

## SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Prof. Dr. Sait DİLİK

Sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ilk çağ dönemi, orta çağın başlamasından Sanayi Devrimine kadar geçen dönem, Sanayi Devriminin başlamasından sonraki dönem ve ilk sosyal sigortaların kuruluşu olmak üzere 4 bölüm içinde incelenecektir.

### İLK ÇAĞ DÖNEMİ

Sosyal güvenliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. İnsanoğlu çeşitli dönemlerde, ekonomik ve sosyal şartlar ve çok kez de dinî inanç ve görüşlerine göre bu ihtiyacı karşılamanın yollarını aramış, bulmaya çalışmış ve bulabilmiştir.

Eski çağlarda kabile ve daha sonra da aile içi dayanışma ve yardımlaşma sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmüştür.

Eski avcı kabileleri bir tür üretim ve tüketim birliği halinde yaşamaktaydı. Bu birlikte çalışan veya çalışmayan herkesin geçimi, her kabilenin kendi imkân ve şartları ölçüsünde, sağlanabiliyordu.

Aile içi dayanışma özellikle tarım ekonomisine geçişten sanayileşme öncesine kadar olan dönemde sosyal güvenlikle önemli rol oynamıştır. Bu dönemde aile sosyal güvenlik açısından, eski avcı kabililerine benzer biçimde fakat daha küçük bir birim halinde, bir tür üretim ve tüketim birliği niteliğini taşımaktaydı. Nesiller değişmekte fakat aile ocağında sürekli olarak çocuklar, çalışma çağında bulunanlar, yaşlılar ve daha yaşlılar birlikte yaşamaktaydılar. Üretim düşük olsa bile, süreklilik göstermekteydi. Çalışanlardan birinin bir hastalık ya da kazadan dolayı iş göremez duruma düşmesi veya ölümünde, diğer üyeler, bir ölçüde aksama ile de olsa, üretim faaliyetini sürdürebilmekteydi. Bitkinin tabiatla büyümeye devam etmesi bunu kolaylaştırmaktaydı. Pek sıkışık durumlarda akraba ve komşuların yardımını sağlamak da mümkün oluyordu. Böylece toplumda, hasta, sakat, yaşlı ve çocuklar gibi hiç ya da tam çalışmayan grubun geçindirilmesi sorunu büyük güçlükler doğurmuyordu.

Böyle doğal bir sosyal güvenlik düzenini ancak üstüste gelen kuraklıklar ya da afetler tehlikeye düşürebilmekteydi. Aile verimli yıllarda yedek ambarını doldurabildiğinde bu tehlikeler de bir ölçüde karşılanabilmiş oluyordu.<sup>1</sup>

Aile içi yardımlaşmanın sosyal güvenlik içindeki önemi zaman, ekonomik kesim ve şartlara göre değişmiş olmakla birlikte sanayi devriminin gerçekleşmesine kadar sürmüştür. Ancak, bundan sonra da bütünüyle kaybolmuş değildir.

Eski çağın Mısır, Yunanistan, Roma, İsrail ve başka ülkelerinde, sosyal güvenliğin sağlanmasında, aile içi yardımlaşma yanında sosyal yardımlar da önemli rol oynamıştır.

Bu ülkelerde sosyal yardımlar herşeyden önce dinî güdülere dayanmıştır. İlk çağ dinlerinde, bugün Dünyanın üçüncü büyük dini olan Budizmde, Museviliğin kutsal kitabı Tevrat'ta hatta German Tanrı efsanelerinde hastalar, yetimler ve korunmaya muhtaç yabancılara sosyal yardım yapılması emredilmiştir. Bu dinlere göre dilenciler, yardım arayanlar ve yabancılar tanrıların özel himayesi altında bulunuyordu.<sup>2</sup>

Ancak, bunun yanında dinî güdülere dayalı olmayan başka bazı uygulamalar da vardı. Örneğin Yunanistan'da esnaf lonca ve birliklerinin yardımlaşma teşkilâtları, defin dernekleri ve hastalara yardım dernekleri; Roma'da hastalık ve ölüm sandığı birlikleri bulunuyordu. Ayrıca örneğin İsrail, Yunanistan ve Roma'da sosyal güvenliğe ilişkin olarak devletin aldığı bazı tedbir ve uygulamalara da rastlıyoruz.

Aşağıda ilk çağın bu ülkeleriyle, başka bazı ülkelerinde sosyal güvenlikle ilgili yukarıda değinilen tedbir ve uygulamalara biraz daha yakından bakalım<sup>3</sup>:

### Mısır

Mısır'da Milattan önce 2200-1800 yılları arasında kalan dönemde, devlet yönetimini ellerinde bulunduran ruhanî sınıf, varlıklı dindarlarca dul ve yetimlerin bakılmasını sağlamaktaydı. Böylece yoksullara yapılan kamusal sosyal yardımların ön uygulamaları Mısır'da gerçekleşmiş oluyordu.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Bknz: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, s. 21.

<sup>2</sup> Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 17 Nachtrag-September 1959, s.81.

<sup>3</sup> Bu konuda aşağıda yapılan açıklamalar için başkaca kaynak gösterilmedikçe bknz.: H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, Bad Godesberg 1959, s. 13 vd. Ayrıca aynı kaynağın Sankt Augustin 1978 tarihli 3. baskısına da bknz.

<sup>4</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung. a.g.k., s. 81.

Mısır'da eski çağın kendine özgü sosyal güvenlik tedbirlerinden birini Yusuf Peygamber'in tahıl üretiminde beklenen kıtlık tehlikesine karşı ürün depolama şeklinde yaptığı uygulama teşkil etmektedir. Bilindiği üzere, Yusuf Peygamber'in yedi bolluk yılında çok büyük tahıl rezervleri oluşturarak bunu, izleyen yedi kıtlık yılında dağıttığı; böylece üretim, tüketim ve tasarruflar arasında anlamlı bir ilişki kurarak hayat seviyesindeki büyük dalgalanmaları önlediği söylenir.<sup>5</sup>

### Yunanistan

Eski çağda Yunanlılar temelde yerleşik bir halktı. Bu halk ticaret ve gemicilik faaliyetleri yanında esas olarak tarım ve el sanatlarıyla uğraşmaktaydı. Bu devirlerde varlıksız kişilerin sosyal bakımdan güvenliği, komşular ve ailenin yasalarla güvence altına alınmış yardımlarıyla sağlanmaya çalışılıyordu. Bu ekonomik ve sosyal yapı Milattan önce 500-449 yıllarında Perslerle yapılmış bulunan savaşlar sonucunda değişime uğramış ve Yunanlılar büyük ticaret merkezlerine sahip tüccar bir halk haline gelmişti. Bu gelişimle birlikte, kısa bir süre sonra ülkede varlıklı küçük bir grupla giderek genişleyen bir varlıksız ve işsizler, öte yandan esirlerden oluşan grup karşı karşıya gelmişlerdi. Bu durum devletin müdahalesini gerekli kılmış ve başlıca şu tedbirler alınmıştı :

- a) Milattan önce 5. yüzyılda köyden şehirlere olan göç düzenlenmeye başlanmıştı;
- b) Varlıksız halkın yeni fetholunan bölgelerde iskân olunması yoluna gidilmişti;
- c) Kamu harcamaları (yapılar) yoluyla işsizliğin azaltılmasına (Milattan önce 450-429 yıllarında Perikles Döneminde) çalışılmıştı.

Bu tedbirlerin yanında devletçe yardım yapılmaya da başlanmıştı. Bu yardımlar devlet adamlarının hayır ve iyilikseverlik duygularından doğmamış; sadece, sefalet çeken sınıfın, devlete itaatkâr kılınması, ihtilâlcî akımlardan uzak tutulması ve istenildiği gibi yönlendirilebilmesi amacıyla dayandırılmıştı. Bu nedenle de bu konudaki devlet giderleri çok kez zengin vatandaşlarca karşılanmıştı.

Devletçe bu amaçla yapılan yardımlar şunlardı :

- a) Savaş malûlleri ve savaşta ölenlerin geride bıraktıkları aile fertlerinin geçimlerinin sağlanması (Milattan önce 560'lı yıllardan sonra);
- b) Çalışma güçleri ve kazanç imkânlarının kaybolduğu durumlar-

<sup>5</sup> Bknz.: J.H. Richardson, İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, Türkçe Çevirisi, Çeviren: T. Yazgan, İstanbul 1970, s. 4.

da, yakınlarınca bakılmayan dar gelirli vatandaşların para, yiyecek ve giyecek yardımlarıyla desteklenmesi;

c) Fakir hastaların, varlıklı sınıflardan alınan doktorlar vergisi ile maaşları karşılanan "fakir doktorlarınca" muayene ve tedavilerinin yapılması, ilaçlarının karşılanması.

Devlet yardımlarının yanında işverenler de, zorunluluk olmamakla birlikte, zaman zaman hasta esirlere işgücü olarak, kendi yararları açısından, yardım yapmaktaydılar.

Yunanistan'da ayrıca kendi kendine yardım örgütleri olarak esnaf ve sanatkârların çok sayıda birlik ve loncaları, defin ve hastalara yardım dernekleri bulunmaktaydı.

Bunlar genel olarak varlıklı kişilerce daha çok kendi yararları açısından kurulmakta ve bol malî yardım görmekteydiler. Ayrıca üyelerden prim de almaktaydılar. Bunların temel görevleri üyeler arasında ilişki sağlamaktı. Bunun yanında bu birlik, lonca ve derneklerin defin, mezar taşları yaptırmak, sıkıntı halinde borç vermek ve ilk yardım şeklinde bağışlarda bulunmak gibi yardımlaşma görevleri de vardı. Hastalara yardım birlikleri bunlar dışında ayrıca hastalık halinde üyelerine ve kısmen de aile fertlerine birlik doktorları yoluyla tıbbi bakım ve ilaçlar da sağlamaktaydı.

### Roma

Eski Roma'da sosyal yardım tedbirlerinin gelişimi Yunanistan'daki gibi olmuştur. Roma'da, Milâttan önce 246-126 yılları arasında Kartaca ile yapılan üç Pun savaşı sonunda geniş halk kitleleri darlığa düşmüştü. Ayrıca mülkiyeti az sayıda kişilere ait büyük çiftliklerin doğuşu yoksulluğu arttırmıştı.<sup>6</sup> İşverenler özgür işçilerine, hastalandığında koruduğu ve tedavi ettirdiği esirlerinden daha da cimri davranıyordu. Ancak, özgür işçiler seçim hakkına sahip vatandaşlar olarak iktidarı etkileyebiliyorlardı. Bu nedenle de bunlar devletten yeterince yardım görüyorlardı. Bu yardımlar buğday, ekmek, yağ, et şeklinde olduğu gibi; halkı eğlendirmek şeklinde de olabiliyordu.

Milâdî takvime geçilmesi sıralarında ise hastalık sandığı birlikleri (collegia tenuiorum) ile ölüm sandığı birlikleri (collegia funeraticia) kurulmaya başlandı.

Hastalık sandığı birliklerince üyelerine hastalık ve kaza hallerinde, uğradıkları gelir kayıplarına karşı para ve yiyecek maddeleri sağlanmakta; muayene, tedavi ve ilaç yardımları yapılmaktaydı.

<sup>6</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 83.

Buna karşı üyeler birliğe ilk girişte bir giriş parasıyla, sürekli olarak da prim ödemekteydiler. Bu ödemelerin yapılmaması durumunda birliğin sağladığı yardımlardan yararlanma hakkı kayboluyordu.

Ölüm sandığı birlikleri ise üyelerine defin masraflarını karşılama, ailenin geri kalanlarına gelir bağlama ( yetimlere meslek kazanma yaşına kadar) gibi yararlar sağlamaktaydı. Birliğe dahil olanlar bu yararlarla karşılık giriş parası ve her ölüm halinde de belirli bir prim ödeme durumundaydılar.

Bu birlikler İmparator Constantin zamanında (324-337) Hristiyanlığın resmî devlet dini olarak kabulünden sonra önemini yitirmişti.

Hristiyanlığın ilk çağında sosyal yardımlar dinsel güdülerle, bu dini kabul edenlere yapılmıştır.

Yeni Hristiyan dini, yoksullara yardım sistemine yeni bir temel unsur kazandırmış; bu unsurla sosyal yardım sistemi daha da gelişmiştir. Hristiyanlığın kutsal kitabı İncil insanları yoksullara, zayıflara, sıkıntıya düşmüşlere yardıma çağırmıştır. İncil'e göre fakiri, yoksulu doyuranın kefilisi Allah'tır. Hristiyanlıkta giyinmeye ve beslenmeye önem verilmez. Yaşayacak kadar gelikle geçinme övülür. Her türlü bağış teşvik edilir. Riya için sadaka verilir. Mal, altın, gümüş stoklanmasının kötü olduğu açıklanır. Servete köle olunmaması istenir. Zenginlerin kötü akibetine dikkat çekilir. Bir yandan dul ve yetimlerin mallarını yerken, öte yandan iyilik gösterisi yapanlar kötülenir. İncil'deki bu ve benzeri naslarda yer alan emirler, bu dinin sosyal yardım ve dayanışmaya verdiği önemi gösterir.<sup>7</sup>

Hristiyan dininin kurucu ve yayıcıları hiç de varlıklı olmayan bir çevrede doğmuş ve büyümüşlerdir. Hayatları hep çilekeş ve ezilen insanlar arasında geçmiştir. O günlerin aydın kişileri İsa'nın havarilerine, efendilerinin niçin hep aşağı tabakadan ve günahkâr insanlarla düşüp kalktığını sorduklarında, soruyu bizzat İsa cevaplandırmış ve "güçlülerin değil, hastaların doktora ihtiyacı vardır" demiştir. İsa Hristiyanlığın esasını Allah'a ve yakınlarına sevgide görmüştür. Buna uygun olarak, Kudüs'teki en eski Hristiyan Cemaatı ile bunu izleyen bütün cemaatler sosyal yardımları üstlenmişlerdir. Başlangıçta bu görevi bizzat havariler, daha sonra ise özel diyakozlar (şemmaslar) üzerlerine almışlardır. Hristiyanlık yayıldıkça, cemaatler görev alanını genişletmişlerdir; piskopos ve diyakozların sorumluluğunda özel teşkilâtlar kurulmuştur. Buralara kadınlar da seçilebiliyordu.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bknz. : F. Başer, İslamda Sosyal Güvenlik, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayını, Ankara 1987, s. 64.

<sup>8</sup> Bknz. : Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 83.

Hristiyanlığın başlangıç dönemlerinde inananlara yapılan sosyal yardımların malî kaynakları cemaat üyelerinin, aylık şeklinde ya da pazar ibadetleri sırasında haftalık olarak ödedikleri gönüllü katkılardan, belirli zamanlarda düzenli, belirli vesilelerle de düzensiz olarak toplanılan ianeler ve bağışlardan sağlanmaktaydı.

Yapılan yardımlar hastalık halinde yiyecek maddeleri, para, tıbbî bakım, ilaç ve hastabakıcı hizmeti ile iktisadi, ticarî ve ailevî bakımlardan himaye sağlanması; işsizlik nedeniyle gelirin kaybı halinde iş bulunması; sakatlıkta korunma; ölüm halinde defin masraflarının karşılanması, dul ve yetimlere bakılması gibi yardımlardı.

İlk Hristiyanlık döneminin bu sosyal yardım sistemi 3. yüzyılın başlarına kadar ve sonra da tekrar 250 (Decius) ve 303 (Diokletian) yıllarında, Hristiyanların takip olunmasıyla, tekrar canlandığında örnek olacak biçimde işlemiştir.

Bu durum Büyük Konstantin zamanına kadar devam etmiş; sonra devletçe sağlanan sosyal yardımlar dönemi başlamıştır. Bu dönemde bir yandan çocuklar, esirler ve mahkûmlar için sosyal yardım yapılmasını öngören kanunlar çıkarılırken, bir yandan da çalışma gücüne sahip kişilerin dilencilik yapmaları yasaklanıyordu. Ayrıca 4. yüzyıldan itibaren de hastalar, dullar, küçük çocuklar ve yaşlıların bakım evlerinde bakılmaları sağlanmaktaydı.<sup>9</sup>

Bu dönemde devletçe yapılan sosyal yardımların nasıl değerlendirildiği, Konstantin'den hemen sonra tahta çıkan ve Putperestliği yeniden devlet dini olarak kabul eden İmparator Julianuz Apostata'nın tanınmış şu sözlerinden anlaşılmaktadır. "Yahudiler kendilerinden olanları dilencilığe terketmiyorlar; Hristiyanlar ise kendi mensupları dışında bir de bizim fakirlerimizi doyuruyorlar. Fakat biz (Putperestler) bizden olanları yardımsız bırakıyoruz." Buna rağmen, o zamanki Roma İmparatorluğu döneminde devlet sosyal yardımları sistemine geçilmesi başarılı olmamıştır. Kural olarak sadece askerî alanla sınırlı, zayıf bir devlet teşkilâtının da neden olduğu elverişsiz siyasal ortam nedeniyle çökmekte olan Batı Roma İmparatorluğunda, sosyal yardımlara ilişkin olarak çıkarılan kanunlara rağmen sefaletin önlenmesi mümkün olamamıştır.<sup>10</sup>

Bu durumda; Hristiyan teşkilâtlarınca yapılan sosyal yardımlar yeniden önem kazanmıştır. Ancak, 460 yılına doğru sefaletin iyice artmasından dolayı, kilisenin kaynakları gerekli yardımlar için yetersiz kalmaya başlamıştır. Bunun üzerine sosyal yardım sisteminde yapılan bir re-

<sup>9</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 83.

<sup>10</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 83-84.

form sonunda hastaneler, güçsüzler yurtları, yetimhane ve imarethaneler açılarak fakirler, hastalar ,sakatlar buralarda doyurulma ,tedavi olunma ve barındırılmaya başlanmış; fakir lohusalar için de bakımevleri açılmıştır. Bu yardımların finansmanına katkı için bağışta bulunulması sadece yardımseverlikten kaynaklanmıyor; günahların bağışlanması ve ölümlerin ruhlarının cehennem azabından kurtulması inancına da dayanıyordu.

### İsrail

Kamuca düzenlenmiş sosyal yardımların ilk uygulamalarını İsrail'de de görüyoruz. İsrail Halkı Filistin-Suriye kıyılarına göçün doğurduğu ağır sosyal sarsıntılara, halkın zengin tabakalarından yararlanma ve bu amaçla çeşitli kanuni tedbirler alma yoluyla çözüm arama zorunda kalmıştı. Zenginler herşeyden önce hizmetçiler ve yabancıları koruma zorundaydılar. Bu şekilde doğan çok sayıda kurullarla, İsrail'de ve sonra da Yahudilikte yoksullara yardım yapılması bir töre durumuna geldi. Bütün İsraili ve Yahudiler için yoksullar sandıkları ya da yoksullar aş ocaklarına yardım yapılması, hastalara bakılması, esirlerin satın alınarak azat edilmesi ve yetimlerin eğitilmesinin bir yükümlülük haline getirilmiş olması ise özellikle önem taşımaktaydı. Bu görevlerin yürütülmesi cemaatlere bırakılmıştı. Bunlara ait, "kutsal birlikler" denilen örgütlere hastalara bakmak ve ölümleri defnetmek görevi düşüyordu. Cemaat esasına dayalı bu sosyal yardım sistemi daha sonra Hristiyanlıkça benimsenmiş ve geliştirilmiştir.<sup>11</sup>

### Germanlar

Orta Avrupa'da yerleşik German kavimlerinde, güney ülkelerinin tersine, göçlerden (4-6. yüzyıllar arası) sonra da, sosyal gerginliklerin giderilmesi amacıyla devletçe alınmış tedbir ve düzenlemelere gerek duyulmuyordu. Germanlar aralarında kan bağı olan kavimlerin oluşturduğu, barışta ve savaşta birbirine destek ve dayanışma içinde olan çiftçilerden oluşmaktaydı. Bu durumdan zamanla topraktan, müşterek biçimde işlenerek faydalanılması, tarımsal ürünlerin birlikte değerlendirilmesi, mal mübadelesi için kooperatiflere benzer birliklerin kurulması gibi gelişimler doğmuştu. Hastalık ve ölüm hallerinde yardımlaşmak için de birlikler kurulmuştu.

İyi işleyen bu kendi kendine yardım sistemi prensliklerin durumunun sağlamaştırılması amacıyla halkın üst ve alt tabakaya bölünmesi sonucunda bozulmuştu. Fakat Büyük Şarl döneminde (800-814) güney ülkelerinin etkisiyle fakirlere kamuca sosyal yardım yapılmasının gerekli ol-

<sup>11</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 83.

duğu düşüncesi doğdu. Bu dönemde kiliseler için aşar (ondabirlik) vergisi gelirini sosyal yardımlarda harcama mecburiyeti konuldu. Piskoposlar, kontlar ve tımar sahiplerine (vasal) geliri sosyal yardımlarda harcanmak üzere vergi (fakirler vergisi) salındı. Toprak sahipleri, emrinde çalıştırdıkları kişileri sosyal bakımdan korumaya mecbur tutuldu. Ayrıca dul ve yetimlerin bakılması için tedbirler alındı. Ancak, Büyük Şarl'ın ölümüyle bu uygulamalar son buldu.

### ORTA ÇAĞIN BAŞINDAN SANAYİ DEVİRİMİNE KADAR GEÇEN DÖNEM

Sosyal güvenliğin bu dönemdeki tarihsel gelişimi Hristiyan Batı dünyası ile İslâm ülkelerinde olmak üzere iki kısım içinde ele alınacaktır :

#### Hristiyan Batı Dünyasında Sosyal Güvenliğin Gelişimi<sup>12</sup>

Bu konuyu meslek teşekkülleri dışında sosyal yardımlar ve meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma olmak üzere iki aşamada ele alacağız.

#### Meslek Teşekkülleri Dışında Sosyal Yardımlar

##### Manastırlar

Orta çağda manastırlar toprağın tarıma açılması gençliğin eğitim-öğretimi, antik bilimlerin nesilden nesile aktarılması gibi fonksiyonları yanında fakir halka sosyal yardım görevini de yüklenmişlerdi.

Fakir ve hastaların bakımından belirli bir rahip (cellarius) sorumluydu. Her manastırın içinde bir hastane (infirmaria) mevcuttu. Ayrıca manastır surları dışında da ayrı bir hastane (hospitale pauperum) bulunmaktaydı. Ayrıca hastalar ayakta tedavi olunmaktaydı.

Hastaların bakım ve tedavileri tıp ve eczacılık alanında bilgi ve tecrübe sahibi özel rahiplerce yapılmaktaydı. Manastırlar fakir hastalara tıbbî bakım ve ilaçlar yanında belirli kurallar çerçevesinde parasal ve aynı (yiyecek, giyecek, çamaşır) yardımlar da yapmaktaydılar. Ayrıca her manastırda belirli sayıda yaşlı ve güçsüzler hayat boyunca bakılmaktaydı. Örneğin Roma'da, 8. yüzyılda, Kral Pippin'in piskopos Chrodegang von Metz'i başpiskoposluğa getirmesi ile birlikte ülkenin manastırları sosyal yardımlara katılmakla görevlendirilmişti. Bundan böyle her ma-

<sup>12</sup> Bu konuda aşağıda yapılacak açıklamalar için başkaca kaynak gösterilmediği sürece Bknz. : H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 17 vd.



nastır kendi fakirler ve güçsüzler yurdunu kurmak zorundaydı. Bu yurtlarda bölgenin fakirlerinin dışında hacılar ve yabancı gezginler de barındırılmaktaydı. Manastırlar için koyduğu bu kurala uygun olarak, Başpiskopos Chrodegang kendi alanına giren kiliselerde de fakirler ve güçsüzler yurtları kurulması zorunluluğu getirdi. Kiliselerin yurtları şehirlerdeki, manastırların yurtları ise taşradaki fakirler için kullanılıyordu.<sup>13</sup>

Büyük Şarl döneminde (800-814) kilise ve manastırlar sosyal yardımlarda kullanılmak üzere gerekli gelir kaynaklarına kavuşturuldu. Böylece sosyal yardımlar devlet kontrolü altına alınmış olunuyordu. Ancak, sosyal yardımlarla ilgili devletin faaliyetlerinde büyük Şarl'dan sonra Karoling'ler döneminde önemli ölçüde gerileme oldu. Kilise ve manastırlar bundan sonra tekrar kendi imkân ve kaynaklarıyla fakir ve hastalara yardım yapmaya çalıştılar. Böylece sosyal yardımlarda söz sahibi olarak krallar arka plana itilmiş oldu; kralların yerine yavaş yavaş piskoposlar ve bunların temsilcisi olarak da muhtelif kiliselerin ruhanileri ve manastırların rahipleri etkili olmaya başladı.<sup>14</sup>

Ortaçağ manastır ve kiliselerince yapılan sosyal yardım faaliyetlerinin durumu hakkında, İsviçre'deki St. Gallen Manastırının 820 yıllarına ait, tam ve eksiksiz olmayan eski plânı bize bilgi vermektedir. Bu plân üzerinde sosyal yardım işlerini yürütenlere ait bir oda, yabancılar için bir konuşma odası, yabancılar için yatakhane, içinde doktor lojmanı ve şifalı bitkiler bahçesi olan hastane, hastaneye ait küçük bir kilise, bir fakirler ve bir de hacılar evi bulunmaktadır. Bu sayılanlar o dönemde manastırlarda sosyal yardım faaliyetlerinin ne denli geniş olduğunu göstermektedir. Manastırlar bu faaliyetleri devletin herhangi bir desteği olmaksızın yürütmekteydi. Bu faaliyetlerde sonraları, dışardan gelen personel de çalıştırılmaya başlanmış ve bunlar manastır dışı kardeşlik örgütleri olarak çoğu, hastane hizmetlerine ilişkin birtakım tarikat gruplarını oluşturmuştur.<sup>15</sup>

Manastırların sosyal yardım faaliyetleri özellikle 12. yüzyılda hacılı seferleri döneminde önem kazanmıştı. Sonraları bu faaliyetler giderek önemini yitirmiştir.

#### Şövalye Tarikat Teşkilâtları

Hacılı seferleri döneminde (1090-1300) ortaya çıkmış olan ruhanî şövalye tarikatları üyelerini önceleri Doğudaki müslümanlarla savaşmak ve hasta hacılarla hacılı ordusuna katılanlara bakmakla görevlendirmiş-

<sup>13</sup> Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 84.

<sup>14</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 84.

<sup>15</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 84-85.

lerdi. Şövalye tarikatları bütün Avrupa'da yaygındı. Tarikata mensup şövalyeler itaatkâr ve sadık üyeler olarak evlenme, şahsî servete sahip olma haklarından da feragat etmişler; kendilerini hasta ve terkedilmiş din kardeşlerine hizmete adanmışlardı.

Bunlar hastaneler kurup işletiyorlardı. Bunun için gerekli olan finansman kaynaklarını kendilerine yapılan bağışlar, verilen tımarlardan elde edilen gelirler ve topladıkları yardımlardan sağlıyorlardı. Bu hastanelerde fakir hastalar ücretsiz olarak yatırılmakta, uzman doktorlarca muayene ve tedavi olunmakta ve kendilerine gerekli ilaçlar sağlanmaktaydı. Hastanede yatırılmayan hastalara da muayene, tedavi ve ilaç yardımları yapılmaktaydı.

Bu tarikatlar, üyelerinin şövalyelik görevlerinin aksatılmaması amacıyla zamanla dışardan da eleman alıp çalıştırmaya başladılar. Kardeş denilen bu elemanlar daha çok hastane hizmetlerini yürütmekle görevliydi. Zamanla bunlar hastane yönetimini de ele aldılar. Böylece hastane kardeşlik birlikleri ya da bir başka deyişle hastane tarikatları oluştu.

#### Hastane Kardeşlik Birlikleri (Tarikatları)

Bu birlikler, yukarıda değinildiği üzere, sosyal yardımlarda zamanla şövalye tarikatlarının yerini aldılar. Hastaneciliğin gelişimi açısından da yeni bir çığır açmış oldular. Erkekler ve kadınların oluşturdukları birlikler vardı.

Hastane kardeşlik birliklerinin görevi hastanelerin kurulması, yönetilme ve işletilmesi; gelen hastaların, analık halinde kadınların, yetimlerin bakım ve tedavilerinin yapılmasıydı. Bu birlikler başkalarınınca kurulmuş olan hastanelerin yönetim ve işletilmesini de üstlenmekteydi. Gerekli finansman kaynakları kilise ibadetlerinden önce toplanan yardımlar, kilise yüksek mercilerince verilen paralardan sağlanmaktaydı. Bu birlikler ayakta tedavi gören hastalara da gerekli ölçüde yardım yapmaktaydı.

#### Şehirler ve Devlet

Orta çağda 13. ve 14. yüzyıllarda büyük şehirler de kendi hastanelerini kurmaya başladılar. Bu hastaneler sonraları aciz yaşlı kadın ve erkekler için bakım evlerine dönüştürüldüler. Bazı şehirlerde, fakir ve yardıma muhtaç hastaların muayene ve tedavileri için şehir doktorları çalıştırılmaya başlandı. Ayrıca hastaların evde bakımı ve analık durumunda doğumdan sonraki bakım hizmetlerinin sağlanmasına yeniden başlandı. Şehirlerin giderek güçlenmesiyle bu hastaneler sosyal yardım kurumları olma niteliklerini kaybederek bürokratik düşünce ve kurallara göre yöneltilmeye başlandı. İsrاف ve kötü yönetim yaygınlaştı. Bu kurumlar 15. yüzyılın başında iyice sarsılmıştı.

Onaltıncı yüzyılda 1520 yılından sonra şehirlere ait fakirler tüzükleri çıkarılmaya başlandı. Örneğin Almanya'da 1530 yılında çıkarılmış olan Devlet Polis Tüzüğüne göre şehir ve belediyeler kendi fakirlerine bakmaya mecbur tutuluyordu. Bu gelişim bir yandan kamunun fakirlere bakma yükümlülüğü taşıdığını; öte yandan prenslerin bu konudaki yetki ve sorumluluğunun sürmekte olduğunu göstermesi bakımından önem taşıyordu.<sup>16</sup>

İngiltere'de Kraliçe Elisabeth döneminde 1601 yılında ayrıntılı bir fakirler kanunu çıkarılmış; ancak, bu kanunun temel ilkeleri 18. yüzyılda büyük ölçüde terkedilmişti. Öte yandan 17. yüzyılda Almanya'da da, 30 yıl savaşları nedeniyle, sosyal yardımlar tamamen durmuş bulunuyordu. Fakirler için kurulmuş olan yurtlar, hapisane ya da işyerlerine dönüştürülmüştü. Ancak, 17. yüzyılın sonlarında Halle'de bir yetimhane kurulmuştu.<sup>17</sup>

#### Din Kurumlarının Sosyal Yardımlarında Gerileme

Kiliselerce yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinde 15. yüzyılın ortalarına doğru genel bir gerileme görüldü. Bunda ekonomik ve siyasal faktörlerin yanında dinde reform hareketlerinden kaynaklanan kilise içi anlaşmazlık ve çekişmelerin rolü olmuştur. Reform hareketlerinden sonra doğmuş olan protestanlık ise ilk dönemlerinde sosyal yardımlar bakımından özel bir faaliyet gösterememiştir.

#### Meslek Teşekkülleri Çerçevesinde Yardımlaşma

Meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma Batı dünyasında sosyal güvenliğin sağlanmasında önem taşımıştır. Bu yardımlaşmayı maden ve öteki sektörlerde olmak üzere iki kategoride ele alalım:

##### Madencilerin Yardımlaşması

Maden işlerinde çalışanların oluşturdukları bir tür üretim birlik ya da kooperatifleri başlangıçtan beri sadece kazanç, sağlama amacına dayandırılmamıştı. Mesleki risklerin büyüklüğü ve işyerlerinin şehirlere uzak oluşu, daha ilk aşamalarda, maddi sıkıntı, hastalık ve kazalar durumunda madencileri karşılıklı yardımlaşmaya yöneltmişti. Bu yardımlaşmalar başlangıçta ilkel nitelikteydi. Hasta ya da kazaya uğramış madencilerin maddi sıkıntılarının hafifletilmesi için diğer meslektaşları arasında para toplanması yoluna gidiliyordu. Birlik hastalık ve kazaya uğrayan üyenin işini başka üyelerle devam ettirdiğinden hastalık ya da kazalar

<sup>16</sup> Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Berlin, 1981, s. 76.

<sup>17</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 87.

nedeniyle işgöremez duruma düşenler için bir gelir kaybı da sözkonusu olmuyordu. Öte yandan hastalar ve kazaya uğrayanların, birlikçe kurulmuş maden hastanelerinde yetkili kişilerce tedavisi de yapılmaktaydı. Güçsüz ve hastalar burada sürekli barınma ve bakım imkânı buluyorlardı. Ölenlerin defin giderleri de birlikçe karşılanıyordu. Daha sonraları hastalık, kaza ve ölüm durumunda anında yardım yapılabilmesi için, işyerine ücret ödeme günlerinde içine para atılması için kutular konulmaya başlandı. Ücret almak için gelen madenciler gönlünden kopan tutarda parayı bu kutulara atıyorlardı. İsteğe bağlı olarak yapılan bu bağışlar zamanla zorunlu olarak ödenen aidatlara dönüştü. Maden sahipleri de finansmana katkıda bulunmak zorundaydılar. Bu şekilde bağış ve para toplama kutularının oluşturduğu sandıklardan madenciler yardım sandıkları ortaya çıktı. Hasta olan, kazaya uğrayan ve sakatlanan madencilerin ve ailesinin bakım ve tedavisini bu sandıklar üstlendiler.

Sandıklarca sağlanan yararlar genellikle aşağıdaki yardımlardan oluşmaktaydı :

a) Hastalık durumunda, madende bulundurulmuş doktorlarca hastaların muayene ve tedavi olunması, gerekli ilaçların verilmesi; uzun süren hastalıklarda, maden işletmeleriyle yardımlaşma sandıklarının birlikte kurup işlettikleri hastanede tedavi ve bakım sağlanması; işgöremezlik süresince doğan gelir kayıpları tutarında tazminat ödenmesi;

b) Kaza durumunda, doktor ve tedavi masraflarının karşılanması; dört haftaya kadar, gereğinde daha uzun süre, kaybolan ücret tutarında geçici olarak ödenek ödenmesi; geçici olarak ödenek ödenmesi süresinin dolumundan sonra çalışma gücünün tekrar kazandırılmasına kadar aylık ödenmesi;

c) Sakatlık durumunda, düşük düzeyde de olsa aylık bağlanması;

d) Ölüm durumunda, defin giderlerinin karşılanması (Bu giderler bazen maden işletmelerince karşılanmaktaydı); eş ve çocuklara sakatlık durumundaki gibi düşük düzeyde aylık bağlanması; çocukların eğitim giderlerine katkı sağlanması.

Bugünkü sosyal sigortaların bilinen ilk öncülerini madencilerce kurulan sandıkların oluşturduğu bazı çevrelerce ileri sürülmüştür.<sup>18</sup> Buna karşılık madenciler dışındaki esnaf loncalarınca kurulan yardımlaşma sandıklarının ilk öncüleri teşkil ettiğini söyleyenler de vardır.<sup>19</sup>

Madenlerde çalışma şartlarını düzenleyerek nitelikli bir işçi kitlesini buralarda tutabilmeleri ülke yöneticilerinin çıkarlarına uygun düşü-

<sup>18</sup> Bknz. : L. Richter, Arbeiterversicherung, 1938, s. 208 vd.

<sup>19</sup> Bknz. : Wernet, Soziale Handwerksordnung 1939, s. 500.

yordu. Bu nedenlerle çeşitli ülkelerde maden nizamnameleri çıkarılmaya başlanmıştır. Örneğin Almanya'da 1250 yılında ilk Alman maden hukuku sayılan Löwenberg Maden Nizamnamesi kabul olunmuş; bunu 1300 yılında Kuttenberg, 1467'de Rammelsberg im Harz, 1518'de Joachimsthal, 1566'da Hannover Maden Nizamnameleri izlemiştir.

#### Madenler Dışındaki Meslek Gruplarında Yardımlaşma

El sanatlarının doğuşu ve gelişim tarihi şehirlerin oluşum tarihleriyle yakından ilgilidir. Orta çağda şehirlerin kurulma ve gelişmesiyle buralarda yaşayan halk özgürlüğe kavuştu. Buna paralel biçimde o zamana kadar feodal sistem içinde feodal otoritelere bağımlı olarak ve onlar hesabına el sanatları alanında faaliyet gösteren esnaf ve sanatkârlar da bağımsız olarak sanatlarını yürütme hakkını elde ettiler. Önceleri tam serbest esnaf ve sanatkârlarla, bağlı oldukları feodal otoritenin belli bir ödeme karşılığında verdiği izinle kendi hesabına faaliyet gösteren yarı bağımlı esnaf ve sanatkârlar yanyana çalıştılar. Çok geçmeden, bir nesil sonra esnaf ve sanatkârlar tümüyle bağımsızlığa kavuştular. Bunlar önceleri birbirleriyle serbest rekabet içinde çalışıyorlardı. Ancak, zamanla şehirlerde esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin miktarı aşırı derecede artınca, üretim faaliyetlerinde düzenlemeye gidilmesine ihtiyaç duyuldu. Bu düzenleme ile bir yandan aşırı rekabet nedeniyle geçimleri tehlikeye düşen esnaf ve sanatkârların, öte yandan kötü ve kalitesiz ürünlere karşı tüketicilerin yararlarının korunması amaçlanıyordu.

Böylece çeşitli üretim alanlarında esnaf ve sanatkârlara ait meslek teşekkülleri ya da loncalar kurulmaya başlandı. Çok geçmeden bütün esnaf ve sanatkârların bu teşekküllere üye olması zorunlu duruma geldi. Bu teşekküller esnaf ve sanatkârların faaliyetlerinde büyük yetkilere sahipti. Örneğin hammadde ve işgücünün sağlanması, üretilen malların fiyat ve özelliklerinin belirlenmesi, atölyelerin açılması bu kuruluşların yetki alanındaydı. Hatta bu kuruluşlar üyelerinin tüketim faaliyetleri ile ilgili yetkilere de sahipti.<sup>20</sup>

Bu teşekküllerin tam olarak hangi tarihlerde kurulmaya başlandığı kesin olarak bilinmemektedir. Bunların 12. yüzyılın ortalarında kurulmaya başlandığı; zamanla yaygınlaştığı ve 14. yüzyıldan itibaren meslek teşekkülleri bulunmayan şehir kalmadığı belgelere dayanılarak ileri sürülebilmektedir. Ancak, esnaf teşekküllerinin belgelerle kanıtlanamasa bile, çok daha önceki tarihlerde kurulmaya başlanmış olacağı sanılmak-

<sup>20</sup> Bknz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 23; P. Herder-Dorneich, Sozialökonomischer Grundriss der gesetzlichen Krankenversicherung, Stuttgart 1966, s. 28-29.

tadır. Bu teşekküllerin başında başlangıçta şehir yönetimine bağlı bir memur bulunmaktaydı. Zamanla teşekküller kendi başkanlarınca yönetilmeye başlandı.

Meslek teşekkülleri başlangıçta, esnaf ve sanatkârların faaliyetlerinde taşıdıkları yetkilerin bütününe sahip değildi. Zamanla üretimin artması, el sanatlarını yürüten atelye sahiplerinin kalfa ve çıraklar çalıştırmasına yol açtı. Bu nedenle meslek teşekkülleri her atelyede çalıştırmak için kalfa sayısı, bunlara verilecek ücret ve yemek ile sağlanacak barınma imkânlarını belirleme; öte yandan her atelyenin kabul edebileceği siparişlerin miktarını sınırlamaya başladılar. Böylece bu teşekküllere hakim olan dayanışma ruhu korunmuş ve daha da güçlenmiş oluyordu.

Bu dayanışma ruhu üyelerin sosyal risklere karşı korunma tedbirlerini de birlikte getirdi. Bu amaçla bu teşekküllerin bünyesinde yardımlaşma sandıkları kurulmaya başlandı ve bu amaca dayalı müşterek bir servet oluşturuldu. Bu sandıklar teşekküllerin yaşlılarınca yönetiliyordu. Loncalar esnaf ve sanatkârlar üzerinde sahip oldukları büyük etki ve yetkilere dayanarak, bunları kolaylıkla yardımlaşma sandığına girmeye ve malî katkıda bulunmaya zorlayabiliyorlardı.<sup>21</sup>

Zamanla çok sayıda kalfanın usta statüsünü almasıyla atelyelerin sayısı hızla artmaya başladı. Bu durum, mevcut ustaların kazançlarının azalmasına yol açıyordu. Gerçi kalfaların kaderi hem meslekî hem de özel hayatları yönünden ustalara bağlıydı; böylece bunların çalışma ve yaşam şartları ağırdı. Ancak, kalfalar ilerde usta olacaklarını düşünerek bu şartlara tahammül ediyorlardı. Öte yandan ustalar kendiliklerinden kalfa ve çırak sayılarını arttırmaya başladılar. Bu sebeplerden meslek teşekkülleri usta ve böylece atelye sayısını sınırlayabilmek amacıyla, kalfalıktan ustalığa geçiş için yerine getirilmesi mümkün olmayacak derecede ağır şartlar koyma yoluna gittiler. Böylece kalfalar bir tür ömür boyunca kalfa olarak kalmaya mahkûm olunmuş oluyorlardı. Bunlar usta olmadan evlenme hakkına sahip bulunmamakta ve ustanın terbiye ve gözetimine tabi tutulmaktaydılar. Bu faktörler ustalarla kalfaların arasının açılmasına yol açtı. Kalfalar kilisenin ve asillerin de yardımıyla kalfa kardeşlik birlikleri şeklindeki kendi teşekküllerini kurdular. Bunların başında önceleri malî işlerden sorumlu kişiler, sonraları da en yaşlı kalfalar bulunuyordu. Kalfa teşekkülleri de kendi mensuplarının sosyal güvenliğine katkıda bulunmaya başladılar.

Meslek teşekkülleri yardımlaşma sandıklarının usta ve kalfalara sağladığı yararlar şunlardı :

<sup>21</sup> Bknz. : Ph. Herder-Dorneich, Sozialökonomischer Grundriss der gesetzlichen Krankenversicherung, a.g.k., s. 175.

- a) Mali sıkıntı çekildiğinde ödünç para verilmesi;
- b) Hastalık durumunda, sözleşme yapılmış hastanelerde muayene, tedavi ve bakım; aile fertlerine yardım yapılması;
- c) Usta ve aile fertlerinin ölümü halinde defin giderlerinin karşılanması. Ustanın eşine, tekrar evleninceye kadar bir kalfanın yardımıyla atelyenin üretim faaliyetini sürdürmesine izin verilmek suretiyle, yardım sağlanıyordu. Yetimler de korunuyordu.
- d) Malûllük ve yaşlılık durumunda, usta ve ailesinin ölümüne kadar bakılması ve konut sağlanması.

Yardımlaşma sandıklarının finansmanı belirli zamanlarda yapılan lonca toplantılarından sonra her usta tarafından ödenen belirli paralarla, belirli davranışlarda ödenen cezalardan sağlanan gelirlerle karşılanıyordu.

Kalfalar da başlangıçta esnaf ve sanatkârların yardımlaşma sandıklarına dahildiler. Ustalar gibi kalfalar da sandığa aidat ödemek zorundaydılar. Hastalık ve ölüm halinde bunlar ustalar gibi yardım görüyorlardı. Bunun dışında ustalarla kalfalar arasında baba oğul ilişkisi gibi bir ilişki vardı. Ustalar kalfa ve çıraklara bakmak durumundaydılar.

Kalfaların kardeşlik teşkilâtlarının zorunlu üyesi olan kendi mensuplarına sağladığı yararlar ise şunlardı :

- a) Mali sıkıntı durumunda, ödünç para verilmesi,
- b) Hastalık durumunda, sözleşmeli hastaneler ve kısmen de teşkilâtların kendi hastanelerinde muayene, tedavi ve bakım sağlanması; daha sonraları teşkilât doktorlarınca muayene, tedavi yapılması ve çalışma gücünün yeniden kazanılmasına kadar işgöremezlik ödeneği ödemesi.

Finansman kalfaların düzenli bir biçimde ödedikleri aidatlarla karşılanıyordu. Ödenecek aidatların tutarı teşkilâtın sözleşmesine göre belirleniyordu.

### İslâm Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Gelişimi

Ortaçağın başından Sanayi Devrimine kadar geçen dönemde İslâm ülkelerinde sosyal güvenliğe ilişkin tedbir ve uygulamalar din (Kur'an) kurallarına göre yapılan yardımlar, ahilik ve diğer meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve vakıflarca yapılan yardımlardan oluşmaktadır.

### Din (Kur'an) Kurallarına Göre Yapılan Yardımlar

Yedinci yüzyılın ilk yarısında Hazreti Muhammed'e inen vahiler sonucu İslâm dininin kurulma ve yayılmasıyla, bu Dinin benimsendiği ülkelerde sosyal yardımlaşma ve dayanışma önem kazanmıştır.<sup>22</sup>

İslâm dininin kutsal kitabı Kur'an-ı Kerim'in emirlerinden biri zekât verilmesidir. Zekât zengin malından fakire tanınan belirli bir hak'tır. Zekât, Hicret'in ikinci yılında (624) farz kılınmıştır. Hazreti Muhammed zekât toplatılması amacıyla, müslümanlığı kabul etmiş kabilelere tahsildarlar göndermiş; bunlara zengin müslümanlardan sadaka (zekât) almaları ve bunu aynı kabilelerin fakirlerine dağıtmalarını emretmiştir.

Kur'anda zekâtın fakirlere, miskinlere, zekât toplayan ve dağıtanlara, kalpleri müslümanlığa alıştırmak istenilenlere, hürriyetlerine kavuşturulacak köleler ve esirlere, borçlarını ödeyemeyen borçlulara, kendi memleketinde zengin olsa bile yolda malı ve parası tükenmiş yolculara yardımlarda ve Allah yolunda<sup>23</sup> kullanılacağı belirtilmiştir. (Tevbe 60). Görülüyor ki, zekâtın kullanım alanı, Kur'ana göre, ilke olarak sosyal yardımlardır. Zekâtın tutarı belirli miktardaki mallar üzerinden, belirli bir orana göre hesaplanacak miktardır.

Zekât daha sonraları İslâm devletlerinde Kur'an-ı Kerim'in devlete tanıdığı bir gelir kaynağı, bir vergi olarak kabul olunmuş ve uygulanmıştır. Böylece zekât iktisadi ve başka amaçlarla da kullanılmaya başlanmıştır.

İslâm anlayışına göre, yukarıda da belirtildiği üzere, zekât bir bağış, sadaka değildir; zengin görevi, fakirin ise hakkıdır. Bu anlayışa göre Allah'ın tanıdığı meşru sınırlar içinde kazanılan servetin sahibi bu servetin kullanımında Allah'ın Halifesi olarak bir aracıdır. Bu serveti, yine Allah'ın emrettiği biçimde ahlâksal ve sosyal yollarda kullanmalıdır.

<sup>22</sup> Bu konuda aşağıda yapılacak açıklamalar için başkaca kaynak gösterilmediği sürece bkz.: M. Ebu Zehra, İslâm'da Sosyal Dayanışma, Türkçe çevirisi, Çeviren: E.R. Fırlalı-O. Eskicioğlu, İstanbul 1969, Önsöz (E.R. Fırlalı, s. 20) ve s. 151-195; M. Hamdullah, İslâma Giriş, İstanbul 1961, s. 119-122; T. Yazgan, Sosyal Güvenlik Açısından Zekât, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1987, s. 22 vd; S. Zaim, Modern İktisat ve İslâm, İstanbul 1970, s. 15 vd; M. Şeker, İslâm'da Sosyal Dayanışma Müesseseleri, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayını, Ankara 1987, s. 40 vd, 78 vd; F. Başer, İslâm'da Sosyal Güvenlik, a.g.k., s. 100 vd.

<sup>23</sup> Allah yolunda yapılacak harcamalardan kasıt, İslâmın adaletli savaşına (gazâ ve cihâda), hac masraflarına, harp teçhizatına, dini, ilmi ve hayri kurumlara yapılan harcamalardır. Bknz.: H.B. Çantay, Kur'an-ı Hakim ve Meâl-i Kerim, B. 6, C. I, İstanbul 1969, s. 286. (N. Öztürk, Menşe-i ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, Ankara, 1983, s. 42'den).



Ayrıca İslâm dininin fitre,<sup>24</sup> fidye ya da kefâretler,<sup>25</sup> nezirler,<sup>26</sup> kurban ve isteğe bağlı öteki sadakalar gibi kurumları kısmen ya da bütünüyle fakirlere yardım yapılması ve gelir dağılımının bunlar yararına değiştirilmesi amacına yöneliktir.

Kur'anda, "ana ve babaya, akrabaya, yetimlere, yoksullara, yakın komşulara, uzak komşulara, yanınızdaki arkadaşlara, yolda kalmışa, sağ elinizin malik olduğu kimselere iyilik (yardım) edin (Nisa, 36)" denilmiştir.

Benzeri biçimde aşağıdaki ayetler de İslâm dininde sosyal yardımların ne derece önem taşıdığını vurgulamaktadır:

"Sevdiğiniz şeylerden sadaka vermedikçe olgunluğa erişemezsiniz (K. III, 92)." "Yüzlerinizi doğuya ve batıya çevirmeniz erginlik değildir. Erginlik, Allah'a, Ahiret gününe, meleklerle, kitaba ve bütün yoksullara, yolda kalmışlara, dilenenlere ve esirlere seve seve malını vermektir... (K. II, 177)." Kendiniz için hayır olarak neler hazırladıysanız onu "Allah katında bulursunuz (K. II, 110)." "Mallarımı gece ve gündüz, gizli ve aşikâr, hayra sarfeden kimselerin Rablarının yanında mükâfatları vardır... (K. II, 274)."<sup>27</sup>

Bu yardımların türü ve tutarı yardım görececek kişilerin durumuna göre yardım yapacaklarca takdir olunacaktır.

İslâmlığın doğuşunu izleyen yüzyıllarda sosyal güvenlik açısından önemli bir gelişim de Arap hastaneleridir. Bu hastaneler Haçlı hastanelerinin doğuş ve gelişimini büyük ölçüde etkilemiştir.<sup>28</sup>

Zamanla lâikliğin önem kazanması ya da lâik devletlerin kurulmasıyla, Hristiyan aleminde olduğu gibi, İslâm ülkelerinde de din ve Kur'an kurallarına dayalı sosyal yardımların önemi azalmıştır. Lâik devletlerde zekât, sosyal amaçlara tahsis olunmuş belirli bir vergi olmaktan çıkmış ve yerini modern vergilere terketmiştir. Zekât özel kişilerce dinî gerek-

<sup>24</sup> Ramazan bayramında zenginlerin, tanıdıkları fakirlere belirli ölçülere göre, yapmak durumunda oldukları yardımdır. Bu yardımın vacip, sünnet ya da farz olduğu tartışılmaktadır. Fitre ve kuralları konusunda daha fazla bilgi için bkz.: T. Yazgan, Sosyal Güvenlik Açısından Zekât, a.g.k., s. 54 vd.

<sup>25</sup> Allah'ın emrilerini yerine getiremeyenlerin, bu emirlere aykırı davranışlarının şeriat tarafından bir tür fakirlere yardım yapma cezasına çarptırılmasıdır.

<sup>26</sup> Belirli bir isteğin gerçekleşmesi şartına bağlı olarak fakirlere belirli bir yardımın adanmasıdır.

<sup>27</sup> Bknz.: G. Yiğitgüden, Türk-İslâm Kültüründe Vakıf Kavramı ve Sosyal Yaşamımızdaki Yeri, II. Vakıf Haftası 3-9 Aralık 1984, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1985, s. 13.

<sup>28</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 85.

re göre yapılması gereken, fakat yasal olarak zorunlu olmayan bir yardım nitliğini almıştır. Sosyal güvenlik devletlerce modern yöntemlerle güvence altına alındıkça, öte yandan toplumlarda dinin etkisi azaldıkça bu anlamda yapılan zekât ve dinî sosyal yardımların fiili önemi de giderek azalmıştır.

### Ahilik ve Diğer Meslek Teşekkülleri

Orta çağda İslâm dünyasında doğan fütüvvet anlayışı, ahilik ve lonca teşkilâtları da sosyal güvenliğin sağlanmasında rol oynamıştır.

Fütüvvet kelimesi Arapça kökenlidir; eli açıklık, yiğitlik, gözü peklilik, yardımseverlik, olgun kişilik anlamına gelmektedir.<sup>29</sup> Fütüvvet, bir anlamda kişinin bütün benliğiyle Allah için Allah'a yönelmesidir.<sup>30</sup>

Fütüvvet anlayışı içinde bir sanat sahibi olanlara ahi denilmiştir. Ahi olabilmek için üretici ve faydalı bir sanat sahibi olmak gerekmektedir.

Ahi kelimesi Arapçadır. Kardeşim anlamına gelmektedir. Ancak, bu kelimenin Türkçede eli açık, cömert, yiğit anlamını taşıyan "akı" kelimesinden doğmuş olduğu da söylenmektedir.<sup>31</sup>

Fütüvvet anlayışı meslek birlikleri sistemini etkileyerek bunların ana ilkesi haline gelmiştir. Bu yoldan kendisi de etkilenerek değişime uğramıştır.

Ahilik fütüvvet ahlâk ve dayanışma anlayışına dayalı islâmî bir esnaf-sanatkârlar teşkilâtıdır. Bu teşkilât İslâm dünyası ve özellikle Anadolu şehir, kasaba ve köylerindeki esnaf ve sanatkârların faaliyetlerini, eleman yetiştirme ve denetimlerini düzenlemiştir.

Fütüvvet anlayışı ve ahilik ayrıntılarda birtakım farklılıklar göstermekle birlikte temel ilkelere birleşmektedir. Bu temel ilkelere sosyal güvenlik açısından anlam taşıyan bazılarını değinelim :

Fütüvvet iyi huylardır. Nefisle mücadele, Allah'ın emirlerine uyma, adeta kendisini halka vakfedip herkese iyilikte bulunma, özellikle cö-

<sup>29</sup> Bknz. : N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, İkinci Baskı, Konya 1981, s. 4; Fütüvvetin anlamı ve fütüvvet konusunda geniş bilgi için ayrıca bknz. : A. Gölpinarlı, İslâm Türk İllerinde Fütüvvet Teşkilâtı ve Kaynakları, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt XI, İstanbul Ekim 1949, Temmuz 1950, s. 3-6 vd.

<sup>30</sup> Bknz. : R. Soykut, Ahilik, Ankara 1971, s. 76.

<sup>31</sup> Bknz. : N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. 51-52. Çağatay bu görüşü Fransız Türkoloğu J. Deny'ye dayandırmaktadır. Ayrıca bknz. : F. Taeschner, İslâm Ortaçağında Fütüvvet Teşkilâtı, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, C. XV, sayı 1-4, Ekim 1953-Temmuz 1953, İstanbul 1955, s. 3-32; A. Gölpinarlı, İslâm ve Türk İllerinde Fütüvvet Teşkilâtı ve Kaynakları, a.g.k., s. 6.

mert olma, konuk sevme, din ve mezhep farkı gözetmeksizin bütün insanlara sevgi besleme, ihtiyaçlarını gidermeye çalışma, alçak gönüllü olma fütüvvetin gereklerindedir.

Fütüvvet anlayışı taşıyanlar arasında çok sıkı bir dayanışma ve birlik vardır. Bir ahinin yanında ustalığa yükselerek peştemal (şed) bağlananlar birbirlerinin kardeşleri oldukları gibi, bütün fütüvvet sahipleriy-le de kardeşiler.<sup>32</sup>

Ahiler cömertlik, cömertlere yardım etmek, zulüm görenleri korumak gibi yönleriyle tanınmışlardır.<sup>33</sup>

İbn-i Battuta Seyahatnamesine göre Anadolu'da her şehir ve kasabada mevcut olan ahiler, ahi denilen başkanlarının yönetimi altında zorbaları yok etmek; yabancılara, gezgin ve misafirlere zaviyelerinde ziyafetler vermek; türkü ve oyunlarla temiz bir şekilde hoş vakit geçirmek; her hususta sosyal yardımlarda bulunmakla kendilerini görevli sayıyorlar; sıkı bir düzen, disiplin ve bağlılık içinde yaşıyorlardı.<sup>34</sup>

Ahiliğin temeli olan fütüvvetçiliğin kökü 10. yüzyıla dayanır. Fütüvvetçilik başlangıçta daha çok işsizler ve önemsiz kişilerden kendiliğinden oluşmuş bir tür milis gücü niteliği taşıyordu. Şehir yöneticileri de güçleri nedeniyle bunlara dayanıyordu. Zamanla bu güçten kamu yönetiminde de faydalanılmak amacıyla fütüvvetçilik standart ahlâk kurallarına göre disipline sokulmaya başlandı. Bu kuralların konulmasında bazı tasavvuf ve tarikat kuruluşlarının önemli rol oynadıkları söylenir.<sup>35</sup> Böylece fütüvvetçilik İslâm prensiplerine dayandırılmıştır.

Ahiliğin köklerinin Türk tarihinin derinlikleri ile İslâm dininin il-kelerinde aranmasının gerektiği söylenmekle birlikte, Anadolu'da, 13. yüzyılın başlarına kadar bu terimin pek geçmediği görülmektedir.<sup>36</sup>

Bilindiği gibi Türkler Anadolu'ya çok uzun bir zaman içinde ve 1071 Zaferinden çok öncelerde peyderpey gelerek yerleşmişlerdir. Ahiler Anadolu'da bir tür dinî şövalyelik teşkilâtı kuran, yiğit kardeşler olmuştular. İslâm prensiplerine dayalı olan ve Abbasi Halifesi Nâsır Lidinillah'ın 1182 yılında aralarına girmesiyle bir meslek ve sanat dayanışma birliği

<sup>32</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 79.

<sup>33</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 82.

<sup>34</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 82; F. Sümer, Türk İslâm Tarihinde İşçi-İşveren İlişkileri, Endüstriyel İlişkiler Yıllığı, Kutay Yayını, No: 4, İstanbul 1984, s. 26-27.

<sup>35</sup> Bknz.: N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. 4, 10.

<sup>36</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 79. Çağatay'a göre ahilik 13. yüzyılda Anadolu'da başlamış ve 20. yüzyılın başlarına kadar sürmüştür. Bknz.: N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. III, ve 3 vd.

haline gelmiş bulunan fütüvvetçiliğin Selçuklu hükümdar ailesince benimsenme ve esnaf çevrelerine yayılmasından sonra ahilik su yüzüne çıkmıştır. Bundan sonra da bu isimle yayılmaya başlamıştır.<sup>37</sup>

Köprülü'nün "Anadolu'da Selçuklular devrinde gelişen ve daha çok ahiler adıyla tanınmış olan fütüvvet zümreleri, İslâm aleminin hemen her safhasında göze çarpan esnaf teşkilâtı ile ilişkilidir"<sup>38</sup> ifadesinden de anlaşılacağı üzere fütüvvet teşkilâtının Türkiye'ye gelmesi Selçuklular zamanında olmuştur, denilebilir.<sup>39</sup>

Fütüvvetin saray çevrelerinden sonra şehir esnaf kesimine nasıl girdiği henüz yeterli bir açıklıkla bilinmemekle birlikte, fütüvvet ve esnaf teşkilâtı olarak ahiliğin kısa bir zamanda birbiri içinde kaynaşmış oldukları görülmektedir.

Fütüvvet esaslarıyla beslenen ahilik Anadolu merkezlerinde daha güçlenmiş; devrin genel eğilimine ve Anadolu'nun manevi çevrelerindeki düşünce akımlarına uyarak biraz tasavvufî bir renk de almış; bir taraftan korporasyonlara girerek onlardan kuvvet aldığı gibi, kendisi de onları canlandırmış; diğer taraftan da köylere kadar yayılarak alpler teşkilâtı yani toprak sahibi sipahilerle de ilişki kurmuştur.

Selçuklular zamanında gelişen ahiliğin, Rum gazileri, alpler, alperenler kümeleri gibi, Anadolu'nun ilk alınması sıralarında da sosyal kurullar halinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bunların Horasan ve Maverâünehir'deki gaziler ile de ilgileri bulunduğu sanılmaktadır. İlk zamanlarda Selçuk hükümdarlarının bekçileri gibi görünen ahiler, hükümetin zayıf düşmesinden sonra esnaf kurumlarını korumak suretiyle onlara dayanmış ve bir nevi tarikat birliği meydana getirmişlerdir. Ahiler Osmanlıların ilk dönemlerinde de çok önemli rol oynamışlar; Anadolu'da güvenliği sağlamaya çalışarak, bu sırada güçlerini dış işlerine yöneltmek zorunda olan Osmanlıların yükünü hafifletmişlerdir. Osmanlı Devleti kurulup oturduktan sonra siyasal fonksiyonuna ihtiyaç kalmayan ahilik sadece hayırsever esnaf kurulları halinde devam etmiştir.<sup>40</sup>

Ahilerin kurduğu esnaf ve sanatkârlar birliklerinin koydukları ana kurallar, fütüvvetnameler, daha sonraları bu alanda hazırlanan kanunname ve tüzüklerin temelini oluşturmuştur. İlk sıralarda ahiler, sadece debbağlık ve deri işçiliği ile uğraşırken, bu sanat kolları sonradan çok artmıştır. Ahilik teşkilâtının kurduğu sağlam temellere dayanan meslekî

<sup>37</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 79 ve 82.

<sup>38</sup> F. Köprülü, Anadolu'da İslâmiyet, Darül Fünun Edebiyat Fakültesi Mecmuası, İstanbul 1922, s. 5, s. 386 (R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 79'dan).

<sup>39</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 79.

<sup>40</sup> Bknz.: R. Soykut, Ahilik, a.g.k., s. 82-83.

ve ahlâksal düzen ve dayanışma, diğer esnaf ve sanatkârlar üzerinde etki ve üstünlük kurmalarını sağlamıştır. Bu olgu, Osmanlı İmparatorluğundaki Müslüman bütün Türk sanatkârlarını, ahi babalar ya da onların yetkili kıldığı kişilerden aldıkları yeterlilik ve izin belgeleriyle sanat icra eder duruma getirmiştir. Ancak, ahi teşkilâtının Osmanlı İmparatorluğu esnaf ve sanatkârları üzerindeki etkileri 15. yüzyılın ortalarından sonra azalmıştır. Ahilik İmparatorluğun uyguladığı merkeziyetçi politika ve biraz gizliliğe dayanan teşkilâtlanması nedeniyle, yönetimin uyguladığı idarî sisteme ayak uyduramayarak giderek zayıflamaya başlamıştır.<sup>41</sup>

"Ahiliğin zayıflamaya başladığı 15. yüzyılın ikinci yarısından sonra İmparatorluğun uyguladığı merkeziyetçi politikaya ayak uydurabilen, her an yönetimin denetim ve gözetimine açık, üst yöneticileri Sultanın "Berat-ı Şerif"i ile atanan lonca teşkilâtının doğmaya başladığı ve daha sonraki yıllarda iyice güçlenerek İmparatorluk esnaf ve sanatkârına egemen olduğu"<sup>42</sup> söylenmektedir.

Öte yandan G. Baer, Mısır, Suriye ve Türkiye loncaları üzerine yapmış olduğu incelemesinde, bu ülkelerde 15. yüzyıldan önce lonca bulunmadığı kanısına varmaktadır.<sup>43</sup> Baer'e göre, "fütüvvet birlikleri" ve "ahi topluluklarına" lonca diyenler bulunmakla birlikte, bu birlik ve topluluklar meslek yönünden örgütlenmemişlerdi. Bunlara lonca diyenlerce, fütüvvet kitaplarında geçen soyut ve teorik hiyerari ile meslek loncalarında çalışarak elde edilen rütbe ve mevkiler arasındaki ayırım dikkate alınmamaktadır.<sup>44</sup>

Osmanlı Devleti'nin müslüman olmayanlar üzerinde egemenlik alanı büyüyüp genişledikçe, sanat ve sanatkârlar çoğalıp, dalları arttıkça esnaf ve sanat teşekküllerinde müslüman ya da olmayanlar ayırımı kalkmış; 17. yüzyıldan itibaren muhtelif dinlerdeki kişiler arasında ortak çalışma doğmuştur. Bu durum gedik denilen ve aslında loncadan farkı olmayan, onun devamı sayılan fakat üyeleri arasında din farkı da gözetmeyen kurumları doğurmuştur.<sup>45</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda esnaf ve sanatkârlar teşekkülleri 17. yüzyılın sonlarına doğru çok yaygınlaşmıştır. Bu teşekküller Osmanlı İm-

<sup>41</sup> Bknz.: R. Özdemir, Tokat Esnaf Teşkilâtı, Birinci Tarih Boyunca Karadeniz Kongresi Bildirileri, 13-17 Ekim 1986, 19 Mayıs Üniversitesi, Eğitim Fakültesi Dergisi Özel Sayısı, Samsun 1988, s. 399.

<sup>42</sup> R. Özdemir, Tokat Esnaf Teşkilâtı, a.g.k., s. 400.

<sup>43</sup> G. Baer, Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi İçin Önemi, Tarih Araştırmaları Dergisi, 1970-1974, Cilt VIII-XII, Sayı 14-23, s. 99.

<sup>44</sup> G. Baer, Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi İçin Önemi, a.g.k., s. 100.

<sup>45</sup> Bknz.: N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. 127 vd.

paratorluğu'nun şehirleriyle, Ortadoğu'nun diğer kentlerinde, özellikle 18. yüzyıl boyunca ve hatta bir dereceye kadar çöküş tarihleri olan 19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başına kadar ekonomik ve sosyal hayatta önemli bir rol oynamışlardır.<sup>46</sup>

Lonca ya da esnaf-sanatkâr birliklerinin Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik alanında gerçekleştirmiş oldukları kendi kendine yardım düzeni, bir başka deyişle yardımlaşma sistemi İslâm ülkelerinde de görülmektedir. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu'nda loncaların bu amaçla kurmuş oldukları sandıklara "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilmektedir.<sup>47</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda bu sandıklarca karşılanan sosyal risklerin kapsamı oldukça genişti. Ancak, yapılan yardımlar daha çok muhtaç olma şartına bağlıydı. Sandıklar hastalanan üyelere tedavileri için gerekli yardımı yapmaktaydı. Yaşlanarak işini terketmiş ve muhtaç duruma düşmüş ustalarla, tedavisi mümkün olmayan bir hastalık ya da sakatlık sonucu iş göremez duruma düşmüş usta, kalfa ve çıraklar gibi bütün meslek mensuplarının geçimlerini sağlamak da bu sandıkların amaçlarındandı. Sandıklar bundan başka muhtaç duruma düşmüş esnaf ve esnaf ailelerine yardım yapardı. Lonca yardımlaşma sandıkları fakir üyelerle aile fertlerinden birinin ölümü halinde, bunların sosyal seviyeleri ne uygun bir şekilde cenaze merasimi tertipler ve gerekli giderleri karşılardı. Sandıklar ayrıca esnafa faiz karşılığı ödünç para da verirdi.

Usta olan gence sandıktan bu iş için ayrılan fondan bir dükkân açılırdı. Dükkân sahibi olan usta, loncasına, mahallesine ve topluma ebedi bir borç ödemek görevini severek yüklenir; eli açık, hayır sahibi ve yardımsever bir fakir babası olurdu. İşini yoluna koyunca da lonca sandığına borcunu öder; adağını yerine getirirdi. Kendisini her zaman insanlara karşı ödenmez bir borç altında sayarak yetim ve yoksullara yardım, genç lonca mensuplarını da himaye eder; onlara yol gösterirdi.<sup>48</sup>

Sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların haftada ya da ayda bir, ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidat, sandığa yapılan

<sup>46</sup> G. Baer, Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi İçin Önemi, a.g.k., s. 99 vd; S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 25.

<sup>47</sup> Bu sandıklar ve sağladıkları yardımlar konusunda aşağıda yapılan açıklamalar için başkaca kaynak gösterilmediği sürece bknz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 23-24 ve orada değinilen öteki kaynaklar. Çağatay bu sandıkların çok eskiden beri Anadolu'da ve Osmanlı İmparatorluğu'nun Türklerle meskûn yerlerinde mevcut olduğunu ve bunlara "esnaf kesesi", "esnaf vakfı" ya da "esnaf sandığı" değinildiğini söylemektedir. Bknz.: N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. 152.

<sup>48</sup> Bknz.: M. Şeker, İslâm'da Sosyal Dayanışma Meseleleri, a.g.k., s. 149 ve orada belirtilen başka kaynaklar.

bağışlar, çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa geçenler için ustaların sandığa ödediği harçlar teşkil etmekteydi.

Ahi teşkilâtı 15. yüzyıldan sonra zayıflamakla birlikte, ahiliğin ilk kuruluş alanı olan dericilik, deмбаğlık, ayakkabıcılık ve saraçlık gibi mesleklerde 19. yüzyılın sonu, hatta 20. yüzyılın başlarına kadar varlığını sürdürebilmiştir. Ahi teşkilâtı bu alanlarda imece ve yaran kuruluşu halinde köylere kadar uzanmıştı. Yaranlar, kışlık yakacağını temin edememiş dul, kocası askerde, kimsesiz, yoksul kadınların ve ihtiyarların yakacağını sağlardı. Bu gibilerin gerektiğinde, yıkılan dam ya da evleri tamir edilirdi. Bu işler büyük olduğunda o mahallenin bütün yaran odalarının birleşmesi yoluyla yerine getirilirdi. Yaranlar ücretli ya da ücretsiz olarak kuyuların sularını temizlerler; yoksul ve kimsesizlere mümkün olan her türlü yardımı yaparlardı.<sup>49</sup>

### İslâm Ülkelerinde Vakıflar

Sosyal güvenlik tarihinde, özellikle İslâm ülkelerinde önemli yeri olan kurumlardan biri vakıftır. Vakıf yüzyıllar boyunca İslâm ülkelerinde çok büyük önem taşımış; sosyal ve ekonomik hayat üzerinde derin etkiler yapmış dinî, hukukî ve sosyal bir kurumdur.<sup>50</sup>

Vakıf varlıklı kişilerin özellikle taşınmaz mallarının gelirlerini dinî ve sosyal amaçlı hizmetlerin görülmesi için kurmuş oldukları kurumların finansmanına tahsis etmeleri ve bu amaçla bu malların mülkiyetini sözü edilen kurumlara devretmeleridir.<sup>51</sup>

Vakıfların, doğuş ve gelişmelerini İslâm dininin insanlara hayır, iyilik ve yardım ilkesine borçlu olduğu söylenmekte; vakıflar İslâm top-

<sup>49</sup> Bknz.: N. Çağatay, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, a.g.k., s. 128, 161 vd.

<sup>50</sup>Bknz.: M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, Yayınlayan O. Köprülü, İstanbul 1983, s. 351.

<sup>51</sup> Hukuki açıdan vakıf, bağımsız yeni bir hak kişisi doğurmak üzere süreklilik taşıyan belirli bir amaca bir malın kanundaki şekillere uygun olarak tahsisi ile doğan bir hükmi şahıs olarak tanımlanmaktadır. Bknz.: J.G. Akipek, Vakıflar, Ankara 1970, s. 3-4. Dini açıdan yapılan bir tanıma göre vakıf, gelirinin Allah'ın kullarına (topluma) ait olması amacıyla bir malın Allah'ın mülkü sayılarak alınıp satılma ve devrinin yasaklanmasıdır. Bknz.: Ömer Hilmi Ef., İthaf-ul-Ahlaḫ fi Ahkâm'il-Evkaf, İstanbul 1307, s. 2 (N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, Ankara 1983, s. 28'den); Benzeri bir tanım için bknz.: B. Köprülü, Evvelki Hukukumuzda Vakıf Nev'iyetleri ve İcareteynli Vakıflar, İÜHFİM, Cilt XVII. 1951, Sayı 3-4, s. 699-700; N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 28. Bir başka tanıma göre ise vakıf bir mülkün aynı sahibinin mülkü hükmünde kalmak üzere gelirinin bir amaca tahsis edilmesidir. Bknz.: N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 29.

lularında oluşturulan ve geliştirilen en önemli ve kapsamlı bir kurum olarak değerlendirilmektedir.<sup>52</sup>

Buna karşı vakıfların dinî bir müessese olmadığı, Türklere özgü bir kurum olduğu, Etiler ve Uygularda mevcut olduğu; Müslümanlığa onlardan geçmiş olacağını ileri sürenler de vardır.<sup>53</sup> Ancak, Asya'nın bozkırlarında göçebe hayatı yaşayan Türk topluluklarının sosyal yaşayışları ve vakıflar kurup kurmadıkları hakkında gerçekte bugün yeterli bilgilere

<sup>52</sup> Bknz.: A.H. Berki, Vakıflar, İstanbul 1946, s. 2-8; N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 40 vd; Madani Ghazi O.-Abdulmalik Al-Syed, The Waqf and its Role in the Social Development (Lessons of the Past and Prospect for the Future, Abstracts of Papers Presented at the Second International Conference on Islamic University, Islamabad (İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, İstanbul 1985, s. 18'den). Bu görüş daha çok İslâm hukukçularınca savunulmaktadır. Ayrıca M. Belin, M'de Naupthal, Mercier, Clavel, M. Zeis, Sauteyra ve Cherbonneau gibi yazarlar da İslâm hukukçularının klasik telkinlerine sadık kalarak, vakfı bütünüyle İslâmî nitelikte bir kurum olarak doğrudan doğruya İslâmî menşeden gelmiş kabul ederler. Bknz.: M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 356-358. Bazı yazarlara göre (M. Zeis - V. Berchem) vakıf kurumu Peygamber hayatta iken Müslümanlarca elde edilen mülk ve toprakların (feylelerin) Peygamberin ölümünden sonra, kime ait olacağı tartışması sonucunda doğmuştur. Peygamber'in varisleri bunların kendilerine ait olduğunu savunmuşlar. Bu kabul olunmayarak sözü edilen mülk ve topraklar, bunların kamuya ait olduğu gerekçesiyle, kurulan vakıfların malı haline getirilmiştir. Bknz.: M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 360-362 ve orada verilen başka kaynaklar.

<sup>53</sup> Bu görüşe göre: "Vakfın menşei insanların ruhundaki iyilik temayülüdür. Orta Asya'dan cihanın dört köşesine yayılan Türkler gittikleri her yere iyilik ve yardım fikirlerini de yaymışlardır. Türkün ruhundaki cömertlikten ve ulus severlikten doğan vakıfların her biri bugün yaşayan ve bizden sonra gelecek olan insanların iyiliği, sıkıştıkları zaman yardım görmesi, halkın yükselmesi için kurulmuş birer hayır ve hasenat ocağıdır. Medeniyette ileri gitmiş olan ülkelerin hepsinde sosyal yardım ve dayanış umumi hayat içinde büyük bir yer alır. Yeryüzünde bunun en parlak ve eşsiz örneği ise Türk vakıflarıdır. Halktan doğan ve varlığını halkın iyiliğe ve güzelliğe susamış öz duygularından alan Türk vakıfları hayırlı ideallere dayanan birer varlıktır.

Bu kadar bâriz vasıflarına rağmen vakfın temamiyle dinî bir müessese telâkki edilmesi, milletin hayatında ilerlemeye ve yenileşmeye mâni gibi sanılması sebpsiz değildir. Son asırlarda Türk içtimai hayatında hâkim olan din otoritesi vakıf işleri üzerinde de kendini kuvvetle göstermiştir. Taassubun, hayatın her safhasına girdiği ve şiddetini son derece artırdığı devirlerde vakfa tamamile dinî bir mahiyet ve kutsiyet verilmeğe başlanılmış ve herşeye hakim olan bu zihniyet vakıflar hukuku ve tarihini yalnız İslâm dininin forsu ve tarihi içinde mütalea etmiştir. O zamanın telâkkisine göre, vakıf muamelâtı diniyeden mâduttur.

Aslında realist bir düşüncenin, mahsulü olan Türk vakıfları bu devirlerde mistik bir mahiyet almaya başlamış, (Hile i şer'iyye) ve (muvazaalar) vakıf muamelatına girmiş, vakıf işleri skolastik usulün en tipik bir misalini göstermiştir.



sahip değiliz. Eski devirlerde, kavimlerde çok defa bir tapınak ve dinî teşkilât olarak vakfa benzer kurumlar doğmuş olabilir. Fakat bu kurumları vakıf olarak kabul etmek gerekmez. Bu nedenle göçebe olarak yaşayan eski Türk topluluklarında, şamanizm'in de özelliği dolayısıyla, bugünkü anlamında vakıfların bulunduğu söylenemez.<sup>54</sup>

Vakıfların eski Arap örf ve adetlerinin, Müslümanlığın getirdiği yeni veraset kurallarına karşı tepkisinden; başka bazı İslâm hukuk kurallarında olduğu gibi, Roma ya da Bizans hukuku ve uygulamalarından doğmuş olduğu da iddia olunmaktadır.<sup>55</sup>

Vakıfların doğrudan doğruya İslâmlığın dinî ve ahlâksal esaslarından doğmuş İslâma özgü bir kurum olduğu tartışmasız söylenemese bile, İslâm dünyasında gelişip kökleşmiş olduğu kesindir.<sup>56</sup>

Gerçekten vakıf İslâm dünyasında Hicri 3. yüzyıldan itibaren Endülüs'ten Endonezya'ya, Orta Asya'dan Güney Afrika'ya kadar uzanan alana yayılarak yerleşmiş ve adeta bu dünya ile özdeşleşmiştir.<sup>57</sup> Selçuklu ve Osmanlılarda vakıfların nasıl yaygın olduğu üzerinde biraz ilerde duracağız. Burada örneğin 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'na bağlı olan ya da olmayan bazı İslâm ülkelerindeki vakıfların önemini o dönemlerde yaşamış bazı batılı yazarların dilinden nakledeyim: Zeis'e göre, Cezair Fransız işgali altına girdiğinde,

Bununla beraber aslında iyilik ve güzellik fikirlerini taşıyan, içtimai hayatın türlü ihtiyaçlarına cevap veren Türk vakıflarının çoğu bu asil karakterini asla kaybetmemiştir." Vakıflar Dergisi I'e atfen M.C. Duru, Sosyal Yardım Prensipleri ve Tatbikleri, İstanbul 1939, s. 70-71. Hatemiye göre de, vakıflar islâmi kaynaklardan çok eski doğu imparatorluklarının etkisinde kalmıştır. Bu kaynağa göre vakıflar Asya üretim biçiminin zorunlu bir sonucu olmasa bile, hiç değilse bu üretim düzeninde kamu hizmetlerinin Devletçe yüklenilmesinin gerçekleşme aracıdır. Bknz.: H. Hatemi, Önceki ve Bugünkü Türk Hukukunda Vakıf Kurma Muamelesi, İstanbul 1969, s. 27, 137 vd., 148 vd.

<sup>54</sup> Bknz.: N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 32; B. Köprülü, Tarihte Vakıflar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası C. VIII, Sayı 3-4, 1951, s. 493 vd.

<sup>55</sup> Bu konuda bilgi için bknz.: M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 358 vd, 368 vd. ve orada belirtilen diğer kaynaklar. Ayrıca bknz.: N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 33 vd.

<sup>56</sup> A.H. Berki'ye göre de İslâmlıktan önce çeşitli yollardan başvuru olan vakıf hareketi İslâmlıkta tam gelişmiş ve olgunlaşmıştır. Bknz.: A.H. Berki, Vakıflar, İkinci Kitap, Ankara 1950, 5. Ancak, Berki yukarıda ilgili dip notundan da anlaşılacağı üzere bu eserin birinci cildinde vakıfların İslâmlıkla birlikte doğmuş olduğu görüşünü savunmaktadır. Bknz.: A.H. Berki, Vakıflar, 1946, a.g.k., s. 2-8.

<sup>57</sup> Bknz.: B. Yedi yıldız, Vakıf, İslâm Ansiklopedisi, İstanbul 1982, (s. 153-172), s. 168; İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 18.

şehirlerdeki taşınmaz mallarla şehirler civarındaki tarım alanlarının hemen yarısı vakıflara aitti. Bonnard Tunus topraklarının rivayete göre üçte birine yakın bölümünün vakıflara ait olduğunu belirtir. Yine batılı yazarlara göre 1925'te Mısır'daki işlenen toprakların sekizde biri vakıf mülkiyetindeydi. Bunlara paralel biçimde Fas, İran, Hindistan ve Türkistan gibi İslâm kültürünün yüzyıllar boyunca egemen olduğu ülkelerde de vakıfların çok önemli bir yeri olduğu kesinlikle söylenebilir.<sup>58</sup>

Endülüs'te vakıfların gelirleri sosyal amaçlı harcamalarda kullanılmak üzere, devlet hazinesinden ayrı, yönetimi kadiya bırakılmış özel bir hazinede toplanmaktaydı. Bol kaynağa sahip bu hazineden, savaş ve benzeri nedenlerden gerekli olduğu durumlarda devlet hazinesine de yardımda bulunulmaktaydı.<sup>59</sup> Vakıflara ait hastanelerde varlıklı ya da fakir ayırımı yapılmaksızın herkes ücretsiz olarak muayene ve tedavi olunmaktaydı. Ayrıca, gerekli hallerde, hastalar taburcu edilirken kendilerine bir takım elbise ile bir aylık geçimini sağlayacak tutarda para yardımı da yapılıyordu.<sup>60</sup>

Vakıf kurumu eğitim, bilim ve medeniyetin gelişmesinde de rol oynamıştır. İbni Haldun'a göre, örneğin 14. yüzyılda Mısır'da, Türk emirleri açtıkları medreseler, zaviyeler ve ribatların (imarethanelerin) giderlerini karşılayabilmek için gelir getiren servetlerini bunlara vakfetmişlerdir. Böylece vakıf serveti ve gelirleri artarak yüksek tutarlara ulaşmıştır. Vakıf gelirlerinin yüksek olması bilim ve öğretmenliğe ilgiyi artırmış; böylece bilim adamı ve öğretmenlerin sayısı yükselmiştir. Öğretim ve eğitim için Irak'tan ve Magrip'ten halk Mısır'a akın etmeye başlamıştır.<sup>61</sup>

Abbassiler devrinde İslâm camiasının çeşitli siyasî parçalara ayrılması ve nihayet Büyük Selçuklu İmparatorluğu'nun kurulmasıyla doğu İslâm ülkelerinin Türk egemenliği altına girmesi, vakıf kurumlarındaki gelişimi hızlandırmıştır.<sup>62</sup> Selçuklular'da vakıflar çok yaygınlaşmıştır. Bu dönemde vakıflar eğitim, sağlık ve diğer sosyal ve kültürel ihtiyaçların karşılanmasında önemli rol oynamıştır. Vakıflar sayesinde her şehir ve

<sup>58</sup> Bknz. : M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 351.

<sup>59</sup> B. Yediyıldız, Vakıf, İslâm Ansiklopedisi, a.g.k., s. 161; İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 18.

<sup>60</sup> S. Hunke, Avrupa'nın Üzerine Doğan İslâm Güneşi, Çeviri, Çeviren. S. Sezgin, İstanbul 1972, s. 158. (İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 18'den).

<sup>61</sup> İ. Haldun, Mukaddime Cilt. II, Çeviri, Çeviren S. Uludağ, İstanbul 1983, s. 1019 (İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıflar, a.g.k., s. 18-19'dan).

<sup>62</sup> Bknz. : M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 373; Aynı yazar, Vakıf Müessesesinin Hukukî Mahiyeti ve Tarihi Tekamülü, Vakıflar Dergisi, Sayı II (1942), 2. Baskı, İstanbul 1974, s. 1-14.

kasabada hastane açılmış ve halka ücretsiz sağlık hizmeti götürülmüştür. Öte yandan Selçuklular'da bayındırlık hizmetleri, sanat ve mimarlığın ileri gitmesinde de vakıfların önemli rolü olmuştur. Selçuklular'ın ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında vakıfların önemi büyük olduğundan bir vakıflar bakanlığı kurulması yoluna da gidilmiştir.<sup>63</sup> Büyük bir malî güce sahip olan Selçuklu hükümdarları, prensleri, devlet adamları, büyük vakıflar kurulmasında birbirleriyle yarış içindeydiler. İmparatorluk yıkıldıktan sonra onun varisi olan çeşitli sülaleler, maddî güçleri oranında, vakıf faaliyetlerini sürdürdüler. Harzemşahlar, Atabekler, Eyyubiler, Mısır-Suriye Memlûk İmparatorluğu, Anadolu Selçukluları egemen oldukları topraklarda vakıfları büyük ölçüde geliştirmişlerdir.<sup>64</sup>

Anadolu Selçukluları'ndan sonra kurulan küçük beylikler döneminde ve özellikle daha sonra bu beyliklerden doğmuş olan Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıfların önemi daha da artmıştır. Gerçekte Selçuklu vakıfları Osmanlılar döneminde de faaliyetlerine devam etmiştir. Ancak, bu dönemde vakıflar daha da yaygınlaşarak çok daha büyük bir gelişim göstermiştir. Öyle ki, batılı bazı sosyal siyasetçiler 16. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu için "vakıf cenneti" deyimini kullanmışlardır.<sup>65</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar ülkenin ekonomik ve sosyal hayatında son derece önemli bir role sahipti. Devlet, eğitim, sağlık, sosyal yardım, şehircilik, belediye ve bayındırlık gibi kamu hizmetlerini vakıflara gördürüyordu. Ayrıca askerî, dinî hizmetlere ve değişik spesifik amaçlara yönelik vakıflar da vardı.<sup>66</sup> Vakıflara bırakılan hizmetlerin görülmesi amacıyla özel kişiler yanında, başta padişah olmak üzere devlet büyükleri de vakıflar kuruyor; vakıflar vergi bağışlıkları ve başka yollardan Devletçe destekleniyordu. Öyle ki, 18. yüzyılın sonlarıyla 19. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'ndaki taşınmaz malların büyük bir kısmının vakıfların elinde bulunduğu; toplam taşınmazlar içinde vakıfların payının dörtte üç oranına ulaşmış olduğu o devirlerde yaşamış bazı yazarlarca söylenir.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Bknz.: S. Ünver, Büyük Selçuklu İmparatorluğu Zamanında Vakıf Hastanelerinin Bir Kısımına Dair, Vakıflar Der., s. 1 1938, s. 17-24; O. Turan, Türkiye Selçukluları Hakkında Resmî Vesikalar, Ankara 1952, s. 52, 187 (İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 19'dan).

<sup>64</sup> M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 373; aynı yazar, Vakıf Müessesesinin Hukukî Mahiyeti ve Tarihi Tekâmülü, a.g.k., s. 13-14.

<sup>65</sup> Bknz.: T. Yazgan, Görüşler, İstanbul 1977, s. 21 (İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıflar, a.g.k., s. 20'den).

<sup>66</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıfların görmüş olduğu bu kamu hizmetleri konusunda daha fazla bilgi için bknz.: İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 20 vd. ve orada gösterilen başka kaynaklar.

<sup>67</sup> Bknz.: M.F. Köprülü, İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, a.g.k., s. 351.

Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar sosyal güvenlikle ilgili olarak çok çeşitli somut amaç ya da faaliyet alanına yönelikti : Bunlardan başlıcaları şunlardı : Aşevleri (imaret); kervansaray, misafir odası, yolculara, haç yolunda parasız kalanlara yardım; dul ve yetimlerin geçindirilmesi; acezenin, kimsesiz yaşlı ve çocukların barındırma ve bakılması; darüşşifa, hastane açılma ve işletilmesi, ayakta tedavi; cüzzamlılara, körlere, dilsizlere yardım; hamam, idman sahası, gezinti yeri, çeşme ve kuyu yapımı; fakir yaşlı ve çocuklara elbise ve yiyecek yardımı; kızlara cihaz; çocuklara mesire masrafı; kitap parası; yetimlere aylık; hamal, kayıkçı, camcı ve benzeri ağır işlerde çalışanlara ve esnafa yaşlılık ve sakatlık durumunda yaşlılık aylığına benzer gelir sağlanması; harp malûlleri ve gazilerine yardım, düşmana esir düşenlerin fidyelerinin ödenmesi; köle ve cariyelerin azadı için yardım; dükkân açmak isteyenlere, ticaret ve sanatta işi bozulanlara yardım; fakir çiftçilere tohumluk verilmesi; harp ve kıtlık yılları için yiyecek depo edilmesi; göz ağrısı için ilaç verilmesi; fakirlere yemek yedirilmesi; fakirlere, yetimlere, acizlere ve hapislere yakacak yardımı; mahalle ve köy halkının vergileri ve başka mükellefiyetleri için para yardımı; hapislerin borçları ödenerek kurtarılması; fakir ve kimsesiz ölülerin defni; ekmek ve meyve dağıtımı; su ve şerbet dağıtımı; kalem katiplerinin doyurulması; köle ve cariyelerin kırdıkları tabak, çanak gibi eşyaların bedellerinin ödenmesi.<sup>68</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar arasında sosyal güvenlik açısından özellikle hayrî vakıflar (müessesat-ı hayriye) ile avarız vakıflarının önemi büyüktü :

Hayrî vakıflar cami, mescid, okül, kütüphane, imarethane, kervansaray, misafirhane, hamam, kabristan, hastane, dispanser, dar'ulaceze, yol, köprü, liman, çeşme, kuyu, sebil, orman ve spor sahası ve benzeri tesislerle; fakirlere yemek yedirilmesi, kurban kesilmesi, aşure pişirilmesi gibi hizmetler; bu tesis ve hizmetlerde çalışan personelin tayin, terfi ve ücretlerinin ödenmesi konularında çalışan vakıflardan oluşmaktaydı.<sup>69</sup>

Bu tesislerin bazılarında doğal olarak toplumun bütünü, bazılarında ise yalnızca düşük gelirli gruplar yararlanmaktaydı.

<sup>68</sup> Bknz.: M.C. Duru, Sosyal Yardım Prensipleri ve Tatbikleri, a.g.k., s. 71; İ.E. Kozak, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, a.g.k., s. 28 vd; A.H. Berki, Hukukî ve İctimai Bakımdan Vakıflar, Vakıflar Dergisi, Sayı V, Ankara 1962 s. 11.

<sup>69</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi ve örnekler için bknz.: İ. Ateş, Hayrî ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar, Vakıflar Dergisi, Sayı XV (1982)'den ayrı basım, s. 56 vd; ayrıca bknz.: N. Öztürk, Menşe'i ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 82-83.

Avarız vakıfları<sup>70</sup> ise düşük gelirli köy ve mahalle sakinlerinin yangın, hastalık, ölüm gibi durumlarla geçimlerini tehlikeye düşüren başka durumlarda ihtiyaçlarının karşılanması, tedavilerinin yapılması amacıyla kurulmuştu. Avarız arızanın çoğuludur. Bu terim vakıflarda sosyal güvenliği tehlikeye düşüren durumlar, riskler anlamını taşımaktadır. Öte yandan bu vakıflar, fakir kızların cihazının sağlanmasını da üstlenmişlerdi. Köy ve mahallelerin yol ve kaldırımları, su yolları ve çeşmelerin yapım ve bakımına ilişkin olarak kurulan vakıfları da bu türden vakıflar içinde gösterenler vardır.<sup>71</sup>

### SANAYİ DEVRİMİNİN BAŞLAMASINDAN SONRA

Sanayi devriminin başlangıcı olan 18. yüzyılın ortalarında başlayan ve yüzyıl sonuna doğru hızlanan teknik buluşlarla yeni siyasal gelişmeler Avrupa ülkelerinde büyük ekonomik ve toplumsal dönüşümlere yol açmıştı.

Buharla çalışan makinaların bulunuşu yüzlerce işçinin çalıştığı büyük sanayi işletmelerinin kurulmasına imkân sağlıyordu. Aile işletmelerinin sermaye yetersizliğine karşılık, hisse senedi ve tahvil çıkarılması yoluyla, büyük işletmeler için gerekli büyük sermayeler sağlanabilmekteydi.

Modern sanayi ve kapitalizmin ilk doğmaya başladığı İngiltere'den öteki Avrupa ülkelerine de yayılan liberal ekonomi anlayışı, tüm ortaçağ ve sonrasında emek-sermaye ilişkilerini düzenleye gelmiş olan lonca ve meslek teşekkülleri düzenine son veriyordu. Makine gücüne dayalı büyük işletmelerin kuruluşunu mümkün ve zorunlu kılan yeni endüstriyel gelişimin baskısı altında artık eski ve aslında da katılmış bulunan lonca düzeni parçalanmaktaydı. 1789 Fransız Devrimi ile artık herkesin istediği meslek ve işi seçip yürütebileceği bir hukuk düzenine geçiş sağlanıyordu.<sup>72</sup> Örneğin 1791'de Fransa'da Kurucu Meclis tarafından çıkarılmış Chapelier Kanunu ile mevcut tüm dernek ve meslek örgütleri kaldırılmış ve yenilerinin kurulması da yasaklanmıştı.<sup>73</sup> Prusya'da da 1806-1811

<sup>70</sup> Bu konuda bknz.: A.H. Berki, Vakıflar (1946), a.g.k., s. 7 ve 111; N. Öztürk, Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar, a.g.k., s. 25-88 ve orada belirtilen başka kaynaklar; M. Şeker, İslâm'da Sosyal Dayanışma Müesseseleri, a.g.k., s. 145-149; H. Hatemi, Medeni Hukuk Tüzel Kişilikleri, Eski Vakıflar, C. I, İstanbul 1979, s. 384, 739 vd.; Ö.L. Barkan, Avarız, İslâm Ansiklopedisi, C. II, İstanbul 1949.

<sup>71</sup> Bknz.: A.H. Berki, Vakıflar (1946), a.g.k., s. 111.

<sup>72</sup> Bknz.: S. Dilik, Servetin Geniş Kitlelere Yayılması, Ankara 1976, s. 18-19.

<sup>73</sup> Bknz.: C. Talas, Sosyal Politika, Birinci Kitap, 3. Bası, Ankara 1967, s. 15.

yıllarında gerçekleştirilen Stein-Hardenberg reformlarıyla lonca ve meslek teşekkülleri kaldırılıyor; herkes için genel bir meslek, iş seçme ve yürütme özgürlüğüne geçiliyordu. Aynı gelişim başka Avrupa ülkelerinde de görüldü.<sup>74</sup> Böylece, herkesin istediği alanda, istediği kadar işçi çalıştırılabileceği serbest işletmeler kurması ve işletmesini mümkün kılan ekonomik düzen doğmuş oluyordu. Öte yandan üretim faktörü emek tarihte ilk kez, serbest sözleşmelere konu teşkil ediyordu.<sup>75</sup>

İlk bakışta olumlu sonuçlar doğurması beklenen bu gelişim sosyal açıdan büyük sorunlar, doğum sancıları yarattı.<sup>76</sup> Lonca ve meslek teşekkülleri sisteminin son dönemlerinde ustalar zümresiyle ilişkileri giderek sertleşen kalfa ve çıraklar, bu düzenin ekonomik yönden çökme ve hukuksal yönden de son bulmasıyla bu kez her türlü sosyal güvenlikten yoksun duruma düştüler. Çünkü lonca sisteminin çökmesiyle bu grubun atelyelerdeki işleriyle birlikte, bunlara sosyal bakımdan ölçülü düzeyde de olsa korunma ve güvenlik sağlayan düzenleme ve kurumlar (yardımlaşma sandıkları) da ortadan kalktı. Böylece bu grup daha sert davranışlarda bulunmaya başladı.

Sanayileşmenin doğurduğu, toplumsal açıdan ağırlık taşıyan bir başka sonuç, çırak ve kalfaların günün birinde işyeri açarak bağımsız usta ve işletme sahibi durumuna gelme şanslarının işletme büyüklüklerinin arttığı ölçüde azalması, kaybolmasıydı. Gerçi lonca düzeninin son dönemlerinde usta olma ve atelye açabilmenin şartları ağırlaştırılmıştı. Ancak, buna rağmen bu imkân ortadan kalkmamıştı. Oysa, sanayileşmeden sonra çırak ve kalfalar hemen tüm yükselme şanslarını yitirerek hayat boyunca, o zamanın ağır ve kötü çalışma şartlarında bir tür "sanayi kölesi" olma durumuna düştüler. Böylece o günün toplumunda yeni bir sosyal alt tabaka, yani bağımlı çalışan işçiler doğdu. Sanayileşme süreciyle birlikte, ustaların çoğunluğu da işyerlerini kapatarak bağımlı çalışanlar ordusuna katılmak zorunda kaldı.

Yeni doğan işçi sınıfının sosyal bakımdan belirgin özelliği, varlığını sürdürmede güvensizlik, çok düşük gelir ve her türlü servetten yoksunluktu. İşçilere servetin kaynağı olan "sermaye sahipliği" yolu artık kesin bir biçimde kapatılmış bulunmaktaydı. Bu yeni sosyal tabaka için Franz von Bader 1835 yılında yazmış olduğu "servetsizler ya da proleterler (Die Vermögenslosen oder die Proletaires)" başlıklı tanınmış makalesinde "proleter" deyimini kullanmış bulunuyordu. Böylece, "sermaye" ve "emek"

<sup>74</sup> Bknz. : S. Dilik, Servetin Geniş Kitlelere Yayılması, a.g.k., s. 19.

<sup>75</sup> Bknz. : S. Dilik, Servetin Geniş Kitlelere Yayılması, a.g.k., s. 19.

<sup>76</sup> Bu konuda aşağıda yapılan açıklamalar için bknz. : S. Dilik, Servetin Geniş Kitlelere Yayılması, a.g.k., s. 19 vd.

toplular bir lonca düzeninin organları olmaktan çıkmış; işveren ve işçiler sürekli olarak birbirinden ayrılmış iki karşıt sınıf olmuştur. Yeni proleter sınıfı sermaye ve teşebbüs düşmanlığı biçimindeki kendi sınıf bilincini oluşturmaya başlamıştı. Bunun karşısında ise fabrikatörlerin oluşturdukları "kapitalistler" sınıf bilinci doğmuştu.

Kapitalizmin başlangıç dönemlerinde, yeni doğan işçi sınıfının çektiği yoksulluk ve sıkıntı günümüz sosyal anlayışına göre akıl almayacak kadar büyüktü. Kısıtsız bir ekonomik liberalizm anlayışı kısa sürede toplumu iki ayrı sınıfa bölmüştü: bir yanda genellikle sanayileşme ile çok zenginleşmiş fabrika sahiplerinden oluşan küçük bir grup; bunun karşısında tümüyle bağımlı, her türlü servetten yoksun, düşük gelirli, sayıları milyonları bulan bir işçi ordusu. Günlük 14-15 saati bulan çalışma süreleri kuraldı. Günde 16-17 saat çalışması ise az rastlanan bir olay değildi. Bir çok durumlarda pazarları bile çalışılmaktaydı. Çocuk ve kadınların ağır ve yıpratıcı işlerde çalıştırılması doğal karşılanılmaktaydı. Öte yandan kişi bu dönemlerde her an işsiz kalma korkusu içinde yaşamakta; işsizlik tehlikesine karşı tüm güvenlikten yoksun bulunmaktaydı. İşlerin iyi gitmemesi, satışların azalması durumunda işletmeler ya ücretleri büyük ölçülerde indirme ya da işçileri sokağa atma yoluna gitmekteydiler.

Aslında sanayi devriminin yol açtığı makineli üretim, ekonominin üretim gücünü o zamana kadar görülmemiş bir biçimde, hızla artırmaya başlamıştı. Böyle bir durumda ilke olarak sanayi devrimi ile, o zamanki şartlara göre, nispi bir refah içinde yaşama imkânına kavuşan serbest bir işçi kitlesinin doğması beklenebilirdi. Oysa gerçekte bunun yerine her türlü servet ve çalışma güvenliğinden yoksun, çok yoksul bir işçi sınıfı doğup genişlemişti. Beklenene aykırı düşen bu olumsuz gelişimde tüm suç, şüphesiz liberal ekonomi anlayış ve politikasında değildi. Sanayi devriminin gerçekleşmesiyle servetsiz, yoksul ve günümüzün kavramlarıyla belirlenemeyecek kadar büyük sıkıntılar içinde varlığını ancak sürdürebilen bir işçi sınıfının doğmaya başlayışının önemli nedenlerinden biri, ekonomi düzeni anlayışı yanında, o dönemlerdeki emek arzının talebin çok üzerinde olmasıydı. Sanayi devriminin oluşum yıllarında emek arzının talebin çok üstünde olmasının başlıca nedenleri: a) köylü ve tarım işçilerinin feodal bey ve ağalara bağlı olmaktan kurtularak özgürlüklerine kavuşma ve şehirlere akın etmeleri; b) lonca düzenindeki kalfa ve çırakların ve hatta ustaların serbest işgücü olarak emek piyasasına katılmaları; c) hızlı nüfus artışı; d) eş ve çocukların çalıştırılması; e) makineli üretimin emek talebini azaltmasından kaynaklanmıştı.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Bknz.: H. Pfahlmann, Die industrielle Revolution, Würzburg 1974, s. 47-48; S. Dilik, Servetin Geniş Kitlelere Yayılması, a.g.k., s. 21.

İşgücünün karşılaştığı yukarıda değinilen ağır sosyal şartlar işçi hareketlerine neden oldu. Bu hareketlerin düşünsel temelleri Babeuf, Proudhon ve Saint Simon gibi Fransız sosyalistlerine kadar gidiyordu. Bu sosyalist düşünürlerin fikirleri Almanya'da Weitling, Stirner, Marx, Engels, Lassalle gibi sosyalist düşünürleri de etkilemiş ve bunlarca daha da geliştirilmişti. Lassalle aynı zamanda "Alman Genel İşçi Birliği"nin başkanlığını yapmıştı. Öte yandan Liebknecht ve Bebel "Sosyal Demokrat İşçi Partisi"ni kurmuşlardı. Bu Parti "Uluslararası İşçi Birliği —Internationale Arbeiter-Association—"nin Almanya'daki kolunu teşkil ediyordu. Bunlara karşı İngiltere'de ise Carlyle (1848) döneminden sonra bir Hristiyan-Sosyal hareket oluşmuş ve bu hareket sosyal bakımdan iyi durumda olan çevrelerce de desteklenmişti. Bu sayede işçilerin korunmasına ilişkin tedbirler bu dönemde İngiltere'de, başka ülkelere oranla çok daha hızlı bir gelişim kaydetmiştir.<sup>78</sup>

Esasen, Sanayi Devriminin önce İngiltere'de başlamış ve gelişmiş olması sebebiyle de bu tedbirler ilk kez İngiltere'de başlamış bulunuyordu. İlk aşamadaki bu tedbirler daha çok çocukların korunması ve çalışma saatlerinin sınırlandırılmasına yönelikti.

İşçilerin korunmasına ilişkin ilk tedbirlerin İngiltere'de alınmaya başlama ve gelişmesine karşılık, sosyal güvenlikle ilgili modern uygulamalar ilk kez Almanya'da başlatılmış ve sonra diğer ülkelere yayılmıştır.

Konumuzu sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi oluşturduğundan aşağıda Almanya'da sosyal güvenliğin gelişimine ilişkin tedbirler ele alınacaktır.<sup>79</sup>

Sanayi Devriminin ilk aşamalarında, 18. yüzyılın sonlarına doğru Prusya'da dilencilikle ilgili yasal düzenlemeler yapılmış ve bazı temel kanunlara (1794 tarihli Allgemeines Landsrecht) fakirlerin bakımına ilişkin hükümler konulmuştur. Bu hükümlere göre, devlet muhtaç vatandaşların beslenme ve bakımını sağlama durumundaydı. Kanuna göre, muhtaç sayılanlar geçimini kendi kaynaklarıyla sağlayamayan ve geçimi için gerekli kaynakları başkalarından, özellikle özel kanunlara göre kendisine bakma zorunda olan kişilerden de elde edemeyen vatandaşlardı. Ancak, muhtaç vatandaşlara geçimleri için gerekli yardımların yapılmasını devlet dolaysız olarak üstlenmemiş; bu yardımların yapılması mevcut meslek teşekkülleri (loncalar) ile şehir ve belediyelere görev olarak verilmişti. Öte yandan yapılacak yardımların tür ve miktarları ile finansman kaynakları belirlenmemişti. Buna rağmen sözü edilen hüküm-

<sup>78</sup> Bknz.: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 87-88.

<sup>79</sup> Bu konuda başkaca kaynak gösterilmediği sürece bknz.: H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 28 vd.



ler devletin muhtaçların bakımında sorumluluk taşıdığını göstermesi bakımından önemliydi.<sup>80</sup> Kaldı ki sosyal yardımlarda yapılacak yardımların tür ve tutarlarının yasalarda yer almaması ve yardım yapılacak kişilerin özel durumlarına göre değişmesi bugün de geçerli bir kuraldır.

Aynı şekilde İngiltere'de de 18. yüzyılda meslek teşekkülleri çerçevesindeki yardımlaşmalar, "friendly societies" faaliyetleri sosyal güvenliğin sağlanması açısından önem taşımıştır.

Prusya'da 19. yüzyılda liberal ekonomik düzenle meslek ve iş seçme özgürlüğüne geçiş için yasal düzenlemeler yapılırken, buna paralel biçimde muhtaçların bakımında mahalli idarelerin sorumluluk ve yetkileri de düzenlenme yoluna gidilmiştir.

Bu çerçevede 1842 yılında çıkarılmış bulunan fakirlerin bakımına ilişkin kanunun hükümleri, Alman Birliğinin sağlanmasından sonra İmparatorluk mevzuatına da girmiştir. Bu kanuna göre de fakirlerin bakımı sorumlu organ olarak bir ya da bir kaç mahalli kapsayan sosyal yardım (fakirler) birliklerine bırakılmıştı. Mahalli idareler ve bu birliklerin görevi asgari geçim güvenliğinin sağlanmasıydı. Yardımlar muhtaç olma şartına bağlıydı. Yardım görenlerin, seçim ve kamu kurumlarında görev alma hakları belirli süre kısıtlanıyordu.<sup>81</sup>

Prusya'da sosyal güvenlikle dolaylı biçimde de olsa ilgili yasal tedbirlerden biri 1845 yılında çıkarılmış olan meslek ve sanatlar genel tüzüğüdür. Bu tüzük söz konusu faaliyetlerin serbestçe yapılabilmesi, lonca imtiyazlarının kaldırılması ve büyük endüstriye ortam hazırlanmasına ilişkin hükümleri yanında, işçilerin sosyal güvenliği ile ilgili bazı düzenlemeler de getirmişti.

Bu tüzükle mevcut yardımlaşma sandıklarına ilişkin olarak reform niteliğinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Fabrikalarda çalışan işçiler için de yeni sandıkların kurulması imkânı doğmuş; mahalli idarelere fabrikada çalışanlar dışında kalan işçiler (kalfalar) için yardımlaşma sandığına girme mecburiyeti koyma yetkisi tanınmıştır.

Ancak, bu tüzük sandıkların organizasyonu, sağlayacağı yararlar ve finansmanı konusunda düzenlemeler getirmemiştir.

Prusya'da 1849 yılında çıkarılan başka bir tüzüğe göre ise mahalli idarelere, bağımsız olarak meslek ve sanat faaliyetlerinde bulunanlar için

<sup>80</sup> D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6 a, Berlin 1981, s. 76; H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 25.

<sup>81</sup> Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 76.

yardımlaşma sandıklarına prim ödeme mecburiyeti koyabilme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin fabrika sahipleri ve işçileri için uygulanması da sözkonusu olabilecekti. Ancak, mahallî idareler bu yetkileri kullanmak zorunda değildiler. Bu nedenle mahallî idareler uygulamada yardımlaşma sandıklarının zorunlu biçimde kurulması yönünde pek çaba göstermemişlerdir. Sözü edilen tüzüğe göre sadece bir kaç zorunlu yardımlaşma sandığı kurulabilmiştir. Ayrıca belirli sayıda isteğe bağlı yardımlaşma sandıkları da kurulmuştur.

Prusya'da 19. yüzyılın ortalarında, madencilik sektörü dışında aşağıdaki tipe yardımlaşma sandıkları mevcuttu :

- 1) Kalfalar yardımlaşma sandıkları,
- 2) Kardeşlik sandıkları,
- 3) Esnaf ve sanatkârlara ait münferit yerlerde yeni kurulmuş sandıklar,
- 4) El sanatları icra edenlerle fabrika işçileri için yeni kurulmuş karma sandıklar,
- 5) Münferit fabrikalar için fabrika sandıkları,
- 6) Bir mahaldeki belli bir sanayi kolu ya da tüm fabrikalar için geçerli fabrika sandıkları.

1854 yılında çıkarılan, meslek ve sanat mensupları yardımlaşma sandıklarına ilişkin kanun mahallî tüzüklerle yardımlaşma sandıkları kurulma zorunluluğu konulabileceği; bu sandıklara çırakların da alınabileceği hükmünü getirmiştir. Kuzey Almanya Birliği döneminde, 1869 yılında çıkarılan meslek ve sanat tüzüğü ise bağımsız çalışanların mahallî tüzüklerle zorunlu olarak yardımlaşma sandıklarına dahil olunabilecekleri hükmünü kaldırarak kalfa, çırak ve fabrika işçileri için sandıklara girme mecburiyeti koymayı eyaletlerin yetkisine bırakmıştır. Herhangi bir sandığa dahil olanlar konulacak mecburiyetin dışında tutulmuştur.

Maden kesiminde ise yine Prusya'da 1854 yılında maden, maden işleme ve tuzla işçilerinin madenci yardımlaşma sandıklarında toplanmalarına ilişkin bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla Almanya'da eyalet düzeyinde bir kamu hukuku kurumu niteliğinde ilk işçi sigortaları kurulmuş oluyordu.

Bu kanunla madencilerin yardımlaşma sandıkları yeknesak bir biçimde örgütleniyor; madenciler için yardımlaşma sandıklarının kuruluşu zorunlu hale getiriliyor, sandıklarca üyelere sağlanacak asgarî yararlar (sosyal gelirler) tespit olunuyordu. Öte yandan maden işçileri bu sandıklara üye olmaya zorlanıyordu.

Sandıklarca, en fazla haktan yararlanma durumundaki üyelerine en az aşağıdaki yararlar sağlanıyordu :

- a) Üyenin hastalığı halinde tedavi ve ilaç yardımı yapılması,
- b) Üyenin ağır hatasından doğmayan hastalıklarda, çalışmadığı günler için ödenek ödenmesi.
- c) Üyenin ağır bir hatası sonucu doğmayan malûllüklerde ömür bo-yu malûllük aylığı bağlanması,
- d) Üyeler ve sakatların defin giderlerine katkıda bulunulması,
- e) Dul kadın eşe, yeniden evlenmediği sürece, ömür boyu aylık bağ-lanması,
- f) Ölen üye ya da malûlün çocuklarının 14 yaşını dolduruncaya ka-dar eğitim ve bakımının sağlanması.

Sandıktan en az düzeyde yararlanma hakkına sahip üyelere ise sa-dece a ve b ile, bir iş kazası nedeniyle ölüm halinde, d'de gösterilen yar-dımlar sağlanıyordu.

Bu kanunda 1860 ve 1861 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. 1865 yı-lında Genel Maden Kanunu ile yapılan yeni değişiklikle getirilen yenilik-ler dışında aynı zamanda mevzuat tek bir kanun altında toplanmış olu-yordu.

Prusya'da madenciler dışında kalan işgücünün sosyal güvenliği ise düzenlenmemiştir. Sadece hizmetçiler ve benzerleri için 1810 yılında çıkarılmış bir tüzüğe göre, işverenler, bunların hizmetlerinden dolayı hasta-lanmaları durumunda tedavi ve bakımlarını yaptırmaya mecbur tutul-muşlardı.

Prusya'daki bu gelişimler Bavyera, Saksonya, Würtemberg, Baden ve öteki Alman ülkelerine örnek teşkil etmiştir. Benzeri tedbir ve uygula-malar buralarda da gerçekleştirilmiştir

Almanya'nın birleşmesinden sonra sosyal güvenlik alanında yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. Önce iş verenlerin işçilerine karşı iş ka-zaları ile bunlardan doğan sakatlık ve ölümlerden dolayı medeni kanun-dan doğan tazminat sorumlulukları genişletilmeye çalışılmıştır. Bu amaç-la 1871 yılında demiryolu, maden ocakları, fabrika, taş ocakları ve ben-zeri işyerlerinde doğacak kaza ve ölümlere karşı işverenlerin tazminat ödemesine ilişkin kanun çıkarılmıştır. İşverenler bu sorumluluğa karşı kendilerini özel sigortalara sigorta ettirmeye başlamışlardır. Bu gelişim mevcut normal sigorta şirketleri yanında özel birtakım sigorta şirketle-

rinin<sup>82</sup> kurulmasına yol açmıştır. Bu yoldan dolayı biçimde iş kazalarına karşı sigortalı olan işçilerin sayısı 1879 yılında toplam işçilerin üçte birine ulaşmıştı.<sup>83</sup>

Çok sayıda mevcut hastalık sandıkları arasında benzerlik sağlanabilmesi amacıyla da 1876'da bazı yasa değişiklikleri yapılmıştır. Ayrıca yardımlaşma sandıklarına ilişkin bir kanun çıkarılmıştır. Bu tedbirler işçilerin durumlarını düzeltmeye yeterli olmamıştır.

### İLK SOSYAL SİGORTALARIN KURULUŞU

Almanya'da Bismarck döneminde 1870'li yıllarda sosyal güvenlik kamu oyunda tartışılan sorunlardan biri olmuştur. Öte yandan Bismarck bu alanda uygulamayı düşündüğü tedbir ve reformlar için uygun bir ortamın doğmasını bekliyordu. Bu ortam 1876 yılından sonra doğmaya başlamıştı.

Sosyal güvenliğin düzenlenmesinde ilgililerin zihninde başlıca üç yol ya da yöntem vardı: devletçe yapılacak sosyal yardımlar; işverenin sorumluluğu ve sigorta.

Yukarıda yapılmış olan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Almanya'da sosyal güvenliğin sağlanmasında sigorta yönteminden sosyal sigortaların kurulmasından önce de yararlanılmıştı. Bu yöndeki uygulama başlıca şu iki esasa dayanmıştı: 1) özel sigorta şirketleri; 2) yardımlaşma ve dayanışma sandıkları.<sup>84</sup>

Denilebilir ki, bu gelişim ve uygulamalar ilerde doğacak sosyal sigortaların özelliklerini büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir. Bu anlamdaki dolaylı etkisi dışında özel sigorta şirketleri sosyal güvenlik ve işçiler açısından fiili bir önem taşımamıştır.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> "Gegenseitigkeitgesellschaften" denilen bu şirketlerce normal sigorta şirketlerinde olduğu gibi belirli bir prim alınmıyor; doğan masraflar sigortalılar arasında paylaştırılıyordu.

<sup>83</sup> Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 78.

<sup>84</sup> Zöllner, yardımlaşma ve dayanışma sandıklarını maden sektörü ve bu sektörün dışında olmak üzere ikiye ayırmakta ve böylece uygulanan sigorta yönteminin kurumsal olarak üç farklı yönde gelişim göstermiş olduğunu belirtmektedir. Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 79.

<sup>85</sup> Gerçekten Almanya'da özel sigortalar yangın ve deniz taşımacılığı sigortasından başlayarak ve sonra da aynı zamanda hayat sigortası alanında faaliyet göstererek 19. yüzyılın ilk yarısında yaygınlaşmaya başlamıştır. Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 79. İşçilerin kültü-

Yardımlaşma ve dayanışma sandıklarına gelince, bunlar sosyal riskleri karşılamaya yönelik olmakla birlikte, işçi kitlesinin sadece küçük bir bölümünü kapsamaktaydı.<sup>86</sup> Bu sandıkların işçilerin sadece az bir bölümünü kapsamaması yanında, bunların karışıklıklar yaratacak kadar çeşitli ve farklı oluşları; sağladıkları yararların ve bu yararların hak kazanılabilmesi için gerekli şartların büyük farklılıklar göstermesi de bir eksiklik olarak ortaya çıkmıştı.

Bismarck'a göre bu şartlarda artık sıra bu sistemin geliştirilme ve tamamlanmasına, başka deyişle modern sosyal sigortaların kurulmasına gelmişti.

Bismarck 1880 yılında, iş kazalarından dolayı işverenlerin sorumluluğunu düzenleyen kanunda temel değişiklikler yapılması gündeme geldiğinde, düşüncelerini şu üç noktada topladı:

- İşverenlerin sorumluluğunun yeniden düzenlenmesi yerine, sigorta kurulması yoluna gidilmelidir;
- Tazminatlar azaltılmalı, fakat yardım yapılan hallerin, başka deyişle karşılanan risklerin kapsamı genişletilmelidir;
- Bir imparatorluk ya da devlet sigortası kurulmalıdır.<sup>87</sup>

Bismarck, Baare-Muhtırasından da yararlanılarak, medenî hukuktaki sorumluluk sisteminin yerini genel bir "iş kazaları sigortası" sisteminin almasını sağlayacak bir kanun tasarısı hazırlanmasını yetkililerden istedi. Bismarck bu kararı yetkili bazı bürokratların ve güçlü bir kişi olan müsteşar Lohmann'ın, bu görüşten yana olmamalarına rağmen vermişti.

röl ve mali durumları bu sigortalarla ilişkilerini engellemiş; esasen ve belki de bu nedenle, bazı istisnalar (örneğin işverenlerin sorumluluğu, hayat sigortası) dışında işçileri tehdit eden sosyal riskler özel sigorta şirketlerinin konusuna kural olarak pek girmemiştir.

<sup>86</sup> Sosyal sigortaların kuruluşuna yakın yıllarda Almanya'da çok sayıda yardımlaşma sandıkları vardı. Madencilik sektörü dışındaki sandıkların sayısı 1874 yılında, yaklaşık olarak, 10 bin kadardı; üye sayısı ise 2 milyona ulaşmıştı. Ancak, aynı yılda toplam işçi sayısının 8 milyona ulaştığı düşünüldüğünde, işçilerden sadece küçük bir bölümünün (1/4'ünün) bu sandıklardan yararlanmış oldukları söylenebilir. Öte yandan bu sandıkların yarısı tescil edilmiş yardımlaşma sandıklarıydı. Sandıkların çoğunluğunu ya belirli meslek ve işlerde çalışanların (bunlar için mahalli olarak zorunluluk esası vardı - Ortskrankenkassen) ya da belirli işyerlerinin sandıkları (Betriebskrankenkassen) teşkil etmekteydi. Madencilik sektöründe ise 1876 yılında, toplam 25 bin üyesi bulunan 88 yardımlaşma ve dayanışma sandığı vardı. Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 81 ve 83.

<sup>87</sup> Bknz.: W. Vogel, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951, s. 39, 152; D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 85-86

Böylece zorunlu sigorta sistemi benimsenmiş oluyordu. Bundan sonra artık iş kazaları ve hatta hastalık ve malûllük sigortası kurulması fikrine hiç değirse hükümet çevrelerinde karşı çıkılmayacaktı<sup>88</sup>

Bismarck, yukarda da değinildiği üzere, iş kazaları sigortasının bir devlet (imparatorluk) sigortası kurumu kanalıyla yürütülmesinin yerinde olacağı görüşünü taşıyordu. Böyle bir uygulama, Bismarck'ın devletin işçilerin refahını sağlayan bir kurum olduğu yönündeki düşüncesine de uygun düşmekteydi. Aynı düşünce ile Bismarck işveren primleri yanında Devletin de kurulacak iş kazaları sigortasının finansmanına katılmasının sağlanmasını istiyordu.

Bu anlamda hazırlanmış olan bir "iş kazaları sigortası" tasarısı 8.3.1881'de Meclis'e sunuldu. Bu tasarının desteklenmesi amacıyla 15.2.1881 tarihinde İmparator tarafından Meclis'te bir açış konuşması yapıldı; bu konuşmada iş kazaları sigortası kanununun gerekliliği vurgulanarak Meclis'te tasarının desteklenmesi istenildi. Ancak, Meclis tasarıyı kısmen destekledi; Meclis'te zorunlu sigorta kabul olunmakla birlikte, finansmana Devlet katkısı reddolundu. Öte yandan Meclis, bir İmparatorluk sigorta kurumu yerine eyalet kurumlarının kurulması ve işçilerce de işverenler yanında prim ödenmesini istiyordu. Fakat hükümet bu değişiklikleri kabul etmedi; tasarı, Meclis'in seçim döneminin sona ermesi ile kadük oldu. Bismarck konuyu yeni seçilen Meclis'te sürdürmeye kararlıydı. Bismarck'ın bu girişiminin desteklenmesi amacıyla Meclis'in Beşinci Seçim Döneminin ilk oturumunun açılışında, 17.11.1881 tarihinde, "Kaiserliche Botschaft" olarak tanınan bir İmparatorluk açış konuşması daha yapıldı.<sup>89</sup>

Sosyal sigortanın bir tür "Magna Charta"sını oluşturan bu belgede sosyal sigortaların kuruluş ve gelişiminin temel ilkelerine yer verilmiştir.<sup>90</sup> Bu konuşma gerekçesi ve genel amaçları itibariyle aynı yılın Şubat ayında yapılmış olan İmparatorluk Meclis konuşması ile birleşmekteydi: Sosyal sorunların çözüm yollarının yalnız Sosyal Demokratların zorbalık ve taşkınlıklarının bastırılmasında değil, aynı zamanda işçi refahının artırılmasında aranacağı ve sosyal sigortalar sayesinde vatana iç güvenlik ve huzuru için yeni ve sürekli güvenceler sağlanacağı<sup>91</sup> her iki belgede yer almaktaydı. İçerik itibariyle ise 17.11.1881 tarihli konuşma, yukarıda söylenenlerden de anlaşılacağı üzere çok daha ileri düzeydeydi. Örneğin Şubat konuşmasında sadece iş kazalarının sonuçlarına karşı bir sigorta-

<sup>88</sup> D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 86.

<sup>89</sup> Bknz.: H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 39; D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 86-87.

<sup>90</sup> Bknz.: H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 39.

<sup>91</sup> S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 19; L. Heyde, Abriss der Sozialpolitik, 12. Baskı, Heidelberg 1966.

dan söz edilirken, 17.11.1881 tarihli konuşmada iş kazaları sigortası yanında, hastalık sigortasına yer verilmiş; yaşlılık ve malûllük durumuna karşı da daha yüksek düzeyde devlet yardımlarının yapılacağı belirtilmişti.<sup>82</sup> Sigortanın yönetiminin ise karşılıklılık ve kendi kendini yönetim ilkesine dayalı olarak kooperatif birliklerce yürütülmesinin gerektiği ifade olunmuştu.<sup>83</sup>

İş kazaları sigortası için daha önce kadük olmuş olan tasarının, Meclis'te yapılan görüşmelerin ışığı altında yeniden gözden geçirilmesi ile yeni bir tasarı hazırlanmıştır. Bunun dışında hastalık riskine karşı mevcut güvenlik sistemi de yeterli olmaktan uzaktı; mevcut hastalık sandıkları da düzensizlik ve karışıklık içindeydi. Bu nedenle Hükümet ikinci iş kazaları sigortası tasarısıyla birlikte 8.5.1882 tarihinde bir hastalık sigortası tasarısını da Meclis'e sunma yoluna gitti.<sup>84</sup> Sosyal reformun zorunluluğu, nihayet İmparator I. Wilhelm'in 14.4.1883 tarihli Meclis konuşmasında bir kez daha dile getirilerek; Meclis'ten acil tedbirler istenildi.

Hastalık sigortasının belki de daha az tartışılır bir konu olması, Meclis'in ilgili komisyonunda bu sigorta tasarısının daha önce görüşülmesini sağladı. Öte yandan iş kazaları sigortasının komisyonda çözüme bağlanamaması, hastalık sigortasının bu sigortadan ayrılarak genel kurula sunulmasına yol açtı. Meclis genel kurulu 99'a karşı 216 oyla 31.5.1883'te Hastalık Sigortası Kanunu'nu kabul etti. Kanun 15.6.1883'te resmî gazetede yayınlanarak 1.12.1884'te yürürlüğe girdi.

Hükümet iş kazaları sigortası tasarısını 6.3.1884 tarihinde üçüncü kez Meclis'e sunmak zorunda kaldı. Bu aşamada Bismarck devletin finansmana katılmasından vazgeçti. Çünkü artık bu hususun gerçekleşmeyeceğine inanmıştı. Tasarı kabul olunarak İş Kazaları Sigortası Kanunu 6.7.1884'te resmî gazetede ilân olundu. Kanun 1.10.1885'te yürürlüğe girdi. 1925 yılında ise meslek hastalıkları riskinin karşılanmasına yönelik ilk yasa çıkarıldı.

Bundan sonra Hükümet malûllük sigortasının kuruluşunu ele aldı. Hükümet bu konudaki tasarımı 1888 yılı sonunda Meclis'e sundu. Bu tasarının görüşülmesi sırasında Bismarck bütün gücü ile şahsî ağırlığını koyarak<sup>85</sup> tasarının kanunlaşmasını sağladı. Malûllük ve Yaşlılık Sigortası Ka-

<sup>82</sup> Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 87-88; H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 39.

<sup>83</sup> H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 39.

<sup>84</sup> Bknz.: D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 88.

<sup>85</sup> Bknz.: Syrup-Neuloh, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Stuttgart 1957, s. 124.

nunu 22.6.1889'da resmî gazetede yayınlanarak 1.1.1891'de yürürlüğe girdi.<sup>98</sup>

Almanya'daki gelişim öteki Avrupa ülkelerinde başlangıçta yadırganmış; ancak, çok geçmeden bunlar da aynı yola gitmişlerdir.

Almanya'yı ilk izleyen ülke Avusturya olmuştur. Avusturya'da 1887 yılında iş kazaları, 1888'de hastalık sigortası kanunları çıkarılmış bulunuyordu. Bundan sonra örneğin Macaristan 1891; Norveç, Fransa 1894; Finlandiya 1895; İtalya 1898; İspanya 1900; Hollanda, Lüksemburg, İsveç 1901 ve Belçika 1903 yıllarında modern sosyal sigorta ile ilgili ilk kanunlarını çıkarmışlardır.<sup>97</sup> İngiltere'de ise 1908 yılında Yaşlılık Aylığı Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanuna göre, prim ödeme söz konusu olmaksızın 70 yaşın üzerindeki tüm erkek ve kadınlara yaşlılık aylığı alma hakkı tanınmaktaydı. İngiltere'de daha sonra 1911 yılında da Ulusal Sigorta Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunla hastalık, malûllük ve işsizlik sigortası kurulmuş oluyordu.<sup>98</sup> İşsizlik sigortası daha önce 1907 yılında, Dünya'da ilk kez olarak Danimarka'da kurulmuştu.<sup>99</sup>

Şüphesiz zamanla Almanya ve diğer ülkeler sosyal sigortaları da çok sayıda kanun değişiklikleri ya da yeni kanunlarla geliştirilmiştir.

Türkiye'de ise ilk sosyal sigorta kanunları (iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortası, işçi sigortaları kurumu kanunları) 1945 yılında çıkarılarak 1946 yılında uygulamaya konulmuştur. Sonra da 1949 yılında yaşlılık, 1950 yılında hastalık sigortasına ilişkin kanunlar çıkarılabilmektedir. 1950 yılında uygulamaya konulan yaşlılık sigortası 1957 yılında malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası haline getirilmiştir. Hastalık sigortası ise 1951 yılında nitibaren tedrici olarak uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama zamanla yurt çapına yayılmıştır.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Almanya'da ilk sigorta kollarının kuruluş tarihleri hakkında, çeşitli kaynaklarda birbirini tutmayan değişik ve yanlış rakamlara rastlanmaktadır. Çok kere ilgili kanunların çıkarılış ya da hatta tasarılarının hazırlanış tarihleri yürürlüğe giriş tarihleri ile karıştırılmaktadır. Bu nedenle yukarıda biraz ayrıntıya kaçılmış olması göze alınarak, bu konularda doğru tarihlerin verilmesine özen gösterilmiştir. Yukarıda verilen kuruluş tarihleri konusunda bkz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 17; H. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, a.g.k., s. 41, 47 ve 51; D. Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, a.g.k., s. 89; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k., s. 90-91; Ch. Levinson, Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik, Türkçe Çevirisi, Çev. Y. Zeytinoglu, İzmir 1981, s. 27; 53, 73.

<sup>98</sup> Bknz.: A. Manes, Die Arbeiterversicherung, Leipzig 1905, s. 24 vd. (S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 17'den).

<sup>99</sup> Bknz.: Brackman, Handbuch der Sozialversicherung, a.g.k. s. 91.

<sup>99</sup> Bknz.: Ch. Levinson, Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik, a.g.k., s. 85.

<sup>100</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.k., s. 42 vd. ve orada belirtilen başka kaynaklar.