

## Kamu Personelinin Güvence Arayışı Neden Bitmiyor?: 1911 Yılından Bir Belge\*

*Why Does the Search for Security by Public Personnel Never End?:  
A Document From 1911*

**Selime YILDIRIM\*\***

### Özet

Kamu personeli, kamu yönetimi örgütlenmesinin en önemli unsurlarındadır. Bu nedenle, göreve gelişinden emekliliğine kadar olan kariyer basamakları belirli şekilde örgütlenmiştir. Tüm bunlara rağmen, özellikle emeklilik ve sonrası dönemdeki sorunlar Osmanlı Devleti'nden günümüze çözülebilmemiş değildir. Bu durumun, güncel sebeplerinin yanı sıra geçmişten gelen nedenleri de bulunmaktadır. Bu örneklerden biri Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde Mösyö Ultramar tarafından yazılan raporla somutlaşmıştır. Tam adı "Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaüd sandıklarının düzenlenmesi için Mösyö Olter Emar tarafından hazırlanan rapor" olan ilgili çalışma, dönemin koşulları ile söz konusu sorunları da gündeme getirmektedir.

Memurların düzenli bir gelirin olmaması, güvenlik sistemi oluşturulmasında başlıca engeldir. Hazineden gelen gelirin düzensiz akışı, güvenlik sisteminin kurulmasını geciktirmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda, yerel ihtiyaçların öncelikle yerel halk ve örgütler tarafından karşılandığı bilinmektedir. Bu noktada örgütlü yapıların, özellikle loncaların varlığını görmekteyiz. Bu örgütlerin ilki ve en ilkel olanı sandıktır. Sadece Osmanlı İmparatorluğu'nda değil, dünyanın her yerinde kullanılan

70

---

\* Bu çalışma, 26-27 Ekim 2023 tarihinde gerçekleşen Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresi'nde sunulmuş ve özeti yayımlanmıştır. Yine bu çalışmada, yazarın Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) A.B.D.'nda savunduğu "Geç Osmanlı Erken Cumhuriyet Döneminde Memur ve Memur Örgütlenmeleri" isimli doktora tezinden yararlanılmıştır.

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri A.B.D., selimeyildirim@kmu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-0584-0618>.

**Geliş/Submitted:** 06.03.2025 | **Kabul/Accepted:** 17.06.2025

**Atıf/Cite:** Yıldırım, S. (2025). Kamu Personelinin Güvence Arayışı Neden Bitmiyor?: 1911 Yılından Bir Belge. *Publicus*, (3). 70-106.

---

sandık, en basit ve en pratik örgütlenme biçimiydi. Bu bağlamda, Osmanlı İmparatorluğu'nda işçi kitlelerinin sandıklardan yararlanması yaygın bir yöntemdir. Başlangıçta günlük ihtiyaçlar ve çıkarlar için kullanılan sandıklar, sonrasında geleceğe yönelik tasarruf aracı haline gelmiştir. Memurların sandıklarda örgütlenmesi, düzenli gelirleri sayesinde mümkün olmuştur. Önce askerler, sonrasında Mülkiye memurları olmak üzere tüm memurların sandıklar etrafında örgütlendiği görülmektedir. Sandık sayısının artması sorunları da beraberinde getirmiştir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren örgütlenen sandıkların çeşitli meslek grupları arasında yaygınlaşması, uygulamada zorluklara yol açmıştır. 20. yüzyılın başlarında ise emeklilik sisteminde reform arayışları ciddi anlamda başlamıştır.

Söz konusu rapora göre, sandıkların geliri ve sandıktan maaş alanların sayısı temel aksaklıkları oluşturmaktadır. Sandıkların kurumsal olarak örgütlenmeleri ve tanınmaları yeni olmasına rağmen, yaşanan aksaklıklar yapısal sorunlar olduğunu aklı getirmektedir. Diğer yandan ise hem rapor yazılmadan hem de yazıldıktan sonra yasal düzenlemeler yapılmaya devam etmiştir. Diğer bir deyişle, alanı düzenleme çabası sürmüştür. Raporda, Almanya ve Fransa ile karşılaştırma yapılarak sandıkların nasıl daha iyi yönetileceğine dair önerilerde bulunulmuştur.

Bu çalışmada, söz konusu rapor bağlamında 20. yüzyılın başı itibariyle memur sandıklarında ne gibi sorunlar yaşandığı ve daha geniş açıdan memurların kendilerini güvence altına alma serüvenlerinin bir parçası ele alınacaktır. Bu tartışma yürütülürken sadece belgedeki bilgilerden hareket edilmeyecek; dönemin sosyo-ekonomik koşulları ile yönetim yapısı da irdelenecektir. Betimsel bir yöntem izlenerek genel görünüm sunulacaktır. Çalışmada, birincil bir kaynak olan rapordan yararlanılarak memur sandıkları "reformu" tartışılacaktır. Çalışmanın tezi, memurların özel olarak sandıklarda genel olarak pek çok alanda yaşadıkları sorunların tekil olarak ele alınamayacağıdır. Daha çok sosyal politika alanında incelenen tartışmaların, kamu yönetimi bağlamında irdelenmesi çalışmanın özgün yanını oluşturmaktadır. Bu alanda yapılan reform çalışmaları, dönemin yönetim örgütlenmesi ile yakından ilişkilidir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personeli, Sandık, Reform, Sosyal Güvenlik, Osmanlı Devleti

## Abstract

Public personnel have long constituted a foundational pillar of public administration, with their career trajectories—spanning from appointment to retirement—traditionally structured within a formalized and institutional framework. Despite this structure, enduring challenges, particularly in the retirement and post-retirement phases, have persisted since the late Ottoman period. These challenges are not solely products of contemporary conditions but are rooted in historical legacies that continue to shape the institutional contours of public sector social security.

A salient example of early diagnostic efforts is the report authored by Monsieur Olter Emar during the final years of the Ottoman Empire, entitled “Report Prepared by Monsieur Olter Emar for the Organisation of the Mülkiye, İlmiye, and Military Unified Pension Funds”. The report offers a critical assessment of the working conditions and retirement-related issues confronting public servants of the time. Emar identifies the lack of a stable and predictable income for civil servants as the primary impediment to establishing a functional pension system. The irregular and insufficient revenue flow from the imperial treasury hindered the development of sustainable pension infrastructure.

In the Ottoman administrative tradition, local needs were frequently addressed by local actors, including guilds, which played a pivotal and organized role. One of the earliest institutional forms to emerge in this context was the fund—a widely adopted mechanism used not only in the Ottoman Empire but also in other contexts globally. Originally conceived to address immediate, short-term needs, these funds gradually evolved into rudimentary savings and retirement instruments. With the institutionalization of salaried civil service—especially among military personnel and, later, Mülkiye officials—participation in pension funds became increasingly viable.

However, by the mid-19th century, the rapid proliferation of such funds across different professional domains gave rise to significant administrative and fiscal inefficiencies. By the early 20th century, a growing consensus emerged regarding the urgent need for systemic reform. Emar’s report highlights the structural limitations of the pension system, citing insufficient fund revenues and the rising number of pensioners as critical concerns. Although these pension funds were relatively novel institutional arrangements, they were already exhibiting foundational weaknesses. Nevertheless, successive waves of legal reform and regulatory intervention were undertaken, both prior to and following the report, in an attempt to address these issues.

Notably, Emar’s report situates the Ottoman pension system in comparative perspective, drawing on examples from Germany and France to formulate recommendations for improved fund governance and fiscal management. This study positions Emar’s report as a central analytical reference to explore the institutional,

---

financial, and administrative challenges of civil servants' pension funds at the turn of the twentieth century. It also examines the broader trajectory of civil servants' incorporation into a nascent social security framework. Employing a descriptive methodology grounded in primary archival sources, the analysis extends beyond Emar's account to contextualize the pension system within the socio-economic and bureaucratic transformations of the period.

The core argument advanced in this study is that the problems associated with civil servants' pensions were, and continue to be, structural in nature. As such, they demand a comprehensive and systemic policy approach rather than incremental reforms. By revisiting these historical dynamics, the study seeks to inform contemporary debates on the sustainability and equity of public sector pension systems in modern administrative contexts.

**Keywords:** Public Personnel, Fund, Reform, Social Security, Ottoman Empire

## Giriş

Memurların, daha geniş perspektifte kamu personelinin, toplumsal koşullardan bağımsız olmadığını gözlemlemek zor değildir. Memurlar, her ne kadar bu koşulları yaşamak durumunda kalsalar da mesleki statülerinden kaynaklı olarak toplumun diğer kesimlerinden birtakım farklılıklar taşımakta ya da taşınması beklenmektedir. Bu nedenler de kamu personelinin hem genel yaşam şartlarını hem de toplumla olan bağını etkilemektedir.

Memurlar, sadece Osmanlı Devleti'nde değil; dünyada da benzer koşulları paylaşmaktadır. Toplumsal ilişkiler içinde birey olarak da varolmaları, statüsel kaygıları artırmaktadır. Bu nedenle, kamu personelinin kendini güvence altına alma isteği; diğer çalışan kitlelerinden farklı düzeylerde gerçekleşmiştir. Her ne kadar örgütlerde ortaklaşa ve benzer eylemlilikler içinde bulunsalar da zaman içinde kendilerini farklı şekilde konumlamayı bilmiş ve bunu hızla yapmışlardır.

Memurların ilk olarak kullandıkları örgütlenme biçimi, sandıklar olmuştur. Sandıklar, memurlar için en basit örgütlenme koşullarını doğurmuştur. Düzenli gelir elde etmeleri ile birlikte sandıkların temeli oluşmuş; 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren örgütlenmişlerdir. Osmanlı Devleti'ne özgü olan bu durumun, dünyada da öncülleri ve ardılları bulunmaktadır. Genel anlamda, işçilerin sandık tipi örgütlenmeleri ilk kullanan gruplardan biri olduğu kabul edilmektedir.

Sandıkların kurulması ve zaman içinde çeşitli işkolu ile işyerlerine özgü şekilde doğmaya devam etmesi ise birtakım sorunlara neden olmuştur. Her şeyden önce sandıklar arasında bir birlik yoktur. Ortak kurallar ve hareketlerin görülmediği söylenebilir.

Artan örgütlenmelerin ise toplumsal gelişmelerle yakından ilgisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, yaşanan sorunlar gelişerek büyümüş;

---

aksaklıklara da neden olmuştur. Sandıkların bir çözüm aracı olarak görülmesiyle birlikte, içinde buldukları durumdan kurtulmaları da önemli bir hale gelmiştir. Bu dönemde, sadece Osmanlı Devleti değil; dünyada pek çok örneği bulunan “ıslah” hareketinin bir tesadüfe işaret etmediği de söylenmelidir. Dünyanın ekonomik ve toplumsal koşulları, bir bütün olarak 19. yüzyılın sonu 20. yüzyılın başı itibarıyla sorunlara yol açmıştır. Bu bağlamda, kapitalizmin en büyük krizlerinden birini bahsedilen dönemde yaşadığı hatırlatılmalıdır.

20. yüzyılın şafağında, memurların çekirdeğini oluşturduğu ve kamu personelinin tümünü kapsayan sorunların sürekliliği bulunması tercih edilmemektedir. Bu nedenle, devletin tümünde görülen düzenleme çalışmalarının bu alana yansımaları da olağandır. Yönetim yapısındaki reform, bu dönemin önemli başlıklarındandır.

Osmanlı Devleti, pek çok alanda yapmayı tercih ettiği gibi bu alanda da uzman görüşünden yararlanmayı tercih etmiştir. Bu tutum, Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti dönemine yansıyan özelliklerden biri olmuştur. Mösyö Ultramar (Oltaramar)<sup>1</sup>, bu alanda önemli aktüerya uzmanlarından biri olarak görülerek kendisine askeriye, mülkiye ve ilmiye sandıklarındaki sorunların çözümüne dönük bir rapor hazırlanmıştır. Raporun oldukça detaylı şekilde hazırlandığı ve sandıkların işleyişine ilişkin ayrıntılara yer verildiği görülmektedir. Söz konusu rapor, 1911 yılında İstanbul’da yazılmıştır ve Osmanlı

---

<sup>1</sup> Arşiv belgesinde bu isim, Mösyö Olter Emar olarak geçmektedir. Ancak belgedeki isim dikkatli şekilde incelendiğinde, Ultramar (Oltaramar) şeklinde okunabileceği görülmektedir. Arşivlerdeki özetler, yol gösterici olmakla birlikte hataları da barındırabilmektedir.

---

Türkçesi'ne çevrilmiş biçimi arşivde yer almaktadır. Bu çalışmada da arşivde yer alan çeviri belge üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır.<sup>2</sup>

Diğer yandan ise bu denli sorunlar barındıran bir alanda, sadece Osmanlı Devleti'nin deneyimlerinden yararlanmak yeterli olmamıştır. Fransa ve Almanya örneklerinden yararlanılarak yaşanan sorunlara çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bu ülkelerin ele alınmasının önemli sebepleri bulunmaktadır.

Bu belgede, kamu personelinin hakları, çalışma koşulları, emeklilik, malullük gibi önemli başlıklara yer verilmiştir. Belgede kamu personel düzeninin o dönemki görünümünün yanı sıra, dönemsel gelişmeler de gözlenebilmektedir. Bu bağlamda, raporda tespit edilen sorunlar ile birlikte birçok çözüm önerisi sunulmaktadır. Temelde ise sadece Osmanlı Devleti'nde değil; aynı zamanda, dünyada da birtakım sorunlar olduğu görülmektedir. Almanya ve Fransa örnekleri raporda, bu alanlardaki sorunları örneklendirmek için yer almaktadır. Özellikle emeklilik gibi temel alanlarda bu sorunlar bulunmaktadır.

Kamu personelinin kendini güvence altına alma isteği, söz konusu sorunlar nedeniyle anlaşılabilir. Sandıklar, kurulup örgütlenseler de yeterli geliri sağlamaları zaman almıştır. Sandıkların yönetimi konusunda en büyük sorun bu noktada ortaya çıkmıştır. Diğer yandan ise artan güvence arayışı, sandık sayılarının kontrolsüz şekilde artmasına neden olmuştur.

Bu çalışmada, 20. yüzyılın başı itibariyle memurların henüz yeni kazanımları olan statüsel kimlikleri üzerinden devlet ile olan ilişkileri incelenecektir. Dönem itibariyle devletin bir işveren olarak yeni bir rol

---

<sup>2</sup> Arşiv taramalarında tespit edilen ve görülen belge, erişim açısından kolaylık sağladığından Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi'nin kataloğunda bulunan kopya (aynen) üzerinden ele alınmıştır. <http://isamveri.org/pdfrisaleosm> (Erişim Tarihi: 08.06.2025).

---

üstlendiği gözden kaçmamalıdır. Bu doğrultuda, dönemin kamu yönetimi örgütlenmesi bir izlek olarak kabul edilerek memurların kendilerine güvenceye alma deneyimleri tartışılacaktır.

Çalışmanın temeli, “Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaüd sandıklarının düzenlenmesi için Mösyö Olter Emar tarafından hazırlanan rapor”a dayanmakta olup söz konusu rapor, sadece transkripsiyonu yapıp tanıtılmamaktadır. Raporun hazırlanmasına neden olan şartlar ve sonuçları da ele alınmaktadır. Rapor çerçevesinde, dönemin memur ve kamu yönetimi anlayışı da incelenecektir.

20. yüzyılın başı itibariyle, kurumsallaşmaya çalışan sosyal güvenlik anlayışının bu denli aşınmasının nedenleri bir yana günümüze de yansımaları geniş olmuştur. Parçalı, nitel değil nicel özelliklerin ağır bastığı bir örgütlenme biçiminden söz etmek mümkündür.

Çalışmanın iddiası, raporda yer alan sorunların daha geniş kapsamda ele alınması gerekliliğidir. Belge çerçevesinde yapılan çıkarımların, günümüzdeki tartışmalara fikir vermesi amaçlanmaktadır. Çalışmanın tezi, memurların özel olarak sandıklarda genel olarak pek çok alanda yaşadıkları sorunların tekil olarak ele alınamayacağıdır. Bu tartışmalar, kamu yönetimi örgütlenmesinin tümünü temsil etmektedir. Daha çok sosyal politika alanında incelenen tartışmaların, kamu yönetimi bağlamında irdelenmesi çalışmanın özgün yanını oluşturmaktadır. Memurlar, kamu yönetiminin önemli bir parçasıdır. Bu nedenle, sadece kamu hizmeti sunarken kurduğu bağ ile değil; mesleki ve toplumla kurduğu ilişki ile de değerlendirilmeyi hak etmektedir. Bu alanda yapılan reform çalışmaları, kamu yönetimi ile yakından ilişkilidir.

## **20. Yüzyılın Başında Osmanlı Devleti ve Memurlar**

Yönetim örgütlenmesi başta olmak üzere, Osmanlı Devleti 20. yüzyılın başı itibariyle dönüşmektedir. Geçmiş deneyimler, Osmanlı Devleti’ne özgü koşulları kazandırmıştır. Osmanlı Devleti de kuruluş sürecinden

---

20. yüzyıla kadar aşamalar kaydetmiş ve bu durum yönetim sistemine yansımıştır.

Tüm bunlarla birlikte, bir yapının ilk ortaya çıktığı andan sonsuza kadar aynı şekilde kalması mümkün değildir. Her varlığın bir yaşam süresi bulunmaktadır ve bu süre sadece iç dinamiklerle değil; dış dinamiklerle de belirlenmektedir. Osmanlı Devleti, 19. yüzyılın başı itibariyle tam da böyle bir süreç içindedir.

Dünyada gerçekleşen büyük dönüşüm, Osmanlı Devleti'ni yakından etkilemiştir. Bu dönüşüm, sadece ekonomik açıdan ele alınmayacak kadar geniştir. Hükümet etme biçimlerinin yanında, toplumsal ve siyasal olarak da değerlendirilmelidir (Neumann, 2011, s. 83). Osmanlı Devleti'nin güçlü hükmetme biçimleri bulunmaktadır ve memurları bu konuda bir araç olarak kullanmaktadır. Beylikten İmparatorluğa giden her dönemde, yönetim yapısı ve yönetici sınıfın niteliği de değişmiştir. Sosyo-ekonomik koşullar, bu durumu belirleyen en temel etken olmuştur. Osmanlı "Devleti", gerçek bir devlet haline gelirken kurumsallaşma sürecinde bu etkileri derinden hissetmiştir.

Askeri sınıf, Osmanlı Devleti'nin doğuşu itibariyle önemli roldedir. Erken dönemde gaziler tarafından üstlenilen din temelli bir süreç görülse de (İnalçık, 2009, s. 149) askeri yöneticilerin yönetim görevinde yer alması ile birlikte bürokraside askerlerin egemenliği söz konusu olmuştur. Asker-yöneticilerin ağırlığı zaman içinde genişlemiştir.<sup>3</sup>

Memurluğa giriş ise zaman içinde daha toplumsal hale gelmiştir. Memur okullarının açılması ve memuriyete girişte yarışma ile eğitim

---

<sup>3</sup> "Askeri" terimi dönem itibariyle, sadece koruma görevi üstlenen kişileri değil; yönetici kesimin büyük çoğunluğunu ifade etmektedir: "*Asker, bürokrat ya da yargı görevlisi olarak yönetimle ilişkili olan herkes fiilen askeri sınıftandı.*" (Fleischer, 2009, s. 4).

---

şartının konulmasıyla, memurluk mesleğinin yeni bir biçime kavuştuğu görülmektedir (Findley, 2019, s. 525).

Bu durum, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat Dönemi'ne kadar memurluk mesleğinin sınıfsal profilini de yakından etkilemiştir. Önceki dönemlerde iyi ailelere mensup ya da büyük hizmetleri olan kişiler memurluk görevine getirilmiştir. Memurluğun belirli şartlara bağlanıp toplumun geneline açılmasıyla birlikte (Findley, 2019, s. 342), sosyoekonomik beklentiler de artmıştır.

Bürokrasi, özellikle Tanzimat sonrasında en çok değişikliğe uğrayan reform alanı olmuştur. Diğer yandan da Osmanlı Devleti'nin tarihi içinde özel bir önemi bulunmaktadır. Denilebilir ki Osmanlı Devleti'ndeki her gelişme, bürokratik kitleyi yakından etkilemiştir.

Osmanlı Devleti, bu dönemde bir yandan yenileşme hareketleriyle "düzenlemeler çağı"na girerken esas olarak yapısal sorunlarını çözmek niyetindeydi. Bu düzenlemeler, gerçek sorunlara dayanan reformları anlatmaktadır. Yapısal sorunlar ise Osmanlı Devleti'nin yönetsel süreçleri başta ekonomik ve toplumsal alanda yer almıştır. Yaşanan sorunlar, dünyada görülen bir kırılmanın sonucu olmakla birlikte; Osmanlı Devleti'nin kendine dönük problemleri de bulunmaktadır.

19. yüzyılda ise ıslahatlar reforma dönüşmüş; gönüllük değil neredeyse zorunluluk esasına dayanır olmuştur. Osmanlı Devleti, sadece içinde bulunduğu güç durumdan kurtulmak için değil; dünyadaki dönüşümün bir parçası olmak için de bu duruşu sergilemiştir. Tanzimat ve Islahat Fermanları'nın nitelikleri tartışılrsa da bu konuda bir irade koydukları açıktır ve yolun devamını gösteren işaretlerdir. Kapsamlı düzenlemeler, giderek alışkanlık ve tutumları değiştirmektedir.

Bürokratik sınıfın gelişmesi ve toplumsallaşması da bu yollarla gerçekleşmiştir. Bürokratik sınıfın ortaya çıkması ile birlikte, çalışan

---

çeşitliliği artmış ve seçkin yönetici sınıfın belirleyiciliği devam etse de farklılıklar doğmuştur. Bürokratik kültürün değişimine neden olan anlayış ise yönetimin dönüşümü ile ilgilidir. Bu yolda Mekteb-i Mülkiye başta olmak üzere, bürokrasiye iş gücü yetiştirecek birçok okulun kurulduğu görülmektedir. Bu okullar, nitelikli iş gücü oluşturmasının yanında bürokratik kültürün olmasında önemli rol oynamaktadır.

Toplumsal pek çok alanda olduğu gibi, sorunların temeli ekonomikti ve dünyada yaşanan ulaşım, iletişim vs. alanlarda görülen değişiklikler ekonomik birikimin niteliğini dönüştürmektedir. Bu durumdan, devletler etkilenmekte; ekonomik, sosyal ve yönetsel sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Çalışan kitleleri ise ilk elden etkilenen grup olmaktadır. Osmanlı Devleti'nde de işçiler, sanayileşme hamleleriyle gerçek anlamıyla varlıklarını anlayıp göstermeye başlamışlardır (Fişek, 1969, s. 4). Daha önce bu ayrımı yapmak oldukça güçtür. İşçilerin değişen dinamiklerden hızla etkilendiğini söylemek mümkündür.

Memurlar, 1838 yılından itibaren maaş sistemi ile düzenli gelir elde etmiştir. Osmanlı Devleti'nin özgü koşulları nedeniyle bu sistemin tam olarak uygulanması zaman alırken bir yandan da yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle maaşların ödenememesi gündeme gelmiştir (Yıldırım, 2015, s. 53). Memurlar ise artan sayıları ve ekonomik sorunları ile bir çıkmaz içindedir.

Memurların 1838 yılı itibariyle maaşa bağlanması ile Tanzimat ve ardından Islahat Fermanları'yla başlayan süreç, toplumu dönüştürdüğü gibi memurları da etkilemiştir. Bu dönem öncesinde, memurların geçimi düzenli bir maaş sistemine tabi değildir. Padişah tarafından tahsis edilen mülkler ya da birtakım düzensiz gelir biçimleri

ile yaşamlarını sürdürmekteydiler.<sup>4</sup> Tanzimat Dönemi'nin beraberinde getirdiği dönüşümler, doğrudan ya da dolaylı şekilde toplumun her kesimini etkilemiştir:

Osmanlı merkez yöneticileri, karşı karşıya kaldıkları siyasi, toplumsal ve iktisadi sorunlara rağmen mali alanda 19. yüzyıl boyunca önemli kazanımlar elde ettiler ve merkezi hazinenin gelirlerini kayda değer ölçüde artırdılar. 1770'lerin sonlarından Tanzimat'ın ilanına kadar geçen yarım yüzyıllık süreçte dağınık bir görünüm sergileyen gelirler idaresinin tek bütçe sisteminde birleştirilmesi, vergi sisteminin basitleştirilmesi, esham ve kaime gibi kısa ve orta vadeli yeni iç borçlanma araçlarının devreye sokulması ve benzeri konularda önemli adımlar atıldı ve merkez ve taşra maliyesinin kurumsal yapılanmasında radikal dönüşümler gerçekleştirildi. Tanzimat'ın ilanı ile birlikte bu uygulamalar daha da genişletildi ve derinleştirildi.

(...)

Bütün sınırlılıklarına rağmen Tanzimat reformları, idari ve askeri alanlardaki yeni düzenlemeler ve oluşumlar, ulaşım ve haberleşme alanlarındaki yatırımlar, eğitim, sağlık ve sosyal politika alanlarında atılan adımlar merkezi hazine gelirlerindeki söz konusu artışla gerçekleştirilebilmişti (Özbek, 2021, s. 300).

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sandık tipi örgütlenmeler, memurlar arasında görülmektedir. İlk örgütlenmeler, askerler arasında gerçekleşmiştir. 1866 yılında Askeri Tekaüd Sandığı kurulmuştur (Akçomak, 1989, s. 44). Sandığın katılımcıları, "*Sandıktan, askeri sınıf ve jandarma ile askeri memur ve katiplerin emekli olanları ve bunların dul ve yetimleri yararlanabileceklerdir.*" (Kala, 2018, s. 29). Sonrasında, sivil

---

<sup>4</sup> "II. Mahmut döneminde hız kazanan merkez teşkilatındaki yeniden yapılanma sonucunda bürokrasi hacim olarak giderek genişlemiş ve sayıları artan memurlara 1838'den itibaren maaş bağlanması kararlaştırılmıştır. Bu kararın amacı tahsisat ve iltizam sistemlerinin yol açtığı rüşvet ve yolsuzluğu ortadan kaldırmaktadır." (Özbek, 2006, s. 45).

---

memurlar arasında sandıklar örgütlenmiştir. 1881 yılında yayımlanan kararname ile mülkiye sınıfı için sandık sistemine geçilmiştir (Gökmen, 2022, s. 81). Sandık gelirin ana aktörü, sandığın katılımcıları ve işyerleridir (Çubuk, 1986, s. 219).

Sivil memurların da sandık sistemine dahil olmasıyla bu sistem giderek yaygın bir hal almış; 20. yüzyılın başı itibariyle ilmiye sınıfının dahil olmasıyla zincir tamamlanmıştır. Bu dönemde, memur kavramı modern anlamını almaya başlasa da günümüzdeki anlamını bulmamıştır. Söz konusu dönem öncesinde ise “*memur*” kavramı daha geniş bir çalışan kitlesini anlatmak için kullanılıyordu. Memur, “emir alan ve devlet hizmetinde bulunan kişileri” ifade etmektedir (Kayar, 2022, s. 25).

Modern memur kavramının ortaya çıkmasında, söz konusu çalışanlar kümesinin maaşa bağlanmasının ilgisi bulunmaktadır. Diğer yandan, kol ve kafa emeği arasındaki ayırım, memur ve müstahdem ayırımı ile somutlaşmıştır (Aslan, 2019, s. 302-303). Müstahdem, daha çok kamu hizmeti yerine getirilirken yardımcı hizmetleri sunan kişileri anlatmaktadır. Müstahdemlerin, memur statüsünde olmamaları da önemli bir ayırımdır (Ayman Güler, 2020, s. 109).

Türkiye Cumhuriyeti döneminde olduğu gibi, Osmanlı Devleti döneminde de devlet başlıca işveren olarak belirleyici bir role sahiptir. Bu durum, işçi “sınıf”ının olduğu gibi memurların da sınıfsal karakterini etkilemiştir. İşçi sınıfının kendine has dinamiklerinin ortaya çıkmasında, devlet tırpanlayıcı bir unsur olarak karşılına çıkmıştır. Bunun yanında, sanayileşme hamlelerinin Osmanlı Devleti döneminde olduğu gibi devlet eliyle gerçekleştiği görülmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik uygulamalarının bu işyerlerinde çalışanlar tarafından oluşturulup uygulandığını tahmin etmek güç değildir. Kamu işyerleri hem memur hem de işçiler için önemli bir okul olmuştur:

---

Esas olarak kamu personelinin çalıştığı devlet daireleri ve devlete ait fabrikalar, madenler ve tersaneler işyeri bakımından sosyal güvenliğin kapsamını oluşturmaktadır. Diğer yandan, çoğunluğu yabancılar ve azınlıklar tarafından imtiyaz usulü ile işletilen fabrikalar, madenler, demiryolu işletmeleri, vapur işletmeleri gibi çok sayıda işçinin bir arada çalıştığı işletmeler de işyeri bakımından sosyal güvenliğin kapsamını teşkil etmektedir (Kala, 2018, s. 56).

Memurların giderek kitlesele bir hale gelmesi, sosyal güvenlik sorunlarını da gündeme getirmiştir. Bunun yanında, ücretler de bu konunun önemli bir parçasıdır. Bu nedenlerle, sandık sisteminin giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Esasında sandık sistemi, Osmanlı Devleti'nin yabancı olduğu bir sistem değildir. Lonca gibi Osmanlı Devleti'nin belkemiğini oluşturan bir örgütlenme içinde sandıkların kullanıldığı görülmektedir (Ortaylı, 2008 s. 298). Sandıkların kurumsal hale gelişi ise 19. yüzyılın ortasından sonra gerçekleşmiştir.

Sandıklar, yardımlaşma temelli bir örgütlenme biçimini anlatmaktadır. Sadece Osmanlı Devleti'nde değil, dünyanın pek çok ülkesinde örnekleri görülmüştür:

Ticari amaç taşımayan ve sigorta tekniğinin aksine herhangi bir aracı kabul etmeyen yardımlaşma sandıkları sosyal tehlikelere karşı kendilerini güvence altına almak isteyen ve aynı koşullar içinde bulunan bir topluluğun oluşturduğu, bu topluluk üyelerinden birinin karşılaştığı riskin yükünü topluluğun öteki üyeleri arasında dağıtan ve üyelerin temsilcileri tarafından yönetilen kurumlardır (Güzel ve Okur, 1994, s. 11).

Sandıkların kuruluşundaki temel amacın kendini güvence altına almak olduğu görülmekte; diğer bir deyişle kendiliğinden ve örgütsüz koşullarda kuruldukları anlaşılmaktadır. Benzer örgütler incelendiğinde, sandıkların en ilkel ve kadim örgütler olduğu da gün yüzüne çıkmaktadır (Yıldırım, 2024, s. 77).

---

Osmanlı Devleti'nin yönetsel krizi bir yana, ekonomik alanda zorlanmalar başlamıştır. Tanzimat Dönemi de bu bütünlüklü sürece bir çözüm arayışıdır. Zorlu ekonomik koşullarla birleşince, sandık sayısı giderek artmış ve bir "yönetim" krizinin çıktığı görülmüştür. Sandıkları yönetememek, giderek olağan bir hal almıştır. Gelir gider dengesizliği, en temel sorundur. Diğer yandan katılımcı sayısından kaynaklanan belirsizlikler ve uygulamadaki uyumsuzluklar, ikinci sorun alanıdır. Bunun örneklerinden biri de Askeri Tekaüd Sandığı'nda görülmektedir:

Şüphesiz sandığın en ciddi problemi aidatlar meselesiydi. Sandığın 1898 yılında yaklaşık 27 milyon alacağı birikmişti. Gelir kaynaklarının yetersiz oluşu ya da toplanamaması doğrudan emeklilere yansıyor ve bazı dönemlerde aylarca maaş verilemediği oluyordu. Bu problem, maaşını alamayan emekli, dul ve yetimlerin bazı bölgelerde gösteriler yapmasına neden oluyordu (Özger, 2011, s. 246-247).

20. yüzyılın başı itibariyle bu sorunlar, Osmanlı Devleti ve dünyadaki gelişmelerden kaynaklanan sebeplerle zirve yapmıştır. Sandıkların yönetilmesi çetrefil hale gelmiştir. Dönem içinde emeklilik ve diğer sosyal güvenlik alanlarında, parçalı düzenlemeler yapılmıştır. Osmanlı Devleti'nin benimsediği sosyal güvenlik uygulamaları ise modern teknikler olmaktan uzaktır (Makal, 1997, s. 214).

Osmanlı Devleti'nde gelişen sosyal güvenlik anlayışının, Tanzimat sonrası dönemin ürünü olduğu söylenebilir (Kala, 2018, s. 10). Bu dönemde, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmasının koşulları tam olarak gerçekleşmemiş ancak yolu açılmıştır (Kulaksız, 1999, s. 147). Bu noktada, memurlar belirleyici rodedir: "*Osmanlı İmparatorluğu'nda günümüz sosyal güvenlik anlayışına yakın uygulamalar büyük ölçüde kamu görevlilerine yönelikti.*" (Makal, 1997, s. 215-216).

Sandıklar henüz ortak bir yönetim içinde bulunmadığından, genellikle kuruluş iznini aldıkları ilgili bakanlık ya da örgütlerle

---

ilintilendirilmektedir (Kulaksız, 1999, s. 88). Artan sandık sayısı, birtakım uyumsuzluk ve sorunları beraberinde getirmektedir. Büyük bir çatı altında toplanmamaları, belli kurallara tabi olamamaları bu durumu ortaya koyan en önemli nedenlerdendir. Çalışanlar, kendi istekleriyle de sandıklar kurmaya başlamıştır. Bu karmaşa ise zaman içinde bir düzenleme ihtiyacını doğurmuştur.

Zorlaşan ekonomik şartlar ise memurları eylemlilik içinde bulunmaya mecbur etmiştir.<sup>5</sup> Burada 1908 Grevleri gibi simgesel ve etkili olayları da anmak gerekmektedir. 1908 Grevleri her ne kadar büyük bir dinamik oluştursa da Osmanlı Devleti bu dinamiğe karşılık vermiş ve gelecek tepkileri karşılamıştır.

20. yüzyılın başı itibariyle, düzenleme yeterli bir araç değildir. Osmanlı Devleti'nin çöküşünün gerçekleşmesi bir beklenen bir sondu. Yapılan reformlarla bu çöküşün geciktirilmesi ve iyi ihtimalle ıslah yoluyla devletin kurtulması hedeflenmekteydi. Osmanlı Devleti'nde, sorunların uzman raporları ile çözülmesi yolu benimsenmiştir. Söz konusu raporlar, bir reform belgesi olarak da nitelendirilebilir. Bu durum, Cumhuriyet döneminde de uzun süre devam etmiştir.

Her ne kadar işin uzmanına başvurulduğu için bu yöntem uygun bulunsa da ülke ve toplumun gerçeklerine sınırlı şekilde hâkim; belli süre içinde bu işi bir görev edinen uzman raporları, yüzeysel olmaya mahkûm olmuştur. Nesnel bir bakışın yararları olsa da söz konusu nedenler ön plana çıkmaktadır.

Osmanlı ekonomisinin kötü hale gelmesi nedeniyle sandıkların gelir gider dengesi olduğu gibi sermayelerinde de sorunlar görülmeye

---

<sup>5</sup> "Memurların iş bırakma eylemleri 1908'de İttihad ve Terakki'nin yönetimi devralmasından sonra da devam etmişti. Bu yeni dönemde, askerler ve elçilik çalışanları dışında bakanlık çalışanları, öğretmenler, telgrafçılar gibi memurlar da iş bırakma eylemlerine başvurmuştu." (Yıldırım, 2015, s. 71).

---

başlanmıştır. Tekil olarak yapılan düzenlemelerin yetersiz kalması ve bu durumun idarenin işleyişini etkilemesi nedeniyle, sandıklarda düzenleme yapmak neredeyse zorunlu hale gelmiştir.

### **Bir Reform Belgesi Olarak “Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaid Sandıklarının Düzenlenmesi İçin Mösyö Olter Emar Tarafından Hazırlanan Rapor”**

20. yüzyıla giden yol hem Osmanlı Devleti hem de dünya için çetrefildir. 20. yüzyılın büyük dönüşümlerinin habercisi olan bu süreç, ekonomik sistem başta olmak üzere pek çok alanda yaşanan büyük kırılmaların sonucudur (Pamuk, 2014, s. 163). Bu kırılmalar, sadece ekonomi temelli değildir. Savaşlar, ulus devletlerin doğuşu ve dönüşen toplumsal yapı da 20. yüzyılın karakterini belirlemiştir. Böylesine geniş kırılmanın yaşandığı bir dönemde ise suların bir anda durulması mümkün olmadığı gibi yeni gelişmelerin doğması da olasıdır.

Osmanlı Devleti'nin kendi içinde süregelen savaşlar, yaşanan siyasal ve toplumsal sorunları çözümsüz hale getirmektedir. Yaşam süresi sona ermekte olan bir devletin yaşadığı yapısal sorunlara, zor koşullar da eklenmiştir. İşte tam da bu dönemde, memurların yaşam koşulları ağırlaşmıştır. Bu nedenle, kendilerini güvence altına alma isteği her zamankinden daha fazladır. Sandık benzeri araçlara, bu dönemde daha fazla rol düşmektedir.

Bu raporun yazılma nedenlerinden önce, bu sonucu doğuran olaylardan da bahsedilmelidir. Bir önceki bölümde kısmen bahsedilse de bu gelişmeleri bir kez daha vurgulamanın kanımızca sakıncası bulunmamaktadır. 1911 yılına gelinceye kadar memurlar da dahil olmak üzere, çalışanların tümünü etkileyecek şartlar doğmuştur. Bunlardan biri, II. Meşrutiyet'le doğan yeni siyasal ortam ve örgütlülük koşullarıdır. Memur sınıfı için de yeni bir farkındalık sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde, işyerlerinde başlayan kıvılcımın zaman içinde tüm toplumu etkileyecek bir ivmeye kavuştuğunu söylemek

---

mümkündür. 1908 Grevleri de bu doğrultuda ortaya çıkmış ve oldukça etkili olmuştur: “2. Meşrutiyet döneminde örgütlerin nitelikleri de değişmiştir; hem boyutları gelişmiş hem de politik hale gelmiştir.” (Makal, 1997, s. 245).

Memurlar da 1908 Grevleri'nin bir bileşeni olmuş ve kendi haklarını aramış; işçilerle ortak grevlere gitmiştir: “İlan-ı Hürriyet grevlerinin temel özelliği ücret artışı istekleri üzerinde odaklaşan ekonomik nitelikli eylemler olmasıdır.” (Gülmez, 1991, s. 431). Bu grevler, öncelikle çalışma ilişkilerini etkilese de toplumsal ilişkileri de bütünlüklü şekilde sarsmıştır. İtiraz etme ve eylem biçimleri gelişmiş; memurlar o güne kadar statülerinden kaynaklanan kabullerden sıyrılarak çalışan kitlesinin bir parçası olduklarını kabul etmiştir. Eğitim ve ulaşım sektörleri, bu grevlerde başı çekse de memurlar aynı işyerini paylaştıkları işçilerle sıklıkla eylem yoluna gitmiştir (Yıldırım, 2024, s. 24).

Bu dönemde, siyasette yaşanan dönüşüm de ilgi çekicidir. İttihatçılar iktidara gelmenin yollarını aramakta, politikaları ile toplumu etkilemekte ve başarılı olmaktadır. 1908 Grevleri'nde, İttihatçıların zaman zaman rol oynadıkları görülmektedir (Karakışla, 1998, s. 201). İttihatçılar bir yandan da gelişen grev ve özgürlük ortamını kısıtlayıcı önlemler almak konusunda gecikmemiştir (Ahmad, 1999, s. 85). Bunun yanında, memurlar içine de kendi kadrolarını yerleştirmeyi başarmışlardır. Bu durum, II. Abdülhamit'i rahatsız etmiş; diğer yandan yine Abdülhamit'in stratejik politikaları nedeniyle memur kadrolarında şişkinlik gerçekleşmiştir. Yıldırım'ın (BOA, BEO [Bâbîâli Evrak Odası], 62/4604, 2 Eylül 1892 (9 Safer 1310); BOA, DH.MKT, 2004/93'den akt., Yıldırım, 2015, s. 48) arşiv belgelerinden aktardığına göre, 19. yüzyılın sonunda yaklaşık olarak 30.000 memur bulunmaktadır.

Zaman içinde ise memurların nitelik ve nicelik sorunları, işleyişi etkileyecek kadar önemli hale gelmiştir:

1909'daki kapsamlı tensikat devam ederken, sivil ve askeri kadronun tasfiye edilmesinde hükümetin işini kolaylaştıracak bazı yasal değişiklikler sırasıyla yapılmaktaydı. Bu değişikliklerin gerçekleştirilme tarihlerine ve içeriklerine bakıldığında, hükümetin tensikat yasınının kabulünü beklemeden tüm hazırlıklarını yaptığı anlaşılmaktadır (Manav, 2017, s. 245).

Tüm bu sebeplerden ötürü, 1909 yılında bir tensikat yapılmıştır. Teknik nedenleri bir yana, bu tensikatın siyasal nedenlerle yapıldığı görüşü ağır basmaktadır. Bu durum, memurları uzun yıllar tepkili kılacak kadar görünürdür (Yıldırım, 2015, s. 79).

Yine bu dönemde, 1909 Cemiyetler Kanunu ile II. Meşrutiyet Dönemi'nin ruhu yaşatılmaya devam etmiş; memurlar da özellikle siyasal örgütlenmeler (İttihat ve Terakki ön plana çıkıyor burada) içinde görülmüştür. Talas (1957, s. 7) da sendikaların kuruluşunu, 1909 Cemiyetler Kanunu ile başlatmıştır.

1909 Cemiyetler Kanunu sonrasında ise 1912 yılındaki düzenleme ile bu durumun önüne geçilmiştir. Yine de memurların hareketlilik içinde olduğu kabul edilebilmektedir. 1909 yılında mülki memurların emekliliğine ilişkin detaylı bir kanun yayımlanmış ve hem sandık hem de maluliyet koşulları ele alınmıştır (Gökmen, 2022 s. 82). Yine değişik aralıklarda, sandık ve emekliliğe dönük özel düzenlemeler yapıldığı görülmektedir:

Öncelikle belirtilmesi gereken husus, kanunun yeni dönemin perspektifine sahip olduğudur. Meşrutiyet'in bakış açısıyla hazırlanan kanun kimi maddelerinde eksiklikleri barındırsa da Cumhuriyet dönemine aktarılan yasalardan olmuştur. Ancak, ilk bakışta Meşrutiyet döneminin etkisinin Askeri Tekaüd Sandığı Kanunu'nda ağırlıkta olduğu söylenebilir. Ayrıntılı bir inceleme, Askeri Tekaüd Kanununa

daha fazla özen gösterildiği ve emeklilik hakkındaki kararlarda ordu mensupları lehine kararların sayıca fazla olup olmadığını ortaya kayacaktır. Mülkiye memurlarına gelince, kanunla önceki yasada yer alan birçok husus tadil edilmişti (Manav, 2019, s. 22).

Bu sorunlara ortak bir çözüm bulmak içinse Mösyö Ultramar'ın bilgisine başvurulmaya karar verilmiştir. Mösyö Ultramar, Fransız Aktüerler Cemiyeti'nin bir üyesidir (s. 37). Rapor, 1911 yılında İstanbul'da yayımlanmıştır. Raporun, Osmanlı Türkçesi'ne çevrilmiş hali 44 sayfadır. Mösyö Ultramar'ın yaptığı incelemede, sandıkların sorunları ortaya konmuştur. Genel olarak aile maaşı (dul ve yetimler dahil), malullük ve normal yollardan emeklilik koşulları incelenmiştir. Sandıklar Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaüd Sandıkları olarak ayrı ayrı ele alınmış ve ortak sorunlara dönük tavsiyelerde bulunulmuştur.

Osmanlı Devleti'nin geleneksel sosyal güvenlik yöntemleri bulunmaktadır ve neredeyse Tanzimat'a kadar bu yöntemler benimsenmiştir. Bu yöntemler, aile ve toplum temellidir. Sosyal güvenlik sisteminde esaslı dönüşüm her alanda olduğu gibi Tanzimat ve izleyen süreçte olmuştur (Kala, 2018, s. 10).

Raporda ise Osmanlı Devleti'nin kendine özgü koşulları olduğu kabul edilmiştir. Dönemin büyük devletlerinden olan Fransa ve Almanya incelenerek örnekler üzerinden gidilmiştir. Osmanlı Devleti ise bu ülkelerden farklı uygulamalara sahiptir.

Almanya ve Fransa'nın, Osmanlı Devleti'nin etkilendiği ülkeler olduğu için incelendiği tahmin edilmektedir. Bu konuda özel bir açıklama yapılmamıştır. Fransa, Türkiye'nin olduğu gibi Tanzimat sonrası Osmanlı Devleti'nin de yönetim yapısını örnek aldığı ülke olmuştur. Almanya da dönem itibarıyla siyasi ilişkilerin gelişkin olduğu bir ülkedir. Fransa'da, 1600'lü yıllardan itibaren devlet eliyle olmasa da sosyal güvenceye dönük girişimler bulunmaktadır (Artun, 1969, s. 46).

---

Almanya’da ise modern güvenlik sisteminin ilk örnekleri görülmüştür (Korkusuz ve Uğur, 2009, s. 63).

Arşivdeki raporun, Mösyö Ultramar’ın yazdığı raporun çevirisi olduğu belirtilmektedir (s. 294). Rapor, muhtemelen Fransızca yazılarak Osmanlı Türkçesi’ne çevrilmiştir. Arşivdeki ana başlığın yanı sıra, “Mülkiye ve ilmiye ve askerî tekaüd sandıklarının ıslahı için celb edilen mütehasıs Mösyö Ultramar tarafından tanzim kılınan rapor suret-i mütercemesidir.” isimli bir alt başlık bulunmaktadır (s. 3). Bunun yanında, raporun orijinalinin özetlendiğini söylemek mümkündür (s. 3). Yazar, Osmanlı Devleti’ndeki sandıkların eskiliğinden ve Almanya ile Fransa’yla benzerliğinden söz etmektedir (s. 3). 65 yaşın emeklilik için uygun bir yaş olduğu ancak işlerin aksaması ve işlerin layığıyla yerine getirilmemesi nedeniyle bu maaşların bir nevi emeklilik maaşına döndüğü belirtilmektedir (s. 3). Yine gelir gider dengesizliğinden bahsedilerek bu konudaki fikirlerini aktarmaktadır (s. 3-4). 65 yaş, dönemin şartları ve yaşam süresi düşünüldüğünde uzun bir aralığı temsil etmektedir.

Sandıklara dönük özel incelemeler yapılırken, Mösyö Ultramar, belki de normal olarak yüzeysel çıkarımlarda bulunmuştur. Fransa’dan gelen bir aktüerin, Osmanlı Devleti ile ilgili gerçekte ne kadar fikir sahibi olduğunu bilmek zordur. Bununla birlikte, aktüerin söylemlerinden bu işi bir memur edasıyla yaptığını görmek mümkündür. Hem dil (s. 29) hem de zaman koşullarının (s. 33) kendisini etkilediğini açıkça belirtmiş; pek çok konuda da tahmini bilgilerle ilerlemiştir.

Bu nedenle, öncelikle sandıkların nasıl olması gerektiğine ilişkin açıklamalarda bulunmuştur. Diğer bir deyişle, ideal durumu göstermiştir. İlk bölümde, “Nazari Olarak Bir Tekaüd Sandığının Suret-i İdaresi” isimli başlık altında bir tekaüd sandığının nasıl olması gerektiğine ilişkin bilgiler verilmektedir. Sandıklar için en önemli konu

---

gelirleridir. Sandıkların yeterli bütçesi olmalı ve gerektiğinde de bu sermaye biraz artmalıdır (s. 4). Bu durum, sandığın yönetilebilirliği ve sürdürülebilirliği için önemlidir. Hayat pahalılığı nedeniyle, emekli maaşlarında da artış gerekmektedir (s. 4). Dönemin koşulları, emekli maaşlarında öngörülen artışın yeterli olamayacağı kadar zorlaşmıştır. Diğer yandan ise dünya genelinde de benzer sorunlar yaşanmaktadır. Almanya ve Fransa'da yakın örnekler bulunmaktadır (s. 5): "*Fransa'da hükümet, belediye ve tren ve maden sandıklarında aynı sorunlar yaşanmıştır.*" Yine aynı grubun, 1800'li yıllardan itibaren sosyal güvenlik sistemine dahil oldukları görülmektedir (Artun, 1969, s. 9).

Osmanlı Devleti'ndeki sandıklardan, Mülkiye ve İlmiye Sandıkları'nın sermayeleri henüz yeni olduğundan bu denli bir aşınma yaşamamışlardır. Askeri Tekaüd Sandığı, aşağıda detaylı şekilde ele alınacağı üzere oldukça olumsuz etkilenmiştir (s. 5).

Sandık sermayelerinin erimesine neden olan ve eleştiri alan konulardan biri de Osmanlı Devleti'nde emeklilik hakkının geniş şekilde ele alınmasıdır. Osmanlı Devleti'nin sosyal politikaya bakışı, bu yıllarda günümüzdeki anlayıştan uzaktır. Tanzimat dönemi ve sonrasında "mütekaid", diğer deyişle "emekli" bireysel olarak algılanmamaktadır:

Hükümet-i Osmaniyece öteden beri kabul olunan bir usul-i mahsusa göre tekaüd sandıkları yalnız memurin ile onların dul kalan zevcelerine değil, memurinin eytamı ile âbâ ve ecdadına da tahsis-i maaşat etmektedir. Bu usul Fransa ve Almanya'da ancak askerden vazife uğrunda vefat edenler hakkında cari olup eğer ki 1886 Alman kanununda buna müşabih bazı ahkâm-ı umumiye mevcut ise de kanun-ı mezbur yine yalnız askere müteallik olup sırası gelince mevzubahis edilecektir (s. 6).

Emeklilik koşulları, askerlere geldiğinde ise bir kat daha özelleşmektedir. Askerlik mesleğinin özel durumundan kaynaklı

---

olarak aidat, aile maaşı ve diğer konular, Mülkiye ve İlmiye sınıfından farklı değerlendirilmiştir. Burada kesilen aidat ve ödenen ek gelirler de farklılaşmaktadır. İlmiye ve Mülkiye sınıfında ise 65 yaşını doldurmayan hiç kimse emekliliğe sevk edilmemektedir. 60 yaşını doldurup emekli olanlar istisnadır. Bu durum, emeklilerin sandıklardan yararlanma koşullarını ve sandıkların yönetimini etkilemektedir (s. 8). Öncesinde ise emeklilik yaşı ile ilgili özel bir düzenleme olmaması, bu düzenlemeyi bir kez daha önemli kılmaktadır:

Görüldüğü gibi, 1909 yılına kadar memurların yaş haddinden dolayı emekliye sevk olunacaklarına dair genel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu tarihte çıkan mülkiye memurları ile ilgili kanuna göre ise, altmış beş yaşını doldurmuş bulunan sivil memurlar kesin olarak emekliye sevk olunacaklardır. 1911 tarihli olan ve 1909 tarihli Mülkiye Memurları Tekaüt Kanununun İlmiye Memurlarına da uygulanmasını öngören kanuna göre ilmiye memurları da 1910 yılından itibaren altmış beş yaşını doldurdukları takdirde resen emekliye sevk olunacaklardır (Kala, 2018, s. 99).

Uzun yıllar çalışan bu grubun, emeklileri ve kendi emekliliklerini finanse etmeleri gerekmektedir. Kesilen aidatın, %5'ten %7'ye çıkarılması önerilmekte ancak bunun da yetersiz olduğu belirtilmektedir. Emeklilik yaşının 65'e yükselmesiyle, bu oranın %12 olması gerektiği de vurgulanmaktadır (s. 11).

1909 yılında tekaüd sandıklarında gerçekleşen değişikliklerle (emeklilik yaşının yükseltilmesi vb.) birlikte, varolan sandıkların yapısı değişikliğe uğramıştır (s. 11). 1909 yılında mülki memurların emekliliğine ilişkin düzenleme, Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik anlayışına yeni bir açılım getirmiştir. Diğer yandan ise açık miktarı giderek artmakta ve gözle görülür hale gelmektedir:

---

İlmiye tekaüd sandığı 9.250.422 guruş varidat-ı mütehakkıkasından yalnız, 4.494.650 gurusunu tahsil edebilmiştir. Demek oluyor ki yarısından ziyadesi bakayada kalmış oluyor. Askerî sandığında aynı hal müşahede edilmektedir. Bir farkı varsa o da nispetinin biraz daha hafif olmasındadır. Mülkiye tekaüd sandığından bu babda malumat-ı kâfiye alamamakla beraber ilmiyeden fazla bir teshilata mazhar olamadığını tahmin edebiliriz (s. 12).

1909 yılından itibaren emeklilik yaşı 65 olarak uygulanmaya devam etmiştir. Bu koşul, yeni bir politikadır. Bu düzenlemeden önce ise memurlar istedikleri yaşta emekli olabiliyordu (s. 12-13). 65 yaş şartı, yeni sorunların da habercisidir.

1909 Tensikati'nın, emeklilik yaşının ileriye çekilmesinde etkili olduğu tahmin edilmektedir. Bu durumun, bütçeye yük getirdiği açıktır ve sandıklardaki açıklar devlet eliyle desteklenmeyi gerektirmiştir (Manav, 2017, s. 251). Söz konusu tasfiye, Mülkiye Tekaüd Sandığı'nın durumu etkilemiş; açık artmıştır, "*Zira 1324'te sandığın açığı 12.797.984 guruş iken birden bire 1325'te 21.401.314 guruş ve 1326'da 39.225.139 guruşa baliğ oluyor. Bunun en büyük kısmı 1325 senesi zarfında icra kılınan ıslahattan neşet eylediği aşikârdır.*" (s. 13).

Yeni nizamname ile aile maaşında da artış gerçekleşmiştir. Bir önceki nizamnamede, 20 yıl çalışma şartı ile en fazla 30 kuruş ödenmektedir. Yeni nizamnamede ise her birey başına 40 kuruştan az olmamak üzere bir maaş tahsis edilmekte ve on yıl çalışmış olmak yetmektedir. Aktüer, bu gelirin nereden elde edileceği konusunda endişelidir (s. 13).

İlmiye Tekaüd Sandığı ise yeni bir örgütlenmedir. Kuruluşu diğer sandıklardan sonra gerçekleşmiştir (s. 13). Bu sandığın yeni olmasının yarattığı sorunlar şu şekildedir: İlmiye mensuplarının aidatları, daha önce farklı sandıklar etrafında toplanmıştır. Sonrasında da İlmiye Tekaüd Sandığı'na bu aidatlar aktarılmamıştır. Bu durum, İlmiye

Tekaüd Sandığı'nın gelir gider dengesinde sorunlara yol açmıştır (s. 14).

İlmiye Tekaüd Sandığı'nda emekli maaşının belirlenmesi, diğer sandıklardan farklılık göstermektedir. Emeklilik maaşı belirlenirken diğer sandıklardan farklı olarak son on yılda alınan maaşın ortalaması değil; tüm memuriyet hayatında alınan maaşın ortalaması alınmaktadır. Bunun nedeni, ilmiye sınıfının maaşının değişken olması ve genellikle sayılarının diğer memurlardan az olması şeklinde belirtilebilir (s. 14). İlmiye sınıfı için 65 yaş, yaş haddi olarak belirlenmiştir. Mösyö Ultramar bunun üzüntü verici olduğunu dile getirmektedir (s. 14). Zira, 65 yaşına kadar memurlardan verimli bir çalışma elde edilemediği ve sağlıklı bir çalışma düzeni kurulamadığı konusunda eleştirilerde bulunmaktadır.

Söz konusu nedenlerle, İlmiye Tekaüd Sandığı açık vermiştir. Yeni kurulmuş bir sandık olduğundan, bu durum olağan karşılanmıştır (s. 14-15). Diğer yandan, açığın sebepleri de daha yakından incelenmiştir. Bunlardan birkaçı şöyle açıklanmıştır:

Ortak görüş, 1909 yılında yapılan tensikatın bu alana büyük bir yük getirdiğidir. Emekli sayısı 232 ve maaşı 35.515 kuruş iken tensikattan sonra bu sayı, 458 emekliye ve 85.627 kuruşa yükselmiştir. Yaş haddinin 65'e yükseltilmesi de benzer sorunları doğurmuştur. Emekli sayısı, 465 emekliden 2883 emekliye yükselmiştir. Maaşları ise 678.504 kuruştan 1.856.593 kuruşa çıkmıştır. Mösyö Ultramar, bu düzenleme önerileri ve tedbirlere rağmen sandığın tekrar açık vermesinin öngörülebilir olduğunu düşünmektedir (s. 15).

Yine de açığı azaltmak, diğer deyişle "ıslah" için birtakım tedbirler önerilmektedir. Bunlardan birincisi, mali konulara diğeri ise nizamnamenin şekline ilişkindir. Aidatın %5'ten %6'ya çıkarılması ile diğer sandıklarda kalan aidatların ve genel olarak tüm aidatların İlmiye Tekaüd Sandığı'na aktarılması öneriler arasındadır (s. 16).

---

Şekle ilişkin olanlar ise aile ve maluliyet maaşında azami 15 ya da 20 sene hizmet süresi aramaktır. Bu maaş, bir para yardımı olarak görülmektedir ve Mösyö Ultramar teknik birtakım düzenlemeler önermektedir. Söz konusu tedbirlerle, aile maaşına ve maluliyete dönük önemli ölçüde tasarruf sağlanacağı düşünülmektedir (s. 16). Bu dönemde, dünyada da gerçek sosyal güvenlik uygulamalarının ilkel yöntemleri görülmektedir. Henüz bağımlı ve değişken uygulamalar bulunmakta iken modern sosyal güvenlik sistemi bu koşulların aksini vaatmektedir (Neocleous, 2014, s. 126).

Yazara göre, Askeri Tekaüd Sandığı'na ilişkin düzenlemeler ise raporun en önemli kısmı olarak nitelendirilmektedir (s. 17). Bu sandığın kuruluşu, birtakım ihtiyaçlardan dolayı ortaya çıkmıştır:

1877-1878 Rus-Osmanlı Savaşı'nın çıkışı ve her iki cephede yenilgilerin alınması, askeri açıdan olduğu gibi ekonomik açıdan da hükümeti zora soktu. Muhtelif belgelerde birçok kez ifade edildiği gibi, artık maliye hazinesi artan yükü taşıyamayacak boyuta gelmiş ve bu yükün hafifletilmesi gerekmektedir. Aslında askeri emeklilik sandığı kurulması fikrinin ana sebebi de bu yükü hafifletmek amacını taşıyordu (Özger, 2011, s. 128).

Buradaki açık, askerlerin maaşı ile emekli maaşı konusunda getirilen düzenlemelerden ileri gelmektedir (s. 17). Askeri Tekaüd Sandığı, diğer sandıklardan önce kurulmuştur. Diğer yandan ise Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde savaş vb. olağanüstü durumlar, sandıkları da etkilemiştir. Bütçenin yapısal sorunları ve dönemin sosyo-ekonomik koşullarından kaynaklanan açıklar söz konusudur (Manav, 2017, s. 253), "*Sandık'ın kurulmasından kısa bir süre sonra, 93 Harbi'nin çıkması (1877-78) ve 1880 yılında Tensik-i Maaş Kararnamesi'nin yayımlanmasıyla sandığın gelir gider dengesi bozulmuştur.*" (Özger, 2011, s. 123).

Mösyö Ultramar, diğer ülkelerin ekonomik koşulları ile Osmanlı Devleti'ni karşılaştırmaya devam etmekte ve Osmanlı Devleti lehine

---

görüşünü bildirmektedir. Bu durumun olağan karşılandığı söylenebilir. Zira, bu rapor Osmanlı Devleti'nin isteği ve destekleri ile yazdırılmıştır. Mösyö Ultramar, Osmanlı Devleti'ndeki yaşam şartlarını Avrupa ülkelerinden uygun bulmaktadır (s. 17). Verilen maaşla alım gücünün karşılaştırıldığında, Osmanlı Devleti'nin daha olumlu özellikler taşıdığını düşünmektedir (s. 17). Yine de emekli asker sayısının artması, emekli maaşı yükünü çoğaltmıştır (s. 17). Bu yük, sandıkları güç durumda bırakmıştır. Her şartla, yeni düzenlemelerle emekli maaşının iyileştirildiği görülmektedir. Esasında Avrupa ülkelerinin dengelerini de savaşılar bozmuştur (Abendroth, 1974, s. 67). Mösyö Ultramar'ın övgülerine rağmen, özellikle 1910 sonrasında Osmanlı Devleti'nde büyük bir gerilemiş bulunmaktadır (Yıldırım, 2015, s. 49-50):

İşverenleri, yani devlet bir mali krize girmiş, bu kriz de en çok memurları etkilemişti. Uzun süre maaş alamamışlar, bu duruma bir de 1820-1870 dönemindeki hızlı bir artış sonrası 1870-1910 arasında görece bir istikrar dönemi yaşayan ve 1910'lardan sonra tekrar hızlı bir yükselişe konu olan enflasyon sorunu ve artan hayat pahalılığı eklenmişti. Yaşam ve çalışma koşullarının dayanılmaz hale geldiği bu noktada Osmanlı memurları da sessiz kalmamış ve sık sık eylemlerle tepkilerini göstermişti.

Maaşların karşılaştırılmasında ise yeni konular ön plana çıkmaktadır. Özellikle Avrupa ülkeleri ile olan farklılıkların, emeklilik süresinin hesaplanmasındaki yöntem ayrılığından kaynaklandığı söylenebilir. Osmanlı Devleti'nde askerlerin emekliliği, Avrupa ülkelerine göre farklı usullerle hesaplanmaktadır. Askerlerin emekliliğe esas süreleri ise öğrencilikten başlamaktadır. Diğer yandan ise askerlerin görevlerinden kaynaklı olarak erken yaşta emekli edilmesi de eleştirilmekte; "zabitan" olarak isimlendirilen arka planda görev yapan kişilerin, daha geç emekli edilerek bütçeye yük olması engellenmesi

---

önerilmektedir (s. 19). Bu durum, Mülkiye ve İlimiye sınıfı ile zıt bir durum oluşturmaktadır.

Emekli maaşındaki iyileştirme ve emekli sayısındaki artış, mevcut kadroları da etkilemektedir. Bu durumun, işleyişe de etkisi bulunmaktadır: *“Maaşat-ı tekaüdiyede ciddi bir tenzilat icra edilmezse böyle bir tedbirin orduyu tecrübe-dide zabitandan mahrum etmek suretiyle kadroları da hayli zaafa düşüreceğini hatırdan çıkarmamalıdır.”* (s. 19).

Diğer bir değişikliğin ise maluliyet konusunda olduğu söylenebilir. Öncesinde malulen emeklilik için 30 sene hizmet şartı aranırken bu süre 20-25 yıla düşürülmüştür (s. 19). Yine eleştiri alan bir diğer konu da aile maaşıdır. Aile maaşı konusunda, Osmanlı Devleti'nin Almanya ve Fransa'ya göre çok daha fazla cömert olduğu kabul edilmektedir (s. 20).

Bu büyük giderlere rağmen, aidatlar konusundaki sorunlar Askeri Tekaüd Sandığı için de söz konusudur. 1909-1910 yıllarında, sandıklara toplanan aidatlarda beklenen ve mevcut olan arasında farklılıklar bulunmaktadır. Sandığa toplanması beklenen miktar 56.114,025 iken toplanabilen aidat 51.919,916 olmuştur (s. 20).

Sandıkların en büyük sorunu, emekliler ve emeklilere ödenen maaşlardır. Yıllara göre gerçekleşen değişim, çarpıcı görünmektedir. Emekliliğe konu edilen yaşın ilerlemesi ve geç yaşta emeklilikle sorunun hafifleyeceği düşünülmektedir (s. 22).

**Tablo 1. 1322-1325 yılları arasında emekli sayıları ile sandıkta toplanması beklenen aidat ve toplanan aidat (s. 23).**

Seneleri	varıdat-ı hakikiye	Masarıf	aded-i tekaüdîn
1322 (1904/1905)	11.906,100	45.544,976	7.814
1323 (1905/1906)	15.870,621	50.624,772	8.946
1324 (1906/1907)	16.656,916	62.311,739	12.189
1325 (1907/1908)	51.919,916	122.111,928	23.288

Yazarın eleştirdiği konulardan biri de ordu ilerleme ihtiyacı içindeyken sandık bütçesinin büyük kısmının emekli maaşına harcanmasıdır. Bu nokta, raporun en önemli kısımlarındadır. Söz konusu sorunları aşmak içinse Almanya ve Fransa'daki uygulamalar önerilmekte ve barem sistemi anlatılmaktadır (s. 23). Bu ülkelerde, emekli maaşı asıl maaş üzerinden hesaplanmaktadır (s. 24). Özellikle Alman sisteminin tavsiye edildiği görülmektedir (s. 25).

Askerlerin maluliyetleri dolayısıyla verilen maaşlarda da farklılıklar vardır. Fransa'da maluliyet durumu görev başında doğmadığı ve yeterli şartlar oluşmadığında, malulen emeklilik mümkün olmamaktadır. Almanya'da da benzer durumlar bulunmaktadır. Bununla birlikte, on sene hizmeti bulunanlara yarım maaş vb. ile çözümler sunulmaktadır (s. 27). Osmanlı Devleti'ne göre, daha dar bir malullük durumu olsa da alternatifler yaratılmaktadır. Osmanlı Devleti'nde, bu konuda fazla cömert ve geniş davranıldığı belirtilmektedir. Osmanlı askerleri 20 yıl bile hizmet etmeseler, emekli maaşlarının %45'ini alarak malulen emekli olabilmektedir (s. 27-28). Bu durum, sandıktaki açıklardan biri olarak görülmektedir.

Askeri Tekaüd Sandığı'na ilişkin incelemenin sonucuna göre, sandığın sadece rasyonel ilkelere dayanmadığı; aynı zamanda, insani durumları

da temel aldığı kabul edilmektedir. Yazar, bu durumu olağan karşılamaktadır (s. 33-34).

Çözüm olarak da emekli maaşının, asıl maaş üzerinden belirlenmesi; emeklilik yaşının savaşa katılanlar için 30 yıl hizmet ve 48 yaş, diğerleri içinse en az 50 en fazla 55 yaş olmasını önermektedir. Maaş için barem gibi nesnel birtakım yöntemler geliştirilmelidir. Bunun yanında, emekli maaşlarına ilişkin kesinti ve benzeri kalemler de ele alınmalıdır (s. 34).

Tüm bu analizlerle birlikte, Mösyö Ultramar raporu şu şekilde bitirmektedir: Yeni kanun yapılmasındaki esaslar gösterilmiştir. Aktüerin, kanunu hazırlamaya vakti olmamış; böyle bir şey yapmak istese de üç ayını alacak bu çalışma kendisinin koşullarında uzun bir süreyi işgal etmektedir. Mevcut düzenlemeler ve kendisinin önerileri ile bu kanunun yapılabileceğini belirtmiştir. Mülkiye Tekaüd Kanunu'nun düzenlemelerle kullanılabileceğini ancak Askeri Tekaüd Sandığı'nda daha büyük düzenlemeler gerektiğini vurgulamaktadır (s. 37).

Bu önerilerden bir kısmının gerçekten dikkate alındığı görülmektedir. Askeri Tekaüd Sandığı'nın daha büyük sorunları bulunduğundan olsa gerek, ilk önce askerlerle ilgili düzenlemeler yapılmış ve 1911 yılında Askeri Tekaüd Sandığı'na ilişkin kesintiye başlanmıştır (Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı I, 1994, s. 419'den akt. Manav, 2017, s. 257). Sandıkların 1909 yılındaki birleştirilmesi ise istenen sonuçları vermemiş ve bu sorunların giderilmesi için bu rapor yazılmıştır.

Buna rağmen, sorunların tam olarak çözüldüğünü söylemek mümkün değildir. Sandıklarda toplanması gereken gelir, tüm çalışmalara rağmen yeterli düzeye ulaşamamış ve maaş ödemelerinde aksaklık yaşanmaya devam etmiştir (Akçomak, 1989, s. 45). Osmanlı Devleti'nden itibaren varlıklarını sürdüren sandıklar da bir sorun olmaya devam etmiştir. 1930 yılında yayımlanan 1683 sayılı Kanun'la, sandıkların ve emeklilik sisteminin biçimi değiştirilmiş; devlet

---

katkısının da gerçekleşeceği primli sisteme geçilmiştir (DPT, 1991, s. 9). 1949 yılında Emekli Sandığı'nın kurulması ile yeni bir dönemin kapısı açılmış ancak nihai çözüm sağlanamamıştır.

### **Sonuç**

Memurların, daha geniş perspektifte kamu personelinin güvence sorunu Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde olmasa da 19. yüzyıl itibariyle yapılan düzenlemeler izlenerek bir gündem haline gelmiştir. Bu dönem itibariyle, söz konusu arayışların yüksek düzeyde olduğu söylenebilir.

Memurların kendilerini güvence altına almak için kullandıkları araçlardan biri de sandıklardır. Sandıklar, sadece memurlar arasında değil; pek çok çalışan kitlesi arasında da kullanılmaktadır. Bu örgütler, biçimsel olarak tanındık olsa da yönetimi değişkendir.

Osmanlı Devleti'nin yaşadığı büyük sorunlar, sandıkların durumunu etkilemiştir. Tek elden bir çözüm bulmak amacıyla dönemin popüler yöntemlerinden olan uzman görüşüne başvurulmuştur. Dönemin sosyo-ekonomik koşulları, sandıkların yapısal sorunlarını beslemiştir.

Raporun, sandıklara ilişkin geniş bilgiler içerdiği ve çözüm yolları sunduğu görülmektedir. Nicel bilgilerin görece çokluğu ise aktüerin bazı konularda yüzeysel kaldığı; dahası bunu rapor içinde kabul ettiği gerçeğini değiştirmemektedir. Diğer yandan, sunduğu çözümler konusunda da çoğu kere umutsuzdur.

Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaüd Sandıkları kendi özel koşulları içinde incelenmiştir. Her üç sandıkta da ortak sorun, gelir gider dengesizliği ve katılımcıların arasında emeklilerin yükünün fazla olmasıdır. Mösyö Ultramar, önerilerinde sandıkların maddi sorunlarının giderilmesi ve emeklilerin bir yük olmaktan çıkarılmasını tavsiye etmiştir. Bununla birlikte, dönem öncesinde de mevzuat eliyle düzenlemeler yapılmış; özellikle II. Meşrutiyet sonrasında yapılan

---

kanun ve tadilatlar ön plana çıkmıştır. Rapor sonrasında da söz konusu öneriler ışığında kanunlar yapılmış ancak hem Osmanlı Devleti'nin ömrü hem de koşullar, kalıcı çözümleri sunamamıştır.

Memurların daha geniş olarak kamu personelinin sosyal güvenliğine ilişkin düzenlemeler, Osmanlı Devleti'nin son yıllarına kadar devam etmiş; Cumhuriyet dönemine de taşmıştır. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinden itibaren de yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Kamu personelinin ve özelde memurların temelde yaşadığı sorunlar statülerinden kaynaklanmaktadır. Çalışan kitlesinin bir parçası olmaları ile devleti temsil etmeleri geriliminde, yaşam koşullarının zorlukları karşıtlıklar doğurmaktadır. Günümüzde de statüsel ve ekonomik kaygılar sürmektedir. Çözüm için geçici değil, yapısal düzenlemeler inşa edilmelidir.

## Kaynakça

### Arşiv Belgeleri

T.C. Devlet Osmanlı Arşivi (BOA), Mülkiye, İlmiye ve Askeri Tekaid Sandıklarının Düzenlenmesi İçin Mösyö Olter Emar Tarafından Hazırlanan Rapor, 30-10-0-0/MUAMELAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ/132- 950-1/117, 00.00.1911-00.00.0000.

### Diğer Kaynaklar

Abendroth, W. (1974). *Avrupa İşçi Hareketleri Tarihi* (B. Özen, Çev.). 1. Baskı. Gözlem Yayınları.

Ahmad, F. (1999). *İttihat ve Terakki 1908-1914* (N. Yavuz, Çev.). 5. Baskı. Kaynak Yayınları.

Akçomak, İ. (1989). *En Son Değişiklikleri ile Açıklamalı-Uygulamalı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu*. y.y.

Artun, E. (1969). *Fransa'da Sosyal Güvenlik*. SSK.

Aslan, O. E. (2019). *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. 3. Baskı. İmge Kitabevi Yayınları.

Ayman Güler, B. (2020). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. 3. Baskı. İmge Kitabevi Yayınları.

Çubuk, A. (1986). *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*. Gazi Üniversitesi.

Devlet Planlama Teşkilatı (1991). *Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. DPT.

Findley, C. V. (2019). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform, Babıali 1789-1922* (E. Ertürk, Çev.). 1. Basım. Alfa.

Fleischer, C. H. (2009). *Tarihçi Mustafa Âli: Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı* (A. Ortaç, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Fişek, K. (1969). *Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Gökmen, E. (2022). Osmanlı Mülki Memurlarının Emekli Maaşları (1880-1912). *Çanakkale Araştırmaları Türk Yıllığı*, 32. 79-108.

Gülmez, M. (1991). *Türkiye'de Çalışma ilişkileri (1936 öncesi)*. TODAİE.

Güzel, A. ve Okur, A. R. (1994). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 4. Baskı. Beta.

---

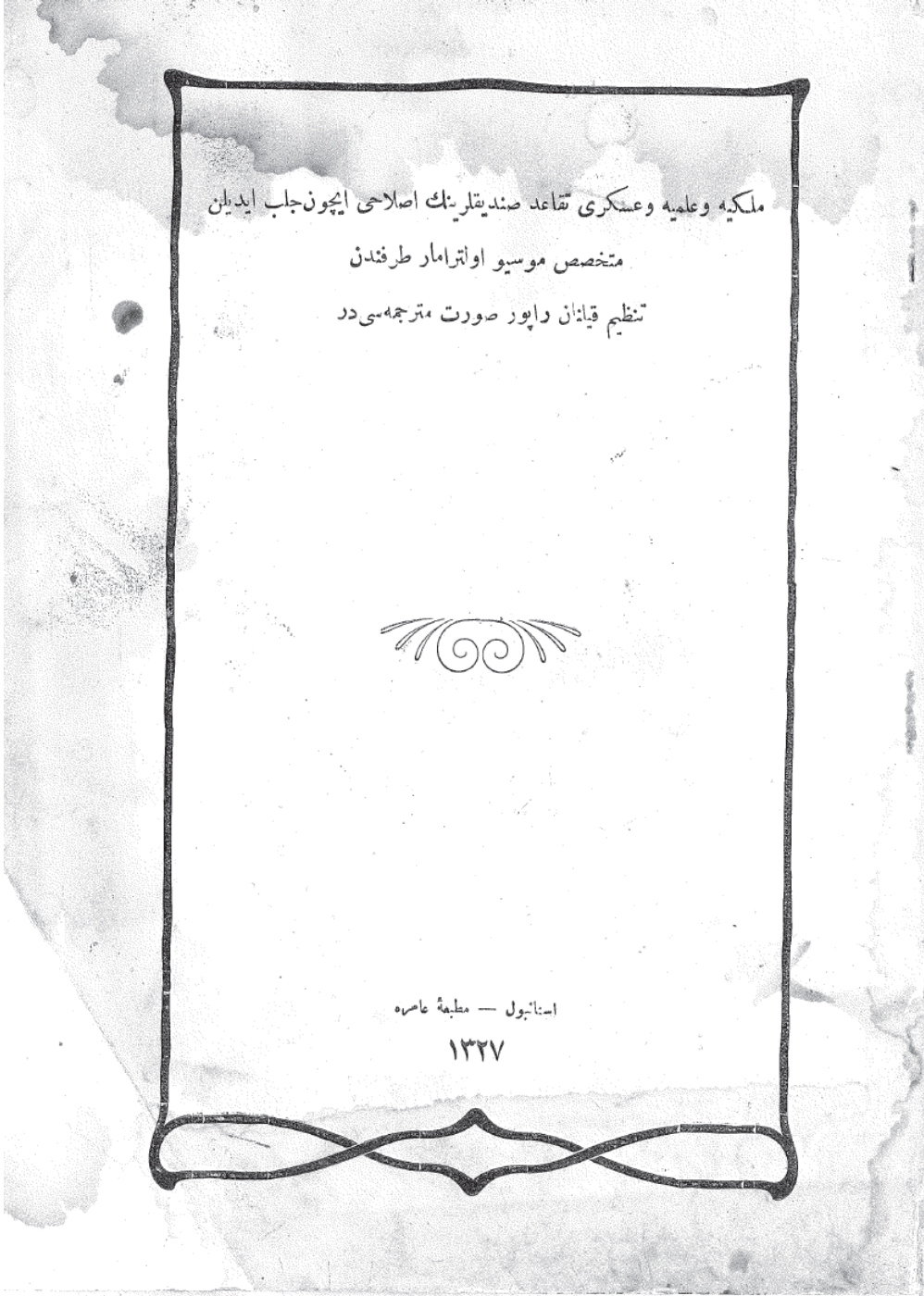
- İnalçık, H. (2009). Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluş ve İnkışafı Devrinde Türkiye'nin İktisadî Vaziyeti Üzerinde Bir Tetkik Münasebetiyle. İçinde (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi* (ss. 139-186). 3. Baskı. Eren Yayıncılık.
- Kala, E. S. (2018). *Osmanlı Sosyal Güvenlik Hukuku (1865-1923)*. 1. Baskı. Hiperlink Yayınları.
- Karakışla, Y. S. (1998). Osmanlı İmparatorluğu'nda 1908 Grevleri. *Toplum ve Bilim*, 78, 187-209.
- Kayar, N. (2022). *Kamu Personel Yönetimi*. 12. Baskı. Ekin Basım Yayın.
- Korkusuz, R. ve Uğur S. (2009). *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*. Karahan Kitabevi.
- Kulaksız, M. Y. (1999). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e (Sivil) Memurların Emeklilik Sistemi. [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri, 1850-1920*. 1. Baskı. İmge Kitabevi Yayınları.
- Manav, N. (2017). II. Meşrutiyet'te Abdülhamid Dönemi Kadrolarının Tasfiyesi ve Tekaid Sandıkları. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1). 240-260.
- Manav, N. (2019). Osmanlı Devleti'nde Kadınların Sosyal Güvenliği, Emekli Maaşları, Dul ve Yetim Aylıklarının Gelişimi. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, 42, 1-32.
- Neocleous, M. (2014). *Güvenliğin Eleştirisi* (T. Ok, Çev.). 1. Baskı. Nota Bene.
- Neumann, C. K. (2011). Siyasi ve Diplomatik Gelişmeler. İçinde S. Faroqhi (Ed.), *Türkiye Tarihi 1603-1839* (ss. 65-85). Cilt 3. (F. Aytuna, Çev.). 1. Baskı. Kitap Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. 3. Baskı. Cedit Neşriyat.
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*. Tarih Vakfı.
- Özbek, N. (2021). İmparatorluklar ve Mali Sistemler: Karşılaştırmalı Açından Osmanlı Kamu Maliyesi, 1839-1909. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 48, 289-320.
- Özger, Y. (2011). *Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askerî Tekaid Sandığı (1865-1923)*. 1. Baskı. IQ Kültür Sanat Yayıncılık.

Pamuk, Ő. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. 3. Basım. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Talas, C. (1957). *Sendika Hürriyeti*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Yıldırım, K. (2015). 19. Yüzyıl ve Sonrasında Mali Kriz ve Hayat Pahalılığı Kıskaçında Osmanlı Memurları ve İş Bırakma Eylemleri. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, 32. 45-76.

Yıldırım, S. (2024). *Modern Memurun İlk Yüzyılı*. Çizgi Kitabevi.



Ek-1. "Mülkiye ve ilmiye ve askerî tekaüd sandıklarının ıslahı için celb edilen mütehasşıs Mösyö Ultramar tarafından tanzim kılınan rapor suret-i mütercemesidir." İstanbul- Matba'a-i Âmire 1911

## YAZAR BEYANI

### *Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı*

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

### *Etik Kurul Onayı*

Bu araştırma Etik Kurul Onayı gerektirmemektedir.

### *Yazar Katkıları*

Yazar Adı Soyadı: Selime YILDIRIM (%100)

### *Çıkar Çatışması*

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.