



**Akif Abdullah
Aliğa oğlu**

Dokuz Eylöl Üniversitesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri
İlişkileri Anabilim Dalı -Doktora

akif_abdullah@hotmail.com

UOT 316.42:338 (560):(470)

TÜRKİYE VE RUSYA SOSYAL GÜVENLİĞİNİN TARİHÇESİ

səh. 147-160

Özet

Araştırmanın amacı – Osmanlı dönemi öncesinden XXI yüzyıla kadar Türkiye'nin ve XVII yüzyıldan XXI yüzyıla kadarki tarih sürecinde ise Rusya'nın sosyal güvenliğinin gelişim süreci araştırılmıştır.

Araştırmanın yöntemi – retrospektiv tahlil, tahlilin sentezi, dedüksiyon, karşılaştırmalı yöntemler.

Temel sonuçlar – geçmişten günümüze kadarki devirde Türkiye ve Rusya'nın sosyal güvenliğinin gelişimi incelenmiştir. Ancak, sosyal güvenliğin gelişimi için devlet kurumlarıyla birlikte sendikaların, belediyelerin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) da desteğine ihtiyaç vardır.

Araştırmanın sınırlılıkları – sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi sadece Türkiye ve Rusya açısından incelenmiş, genel olarak dünyadaki gelişime yer verilmemiştir.

Araştırmanın önemi – Avrupa'da sanayi devriminden sonraki gelişmeler sosyal güvenliğin yasalarda yerini daha geniş olarak bulmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlikteki gelişim ve uygulama sadece Avrupa ile sınırlı kalmamış Asya ülkelerine de yayılmıştır. Bu bağlamda Rusya Türkiye'den önce bu süreci başlatmıştır. Ancak her iki ülke de 2000'li yıllardan sonra halkın refahı için hızlı reformlarla yeni yasalar çıkartarak sosyal güvenliklerini geliştirmişlerdir.

Araştırmanın özgünlüğü – makalede geçmişten XXI yüzyıla kadar Türkiye ve Rusya'nın sosyal güvenliğinin gelişimi araştırmanın temelini oluşturmaktadır.

Anahtar kelimeler: sosyal güvenlik, sosyal yardım, piyasa ekonomisi, Rusya, Türkiye'de sosyal güvenlik.

1. Giriş

Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimleri incelendiğinde Sanayi Devrimi'nin bu süreçte bir yol ayrımı oluşturduğunu ve modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin bu olaydan sonra ortaya çıktığını görebiliriz. Bunda, belki de, sosyal güvenlik sistemlerinin varoluş nedeni olan risklerin büyük bölümünün, sanayileşmenin doğurduğu riskler olmasının da önemi vardır. Sanayileşmeden önce sosyal güvenlik ilkel, bir tür “doğal sosyal güvenlik” anlayışında, kurumsallaşmamış, kamusal girişimden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, dar kapsamlı ve sınırlı, güçsüz, bu nedenlerle de etkisizdir.

Sanayi devrimi öncesi toplumlarda sosyal güvenlik fonksiyonu yardım sandıkları, aile içi transferler ve dinsel nitelikli kurumlar tarafından yerine getiriliyordu. Sanayi devrimi, bu alanda yeni bir bakış açısı getirmiştir. Söz konusu dönem içinde işçilerin kötü çalışma koşulları devletlerin sosyal politika alanında da bir takım koruyucu düzenlemeler yapmalarını zorunlu kılmıştır. Sanayi Devrimi ile köklü dönüşümlere uğrayan toplumsal hayat, en önemli değişimlerden birini de sosyal güvenlik alanında yaşamıştır. Üretim ilişkilerinin değişimine bağlı olarak toplumsal yapı ve iş bölümü de değişmiştir. Toplum kısa sürede iki sınıfa bölünmüştür. Bu iki sınıf; çok zenginleşen kapitalistler ile tek geliri emek gücü olan yoksul işçiler olmuştur. İşçilerin içinde buldukları kötü koşullar, uzun çalışma süreleri, çok sayıda iş kazası, yetersiz ücret, yoksulluk, hastalıklar, iş ve gelecek güvencesi bulunmamasının verdiği huzursuzluklar onları sık sık başkaldırıya yöneltmiştir. Gerçekten de ekonomik ve sosyal koşullar, modern anlamdaki sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici etmenleri olmuştur.

A. Türkiye sosyal güvenliğinin tarihsel gelişimi

1. Osmanlı dönemi ve öncesi

Türk tarihindeki sosyal güvenlik uygulamaları Orta Asya, Anadolu Selçuklu, Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi olarak ele alınabilir. Orta Asya Döneminde, Eski Türklere aile bağları güçlü olduğu için aile içi yardımlaşmalar önemli bir sosyal yardım olarak ön plana çıkarken, yerleşik hayata geçişle birlikte daha sağlam temellere dayalı olarak oluşturulan ve iyilik, dayanışma, yardım için tesis edilen vakıf kurumları diğer bir sosyal yardım anlayışı olarak ortaya çıkmıştır [1].

Anadolu Selçuklu Döneminde halk göçebe, köylü ve şehirli olmak üzere üç gruba ayrılmış; göçebe Türkmenler hayvancılıkla, köylüler hayvancılık ve tarımla, şehirliler ise ticaret ve zanaatla uğraşmışlardır. Şehirlerde ticaretle uğraşanlar tarafından Ahi Teşkilatları ile bu teşkilat içinde zanaatkârların iş kollarına göre loncaları kurulmuş, zanaatkârlar arasındaki güçlü bağ ve dayanışma ile de sosyal yardım

amaçlı vakıf kurumları tesis edilmiş, devlet malı olarak kabul edilen ve miri arazi olarak adlandırılan topraklardan vakıf arazisi olarak ayrılanlardan elde edilen gelirler (*tesis edilen bu sosyal hizmet*) dayanışma ve yardım kurumlarının giderlerine tahsis edilmiştir[2].

Ekonomik ve sosyal teşkilatlanması Anadolu Selçuklu Devleti'nin bir devamı niteliğinde olan Osmanlı Devletinde sosyal güvenlik anlamında ilk örgütlenme, 13. yüzyılda önce Ahilik (*esnaf, zanaatkar, çiftçi vb. bütün çalışma kollarını içine alan ocak*), sonra Gedik (*hak, imtiyaz*) – Lonca (*belli bir iş kolunda usta, kalfa ve çırakları içine alan dernek*) teşkilatı adı altında ortaya çıkmış ve 18. yüzyıla kadar etkinliğini hissettirmiştir. 18. yüzyılda ise Osmanlılarda sosyal güvenlik daha bir kurumsallık kazanmış ve ilk kez bu yüzyılda sosyal yardım amaçlı vergi toplanmaya başlanmıştır. Osmanlı Devletinde sanayileşme hareketleri ve işçi sınıfının doğuşu Avrupa'ya oranla çok geç başladığından Türkler modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemine oldukça geç kavuşmuşlardır [3].

Tarıma dayalı, geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir. Bu her toplumda rastlanan, kendiliğinden ve doğal olarak verilen bakım, insani yardım kapsamında değerlendirildiği için sosyal güvenlik açısından fazla önem taşımamaktadır. Hatta koruyucu aile yapısının, “sosyal güvenliğin bir gereksinim olarak algılanmasını engellediği” bile ileri sürülmektedir. Dinsel kural ve geleneklere dayanan ‘hayır kurumları’ Osmanlı’da yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır; ancak bunları da insani yardım çerçevesinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır [4].

2. XIX yüzyıl

19. yüzyılda Darülaceze (*düşkünler yurdu*), Darüşşafaka (*yoksul, öksüz ve yetimler için okul*) gibi kurumların kurulmaya başlamasıyla birlikte Loncaların yardımlaşma sandıkları yıkılmaya yüz tutmuş, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir.

1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü “Amelperver Cemiyeti” zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için

yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır [5].

Cumhuriyetin ilk yıllarında, sosyal sigortalara benzeyen fakat kişiler ve riskler açısından çok dar kapsamlı olmasına rağmen sayıca oldukça fazla olan birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören kanunlar çıkarılmıştır. Bu alanda çıkarılan yasalar ve oluşturulan sandıklardan bir kısmı, 1926 tarihli ve 895 sayılı Kanunla kurulan İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı, 1934'de 2454 sayılı Kanunla kurulan Devlet Demir Yolları ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı, 1935'de kurulan Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı, 1935'de kurulan PTT Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı, 1937'de 3137 sayılı Kanunla kurulan Deniz Yolları ve Akay İşletmeleriyle Fabrika ve Havuzlar İdareleri Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı, 1937'de 3202 sayılı Kanunla kurulan T.C. Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı, 1938'de Emlak ve Eytam Bankası Memurları Tekaüt Sandığı, T.C. Merkez Bankası Memurları Tekaüt Sandığı, Devlet Hava Yolları Umum Müdürlüğü Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı şeklinde sıralanabilir [6].

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Sosyal sigortalarla ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır .

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağınık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir .

Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 'nün 1952 tarihli 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi " 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Sözleşmede 9 risk sayılmıştır.

Bu riskler; hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleridir [7].

2. XX - XXI yüzyıl

Türkiye’de hizmet akdiyle çalışanların 506, kendi nam ve hesabına çalışanların 1479, devlet memuru olarak çalışanların 5434, tarımda hizmet akdiyle çalışanların 2925, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların 2926 sayılı kanunlara tabi olarak sosyal güvenlikleri sağlanmaktaydı. Diğer bir deyişle, sigortalıların sosyal güvenlik hakları 5 ayrı yasa ile düzenlenmişti. Ayrıca, 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesindeki sandıklara tabi olanlar da kendi vakıf senetlerine göre sosyal güvenliklerini sağlamaktaydı. Ancak, bu tarz bir sosyal güvenlik sistemi farklı sosyal güvenlik kanunlarına tabi olarak çalışanların hak ve yükümlülükleri arasındaki norm ve standart birliğini bozmaktaydı. Söz konusu norm birliğinin sağlanması ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amacıyla sosyal güvenlik reformu yapılması gerekli görülmüştür. Bu doğrultuda, yukarıda tarihsel süreçleri özetlenen Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulmuştur. Bu reformla sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulması öngörülmüştür [8].

Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, 01.01.2007 tarihinde de yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ancak 5510 sayılı Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle yürürlük tarihi; önce 01.07.2007 tarihine, sonra 01.01.2008 tarihine ertelenmiş ve nihayet 5510 sayılı Kanun 01.10.2008 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir [9].

B. Rusya’da sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi

1. XIX yüzyıl ve öncesi

Rusya sosyal güvenlik tarihinin kökleri derin geçmişe dayanmaktadır. İlk Rus prensleri nüfusun sosyal savunmasız kesimlerine yardımcı olacak şekilde önlemler almışlardır. Bununla birlikte devlet sosyal güvenlik sisteminin ilk belirtileri Rus monarşi devletinin ortaya çıkışı ve gelişimi sırasında olmuştur. Daha sonra ise yaşama düzeyinde uygulanmıştır. Rusya’da sosyal güvenlik hayırseverlik faaliyetleriyle başlamıştır. Sosyal bir olgu olarak hayırseverlik insanlığın tarihi boyunca doğasında varolmuştur. Sadakanın ilkel forumları eski Rus prenslerinin doğasında

da mevcut olup, halka açık olarak hayırseverlik eylemleri gerçekleştirmek için çalışmışlardır. Bunun nedeni de V.O. Klyuçevskogo göre yoksulları sevmelerinde yatmaktaydı. Bu durum Rusya'nın toplumsal hayatında dilencililiği en önemli olgu haline getirmiştir ki, Ortaçağ Avrupa'sında bile onun emsalsiz olması tekrar tekrar literatürde vurgulanmıştır. 996 yılındaki kilise düzenlemelerine göre ise yoksullar için bakım ve toplumdaki hayırseverlik işlerinin denetimi din adamlarına emanet edilmiş, bunun için kaynaklar kilisenin topladığı (*aşar vergisi*) vergilerden sağlanmıştır [22].

Eski Rusya'da hayırseverliğin önemli özelliği prenslerin tüm durumlarda daha çok birey gibi hareket etmeleri, ancak halka açık olarak yapılan bu hayırseverlik eylemlerinin çok az olmasıydı. Ancak, unutmamak gerekir ki, eski dönemlerde devlet toplumu yönetim mekanizması gibi değil daha çok babadan oğla geçen mirasın prensler tarafından yönetimi şeklindeydi. Hayırseverliğin gelişim yıllarında ortaya çıkan ilk sorun yoksulluğun bir yaşam biçimi gibi görülmesiydi. Yoksullara saygılı davranış ve gelişigüzel (*düzensiz*) yapılan yardımlar profesyonel dilenci sayısını artırarak yoksulluğu azaltmak yerine yeniden çoğaltmıştır. Bu profesyonel dilencilerle mücadele için ilk girişim İvan Groznı tarafından yapılmıştır [20].

Ünlü reformcu 1. Pyotr ise dilencilerle mücadele için farklı önlemler almıştır. O açıkça sadaka verilmesini yasaklamıştır. Bununla ilgili 1691 yılında Büyük Pyotr bir kararname yayınlamıştır. Bu kararnamede “dilencilerin ve total taklidi yapanların toplanması ve onların cezalandırılması”, yalancı dilenci gibi davranan kişilerin Sibiryaya sürgüne gönderilmesi ve sadaka için dilenci sevgisi olanları 10 rubleye kadar cezalandırılması kuralları getirilmiştir. 1. Pyotr zamanında devlet emekli maaşı, hayvanlar için yem parası, toprak verilmesi ve ticaretle uğraşmak için yardımlar sağlanmıştır.

Pyotr devrimi iki eğilimle rekabet etmekteydi: Devlet hayırseverlik sistemi ve özel hayırseverlik. Zamanla sonuncusu neredeyse tamamen devlete tabi olmuştur ki bu da sosyal desteğin esas yönlerini belirlemekteydi [10].

1763 yılı II Yekaterina zamanında “eğitim evlerinin kurulması” Manifestosuyla bir çok “hayır kurumları” kurulmuş ve yoksulların bakımının Rusya Devletinin esas amaçlarından biri olduğu vurgulanmıştır. Sonraki zamanlarda Moskova ve Petersburg'da terkedilmiş ve yasadışı doğmuş çocuklar için eğitim evleri oluşturulmuş, yoksul hamileler için ise anonim bölmeli hastaneler yapılmıştır.

1861 yılında, köylü reformundan sonra ihtiyaç sahiplerine sosyal destek sağlanması büyük önem kazanmıştır. Çünkü, bu dönemde çok sayıda insanın istihdamı bir sorun olmaya başlamıştır.

Meslek evleri kurularak “siyah” (*sokak ve meydan temizliği v.s.*) işleri yürütmek için insan grupları oluşturulmuştur. Bu kurumların temel amaçları, geçici iş sağlamakla birlikte, insanların ahlaki eğitimi ve acı karşısında ahlaki dayanıklılığın güçlendirilmesiydi [11].

3. Eski Sovyetler dönemi

Yaklaşık 19. yüzyılın sonu 20. yüzyılın başında Rusya’da sosyal güvenlik denince devlet tarafından belirlenen sadece sosyal sigorta değil, devlet tarafından kontrol edilen girişimci ve çalışanların ortak çalışmaları sonucu belirlenen normlara uygun olarak oluşturulan sistemler dahil olmaktadır. İncelenen dönemde Rusya’da oldukça yaygın olarak kullanılan sosyal güvenlik çeşitlerinden emeklilik, yardımlar, doğal teminat olarak ücretsiz tıbbi yardım (*sağlık hizmetleri*) şeklinde, teşviklerin verilmesidir. Rusya’da devrim öncesi dönemde en yaygın olarak gelişen sosyal sigorta türleri kazalara karşı sağlık sigortası ve emeklilik sigortası olmuştur.

1912 yılında sosyal yardımları geliştirmek amacıyla iki yasa kabul edildi; “Hastalık halinde güvence” ve “İşçilerin işyeri kazalarına karşı sigortalanması”. Genel haliyle sosyal güvenliğin aşağıdaki edimleri (*dalları*) oluşmuştur: hamilelik ve doğum aylığı, geçici işgörmezlik aylığı (*veya ödeneği*), malüllük aylığı ve ölüm aylığı [12].

Ekim (*ayı*) Sosyalist Devrimi Eski Sovyet hukuk tarihinin ilk sayfasını açtı. Bu proleter (*devrimci-işçi*) hukuku olup, sınıf karakteri taşımaktaydı (*Proleter sınıfın hukuku*). Komünist partinin manifestosunda K.Marks ve F.Engels hukuku; kanunla kurulmuş egemen sınıfın iradesi şeklinde tanımlıyordu. Proletarya hukuku eski Sovyet döneminin ve askeri komünizmin ilk yıllarında Marksist-leninist doktrini doğrultusunda proletarya diktatörlüğünü uygulama aracı gibi görülüyordu. Bu hukuk (*hak*) kanun ve yasal düzen kategorilerinde değil, “devrimci sınıf yasası” ve “amaca uygun devrimci” olarak değerlendirilmekteydi [13].

Devrim sonrasının birinci yılında Rusya hükümeti bir sıra kararname yayınladı. Bu kararname gelecekte yapılacak işçilerin geniş sosyal güvenlik yasalarının temelini oluşturmaktaydı: 30 Ekim 1917 yılında sosyal sigorta konusunda hükümet raporu yayınlandı, 8 Kasım 1917 yılında yayınlanan kararnameye göre “emekli maaşlarının artırılması”, 11 Aralık 1917 yılında ise, “hastalık sigortası” kararnamesi yayınlandı. Bu kararnamelere göre sosyal sigortaya istisnasız tüm çalışanlar, ayrıca kırsal ve kentsel yoksullar da tabi idi. Sosyal sigorta her çeşit çalışma kaybını kapsamaktaydı (*hastalık, sakatlık, malüllük, yaşlılık, analık, dulluk, yetimlik ve işsizlik*) Sakatlık ve işsizlik durumları en az bir tam maaşla telafi edilmekteydi. İşçi ve memurlar sigorta primi ödemekten muaf tutulmaktaydı. Böylece devrim olaylarının ruhu içinde sosyal güvenlik alanında oldukça hızlı bir şekilde siyasi ve ekonomik değişiklikler olmuştur [14].

Köylülerle ilgili sosyal güvenlik politikası ise farklıydı. 14 Mayıs 1921 yılından itibaren Milli Sovyet Komisarlığı kararnamesiyle işçilerin, köylülerin ve Kızıl Ordu asker ailelerinin sosyal güvenlik durumlarının iyileştirilmesi amacıyla köy şurası ve mahalli yürütme komiteleri altında köylü yardımlaşma kurulları oluşturulması emr olunmuştur. Bu kurullar muhtaçlara yardım etmek, kamu fonlarının dağıtımını sağla-

mak, kamu istihdam yardımını düzenlemek için oluşturulmuştur. Yasal düzenlemelerde bütün çalışanlara tam sosyal güvenlik hakkı sağlamış, başka birisinin çalışmasını sömürmeden, her çeşit işgücü kaybı ve dünyada ilk kez işsizden, işveren ve devlet tarafından, tam özerklik sağlanması ve sendikaların geniş katılımı ile düzenlemeler yapılmıştır.

Eski SSCB (1936) anayasasında vatandaşların geniş sosyal hakları pekiştirilmiş ve güvence altına alınmıştır (*SSCB vatandaşlarının yaşlılıkta, işgörmezlik durumlarında, hastalık halinde maddi destek hakkı*). 1977 yılında kabul edilen SSCB anayasasında vatandaşların yaşlılık halinde, hastalık halinde, tam veya kısmi sakatlık (*işgörmezlik*) halinde, yanı sıra ölüm halindeki maddi destek hakları pekiştirilmiştir. Ayrıca, Anayasaya bu yasanın uygulanması için kurumsal ve yasal güvenceler yerleştirilmiştir [15].

4. XX-XXI yüzyıl

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal güvenlik üç ana alanda gelişmişti:

- Askeri personelin devlet sosyal güvenliği, devlet, ulusal ve yerel bütçe hesabına eğitim görenler ve çeşitli diğer kategorilerdeki vatandaşların sosyal güvenliği;*
- işyeri primleri ve bütçe ödemeleri hesabına sendikaların yönetimi altında çalışanların, işçilerin ve memurların devlet sosyal sigortası;*
- Çiftçi birliklerinin gelirlerinden yapılan kesintiler ve bütçe ödenekleri hesabına çiftçi birliklerin sosyal güvenliği [16].*

Malullerin sosyal rehabilitasyon sistemi ise daha fazla genişleme sağlamaktaydı (*yatılı okul ve öksüz evlerinden onların istihdam edilmelerine kadar, ulaşım araçları temin edilmesi, protez ihtiyaçlarının giderilmesinin yanı sıra mesleki eğitim ve hayata yeniden kazandırma*). Malullerin evlerine kadar götürülen sosyal hizmetler gelişmeye başladı. Evlere, yatılı okullara, öksüz ve yaşlılar evine götürülen hizmetlerin yanında aşağıdaki hizmetleri de sunmaktaydı:

- Haftada bir veya iki kez gıda paketlerinin teslimi;*
- Çamaşırların yıkanması ve değiştirilmesi en az on günde bir defa;*
- Konut temizliği;*
- İlaçların teslimi, kamusal hizmetler, posta gönderilmesi v.s.*

Rusya'da sosyal güvenlik sisteminin denetimi, kontrolü, uygulanması ve ilgili yasaların çıkarılmasında en etkili bakanlık Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığıdır. Rusya Federasyonu 31 Mayıs 2012 yılı 535 sayılı hükümet kararnamesine göre Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı yürütmenin federal bir kuruluşu olup aşağıdaki fonksiyonları bulunmaktadır. Yasal düzenlenmelerle aşağıdaki alanlarda devlet

politikasını geliştirmek ve uygulamaktadır: Demografi, emek, yaşam standardı, gelir, ücret, emeklilik, devlet dışı emeklilik (*bireysel emeklilik*), sosyal sigorta, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal ortaklık ve iş ilişkileri, istihdam ve işsizlik, iş gücü göçü, alternatif sivil hizmetler, devlet vatandaşlık hizmeti, sosyal koruma ve sosyal hizmetler, bununla beraber ailenin, kadın ve çocukların sosyal korunması, protez yardımı, engellilerin rehabilitasyonu, mediko sosyal ekspertiz incelenmesi, belirli faaliyet alanlarında devlet mülkiyetinin yönetimi, kamu hizmetlerinin sağlanması [23].

Rusya Sosyal Güvenlik Sisteminin geliştirilmesinde diğer önemli bir adım da aşağıda belirtilen çok sayıda tazminat ödemelerinin sigorta kapsamına alınması olmuştur:

- a .Anne ve diğer akrabalara, fiilen çocuk bakımı yapanlar;
- b .Birinci grup engelli bakmakla yükümlü kişiler;
- c .80 yaşına ulaşan kişiler;
- d .Doktor hükmüyle bakıma muhtaç yaşlılar;
- e .Lisans öğrencisi ve mastır öğrencilerden tıbbi nedenlerle akademik izinde olanlar;
- f .Kocalarıyla birlikte iş bulunmayan yerlerde yaşayan askeri personel eşleri;
- g .Vesayet altındaki çocuklar;
- h .Mülteciler ve mecburi göçmenler [19].

Ancak bu hızlı gelişime rağmen sosyal güvenlik yasaları ne yazık ki günümüz koşullarına uyum sağlayamamaktadır. Enflasyon, işsiz sayısında artış, nüfusun çoğunluğunun fakirleşmesi ve demografik durum gibi nedenlerle her zaman reforma ihtiyaç duyulmuştur. Rusya'da sosyal güvenlik sisteminin reformu 3 aşamadan oluşmaktadır.

Birinci aşama emeklilik sistemiyle ilgili olup 1990-2001 yıllarını kapsamaktadır. Ancak, Rusya'da emeklilik sisteminin evrimi daha 80'li yıllara dayanmaktadır ki, bu yıllarda konuyla ilgili yeni örgütsel, ekonomik ve idari kararların alınmasıyla ortaya çıkmıştır. 90'lı yılların başında emeklilik fonu, sosyal ve sağlık sigorta fonu ve bunlara karşılık gelen finansal sistem oluşturulmuştur. Bu dönemde emeklilik reformunun olumlu tarafı piyasa ekonomisi mekanizması dahilinde emeklilik sisteminin oluşumu için sosyal sigortayla ilgili yasaların çıkarılması olmuştur. Ancak bir çok nedenden dolayı (*özellikle ekonomik nitelikli nedenler: GSYİH'nin düşük büyüme oranı, ödemeler krizi, emeğin verimliliği mali ve bütçe krizi, düşük ücretler ve b.*) sosyal fonlar için mali desteğin az olması derin sosyal reformların yapılmasına ve emeklilik reformu için yetersiz olmuştur. Bundan dolayı gerçek emeklilik reformu daha sonraki bir döneme ertelenmiştir.

İkinci aşama: Sosyal güvenlik reformunun ikinci aşaması 2002-2008 yıllarını kapsamaktadır ki, bu dönemde Rusya derin bir ekonomik krizden çıkmış ve enerji fiyatlarının yüksekliğinden dolayı da devlet sosyal güvenlik için ek mali kaynaklar

tahsis etmiştir. Bu ek kaynaklar sayesinde de emeklilik maaşları asgari ücrete yaklaşmıştır. 2000’li yılların başından itibaren sosyal güvenlik reformu olağanüstü hal koşulları gibi çalışmış ve buradaki amaç sosyal güvenlik sistemiyle nüfusun yoksulluk sorununun çözümüne yönelmiştir. Ancak, sosyal güvenlik sisteminin piyasa uyumu ile ilgili sistematik sorunları araştırılmamıştır.

Üçüncü aşama: Şu anda Avrupa standartlarına göre sosyal güvenlik sorunlarının çözümü reformun üçüncü aşamasına bırakılmıştır. Bu da yaklaşık 2020 yılında başlayacaktır [21].

5. Sonuç

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmaların temelindeki önemli etmenlerden birisinin de, sosyal güvenlik kavramında meydana gelen genişleme ve bunun sonucunda devletten beklentilerin artmasıdır. Çünkü günümüzde sosyal güvenlik kavramı klasik önlemler dışında daha kapsamlı bir yapı kazanmıştır. Bu anlamda sosyal güvenlik; ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin dışında; ayrıca aile, konut, kentleşme, eğitim, meslek seçmede yardım, yönetime katılma, istihdam, verim verimliliğinin artırılması, sağlık ve hijyen politikalarına ilişkin önlemleri de içermektedir. Bu tanım risklere karşı alınacak önlemlerin yanısıra, mevcut refah düzeyinin sadece sürdürülmesine değil, daha çok yükseltilmesine de anlamlı bir vurgu yapmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların analizi, sisteme yönelik yeniden yapılanmanın, sosyal korumanın vatandaşlığa bağlı bir hak temelinde tanımlandığı; sosyal güvenliğin gelişiminde öncelikli unsur olan sendikal örgütlenme sorunlarının aşıldığı; riskleri tazmin etmekten çok, önlemenin ön planda tutulduğu; sosyal sigorta ve sosyal yardımların bir bütün olarak algılandığı; sosyal güvenliğin işsizlikle mücadeleye ve istihdam politikaları ile desteklendiği; kayıt dışı istihdamın denetim altına alındığı ve sosyal güvenlik sisteminin siyasi popülizm aracı olmayacak şekilde kurulduğu bir yapı içerisinde söz konusu olabileceğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunların çözümüne yönelik yeniden yapılanma, Türkiye’de toplumsal yapı ve çalışma yaşamının temel sorun alanları ile birlikte, bütünsel olarak değerlendirildiğinde işlevsel olacaktır.

Rusya’da sosyal güvenliğin geliştirilmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi için federal yürütme organlarının, bölgesel yürütme organlarının, yerel yönetimlerin, işletmelerin ve çeşitli kuruluşların arasındaki sosyal politik işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, federal ve bölgesel sosyal güvenlik programlarının uygulanmasını, asgari ücret düzeyinin tutarının yükseltilmesinin ve çalışan insanların asgari geçim düzeyine ulaşabilmelerinin sağlanması da esas hedefler arasındadır.

Araştırdığımız konu sonucunda Türkiye’nin sanayi devrimini yaşamadığı için sosyal güvenlik sistemiyle çok geç tanışmış olduğu, Rusya’nın ise Eski Sovyetler Birliği sayesinde Türkiye’ye nazaran daha önce olmuştur. Fakat her iki ülke de re-

formlar sayesinde sosyal güvenlik sistemlerini günümüz piyasa koşullarına göre geliştirmiş ve bu gelişim hala devam etmektedir. Çünkü yer yüzünde insanlar var olduğu sürece bu sistemin gelişime ve değişime ihtiyacı vardır. Rusya Türkiye’den farklı olarak 5-10 yıllık planlamayla bu gelişimi daha hızlı yaşamaktadır.

Türkiye ve Rusya’nın mevcut sosyo ekonomik koşulları sosyal güvenlik sisteminin reformu ile ilgili olarak ve onun yeterliliği için eski dönemleri ve bu alanda birikmiş yerli deneyimleri göz önünde bulunmaları gerekmektedir. Her iki ülke için özellikle vatandaşların sosyal güvencelerinin kabul edilebilir seviyeye ulaşması için sosyal sigortanın mali yükünün (*sosyal güvenliğin en yaygın biçimi*) çalışanlar, işverenler ve devlet arasında eşit olarak dağıtılması gerekmektedir.

Diğer bir önlem hükümet tarafından yürütülen emeklilik reformuyla emeklilik maaşında önemli bir artışın sağlanmasıdır. Her hangi bir durumda emekliliğe ayrılan kişi için alacağı maaş insanca bir yaşam standardı için oldukça yeterli olmalıdır. Bunun için emeklinin maaşının enflasyondan korunması ve indekslenmesi durumunda parasal değerleri de korunmuş olacaktır.

Hem Türkiye hem de Rusya’da devletin sendikalar, belediyeler, STK’larla (*Sivil Toplum Kuruluşları*) birlikte yerel ve bölgesel yönetimlerle işbirliği içinde olması sosyal güvenliğin gelişmesine ve problemlerin çözümüne katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

1. Beşer. F. (1988). İslamda sosyal güvenlik. Seha neşriyat. 1. Bası. İstanbul. 1 s.
2. Bir reformun anatomisi, (2009). Strateji Geliştirme Başkanlığı, SGK, Ankara. 54 s.
3. Güzel. A., Okur A R. (1999). Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım, 7. Bası. İstanbul. 1-4 s.
4. Akaya. Y. (2000). Sosyal güvenlik tarihi üzerine notlar. Toplum ve hekim, 2-15 s.
5. Güvercin. C H., (2000). Gemlik eğitim ve araştırma bölgesi’nde yeşil kart sahiplerinin bazı özellikleri yeşil kart kullanımı ve bunu etkileyen faktörler. Yayınlanmamış uzmanlık tezi. Bursa, 17 s.
6. Tuncay. A. C., Ekmekçi E. (2005). Sosyal güvenlik hukuku dersleri, güncelleştirilmiş 11. Bası, İstanbul. 10 s.
7. Çelikoğlu, İ., (1994). Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri ve Türkiye uygulaması, Ankara Eylül DPT Uzmanlık Tezi, 48 s.
8. <http://www.ssk.gov.tr/wps/portal>. (03.03.2013).
9. <http://www.ssk.gov.tr/wps/portal>. (25.03.2003).
10. Дерябин, П.О., (1878). “О христианском милосердии по учению святых отцов”. Москва. 3 s. (*Deryabin, P.O. (1878). “Müqəddəs atalara xristianlıq mərhəmətinin öyrədilməsi”*. Moskva. 3 s).

11. Udalova, A.V., (2008). “Право социального обеспечения. Учебное пособие”. 3-ое издание, Москва. 2-7 s. (*Udalova, A.V. (2008). Sosial təminatın qaydası. Ümumi dərslük, 3-cü nəşr. Moskva. s. 2-7.*)
12. Захаров М.Л. Тучкова Э.Г., (2004). “Право социального обеспечения”. Москва.. 14 s. (*Zaxarov, M.L., Tuçkova, E.G. (2004). “Sosial təminat hüququ”. Moskva. 14 s.*)
13. Стучка П.И., (1964). “Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права, Рига. с. 36. (*Stuçka P.İ. (1964). “Marksist-leninçi hüquq nəzəriyyəsi haqqında seçilmiş əsərlər”. Riqa. 36 s.*)
14. Шайхатдинов В.Ш. (2003). “Социальная защита населения в регионе . Система социальной защиты и обеспечения населения современной России”, с.58. (*Şayxatdinov, V.Ş. (2003). “Regionlarda əhalinin sosial müdafiəsi. Müasir Rusiyada əhalinin sosial təminatı və müdafiəsi”. 58 s.*)
15. Гусов К.Н. (2008). “Право социального обеспечения. Учебник”. Издание четвертое, переработанное и дополненное, Изд. “Проспект”, Москва. с. 2-21. (*Qusov K.N. (2008). “Sosial təminat hüququ. Dərslük”. Yenidən işlənmiş və əlavələr olunmuş 4-cü nəşr. Moskva. s.2-21.*)
16. Мачульская Е.Е, (2000). “Право социального обеспечения: перспективы развития”. Москва. с. 131. (*Maçulskaya, Y.Y. (2000). Sosial təminatın qaydası: inkişaf perspektivləri. Moskva. 131 s.*)
17. “Право социального обеспечения. Учебник”. Издание четвертое, переработанное и дополненное, Изд. “Проспект”, Москва. с. 76. (*Qusov K.N. (2008). “Sosial təminat hüququ. Dərslük”. Yenidən işlənmiş və əlavələr olunmuş 4-cü nəşr. Moskva. s.76.*)
18. Андреев В.С. (1996). “Социальное обеспечение в СССР”. Советское право социального обеспечения: курс лекций, темы IX-XIV.: RİO VYUZİ, Москва. с.19. (*Andreyev V.S. (1996). “SSRİ-də sosial təminat”. Sovet sosial təminat hüququ. Moskva. 19 s.*)
19. Гусов К.Н. (2008). Право социального обеспечения, учебник издание четвертое, переработанное и дополненное, Изд. “Проспект”, Москва. с. 26. (*Qusov K.N. (2008). “Sosial təminat hüququ. Dərslük”. Yenidən işlənmiş və əlavələr olunmuş 4-cü nəşr. Moskva. s.26.*)
20. Чистякова О. (1985). “Российское законодательство X-XX веков. Том 2. Законодательство периода образования и укрепления государства”. Москва. с. 97. (*Çistyakova O. (1985). “X-XX əsrlər Rusiya qanunvericiliyi. Dövlətin yaradılması və möhkəmləndirilməsi dövrünün qanunvericiliyi”. Moskva. 97 s.*)
21. www.inecon.org/docs/...12.../Shavishvili.pdf (12.04.2013)
22. http://www.pravo.vuzlib.org/book_z867_page_25.html (10.03.2013)
23. <http://www.garant.ru/news/400728/> (14.05.2013)

dr. Akif Abdullah Aliğa oğlu
Doqquz Eylöl Universiteti
İş İqtisadiyyatı və Sənaye Əlaqələri Fundamental
Elm Sahəsi – fəlsəfə doktoru

Türkiyə və rusiyada sosial müdafiəsinin tarixçəsi

Xülasə

Tədqiqatın məqsədi – Osmanlı dövründən əvvəl XXI əsrə qədər Türkiyənin və XVII əsrdən XXI əsrə qədərki tarix müddətində isə Rusiyanın sosial müdafiəsinin inkişafı tədqiq edilmişdir.

Tədqiqatın metodologiyası – retrospektiv təhlil, təhlilin sintezi, deduksiyon, müqayisəli üsullar.

Tədqiqatın nəticələri – keçmişdən bugünə qədərki dövüdə Türkiyə və Rusiyanın sosial müdafiəsinin inkişafı araşdırılmışdır. Ancaq, sosial müdafiənin tarixi inkişafı üçün dövlət təşkilatları ilə birlikdə həmkarlar ittifaqları, bələdiyyələr və qeyri-hökumət təşkilatlarının (QHT) da dəstəyinə ehtiyac vardır.

Tədqiqatın məhdudiyyətləri – sosial müdafiəsinin tarixi inkişafı yalnız Türkiyə və Rusiya baxımından tədqiq edilmiş, ümumiyyətlə dünyadakı inkişafa yer verilməmişdir.

Tədqiqatın praktiki əhəmiyyəti – Avropada sənaye inqilabından sonrakı inkişafın sosial müdafiənin də qanunlarda öz əksini tapmasına səbəb olmuşdur. Sosial müdafiədəki inkişaf və tətbiq yalnız Avropa ilə məhdud qalmamış, Asiya ölkələrinə də yayılmışdır. Bu məzmununda Rusiya Türkiyədən əvvəl bu müddəti başlatmışdır. Ancaq hər iki ölkə də 2000-ci illərdən sonra xalqın rifahı üçün sürətli islahatlarla yeni qanunlar çıxardaraq sosial müdafiə sistemlərini inkişaf etdirmişlər.

Tədqiqatın orijinallığı və elmi yeniliyi – məqalədə keçmişdən XXI əsrə qədər Türkiyə və Rusiyanın sosial müdafiəsinin tarixi inkişafı tədqiqatın təməlini meydana gətirməkdədir.

Açar sözlər: *sosial müdafiə, sosial yardım, bazar iqtisadiyyatı, Rusiya, Türkiyədə sosial müdafiə.*

dr. Akif Abdullah Aliaga oğlu

Labor economics and industrial relations – doctor of philosophy
Dokuz Eylul University

History of social insurance of Turkey and Russia

Abstract

Purpose – period of development of social insurance of Turkey since the pre-ottoman period till XXI century and of Russia from XVII till XXI century has been investigated.

Design/methodology – retrospective analysis, synthesis of the analysis, deduction, com-parative methods.

Findings – development of social insurance of Turkey and Russia starting from the past till today has been investigated. However, there is need for the support of trade unions, municipalities and Civil Society Organizations together with the state organs for the development of social insurance.

Research limitations – historical development of social insurance has been investigated only from the Turkish and Russian point of view and unfortunately it hasn't been investigated from the general global development point of view.

Practical implications – post industrial revolution improvement in Europe has resulted of the social insurance being reflected in legislative laws more broadly. Improvement and application of social insurance wasn't limited only by Europe, but also spreaded to Asian countries. As a result of this Russia started this period before Turkey. But, both the countries starting from the 2000 years have accepted new legislations by rapid reforms for well being of people and improved their social insurance.

Originality – development of social insurance of Turkey and Russia starting from the past till XXI century in this article bears the basic aims of this investigation.

Keywords: *social security, social aids, market economy, Russia, social insurance in Turkey.*

JEL Classification Codes: J08, J21, J28

Məqalə redaksiyaya daxil olmuşdur: 15.05.13.

Təkrar işləməyə göndərilmişdir: 30.05.13.

Çapa qəbul olunmuşdur: 21.08.13.