

SOSYAL YARDIMDAN SOSYAL SİGORTAYA: BİSMARCKYAN VE İNGİLTERE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN TARİHSEL DÖNÜŞÜMÜ

FROM SOCIAL RELIEF TO SOCIAL INSURANCE: HISTORICAL TRANSFORMATION OF BISMARCKIAN AND ENGLAND SOCIAL SECURITY SYSTEMS

FERHAT AKYÜZ*

Özet

Sosyal güvenliğin ilk nüvelerini, yoksulluk, çalışma ve yerleşim için çıkartılan yasalarda bulmak mümkündür. Sosyal yardımdan sosyal sigortaya tarihsel dönüşüm ilk olarak İngiltere’de gerçekleşmiştir. Fakat Almanya’daki dönüşüm çok daha sonradır. Her iki örnekte sosyal güvenlik ilk olarak yoksullara yardımla başlamıştır. Yoksulluk yardımlarına eş zamanlı olarak çalışma ve yerleşim yasaları çıkartılmıştır. Bu yasalar ile kapitalizmin temel ihtiyacı olan özgür işçiler açığa çıkmıştır. Sosyal yardımdan sosyal sigortaya tarihsel dönüşümde temel amaç özgür işçinin vuku bulmasıydı. Çalışmada bu dönüşüm karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Yardım, Sosyal Sigorta, Speenhamland, Bismarkyan, Sosyal Güvenlik

Abstract

It is possible to find the embryonic form of social security in Europe in legislation of poverty, labour and residence. Historical transformation from social relief into social insurance has taken place firstly in England. However in Germany this transformation was very late than England. Social security in both country began to support paupers. Simultaneously legislation of labour and residence was enact. By this legislation bourgeoisie found out workers free from land which was necessary for the capitalist mode of production. This was not only the result, in fact the reason of the historical transformation from social relief into social insurance. In this paper, we will try to analyze this historical transformation by comparing Bismarckian and English social security systems

Key Words: social aid, social insurance, Speenhamland, Bismarkyan, social security

* Araş. Gör. Ferhat Akyüz, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü

Sosyal güvenliğin ilk nüvelerini, kapitalist üretim yordamı/biçiminin Batı Avrupa’da kendini hissettirdiği dönemde, yoksulluk, çalışma ve yerleşim için çıkartılan yasalarda bulmak mümkündür. Avrupa’da bu yasal süreçlerin kendini hissettirdiği ilk yer İngiltere olmuştur. Kıta Avrupa’sındaki bahsedilen bu yasal süreçler ise, gerek yasalaşma biçimi gerek uygulama biçimleri ile İngiltere’den farklılık göstermiştir. Bu çalışmada tarihsel okumaları hem sınırlamak hem de tarihin içinde kaybolmamak için iki sosyal güvenlik örneği; Bismarckyan ve İngiltere örnekleri incelenecektir. Bu iki örneğinin incelenmesinin nedeni; İngiltere’nin sosyal güvenlik anlamında liberal politikaları alanında ve Bismarckyan ise kamu sosyal güvenlik uygulamalarının kurumsal ve geniş kapsamlı politikalar alanında ilk oluşlarından dolayıdır. Tarihsel inceleme yapılırken dönemin hâkim olan düşünsel yapı temel alınarak analiz yapılacak ve tarih okuması doğrusal bir şekilde değil de zaman üzerinde ileriye ve geriye dönüşler şeklinde olacaktır. Buradaki amaç sosyal güvenlik veya refah devletine dair ilk nüveleri bulmak değil tarihsel süreç içerisinde belli bir andaki olgunun kendinden öncekinden nasıl etkilendiği ve kendinden sonrakileri nasıl etkilediğini ve dönüştürdüğünü sınırlı bir şekilde de olsa ortaya çıkarmak olacaktır.

İngiltere Örneği

Sosyal yardımların sistematik olarak ilk düzenlendiği yer, 17. yüzyıldan başlayarak bir dizi yoksulluk yasaları ile düzenleme yapmış olan İngiltere’dir. İngiltere’de sosyal yardımların temel çerçevesi 1601 yılında çıkarılan yasa ile çizilmişti. Söz konusu yasa çalışmayı temel olarak üç ana yardım biçimini esas almıştır. Buna göre her *parish*, kendi bölgesinde çalışabilir durumda olan kimselere iş bulmak, yaşlı ve sakatlar için yoksul evleri işletmek, bakımsız kalmış çocukların çiraklık eğitimlerini üstlenmekten sorumluydu.¹ Burada yoksullar iki kategori olarak ele alınmakta ve yardımları da hak edenler ve hak etmeyenler şeklinde ayrılmaktaydı. 1601 tarihli yoksul yasa;

— Güçsüz/aciz yoksullar, düşkünler evi (almshouses) veya yardım evleri dışında verilen yardımlar (outdoor reliefs) aracılığı ile yardım edilen, çalışmayacak durumda olan hasta ve yaşlı kimseler.

— İkinci grup çalışabilir *acizler* (paupers)² ve çalışabilir durumda olan fakat çalışmayanlar olarak düşünülüyordu. Bu davranış biçimlerinin yanlış olduğunun gerçeğinin farkına varana kadar cezalandırılacaklardı.³

¹ Onur KOVANCI, Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları, Mülkiyeliler birliği vakfı yayınları, Temmuz 2003, Ankara, s.26

² Pauper kelimesi kök olarak Latince bir kelimedir. “pau” kökü paucus olan “az, yetersiz” , *Per* kökünün kökeni ise parere “ elde etmek, üretmek” anlamına gelmektedir. Pauper kelimesi yoksul anlamından çok az üreten yersiz üreten, *tembel* veya *aciz* anlamına denk gelmektedir (yorum ve vurgu bana ait).

Bkz. <http://www.etymonline.com/index.php?term=pauper> (20.02.2006)

³ <http://dSPACE.dial.pipex.com/town/terrace/adw03/peel/poorlaw/plaa.htm> (23.02.2006)

Bu yoksul kategorileri, zaman içinde muhtemel tehlikeleri bir yana, kamu kaynakları üzerinde yük olarak görülmeye başlanacak ve yoksul yasalarının temel ilkelerinden biri olan “hak eden” eden “hak etmeyen” yoksul ayrımı, sosyal politika tarihinde modern sosyal güvenlik sistemleri kuruluncaya kadar sürekli tartışılan bir konu olacaktır.⁴ Temelde bu dönüşüm yardım sisteminin ve emeğin daha örgütlü ve seküler bir yapı içerisinde düzenlemesiydi. Sosyal yardımın kilisenin elinden alınıp yasanın konusu haline getirilmesi yardımın “hayır” kavramından çıkıp “hak” kavramına dönüşmesini beraberinde getirmiştir. Hak kavramı beraberinde de yardım alana “ödev” yükümlülüğünü zorunlu kılmıştır. Çalışma etiğinin yerleşmesi için kurulan çalışma evlerinin mantığı buna dayanmaktaydı. Bununla beraber birde İngiltere’de emeği kontrol altına alıp kapitalist üretim biçiminin iyice yerleşmesi için emek piyasasını oluşturmak ve düzenlemek gibi etkisi de söz konusuydu.

İngiltere’de aynı dönemde emeği kontrol altında tutan söz konusu bu yoksulluk yasasının yanında 1662’de çıkartılan ikamet yasası ve 1563 yılında çıkarılmış olan zanaatkârlar yönetmeliğinin de göz önüne alınması gerekir. 1662’de çıkartılan yerleşim/ikamet yasası yoksulların başka bir *parish*’e göç etmelerini tamamen kısıtlayan bir uygulama idi.

... Yoksullarla ilgili yerel düzenlemelerin çeşitliliği artıkça sosyal hizmetleri iyi örgütlenmiş kiliselerin “profesyonel düşkünler” istilasına uğrama tehlikesi de artıyordu. Restorasyondan sonra daha iyi kilise bölgelerinin düşkünlerin yükü altında ezilmemeleri için yerleşim ve uzaklaştırma yasası çıkarıldı...

Bu yasaşmanın temelini Polanyi’nin Büyük Dönüşüm adlı çalışmasında ortaya koymuştur.⁵

1782 Gilbert Act ile ikamet yasası dışında tüm ilkeler yumuşatılmıştır. Bu yasa ile sakat olmayanlar dâhil tüm yoksullara para yardımı yapmayı yasal hale getirmiştir. Gilbert Act ile çalışabilir durumda olan yoksulu yoksul evine göndermeyip iş bulana kadar çalışma evleri sınırları içinde çalışması sağlanmıştır.⁶

Yoksul yardımlarının yönü ve yapısını kökten değiştiren 1795 yılında çıkartılan Speenhamland yasası olmuştur. Bugün çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsama mantığının ilk nüvesi Speenhamland yasasında görülebilir. Speenhamland yasası 6 Mayıs 1795’te büyük bir bunalım döneminde, Newsbury yakınındaki Speenhamland’de Pelikhan hanı’nda toplanan Berkshire yargıçları, yoksullara kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir sağlaması için ekmek fiyatlarına göre düzenlenen bir ölçüte

⁴ Onur Kovancı, a.g.a. s.20

⁵ Karl POLANYİ, Büyük Dönüşüm, (çev. Ayşe Buğra), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 105

⁶ J.L. and Barbara Hammond, The Village Labourer 1760-1832: A Study in the Government of England before the Reform Bill, 1920, s.81, <http://www.chemengsoftware.com/huckin/enclosure.htm> (24.02.2006)

göre ücretlerin desteklenmesine karar verdiler.⁷ Yargıçların önermiş olduğu ölçüt aşağıda verilen tablodaki gibiydi⁸.

Buğdayın fiyatı/maliyeti bir şilin olduğunda yoksul kişiye tek başına ise 3

| | Fiyatı gallon buğdayın maliyeti (şilin) | | | | | | |
|-----------------------------|---|-----|------|-----|------|------|------|
| | 1/- | 1/1 | ½ | 1/3 | 1/4 | 1/5 | 1/6 |
| Tek Yoksul kişi | 3/0 | 3/3 | 3/6 | 3/9 | 4/- | 4/- | 4/3 |
| Yoksul ve karısı | 4/6 | 5/- | 5/2 | 5/6 | 5/10 | 5/11 | 6/3 |
| Yoksul, karısı ve bir çocuk | 6/- | 6/5 | 6/10 | 7/3 | 7/8 | 7/10 | 8/3 |
| Yoksul, karısı ve iki çocuk | 7/6 | 8/0 | 8/6 | 9/- | 9/6 | 9/9 | 10/3 |

şilin veriliyor eğer karısı ve çocukları var ise bu çocuk sayısına göre artış gösteriyordu. Yardımların veya ücret desteklenmesinin buğday temel alınarak yapılması sosyal güvenliğin kapitalist mantık açısından emeğin yeniden üretimin esas aldığı açık bir kanıttır. Speenhamland yasası ile yoksulluk yardımları sadece yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi nedenlerden dolayı değil, çalışanlara ve kırsal alanın dışında yaşayanlara da verilmeye başlanmıştı. Ücretlere yapılan bu doğrudan müdahale dönemin sınıfsal eğilimine ve ideolojik atmosferine de uygundu.⁹ Kıta Avrupa'sında özellikle Fransa'da devrimin İngiltere'ye de sıçrayacağı korkusu ile acilen alınmış önlem niteliğinde idi. Başka bir yünden speenhamland'a bakıldığında ise yeni oluşmakta olan sanayi burjuvazisi ile toprak burjuvazisi arasında, ihtiyaç duydukları emek üzerinden yürüttükleri çatışmanın ürünü olduğu görülmektedir¹⁰. Çünkü 1662 tarihli emeğin yer değiştirmesini katı kurallar ile yasaklayan yasa 1795'te parlamento tarafında çıkartılan yasa ile yumuşatılmış oldu ve fakat aynı yıl Speenhamland uygulaması başlatıldı. Belirtildiği gibi aslında amaç toprak burjuvazisinin emek üzerindeki geleneksel iktidarının korunması idi.¹¹ Speenhamland yasası iki sonuç ortaya çıkarmıştı.¹²

—speenhamland deneyiminin yoksulluk yardımları yoksulları yaralamadığı daha çok koruduğu; insanların yaşamlarını kazanmayı çok zorlaştırmış olan ekonomideki yapısal değişimlerden korumaya yardımcı olmuştur.

⁷ Polanyi, a.g.e. s.96.

⁸ <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/speen.html> (24.06.2006)

⁹ Kovancı, a.g.e., s.31

¹⁰ Speenhamland bir kanun değildi sadece yerel yargıçların aldığı bir karardı. Kırsal alanda geniş bir uygulama bulması bir kanun işlevi gördü. Bu durum aslında toprak burjuvazisinin kırsal alandaki emeği kırdı tutabilmek için uygulanmasına izin vermesi sanayi burjuvazisi ile toprak burjuvazisinin çatışmasının açık kanıtıdır.

¹¹ Fren BLOCK, Margaret SOMERS, "Ekonomist Yanılığının Ötesi: Karl Polanyi'nin Holistik Toplum Bilimi" Theda Skocpol (ed) Tarihsel Sosyoloji içinde tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s.47-84

¹² Fred BLOCK, Margaret SOMERS, In The Shadow Of Speenhamland: Social Policy And The Old Poor Law, <http://sociology.ucdavis.edu/flblock/pdf/PAS252272.pdf>

—speenhamland’ın tarihsel dayanağının yokluğundan dolayı şüpheler, garanti edilmiş gelir teklifi üzerine odaklanmıştır. Taban altı gelirin tavan gelire dönüşmesi teknik olarak mümkün iken, tabii ki bu Speenhamland süresince gerçekleşmedi. Speenhamland’ın aksine çoğu çağdaş gelir garanti teklifleri, negatif gelir vergisi üzerine olan çeşitlemeler dahi yardımı alanın uğraşı gibi talep edilemez. Böylece işçiler gelir garanti programlarından faydalanarak ücretleri sürekli düşüren patronla karşılaştıklarında, işsizlik süresince ekonomik zorluklardan gelir garantisi ile korunacağını bildiği için muhtemelen alternatif işleri aramaktan vazgeçecektir.

Kapitalist üretim biçiminde esas, üretim araçlarını bir araya getiren, işbölümü ve teknolojik yenilik ile üretim düzeyini niceliksel olarak en üst seviyeye çıkarmaktır. Bu durumda kapitalist iç mantık açısından emek cephesindeki değişim ise emeğin geleneksel yarı zamanlı veya mevsimsel biçiminden koparılışı ve sanayinin ihtiyaç duyduğu vardiyalı veya tam zamanlı çalışma biçiminde, niteliksel ve niceliksel olarak dönüştürülmesiydi. Speenhamland uygulamasını böyle bir anlayışın hâkim olduğu dönemde nereye oturtmak gerekiyor.? Speenhamland’ta Polanyi’nin de belirttiği “yaşama hakkı” denen sosyal ve ekonomik buluş bizim bugünkü anlamda pür ücretin dışında var olan “sosyal ücrete” denk gelmekte ve bir anlamda da sosyal güvenlik fonuna benzemektedir. Söz konusu sistemde çocuk sayısının artışına bağlı olarak kişinin alacağı ücretteki/yardımdaki artışı, çocukların artık anne ve babaların sorumluluğundan çıkarmakta ve iktidarın sorumluluğuna bırakmaktaydı. Bu tarz derinlemesine analizler yapıldığında Speenhamland’ın çağdaş anlamdaki sosyal devlet uygulamasına denk düştüğü görülmektedir.

Speenhamland aynı zamanda da toprak ve sanayi burjuvazisine ücretleri minimum seviye çekmek için meşru bir zemin hazırlamıştı. 1799-1800’de çıkartılan birleşme-karşıtı yasa (anti-combination laws) işçi örgütlenmesini engellemiş ve bu durum ücretler üzerinde olabilecek pazarlık baskısını da ortadan kaldırmıştı. Speenhamland kapitalist üretim biçiminin iyice yerleşmesinde bir geçiş aşaması niteliğinde idi.

Yoksullara yardım için yapılan yasal düzenlemeler, 18 yy liberalleri tarafından sert eleştirilere maruz kaldı. Smith, ikamet yasasının piyasa ekonomisi için emeğin serbest dolaşımını gerekliliğini ortadan kaldırdığı için engel olarak görüyordu. Smith için emeğin dolaşımının olmamasının aynı zamanda da mal dolaşımının da kısıtlanması anlamına gelmektedir.¹³ Townsend¹⁴ ve Malthus da yoksul yasalarını nüfus artışına sebep olduğunu gerekçesiyle eleştirmektedirler. 1834’te çıkan yeni yoksul yasası üzerinde baskın bir düşünsel etkisi görülmektedir. Malthus’tan önce Townsend yiyecek miktarı ile nüfus arasında ters yönlü bir ilişkiyi John Fernando adasına bırakılan keçi ve köpekler arasındaki doğal

¹³ Adam SMİTH, Ulusların Zenginliği, Çeviren: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan yayınları, İstanbul, 1997, s. 118

¹⁴ Joseph Townsend A Dissertation on the Poor Laws, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/townsend/poorlaw.html> (25.02.2006)

dengenin nasıl kurulduğunu anlattığı çalışmasında dile getirmiştir.¹⁵ Sözü edilen çalışmada yoksullar yasası ile insanların açlık ile kontrol altına alınabileceğini belirtmektedir. Malthus daha çok yoksul yardımlarının nüfusu artıracığı üzerinde durmuştur. Yoksullara yapılan yardım yiyecek miktarını artırmadan, yoksulların çalışma evlerinden gelen yardımlara güvenerek evlenip nüfusu artıracığını özellikle vurgulamıştı. Malthus'un bu durumlara getirdiği çözüm yoksul yardımlarının tek bir merkezden verilmesi ve hak edip etmeme durumun çok iyi gözetilmesi idi.¹⁶

1832'de yasalaşması gerçekleşen yeni yoksul yasasının düşünce bazına en çok etkileyen Bentham olmuştur. İki temel güdünün acı ve haz insan yaşamını belirlediğini ve insanların acıdan kaçıp haza yöneldiklerini belirtmiştir. Bentham "en çok sayıda kişinin en büyük mutluluğu" prensibi, yoksulluğa çare bulmada yoksulların kendilerinin tasarruf etmesi ve gönüllü bağışlar ve son olarak daha çok mahkûmlar için planlanan panopticon niteliğindeki çalışma evleri şeklindeydi.

Bu düşünsel temeller üzerinden yoksul yardımı sistemi için 1832 yılında kurulan bir komisyon Speenhamland yardımlarını ifade eden çalışma evleri dışındaki yardımları(outdoor relief) hakkında bilgi toplamak üzere görevlendirildi. Bu hazırlanan raporlar¹⁷ neticesinde 1834 'te yoksul yasalarını ıslah etme yasası (The 1834 Poor Law Amendment Act) çıkarıldı. Bu yeni yoksulluk yasası liberal sosyal politikanın yerleşmesi konusunda iki temel yöntemi vardı.¹⁸

1-Speenhamland sisteminin çalışan yoksulları düşkün konuma ittiği söylenen "çalışma evleri dışında yardım verme" (outdoor relief) uygulamasına son vermek.

2-"En az tercih edilebilirlik ilkesi"¹⁹ (the principle of less eligibility) olarak ifade edebileceğimiz ilkeyi hayata geçirmek.

En az tercih edilebilirlik ilkesi; yoksulları özgür ücretli emekçi haline getirmektir. Yapılacak olan yardımlar hak ödev niteliğinin dışında belirlendi.

¹⁵ Joseph Townsend, a.g.e., bölüm VIII

¹⁶ Onur KOVANCI, s.69

¹⁷ Bu raporlarda önerilen politika önerileri 1) *Merkezileşme*: Londra'da müfettiş gibi hareket edecek olan yardımcı komisyonlarla birlikte Merkezi Kontrol Yönetimi oluşturulmalı, yoksul yardımının yerel yönetimi maaşlı nezaretçiler (overseers) tarafından gerçekleştirilmelidir. 2) *Çalışma Evi Testi*: Çalışma evinin (workhouse) dışındakilerine verilen yoksul yardımı --ki Speenhamland'la gelmişti-- iptal edilmeli, yardım sadece bu evlerde kalanlara verilmelidir. Yoksullar açısından kendi başına yaşamının tek alternatifi bu evlere girmek olmalıdır. 3) *Yeknesaklık*: 1662 tarihli Yerleşim Yasası kaldırılmalıdır. Çalışma evinin koşulları merkezi komisyonca belirlenmeli, düşkünlerin bir *parish*'ten diğerine gitmek suretiyle elde edebileceği avantajlar ortadan kalkmalıdır. 4) *Düşük elverişlilik*: Bu evlerde kalan düşkünlerin koşulları hiç bir durumda kendi yaşamını idame ettiren en alt sınıftan kişilerin koşullarından daha elverişli olmamalıdır. Avareliğe prim verilmemelidir. 5) *Sınıflandırma*: Çalışma evlerinin genel karmaşık haline son verilmeli, iyi düzenlenerek sınıflandırılmış ev sistemi yerleştirilmelidir. Bakınız,Fatih GÜNGÖR, Metin ÖZUGURLU, İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, http://www.politics.ankara.edu.tr/tartisma_metinleri.php

¹⁸ Onur KOVANCI, a.g.e., s. 86

¹⁹ En az tercih edilebilirlik ilkesi yoksulları çalışmaya teşvik etmekte ve bu yüzden çalışma evlerinin durumunu dışarıdaki bir emekçinin bulunduğu durumdan farklı olmamasıydı.

Yoksulluk yasası reformları ile doğal adalet ve doğal haklar ideası için çok zaman harlandı. Yoksulluk yardımları bir hak olarak değil bir politika ve yönetim sorunu olarak görüldü.²⁰ 1834 yasası ile reforme edilmiş yoksulluk yasasının fonksiyonu rekabetçi bir piyasada sözleşme yapabilir bir özgür emeğin kendisini güçlendirecek yasal ve yönetsel bir zemin hazırlamak. Bu reformun mantığındaki liberal anlayışa ters bir şekilde merkezi devletin gücünün genişlemesini gerektirdi. Bir taraftan reformistler özgür emek piyasasında özgürce sözleşme yaptıkları otonomiye kurmak, diğer taraftan yönetim ve ahlak disiplinin manzarasını planlamak gibi kaygılara 1834 reformu modern liberalizmin Janusunu (romada evlerin kapılarını bekleyen bir Tanrı) mükemmel bir şekilde resmetmişti.²¹ Yoksul yasaları, yasayı yapanların otoritesini sağlamlaştıran, işgücü ve ücretler üzerinde tek belirleyici olan ve işçi sınıfı üzerinde burjuva değerlerinin etkisi hissettirecek araç olarak toplumsal kontrolü sağlayan nitelikteydi.²² 1834 tarihi sanayi kapitalizmi için bir milattır. Modern kapitalizmin iyice oturması için 1846 yılında buğday ticaretini engelleyen yasanın yürürlükten kalkışı gerekmişti. Yetmiş seksen yıllık dönem boyunca yeni yasal değişiklikler yapılmaksızın yardım konusunda farklı reformlara gidilmiştir. Çalışanlara asgari toplumsal korumayı garanti etmeyi amaçlayan yardımsever kuruluşlar ile karşılıklı işçi örgütlenmelerinin sayısı bu acımasız ortamda artmıştır.²³

İngiltere’de yoksul yardımlarından refah devletine dönüşüm yoksul yasalarının parlamenter anlamda reddi ve popüler evrimi ile gerçekleşti. İngiltere refah ideolojisine kritik olarak neyin değişmiş olabileceğine bakıldığında, 19’yy’daki aşırı derecedeki kötü yoksul yasalarının yarattığı toplumsal etkidir. Yoksul yardımları, çalışma evleri, gelir araştırması rezaletine karşı yoksul yasalarının dışında sosyal provizyonlar, son yoksul politikalarının reddi ve yürürlükten kaldırılması olarak ortaya çıktı.²⁴

B. Almanya Örneği: Bismarckyan Sosyal Devlet

Bismarck dönemi Almanya’sı, dönemin tarihsel şartlarında özgün bir yapı arz etmektedir. Almanya’nın bu dönemdeki değişimlerini anlamak için eşitsiz-bileşik gelişme bağlamında ele almak gerekmektedir.²⁵ Kapitalist üretim biçiminin yerleştiği aşamada, öncesi ve sonrasında devlet mekanizmasının nasıl etkin rol oynadığı Alman sosyal politikalarının analizinde çok önemlidir. Bismarck dönemi Almanya’sında devlet, burjuvazi ile Junker Aristokrasisinin çatıştığı ve uzlaştığı alan niteliğinde idi. 1880’lerdeki sosyal politika/sosyal güvenlik uygulamaları yine

²⁰ Felix DRIVER, *Power and Pauperism: The Workhouse System, 1834–1884*, Cambridge University Press, 1993, s. 18

²¹ Felix DRIVER, s. 19

²² Derek Fraser, "The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State," in W.J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London: Croom Helm, 1981, pp.9-31.

²³ Pierre ROSANVALLON, *Refah Devletinin Krizi*, çev. Burcu Şahinli, Dost Kitap evi yayınları, 2004, s.121

²⁴ Derek Fraser, a.g.e., s. 28.

²⁵ Colin MOOERS, *Burjuva Avrupa’nın Kuruluşu*, Dost Kitabevi, (çev: Bahadır Sina Şener) 1991, İstanbul, s.174

bu dönemdeki burjuvazi ile Junker Aristokrasisinin çatışmanın ve uzlaşının bir sonucu/ürünü olarak bakmak gerekir. Fakat bu dönemde uluslar arası yeni oluşmakta olan kapitalist üretim ilişkilerinin eşitsiz dağılımdan kaynaklı korumacı ve ulusal ekonomi politikalarının bir parçası olarak da bakmayı unutmamak gerekir.

Almanya'nın kapitalizme doğru yol alışında burjuvazi ile Junker aristokrasinin nasıl bir rol oynadığı iki tartışma üzerinden yürümektedir. Birincisi, Engels'in Almanya devletinin özünde Junker soyluluğunun egemenliğinde geri kalmış bir yapı olarak görmesi, ikincisi ise Eley ile Blackbourn'nun devletin ilerlemeci karakterinin kapitalizmle uyuşmasını öne çıkarılması şeklindedir.²⁶ Sosyal güvenliğe, junker aristokrasisinin mi çıkarı yoksa burjuvanın mı çıkarı, her iki çıkar grubunun dışında işçi sınıfının bu dönemdeki kazanımı olarak mı bakılmalıdır? Sosyal sigorta öncelikli olarak sosyal politika sorunu değil devletin bir sorunuymu daha doğrusu devletin değil de, yöneten grupların kendi içinde ve yeni formüle edilmiş Reich çıkarlarının politik gücü ile ilgili bir problem idi.²⁷

Modern refah devletinin kurumsal olarak yerleşmesini sağlayan sosyal güvenliğin ilk örneği 18. yy son çeyreğindeki Bismarck dönemi Almanya'sında uygulanmış olandır. Fakat 1880 yasalaşmasından önce Almanya'da sosyal güvenlik uygulamaları kısmi olarak zaten mevcuttu. 1776'da çıkartılan *Revidiente Klevish Markische* isimli yasa ile maden işçileri, askerlikten ve vergiden muaf tutulmuş, çalışma saatleri sekiz saat olarak düzenlemiş, işçilerin çalışma hakları sigortalanmış/garanti edilmiş ve sabit bir gelir garanti edilmişti.²⁸ Bu erken dönem uygulama sosyal sigorta sistemi için ilk nüve niteliğindedir. Bunun yanında 1839'da Prusya hükümeti çocuk ve genç emeğinin istihdamı üzerine bazı sınırlamalar getiren yasayı çıkarmış ve 1848 devriminden sonra Almanya'da çoğu şehir ve kasabalarında hastalığa karşı zorunlu sigorta fonlarını kurmuştu.²⁹ Refah devleti geleneği Almanya'da 1880'ler öncesinden de vardı. Tıpkı İngiltere'deki gibi zanaatkârlık sistemine yoksulluk yasalarına dayalı idi. 1800'lerin ortalarına kadar kentsel işgücünü esnaf ve zanaatkârlar oluşturmaktaydı. Fakat bu durum sanayileşme ile birlikte hızla değişti ve zanaatkârlar ve esnaf kendini sanayide işçi olarak korunmasız halde buldu. Kömür madeni sanayisinde var olan eski çalışma yasalarının bazıları iptal edildi ve liberal politika anlayışına uygun bireysel sözleşmeye dayalı anlaşmalar ile yer değiştirdi. 1880'lerdeki Alman sosyal politikalarında dönüşümünde yeni bir sayfa değildi. Fakat devlet müdahaleciliğinin eski kurallarının yeni liberal ekonomik arka plana eklenmesinin dönüşümü söz

²⁶ Colin MOOERS, a.g.e., 176

²⁷ Hans-Peter ULLMAN, German Industry and Bismarck's Social Security System. In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. Croom Helm, London 1981, s. 133 – 150

²⁸ J. TAMPKE, Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?, In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. Croom Helm, London 1981, s. 71-83

²⁹ J. TAMPKE, a.g.e, s. 75.

konusu idi.³⁰ Bu, Prusya imparatorluğuna özgü olarak 1840'lardan itibaren liberalizm ve pre-endüstriyalizm paternalizminin harmanlanmasıydı.³¹

Sosyal güvenlik alanında diğer tüm uygulamalarda olduğu gibi Almanya'da da iş kazası alanında olmuştur. 1871 yılında çıkartılan yasa ile sanayicilere kusurlu olmaları halinde sınırlı ölçüde de olsa iş kazaları konusunda sorumluluk yükleniyordu. İş kazası alanında İngiltere'de 1897'de Fransa'da ise 1898'de ancak uygulamaya konulmuştur. 1881 yılında bugün çağdaş anlamda bilinen sosyal sigortanın ilk biçimi olan Reichstag tasarısı imparatorluk hükümeti tarafından parlamentoya sunulmuştur. Tasarı işçilerin iş kazalarına karşı devlet tarafından yönetilecek olan ve devletin para yardımıyla bulunacağı bir sigorta fonunun kurulmasını önermekteydi. Para yardımı reddedildi. Ancak zorunlu kaza sigortası parlamento tarafından kabul edildi.

1883 ile 1889 arasında üç büyük yasa onaylanmıştır. Bu yasaların 6 yıllık dönemde hızla çıkarılmasının politik nedenleri Bismarck'ın uyguladığı baskıcı politikaların telafi edilmesi idi. 1883 tarihli hastalık sigortası yasası bu yasalardan ilkiydi. Yıllık geliri 2000 markı geçmeyen sanayi işçilerini zorunlu hale getirmişti. Primlerin üçte ikisi ücretlilere üçte biri işverenlere yüklenmişti. Bu primler devlet kontrolü altında fakat özel kurumlar tarafından işletiliyordu.

1884 tarihli iş kazası yasası 1881'de alınan kararları hayata geçirmiştir. Sermayedarlar zorunlu olarak sandıklara aidat ödeyerek iş kazalarının neden olduğu kalıcı hasarları karşılamak zorunda kalıyorlardı. Eğer işçide işe dönemeyecek kadar hasarlara neden olunmuşsa ücretinin %66,6'sı ödenmek zorunda idi. işçinin ölümü söz konusu ise dul kalan kişiye ücretin %20'si, yetim kalan 15 yaşın altındaki her çocuk için de %15-60 arasında ödeme yapılıyordu.

İlk kez zorunlu bir emeklilik sistemi 1889 yılında yaşlılık-malullük sigortası yasası ile kurumsallaştırılmıştır. Bu kurumsallaşma için yarısı işveren yarısı işçiler tarafından ödenen primler için kurulan sandıklar kurulmuştur. 1911 yılında söz konusu bu üç yasa sosyal devlet açısından ilk örneği olan sosyal sigortalar kanunu tarafından kanunlaştırılmış ve genelleştirilmiştir.

Alman sosyal politikasının/sosyal devletin gelişiminde iki aşama tarihsel analiz açısından önem taşımaktadır.

- 1- Modern yoksul yardımları
- 2- Bismarckyan paradigma: işçi politikası

³⁰ J, TAMPKE, a.g.e, 77.

³¹, Hans-Peter ULLMAN, a.g.e, 135.

ba. Modern Yoksul yardımları

Yoksul yardımlarının verilme biçimi ve mekânları, çalışma etiğinin oluşmasında ve işçi sınıfının denetiminde bir yönetim tekniği olarak kullanıldı. İngiltere’de ve Kıta Avrupa’sındaki Çalışma ve yoksul evleri bunun en açık örneğini teşkil etmekteydi. Kapitalizmin ilk aşamalarında kilise dışında otorite tarafından yapılan kurumsal yardımlar, sosyal sigorta/sosyal güvenliğin (direkt işsizlik sigortası anlamında) ilk biçimiydi. Gustav Schmoller, Yoksul yardımları ile sosyal sigortanın aynı köklerden geldiği ileri sürmüştür.³² Yoksul yardımları ulusal işgücünün desteklemek ve yeniden üretimini sağlamak açısından geçici nitelikte idi. Ancak bunun bir hak olarak yerleşmeye başlaması ile sosyal sigortaya dönüşmesi paralellilik seyretmiştir (Yoksul yardımları- hak olarak sosyal yardım-sosyal sigorta). Yoksul yardımlarının aynı nitelikten nakdi niteliğe dönüşmesi yardımın sigorta biçimi almasında katkıda bulunmuştur. Aynı yardımlardan çok nakdi yardımların tercih edilmesi piyasa ekonomisinin araçları ile refah/sosyal devletin yerleşmesi sağlanmıştır. Gustav Schmoller yoksulların (paupers) bağımsızlığını sağlamada ve terbiye edilmelerinde nakdi yardımların doğru bir araç olduğunu savunmuştur.³³

Almanya’da yoksul yardımları, yoksulluğun çözümünde bireysel sorumluluk ve gayrete dayalı nosyonların hâkim olduğu Elberfeld³⁴ isimli bir yardım sistemi idi. Bu sistemin kendine güvene dayalı olması yardım maliyetlerinin karşılanmasının yoksulun kendisi tarafından yapılmasıydı.

Yoksul yardımlarının odağındaki çelişki, yoksulluğun önleminde ve yoksulluğun nedeninin açıklanmasında bireysel sorumlulukta ısrar edilmesine rağmen, resmi söylemin yoksulluğun yapısal bir sorun olarak bilgilendirmesiydi. Bir taraftan bireyselleştirici disiplin ile bir taraftan da yoksulluğun nedeninin sosyolojik analizi arasındaki çelişki tipik olarak 19yy’daki tüm sosyal politikaların içine işlemiştir.

Almanya’da da yoksul yardımları eski bir geçmişe sahiptir. 1794 tarihli yasa (General Legal Code) ile devlet yoksullara iş bulmak ve yoksulluklarından dolayı desteklemeyi önermişti. Fakat merkezi anlamda bir çözüm ve yardımın finansmanın nasıl yapılacağı konusunda çözümsüz kalmıştı.1842–1843 tarihli modern yoksul yasaları olarak adlandırılan yasalar, 1834 gümrük yasası ve 1845 sanayi yasası ile ulusal endüstriyel ekonomi kurma çabalarının sonucunda çıkartıldı.³⁵ Bu her iki yasa kapitalist gelişmenin uluslar arası alandaki

³² Gustav Schmoller, The Idea of Justice in Political Economy, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/schmoller/justice>, 26/04/2006

³³ George STEINMETZ, a.g.e., s. 172

³⁴ Elberfeld sistemi, iki ana tema üzerine odaklıydı. Birincisi bireyselleştirme; yoksulluğun çözümünde sosyal faktörlerden çok bireysel faktörlere önem verilmesi, ikincisi ise, sorumluluğun dağıtılması/devredilmesi (decentralization) otoritenin karar yetkisinin yerel otoriteye devredilmesi veya yerel müfettişler aracılığına. Bkz.George STEINMETZ, Regulating the social: the welfare state and local politics in imperial Germany / George Steinmetz., Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1993, s. 168

³⁵ George STEINMETZ, a.g.e. s. 125

yansımaları sonucunda çıkartılmıştı. 1842–1843 yasaları kapitalist üretim için emek gücünün yaratılmasını sağlamıştı. Yasa hem emek gücünün kırsal alandan sanayi bölgelerine akmasını sağlayacak düzenlemeleri hem de ekonomik kriz dönemlerinde kırsal alana emek gücünün geri dönüşünü engellemek için doğrudan işsizlik yardımı niteliğindeki düzenlemeleri içeriyordu. Ulusal ölçekte emek gücünün desteklenmesinde ve yeniden üretiminde yoksul yardımları sosyal sigortadan daha önemli bir rol oynamıştır.³⁶

1870 tarihli yardım bölgeleri yasasında(Relief Residence Law) yoksul yardımlarının yerel otoriteler tarafından yapılmasına karar verilmişti. Bu, emek gücünün üretiminin toprak/junker aristokrasisi tarafından üstlenilmesi anlamına gelmekteydi. Sanayi kentlerinin ihtiyaç duyduğu emek gücü kırsal alandaki emek-gücü ile desteklenmekteydi. Bunun anlamı kırsal alandan kentsel sanayi bölgelerine yoksullara verilen yardımlardan dolayı kaynak aktarılması idi. 1884'te 19.000 mark ve 1890'da ise 26.500 mark yardım için harcanmıştı.³⁷ Kırsalda yetişen emek gücü kent sanayi burjuvazisi için hediye niteliğindedi. Junker aristokrasisi ve sanayi burjuvazisi arasında emek gücü üzerindeki kontrolden kaynaklı mücadele Bismarckyan politikalara geçişte önemli bir rol oynamıştı.

bb. Bismarkyan İşçi Politikası: Bismarkyan Paradigma

Bismarkyan işçi politikasında işçi sınıfı, işçi sorunu olarak adlandırdıkları çerçevede yapılan düzenlemelerde öncelikli bir yerde değildi daha çok ikinci ve üçüncü önemdeydi. Modern yoksul yardımları ile Bismarkyan işçi politikası arasında sosyal politika alanında bazı farklılıklar mevcuttu. Birincisi Bismarkyan paradigmanda sigorta, sadece nitelikli erkek sanayi işçisi, yoksul yardımları ise çalışmayan anneler ve çocuklar için geçerliydi. Bu farklılıktan çok daha ciddi bir ayırım; Bismarkyan paradigmanın dayandığı sigorta mantığında toplumu kontrol etme, denetim altına alma dolaylı yoldan yapılmaktaydı. Sigorta, işçinin kendi geleceğini kendisinin finanse edeceği mantığı üzerine kuruluydu.³⁸ Sigorta dolaylı yoldan kontrol mekanizmasıydı. 1880'den sonrasındaki yasalaşma, hastalık sigortası, kaza sigortası, yaşlılık sigortası gibi sigorta biçimlerini ulusal ölçekte uygulanır hale getirmişti.

1880 öncesinde yerel anlamda hastalık sigortası fonları mevcuttu ve bu erken dönem hastalık sigortasının anlamı yoksulluk yardımlarının yükünün bir kısmının işçilerin üzerine fonlar aracılığı ile yüklenmesiydi. Aynı şekilde 1880 sonrasındaki emeklilik sistemi de temelde yaşlı ve çalışamayacak olan işçilerin orta sınıfın finanse ettiği yoksul yardımlarından kurtulmasını sağlamaktı.

³⁶ George STEINMETZ, a.g.e. s. 123

³⁷ George STEINMETZ, a.g.e. s. 130

³⁸ George STEINMETZ, a.g.e. s. 137

Bismarckyan paradigma ile yoksul yardımları temelde sosyal düzensizliği ortadan kaldırmak için uygulanan politikalarıdır. Yoksul yardımları, sosyal düzensizliği engellemek ve çalışma etiğini oluşturulmak, çalışabilir durumda olup da yardım alanlarına gözdağı vermek, nüfusun iç hareketliliğinin önündeki engellileri kaldırmak gibi amaçlar için Bismarckyan paradigma ise 1848 sonrasındaki örgütlü sosyalist hareketlenmeyi bertaraf etmek, Alman bürokrasini harekete geçirmek gibi amaçları için uygulanmıştır.

“Sosyal” kavramının ortaya çıkışı ile kapitalist üretim biçimi ve üretim güçlerinin ortaya çıkışı aynı paralellikte olmuştur. Kapitalist üretim için merkezi bir öneme sahip emek gücünün üretime katılımının devamlılığı, sosyal politika/sosyal güvenlik gibi politika biçimleri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Almanya’da sosyal güvenlik, hem kendi içindeki sınıf mücadelelerinin hem de uluslar arası alanda yeni gelişmekte olan yapıya karşı uyguladığı korumacı ekonomi politikalarının sonucu olarak bakılabilir.

Kaynakça

BLOCK Fred, Margaret SOMERS, “In The Shadow Of Speenhamland: Social Policy And The Old Poor Law”, <http://sociology.ucdavis.edu/flblock/pdf/PAS252272.pdf>

BLOCK Fred, Margaret SOMERS, (2007) “Ekonomist Yanılgının Ötesi: Karl Polanyi'nin Holistik Toplum Bilimi” Theda Skocpol (ed) **Tarihsel Sosyoloji** içinde tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

DRİVER, Felix, (1993) **Power and Pauperism: The Workhouse System, 1834–1884**, Cambridge University Press, ,

FRASER Derek (1981), "The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State," in W.J. Mommsen (ed.), The Emergence of the **Welfare State in Britain and Germany**, London: Croom Helm.

GÜNGÖR, Fatih - Metin ÖZUGURLU, İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme Ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri, http://www.politics.ankara.edu.tr/tartisma_metinleri.php

HAMMOND, J.L. and Barbara Hammond , **The Village Labourer 1760-1832: A Study in the Government of England before the Reform Bill**, 1920.

<http://www.chemengsoftware.com/huckin/enclosure.htm> (24.02.2006).

<http://dSPACE.dial.pipex.com/town/terrace/adw03/peel/poorlaw/plaa.htm> (23.02.2006).

<http://www.etymonline.com/index.php?term=pauper> (20.02.2006).

<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/speen.html> (24.06.2006).

KOVANCI, Onur, (2003) **Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları**, Mülkiyeliler birliği vakfı yayınları, Temmuz Ankara.

MOOERS Colin(1991), **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, Dost Kitabevi, (çev: Bahadır Sina Şener), İstanbul.

POLANYİ, Karl (1986) **Büyük Dönüşüm**, (çev. Ayşe Buğra), Alan Yayıncılık, İstanbul.

ROSANVALLON, Pierre (2004) **Refah Devletinin Krizi**, çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları,.

SCHMOLLER, Gustav **The Idea of Justice in Political Economy**, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/schmoller/justice>, 26/04/2006.

SMİTH ,Adam (1997), **Ulusların Zenginliği**, Çeviren: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan yayınları, İstanbul.

STEİNMETZ, George (1993) **Regulating the social: the welfare state and local politics in imperial Germany** / George Steinmetz., Princeton, N.J. : Princeton University Pres.

TAMPKE, J, (1981) “(Bismarck’s Social Legislation: A Genuine Breakthrough?”, In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): **The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany**. Croom Helm, London.

TOWNSEND Joseph **A Dissertation on the Poor Laws**, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/townsend/poorlaw.html> (25.02.2006).

ULLMAN, Hans-Peter (1981)“German Industry and Bismarck’s Social Security System”. In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): **The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany**. Croom Helm, London.