

Çağdaş Türkiye Seminerleri

Geç Osmanlı Toplumunda Yoksulluk ve Sosyal Yardım

Nadir Özbek

Öncelikle, "sosyal devlet" kavramına bir tarihi olarak katı bir tanımla yaklaşmanın doğru olmadığını düşündüğümü söylemem doğru olacak.

Nitekim, örneğin 20. yüzyılın başındaki sosyal devlet anlayışıyla yüzyıl ortalarındaki veya 19. yüzyıldaki sosyal devlet olgusu arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Halkın, vatandaşların, bireylerin, imparatorluğun ve devletin coğrafyası içinde yer alan insanların bir şekilde refahını, mutluluğunu, sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan politikalar bir devletin gündemine girmişse eğer, o devletin bir sosyal devlet olma doğrultusunda bir nitelik kazanmaya başladığını söyleyebiliriz.

Osmanlı devleti özelinde baktığımızda, *tehvini ihtiyacat* (ihtiyaçların giderilmesi), *temin-i refah* (refahın sağlanması) ve *saadet-i ahali* (ahalinin mutluluğunun sağlanması) Osmanlı'nın gündemine oturma eğer, Osmanlı devletinin sosyal devlet niteliği kazanmaya başladığını söyleyebiliriz. Sosyal devletin niteliğinin kapsamının ne kadar geniş olduğu, ne ölçüde bu gündemin hayata geçirilebildiği konusu öncelikle mali imkânlar, teşkilat yapısına bağlıdır. Söz konusu hizmetleri imparatorluğun her köşesine kadar götürebilme kapasitesi imkânlar doğrultusundadır ve çok açıktır ki Osmanlı İmparatorluğu, 19. yüzyılın sonunda mali açıdan veya iktisadi teşkilat ve idari yapısı, kadro yapısı itibarıyla bu gündemleri gerçekleştirmekten hayli uzak durumdaydı. Ancak yine de halkın refahı, mutluluğunun sağlanması devletin gündemine girmiş olduğundan, Osmanlı devletinin modern bir sosyal devlet niteliği kazanmaya başladığını söylemenin doğru olduğunu düşünüyorum.

Avrupa'ya bakıldığında, Fransa, İngiltere ve özellikle 19. yüzyılın son çeyreğinde Almanya'da toplumlar her şeyden önce sanayi toplumlarıdır ve sanayinin, işçi sınıfının, ücretli kesimin, işçi hareketlerinin, sosyalist partilerin 19. yüzyılın ortalarından itibaren geliştiği ülkelerdir. 19. yüzyıl Avrupa'sında sosyal sorun aslolarak işçi sorunudur. Almanya'da bu konular daha çok iş kazalarıyla, emeklilikle, çalışma koşullarıyla ilgili sigortalar kapsamında gündeme gelmiş durumdadır. Keza Fransa'da 19. yüzyılın sonlarında solidarizm olgusu büyük oranda işçi hareketlerinin sonucunda bir uzlaşma arayışı olarak gündeme gelmiştir. Osmanlı toplumu ise bir sanayi toplumu olmaktan son derece uzaktır; büyük oranda bir tarımsal toplum durumundadır. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal politikaların niteliğini belirleyen tarihsel çerçeve, aslında böyle bir tarımsal rejimdir. Ancak 19. yüzyılda Osmanlı devletinin dünya ekonomisinin bir parçası olması itibarıyla, ve en önemlisi, nüfus hareketlerinin çok fazla yoğunlaşmış olması nedeniyle, imparatorlukta yaşanan sosyal sorunların devletin müdahalesini gerektirecek bir nitelik kazandığını söylemek mümkündür; yani Osmanlı toplumu tarımsal bir toplum olmakla birlikte, devletin müdahalesini gerektiren bir sosyal durum söz konusudur.

1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi'nde Osmanlı topraklarının Balkanlar'da ve Doğu Anadolu'daki önemli bir kısmı kaybedilmiş ve çok büyük göç hareketleri başlamıştır. Balkanlar'dan İstanbul üzerinden Anadolu'ya doğru yaşanan bu göçlerden dolayı, İstanbul'da büyük bir mülteci akını söz konusudur. Bu dönemde, mültecileri bir yere yerleştirmek, eğitim-sağlık gibi ihtiyaçlarını gidermeye çalışmak, istihdamlarını sağlamak gibi, devletin müdahalesinin gerekli olduğu bir sosyal sorunun Osmanlı'da oluşmaya başladığını görüyoruz. Genel olarak, Osmanlı İmparatorluğu'nun da toplumla ilgili, ahalinin sorunlarıyla ilgili meselelere müdahalesini gerekli kılan bir tarihsel ortamdan bahsetmemiz mümkün.

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda "yoksullar" veya "yoksulluk" dediğimizde kimlerin anlaşıldığı, sosyal politikaların gündeminde olan kesimlerin kimler olduğu, yani Osmanlı devletinin sosyal politikalarının hangi toplum kesimlerine yönelmiş bulunduğu önemli bir sorudur. Günümüzde sosyal devlet dendiğinde, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı gibi kurumlar sosyal devlet konusunun merkezinde yer alır. Osmanlı devletinde de aslında 19. yüzyılın başlarından itibaren askeri kesimlere, ulema kesimine yönelik ciddi bir emeklilik sisteminin yavaş yavaş yerleşmeye başladığını söylemek mümkündür. Tekaüd Sandığı meselesi günümüzdeki biçimin hayli geç almış olmakla birlikte, bir şekilde II. Mahmud döneminden ve hatta daha öncesinden itibaren gündemdedir.

İkinci olarak, iane (yardım) konusu üzerinde durmak gerekir. Bir felaket durumunda Osmanlı devletinde merkezden felaketzedelere yönelik

ciddi bir yardım kampanyası yürütüldüğü, bütçeden bunun için pay ayrıldığı görülür.

Bir diğer konu, *muhtacini zürra*, yani zirai muhtaçlar konusudur. Nüfusun büyük bir bölümü tarımsal üretimle meşgul olduğundan, örneğin sel, kıtlık gibi durumlarda köylüye, üreticilere tohumluk yardımı, hatta daha ciddi felaketlerin olduğu durumlarda yemeklik buğday yardımı önemli bir gündemdir. Birincisi, köylünün üretimi için gerekli tohumluk sağlanamadığında, bir sene sonra ciddi bir açlık sorunuyla karşı karşıya kalmak ihtimali yüksektir; bu durum şehirlere doğru göç tehlikesini beraberinde getirir. Yani aslında hem tarımsal üretimin devamını sağlamak, dolayısıyla imparatorluğun vergi gelirlerini sürekli kılabilmek, hem de kentlere doğru nüfus hareketini kontrol altına alabilmek ve kısmen engelleyebilmek için tarımsal kesime yönelik devlet bütçesinden bir fon ayrılmış durumdadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar konusunda ise Türkiye'de önemli bir yanlış bilgi söz konusudur. 16-17. ve 18. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflarla ilgili az sayıda olmakla birlikte istatistiki açıdan kapsamlı çalışmalar yapılmış bulunmaktadır. Vakıfların Osmanlı İmparatorluğu'nda harcamalarının hangi kalemlerde dağıldığı konusundaki çalışmalardan çıkan sonuç şudur: vakıf gelirlerinin % 10-15 mertebesindeki az bir kısmı yoksullara harcanmıştır. Örneğin Ömer Lütfü Barkan'ın 16. yüzyıl muhasebe defterlerinde imaretlerin masraf kalemlerine yönelik incelemeleri, aslında imaretlerde pişen pilavların, etlerin o imaretlerin bağlı bulunduğu külliyelerdeki görevli ve talebelere gittiğini, bunun çok az bir kısmının aslında yoksullara iletildiğini göstermektedir.

Vakıf gelirleriyle desteklenmiş büyük külliyeler ve imaretlerin varlığından hareketle klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun bir sosyal devlet olduğunu söylemek akademik-bilimsel açıdan pek doğru değildir. Osmanlı İmparatorluğu modern anlamda bir sosyal devlet olmaya ancak 19. yüzyılda başlamıştır. Merkezi devletin sosyal politikalar oluşturarak bir sosyal devlet niteliği kazanması için öncelikle modern anlamda bir sosyal sorundan söz etmek gerekir. Sosyal sorun, Osmanlı topraklarında daha çok İstanbul'un nüfusu, tarımın ticarileşmesi, nüfus hareketlerinin artması, merkezi devletin yönetim aygıtının taşraya uzanması ve idari reformların gerçekleşmeye başlaması ile ilgilidir.

Bu konudan söz etmek bizi kaçınılmaz olarak, Osmanlı padişahları arasında en hayırsever, en çok hayrat yapan padişahlardan biri olan Abdülhamid'e ve dönemine getirir. Abdülhamid'in iktidarı döneminde Osmanlı devletinde yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine yönelik politikalarda ve dolayısıyla harcamalarda ciddi bir gelişme söz konusudur. Bu dönemde, aslında sosyal yardım uygulamaları kurumsal bir yapı arz etmekten çok, büyük oranda Abdülhamid'in kişisel hayratı şekline bürünmüş durumdadır. Ancak diğer yandan Abdülhamid'in hayratının mali kapsamının genişliği, bunu kişisel bir konu olarak ele almayı engeller. Bu girişimler padişahın kişisel hayratı biçiminde olmuş olsa bile, sonuç itibarıyla devletin, hükümetin temsilcisinin yoksullar lehine yaptığı harcamalar söz konusudur. Ben bunu "Osmanlı refah sisteminin monarşik bir görünüm kazanmış olması" olarak isimlendirmeyi tercih ediyorum. Hükümetin refah politikaları söz konusu olmakla birlikte, padişah eksenli hükümler bize daha çok Osmanlı siyasetinin niteliğiyle ilgili fikir verir. Sosyal politika ve sosyal yardım, padişahın otokratik ve monarşik iktidarının meşrulaştırılmasının bir aracına dönüşmüş durumdadır; ama bu, bir sosyal politikanın söz konusu olmadığını söylememizi gerektirmez.

19. yüzyılın son çeyreğinde, yine Abdülhamid döneminde sosyal hizmet kurumlarının da devreye girmeye başladığı görülür. Bu kurumların örneklerinden biri olan Darülaceze'nin oluşturulmasında, gösteriş ve şan yaratmak arzusu da söz konusudur; bu ve benzeri kurumlarla sadece Osmanlı kamuoyuna değil Avrupa kamuoyuna da bir gösteri yapılır. Dolayısıyla Darülaceze, Osmanlı padişahını, yoksul ahalinin ihtiyaçlarını ve mutluluğunu düşünen bir padişah olarak kurgulanmasını olanaklı kılar. Ondokuzuncu yüzyıl sonunda İstanbul nüfusunun bir milyon kişiye yaklaştığı ve bunlar içinde yoksulların sayısının da azımsanmayacak miktarda olduğunu düşünürsek, 500 kişilik bir yoksullar evinin aslında sembolik olduğunu kabul etmek gerekir.

Bir başka kurum olan Hamidiye Etfal Hastanesi, kurulduğunda gerek teçhizat, gerek binalar, gerek tasarım itibarıyla Avrupa'nın en modern çocuk hastanelerindedir. 1890'ların sonunda çocuk hastaneleri gibi uzmanlık hastaneleri dünyada yeni yeni ortaya çıkmış durumdayken, bu hastanede konusunun uzmanı doktorlar görev alır. Bu da yine Osmanlı İmparatorluğu'nda Abdülhamid rejiminin son derece modern ve teknolojinin, bilimin en son gelişmelerini halkın hizmetine sunan bir rejim olduğu, bir yandan da aslında padişahın halkın ihtiyaçları için her türlü fedakârlığı yapmaya hazır bir padişah olduğu imajını beslemek üzere gündeme gelen bir uygulamadır. Burada altı çizilmesi gereken, Osmanlı yöneticilerinin, özellikle de Abdülhamid'in kendi iktidarını meşrulaştırmak için sosyal politika alanında bir şeyler yapma zorunluluğu duymuş olmasıdır.

Sosyal devlet veya daha genel olarak sosyal politikalar, modern bir devletin, modern bir yönetimin ahalile girdiği ilişkiler ve onlara sunmak zorunda olduğu bir hizmetle ilişkilidir; dolayısıyla bir meşruyet kaynağıdır. Sosyal devletin kanımca gerek 20. yüzyılda gerek 19. yüzyılın son çeyreğinde asıl önemli boyutu budur; vatandaşla yönetim arasındaki ilişki değişmeye başlamış, vatandaşlar devletten güvenlik, sağlık, sosyal yardım, eğitim hizmetleri bekler duruma gelmiştir.

Dönemin bu kapsamda anılması gereken bir diğer etkinliği, toplu sünnet törenleridir. Örneğin 1899 yılında İstanbul'da şehzadelerden birinin sünnet töreni yapılır ve ardından, bir hafta içinde on iki bin yoksul çocuk padişah tarafından sünnet ettirilir. Çeşitli dönemlerde toplu sünnet hizmetleri bir norm haline almış ve bu normun karşılanması bir yükümlülük haline gelmiş durumdadır.

1890'lı yıllarda, "gureba" hastaneleri Anadolu'nun 15-20 vilayetine yayılmış durumdadır. Bu devlet hastanelerinde verilen hizmetin kalitesi, niteliği, kapsamı mutlaka sınırlıdır, ama bu kurumların devletin bir şekilde taşrada da sağlık hizmetleri geliştirmeye başladığını göstergesi olduğunu söylemek gerekir. Aslında Abdülhamid'in kendi iktidarına yönelik gündeminin dışında, daha genel bir düzlemde modern devlet için, "millet" in, imparatorluk nüfusunun üretken kapasitesi, yani bireylerin sağlıklı olması, çocuk ve bebek ölümlerinin az olması son derece önemlidir. Zira modern bir toplum oluşturabilmek için tek tek bireylerin sağlığı, hatta mutluluğu, eğitilmesi, üretken kapasitesinin artırılması büyük önem taşır. Osmanlı'da aslında bu tür politikalar mali imkânlar çerçevesinde Tanzimat döneminde, hatta daha evvelden gündeme girmeye başlamış ve yüzyılın son çeyreğinde daha da hızlanmış durumdadır. Sonuç itibarıyla ordunun güçlü olması, vergi gelirlerinin düzenliliği gibi konular nüfusun sağlıklı olmasına bağlıdır. Dolayısıyla sosyal politikalar konusunun, modern sosyal devlet olgusunun genel bir süreç olarak ele alınması doğru olacaktır. Sosyal bir devleti, sosyal politikaları gerekli kılan en önemli olgu, güçlü bir devlet, toplum ve ekonomiye duyulan ihtiyaçtır.

II. Meşrutiyet dönemine gelindiğinde ise, Abdülhamid'in kişiliği etrafında oluşmuş olan "sosyal yardım, padişahın ihsanları" şeklindeki uygulamalara son verildiği görülür. Bu boşluğu bu yıllarda büyük oranda fukaraperver cemiyetleri doldurur. Dönemin önemli kurumlarından bir başkası, sosyal yardım, yoksullara yardım konularında çok ciddi faaliyetler sürdüren Hilal-i Ahmer Cemiyeti'dir (Kızılay). Donanma Cemiyeti de keza bu dönemin çok güçlü bir cemiyetidir.

II. Meşrutiyet döneminde, bugünkü terimlerle ifade edecek olursak, "sivil toplum" diyebileceğimiz bir alan, bir sosyal yardım faaliyeti alanı ve bunun kurumları son derece genişlemiştir. Sosyal yardım, bu dönemde, bir bakıma padişahın hayratı, ihsanı niteliğini kaybetmeye başlamış ve gönüllü cemiyetler, yardım cemiyetleri alanına doğru kaymıştır.

Meşrutiyetin ilanından kısa bir süre sonra, Balkan Savaşları ve Birinci Dünya Savaşı ile birlikte olağanüstü koşulların olduğu bir dönem başlar. Dolayısıyla Hilal-i Ahmer Cemiyeti veya Donanma Cemiyeti gibi cemiyetlerin faaliyetleri doğal olarak savaşla ilgili sorunlar etrafında odaklanır. Yardım kampanyaları daha çok orduya, askerlere ilkyardım veya İstanbul'daki göçmenlere yönelik faaliyetler şeklindedir.

Günümüze gelindiğinde, sosyal devlet olgusunun ciddi bir şekilde erozyona uğramış durumda olduğu görülür. Ondokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren büyük sosyal mücadelelerle oluşturulan sosyal devlet yapısı son çeyrek asırda büyük oranda tasfiye edilmeye başlanmıştır.

1980 öncesinde, devletin sosyal yükümlülüklerine ilişkin uzlaşma, devletin sosyal görevlerine ilişkin kanaat ciddi biçimde zayıflatılmış durumdadır ve bunun yerini "Her şeyi devletten beklemek gerekir, vatandaşların da buna katkıda bulunması gerekir" gibi bir söylem almaya başlamıştır. 20. yüzyılda sosyal politika devletin alanyken, yüzyıl sonunda devlet bu alandaki sorumluluklarını yavaş yavaş tasfiye edip topluma havale etmeye başlamıştır. Günümüzde bir bakıma modern sosyal devletin oluşumu öncesi dönemi andırır bir evreye girilmiştir. Özetle, neoliberal dönem olarak adlandırdığımız küreselleşme döneminde, sosyal hizmetler ve sosyal politikalar alanında elde edilen son yüz, yüz elli yılın kazanımları kaybedilmeye başlanmıştır.