

Müessesenin paralarını enflasyon tahribatından masun tutmak üzere alınabilecek tedbirlerin başında, sermaye yatırımlarının gayri menkûllere teksif olunması gerekmektedir. Memleketimizde, bir taraftan para kıymetinin istikrarsızlığına karşı tasarruf sermayesini korumak zarureti ve diğer taraftan dolgun irad almak imkânı, gayri menkûl piyasasını gayet cazib bir hale getirmiştir. Fakat Emekli Sandığı, şimdye kadar sermayesinin yüzde 90'ını enflasyona karşı garanti temin eden sabit kıymetlere yatırmamış vaziyettedir. Kanun yüzde 40'a kadar selâhiyet verdiği halde, gayrimenkul plasmanlarının nisbeti, yüzde 10'a bile çıkmamıştır.

Gayrimenkûl plasmanlarının ancak 110 milyon lira tutan alçak bir seviyede kalması, iktidara kazandırdığı kolaylıklara mukabil, ortaklar aleyhine netice vermiştir. Eğer idareciler yedi seneden beri kanunun verdiği imkânları muntazaman kullanabilmiş olsalardı, gayrimenkûl mübayaaları 450 milyon lirayı aşabilirdi. Emlâk fiyatlarının kaydettiği yükseliş sayesinde, geçen yıllarda alınmış 450 milyonluk mülkün halihazır kıymeti, milyanın üstünde bir rakamla ifade edilebilirdi. Bu fırsatın kaçırılmış olması sermaye ve plasman problemlerine siyaset karışmasından doğan en ağır zarara memleketimizin uğramasına sebebiyet vermiştir.

Bazı muharrirler, kanunun Emekli Sandığına yüzde 40'a kadar mevcudunu gayrimenkûllere yatırmak selâhiyetini verdiğini plasmanlar bu nisbetin altında kalsa dahi idarecilerin takdir haklarını kullanmış sayılacaklarını ve bilançosunun gayrimenkûller hanesini kifayetsiz göstermeğe mahal olmadığını ileri sürmektedirler. Bu görüş, hukuki ve iktisadi bakımlardan hatalıdır. Kanunun idarecilerle bıraktığı takdir hakkı, keyfi ve indî bir mahiyette değildir. Emekli Sandığı, kanunla tayin edilen hudud içinde, sermaye yatırımlarını ortaklarına azamî derecede menfaat getirecek şekilde ayarlamakla mükelleftir. Enflasyon devresinde, ortaklar menfaatinin sermayeden kabil olduğu kadar yük-



Emekli Sandığı önünde dilekçe kuyruğu (İletişim Yayınları Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

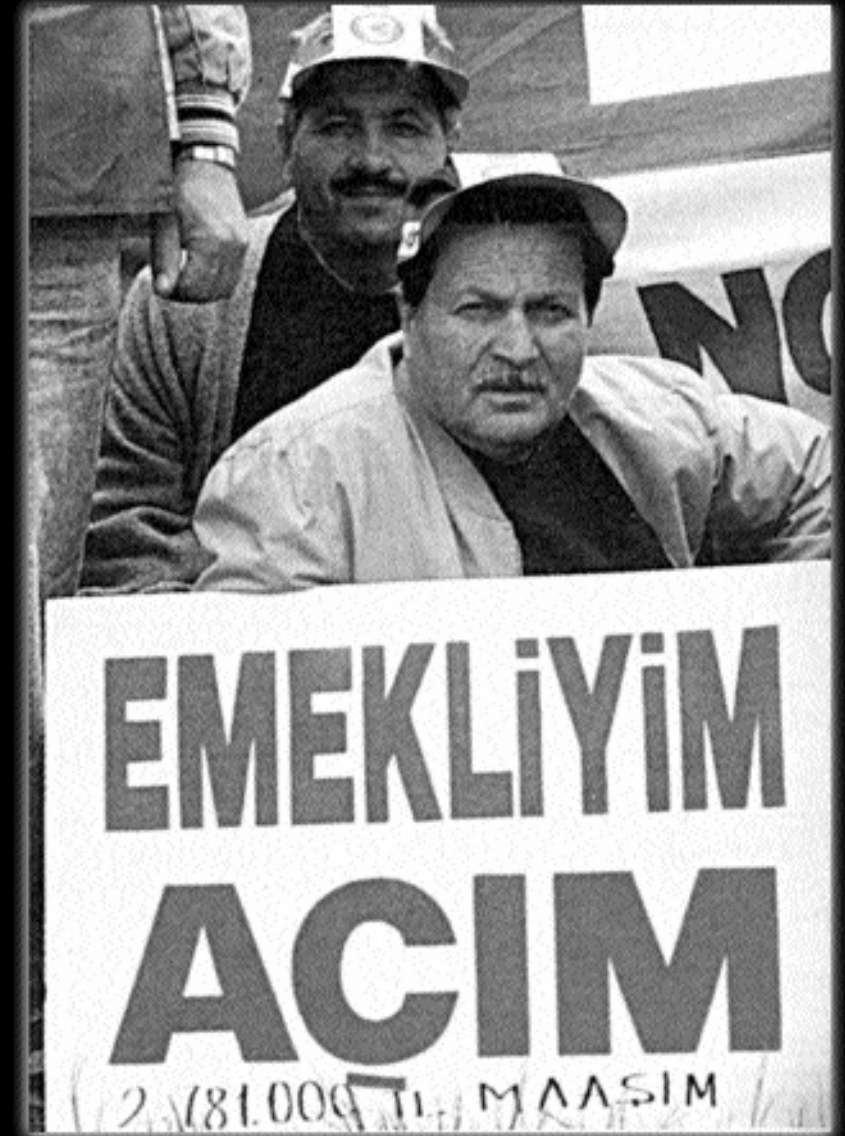
sek bir nisbetin sabit kıymetlere yatırılmasını âmir bulunduğu şüphe yoktur.

Sandığın gayri menküllere yatırdığı sermayeden elde edilen irad da, ayrıca üzerinde durulacak bir noktadır. Geçenlerde sermayenin geniş ölçüde sabit kıymetlere bağlanması lüzumunu belirten bir tenkidi yanlış anlayan Umum Müdürün, aşırı fiatlarla gayrimenkül satın alınmadığı şeklinde cevap verdiği hatırlardadır. Fakat mevcut malûmat Umum Müdürün bu mütealaasını teyid etmemektedir. Sandık elinde bulunan binalardan alınan vasatî irad, hususî şahıslara aid gayrimenküllerle mukayese edilemeyecek kadar zayıftır. Binalardan fazla arsa mübayaasına ehemmiyet verilmesi, müessesenin ileride yaptıracağı inşaat sayesinde irat membalarını zenginleştirmek ümidinde olduğunu göstermektedir. Ancak yeni inşaat masraflarında da anormal fiat yükselişleriyle karşılaşmaktadır. Mesela 1955 martında projeleri Münih'te "Grand Hotel Continental" i temeli eden Max Billig ile 8 milyon liralık bir keşif üzerinden mukaveleye bağlanmış olan İzmir otelinin inşaat bedeli şimdi 20 milyon lirayı aşacaktır. Münih fahri konsolosu Dr. Dannemann tarafından tasdik olunan mukaveleye nazaran, İzmir oteline harcanan paranın müesseseye getireceği irad, yüzde 4 üzerinden teminata bağlanmıştır. Emlâk Bankasının 5-10 sene vâde ve yüzde 7 faizle açtığı krediler piyasada rağbet görür ve inşaat sahipleri oldukça kısa müddetler içinde masraflarını çıkarırken, Emekli Sandığının da geçen yılların yüksek konjonktüründen ortaklar lehine istifade temin edememiş bulunması hakikaten bir kayıbdır.

Emekli Sandığı sermayesinin korunması ve verimli yatırımlarda işletilmesi, yüz binlerce aileyi ihtiyarlığın ve yetimliğin maddi meşakkatinden masun tutacak tek çaredir. Ancak sermayesini enflasyon zararlarından koruyabilen ve iyi işletebilen bir tekaüdlük müessesesi, ortaklarına ödediği tahsisatı değişen şartlara göre ayarlayabilecek bir malî takat iktisap edebilir. Aksi takdirde, emeklilerin değişen fiatlara maişetlerini intibak ettirebilmeleri gittikçe güçleşecektir. Memurlar senede beş ikramiye alır ve buna rağmen pahalılığa dayanamazken, emeklilerin boyunlarını bükmeleri ve şikayetlerine yalnız vicdanları muhatap bulabilmeleri, mesuliyet sahiplerini biraz olsun düşündürmelidir.

Bazı iktidar gazeteleri, Emekli Sandığını ve istimplâk işlerini tenkid edenlerin birer boy hedefi vermiş sayılarak üzerlerine yaylım ateşi açılacağını yazmaktadırlar. Bu yazıların muharrirlerine hiddet ve tehdidin vatan derdlerine merhem olmayacağını hatırlatmak lazımdır. Eski Mısırlılar devrinden bu yana, siyaset zihniyetine medeniyetin kazandırdığı en büyük tekâmül, insanların emniyet, refah ve huzuruna verilmesi gereken mânâdır. Siyaset, yaşayan nesilleri mahrumiyetlerden korumak ve saadete kavuşturmak san'atidir.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



İşçi eyleminde bir grup emekli (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

duruma düşecek olan kız çocukları, yaşları ne olursa olsun malul ve muhtaç erkek çocukları sandıktan sağlık yardımı alan kesimi oluşturmaktadır. Bunların dışında, özel kanunlar uyarınca sağlık yardımından yararlananlar, sandıktan emekli veya malullük aylığı alanların diğer sosyal güvenlik kurumlarına tabi görevlerde çalışan veya bu kuruluşlardan aylık alan eşleri, sandıktan dul aylığı alanlardan diğer sosyal güvenlik kurumlarına tabi görevlerde çalışan veya bu kuruluşlardan yaşlılık veya malullük aylığı alanlar sandığın sağlık yardımlarından yararlanamamaktadır. Emekli Sandığı'nın sağlık yardımından yararlanma hakkına sahip olanlar, özel idarelere ve belediyeye bağlı hastanelerden, doğumevlerinden, sanatoryumlardan, prevantoryumlardan, rehabilitasyon merkezlerinden, muayene ve tedavi evlerinden, hükümet ve belediye tabipliklerinden ve son olarak sağlık ocaklarından yararlanabilmektedirler. Sandığın genel bütçesi içerisinde aylıklar ile birlikte en büyük kalemi sağlık harcamaları almaktadır. Özellikle 1980 sonrasında kurumun hem toplam, hem de kişi başına sağlık harcamalarında dikkate değer bir artış yaşanmıştır.

EMEKLİ SANDIĞI'NIN FİNANSMANI

Emekli Sandığı'nın finansmanı sigortalılarla bunları istihdam eden kamu kuruluşlarının ödedikleri primlerden ve yatırımlardan elde edilen gelirlerden sağlanır. 5434 sayılı kanunda iştirakçiden kesilen primler kesenek, kurumların ödediği primlerse karşılık olarak tanımlanmıştır.

İŞTİRAKÇİ KESENEKLERİ

Sigortalılardan kamu hizmetine başladıklarında ilk aylıklarının yüzde 25'i giriş keseneği olarak alınır. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmaz. İştirakçilerin emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden her ay yüzde 16 oranında emeklilik keseneği alınır. Kuruluş kanununda yüzde 5 olan bu oran daha sonra yapılan çeşitli düzenlemelerle yükseltilmiştir. Artış keseneğinde ise sigortalının derece yükselmesi veya kademe ilerlemesinde bir üst derece veya bir ileri kademededen aldığı ilk görev aylığındaki artışın tamamı artış keseneği olarak Emekli Sandığı'na ödenir.

KURUM KARŞILIKLARI

Aylık kesenek karşılığı, sigortalının çalıştığı kurumdan her ay görev aylığının yüzde 20'si oranında alınır. Emeklilik keseneği gibi aylık kesenek karşılığı da başta yüzde 5 olarak belirlenmiş, ancak zaman içerisinde yapılan değişikliklerle yükseltilmiş ve 07. 05. 1986 tarih 3284 sayılı kanunla yüzde 20'ye çıkartılmıştır. Ek karşılıklar ise vazife malullüğü aylıkları ile vazife başında ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin yüzde 4'ü oranında alınmaktadır.

DİĞER GELİRLER

Emekli Sandığı Kanunu'nda iştirakçi kesenekleri ve kurum karşılıkları dışındaki gelirler şöyle sıralanmıştır:

Emekli Sandığı ve Sigortaya Bağlı Olanlar İçin Yasa Tasarısı

Emekliliğe tâbi hizmetlerin birleştirilmesine dair layiha tetkik edilmek üzere bakanlıklara gönderildi.

Çalışma Bakanlığı tarafından gerek Emekli Sandığı'na gerek Sigortaya bağlı büyük kitleleri yakinen ilgilendiren önemli bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Mütâalaları alınmak üzere diğer bakanlıklara da gönderilen tasarı Emekli Sandığı tarafından uygulanmakta olan Emeklilik Sigortası ile İşçi Sigortası kurumunca uygulanan maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları için aidat ödemiş memur, mustahdem ve bu iki ayrı müesseseye tâbi yerlerde geçen hizmetlerinin birleştirilmesini derpiş eylemektedir.

Cumhuriyet, 12 Mart 1958.

İktisadî Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüd Sandığı Hakkında Kanun

Madde 2: İktisadî Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüd Sandığı aşağıdaki fıkralarda yazılı kurumların tekaüdlük işlerini görür:

3460 sayılı kanun ile kurulan Umumî Murakebe Heyeti;

Aynı kanunun 1 ve 50 nci maddelerinde yazılı İktisadî Devlet teşekkülleri;

Aynı kanunun 26 ncı maddesinde yazılı müesseseler;

Maden Tetkik Arama Enstitüsü;

Elektrik İşleri Etüd İdaresi;

Sermayesinin en az yarısı Devlete veya iktisadî Devlet teşekküllerine ait şirketler;

151 sayılı kanunla kurulan Ereğli Kömür Havzası Sağlık Teşkilâtı ve Amele Birliği;

Bu kanunla kurulan sandık memurları.

Resmî Gazete, 25 Mayıs 1942.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

**Memurlar için Sağlık
Sigortası kuruluyor**
**Maaşlardan kesilecek primlerle kurulacak
olan müessese İşçi Sigortası gibi çalışacak**

Cumhuriyet, 3 Haziran 1963

- İştirakçilerin aylık veya ücretlerinden kurumlarınca kesilen inzibatî para cezaları,
- Kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzları satışlarından alınan satış aidatının yarısı,
- Sandık gelirlerinin işletilmesinden elde edilecek her çeşit kârlar,
- Bağışlar ve başka çeşitli gelirler,
- Kurumun yıl sonu bütçesinin açık vermesi halinde genel bütçeden yapılacak katkı.

EMEKLİ SANDIĞI'NIN GELİR-GİDER DENGESİ

1970'li yılların başında, Sosyal Sigortalar'ın finansman alanında yaşadığı sorunlar Emekli Sandığı bünyesinde de yaşanmıştır. Sandığın bugün teknik finansman açığı vardır ve bu açık büyümektedir. Sağlık harcamaları Emekli Sandığı'nın



Ziraat Bankası önünde emekli maaşı kuyruğu
(İletişim Yayınları Arşivi).

“Emeklilik Kanununun Tâdili”

Prof. Nurullah Kunter, *Cumhuriyet*, 22 Haziran 1954

Emekli Sandığı kanununun 39 uncu maddesinin (b) bendinin ve 40 ıncı maddesinin birinci fıkrasının tâdili hakkındaki kanun tasarısının Büyük Millet Meclisine verildiğini ve Geçici Komisyonunda tasarının müzakere ve kabul edildiğini gazetelerden öğrendik. Gene gazetelerden öğrendiğimize göre tasarının gayesi, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üye ve başkanlarla Üniversite profesörlerinden 25 hizmet yılını doldurmuş olanların veya 60 yaşını dolduranların emekliye re'sen sevkedilebilmesidir.

8/6/1949 tarihli olan Emekli Sandığı kanunu, 30 hizmet yılını doldurmuş olan memurların lüzum görüldüğünde emekliye sevkedilmesini kabul etmişti. Fakat bu husustaki karar aleyhine Devlet Şûrasına gidilebiliyordu. Ancak re'sen emekliye sevk hükmünden bazı kimseler hariç tutulmuştu. Bunlar 40 ıncı maddenin a ve b bendlerinde yazılı olanlar ile seçilmiş Belediye başkanları ve illerin Daimî Komisyon üyeleri idi. Sözü geçen (a) bendinde yazılı olanlar, Temyiz mahkemesi, Devlet Şûrası ve Divanı Muhasebat Reisi ve azaları ile Divanı Muhasebat Müddei umumîsi, Başkanın sözcüsü ve Cumhuriyet Başmüddeiumumîsi, (b) bendinde yazılı olanlar da Üniversite profesörleri idi. Bunlar için yaş haddi 65 olarak kabul olunmuştu. (a) bendinde yazılı olanların Bakanlar Kurulu kararıyla 68, b bendinde yazılı olanların Senatoca aksine karar verilmedikçe 70 yaşına kadar çalışmaları imkânı da temin edilmişti.

Kanun 9 temmuz 1953 te tadil edildi. Bugün yürürlükte olan şekle göre, 25 hizmet yılını doldurmuş olanlar re'sen emekliye sevkedilebilirler ve bu kararlar aleyhine hiçbir kaza merciine başvurulmaz. Fakat bu tadil kanunu, istisnalara dokunmamıştır. Yani 40 ıncı maddenin (a) bendinde yazılı olanlar, bugün, 25 seneyi doldursa da 65 yaşını tamamlamadıkça re'sen emekliye sevkedilemeyeceğinden emindirler. Üniversite profesörleri ise ancak Senatonun kararıyla 65 yaşından sonra emekliye ayrılabilirler. İşte Mecliste görüşmeğe başlanan tadil tasarısı, Temyiz mahkemesi, Devlet Şûrası, Divanı Muhasebat Reisi ve azalarının ve Üniversite profesörlerinin diğer memurlar gibi 25 hizmet yılını doldurmaları halinde veya 60 yaşını doldurduğundan itibaren re'sen emekliye sevkedilebilmelerini temin maksadını gütmektedir. Tasarı gerekçesi elimizde olmadığından maksadını bilmemekte, malî mülâhazalarla veya ehliyetsiz bazı elemanları tasfiye maksadı ile yapıldığını tahmin eylemekteyiz. Komisyon müzakereleri hakkındaki gazete haberleri de bunu teyid etmektedir.

Acaba kanunun ilk şeklinde mevcut olan istisnanın maksadı ne idi? Neden Temyiz mahkemesi, Devlet Şûrası ve Divanı Muhasebat Reisi ve azalarıyla Üniversite profesörleri, diğer memurlardan farklı olarak muayyen yaş haddine varmadıkça re'sen emekliye sevkolunmuyordu?

1949 tarihli Emekli Sandığı Kanununun gerekçelerinden bu hususta bir sarahat mevcut değildir. Ancak Meclisteki müzakereler sırasında bu mevzu temas edilmiş olduğu görülmektedir. Milletvekillerine dağıtılan matbu tasarılar da yanlışlıkla (a) bendi yazılmadığından bazı milletvekilleri söz almışlar, Yargıtay ve Danıştay üyelerinin re'sen tekaüde sevkedilme endişesinden âzade olmaları lâzım geldiğini, bu hükmün Danıştay azalarını Meclisin seçmesi hakkındaki anayasanın 51 inci maddesine de aykırı olduğunu, zira Meclisin ehliyetini tesbit ettiği Danıştay azalarının ehliyetsizliğini tesbitin başka mercilere bırakılacağını söyle-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

mişlerdir. Başkan, Geçici Komisyon tasarısında a bendinin dahil olduğunu söyleyip matbaa hatasını izah edince mesele tavazzuh etmiştir. Profesörlerin de istisnalar arasına konulması teklifine Geçici Komisyon iltihak etmiş ve neticede b bendi de 39 uncu maddeye ilâve edilmiştir. 1953 tâdilinde bu noktaya temas edilmemiş olduğundan istisnanın sebebinin açıklanması bahis mevzuu olamazdı.

Tasarının faydalı tarafları vardır. Geçici Komisyon müzakerelerinde de belirtildiği gibi 60 yaşını dolduranlar veya 25 hizmet yılını tamamlayanlar arasında kendilerinden istifade edilmeyecek hale gelmişler bulunabileceğinde kim tereddüd eder? Bunlardan kurtulmak, elbet ki, vazifenin daha iyi görülmesini sağlayacaktır. Keza bu tasarının sıra bekleyen ve kadrosuzluktan dolayı bir türlü terfi edemiyen liyakatli memurlara kadro temin etmek hususunda da faydalı olacağı şüphesizdir. Ancak her güzelin bir kusuru olduğu gibi bu tasarının da kanaatimizce bir mahzuru vardır. O da hâkimlik teminatı ile pek kabili telif olmamasıdır.

Millet namına icrayı kaza eden hâkimlerin müstakil olmalarının lüzumu üzerinde durmağa, bilmeyiz lüzum var mıdır? Adalet mülkün temelidir. Devletin bekası için, adli teşkilâtın sağlam ve tesirden âzade olması lâzımdır. Anayasamız da bu lüzumu takdir etmiş ve hâkimler müstakildir demiştir. Hâkimlerin istiklâli teşri' ve bilhassa icra organına karşı bahis mevzuudur, onun içindir ki hâkimler kanunu, hâkimlerin istiklâlini idareye karşı koruyacak bazı hükümler tesbit etmiştir. Hâkimlik teminatı dediğimiz şey bunlardan biridir. Muvafakatleri alınmadıkça hâkimlerin mevki ve memuriyetleri değiştirilemez. Hâkimler, mahkeme ilgası sebebi ile de olsa maaşından mahrum edilemezler, Vekâlet emrine alınamazlar ve nihayet kanun hükümleri dışında tekaüde sevk edilemezler. Bütün bu teminat hükümlerinden maksad, hâkimin maaşından, işinden olmak kaygusuna düşmemesi, kararında kanunun ve vicdanının sesini dinleyebilmesidir. Hâkim maaşından mahrum edilebilecek, yeri değiştirilebilecek olursa veya her an tekaüde sevkedilme tehdidi altında bulunursa büyük bir ihtimalle kararlarında müstakil olamaz ve bundan adalet ve devletin temeli zarar görür. Görülüyor ki yeni tadil tasarısı, istenmeyen, akla gelmeyen büyük bir mahzur doğurmakta ve yüksek hâkimlerimizin teminatına zarar verebilme tehlikesini arzetmektedir.

Hâkimler kanunumuz, zaten bütün hâkimlere teminat tanımamaktadır. Teminat, asli maaşı 60 liradan yukarı olanlara tanınmıştır. Bunlardan Temyize henüz geçmemiş olanların teminatı, evvelâ 30 sene sonra 25 seneyi dolduranların re'sen emekliye sevkedilebilmesi hakkındaki hükümlerle kısmen ortadan kaldırılmış idi. Bu kere de Temyiz mahkemesi Reis ve azalarının teminatı tehlikeye girmektedir. Filhakika 25 hizmet yılını dolduranların emekliye sevkı bunlara da teşmil edilirse, Yargıtay üyelerinin hemen hepsi 25 hizmet yılını doldurmuş olduklarından her an tekaüde sevkedilmek tehdidi altında kalacaklardır.

Devlet Şûrası için de vaziyet aynıdır. Devlet Şûrası bir idare mahkemesidir. Devletin ve diğer âmmе hukûkî şahıslarının tasarruflarının hukuk nizamına aykırı olup olmadığı yolundaki ihtilâfları halleder, icabında Bakanlar Kurulunun bir kararnamesini iptal edebilen Devlet Şûrasının Reis ve azalarının her an tekaüde sevkedilmek korkusundan masun bulunmaları bu vazifelerinin hakkile görebilmeleri için şarttır.

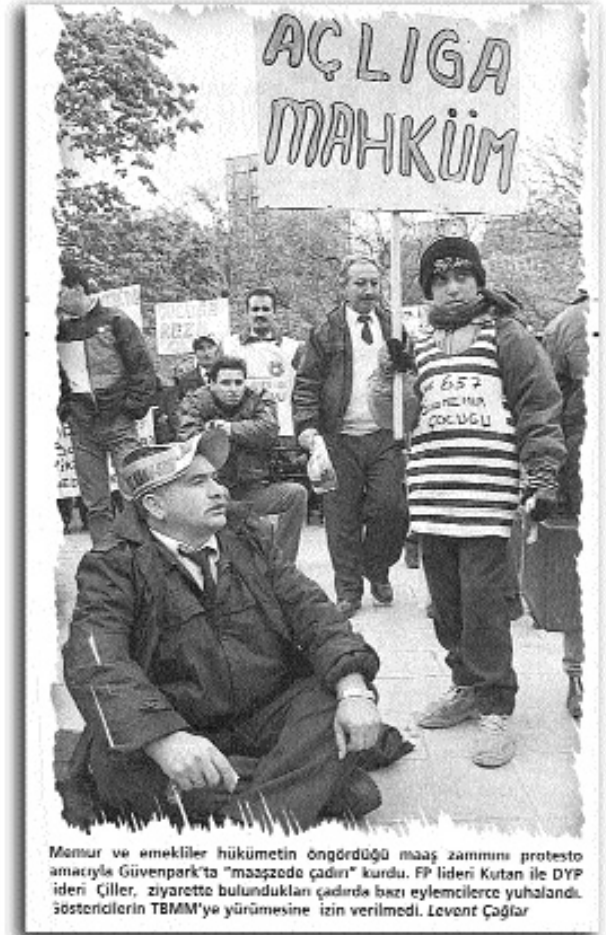
Bakanları muhakeme eden Yüce Divan da Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyeleri arasından seçilmekte-

dir. Eğer bunlar, kararları beğenilmeyince tekaüde sevkedileceklerini düşünürlerse, büyük bir ihtimal ile, tesir altında kalabileceklerdir.

Seçim Kanunumuz da bu yüksek hâkimlerimize vazifeler vermektedir. Yüksek Seçim Kurulu, Temyiz mahkemesi ve Devlet Şûrası Reis ve azalarından müteşekkildir. Seçim işlerine nezaret edip seçimlerin kanun dairesinde cereyanını sağlayan, partilerin kanunsuz hareketlerine mani olan, hattâ son tadillerden sonra, milletvekili tutanaklarına yapılan itirazları tetkik edip karara bağlayan ve hâkimlerimizin teminatları olmaları lüzumunda tereddüd edilebilir mi? Seçim işlerine nezaret vazifelerinde tarafsız kalabilirler mi?

Tasarının faydalı ve mahzurlu tarafları mukayese edilirse, kanaatimizce, mahzurlu taraf daha ağır basmaktadır. Çünkü, terazinin bu kefesinde, her şeyden üstün tutulması gereken, hâkimlerin istiklâli ve teminatı vardır.

Memur ve emeklilerin hükümetin öngördüğü maaş zammını protesto amacıyla Güvenpark'taki eylemi (İletişim Yayınları Arşivi).



Memur ve emekliler hükümetin öngördüğü maaş zammını protesto amacıyla Güvenpark'ta "maaşzede çadırı" kurdu. FP lideri Kutan ile DYP ideri Çiller, ziyarette bulundukları çadırda bazı eylemcilerce yuhalandı. Söstericilerin TBMM'ye yürümesine izin verilmedi. Levant Çağlar

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

EMEKLİ SANDIĞI GELİR-GİDER DENGESİ VE BÜTÇE AÇIKLARI

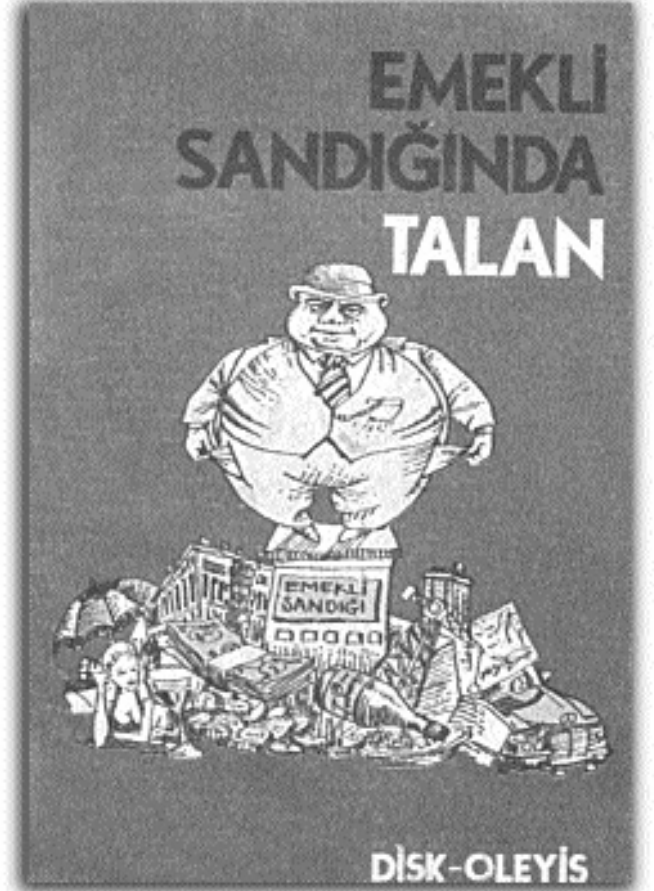
	Gerçekleşme (YTL)		Fark	
	Gelirler	Giderler	(YTL)	(Milyon \$)
1990	5 346 434	5 092 844	253 590	97
1991	9 485 809	8 616 909	868 900	208
1992	17 476 280	16 112 726	1 363 554	199
1993	27 498 058	31 450 714	-3 952 656	-360
1994	47 875 632	53 930 240	-6 054 608	-204
1995	103 543 112	108 362 222	-4 819 110	-105
1996	220 793 655	260 272 479	-39 478 824	-486
1997	465 317 434	573 548 058	-108 230 624	-676
1998	914 083 750	1 109 524 985	-195 441 235	-712
1999	1 508 714 904	2 016 291 584	-507 576 680	-1 218
2000	2 138 765 110	2 976 238 608	-837 473 498	-1 068
2001	3 217 177 726	4 800 176 358	-1 582 998 632	-1 168
2002	4 981 388 344	7 629 741 972	-2 648 353 628	-1 691
2003	6 814 266 712	10 346 934 283	-3 532 667 571	-2 530
2004	7 780 452 224	12 245 126 168	-4 464 673 944	-3 145
2005	9 556 918 351	14 096 141 737	-4 539 223 386	-3,934
2006 31 Mart	2 645 862 368	3 748 499 000	-1 102 636 632	-822

Kaynak: Emekli Sandığı internet sitesi.

genel giderleri içinde yaklaşık yüzde 20-24'lük bir paya sahiptir. 2004 yılı itibariyle Emekli Sandığı 2 755 094 289 YTL sağlık harcaması yaparken 9 425 347 462 YTL'lik bir aylık ödemesi yapmıştır. Genel giderlerin 12 245 126 168 YTL olduğu göz önüne alındığında sandığın iki ana faaliyet alanı olduğu ortaya çıkmaktadır. Sandığın gelir-gider tablosunun 1990 yılından bu yana izlediği seyir dikkate alındığında ilk büyük açığın 1996 yılında verildiği ve takip eden yıllarda hızla büyümeye devam ettiği görülmektedir. 2004 yılında büyük noktalara varan açığın, 2005 yılının ilk yarısına ait veriler dikkate alındığında, tekrar edeceği görülmektedir. Açığın elbette pek çok kaynağı vardır. Ancak sandığın iki önemli gider kalemi dikkate alındığında esas sebepler de aylık ve sağlık harcamalarındaki artış olarak öne çıkmaktadır. Kurumun 1970'lerle birlikte uluslararası standart olarak kabul edilen düzeydeki aktif-pasif dengesi popülist politikalarla giderek düşmüş ve 2004 yılı itibariyle 1,7'lere kadar inmiştir. Sağlık harcamalarında ise Emekli Sandığı diğer kurumlardan daha dar bir kapsama sahip olsa da SSK'dan bile daha çok ilaç tüketmektedir. İlaç şirketlerinin sosyal güvenlik kurumlarına yönelik uyguladıkları politikalar en çok Emekli Sandığı'nda başarılı olmuş ve kurumun zaten büyük olan sağlık harcamaları iyice artmıştır. Sandığın gelirlerine bakıldığında ise esas gelirin ke-



Cumhuriyet, 6 Kasım 1970



“Emekli Sandığı'nda Talan!” (DİSK'e bağlı OLEY-İŞ'in afişi-Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

senek ve karşılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin 2004 yılında 7 780 452 224 YTL'lik gelirin 6 439 630 910 YTL'lik kısmı bu kalemden elde edilmiştir. Bunun yanında kanun çerçevesinde ve yukarıda belirtilen ek gelir kaynaklarının 2004 yılı bütçesinde kapladığı alan 7 780 452 224 YTL'lik gelir içinde yaklaşık 350 000 000 YTL civarındadır. Bunun yanında kurumun işletme gelirleri, faiz gelirleri ve iştiraklerinden elde ettiği gelirlerin son derece düşük olduğu görülmektedir. Büyük şehirlerde son derece geniş bir gayrimenkul ağına sahip olan sandık (başta büyük şehirlerdeki lüks oteller olmak üzere) 7 780 452 224 YTL'lik bütçesi içinde ancak 14 573 260 YTL gibi küçük bir kısmı işletme gelirlerinden elde etmektedir ve sandık lüks otellerinden neredeyse hiç gelir elde edememektedir. Bunun yanında kurumun faiz gelirleri ise çok daha düşük düzeylerde: 2004 yılı bütçesi içinde ancak 5 327 130 YTL'lik bir kısım faiz gelirlerine aittir. Buna karşın kurumun 2004 yılı bütçesinden ödediği faiz borçlarının tutarı ise 22 507 669 YTL'dir ve 3 975 621 YTL'lik kısmı da işletme giderleri oluşturmaktadır.

GELİRLERİN İŞLETİLMESİ

5434 sayılı kanunun 22. maddesine göre Emekli Sandığı'nın ihtiyatlarının, normal ve belli ihtiyaçlar için serbest bulundurulması lazım gelen miktarlar çıkarıldıktan sonra kalanı, çeşitli şekillerde değerlendirilir. İlgili maddeye göre değişik gelirli kıymetlerden, yüzde 40'ı geçmemek üzere gelişmeye açık ve en fazla gelir getirecek yerlerde gayrimenkullere yatırım yapılabilir. Yine bu kıymetlerin en fazla yüzde 40'ı sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ait olan kurumlara ve bunların katılacağı teşebbüslere yatırılabilir. Ayrıca sandık, Bakanlar Kurulu kararıyla özel şirketlerin hisse senetlerini de alabilir.

Sabit gelirli kıymetlerse devlet bono ve tahvilleriyle kamu ortaklığı senetlerine, faiz oranı yürürlükteki mevzuata göre en yüksek seviyede olmak şartıyla vadeli ve vadesiz mevduat şeklinde millî bankalara, yönetim kurulunca hazırlanıp Maliye Bakanlığı'nın onayından geçirildikten sonra hazırlanan beş yıllık plan çerçevesinde yatırılabilir.

Emekli Sandığı, giderlerini karşılamak amacıyla otel, tatil köyü gibi mekânlar işleterek gelir elde etmektedir. Örneğin Maçka Otel, Büyük Ankara Otel, Stad Otel, Büyük Efes Otel, Yeni Çelik Palas Otel, Büyük Tarabya Otel, Emekli Sandığı bünyesinde bulunan otellerdir. Emekli Sandığı'nın Etiler ve Narlidere'de dinlenme ve bakımevleri bulunmaktadır. Bayramoğlu ve Kuşadası eğitim siteleri ve Foça ve Kuşadası'nda bulunan tatil köyleri de Emekli Sandığı'na gelir getirmesi amacıyla kurulmuş tatil köyleridir. Ayrıca hazineden çıkan borç tahsilatları, kurumlar tarafından aylık ilave için ödenen yüzde 22'lik karşılıklar, gecikme zamları, sandık gelirinin işletilmesinden elde edilecek olan her çeşit kâr, bağışlar vesaire gelirlerle giderlerini karşılamaktadır.

Sandığın fonları kârlı bir şekilde işletilememektedir. Sandık bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak düşünüldüğünden, sandığın gelir elde etmesi amacıyla sandık kurumlarının kâr getirmesi amaçlanmıştır. Ancak Emekli Sandığı'na bağlı turizm otellerinin kazançları ya sınırlı olmakta ya da hiçbir gelir elde edilememektedir.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

1990'LI YILLARDA EMEKLİLER

ÇEŞİTLİ SENDİKALAR

KURMUŞLARDIR. BU SENDİKALAR

EMEKLİLERİN ÖRGÜTLENMESİNDE

ÇOK ÖNEMLİ BİR ROL

OYNAMAKTADIR.



Erken emeklilik isteyen havagazı işçileri (Tarih Vakfı Arşivi).

“Emeklilik Mânevî Bir Ölüm Olmamalıdır!”**S. A., Cumhuriyet, 7 Aralık 1955**

Ötedenberi memlekette “tekaüdlük” veya bugünkü tabirile “emeklilik” bir nevi işe yaramamazlık veya bir nevi aczin ifadesi telâkki edilir. “Mütekaid adam” denildiği zaman da artık iş ömrünü, iş hayatını tamamen doldurmuş ve sadece köşesinde oturmağa, cemiyete nevuma yük olmağa mahkûm bir insan tipi hayalimizde ve hafızamızda canlanır gibidir. Objektif olan bu görüşün subjektif, yani emekli zattaki tepkisi de gene herhalde tesir altında olarak çok defa muhitinin telâkkisine müsabih olmaktadır; Mütekaid zat da kendisini cemiyete bir yük telâkki eder. Halbuki tekaüdlüğün kıstası ya bir yaş ölçüsü veya bir hizmet devresi ölçüsü olmasına mukabil “işe yaramak, yarayabilmek” meselesi ne yaş ne de hizmet süreleriyle alâkalı değildir. “Faal” telâkki ettiğimiz bir çok memurlar vardır ki işe yarayabilmek, işde verim vermek bakımından, çoktan tekaüd olmuş durumdadırlar, buna mukabil bir çok tekaüd olmuşlar vardır ki faal hizmetten ayrıldıktan sonra yıllarca ve yıllarca gerek vücut, gerek dimağ zindeliğini muhafaza edip çalışabilecek durumda kalırlar. Demek ki “emekliye ayrılma” da bir üçüncü kıstasa daha ihtiyaç vardır.

Tekaüd olacak kimsenin “şahsi” durumunun işe kıfayet veya ademi kıfayet derecesi. Bu kıstas en sıhhatli kıstastır. Çünkü emeklilik mevzuunda mühim bir unsur olan işe yaramak veya yaramamak vasfını en iyi ölçen miyar her ferdin münferid durumudur. Ama kanunlarda münferid hususları takdire yer yoktur, kanun camîâ ve umumî olmalıdır...

Diğer taraftan bu mevzu ile beraber mütaleasında fayda olan diğer bir memleket realitesi de vardır: Kalkınma yolunda olan memlekette okumuş, tecrübe görmüş, kültürlü insanlara büyük çapta ihtiyaç hissedilmektedir. Bu iki vaziyet beraber mütalaa edilirse şöyle manzara ile karşılaşırız: Bir tarafta memlekette “meselâ en taze havadisle büyük çapta öğretme ihtiyacı olarak yukarıdaki vasıflarda insanlara ihtiyaç varken öbür tarafta bir alay bu vasıfta insan, bu yolda herhangi lüzumlu tedbirlerin, teşkilâtın ve daha bilmem nelerin noksanlığı yüzünden, evlerinde, kahvelerde, ötede beride işsiz olarak oturmakta ve vakitlerini öldürmeğe çalışmaktadırlar... Bundan epey evvel gördüğümüz bir Amerikan filminde bu mevzu şu şekilde canlandırılmıştı: Tekaüd olmuş bir profesör artık cemiyete yaramıyacağına kani getirmiş, bu hal bir fikri sabit haline gelmiş, adamcağız intiharı dahi göze almış, bir parkta kötü kötü düşünürken, kanepeye bir bebek arabası süren çok genç bir kadın geliyor. Konuşmağa başlıyorlar. Hayat dolu kadın evvelâ profesörün intihar kararile alay ediyor, onu bebeğiyle alâkalandırıyor ve neticede intihardan vazgeçirdiği gibi daha işe yarıyabileceğine onu ikna ediyor ve filhakika profesör evli kadınlar için tertib edilen içtimâî bilgiler gece kurslarında ders vermeğe başlıyor. Yeniden zindeliğini ve hayata karşı eski alâkasını kazanıyor...

Amerikada da aynı mevzuun mevcudiyeti bu filmle anlaşılmaktadır ve gene orada çare olarak yukarıda işareteylediğimiz şekilde işler sağlandığı gibi diğer memleketlerde de meselâ emekli küçük rütbeli subaylara köy muhtarlıkları (ücretli olarak), diğerlerine mahalle muhtarlıkları, hayır cemiyetlerinin ücretli işleri gi-

bi mesai sağlanmaktadır. Son zamanlarda gece tedrisatına bizde de önem verildiği görülmektedir. Fakat bize anlatıldığına göre bu tedrisat için, gündüz zaten bilmek kaç okulda dersi olan öğretmenlere buralarda da öğretmenlik verilmek, veya daha doğrusu bilmem kaç yerde öğretmen olan ve tabii olarak gün esnasında bütün verimini harcamış bulunan zevat gece tedrisatını da deruhde etmek üzere bahisle talebde bulunmaktadırlar...

Muhakkak olan bir şey varsa, emekliye ayrılan vatandaşların birdenbire bir boşluk içine düştükleri ve nefislerinde iş yapma, faaliyet aşkı sönmemiş bir çoklarının da bu boşluk içinde buhran geçirdikleridir. Maddî imkânlar ve geçinme şartlarındaki büyük düşüş ile bu manevî buhran birleşince emeklilik bir manevî ölüm halini almaktadır.

Bugün hepimize malûmdur ki bir çok emekliler kısmen bu boşluk içine düşmemek, kısmen de yaşama şartlarındaki büyük sukutu icra etmek için çırpınmakta, iş aramakta ve kendilerine bu yolda yardım edecek bir teşkilât olmadığı için gene ekseriya devlet veya iktisadî devlet rejimi sahalarında muvakkat ve yevmiye ile çalışma imkânlarını zorlamaktadırlar.

Kalkınma durumunda olan her hangi bir memleket elindeki maddî ve manevî kıymetlerden azamî verim aramak ve almak zorunda olduğuna göre memleketimizde de aydın, kültürlü insanlara olan büyük ihtiyaç karşısında “emekli” edip kendi hallerine terk ediverdiğimiz vatandaşlardan mümkün olan istifadeyi sağlamamız lâzımdır. Nasıl? Bu evvelâ bir teşkilât işidir. Bazılarına göre memleketimizde emeklilere aylık tahsisinden başka, devlet babaca yapılacak bir şey yoktur. Filhakika her şeyi devletten beklememek lâzımdır. Ancak bu işin de bugünkü halile kalmasına, bir takım kıymetlerin heba olmasına da bir yandan vatandaş öbür yandan da bizzat emekliler canibinden olmak üzere müsaade etmemeliyiz. Hükûmete yapabileceği işleri hatırlatmak ve hazırlamak evvelâ alâkalılara düşeceği için bu yolda ilk hareketi zümre menfaatlerini koruması” lazım gelen teşekküller, yani emekliler derneklerinden ve bizzat emeklilerden beklemeliyiz.



**DİSK'in,
Emeklilik
Yasa
Tasarısı'nı
protesto
amacıyla
İstanbul'dan
Ankara'ya
başlattığı
“Mezarda
Emekliliğe
Hayır!”
yürüyüşü
(Tarih Vakfı
Arşivi).**

Maalesef bizdeki dernekler, emekli refahını sadece hükûmetten, o da ekseriya emekli maaşlarını arttırma yolundaki faaliyetlerden beklemektedirler. Kanaatimizce yapılacak iş bu değildir. Evvelâ memlekette eleman sıkıntısı çekilen iş sahalarını ve bu sahalardaki boşlukların emeklilerden istifade suretile doldurulma şekilleri tesbit edilmeli, ondan sora ya mevcut teşkilâtın istifade veya yeni teşkilât kurulmak suretile iş ile eleman arasındaki irtibat intizamı sağlanmalıdır. Bu arada doldurulması gerekli sahalarda hükûmetin tavassutunu veya önderliğini icab ettiren hususlar bulursa, bu tavassut da aranmalıdır. Kurulacak kuvvetli bir teşkilât devlete, hazineye yük olmadan serbest iş sahasında da emeklilere çalışma imkânları sağlayabilecektir. Bugün serbest piyasalarda az yorucu, az ücretli bir çok işler mevcut ve buralarda çalışacak elemanlara da ihtiyaç vardır. Geçenlerde bir gazetede gözümüze şu mealde bir ilân ilişti: (Müessesemizin teziyat işlerinde çalıştırılmak üzere tercihan emekli bir zata ihtiyaç vardır.) Bu, bu yolda ilân vermeyi akıl edebilen bir müessesenin teşebbüsüdür. Halbuki kurulu bir teşkilât işi arzı hususunda piyasalarda büyüklü küçüklü müesseseler nezdinde teşebbüsler yapar ve azalarına ve alâkalılara pekâlâ iş imkânları hazırlar. Ayrıca gene bu teşkilât, mütevazı sermaye ve kredilerle yeni ve müstakil teşebbüsler de ihdas edebilir ve nihayet teşkilât, yazımızın başında işaret ettiğimiz hususlarda hükûmetten yardım isteyebilir. Yazımızı bütün bu imkânları hazırlamak üzere ilk teşebbüsün emekli derneklerinden, cemiyetlerinden gelmesi ve müteaddid cemiyetlerin böyle bir gaye uğrunda birleşerek harekete geçmeleri lüzumunu bir daha belirtmekle bitiriyoruz.

“Tekaüdlük Hakkı”

Dr. Feridun Ergin, *Cumhuriyet*, 31 Temmuz 1948

Pantheon, Paris'in üniversite mahallesine hakim Sainte-Genevieve tepesi üzerine kurulmuş 80 metre yüksekliğinde bir abidedir. Bu abide, Fransa'ya hizmet eden büyük adamların ebedi istirahat yeridir. Pantheon'un cephesinde, bir buçuk asır önce yazılmış meşhur bir ibare göze çarpar: “Büyük adamlara vatan minnettardır.” Bir milletin kendisine hizmet edenlere karşı beslediği kadirşinaslığı ancak bu kadar güzel bir sözle ifade etmek kabildir. Fakat hakikatte, vatanın şükran borcuna liyakat kazanmış kimseler yalnız büyük adamlardan ve ebedi şöhretlerden ibaret değildir. Hududları bekleyen kahramanlardan, uzak Anadolu kasabalarında gençliği hayata hazırlayan öğretmenlere kadar, nefislerini memlekete vakfetmiş yüz binlerce insan vardır. Onlar askerlik, memurluk, fikir veya sanat sahasında senelerce emek verdikten sonra, arkalarında yalnız kendilerini sevenler tarafından anılacak bir hatıra bırakacaklardır. Memleket mukadderatının bu adsız emektaşlarına karşı hiçbir zaman layık oldukları alaka gösterilmeyecektir.

Devlet hizmeti de, nankör mesleklerden biridir. Ehliyetli ve dürüst küçük memurların meslek hayatı mad-

di ve manevi mahrumiyetlerin hikayesinden başka bir şey değildir. Devlet hizmetinde heba edilen gayret, tüketilen hayat ve kaybedilen sihat mukabilinde kazanılması mümkün tek bir hak vardır. Artık kendilerinden istifadeye fiili veya kanuni imkan görülmiyenlerden bir kısmına mütevazı bir maaş veya yetimlerine bir kaç kuruş tahsisat bağlanacaktır. Devlete yapılan hizmetlerle görülen mükafat arasında ahenk ve alaka aramak beyhudedir.

Mazilerinde hizmet ve feragat yıllarının şerefini taşıyan mütekaiddler, halk arasında en ziyade hürmete şayan sınıfı teşkil ederler. Fakat mali mevzuatımızı hazırlayanlar, kendilerinden evvel memlekete hizmet etmiş bulunanlara karşı yapılması gereken “kadirşinaslık vazifesini” dikkate almak külfetine katlanmamışlardır. Hizmet devreleri İmparatorluğun son senelerine rastlamakla beraber, ahlak ve vazife duygusu itibarıyla bütün nesillere örnek teşkil edecek bir meslek hayatı yaşamış bir çok mütekaiddlerin vaziyeti, bu husustaki ihmalkarlığımıza misal olarak gösterilebilir. Bunlar arasında Maliyede hesap kurmuş, bütçe tekniğinin benimsenmesine çalışmış, eserler yazmış, mali kontrol sisteminin esaslarını vücuda getirmiş ve tek bir istikrazın temin edeceği komisyon herhangi bir Maliye Nazırını servete kavuşturmağa kafi geldiği bir devirde devlet masraflarını normal varidatla idare etmiş şahsiyetler vardır. Diğer bir Maliye Nazırı ise memleketin harbdan yorgun çıktığı senelerde, istikraz zaruretinin önüne geçememiştir. Yabancı bir kredi müessesesinden devlet hesabına borç para almıştır. İstikraz mukabelesinin imzalanmasını müteakib, bir banka mutemedi usulen ödenmesi mutad komisyon hissesini getirmiş ve nazırın masası üzerine ellibin liralık bir banknot yığını bırakmıştır. Nazır parayı almış, saymış ve odacısını çağırarak banka mutemedi ile her ikisine yirmibeşer lira bahşiş vermiştir. Sonra geri kalan 49 bin küsur lirayı hazineye varidat kaydedilmek üzere Maliye veznesine göndermiştir. Eski Tekaüd Kanunu hükümlerine göre manasız bir maaşla uzun seneler geçirmeğe mecbur kalan bir çok kıymetli şahsiyetler zamanımızda yalnız hatırlanmakla kalmamışlar, aynı zamanda temsil ettikleri fazilet çığrı da unutulmuştur.

Tekaüdlük hakkındaki mevzuat, bugünkü nesil, iktidara yükselmeden önce hizmet saflarını işgal edenlerin haklarını tanımayan bir adaletsizlik sembolü teşkil etmektedir. Bu adaletsizlik, memlekete zarar veren bir zihniyetin mahsulüdür. Fakat maliyecilik zihniyetinin mağdur mevkie düşürdüğü kimseler yalnız mütekaiddlerden ibaret değildir. Memur sınıfının mühim bir kısmı da, maliye tatbikatının sebebiyet verdiği haksızlıklara maruz kalmıştır.

Devlete hizmet eden herkese niçin müsavi hak tanınmadığını izah ederken eski bir halk hikayesini anlat-



Emeklilerin kuyruk çilesi (İletişim Yayınları Arşivi).

madan geçemeyeceğiz. Bir kasabada, eşraftan bir zat, sıcak bir ramazan günü kalabalık bir iftar sofrası tertib eder. Yemeğin sonunda ortaya büyücek bir kase içinde hoşaf getirilir. Sofra başındakiler, hararetin tesirile kaşığa sarılırlar. Lakin ev sahibi hoşafı kepçe ile içtiği için, ufak kaşıklarla susuzluklarını gidermeğe çalışan misafirlere bir şey kalmaz. Bunun gibi mali mevzuatımız ve tatbikat usullerimiz de, hoşafı kepçe ve kaşıkla içen iki ayrı memur ve mütekaid sınıfının belirmesine zemin hazırlamıştır. Eski emekliler arasında, yarım asırlık hizmete mukabil geçinmeye gayrikافی maaş alanlar bulunduğu halde şimdiki rejimde 24 saat iktidar sandalyesini işgal etmek, en yüksek derece üzerinden tekaüdlük hakkını kazanmak için kafi görülmüştür. Maliyenin merkez teşkilatında da, daimi maiyette vazife gördükleri halde yevmiye alan vekalet maaşlarından faydalanan, komisyon mesaisinden hala huzur temin eden ve ayrıca müesseselerin murakıpkı-ğına getirilerek muhtelif yerlerden sağladıkları gelirlerle ellerine başbakandan fazla tahsisat geçen kimse- lere rastlanmıştır. Kanun nazarında aynı dereceye haiz memurlar arasında mensub bulundukları teşkilat veya zümrenin hususi vaziyetine göre değişen muazzam maaş farkları belirlemiştir. Bir gün medeni casare- tine güvenen devlet adamı, hesapları ortaya döktüğü vakit, hayret uyandıracak neticelerle karşılaşacaktır. Buna mukabil, devlet hizmetinde daha az şerefli ve ehemmiyetli bir mevki işgal etmeyen diğer bir kısım memurların haksız yere müşkülât karşısında bırakıldıkları dikkate çarpmıştır. Binlerce memurun hizmet müddetleri hesablanırken hakları çiğnenmiş, terfileri geciktirilmiş, tahsisatları kesilmiş veya vergi nisbetle- ri yanlış hesablanmış. Vatan hizmetine hayatını vakfedenlerin nafakaları ile oynanırken kanun hükümle- rine riayet olunmamıştır. İdari kaza mercilerinden sadır olan onbine yakın karar, tatbikatın nasıl bir isti- kamete inkişaf ettiğine delildir. Misal olarak, üniversiteleri zikrederim. Üniversitemiz muhtariyet kazan- dıktan sonra, hocaların tahsisatı kanuna aykırı olarak, daha ağır bir nisbet altında vergilendirilmiştir. Mev- zuat anlaşılabilir bir lisanla yazıldığı ve Devlet Şurasının kararile vaziyet tereddüde mahal bırakmayacak şe- kilde aydınlandığı halde, bir kısım profesörlerin aldıkları tahsisat, aynı ünvan ve dereceyi haiz diğer mes- lekdaşlarından farklı bir vergi nisbetine tabi tutulmuştur. Bu vaziyet karşısında, kanunların herkese karşı müsavi şartlar altında tatbik edildiklerine inanmak kabil midir?

Tekaüdlük sisteminin ileride de yeni ahenksizliklere sebebiyet vermek ihtimali vardır. Tekaüdlük rejimi- nin bir içtimai sigorta haline getirileceğine dair Maliye Bakanı tarafından yapılan beyanat, ihtiyatla karşılan- ması gereken bir vaidir. Memleketimizde bütçenin açık verdiği ve paranın tedricen kıymetini kaybettiği malumdur. Devletçilik tatbikatı, hizmet kadrolarının mütemadiyen genişletilmesini ve masrafların arttırıl- masını gerektirmektedir. İktisad siyasetimiz, memleket menfaatlerine uygun bir istikamet almadan önce yapılacak tasarruf tecrübeleri, muvakkat ve tesirsiz bir mahiyet taşımağa mahkumdur. Devlet idaresinin bugünkü temayüllerini değiştireceğine, maliyet teşkilatında bir zihniyet inkılabı yaratılacağına, bütçe israf- larına son verileceğine ve para kıymetinin korunacağına dair elimizde hiç bir teminat yoktur. Bir taraftan bir kaç küçük memura yol verilirken diğer taraftan yüz milyonluk tahsisat kanunları çıkarılması, tasarruf tecrübesinin bir oyalama hareketinden ibaret kalmak ihtimalini belirtmektedir. Bütçe açıkları devam etti-

ği, Düyunu Umumiye yükü ağırlaştığı ve para kıy- metini kaybettiği takdirde, pahalılığın da tedricen artacağı ve 15-20 sene sonra yeni tekaüd maaşla- rının lafzi birer tahsisat haline geleceği aşıkardır. İmparatorluk devrinde, tekaüdlük aidat ve istih- kakı, altın para olarak hesablanmakta idi. Fakat Umumi Harbden itibaren, altın para tedavülü or- tadan kalkmıştır. Fiat seviyesinde mühim bir de-ğişiklik vukua gelmiştir. Mütekaidlerin tahsisatı, kaimelerle ödenmeğe başlanmıştır. Senelerce tekaüd sandığına maaşlarından kesilen taksitleri altınla ödeyen ve hizmetten çekildikten sonra müreffeh bir hayat yaşayacaklarını düşünen me- murlar, paranın kıymetini kaybetmesi neticesin- de sefalet ve sıkıntıya düşmüşlerdir. Hükümet ise çeyrek asır müddetle, bu sıkıntıya seyirci kal- mıştır. İktisad siyasetinin hataları yüzünden hayat pahalılığı uzun vadeli bir artış seyri takib ettiği takdirde, tarih bir defa daha tekrerrür edebilir. Bütçe muvazenesinin bozulması, memleket ikti- sadiyatının devlet masraflarını karşılayamayacak kadar zayıf düştüğüne alamettir. Memleket ikti- sadiyatının zaafa düşmesi ise, şişirilmiş teşkilat kadrolarının husule getirdiği kalabalık mütekaid- ler kütlesine devletin karın doyuracak bir maaş vermesine imkan bırakmayabilir. Maliye Bakanı- nın devlet teşekküllerini bir araya toplamakla if- tihar ettiği yeni tekaüdlük nizamı, para kıymeti- nin istikrarını kaybetmesile, sonradan ilave edi- len katların ağırlığına duvarları tahammül edemi- yen bir bina gibi çökebilir. Kadrolarında lüzu- mundan fazla memur toplayan, teşkilatını aşırı derecede genişleten, bütçe israflarını anane hali- ne getiren ve memleketin iktisadi bakımdan git- tikçe fakirleşmesine sebebiyet veren siyasi re- jimler, refah ve emniyet vad ederek senelerce çalıştırdıkları emektarlara karşı da mahcub mev- kie düşmek tehlikesine maruzdurlar.



**Emekli-
Sen'in Sesi**
dergisinin
Eylül 1995
tarihli
birinci sayısı
(Tarih Vakfı
Arşivi).

Tüm Emekliler Sendikası

1990'lı yıllarda emekliler sendikalar kurmuşlardır.

Bu sendikalar emeklilerin örgütlenmesinde önem- li rol oynamaktadır. Türkiye için yeni bir oluşum olan emekli sendikaları, çalışanlar gibi emeklilerin de sendikalaşmaya hakları olduğunu belirtmiştir. EMEKLI-SEN (Tüm Emekliler Sendikası): Anka- ra'da 12 Temmuz 1995'te kurulan DİSK üyesi emekli sendikasıdır. Sendikanın amaç ve ilkeleri ana tüzüğün 3. maddesinde "...bilgi birikimi ve de- neyimi son derece zengin olan emeklilerin; evren- sel temel hak ve özgürlüklere, Uluslararası Çalış- ma Örgütü kararlarına, tüm evrensel anlaşma ve sözleşmelere sahip çıkacağına, sendikal hak ve menfaatlarını en iyi şekilde koruyacağına inanır..." şeklinde belirtilmiştir. Sendikanın *Emekli-Sen'in Se- si* adlı bir yayın organı vardır.

EMEK-SEN (Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Kamu Çalışanları Memur Sendikası): 12 Kasım 1992'de Ankara'da Emekli Sandığı Genel Mü- dürlüğü'nde faaliyet göstermek üzere kurulan kamu çalışanları sendikasıdır. *Emek-Sen* adlı bir bülten çıkaran sendikanın 1995 itibarıyla 1 550 üyesi bulunmaktadır.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

İŞÇİLERİN SOSYAL GÜVENLİĞİ: SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

SOSYAL SİGORTALARDA REFORM: 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU

1945 yılından beri uygulanmakta olan işçi sigortalarının mevcut eksiklik ve aksaklıklarının giderilmesi ve kapsamının genişletilmesi için 1957 yılında meclise bir kanun tasarısı sunulmuş ancak tasarının kanunlaşmaması. Bu tasarının gerekçesinde sosyal sigortaların içinde bulunduğu durum ve eksikliklere değinildikten sonra, tasarının amacının tespit edilen eksikliklerin ve sosyal sigortaların uygulama alanı ve karşıladığı risklerin giderilmesi olduğu ifade edilmekteydi.

Aradan altı yıl geçtikten sonra, gerek 1961 Anayasası'nın hükümleri gerekse 1963 yılında yürürlüğe giren I. Kalkınma Planı'nda belirtilen hedef, amaç ve önlemler mevcut durumun yeniden ele alınmasını ve işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçişi gerektirmekteydi. Çalışmalarına 1960'ta başlanıp 1963'te tamamlanan yeni bir tasarının 17. 07. 1964 tarihinde kabul edilmesiyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu doğmuştur. 01. 02. 1965 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Sigortalar Kanunu aslında köklü bir reform niteliği taşımıyordu ve Anayasa ve Kalkınma Planı'nın öngördüğü sosyal güvenlik hedeflerini karşılamada ullağında. Sosyal Sigortalar Kanunu'nun getirmiş olduğu yenilikler şöyle özetlenebilir:

DAĞINIK MEVZUATIN BİR ARAYA GETİRİLMESİ

506 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle yirmi yıla yakın bir dönem içerisinde birbirinden bağımsız ve oldukça dağınık bir biçimde çıkartılan çeşitli kanunlar ve bunları değiştiren çok sayıdaki kanun derlenip toparlanmış ve bir araya getirilmiştir. Ancak işçi sigortaları mevzuatında bir bütünleşme sağlanmakla birlikte sosyal sigorta niteliği taşıyan çeşitli yardımlaşma ve emekli sandıkları kapsam dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte Sosyal Sigortalar Kanunu bu sandıklardan faydalananların sosyal güvenliğini teminat altına almak için asgari normlar koymuştur.



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



Cumhuriyet, 27 Mayıs 1963

UYGULAMA ALANININ GENİŞLEMESİ

506 sayılı yasanın yürürlüğe girmesine kadar mevcut sigorta haklarından sadece 3008 sayılı İş Kanunu ile 5953 sayılı Deniz İş Kanunu ve 6379 sayılı Basın İş Kanunu'nun uygulamasına giren işyerlerinde çalıştıranlardan bu kanunlara göre sigortalı sayılanlar yararlanmaktaydı. Sosyal Sigortalar Kanunu'nun getirdiği önemli yeniliklerden birisi, sosyal sigortaların uygulama alanını bağımsız bir şekilde kendisinin belirlemesi ve prensip olarak tanım dışında çalışan herkesi kapsayacak şekilde genişletmesiydi.

506 sayılı yasanın 2. maddesinde hizmet akdine dayanarak çalışan kişi sigortalı sayılıyordu. Böylelikle bir işyerinde bir kişi çalıştırsa dahi bu işyerinin ve burada çalıştırılan kişinin sigorta kapsamına alınması öngörülmüştü. Ancak bu kapsam genişlemesinin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun idarî teşkilatındaki yetersizlikten ötürü hemen mümkün olmayacağı gerekçesiyle, Bakanlar Kurulu kararıyla dereceli olarak uygulanması kararlaştırılmıştı. Geçici 1. madde, yasa hükümlerinin, yürürlüğe giriş tarihinden itibaren şehir ve kasabalarda belediye sınırları içerisinde dört ve daha fazla, bunlar dışında kalan yerlerde sekiz ve daha fazla kişinin çalıştığı işyerlerinde uygulanacağını belirtiyordu. Bu maddede belirtilen kriterlerin dışında kalan işyerleri ve buralarda çalışanlar için yasanın hükümleri ihtiyacı karşılayacak sağlık tesisleri ve idarî teşkilat kurulduktan sonra Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe sokulacaktı. 1965 yılından itibaren Eskişehir ve Ankara; 1966 yılından itibaren Aydın, Samsun, Kayseri, Diyarbakır, Malatya, Bursa ve İzmir; 1967 yılından itibaren Adana, Erzurum ve Antalya; 1968 yılından itibaren Edirne ve Elazığ; 1969 yılından itibaren Zonguldak ve 1971 yılından itibaren de İstanbul, Bakanlar Kurulu kararıyla dört veya se-

SOSYAL

SİGORTALAR

KANUNU'NA GÖRE,

BİR HİZMET

AKDİNE DAYANARAK

BİR YA DA BİRKAÇ

İŞVEREN

TARAFINDAN

ÇALIŞTIRILANLAR

SİGORTALI

SAYILIRLAR.

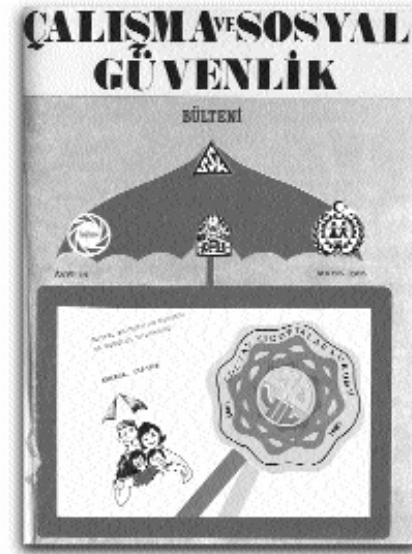
Anayasada ve Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar

1961 Anayasası temel sosyal ve iktisadî hakları geniş bir şekilde tanımlarken sosyal devlet ilkesi gereği hakların genişletilmesi ve korunması görevini devlete veriyordu. Bu hususta anayasanın 41, 42 ve 48. maddelerinde şu hükümler yer almaktaydı:

41. Madde: "İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık hay-siyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir."

42. Madde: "Devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler."

48. Madde: "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir."



*Çalışma ve Sosyal
Güvenlik Bülteni
kapağı.*

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

kiz kişinin altında işçi çalıştıran işyerlerinin sosyal sigortalar kapsamına alındığı iller oldular. Bu tarihten sonra hemen hemen bütün yerlerde bir kişi çalıştıran işyerleri dahi sosyal sigortaların kapsamı içine alındı.

İŞÇİ SİGORTALARINDAN SOSYAL SİGORTALARA GEÇİŞ

506 sayılı yasa çıkarılırken yeni oluşumun yalnızca işçileri değil tüm toplumu kapsayacağı belirtilmiş ve "İşçi Sigortaları Kurumu"nun ismi "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilmişti. Dar anlamıyla işçi sigortalarından daha geniş anlamdaki sosyal sigortalara geçişle, kapsamlı bir sosyal güvenlik anlayışına yönelindiği gösterilmek isteniyordu. Bu isim değişikliği dünyada sosyal güvenlik sisteminin sergilediği tarihsel gelişimle de uyum içerisindeydi. Başta Almanya olmak üzere sosyal güvenlik sisteminin ilk geliştiği ülkelerde başlangıçta işçi sigortaları ismini taşıyan düzenlemeler kapsam ve karşılanan risk alanının genişlemesiyle "işçi ve müstahdem sigortaları" ve "devlet sigortaları" gibi isimler almıştı.

SAĞLANAN HİZMETLERİN ARTIRILMASI

Sosyal Sigortalar Kanunu'yla beraber sigortalılara sağlanan yardımlar genişletilmiş ve sosyal sigortalardan faydalanmak için aranan şartlarda sigortalılar



Hastanede sıra bekleyen insanlar (İletişim Yayınları Arşivi).

Yaşar Okuyan



**1999-2002 yılları arasında
çalışma ve sosyal güvenlik
bakanlığı yapmış ve
bu görevi sırasında
4447 sayılı kanun ile İş
Güvencesi Yasası'nı
çıkarmıştır. Siyasî hayatına
Hür Parti Genel
Başkanı olarak devam
etmektedir.**

1950'den 1965'e kadar, on beş yıl, emeklilik yaşı 60 olarak geldi. İlk defa bu sisteme darbe-yi, Sayın Demirel vurmuştur. 1965 yılında, kadınların emeklilik yaşını 60'tan, 55'e çekmiştir, prim gün sayıları ile oynamıştır ve ondan sonraki süreçte, sürekli bu sosyal güvenlik sistemi değişikliğe uğramıştır. 99'a gelinceye kadar, şöyle bir tabloyu incelediğimizde görüyoruz. Bir; Sosyal Sigortalar'la ilgili veya Bağ-Kur'la ilgili veya Emekli Sandığı, kısacası sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yasalarda yapılan değişiklikler, hep geriye doğru gitmiştir. Aktüeryal hesabı dikkate alınmadan ve yaş da aşağı doğru indirilmiştir. Biliyorsunuz, en son insanlar 44 yaşında emekli oluyorlardı, 43 yaşında 44 yaşında emekli olma noktasına getirdiler. Eee, 44 yaşında bir insan, 43 yaşında bir insanın emekliliği olabilir mi? Ama insanlar emekli olur hale getirildiler.

İkinci bir hadise dikkatinize sunacağım; bu sosyal güvenlik sistemiyle ilgili ve aktif-pasif dengesini hep olumsuz yönde etkileyen yasalar, ilahî bir tesadüf, yani kötü bir niyet aramayalım onda, hep seçimler öncesi olmuştur. İlahî bir tesadüf tam böyle; mesela 1965'te genel seçim var, bu darbe vuruldu. 1969'da bir darbe, 1971'de ara seçimler var; darbe, 72'de ara seçimler var, darbe, 77'de bu böyle, hep böyle. Biliyorsunuz ANAP döneminde, Özal ilk kez bir müdahale yaptı elli, elli beşe çıkardıydı bu yaş sınırını, fakat hemen akabinde 91'de iktidar değişikliği oldu, Demirel tekrar 43 yaşında, 42 yaşında insanları emekli eden sistemi getirdi.

Bitmiyor; çıkartılan yasaya bakın, bundan ibaret değil, daha feci yönleri var. Yasaya göre,

ömründe bir gün bile Bağ-Kur'lu olmamış bir gün bile prim ödememiş bir insan, şu yükümlülükleri yerine getirirse hemen emekli oluyor. Nedir o yükümlülükler? Bir boş kâğıdı alacak, zahmeti bu! Yazacak buraya, "Bağ-Kur Genel Müdürlüğü'ne, beni Bağ-Kur'a üye yapın" birinci satır. Alt satıra geçiyorsunuz. "Beni emekli yapın." Üçüncü satıra geçiyorsunuz, "Benim prim borcumu, bağladığınız emekli maaşımdan tahsil edin! Saygılarımla, en derin saygılarımla!" Altına yazıyorsunuz, Yaşar Okuyan, Ahmet, Hasan...

Bunların sonucunda, Hazine'nin birleşik faiz hesabıyla yaptığınız vakit, sistemin ve dolayısıyla Türkiye'nin kaybı -dikkat edin rakama- 242,1 milyar dolar! Bu rakamı da duydunuz mu çocuklar! Duymadınız mı? Duymadınız; 242,1 milyar dolar. Hangi tarih? 2003 yılı, yani buna siz, 2004 yılını devam ettirin, 2005'in ilk altı ayını devam ettirin. Bu, şu andaki sizin yaklaşık iç ve dış borcunuzun tamamı demektir ve maalesef bu sürecin vebalinin, demin de söylediğim gibi büyük bir kısmı, yani bir iki ufak istisnası var, onu söyleyeceğim, tamamı Sayın Demirel'e aittir; bu günah veya olumsuzluk veya olumsuzluk, nasıl isterseniz! Sayın Demirel biliyorsunuz diyor, "Ben" diyor, "altı sefer gittim, yedi sefer geldim!" Valla 242 milyar doları harcasam ben yirmi sefer gitsem, kırk bir sefer gelirim. Yani, gelirsiniz ve bedeli bu.

Bugünkü iç ve dış borcun, IMF kapılarında Türkiye'nin perişan olmasının belki de en önemli sebebi sosyal güvenlik sistemidir. Sadece bu, bakın diğerlerini söylemiyorum; soyulmalar, hırsızlıklar, yolsuzluklar, olumsuzluklar, gereksiz politik yaptırımlar falan, hepsini koydum bir tarafa, sadece, sosyal güvenlik sistemi, sırf popülizm, sırf oy hesabıyla çıkartılmış olan bu olumsuz, aktif-pasif dengesini olumsuz etkileyen yasaların sonucu, işte diyorum size 242,1 milyar dolar; 1965-2004. Getirin bunu günümüze, 300 milyar dolar.

Bildiğiniz gibi iyi bir sosyal güvenlik sistemi, aktif-pasif dengesi, bir pasife altı aktif karşılığıdır. Normal bir sosyal güvenlik sistemi, yani bunun altı olmazsa olmazdır, alarme edilir olmaz, bir; dörde bir. Bugün Türkiye'de ortalaması 1,62'ye inmiştir. Şimdi böyle bir sistem yok!

Size bir rakam veriyorum. SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı dediğiniz vakit, toplam sosyal güvenlik sisteminin, yıllık ortalama söylüyorum, hırsızlık, yolsuzluk, suiistimal ve israf, ilaç israflarıyla beraber ortalama yıllık, devletin kesesinden, milletin kesesinden, giden rakam; dikkat buyurun vereceğim rakama, minimum söylüyorum, 4 ila 5 milyar dolardır. Devlet böyle soyuluyor arkadaşlar. Devlet böyle soyuluyor. Çünkü 4-5 milyar dolarlık bir rant kurulmuş; bu rant bazı firmalar, bu rant bazı siyasiler, bu rant bazı siyasilerin daha yukarları, bu rant orda bürokratların bazıları, bu rant, yani yazarı, çizeri, gazetecisi, köşe yazarı dahil bu rantın içinde. Mesela bu konuşulmuyor, hep o yaş konuşulur, genellikle hani sosyal güvenlikle, artık bu çok daha önemlidir, en azından onlar kadar önemlidir. Mesela bir, belki hatırlayacaksınız, "Neşter" diye bir dava vardı. Benim bakanlığım dö-

neminde, düğmeye bastık. DGM'yi devreye soktuk, işte sağlıklı mağlıkla neyse, ortalama yılda bir milyar dolar, sadece sarf malzemelerinden kazık yiyor devlet, sadece sarf malzemelerinden. Ortalık birbirine kattım, bilmem ne oldu, şimdi o savcı, şu anda trafik işlerine bakan bir savcı oldu, bizi de az daha Yüce Divan'a veriyorlardı.

Sistemin açıklar vermesinin dört ana nedeni var; bir, aktüeryal dengenin gözetilmemesi, iki, yolsuzluklar, üçüncüsü, kötü yönetim. Yani kötü yönetimi, şöyle tarif edebiliriz, onun da alt başlıkları; siyasetin kurumlara, siyasî amaçlı müdahaleleri, tabii bunun devamı, bürokrasinin yeterli ve orayı yönetebilecek insanlardan oluşmaması -zaman zaman, hepsini söylemiyorum-, yetersiz insanların orda yönetici olmaları ve onunla bağlantılı olarak, kendi kaynaklarını yine kullanamaması, mesela uzun yıllar SSK sıfır faizle, bankadaki paralarını kullanamadı, sıfır faiz. Böyle bir şey olabilir mi? Dördüncü bir şey, bu sistemde; eğitimsizlik, halkın yanlış bilgilendirilmesi ve halkın sosyal güvenlik sistemine inançsızlığı. Bunu bir, yani buradan ne kadar soyarsa, sopsarsa, yani ne kazanırsa, kâr anlayışı, bu mesela çok farklı bir şey, nitekim adam alıyor sağlık karnesini, köyün bütün ilacını yazıyor sağlık karnesine, mahallede ne kadar adam varsa! "İlaç isteyen var mı?" diye anons ediyorlar. "Komşu Ayşe Hanım, ilaç ister misin? E isterim, hadi bana da şunu!" Hadi yazıyorlar.

Türkiye, ilaçta tamamen kendini soydurmak üzerine bir düzen kurmuştur. Yani bütün düzenlerimiz öyledir de ilaçta daha ileri boyuttadır ve bunun tabii bütün altyapısı oluşturulmuştur. Sağlık Bakanlığı teknik olarak zayıftır, laboratuvar mesela, bir ilaç şirketi gelir, der ki: "Ben bu ilacı üretiyorum, maliyet analizi de budur, bunun maliyeti on lira." Normalde ne yapması lazım Sağlık Bakanlığı'nın? Bu maliyet analiz raporlarını alıp, kendisinin ayrıca laboratuvarında ve kendi bilim kurullarında incelemesi lazım. Sağlık Bakanlığı'nın böyle bir yeterli analizi yapabilecek bir kadrosu, laboratuvarı falan yoktur. Siz kaç lira diyorsanız, o ona basar imzayı, verir size. On liraya maliyeti olan bir şeyi, siz yüz on liraya mal ettim dediğinizde, "Hayır bunu on liraya mal ettim!" diyecek, Türkiye'de mevcut sistem içerisinde bir makam yoktur. "Var" diyorlarsa yalan söylüyorlardır. Gelsinler, bana anlatsınlar!

Bir gün toplantı yaptık, ilaç işverenleri Sendikası ile, Sayın Eczacıbaşı başkanlığında, bakanlıkta. Rica ettim, bana bir brifing hazırladılar. Brifingde dedim ki her şeyi soracağım, sizden de dürüst cevap bekliyorum, yoksa ilişkilerimizin düzelmesi mümkün değil. Pek çok soru sordum ama en önemlisi şuydu: "Yılda arkadaşlar, yaklaşık ilaçta Türkiye'de 300 milyon dolar bir para veriliyor promosyona, 300 milyon dolar. Bu 300 milyon doları siz yılda, promosyon veriyorsunuz, bunun da aşağı yukarı yüzde 94'ünü devlet alıyor, gelin 50 milyon dolarlık promosyon yapın, 250 milyon dolarını toptan indirim yapın" dedim. "Yapma olanağımız olamayabilir!" dediler.

Şimdi şöyle düşünün; yılda Türkiye'de, ilaç sektöründe 300 milyon dolar promosyon, yani tanıtım için para harcıyor bir sektör, kaç lira kâr ümit ediyor da 300 milyon dolar harcıyor olabilir? Herhalde 600 milyon dolar için bu riske girilmez! Minimum 3 milyar dolarlık bir kazanımdan bahsedebilirsek, daha mütevazı, daha aşağıya inelim ama her halükârda, bir buçuk milyar bir kazanımdan belki söz etmek daha sağlıklı olur. 300 milyon dolar harcıyorlar. Bu neyi getiriyor? Bu, "Kim ödüyor bunları?" sorusunu getiriyor.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

İş yerlerinde çalışma emniyeti ile ilgili kanun kabul edildi

Cumhuriyet
17 Ocak 1963

Yeni teşkil olunan kadrolarla iş yerlerinin çalışma emniyeti daha tesirli kontrol edilebilecek

lehine bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanunun sigortalılar lehine getirdiği başlıca hükümler şunlardır:

-İş kazaları ve meslek hastalıklarında sağlanan sağlık yardımlarının ve iş göremezlik ödeneklerinin 20 aylık süreyle sınırlandırılmasına son verilmiştir. Kanunun 36. maddesiyle sağlık yardımlarının sigortalının sağlık durumu gerektirdiği sürece devam etmesi kabul edilmiştir. Genel hastalıklar halinde ise sağlanan geçici iş göremezlik ödeneğinin süresi 18 aya çıkarılmıştır.

-Sağlık sigortasının sağladığı sağlık yardımlarından belirli şartlarla sigortalının eş ve çocuklarının da yararlanması sağlanmıştır. Ancak bu hükmün Türkiye'nin her yerinde uygulanması 1 Nisan 1973 tarihinden itibaren mümkün olmuştur.

-Kadınlar için emeklilik yaşı 60'tan 55'e indirilmiştir.

-Erken yaşlanma veya yıpranma durumunda 50 yaşından itibaren emekli aylığı bağlanması mümkün kılınmıştır. En az beş yıldır sigortalı olan ve toplam 1 800 gün prim ödeyenlere ya da bunların hak sahiplerine maluliyet ve ölüm aylığı hakkı tanınmıştır.

-Maluliyet, yaşlılık ve ölüm halinde bağlanan aylıkların alt sınırı yükseltilmiş, bu aylıkların saptanmasına esas teşkil eden ortalama yıllık kazancın toplam sigortalılık döneminde ödenmiş olan primlere göre sağlanmasına son verilmiştir. Ortalama yıllık kazancın, son on yıl içinde ödenmiş prim miktarı en yüksek olan yedi yılın kazanç ortalamasına göre hesaplanmasına karar verilmiş ve böylelikle sigortalının sosyal gelir üzerindeki haklarının reel ücretlerdeki gelişmelere uydurulmasına çalışılmıştır.

-506 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden önceki esaslara göre bağlanmış ve bağlanmasına hak kazanılmış gelir ve aylıklar yeniden değerlendirilmiş ve belirli katsayılara göre artırılmıştır.

SOSYAL SİGORTALARIN KAPSAMI

Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre bir hizmet akdine dayanarak bir ya da birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalı sayılırlar. Yukarıda belirttiğimiz gibi sosyal sigortaların önceden İş Kanunu'nun kapsamıyla sınırlı olan uygulama alanı, 506 sayılı kanunla bir işçi çalıştıran işletmeleri kapsayacak kadar genişlemiştir.

1963 Tarihli I. Beş Yıllık Kalkınma Planı

Birinci Beş Yıllık Plan'ın "İktisadi ve Sosyal Hedefler" bölümünde sosyal güvenlikle ilgili olarak, "Gelir dağılımındaki etkisi bakımından üzerinde durulacak konulardan birisi de yaygın bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıdır. Önümüzdeki on beş yıl içinde bugünkü dağınık ve dar sosyal güvenlik sistemi birleştirilecek ve aşamalı olarak genişletilerek yaygın bir sosyal güvenlik sistemi haline getirilecektir" denmektedir. Planda sosyal adaletin sağlanması açısından sosyal sigortaların önemi vurgulanırken, özellikle emeği ile geçinenler açısından gelişmiş bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması acil ve yoğun bir ihtiyaç olarak tanımlanmıştır.

Birinci Plan'da sosyal güvenlik alanında on beş yıl için şu hedefler belirlenmiştir:

Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeni kurulacaktır.

Tüm sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi sağlanacaktır.

Ancak sigortalıların özel yararları ve durumları bu düzen içinde göz önünde bulundurulacaktır.

Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik sistemi içine alınacaktır.

Sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır.

Sigorta fonları iktisadi kalkınma hedefleri ve sigortacılığa uygun biçimde yönetilecektir.

Bunlara ek olarak planda, tarım sektöründe çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınması, sosyal ve fiziki felaketlere uğrayanların sosyal güvenliklerinin sağlanması, fakirlere yapılan sağlık ve diğer yardımların sosyal güvenlik esprisi içinde düşünülmesi yer almaktadır.

Birinci Plan sosyal güvenlik örgütlenmesine değinirken İşçi Sigortaları Kurumu ve Emekli Sandığı'nın yanı sıra Ordu Yardımlaşma Kurumu'nu da temel kuruluşlar arasında saymıştır.



MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

Bu genişleme aynı zamanda yeni yasalarla da desteklenmektedir. Sosyal Sigortalar Yasası'nın kimi hükümlerini değiştiren ve yeni bazı maddeler ekleyen 23. 10. 1969 tarih ve 1186 sayılı kanunla sigortalılık hakkı bulunup da TBMM veya Cumhuriyet Senatosu üyeliğine seçilenlerin seçildikleri tarihten itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu'na başvurdukları takdirde mevzuatın sigortalılara tanıdığı haklardan yararlanmaları sağlanmıştır. 1969 yılında çıkarılan Avukatlık Yasası da avukatları sosyal sigortalının kapsamı içine almıştır. Ancak bu zorunluluk malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için geçerlidir. İş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalılarına girmek avukatların isteğine bağlıdır. Öte yandan 24. 11. 1977 tarih ve 2100 sayılı yasayla "tarım işlerinde sürekli çalışanlar" ile "ev hizmetlerinde ücretli ve sürekli olarak çalışanlar" da Sosyal Sigorta Yasası kapsamı içine alınmıştır. Ancak fiilen tarımda çalışanların çok küçük bir kısmı (1981'de 16 647 kişi, 2003'te 165 268 kişi) sosyal sigorta kapsamına sokulabilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3. maddesi sosyal sigortalının kapsamına kimlerin girmeyeceğini de belirtmiştir. Buna göre bir işverene bağlı olarak çalıştıkları halde sosyal sigortalının kapsamına girmeyenler şöyle sıralanmıştır:

- İşverenin ücretsiz çalışan eşi;
- Aynı konutta birlikte yaşayan üçüncü dereceye kadar hısımlar arasında aralarına dışardan başka kimse katılmaksızın konut içinde yapılan işlerde çalışanlar;
- Ev hizmetlerinde çalışanlar;
- Askerlik hizmetini yapmakta olan yükümlüler;
- Kanunla kurulan emekli sandıklarına aidat ödemekte olanlar;
- Başka bir ülkede kurulu başka bir işletme adına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve kendi ülkesinde sigortalı bulunan yabancılar;
- Resmî meslek ve sanat okullarıyla yetkili resmî makamların müsaadesiyle kurulan meslek ve sanat okullarında uygulama niteliğinde işlerde çalışan öğrenciler;
- Ceza ve ıslah evleri içindeki atölyelerde çalıştırılan mahkûmlar;
- Sağlık kurumlarında işe alınılmakta olan hasta ve maluller.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kapsamı içine giren işyeri sayısı 1975 yılında 642 672'ye, işçi sayısı da 1 823 338'e yükselmiştir. Bunlardan 618 206'sı kamu kesiminde, 1 205 132'si de özel kesimde çalışmaktadır.

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU'NUN HUKUKÎ YAPISI

1945 yılında 4792 sayılı kanunla kurulan İşçi Sigortalı Kurumu'nun adı 506 sayılı kanunun 136. maddesiyle Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. 4792 sayılı kanunun 1. maddesi bu kurumun görevini "iş hayatında her türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak" şeklinde tanımlıyorken, 506 sayılı kanun Sosyal Sigortalar Kurumu'nun görev tanımını genişletmiş ve Sosyal Sigortalar Kanunu ile ona dayanarak çıkarılmış bütün tüzük, yönetmelik ve genelge hükümlerini uygulamakla yükümlü kılmıştır. Ayrıca kurum, sosyal sigortalı doğrudan ilgilendiren işler dışında kurumun gelirlerini yönetmek, üyelerine kredi

SSK KAPSAMINDAKİ NÜFUS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (Nisan)
Sigortalı	6 355 639	6 565 167	6 136 107	6 563 187	6 750 460	6 952 848	7 172 899
Zorunlu Sigortalı	5 005 403	5 254 125	4 886 881	5 223 283	5 615 238	6 181 251	6 442 487
Çıraklar	229 816	253 301	191 187	215 259	231 915	219 000	249 631
İsteğe Bağlı	901 265	843 957	888 675	942 024	697 630	327 962	275 010
Topluluk	25 329	29 19	27 058	33 458	40 409	47 918	25 771
Tanım	193 826	184 675	142 306	149 163	165 268	176 717	180 000
Emekli Sayısı	3 148 826	3 339 327	3 560 638	3 747 573	3 935 532	4 120 866	4 187 475
Aile Bireyleri	21 469 875	22 541 181	21 592 466	22 993 730	24 610 697	26 771 763	27 725 633
Kapsamdaki Toplam Nüfus	30 974 340	32 445 675	31 298 211	33 304 490	35 296 680	37 845 477	39 086 007
Kaynak: SSK İstatistik Bülteni, Nisan - 2006.							

vermek, yasa değişikliği tasarılarını hazırlamak gibi işlerle de sorumlu tutulmuştur. Diğer taraftan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun hukukî yapısına ilişkin kuruluşundan beri süren bir belirsizlik vardır. Kurum, Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olup 4792 sayılı kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Malî ve idarî bakımdan özerk ve tüzel kişilikte bir devlet kuruluşudur. Böylece bir yandan bir devlet kurumu olduğu belirtilirken, bir yandan malî ve idarî bakımdan özerkliği ve nihayet kendi kuruluş kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. Kanundaki bu tanımlama, kurumun tüzel kişiliğinin özel ya da kamu tüzel kişiliklerinden hangisine girdiğinin saptanmasını olanaksız kılmıştır. SSK'nın hukukî yapısındaki karmaşıklığa kurum yönetiminde görev alan ve çalışan kişilerin hukukî durumlarında da rastlanmaktadır. Kurumun genel müdür ve yardımcısıyla 657 sayılı kanunun 1897 sayılı kanunla değişik 43. maddesinde yer alan cetvelin 4. derecesine kadar olanlar memur statüsündeydiler ve sosyal güvenlikleri Emekli Sandığı tarafından karşılanıyordu. Ancak genel müdür tarafından tayinleri yapılan bu memur ve hizmetlilerin durumları açık değildi. Bu durum gerek kurum içerisinde gerekse de yargı organları arasında önemli bir tartışma konusuydu.

**Yeni Sosyal Sigortalar
Kanunu şubat 1965 de
yürürlüğe giriyor**

Cumhuriyet, 19 Ağustos 1964

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

HÜKÜMET, UYGUN BULDU
**Emekli işçi
maaşı % 70'e
çıkartılacak**
Turgut, «Montaj Sanayinin
birçok kusurları vardır» dedi

Cumhuriyet
23 Şubat 1969

TEŞKİLAT YAPISI

Sosyal Sigortalar Kurumu, genel müdürlük, yönetim kurulu ve genel kurul olmak üzere üç temel organa sahiptir. Genel müdürlük SSK'nın yürütme organıdır ve bir genel müdür, iki yardımcı, bir müşavir, merkez şubeleri başkanlık ve müşavirleri ile yüksek sağlık kurulundan oluşur. Kurumun genel müdürü ve yardımcılarını sosyal güvenlik bakanının önerisi üzerine ortak kararname ile atanırlar. Genel müdür kurumu yönetir, yargı makamları ve gerçek ve tüzel kişiler önünde temsil eder.

SSK Genel Müdürlüğü merkez örgütü içerisinde zaman içerisinde adları değişen, birbirleriyle birleştirilen veya tamamen kaldırılan pek çok daire başkanlığı ve müdürlük kurulmuştur. Bugün merkez şubeleri ve genel müdürlüğe bağlı yirmi kuruluş bulunmaktadır. Yönetim kurulu (müdürler kurulu), SSK'nın bütün işlerini denetim altında bulunduran karar organıdır. Devlet, işçi ve işveren temsilcilerinin oluşturduğu üçlü bir yapıya sahip olan yönetim kurulunun üye sayısı kurumun kuruluşundan itibaren pek çok kez değiştirilmiştir. En son 01. 12. 1993 tarih ve 3917 sayılı kanunla yapılan bir değişiklikle yönetim kurulunun bir başkan ve altı üyeden oluşmasına karar verilmiştir. Yönetim kurulunun üye sayısı ve oluşumunun çok sık olarak değiştirilmesi kurumun idarî özerkliğini bozduğu ve eşit temsil ilkesini çiğnediği için çokça eleştirilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11. maddesine göre yönetim kurulunun görev ve yetkileri şöyle özetlenebilir:

Kurumun bütçesine son biçimini vererek Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın onayına sunmak; Memur ve müstahdemler kadrosunu incelemek, saptamak ve bakanlığın onayına sunmak; Genel müdürlükçe hazırlanan bilanço ve faaliyet raporuyla ilgili düşüncesini genel kurula sunulmak üzere bakanlığa göndermek;

Kurum şube ve acenteleriyle sağlık müesseselerinin kurulması ve kaldırılmasına karar vermek; Kurul adına taşınmaz malların edinilmesi ve bunların idaresini yürütmek.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



SSK'nın işçilere kurum hakkında bilgi vermek için çıkardığı broşür (Tarih Vakfı Arşivi).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

**İşçilerin emekliliğe
esas olan
tavan
aylığı 4950
liradan
5550 liraya
çıkarılıyor**

■ **Asgari
Ücretlerin
saptanmasından
sonra
emekliliğe
esas olacak
taban
ücretlerinin de
1200 - 1400 lira
olması
öngörülüyor**

Cumhuriyet, 4 Haziran 1974

Böylesi geniş yetkilerle donatılmış olan yönetim kurulunun görev süresi üç yıl olup kararlarını oyçokluğuyla alır.

Genel kurul, hükümet, işçi ve işveren temsilcileriyle üniversite temsilcilerinden oluşur. 4792 sayılı yasaya göre genel kurul, kurumun danışma ve denetleme organıdır. Ancak genel kurulun denetleme yetkisi 23 sayılı yasayla kaldırılmıştır. Genel kurulun bugün için en önemli yetkisi bir danışma organı olmasıdır. Görevleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın isteği üzerine, sosyal sigortalarla ilgili konularda görüş bildirmek, bilanço ve faaliyet raporlarıyla, kurula sunulan komisyon raporları hakkında görüş bildirmekle sınırlıdır. İlk genel kurul toplantısı 11. 03. 1946 yılında yapılmış ve toplantıların üç yılda bir yapılmasına karar verildiği 1986 yılına kadar her yıl toplanmaya devam etmiştir.

SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMANI

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun en önemli gelir kaynağını işçi ve işverenlerin ödedikleri primler oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1947'den 1994 yılına kadar yüzde 85 ile yüzde 90 arasında değişmekteydi. Ayrıca, kurumun sahibi ya da ortağı olduğu işletmelerden elde edilecek gelirler, menkul kıymet gelirleri, gayrimenkul kira gelirleri, kuruma yapılan bağış ve vasiyetlerle genel bütçeden yapılacak yardımlar da kanunda SSK'nın gelirleri arasında sayılmaktadır. Kanunda öngörülmesine karşın, bugüne kadar devlet genel bütçeden Sosyal Sigortalar Kurumu'na doğrudan prim katkısında bulunmamıştır. Ancak kısıtlı bazı dolaylı yardımlar yapmaktadır. Devletin sağladığı dolaylı yardımların en önemlisi tanınan vergi muafiyetleridir. Sosyal

Çalışma Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil'in SSK Genel Kurulu'nda Yaptığı Konuşma

(28 Haziran-2 Temmuz 1965)

Sosyal güvenlik probleminin bütün dünyada görüldüğü gibi memleketimizde de önemi gittikçe artan bir değer kazandığına değinerek söze başlamak isterim. O kadar ki, bugün, her hükümetin kaderi, sosyal güvenlik alanında sağlayabileceği başarının derecesine bağlı kalmıştır. Sosyal haklar artık milletlerin bir iç meselesi olmaktan çıkmış, evrensel bir nitelik kazanmıştır. Bütün gücüyle batıya yönelmiş Türk toplumunun bu ileri hakların gerisinde kalacağı elbette düşünülemezdi. Bunun içindir ki, Cumhuriyet Anayasası'nın 48'inci maddesi, adalet ölçülerini içinde derlenip yayılmış bir sosyal güvenlikten faydalanmayı, her Türk'ün en tabii ve temel bir hakkı saymıştır. Bu hakkı gerçekleştirip dağıtan başlıca teşekkül Sosyal Sigortalar Kurumu'dur.

Muhterem arkadaşlarım;

Ardımızda kalan yılın en önemli olayı hiç şüphesiz ki "Sosyal Sigortalar Kanunu"nun yürürlüğe girmiş bulunmasıdır.

Bu kanunun kabulüyle sağlanan faydalar, sosyal güvenliğin bundan böyle tek işçiyi bile kapsayan bir genişlik kazanmasından, yaşlılık, sakatlık ve ölüm aylıklarında önemli artışlardan, emeklilik yaşlarındaki değişiklikten, eş ve çocukların hastalık sigortasına kavuşmalarından ibaret değildir. Artık bütün zümreleriyle Türk toplumunun tümüne sosyal güvenliğin kapısı açılmıştır.

Devlet ve kamu sektöründe çalışan memur ve ücretliler, türlü iş kollarında alın teri döken işçiler bu zor geçidi aştılar. Ancak tarım alanında çalışan ve sayıları güvenlik sağlayabildiklerimizin çok üstünde bulunan sürekli ve geçici tarım işçilerimizin de sosyal haklardan tamamiyle yararlanmaları yolundaki gayretlerimizin neticesi alınmadıkça işçi haklarını bütünüyle koruduğumuzu söyleyemeyiz. Yalnız şunu memnuniyetle belirtmek isterim ki, bu alandaki çalışmalarımız nihaî safhaya gelmek üzeredir.

Şimdi amacımız, aslında hayatlarını çalışarak kazandıkları halde işçi sayılmayan esnafımızı, yanlarında çalıştırdıkları işçileri, kaderiyle teminata sahip bulunmayan serbest meslek erbabını, emeğini işgücünden çok, Allah vergisi istidatlarıyla değerlendiren sanatkarlarımızı da bu kapıdan içeri almaktır. Gerçi, toplum sigortası yoluyla bu zümrelerin daha şimdiden sosyal güvenliğe kavuşmaları mümkündür. Ancak bu yolun rahat ve kolay işlemediğini de zaman göstermektedir.

Bu çalışmaların hemen yanı başında, istekle iş aradıkları halde yer bulamayanların, işsizlik sigortasıyla sosyal güvenlik çatısı altına alınarak, bu gibilerin de insan olmanın hak ve haysiyetine sahip olacakları devir gelecektir. Bu konudaki çalışmalarımız ilerlemektedir. Bu hedeflere vardıkten ve bir genel sağlık sigortası ile bütün Türk milletinin sağlığını güven altına aldıktan sonradır ki, Türk toplumunun sosyal güvenliğe kavuştuğunu söyleyebiliriz.

**İşçilerin %70'le emekliliği
Tasarı emeklilik yaşını
60'dan 55'e indiriyor**

Yılmaz GÜNHÜŞAŞ (ANKARA, Cumhuriyet-Birleşen)
Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirleri arttırılarak, genel kuruldan dönenlerin «Sosyal Sigortaların Kurumunun» bu emeklilerin değişikliğine bu kuruma bazı maddeler eklenmesi, vergilerin, kuruma bakan işçiler için faailleri, emekliler için emeklilik, Tasarı, 1964 yılında yürürlüğe giren 200 sayılı 5000 Sosyal-Sigortalar Kurumunda değişikliği yapıldı. Kurumun yeni gelirleri (1964-70) arasında, 1965 yılında sosyal sigorta kurumuna, çağdaş işkolu ve emeklilikler için sosyal sigorta kurumunun emekliliklerini.

Cumhuriyet, 17 Mart 1969

SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NA GÖRE, SOSYAL SİGORTALAR KURUMU'NUN SAHİP OLDUĞU TAŞINIR VE TAŞINMAZ MALLARIN GELİRLERİ, MEVDUATI VE KREDİ FAİZLERİ VERGİYE TABİ DEĞİLDİR.

Sigortalar Kanunu'na göre kurumun sahip olduğu taşınır ve taşınmaz malların gelirleri, mevduatı ve kredi faizleri vergiye tabi değildir. Ayrıca Gelir Vergisi Kanunu'na göre işverenler ve sigortalılar ödedikleri primleri vergiye tabi ücret ve kârlardan düşebilirler. Primlerin oranları her sigorta kolu için ayrı ayrı saptanmıştır ve sigortalının kazancı esas alınarak hesaplanır.

İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasının primleri yalnız işverenler tarafından ödenir. Bu sigorta için prim oranı, işin, iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre saptanır. Bakanlar Kurulu'nun kararı ile belirlenen tarife göre işkolları tehlikenin ağırlığına göre sınıflara, her tehlike sınıfı da özel iş şartlarına ve tehlikeyi önlemek için alınan tedbirlere göre derecelere ayrılır. Her tehlike sınıfı ve derecesi için alt sınır olarak yüzde 1,5'i, üst sınır olarak da yüzde 7'yi geçmemek kaydıyla prim oranları belirlenir. Bir işyerinin girdiği tehlike sınıfı ve derecesi SSK tarafından test edilir.

Hastalık sigortasının prim oranı prime esas kazancın, yani ücretin yüzde 11'i'dir. Bunun yüzde 5'ini işçi, yüzde 6'sını da işveren öder. Hastalık sigortası açısından çıkarlar için ayrı bir oran saptanmıştır. Bu oran yüzde 4 olarak belirlenmiş ve bunun yüzde 2'sinin çıkar, yüzde 2'sinin de işveren tarafından ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Analık sigortası primi sigortalının kazancının yüzde 1'i'dir ve tamamı iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında olduğu gibi işveren tarafından ödenir.

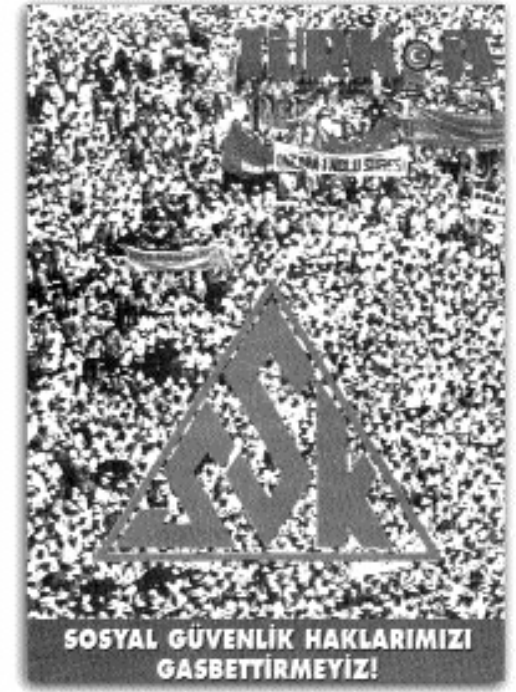
Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için prim oranı sigortalının kazancının yüzde 20'si'dir. Bunun yüzde 11'ini işveren, yüzde 9'unu işçi öder. Ancak yeraltı işlerinde çalışanlarla ağır, yıpratıcı ve zehirleyici işyerlerinde çalışanlar için bu oran yüzde 22'dir ve bunun yüzde 9'u sigortalı, yüzde 13'ü işveren payıdır.

Türkiye'de SSK'nın fonlarının yatırım alanları 4792 sayılı İşçi Sigortalı Kurumu Kur-

luş Kanunu'nda sadece ulusal bankalar ve devletin kefil olduğu tahvillerle sınırlandırılmıştı. Daha sonra 1950 yılında yapılan bir yasal değişiklikle kurumun taşınmaz değerlere de yatırım yapması kabul edildi. Bu madde üzerinde yapılan çeşitli değişikliklerle fonların yatırılacağı alanlar genişletilmiştir. 28. 06. 1978 tarihli ve 2158 sayılı kanunla yapılan değişiklikle yukarıdakilere ek olarak şu yatırım alanları belirlenmişti: Sigortalılar ve kurumdan malullük aylığı veya sürekli tam iş göremezlik geliri almakta olanlara konut yapımı için ikrazlarda bulunmak (konut kredisi); kuruluşları, çalışma koşulları, organları, görev ve yetkileriyle denetim usulleri yönetmeliklerle belirtilecek kendisine bağlı tüzel kişiliğe bağlı müesseseler kurmak; Devlet Yatırım Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı'nca güvenilir ve kârlı olacağı belirtilen, öncelikle ara ve yatırım malları üretimine yönelik, sermayesinin yarısından fazlası kamu kesimine ait olacak şekilde kuruluşlara katılmak. Kanun ayrıca, ayrılan karşılıkların en çok yüzde 40'ının tahvillere, yüzde 25'inin gayrimenkullere, yüzde 15'inin de kendisine bağlı tüzel kişiliğe sahip müesseseler kurmak ve kamu kuruluşlarına iştirak etmek için kullanabileceğini belirtmiştir. Ancak tahvillere ilişkin sınırlama, 441 sayılı yasanın 9. maddesinde yapılan bir değişiklik sonucu, bütçe yasalarıyla her yıl aşılmıştır.

SSK plasmanlarının dağılımına bakıldığında mevduatın 1950'li yıllarda en yüksek paya sahip olduğu görülür. Bu dönemde bankadaki mevduatın toplam plasmanlar içindeki payı ortalama olarak yüzde 50'ler civarında gerçekleşmiştir. 1960'lı yıllarda mevduatın payı giderek düşmüş ve 1970'lerin sonuna dek ortalama olarak yüzde 10 civarında seyretmiştir. 1980'lerde ise yüksek faiz politikasının da etkisiyle tekrar yükselmiştir.

Tahvillerin toplam plasman içerisindeki payıysa 1950'lerde yüzde 20'lerde olup, 1961 yılından sonra hızla artmış ve 1977'de yüzde 61'e kadar çıkmıştır. Bu dönemde SSK ağırlıklı olarak kamu iktisadî teşekküllerine kredi sağlayan Devlet Yatırım Bankası'nın tahvillerine yatırım yapmıştır. 1960'lı yıllar boyunca Devlet Yatırım Bankası tahvillerinin faiz oranları yüzde 6 seviyesindeyken, 1970'li yılların ilk yarısında yüzde 9, ikinci yarısında yüzde 11'e yükselmiştir. Tahvillerin toplam plasman içerisindeki payı 1980'lerden sonra



Türk-İş dergisi (Ocak-Şubat 1996).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

hızla düşerek yüzde 10 seviyelerine inmiştir.

Toplam plasman içerisinde taşınmazların payı 1950 yılında yüzde 3,26 iken 1957 yılında yüzde 22,86'ya çıkmış, 1970'lerin başına kadar da hep yüzde 15 seviyesinin üzerinde seyretmiştir. 1973 yılından itibaren payı sürekli azalan gayrimenkuller, 1987 yılında yüzde 4,64'e kadar gerilemiştir. Ancak 1994 yılından sonra taşınmazların toplam plasmanlar içindeki payının tekrar artmaya başladığı görülmektedir. SSK'nın 2004 itibarıyla 148 hastanesi, 215 dispanseri, 9 ağız ve diş sağlığı merkezi, 2 hemodiyaliz merkezi ve 201 sağlık istasyonu olmak üzere toplam 575 sağlık tesisi, 3 sağlık işleri il müdürlüğü, 1 ilaç ve tıbbî malzeme fabrikası, 1 huzurevi, 6 kreş ve gündüz bakımevi, işhanları, lojman binaları ve arsaları bulunmaktadır.

İşçi meskenleri ve toplu konut kredilerinin toplam plasman içindeki payıysa 1960 yılından 1980'e kadar yüzde 14-18 arasında seyretmiş, 1987 yılından itibaren ise sürekli azalmıştır. 1986 yılından itibaren konut kredilerinin Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi aracılığıyla verilmeye başlanmasıyla toplam plasmanlar içinde konut kredilerinin payı yüzde 1'in altına düşmüştür.

SSK'NIN KAYNAKLARI İLE İLGİLİ SORUNLAR

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar tüm dünyada Keynesyen politikaların uygulandığı yıllar olmuştur. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin kamu bünyesinde kurumsal bir nitelik kazanması bu dönemde gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kaynakları, kuruluşu takip eden yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun gelirleri hızla artış göstermiş ve ilk başlarda emekli maaşı ödenmeyeceği için bu kaynak giderek büyümüştür. İşçi Sigortaları Kurumu bir kamu kuruluşu olmakla birlikte, kurum bünyesinde biriken tasarrufun genel bütçeye dahil edilmesinin mümkün olmamasına rağmen 1960'lı yıllardan itibaren, özellikle de 1970 ve sonrası dönemde yoğun bir bütçe açığı sorunu yaşayan hükümetler için kolay ve ucuz bir kaynak işlevi görmeye başlamıştır. Kurum kaynaklarının dönemin hükümetleri tarafından popülist politikaların finansmanı doğrultusunda istismar edilmesi, söz konusu sosyal güvenlik kurumlarının daha sonraki süreçte yaşayacağı sıkıntıların temelini oluşturmuştur. Profesör Ernst Hirsch, anılarında, 1946 yılında dönemin çalışma bakanının kurum kaynaklarını kullanma talebinden bahsetmektedir. Hirsch bu talep üzerine kurumdaki görevinden istifa etmiştir, ancak siyasî iktidarların kurum kaynaklarına müdahale etmesi ve kullanması bu olayla sınırlı kalmamış, hatta zaman geçtikçe normalleşmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozulması ve giderek daha fazla açıklar veren bir bütçeye sahip olmasının tek sebebi elbette kurumun kaynaklarına yapılan doğrudan müdahaleler değildir. Bunun dışında üç ana müdahaleden bahsedilebilir. Bunlardan bir tanesi ve kamuoyunda en çok yer alanı emeklilik yaşıdır. Türkiye'de yaşlılık sigortası adı altında uygulamaya konulan emeklilik için, 25 yıl sigortalı ve yılda ortalama 200 gün prim ödenmesi, ayrıca kadın ve erkek ayrımı yapılmaksızın 60 yaşın doldurulması öngörülmekteydi. Bu uygulamada 1964'te çıkarılan 506 numaralı yasayla ufak bir değişiklik yapılmış ve yaş sınırı kadınlar için 55'e düşürülmüştür. Yaş konusundaki uygulama Süleyman Demirel döneminde çıkarılan 1186 sayılı yasayla çok temel

Emeklilik Koşullarında Bugüne Kadar Yapılan Temel Düzenlemeler

Emeklilik aylığı almak için yerine getirilmesi gereken koşullar 5417 sayılı kanunda en az 25 yıllık sigorta süresinin doldurulması ve yılda ortalama 200 gün prim ödenmesi, ayrıca, kadın-erkek ayrımı yapılmaksızın 60 yaşın doldurulması olarak saptanmıştı. 1957 yılında kabul edilen 6900 sayılı kanunla sigortalılık süresine esneklik kazandırılmış, 60 yaş sınırı korunmakla beraber en az prim ödeme gün sayısı yılda ortalama 150'ye düşürülmüştü. 506 sayılı kanunla yaşlılık aylığı almak için doldurulması gereken yaş sınırını kadınlar için 55'e indirmiştir.

Emeklilik konusunda ilk önemli değişiklik 1969 yılında 1186 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu kanunla yaş sınırı erkekler için 55, kadınlar için 50 yaşa indirilmiş, ayrıca aylık almak için yaş koşulu aranmayan yeni bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre çalışanlara, 25 yıl sigortalı olmaları ve yılda 120 gün prim ödemeleri koşuluyla yaş sınırına bakılmaksızın emekli olma hakkı tanınmıştır. 1976 yılında kabul edilen 1992 sayılı yasayla kadınlar için asgarî sigortalılık süresi 20 yıla indirilmiştir.

1992 yılında 3774 sayılı kanunla beraber kadın sigortalının 20, erkek sigortalının 25 yıldır sigortalı olmaları ve 5 000 prim gününü doldurmaları durumunda yaş koşulu aranmaksızın emeklilik aylığı bağlanması öngörülmüştür. Emeklilik yaşını fiilen ortadan kaldırdığı ve erken emekliliğin önünü açtığı yönünde eleştirilere maruz kalan bu yasa yerini 1999 yılında 4447 sayılı yasaya bırakmıştır. 4447 sayılı yasa kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığından yararlanabilmesi için;

a) Kadınların 58, erkeklerin 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 7 000 gün veya

b) Kadınların 58, erkeklerin ise 60 yaşını doldurmuş olmaları, 25 yıldan beri sigortalı bulunmaları ve en az 4 500 gün, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmaları şartını getirmiştir.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

bir değişikliğe uğramıştır. Sınır erkeklerde 55 kadınlarda ise 50'ye indirilmiştir. Bu yasa 25 yıllık sigorta süresi içerisinde emekli olma şansı olmayanlar için 15 yıl sigortalılık süresi ve toplam 3 600 gün prim ödenmesi koşuluyla emeklilik hakkı tanımıştır. 1976 yılında ve yine Demirel döneminde 1992 sayılı yasa ile kadınlarda emeklilik için 20 yıllık çalışma süresi yeterli hale getirilmiştir. Yaş sınırının indirilmesi dışında hizmet borçlanma kanunları ile (genelde bilindiği adıyla geriye dönük borçlanma yasalarıyla) kurumun aktüeryal dengeleri bozulmuştur. Sonuç olarak aktif üyelerin artış hızı pasif üyelerin artış hızının gerisinde kalmıştır. Örneğin 1975 yılında 7,5 aktif üyeye karşılık 1 pasif üyenin bulunduğu sistemde 1985'e gelindiğinde 2,5 aktif üyeye karşılık 1 pasif üye bulunmaktadır. 1995 yılında 1,89'a düşen oran 2004 yılı itibarıyla 1,7'ye kadar gerilemiştir.

Sistemin ikinci bir sorunu prim karşılığı olmayan borçlar şeklinde ifade edilen uygulamalardır. İlk kez 1959 yılında çıkarılan bir yasal düzenlemeyle, kurumun yıllık gelirlerinin yüzde 1,5'ini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na aktarması öngörülmüş, ayrıca kurum çalışanlarının yüzde 1'inin Çalışma Bakanlığı'na tahsis edilmesi istenmiştir. Kurumun finansal dengelerini zorlayan bir başka uygulamayı da sosyal yardım zammı çerçevesinde yapılan harcamalar oluşturmuştur. 1977 yılında verilmeye başlanan yakacak avansı bu çerçevede ele alınmalıdır. Bu harcamaların kuruma getirdiği yük şu rakamlarda açık bir şekilde görülmektedir: Yardım zamlarının 1978 yılında gelirler içinde kapladığı alan yüzde 12,8 iken 1994 yılında bu oran yüzde 53,1'e yükselmiştir. Uygulamanın temel amacı, emekli maaşlarını enflasyon karşısında korumaktır. Ancak bu şekilde emekliler için reel bir gelir artışı sağlanamadığı gibi kurumun gelir-gider dengesi de iyiden iyiye bozulmuştur. Prim karşılığı olmayan borçlar adı altında yapılan uygulamalar hükümetlerin kurum kaynaklarını popülist politikalar çerçevesinde kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarının en çıplak örneklerini oluşturmaktadır.

Bütün bunların dışında Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kendi fonlarını yasanın belirlediği alanlarda değerlendirmek zorunda olması, fonların enflasyonist ortamda erimesine neden olmuştur. Elbette sınırlamaların temel amacı kaynakların riskli alanlarda yok olmaması ve yatırımların anında nakde çevrilebilmesiydi; ancak, 4792 sayılı yasanın 20. maddesinin çizdiği sınırlar içerisinde devlet tahvili ve gayrimenkul gibi sınırlı alanlara yatırım yapmak durumunda kalan SSK ciddi bir gelir kaybına uğramıştır ve adeta devleti, yani dönemin hükümetlerini finanse eden bir malî kaynak olarak görülmüştür. Kurumun bu sorunlarından emeklilik yaşı ile ilgili konular, daha 1971 yılında kaleme alınmış olan meşhur "Zelenka Raporu" ile dile getirilmiştir. Kurumun hem işleyişi açısından yaşamakta olduğu sorunların, hem de yasalarla kuruma yapılan müdahalelerin doğuracağı sorunlara işaret eden Zelenka Raporu'nda alınması gereken önlemler 11 başlık altında toplanmıştır. Bunlardan en önemlisi, 506 sayılı kanunla getirilen yaş sınırının 1186 sayılı yasa ile değiştirilmesinin yanlış olduğu ve eski sisteme geri dönülmesi gerektiğinin altını çizen bölümdür. Ancak dönemin hükümetleri bu tür uyarıları dikkate almamış ve süreç içinde kuruma, sosyal sigorta mantığının dışında müdahaleler devam etmiş ve kurumun dengesi giderek bozulmuştur. 2005 yılı itibarıyla sosyal sigorta sistemine genel bütçeden yüzde 4,5 oranında bir kaynak aktarılmaktadır ve üç büyük kurumdan hiçbirisi gelir-gider dengesi açısından pozitif durumda değildir.

Kemal Kılıçdaroğlu



1991 yılında Bağ-Kur,

1992 yılında da SSK genel

müdürlüğüne atandı. Kısa bir

süre Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığı'nda

müsteşar yardımcılığı da

yapan Kılıçdaroğlu,

1999 ocak ayında kendi

isteği ile SSK genel

müdürlüğünden emekli oldu.

Halen CHP İstanbul

milletvekilidir.

Türkiye'de, sanayileşmeyle beraber sosyal güvenliğin yaşamın kaçınılmaz bir gerçeği olarak ortaya çıktığını görüyoruz. Özellikle yeraltında çalışan maden işçilerinin sosyal güvenliklerinin sağlanmak istenmesi, bazı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu konudaki ilk düzenleme 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Bu nizamname, hem çalışma yaşamı hem de sosyal sigorta sisteminin başlangıcıdır diyebiliriz.

Cumhuriyet döneminde kamu çalışanları için ilk yasa 1930 yılında çıkarılıyor. Sosyal Sigortalar'ın kurulması ise ilk kez 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Yasası ile öngörülüyor. 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu, 1949'da da Emekli Sandığı kurularak, sosyal sigorta alanında önemli adımlar atılıyor. 1971 yılında esnaf ve sanatkarlar, 1999 yılında da işsizler sosyal sigorta kapsamına alınıyor.

Bu konuda Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bazı öngörüler var. Hatta tüm sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında toplanması düşüncesi bu planda gündeme geliyor.

Sosyal Sigortalar ile ilgili ilk yasal ve kurumsal düzenlemeler o günün koşullarına göre oldukça iyi. Yasanın çıkışı sırasında sanıyorum o dönem yabancılardan destek alınmıştır. Çünkü batıdan örnek alınıyor, aktüer hesaplara dikkat ediliyor, emeklilik yaşı ona göre belirleniyor, kurumun idarî ve malî özerkliğine özen gösteriliyor, toplanacak kaynakların (primlerin) sağlıklı kullanımına özen gösteriliyor.

Pek çok unsur var üst üste gelen, bunlardan birisi belki kurumun tarihi açısından yararlı olabilir; Profesör Ernst Hirsch vardır, II. Dünya Harbi'nde Türkiye'ye gelen ve İstanbul Üniversitesi'nde ticaret hukuku dersleri veren hoca. Profesör Hirsch İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk yönetim kurulu

üyelerinden birisidir. Profesör Hirsch anılarında yazar, İşçi Sigortaları Kurumu yönetiminde uzun süre kalmaz, kısa bir süre sonra yönetimden istifa etmek zorunda kalır. Çünkü dönemin bakanı kendisinden para istemiştir. Şimdi temel sorun neydi diyorsunuz? Temel sorun, eğer bir yerde kaynak oluşuyorsa, siyaset adamının o kaynağı, o kaynağın oluşturulma gerekçelerini hiçbir şekilde dikkate almaksızın, kendi politik geleceği açısından kullanma isteminden kaynaklanıyor. Bu, bütçede de böyle, sosyal güvenlik kuruluşlarında da böyle. Hirsch bunun güzel bir örneğidir; bakanın telefon açıp, “Bana şu kadar para gönderin” demesine tepkiyi Hirsch vermiştir. Çünkü Hirsch'e göre, bakan buradan böyle bir para isteyemez, bu para işçilerindir, işverenlerindir, onların gelecekleri için bu para ayrılmıştır, bu paranın kullanımı yasalarla belirlenmiştir, nerelere harcanacağı da yine yasalarla güvence altına alınmıştır. Ama bakan, yasa koyucu olan bakan, yasayı kendi çıkarları için kullanmaktan hiçbir zaman çekinmemiştir. Bu her dönem maalesef böyle olmuştur, hiç değişmemiştir Türkiye’de. Bu sorunu aşmak için ne yapılmalıydı? Bu sorunu aşmak için hiçbir şey yapılmadı, tam tersine bu sorun gittikçe derinleşti, gelenekselleşti, olağan hale geldi, bakanların bu kurumlara müdahale etmeleri rutin hale geldi.

Gerçek ne zaman görüldü? SSK açısından söyleyeyim, gerçek 1992 yılında, SSK’nın Hazine Müsteşarlığı’na başvurusuyla görüldü. Hazine Müsteşarlığı’nın kapısı çalındı, “Emekli aylıklarını ödeyemiyoruz para verin” denildi. O zamana kadar olayları pek de iyi değerlendiremeyen hazine bürokrasisi vay n’oluyor demeye başladı, maliye bürokrasisi n’oluyor demeye başladı. Ama bu gerçek biliniyordu, çünkü SSK’nın mali raporları, istatistikleri düzenli yayımlanıyordu. Bu kurumun genel kurullarına, Maliye Bakanlığı’nın, Devlet Planlama Teşkilatı’nın, Hazine Müsteşarlığı’nın uzmanları geliyordu ve özel sohbetlerde bütün bu gerçekler anlatılıyordu. Ama karşılaşılan sorun hiçbir şekilde sağlıklı bir ortamda dile getirilmedi, çözüm üretme konusunda çaba harcanmadı. SSK’dan önce Bağ-Kur mali açıdan sorun olmaya başlamıştır. Oysa Bağ-Kur en son kurulan sosyal sigorta kuruluşudur. Ne acıdır ki, Bağ-Kur aynı zamanda ilk açık veren kuruluştur (...) Bağ-Kur da maalesef süratli bir şekilde iflas noktasına çekilmiştir. Orda da politik kaygılar ön planda, örneğin bir sigorta kuruluşundan ne beklenir? Prim ödeyenler belli bir süre prim öderler, sonra risk gerçekleşir ve emekli olurlar, yani siz aylık ödersiniz. Bağ-Kur’da hiç prim ödemediği halde emekli edilenler vardı. Neden? Yanlış politik tercihlerden. Bu yanlışlıklar sonucudur ki, sosyal sigorta sistemine prim ödeyenlerin gelecekleri karartıldı. Şimdi geldiğimiz nokta ne? Özetle şöyle söyleyeyim, Türkiye sosyal güvenlik alanında çok pahalı bir deneyim yaşadı, çok pahalı bir fatura ödedi.

Gelelim sorunun bir başka boyutuna izniniz olursa. O boyut da şu: Sosyal güvenlik kuruluşlarını kim yönetiyor? Politikacıyı suçladık, şunu yapıyor bunu yapıyor vs diye. Ama SSK gibi, Bağ-Kur gibi kuruluşların yönetiminde işçi ve işveren temsilcileri var. Peki bunlar ne yapıyor? Bunlar, kurumların adım adım içine düştükleri mali açmazı görmüyorlar mıydı? Türk-İş var, sendikalar var, politik olarak çok

güçlü bu kuruluşlar. Nasıl olur da bunlar bu gerçekleri görmez, üstelik yönetimde de kendi temsilcileri var. SSK’nın yönetiminde Türk-İş’in temsilcisi var, Bağ-Kur’un yönetiminde de Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu TESK’in temsilcisi var. Bunlar bu işi görmüyorlar mıydı? Görmemeleri mümkün müydü? Hayır, görüyorlardı. Ama, bu acı gerçek karşısında yeterince tepki göstermiyorlardı. Oysa bu kuruluşlar tepkilerini zamanında gösterebilselerdi, ne SSK, ne de Bağ-Kur en azından bugünkü açmazla bu kadar kısa sürede karşı karşıya kalmazlardı. İş uzmanı değil, bu kuruluşların kendi iç dengeleri, kendi iç seçimleri, atanacak temsilcileri belirledi.

Örneğin diyelim ki siz Türk-İş genel başkanı olacaksınız. Ama öyle bir insanı SSK yönetim kuruluna önerceksiniz ki, genel kurulda üye sayısı en fazla olan sendika başkanı olacak. Dolayısıyla siz Türk-İş genel başkanlığına aday olduğunuz zaman sizi destekleyecek. Siz SSK yönetimine veya TESK yönetimine bu kaygıyla kişiyi seçiyorsunuz. Oysa burada toplanan paraların nereye harcandığını, nasıl harcandığını, yasalara uygun olarak harcanıp harcanmadığını bilebilecek düzeyde uzman birisinin seçilmiş olması gerekiyor. Kaldı ki, bu kurumları yönetimde temsil edecek kişilerin bir sendikacı olması da zorunlu değildir. O kişi örneğin bir aktüer olabilirdi, örneğin bir üniversite hocası olabilirdi, örneğin bir matematikçi olabilirdi, bir sosyolog olabilirdi veya bir sendikacı ama bu konuları çok iyi bilen bir sendikacı olabilirdi. Onlar bu kaygıları hiç taşımadılar, onlar emeklilik yaşını indirenleri alkışladılar. Yanlış hatırlıyorsam Zelenka’nın raporundan sonra Türk-İş’in Tandoğan Meydanı’nda yaptığı bir miting vardır, Zelenka’yı protesto etmek için. O mitingde “Zelenka da kim oluyor? Bu adam ne anlar sosyal sigortadan, bu işleri bilmez, SSK asla batmaz” diye bağırılmıştır. Ama zaman, Türk-İş’i değil, Zelenka’yı haklı çıkardı, ama o kadar ağır bir fatuyla çıkardı ki, bu saatten sonra Zelenka haklıdır dememizin hiçbir anlamı yok.

(...)

Kurumun bir başka ciddi açmazı daha olmuştur (sosyal sigortalar bağlamında söylüyorum). Kurumun elindeki paralar çok düşük faizlerle devlet tahvili, hazine bonosuna yatırılmıştır, yasası öyle olduğu için. Örneğin enflasyon yüzde 30 ama siz yıllık yüzde 3’le devlet tahvili, hazine bonosu alıyorsunuz. Sonra da enflasyonun yüzde 100’leri aştığı dönemlerde, yüzde 90’lara, 80’lere ulaştığı dönemlerde bile, aldığınız faiz oranı değişmedi. Yıllık yüzde 3’lerde kaldı. Açıkçası sosyal sigorta kuruluşları hazineyi uzun yıllar finanse etti.

Kaçak işçi çalıştırmanın veya bir denetim elemanına defter ibraz etmemenin cezası eskiden çok komikti. Dolayısıyla işyeri denetimine gelen müfettiş etkili olamıyordu. Hatta işveren, kesilen ceza için yanında çalışan işçisine, “Hiç önemli değil, oğlum tamam götür cezayı yatır” diyebiliyordu. Oysa kayıtdışı çalışmanın kişi açısından çok büyük sakıncalar yaratacağını işveren de işçi de biliyordu. Yaptırımı olmayan bir yasal zorunluluğun sistemde çok ciddi gedikler açacağı meydandadır. Bu konu ile ilgili bir anım var onu anlatayım size. Kesilecek cezanın caydırıcı olması lazım, ama bunun için bir düzenleme yapmak gerekiyor. Daha da önemlisi yaptığınız bu çalışmayı da parlamentodan geçirmeniz gerekiyor. SSK’da genel müdürdüm. Bu düzenlemeyi yaptım, ancak sayın bakanın imzasından geçiremedim. Plan ve Bütçe Komisyonu’nda 506 sayılı Sosyal Sigorta Yasası değişikliği görüşülüyordu. İktidar kanadından bir milletvekili arkadaşla

dığımız önergeyi vererek imzalamasını ve başkanlığa vermesini rica ettim. “Eğer bunu yaparsanız ben de istediğiniz hemşirenin tayinini yaparım” dedim. Kurumda çalışan bir hemşirenin tayinini yapacağız. Bu milletvekili arkadaşımız aldı önergeyi imzalayarak verdi. Sayın bakan dedi ki: “Bu önerge komisyondan geçmez, reddederler.” Ben de, “Sayın bakanım, geçer herhalde” dedim. Önerge okundu uzun bir önergeydi, madde hâlâ uzun bir maddedir. (Önergeyi veren bu milletvekili arkadaşımız daha sonra bakan oldu.) Milletvekili arkadaşımız verdiği önerge üzerine söz alarak, kaçak işçi çalıştırmanın ne kadar yanlış olduğunu uzun uzun anlattı. Sonra söz alan diğer milletvekilleri de aynı paralelde konuşmalar yaptılar. Sonra Sayın Bakan bana döndü, çünkü ikimiz yan yana oturuyorduk. “İyi ki vermişsin” dedi bu önergeyi. Ve önerge geçti, genel kuruldan da geçti. Eğer bir hemşire tayini yapmasaydık biz bu önergeyi geçiremeyecektik! Genel müdür olduktan sonra ilgimi çeken konulardan birisi de yüksek ilaç harcamalarıydı. Aynı etken maddeyi içeren ilaçların çok değişik fiyatları vardı. İlaç fiyatlarını Sağlık Bakanlığı belirliyordu. Diyelim ki, Sağlık Bakanlığı iki ilaca ruhsat veriyor. İki ilacın etken maddeleri aynı, iki ilaç da örneğin baş ağrıları için kullanılıyor. Ama birisinin fiyatı 100 lira iken, diğerinin fiyatı 10 lira olabiliyordu. Biz eşdeğer ilaç uygulamasını başlattık ve dedik ki 10 liralık ilacı alacağız, 100 liralık ilacı almayacağız. Yanlış hatırlamıyorsa 1994 yılında eşdeğer ilaç uygulamasını başlattık. Bir genelge ile bütün hastanelere eşdeğer ilaç uygulamasını başlattığımızı bildirdik.

Ertesi gün sayın bakan beni aradı dedi ki: “Kemal Bey” dedi, “yarın bana sayın Nejat Eczacıbaşı gelecek” (Bülent Bey’in babası), dedi “bir konuyu aktaracakmış sen de burada ol”. Ertesi gün işler çok yoğundu biraz gecikerek gittim, sayın bakan beni içeri aldı, yanını göstererek, “Otur” dedi. Bakan bey-le Nejat Bey karşı karşıya oturmuşlar. Ben de sayın bakanın yanına oturdum. Tabii o zaman daha gençiz, saçlarda kırılma hiç yok. En hızlı dönemimiz, aktif, koşturan, eden, çalışan. Sayın Nejat Eczacıbaşı beni şikâyet ediyordu sayın bakana. “Efendim sizin genel müdürünüz ilaçtan anlamaz, bilmez, bir genelge çıkarmış, bu yanlıştır, doğru bir uygulama değildir” diye bir sürü şey saydı döktü. Ben de dinliyorum tabii, ama Nejat Bey benim genel müdür olduğumu bilmiyor, çünkü tanımıyor beni. Bakan bey dinledi, dedi ki: “Haklısınız belki, işte genel müdür burada.” Bana dönerek, “Kemal Bey ne diyeceksin?” dedi (...) Nejat Bey, bütün bu şikâyetleri de büyük bir kibarlık içinde yapıyordu, onu da söyleyeyim, hakkını yememek lazım. Kendisine şunu söyledim ben: “Haklı olabilirsiniz, ben eczacı değilim, yani maliye kökenliyim, maliyeciyim, ama ben bütün bu çalışmaları sosyal sigortalarda çalışan eczacı arkadaşlarımı toplayarak, listeyi de onlar hazırladı, ben ilacı da bilmem; onlarla beraber yaptık, sizin bu şikâyetlerinizi aynen o arkadaşlarımı tekrar toplayarak dile getireceğim, size hak verilerse kesinlikle bunu düzeltiriz.” Bir süre sonra gerçekten de toplandık ve bu uygulamamızı sürdürme kararı aldık. Uygulama çok yoğun baskılar içinde yapıldı ve o dönem Sosyal Sigortalar Kurumu ilaçta olağanüstü bir tasarruf sağladı, olağanüstü bir rakam. Böylece Türkiye’de ilk kez Sosyal Sigortalar Kurumu ilaçta

eşdeğer uygulamasını başlattı. Bu uygulamayı, arkasından Bağ-Kur, arkasından Emekli Sandığı başlattı. Bizim 1994’te başlattığımız uygulama bugün artık bir devlet politikası haline geldi.

(...)

Devlet sağlıkta şöyle bir politika izliyor (daha doğrusu bu neoliberal sağ iktidarların izlediği politika): Örneğin, siz bilgisayarlı tomografi alırsanız hastaneye, bu hizmeti çok ucuz bedelle verebilirsiniz, ama size tomografi cihazı aldirtmıyor devlet. Ben SSK genel müdürlüğü yaptım -hem de uzun dönem yaptım-, ben hastanelere bir manyetik rezonans cihazı aldirtmadım, izin vermediler. Hatta kurşunkalem almak için, bunu çok samimî söylüyorum kurşunkalem almak için dahi Başkanlık’tan izin almak gerekiyordu. O zaman ne yapıyor Başkanlık? İzin taleplerinize olumlu yanıt vermiyor, almayın diyor. Hastanede röntgen cihazı arıza yapıyor, tamir için Ankara’dan izin isteyeceksiniz. İzin alıp gidinceye kadar -tabii hasta beklemez, dışarıya sevk ediyorsunuz- o röntgen cihazının bedelinin 3-4 katını zaten dışarıya ödüyorsunuz. Bu model, sağ siyasal düşüncenin yarattığı bir model. Önceki model yanlış mı? Eğer yanlışsa devlet hastanelerini kapatsınlar, devlet sağlık üretiminden vazgeçsin. Ama bunu birden yapamıyorlar. Bu aşama aşama yaşama geçirilecek bir proje, aşama aşama. Birinci aşamada önce tıbbî tetkikler, laboratuvar tetkikleri vs dışarıya verilecek; sonra hemşirelik hizmetleri dışarıya verilecek, bir süre sonra göreceksiniz doktorluk hizmetleri dışarıya verilecek ve sonra sağlık hizmetleri kamu hizmet alanı dışına çıkarılacak. Herkes başının çaresine baksın anlayışı aşama aşama yaşama geçiriliyor...

Bu model dediğim gibi, belli bir zaman süreci içinde toplumu alıştıran fakat topluma daha fazla bedel ödeterek -bunun altını çiziyim- kurmak istedikleri bir düzen. Bakın bugün Türkiye’de yaklaşık kırk bini aşkın iyileştirici sarf malzemesi tıbbî alanda kullanılıyor. Nedir bunlar? Kalp pili, kalp kapakçığı, bacaklara takılan protezler vs. Burada da olağanüstü büyük yolsuzluklar vardı. Aynı ürün aynı kurumun farklı hastanelerine farklı fiyatlardan satılabiliyordu. Nitekim Ankara DGM Savcılığı’nın yürüttüğü “Neşter Operasyonu”nun temelinde bu vardı. O zaman Sosyal Sigortalar Kurumu, Türkiye’de bir ilki başlattı. Bu ürünlerin Türkiye’ye geliş fiyatlarını (gümrük giriş beyannamelerinde beyan edilen fiyatları) alıyordu, üzerine makul bir kâr fiyatı koyduktan sonra satın alıyordu. Protokollerle belirlenen bu fiyatları, işin uzmanlarından oluşan komisyonlar belirliyordu. Bu komisyonlar düzenli aralıklarla çalışıyordu. Çünkü, gelişen teknoloji ile birlikte, iyileştirici sarf malzemelerinin fiyatları düşebiliyordu. Önce bu komisyonlar dağıtıldı, dolayısıyla iyileştirici sarf malzemelerinin fiyatları indirilemedi. Çünkü kurulan komisyonlar ortadan kaldırıldı. Fiyatlar izlenemedi ve dediğiniz o müthiş Neşter Operasyonu patladı. Neşter Operasyonu’nda yabancı bir ilaç firmasının Türkiye temsilcisinin ele geçen bir raporu vardır. Bu rapor, Türkiye üzerine oynanan oyunları tüm çıplaklığı ile gösteriyor. Şayet Neşter Operasyonu’nu yapan sayın savcıyla görüşürseniz (Sayın Hakkı Süha Aldan) sanırım çok ilginç bilgiler alabilirsiniz. Orada raporda, mesela bu protokollerin kaldırılması isteniyordu, kaldırıldı. SSK hastanelerinin kaldırılması isteniyordu, kaldırıldı. Dışarıya sevkler açılmalı deniyordu, açıldı. SSK eczaneleri kapatılmalı deniyordu, kapatıldı. Yani orada dev ilaç tekellerinin öngördüğü bütün projeler aşama aşama devreye konuldu.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

İşyeri el değiştirirse, işlemiş kıdem tazminatından eski ve yeni işveren müteselsilen sorumlu olacak

■ ESKİ İŞYERİ ÇAĞIRININ "NOTER" ARACILIĞIYLA YAPILMASI BARTI CETİMLİYOL AKSI DAVRANIMLARA 1000 LİRADAN AZ OLMAMAK ÜZLRE PARA CEZASI VERİLECEK

İşveren; önce, çıkardığı işçiye iş teklif edecek

Cumhuriyet
15 Nisan 1974



SSK yöneticileriyle sendika temsilcileri bir toplantıda.

SSK'da Sendikacılık ve İşçi Hareketleri

SSK çalışanlarının hukukî statüsüne ilişkin karmaşıklık çalışanların örgütlenme seyri ve mücadelelerini de önemli ölçüde etkilemiştir. SSK'nın kuruluşundan kısa bir süre sonra işçi sayılıp da Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmiş olanlar sendikalara üye olmaya başladılar. SSK çalışanları 1966 tarihinde ise 274 sayılı Sendikalar Kanunu hükümlerine göre Sosyal-İş sendikasını kurdular. Çalışanlar kurumun özel kanunla kurulmuş, malî ve idarî özerkliğe sahip bir kuruluş olması dolayısıyla çalışanlarının memur olmadıklarını söylüyorlardı. Çalışanların Emekli Sandığı'na tabi olmalarından doğan sorun ise yargı organları ve idarî yetkililerin verdiği "Emekli Sandığı'na tâbi olmak, sendika üyeliği için engel değildir" kararıyla aşıldı.

Sosyal-İş, örgütlenmesini kısa sürede tamamlayarak, işveren konumunda olan SSK Genel Müdürlüğü'nü toplu sözleşme görüşmelerine çağırdı. Görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması üzerine 2 Ağustos 1967 tarihinde SSK'ya bağlı 30 işyerinde 3 000'e yakın işçi greve gitti.

1970'li yıllarda SSK çalışanlarının eylemleri kapsamın genişletilmesi yönünde gelişti. 1973'te toplu sözleşme kapsamındaki SSK çalışanlarının sayısı 1 541'ken, bu sayı 1974'te 4 696'ya, 1975'te 5 506'ya yükseldi. Aynı yıl SSK Müdürler Kurulu'nun, çalışanların temsilcisi Sosyal-İş Genel Başkanı Özcan Kesgeç'in muhalefetine rağmen, çalışanların tümünün memur olduğu kararını vermesi ve bundan dolayı toplu sözleşmeye oturmayacağını bildirmesi üzerine Sosyal-İş Ankara Şubesi, kurumun genel müdürlüğü dahil 14 işyerinde birden 22 Aralık 1975'te direniş başlattı. İş bırakma eylemlerinin kısa sürede yayılması üzerine SSK Genel Müdürlüğü 1 428 işçinin işine son verildiğini açıkladı. Direnişçi işçiler eş ve çocuklarıyla beraber 6 Ocak 1976'da Ankara'da bir yürüyüş düzenlediler.

16 Ocak 1976'da Sosyal-İş ile SSK Genel Müdürlüğü arasında bir protokol imzalandı. Bu protokole göre, Sosyal-İş'in yetkili bulunduğu kurum ünitelerinde halen işçi statüsünde bulunanlar, yeni bir hukukî düzenleme yapılmadığı sürece, kurum tarafından memur statüsüne geçirilmeyecekti.

1976'dan itibaren SSK'da işçi eylemleri sona ermiş, işçi-memur ayrımı sorunu da çözümsüz kalmıştır. 1976'da idarî yapısında 5 506 işçi çalışırken, 1994 yılında bu sayının 885'e düştüğü görülmüştür.

Kaynak: İlhan Akalın, "SSK'da İşçi Hareketi ve Sendikacılık", *Sendikacılık Ansiklopedisi*, s. 99.

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU'NUN ÖDEMELER DENGESİNİN YILLAR İTİBARIYLA GELİŞİMİ						
Tahsilat ve Harcama Yönünden						
Yıllar	Gelirler Toplamı (Milyar TL)	Giderler Toplamı (Milyar TL)	Fark (Milyar TL)		Yıllık Ort. Dolar Kuru Üzerinden Fark (Milyon \$)	
1989	5 374,0	4 692,0	682,0		319,0	
1990	10 703,0	9 304,0	1 399,0		531,0	
1991	18 511,0	18 383,0	128,0		30,0	
1992	32 789,0	35 345,0	-2 556,0	Açık	-365,4	Açık
1993	52 168,0	60 252,0	-8 084,0	Açık	-720,7	Açık
1994	90 335,0	109 734,0	-19 399,0	Açık	-641,0	Açık
1995	138 158,0	219 493,0	-81 335,0	Açık	-1 746,9	Açık
1996	342 436,0	486 819,0	-144 383,0	Açık	-1 738,6	Açık
1997	724 389,0	1 060 389,0	-336 000,0	Açık	-2 221,0	Açık
1998	1 550 018,0	1 997 018,0	-447 000,0	Açık	-1 692,0	Açık
1999	2 494 835,0	3 605 835,0	-1 111 000,0	Açık	-2 662,0	Açık
2000	4 894 718,0	5 294 718,0	-400 000,0	Açık	-688,0	Açık
2001	7 698 531,0	8 806 531,0	-1 108 000,0	Açık	-806,0	Açık
2002	11 132 049,0	13 518 049,0	-2 386 000,0	Açık	-1 614,0	Açık
2003	15 450 060,0	20 258 677,0	-4 808 617,0	Açık	-1 924,7	Açık
2004	19 417 958,0	25 174 958,0	-5 757 000,0	Açık	-4 053,2	Açık
2005	22 739 769,0	30 151 436,0	-7 411 667,0	Açık	-5 604,5	Açık
2006 (Tah.)	26 531 964,0	36 340 010,0	-9 808 046,0	Açık	-7 455,8	Açık

Kaynak: SSK İstatistik Bülteni, Nisan - 2006.

Özel Banka ve Sigorta Şirketlerinin Sandıkları

Üç ana sosyal güvenlik kurumunun (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur) yanı sıra, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların oluşturdukları birlikler kendi personelleri için hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm durumlarında yardım yapmak üzere vakıf statüsünde özel sandıklar kurmuşlardır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesi bu tip sandıkların bütün personeli kapsamayı ve en az Sosyal Sigortalar Kanunu'nda belirtilen yardımları sağlaması gerektiğini hükme bağlamıştır. Kanuna göre statüleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından onaylanan bu sandıkların malî durumları, Çalışma, Maliye ve Ticaret bakanlıklarınca müştereken kontrol ve murakabe edilir.

1996 yılında vakıf statüsündeki sandıkların kapsamına giren çalışan sayısı 71 465'e ulaşmıştır. Ayrıca 58 744 aylık alan ve 177 814 eş ve çocuk bulunmaktadır. Bu sandıkların finansmanı üyelerinin her ay yaptıkları prim ödemeleri ve sandığı olan kuruluşların çalıştırdıkları personel için sandığa yaptıkları ek yardımlarla karşılanır.

Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Sandıkları: Amele Birliği

151 sayılı kanunla 23. 07. 1923 tarihinde hizmete girmiştir. Amele Birliği sadece Ereğli havzasında yaşayan maden işçileri ve ailelerine hastalık durumu karşısında sosyal güvenlik hizmeti sunuyordu. 506 sayılı geçici 16. maddesi, 151 sayılı kanunun uygulandığı yerlerde Sosyal Sigortalar Kanunu'nun hastalık sigortasına ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağını belirtiyordu. Bu nedenle Amele Birliği'ne bağlı yaklaşık 40,000 işçinin hastalık sigortası 1975 yılına kadar bu birlik tarafından sağlanmaktaydı. Ancak, Bakanlar Kurulu'nun 15. 10. 1975 tarihinde aldığı bir kararla Ereğli havzasında da Sosyal Sigortalar Kanunu'nun hastalık sigortası hükümlerinin uygulanmasının hükme bağlanmasıyla Amele Birliği kömür işçilerine ek sosyal güvenlik hizmetleri sağlayan bir kurum haline dönüştürüldü. Bugün sandık halen maden işçilerine geçici iş göremezlik, sağlık ve öğrenim yardımı, borç verme, cenaze, iş kazası ve mesken kredisi gibi ek yardımlar sağlamaktadır. Finansmanı işçi ve işverenden alınan aylık yüzde 1,5 oranındaki katkı paylarıyla sağlanmaktadır.

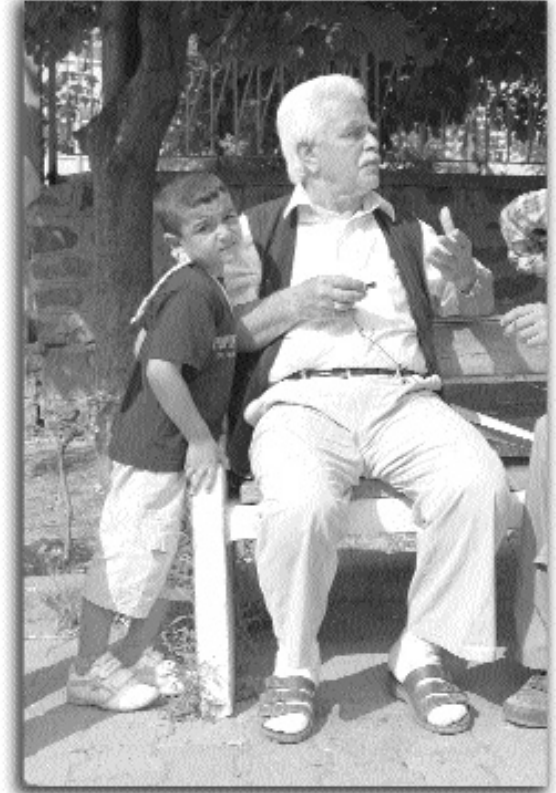
Mehmet Deniz. Elli senedir sigortalı. Okmeydanı SSK Hastanesi'nde sıra beklerken konuştuk.

1996'da emekli oldum. Okmeydanı, Örnektepe'de oturuyoruz. Farklı özel sektörlerde çalıştığım için sigortam da parçalı oldu.

Ben kendim SSK sigortasından memnun değilim, çünkü daha önceden ne bileyim istediğimiz yerden ilacımızı alıyorduk, daha başka hastanelerden, ama özel hastanelerden iyiydi. Biz de şimdi başka yerlerden ilaçlar alabiliyoruz ama bu ilaç davası değişeli, hastalık davası da değişti. Bu hastanede yazılıyordu, iniyordun buranın eczanesine, istediğin aynı ilacı yazıyorlardı. Gidiyorsun başka bir eczaneye, sana adamın ilacı varmış, kalmış, bilmem neydi, gidiyorsun, ondan sonra bir tane içiyorsun, komaya giriyorsun! Ne olduğu belirsiz ilaçların! Şimdi aldığın ilacın adam benzerini uyguluyor ya, "Yok" diyor, "Sonra gelecek" diyor, bir şeyler işte, yani daha doğrusu özel eczanelerden memnun kalmadım, çünkü ilaçlar tamamen değişmiş, aynı ilacım yok! Geçen gün bir ilaç içtim ben, camide yuvarlandım, yani "tansiyon" dedikleri ilacı! Aynı tansiyon ilacı yok! Niye bu? İşte "Bu daha iyi" diyor, bunların da herhalde doktorlarla anlaşması var!

Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'nın birleşmesi söz konusu imiş. Şimdi düşünülüyor da sade lafta kalıyor, yani herhangi bir rahatlama yok. Anca söyleniyor, devam ediyor bunlar, gerçeklerini göremedik daha! Daha önceden şuraya geliyorduk, şurada bir numara alıyorduk, muayenemizi, ilacımızı alıp çıkıp gidiyorduk. Şimdi bugün bandrol aldın. O bandrolle başka bir doktora giremiyorsun. Doktor seni sevk ettiği zaman öbürsü gün randevu alacaksın, bandrol alacaksın o doktorun ismine göre, polikliniğine göre, geleceksin; gel, git. Burada beşten beri oturuyorum. Ne gereği var ki bunun!

Özel hastane diyelim, bir arkadaş gitti özel hastaneye; 30 milyon buradan verecen, 40 milyon oradan verecen. Adam olduğu gibi verdiği paraları da almadan gelmiş; özelde! Yani SSK mısın? Özele bile gitsen SSK'da ay-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

rimcılık var, çünkü SSK'lı başka, paralı bambaşka. Şimdi gidiyor, seni sevk ediyor, bugün film çektiyecek-sin, altı ay sonra sana film günü veriyor. "Paramınan olucam!" dedin mi, "Hemen akşama tamam arkadaş-şım!" diyor. Yav şimdi bu altı ay gün ile bugünkü o parayla çekeceğin film yerine, o adamı gine koyabilir-sin, değil mi? Yok! Eğer paramla ben çok çektim, mesela Cerrahpaşa'ya gittim, burası sevk etti. Adamın da parası var ıdı. Dedi "Gardaşım, tek" dedi, "ben altı ay beklemeyeyim de sonucunu öğreneyim. Kaç pa-ra?" dedi, "80 milyon". Şimdi dedi ki 80 milyona da hemen de yapmıyor, "Saat beşten sonra". Niye beş-ten sonra? 40 milyon da doktor parası, etti 120 milyon. Dedi ki, "Doktor mesai haricinde gelecek ya!" daha önce daha iyiydi. Ben 91'de ameliyat oldum, inan ki paşalar gibi ilaçlarımı aldım. Ondan sonra kalp krizi geçiriyorsun. Geliyorsun hastaneye, "Sen ölmemişsin ya, sana müdahale edeyim ben, yarın poliklini-ğe gel!" diyor. Şimdi ben buraya gittiğim zaman ölü gibi olacağım ki, yani kendileri beni müdahaleye ala-cak. Geçen defa kalp krizi geçirdim yürüyemiyorum, "Ya ben senin nerene bakayım, ayakta duruyon! Ya-rın gel polikliniğe!" diyor adam. Yani öleceksin! Şimdi bir kavga var, polis biraz dolanıveriyor, dönüyor. Vurulacasın orada, yere düşeceksin, polis gelecek! Yoksa orada kavga oluyor, vuruluyor, hiç! Seyrediyon; o da senin benim gibi öyle! Öyle değil mi?

Başbakan çıktı, "Yoksullara müjde", şimdi bir de yoksul halka "ucuz yollu" ev veriyorlarmış. Ama ge-çen televizyonda açıkladılar: "Sakin, sakın kredi alıp da konut almayın; elinizden konut da gider, para-nız da gider. Faiz yüzde 17'leri geçiyor!" Yurtdışında yüzde 4, Türkiye'de yüzde 17. O faize girer, o kadar parayı kim ödeyecek, değil mi? İmkân var mı, bir emekli maaşıyla, yarısı gidecek, kim ödeyecek? Şimdi olur mu öyle? Sen söyle; ben, 400 milyon maaş alıyom. 50 milyar kredi çekip de, o parayı öde-yip de o evde oturabilir miyim? Bu ömür yeter mi buna?

SSK, BAĞ-KUR VE EMEKLİ SANDIĞI'NA YAPILAN BÜTÇE TRANSFERLERİ (Milyar TL)						
Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	Bütçe İçindeki Oranı (%)	GSMH İçindeki Oranı (%)
1999	1 111 000	796 145	1 035 000	2 942 145	10,5	3,8
2000	400 000	1 051 460	1 775 000	3 226 460	6,9	2,6
2001	1 108 000	1 740 000	2 675 000	5 523 000	6,9	3,1
2002	2 386 000	2 622 000	4 676 000	9 684 000	8,4	3,5
2003	4 808 617	4 930 000	6 145 000	15 883 617	11,3	4,5
2004	5 757 000	5 336 000	7 800 000	18 893 000	12,6	4,5

Tamamlayıcı Sosyal Sigorta Sandıkları: Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

Üyeleri, aynı zamanda Emekli Sandığı'ndan da faydalanan Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları olan ve 1 Mart 1961 tarihinde 205 sayılı yasayla kurulan OYAK, yaklaşık 65 bin üyenin katılımı ile sosyal ve fiziksel risk-lere karşı ek bir sosyal güvenlik oluşturma amacıyla kuruldu. Aynı yıl üyelerine ölüm ve maluliyet yardım-ları ile emeklilik yardımı ödemelerine ve bir sosyal hizmet uygulaması olarak borç verme hizmeti uygula-masına başladı. OYAK'ın alacak ve malları devlet malı hükmündedir. Kurum bazı vergilerden muaf tutul-muştur ve diğer sosyal sigorta kurumlarına göre daha geniş ticarî faaliyette bulunma yetkisine sahiptir. 1962 yılında OYAK, üyelerinden gelen talepler doğrultusunda konut kredisi verebilmek amacıyla fon oluşturdu ve ilk iştirak yatırımı Goodyear Lastikleri T.A.Ş.'ye ortak olarak gerçekleştirdi. 205 sayılı yasaya göre OYAK'ın görevlerini daimî üyelerine emeklilik, ölüm ve maluliyet yardımları yap-mak; geçici üyelerine ölüm ve maluliyet yardımları yapmak; daimî üyelerinin çeşitli ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sunulan sosyal hizmetler oluşturmaktadır.

OYAK'ın gelir kaynaklarını muvazzaf subay ve astsubayların maaşları tutarından her ay kesilecek yüzde 10, Millî Savunma Bakanlığı ve Jandarma Ge-nel Komutanlığı teşkilatında çalışan maaş-lı/ücretli sivil memur ve müstahdemlerin Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanu-nu'na göre emekliliklerine esas olan maaş ve ücretleri tutarından her ay kesilecek yüz-de 10 ve OYAK'ın sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip olduğu veya iştirak edeceği şirketlerde çalışan ve OYAK'ta dai-mî üye olmayı kabul eden bütün maaşlı ve ücretli sivil memur ve müstahdemlerin ma-aşları tutarından kesilecek yüzde 10, geçici üyeler olarak adlandırılan yedek subayların her ay maaşları tutarı üzerinden kesilecek yüzde 5, bağışlar, Konut Ön Biriktirim Fo-nu'ndan yararlanmak isteyenlerin maaşları tutarından her ay kesilecek yüzde 10 ek ai-datlar ve OYAK mevcutlarının işletilmesin-den elde edilecek gelirler oluşturmaktadır.

Sosyal Güvenlik Bülteni
kapağı (1979).



SSK ve Bağ-Kur Çöküntü İçinde

Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Milli Güvenlik Konseyi'ne verilen bir brifingde, uygulanan yanlış politikalar yüzünden Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur'un çöküntü içine girdikleri belirtildi. Brifingde, başkanlıkça bu konuda şöyle denildi: "Bakanlığımıza bağlı SSK ve Bağ-Kur'un, özellikle son yıllarda, gelir gider dengeleri gözetilmeksizin uygulanan yanlış ve tavizci politikalar sonucu, mali sıkıntılara düştüğü ve hizmetlerin ciddi bir şekilde aksamış olduğu görülmüştür. Herhangi bir kanuni değişiklik yapılmadığı takdirde, bugünkü gelir gider seyrine göre, 1981 yılında SSK'nın 18 milyar, Bağ-Kur'un 14,5 milyar açık vereceği tahmin edilmektedir. Gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, önümüzdeki yıllarda bu açıkların büyüyeceği tabiidir." Brifingde sosyal güvenlik politikalarının tespiti ve uygulamasında birliği ve etkinliği sağlamak için, sosyal güvenlik kuruluşlarının bir çatı altında toplanması gerektiği savunulmuştur.

Hürriyet, 16 Eylül 1981.

"Türkiye ve Başka Yerlerde Sosyal Sigortalar"

Orhan Tuna, *Cumhuriyet*, 10 Haziran 1963

"İşçi Sigortaları Kurumu"nun onsekizinci genel kurul toplantısı bundan kısa bir müddet önce son bulmuş, son toplantıda İşçi Sigortalılarına yakın gelecekte verilmesi düşünülen şekil üzerinde hararetli konuşmaları olmuş, bu hususta hazırlanan yeni tasarı münakaşa mevzuu edilmiştir. Hakikatte bir fikir ve müessesese olarak sigortacılık hayli eski bir maziye sahip olduğu halde, sosyal sigortacılık ancak on dokuzuncu yüzyılın sonlarında o da sadece tek bir memlekette gerçekleşmiş, içinde bulunduğumuz yüzyılda ise, hayret edilecek derece ve nispette büyük gelişmeler kaydederek "sosyal güvenlik" müessesesi halini almıştır. Diğer taraftan insanların, hususiyle hayatını sadece bedeni ve fikri gayretleriyle kazanan insanların türlü risklerle karşı karşıya bulundukları meydandadır. Bu itibarla gelecek endişesi, istikbal teminatı ve emniyet ihtiyacı gibi zaruretlerin rasyonel veya insiyaki her çağda ve her memlekette insanlar için bahis konusu olmasını hayretle karşılamamak lazımdır. Bundan dolayıdır ki, gerek lonca teşkilatında gerek orta çağların madencilğinde sosyal sigorta ihtiyacını kısmen dahi olsa karşılamak maksadiyle, kollektif mahiyette "orta sandıkları" tesis edilmiş, bu sandıklar iş kazası, ihtiyarlık, maluliyet, ölüm vesaire gibi hallerde sandık üyelerine nakdi veya aynı yardımda bulunmuşlardır. Durum böyle olmakla beraber, sosyal kollektif mahiyette yani cebri kanuni yoldan sigortalama ihtiyacı hiçbir devirde, 19. yüzyıldaki kadar büyük bir şiddetle hissedilmemiştir. Bildiğiniz gibi, geçen yüzyılda "kapitalist" denilen fabrika sanayii doğmuş ve büyük bir hızla gelişerek önce Batı Avrupa sonra dünyamızın daha bir çok yerlerinde hakim sanayi sistemi haline gelmiştir. Bu fabrika sanayii sosyal tesir ve neticeleri itibariyle cemiyetlerin hayatında fevkalade ehemmiyetli değişikliklere meydan vermiş, herşeyden önce de kitle halinde insanların kader ve akıbetini kendisine bağlatmış, yeni sanayi şehir ve merkezlerinde insan yığınlarının doğmasına yol açmış, bugünkü ölçülerimizle büyükçe birer köy sayılabilecek olan şehirlerin pek kısa bir müddet içinde yüz binlik hatta milyon-

luk endüstri merkezleri haline gelmesine sebep olmuştur. Öte yandan fabrika sanayinin hızlı bir tempo ile gelişmesi neticesinde hissedilen şiddetli iş gücü ihtiyacı, büyük insan kitlelerini topraklarından koparmış şehirlerin kucağına atmıştır. Filhakika büyük İngiliz mütefekkeri Cariyle'in de söylediği gibi, 19. yüzyılda cereyan eden bu korkunç yığınlaşmaya, beşeriyet tarihinin hiçbir devrinde rastlanmamış, buhar kuvveti tek başına günümüzün dev şehirlerinin teşekkülüne meydan vermiştir. Gerçekten bu tarihlere kadar küçük bir arazi veya mera parçasına sahip bulunan çok sayıda insanlar, bunlar üzerindeki tasarruf ve mülkiyet haklarını kaybetmişler, köyden topraktan kopmuşlar ve bir daha buralara avdet ümit ve ihtimalini yitirmek köksüz birer fabrika işçisi olmuşlar, bu yara vasıflarıyla de küçük ve düşük dahi olsa, zirai gelirlerinden hemen tamamiyle mahrum kalmışlardır. İşte yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, gelecek endişe ve ihtiyacının büyük bir şiddet kazanmasına yol açan asıl ve gerçek sebep budur. Bundan dolayı gerek bu zaruretin tesiri, gerek işçileri gittikçe kuvvet kazanan sosyalizm cereyanından korumak ve kurtarmak düşüncesi 19. yüzyıl Almanya'sında, dünyanın ilk sosyal sigorta teşkilatının Başvekil Prens Bismark eliyle, 1881-1889 yılları arasında kurulmasına imkan vermiştir. Böylece geçmiş asırda sosyal sigorta teşkilatı Almanya'dan başka hiçbir sanayi memleketinde yerleşmemiş olmakla beraber, 20. yüzyılın başlarından itibaren önce İngiltere, sonraları istisnasız bütün bütün sanayi memleketlerinde bu teşkilatın kurulduğunu, zamanla büyük ölçüde geliştiğini, İkinci Cihan Savaşı sonrasında ise Beveridge'den mülhem olarak fonksiyonları ve şümül sahası genişletilmek suretiyle "sosyal güvenlik" sistemine girdiğini görmekteyiz. Filhakika günümüzde büyük sanayi memleketlerinin bir çoğunda başta bütün bir gelirin kaybına yol açan işsizlik olmak üzere, insanları ciddi şekilde endişelendiren maluliyet, hastalık, ölüm, kaza, çocuk meselesi gibi bütün halleri ve ihtimalleri dikkate alan "güvenlik" teşekkülleri vücuda getirilmiştir. Yurdumuzda hususiyle Devlet eliyle modern bir sanayi kurma teşebbüslerini hemen takiben, doğuş ve oluş halinde bulunan sanayi işçilerinden mürekkep yeni sosyal sınıfa, bu sınıfın işverenleri arasındaki münasebetleri tanzim maksadiyle 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu neşredilmiş, bu kanun neşrinden bir sene sonra telvin olunmuştur. Bahis konusu kanun diğer birçok meseleler arasında yeni sanayi işlerimizin türlü risklere karşı cebri, kollektif yoldan sigortalınamaları işini de tanzim etmiş, gerçekten gerek İş Kanununun sosyal sigortalara dair olan hükümlerine gerek sair sosyal sigorta kanunlarına dayanılmak suretiyle, 4792 sayılı hususi bir kanuna istinaden 1946 yılında Çalışma Bakanlığına bağlı olmakla beraber mali ve idari bakımdan muhtar, tüzel kişilikte bir sigorta teşkilatı vücuda getirilmiştir. O gün bugün İşçi Sigortalı Kurumu kendisine tabi olan işçiler için bütün tenkid ve şikayetlere rağmen bir çok hayırlı ve faydalı işler görmüş, büyük sağlık tesisleri vücuda getirmiş, hulasa ehemmiyetli gelişmeler kaydetmiştir. Bu arada 1949'da sadece bir hastanesi olan kurum, bugün 27 hastane, bir senatoryum, 18 dispanser vesaire olmak üzere 74 sağlık tesisi ve 3971 hasta yatağına sahiptir. Sigortalı işçi sayısı ise, 700000'e yükselmiş bulunmaktadır. Diğer taraftan Çalışma Bakanlığınca bundan bir müddet önce hazırlanan sosyal sigortalar kanun tasarısı, yurdumuzda sosyal sigortalıların büyük ölçüde gelişmesine ve yakın bir gelecekte sosyal güvenlik sitemine intikalde amil olacaktır. Böyle bir intakalin gerçekleşmesi halinde, meselenin sadece işçi ve işverenlerden alınan primlerle halledilemeyeceği devletin de sosyal güvenlik hizmetlerinden doğacak yüklere ehemmiyetli derece ve nisbette katılması bir zaruret olacaktır.

“Hastanelerin Birleştirilmesi”**Dr. Erdal ATABEK, Türk Tabipleri Birliği
Başkanı, Cumhuriyet, 9 Haziran 1967**

Son günlerde Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devredileceği haberleri birdenbire ön plâna geçti. Sağlık ve Çalışma Bakanları ile üst kademedeki işçi temsilcileri arasında basına akseden karşılıklı beyan ve görüşmeler ortada gergin bir durum olduğunu açıklamaya yeterliydi. Durum işçiler arasında olduğu kadar Sosyal Sigortalar Kurumu hekimleri arasında da endişe uyandırdı. Kamu oyunca yeteri kadar bilinmeyen problemin çeşitli yönlerden incelenmesi gereklidir. Bu konuda hekimlerin görüşünün çok önemli olduğunu ilgili çevreler de bilmektedirler. Zira, bir hizmetin en iyi nasıl yürüyeceğini hizmetin temel yürütücü elemanlarının bileceği açıktır.

Niçin ayrı?

Vergisini ödeyen her yurttaş devletten yeterli bir sağlık hizmeti almaya hak kazanmıştır ve Sağlık Bakanlığının varlığının nedeni budur. Fakat bugüne kadar sağlık hizmetinin yeterli ölçüde sağlanamayışı fertleri olduğu kadar çeşitli kuruluşları da kendileri için özel sağlık hizmeti aramaya yöneltmiştir. Böylece çeşitli kurumlara bağlı sağlık organları kurulmuş ve zamanla genişlemiştir. Bu sağlık kurumları, hizmete çok değerli bir yardım sağladıkları için çok yönden faydalı olmuşlardır. Birinci Beş Yıllık Plânda aynı türdeki hizmetin dağınık olmasının verimi düşürdüğü gerekçesiyle “kamu sektörüne ait sağlık hizmetleri -Millî Savunma Bakanlığının özel mahiyetteki bazı hizmetleri hariç- bir elden yürütülecektir” prensibi konmuştur. Prensibin uygulamadaki delilleri olarak da kurumlardaki eleman oranında büyük farklar bulunduğu ve bazı kurumlarda hasta yataklarının boş kaldığı öne sürülmüştür. Ayrıca 1961 yılında kabul edilen 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun” un 8. maddesine göre: “Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirildiği bölgelerde, Millî Savunma Bakanlığına bağlı teşekküller hariç âmme sektörüne dahil kurumlara ait sağlık hizmetleri ilgili Bakanlıklarca müştereken

hazırlanacak tüzükte gösterilen esaslar dairesinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından yürütülür.”

Ancak Sağlık Bakanlığı yetkilileri tarafından vatandaşa eşit hizmet vermek gerekçesi ile yukarıda belirtilen hükümleri uygulama teşebbüsü kurumların çeşitli itirazı ile karşılaşmıştır. Özellikle işçi temsilcileri teşebbüse daima tepki göstermişlerdir. Hekim olarak Türk Tabipleri Birliği ve Sosyal Sigortalar Kurumu Hekim ve Eczacıları Sendikası konuya prensipler açısından eğilmişlerdir; mevcut ve doğacak durum hakkında görüşlerini açıklamışlardır.

Halen çeşitli kurumlara ait yatak dağılımı şöyledir:

Kurum	Hastane	Yatak
Sağlık Bakanlığı	227	36.970
Sosyal Sig. Kurumu	35	5.380
İktisadî Devlet Teş.	23	2.167
Belediyeler	11	2.804
Üniversiteler	7	2.894
Diğer Bakanlıklar	3	720
MSB	42	13.450
Özel Sektör	58	3.622
Toplam	406	68.007

Vatandaşa eşit hizmet vermek doğru bir prensiptir, ancak bu oranda doğru diğer bir prensip de vatandaşa eşit mükellefiyet yüklemektir. Oysa, sağlık hizmetinde, vatandaşlara yüklenen mükellefiyetler eşit değildir. Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirildiği bölgelerde geliri ne olursa olsun, vatandaşa parasız sağlık hizmeti verilirken, işçiden ve 506 sayılı kanun kapsamındaki diğer vatandaşlardan sağlık sigortası primi olarak ek ücret alınmaktadır. Döner sermayeli kurumlarda ise başvuran dan belirli bir ücret ek olarak alınmaktadır. İncelenmesi gereken, ilk husus budur.

Eşit mükellefiyet, eşit hizmet

Devlete vergisini ödeyen herkesin bu verginin bir kısmını yeterli bir sağlık hizmeti olarak almaya hak kazandığını yukarda da belirtmiştik. Genel bütçeden sağlık hizmetlerine ayrılan oran -%4.5 civarındadır- çok yetersiz olduğu da açıktır. Yapılması gereken ilk iş bu oranın mutlaka yeterli bir seviyeye yükseltilmesidir. Sağlık hizmetlerindeki finansman açığını genel bütçeden karşılamak yerine “eşit hizmet vermek” gerekçesi ile işçiden alınan hastalık primlerini ve işçi -işveren primleri ile kurulmuş sağlık tesislerini genel hizmete almaya çalışmak açık bir haksızlıktır. 224 sayılı kanunun bu maddesinin Sosyal Sigortalar Kurumu tesislerine uygulanmasında haklılık yoktur. Sosyal Sigortalar Kurumu sağlık tesislerinin hukukî yönden özel bir hastalık sigortası işletmesinin hastanesinden farkı olmaması gerekir. Devletin tedavi görevine yardımcı olan Kurumun aslında devletin sağladığı standartta yardım görmesi gerekir. Yani Kurum aslında devletin görevi olan bir hizmet

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

yapmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu olmasaydı bu gün sigortalı olanlara Devlet kendi standardında bu hizmeti vermek zorundaydı, o halde Kuruma Devletin yardımı dahi prensipman gerekir. Görülüyor ki eşit hizmet vermenin ilk şartı eşit mükellefiyet prensibini sağlamaktır. Bu durumda ya herkes sağlık hizmetini genel bütçeden alacak, yahutta herkes gelirine göre aynı oranda hastalık sigortası primi verecektir. Bu primi vermeyecek olanların primi Devlet tarafından ödenerek yurt çapında "Sosyal Sağlık Sigortası" uygulanmadan sağlık hizmetlerinin bir elden yürütülmesi haklı ve mümkün değildir.

Hizmet ölçüsü ne olacak?

Hizmet ölçüleri, çözümünü gereken diğer bir problemdir. Bugün çeşitli kuruluşlar kendi bünyelerinde nisbeten iyi bir hizmet ölçüsü kurabilmişlerdir. Yeterli bir hizmet ölçüsünde anlaşmadan hizmetlerin birleşmesi, bugün nisbeten yeterli hizmetleri de genel yetersizlik içinde eritecektir. Üzerinde çok durulan Sosyal Sigortalar Kurumunun 5.000 yatağı bir milyon sigortalı için 10.000 de 50 hasta yatağı ölçüsü ile oldukça iyi bir oran ifade etmektedir. Fakat genel hizmet plânında 5.000 yatak büyük bir rakam değildir. Yurdun 10.000 de 50 hasta yatağı oranına ulaşması için gerekli yatak sayısı 150.000 dir. Genel hizmet seviyesi bu ölçüye ulaşmadıkça hizmetlerin birleşmesi sigortalılara verilecek hizmet ölçülerinin düşmesi ile sonlanacaktır, esasen endişe uyandıran bir husus da budur. Bir çok kuruluş da bu endişeyi paylaşmaktadır. Birçok kurumun ayrı sağlık hizmeti kurmasının nedeni bu genel hizmet yetersizliği idi. Bu şartlar altında birleşme aynı noktaya dönüş olacaktır. Sağlık alanında hasta yatağı oranı 10.000 de 21 dir.

Hekim sayısı ve ücretlerindeki dengesizlik ifade edilmiştir. Hekim sayısı hizmetin diğer bir ölçüsüdür. En çok 2000 kişiye bir hekimin bulunması meslekî kurallar bakımından gereklidir. Hizmetlerde ölçüyü düşürecek tutumlar daima hatalı olacaktır. Eşit hizmet, iyi hizmet olduğu zaman faydalıdır. Şartları değiştirmek yerine mevcut hizmet ölçüsünü yeterli görmek tamamen yanlıştır.

Hekim ücretlerinde dengesizlik vardır ve mutlaka düzeltilmesi gerekir. Ancak bunun yolu bugüne kadar Sağlık Bakanlığının tutumu olan hekime emeğinin karşılığı olan hakkı vermek isteyen kuruluşların karşısına çıkmak değil, "Hekim Personel Kanunu"nu çıkartmak veya Devlet memurları Kanununun malî hükümlerinin -hekimlerle ilgili gereken düzeltmeleri yaparak- yürürlüğe girmesini sağlamak ve bütün kuruluşlarda çalışan hekimleri bu kanun kapsamına almaktır.

Özelliklerin korunması

Üniversitelerin, Sosyal Sigortalar Kurumunun ve İktisadi Devlet Teşkilâtı gibi kurumların hizmetlerinde çeşitli özellikler vardır. Üniversitenin eğitim fonksiyonunun, Sosyal Sigortalar Kurumunun işçiyile ilgili çeşitli hususların hizmette, özellik gösteren niteliği vardır. Bu özelliklerin korunması hususunda Kurumların haklı bir hassasiyeti vardır. Bu hususun da daima dikkate alınması gerekir.

Eşit Mükellefiyet eşit hizmet ilkesi sağlanmadan, yeterli seviyede hizmet ölçüsünü kurmadan ve hizmet özelliklerini dikkate almadan yatıkların Sağlık Bakanlığına devri veya bir elden yürütülmesi haklı, faydalı, isabetli değildir. Bugün yapılması haklı ve mümkün olan, karşılıklı boş yatak kapasitelerinden faydalanma şeklini tesbit etmek, hekim ve diğer elemanların ücretlerinde emek değer dengesini sağlamak ve iyi hizmet ölçülerini geliştirecek koordinasyonu kurmaktır.

İlerdeki hedefler

İlk hedef genel bütçeden sağlık hizmetleri oranını artırmaktır. Bu yetmediği takdirde -ki herhalde yetmeyecektir- yurt çapında "Sosyal Sağlık Sigortası" nı kurmak ve bütün vatandaşları sigortalı yapmaktır. Yeterli hizmet ölçüleri tesbit edilerek ve bütün imkânlar en iyi şekilde değerlendirilerek, hizmetin özellikleri dikkate alınarak sağlık hizmetleri düzenlenmelidir. Sistemin dışında farklı mükellefiyet grupları kalmayacağından sağlık hizmetleri eşit olarak verilme imkânına kavuşur, Sağlık hizmetlerinin bir elden yürütülmesi ancak bu şartlar altında haklı ve faydalı ve mümkündür. Bu hizmeti yürütecek olan örgüt de yine Sağlık Bakanlığı dışında özel kanuna sahip olmalı ve çalışmalarını tam bir özerklik içinde yürütmelidir. Bütün bu faktörler dikkate alınmadan bu çok önemli konuda olumlu bir sonuç almak mümkün görünmemektedir.



Hastanede sıra bekleyen insanlar (İletişim Yayınları Arşivi).

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU



BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ: BAĞ-KUR

1963 yılında yürürlüğe giren I. Beş Yıllık Plan'ın "İktisadî ve Sosyal Hedefler" bölümünde, ilk beş yıllık uygulama döneminde büyük kentlerden başlamak üzere serbest meslek sahipleri ve esnaf için ihtiyarlık ve ölüm sigortası kurulmasının amaçlandığı yazıyordu. Aynı planın on beş yılda gerçekleştirilmesini öngördüğü hedefler arasında ise serbest meslek sahipleri, esnaf ve sanatkârların sağlık sigortasının da kapsandığı genel bir sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesi yer alıyordu.

02. 09. 1971 tarihinde kabul edilen 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile belirli bir prim karşılığında devlet eliyle bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere kurulan Bağ-Kur, başlangıçta sadece sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortası kurulmasını öngörmüştü. 1985 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile hastalık sigortası da Bağ-Kur'un kapsadığı sigorta türleri arasına dahil edilmiştir.

Esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kapsamına alınmayarak bunlar için ayrı bir örgütün kurulması, kalkınma planlarında benimsenen sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesi anlayışıyla bağdaşmayan bir uygulama olmuştur.

BAĞ-KUR'UN KAPSAMI

1479 sayılı kanun uyarınca sosyal güvenlikleri Bağ-Kur tarafından karşılananlar kurum kapsamına girişleri bakımından iki bölüme ayrılırlar. Bu bölümlerden ilkinde yer alanlar zorunlu Bağ-Kur sigortalıdır. Diğer bölümde yer alanlarsa isteğe bağlı Bağ-Kur sigortalıdır.

ZORUNLU SİGORTALILIK

Zorunlu Bağ-Kur sigortalıları, sigortalı olmak hak ve yükümlülüklerinden vazgeçemez ve kaçınamazlar. Zorunlu sigortalı olarak Bağ-Kur kapsamına girecekler için üç koşul öngörülmüştür. Bunlar şöyle sıralanır:

Hizmet sözleşmesi ile bir işverene bağlı olmadan kendi ad ve hesabına çalışmak,

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Belli meslek grubuna girmek veya belli şirketlerin ortaklarından olmak, Başka bir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmamak.

İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILIK

1479 sayılı yasa zorunlu sigortalılığın yanı sıra isteğe bağlı sigortalılık da öngörmektedir. Yasaya göre isteğe bağlı sigortalılıktan faydalanabilecek olanlar şunlardır:

- Ev kadınları,
- Türkiye'de ikamet eden Türk asıllı yabancı uyruklular,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayanlar,
- Yurtdışındaki vatandaşların yanlarında bulunan ve herhangi bir işte çalışmayan eşleri,
- Bağ-Kur'a bağlı zorunlu sigortalılık niteliğini yitirenler.

İsteğe bağlı sigortalılık kapsamına alınan ev kadınından ne anlaşılabileceği konusunda yasa da açık bir hüküm olmaması zaman zaman sıkıntılara yol açmıştır. Yargıtay'a göre isteğe bağlı sigortalılıkta ev kadınının bu niteliğine itiraz edene ispat yükümlülüğü getirilmiş, buna karşın ev kadını olduğuna dair belgeyi ikametgâh muhtarlığı dışında bir muhtarlığa onaylatan kadının bizzat kendisinin ev kadınlığını ispat etmesi gerektiği benimsenmiştir.

Bağ-Kur Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1972 yılında aktif sigortalı sayısı 200 000, aylık almaya hak kazananların sayısı ise 15'ti. 1980 yılına gelindiğindeyse prim ödeyen sigortalı sayısı 1 100 500'e, pasif sigortalı sayısıysa 138 317'ye ulaşmıştır. Takip eden yıllar içerisinde aktif sigortalı sayısının aynı hızla artmakla birlikte aylık almaya hak kazanan sigortalı sayısının daha hızlı arttığı görülmüyor. 2004 yılı itibarıyla Bağ-Kur'a prim ödemekte olan sigortalı sayısı 2 438 614'e, kurumdaki aylık almakta olanların sayısıysa 1 311 106'ya ulaşmıştır.

SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ GÖSTERGELERİ				
		1980	1990	1996
Emekli Sandığı	Aktif-Pasif	2,5	1,8	1,8
	Bağımlılık Oranı	3,7	4,5	4,6
SSK	Aktif-Pasif	3,9	2,4	1,8
	Bağımlılık Oranı	3,6	3,9	4,5
Bağ-Kur	Aktif-Pasif	8,0	4,7	2,2
	Bağımlılık Oranı	3,5	2,7	4,2
Özel Sandıklar	Aktif-Pasif	5,6	2,6	1,2
	Bağımlılık Oranı	2,2	2,3	3,4
Genel Toplam	Aktif-Pasif	3,8	2,7	1,8
	Bağımlılık Oranı	4,6	4,0	4,1

Kaynak: TÜSİAD raporu - Ekim 1997.

Tarım Kesiminde Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenliği

Tarım kesiminin sosyal güvenlik kapsamına alınması dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye'de de diğer faaliyet alanlarına göre gecikmiştir. İstihdamın süreksizliği, gelir düzeyinin düşüklüğü ve işçi-ortakçı-işveren gibi kategoriler arasındaki sınırların çoğu zaman belirsiz olması gibi nedenler Türkiye'de tarım kesiminin sosyal güvenlik kapsamı içine alınmasını geciktiren özel nedenler olmuşlardır.

Tarım işçileri açısından bakıldığında 1945 sonrası kurulan işçi sigortalarının kapsamının 3008 sayılı İş Kanunu ile sınırlı tutulmasıyla bu işçilerin sosyal güvenlik şemsiyesi dışında bırakıldıkları görülür. 1964 tarihli 506 sayılı kanun da sosyal sigortaların kapsamını İş Kanunu'ndan ayırmakla beraber, tarım sanatlarına ait işler hariç kalmak üzere, tarımda çalışanları sosyal güvenlik kapsamı dışında bırakmıştı. Tarım sektöründe sürekli hizmet akdi ile çalışanların Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı içine alınmaları ancak 506 sayılı kanunda değişiklik yapan 24. 11. 1977 tarih ve 2100 sayılı kanunla sağlanmıştır. Ancak fiilen bu statüde tarımda çalışanların çok küçük bir kısmı (1981'de 16 647 kişi, 2003'te 165 268 kişi) sosyal sigorta kapsamına sokulabilmiştir.

Tarımda bağımsız çalışanların sosyal güvenliğe kavuşturulmaları ise 17. 10. 1983 tarihinde kabul edilen 2926 sayılı kanunla birlikte kademe olarak gerçekleştirilmiştir. Kanunun uygulamasında Bağ-Kur yetkili kılınmıştır. Kanunun geçici 10. maddesinde bütün bölgelerin ve illerin kapsanması öngörülmüştür. İlk uygulama 17. 05. 1984 tarih ve 84/8085 sayılı Bakanlar

1986 YILINDA
1479 SAYILI YASA
KAPSAMINDA
232 544 KİŞİYE
SAĞLIK KARNESİ
DAĞITMIŞKEN
2004 YILINA
GELİNDİĞİNDE
BU SAYI 8 017 673'E
ULAŞMIŞTIR.



Kurulu kararıyla Kırşehir ve Konya illerinde başlamış, takip eden yıllarda diğer iller de yasanın kapsamı içine alınmıştır. 1985 yılında bu yasa kapsamındaki aktif sigortalı sayısı 105 563'ken, 2004 yılına gelindiğinde bu rakam 1 000 000'a ulaşmıştır.

2926 sayılı kanun, başka bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayan ve bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına tarımsal faaliyette bulunan 18 yaşını doldurmuş erkeklerle, 18 yaşını doldurmuş aile reisi kadınların zorunlu sigortalı kapsamına alınmasını öngörmüştür. Kanunun uygulama esaslarını belirleyen yönetmeliğe göre, tarımsal faaliyet, arazide, deniz, göl ve nehirlerde, ekim, dikim, bakım, üretim, yetiştirme ve ıslah yollarıyla veya doğrudan doğruya tabiatın yararlanmak suretiyle bitki, orman, hayvan, balık ve diğer su ürünlerinin üretimini, avlanmasını, avcılar ve yetiştiricileri tarafından korunma, taşınma, satılma veya başka biçimde yararlanmayı ifade etmektedir. Tarımsal faaliyet, kendi mülkünde, ortaklık veya kiralama suretiyle başkasının mülkünde veya kamuya mahsus yerlerde yapılabilir.

2969 sayılı kanunun sağladığı sigorta yardımları şunlardır: Malullük Aylığı, Yaşlılık Aylığı, Yaşlılık Toptan Ödemesi, Ölüm Aylığı, Ölüm Toptan Ödemesi, Cenaze Yardımı, Sağlık Yardımı.

Kanun çalışma gücünün üçte ikisini yitireni malul saymıştır. Fakat sigortalı, sigortalılığının başladığı tarihte zaten malulse malullük aylığı alamaz. Sigortalının malullük aylığı alabilmesi için ayrıca en az 5 tam yıl sigorta primi ödemiş olması gerekmektedir. Bu kanunla tarım sigortalılarının da yaşlılık aylığından yararlanma şartları 25 tam yıl prim ödemenin yanında kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmasıdır. Tarımda bağımsız çalışanlar için sağlık sigortası uygulaması çok yeni olmakla birlikte hızla gelişiyor görünmektedir. 1999 yılında 320 657 kişiye sağlık karnesi dağıtılmışken, 2004 yılında 2926 sayılı kanun kapsamında sağlık karnesi sahibi olanların sayısı 1 762 999'a ulaşmıştır.

Sigorta prim oranları son düzenlemelerle yüzde 15'ten yüzde 20'ye çıkartılmıştır. Aylık sigorta primi, sigortalının basamak göstergesinin katsayı ile çarpımının yüzde 20'si hesaplanarak toplanır.

BAĞ-KUR'UN FİNANSMANI

Bağ-Kur'un sigortalılara sağladığı sosyal gelirler ve yönetim giderleri esas olarak sigortalılardan alınan primlerle sağlanır. Kanunda kurumun diğer gelirleriyse hükmedilecek para cezaları, bağışlar, kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının gelirleri, genel bütçe yardımları, kurum iştiraklerinin gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Gelirlerin sigorta yardımlarına harcanması esastır. Kanun kurumun yönetim giderlerini yıllık gelirlerin yüzde 10'uyla sınırlamıştır.

Kanuna göre sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıklarının hesabında, yirmi dört basamaklı gelir tablosu uygulanır. Tabloda yer alan gelir basamakları, her yıl ni-

BAĞ-KUR'a İlişkin Yasalar ve Yönetmelikler

2004 itibarıyla 2 438 614 aktif, 1 161 734 pasif sigortalısı ile 3 749 720 kişiyi doğrudan ilgilendiren BAĞ-KUR'un 1479 sayılı kurucu kanunu 02. 09. 1971 yılında kabul edilmiştir. Bu yasa daha sonraları 19. 04. 1979 tarihinde 2229 sayılı, 06. 03. 1981 tarihinde 2423 sayılı, 14. 03. 1983 tarihinde 3165 sayılı, 05. 11. 1985 tarihinde 3235 sayılı, 20. 06. 1987 tarihinde 3396 sayılı, 25. 08. 1999 tarihinde 4447 sayılı yasalarla altı kez değişikliğe uğramıştır. BAĞ-KUR sigortalılığına ilişkin yönetmelikler ise BAĞ-KUR kanunu ile ilgili tüzüğün uygulamasını sağlamak üzere çıkartılmıştır. Bu yönetmeliklerin en önemli olanları şöyle sıralanabilir: BAĞ-KUR Sigortalılarının Gelir Basamaklarının Seçilmesi Hakkındaki Yönetmelik, BAĞ-KUR Üyelerine Verilecek İşletme ve Tesis Kredisine İlişkin Yönetmelik, BAĞ-KUR İsteğe Bağlı Sigortalılık Yönetmeliği, BAĞ-KUR Sağlık Sigortası Yönetmeliği, BAĞ-KUR Sigortalılarının Ödemek Zorunda Oldukları Primlerin Hesaplanması, Ödenmesi ve Tahsili Usulleri Yönetmeliği, BAĞ-KUR Sigortalılarının Başvurma Usulleri ile Uygulamak Mecburiyetinde Oldukları Esaslar ve Tescille İlgili İşlemler Hakkında Yönetmelik, BAĞ-KUR Genel Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

san ayında ilk olarak bir önceki yılın aralık ayı ile ondan önceki yılın aralık ayına göre Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları indeksindeki değişim oranı kadar, ikinci olarak bir önceki yılın gayrisafi yurtiçi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızları kadar artınarak belirlenir. Sigortalı, Bağ-Kur'a girdiği tarihte sözü edilen gelir basamaklarından dilediğini seçmekte serbesttir.

Prim oranı yüzde 20'dir. Ayrıca sigortaya girişte bildirilen gelirin bir defaya mahsus olmak üzere yüzde 25'i oranında giriş keseneği, basamak yükselmelerinde ise, iki gelir basamağı arasındaki artış farkı kadar yükselme primi alınır. Sigorta primi, sigortalılığın başladığı tarihi takip eden ay başından, sigortalılığın bittiği ayın sonuna kadar hesaplanmak suretiyle tam ay olarak alınır.

SİGORTA TÜRLERİ

SAĞLIK SİGORTASI

Sağlık sigortası Bağ-Kur Yasası'na sonradan, 1985 yılında kabul edilen 3235 sayılı kanunla eklenmiştir. Bakanlar Kurulu'nun, 05. 12. 1985 tarih ve 85/10110 sayılı kararıyla ilk uygulama 01. 01. 1986'dan geçerli olmak üzere Bingöl, Bolu, Burdur, Giresun, Isparta, Konya, Kütahya, Manisa, Niğde, Tekirdağ ve Tokat illerinden başlamış, tüm yurda yayılması 01. 05. 1988 yılında Adana, Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Denizli, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri, Muğla, Sakarya, Samsun, Trabzon ve Zonguldak'ın da uygulama alanına dahil edilmesiyle tamamlanmıştır. 01. 01. 1986 tarihinde yürürlüğe giren Sağlık Sigortası Yardımlarına İlişkin Yönetmelik'le birlikte sağlık sigortası yardımları başlatılmıştır.

Kanuna göre ilk defa sigortalı olanların sağlık yardımından yararlanmaları, en az sekiz ay, yeneden sigortalı olanların ise en az dört ay eksiksiz sağlık sigortası primi ödemiş olmaları, sağlık ve sigorta prim borcu bulunmaması şartına bağlıdır.

Sağlık sigortası yardımlarından 1479'a tabi zorunlu sigortalılar ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, ana ve babaları, yaşlılık ve malullük aylığı almakta olanlar ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları ana ve babaları ve ölüm aylığı almakta olanlar yararlanırlar. An-

BAĞ-KUR BAŞLANGIÇTA SADECE SAKATLIK, YAŞLILIK VE ÖLÜM SİGORTASI KURULMASINI ÖNGÖRMÜŞTÜ. 1985'TE YAPILAN BİR YASAL DÜZENLEMEYLE HASTALIK SİGORTASI DA KAPSANAN SİGORTA TÜRLERİ ARASINA ALINMIŞTIR.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

cak, diğer sosyal güvenlik kanunlarına ve özel kanunlara göre sağlık yardımlarından faydalananlar yararlanamazlar.

Sağlık hizmeti, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, mahallî idareler, üniversiteler, kamu iktisadî teşebbüslerine ait sağlık tesisleri ile diğer sağlık tesislerinden satın alınmak suretiyle yürütülür. Buna ilişkin usul ve esaslar Bağ-Kur tarafından belirlenir.

1986 yılında 1479 sayılı yasa kapsamında 232 544 kişiye sağlık karnesi dağıtılmışken, 2004 yılına gelindiğinde bu sayı 8 017 673'e ulaşmıştır.

MALULLÜK SİGORTASI

Yasaya göre malullük aylığından yararlanabilmek için yerine getirilmesi gereken koşullar:

En az 5 tam yıl sigorta primi ödenmiş olmak,

Sigortalının çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybettiğinin tespitine dair Sağlık Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, üniversiteler ve kamu iktisadî teşekküllerine ait hastanelerin sağlık kurullarından alınan ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nca malullüğüne karar verilen Sağlık Kurulu raporu bulunmak,

Yazılı istekte bulunmak ve istek tarihi itibarı ile her türlü borçlarını ödemiş olmak şeklinde sıralanmıştır.

Zorunlu sigortalılığa tabi olanlar için malullük aylığı, sigortalının son defa prim ödediği gelir basamağına ait göstergenin, sigortalıların basamaklarda prim ödedikleri süreler de dikkate alınarak aylık başlangıç tarihinde yürürlükte bulunan gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamasının yüzde 65'i olarak hesaplanır. Başka birinin sürekli bakımına muhtaç malul sigortalıya da yüzde 75 oranında aylık bağlanır. 2004 yılında Bağ-Kur tarafından malullük aylığı ödenenlerin sayısı 1 059'dur.

“Bağ-Kur Üzerine”

Teoman Pekindağ

Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Sigortalılar Dairesi eski başkanı

19 Nisan 1976, Cumhuriyet

Çalışma Bakanlığının Bağ-Kur sigortalılarıyla ilgili çok önemli bir genelgesi 6 Eylül 1974 tarihli Resmi Gazetede çıktı. 10 numaralı bu genelgenin 1. ve 3. maddeleriyle aynı Bakanlığın 1 ve 2 numaralı genelgelerinin 4. maddeleri yürürlükten kaldırıldı ve bugüne değin Bağ-Kur'da yasaya aykırı olarak sürdürülen uygulamaya son verildi. Ancak, bir hayli geç de olsa yasa doğrultusunda çıkarılan 10 numaralı genelgeyle, 1 Ekim 1972'den beri süregelen yanlış uygulama nedeniyle Bağ-Kur sigortalılarının çok zor durumda kaldıklarını ve emeklilik aylığı ile mali olanaklarının büyük ölçüde etkilendiğini önceden belirtmek gerekir.

1479 sayılı yasaya göre kanun kapsamına giren kişi, seçtiği aylık geliri basamağını en geç 30 gün içinde Kuruma yazılı olarak bildirecek, ayrıca en geç üç ay içinde de Kurumun ilgili şubesine başvurarak kayıt ve tescil işlemini yaptıracaktır. 30 gün içinde bildirimin yapılmaması halinde ilk basamak seçilmiş sayılacaktır. 1972 yazında, İstanbul Ticaret Odası konferans salonunda yapılan Bağ-Kur'la ilgili seminerde, özellikle meslek kuruluşu temsilcileri, basamak seçme süresini de bir yasa değişikliğiyle buna göre yararlanmasını, aksi halde sigortalıların çok zor durumda kalacaklarını belirtmişler. Bağ-Kur Genel Müdürü Sayın Orhan Arıkan ise, buna Çalışma Bakanlığınca çıkarılacak genelgelerle bir çözüm yolum bulunulması çabası içinde olduğunu, meslek kuruluşu temsilcilerinin kaygı duymamalarını, bu aksaklığın kısa sürede giderileceğini söylemiştir. Nitekim Genel Müdürün bu çabası ürününü vermiş ve Sayın Ali Rıza Uzuner'in Çalışma Bakanı olarak imzaladığı 29 Ağustos 1972 tarihli 1 ve 2 numaralı genelgelerin 4. maddeleriyle 30 günlük basamak seçme süresi yasa hükmüne aykırı olarak uzatılmış ve basamak seçme işleminin seçilen basamağın giriş bildirgesinde belirtilmek suretiyle yapılacağı saptanmıştır.

İdari bakımdan özerk olan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü kendi görüşünü yansıtan bu genelgeyi yalnız uygulamakla da kalmamıştır. Genel Müdür Sayın Arıkan, 2/1/1973 tarihli basın toplantısında, Kuruma başvurma süresinin sonu olan 31/12/1972 tarihi ile cezasız prim ödeme süresinin sonu olan 31/1/1973 tarihi arasında bir aylık farkın olduğuna dikkati çekerek pek çok ilgilinin kayıt olmak için sırada beklediğini göz önüne alan Bağ-Kur'un bunlara bir olanak tanımak üzere cezasız prim ödeme süresinin sonu olan 31/1/1973 tarihine kadar bildireceklerini doldurarak Kuruma yollayan, prim ve keseneklerini ödeyen tüm sigortalıların zamanında başvurmuş sayılacağını ve bildireceklerinde yazılı basamaklarının da geçerli olacağını kamuoyuna duyurmuştur. Yasa hükümleri bu kadar da zorlanmakla kalmamış, 31/1/1973 tarihinden sonra da verilen bildireceklerde yazılı prim ödeme basamakları geçerli sayılmış ve bazı teknisyenlerin yazılı uyarıları da sonuç vermeyince uygulama bu yönde yürüyegelmiştir.

İşte söz konusu resmi gazetede çıkan 10 numaralı genelge, yukarıda belirtilen ve uygulamaya esas alınan 1 ve 2 numaralı genelgelerin 4. maddelerini yürürlükten kaldırmaktadır. Artık bu genelge ve 1479 sayılı Yasa hükümlerine göre bir sigortalı seçtiği gelir basamağını kanun kapsamına giriş tarihinden başlayarak 36 gün içinde kuruma yazılı olarak bildirecek, ayrıca 3 ay içinde de Kurumun ilgili şubesine (Yasada meslek kuruluşuna verileceğine ve buraya veriliş tarihini geçerli sayılacağına dair bir hüküm bulunmamakta-

dır) kayıt ve tescil için başyuracaktır. Sadece bildirge üzerine basamak yazmak yeterli değildir. Genelgede uygulama tarihi hakkında herhangi bir belirlilik olmadığından şimdi en önemli sorun 10 numaralı genelge hükümlerini uygulama tarihinin saptanmasıdır. Yasanın tanıdığı 30 günlük süre içinde basamak seçerek Kuruma yazıyla bildirenlerin sayısı belleğimiz bizi aldatmıyorsa üç dört bini geçmiyordu. Genelgenin uygulama tarihi başa götürüldüğünde Bağ-Kur'a kayıt olan sekiz yüz bin sigortalı kendiliğinden birinci basamağa inmiş olacaktır. Her ne kadar 1803 sayılı bir Af Yasası çıkmışsa da bu yasanın tanıdığı süre 2.9.1974 akşamı sona ermişti. Af Yasası 1479 sayılı Yasada gösterilen 30 günlük süre geçtikten sonra basamak seçen sigortalılara yazılı istekleri halinde basamak değiştirme olanağı tanımıştır. Ancak prim basamağını yanlış seçenler için çıkarılan bu hükme dayanarak seçmişler ve yaptıkları işlemlerin doğruluğu Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce kabul edilmiştir. Bu sebeple Af Yasasının tanıdığı süre içinde ayrıca basamak değiştirme isteğinde bulunmağa gerek görmemişlerdir. O halde sekiz yüz bine yakın sigortalının prim ödeme basamakları bire incek ve örneğin üç yıl sonra emekli olacak ileri yaştaki sigortalıların çoğu üçüncü basamak üzerinden çok düşük yaşlılık aylığı (ayda 490 lira) almak zorunda kalacaktır.

Hukukun genel ilkelerine göre bir idari kararda açıklık bulunmadıkça yayın tarihinden önceki devreyi kapsamaz. Ancak yürürlükten kaldırılan bir genelge aslında yasa hükmüne aykırıysa, yasaya aykırı genelge olmayacağından bu genelgenin uygulanmasına daha başlangıçta olanak bulunmamaktadır. "Kanuni şartlar ve hükümler dışında yapılan bir tasarrufun sahi sayılması kamu menfaatine aykırı olur, sosyal düzeni bozabilir. Bu bakımdan, tasarrufun hükümsüz sayılması sakatlığın tabii müeyyidesi olmalıdır 10 numaralı genelge hükümlerinin uygulama tarihini Resmi Gazetede yayımlandığı tarih olarak saptamak kanımızca yanlış olur. 30 gün içinde basamak seçerek kuruma yazıyla başvurmamayan sigortalıların basamaklarını bire indirmek, genelgelerle değiştirilmesine olanak bulunmayan 1479 sayılı yasanın 51 inci maddesi hükmü gereğidir. Bununla beraber büyük bir sigortalı kitlesini yakından ilgilendiren bu konu tartışılmaya geçecek kadar önemlidir ve bu gibi yanlış idari tasarruflar dolayısıyla aksi görüşler de savunulabilir. Bu sebeple kısa zamanda bu konuda söz sahibi hukukçuların da görüşleri alınarak 10 numaralı genelgenin uygulama tarihinin yasaya ters düşmeyecek şekilde açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Düşüncemiz doğrultusunda bir karara varılırsa, Bağ-Kur uygulamasındaki yanlışlıkların kurbanı olan bu sigortalılarla bir yazımızda değindikimiz üzere 10.5.1974 tarihli yargı Hukuk Bölümü İctihadi Birleştirme Genel Kurul kararının Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce kendilerine duyurulmaması nedeniyle basamak değiştirme olanağını bulamayan yüz bin ileri yaştaki bağımsız çalışanların ve sayılarını dört milyon olarak saptadığımız esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışan yurttaşın uğradıkları zararları önlemek için Bağ-Kur'la ilgili yeni bir af yasanın çıkartılması düşünülebilir. Ancak ne yolda karara varılırsa varılsın, bir kez daha bu tür önemli aksaklıklara yol açmayacak bir örgüt kurulması ve Bağ-Kur sigortalılarının iki yıl içinde bu hale düşürülmesi nedenleri üzerinde durulması şartıyla...

KADIN İSE 60, ERKEK İSE 62 YAŞINI
DOLDURAN VE EN AZ 15 TAM YIL
PRİM ÖDEYEN SİGORTALILARA DA
KISMÎ YAŞLILIK AYLIĞI BAĞLANIR.
2004 YILI İTİBARIYLA 53 989 KİŞİ
KURUMDAN YAŞLILIK AYLIĞI
ALMAKTADIR.

YAŞLILIK SİGORTASI

Yaşlılık sigortasından faydalanabilmek için sigortalının Bağ-Kur'a yazılı talepte bulunup, talepte bulunduğu tarihte prim ve her türlü borçlarını ödemiş olması gerekmektedir. Kanunda yapılan düzenlemelere göre yaşlılık sigortasının temel yardım şekli olan yaşlılık aylığı tam, kısmî ve ileri yaştakiler olmak üzere üçe ayrılır. Tam aylıktan faydalanabilmek için sigortalının kadın ise 20 tam yıl, erkek ise 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olması ve 23. 05. 2002 tarihli ve 4759 sayılı kanuna göre oluşturulan tablo uyanınca belli bir yaş sınırını geçmiş olması gerekmektedir. Kadın ise 60, erkek ise 62 yaşını dolduran ve en az 15 tam yıl prim ödeyen sigortalılara da kısmî yaşlılık aylığı bağlanır. 2004 yılı itibariyle 53 989 kişi kurumdan yaşlılık aylığı almaktadır.

ÖLÜM SİGORTASI

Ölen sigortalının hak sahiplerine dul ve yetim aylığı bağlanabilmesi için gereken koşullar: Sigortalının ölüm tarihinde en az 5 tam yıl sigorta primi ödenmiş olması, Sigortalının malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken veya yazılı istekte bulunup, malullük veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazandıktan sonra ölmesi, Bağlanmış bulunan malullük veya yaşlılık aylıkları kesilmiş olan sigortalının ölmesi, En az 5 tam yıl sigorta primi ödemiş olanlardan, yaşlılık toptan ödemesi talebinde bulunan sigortalının toptan ödeme yapılmadan ölmesi. Ancak, bir iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölenler için prim ödeme süresi aranmaz. Kurumdan ölüm aylığı almakta olanların sayısı kuruluşundan itibaren düzenli olarak artmakla birlikte son yıllarda oldukça azalmış, 2004 yılında 38 155'e düşmüştür.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

MODERN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ OLUŞUMU

VAKIF STATÜSÜNDEKİ SANDIKLAR VE TAMAMLAYICI SOSYAL SİGORTA SANDIKLARI

VAKIF STATÜSÜNDEKİ SANDIKLAR

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin üç büyük kurum etrafında yapılandırılması süreci 1945 yılında İşçi Sigortaları Kanunu'nun kabulüyle başlamış, 1971 yılında Bağ-Kur'un kurulmasıyla sona ermiştir. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan oluşan bu üç kurumla beraber nüfusun büyük kısmı sosyal güvenlik kapsamı dahiline alınmıştır. Bununla birlikte vakıf statüsündeki sandıklar ve tamamlayıcı sosyal sigorta sandıkları önemli işlevler üstlenmeye devam etmiştir. 506 sayılı kanunun geçici yirminci maddesine göre banka ve sigorta şirketleri bünyesinde birçok sandık kurulmuş olmakla birlikte bu sandıkların geçmişi teavün, yani yardımlaşma sandıklarına kadar uzatılabilir. Bu kurumlar Türkiye'de kamu kesimi kapsamı dışında yer alan sosyal güvenlik pratiklerine örnek teşkil etmekte ve sosyal güvenlik alanında reformun gündemde olduğu ve tamamlayıcı bir işlev üstlenmek üzere bireysel emeklilik sisteminin yaygınlaşmaya başladığı günümüzde önemli bir tecrübe niteliği taşımaktadır.

İlk örneklerini Osmanlı dönemindeki lonca örgütlenmelerinin içinde gördüğümüz yardımlaşma sandıkları zamanla loncalar dışına da taşmış ve bu süreç içinde XIX. yüzyılın sonuna doğru sivil ve askerî devlet memurları ile diğer kesimlerdeki çalışanlara doğru genişleyen bir tekaüd sandığı biçimi ortaya çıkmıştır. Teavün sandıkları aktif çalışma hayatı sırasındaki ihtiyaçlara yönelirken, tekaüd sandıkları emeklilik konularında düzenlemeler getirmiştir. Bu farklı uygulamalardan dolayı bazı kurumlarda her iki sandığın da yer aldığı görülmektedir. Sandıkların cumhuriyet dönemindeki tarihi ise 10 Eylül 1921'de kabul edilen Ereğli Kömür Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Muteallik Kanun ile başlamaktadır. Bu dönemde 22 Temmuz 1923 tarihli ve 2608 sayılı kanunla kurulan Amele Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir kurum olarak hâlâ varlığını sürdürmektedir. Amele Birliği SSK'nın kurulmasından sonra emeklilik hizmetlerini devretmişse de ek hizmetler konusunda üyelerine hizmet sunmaya hâlâ devam etmektedir. Bu dönemde öne



BANKA SANDIKLARININ SSK DIŞINDA KURUMSALLAŞMALARININ TEMEL SEBEBİNİ, HİZMET KALİTESİ BAKIMINDAN SSK STANDARTLARININ ÜZERİNDE FAALİYET GÖSTEREBİLME AMACI OLUŞTURMUŞTUR.

çıkan bir diğer önemli örnek 1926 yılında çıkarılan 895 sayılı yasayla kurulan İmalat-ı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı'dır. Bu kurum hem emeklilik sorununa hem de sağlık sorununa çözüm bulunması amacıyla oluşturulmuştur. Kurumun yasası 1939'da çıkartılan 3575 sayılı Askerî Fabrikalar Tekaüd ve Muavenet Sandığı Hakkında Kanun ile revize edilmiş, 1949'da Emekli Sandığı'nın kurulmasıyla ise lağvedilerek çalışanları Emekli Sandığı çatısı altında toplanmıştır. Merkezî bir üst organa sahip olmaksızın faaliyet yürüten tekaüd ve teavün sandıkları 1945 sonrası konjonktürde yerlerini merkezî kurumlara bırakmıştır ancak 506 sayılı kanun ile birlikte sandıklar açısından yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Vakıf statüsündeki sandıklar, SSK Kanunu olarak da bilinen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici yirminci maddesi uyarınca kurulmuştur. Bu madde uyarınca banka sandıkları, kendi üyelerine en az SSK düzeyinde hizmet vermekle yükümlü kılınmıştır. Katılımın zorunlu olduğu bu sistemde kapsam dahilinde tutulan kişiler bankalarla, reasürans ve sigorta şirketlerinin çalışanlarıdır. Bugün itibarıyla 17 tane sandık bulunmaktadır, bunların 10 tanesi faal durumdadır. Bunlar; Şekerbank T.A.Ş. Memur ve Hizmetliler Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfı, Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Yardım ve Emekli Sandığı Vakfı, Türkiye Odalar Borsalar ve Birlik Personeli Sigorta Emekli Sandığı Vakfı, T. Emlak Bankası T.A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Akbank T.A.Ş. Mensupları Tekaüd Sandığı Vakfı, T. Garanti Bankası A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, T. Sınâî Kalkınma Bankası T.A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, T. İş Bankası T.A.Ş. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, T. Vakıflar Bankası T.A.O. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Millî Reasürans Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Pamukbank T.A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Eskişehir Bankası Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Türkiye Genel Sigorta A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Şeker Sigorta A.Ş. Personeli Sigorta ve Yardım Sandığı Vakfı, Türkiye İmar Bankası T.A.Ş. Memur ve Müstahdemleri Yardım ve Emekli Sandığı Vakfı, T. Dış Ticaret Ban-

kası A.Ş. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi Memurları Emeklilik Sandığı Vakfı. Yukarıdaki kurumların dışında başka sandıklar da kurulmuş ancak süreç içerisinde bir kısmı faaliyetine son vermiştir. Bu yöndeki ilk örnekleri İstanbul Bankası ve Türkiye Öğretmenler Bankası oluşturmuştur. Bunun üzerine, 6 Aralık 1994 tarihli *Resmî Gazete*'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile 506 sayılı kanunun ek 36. maddesine göre, İstanbul Bankası Personeli Sosyal Sigorta Sandığı ile Türkiye Öğretmenler Bankası Emekli Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı, SSK'ya devredilmiştir. Daha sonra, Tam Sigorta A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı ve Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi Memur ve Hizmetlileri Sağlık ve Emekli Sandığı Vakfı da aynı gerekçelerle Sosyal Sigortalar Kurumu'na devredilmişlerdir.

Banka sandıklarının SSK çatısının dışında kurumsallaşmalarının temel sebebini, hizmet kalitesi bakımından SSK standartlarının üzerinde faaliyet gösterebilmek amacıyla oluşturmuştur. Bu amaca birçok sandık tarafından ulaşılmış olsa da, sandıkların her birinin işleyişi ve bu amaca yönelişi farklılık göstermektedir. Örneğin Akbank T.A.Ş. Mensupları Tekaüd Sandığı Vakfı, SSK'nın ödediği maaşlara kıyasla ortalama yüzde 30 daha yüksek bir maaş öderken başka bir kurum, T. Sınâî Kalkınma Bankası T.A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, SSK düzeyinde maaş ödemekte, ancak verilen sağlık hizmetlerinin kalitesi bakımından SSK standartlarının üzerine çıkabilmektedir. Ancak bu örneklerin sandıkların sorunsuz işlediğini düşündürmesi kesinlikle yanlış olacaktır. Sandıkların 2000 yılından 2005 yılına kadarki gelir-gider tablosu incelendiğinde gelirlerin de giderlerin de arttığı ancak giderlerin gelirler içindeki oranının da aynı şekilde arttığı gözlenmektedir. Örnek aldığımız süreç içerisinde SSK'ya devredilen veya Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen sandıkları hesaba katmadan bakarsak, giderlerin gelirler içindeki oranının 2000 yılında yüzde 51,6, 2004 yılı sonunda ise yüzde 64,1 olduğu görülebilir. 2005 yılı sonunda ise bu oranın yüzde 65 olacağı tahmin edilmektedir. Sandıkların aktif-pasif dengesine bakıldığında ise şu rakamlar göze çarpmaktadır: 2000 yılı itibarıyla 78 495 aktif sigortalıya karşılık 71 266 pasif sigortalı ve 173 808

“Bankaların Emekli Sandığı Modeli Yanlış!” Gazi Erçel, *Sabah*, 27 Temmuz 2005

1960'lı yılların ortalarında bankaların kendi emekli sandıklarını kurması, bir gereksinimden değil, zorlamadan ortaya çıktı. SSK yasasına eklenen geçici bir madde ile yasal altyapısı oluşturulan sistem, görünüşte banka çalışanlarına ek yarar sağlama amacı güdüyordu. Emeklilik dönemlerinde daha fazla gelir elde etmeleri o günkü şartlarda çalışanların lehine yapılan bir düzenleme görünümündeydi.

Oysa esas neden, bazı banka sahip ve yöneticilerinin bankalarını devlete ya da başkalarına kaptırmak endişesinden kaynaklanıyordu. O tarihlerde bazı bankaların hisse senedi sahipliği konusunda sorunları vardı. Bu bankalar devlete geçebilirdi. Sorunun çözümü için “sandık” formülü benimsendi. Güçlü banka yöneticilerinin çabaları ile yasa çıkartıldı. Kurulan emekli sandıklarına hisse devri yapıldı. Bankanın sahibinin, çalışanları olduğu şeklinde bir görüntü verildi. Devlet de çalışanların bankasını alıp “devletçilik” yapmak istemedi.

Bunun sonucunda banka yönetimi sandık yönetimini, sandık yönetimi de banka yönetimini seçerek “kendi durumlarını ve sandalyelerini” yıllarca korumak fırsatını elde ettiler. Başkala-



MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU

rına da örnek oldular. İyi çalışanlar yanında, bu modeli tamamen kendi çıkarlarına kullananlar da oldu. Sermaye payını düşük göstermek için, hakimiyetlerinde bulunan sandıklara hisse devri yapan banka patronlarına da sıkça rastlandı. Çoğunluğu şimdi sistem dışında.

El çaka, yer çaka

1960'lı yılların sonunda Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu'nda görev yaparken bu sisteme, bir oyunundan esinlenerek, "el çaka, yer çaka" ismini vermiştik. Sistemin sakıncalı yönlerini belirten raporlar yazarak Maliye Bakanlığı'nın üst yönetimini ikaz etmiştik. Özellikle, bankaya bir şey olduğunda, çalışanların emeklilik ile ilgili bir güvencelerinin kalmayacağı noktasından hareketle, "yapmayın, bu işin sonu iyi değil" gibi ikazlarda bulunmuştuk. Dinleyen olmadı. Emekli sandıklarının sayıları da gün geçtikçe arttı.

Çalışanların güvencelerinin ikinci planda kalmaması için yapılacak basit ve fakat temel işlemler vardı. Kesilen primlerden ve işveren katkısından oluşan fonlar iyi bir biçimde yönetilmeliydi. Toplanan fonlardan emekli olacaklara ödenecek miktarların ne kadar, hangi şartlarda ve ne sürede olacağını belirleyen aktüerya hesaplarının ciddi bir biçimde yapılması ve bağımsız deneticilerce kontrol edilmesi şarttı. Fonlar, en yüksek ve riski az yerlerde değerlendirilmeliydi.

Türkiye'nin geçirdiği çalkantılı dönemlerde de olsa, bazı bankalar bu konuda hassas davranıp gereğini yaptılar. Bazıları ise, toplanan fonları bankanın kasasına alıp, kendi kaynakları gibi kullandılar. "Emekliliklerine daha çok var, o gün gelsin düşünürüz" davranışı içine girdiler. Toplanan primler banka hesapları içinde kaynadı, gitti.

Bankalar tek tek sistemden çekilince, ya da sahipleri devlet olunca "el çaka, yer çaka" işlemlerine artık gerek kalmadı. Ancak emekli sandıklarındaki açıkların boyutu bütün ihtişamıyla gözler önüne serildi. Geçmişteki hatalar, yanlış uygulamalar ve sorunlar ortaya çıktı.

Çözüm nerede?

Çalışanların tek bir emekli sandığı çerçevesinde yapılandırılmaları doğru bir yaklaşım. Müktesep hakların da korunması gerekli.. O halde, sandıkların açığının da bankaların varlıklarından karşılanması, satılacak olanlarında ise fiyatlarının bu durum dikkate alınarak belirlenmesi şart. Ancak, bütün bu doğrular çerçevesinde fatura devlete çıkıyor. Her zaman olduğu gibi olayımızda da, sandıkların açıklarının kapatılması görevini, dolaylı ya da dolaysız, devlet, TMSF ya da Hazine üstleniyor. Çünkü Sabah'da yayınlanan haber ise arzu edilmeyen bir başka olasılığı ortaya çıkarıyor. Cumhurbaşkanı'nın veto kararı nedeniyle, sandıkların arkasında SSK ve bankaların kalmaması durumunda fatura banka çalışanlarına kesilecek. Umarım bu olasılık gerçekleşmez.

SANDIKLAR KONUSU SON DÖNEMDE BANKACILIK YASA TASARISI OLARAK BİLİNER VE TAM ADI KREDİ KURULUŞLARI KANUN TASARISI OLAN YASA TASARISI ETRAFINDA DÖNEN TARTIŞMALARDA ÖNE ÇIKMIŞTIR.

adet bağımlı kişi bulunmaktadır. Bu rakamlara göre aktif pasif oranı 1,10 şeklinde hesaplanmaktadır. 2004 yılı sonunda ise rakamlar şu şekilde oluşmuştur: 73 412 adet aktif sigortalıya karşılık 74 367 adet pasif ve 153 662 bağımlı. Bu rakamlara göre aktif-pasif oranı 0,99 şeklinde hesaplanmaktadır. 2005 yılı için tahmin edilen aktif-pasif oranı ise 0,97'dir. Bu oran 1994 yılında 1,51 olarak hesaplanmıştır.

Sandıkların gelirleri ve aktif-pasif oranı birlikte düşünüldüğünde bazı noktalarda soru işaretleri belirmektedir. Sandıkların aktif-pasif oranlarına bakıldığında, 2000 yılındaki en büyük oran bile aslında sürdürülebilir bir yapının olmadığına işaret etmektedir. Aktüeryal denge açısından ideal oran, 6 aktive karşılık 1 pasif üye olmasıdır. Bu oran 4'e karşı 1'in altına düştüğünde sorun çıkmakta, yukarıdaki örnekte gördüğümüz gibi 1'e 1 civarına geldiğinde ise sürdürülemez bir tablo ortaya çıkmaktadır. Buna karşın sandıkların tümüne birden baktığımızda gelir-gider dengesi açısından, açık vermeye doğru bir gidişten bahsedebilmemize rağmen henüz bir sorun göze çarpmamaktadır. Bu ikilemi, sandıkların kendi kaynaklarını kullanma konusunda yasal sınırlamalara tabi olmayışıyla açıklamamız mümkündür. Bilindiği gibi SSK'nın kendi kaynaklarını (kaynaklarla hem nakit kaynaklar hem de gelir getirici gayrimenkuller ve diğer öğeler kastedilmektedir) nasıl kullanacağı yasayla net bir şekilde belirtilmiştir. Şüphesiz SSK'nın kaynaklarının eri(til)mesinin tek sebebi parasını nasıl kullanacağını sınırlandırılması ve son derece verimsiz yatırım araçlarına yönlendirilmesi değildir; ancak enflasyonun yüzde 70'lerde gezdiği bazı dönemlerde SSK'nın yüzde 5-15 civarında kâğıtlara fon aktarması belirgin gelir kayıplarına yol açmıştır ve SSK asıl görevinin dışına çıkıp devletin veya dönemin hükümetlerinin başka ihtiyaçlarının kaynağı haline getirilmiştir. Aynı şey sandıklar için söz konusu olmamıştır. Sandıklar da Çalışma Bakanlığı'nın yeminli murakıplarınca denetlenmekte olan resmî kurumlardır ancak sandık yöneticilerine kaynakları nerelerde kullanacakları konusunda yasal bir sınırlama getirilmemiştir. Böylece sandıklar kendi kaynaklarını daha verimli kullanabilmıştır. Bazı sandıklar ciddi sorunlar yaşamışsa da, bütün sistem göz önüne alındığında, 2005 yılına kadar sistem açık vermemiştir.

Sandıklar konusu son dönemde Bankacılık Yasa Tasarısı olarak bilinen ve tam adı Kredi Kuruluşları Kanun Tasarısı olan yasa tasarısı etrafında dönen tartışmalarda öne çık-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

mıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin esas itibarıyla aktif-pasif dengesi üzerine kurulması gerektiğinin altı çizilerek, şu an itibarıyla kısa vadede sorun yaşamayacağı düşünülen bazı sandıkların bile, aktüeryal dengenin bu derece bozuk olduğu bir yapıda ancak yüzde 20'lik reel gelirle ayakta durabileceği ifade edilmiştir. Türkiye'de uzun süreli enflasyonist ortamın bu derece yüksek getirileri mümkün kılmış olduğu ancak içinde bulunduğumuz dönemde, finansal yatırımların böyle bir net gelir sağlayamayacağının altı çizilmiştir.

Sandıkların bu gerekçelerle SSK'ya devrine ise çok çeşitli tepkiler gelmektedir. Bunlardan en önemlisi sandıkların amaçlarıyla ilgilidir. Yasa gereği an az SSK düzeyinde hizmet sunmayı vaat eden sandıkların hemen hemen hepsi ya maaşlarda ya da sağlanan sağlık hizmetleri konusunda SSK'nın ötesine geçebilmektedir. Bu haliyle sandıklardan belli bir düzeyde hizmet hak eden kişiler yasal düzenlemeyle SSK standartlarında hizmet almaya başlayacaktır. Bu durum kazanılmış hakların kaybı olarak görülmektedir. Kısaca banka sandıklarının zaman içerisindeki seyri, çok ilginç bir deneyime işaret etmektedir. Banka sandıkları ile birlikte sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınan kesimin 2002 yılı rakamlarına göre binde 47 civarında olduğu düşünülürse, aslında sistemdeki bu ögenin çok da merkezî bir öneme sahip olmadığı söylenebilir. Türkiye'de 2005 yılı itibarıyla, sandıkların kapsamında 308 282 kişi olacağı tahmin edilmektedir. Bu sayı az olmamakla birlikte SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur yanında çok küçük kalmaktadır. Ancak aynı yasa kapsamında bulunmakla birlikte her biri ayrı bir gelişim çizgisi izleyen bu sandıklar dikkatle incelenmesi gereken önemli bir tecrübe birikimi oluşturmuş bulunmaktadır. Sandıklarla ilgili sıcak tartışmaların halen çok ciddi gündem maddesi olması konunun karmaşıklığını ayrıca ortaya koymaktadır.

TAMAMLAYICI SOSYAL SİGORTA SANDIKLARI

Tamamlayıcı sosyal sigorta sandıklarının banka sandıklarından belirgin farkları vardır. Banka sandıkları kendi başlarına birer sosyal güvenlik sistemleridir, çalışanların başka bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmaları söz konusu değildir. Tamamlayıcı sandıkların temel farkı adından da anlaşılacağı gibi, herkesin üye olduğu bir sosyal güvenlik sistemine ilave olarak uygulanan bir sosyal güvenlik sistemi olmasıdır. Tamamlayıcı sandıklardan bahsedildiğinde ilk akla gelen kurum elbette OYAK'tır. 3 Ocak 1961 günü kurulması kararlaştırılan Ordu Yardımlaşma Kurumu, 1 Mart 1961 tarihinde çıkan 205 sayılı kanunla kurulmuştur. OYAK üyeleri aynı zamanda Emekli Sandığı mensubudur ve kuruma üyelik isteğe bağlı değil zorunludur.

Kurumun TSK personeline sunacağı hizmetler kuruluş aşamasında şöyle sıralanmıştır: Emeklilik, maluliyet ve ölüm yardımı yapmak, başta konut kredisi olmak üzere ucuz kredi vermek, geniş bir ağa sahip olan ordu pazarları aracılığıyla ucuz tüketim malları sağlamak ve borç para vermek. Kurumun gelirleri sürekli üyelerden, yani TSK'nın sürekli personelinden yapılan yüzde 10'luk kesintilerle kurumun geçici üyeleri, yani ye-

TAMAMLAYICI SANDIKLARDAN BAHSEDİLDİĞİNDE İLK AKLA GELEN KURUM ELBETTE OYAK'TIR. ÜYELERİ AYNI ZAMANDA EMEKLİ SANDIĞI MENSUBUDUR VE KURUMA ÜYELİK İSTEĞE BAĞLI DEĞİL ZORUNLUDUR.

dek subaylardan yapılan yüzde 5'lik kesintilerden oluşmaktadır. Banka sandıklarında olduğu gibi OYAK için de kendi fonlarını çeşitli alanlarda kullanma serbestliği sağlanmıştır. Diğer sandıklardan farklı olarak OYAK yatırımlarını büyük ölçüde üretime yöneltmiş ve gıda, petrol, petrokimya, elektronik, otomotiv, çimento, inşaat ve konut gibi çok çeşitli alanlarda faaliyet gösteren büyük bir holding halini almıştır. İlk olarak Goodyear Lastikleri T.A.Ş.'ye ortak olarak sanayi alanındaki yatırımlarına başlamıştır. 65 000 üye ile başlayan kurumun bugün itibarıyla yaklaşık 224 000 üyesi bulunmaktadır.

OYAK diğer sosyal güvenlik kurumları veya vakıflarının aksine bir sosyal güvenlik kurumu olarak değil daha çok kâr amaçlı bir holding gibi hareket etmiştir. Kurumun son dönemdeki etkin ekonomik faaliyetleri kurumun bu niteliğini daha da artırmıştır. Bugün itibarıyla OYAK, kuruluş aşamasında ortaya koyduğu temel amacının, yani sosyal ve fiziksel risklere karşı ek bir sosyal güvenlik oluşturma temel amacının çok ötesine geçmiş ve büyük bir piyasa aktörü haline gelmiştir.

OYAK deneyimi Türkiye'nin tek tamamlayıcı sigorta sandığı deneyimi değildir. OYAK dışında MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) adı altında memurlar için, İYAK (İşçi Yardımlaşma Kurumu) adı altında işçiler için benzer bir uygulama hayata geçirilmeye çalışılmıştır ancak MEYAK Yasası'nın çıkmasına ve bir süre memurlardan yüzde 5 oranında kesintiler yapılmasına rağmen kalıcı olamamış, İYAK ise sadece fikir düzeyinde kalmıştır.

OYAK'ın dışında ikinci bir tamamlayıcı sigorta sandığı Amele Birliği'dir. Amele Birliği 14 Aralık 1982'den itibaren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir kurum olarak faaliyet göstermektedir. Zonguldak kömür havzasındaki maden işçilerine yönelik olan kurumun amaçları şu şekilde sıralanabilir: Geçici iş göremezlik yardımı, tedavi yardımı, son yardım, öğrenim yardımı, kredi destekleri, iş kazası yardımları ve konaklama yardımları. Birliğin 2004 yılı istatistiklerine bakıldığında 6,7 trilyon TL civarında gelirine karşılık 8 trilyon TL civarında gideriyle karşılaşılmaktadır.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU**“Banka Sandıkları: Alaturka Sorun Alaturka Çözüm”****Metin Münir, *Vatan*, 28 Temmuz 2005****-I-**

Bankacılık 1990'larda devlet denetimi dışına kaçıp bir tür vahşi batı haline geldiğinde bozulan yalnızca bilançolar değildi. Her şey bozuldu.

İyi yönetilmeyen bankalarda çalışanların sosyal güvenlik haklarını korumak için kurulan sandıklar açık vermeye başladı.

Sandıkların gelirleri çalışanların ve işverenlerin ortak katkılarıyla oluşuyor. Birçok banka sahibi sandığa katkıdan vazgeçti. Katkı bir yana, çalışanların biriktirdiği paraları çarçur etti. Bazı bankalarda toplanan paralar kötü yönetildi. Bazı başka bankalarda sandıkta biriken tutarın karşılayamayacağı cömertlikte haklar tanındı. Sektörde çalışan sayısının azalması nedeniyle sandığa para yatıran ve emekli olup sandıktan para çekenler arasındaki denge çalışanlar (ve açıkları kapatmak zorunda olan bankalar) aleyhine bozuldu.

Hangi bankada ne kadar açık olduğu belli değil. Bazı bankalar için ileriye dönük büyük bir risk unsuru haline geldiği halde açıklar bilançolarda gizleniyor.

BDDK da buna göz yumarak gizliliği teşvik ediyor -muhtemelen bu konuda sorunu olduğunu bildiği birkaç büyük bankayı saklamak için. Ama hangi bankanın açığının ne kadar olduğu, piyasa için bir sır değil. Bankacılık çevrelerinden alınan bilgiler bu açıkların bir milyar dolar civarında olduğu yönünde.

Bunlar sadece bugün için değil gelecek için de risk. Çok sayıda bankacı Avrupa standartlarına göre genç denecek yaşta emekli olduğu için uzun yıllar sandıktan para çekecek. Buna karşılık bankalarda çalışan sayısı azalma trendinde olduğundan meydana gelecek açıkları bankalar diğer gelirlerinden sağlamak zorunda kalacak. Bu, kârlılık açısından iyi haber değil.

Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) da teşviki ile hükümet, sorunu çözmek amacıyla banka çalışanlarını sandıklardan sosyal sigortalar bünyesine aktarmak için bir yasa çıkardı. Bu arada bir taşla iki kuş vurulacak, sandığındaki açıklar yüzünden satılması zorlaşan Yapı Kredi Bankası'nın elden çıkarılmasının önü açılacaktı. Sandıklarını iyi yöneten ve açığı olmayan Akbank gibi bankalar dahil bütün bankalar hükümetin girişimini destekledi. Bunu bankaların kötü niyetine yormamak lazım çünkü zaten bütün sektörü kapsamayan sandık sistemi iyi çalışmıyordu.

Cumhurbaşkanı geçen hafta, çalışanların kazanılmış haklarını ellerinden aldığı için yasayı veto etti. Hükümet yasayı aynen geçireceğini açıkladı. Ancak bu bir çözüm değil. Çünkü Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne başvurup yasayı iptal ettirebilir.

Hükümet alaturka bir soruna alaturka bir çözüm getirmeye çalıştığı için yarı yolda kaldı. Hem bankaları sandıkların külfetinden kurtarmak mümkün hem de çalışanların kazanılmış haklarına dokunmak. Bunu yarınki yazımda ayrıntılı olarak anlatacağım.

“Banka Sandıkları: Alaturka Sorun Alafranga Çözüm”**Metin Münir, *Vatan*, 29 Temmuz 2005****-II-**

Banka sandıklarının Sosyal Sigortalar'a devrini öngören yasa, iyi amaca yönelik kötü bir yasa. Çünkü banka çalışanlarının sosyal hakları ile ilgili iki önemli konuyu havada bıraktı.

Bankalardan emekli olanlar genellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan (SSK) emekli olanlardan daha fazla maaş alıyor. Sandıklar SSK'ya geçtikten sonra bu durum sürecektir mi?

Emekli veya aktif olsun, banka çalışanlarının çoğu SSK hastanelerinden daha kaliteli özel hastanelerde tedavi görüyor. Sandıklar SSK'ya geçtikten sonra ne olacak?

Bu soruların cevaplarını bilmemek bile tahmin edebiliriz. SSK'nın bankacılara ayrıcalıklı muamele yapması olanaksız. Demek ki banka emeklileri SSK'lılar kadar maaş alacak, SSK hastanelerinde tedavi görecektir.

Kazanılmış hakların kaybedilmesi, yoksullaşma, yaşam kalitesinden taviz anlamına geldiği için bu kabul edilemez.

Ancak konunun bir de başka yönü var:

Banka, sosyal sigorta müessesesi değildir. İş sandık çalıştırmak değildir. Ayrıca, sistem kötü kurulduğu için sandıklar rasyonel çalışmıyor.

Banka çalışanlarının SSK'lılardan daha çok maaş almaları, özel hastanelerde tedavi görmeleri sadece bankanın bonkörülüğü ile mümkün. Yasaya göre, banka çalışanları SSK'ya ödenen prim kadar prim ödüyor. Ama aynı primi ödeyen SSK'lılardan daha çok avantaja sahip. Bu sadece bankaların sandıkların açıklarını sonsuza kadar ceplerinden karşılaması halinde devam edebilir.

Bankacılıkta kâr oranları düşme eğilimine girdiği için bu ne mümkün ne de mantıklıdır.

İşin bir diğer yönü de var. Bazı bankalarda sandık yok. Çünkü sandık kurma zorunluğu yıllarca önce kaldırıldı.

Bankalar dünya standartlarında çalışacaklarsa yapılması gereken işlerden biri sandıkların kapanmasıdır. Buna hiç kimsenin itirazı olamaz.

Yapılan hata, reformun bedelini haksız bir biçimde çalışanlara ödetmeye kalkışmak. Bankaları sandıklardan kurtarmanın bedelini banka çalışanlarına ödetmenin hiçbir savunulur yönü yoktur.

Bankacıların SSK'ya devri, kazanılmış haklara saygı gösterilerek gerçekleştirilmelidir. Bu imkânsız değildir. Örneğin, SSK'nın banka emeklilerine ödeyeceği maaş bankalar tarafından takviye edilebilir. Transfer esnasında peşin ödeme yapılarak kayıp telafi edilebilir. Daha az kaliteli sağlık hizmetine gidiş de önlenemez. Bankacılık sisteminde bu geçişi çalışanları rahatsız etmeyecek biçimde yapacak bilgi birikimi mevcuttur. Dün konuştuğum bazı bankacılar çarenin ne olabileceği konusunda düşünmeye başlamışlardı bile.

Aksi takdirde bu iş ya hiç olmayacak ya da kıra döke yapılarak banka çalışanlarının moralini bozacak ve Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki havayı daha da zehirleyecek.

Bankalar Birliği ile devlet birlikte çalışarak formül üretebilirler. Hep sorun veya yarı pişmiş çözüm yaratmak zorunda değiliz, öyle değil mi?

**“Banka Sandıkları Emeklileri
ve Sosyal Güvenlik”****Ömer Faruk Günel, *Star*, 25 Eylül 2005**

Bankacılıkla ilgili yasa tasarısı ikinci kez TBMM'den geçti. Yasa nite-
liğine kavuştu. Şimdi gözler Cumhurbaşkanlığı'na çevrildi. Yasanın can
alıcı unsuru banka sandıkları olmakta. Sandıkların, Sosyal Güvenlik
Yasa Tasarısı kapsamına alınması ve Genel Sağlık Sigortası'na devre-
dilmesi öngörülüyor. Bunu hem sosyal güvenlik kurumlarının tek ça-
tı altında toplanmasını öngören yasa tasarısı hem de bankalara or-
tak olan yabancı sermaye bekliyor. Bankalara yabancı sermaye girin-
ce sandıkların sorun olacağı görüldü. İleride yapılacak ödemelerin
içinden çıkılmaz bir hal alacağı hesaplandı. Yapı Kredi Bankası'na gi-
ren yabancı ortakla başlayan bu durumu Şekerbank ve Dışbank izle-
di. Aynı sorun bankacılık sektörüne girecek diğer yabancı sermaye-
yi de ilgilendirecek. Ancak devir işlemiyle sandıklara üye olanların
yanı sıra binlerce emekli bankacı kazanılmış haklarını kaybetmekle
karşı karşıya kalıyor. Maaşlar, bir anda SSK'lı ile eşit duruma geliyor.
Bunun düzeltilmesi gerekiyor. Köşk, yasanın bu tarafını dikkate ala-
rak temmuz ayında 'veto' etmişti. Şimdi bu yetkisi yok. Bugün yarın
imzalayıp Resmi Gazete'de yayımı sağlanacak. Ancak, Cumhurbaşka-
nı bu kez bir başka yetkisini kullanabilecek. O da yasanın konuyla il-
gili 23'üncü maddesini Anayasa Mahkemesi'ne taşımak olacak. Bu
eyleme, yüzde 100 olur gözüyle bakılıyor. Kaldı ki Çankaya bu işi
yapmazsa bu defa konuya CHP el atacak. Ana muhalefet partisinden
Oya Araslı, Akif Hamzaçebi, Mustafa Özyürek ve Kemal Kılıçdaroğ-
lu konu üzerinde hazırlıklarını tamamlamış durumda. Başvuru ge-
rekçesi hazır bekletiliyor. Olayın dibinde yer alan Sosyal Güvenlik
Yasa Tasarısı ise, TBMM'de gündeme alınacağı günü bekliyor. Kulis-
lere göre görüşülüp yasalaşması 2007 Şubat-Mart ayını bulacak. An-
laşılan o da Bankacılık Yasası'nın ilgili maddesine yönelik girişimlerin
netleşmesini bekleyecek. Banka sandıklarını ortadan kaldırma olayı-
na gelince Cumhurbaşkanı'nın gerekçesindeki aynı unsurlar CHP

için de geçerli, Anayasa Mahkemesi'nin daha önce benzer bir durum
konusunda aldığı iptal kararı yer alıyor. 1977-78 yılında mahkeme
banka sandıklarının kaldırılma girişimini iptal etmişti. Şimdi aynı du-
rum yaşanır mı bilinmez. Mahkemeyi temsil eden isimler değişti, gö-
rüş değişebilir yorumları yapılıyor. Ama bu varsayım olayın Anayasa
Mahkemesi'ne taşınmasını engellemez. Yapılacak başvurunun bu kez
gündeme alınması ve görüşülmesi uzunca bir süre alır deniliyor. Ne
var ki, bu konuda da önlem alınabileceği anlaşıyor. Örneğin, ilgili
madde yerine Cumhurbaşkanı, yasanın tümü için 'yürütmeyi dur-
durma' talebinde bulunursa mahkeme elindeki tüm başvuruları geri
bırakıp 'önceliği bu başvuruya vermek zorunda kalacaktır. Kaldı ki
CHP'nin hazırlığı bu yönde olmakta. Böylelikle 'uzun' süre, 'kısa' sü-
reye indirilmiş olur. Yani, Bankacılık Yasası'nın geleceği 'sandıklar'
olayına kilitlenmiş durumda gözüküyor. Konu aynı zamanda, Türki-
ye-IMF ilişkilerini de yakından ilgilendirmektedir. Para Fonu daha
önce bu yasanın Köşk'ten geri dönmesiyle birlikte 'onay'layacağı bi-
rinci gözden geçirme raporunu askıya almıştı. Bu gelişmeyle 'ilişki-
lerde' yeni bir sıkıntı yaşanacaktır. İşin bir de bu tarafı bulunuyor.
Veya, iktidarın konunun hassasiyetini dikkate alıp kazanılmış hakla-
rın yok olmasını ortadan kaldıran bir yeni yasayla olayı tatlıya bağla-
ması gerekecek.

Düşünenlerin Düşüncesi

“Banka sandıklarının sosyal güvenlik fonlarının ne biçimde kullanıldığı
bilinmemekte ve plân ilkelerine uyulup uyulmadığı saptanamamaktadır.
Bu kuruluşların Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesine alınmasıyla, kal-
kınmaya katılan sosyal güvenlik fonları artacak ve DPT'nin kontrolü
sağlanacaktır. Kaldı ki, banka sandıklarının, vakıfların, odaların devlet-
leştirilmesi, mallarının alınması, dinlenme tesislerinin devri söz konusu
değildir. Konu sadece sosyal güvenliğin birliğinin sağlanmasıdır.”

“Sosyal Güvenliğin Birliği ve Özel Sandıklar”

Ziyaeddin S. Maruflu (sosyal siyaset uzmanı), *Milliyet*, 15 Haziran 1976

Banka sandıkları ve reasürans şirketlerinin, Anayasamızın öngördüğü anlamda sosyal güvenlik hakkını yerine getirilebilmesi, daha güvenceli ve adil bir sistemin sağlanabilmesi ve en önemlisi sosyal güvenliğin birliği ve tek çatı ilkesinin gerçekleştirilmesi amacıyla, Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesine alınmaları üzerinde ikinci plân döneminden itibaren önemle durulmuştur.

1968-1969-1970 yılları programlarında banka sandıklarının ve özel sigorta şirketlerinin SSK ile birleştirilmelerini öngören hükümler vardır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1971 Programı-Sosyal Güvenlik Bl. Sf. 665) da şunu öngörmektedir:

“506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 2. mad. bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri ve Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Borsaları ile bunların oluşturdukları yaklaşık 28 sandıktan 32.209 kişi sosyal güvenlikten yararlanmaktadır. Bu sandıkların mali durumları kanunda belirtildiği halde 1965'ten beri bazı çalışmalar yapılmasına rağmen ilgili bakanlıklarca müştereken kontrol edilmeyeceği görülmektedir. Özellikle 1186 Sayılı Kanunun sağladığı yeni hakların bu sandıklarca da aynen sağlanması gerektiği konusundaki kanuni hüküm karşısında, bunların büyük çoğunluğu bugün sağlık yardımları dışında munzam haklar sağlayan sandıklar olmaktan çıkmıştır.”

Özel sandıklar ne halde?

Devlet Plânlama Teşkilâtı'nca bu sandıklardan 11 tanesinde yapılan incelemelerde, birbirinden çok farklı statüleri olduğu, uzun süredir mali yönden denetlenmeden ve bilançolarının incelenmediği, aktüarya hesaplarını yaptırmadıkları için gelecekleri konusunda kuşkular duyulduğu belirtilmiştir. Bu durumda, sandıklara güvenliklerini sağlayan çalışanların sakatlık, ölüm gibi uzun süreli riskler bakımından güvenlikleri bu kurumların yöneticilerine bağlı olmaktadır. Bu da sosyal güvenlik sisteminin genel ilkeleri olan “süreklilik ve güven” ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Bu sandıkların büyük çoğunluğunda özellikle sigorta şirketi sandıklarında, sandıkla ilişkisini kesenler ödemiş oldukları primlerini toptan aldıklarından, sandıklar çalışanlarını sigorta kapsamı dışında tutma eğilimi göstermektedir.

Konuya bu yönden değinen 1971 programı, tedbir olarak şunu öngörmektedir. (1971 prog. s. 667): “SSK Kanununun 20.Md.ki özel sandıklar kanununda belirtildiği şekilde Çalışma, Maliye ve Ticaret Bakanlıklarınca müştereken kontrol ve murakabe edilecek ve sağladığı maddi imkânlar Sosyal Sigortalar Kurumundan yüzde 25 oranında fazla olmayan sandıklar kaldırılacak ve üyeleri

SSK'ya bağlanacaktır. Bu sandıklardan ilişkisini kesenler, sigortaya tâbi bir iş yerine geçtiklerinde, özel sandıklarda geçmiş hizmetleri ile biriken paraları yeni kurumlarına aktarılacaktır. SSK'ya dahil edilen sandıkların sağladığı munzam haklar sayılarak, müktesep hak kabul edilecektir. Murakabe ve birleştirme ile ilgili işler bir yönetmelikle tesbit edilecek ve bu yönetmelik program dönemi içinde çıkarılarak, murakabe gerçekleştirilecektir.”

Bir yasa gücünde olmasına rağmen, çeşitli baskı ve etkilerle bu tedbir gerçekleştirilememiştir. Bunun üzerine konu Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında gene bütün ağırlığı ile ele alınmıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının refah dağılımı ve sosyal güvenlik bölümünün ilke ve tedbirler kısmında, özetle (s.805 paragraf 1740/3) “Dağınık sosyal güvenlik kurumlarının, banka ve reasürans şirketlerinin, sosyal sigorta sandıklarının birleştirilmesi amacı ile uygulanan sigorta haklarında mevzuat ve standart yaklaşımları sağlanacaktır.” Denilmektedir.

Banka sandıkları ve reasürans şirketlerinin Sosyal Sigortalar Kurumu ile birleştirilmeleri konusu üçüncü plânın hemen hemen tüm yıllık programlarında önemle yer almıştır.

1975 programında ise, (s. 310), banka ve reasürans şirketlerinin ve öteki sigorta sandıklarının SSK ile bütünleştirilmeleri tedbiri uygulanamamıştır denilerek şu genel ve önemli ilkeye yer verilmektedir.

“Sosyal refah ve sosyal güvenliği amaçlayan program ve araçların belli bir ana politikaya uyumlu olarak yürütülmesini sağlamak ve dağınık uygulamayı gidermek için farklı standartlar ve ayrıcalıklı normlar tek bir işleyiş sistemi içinde bütünleştirilecektir.”

Bakanlar Kurulu kararı olan, kanun niteliğindeki üçüncü plâna dayanan yıllık programlara rağmen, bu sandıkları ve şirketleri SSK'ya bağlamak bir türlü mümkün olamamıştır.

Bu ve sosyal güvenlik sisteminde yerine getirilmesi gereken daha bir çok ilke ve tedbirin yerine getirilememiş olması acı bir gerçeği yansıtmaktadır.

1976 yılı programında da yine “Banka sandıkları ve reasürans şirketleri program döneminde Sosyal Sigortalar Kurumu ile birleştirilecektir” denilmekte ve bunu gerçekleştirme sorumluluğu Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilmektedir.

Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın uzun yıllardan sonra hazırladığı kanun teklifi 1976 ilkbaharında çeşitli engelleme ve etkilere rağmen parlamentodan geçerek kanunlaşmıştır.

Mülklere el konulmuyor

Bazı sandıkların yöneticileri ve temsilcileri kamuoyunu ters yönde oluşturmaya çalışmaktadırlar. Şurası kesinlikle saptanmalıdır ki, yapılan işlem Anayasa ve yasalara tamamiyle uygundur. Plân ve program hedefleri yönündedir.

Hedef, sosyal güvenliğin birliğinin, tek çatı altında, tüm toplum kişilerini eşit ölçülerde kapsayarak sağlanmasıdır.

SSK ile birleşecek sandıkların personeli bundan sonra adil, sağlam, sürekli ve devletin sağladığı sosyal güvencelere sahip olacaklardır.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



Özellikle, dağılan, iflâs eden, tasfiye edilen, kaldırılan banka sandıklarının ve özel firmaların personeli sosyal güvenlikten yoksun, ortada kalmayacaklardır.

Sandıkların mallarının tesislerinin, dinlenme kamplarının ve öteki mülklerinin SSK'ya geçmesi, bunlara el konulması söz konusu değildir. Sadece bu sandıkların personeli ve yeni girecekler bundan böyle 506 Sayılı S.S.Kanununun garantisi altında olacaklardır.

Kaldı ki, SSK'ya bağlı olmak, kendilerinin ayrıca munzam yardımlaşma örgütü kurmalarına engel değildir. Munzam sigortalar kurmak hakkı, herkese açıktır ve banka sandıklarına ve öteki firma ve odalara bağlı olanlar, İYAK, OYAK, MEYAK benzeri munzam sigorta kurabilirler.

Yararı kime?

Bazı büyük özel banka ve şirketlere bağlı sandıkların, sınırlı sayıda yüksek seviyeli idarecileri ve yönetim kurulu üyeleri yüksek emekli maaşı, ikramiye ve tazminat sağlamaktadırlar. Oysa sayıları 45.000'e yaklaşan (aileleri ile beraber 200.000 kişi) düşük düzeydeki çalışanlar bunlardan yararlanamamaktadırlar. Zira, uygulanan yüksek tazminat, emeklilik bir grup yöneticinin kararına bağlıdır. SSK Kanununa, Emekli Sandığı Kanununa, BAĞKUR Kanununa bağlı olmadıklarından, en kutsal hak olan ve dar gelirli lehine kullanılması gereken sosyal güvenlik standartları çokluk istenildiği gibi tesbit olunmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlanmak, Türkiye'nin sosyal güvenlik uygulamasının, üzerinde olan ve esasen sınırlı bir grubu kapsayan yüksek emeklilik ve öteki farklı standart uygulamasına bir ölçüde engel olacak ve fakat sayıları 200,000'i aşan banka ve sandık personeline ve ailelerine sağlam sosyal güvenceler getirecektir. Bilindiği gibi, T. Emlâk Kredi, Ziraat ve benzer bankalarımızın personeli, TC. Emekli Sandığı'na bağlı olup, özel işlem görmemektedir.

Öte yandan, yapılan analizler söz konusu olan banka sandıkları ve öteki oda ve şirketlerin varlığının 1,5 milyarı aştığını, bunun ise yarısından fazlasının iki büyük bankaya ait olduğunu göstermektedir. Aslında, bu para SSK, TC. Emekli Sandığı ve BAĞKUR gibi sosyal güvenlik örgütlerinin ellerinde bulunan ve sigortalı kişilerin ödedikleri primlerden oluşan sosyal güvenlik fonlarından farklı değildir.

Kalkınma plânları sosyal güvenlik fonlarının plân hedef ve öncelikleri yönünde, üretimi arttırıcı, istihdam yaratan ve bölgeler arası dengesizliği giderici nitelikte kullanımı önemle öngörmektedir. (1975 prog.s.310).

Devlet, bu fonların gerçekten sözkonusu ilkeye uygun olarak kullanımına özen göstermekte, sosyal ve ekonomik kalkınmaya hizmet etmesine çalışmaktadır. Oysa, banka sandıklarının sosyal güvenlik fonlarının ne biçimde kullanıldığı çokluk bilinmemekte ve program ilkesine uyulup uyulma-

TÜRK SOSYAL GÜVENLİĞİ MUTLAKA BİR BÜTÜNLÜĞE, SİSTEME KAVUŞTURULMALIDIR. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE, SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI TEK BİR ÇATI ALTINDA TOPLANMIŞTIR.



dığı saptanamamaktadır. Bu kuruluşların SSK bünyesine alınmasıyla kalkınmaya, katılan sosyal güvenlik fonları artacak ve DPT'nin kontrolü sağlanacaktır.

Kaldı ki, hiçbir şekilde banka sandıklarının, vakıfların, odaların, devletleştirilmesi, mallarının alınması, dinlenme tesislerinin devri söz konusu değildir. Konu, sadece sosyal güvenliktir.

Bu sandıkların, 26 Mayıs 1976 gün ve 15598 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak kesinleşen kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu ile birleştirilmesi sadece sosyal güvenliğin birliği ilkesi yönünde atılan ilk adım olmayacak (çünkü Emekli Sandığı ve sosyal hizmet, sosyal yardım örgütleri de Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmalıdır), en önemlisi bankalarda, özel şirketlerde ticaret, sanayi odaları ve benzer kurumlarda büyük çoğunluktaki personele, gerçek, adil, sürekli ve garantili, Anayasa'nın 48 inci maddesine uygun sosyal güvenlik sağlayacaktır.

Türk sosyal güvenliği mutlaka bir bütünlüğe, sisteme kavuşturulmalıdır. Sorunlarını çoktan çözümlemiş ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşları tek bir çatı altında toplanmıştır. Bundan sonra hedef kısa sürede Emekli Sandığı, sosyal hizmet ve yardım, özel eğitim gibi öteki temel sosyal güvenlik kurumlarını Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çatısı altında toplamak olmalıdır.

MODERN SOSYAL GÜVENLİK
KURUMLARININ OLUŞUMU



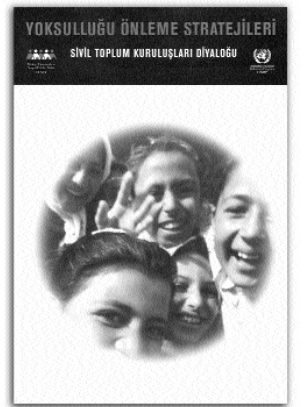
CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

5

XIII-) SOSYAL GÜVENLİK REFORMU
VE YENİ SOSYAL POLİTİKALAR



SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE YENİ SOSYAL POLİTİKALAR

II. Dünya Savaşı sonrası süreçte sosyal refah rejimi pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de toplumsal uzlaşma temelinde şekillenmişti. Bu dönemde toplumsal kalkınma ve tam istihdam eksenli bir zihniyet hâkim olmuş, toplumun çok geniş kesimlerini kapsayacak sosyal güvenlik kurumları oluşturulmuş ve refah rejimi sosyal politikalar ve sosyal hizmetler aracılığıyla tamamlanmaya çalışılmıştı. Keynesyen refah devleti olarak isimlendirilebilecek bu sistem 1980'lerde birlikte geniş kapsamlı bir kriz içine girmiştir. Küreselleşmeyle birlikte Keynesyen refah devletinin toplumun geniş kesimlerini kapsayan sosyal güvenlik sisteminde sorunlar baş göstermeye başlamış ve bu kurumlar Thatcher, Reagan ve Özal dönemlerinden itibaren önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak bu eleştirilere rağmen, sosyal güvenlik kurumları göz önüne alındığında ne Batı Avrupa ülkelerinde ne de Türkiye'de devletin sosyal güvenlik alanından çekilmesi mümkün olmamıştır. Keynesyen dönemin kapsayıcı kurumsal yapıları Türkiye dahil olmak üzere pek çok ülkede başat rollerini sürdürmektedir. Son dönemde yalnızca emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin değil, bir bütün olarak sosyal refah rejiminin çok kapsamlı bir ölçekte yeniden yapılandırılması süreci gündeme oturmuş bulunmaktadır.

Türkiye'de sosyal devletin zayıf olduğu ve sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcı olmadığı şeklinde yaygın bir görüş bulunmaktadır. Ancak Türkiye'nin parçalı sosyal güvenlik yapısı, gecekondulaşmanın sunmuş olduğu imkânlar, kamu iktisadi teşebbüslerindeki istihdam politikaları ve tanım kesimine yönelik destekleme politikaları bir arada düşünüldüğünde Türkiye'de sosyal politikaların, her ne kadar enformel bir nitelik taşısa da, hayli kapsamlı olduğu ortaya çıkar. Ayrıca, SSK başta olmak üzere sosyal güvenlik kurumlarının verdiği hizmetlerin kalitesi düşük olmakla birlikte, bu kurumların 1990'ların sonları itibarıyla nüfusun yüzde 80'ini kapsamakta olduğu görülmektedir. Sigortalı işçi sayısı az olsa dahi insanlar sisteme eş veya aile fertleri üzerinden eklenilebilmekte ve bu da sosyal güvenlik şemsiyesinin genişlemesini mümkün kılmaktadır.

1980'lerden itibaren liberal bir eksenle sosyal kurumlara bir çekidüzen verilmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Devletin küçülmesi gerektiği söylemi kamusal alanda giderek daha fazla yer bulmuş; özelleştirmenin refah devleti uygulamaları sonucunda oluşmuş "krizler", "iflaslar", "kara delikler" ve "sürdürülemez-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

'Genel sefalet sigortası'

Emeklilerin tepkilerine rağmen, sağlık ve sosyal güvenlik alanında devleti çekerek piyasa koşullarını hakim kılan Genel Sağlık Sigortası ve Emeklilik Tasarıları görüşülmeye başlandı



Birgün, 6 Haziran 2005

likler'e verilecek yegâne olumlu yanıt olduğu dile getirilmiş; sosyal güvenlik sisteminin kamu tarafından finansmanının giderek zorlaşmakta olduğuna dikkat çekilmiştir. Ancak bütün bu gelişmelere ve sosyal güvenlik ve sosyal politika alanında yeniden yapılanma arayışlarına rağmen devletin sosyal politika alanına aktardığı kaynaklarda bir kısıtlamaya gidilememiştir.

1980 sonrası süreçte sosyal güvenlik alanında yaşanan en önemli gelişme özel sektörün bu alana girmesi olmuştur. Bununla beraber, Türkiye'de özel sektörün sosyal güvenlik alanında bir aktör olması son on, hatta son beş yılın bir olgusudur. Türkiye'de sosyal güvenlik alanında etkinleşmeye başlayan özel sermaye gruplarının ilk planda 1980 yılı öncesinde de özel sigorta alanında faaliyet gösteren şirketler olduğu görülmektedir. Ancak önceki dönemde devlet kurumlarına oranla son derece kısıtlı bir alanda faaliyet gösteren bu şirketler son dönemde özellikle bireysel emeklilik sisteminin gündeme gelmesiyle birlikte ciddi aktörler haline gelmeye başlamışlardır.

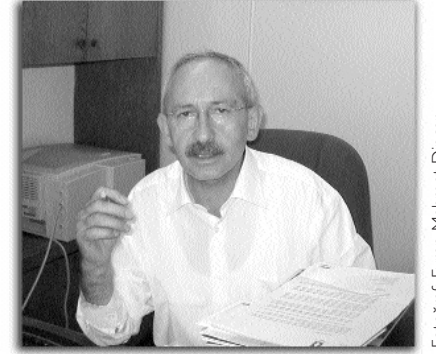
Sosyal güvenlik alanındaki yeni yönelimleri özel sektörün alana girişiyle sınırlamak yanlış olacaktır. Sosyal güvenlik ve sosyal politika alanındaki yapısal dönüşümlerin üç ekseninde ilerlediğini söylemek mümkündür: Öncelikle son yıllarda, Genel Sağlık Sigortası, Emeklilik Sigortası gibi uygulamalarla kamu kesimindeki sosyal güvenlik sistemi tek bir çatı altında birleştirilerek yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. İkinci olarak gelir dağılımı dengesizliğinin ve yoksulluğun gittikçe derinleşmesi sonucunda devletin sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarında da önemli bir artış ve yeniden yapılandırma arayışları belirgin hale gelmiştir. Bu çerçevede yeşil kart gibi son derece geniş kapsamlı ve stratejik uygulamalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu çerçevesinde yürütülen çalışmalar dikkati çekmektedir. İçinde bu lunulan yeniden yapılanma sürecinin üçüncü eksenini ise sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında gönüllü kuruluşların belli bir ağırlık kazanmaya başlamaları oluşturmaktadır.

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA

EMEKLİLİK SİGORTASI

Artan yaşam süresi ve düşük doğurganlık oranları nedeniyle nüfusun hızla yaşlanması, tüm dünyada sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinde reform ihtiyacını gündeme getirmiştir. Dünya Bankası'nın 1994 tarihli "Yaşlı Nüfus Krizinden Kaçınma" başlıklı raporu,

Kemal Kılıçdaroğlu



Fotoğraf: Evren Mehmet Dinger

dünyanın pek çok ülkesinde emeklilik sistemlerinin malî sıkıntılar içinde olduğunu ve yaşlanan nüfus tehlikesini göz önüne alarak yeni bir emeklilik modelinin uygulanması gerektiği fikrini gündeme getirmiştir.

Dünyada halihazırda var olan emeklilik sistemlerinin ezici bir kısmı dağıtım sistemine göre çalışmaktadır. Bu sistemde yaşlı nüfusun emeklilik maaşları, çalışmakta olan nüfus tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Her bir yaşlı insanın emeklilik maaşı, birkaç çalışan primiyle finanse edildiği için, yaşlı nüfusun çalışan nüfusa göre artması bir finansman sorunu yaratmaktadır. Bunun sonucu olarak ya çalışanlar ve işverenler üzerindeki prim yükü aşırı düzeyde artmakta ya da emeklilerin refah düzeyi düşmektedir.

Raporun bu bağlamda işaret ettiği temel sorunlardan biri, emeklilik için yapılan kamu harcamalarının sürdürülemez boyutlara tırmanmasıydı. Aktif çalışan sigortalının emekli pasif sigortalıya oranını ifade eden bağımlılık oranı (aktif-pasif dengesi veya aktüeryal denge) ile kamu harcamaları arasında çizilen grafik, artan oranlı bir eğri ortaya çıkarıyor ve dolayısıyla bağımlılık oranındaki küçük bir düşüş bile katlanarak çoğalan kamu harcamalarına yol açıyordu. Yüksek kamu harcamaları ise kaçınılmaz olarak bütçe açıklarına, enflasyona ve artan harcamaların üretken yatırıma dönüşebilecek bireysel tasarrufları emmesine sebep olacaktı.

Ayrıca finansman problemini ortadan kaldırmak için artırılacak primler işgücü piyasasında makroekonomik sıkıntılara yol açacaktır. İşgücü katılımı ve ekonomik büyüme azalacak veya kayıtdışı ekonomi özendirilerek sistemin finansman problemi daha da derinleşecektir. Bu durumda, vergilerden kaçınmak için emeklilik maaşları düşürülmek zorunda kalınacaktır.

Dünya Bankası raporunun bu sorunlara karşı önerdiği alternatif emeklilik sisteminin temel unsurları, emeklilik sistemlerinin hem makroekonomik dengeleri bozmaması ve büyümeyi artıran özellikler taşıması, hem de geniş bir sosyal koruma ağı yaratma özel-

"Şimdi reform deyince önce şunu anlamamız lazım: Kazığı nerden yiyeceğiz? İşin Türkçe'si bu, yani reform yapıyoruz falan filan. Simdi insanlar sanıyor ki, sistemde, yani kendi güncel yaşamında bir iyileşme olacak. Hayır, sosyal sigorta sisteminde reformun temeli kişilerden sisteme daha fazla katkı yapabilecek bir model kurmaktır (...) İşin özü bu. 4447'de de bu vardı, bu son parlamentoya gelen tasarıda da bu var. O zaman şu soruyu sormamız lazım: Kişileri nerede buluşturacağız? Sosyal güvenlikle norm ve standart birliğini sağlarken farklı kurumlardan sosyal sigorta hizmeti alan yurttaşları hangi düzeye çıkaracağız? Ya da hangi düzeye indireceğiz? Bu birleşme nerde olacak? Yani refahta mı yoksullukta mı buluşacağız? Bu projenin temel hedefi kısa ve orta vadede yoksullukta buluşmak. Çünkü sistemin finansman dengesi bu modelle kuruluyor..."

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

A. Tuncay Teksöz



Fotograf: Evren Mehmet Dinçer

Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığı

Sosyal Güvenlik Kurumu

Başkanı. 4447 sayılı

kanunun hazırlanmasında

en önde gelen

isimlerden ve şu anda

gündemde olan Sosyal

Güvenlik Reformu'nun

mimarlarından.

99 öncesi dönemde, aslında yakın tarihimizde 1950 sonrası kurumlar kurulduktan bu yana emeklilik sisteminin hiçbir zaman yaşlılık sigortası olarak algılanmadığını görüyoruz, aslında en temel problem o. Şöyle söylemek mümkün: Emeklilik nerdeyse ikinci bir kariyere başlamak için ek bir sabit gelir elde edilmesi gibi pratik bir anlama dönüşmüş 99 öncesinde. 60 yaşla başlıyor ilk sistem kurulduğunda emeklilik yaşı, daha sonra 55'e düşürülüyor, daha sonra tümüyle kaldırılıyor; fakat hiçbir zaman efektif olarak uygulanmıyor. İnsanların yaşı 60'a 55'e gelmeden, yaşları henüz dolmadan emeklilik yaşı ortadan kaldırılıyor. Emeklilik yaşı olmayan bir yaşlılık sigortası da dünyada yok nerdeyse. Temel yapısı bu aslında 99 öncesine getirilebilecek eleştirinin. Tabii çok yüklü bir emeklilik sistemi açığı ortaya çıkıyor, bu açık çok önceleri ortaya çıkıyor aslında, 70'li yıllarda ortaya çıkıyor. Önce sis-

tem kendi birikimini harcıyor. Özellikle Bağ-Kur ve SSK fonlu sistemler olarak dizayn edilmiş. Yani bu şu demek: Herhangi bir noktada sisteme yeni girişleri kapattığınız zaman, eldeki fon varlığının sistemin yükümlülüklerini tümüyle karşılayacak kadar olması gerekir. İşte o fon stoku çok büyük oranda erken emeklilikten kaynaklanan nedenlerden dolayı, bunun dışında başka faktörler de var, af yasaları, borçlanmalar, benzeri uygulamalar var, mantıksız uygulamalar var (örneğin Bağ-Kur'da henüz hiç prim ödemeden sistemde emekli olan insanlar var). Bunlardan dolayı bu fon stoku eriyor.

Baştan beri ayrımcılığa dayalı bir sistem Türkiye'deki. Bunu şu sıradaki reform çabasıyla gidermeye çalışıyoruz. Yani işçiler için SSK dizayn ettik, memurlar için Emekli Sandığı, kendi hesabına çalışanlar için Bağ-Kur; SSK ve Bağ-Kur'un içinde iki farklı, ikişer farklı emeklilik rejimi yine Emekli Sandığı'nın içinde (emeklilik rejimi anlamında) belki onlarca dengesizliklerin olduğu, eşitlikçilikten uzak, ayrımcılığa dayalı bir sistemimiz süregeldi, aslında onu da artık gidermek gerekiyor.

99 Reformu daha çok parametrik reformdu, ondan önce sistemin parametreleri üzerinde de bayağı bir yıpranma olmuştu. Önceki yapıyı hatırlayalım: Son yıllarda yüksek prim ödeme çabası, yüksek prim ödemek için ya da son 3-4 yılda yüksek ücret beyan etme çabası, eğer olursa maaşınız yüksek oluyor, önceki yılları ne kadar düşük bildirirseniz bildirin bu emekli aylığınıza yansımıyor. Böyle bir sistem çok düşük prim ödemeyi teşvik ediyor aslında, 99'daki yapı buydu SSK'da. Yine Bağ-Kur'da da benzer bir yapı vardı: Basamağınızı yükselttiğiniz zaman emekli aylığınız ilelebet yükselecekti. Emekli Sandığı'nda zaten o yapı 99'dan sonra da sürdü, son maaşınızın yüksek olması yeterli emekli aylığınızın yüksek olması için.

Bu aslında bir bakıma kişi için iyi bir şey gibi gözüküyor ama, beraberinde çok ciddi bir kaçınmayı getirdi, prim ödeme sisteminden kaçınmayı getirdi. İkincisi yine parametreler açısından söylüyorum, hâlâ eleştiriliyor aslında 99'un o değişikliği. Katsayı gösterge sistemi vardı SSK'da (Bağ-Kur'da da), yani o şu demekti: Bu yıl toplanan primlerle bu yıl ödenen emekli aylıkları arasında doğrudan bir ilişki vardı. Örneğin eğer primleri toplamak için prim tabanını yükseltirseniz, bu şu demek, biz düşünüyoruz ki herkes maaşının belli bir yüzdesinde prim ödüyor öyle değil mi, halbuki bu 99 öncesinde öyle değildi; asgarî ücretli için öyleydi doğru, asgarî ücretin yüzde 80 fazlasını kazanan için de öyleydi, fakat asgarî ücretin yüzde 80'inin daha üzerinde kazananlar için mesela 3 katı 4 katı kazananlar için, sadece asgarî ücretin yüzde 80 fazlası kadarı üzerinden yüzde 33 prim ödenirdi, onun üstünden prim ödenmezdi. Dolayısıyla yüksek gelirli olanların efektif olarak prim oranı düşmüş olurdu, düşük gelirli olanların prim oranı yüksek olurdu.

Böyle bir yapı kaldırıldı 99'da, yani ödenen emekli aylıkları o kişinin geçmişte ödediği primlere bağlı hale getirildi. Dolayısıyla herkesin kendi ödediği primine bağlı hak ettiği bir emekli aylığı yapısı getirildi. Bu konu hâlâ eleştiriliyor fakat en önemli değişikliklerden bir tanesi buydu.

Özetle 99'u parametrik değişiklik olarak düşünebiliriz ve bunlar sadece SSK ve Bağ-Kur'da uygulanabildi, Emekli Sandığı'nda bu parametrik değişikliklerin sadece emeklilik yaşıyla ilgili olan bölümü uygulandı, yani yasalaşabildi. Ne bu parametrik değişiklikler: Bir, emekli aylıkları, kişinin kendi hayatı boyunca ödediği ya da deklare ettiği primlerin ortalaması üzerinden bağlanacak, aylık bağlama oranları

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

çalışılan yılla daha direkt bir ilişkiye sahip olacak, bağlanmış olan emekli aylıkları enflasyon paralelinde artacak, emeklilik yaşları kademeli olarak yükselecek, yeni başlayanlar için de 58-60 olacak; temel parametreler bunlardı. 99'u bir parametrik reform olarak tanımlamak yanlış olmaz.

Bu seferki reform çalışmalarının temel amacı parametreler değil, temel amacı malî sürdürülebilirlik de değil; temel amacı Türkiye'deki sosyal güvenlik yapısını verimli hale getirmek, kurumsal yapısını verimli hale getirmek, sistemini verimli hale getirmek (...) Bir, basitleştirmek. İkincisi, herkes için eşit hale getirmek; 99'da bu yoktu gündemde. Özellikle ona çok önem veriyoruz. Türkiye'de yaşayan herkes için tek bir emeklilik sistemi; tekten kastımız ödenen primle sağlanan fayda arasındaki ilişkinin aynı olduğu ve belli bir kesimlerin kayırılmadığı bir emeklilik sistemi; yine herkesin eşit olarak faydalanabildiği, eşit haklara sahip olduğu bir sağlık sigortası sistemi ve bu da Türkiye'deki yaşayan herkese yönelik hizmet sağlayacak bir sağlık sigortası sistemi, yani "genel sağlık sigortası" sistemi. Ve yine Türkiye'deki sosyal yardımları toplulaştırıp bir hak olarak vatandaşın ulaşabileceği forma dönüştürmeye çalışan bir sosyal yardım sistemine dönüşmek. SSK sistemini temel alan, yani SSK sistemi zaten evrensel olan sistem, onu temel alan bir yapılanmaya gidiyoruz.

Şöyle bir bakıldığında, Emekli Sandığı en iyisi, SSK ikinci, Bağ-Kur en kötüydü, burda nerde buluştuk dersiniz: SSK'nın biraz üstünde buluştuk diye kabaca bir yorum yapabilirim. Ama Emekli Sandığı, Emekli Sandığı'nın sosyal güvenlik yasası iyi olduğu için değildi, bir sürü eksik devlet, memurları için devlet kendisi karşıladığı için iyi gözüktü.

liklerine sahip olmasıdır. Dünya Bankası'na göre verili dağıtım modeli, her iki işlevi de yerine getirememektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik reformu gündeme yukarıda kısaca tanımlanan yapısal sorunlara bir çözüm bulmak üzere getirilmiştir. Bu reform tasarısı üç temel ayak üzerine oturulmuştur. Bunlardan birincisini emeklilik sigortası, ikincisini genel sağlık sigortası ve üçüncüsünü de primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar oluşturmaktadır. Emeklilik sigortasında temel amaç beş ana başlık altında toplanan emeklilik rejimlerini bire indirmek ve sistemin sürdürülebilirliğini teminat altına almaktır.

Emeklilik sigortası tasarısı sosyal güvenlik alanında kapsamlı bir değişimi öngörmektedir. Mevcut hak sahiplerini, emeklilik yaşı, prim ödeme ve sigortalılık süreleri bakımından etkilemeyecek olan bu dönüşüm 2075'e kadar uzanan bir süreçte tamamlanacak köklü bir değişimi hedeflemektedir. Sistemdeki ilk düzenleme emeklilik yaşı ile ilgilidir. Türkiye'de emeklilik yaşı 1999 yılında çıkartılan 4447 sayılı kanun ile erkeklerde 60, kadınlarda ise 58 yaşına yükseltildi. Bu tasarıda emeklilik yaşının 2075 yılı itibarıyla kadınlar ve erkekler için 68 olması öngörülmektedir. Ortalama yaşam süresinin artacağı varsayımından hare-

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

ketle prim ödeme süresinin uzatılması hedeflenmiştir. Yeni durumda ortalama emeklilik sonrası yaşam süresi erkeklerde 16, kadınlarda ise 19 yıl olarak hesaplanmıştır.

İkinci bir düzenleme emekli aylıkları alanında getirilmektedir. Halen aylık bağlama oranları SSK ve Bağ-Kur için yıllık yüzde 2,6; Emekli Sandığı içinse yüzde 3'tür. Hedef tüm kurumlar için 2005-2016 arasında yüzde 2,5; 2016 yılıyla birlikte ise yüzde 2'dir. Prim oranlarında ise bir değişiklik öngörülmemiştir.

Tasarının ön plana çıkan ve tartışılan kısmı şüphesiz prim ödeme süresidir. Aslında 4447 sayılı kanunla emeklilik yaşı ve prim ödeme günlerinde kayda değer bir değişiklik yapılmıştı. Örneğin emeklilik yaşı 58 ve 60'a, prim ödeme gün sayısı da SSK için 7 000, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur için 9 000'e yükseltildi. Bu açıdan bakıldığında yeni sistemde ancak SSK'lılar için prim ödeme gün sayısında bir artışa gidilmekte ve bu sayı 9 000 güne çıkarılmaktadır. Yeni sistemin emeklilik yaşı açısından öngördüğü farklılık 2035 yılından itibaren gündeme gelmekte ve kademeli artışla birlikte 2075 yılında hem kadınlar hem de erkekler için 68 yaş hedeflenmektedir.

Bir diğer önemli düzenleme prim tabanları ve tavanları konusunda gelmektedir. Halen SSK için taban olan asgari ücret yeni sistemin ortak tabanı haline getirilmekte ve devlet memurları hariç tavan asgari ücretin 6,5 katına çıkarılmaktadır. Tabanlar açısından ele alındığında tarım kesiminde çalışanlar dahil olmak üzere yeni sistemde belirlenen prim oranı yüzde 3'lük işsizlik sigortası primi hariç, yüzde 33,5 ile yüzde 39 arasına çekilmektedir. Yüzde 5'lik bir devlet katkısı da ayrıca özel durumlarda eklenecektir. Bu prim oranı içerisinde genel sağlık sigortası priminin de var olduğu unutulmamalıdır. Örneğin bugün Emekli Sandığı çatısı altında bulunanlar yüzde 36 oranında prim ödemekteyken, yeni sistemde bu prim iki ana bölüme ayrılarak uzun ve kısa vadeli primler adları altında tahsil edilecektir. Kısa vadeli primler adı altında GSS primleri uzun vadeli primler adı altında ise yaşlılık, malullük ve ölüm primleri tahsil edilecektir. Yeni sistemde eski Emekli Sandığı üyelerinin vereceği prim emeklilik için yüzde 20, GSS için yüzde 12,5 olacaktır.

Prim esasına dayalı bu sistemde esas olarak "malî sürdürülebilirlik" amaçlanmaktadır. Sistemin açıklarının kamu malî dengesine etkisini düşürmek ve sisteme aktarılan kamu kaynağının azaltılmasını sağlamak hedeflenmiştir. Bu çerçevede 2005-2007 yılları arasında sistem açıklarının GSMH'nin yüzde 4,5'ini aşmaması, açığın 2015 itibarıyla bir puan azalması ve son olarak sistemin nihai hedef noktasında açığın yüzde 1'in altına düşmesi öngörülmektedir. Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında gündeme gelen emeklilik sigortası aslında 4447 sayılı kanun ile düzenlenmiş olan emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı noktalarında kısa vadede önemli bir değişiklik getirmemektedir.

Sistemin ana amacı kanun taslağında sıkça yinelendiği gibi sistemi malî açıdan sürdürülebilir kılmaktır. Reform önerisine yönelik eleştiriler de bu noktada yoğunlaşmaktadır. Emeklilik yaşı uygulamasının yanında malî sürdürülebilirliğin en önemli ayağı aylıkların bağlanması oranının önce yıllık yüzde 2,5'e, sonra da yıllık yüzde 2'ye indirilmesidir. Bir başka deyişle bugün yüzde 75 oranında gelir elde eden Emekli Sandığı çalışanı, yeni sistemle yüzde 50 civarında bir paya sahip olacaktır. Bu kazanılmış hakkın geri alınması olarak nitelendirilmektedir. İkinci bir sorun SSK'nın prim ödeme gün sayılarındaki artış ve bunun gerçekçiliği ile ilgilidir. 9 000 gün prim ödenmesi şartının ka-

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI**Yaşar Okuyan**

Hür Parti Genel Başkanı



Fotograf: Banş Alp Özden

Türk-İş Konfederasyonu 1952 yılında kuruldu. 1952 yılında kurulan Türk-İş'in ilk, o tarihteki tabir-i beyannamesi, yani bildirisi diyelim, üç tane hususu içeriyor. Biri; sigortasız işçi çalıştırılmasına son verilmesi. İkincisi; işsizlik sigortası. Üçüncüsü; iş güvencesi ve tam elli yıl, benim başkanlığım dönemine kadar tam elli yıl sendikalar, işçiler, mitinglerde, yürüyüşlerde, kongrelerinde hep bu üç konuyu gündeme getirdiler ve talep ettiler. Elli yıllık süreç içerisinde, elli tane hükümet geldi geçti, seçimler geldi, bütün partiler programlarında bunu yazdılar, seçim kampanyalarında, seçim bildirgelerinde dile getirdiler, fakat ilahî bir tesadüf, herkes unuttu; sosyal demokrat partilerimiz dahil, hatta onlar çoktan unuttu. İlginçtir!

İşsizlik Sigortası Yasası'nı, ben işçi sendikalarına rağmen çıkardım desem inanır mısınız? İnanmak zorundasınız ama. İş Güvencesi Yasası'nı, işçi sendikalarının muhalefetine rağmen çıkardım desem inanır mısınız? İnanmazsınız, çünkü inanmamakta haklısınız! İşsizlik Si-

“İŞSİZLİK SİGORTASI YASASI'NI İŞÇİ SENDİKALARINA RAĞMEN, İŞ GÜVENCESİ YASASI'NI İŞÇİ SENDİKALARININ MUHALEFETİNE RAĞMEN ÇIKARDIM DESEM İNANIR MISINIZ?”



gortası da, İş Güvencesi Yasası da işçi sendikalarına rağmen çıktı. Tarihi bir şey söylüyorum. İşsizlik sigortasını, ben önce o 4447 sayılı yasayı hazırladım, ona işsizlik sigortasını eklemedim. Sosyal taraflara, sadece o yasayı verdim, o benim elimde hazır. Vermeyişimin sebebi, şimdi geldi geçti, onun için mahsuru yok, hele sizin gibi arkadaşlar tezlerine de yazarsa hiç mahsuru yok ama sizin için çok farklı bir şey, ilk defa duyacağınız bir şeydir bu. Sendikalar buna muhalefet edecekler, o yaş hikâyelerine, hiç olmazsa bu işsizlik sigortasını son anda ben ilave edeyim ki, sendikaların tepkisini azaltayım dedim. Yani sendikalar istemiyor mu işsizlik sigortasını, işçi kesimi? İşte al sana! Evet yaşı yükselttik ama burada bunu getirdik.

İş güvencesini de zaten kafama koydum, fakat iş güvencesini o yasanın içerisine aldirmaya muvaffak olamadım, bana dediler ki, “Sonra onu çıkartacağız”. Söz verdiler. Kim söz verdi? Elli yedinci hükümetin başbakanı ve üç tane başbakan yardımcısı. Tabii biz de o sözün üzerine, estik gürledik. Sonra bir döndük arkada kimse yok! Tabii o da ayrı bir şey. Şimdi, son müzakereler yapılıyor filan uzun hikâye, mecliste Bütçe Plan Komisyonu başkanı. Odada kimler var? Rıdvan Budak DSP milletvekili sendikacı, Emre Kocaoglu ANAP milletvekili, o da sendikacı olduğu için orda odada, ben çalışma bakanı, Türk İş Genel Başkanı Bayram Meral, Disk genel başkanı, o zaman Vahdettin Karabay, Hak-İş Başkanı Salim Uslu, TİSK Genel Başkanı Refik Baydur... Son gece, iplerin koptuğu gece, hükümetle sendikalar arasında. Ben orada, bir gün önce pardon; gerginleşiyor iş. Pat diye sendikalara gönderdim şeyi hemen, dedim ki işte size müjde, elli senedir istediğiniz, işsizlik sigortasını da buna ilave ettim. Halbuki hazır o. Ben bekliyorum ki sendikalar büyük destek verecekler. Uzatmayayım, ertesi gün o toplantıda bana, bütün sendika konfederasyon başkanları ne dediler biliyor musunuz? “İşsizlik sigortasını geri çek” dediler. Niye? “Efendim, daha mükemmel bir hazırlık yapalım!” Elli senedir çıkmayan bir yasayı çalışma bakanı kendiliğinden getiriyor ve konfederasyon başkanları diyor ki, “Bunu” diyor, “şimdi çekin!”, bir elli sene daha bekleyeceğiz yani. “Bunun üzerinde iyi bir çalışma yapalım, bir müzakerelere yapalım, daha mükemmel bir yasayı hazırlayalım!”

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

yıtdışı istihdamın yüzde 52'lere vardığı bir durumda ulaşamaz bir nokta olduğunun altı çizilmektedir. Tasarının kayıtdışı istihdam ile ilgili bölümünde bu sorun yeni emeklilik sisteminin kısa vadede çözemeyeceği bir sorun olarak ortaya konmuştur. Ancak yaptırım gücü yüksek düzenlemelerle kayıtdışı uygulamalara sınırlama getirileceği belirtilmektedir. Yeni sistem, bugün yüzde 52 civarında olan kayıtdışı istihdam oranını uzun vadede yüzde 48'ler düzeyine indirmeyi hedeflemektedir. İş kazası ve maluliyet aylıkları konusunda da benzer eleştiriler yapılmaktadır. Eski yasayla ölüm aylığına hak kazanmak için ödenmesi gereken prim gün sayısı yeni yasayla 1 800'e çıkartılmakta ve bu durum da eleştirilmektedir.

GENEL SAĞLIK SİGORTASI

Genel Sağlık Sigortası (GSS) bugün gündemde olan Sosyal Güvenlik Reformu'nun, emeklilik ayağı ile birlikte en çok tartışılan bölümüdür. GSS, sağlık sisteminin bugüne kadarki örgütlenme yapısının bütünüyle değişimi anlamına gelmektedir. GSS, yedi önemli başlık altında oluşturulmuş bir bütün olarak sunulmaktadır. Bu adımlardan bugün en çok tartışma yaratanını, SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve yeşil kart olarak dört ana başlık ve çeşitli yan öğeler altında verilen sağlık hizmetlerinin tek bir elde toplanması oluşturmaktadır. Buradaki amaç ortak bir sağlık sistemi altında belli bir standarda sahip sağlık hizmeti vermektir.

GSS ile koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve buna uygun bir finansal yapının oluşturulması hedeflenmektedir. Tasarıda maliyet-etkili tedavi yöntemleri olarak adlandırılan bu yöntem gereği hastalıkların tedavisinde kişilerin "hastalıklarıyla uyumlu hizmet almasını" sağlamak amaçlanmaktadır. Bir diğer adım, ki bu adım tasarının en önemli noktası olarak göze çarpmaktadır, GSS'nin zorunlu ve prime dayalı olmasıdır. Bu adımla GSS'nin tüm vatandaşları kapsayan bir sağlık sistemi olması ve zorunluluk uygulamasıyla da finansal açıdan gerekli kaynağın garanti altına alınması mümkün olacaktır. Tasarıda "yoksullar" için prim bedellerinin devlet tarafından ödenmesi öngörülmüştür. GSS başlangıçta yeşil kart uygulamasının bir devamı olarak planlanmıştır. Ancak yeşil kart uygulamasında çıkan sorunlar böylesi bir geçişi geciktirmiş ve zorlaştırmıştır. GSS bünyesinde "yoksulluk" tanımı içine giren vatandaşlara sağlık yardımının devlet tarafından sağlanması planlanmıştır. Yeşil kart sisteminde kart sahipleri ellerindeki kartla belirli sağlık hizmetlerinden yararlanabilecekken, GSS sisteminde herkes bu kapsam dahilinde olduğu için ayrıca bir kart sistemi getirilmemektedir. Yeşil kart sisteminde harcamalar Sağlık Bakanlığı'nın bütçesinden doğrudan yapılır ve herhangi bir prim esası gözetilmezken, GSS sisteminde devlet bu kişiler için prim ödeyecek ve maliyetler GSS çerçevesi içerisinde oluşan ortak havuzdan karşılanacaktır.

Tasarının getirdiği bir diğer yenilik, her bir sigortalının sağlık geçmişi hakkında oluşturulacak dosyaların merkezî bir veri tabanında toplanmasıdır. Bu uygulamayla sosyal güvenlik sistemi bakımından uzun yıllardır tartışma konusu olan otomasyon sorununa da bir çözüm getirilmiş olacaktır. Tasarıda, sadece hasta bilgi kartlarında değil, provizyon, teşhis ve takip sistemleri konusunda otomasyona gidileceği vurgulanmaktadır.

GSS'nin getirdiği en büyük yenilik tüm sağlık sistemini tek bir çatı altında birleştirmesi ve hepsinin finansmanını tek bir noktadan yapmasıdır. Halihazırda bu yönde somut

Kuvvet Lordoğlu



Profesör Kuvvet Lordoğlu,

Marmara Üniversitesi Çalışma

Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Profesör Kuvvet Lordoğlu ile

Türkiye'deki çalışma hayatının

temel özellikleri hakkında

konusulmuştur. Görüşmede

özellikle ön plana çıkan başlık

Türkiye'de çok geniş bir

tabana sahip olan kayıtdışı

istihdam ve bunun sosyal güvenlik

ile ilişkisi olmuştur.

2003'ten itibaren Türkiye'de de yani bir kere İş Kanunu'nun değişikliğe uğraması, 4857 sayılı İş Kanunu'yla bir esneklik modeli başlamıştır. Yani esneklik, İş Kanunu'ndaki esneklik veya iş hayatındaki esneklik modele dahil edilmiştir. Bence buradaki temel dönüşüm 80'li yıllardan itibaren başlayan dünyadaki gelişmeler, teknolojik gelişmeler olsun, neoliberal akım ve bunun etkileri olsun, bunlara baktığımız zaman genel olarak taa yüz seneden beri, yaklaşık işte sanayi devriminden sonradan beri hep başlayan sosyal politika akımlarının sadece çalışanın korumaya yönelik, önce işçiyi sonra da çalışanı korumaya yönelik akımdan, bir dünya görüşünden işyerini korumaya yönelik bir dünya görüşüne doğru biçim değiştirmesinden kaynaklanıyor. Yani iş işçiyi korumak değil işi korumak, istihdam sunabilecek işyerlerini korumaya yönelik bir model değişikliği. Bunun yansımaları esnekliktir. Yani 2003 yılında baktığımız zaman İş Kanunu'ndaki değişikliğin özündeki temel model değişikliği de burada yatmaktadır. Yani işçiyi korumaktan işyerini ko-

rumaya doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Bunun sonuçları tabii sosyal güvenlikte olmuştur, işçinin çalışma saatlerinde olmuştur, sağlık koşullarında olmuştur, paralı özel sağlık hizmetlerinin sunulmasına kadar bir anlamda sosyal devlet anlayışının törpülenmesine doğru bir geçiş olmuştur. Türkiye'de son dönemde kayıtdışı istihdamın ortaya çıkışında farklı görüşler var. Kayıtdışı istihdamın, bir, sosyal güvenlik sisteminin pahalı olmasından, işverenlerin bu noktada pahalı bir sistemi tercih etmek istememelerinden kaynaklandığı yönünde görüşler var. Bir de bu pahalı falan değil, burada işsizlik gibi makro değişkenler, makro göstergeler çok yüksek, diyenler var. Dolayısıyla insanlar iş bulabilmek amacıyla, bireyler iş bulabilmek amacıyla sistemin pahalı ya da ucuz olmasını değil sadece işe girmeyi hedef aldıkları için çok düşük, kalifiye olmayan ya da güvenliği olmayan işlerde çalışmayı tercih etmektedirler, çünkü işsizlik oranı yükselmektedir; özellikle 2000'den sonra. Vasıflı emek gerektiren yerlerde kayıtdışılık daha bir az görülüyor. Bu kayıtdışılığın en temel özelliği, bir tanesi, bir kere süreklilik göstermemesi yapılan işlerin, esnek bir üretim yapısının içinde barındırması, artı bir de geçici olması. Yani geçici özellikleri, mesela turizm böyle bir özellik. Sana yideki bazı işlerin geçici birtakım özellikleri nedeniyle yarı zamanlı olması, süre açısından kısa süreli olması hemen kayıtdışılık için çok uygun bir ortamı, iklimi hazırlıyor. Kalifiye, biraz nitelik gerektiren işlerde kayıtdışılık azalıyor. Eğitim seviyesinin yükselmesiyle kayıtdışılık azalıyor. Ama bu olmadığı anlamına gelmiyor tabii, var ama daha çok büyük oranda böyle. Biz Türk toplumunda çalışanların durumlarına baktığımız zaman çok büyük oranda eğitimsiz, vasıf düzeyi düşük işlerin ön planda olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla bu işlerde çalışanların da kayıtdışı çalışma yönündeki eğilimleri daha fazla. Yani işsizlik yüksekken insanın hangi iş olursa olsun ben çalışırım türünden istekleri işveren açısından da cazip bir noktayı beraberinde getiriyor.

Kayıtdışılığın sosyal güvenliğiyle ilgili olarak ne yapılabilir? Dünyada bununla ilgili çok mikro örnekler var. Yani kayıtdışı sosyal güvenlik içine dahil edebilmek için çok küçük fonlar oluşturmak, bu çok küçük fonları kayıtdışında çalışanlardan toplamak ve bunları bir sandık haline, yardımlaşma sandığı haline dönüştürmek. Mesela Kenya'da, Nairobi'de, Afrika'da çeşitli yerlerde yapılan ILO destekli projelerde bunlar ön plana çıkıyor. İşte Dünya Bankası'nın mikrokredi örneği böyle bir şey bence. Yani böyle küçük çapta, çok küçük, kayıtdışılığı kayıt altına alabilecek yardımlaşma sandıkları benzeri. Çok genel yaptığınız zaman maliyetler çok yükleniyor ve toplum bunu reddediyor, istemiyor. O sisteme dahil olmak istemiyor ama küçük çaptaki organizasyonların bu tür kayıtdışılığı bir ölçüde kendi içinde çözebileceğine ben ihtimal veriyorum.

Devlet burada yönetici ve yönlendirici olabilir. Devlet işin içine girdiği zaman bürokrasinin çok arttığını, ağırlaştığını ve sistemin çok daha suiistimallere açık hale geldiğini biliyoruz. Dolayısıyla devleti sadece kontrol eden bir mekanizma içinde tutmak ve sosyal güvenliği bir ölçüde kendi içinde, kendi otonom bir özerk yapıya kavuşturabilmek bence kayıtdışılık konusunda büyük bir çözüm olabilir; olmuş mesela Kenya'da, çiçek satıcıları böyle örgütlenmişler.

(...)

Ben sosyal güvenlik reformuna şu noktada, yani sosyal güvenliğin bir özel bir yapı içine oturtulması noktasında karşıyım; yani bu özel bir yapı içine oturtulduğu zaman mutlaka arka planında bir kârlılık bulunması lazım. Yani sigorta şirketleri özel emeklilik sistemine giriyorlarsa bu sistemin kendileri için kapitalist bir mantık içinde bir geliri, getirisi olması lazım. Aksi takdirde getirisi olmayan bir sisteme girmeleri mantıklı değil. Ama sosyal güvenlik gibi bir sistemin, sağlık gibi bir sistemin, eğitim gibi bir sistemin ben kamusal fonlarla da desteklenen, dolayısıyla bir gelir transferi-

ni, toplumun düşük gelirli kesimlerini yüksek gelirli kesimlerinden bir transferi de beraberinde getirebilecek bir sisteme dönüşmesi gerektiğine inanıyorum. Dolayısıyla bu sistem, sosyal güvenlik reformu sistemi meseleyi bir yaniyla baktığımız zaman bireyselleştiren, daha özelleştiren ama aynı şekilde de paralı hale getiren, dolayısıyla bireysel refahı sanki sağlayacakmış gibi bir amaçla yola çıkan, bürokrasiyi azaltacakmış gibi bir amaçla yola çıkan ama bir yaniyla da kişisel anlamda da rantı firmalar açısından gündeme getiren bir sistem. Yani mümkün olduğu kadar sosyal güvenliği devletin üzerinden alıp bir yük olarak kaldırmaktan yana bir sistem. Bu noktada ben buna katılmıyorum, çünkü dediğim gibi sosyal güvenlik meselesi böyle özel bir kuruluşa ihale edilebilecek, devredilebilecek kadar hafif bir mesele değil bana kalırsa.

2001'de 6 Milyon Kişiye Fak-Fuk-Fon Yardımı Yapıldı

Ekonomik kriz yüzünden yüz binlerce işyerinin kapandığı ve 1 milyondan fazla insanın işinden olduğu 2001 yılında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 6 milyon kişiye 381 trilyon lira yardımda bulundu.

Fon, 2000'de 5 milyon 933 bin kişiye 358 trilyon 465 milyar lira tutarında yardım yapmıştı. İzmir Vali Yardımcısı Avni Elyorgun, kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra fitre ve zekât vasıtasıyla fakirlerin kollandığını, ramazan ayında iftar çadırlarının düşkünlere el uzattığını söyledi. Dokuz Eylül Ü. İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. Hüsnü Erkan, Türkiye'de toplum, aile ve devlet anlayışının Avrupa ülkelerinden çok farklı olduğuna dikkat çekti. Türkiye'de devlete karşı bir başkaldırının olmayacağını savunan Erkan, kriz dönemlerinde sadece hırsızlık, fuhuş, aile içi şiddet ve intihar gibi kişisel başkaldırılarının olabileceğini belirtti. Psikiyatr Dr. Ülkü Demirel de, Türk toplumunun hâlâ feodal bir aile yapısına sahip olduğu için ayakta kalabildiğini vurguladı. Demirel, Türk insanının aile içinde sorunları paylaşıldığını kaydetti.

Zaman, 20 Ocak 2002.

“Yeşil Kart’a Dokunmayın!”**Prof. Dr. Şükrü Hatun****Kocaeli Üniversitesi Tıp Fakültesi Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı**

Sağlık Bakanlığı yetkililerinin son günlerdeki demeçlerinden anlıyoruz ki hükümet, sosyal güvencesi olmayanların sağlık giderlerini karşılamak için 1992’de başlatılan “Yeşil Kart” uygulamasına “istismar edildiği” gerekçesi ile son vermek istiyor. İstismardan kastedilen, parası olanların da “Yeşil Kart” yoluyla ücretsiz sağlık hizmeti alması. Bu durumda hükümet, “siyaset bezirganlığı” na bağlı olduğu bilinen ve gerçek boyutları bir türlü açıklanmayan hayali bir istismar gerekçesiyle aslında “tasarruf pake-tini “ genişletmek istiyor. İşin acı yanı ise bir çok “istismar” da baş rolü oynayanların “istismar” de-magojisini kullanarak yoksulların ölüm karşısındaki çaresizliğini bir nebze engelleyen bir uygulamaya son vermek istemeleri. Ama her şeyin bu kadar kolay olmadığını, “bıçak kemiğe” dayalı durumda bek-leyen milyonlarca yoksulun tevekkülünü yanlış anlamamak gerektiğini, “Yeşil Kart”ı kaldırmanın bar-dağı taşıran son damla olabileceğini yetkililere anlatmak gerekiyor.

Herkes farkında ki, bu ülkede Devlet Planlama Teşkilatı’nın 1997 yılı rakamlarına göre yoksulluk sınırı altında yaşayan ev halkı oranının % 45’e yükseldiği bölgeler var ve bazı bölgelerde sosyal güvencesi ol-mayanların oranı % 70’e kadar ulaşabiliyor. Hiç kuşku yok ki son ekonomik kriz, bu rakamların ifade et-tiği yaşam koşullarının daha da ağırlaşmasına yol açtı. Son bir yılda yüzünü birazcık topluma çeviren on-larca uzman, bu ağır faturanın başta çocuklar ve kadınlar olmak üzere yoksulları ezeceğini anlatmaya ça-lıştı. Bizim yakın zamanda yaptığımız küçük bir çalışma, Diyarbakır’da yaşayan çocukların % 62’sinin ba-basının işsiz olduğunu, % 80’inin ekonomik yetersizlik nedeniyle doktora getirilemediğini gösteriyor. Amacımız “yoksulluk edebiyatı” yapmak değil; bu ülkenin bazı bölgelerinde çok, bazı bölgelerinde az, ama çok ağır koşullarda yaşayan insanlar olduğuna dikkat çekmek. Bu konu o kadar önemli ki, Dünya Bankası bile 28 Nisan 2001’de yayımladığı ve Türkiye’nin yeni ekonomik programına tam destek ver-diğini açıkladığı bildirisinde Türkiye’ye açacağı kredileri “özellikle sağlık ve eğitim gibi önemli sosyal içerik-li harcamaların korunması ve başta yoksul kadınlar ve çocuklar olmak üzere krizden en fazla etkilenen kesimlere destek verilmesi” için kullandıracağını vurgulama gereğini duydu.

Devlet eliyle ölüm

Kim ne dersin “Yeşil Kart” uygulaması, “serbest piyasa” tapınması ile geçen son 20 yılda devletin belki de “sosyal” yanının en çok görüldüğü uygulama özelliği taşıyor ve hem bu uygulamayı başlattığı hem de ik-tidarda kaldığı sürece “Yeşil Kart” a tam destek verdiği için Süleyman Demirel’i kutlamak gerekiyor. Ya-sanın çıktığı 1992 yılından bugüne “ Yeşil Kart” dan yararlanan kişi sayısının 11 milyon 44 bin kişiye ulaş-

ması (nüfusun % 17’si), istismarcıların sayısındaki artmayı değil, ülkenin giderek yoksullaştığını gös-teriyor. Bütün bu dönem boyunca on binlerce hastaya bakan bir hekim olarak nadir denilebilecek sayıda “Yeşil Kart” istismarcısına rastladım. Buna karşın kanser ilaçlarından, hemodiyaliz mal-zemelerine; insüliniden, pahalı antibiyotiklere bir çok çocuğun yaşamını kurtaran ilaç ve malzeme-lerin “Yeşil Kart” sayesinde alınabildiğini gördüm. Üzerinde “fırtına koparılan” Yeşil Kart harcamala-rının 2001 yılı tutarı, resmi açıklamalara göre 250 trilyon civarında. Bu rakamın son yıllarda ayyuka çıkan yolsuzlukların yanında “devde kulak” oldu-ğunu söylemeye belki gerek yok ama devletin bu kadar parayla aslında çok sözü edilen “sosyal pat-lama” yı önlediğini “kriz sosyologları”nın (veya Dünya Bankası yetkililerinin) acilen hükümet yet-kililerine anlatması gerekiyor.

Yoksulluk, en çok hastane kapılarında çaresiz-liğe dönüşür. Kamu hastanelerinde çalışan bü-tün hekimler bilirler ki “ Yeşil Kart” uygulama-sına son verildiği gün bu ülkede binlerce hasta tedavisiz kalır ve ölür. Yoksulları koruyan bir düzenleme yapmadan “Yeşil Kart” ı kaldıran bir hükümet, “devlet eliyle” meydana gelecek ölümlerin sorumlusu olacağını göze almış ol-malıdır. Bence Yeşil Kart uygulamasına son ve-rilmesi, ülkeyi bir “sağlık krizine”, giderek bir toplumsal krize sürükleyebilecek tehlikeli bir karardır. Sağlık hakkı en temel insan hakların-dan birisidir ve anayasamız tarafından da gü-vence altına alınmıştır. Bu ülkedeki sağduyu sa-hibi herkes hükümeti uyarmalı ve yoksullara yetersiz de olsa sağlık güvencesi sağlayan “Yeşil Kart” ın kaldırılması engellenmelidir.

Tıp Dünyası, no:85, 1 Ocak 2002, Türk Tabipleri Birliği merkez konseyi yayın organı.

**Yoksul ailelere
1.1 milyar YTL**

ANKARA - Devlet Bakanı Beşir Atalay, Sosyal Yar-dımlaşma ve Dayanışmayı Tevvik Fonu’nun 2005 yılı gelirinin 1.1 milyar YTL olacağını tahmin edildiğini belirterek, bunun tamamının yoksul ailelere yardım için kullanılacağını söyledi. DYP Denizli Milletvekili Ummer Kandoğan’ın soru önergesini yanıtlayan Ata-lay, 2005 yılı Nisan ayı sonuna kadar Fon’dan illerde-ki sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına 403 milyon 794 bin 912 YTL aktarılacağını bildirdi.

Devlet Bakanı Atalay, 2003 yılı başında, ülke gene-linde tüm vakıflardan, en fazla yardıma ihtiyaç duyan ve öncelikle desteklenmesi gereken, kamuoyu vicdanına ciddi anlamda rahatsız edecek derecede yoksulluk için-de bulunan ailelerin tespitinin istendiğini kaydederek, bu tespitlerin vakıflarda kayıtlı bulunanların duruma-rının yeniden incelenmesi, kayıtlı olmayanların yeniden taranması suretiyle yapıldığına işaret etti. Atalay, vakıf-lardan elde edilen verilere göre, 2004 yılında 7 milyon 239 bin 795 kişiye yardım ulaştırıldığını ifade etti.

Bakan Atalay, yardım politikalarının, vatandaşları pa-sif alıcı durumunda bırakan, günlük ihtiyacı karşılayan yardım biçiminden; sürdürü-lebilir gelir elde etmeye yö-nelik ve onları üretken kıla-bilecek kalıcı proje desteğe-rine ağırlık vermek şekilde düzenlendiğine dikkati çekti.

**Sosyal
Yardımlaşma ve
Dayanışma
Vakfı, 2005'te
yoksul ailelere
1.1 milyar YTL
para yardımında
bulunacak**

KOBİ’lerde istihdam
Atalay, “Hedef, insanın ‘yardıma muhtaç’ durumun-dan kurtararak kendi alınçlarıyla geçinen bireyler haline getirmektir. Bu amaca hizmet etmek üzere, Kural Alan-da Sosyal Destek Projesi, Yerel Girişim Projeleri ve Bilişim Çarıkaları Projesi uygulamaya konulmuştur” dedi.

Bakan Atalay, Kural Alanında Sosyal Destek Projesi kapsamında yoksul vatandaşların kooperatif üyesi yapı-larak üretim sürecine katılmalarının sağlanması ama-cıyla site sığırılığı, kooperatörlük ve seracılık alanlarında desteklenildiğini ifade etti. Yerel Girişim Projeleri kapa-mında küçük ölçekli gelir getirici projeler, istihdamı yönelik beceri kazandırma eğitimleri, kamu yararına geçici istihdam projeleri, sosyal hizmet amaçlı merke-zlerin yaygınlaştırılması ve toplum kalkınmasından olu-şan 5 farklı alt program uygulandığını belirten Atalay, KOSGEB, İŞ-Kur, TİM ve SYDGM işbirliğiyle gerçekleştirilen Bilgi Çarıkaları Projesi ile ilk etapta 1020 işe mezuun gençlin dış ticaret ve yabancı dil bilgin temel e-ğitiminden sonra ara eleman olarak KOBİ’lerde istih-dam edilemelerinin sağlanacağını kaydetti. (aa)

Radikal, 20 Haziran 2005

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

adımlar atılmış ve SSK hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş bulunmaktadır. Böylece bir yapının israf ve kötüye kullanıma karşı çözüm olacağı iddia edilmektedir. Örgütlenmeden doğan, israfa yol açtığı söylenen ve sağlık sisteminin tüm kesimlerince kabul edilen bir sorun, birinci basamak sağlık hizmetlerinin atlanıp çok daha pahalı olan ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinde yığılmalar oluşmasıdır. GSS, "Temel Sağlık Hizmetleri", "Aile Hekimliği" ve "Basamaklı Sevk Zinciri" gibi yeni uygulamaları hedeflemektedir.

GSS'nin hangi sağlık hizmetlerini karşılayacağı ise dönüşümün ayrı bir ayağıdır. Bu noktada "Temel Sağlık Hizmetleri" kavramı öne çıkarılmaktadır. Yasa taslağında ilke olarak SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından halihazırda kapsanan sağlık hizmetlerinin korunacağı belirtilmektedir. Ancak bu konuda kamuoyunda kapsamın daraltılacağı şeklinde yaygın bir endişe bulunmaktadır.

İŞSİZLİK SİGORTASI

Türkiye'de işsizlik sigortası hayli gecikmeli olarak 25. 09. 1999 tarih ve 4447 sayılı yasa ile birlikte gündeme gelmiş ve uygulamaya da 1 Şubat 2002 tarihinden itibaren geçilerek, yasa uyarınca ilk ödenekler de Mart 2002'de ödenmeye başlanmıştır. İşsizlik sigortasının, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması meselesinin gündemde olduğu bir ortamda geçilmiş olması son derece önemlidir.

İşsizlik sigortası uygulaması sosyal güvenlik hakkının en önemli ayağını oluşturmaktadır. Bu sigorta kolundan yararlanabilmek için iş akdinin sona ermesinden önce 120 gün kesintisiz prim ödeme koşulu vardır. Ayrıca sigortalı son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödemiş olmalıdır. İşsizlik sigortası ödeneği sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancının yüzde 50'si olarak hesaplanır. Ancak sigortalının kazancı ve ödediği prim miktarı ne olursa olsun alacağı işsizlik sigortası ödeneği en çok net asgari ücret kadar olacaktır. İşsizlik sigortası ödeneği en çok 300 gün ödenecektir. Bu ödeneği alabilmek için son üç yılın tamamında 1 080 gün prim ödeme şartı vardır. İşsizlik sigortasından sadece sigortalı olarak çalışan işçiler yararlanabilecektir. Emekli olduktan sonra çalışanlar, memurlar, sözleşmeli personel kapsam dışındadır.

İşsizlik sigortası primleri SSK tarafından toplanmakta ve İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde oluşturulan İşsizlik Sigortası fonunda biriktirilmektedir. Bu fonun yönetiminde hükümetin atayacağı iki kişi ile işçi ve işveren kesimini temsilen birer kişi bulunacaktır.

Başlangıçta işsizlik sigortası primleri, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 77 ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas kazançlar üzerinden sigortalıdan ve devletten yüzde 2, işverenden de yüzde 3 oranında alınmaktaydı. Ancak 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu'yla bu oranlar sigortalı için yüzde 1, işveren için yüzde 2, devlet için yüzde 1'e düşürülmüştür.

ENFORMEL SEKTÖR VE SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmakta olduğu günümüz Türkiye'sinde üzerinde önemle durulması gereken bir başka konu da işgücü piyasasında enformel

İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMLERİ SSK TARAFINDAN TOPLANARAK İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU BÜNYESİNDE OLUŞTURULAN İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNDA BİRİKTİRİLMEKTEDİR.

sektörün ağırlığının giderek artmakta oluşudur. 1945 sonrası süreçte şekillenen sosyal güvenlik yapısı planlı kalkınma ve tam istihdam ilkeleri temelinde şekillenen bir sistemdi. Günümüzde küreselleşmeyle birlikte emek süreçleri de yapısal bir dönüşüm geçirmiş, tam zamanlı istihdam biçimleri gittikçe azalmaya başlamıştır. Ayrıca Türkiye gibi ülkelerde kayıtdışı ekonominin varlığı enformel sektörün daha geniş ve derinlikli bir niteliğe sahip olmasına yol açmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin yapısal olarak yeniden şekillendirildiği bir ortamda emek piyasasının ve emek süreçlerinin bu niteliği göz önüne alınmalıdır.

Enformel istihdam özellikle 1980'lerle birlikte gelişen esnek üretim biçimleriyle yaygınlık kazanmış ve dünyanın hemen her ülkesinde var olan geniş bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Enformel istihdamın en önde gelen özelliklerinin esnek işgücü kullanımı olduğu, yani hem günlük iş saatlerinde hem de iş akitlerinin sürelerinde belirsizlik ve esneklik öngörüldüğü herkesçe kabul edilmektedir. Tanımı gereği enformel istihdam herhangi bir sosyal güvenlik kapsamında olmamak demektir. Formel istihdamın zorunlu kıldığı iş yasaları enformel istihdam alanında uygulanmamaktadır ve bir sosyal güvenlik çatısı söz konusu değildir.

Türkiye'de enformel istihdamın tahmini olarak yüzde 52'lik bir orana sahip olduğu düşünülrse, sosyal güvenlik sisteminin aktif prim ödeyicileri olamayan geniş bir çalışan kitleyle karşı karşıya bulunulduğu açıklık kazanır. SSK istatistiklerine göre 1996, 1999 ve 2003 yıllarında sigorta kapsamında olanların genel nüfusa oranının sırasıyla yüzde 81,3; 87,87 ve 85,17 olduğu görülmektedir. Ancak bu yıllarda aktif sigortalıların tüm nüfusa oranı yüzde 15-25 civarında seyretmiştir. Yani bir şekilde pasif olarak sigorta şemsiyesi altında olanlar enformel işgücü olarak piyasada yer almaktadırlar. Emeklilerin de emeklilik sonrası çalışma hayatına katıldıkları ve bugün itibarıyla 6,9 milyon emekli arasından yaklaşık 3,9 milyonunun çalışmaya devam ettikleri gözlenmektedir. Emeklilik sonrası çalışanlar büyük ölçüde enformel sektörde istihdam edilmektedir. Ayrıca bu yüzde 52'lik dilim de kendi içinde farklılık göstermektedir. Bu kayıtdışı istihdamın yüzde 82'si ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlardır. Yaklaşık yüzde 16'sı ise ücretli çalıştığı halde kayıtdışı olanlardır.

Türkiye'de emek piyasasının ve emek süreçlerinin bu niteliği, gündemde bulunan sosyal güvenlik reformu meselesinin, kamu finansmanı meselesi ve emeklilik sisteminde tamamlayıcı bir unsur olarak özel sermayeye imkân yaratılması çerçevesinin çok daha ötesinde karmaşık ve aynı ölçüde politik bir boyuta sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

DEVLET: YOKSULLUK VE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU (FAK-FUK-FON)

Türkiye'de yoksulluk yeni bir olgu olmamakla birlikte 1980 sonrasında, özellikle de 1990'dan itibaren gelir dağılımının daha da bozulmasıyla birlikte giderek derinleşmiştir. 1945 sonrasında oluşturulan sosyal güvenlik kurumları büyük ölçüde çalışan kesime yönelik olmuş, istihdam dışı nüfus ise bu kurumların dışında kalmıştır. Kuşkusuz bu dönemde sosyal hizmet ve sosyal yardım kapsamında yoksul halka yönelik birçok destek faaliyeti yürütülmüştür. Ancak 1980 sonrası süreçte bir yandan sosyal güvenlik kurumlarına yönelik yeniden yapılandırma ihtiyaçları dile getirilmiş, diğer yandan da artan yoksulluğu önlemeye yönelik devletin kurum ve kuruluşları eliyle yürütülen bir sosyal yardım sistemi oluşmuştur.

Bu çerçevede 14 Haziran 1986 tarih ve 3294 sayılı yasa ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Fonun amacı "fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" olarak belirlenmiştir. Aslında 1976 ve 1977 yıllarında 2022 sayılı yasa uyarınca belli bir yaş üzerindeki yoksullar için bir sosyal güvenlik düzenlemesi bulunmaktaydı ve Çocuk Esirgeme Kurumu da belirli bir yoksul grubun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla faaliyet yürütmekteydi. İl özel idareleri aracılığıyla bugün çok geniş bir ağa sahip olan fon halen varlığını sürdürmekte ve sosyal güvenlikli yoksun muhtaç hastaların ilaç ve tedavi giderlerini karşılamakta, aşevleri açmakta, meslek kursları düzenlemekte, öğrencilere burs vermektedir. Ancak bu fon çoğu kez eleştirilere neden olmuş ve fon kaynaklarının amaç dışında kullanıldığı defalarca tekrar edilmiştir. Yeşil kart uygulaması aslında bu fona gelen çok miktarda sağlık hizmeti talebinin başka bir çatı altında çözülmeye çalışılmasının bir sonucu olarak gündeme gelmiştir.

YEŞİL KART

Yeşil kart olarak bilinen uygulama, Türkiye'nin 18. 06. 1992 tarih ve 3816 sayılı kanunla uygulamaya soktuğu bir sosyal yardım sistemidir. Gelir düzeyi düşük veya "ödeme gücü olmayan" ve hiçbir sosyal yardım çatısı altında bulunmayan vatandaşlara asgarî düzeyde sağlık hizmetlerinin sağlanmasına yöneliktir. Harcamalar Sağlık Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Kanunda ödeme gücü olmayan vatandaş kavramıyla geliri

"asgarî ücretin altında olan, eşi gelir getirici bir işte çalışmayan, evli ve bir çocuklu mükellefin ödemesi gereken en düşük gelir vergisi ve sosyal sigorta primi düşüldükten sonra geriye kalan miktarının 1/3'ünden az olan Türk vatandaşları" kastedilmektedir. İlk bakışta çok düşük bir meblağ gibi görünse de Yeşil kart uygulamasına başlandığı 1992 tarihinde kart için 2 971 722 kişi başvurmuş ve bu başvuruların 2 211 341 tanesi kabul edilmiştir. Bugün itibarıyla 13 milyonun üzerinde kişi yeşil kart sisteminden faydalanmaktadır. Yeşil kart uygulaması yoksulluk sorununun çok ciddi bir boyut aldığı ve sosyal güvenlik tartışmalarında merkezî önem kazandığı bir dönemde çıkarılmış ve çok geniş yankı bulmuştur. Halen devam etmekte olan uygulama devletin 1980 sonrasında sosyal güvenlik alanındaki en büyük adımlarından birisidir. Yeşil kart kullanıcıları, herhangi bir prim de ödemeden, belli bir düzeydeki sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Süreç içerisinde kanunun bazı bölümlerinde değişiklikler yapılmış ve örneğin 1998 yılında sokak çocukları da yeşil kart kapsamına alınmıştır. Gündemde bulunan sosyal güvenlik reform paketine göre yeşil kart uygulaması da genel sağlık sigortası çatısı altına alınacaktır. Genel sağlık sigortası tüm vatandaşları kapsayacak, prim esasına dayalı bir sistemdir. Pek çok açıdan yeşil kart uygulamasından farklı olan bu sistemde yeşil kart uygulamasıyla benzerlik taşıyan bazı hususlar vardır. Yeşil kart hizmeti yasa çerçevesinde belirlenen tanımlara uyan kişilere, yani ödeme gücü olmayan "yoksul vatandaşlara" sağlanan bir hizmettir. Prim esasına dayalı genel sağlık sigorta sisteminde ise aynı "yoksul vatandaşların" primi devlet tarafından ödenecektir. Bu noktada Yeşil Kart Yasası çerçevesinde çizilen yoksulluk tanımı genel sağlık sigortası kapsamında da sürdürülmektedir. Bir başka deyişle, yoksulluğun 1980 sonrasındaki sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler sistemi içerisinde sahip olduğu merkezî önem yeşil kart sisteminden genel sağlık sigortasına geçişle birlikte değişmemektedir.

Fak-Fuk-Fon'dan 'Yoksulbank'a: Türkiye'de Mikro kredi Uygulamaları

Aziz Akgül, medyaya bir nevi 'ekşili köfte kredisi' şeklinde yansıyan mikro kredi projesinin Türkiye'deki ilk uygulamacısı olmaya soyunmuş bir AK Parti milletvekili. 'Yoksulbank' diye de bilinen bu projenin amacı, Akgül'ün deyişiyle, "Fakirin de fakiri kadınların, kendilerini ve ailelerini kısa sürede kalkındıracak bir iş kurmalarını sağlamak".

Bu amaçla da onlara, yani en yoksullara, geri ödeyebilecekleri miktarlarda küçük borçlar verecek bir fon oluşturmak. Geçen günlerde bir basın toplantısı düzenleyen Akgül, projeyi nasıl hayata geçireceklerini, dünyada bu işin mucidi sayılan Bangladeşli Grameen Bank'çılarının da yanına alarak medya mensuplarına anlatmaya çalıştı. Tempo'nun sorularını yanıtlayan Akgül'e göre bu uygulama, Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasında devrim niteliğinde bir adım olacak.

- Sizin 'fakirin de fakiri' diye bir tanımınız var. Bu tanım Türkiye genelinde kaç aileyi kapsıyor? Ve neden öncelikle kadınlar?

Dünyada kabul gören biçimiyle günlük geliri bir doların altında kalanlar en yoksul olanlar. Ben bunun, Türkiye'de aşağı-yukarı nüfusun yüzde 10'u mertebesinde olduğunu tahmin ediyorum. Pilot bölge olarak seçtiğimiz Diyarbakır'da Grameen Bank Genel Müdürü Nurja-



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

han Begum ile yaptığımız temaslarda, mikro kredi uygulaması için önemli bir potansiyel olduğunu gördük. Özellikle kadınların bu işe çok arzulu olduklarını saptadık. Amaç en yoksul kesimin yeteneklerini harekete geçirmek. Bunlar okuma-yazması olmayan kadınlar. Diyarbakır'da "Sen ne iş yaparsın" diye sorunca, ilk yanıtları "hiçbir şey" oluyor. Soruyu, "Şimdi senin birkaç ineğin olsa, onların sütünden peynir, tereyağı yapamaz mısın?" diye değiştirdik, "Ben bunların hepsini yaparım" diyor. Biz de "İşte gördün mü, sen aslında pek çok insanın yapamadığı şeyleri yapabiliyorsun" diyoruz. Böyle konuşunca birden kendilerine güvenleri geliyor. Bu yıl, Diyarbakır'da iki bin aileye ulaşmayı planlıyoruz.

- Bu fikir nereden aklınıza geldi?

1995'te 'Türkiye'deki fakirlik meselesi üzerine neler yapılabilir' diye düşünerek başladım açıkçası. Grameen Bank'ın Bangladeş'teki kurucusu Prof. Dr. Muhammad Yunus ile o zamandan beri irtibatlayım. 1998'de KOSGEB Başkanı iken Türkiye İsrافی Önleme Vakfı'nı kurdum. Ancak arzu edilen noktaya gelemedik. Vakıfla ilgili gittiğim insanlar çok isteksiz davrandı, hatta kendimi dilenci gibi hissetmeye başladım, sonunda da vazgeçtim. Milletvekili olunca, farklı bir atmosfer oluştu. Şimdi çalışmalarına çok daha büyük bir destek buluyorum tahmin edersiniz.

- Mikro kredi derken ne kadarlık bir miktarı kast ediyorsunuz?

Krediyi talep edenle oturup konuşuyorsunuz. Miktar beraber belirleniyor. Ama bu, Bangladeş'te ortalama 100 dolar mertebesinde. Diyarbakır'da 65 yaşındaki Fatma Teyze, "Ben kazak öreri" dedi. "Kazak öreri için ne kadar paraya ihtiyacın var?" dediğimizde, "20 milyon lira" dedi. Yani 15 dolar civarında bir paradan söz ediyoruz. Ne alacağız ona? Bir tuğ ve biraz da yün.

- Kaynağı nereden bulacaksınız?

Başlangıçta Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın kullanılmasının uygun olacağını düşünüyoruz. Bu maksatla Devlet Bakanımız Beşir Atalay'la ve Sayın Recep Tayyip Erdoğan'la görüşmelerimizi yaptık. Eskizini hazırladık. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda bir milyar dolar kadar bir para birikmiş durumda. Bu paranın yüzde 50-70'inin mikro krediye ayrılabilceğini düşünüyoruz. Genelgeyi süratle hazırlayıp, Diyarbakır Valiliği'ne göndereceğiz. Hem merkezde hem de kırsal alanda yapmayı planlıyoruz. Bizim şu anda Grameen Bank yetkililerinden arzu ettiğimiz, teknik heyetin hemen gelerek projeyi, yap-işlet-devret modeliyle hayata geçirmesi. Bu desteği bize tamamen gönüllü olarak veriyorlar. Onlar bu işe 1976'da başladılar ve kayda değer bir ilerleme kaydettiler.

- Yani esas kaynak kamuoyunda bir dönem Fak-Fuk-Fon olarak bilinen fon oluyor o zaman, değil mi? Evet, ama ben bu terimi hiç kullanmıyorum. Fon bugüne dek ne yapıyordu? Bu paraları hibe şeklinde dağıtıyordu. Ama bu, hem onur zedeleyici hem de fakirliği azaltıcı etkisi yok. Türkiye'deki ve

dünyadaki uygulamalara baktığımız zaman hiç de başarılı bir program değil. Onun yerine insanların kendi işlerini kurmalarını teşvik etmek, küçük küçük paralarla kendi yeteneklerini harekete geçirmek daha sağlıklı. O yoksul dediğiniz insanlar da aslında hoşlanmıyorlar böyle hibe şeklinde yardım almaktan. Diyarbakır'da kırsala gittik. 14 çocuklu bir kadın. Küçük bir odada oturuyorlar. 10 milyonluk bir telefon faturaları var, ödeyememişler. Ağlıyor kadıncağız. "Faturanızı ben ödeyebilir miyim?" dedim. "Hayır" dedi. Sonradan böyle bir şey teklif ettiğime pişman oldum.

- Vakıfta oluşan fonun dışında, dışarıdan bir kaynak arayışınız olmayacak mı?

Amerika'da ve Avrupa'da bu tür amaçlara destek veren fonlarla ve vakıflarla irtibatlayım. O fonların da bir şekilde Türkiye'ye akması için bazı çalışmalar yapıyorum. İlk etapta en az 5 milyon dolar civarında ek kaynak bulabileceğimi tahmin ediyorum.

- Gazetelerde bankalaşma sürecinin başladığı ve BDDK'nın projeyi incelediğine dair haberler çıktı. Böyle bir banka kurulacaksa kim kuracak, devlet mi, işadamları mı, yoksa sivil toplum kuruluşları mı?



Mikrokredi Projesi'nden yararlanan vatandaşlar Aziz Akgül ile birlikte.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



BBDK şu anda çalışmasını yürütüyor. Ama onunla ilgili olarak eğer bir talep oluşursa, mutlaka işadamlarından gelmesi lazım. Devlet kesinlikle bu işin içinde olmamalı. Ama burada kâr maksimizasyonu değil, sosyal faydanın maksimizasyonu hedeflenmelidir. Tabii ki kendini kurtaracak kadar kâr edecek bu banka da. Aynı zamanda işadamlarımızın, sosyal fonlarından, fakirliğin azaltılmasına yönelik olarak kaynak ayırmaları lazım. Bütün sivil toplum kuruluşları, hangi alanda faaliyet gösteriyorlarsa göstetersinler, yan bir dal olarak da mikro krediyle ilgili projeler geliştirmeleri gerekiyor. TÜSIAD, Odalar Birliği, Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, vakıflar, dernekler gibi sivil toplum kuruluşlarının tamamının bu işe girmesi lazım. Odalar Birliği mesela, süratle banka kuracak bir potansiyele sahip şu anda.

- Peki Bangladeş'te bu işin sahibi kim? Devlet mi, yoksa işadamları mı?

Sivil toplum kuruluşları. Dünyanın her tarafında bu tür projeleri en çok sivil toplum kuruluşları sahiplenir. Grameen Bank yetkilileri 81 ülkedeki uygulamaların hepsini biliyorlar. 600 tane projeyi başarıyla tamamlamışlar. Ülkelerinde yaklaşık 12 milyon kişiye destek vermişler. Büyük bir tecrübe. 27 dolarla işe başlayıp, 4 milyar dolarlık bir bankaya ulaşmışlar.

- Mikro kredinin felsefesini nasıl özetlersiniz?

Mikro kredinin esası güvendir. Fakirlerin de güvenilir insanlar olduklarına dayalı bir felsefedir. Fakir insanlar da kredi alabilir özelliklere sahiptir, zeki insanlardır, çalışkan insanlardır. Bu durumda bizim onları harekete geçirmemiz gerekir. Hatta Prof. Yunus, mikro kredinin bir insan hakkı olduğunu söylüyor. Mikro kredi felsefesinde fakirin ayağına gidilir, 'gelsin bizden kredi istesin' diye beklenmez. Kendisiyle konuşulur, birlikte durum değerlendirmesi yapılır. Grameen Bank günde bir milyon dolardan fazla kredi veriyor, bir milyon dolardan fazla geri ödeme alıyor.

- Daha mı düzenli ödüyorlar fakirler kredilerini?

Tabii, yüzde 98 dönüş var. Size örnek vereyim: 2002'de bir ilimizdeki devlet bankasından alınan kredilerin geri dönüş oranı sadece yüzde 10. Ama fakirin başka yeri yok, kurtuluşu bu. Bu nasıl bir şey biliyor musunuz? Kuyuya düşmüş, nefesi bitmek üzere olan bir insanın ruh hali gibi. Halata yapışmayacak mı bu, 'ne olur çekin beni' diye. Böyle bir şey.

- Nereye başvuracak şimdi buradan kredi almak isteyen bir vatandaş?

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na veya Türkiye İsrافی Önleme Vakfı'na. Ama bizim şu anda fon ve organizasyonla ilgili daha başka çalışmalarımız da var. Bangladeş'ten teknik heyet geliyor. Bir proje direktörü ve iki alan direktörü; biri merkezde, ikisi kırsal kesimde, üç tane heyet gelecek. Full-time çalışacaklar. Yap-işlet-devret dediğimiz modelleme biçimiyle bize sistemi bütünüyle öğretecekler ve uygulayacaklar.

"Fak-Fuk-Fon'dan 'Yoksulbank'a", 25 Mart 2003, *Tempo*.

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

TOPLUM MERKEZLERİ

Toplum Merkezleri, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 1992 yılında hazırladığı "Toplum Merkezi Projesi" bünyesinde geliştirilen kurumlardır. Bu program kapsamında 1993 yılında hayata geçirilen toplum merkezlerinin yasal dayanağını 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun 9. maddesinin değişik (j) bendi ile 15. maddesi hükümlerine dayanılarak düzenlenen "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Toplum Merkezleri Yönetmeliği" oluşturmaktadır.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Toplum Merkezleri'nin kurulma gerekçesini hızlı toplumsal değişimle ilişkilendirerek açıklamaktadır. Toplum Merkezleri'nin kurulma amacı ve işlevleri şu şekilde ifade edilmiştir: "Toplum Merkezleri, hızlı toplumsal değişim, kentleşme ve göçün yarattığı sorunlar doğrultusunda, bireylerin, grupların, ailelerin ve toplumun sorunlarla baş edebilmeleri ve bireylerin katılımcı, üretken ve kendine yeterli hale gelmesi amacıyla; koruyucu-önleyici, eğitici-geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici işlevlerini, bir arada ve en kolay ulaşılabilir biçimde, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve gönüllüler ile işbirliği ve eşgüdüm içinde sunmakla görevli ve yükümlü bulunan gündüzlü sosyal hizmet kuruluşlarıdır." Her ne kadar toplumun tüm kesimleri hedefleniyor olsa da, toplum merkezlerinin esas hedef kitlesini özellikle yoksul bölgelerde yaşayan kadınlar, gençler ve özürllüler oluşturmaktadır.

Toplum Merkezleri'nde yürütülen faaliyetler:

- Anne Çocuk Eğitim Programı (AÇEP)

DEVLET BÜTÇESİNDEN YOKSULLARA YARDIM NİTELİĞİNDE SAYILABİLECEK TRANSFERLERİN % OLARAK DAĞILIMI

	1999	2000	2001
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	20,69	28,97	27,42
Sağlık Bakanlığı/Yeşil Kart	16,84	14,94	19,09
Millî Eğitim Bakanlığı	33,98	31,40	28,31
Emekli Sandığı	17,31	14,39	15,35
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu	6,67	5,75	4,23
Vakıflar Genel Müdürlüğü	0	0,94	1,01
Maliye Bakanlığı	4,51	3,60	4,59
Genel Toplam	100	100	100

Kaynak: "Yoksulluğu Yenmek İçin Acil Plan (2003-2005)", Sosyal Demokrat Halk Partisi, Kasım 2002, Ankara.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

- Kadının İnsan Hakları Programı (KIHEP)
- Ana Baba Okulu
- Baba eğitimi
- Aile İçi Etkileşimi Güçlendirme Projesi
- Ortak sorunları olan bireyler arasında dayanışma ve destek oluşturma grup çalışmaları
- Çeşitli seminer, konferans, panel ve söyleşiler
- Her yaş için eğitimi destekleme programları
- Erken Çocukluk Gelişimi Destekleme Projesi
- Okul öncesi eğitim programları
- Okuma yazma kursları
- İşlevsel Yetişkin Okur Yazarlık Programı
- Okul başarısını yükseltmeye yönelik kurslar
- Kütüphane ve etüt çalışmaları
- İş ve meslek edindirmeye yönelik çalışmalar, gelir getirici etkinlikler
- Ev Kadını Destekleme Projesi



Sosyal Politika Sempozyumu (Boğaziçi Üniversitesi, 2004).

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

- Evde Çocuk Bakıcılığı Projesi
 - Çeşitli meslekî kurslar (halıcılık, dikiş, nakış, ebru, bilgisayar, yaşlı bakımı, hasta bakımı vb)
 - Kermes ve sergiler
 - Çevre geliştirme çalışmaları
 - Ev ortamının iyileştirilmesine yönelik programlar
 - Çevre duyarlılığının geliştirilmesi çalışmaları
 - Çevrenin iyileştirilmesi yönünde çalışmalar
 - Sosyal, kültürel ve sportif etkinlikler
 - Her yaş için eğlence programları
 - Tiyatro, sinema, drama, resim, müzik, şenlik, gezi programları
 - Bölgesel kültürü yaşatmaya yönelik programlar (yöresel yemek yapımı, yöresel müzik, yöresel defileler, halk oyunları vb)
 - Her yaş için sportif etkinlikler
 - Koro, enstrüman kursları vb müzik etkinlikleri
 - Gösteri, özel gün kutlamaları vb etkinlikler
 - Satranç, dama, tavla vb kurslar ve turnuvalar
- Toplum Merkezleri özellikle yoğun göç alan yerlerde ve gecekondu bölgelerinde açılmaktadır. Bugün toplam 68 tane toplum merkezi faaliyet göstermektedir. Ankara, İs-

KONSOLİDE BÜTÇEDE SOSYAL HARCAMALAR (GSMH'nin %'si)

	Toplam Bütçe Harcamaları	Eğitim	Sağlık	Sosyal Refah	Toplam Sosyal Harcamalar	Sosyal Sigortalara Transferler
1989	16,9	2,6	0,7	0,1	3,4	0,60
1990	17,2	3,2	0,8	0,2	4,2	0,31
1991	20,9	3,6	0,9	0,2	4,7	0,25
1992	20,4	4,0	1,0	0,2	5,2	0,36
1993	24,6	4,1	1,0	0,2	5,3	0,55
1994	23,2	3,3	0,8	0,2	4,3	0,89
1995	22,0	2,7	0,7	0,1	3,5	1,38
1996	26,4	2,9	0,8	0,2	3,9	2,24
1997	27,4	3,3	0,9	0,2	4,4	2,59
1998	29,5	3,6	0,9	0,2	4,7	2,62

Kaynak: Tülay Arın, "Refah Devleti: Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu", *Neoliberalizmin Tahribatı: Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet*, ed. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, s. 68-93 (İstanbul: Metis, 2003).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

tanbul, Antalya, İçel, Samsun, Çanakkale, Adana, Ağrı, Aydın, Mardin, Manisa, Kocaeli, Düzce, Gaziantep, Ordu, İzmir, Kırıkkale, Sakarya, Adıyaman, Batman, Muş, Van, Bitlis, Hakkâri, Siirt, Şanlıurfa'da toplam 53 toplum merkezi ve Marmara deprem bölgesinde bulunan 5 ilde (Kocaeli, Bolu, Yalova, Düzce ve Sakarya) gençlere yönelik 15 toplum merkezi vardır.

Toplum Merkezleri'nin faaliyetleri kamu kuruluşları ile Anne Çocuk Eğitim Vakfı, Kadının İnsan Hakları Projesi, Türk Kadınlar Birliği, İnsan Sağlığı ve Eğitim Vakfı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Vakfı, Kadın Emekini Değerlendirme Vakfı, Rotary Kulübü, Soroptimistler Derneği gibi sivil toplum kuruluşlarının işbirliğiyle gerçekleştirilmektedir.

ÇOK AMAÇLI TOPLUM MERKEZLERİ (ÇATOM)

Çok Amaçlı Toplum Merkezleri, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi tarafından, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin sosyal projeleri kapsamında 1995 yılında kurulmuştur. ÇATOM'ların temelleri, GAP idaresi tarafından 1994 yılında yaptırılan "GAP Bölgesi'nde Kadının Statüsü ve Kalkınma Sürecine Entegrasyonu Araştırması"na dayanmaktadır. Araştırmanın amacı, "bölgedeki kadının, çoğunlukla bilindiği varsayılan mevcut statüsünü bilimsel verilere dayanarak yeniden tanımlamak, GAP illerindeki kadının durumunu iyileştirmeye, toplumsal etki ve saygınlık düzeyini yükseltmeye yönelik somut öneriler geliştirmek" olarak ifade edilmiştir. Aynı yıl, bu araştırmadan elde edilen veriler ışığında oluşturulan "eylem planı"nda bölgedeki özellikle sosyoekonomik statüsü düşük kadınlar için projeler geliştirilmesi öngörülmüyordu. ÇATOM'lar GAP bölgesindeki kentlerin daha çok kırdan göç etmiş yoksul ailelerin oluşturduğu gecekondu mahallelerinde ve kadınların marjinalleştiği merkezi nitelikli köy yerleşimlerinde 14-51 yaşları arasındaki kadınlara ve genç kızlara eğitici ve sosyal programlar sunmak üzere kurulmuştur. Şu an güneydoğu bölgesindeki 8 ilde (Adıyaman, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Batman, Şırnak) toplam 22 ÇATOM faaliyet göstermektedir.

ÇATOM'larda yürütülen faaliyetler, Toplum Merkezleri'ndeki faaliyetlerle büyük oranda benzerlik göstermektedir. Bu faaliyetler, sosyal programlar ve gelir getirici programlar olmak üzere iki ana başlık altında gerçekleştirilir. Sosyal programlar kapsamında katılımcılara okuma yazma, ev ekonomisi ve beslenme, çocuk bakımı, ana çocuk sağlığı ve aile planlaması kursları verilir. Gelir getirici programlarla ise kadınlara gelir getirecek beceriler kazandırılması hedeflenir. Katılımcılara yerel el sanatları, oltu taşı işlemeciliği, seracılık, kuvaforluk ve bilgisayar dersleri sunulur. Son yıllarda, gelir getirici programlar kapsamında, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün desteğiyle Kilis ve Adıyaman'da "Kendi İşini Kendin Kur" programı hayata geçirilmiş ve kadınlara mesleki eğitimin yanı sıra "krediye ulaşma yöntemleri"nin de sunulması amaçlanmıştır. Bunların dışında, ÇATOM'larda Dünya Kadınlar Günü ve Anneler Günü gibi özel günlerin kutlamaları gerçekleştirilir. ÇATOM'lardaki etkinliklerin "saha sorumlusu" olarak adlandırılan, o yörede yaşayan ve dolayısıyla o yerin koşullarını bilen genç kadınlar tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

Sosyal Politika Forumu

Sosyal Politika Forumu, sosyal politika alanında bilimsel araştırmaları teşvik etmek ve politika süreçlerine katkıda bulunmak amacıyla, Boğaziçi Üniversitesi bünyesinde kurulmuştur. Forumun sosyal politika konularına yaklaşımı, vatandaşlık haklarını merkez alır. Bu yaklaşım doğrultusunda, "Sosyal Avrupa" kavramı etrafındaki tartışmaların Türkiye kamuoyuna taşınmasına ve entelektüel camia, medya, politika kararlarını alan ve uygulayanlar nezdinde ilgi görmesine katkıda bulunmak, forumun amaçları arasındadır.

Sosyal Politika Forumu'nun araştırma faaliyetlerinde benimsediği yaklaşım, sosyal politika süreçlerini ekonomik, siyasi ve sosyal boyutları ile birlikte dikkate alan bir yaklaşımdır. Forum, farklı disiplinlerden araştırmacıların, sosyal politika alanında bu tür bir yaklaşımla ve disiplinlerarası bir yöntem duyarlılığıyla yürüttükleri araştırmalara ve yüksek lisans ve doktora çalışmalarına destek verir. Bunların dışında, Avrupa ve Türkiye'deki sosyal reform süreçlerinin yakından izlenmesi, forum bünyesinde Türkiye'yi Avrupa sosyal alanı içinde konumlandırmaya yönelik olarak yürütülen sürekli bir faaliyet oluşturur. Ayrıca forum, Türkiye'de ve dünyada sosyal politika konularında çalışan araştırmacıları ve kurumları içine alan bir ağ oluşturmayı amaçlar.

Forumun öncelikli çalışma alanları, 1) yoksulluk, sosyal dışlanma ve bu sorunlara yönelik sosyal yardım mekanizmaları; 2) çalışma yaşamındaki gelişmeler ve düzenlemeler, sendikaların rolü; 3) sağlık, eğitim ve diğer sosyal hizmet alanlarındaki gelişmeler olarak sıralanabilir.

Forum, öğretim üyelerinin, öğrencilerin, devlet ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katıldığı seminerler ve atölye çalışmaları düzenler, yayınlar yapar. Ayrıca forum, sosyal politika kararları ve uygulamalarında rol oynayan politikacılar, bürokratlar, gazetelerin köşe yazarları ve diğer fikir önderleri ile araştırma sonuçlarını paylaştığı toplantılar yapmayı ve bu şekilde politika süreçlerine katkıda bulunmayı amaçlar. Forum, sosyal politika alanında kamuoyu oluşturmak amacıyla, Türkiye'den ve farklı ülkelerden, eserlerinde sosyal sorunları işleyen yazar, film yönetmeni, sanatçı ve bilim adamlarının konuşmacı olarak katıldığı sohbet toplantıları düzenler.

Sosyal Politika Forumu yönetim kurulu, farklı disiplinlerden akademisyenlerden oluşur. Kurula, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyesi Ayşe Buğra başkanlık etmektedir. Kurulun diğer üyeleri, Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi öğretim üyesi Ayşe Öncü, Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü öğretim üyesi Çağlar Keyder, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyesi Fikret Adaman, Boğaziçi Üniversitesi Felsefe Bölümü öğretim üyesi Gürol Irzık, Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi Mine Eder'dir.

Sosyal Politika Forumu danışma kurulu, sosyal politika, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularında özgün çalışmalar yapmış akademisyen, sendikacı, sivil toplum örgütü temsilcileri, yazar ve gazetecilerden oluşmaktadır.

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

Yoksulluk Tanımları

Mutlak Yoksulluk: Mutlak yoksulluk en genel anlamıyla hane halkı veya bireyin yaşamını sürdürebilecek asgarî refah düzeyine erişememiş olmasıdır. Mutlak yoksul oranı ise bu asgarî refah düzeyini yakalayamayanların sayısının toplam nüfusa oranıdır. Bu oran bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan minimum tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesi ile bulunur.

Minimum tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesinde iki farklı yöntem kullanılır. İlkinde sadece minimum gıda harcaması maliyeti esas alınır. Bunun için bir kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan minimum kalori ihtiyacı hesaplanır ve daha sonra bu kalori ihtiyacını karşılayacak gıda harcaması maliyeti yapılır. Ancak kişinin kalori ihtiyacı yaşa, cinsiyete ve yaptığı işlere göre farklılık gösterdiğinden bu yöntem bazı sakıncalar içerir.

İkinci yöntemde ise minimum gıda harcamasına ek olarak diğer temel ihtiyaçlar (giyinme, barınma, ısınma gibi) da dikkate alınır. Dolayısıyla bu yöntem ile daha yüksek bir yoksulluk çizgisi tanımlanır.

Mal ve hizmetlerin fiyatları da mutlak yoksulluğun belirlenmesinde önemlidir. Her hane halkı büyüklüğü için bu miktar ve fiyatlar üzerinden minimum maliyetler hesaplanır ve daha sonra hane halkı gelir düzeyi bu hesaplanan maliyetler ile karşılaştırılıp hane halkının yoksul sınıflamasına dahil olup olmadığı belirlenir. Mutlak yoksulluk içerisinde fiyatların önemli olmasının diğer bir sonucu da kent ve kırsal için farklı, bölgeler için farklı yoksulluk çizgilerinin belirlenmesidir.

Görelî Yoksulluk: Toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranın altında olma durumuna görelî yoksulluk denir. Burada yoksulluk çizgisinin belirlenmesinde temel alınan nokta birey veya hane halkının ortalama refah düzeyidir. Gelişmiş ülkelerdeki çoğu araştırmada yoksulluğun belirlenmesinde toplam gelir ele alınır ancak bunun yerine tüketim düzeyi de kullanılabilir.

Görelî yoksulluk kavramında yoksulluk çizgisini belirleme aşamasında yapılan, ortalama gelir düzeyinin belli bir yüzdesini -genellikle yüzde 50- almaktır. Burada ortalama gelir düzeyi ortanca veya aritmetik ortalama ile hesaplanabilir; ancak yoksulluk araştırmalarında genel olarak ortanca ortalama tercih edilir. Bu yöntemde gelirler en küçükten en büyüğe doğru sıraya dizilir ve tam ortadaki değer kullanılır.

Öznel Yoksulluk: Mutlak ve görelî yaklaşımdan oldukça farklı olan öznel yoksulluk yaklaşımında, yoksulluğun toplumun kabul edeceği minimum yaşam standardı düzeyiyle ilgili olduğu kabulünden yola çıkılarak yoksulluk çizgisini, toplumun bu konudaki görüşünü belirlemek için büyük ölçekli anketler yaparak belirleme yoluna gidilir. Öznel yoksulluğu belirlemek için yaygın olarak kullanılan ve “Leyden yaklaşımı” olarak bilinen yöntemde göre, deneklere, yoksul olmamak, iyi bir gelire sahip olmak gibi bazı özel hedeflere ulaşabilmek için yeterli olduğunu düşündükleri gelir miktarı sorulur. Yapılan bu anketlerin sonuçlarından refah düzeyleri ile gelirler arasında bağlantı kurularak kritik bir refah düzeyi seçilip ona karşılık gelen gelir düzeyi yoksulluk çizgisi olarak kabul edilir.

ÇATOM'lar, esas olarak, devlet tarafından, “kadının kalkınma sürecine” entegrasyonu söylemi içerisinde oluşturulmuş, faaliyetleri devlet tarafından finanse edilen ve yürütülen kurumlardır. Ancak 1990'lı yılların sonlarında, devlet-merkezli kalkınma modelinin yerini piyasa-eksenli kalkınma modeline bırakmasıyla beraber ÇATOM'ların faaliyetleri gittikçe artan bir şekilde sivil toplum örgütleri ve özel sermayenin katkısıyla gerçekleştirilmeye başlandı. Sözgelimi, Batman İpragaz Mahallesi'ndeki ÇATOM, Batman Valiliği ve Türkiye Eğitim Vakfı'nın işbirliğiyle, Siverek ÇATOM ise Procter and Gamble'in sunduğu finansmanla açılmıştır. Bu süreçte ÇATOM'ların faaliyetlerinde de değişimler olduğu gözlenmektedir. İlk yıllarda devletin bölgeye taşınmak istediği sosyal ve gelir getirici etkinliklerin araçları olarak faaliyet göstermekteyken, devletin kalkınma sürecindeki rolünü minimuma indirmeyi amaçlayan piyasa-eksenli kalkınma modelinin yükselişe geçmesiyle beraber, ÇATOM'lar bulundukları kasaba, köy ve mahallelerde devlet ve sivil toplum kuruluşlarının sunduğu hizmetlere halkın ulaşabilmesi için “destekleyici aracılık” diye tanımlanan bir misyon üstlenmiş ve bu bölgelerdeki halkın yeşil kart sahibi olması, sosyal yardım programlarından yararlanması ve ihtiyacı olan başarılı öğrencilere burs bulunabilmesi gibi çalışmalar yürütülmeye başlanmıştır.

Kadınlar için geliştirilmiş olan ÇATOM'ların yanı sıra bölgede gençler için de birtakım kurumlar GAP İdaresi tarafından hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda “bireyi güçlendiren kültürel ve sosyal altyapıyı geliştirmek” amacıyla bazı illerde “Gençlik Evleri” açılmıştır. Bu kurumların temelini, 1999 yılında GAP İdaresi ile uluslararası gençlik örgütü AIESEC'in işbirliğiyle Mardin'de başlatılan “Gençten Gence Sosyal Yardım Projesi” oluşturmuştur. 2001 yılında GAP İdaresi ile UNDP'nin işbirliğiyle geliştirilen “Gençlik İçin Sosyal Gelişim Projesi”nin amacı ise “gençlik platformlarının kurulması için yardım sağlanması, sosyal ve kültürel kurumsal etkinliklerin ve gençler arasındaki iletişim ağlarının teşvik edilmesi yoluyla, Güneydoğu Anadolu'da gençlerin kapasitesini geliştirmek” şeklinde ifade edilmektedir. Zaman içerisinde Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Adıyaman ve Siirt'te “Gençlik ve Kültür Evleri” kurulmuş ve bu kurumlarda, yabancı dil, folklor, resim, dans, müzik, satranç, tiyatro, serigrafi ve bilgisayar kursları verilmeye başlanmıştır. ÇATOM'larda ve Toplum Merkezleri'nde olduğu gibi gençlik ve kültür evlerindeki faaliyetler de sivil toplum örgütleri, yabancı kalkınma örgütleri, özel sermaye ve GAP İdaresi'nin işbirliğiyle yürütülmektedir.

YOKSULLUK SINIRLARI, 1994-2002 KARŞILAŞTIRMASI

	1994	2002	Artış Oranı (2002/1994)
Gıda Sepeti - 1994, TL/Gün	38 794	2 159 424	56
Yoksulluk Sınırı - 1994, TL/Gün	69 142	4 712 387	68
Gıda Sepeti - 2002, TL/Gün	18 571	1 082 211	58
Yoksulluk Sınırı - 2002, TL/Gün	38 928	2 510 930	65
Dolar Kuru	12 096	663 575	55

Kaynak: “Turkey: Joint Poverty Assessment Report”, sayfa 7.

GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR VE YOKSULLARA YARDIM

1980'lerle başlayan ve halen devam etmekte olan süreç, dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminin, sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamalarının yeniden yapılandırıldığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde refah sistemi bir bütün olarak dönüşüme uğramıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırıldığı, devletin sosyal yardım harcamalarının arttığı ve özel sermayenin sosyal güvenlik alanına girdiği bu sürecin bir diğer önemli özelliği gönüllü kurumların yoksullukla mücadele ve sosyal yardım alanında gittikçe artan bir ağırlık taşımaya başlamaları olmuştur.

Gönüllü kuruluşların sosyal alandaki faaliyetleri, eğitimden sokak çocukları sorununa, kadının toplumsal hayata entegrasyonundan doğal afetler sırasındaki yardımlara kadar pek çok alana yayılmıştır. Bu dönemde tüm dünyayla birlikte yaygınlaşmaya başlayan sivil toplum kuruluşlarının devletin faaliyetleri yanında tamamlayıcı olduğu fikri Türkiye'de de geniş bir zemin bulmuş ve sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kuruluş sayısı giderek artmıştır. Bu çerçevede Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği ve özellikle Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği dikkat çekmektedir. Mahallî düzeyde Topkapı Fukaraperver Cemiyeti benzeri küçük çaplı yardım derneklerinin de yaygınlaşmakta olduğu görülmektedir. Yine mahallî düzeyde belediyelerin yoksul halka yönelik sosyal yardım harcamaları gittikçe artmaktadır. Bu çerçevede özellikle ramazan ayında gündeme gelen "ramazan çadırları" son derece dikkat çekicidir.

Yoksullara yardım alanında faaliyet gösteren dernekler arasında Deniz Feneri'nin ulaştığı boyut göz ardı edilemez bir nitelik kazanmıştır. 1996 yılında ortaya atılan bir fikrin 1998 yılında hayata geçirilmesiyle kurulan ve kendisini temelde, bir "iyilik hareketi" olarak adlandıran Deniz Feneri Derneği, misyonunu "yardımseverler ile muhtaç insanlar arasında bir köprü" olarak belirlemekte ve "yoksullara" gıda yardımı, giyim yardımı, nakit para yardımı, eğitim ve sağlık yardımı, sünnet, özellikle yeni evlenenler için ev eşyası, yakacak, meslek kursları, barınma ve temizlik eşyası yardımları yapmaktadır. Dernek yoksul halka sağlık alanında da yardım götürmekte, muayene, tahlil, MR, röntgen, ultrason, hatta ameliyat ve protez konularında yardım sağlamaktadır. 1999 Gölcük Depremi ile sesini duyuran Deniz Feneri Derneği gün geçtikçe kurumsal kapsamını, buna paralel olarak da yoksullukla mücadele vurgusunu artırmış ve etkili bir kurum kazanmıştır.

Geniş bir sivil inisiyatif hareketine geçiren Deniz Feneri, Çağdaş Yaşamı Destekleme ve benzeri dernekler yoksulluğun derinleştiği bir ortamda devletin sosyal yardım faaliyetlerini tamamlayıcı bir işlev gerçekleştirmektedirler.

SOSYAL YARDIM VE YEREL YÖNETİMLER

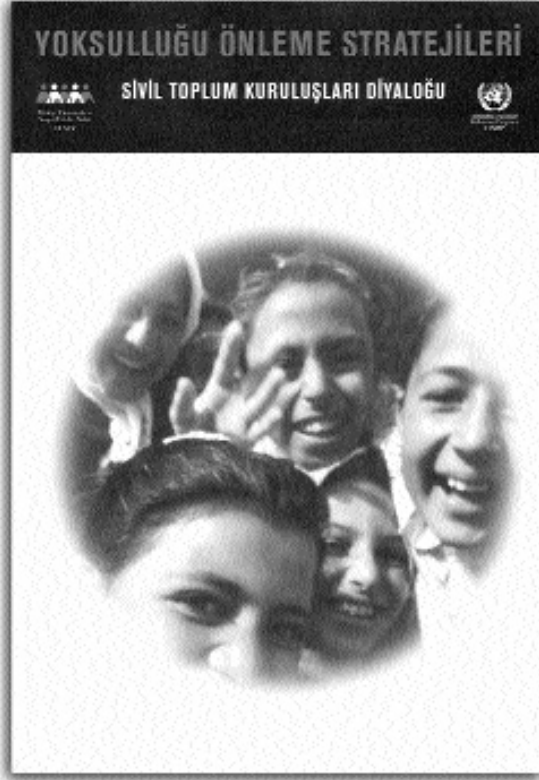
Türkiye'de küresel ekonominin rekabetçi koşullarında bir yandan hızlı büyüme gerçekleşmekte, diğer yandan da gittikçe genişleyen bir yoksullar sınıfı oluşmaktadır. Yoksulluk sorununun bu derece gündeme oturması yerel yönetimlerin sosyal yardım yükümlülükleri-

GÖNÜLLÜ KURULUŞLARIN
SOSYAL ALANDAKİ FAALİYETLERİ,
EĞİTİMDEN SOKAK ÇOCUKLARI
SORUNUNA, KADININ TOPLUMSAL
HAYATA ENTEGRASYONUNDAN
DOĞAL AFETLER SIRASINDAKİ
YARDIMLARA KADAR PEK ÇOK
ALANA YAYILMIŞTIR.



Erol Sabancı Zihinsel Özürlüler Okulu (Tarih Vakfı Arşivi - 1994).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR



nin artmasına yol açmıştır. Yoksulların bir yandan da yerel seçimlerde oy deposu olması bu kesime yardım faaliyetlerinin politik bir boyut kazanmasına da yol açmıştır. Bu çerçevede özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yardım faaliyetleri, kapsamı bakımından dikkat çekmektedir. İstanbul Belediyesi, 2002 yılında başlattığı Sosyal Doku Projesi'nin kapsamını şu şekilde tanımlamıştır: "İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2002 yılında, anayasal bir görev olan 'Sosyal Devlet' prensiplerini hayata geçirmek, kentte paylaşım duygusunu geliştirmek, kentin imkânlarını kentliyle paylaşmak, yasal bir görev olan yoksulluğu ortadan kaldırmak, kentteki kimsesizlerin kimsesi olmak, yaşayanların

kentle olan duygusal bağlarını artırmak ve kentte davranış biçimlerini olumlu yönde değiştirmek amacıyla 'Sosyal Doku Destek Hizmetlerini' hayata geçirmiştir." Tüm diğer gönüllü kurumlarda olduğu gibi yoksulluğu ortadan kaldırmak en temel vurgulardan birisidir. Ancak gönüllü kuruluşlardan farklı olarak belediye söyleminde yoksullara yardımın anayasal bir görev olduğu düşüncesi ön plana çıkartılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yoksullara yardım kapsamında sağladığı hizmetler kısaca şunlardır: Kimsesi olmayan ve hiçbir geliri bulunmayan muhtarlıkça fakir olduğu belgelene kişilere nakit yardımı yapılması; ilaç, tedavi ve muayene masraflarını karşılamak amacıyla sağlık yardımı; sosyal dayanışmayı artırması amacıyla sünnet yardımı ve toplu sünnet törenleri; gıda yardımları; yakacak yardımları; aşevleri ve ramazan ayında iftar çadırları. İstanbul Büyükşehir Belediyesi yoksullara yardım çerçevesinde sokak çocuklarına yönelik bir faaliyet yürütmektedir. Bu çerçevede İstanbul Sokak Çocukları Meslek Edindirme Merkezi (İSME) adlı bir birim oluşturulmuştur. Tam olarak kurumsallaşmamış olan bu birim Tuzla'da bir yurt ve atölyelerden oluşan bir alan içerisinde faaliyet göstermektedir. Temel amacı sokak çocuklarını toplumsal risk grubu olmaktan çıkartıp, onlara meslek edindirecek iş hayatına entegre olmalarını sağlamak ve böylece sosyal hayata geri kazandırmaktır. İki yılı biraz aşkın bir süredir faaliyet göstermekte olan İSME aynı anda 75-100 kişiye hizmet verebilmektedir.

Müfit Yener



Fotoğraf Cem Topdemir

Bankacılıktan emekli.

1982 yılından beri

Topkapı Fukaraperver

Cemiyeti'nin

başkanlığını yapıyor.

1982 yılında cemiyete üye olarak inkişaf ettim, o günden itibaren yönetim kurulunda çalışmaktayım, 1991 yılından beri de başkan olarak görevimi sürdürüyorum. Aslında işim bankacılıktır. Emekli olarak bankadan ayrıldım ve şimdi burada bu faaliyetleri sürdürmeye çalışıyorum. Cemiyet bünyesinde, hiçbir yerden geliri olmayan, bakacak kimsesi olmayan, çalışamayacak derecede yaşlı, hasta, sakat olan insanlara, devletle hiçbir alakası olmayan, maaş falan almayan insanlara yardım ediyoruz; prensibimiz bu. Bunun dışında, geçici olarak aldıklarımız vardır. Mesela eşi bir trafik kazasında ölmüştür. Kadın kucağında küçük çocuğu kalmıştır, biz bunu iki seneliğine, üç seneliğine alırız. Çünkü o çocuk büyüyünceye kadar kadın işe gidemez, çalışamaz. Hayatını düzene koyuncaya kadar onu alırız. Onun dışındakiler, hayatları düzelinceye kadar yardım görürler. Askerde oğlu vardır, o gelir veya işte hapishaneye düşmüş bir adam vardır, o hapisten çıkar, karısının bakımını sağ-

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

lar. Bu gibi istisnalar hariç, bizden yardım alanların durumu düzelinceye kadar yardım alırlar, yoksa ölüncüye kadar onlar bizden yardım alırlar, on sene, on beş sene, yirmi sene... Biz de onları zaman zaman kontrol ederiz. Onların mahallelerini tetkik ederiz. Onların durumunu tespit ettikten sonra, onları takip ederiz; durumlarında düzelme var mı, yok mu? Zaman zaman gider evlerini tetkik ederiz, görürüz. Duruma göre, ya kartlarını geri alırız, kayıtlarını sileriz veya “Devamı uygundur” deriz, devam ettiririz. Dediğim gibi, otuz senedir, yirmi beş senedir, on bir senedir buradan yardım alanlar vardır. Çocuğu tahsilli olanlar vardır ve çocukları küçükken bizden yardım almaya başlamışlardır. Ama çocuk on sekizini bitirdiği zaman, artık onun yardımını keseriz, annesine babasına baksın deriz. Fakat çocuk, üniversite imtihanını kazanmış, pırıl pırıl bir genç, bunun daha da okumasını temin edici, hem yardımına devam ederiz, hem onu üniversite kurslarına veririz, kayıtlarını yaparız, onun elbiselerini de tercihen konfeksiyondan veririz. Üniversitede okuyan çok çocuğumuz vardır ama hiçbiri, bizden yardım aldığını bilmez ve onun halinden de anlaşılmaz.

Şu anda cemiyetten yardım alan iki yüz seksen aile var ama bu çoluğunlan, çocuğunlan belki bin kişiyi buluyor. Zaman zaman değişiyor, çıkanlar oluyor, girenler oluyor, ama iki yüz seksen üç yüz arasında bu değişiyor. Evvela size yardımlarımızın durumunu anlatayım. Esas yardımımız erzak yardımımızdır. Her ayın son cuması günü, fakir olan aileler bize gelirler, aylık erzaklarını alırlar. Verdiğimiz erzakın miktarı, iki kişilik bir ailenin ana gıda maddesini karşılamak amacıyla bir aylık erzak yardımı yaparız. Mesela iki kilo şeker, birer kilo piring, fasulye, makarna, un, bir kilo margarin, bir kilo sıvı yağ, zeytin, peynir, şeker, saydım mı şeker ve bu ve bunun gibi makarna, un, piring, bulgur, bu gibi gıda maddeleri dışında, her aileye de üç kilo et veririz, her ay. Bunlar kurban bayramında kesilen kurbanlarımızın etleridir. Soğuk hava deposuna etlerimizi alırız, bir gün evvel de onlar burada parçalanır, üçer kiloluk paket yapılır. Erzak torbalarının üzerine konur. Bu erzak yardımımızdır. Bunun dışında eczanemizde evlerden gelen ilaçlar vardır veya bazı laboratuvarlar, eşantiyon ilaç gönderirler, onları fakir ailelerimize dağıtırız. Doktorumuz vardır, dağıtım günleri gelir, yardımcı olur, bunları onlara dağıtırız. Okuyan çocuklarına, takdir, teşekkür almak kaydıyla, tembele çalışmayana prim yok! Ve ortaokula yirmi beş, liseye otuz, üniversitede okuyanlara da otuz beş milyon lira her ay karşılıksız burs veririz. Halen otuz sekiz çocuğumuz vardır, burs alan. İlkokulda okuyanlar da. İlkokul, lise bu sene yüz altı çocuğumuz oldu. Bunun hepsini sene başında, yani okul açıldığı zaman ayakkabı, pantolon, gömlek, ceket, ayrıca kırtasiyelerini temin ederiz.

Cemiyetimiz açıldığı günden itibaren halkın güvenini kazanmıştır ve amacına uygun olarak hareket etmiştir. Amacından hiç sapmamıştır ve bu güveni sarsacak hiçbir davranışı, tutumu olmamıştır. Hani, tevazuu bir tarafa bırakarak söylüyorum, son derece iyi niyetli insanların elinde bugüne kadar gelmiştir ve halka tahmininin dışında yardımcı olmuştur. İfade ettiğiniz gibi 1908’de kurulmuş ve arada

Osmanlı İmparatorluğu devrinde, işgale uğramış, Birinci Dünya Savaşı’nı geçirmiş, Osmanlı Devleti’nden cumhuriyete geçilmiş, partiler değişmiş, iktidarlar değişmiş ama cemiyet kapısını bir gün dahi kapatmamıştır. Bu büyük güven verici bir husustur. Bu sadece yardım alanlar nezdinde değil, bağışçılarımız üzerinde de büyük bir itimat sağlamıştır. Çünkü bizim gelirimiz, dayanağımız, bağışlardır. Bizi hiç boş bırakmamışlardır ve bu bağışlar, babadan oğula, aileden evlada geçmek suretiyle devam etmektedir. Babasınlan birlikte buraya gelmeye başlayan bir genç çocuk, ilerde babasının yerini almış, bağışlarını devam ettirmiştir. İşte bizim cemiyetimizin ayakta durmasının sebebi, halkın güveni ve buradaki çalışan elemanların da bu güvene layık olma çabası içerisinde bulunmalarındandır.

Bağışlar. Bu; para bağışları olur; fitre, zekât ve kurban bayramında, bizde burada dört yüz, beş yüz kurban kesiliyor. Bunların etlerini biz buzhane de saklıyoruz ve bir sene zarfında, erzak yardımıyla beraber dağıtıyoruz. Bize bağışlanmış olan dükkânlar vardır, daireler vardır; onların kiralalarını alıyoruz ve paramızı, biriken paramızı bankada de-

Fotoğraf: Cem Topdemir



Topkapı Fekaraperver Cemiyeti yardım günü.

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

ğerlendiriyoruz. İşte bizim gelir kaynaklarımız: Ağırlıklı olarak nakit bağışlar, aynı bağışlar ve banka faizleridir, kiralarmızdır...

Topkapı Fukaraperver kurulduğu zaman, sadece çevreye yardım eder bir cemiyet imiş. Fakat şimdi artık Topkapı'da bizim yardım edeceğimiz derecede fakir insan yok. Çok kıyıda köşede kalmışlardır. Bizim, hinterlandımız Avcılar'dan Gebze'ye kadar değişir. Gebze'de oturanlar, Avcılar'da oturanlar gelir, bizden yardım alırlar. O da şuradan oluyor; evvelce Topkapı'da oturuyormuş ama burada yaşam şartları zorlaşınca mecburen daha uzak semtlere nakletmek zorunda kalmış, ama yardımını alıyor. Şunu da burada belirtiyim, bizden otuz iki yıldan beri devamlı yardım alan aileler vardır.

Topkapı Fukaraperver Cemiyeti'nden yardım talep eden insan sayısı, son dönemlerde daha da çok artmaktadır. Türkiye'deki işsizliğin artması, bize yapılan müracaatları da çok artırmıştır. Evvelce sadece fakir olanlar gelip bizden yardım alırken, şimdi işsiz kalıp da "İşsizim, bir senedir, altı aydır çalışmıyorum, kira veremiyorum, bana bir iş bulun veya yardım edin!" diye müracaatlar oluyor ama bu bizim çalışma şekillerimize uymadığı için, maalesef biz bunları karşılayamıyoruz ve bundan da üzüntü duyuyoruz. Ama bunda da yapacağımız bir şey yok. Bu nüfus artışı oldukça, İstanbul'a dışardan gelen birçok işsiz kimsenin İstanbul'da, iş bulma ümidiyle gelip de işsiz kalması, haliyle onları bize yönlendiriyor. Tabii biz de bunları maalesef karşılayamıyoruz. Herhalde bu devletin alacağı tedbirlerle normale dönmesi gerekiyor. Devletin yapmış olması gereken, sosyal hizmeti, devleti temsilen biz yapıyoruz ve biz daima, bu yardımları yerine getirmeye çalışıyoruz. Devletten yardım almıyoruz, onu hemen bu arada belirtiyim ve devlete, cemiyet olarak çok yardımcı oluyoruz, sosyal yardım bakımından.

Bir defa, fakirliğin ortadan kaldırılması mümkün değil. Her memlekette fakir vardır ama nüfus patlaması olduğu sürece, nüfus arttıkça da bu işsizliğin fakirliğin önlenmesi mümkün değil. Haliyle, bu iş nüfusun düzenlenmesine bakıyor. Çünkü nüfus artıkça ona göre ihtiyaç artıyor, devletin onları karşılamak mecburiyeti çoğalıyor; okul lazım, hastane lazım, yol lazım, araba lazım, devletin yapması gereken pek çok vazife var. Bunlar bu nüfusa yetişmiyor. Nüfus, gelirin üzerinde artış gösteriyor. İşte benim temennim; şu nüfus patlaması, nüfus artmasının bir yerde durdurulup, nüfus planlaması yapılarak, gelirle giderin denk bir hale gelmesidir ve işsizlerin de bir an evvel işlerine kavuşması, kendi evlerine aşlarını, ekmeklerini yardımla değil de, bizzat kendilerinin kazancıyla götürmeleridir.

Şu fakir olan insanlar, kendiliğinden fakir olmamışlardır. Bir zaruret halinde onlar çalışmamışlardır, hastalanmışlardır, yaşlanmışlardır, bakacak kimseleri kalmamıştır. Bunlara sosyal yardım yapmak bir insanlık borcudur. Varlıklı olan insanlardan toplayıp, ihtiyacı olan insanlara vermek; bizim işimiz burada bir vasıtaadır.

Habibe Küçük



Fotoğraf: Cem Topdemir

1955 doğumlu.

1989 yılından beri

**Topkapı
Fukaraperver
Cemiyeti'nden
yardım alıyor.**

İstanbul, Bayrampaşa'da oturuyorum. Dört çocuk annesiyim. Beyim daha önce polis memuruydu. On bir sene önce rahatsızlığı başladı, rahatsız olunca da meslekten de istifa etti, dolayısıyla dört çocukla kaldım. Eşim işinden istifa ettiği için emekli olamadı, emeklilik parasını biz ödedik, şimdi o yiyor, zaten iki sene önce ayrıldık. Babalarının rahatsızlığından dolayı, üç oğlum ve kızımı da rahatsız olarak büyüttüm maalesef. Çocuklarım çalışıyorlar. Onlarla kalıyorum.

Topkapı Fukaraperver Cemiyeti'nde erzak var; her ayın son cumartesi, Allah razı olsun, ilkbaharda ve sonbaharda giyecek veriyorlar. Yani senin artık dört tane çocuğun var, büyüdüler alma demiyorlar, böyle bir şey yok! Allah razı olsun diyorum. Niye? Boynumuz eğik geliyoruz, yani o kadar üzülüyor insan ki, çevrem de yardım ediyor, tabii ki bunla da geçinemiyorsunuz, çevremizin böyle bir yardımı olmasa dört çocukla, İstanbul gibi bir yerde ayakta kalmak çok zor. Bazen tamam almiyim diyorum, artık erzak filan almiyim. Ama durum öyle değil, ya bizim gibiler, şurada erzak alanların hepsini dinle, hani derler ya gökten yağmur yağsa bize çamur dolaşır. Benim hep

MAHALLÎ DÜZEYDE BELEDİYELERİN YOKSUL HALKA YÖNELİK SOSYAL YARDIM HARCAMALARI GİTTİKÇE ARTMAKTADIR. BU ÇERÇEVEDE ÖZELLİKLE RAMAZAN AYINDA GÜNDEME GELEN RAMAZAN ÇADIRLARI SON DERECE DİKKAT ÇEKİCİDİR.

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

korkum o, “Artık çocukların büyüdü alma” derlerse, ne yaparım? Onu da düşündüm, yani “Bıçara aç kalmazsın!” dedim.

Bizim gibilerin bu hale düşmesinin çok büyük sebepleri var. Anlatmayla, böyle iki dakikalıkla falan bitmez... Yönetim yanlışlığı, bencillik. Neye yorabilirsin başka? Hep bana, hep bana! Şurdakileri toplasan, bin tane etmez, yani ben buradan erzak aldığım zaman eve gittiğim zaman, bir hafta yemek yiyemedim. Ne yani bu kadar mı? Tamam çok şükür, benim çevrem zaten beni ayakta tuttu. Biraz çevrenin yardımları da olması lazım. Nejdett Bey'e de dedim, “Artık benim karnım doyuyor yani, benden daha kötülerini alsın, ben öyle istiyorum” dedim. Dedi, “Çocuklarına güvenme, onların ayrı bir hayatı var, yarın bir gün istesen de giremezsin buraya!” Yani ne zaman derlerse ki “Artık sana yardım edemeyiz!”, ben de giderim.

Bu ülke bizim seviyoruz. Bizler gibi olsa herkes zaten böyle olmaz, diyorum ya, şu çöplere atılanları bir görün, atarken gelin Topkapı'ya bir bakın neler var? Eskiden buradan alıyorduk etleri, şu kadar içyağı diye ağlayan insanlar gördüm ben, “Kuyruk yağı” diye ağlayan insanlar gördüm ama bakıyorsun; işte toplum bir çeşit, komşunun komşudan haberi yok! Nereye kadar, ne zamana kadar? Bilmiyoruz, yani bugün ne olur, yarın ne olur, onu kimse bilemiyor yani...

İbrahim Altan

Deniz Feneri Derneği Genel Sekreteri

Fotoğraf: Evren Mehmet Dinçer



Deniz Feneri programında, yapılan iş şu: Bir yerde yoksul bulunuyor, ondan sonra, yardım edecek bir kişi bulunuyor ve o kişiye yardım ediliyor. Sadece aracı olunuyor, o kadarlık. Çok büyük bir organizasyon düşünülüyor. Çünkü temel amaç televizyon, bir sosyal sorumluluk görevi yerine getiriliyor. Sonra insanlar bu sefer gerek televizyona gelerek, gerek programcıları yolunda, program esnasında, şurada burada gördüklerinde işte para getirip bunları siz dağıtın, malzeme getirip bunları dağıtın diye bir sorumluluk yüklemeye kalkıyorlar. O zaman televizyon yöneticileri diyorlar ki yani bunun bir tüzel kişilik altında yapılması lazım. Çevrelerindeki insanlara diyorlar böyle bir imkân var, biz zaten programı yapıyoruz, bütün Türkiye'deki insanlara belki de ileride dışarıya da hizmet edebilir. O zaman bir dernek ya da vakıf kurulsun diye bir grup insan toplanıyor ve dernek kurma kararı veriliyor. Bunun adı Deniz Feneri Yardımlaşma Dayanışma Derneği oluyor, 1998'de.

Bu süreçte yine dernek çok fazla yayılmadan, sadece kendisindeki müracaatları değerlendirerek, çok böyle açılmayı falan düşünmeden sürdürüyor yardımlarını. Ne zaman ki 99 Depremi oluyor, o zaman derneğin çalışmaları çok yoğun, çok kuvvetli hale geliyor. Hem bir yandan kendi çalışmaları çok kuvvetli, bir de motor gücü, sürükleyici bir motor olarak görev yapıyor, program olması dolayısıyla. Ondan sonra da artık işte derneğin çalışmalarına bir yön vermek gerekiyor, nasıl olacak, ne yöne gidecek, nasıl hizmetler verilecek, yardımlar nasıl toplanacak, yardım isteyenler nasıl belirlenecek, bunlarla alakalı çok ciddi bir altyapı çalışması yapılıyor, bugünlere geliniyor.

Şimdi ülkede bir yoksulluk var, bu görülüyordu. Gizli bir yoksulluk vardı. Deniz Feneri programı-

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

la bunu ortaya çıkardı. Bunla herkesin mutlaka ilgilenmesi gerekiyor. Ha, Deniz Feneri yoksulluğun tamamını tüketemez. Deniz Feneri, model proje ortaya koyuyor, model gösteriyor. Bu modele bireysel olarak katılanlar var, tüzel kişiler olarak, dernek, vakıf olarak katılanlar var. Onlar da kendi çevrelerinde kendi bölgelerinde yoksulluğun tüketilmesi için çalışıyorlar. Biz yoksulluğu Türkiye'de göstermiş olduk. Sonra yoksullukla nasıl mücadele edileceğini, birincisi yardım manasında, yani acil yardımlar manasında nasıl mücadele edileceğini, bu yardımların teslim alınmasında, yardım alacak kişiye ulaştırılmasına kadar sürecin nasıl şeffaf, hesap verilebilir olacağına ortaya koyduk, bu sistemi ortaya koyduk. Bütün her şeyi kayıt altına aldık, bu çok önemlidir Türkiye'de. Nakit girişi olsun, çıkışı olsun bütün hepsi bankalar üzerinden yapıldı, halen de o şekilde yapılıyor.

Şu anda binlerce gönüllü peyderpey, kendilerine gelen sırayla ya da çağırılmasıyla ya da kendisinin direkt gelip işin içine girmesiyle, belki bazısı da bizi denetliyor, o da bizim için güzel bir şey, ondan sonra, geliyor gıdayı alıp dağıtıyor, giyim alıp dağıtıyor, ondan sonra gelip burada büro hizmetlerinde çalışıyorlar. Çünkü bir mektup okunması dahi bir iş. Bunlar hep gönüllüler eliyle oluyor veyahut da işte birisi çok uzak bir bölgeden, ne diyelim işte, Ardahan'ın bir köyünden birisi bize müracaat etmiş. Bizim ona mutlaka dönmemiz lazım. Onu inceleyip, araştırıp, yardıma muhtaç mı değil mi bunu tespit etmemiz lazım. Biz bunu kamu imkânlarıyla yapıyoruz. Valilik ve kaymakamlıklara yazıyoruz, cevap geliyor; bazen geç geliyor. O zaman ne olacak, işte oradaki bir gönüllü, bizi bilen, bizim bildiğimiz, güvendiğimiz bir gönüllü, gidip atlıyor arabasına gidiyor, gerçekten mağdur mu değil mi onu görüyor, bize bilgi veriyor. Çünkü o da toplumsal sorumluluğunu yerine getirmiş oluyor.

Bizim web sitemizde iyilik haritası var, "İl İl Türkiye" diye. Orda, bugüne kadar kullanmış olduğumuz toplam kaynak gözüküyor: 63 trilyonluk bir kaynak kullanılmış bugüne kadar. Tabii bu son iki yıldaki artış hızı çok yüksek. Daha öncekiler daha, diyelim ki böyle yavaş yavaş, yavaş yavaş yükselirken, son iki yılda bir anda yükseldi. İnsanlar daha fazla tanıdılar, daha fazla bildiler çeşitli kampanyalarla. Daha fazla bağış geldikçe biz de daha fazla proje yapıyoruz, daha fazla yardım yapıyoruz.

Bizim yardım ettiğimiz kitle, fakirin fakiri dediğimiz kitle. Yani insanlar, bir, çalışma imkânı yok, yaşlı, özür-lü, ondan sonra yatalak vesaire bu şekilde çalışma imkânı yok. Veyahut da mesleği yok, kocası ölmüş bir kadın, çocukları var, ondan sonra, herhangi bir şeyi önüne verseniz de çalışmıyor, böyle bir sorun var çünkü eğitim en büyük sorun; yoksulluktaki en büyük sorun eğitim sorunu. Biz bunlara ne yapıyoruz, incelediğimiz zaman, yardıma karar verdiğimiz zaman, bir yıllık bir yardım kararı alıyoruz. Bu da on iki kalem yardım türümüz var; onlardan ya hepsi olur ya bir kısmı olur. Nakitten başlayıp temizlik malzemesinden çıkan bir yardım kalemimiz var. Bir yıl sonra dosyalarını tekrar inceliyoruz. Örneğin, oğlu askere gitmiş, askerden gelme durumu var mı, yok. Devam etsin. Veyahut da hasta, bakıyoruz, tekrardan bir kontrol ediyoruz, iyileşme ihtimali varsa kontrol ediyoruz, yoksa etmiyoruz çünkü yatalak hasta örneğin,

yaşlı. Yaşlı bir insan nerede bir iş bulacak da çalışacak? Ayrıca, o aileye her ay gıdası gittiği zaman, her ay kontrol edilmiş oluyor, görülmüş oluyor. Bir değişiklik varsa, o bildiriliyor. Bir de şöyle bir şey var, otokontrol değil de çevre kontrolü var. Yani otokontrol var da, bir de çevre, ilginç bir çevre kontrolü var. İnsanlar, hiç kimse, yani bizim yaptığımız işe güvendikleri için Deniz Feneri'nin hata yapmasını istemiyor. Deniz Feneri herkesin malıdır. Dernektir çünkü, kamu yararına çalışan bir dernektir. Dolayısıyla herkesin malıdır, dolayısıyla herkesin malına sahip çıkması lazım. Kendisinden gördüğü için, hemen telefon ediyor, hemen mail atıyor, hemen mektup yazıyor. Buna yardım ediyorsunuz ama bak şöyle şöyle şöylele imkânları var diyor. Ve bu da bugüne kadar bizim gördüğümüz bir hata yaptığımızda, yani hata yaptığımızda, en fazla bizden iki ya da üç sefer yardım alabiliyor insanlar. Hemen üçüncü seferde ortaya çıkıyor. Çevre kontrolü çok kuvvetli.

Biz "Yoksulluk Sempozyumu" yapmıştık. O sempozyumun sonuç bildirisinde şunu söyledik: Dedik ki, makro ve mikro politikalar uygulanmalı. Makro politikalar tamamen devlet tarafından uygulanmalı. Örneğin, barınma, iş, sağlık, eğitim. Sivil toplum kuruluşları da, bunun arasını doldurmalı. Örneğin eğitimden söz edelim. Devlet eğitim kurumlarını açar, sivil toplum kuruluşları bu çocuklara yardımcı olur. Yani yoksulların çocuklarına okula gitmesi için yardımcı olur, yoksul ailelere yardımcı olur. Böylelikle iş, eğitim işi tamamlanmış olur. Örneğin devlet konut yapar, fakirlere, yoksullara, böyle artık çok cüzî rakamlarla verebilir. Ha, sivil toplum kuruluşları bunların ödenmesinde ya da bunların evlerinin tefrişinde, eşyalarında destek olur. Ama esas sivil toplum kuruluşlarını, biz kendimizi şurada görüyoruz: Sivil toplum kuruluşları, bir, motor güçtür. Devleti, kamu



Deniz Feneri Derneği'nden giysi yardımı alan çocuklar.

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

görevlilerini ve diğer sivil toplum kuruluşlarını yapmış olduğu çalışmalarla etkileyip, daha fazlasını, kendi yaptığından çok daha fazlasını yaptırmayı gereken motor kuruluşlardır. Biz kendimizi azıcık öyle görüyoruz.

Deniz Feneri örnektir, modeldir. Ondan sonra, bütün topluma bir model oluşturur. Şimdi, bize göre, Yoksulluk Sempozyumu sonunda koyduğumuz acil tedbirlere göre, bir defa devletin işsizlik sorununu çözmesi lazım, konut sorununu çözmesi lazım, sağlık ve eğitim sorununu çözmesi lazım. Burada sivil toplum kuruluşları, devleti teşvik edecek. Bakın devleti teşvik edecek, zorlayacak. Ekonomiyi teşvik edecek. Örneğin sağlıkla alakalı, yani hastanelerin, şunların bunların kurulmasını, özel okullar kurulmasını... Bugün özel okulların bir kısmı fiyatları çok yüksek ama zenginlere birtakım imkânlar sağlandığında, yurtdışındaki gibi, Amerika'daki gibi, Avrupa'daki gibi imkânlar sağlandığında bir şey yapılabilir... Şimdi yani kamu, devlet sadece kendisinin yapması olarak bunu görmüyoruz. Yani devlet alacak, gelecek, bunu buraya koyacak değil. Yok.. Öyle bir imkânlar yaratacak ki, örneğin, ne yaptı yüzde yüz eğitime destek kampanyası dediler, millet okul yaptı, vergisinden düştü. Devlet niye onunla uğraşacak? Kendisi, o vatandaşın, tüccarın ya da zengin bir yılda yaptığını devlet beş yılda yapacak. Parası beş katına çıkacak, sağlamlık beş kat kötü olacak, tamam mı? Ondan sonra ve boşu boşuna bekleyecek. Tamam, adam vergisinden indirsın. Zaten devlet bunu vergiyle yapmayacak mı? Vergisinden indirsın. Bunun gibi, bunun gibi yollar bulunması lazım.

Sivil toplum işte bunları bulacak ve devleti boyuna teşvik edecek ve zenginleri kışkırtacak, bakın şöyle yapabilirsiniz diyecek, devletin de şunları yaparsanız, şu imkânları vererseniz şunlar şunlar olacak demesi lazım. Mesela konut, şu anda konut, büyük konut açığı var. Bir sürü insan çok kötü şartlarda yaşıyor. E, şimdi siz yardım ediyorsunuz, evini değiştiremediğiniz için hastalığı devam ediyor, şartları kötü olduğu için sağlık. Diğer tarafta da sivil toplum kuruluşları, devletin yan kuruluşu olarak anlaşılmasın. Sivil toplum kuruluşları da oradaki ihtiyaçları giderici mahiyette operasyonel faaliyetler de yapmalı. Hani destek, teşvik yanında operasyonel faaliyetler de yapmalı. Örneğin, yaşlılarla ilgili bir şey düşünün, proje düşünün. Yaşlı insanlar var, bunlara kim bakacak? Devlet bakabilir mi? Gönüllü insanların buna bakması lazım. Bu, yani maaş alan bir insanın, memur bir insanın ona bakması mümkün değil. Ya da hasta insanlar var, yataklık insanlar var. Veyahut da şu anda çok ama çok fazla zihinsel engelli insan var. Bunları nereye koyacağını kimse bilemiyor. Bunlarla kim ilgilenilebilir? Birilerinin ilgilenmesi lazım. Devletin kaynakları buna yetmiyor. O zaman sivil toplum, özel şirketler buna girecek, devlet bunlara vergi indirimi sağlayacak, böylelikle o sorunlar da çözülecek. Yani "her şeyi devlet yap-sın"daki maksat bu değilse, devlet orada çuvallıyor.

GENİŞ BİR SİVİL İNİSİYATİFİ
HAREKETE GEÇİREN DENİZ FENERİ,
ÇAĞDAŞ YAŞAMI DESTEKLEME VE
BENZERİ DERNEKLER YOKSULLUĞUN
DERİNLEŞTİĞİ BİR ORTAMDA
DEVLETİN SOSYAL YARDIM
FAALİYETLERİNİ TAMAMLAYICI BİR
İŞLEV GERÇEKLEŞTİRMEKTEDİRLER.



Deniz Feneri dergisi kapakları.

Ayşe Buğra



Fotoğraf: Nurgün İleri

Profesör Ayşe Buğra, halen

Boğaziçi Üniversitesi

**Atatürk Enstitüsü'nde
çalışmakta, aynı zamanda**

Boğaziçi Üniversitesi'nde

Sosyal Politika Forumu'nun

yöneticiliğini de

sürdürmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da refah devleti uygulamaları yürürlüğe girerken, Türkiye'de bu gelişmelerin ve onların etrafındaki tartışmaların izlendiğini görüyoruz. Gazetelerde bu konuda yazılar çıkıyor, İstanbul Üniversitesi'ndeki İktisat ve İktisaiyat Enstitüsü'nde düzenlenen Sosyal Siyaset Konferansları dizisinde bu konuda tebliğler sunuluyor. Buna paralel olarak bazı kurumsal gelişmeler de oluyor, Çalışma Bakanlığı'nın ve SSK'nın kuruluşu, Emekli Sandığı'nın yapısının değişmesi gibi. Bu gelişmelerle modern, batıdaki örneklerle benzer bir sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkmaya başlıyor.

Ama Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışıyla ilgili çok ciddi bir sorun var: Ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemi, büyük ölçüde batı modellerini izleyen ve formel sektörde istihdam edilen vatandaşlara yönelik bir sistem. Halbuki Türkiye'de nüfusun çok büyük bir kısmı tarımda. Sanayide mikro işletmeler hâkim. Dolayısıyla nüfusun çok büyük bir

kısmını kapsam dışı bırakan güzel bir sistem kuruluyor. O zaman, yani 1946 sonrasında, hem 1940'ların sonunda hem de 1950'lerin başında bu meselenin tartışıldığını görüyoruz. Yani nüfusun çok büyük bir kısmının sosyal güvenlik sisteminin dışında kaldığı fikrini vurgulayan sosyal bilimciler var. Bunlar çok ciddi bir biçimde sosyal politika tartışıyorlar ve yazdıkları bugün için hâlâ anlamlı. Mesela Reşat Nalbantoğlu'nun ziraat işçilerinin çalışma koşullarıyla onların sosyal güvenlik sorunlarıyla ilgili yazıları veya Cahit Talas'ın sosyal yardım konusuyla ilgili yazıları, güvenlik sisteminin bugün hâlâ önemlerini koruyan sorunlarını gündeme getiriyorlar. İnsanlara, onların çalışma hayatındaki konularından bağımsız olarak güvence sağlayan mekanizmalara ihtiyaç olduğunu ve Türkiye'de bu alanda büyük bir eksiklik olduğunu dile getiriyorlar. Aslında bugün gene bunları tartışıyoruz. Sosyal politika alanında bugün tartıştığımız şey gene bu: Sadece formel sektörde işi olana yönelik bir sosyal güvenlik sistemi Türkiye'nin ekonomisinin yapısı içinde nüfusun büyük bir kısmını dışarıda bırakıyor ve çok büyük bir sosyal dışlanma sorununa yol açıyor.

Türkiye'de de, başka yerlerde olduğu gibi, insanların çoğu çalışıyor. Ama formel sektörde düzenli işi olan, düzenli olarak prim ödeyenler azınlıkta. Halbuki benimsenen sosyal güvenlik sistemi, çalışırken prim ödemeye dayanan bir sosyal sigorta sistemi. Güvence sağladığı kesim, düzenli prim ödeyen ve o primler temelinde sağlık hizmetlerine ve emeklilik haklarına ulaşabilen bir kesim. Oysa Türkiye'de bu kesimin azınlıkta olmadığı hiçbir dönem yok. Her zaman küçük bir azınlık. Bu, daha önce değindiğim gibi, hem tarımın hem de küçük işletmelerde enformel istihdamın önemine bağlı.

Belki de 1980 sonrasında Türkiye'deki istihdam ve sosyal güvenlik sorunlarıyla batıdakilerin birbirine yaklaştıklarından bahsedilebilir. Çünkü batıda da, esnek üretim biçimlerinin gündeme gelmesiyle beraber yarı zamanlı düzensiz işler önem kazanmaya başlıyor. Ayrıca, tam istihdamın artık ulaşılabilir bir hedef olup olmadığı konusunda sorular sorulmaya başlanıyor. Ben bu konuda dikkatli konuşmaya çalışıyorum. Belki bir gün yeniden tam istihdamın sağlanabileceği bir ekonomik ortam yaratılır, ama şu anda bunun mümkün olmadığı açık. Yani bugünkü konjonktürde tam istihdam amacı çok gerçekçi bir amaç değil. Tam istihdam amacının ulaşılabilir olmadığı ve yarı zamanlı, düzensiz işlerin çok önemli olduğu bir emek piyasası yapısı içinde de, prim ödemeye dayanan sosyal güvenlik anlamlı değil.

Ne anlamlı o zaman? Evrensel haklara, evrensel sosyal haklara dayalı sistemler anlamlı. Mesela sağlık hizmetlerine, çalıştığınız ve prim ödemiş olduğunuz için değil vatandaş olduğunuz için ulaşabildiğiniz sağlık sistemleri anlamlı. Yaşlılığınızda aç, sefil kalmama hakkını vatandaşlık temelinde kazandığınız emeklilik sistemleri anlamlı. İstihdamın bugünkü yapısı içinde, sigorta mantığından çok bir nesiller arası gelir dağılımı, nesiller arası dayanışma bağlamında işleyen emeklilik sistemleri anlamlı oluyor.

Bu açıdan, Türkiye'yi Güney Avrupa ülkeleriyle karşılaştırmak anlamlı olabiliyor. Avrupa Birliği üyeliği öncesinde ve hemen sonrasında İtalya, Yunanistan, Portekiz, İspanya gibi ülkelere baktığımız zaman, az çok Türkiye'deki yapıya benzer bir yapı görüyoruz. Yani "eşitsiz korporatist yapı" dediğimiz bir yapı içinde çok parçalı bir formel sosyal güvenlik sistemi buluyoruz. Türkiye'deki gibi, memurların, işçilerin ve kendi hesabına çalışanların haklarının farklı ve eşitsiz olduğu bir yapıyla karşılaşıyoruz. Bunlar sanki farklı vatandaşlık statülerini yansıtan farklar; söz konusu olan neredeyse üç ayrı vatandaşlık biçiminden söz edebileceğimiz derecede eşitsiz bir sosyal güvenlik sistemi.. Ayrıca, bu eşitsiz vatandaşlık statülerinin yanında, bir

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

de tamamı vatandaşlık statüsünün dışında bırakılmış bir tarım kesimi ve enformel sektör var.

Bu anlattığım sistem Türkiye'dekine epeyce benzediği için, Güney Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliği üyeliği sonrasında geçirdikleri evrime bakmak bana ilginç geliyor. Avrupa Birliği üyeliği sonrasındaki Güney Avrupa'ya bakıldığında, Orta Avrupa'da ve Kuzey Avrupa'da refah devletin zayıfladığından, sosyal hakların kaybedildiğinden söz edilen dönemde, Güney Avrupa'da sosyal haklar alanında çok net bir ilerleme görülüyor. Hem sosyal harcamalar hem de sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus artıyor. Geleneksel olarak sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmış olan kesim yavaş yavaş birtakım sosyal haklar elde ediyor ve "sosyal içirme" kaygısı bağlamında onlara yönelik önlemler alınıyor. Dolayısıyla Güney Avrupa'nın gelişiminde Türkiye açısından umut verici bir örnek görüyoruz.

Bunun yanı sıra Avrupa Birliği'ne daha sonra katılan eski sosyalist ülkeler, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Polonya gibi ülkeler var. Oralarda gördüğümüz gelişme pek o kadar umutlu bir gelişme değil. Ama Türkiye'yle onların durumu arasında da bazı benzerlikler bulmak mümkün. Mesela o ülkelerde de, Türkiye'de olduğu gibi, devlete güvensizlik çok yaygın. Yani, "devletin yaptığı her şey kötü olur" fikri, dolayısıyla "aman devlet hiçbir işe karışmasın" fikri oldukça yaygın. Oralarda da "sosyal haklar devletin sorumluluğu olmasın, sivil toplum kuruluşları bu alanda etkili olsun" gibi acayip fikirlere rastlanabiliyor. Bu tür bir mantalite dünyası da, doğal olarak, sosyal hak anlayışı temelinde oluşmuş yeni bir refah ortaya çıkmasının önünde ciddi bir engel. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin bu şekilde yeniden yapılanması sadece devletin yapabileceği bir şey. Bu yeniden yapılanma içinde devletin hangi kademesinin daha önemli bir rol oynayacağı, merkezî devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ne olacak tartışılabilir. Ama olması gereken ve Güney Avrupa'da başarılı bir biçimde gerçekleşen, kamu fonlarından finanse edilen sosyal harcamalardaki artışla birlikte sosyal hak kavramı temelinde işleyen bir sistemin ortaya çıkışı.

Devletin kötü sicili ve o kötü sicil hatıraları nedeniyle devlete duyulan güvensizlik bunu engelleyen bir unsur olarak ortaya çıkabiliyor. Ayrıca dış borçlar ve bu borçlar yüzünden politik süreçlerde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önemli rol oynamaları da sosyal politika alanında yeniden yapılanmayı olumsuz etkileyebilecek başka bir unsur. Bununla ilgili olarak da, yeni Avrupa Birliği üyesi eski sosyalist ülkelerle Türkiye arasında bir benzerlik görmek mümkün.

Ama bu benzerliklerin ötesinde, batıda, Türkiye'den çok farklı olarak, on altıncı yüzyıldan beri, devletin bir sosyal sorumluluğu olduğu fikri, yani yoksullukla mücadelenin, sosyal dışlanmayla mücadelenin bir politika konusu olduğu fikri var. Dolayısıyla batıdaki liberal yaklaşımın içinde bile devletin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele bağlamında önemli bir rol oynaması bekleniyor, sorumluluk fikri var. Dolayısıyla o liberal yaklaşımın en saf ve en olumsuz görülebilecek haliyle dahi Türkiye'ye gelmesi bir adım ilerleme sayılabilir. Avrupa'nın en liberal sosyal politika anlayışı bile, vatandaşları kendi içlerinde farklı statülerle ayıran, halkın büyük bir kesimini o statülerin tamamıyla dışında bırakan ve o dışarıda kalanlara karşı



Fotograf: Nurgün İleri

hiçbir politik sorumluluk üstlenmeyen anlayışa tercih edilebilir. Çünkü bu, en azından, sosyal dışlanmanın önlenmesinde bir politik sorumluluk olduğu fikrini gündeme getirmiş olacaktır. Türkiye'de yürürlüğe girmek üzere olan sosyal güvenlik reformunun ayrıntılarına girmek istemiyorum, ama reform tasarısının bu yönde bazı gelişmeler içerdiği söylenebilir. Bunu da göz ardı etmemek lazım.

Sivil toplum kuruluşlarına gelince, bunlar sosyal politika konusunda devlet müdahalesini reddeden yaklaşımları, mesela Amerika'daki şekliyle liberalizmi benimseyenlerin çok önem verdikleri bir unsur olarak ortaya çıkarlar. Bunun Türkiye'ye de çok uygun bir yanı var. Bizim daha İslamî bir dille konuşulan hayır hasenat geleneğiyle modern STK'ların sürdürdükleri çeşitli yardımseverlik biçimleri arasında bir örtüşme sağlanması ve bu örtüşmenin devletin sosyal sorumluluklarına inanan liberal yaklaşımları desteklemesi hiç zor görünmüyor. Zaten Türkiye'de yoksul yardımını kısmen devlet desteğine, kısmen de hayır hasenata bağlama eğilim çok güçlü. Bu durumda da, vatandaşla ilişkisinin içerdiği eşitlik fikri ortadan kayboluyor. Yardım alanla veren, bütün hediye ilişkileri gibi eşitsiz bir hediye ilişkisi içinde bir araya geliyorlar. Vatandaşlık geliri, toplumun bütün bireylerine, zengin fakir farkı gözetmeden bireysel düzeyde yapılacak düzenli bir gelir transferini içeriyor. Şu anda uygulamanın birimi olarak ulus devleti düşünüyoruz ama burada farklı tanımlara da gidilebilir. Bunun dışında da, fikrin hem teorik olarak hem de pratikte farklı biçimlerde tartışıldığını veya uygulandığını görebiliyoruz. Uygulama dışında fikrin kendisi birçok açıdan çok önemli bir fikir. Mesela, *stigma* dediğimiz şeyi, yoksul olarak damgalanma durumunu ortadan kaldırıyor. Gelir transferi herkese yapıldığı için, "yoksul olduğun için ben sana para veriyorum" fikrini ortadan kaldırıyor. Aynı miktarda para herkese veriliyor ve tabii, geliri belirli bir düzeyin üzerinde olanlardan vergilerle geri alınıyor. Vergi sisteminin iyi işlediği bir yerde bu rahatça uygulanabilecek bir şey ve idaresi de kolay ve etkin bir önlem, çünkü ihtiyaç tespitiyle uğraşmayı gerektirmiyor. Başka tür yoksul yardımlarında,

her zaman, “sahiden ihtiyacı var mı yok mu” diye ihtiyaç tespitine gidiliyor, bu da idarî maliyeti yüksek bir şey. Hem aşağılayıcı bir şey, hem çok pahalı bir şey. Vatandaşlık geliri uygulamasında, iki sakınca birden ortadan kalkıyor. Türkiye bağlamında sorun vergi sisteminin düzenli işlemeyişi. Onun için Türkiye’de vergi sistemi ciddi bir biçimde düzene konulmadan saf haliyle vatandaşlık geliri uygulamasına gitmek zor. Tabii bir kaynak sorunu var ve bu sorun bağlamında, “Ne kadarlık bir gelir transferi yapılacak?” sorusu gündeme geliyor. Bu da önemli bir sorun. Bu gelir transferi insanların yoksulluk sınırının üstüne çıkmasına yardım edecek bir şey mi yoksa yani sadece sembolik bir transfer mi? Bu konuda farklı görüşler öne sürmek mümkün, ama bence uygulamanın insanları yoksulluk sınırının üzerine çıkarmak gibi bir amacı olması şart değil. İnsanın düzenli bir gelire sahip olduğunu bilmesi bana daha önemli geliyor. Bunun, “ne olursa olsun ben bu kadar bir gelire sahibim” diyebilmenin, gerçekten özgürleştirici olacağını düşünüyorum. Yoksulluğun çok önemli veçhelerinden birinin hayatın belirsizliği olduğunu, yarın ne olacağını bilememek olduğunu düşünürsek bunun önemini daha iyi görebiliriz. Vatandaşlık geliri uygulamasının yarınla ilgili endişeleri, onların yarattığı gerginliği ortadan kaldırıp insanın hayatı üzerine daha rahat, daha salim kafayla düşünebilmesini sağlayacağını söyleyebiliriz. Bence iyice radikal bir tarafı da var, çünkü alternatif bir hayat sürme imkânı sağlıyor. Şu anda ihtiyaçlar belirli bir biçimde tanımlanıyor. Tüketim toplumunun değerlerine göre hepimizin belirli ihtiyaçları var. Ama sahiden o ihtiyaçlarımız var mı? Sahiden bütün bunlara ihtiyacımız var mı? Belki de yok ve belki de çok az bir parayla, vatandaşlık geliri kadar bir parayla da geçinilebilir. Vatandaşlık geliri, özellikle belirli bir sosyal güvenlik ortamında uygulandığı ölçüde, bu ortamda insanların zaten sağlık hizmetlerinden yararlandığı, eğitimin zaten bedava olduğu, zaten ulaşılabilir kamu hizmetleri olduğu, mesela parklar bahçeler, bedava gezilebilecek sergiler, parasız kültür sanat olaylarına katılım imkânı olduğu ölçüde, anlamlı olabilir.

Ama şu anda hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde saf haliyle vatandaşlık geliri değil, asgarî gelir desteği uygulaması var. Yani ihtiyaç tespitine dayanan, kimin ihtiyacı varsa ona verilen düzenli gelir transferleri. Avrupa’da böyle bir uygulamaya sahip olmayan ülke yok gibi ve herhalde Türkiye’nin de yakın zamanda böyle bir uygulamaya geçmesi gerekecek.

Özelleştirme derken, mesela verdiğiniz sağlık örneğinden hareketle söylüyorum, iki şeyi birbirinden ayırmak lazım. Hizmeti veren özel bir kurum olabilir. Yani hizmeti devlet vermiyor olabilir ama bu gene de sosyal hak bağlamında bedava ulaşılabilen bir hak olabilir. Yani sizin sigortanız olur, özel sigorta olması şart değil bunun, devlet sigortanız olur ve vatandaş olduğunuz için sağlık hizmetlerine ulaşma hakkınız olur. Bunu özel hastaneden de alabilirsiniz, devlet hastanesinden de alabilirsiniz. Eğer siz hakikaten bedelsiz olarak o hizmete ulaşabiliyorsanız, o zaman yani özelleştirmenin etkisi çok farklıdır ve çok da sakıncalı değildir.

Kâmil Eyüboğlu İSMEM



Fotoğraf: Cem Topdemir

İSMEM, 2003 yılı şubatında resmî olarak, temmuzunda da fiilen kurulmuş bir kurumdur. Fiilen sokakta yaşayan, çalışan değil, yaşayan çocuklara hizmet etmek için kurulmuştur. Çocuk Esirgeme Kurumu’nu bağlayan SHÇEK Kanunu, on sekiz yaşından sonra sokağa dönmeyi öngörmüş. Gerçi bunu yirmi yıl uzatsak bile, askerden dönünce gene aynı olayla karşılaşılacak. Anladık ki, bu çocuklar, ben buradan ayrıldıktan sonra ne olacağım sorusunun cevabı hiç olduğu için bu kurumlara iltifat etmemiş, kurumları, kurumların arzusu hilafına otel gibi kullanmaya başlamış, üç ay, iki ay, bir ay girmiş çıkmış.

Öğretmenleri de onların dilinden, psikolojisinden anladığı için sonuçta imkânsız gibi görünen oluyor, otuz dakika problemsiz sınıfta ders dinliyorlar ama biz otuz dakika ders anlatıyor muyuz, hayır. On beş, yirmi dakika ders anlatıyoruz. On dakika onların kaynatmasına izin vermeyip biz nasihat, dert dinleme, ilgilenmeye dönüştürüyoruz. Yani rehabilitasyona dönüştürüyoruz dersi. Millî Eğitim müfredatını takip ediyoruz, açık öğretim, açık ilköğretim ve açık lisenin Millî Eğitim tarafından yayınlanmış kitapları var, bunları takip ediyoruz. Çünkü dışardan okul bitirirken, sınav-

**İstanbul Sokak Çocukları
Meslek Edindirme Merkezi
özellikle 16 yaş üstü
sokak çocuklarına yönelik
İstanbul Büyükşehir
Belediyesi’ne bağlı bir
kurumdur. Bu kurumda
kalan öğrencilerle
kurumda yaşadıkları
genel şeyler konuşuldu.**

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

dan bu bilgilerden, bu kitaplardan soruluyor, bir; ikincisi de bir kamunun kurumu olarak yeniden eğitim sistemi kuracak değiliz, Millî Eğitim neyi öngördüyse o yoldan gitmemiz en doğal yoldur. Diğer bir noktamız, meşguliyetin ikinci noktası atölye. İnşaat, sıhhi tesisat, marangoz, mobilya, demir, boya, kartonpiyer, terzi, berber, bahçıvan, aşçılık, bilgisayarlı muhasebe, elektrik olmak üzere dokuz on branşta bugüne kadar geldik. Bugün geldiğimiz branşta, geldiğimiz noktada, Sıcak Yuva Vakfı, bir sivil toplum kuruluşuyla bir işbirliği yaptık. Onlar da bu işin uzmanı. Bir Alman firması, Festo firmasına müracaatla atölye kurdurtular. Mekanik, otomasyon, elektrik ve elektronik olmak üzere dört atölye kuruldu. Şu an öğretmenlerimiz eğitiliyor. Bir buçuk ay sonra, öğretmen eğitimimiz bittikten sonra, elektrik bölümünü dörde bölerek, kaydırmalar yaparak, bu atölyelerimiz de hizmete girecek.

Şakir Yeziz



Fotoğraf: Cem Topdemir

Ben buraya ilk gelmeden önce yani evden sokağa dönmeden önce sokakta bayağı bir yani sıkıntı yaşadım. Yani bayağı bir riskli işlerin içine bulaştım. Yani baktım sonu yok. Önce Yeldeğirmeni'nde kalyordum. Yeldeğirmeni Yurdu'nda kalyordum. Sonra da Ayvansaray'a geçtim. Ayvansaray'dan tekrar Yeldeğirmeni Yurdu'na geçtim. Oradan bana dediler, burayı bir tarif ettiler bana. Dediler böyle böyle, meslek edinme yeri var, dediler. Sen oraya layık olabilirsin, dediler bana. Ben de dedim o zaman görmek istiyorum dedim hocam, ordaki hocalara tabii ki. Getirdiler beni buraya. Biraz kanım ısındı buraya. Dedim hocam dedim ben burada kalmak istiyorum artık dedim. Tamam dedim. O müdürle görüşün dedi. Kal dedi yani dedi. Ben de dedim tamam. İşte geldik burada yani mesleğimi ilk olarak elektrik seçtim ve bugün olarak da zaten şu saate kadar da elektrikteyim şu anda. Ya ne bileyim yani şimdi şu anda kalfalık durumuna geçtim. Hani yani ge-

çen ilerleyen günlerde iş bulma imkânı sağlayacaklar bana. Çalışcam. Elektrik işi. Yani benim kafama tam yatkın bir işti. Uygun bir işti. İşte Konya... Bizim patron Konya'da iş almıştı. Gittik Konya'da Çumra Şeker Fabrikası'nın işini bitirdik ve çıktık geldik buraya. İşte ordaki kal-

falarla, ordaki ustayla yani patron değil ustayla geçimim olmadı. Ustaya söyledim. Usta işte onlarla ilgili bana netice vermedi. Ben de buraya geldim müdürümüze söyledim. Müdürüm dedim ben dedim bu işten memnun değilim. Beni bu işten alabilir misiniz dedim. Alamayız dedi. Neden dedim, Şakir dedi. Dedi orda stajyerliğini bitirmen lazım dedi. Senin stajyerliğin daha şu anda bitmiyor da dedi. Hocam dedim, o zaman dedim, ben oraya gitmek istemiyorum dedim. Sizin bilginiz olsun dedim. Gitmek zorundasın Şakir dedi. Bu stajyerliği bitirmen lazım diyor. Belge vermemiz için dedi bu stajyerliği bitirmeniz lazım dedi. Ben dedim o zaman dedim hocam dedim ben gitmem oraya, sokağa giderim ben dedim o zaman. Eğer beni oraya gönderirseniz ben sokağa giderim dedim hocam. Kendi isteğimle ayrıldım yani ondan sonra. Yani orda Kâmil Hoca dedi işte yani zorundasın yani dedi. Ya tabii ki yani gerçekten de zorundaydık yani belge almamız için zorundaydık yani o işi yapmamız için, stajyerliğimiz bitmesi için. Ben ondan sonra kendi isteğimle buradan sokağa ayrıldım. Aradan yaklaşık bir ay geçmeden önce tekrar geri geldim. Yani Kâmil Hoca'ya, buranın müdürüne telefon ederek, Kâmil Hoca'ya telefon açarak dedim hocam dedim pişmanım geri gelebilir miyim dedim. Gel dedi Şakir dedi. Tekrar geri geldim. İşte ondan sonra geldim bayağı bir kaldım gene burda.

Benim eğitim seviyem önce beşte. Yani beşten mezun olmuştum ondan sonra burda açık öğretime yazıldım. Açık öğretimde orta bir, orta biri bitirdim. Şimdi orta ilkiye geçtim burda. Şimdi işte Allah nasip ederse önümüzdeki haziran aylarında yani seneye orta üçü kapattırmaya çalışacağım. Yani orta üçü bitirdikten sonra liseye devam etmeyi düşünüyorum askerden geldikten sonra. Açıköğretimden veya buradan eğer liseye kadar açıköğretimi bitirebilirsem yani ortaokula kadar, askerden geldikten sonra liseye devam etmeyi düşünürüm. Belki de askere gitmeden tecil ettirebilirsem burda liseyi mutlaka okumam lazım. Yani lisenin siz de biliyorsunuzdur belki lisenin, şu anda lisenin diploması olmadan dosdoğru bir şey yapmıyor.

ÖZEL SEKTÖR VE SOSYAL GÜVENLİK: BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Türkiye'deki bireysel emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik sisteminin içinden geçmekte olduğu yapısal dönüşüm ortamında gündeme gelmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin sosyal güvenlik alanındaki geniş kapsamlı dönüşüm projesinin en önemli ayaklarından birini bireysel emeklilik uygulamaları oluşturmaktadır ve bu sistem "Genel Sağlık Sigortası"yla birlikte sosyal güvenlik alanındaki yapısal reformların iki önemli ayağından biri olarak görülmektedir. Ancak Dünya Bankası'nın da pek çok yerde vurguladığı gibi, emeklilik sisteminin tamamen özel sektöre bırakılması durumunda sorunların yaşanması kaçınılmaz olacağı için bireysel emeklilik sistemi tamamlayıcı bir öge olarak önerilmektedir.

Türkiye'de emeklilik sistemi ile ilgili reform arayışları ilk olarak 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanunla başlamıştır. Çıkarıldığı dönemde "Mezarda emekliliğe hayır!" sloganlarıyla protesto edilen bu yasanın en önemli başlıkları emeklilik yaşı, prim ödeme gün sayısı ve çalışma süresi üzerinde yapılan değişikliklerden oluşmaktadır. Yasa emeklilik rejimi üzerinde önemli bir dönüşümün işareti olsa da, bireysel emeklilik konusunda bu yasayla bir adım atılmamıştır.

Bireysel emeklilik yasa düzeyinde Türkiye'de ilk olarak 16 Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan "Bireysel Emeklilik Tasaruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarı" ile gündeme gelmiştir. Bu çalışmanın taslağı çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı nezdinde Ağustos 1999 tarihinde kurulan "Bireysel Emeklilik Komisyonu"ndaki çalışmalar sonucunda hazırlanmıştır. Bireysel Emeklilik Tasaruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, 7 Nisan 2001 tarih ve 24366 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun yayımı tarihinden altı ay sonra, 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Süreci içerisinde çeşitli yasa ve düzenlemelerle sisteme küçük çapta müdahaleler devam etmiştir. 2006 yılının mart ayı sonu itibarıyla Türkiye'de bireysel emeklilik sistemi sektöründe faaliyet gösteren 11 şirket vardır. Bunlardan ikisi, Başak Emeklilik ve Vakıf Emeklilik kamu kuruluşlarının uzantıları olarak kurulmuşlardır. şirketlerden 6'sı yabancı sermayenin de ortaklığı bulunduğu Aviva Hayat ve Emeklilik, Fortis Emeklilik, Koç Allianz Hayat ve Emeklilik, Yapı Kredi Emeklilik ve  zelleştirme İdaresi'ne ait hisselerinin Groupama International'a satışı işlemi devam eden Başak Emeklilik şirketleridir. Halka arz edilen 96 farklı emeklilik fonu ile toplamda 806 714 sözleşme yapılmış ve hacim olarak 1,56 milyar YTL tutarında bir fon oluşturulmuştur. Bu koşullarda bireysel emeklilik şirketleri kamu sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki uygulamaları tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ VE İŞLEYİŞİ

Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra Hazine Müsteşarlığı'na 10 emeklilik şirketine hayat sigorta şirketinden emeklilik şirketine dönüşüm ve bir şirkete emeklilik şirketi kuruluş izni ile 11 şirkete emeklilik branşı faaliyet ruhsatı verilmiştir. İlk emeklilik planlarının tasdiklenmesiyle, 27 Ekim 2003 tarihinde bireysel emeklilik sistemi fiilen başlamıştır.

Henüz çok yeni olan, ancak önümüzdeki yıllarda hızla büyümesi beklenen bireysel emeklilik sistemi, kişilerin aktif çalışma yaşamları süresince birikimlerini uzun vadeli yatırıma yönlendirerek emeklilik dönemlerinde, yaşam standartlarını koruyabilecekleri bir gelir elde etmelerini sağlayan özel bir emeklilik sistemidir. Kişiler bu sisteme gönüllü katılarak, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı emeklilik gelirine ek bir gelir sağlayabilmektedir. Bireysel emeklilik sisteminin genel özelliklerini şöyle özetlemek mümkün görünmektedir:

- Emeklilik hakları, belirlenmiş katkı esasına göre, başka bir ifadeyle yatırılan katkı payları ile katkı paylarının yatırım gelirlerinin toplamına göre belirlenmektedir.
- Birikimler, bireysel hesaplarda takip edilmekte ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından uygun görülen bir saklama kuruluşunca (Takasbank) saklanmaktadır.
- Emeklilik yatırım fonları, Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi portföy yönetim şirketleri tarafından, uzman ekiplerce yönetilmektedir.
- Katılımcıların sürekli bilgilendirilmesi ve şeffaflığın sağlanması için mevzuatta yer alan düzenlemelere paralel, emeklilik şirketlerince gerekli önlemlerin alınması sağlanmıştır.
- Hazine Müsteşarlığı, SPK, EGM, Takasbank, bağımsız denetim şirketleri ve iç denetim organları aracılığıyla etkin gözetim ve denetim altyapısı oluşturulmuştur.

Sabah
24 Haziran 2005



- Sistemin her aşamasında katılımcılara çeşitli seçenekler sunularak, yatırımların yönlendirilmesinde tercih yapabilmelerine olanak sağlanmaktadır.
- Katılı payı ödemeye, birikim ve emekliliğe hak kazanım aşamalarında vergi teşvikleri sağlanmaktadır.

Gelecek nesillerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi-ne olarak sağlayacak olan bireysel emeklilik siste-minin, ekonomik kalkınmaya sağlaması beklenen katkılar şu şekilde sıralanabilir:

- İkinci emeklilik geliri ile bireylerin emeklilikte refah seviyelerinin artması.
- Altyapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlara kaynak oluşturarak yeni iş ve istihdam olanakları yaratması.
- Uzun vadeli fonların artması, böylece mali sektörün daha sağlıklı işlemesi.
- Enflasyonla mücadele ve istikrarlı büyüme olumlu katkı sağlaması.
- Kurumsal yatırım stratejileri ile piyasalardaki dalgalanmaları ve spekülasyonların azalması.
- Sermaye piyasasının derinleşmesine olanak sağlaması.

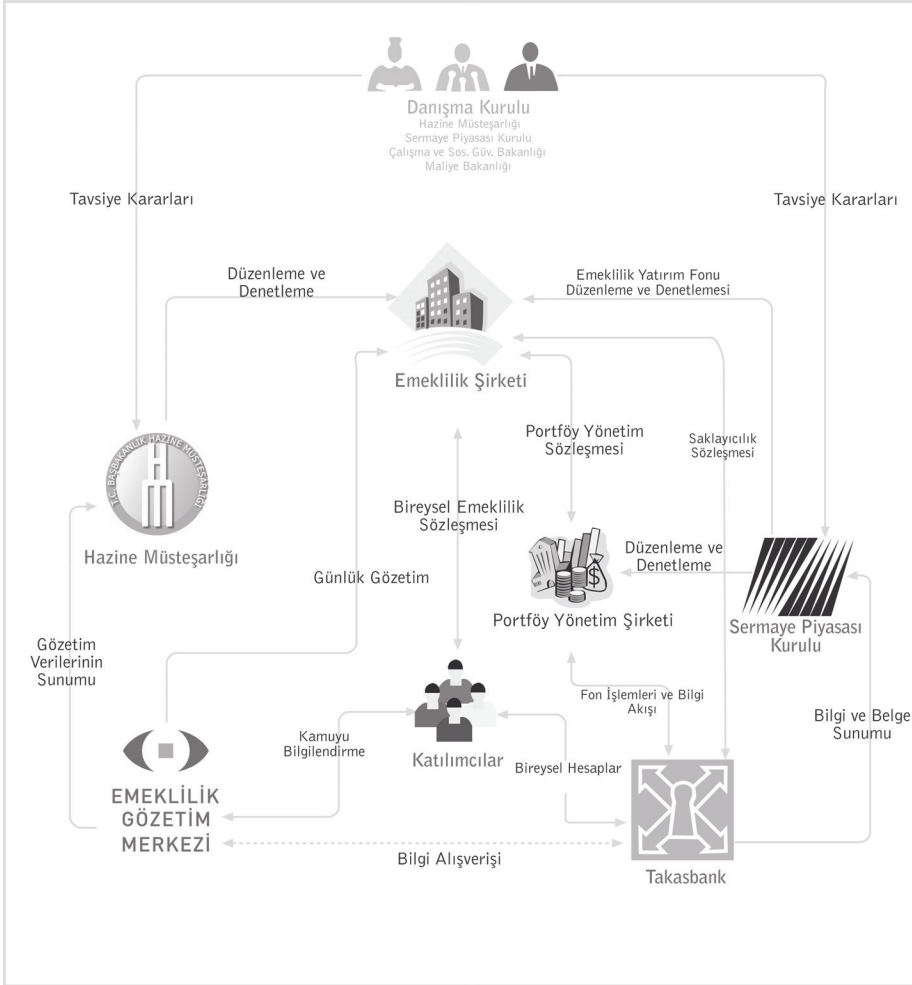
Bireysel emeklilik sisteminin katılımcılara sağladığı beklenen faydaları da kısaca şöyle özetlenebilir:

- Bireylerin yaşlılıklarında kullanmaları amacıyla güvenli bir şekilde tasarruf yapmaları ve bu tasarruflar sonucu ömür boyu emekli aylığı almalarını sağlaması.
- Çeşitli avantajlarla bu tasarrufları teşvik etmesi, yatırıma yönlendirmesi ve düzenlemesi.
- Emekli aylığını tercih etmeyenlere, birikimlerinin toplu para şeklinde geri ödenmesini sağlaması.

Bireysel emeklilik sisteminin unsurları ve işleyişi şematik olarak aşağıda gösterilmektedir. Sistemin merkezinde katılımcı ve emeklilik şirketi olup, sistemin temel unsuru katılımcı ve emeklilik şirketi arasında yapılan emeklilik sözleşmesidir. Emeklilik şirketleri ve portföy yönetim şirketleri arasında yapılan portföy yönetim sözleşmesi ile emeklilik yatırım fonlarının profesyonel portföy yöneticileri tarafından yönetilmesi temin edilmiştir. Takasbank, SPK tarafından saklayıcı olarak yetkilendirilmiştir. Emeklilik yatırım fonu varlıklarının emeklilik şirketleri varlıklarından ayrı olarak Takasbank'ta saklanması ile fon varlıkları güvence altına alınmıştır. EGM temel olarak, emeklilik şirketlerinin faaliyetlerinin günlük olarak gözetimi ve yetkili kamu otoritelerine raporlanması yanında, kamuoyunun ve katılımcıların bilgilendirilmesi fonksiyonlarını da yerine getiren bir diğer kontrol noktasıdır. EGM ayrıca sistemin güvenli işleyişi ve finansal ürünlerin satışında geçmişte yaşanan kötü tecrübelerin önüne geçilmesini teminen bireysel emeklilik araçları sınavının yapılması ve araçlar sicilinin takibi işlevlerini de yerine

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

getirmektedir. Hazine Müsteşarlığı ve SPK sistem ile ilgili düzenlemeleri yapan ve diğer unsurların bu düzenlemelere uygunluklarını denetleyen, sistemin güven içinde işleyişini sağlayan kurumlardır. Bireysel emeklilik politikalarını belirlemek ve bunların gerçekleştirilmesi için alınması gerekli önlemler konusunda önerilerde bulunmak üzere kurulan Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, Hazine müsteşarının başkanlığında Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sos. Güv. Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve SPK tarafından görevlendirilecek en az genel müdür düzeyinde birer temsilciden oluşur.



Emeklilik Gözetim Merkezi İki Yaşında

Bireysel Emeklilik sisteminde yer alan şirketlerin elektronik ortamda günlük denetim ve gözetimi amacıyla kurulan Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM) 10 Temmuz'da ikinci kuruluş yıldönümünü kutladı.

EGM Yönetim Kurulu Başkanı Kemal Olgaç, sisteme her işgünü 1 400 kişinin katıldığını ve toplam katılımcı sayısının 500 bini aştığını belirterek şunları söyledi: "Türkiye için yeni ve sosyal güvenlik alanı için son derece önemli bir katkı sağlayan Bireysel Emeklilik Sistemi, hem sistemin ana hedefi olarak çalışanların emeklilik dönemlerini güvence altına almasıyla, hem de sistemi

oluşturan kurumları vasıtasıyla pek çok olumlu gelişme sağlıyor. BES için bir güvence olan Emeklilik Gözetim Merkezi de bu önemli kurumlardan biri. BES'in makroekonomiye katkısı da her geçen gün katlanarak büyüyor, emeklilik fonları 500 milyon dolara yaklaştı. Bireysel emeklilik ürününün tanıtım, pazarlama ve satışını yapan bireysel emeklilik araçlarının sayısı 10 bine ulaştı. Asıl önemlisi sistemde faaliyet gösteren araçların 2 bine yakını, ilk kez istihdam edilen kişilerden oluşuyor. Bu ülke ekonomisine önemli bir katkıdır. BES'in yaratacağı bu katkının önümüzdeki yıllarda katlanarak büyüyeceğini öngörüyoruz."

Bireysel emeklilik araçlarının meslekî bilgi ve becerilerini ölçmek amacıyla 2004 yılının ikinci yarısında düzenlenmeye başlanan e-BEAS (Elektronik Bireysel Emeklilik Araçları Sınavı) sayesinde, bilinçli araçların yetişmesi ve dolaylı olarak sisteme olan güvenin pekişmesi sağlandı. Haziran sonu itibarıyla 8 134'ü İstanbul'da, 4 070'i Ankara'da ve 2 032'si İzmir'de olmak üzere, toplam 14 506 aracı sınava alındı. Sınav sonucunda 10 285 kişi lisans belgesi almaya hak kazanırken, 9 534'ü aktif olarak çalışmaya başladı. BES araçlarının 7 986'sı, üniversite ve üzeri eğitim düzeyinde.

Avrupa Komisyonu tarafından fonlarla desteklenen, istihdamın artırılmasını amaçlayan Aktif İşgücü Programları Projesi (AIPP) ve Dünya Bankası fonlarıyla desteklenen, ekonomik reform programıyla özelleştirme hedeflerinin başarıyla tamamlanmasına yardımcı olmayı amaçlayan ve İŞKUR koordinasyonunda yürütülen Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP) kapsamında yürütülen projelerde rol alındı. Bu kapsamda bireysel emeklilik sistemine bugüne kadar yaklaşık 700 eğitilmiş, bilgi düzeyi yüksek, bilinçli aracı istihdamı sağlandı. 2004 ve 2005 yıllarında başlayan projeler halen devam ediyor.

EGM, Uluslararası Özel Emeklilik Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşları Teşkilatı'na (International Organisation of Pension Supervisors"/IOPS) Şubat 2005 itibarıyla yönetici ("governing member") statüsünde üye oldu.

EGM'nin uluslararası kuruluşlarla özel emeklilik sisteminin gözetimi konusunda işbirliği sağlanması, bilgi alışverişinde bulunulması, sistemi geliştirecek uluslararası projelerde yer alınmasına yönelik çalışmaları sürüyor.

Kaynak: "Emeklilik Gözetim Merkezi İki Yaşında", Sigorta Dünyası, Ağustos 2005.



EMEKLİLİK GÖZETİM MERKEZİ

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE
YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

Tevfik Cansız



Fotoğraf: Evren Mehmet Dinçer

**35 yılı yakın süredir
özel sigortacılık
sektöründe çalışmaktadır.
Halen Başak Emeklilik
Genel Müdürü olan
Cansız aynı zamanda
Emeklilik Gözetim Merkezi
yönetim kurulu üyesidir.**

Yaşam sigortacılığının iki önemli acı deneyimi vardır. İlki sanırım 1976 yılından itibaren yaşanmaya başladı. O yıla kadar Türk insanı enflasyon denen illeti hiç tanımamış. Sadece bazıları ekonomi kitaplarında ne anlama geldiğini okumuş durumda. Yani o yıla kadar, enflasyon on yıllardır derin bir uykuda ve Türk parası değerini hep muhafaza etmiş. 70'li yılların ikinci yarısında enflasyon denen canavar birden uyanıyor ve yattığı yerden bir anda kalkıyor. Öyle bir kalkış ki bu, değeri hep stabl durumdaki Türk lirası uçurumdan düşercesine değer kaybetmeye başlıyor. Siz

sigortacı olarak yüz binlerce sigortalınıza TL üzerinden teminat vermişsiniz. Yaptığınız sigorta sözleşmelerinde on yıl, yirmi yıl bize TL olarak hep aynı primi ödeyeceksiniz, biz de hem ölümünüz için ailenizi korumaya alalım, hem de ödediğiniz paraları yıllık yüzde 4,5 faizle çalıştıralım ve on yıl sonra, yirmi yıl sonra 100 000 TL emeklilik kapitali ödeyelim demişsiniz (o zamanlar yüzde 4,5 teknik faiz uygulaması vardı, daha sonra sırasıyla yüzde 5,5'a ve yüzde 9'a çıkarıldı). Nedir bu faiz? Yani kişinin ödediği paraya bir anlamda, şirketin vermeyi taahhüt ettiği bir nema. Şirket topladığı bu küçük tasarruflarla sözelimi yüzde 7,5 gelir elde ediyor. Bu gelirin yüzde 4,5'ünü sigortalı hesabına ödüyor. Yüzde 3'ü ile hem giderlerini karşılıyor hem de faaliyet kârını oluşturuyor.

Taahhüdünüz sadece yüzde 5,5 ama enflasyon yüzde 70'lere çıkıyor. Enflasyon yüzde 70'lere çıkınca faizin de bir anda yüzde 70'e, yüzde 80'e çıktığı sanılmasın. Nihayetinde sigortalıların paralarını yatıracacağınız enstrüman belli ve sınırlı. Hazine bonusu, devlet tahvili, ya da mevduat. Enflasyon yüzde 70'lerden yüzde 90'lara seyrederken bu enstrümanların getirileri devlet müdahalesi ile yıllarca yüzde 12, yüzde 13 seviyelerinde kaldı. Düşünün sizin 100 milyon paranız var, bankaya yatırıyorsunuz, bu 100 milyonunuz enflasyon nedeniyle yüzde 70'e düşüyor çok kaba bir hesapla, bir sonraki yıl 30 milyona iniyor. Buna karşılık 100 milyona 13 milyon faiz alıyorsunuz ve sonuçta 100 milyonunuz eriyor ve 43 milyon oluyor. Sonuçta hayat sigortalılarının birikimleri de süratle eridi. Sigortadan caymalar (iştira) had safhada arttı ve yeni iş yazılamaz hale geldi. Bu fetret döneminde sigortacıların kâr paylı birikim sigortaları ile çıkış arayışları sürdü. Ama reel faizler halen negatif seviyelerde olduğundan bu arayış da sonuç vermiyordu. Ta ki Banker Kastelli'nin finans sektörüne girişi, pozitif reel faiz uygulamalarının başlaması ve devletin de faizleri yükseltmek zorunda kalmasına kadar.

İkinci deneyimse şöyle: Daha sonra Anadolu Sigorta bir kampanya yaptı, 1984'tü sanırım, 84 yılında "geleceğin güvencesi" diye bir ürün çıkardı, muazzam bir tanıtım yaptı, işte kâr payı sisteminde, ayda 1 000 lira ödersen yirmi yıl sonra, on yıl sonra, on beş yıl sonra neler alabilirsini ortaya koydu. Mesele basitti, birleşik faiz usulüne göre her ay ödenen 1 000 TL yıllık yüzde 30 getiri üzerinden hesap-larsanız 20 yıl, 30 yıl sonra, toplamda muazzam rakamlara ulaşıyor. Baktık Anadolu Sigorta talebi yeniden canlandırdı, biz de bir yıl sonra "özel emeklilik" adıyla yeni bir planı iyi bir tanıtım kampanyası ile piyasaya sürdük. Halkımız o çok uzun süren durgunluk döneminden sonra bu tip planlara, emeklilik ürünlerine aç kalmış sanki. Bizde de muazzam bir patlama oldu. Başak Sigorta olarak biz 1986 yılında 10 bin poliçe hedeflemişken 140 bin poliçe satışı gerçekleştirdik. Düşünün 140 bin poliçe. Bugün emeklilik sisteminde iki yıla yakın süre içinde şirket olarak, yirmi bin sözleşmeye ancak ulaştığımız dikkate alırsa bu adetin ne denli yüksek olduğu daha iyi anlaşılır.

Fakat, burda n'apıldı? Burda, işte bu özelleştirmeyi yapmak lazım, biz de Anadolu Sigorta gibi; bin lira ödersen ne alırsın, bin lira ödersen ne alırsın şeklinde piyasaya çıktık. O dönemde de bin lira, bir paket sigara parası kadar küçük meblağ idi. Düşündük ki insanları sisteme alalım, daha sonra da daha yüksek prim ödemeye teşvik ederiz. Ama bu düşüncemizi tam olarak gerçekleştirebildiğimiz söylenemez. O dönem muhtemel kâr paylı tanıtım tablolarına Sigorta Murakabe Kurulu'nun müdahalesi vardı. Kâr paylı tanıtım tablolarını teknik olarak hesaplayıp hazırlıyoruz ve tıpkı tarife tasdiki gibi Sigorta

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

Murakabe Kurulu'na gönderiyoruz, onlar kontrol ediyorlar, tamam doğrudur bu tabloları tanıtım için kullanabilirsiniz diye onaylıyorlar ve ancak ondan sonra uygulayabiliyorsunuz. Yani sıkı bir denetim vardı tanıtım programlarına. Denetimde de kâr paylı emeklilik kapıtailleri hesaplanırken teknik faiz ile kâr payı oranı toplamının yüzde 30'u geçmemesi koşulunu arıyorlardı. Tarifenin içinde yüzde 9'luk bir teknik faiz var. Bu faiz şirket tarafından garanti edilmiş durumda. Siz sigortalınıza, birikimine her yıl yüzde 21 daha ek faiz vereceğim, fakat bunun bir garantisi yok daha düşük ya da daha yüksek olabilir diyorsunuz kısaca. Bu denetimli tanıtım nedeniyle sanırım Anadolu da Başak da sigortalılarına tabloda lanse ettikleri tutarların fevkinde emeklilik tazminatları ödediler. Çünkü ülkemizde enflasyon ve piyasa faizleri yüzde 30 ortalamasının altına son üç yıl hariç hiç düşmedi.

Daha sonra, devlet yayımladığı bir yönetmelikle biz bu tanıtım tablolarının denetiminden vazgeçiyoruz, bu denetimi Sigorta ve Reasürans Birliği yapsın dedi. Aranızdaki rekabeti o halletsin, sizin odanız, sizin birliğiniz olduğuna göre dedi. Tamamen bir başıbozukluk ortaya çıktı. Bu sefer şirketler n'aptılar, bu tip ürünleri pazarlarken; şimdi yüzde 30'la yaptığınızda 1 milyar çıkıyorsa, yüzde 50'yle yaptığınızda 2,5 milyar çıkıyor, yüzde 60'la yaptığınızda 5 milyar mesela ödeyeceğiniz para. Halbuki bu tablolar muhtemel olduğu için tam bir taahhüt yok şirket açısından. Denetimin ucu bırakılınca, acenteler ellerine kendi veya şirketlerinin enflasyon tahminlerine göre üretilmiş birer tablo aldılar; işte bu şirket bunu veriyor, diğeri şunu, ama bizim şirketimiz bu kadar yüksek veriyor diye hayal satmaya başladılar.

İnsanlarda o dönemler, bu şirket bu çok yüksek paraları ödeyebilir mi korkusu oluştu. Biz de hem oluşan bu korkuyu pazarlamada kullanmak, hem de piyasadaki bu kötü gidişatı önleyebilmek açısından yeni bir ürün çıkardık. Bu ürünün tanıtımında dürüstlüğü ve şeffaflığı öne çıkaralım dedik. Bu bir stratejiydi, insanların şeffaf ve dürüst şirketlere yöneleceğini öngören düzgün bir stratejiydi. Bu ürünlerdeki kâr paylı tanıtım tablolarında, teknik faiz ile kâr payı oranı toplamının yüzde 50 olacağını varsaydık. Üretilen kâr paylı emeklilik tablolarında ayda 100 bin lira ödeyen bir sigortalının alacağı muhtemel kâr paylı kapital sigortaya devam süresine göre milyarları, trilyonları ve hatta katrilyonları buluyor. Biz bu tablonun altına bir açıklama yaptık, "Değerli sigortalımız, unutmayın biz bir sigorta şirketiyiz ve elimizde sihirli bir değnek yok. Biz sadece sizin birikimlerinizi en verimli ve güvenilir şekilde sizin adınıza değerlendirip daha sonra emekliliğinizde size bu emanet paralarınızı çoğaltarak iade etmeyi taahhüt ediyoruz. Yukarıda ödediğiniz primler karşısında milyonlar, milyarlar, trilyonlar, hatta katrilyonlar alabileceğinizi göreceksiniz. Bu sizi sakın ha yanıltmasın, 10 yıl sonra, 20 yıl sonra, 30 yıl sonra ne alacağınız değil, alacağınız parayla ne satın alabileceğiniz önemlidir. Onun için aşağıya bugünkü para değeri esas alınarak üretilmiş gerçekçi bir tablo daha koyduk. Yatırım kararınızı lütfen bu tabloya göre verin" dedik. Yukarıdaki tabloda trilyon, katrilyon olan meblağ gerçekçi tabloda 15 milyar, 30 milyar olarak görülüyordu.

Hürriyet
2 Temmuz 2005

Yapı Kredi Emeklilik 100 bin sözleşme yaptı

■ YAPI Kredi Emeklilik, sözleşme sayısında 100 bini, fon büyüklüğünde 100 milyon YTL'yi aştı. Yapı Kredi Emeklilik'ten yapılan açıklamada, 20 Haziran'da fon büyüklüğü 100 milyon YTL'yi geçen Yapı Kredi Emeklilik'in, 29 Haziran'da 100 bin sözleşmenin üzerine çıkan ilk şirket olduğu bildirildi. Açıklamaya göre, 30 Haziran itibarıyla Yapı Kredi Emeklilik, 100 bin 463 sözleşme sayısı ve yüzde 18'e ulaşan pazar payıyla sektör liderliğini sürdürüyor. Aynı tarih itibarıyla şirketin fon büyüklüğü de 103,3 milyon YTL oldu.

Police içi kitapçığımızda tüm bu açıklamalar yer alıyordu. Fakat satıcılar o kadar dejenere olmuş ki, biz poliçeleri müşterilerine versin diye gönderiyoruz acentelere, onlar da öyle anlatmadıkları için, o açıklama kısmını kesip müşterilere öyle veriyorlar, böyle birkaç acenteyi de kapatmak durumunda kaldık, kötü hareketi nedeniyle.

Velhasıl insanlar aldatmacalı police satışlarıyla yanıltıldılar. İşte hayat sigortacılığına darbe vuran işlemlerden biri de bu oldu, bu tamamen sigortacıların günahı ve vebali. Çünkü ekonomi zaten bilinen ekonomiydi, artık gerekli tedbirler alınmış ve ürünler mevcut ekonomiye göre iyileştirilmiş olduğu halde bu tip pazarlama hataları yüzünden hayat sigortacılığı bir türlü beklenen seviyelere çıkamadı. Sektörde acente seçimine özen gösterilmedi. Daha önce, dayanıklı tüketim malları satan örgütler kendi piyasaları daralınca hayat sigorta pazarlamacılığına yönlendirildi. Çoğunun sigorta bilgisi yetersiz bir kısmının ise hiç yoktu. Ayrıca, satıcının yanında olmadığınız için ne söylediğini, n'aptığını bilmiyorsunuz, nasıl sattığını bilmiyorsunuz. Nihayetinde yazışmayla ortaya çıkabiliyor. Düzenlediğiniz poliçeleri gönderiyorsunuz ama insanımızın okuma ve inceleme alışkanlığı yok. Sözelimi ben sigortacıyım, bu alışkanlık bende de yok. Yangın poliçem var, kasko poliçem var, poliçeyi alıyorum, ödemeyi yapıyorum, okumadan masamın gözüne koyuyorum. Bir olumsuzluk çıktığında, aaa hakikaten böyle bir madde varmış diyorum. Hayat poliçesi satın alanlar da, sadece kendisine sözlü anlatılanları dinlemekle yetiniyor ve ondan sonra şirkete de şikâyetlerini, "Ama sizin elemanınız böyle demişti, böyle demişti, şöyle demişti" diye dile getiriyorlar.

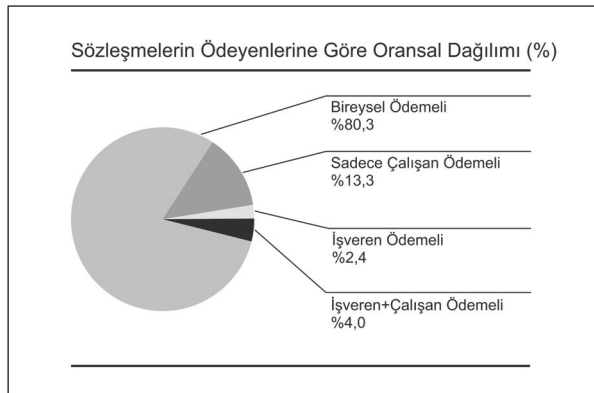
Hatalı pazarlama stratejileri hayat sigortacılığına olan güveni önemli ölçüde sarstı. Yaşanan olumsuzlukların izlerinin silinmesi çok kolay olmuyor. Örneğin siz anlattığımız bu olumsuz olayların içinde belki yer almadınız yaşıyınız gençliği nedeniyle, ama bu sefer babanızdan, dayınızdan, amcanızdan, halanızdan dinleyerek bilgi edinebiliyorsunuz.

SİSTEME İLİŞKİN BAZI VERİ VE GÖSTERGELER

Bireysel emeklilik sistemi başlangıcından bu yana sistemin mimarlarının beklentilerinin de üzerinde bir gelişme göstermiştir. Aşağıda 2005 yılı sonu itibarıyla toplam katılımcı sayısı, sözleşme sayısı ve toplam katkı payı tutarını gösteren tabloda da görülebileceği üzere, fonlar altışar aylık dönemler itibarıyla yüzde 100'ün üzerinde büyüme kaydetmiştir.

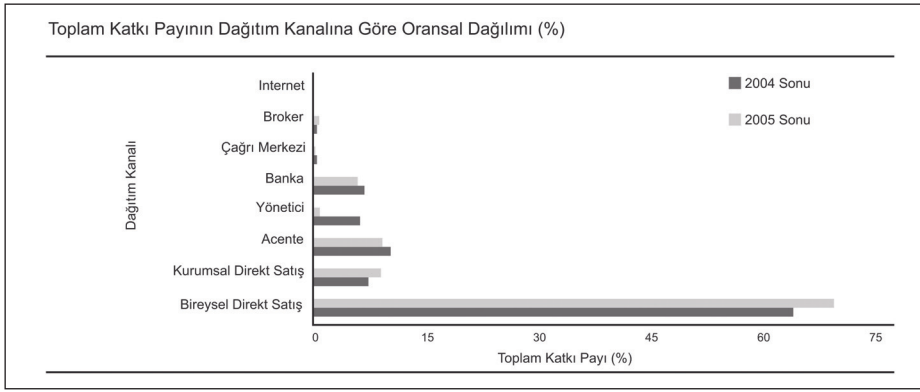
BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN 6 AYLIK DÖNEMLERDEKİ GELİŞİMİ					
	Aralık 03	Haziran 04	Aralık 04	Haziran 05	Aralık 05
Katılımcı sayısı	15 245	147 603	314 257	494 539	672 696
Sözleşme Sayısı	16 812	154 324	334 557	523 144	714 146
Toplam Katkı Payı Tutarı (YTL)	5 866 764	73 713 125	288 325 706	603 758 690	1 117 233 826
Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi					

İkinci basamak emeklilik sisteminin ülkemizde kısıtlı seviyede bulunması nedeniyle bu açığın bireysel emeklilik sisteminde kurumsal katılımlar tarafından kapatılacağı düşünülmektedir. Sistemde katkı payı ödeyenlerin dağılımına bakıldığında kurumsal katılımların henüz düşük seviyede bulunduğu görülmektedir. Kurumsal katılımların yeteri miktarda olmamasına sebep olarak, literatürde "vesting" ifadesiyle geçen, çalışanın çalışma süresiyle şirket tarafından ödenen katkı paylarını hak edebilmesine yönelik kanunî düzenlemelerin yapılmaması ve kurumların ödedikleri katkı payının SSK tarafından ücret olarak değerlendirilip prime esas kazanç tutarına eklenmesi sayılmaktadır.

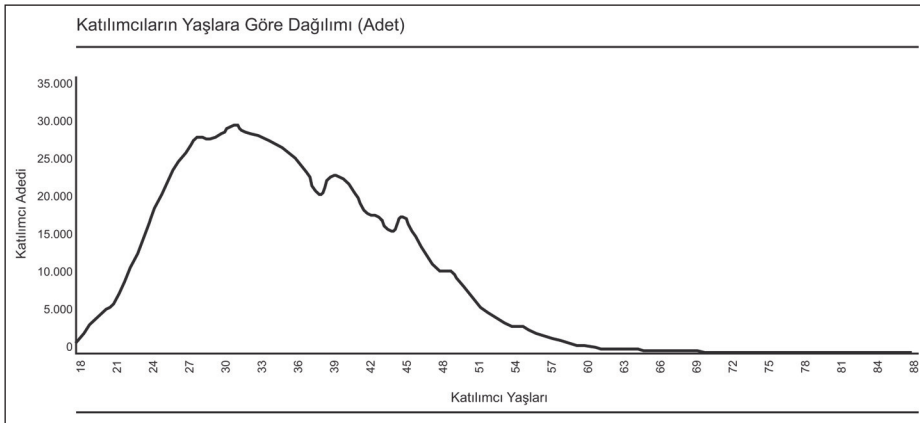


SOSYAL DEVLETİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

2005 yıl sonu toplam katkı payının yaklaşık yüzde 70'i bireysel direkt satış ekipleri tarafından gerçekleştirilmiştir. 2005 yılı sonu itibarıyla 10 290 aracının aktif olarak çalıştığı sistem, istihdama da olumlu katkıda bulunmuştur. Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin sağladığı fonlarla meslekî eğitim verilerek emeklilik şirketlerinde istihdam projeleri gerçekleştirilmiştir. Sisteme olan talep arttıkça bu alandaki eğitilmiş istihdamın büyümesi beklenmektedir.

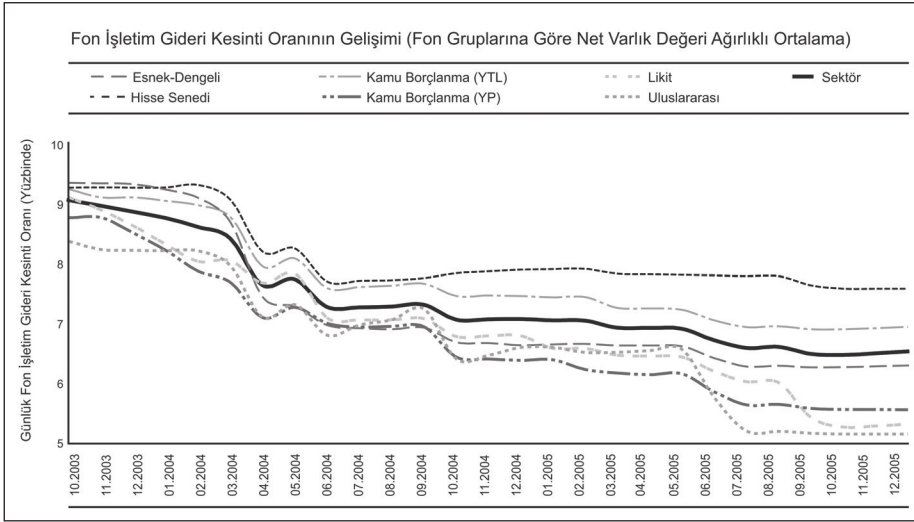


Demografik açıdan incelendiğinde katılımcıların çoğunluğunun 30 yaş civarında olduğu görülmektedir. Emeklilik yaşının 56 olduğu dikkate alındığında ortalama katkı payı ödeme süresinin yaklaşık 20-30 yıl arasında olacağı tahmin edilmektedir.



CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Katılımcı açısından bakıldığında tasarrufları üzerindeki en önemli iki maliyetten biri fon işletim gideri kesintisi olmaktadır. Şirketlerin günlük olarak fonlar üzerinden yüz binde 10 oranında kesinti yapabilmeye hakları bulunmaktadır. Ancak alttaki grafikte de görüleceği üzere rekabet sonucu fon işletim giderlerinde sistemin başlangıcından bu yana düşüş seyri yaşanmaktadır.



ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN
EN ÖNEMLİ ÖZELLİKLERİNDEN BİRİ,
SİSTEMDEKİ HER YENİ
KATILIMCININ, MEVCUTTAKİ KATKI
PAYI AKIŞINA EN AZ 10-20 YILLIK YENİ
BİR KATKI PAYI AKIŞI EKLEMESİDİR.

Bireysel Emeklilikte Katılımcı Sayısı Yarım Milyonu Geçti

“Ak Emeklilik Genel Müdürü Meral Ak Egemen bireysel emeklilik sisteminde 500 bin katılımcıya ulaşmasının sektör için dönüm noktalarından biri olduğunu vurgulayıp bu katılım düzeyinin ilk yıllar için iyi bir başlangıç olduğunu söyledi. BES’in başarısını değerlendirmek ve Ak Emeklilik’in çalışmalarını aktarmak üzere 7 Temmuz’da Çırağan Otel’inde düzenlenen basın toplantısında Egemen, yakın bir gelecekte milyonlarca kişinin kamu sosyal güvenlik sistemi ile birlikte BES güvencesi altına gireceğini bildirdi.

Sistemin kuruluş gerekçelerini ve temel özelliklerini anlatan Egemen, ilk sözleşmelerin imzalanmasından bu yana geçen sürede gelişmiş ülkelerdeki benzerlerine yakın bir başarı sergileyen BES’te, 7 Temmuz 2005 tarihli verilere göre 500 bin katılımcı, 640 milyon YTL de fon büyüklüğüne ulaşıldığını açıkladı. Yarım milyon kişiye ulaşan katılımcı sayısının ve toplanan 640 milyon YTL’lik fon miktarının çok önemli rakamlar olduğunu belirten Egemen, BES’e birinci yılın sonunda 235 556 kişinin katıldığını, toplam fon büyüklüğünün ise 157,3 milyon YTL olduğunu anımsattı.

Egemen, BES’e katılımların daha da artması için yapılması gerekenleri şöyle sıraladı: ‘Sektörün ileriki yıllarda mevcut ivmeyi daha çok artırması mümkündür. Bunun için Bakanlar Kurulu’nun yetkisindeki vergi avantajının artırılması gerekmektedir. Türkiye’de vergi avantajı için yıllık üst limit 3 500 dolar iken, bu rakam ABD’de 40 000. Ayrıca kurumsal katılımların artması için de hak etme süresi (vesting period) uygulaması devreye girmelidir. BES ürünlerinin mevcut ve potansiyel tüm müşterilerce bilinirliğinin artması ve tüm tarafların sektörü geliştirmek için ortak çabasının güçlenerek devamı, yapıcı ve teşvik edici rekabet ortamının devamı sağlanmalıdır. Kârlılığın ancak çok uzun vadede mümkün olduğu sektörümüzde yer alan BES şirketlerinin tüm taraflarca desteklenmesi, BES aracı lisanslarının SPK lisansı bulunan banka çalışanları için farklı düzenlenmesi, kurum katkılı BES ödemelerinden alınan SSK prim ödemelerine netlik getirilmesi, anapara ve nema üzerinden alınan gelir vergisinin, vergi avantajı dilimine kadar anapara ve nema üzerinden, üzerindeki durumlarda sadece nema üzerinden alınması gerekmektedir.’

Egemen, hızlı bir büyüme sağlayan BES’le birlikte Ak Emeklilik’in de yükselen bir trend yakaladığını belirterek koydukları tüm hedeflere tek tek ulaştıklarını söyledi. Egemen, ‘Kurumsal katılımın artmasıyla birlikte BES daha hızlı büyümeye başladı. Ak Emeklilik özellikle kurumsal katılıma ağırlık vererek 2005’in ilk yarısında büyümesini sürdürdü. Ak Emeklilik’in toplam fon büyüklüğü Haziran 2005 sonunda 101 milyon 70 bin YTL’ye, aynı dönemde katılımcı sayısı da 67 025 kişiye ulaştı. İnsan kaynağı kalitemiz, yeni ve dinamik organizasyonumuzla sektörde yer alan diğer firmalardan ayrılıyor. Sektörde faaliyet ruhsatı alan ilk şirket olmamızın yanı sıra bireysel emeklilik sektöründe uluslararası değerlendirme kuruluşu olan Limra tarafından çalışanlarımızın kalitesinin tescil edilmesi sektörün gelişimine verdiğimiz önemi gösteriyor’ dedi.



**Ak Emeklilik Genel Müdürü
Meral Ak Egemen**



2015 yılına kadar BES'e katılımın 3-3,5 milyon kişiye ulaşacağını tahmin edildiğini ifade eden Egemen, sektörde toplanacak fon büyüklüğünün de 14-15 milyar dolar olabileceğini söyledi. Meral Ak Egemen, böyle bir fon büyüklüğünün kamu için uzun vadeli fon olanağı sağlayacağını anımsatarak, 'BES'in gelecekte sağlayacağı fon birikimiyle hem kamunun borçlanma olanağı artacak hem de vadeler uzayacak. Böylece istihdam artırıcı yatırımlara kaynak sağlanırken, sermaye piyasaları da derinleşecek' dedi. Türkiye'de yıllarca 'mortgage' sistemini fonlayacak bir kaynak arandığını, ancak bulunamadığını belirten Egemen, 'Mortgage'ı da bireysel emeklilik sistemi fonlayacak' dedi. Şirketlerin bireysel emeklilik etkinliklerinden kâr edebilmesi için giriş aidatları ve fon işletim giderlerinde aşırı rekabete girmemesi gerektiğini belirten Egemen, aksi halde kâra geçme süresinin uzayabileceğini söyledi."

Kaynak: "BES'te Katılımcı Sayısı Yarım Milyonu Geçti", *Sigorta Dünyası*, Ağustos 2005.

Bireysel Emeklilik Sistemi Yıllık Gelişim Raporu / 2005*

İbrahim Halil ÇANAKCI
Hazine Müsteşarı

Bireysel emeklilik sisteminin, başlangıcından itibaren geçen iki yıllık süreçte gönüllü katılım esasına dayanmasına rağmen önemli oranda kabul görmeye başladığı görülmektedir. Bu süreçte, daha önceden gerçekleştirilmiş düzenlemelere ek olarak 2005 yılı içerisinde de detaylı mevzuat düzenlemeleri ile sistemin işleyişinin daha da kolaylaştırılmasının önemli bir payı olduğunu düşünüyorum. Bunun yanında, Emeklilik Gözetim Merkezi ile müsteşarlığımızın son derece uyumlu ve koordineli bir şekilde çalışmasının sistemin başarılı işleyişindeki en önemli unsurlardan biri olduğunu görmekteyiz.

Özel emeklilik sistemlerinin en önemli özelliklerinden biri, sisteme yeni giren her bir katılımcının, mevcutta devam eden katkı payı akışına en az 10-20 yıllık yeni bir katkı payı akışı eklemesidir. Böylece bu sistemlerdeki fonlar katılımcı sayısı arttıkça adeta bir çığ etkisiyle hızla artarak büyürler.

Bireysel emeklilik sistemine ilişkin 2005 yıl sonu verileri ile 2004 yıl sonu verileri karşılaştırıldığında yukarıda belirtilen çığ etkisinin net bir şekilde hissedilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 2005 sonu itibarıyla sistemde toplanan katkı payı tutarının 2004 sonundaki 200 milyon ABD doları seviyesinden yaklaşık 3,5 kat artarak 700 milyon ABD doları seviyesine yükseldiği, toplam fon büyüklüğünün ise 2004 yılındaki 225 milyon ABD doları seviyesinden 2005 yılı sonunda 925 milyon ABD doları seviyesine yükseldiği görülmektedir.

Öte yandan, sisteme kurumsal bazlı katılımın teşviki ve hızlanması büyük önem arz etmektedir. Bu yöndeki çalışmalar devam etmektedir. Bu çalışmaların sonuçlanmasıyla birlikte sisteme kurumsal baz-

lı katılımların birkaç kat hızla artacağı tahmin edilmektedir.

2005 yılında dikkati çeken bir başka husus da diğer sektörlerde olduğu gibi, bireysel emeklilik sektörüne de yabancıların ilgisinin artmasıdır. Bu dönem içerisinde gerçekleşen satın alma ve özelleştirme ihalelerindeki yatırımcı ilgisi bunu açıkça göstermektedir. Bunun yanında, birçok yabancı yatırımcıdan da ülkemizdeki emeklilik şirketleri ve bireysel emeklilik sektörü hakkında giderek artan oranda bilgi talepleri gelmektedir. Bu gelişmeler ışığında önümüzdeki yıllarda da bireysel emeklilik sektörüne yabancı yatırımcıların ilgisinin artarak devam edeceği anlaşılmaktadır.

Özel emeklilik ve finans konusunda dünya çapında tecrübeye sahip yabancı kuruluşların Türkiye'de bireysel emeklilik sektörüne yatırım yapmalarının, bu kuruluşların aynı zamanda dünya çapındaki tecrübe ve "know-how"larını da ülkemize getirmelerini sağlamasından dolayı, söz konusu sistemin gelişimi açısından önemli olduğunu düşünmekteyim.

Diğer taraftan, emeklilik şirketleri ellerinde bulundurdıkları hayat sigortası portföylerine ilişkin olarak 4632 sayılı kanun uyarınca gerçekleştirmekle yükümlü oldukları çalışmaları tamamlayarak, hayat sigortası portföyleri için de bireysel emeklilik için sağladıkları hizmetleri sağlayabilecek altyapıları oluşturmuşlardır. Bunun, ülkemizde hayat sigortalarının gelişimi açısından önemli bir kilometre taşı olduğunu ifade edebilirim. Müsteşarlığımız, Emeklilik Gözetim Merkezi ile birlikte uluslararası alanda bireysel emeklilik sistemimizin tanınırlığının artırılması ve üzerine bina edildiği ve dünyada çok az ve sınırlı ölçüde uygulaması bulunan elektronik gözetim ve denetim sistemine ilişkin olarak diğer ülkelerle "know-how" paylaşımı konusunda uluslararası kuruluşlar nezdinde aktif çalışmalar yapmaktadır. Bu bağlamda, memnuniyetle ifade etmek isterim ki, OECD yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda OECD, müsteşarlığımız, Sermaye Piyasası Kurulu ve Emeklilik Gözetim Merkezi'nin işbirliği ile İstanbul'da özel emeklilik konusunda bir OECD konferansı düzenlenmesi konusunda prensip kararı alınmıştır. Ülkemizde gerçekleştirilecek bu tür önemli organizasyonların, kişilerin emekliliklerindeki refah düzeyleri açısından büyük önem arz eden özel emeklilik sistemlerinin kamuoyumuzdaki farkındalığının artırılması ve bireysel emeklilik sistemimizin uluslararası alanda etkin bir şekilde tanıtımı yönünden kolay elde edilemeyecek bir fırsat olduğu açıktır.

2005 yılının, bireysel emeklilik sisteminin ülkemiz ekonomisine sağladığı katkılar konusunda ilk güçlü sinyallerin hissedilmeye başlandığı bir yıl olduğunu görmekteyiz. Emeklilik yatırım fonlarının ortalama yatırım vadelerinin A ve B tipi yatırım fonlarıyla karşılaştırıldığında birkaç kat uzunlukta olması, sistemin ekonomiye kazandırmakta olduğu uzun vadeli fon akışının bir göstergesidir. Bunun yanında, sistemdeki katılımcıların giderek artan bir oranda hisse senedini tercih etmeye başlaması, sistemin sermaye piyasalarının derinleşmesindeki rolüne ilişkin önemli bir sinyal olarak algılanabilir. Ayrıca, sayıları 10 bini geçen bireysel emeklilik araçları ile emeklilik şirketlerince yapılan kapsamlı teknik ve idarî personel istihdamı, sistemin ülkemizdeki istihdama yaptığı olumlu etkiyi de gözler önüne sermektedir.

Bu olumlu gelişmelerin artarak devamı için müsteşarlığımız, emeklilik şirketleri, Emeklilik Gözetim Merkezi ve Sermaye Piyasası Kurulu ile işbirliği içerisinde mevzuat düzenlemeleri ve tanıtım faaliyetleri dahil olmak üzere tüm imkânlarını, şimdi olduğu gibi gelecekte de seferber etmeye devam edecektir.

*Bireysel Emeklilik Sistemi Yıllık Gelişim Raporu 2005, <http://www.egm.org.tr/bes2005gr.asp>

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

SEÇİLMİŞ KAYNAKÇA

- Adivar, Adnan. "İş Meselesi." *Cumhuriyet*, 21 Temmuz 1948.
- Akel, Baha. *Fevkalade Zamanlar Ekonomisi ve İhtikâr*. İstanbul: Ak Ün Basımevi, 1942.
- Akol, Osman. "Sosyal Hizmetler Akademisi." *Cumhuriyet*, 29 Aralık 1961.
- Akol, Osman. "Sosyal Hizmetler Enstitüsü Ne Maksudlarla Kurulacak?" *Cumhuriyet*, 25 Nisan 1958.
- Akol, Osman. "Sosyal Hizmetler Konusunda Lütfi Kırdar'la Konuşma." *Cumhuriyet*, 23 Ekim 1959.
- Akol, Osman. "Sosyal Yardım Fonu." *Cumhuriyet*, 15 Ağustos 1961.
- Aksüğü, Haydar. "Verem Savaş Derneği." *Cumhuriyet*, 21 Mayıs 1951.
- Atabek, Erdal. "Hastanelerin Birleştirilmesi." *Cumhuriyet*, 9 Haziran 1967.
- Aykan, Cevdet. "Sosyal Emniyet, Sosyal Adalet." *Cumhuriyet*, 3 Mart 1959.
- Balkan, Neşecan ve Sungur Savran. *Neoliberalizmin Tahribatı: Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet*. İstanbul: Metis, 2004.
- Barkan, Ömer Lütfi. "Şehirlerin Teşekkül ve İnkişaf Tarihi Bakımından Osmanlı İmparatorluğunda İmâret Sitelerinin Kuruluş ve İşleyiş Tarzına Ait Araştırmalar." *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, no:1-2 (1962-1963).
- Bilgili, Ahmet Emre ve İbrahim Altan. *Yoksulluk*. İstanbul: Deniz Feneri Yayınları, 2003.
- "Bir Gecede Yapılan Evler." *Cumhuriyet*, 4 Mayıs 1947.
- Buğra, Ayşe. "Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi." *Toplum ve Bilim*, no:89 (2001).
- Buğra, Ayşe and Çağlar Keyder. "New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey: Report Prepared for the United Nations Development Programme", 2003.
- Çağdaşlaşma Sürecinde Toplum Merkezlerinin Yeri ve İşlevleri Sempozyumu. Ankara: Çağdaş Kadın ve Gençlik Vakfı, 1999.
- Çakmaklı, Kemal. *Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Bütünlenmesinde "Tıbbî Sosyal Hizmet"İN Önemi*. İstanbul: Sermet Matbaası, 1976.
- Çalışkan, Ahmet. "Sağlık Hizmetlerinin Sosyalizasyonu Neden Gereklidir." *Cumhuriyet*, 8 Ekim 1963.
- Çanlı, Mehmet. "Eytam İdaresi ve Sandıklar" (1851-1926). *Türkler*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 2002.

- Çapa, Mesut. "Balkan Savaşı'nda Kızılay (Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti)." *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, no:1 (1990).
- Çapa, Mesut. "Balkan Savaşı'nda Kızılay (Osmanlı Hilâl-i Ahmer) Cemiyeti." *OTAM*, no:1 (1990).
- Çapa, Mesut. "Osmanlı Hilâl-i Ahmer (Kızılay) Cemiyeti." *Osmanlı*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Çengelci, Ethem. *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu*. Ankara: Çocuk Esirgeme Kurumu, 1998.
- "Çocuk Meselesi-Cumhuriyetin XX'nci Yılında." *İş mecmuası* 1943 cildi. İstanbul, 1943.
- Demirsoy, Seyfi. "Ord. Prof. Dr. G. Kessler." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.
- "Emeklilik Manevi Bir Ölüm Olmamalıdır!" *Cumhuriyet*, 7 Aralık 1955.
- Erdoğan, Necmi. *Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2002.
- Ergin, Feridun. "Emekli Sandığı." *Cumhuriyet*, 7 Ağustos 1957.
- Ergin, Feridun. "Tekâüdlük Hakkı." *Cumhuriyet*, 31 Temmuz 1948.
- Ergin, Osman Nuri. *Türk Şehirlerinde İmâret Sistemi*. İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1939.
- Ersel, Hasan. *Cumhuriyet Ansiklopedisi* 1 ve 2. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003.
- Ersoy, Bahri. "İlham Kaynağım Kessler Hoca." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.
- Ete, Muhlis. "Ordinaryüs Prof. Dr. Gerhard Kessler." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.
- Ete, Muhlis. "Prof. Kessler'in Konferansları Münasebetiyle." *Çalışma* dergisi, no:2 (1945).
- "Fevkalâde Hallerin Devamı Müddetince Memur ve Müstahdemlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun." *Resmî Gazete*, 24 Haziran 1944.
- Fındıkoğlu, Ziyaeddin Fahri. "Türkiye'de İçtimai Siyaset." *Cumhuriyet*, 23 Kasım 1947.
- Fişek, A. Gürhan, Şerife Türcan Özsuca ve Mehmet Ali Şuğle. *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu ve Tarih Vakfı, 1998.
- "Gaz Kokan Peynirler." *İktisadî Yürüyüş*, no:11 (1940).
- Genel Rapor 1999: Kamu İktisadî Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar*. İstanbul: TÜSİAD.
- Ginio, Eyal. "Kadınlar, Yoksulluk ve 18. Yüzyıl Selanik'inde Hayatta Kalma Stratejileri." *Toplum ve Bilim*, no:94 (2002).

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

- Giritli, İsmet. "İşsizlik ve Devlet." *Cumhuriyet*, 8 Mayıs 1962.
- Göbelez, Selen. "The History of Social Services in Republican Turkey: Social Change, Professionalism and Politics." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2003.
- Gökçe, Birsen. *Memleketimizde Cumhuriyet Devrinde Kimsesiz Çocuklar Sorunu ile İlgili Tutumun Sosyolojik Mukayeseli Tahlil ve İzahı*. Ankara: T.C. Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1971.
- Göral, Özgür Sevgi. "The Child Question and Juvenile Delinquency During the Early Republican Era." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2003.
- Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur. *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım AŞ, 2004.
- Güzel, M. Şehmus. "İsmet İnönü, Sosyal Politika, Sendika ve Grev." *Yapıt*, no:10 (1985).
- Güzel, Şehmus. "1940'larda İşgücünün (İşçilerin) Özellikleri." *M. B. D.*, no:119 (1990).
- Halil, Ahmed. "İş ve İşçi Bulma Teşkilatı." *Cumhuriyet*, 20 Mayıs 1946.
- Halil, Ahmed. "İşçi Sigortaları Umumi Toplantısında Varılan Netice ve Verilen Kararlar." *Cumhuriyet*, 10 Mayıs 1948.
- Hirsch, Julius ve Halid İteber. "Çocukların ve Gençlerin Çalışmaları Hakkında Hıfzıssıhha Bakımından Düşünceler." *İş*, no:34 (1943).
- "İktisadî Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Hakkında Kanun." *Resmî Gazete*, 25 Mayıs 1942.
- İrmak, Sadi. "Sosyal Politika ve Çalışma Davalanmız." *Çalışma*, no:3 (1946).
- İşık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu. *Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.
- "Kahve ve Çay İnhisan Kanunu." *Resmî Gazete*, 25 Mayıs 1942.
- Karabekir, Kâzım. *Ankara'da Savaş Rüzgârları: İkinci Dünya Savaşı*. Editör: Faruk Özerengin. İstanbul: Emre Yayınları, 2000.
- "Karne Sistemi." *İktisadî Yürüyüş*, no:56 (1942).
- Kessler, Gerhard. "Kendi Hayat Yolum." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.
- Kessler, Gerhard. "Zonguldak ve Karabükteki Çalışma Şartları." *İktisadî Siyaset*

- Konferansları*, İstanbul, 1949.
- Kessler, Gerhard ve Orhan Tuna. "Türkiye'de Çocuk." *İş*, no:34 (1943).
- Kızılay'ın Yüzyıllık Tarihçesi ve Çalışmaları (1868-1968): Kızılay Yüzyıldır İnsanlık Hizmetinde. 1968.
- Koçak, Cemil. "Karmeli Yıllar." *Tarih ve Toplum*, no:25 (1986).
- Koraltürk, Murat. "Teavün Sandıkları." *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*. İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1996.
- Kunter, Nurullah. "Emeklilik Kanunu Tadili." *Cumhuriyet*, 22 Haziran 1954.
- Kunter, Nurullah. "Sosyal Yardım Kursları." *Cumhuriyet*, 24 Mart 1952.
- Lordoğlu, Kuvvet ve Şemsa Özar. *Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler*. İstanbul: Friedrich Ebert Stiftung, 1998.
- Makal, Ahmet. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*. Ankara: İmge Kitabevi, 1997.
- Makal, Ahmet. *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*. Ankara: İmge Kitabevi, 2002.
- Makal, Ahmet. "Türkiye'de Tek Parti Dönemi ve Korporatizm Tartışmaları." *Toplum ve Bilim*, no:93 (2002).
- Makal, Ahmet. *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*. Ankara: İmge Kitabevi, 1999.
- Makal, Ahmet. "XIX. Yüzyıl Sonları, XX. Yüzyıl Başlarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri." *Osmanlı*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Martal, Abdullah. "Osmanlı İmparatorluğu'nda Emeklilik ve Buna İlişkin İlk Düzenlemeler." *Kebikeç*, no:9 (2000).
- Maruflu, Z. Selçuk. *Sosyal Refah, Sosyal Güvenlik ve Planlı Dönemde Politikalar*. Ankara: TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi, 1975.
- Metinsoy, Murat. "Wars Outside the War: The Social Impact of the Second Second World War on Turkey." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.
- Nacar, Can. "Working Class in Turkey During World War II Period: Between Social Policies and Everyday Experiences." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.
- Nadi, Nadir. "Fakire Ucuz Ev." *Cumhuriyet*, 11 Mart 1950.
- Nadi, Nadir. "Ücretli Pazar Tatili." *Cumhuriyet*, 18 Ocak 1951.
- Nadi, Yunus. "En Büyük Mes'eale: Çocuk Mes'elesi." *Cumhuriyet*, 8 Mart 1931.
- Neyzi, Ali H. "Sigortacılık." *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*. İstanbul: Tarih Vakfı, 1994.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Okay, Cüneyd. *Bir Meşrutiyet Aydını: Nüzhet Sabit, Hayatı-Kişiliği-Fikirleri*. Ankara: Akçağ Yayınları, 2001.

Okur, Yasemin. "Darüleytamlar." yüksek lisans tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, 1996.

Özbek, Nadir. "90 Yıllık Bir Hayır Kurumu: Topkapı Fukaraperver Cemiyeti." *Tarih ve Toplum*, no:180 (1998).

Özbek, Nadir. "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet." *Toplum ve Bilim*, no:92 (2002).

Özbek, Nadir. "Osmanlı İmparatorluğu'nda 'Sosyal Yardım' Uygulamaları: 1839-1918." *Toplum ve Bilim*, no:83 (1999/2000).

Özbek, Nadir. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876-1914)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

Özbek, Nadir. "Osmanlı İmparatorluğu'nda Dilenciler ve Serseriler: 1750-1914." *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet (1876-1914)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

Özdemir, Hikmet. *Salgın Hastalıklardan Ölüm: 1914-1918*. İstanbul: Türk Tarih Kurumu, 2005.

Özer, Sinem. "Turkey's Experience with Microcredit: The New Governmental Strategy." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.

Özok, Nilay. "'Social Development' as a Governmental Strategy in the Southeastern Anatolia Project (GAP)." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.

Öztamur, Pınar. "Büyük Buhran ve Cumhuriyet Gazetesinde Yoksulluk Üzerine Söylemler 1929-1931." *Toplum ve Bilim*, no:94 (2002).

Öztamur, Pınar. "Defining A Population: Women and Children in Early Republican Turkey, 1923-1950." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.

Öztürk, Nazif. *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, 1995.

Sarıyıldız, Gülden. *Hicaz Karantina Teşkilatı: 1865-1914*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1996.

Savcı, Bahri. "Sosyal Devlet Üzerine." *Cumhuriyet*, 1 Temmuz 1962.

Sayıta-Usta, Sevgi ve Mustafa-Ruhi Şirin. *1. İstanbul Çocuk Kurultayı Projeler Kitabı*. İstanbul: İstanbul Çocuk Vakfı Yayınları, 1999.

Sebü, M. Ali. "Çocuk Himaye Müesseseleri." *Cumhuriyet*, 29 Temmuz 1946.

"Sigorta Hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na verilmiyor." *Cumhuriyet*, 28 Haziran 1967.

Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000 (Uluslararası Katılımlı) *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Sosyal Hizmet Politikaları*. Editör İlhan Tomanbay. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu, 2001.

SSK İstatistik Yıllığı 1960. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 1961.

SSK İstatistik Yıllığı 1970. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971.

SSK İstatistik Yıllığı 1980. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 1981.

SSK İstatistik Yıllığı 1990. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 1991.

SSK İstatistik Yıllığı 2000. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 2001.

SSK İstatistik Yıllığı 2001. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 2002.

SSK İstatistik Yıllığı 2002. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 2003.

SSK İstatistik Yıllığı 2003. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu, 2004.

Şahin, Fatih. *Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu, 2000.

Şahin, Zeynep. "Philanthropic Women's NGOs as a Way of Participation in the Public Sphere: A Case of Women's Education and the Culture Foundation." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.

Şehsuvaroğlu, Halûk. "İçtimâî Yardım." *Cumhuriyet*, 23 Nisan 1962.

Şenses, Fikret. *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

TC Başbakanlık. *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2005.

Talas, Cahit. "2. Beş Yıllık Plân: Plân Sosyal Politika Yönü ile de Yetersiz Kalmıştır." *Cumhuriyet*, 14 Haziran 1967.

Talas, Cahit. *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1992.

Taşcıoğlu, M. "Fikir İşçileri ve Sosyal Sigortalar." *Cumhuriyet*, 10 Şubat 1951.

Tekeli, Esat. "Bizde İşsizlik Sigortasının Kurulması için Tetkikler." *Cumhuriyet*, 22 Kasım 1955.

Tekeli, Esat. "Emeklilik Kanununun İzahı." *Cumhuriyet*, 9 Ekim 1949.

Tekeli, Esat. "İhtiyarlık ve Hastalık Sigortaları Hükümlerinde Son Değişiklikler." *Cumhuriyet*, 11 Şubat 1957.

Tekeli, Esat. "Sosyal Sigortaların Bütün Memleket Halkına Teşmili." *Cumhuriyet*, 2 Mart 1955.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

- Tekeli, Esat. "Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulurken." *Cumhuriyet*, 15 Temmuz 1959.
- Temel, Mehmet. *İşgal Yıllarında İstanbul'un Sosyal Durumu*. Ankara: TC Kültür Bakanlığı Yayınları, 1998.
- Temel, Mehmet. "Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Fuhuş ve Frengi ile Mücadele." *Türkler*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 2002.
- Toprak, Zafer. "1909 Cemiyetler Kanunu." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul: İletişim Yayınları, 1985.
- Toprak, Zafer. "1909 Tatil-i Eşgal Kanunu Üzerine." *Toplum ve Bilim*, no:13 (1981).
- Toprak, Zafer. "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu." *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*. İstanbul, 1977.
- Toprak, Zafer. "II. Meşrutiyette Toplumsal Proje: Tesevüt, Meslek ve Milli İktisat." *Osmanlı*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Toprak, Zafer. "Sosyal Politika Tarihimizin İlk Önlemler Paketi: Müessesât-ı Sinaiyede Çocukların ve Kadınların Çalıştırılması (1910)." *Toplum ve Bilim*, no:27 (1984).
- Topuzoğlu, İsmail. "İşçi Sağlığı ve Yeni İş Kanunu." *Cumhuriyet*, 6 Mart 1967.
- Tuna, Orhan. "İçtimai Siyasette Yeni Temayüller." *Çalışma*, no:2 (1945).
- Tuna, Orhan. "İçtimai Siyasette Yeni Temayüller II." *Çalışma*, no:3 (1946).
- Tuna, Orhan. "Kessler Hocanın Ölümü." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.
- Tuna, Orhan. "Sosyal Siyaset Konferanslarının Yirminci Yılı." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, 1969.
- Tuna, Orhan. "Türkiye ve Başka Yerde Sosyal Sigortalar." *Cumhuriyet*, 10 Haziran 1963.
- Tuna, Rıza. "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğüne İlişkin Düşünceler." *İşveren*, no:7 (1971).
- Tutel, Eser. "1939'un Karartma Geceleri." *Popüler Tarih*, no:37 (2003).
- Tutel, Eser. "1940'ta Türkiye: 'Müstesna Ülke'." *Popüler Tarih*, no:39 (2003).
- Tutel, Eser. "Tek Tip Ekmek Günleri." *Popüler Tarih*, no:40 (2003).
- Türel, Nihat. "Sosyal Sigortalar ve Sosyal Güvenlik." *Cumhuriyet*, 9 Kasım 1964.
- Türel, Nihat. "Sosyo Ekonomik Haklar ve Refah Devleti." *Cumhuriyet*, 12 Ağustos 1964.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri. İstanbul: TÜSIAD, 1997.

Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği ile Karşılaştırma. İstanbul: TÜSIAD, 2000.

Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Hizmetler-III. Millî Sosyal Hizmetler Konferansı Raporu. Ankara: TC Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1968.

Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri. İstanbul: TÜSIAD, 1999.

Türkiye Kızılay Derneği İstanbul Aşocakları. İstanbul: Cemal Azmi Matbaası, 1948.

Türkiye Kızılay Derneği: 73 Yıllık Hayatı, 1877-1949. Ankara, 1950.

Umay, Fuat. "Himaye-i Etfal Cemiyeti Ne Yaptı?" *Cumhuriyet*, 21 Nisan 1930.

Ünver, S. "I. Cihan Harbindeki Hilâl-ı Ahmer Aşhaneleri." *Kızılay dergisi*, no:13-14 (1964).

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet. "Umumî Sağlık İşlerimiz Hakkında Düşünceler." *Cumhuriyet*, 29 Mart 1947.

Yıldırım, Nuran. *İstanbul Darülaceze Müessesesi Tarihi*. İstanbul: Darülaceze Vakfı Yayınları, 1997.

Yıldırım, Nuran. "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Koruyucu Sağlık Uygulamaları."

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi. İstanbul: İletişim Yayınları, 1985.

Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele Kurultayı: 19 Ocak 2003. İstanbul: Alaz Yayıncılık, 2003.

Yurttagüler, Laden. "Social Policies on Female Body in Turkey in the 1930s." M. A. Thesis, Boğaziçi University, 2004.

Yüksel, Hasan. *Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Hayatında Vakıfların Rolü (1585-1683)*. Sivas, 1998.

Zâdil, Ekmel. "Hocam Kessler Hakkındaki İhtisaslanm." *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.

Zâdil, Ekmel. "İstanbulda Mesken Mes'eleleri ve Gecekondular." *İçtimai Siyaset Konferansları*, İstanbul 1949.

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

DİZİN

A

Abdülmecit 56
 Abdülhamit 33, 36-41, 43, 58, 61, 63
 aceze ve tev'em maaşı 34
 Adalar İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti 145
 Adalet Bakanlığı 191, 210
 Adalet ve Kalkınma Partisi 393
 Adaman, Fikret 368
 Adana İşçi Barındırma Yurdu 226
 Adivar, Adnan 90
 Af Yasası 322
 Ağaoglu, Samet 248
 Ahmet Refik Bey 57
 Ahmet Şükrü Bey 76
 Aile Danışma Merkezi 189
 Aile Hizmetleri Merkezleri 194, 198
 aile planlaması 191, 192, 368
 Ak Emeklilik 405
 Akbal, Oktay 149
 Akgül, Aziz 363
 Akman, Nahit 146
 Aktif İşgücü Programları Projesi 397
 aktüeryal denge 283, 295, 296, 329, 331, 345
Alemdar gazetesi 136
 Ali Paşa Tekkesi taamesesi 32
 Alman İctimaî Siyaset Cemiyeti 165
 Alman Sosyal Demokrat Partisi 117
 Altan, İbrahim 381
 Altıncı Daire-i Belediye 58
 Altıncı Daire-i Belediye Nisa Hastanesi 58
 Amele Tekauğ Sandığı 117
 Amele Birliğı 74, 75, 120, 261, 305, 325, 331
 Amerikan Yardım Teşkilatı 170
 Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Vakfı 368
 Anadolu şirketi 72
 Anadoluhisarı Muavenet-i Hayriye Cemiyeti 39
 analık sigortası 163, 228, 240, 245, 247, 292
 Ankara Sigorta 72
 Ankara Üniversitesi 159, 166, 169
 Anne Çocuk Eğitim Vakfı 368
 Ankan, Orhan 321

Amavutköy Fukaraperver Cemiyeti 151
 Asker Ailelerine Yardımcı Hanımlar Cemiyeti 36
 asgarî ücret 120, 133, 134, 347, 349, 358, 360
 Assicurazioni Generali 72
 assistance publique 61
 aşevi 62, 66, 214
 Aşı Enspektörlüğü 56
 Atabek, Erdal 310
 Aviva Emeklilik 394
 Avrupa Birliğı 169, 387, 388

B

Bab-ı Âli 119
 Bağ-Kur 169, 252, 281, 282, 290, 297, 298, 301, 304-306, 308, 315-323, 325, 330, 347-349, 352, 226
 Bahriye Merkez Hastanesi 58
 Bakırköy Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti 145
 Bakkallar Birliğı 150
 Bakteriyolojihane-i Osmanî 52, 56
 Balkan Savaşları 62, 69, 76, 80
 Balta, Tahsin Bekir 166
 Barkan, Ömer Lütfi 64-66
 Basın İş Kanunu 133, 278
 Başak Emeklilik 394, 398
 Bekir, Tahsin 166
 Benî ve Bahrî Umûm Müttekâidîn ve Eytâm ve Erâmîl-i Askariye Teavün ve Tesahüb Cemiyeti 74
 Beşiktaş Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
 Beykoz Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
 Beykoz İttihad ve Teavün Cemiyeti 49
 Beylerbeyi Yoksullara Yardım Cemiyeti 151
 Beynelmîlel İş Konferansı 164
 Beyoğlu Fukaraperver Cemiyeti 63, 151
 Beyoğlu Kazası İlkokullarındaki Yoksul Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
 Beveridge Planı 162, 143, 225
 bireysel emeklilik 325, 344, 393-397, 402, 405-407
 Birinci Dünya Savaşı 164, 165, 377
 Birinci Kalkınma Planı 277, 285, 297
 Birleşmiş Milletler 181
 Birleşmiş Milletler Sosyal Hizmet Programı 191
 Bismarck 117, 162, 176
 Borçlar Kanunu 125
 Buğra, Ayşe 369, 386
Bursa gazetesi 182
 Bursa Merinos Fabrikası 179
 Bursa Müttekauğ Zâbitân Teavün Cemiyeti 74
 Büyük Buhran 126

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

C

Cansız, Tevfik 398
Cemil Efendi 69
Cemiyetler Kanunu 118, 160, 169
cenaze yardımı 318
Cenevre Sözleşmesi 80
Cenevre Üniversitesi 159
Cibali Fukaraperver Cemiyeti 151
Cibali Tütün Fabrikası 182
Cibali yangını 85
Cinsor, Mahir 146
Cumhuriyet Halk Partisi 123, 145

Ç

Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği 368, 372
Çağlayan Kasrı 78
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 191, 281, 290, 304, 325, 331, 394, 396
Çay, Emin 146
Çeltik Ekimi Kanunu 93
Çiçek Aşısı Üretim Merkezi 56
çiçekle mücadele 56
Çocuk Esirgeme Kurumu 104, 109, 191, 200, 205, 208, 210, 213, 214, 218
Çocuk Gözetim ve İyileştirme Şubesi 210
Çocuk Haftası 106, 107, 109
çocuk ıslahevi 210
Çocuk Mahkemeleri 210
çocuk meselesi 89, 96, 103., 104, 159, 161
çocuk şefkat pulu 109
Çok Amaçlı Toplum Merkezleri 368

D

Dağıtma Ofisi 149
Dahiliye Nezareti 33, 34, 36, 59, 76
Dahiliye ve Sıhhiye Nezareti 53, 59
Daire-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi 46
Darülaceze 32, 36-39, 47, 73, 98, 155, 187
darüleytam 76, 78
Darüleytam Müdiriyeti Umumiyesi 96
Darülfünûn-i Osmâni Tıp Fakültesinde Mütешеkkül Teavün ve Tasarruf Sandığı 74
Darülfünun Talebe Yurdu 114
Darülhayr-ı Âli 36, 41, 43
darülırza 38

Darülmuallimin 76
Demirel, Süleyman 294, 356
Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği 372, 381-383, 385
Deniz-İş Kanunu 278
Dereli, Toker 168
Derviş, Suad 136, 138, 139
Dersaadet Belediye Kanunu 34
Der'saadet Emval-i Eytam 49
Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi 34
Dersaadet Tramvay Şirketi Yevmiyeli Müstahdemine Mahsûs İhtiyat ve Muavenet Sandıkları 74
Devlet İstatistik Enstitüsü 319
Devlet Planlama Teşkilatı 293, 299, 356
Devlet Yatırım Bankası 293
Devlet Ziraat İşletmeleri Kurulu 148
Dilaver Paşa Nizamnamesi 117
dilencilik 155
DİSK 170, 179, 240, 267, 271, 275,
Doğan Halk Sigorta 72
duâgû vezâifliği 62
dul ve yetim aylığı 247, 251, 252, 255, 260
Dünya Bankası 344, 345, 348, 354, 356, 357, 388, 393, 397, 403
Dünya Ekonomik Buhranı 151
Düyun-u Umumiye 70, 275

E

Ecevit, Bülent 160
ekmek sorunu 147
Elyorgun, Avni 355
EMEK-SEN 275
Emekli Sandığı 47, 74, 75, 169, 191, 251, 252-258, 260-263, 266-268, 275, 281, 282, 285, 287, 297, 301-304, 307, 316, 325-328, 330, 338, 339, 347-349, 352, 358, 365
EMEKLİ-SEN 275
Emeklilik Gözetim Merkezi 397, 398, 402, 406, 407
emeklilik sandıkları 251
emeklilik sigortası 261, 344, 348, 349
emeklilik sistemi 29, 45, 46, 52, 251, 325, 344-346, 348, 352, 354, 360, 393-395, 397, 399, 402, 405-407
emeklilik yaşı 281, 284, 295, 297, 299, 346-349, 393, 403
Emniyet Çocuk Bürosu 210
Eminönü Halkevi 160, 166, 234
Eminönü Kazası İlkokullarındaki Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
Emniyet-i Umumiye Müdiriyeti 59
Emraz-ı İçtimaiyeyle Mücadele Şubesi 93
Emraz-ı Zühreviye Nizamnamesi 58
Emval-i Eytam Nezareti 48, 49
Emvâl-i Ticariye Tahmil ve Tahliye Teavün Cemiyeti 74

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

enformel sektör 358, 359, 388
Ereğli Havza-i Fahmiyyesi Maden Amelesi 74
Ereğli Kömür Havzası 74, 117, 120, 179, 180, 182
Erenköy Sanatoryumu 94
Ergani Bakır İşletmesi 130, 174
Ergin, Feridun 256, 272
Erkan, Hüsnü 355
Erkmen, Hayrettin 239
Esad Tevfik Efendi 66
etfal-i metruke 39
EtiBank 175, 179, 180
evkaf hazinesi 32
Evkaf Nezareti 32, 62
evlad-ı şüheda vergisi 76
Eytam İdaresi 47, 49
Eytam Nezareti 48, 49, 51
eytam sandıkları 47-49, 51
Eytam ve Eramil Bankası 52
eytam ve eramil maaşları 31
eytamhane 39
Eyüb Fakirleri Koruma Demeği 151
Eyüb İttihat ve Terakki Kulübü 68
Eyüp Kazası İlkokullarındaki Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
Eyüb Sultan ve Civan Fukaraperver Cemiyet-i Hayriyyesi 63

F
fak-fuk-fon 355, 361, 362, 364
Fatih İmaret-i 65
Feniks şirketi 72
Fethi Bey 123
Fındıkoğlu, Ziyaeddin Fahri 160-162, 164
Filibe Sancağı 33
Fiyat Kontrol Komisyonu 144
Fiyat Murakabe Heyeti 150
fukara maaşları 32
fukaraperver cemiyetleri 63

G
Galata bankerleri 71
Galata Fukaraperver Cemiyeti 151
Galata sigortacılığı 71
Galib Hakkı Bey 69

Galip, Reşit 159
Garb Linyitleri İşletmesi 132
gecekondulaşma sorunu 154
Gedikpaşa Kadınlar Hamamı 153
Gelen, Arif 212
Gemlik Sunî İpek Fabrikası 178
Gençlik Hilâl-i Ahmeri 110
Gençlik ve Kültür Evleri 371
genel sağlık sigortası 291, 334, 344, 348, 349, 352, 361, 393,
göç 189, 191, 193, 194, 199, 210
Gökalp, Ziya 165
Göktürk, Hüseyin 146
görelî yoksulluk 370
Guleman Şark Kromları İşletmesi 130
Gureba-yı Müslimin Hastanesi 69
Gülhane Tıp Tatbikat Mektebi ve Hastaneleri 58
gündüz bakımevleri 191, 208, 213, 214
Güzel, Ali 207, 209

H
Hacı Mustafa Efendi 66
Hafta Tatili Kanunu 120
Hakkı Efendi 69
Haliç Vapurları Şirketi Muavenet-i Tibbiye ve Teavün Tekaüd Sandığı 74
halk sağlığı 29, 36, 52, 82, 89-91, 94, 100, 108, 125, 159, 208
Halk Dağıtma Birlikleri 149
halkçılık 124
Hamidiye Etfal Hastanesi 36, 38, 40, 44, 58
Harem Ağalar Teavün Yurdu 74
Hariciye Nezareti Memurîn ve Müstahdemîn Teavün Cemiyeti 74
Hastabakıcı Hemşire Okulu 113
hastalık sigortası 100, 240-241, 245, 304, 311, 312, 315, 291, 292
hayat sigortacılığı 401
Haydarpaşa Askerî Hastanesi 58
Haydarpaşa Emraz-ı Saniye Hastanesi 94
hayvan vergisi 143
Hazine-i Hassa Nezareti 43
Hazine-i Maliye-i Celile 33
Hersek Sancağı 32
Heybeliada Sanatoryumu 94
Hıfzıssıhha Enstitüsü 90
Hıfzıssıhha Komisyonu 58
Hilâl-i Ahmer Cemiyeti 79, 80, 82-84, 89, 107, 108, 111, 114
Hilâl-i Ahmer Hanımlar Darüssınaası 36
himaye heyetleri 145
Himaye-i Etfal Cemiyeti 89, 103-105, 107-110, 189, 210
Hirsch, E. 170, 178, 237, 294, 297, 298

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Hudut Sıhhiye Müdiriyet-i Umumiyesi 53
Hudud ve Hicaz Sıhhiye Müdiriyet-i Umûmiyesi Tasarruf ve Teavün Sandığı 74

I

İmâk, Sadi 143, 170, 224, 225, 228, 229, 237
ırzahane 38, 39
İrzik, Gürol 369
İstabl-ı Âmire 46

I

İaşe Müsteşarlığı 144
İbrahim Paşa 39, 40
İşki Düşmanı 96
İçtimâî Emniyet 167
içtimâî hastalık 101
İçtimâî Siyaset Konferansları 160, 161, 167, 169, 173, 178, 186
içtimâî yardım 165, 186, 187
ihtikâr 147
ihtiyarlık sigortası 238, 241, 245, 247
İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 202, 204
İkinci Dünya Savaşı 47, 72, 89, 92, 93, 111, 114, 117, 118, 143, 145, 159, 169, 172, 183, 189, 210, 223, 225, 226, 342, 386
İktisad Demeği 165
iktisadî devlet teşekkülleri 174, 177, 180, 261
İktisadî Yürüyüş 135
İktisadiyat ve İçtimaiyat Enstitüsü 159, 160, 170
İktisat Vekâleti 120, 136
İlmiye Sandığı 51
iltizam sistemi 45
İmâlât-ı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı 74, 75
İmâlât-ı Harbiye Fabrikaları 74
imaret 31, 62, 64-66
imdat heyetleri 111, 112, 114
İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 206, 207
İnsan Sağlığı ve Eğitim Vakfı 368
İsmail Mahir Efendi 76
İstanbul Barla Muavenet Yurdu 74
İstanbul Cibali Tütün Rejisi 119
İstanbul Çocukları Kurtarma Yurdu 171, 175
İstanbul Etibbâ Muhadenet ve Teavün Cemiyeti 74
İstanbul Eytam Müdiriyeti 49
İstanbul İl Hakem Kurulu 170

İstanbul İlkokulları Yardım Birliği 145
İstanbul İlkokullarında Okuyan Çocuklara Yardım Cemiyeti 145
İstanbul İşçi Tesanüd ve Teavün Cemiyeti 74
İstanbul Liman İşletmeleri İnhisarı T. A. Ş. Tasarruf ve Teavün Sandığı 74
İstanbul Polis Umum Müdürlüğü 96
İstanbul Sokak Çocuklarını Meslek Edindirme Merkezi 374, 391
İstanbul Şehremaneti 76
İstanbul Ticaret Lisesi 167
İstanbul Ticaret Odası 321
İstanbul Tramvay Şirketi İşçileri Tesanüd ve Teavün Cemiyeti 74
İstanbul Üniversitesi 143
İstanbul Veremle Mücadele Cemiyeti 94, 114
İstanbul Vilâyeti Dahilinde Zirâî Teavün Cemiyeti 74
İstanbul Umum Sigorta 72
istihdam sorunu 128
İş dergisi 161, 171, 175
iş hukuku 120, 133
İş İhtilafları Hakem Kurulu 136
İş Kanunu 123, 124, 126, 128, 132-136, 163, 164, 166, 168, 223, 224, 226, 231, 232, 234, 240, 242, 244, 278, 284, 309, 317, 353
iş kazaları 182, 232, 292
İş ve İşçi Bulma Kurumu 134, 163, 167, 170, 205, 215, 226, 227, 230, 233, 234, 296, 358
İş ve İşçiler Bürosu 223
İş ve Çalışma Kongresi 164, 166
işçi demekleri 118
İşçi Enstitüsü 160
İşçi Sigortaları Kurumu 162, 163, 169, 170, 232, 236-240, 244, 280, 285, 286, 292, 294, 2974, 298, 308, 309
işçi sigortası 187, 241, 244, 247, 277, 280
İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu 228
işsizlik sigortası 154, 169, 202, 285, 291, 349-351, 358
İttihat ve Terakki 61, 68, 69, 76
İzmir Veremle Mücadele Cemiyeti Hayriyesi 94
İzmir Emraz-ı Sariye Hastanesi 94
İzmir Kasaba Demiryolu Şirketi 119

K

Kadıköy Kazası İlkokullarındaki Çocuklara Yardım Cemiyeti 146
kadın konukları 198
Kadının İnsan Hakları Projesi 368
Kadınlar Birliği 218
Kahve ve Çay İnhisarı Kanunu 148
kamu iktisadî teşebbüsleri 117, 174, 293, 320
Kanun-u Esasî 61
Kanser Enstitüsü 114
kapaltı hasılatı 33

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

Karabük Demir Çelik Fabrikaları 175, 179, 180, 182
 Karagömrük Yoksullara Yardım Cemiyeti 151
 karantina teşkilatı 52, 53
 Karantina ve Hicaz sıhhiye daireleri 59
 Karay, Refik Halit 155
 Kasımpaşa Yoksullara Yardım Demeği 151
 Kastamonu Vilayeti ve Bolu Sancağı Frengi Mücadelesi Teşkilatı 58, 59
 Katman, Nezih 146
 kayıtdışı istihdam 352-354
 Kayseri Bez Fabrikası 174
 Kayseri Tekstil Fabrikası 130
 Kavala Tütün Rejisi 119
 Keçiborlu Kükürtleri 179
 Kemal Muhtar Bey 57
 Kemal, Yusuf 165
 kentleşme 154
 Kesgeç, Özcan 303
 Kessler, Gerhard 122, 159-163, 166, 167, 169, 170, 172, 173
 Keyder, Çağlar 369
 Kılıçdaroğlu, Kemal 297, 334, 345
 Kırdar, Lütfi 156, 215
 Kismet-i Belediye Mahkemesi 48
 Kızılay 101, 108, 111-113, 115, 153, 196
 Kızılhaç Cemiyeti 79
 Konya Ereğli Bez Fabrikası 178
 Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu 210
 Köprülü, Fuat 248
 Körler ve Sağırklar Cemiyeti 218
 Kuleli Kışlası 53
 Kurtuluş Fukaraperver Cemiyeti 151
 Kültür Bakanlığı 191

L

Levanten bankerler 71
 Leyden yaklaşımı 370
 lonca 74
 Lordoğlu, Kuvvet 353
 lüks telgraf uygulaması 109

M

Maadin Nizamnamesi 118
 Maarif Nezareti 76

Maarif Salnamesi 43
 maden işçileri 229, 231, 249
 Maden Tetkik Arama Enstitüsü 261
 Mahallî Sosyal Hizmet Merkezi 196
 Mahmut (II.) 45
 Makal, Ahmet 132, 134
 Malche, Albert 159
 Maliye Bakanlığı 32, 33, 45, 181
 Maliye Tasarruf ve Teavün Sandığı 74
 maluliyet aylığı 242, 254
 malullük sigortası 240, 242
 Marko Paşa 56
 Matbuat Cemiyeti Teavün Sandığı 74
 Mazhar Osman 101, 102
 mazûlîn maaşı 31
 Meclis-i Emval-i Eytam 49
 Meclis-i Mebusan 62
 Meclis-i Muhasebe-i Maliye 46
 Meclis-i Tahaffuz 53
 Meclis-i Vükela 34
 Meclis-i Umur-ı Nafia 46
 Meclis-i Umur-ı Sıhhiye 53
 Mecruhin-i Asakir-i Osmaniye 80
 Mekteb-i Tibbiye-i Adliye-i Şahane 56
 Mekteb-i Mülkiye Mezunları İttihad ve Teavün Cemiyeti 74
 Mekteb-i Sanayi 76
 Mekteb-i Sultanî 76
 Merkez Bankası 181
 Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü 90
 mesken sorunu 162, 167, 174, 175, 178, 179
 meslek hastalıkları 284, 286, 292
 Meslekî Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezleri 208
 meşrutiyet dönemi 61-63, 66, 69, 73, 80
 Midhat Paşa 43
 mikrokredi uygulamaları 354, 361, 363
 Milletler Cemiyeti 164
 Milletlerarası İş Bürosu 164
 Millî Eğitim Bakanlığı 191, 205, 215, 230
 Millî Güvenlik Konseyi 214, 308
 millî kalkınma 194
 Millî Koruma Kanunu 134, 144
 Millî Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı 307
 Millî Prodüktivite Merkezi 172
 Millî Reasürans Türk Anonim Şirketi 72
 Millî Tıp Kongresi 92
 Mondros Mütarekesi 78
 Mösyö Pios 72

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

muhtâcın maaşı 31-33, 36
muhtâcın-i zümrâ 31
mutlak yoksulluk 370
Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye 53, 54, 58, 61, 62
Müstahdem Büroları 234
mütেকaidin maaş defteri 45

N

Nadi, Yunus 106, 110
Nafiz Bey 69
narodnizm 177
Nasyonal Sosyalist Parti 163
Nazilli Bez Fabrikası 130
Neosalvarsan 82
Nicolle serumu 58
Nisa Hastanesi 58
Nişanca Hamamı 153
nüfus meselesi 106
numune hastaneleri 90

O

Ohanes Paşa 165
Okuyan, Yaşar 281, 282, 350
Olgaç, Kemal 397
Ongunsu, Hamit 145
Onnik Mardirosyan Efendi 69
Ordu Yardımlaşma Kurumu 285
Ortaköy Fukaraperver Cemiyeti 151
Ortaköy Osmanlı İttihad ve Teavün Kulübü 74
Osman Nuri Eralp 57
Osmanlı Fukaraperver Cemiyeti 57, 63, 66, 69
Osmanlı-Yunan Savaşı 80

Ö

Ödül, Atıf 156
ölüm aylığı 319
ölüm sigortası 242, 245, 247, 261, 286, 292, 295, 315
Öncel, Fehmi 146
Öncü, Ayşe 369
Özal, Turgut 160
özel emeklilik sistemi 354, 397, 406, 407
özel sandıklar 304, 316, 336, 337

özel sermaye 344, 360, 371, 372
Özelleştirme Sosyal Destek Projesi 397
öznel yoksulluk 370

P

Paris Yüksek Muallim Mektebi 164
pediatri devrimi 40
Peker, Recep 124, 228
Posta ve Telgraf Müdiriyet-i Umumiyesi 109

R

Rafael Asseo Bey 57
Reasürans Tekeli Kanunu 72
Reji 71
Resimli Ay 103
Röpke, Wilhelm 159
Rumeli Hisarı İttihad ve Teavün Cemiyeti 74
Rustav, Alexander 159, 177

S

Sadık, Necmettin 166
sağlık sandıkları 100
sağlık sigortası 240, 284, 285, 291
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı 99, 191, 199, 214, 216
sakatlık ve yaşlılık sigortası 117
salgın hastalıklar 29, 52-54, 79, 81, 83, 90-92, 108, 114, 180, 182, 153
Samatya Yoksullara Yardım Cemiyeti 152
Sancar, İlhami 156
Saraçoğlu, Şükrü 144
Sarıyer İlçesi Yoksulları Koruma Yurdu 152
Sarıyer Kazası İlkokul Çocuklarına Yardım Cemiyeti 146
Saydam, Refik 90, 91, 144
Selanik Hastanesi 58
Sendikalar Kanunu 160
Server, Kâmil 56
Sıhhat Almanakı 97, 98, 101, 102
Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti 89, 90, 94, 108, 114, 150, 189, 196, 216
Sıhhî Sahîfalar 102
Sıhhiye Müzesi 59
Sıhhiye Müdiriyet-i Umumiyesi 53, 54, 59
Sıhhiye Nezareti 52, 59
Sırtma Mücadele Komisyonu 92
Sigorta Dünyası 397, 406
Sigorta Murakabe Kurulu 399
Sismond Bey 56
Sivas Hıfzıssıhha Müessesesi 95
Siyasî Partiler Kanunu 169

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

solidarizm 117, 123
Son Posta gazetesi 136
sosyal adalet 285
Sosyal Dayanışma ve Teşvik Kanunu 200, 201
sosyal devlet 29, 36, 41, 143, 154, 190, 206, 207, 229, 279, 343, 354, 374
sosyal devletçilik 229
Sosyal Doku Projesi 374
sosyal güvenlik 29, 61, 74, 75, 89, 117, 143, 159, 223, 251, 281, 307-309, 315, 317, 325, 330, 332, 334, 336-338, 343-345, 348, 352-355, 358-361, 372, 386-390, 393, 394, 397, 405
Sosyal Güvenlik Reformu 348, 349, 355, 359
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 109, 208
Sosyal Hizmetler Akademisi 191, 195, 197
Sosyal Hizmetler Enstitüsü 190, 192, 195, 215, 217
sosyal hukuk devleti 191, 206
Sosyal-iş Sendikası 303
Sosyal Politika Forumu 369, 386
sosyal refah rejimi 343
sosyal sağlık sigortası 312
sosyal sigorta 117, 196, 230, 277, 280, 286, 297, 308, 317, 361
Sosyal Sigorta hastaneleri 305
Sosyal Sigortalar Kurumu 244, 278, 280, 286-288, 290, 308, 310-312, 315, 320, 325, 327, 333, 335-339
sosyal sigorta sandıkları 307
Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Teşkilatı 206
Sosyal Siyaset Enstitüsü 172
Sosyal Siyaset Konferansları 160, 163, 167, 169, 178
sosyal siyaset kürsüleri 159, 172
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 344, 355, 360, 365
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı 362, 364, 368
sozialpolitik 172
Söylemezoğlu, Galip Kemalî 146
suçlu çocuklar 210
Sunar, Kemal Sahir 135
Sümerbank 170, 174, 175

Ş
Şark Sigorta 72
Şark Şimendiferleri 74
Şehir Yatı Mektebi 78
şehremaneti 53, 54
Şehsuvaroğlu, Halûk Y. 186

Şeyh Sait Ayaklanması 125
şeyhülislam 48, 49, 51
Şirket-i Hayriye 74
Şişli Şifa Yurdu 182
Şoförler ve İşçileri Birliği 129
Şûra-yı Devlet 37, 80, 136, 263,

T
taban aylığı 255
tahaffuzhane 52-54, 58
Tahrir-i Sükûn Kanunu 125
Talas, Cahit 160, 169, 181, 202, 241, 387
talim-i sanayi 78
tam istihdam 343, 359, 387
Tarhan, Mümtaz 190
Tatil-i Eşgal Kanunu 118, 119
Teavün Sandıkları 47, 73, 74
tehvîn-i ihtiyacat 29, 36
tekaüd sandıkları 30, 46, 47, 74
tekaüd maaşı 45
tekaüd ulufesi 45
tekaüddiye 45
Tekeli, Esat 195
Teksöz, Tuncay 346
Tekstil Örne ve Sanayi İşçileri Sendikası 135
Tel, Ekrem 146
telkikhane 56
Telkih-i Cüderi Ameliyathanesi 56
Telkikhane-i Osmanî 56
Telkikhane-i Şahane 56
temettü vergisi 47
temyiz mahkemesi 263, 264
Tersane-i Âmire 46, 47
Teşvik-i Sanayi Kanunu 230
tev'em tertibi 34
Ticaret Vekâleti 149
Topkapı Fukaraperver Cemiyeti 63, 67, 69, 71, 372, 374, 377-379
Topkapı İttihat ve Terakki Kulübü 69
Toplum Merkezleri Projesi 365
toplumsal kalkınma 194, 343
Toprak Mahsulleri Ofisi 143, 145
Toprak Mahsulleri Ofisi vergisi 143
toprak reformu 202, 203
Toprak, Zafer 176
Topuz, Hıfzı 160
Trablusgarp Savaşları 80
Trabzon Belediye Meclisi 34

CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL POLİTİKALAR

tramvay işçileri 170
Tuna, Orhan 160-162, 167, 170, 308
Tuncel, Ali Rıza 146
Türel, Nihat 182
Türk Bıçkı Yurdu 36
Türk İşçisi gazetesi 167
Türkiye İçki Aleyhdarı Gençler Cemiyeti 96
Türk-İş Sendikası 170, 298, 299, 350
Türk Kadınlar Birliği 368
Türk Silahlı Kuvvetleri 307
Türk Tabipleri Birliği 310, 311
Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı 368
Türkiye Genel Sigorta 326
Türkiye İsrarı Önleme Vakfı 362
Türkiye İş Bankası 72
Türkiye Kızılay Demeği 108
Türkiye Manifatura ve Tuhafiyeciler Müstahdemîn Teavün Cemiyeti 74
Türkiye Millî Sigorta 72
Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü 172
TÜSIAD 316
Tütün İdaresi 71

U
Ulusal Bayramlar ve Genel Tatiller Yasası 126
Uluslararası Çalışma Örgütü 126, 168, 275, 368
Uluslararası Özel Emeklilik Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşları Teşkilatı 397
Umay, Fuat 104, 109
Umumî Hıfzıssıhha Kanunu 90, 91, 93, 94, 124, 126, 130, 180
Umur-ı Tıbbiye-i Mülkiye Meclisi 56
Umur-ı Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekâleti 59
Uzuner, Ali Rıza 321

Ü
ücretli hafta tatili 119
Ülkü 103
Üsküdar Kazası İlkokul Çocuklarına Yardım Cemiyeti 146
Üsküdar Yeni Mahalle Fukaraperver Demeği 152

V
vakıflar 31, 32, 62
Vakıf Emeklilik 394
Vakıflar Dergisi 64

Vakit gazetesi 136
vatandaşlık geliri 389
vatandaşlık hakkı 29, 369
Verem Savaş Demeği 114
Veremle Mücadele Cemiyeti 94, 114
Veremle Mücadele Dispanserleri Talimatnamesi 94
Vilayat Belediye Kanunu 34
Vilayet İdare-i Sıhhiye Nizamnamesi 54
Vilayetler Kanunu 168

Y
Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü 172
Yakınşark Milletleri İş Konferansı 166
Yalova Kazası İlkokul Çocuklarına Yardım Cemiyeti 146
Yangın Sigortası Şirketleri Birliği 72
Yardım Sevenler Demeği 150, 156, 218
yaşlı dayanışma merkezleri 208
yaşlılık aylığı 323
yaşlılık sigortası 323, 346
Yener, Müfit 375
Yeni Mecmua 165
Yeni Türk Mecmuası 103
Yeşil Hilâl Cemiyeti 96
yeşil kart 344, 352, 356, 357, 360, 361, 371
Yeşilköy Fukaraperver Cemiyeti 152
Yetim Malları İdare Meclisi 51
Yoksul Okul Çocuklarına Yardım Birliği 145
yoksullarevi 37
yol vergisi 143
Yücesoy, İbrahim Sabri 146

Z
Zadil, Ekmel 162
Zaim, Sabahaddin 160
Ziya Seyfullah Bey 57
Zonguldak Amele Birliği 74
zorunlu sigortalılık 315
zührevî hastalıklar 58, 59, 94, 96