

TEK PARTİLİ DÖNEM'DE (1923-1946) İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİNİ GÜÇLEŞTİREN VE HAZIRLAYAN ETMENLER Ülkü İLERİ*

GİRİŞ

Tek Partili Dönem, 1923 Cumhuriyetin ilanından 1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasına kadar yaşanan süreçtir. Bu dönem'de Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın ve Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurulması ile zaman zaman demokrasi deneyimleri yaşanmış olsa da, 1931'den sonraki devletçilik uygulamaları işçi örgütlenmelerini önemli ölçüde engellemiştir.

Bununla birlikte işçilere olumlu yaklaşan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kapatılmasından sonraki Takrir-i Sükûn dönemi, işçi örgütlenmelerini yasaklayan bir dönem olmuş, gene bir demokrasi deneyimi olan Serbest Cumhuriyet Fırkası da, işçilerden önemli miktarda destek görmüştür. Bu partinin de kapatılmasıyla başlayan Devletçilik döneminde "halkçılık" söylemi, "sınıfsız, kaynaşmış bir kitle"yi öngördüğü için işçi örgütlenmelerinin önünde psikolojik bir engel oluşturmuştur. Bu dönemde devletin paternalist kavrayıcı yaklaşımı ile işçi örgütlenmeleri devlet güdümünde gerçekleşmiş, bunun dışındaki örgütlenmeler çeşitli cezai yaptırımlarla karşılaşmıştır. Gene bu dönem sonlarında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu örgütlenmeye yer vermemiş, Cemiyetler Kanunu ile de örgütlenmeler ve işçi hareketleri kesin olarak yasaklanmıştır.

Savaş Dönemi'nde ise kabul edilen Örfi İdare Kanunu ile örgütlenmeler tekrar yasaklanıyordu.

Tek Partili Dönem'de sosyo-ekonomik değişimler yaşanmış, paralelinde bir işçi sınıfı oluşmuş, ancak örgütlenmeler için gerekli olan demokrasi ortamı oluşmadığı için işçilerde sınıf bilinci oluşmamış ve örgütlenmeler sınıf bilincinden yoksun olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle de bu dönemde gerçek bir sendikalaşmadan söz etmek doğru değildir diye düşünüyoruz.

Bu bağlamda makalenin birinci bölümünde Tek Partili Dönem'deki işçi örgütlenmelerini inceledik. İkinci bölümde ise bu dönemde işçi örgütlenmelerini güçleştiren ve hazırlayan etmenler üzerinde durduk. İşçi örgütlenmelerini güçleştiren etmenler kapsamında dönemin siyasi yapısını, dolayısıyla demokrasi eksikliğini hazırlayan etmenler kapsamında ise sosyo-ekonomik değişim sürecini ele aldık.

(*) İnsan Kaynakları ve Endüstri İlişkileri Uzmanı

Sosyo-ekonomik değişim kapsamında Liberal Ekonomi Dönemi'ni (1923-1929) Devletçilik Dönemi'ni (1930-1938) ve Savaş Ekonomisi Dönemi'ni (1939-1946) incelemiş bulunuyoruz. Demokratikleşme hareketlerinin kesintiye uğramasını ve devamında gelişen devletçilik döneminde de bu yapının değişmediğine tanık olduk. Savaş döneminde ise Türkiye'nin savaşa girmemesine rağmen savaşa girecekmişçesine önlemler aldığını ve bu bağlamda zaten yasal düzenlemelerle engellenmiş olan işçi örgütlenmelerinin Örfi İdare Kanunu ile bir defa daha yasaklandığını belirledik.

Bu çerçevede tarihimizin bu kesitindeki işçi örgütlenmelerine bir ışık tuttuğumuz inancını taşımaktayız.

1. TAKRİR-İ SÜKÛN KANUNU ÖNCESİ VE SONRASI DÖNEMİN İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİ

1.1. Takrir-i Sükun Kanunu'ndan Önceki Dönem

1919-1923 Cumhuriyet'e geçiş sürecinde örgütlenmelerin büyük ölçüde siyasi etkiler taşıdığı ve ağırlıklı olarak İstanbul'da gerçekleştiği gözlenmektedir¹. Bu dönemdeki örgütlenmeler a) Meslek ve işyeri örgütleri, b) Genel işçi birlikleri kurma çabaları olmak üzere iki kolda incelenebilir². Diğer taraftan Kurtuluş Savaşı sırasında Anadolu'daki en önemli işçi grupları, demiryolcular, imalat-ı harbiye işçileri ve madencililerdir. Devlet girişimlerinde sendika kurma hakkı olmamakla birlikte (Tatil-i Eşgal Kanunu geçerlidir), Kemalist hükümet karşılıklı yardımlaşma örgütleri kurmalarına da engel olmuyordu³.

1919 yılında kurulan solcu siyasi partilerin, özellikle Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası (TİÇSF)'nin öncülüğünde gelişen ve Cumhuriyet'e değin süren örgütlenme çabalarının bir özelliği de yukarıda da bahsettiğimiz gibi, üst düzey işçi kuruluşları oluşturulması girişimleridir.

İşçileri birleştirme girişimleri, İzmir İktisat Kongresi'nden önce ve sonra da sürdürülmüştür. İstanbul Mebusu Numan Usta'nın "teşvik ve daveti"yle 1923 başlarında yapılan bu girişimlerden ilki, aynı günlerde kurulan İstanbul Amele Birliği'nin rekabetiyle karşılaştığı için sonuçsuz kalmıştır.

¹Ahmet Makal, "Türkiye'de Tek Parti Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946". İmge Kitabevi, Ankara Aralık 1999, s. 451.

²Oya Sencer (Baydar), "Türkiye'de İşçi Sınıfı-Doğuşu ve Yapısı". Habora Kitabevi Yayınları, İstanbul 1969, s. 264-265.

³Mete Tunçay, "Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925)". BDS Yayınları, Çetin Matbaası, 1. Basım, İstanbul 1994, s. 136.

Numan Usta'nın işçileri birleştirme girişiminin olumsuz sonuçlanmasında etkisi olan İstanbul Umum Amele Birliği (İUAB), İktisat Kongresi öncesinde (20 Aralık 1922'de) elli işçinin çabasıyla ve Milli Türk Ticaret Birliği'nin yardımıyla kurulan bir örgüttür. Birlik, kollarını sıvayarak, ilk derneğinin açılışını Aksaray tramvay işçileri arasında 1 Ocak 1923 tarihinde yapmıştır. Kuruluşunu izleyen on ay içinde İUAB toplam 26 derneğin açılışını gerçekleştirmiştir⁴.

İUAB, Cumhuriyetin ilanından üç gün önce 26 Ekim 1923'de yaptığı yıllık kongresinde değiştirilen tüzüğü uyarınca Türkiye Umum Amele Birliği (TUAB) adını almıştır.

TUAB, 19 Mayıs 1924'te varlığına son vererek, "mühür-ü resmi"sini vilayete teslim etmiştir. TUAB, yaklaşık birbuçuk yıl sonra Cumhuriyetin ve yöneticilerin güvenini yitirerek varlığına son vermek durumunda kalmıştır.

Cumhuriyet yıllarının, Takrir-i Sükun Yasası'ndan etkilenmekle birlikte, varlığını bir süre koruyabilen ve özellikle iş yasası tasarıları konusundaki işçi görüşünü saptamak için kimi etkinliklerde bulunun bir başka işçi örgütü de Amele Teali Cemiyeti'dir.

Amele Teali Cemiyeti (ATC) 1924 ortalarında dağılmak zorunda bırakılan Türkiye Umum Amele Birliği'nin yerine geçmek üzere 12 Ağustos 1925'de kurulmuştur. Birlik birkaç defa dağılmış, 1928 Şubat'ında, kuruluşunda ve işlemlerinde yolsuzluk bulunmadığının anlaşılması üzerine tekrar açılmasına izin verilen ATC, aynı yıl içinde hükümetçe kapatılmıştır⁵.

1.2. Takrir-i Sükun Kanunu'ndan Sonraki Dönem

1925 Takrir-i Sükun Kanunu'yla başlayan, diğer hukuki düzenlemelerle ve izlenen politikalarla süren bu dönem içerisinde, farklı nitelikler taşıyan işçi örgütlenmeleri söz konusu olmuştur. Bu örgütlenmelerin bir özelliği, sendikal yapının dışında, cemiyetler biçiminde gerçekleşmesidir. Ama bu örgütleri ayırt eden belirleyici öge, siyasal iktidar tarafından oluşturulmaları ve diğer bazı toplumsal kesimlerle birlikte işçileri de etki altına almaya yönelik olmalarıdır. Dönemin iktidar partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi, 1930'lu yıllarda parti içerisinde bir "İş Bürosu" ile "Cumhuriyet Halk Fırkası Esnaf ve İşçi Birlikleri Teşekkülleri Bürosu" kurmuş ve işçi kesimini kendisine yakın bazı cemiyetler içerisinde toplamaya çalışmıştır.

CHP'nin işçi örgütleri politikası önce 1934'te İzmir'de uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda her meslek ve/veya işkolundaki işçiler tek bir dernek veya birlikte toplanmaya başlanmıştır. Örneğin deniz taşımacılığı işkolundaki yedi ayrı cemiyet Deniz

⁴Mesut Gülmez, "Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)". Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2. Bası, Ankara 1991, s. 410-412.

⁵Gülmez, s. 417-418.

Amelesi Cemiyeti içinde eritilmiştir. Kamuya yönelik hizmet yapan şirket işçileri İmtiyazlı Şirketler Memur ve Müstahdem Birliği'nde bir araya getirilmiştir. Fabrika işçileri için Sanayi İşçileri Birliği kurulmuştur. Tütün, matbaa ve fırın işçileri ile şoförler de ayrı ayrı derneklerde örgütlenmiştir. İzmir'deki bu dernek ve birliklerin tümü 1935'te kurulan İzmir İşçi ve Esnaf Birliği yönetimi altına sokulmuştur⁶. Birliğin 1935 ortasında yaklaşık 25 bin olan üye sayısı, 1947 yılında 34 bine ulaşmıştır⁷.

Aşağıdaki tabloda bu birliğe 1.1.1935'ten 23.11.1935'e kadar üye yazılmış dernekler ve üye sayıları gösterilmiştir.

Tablo 1: İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği'ne 1.1.1935'ten 23.11.1935'e kadar Üye Yazılmış Dernekler ve Üye Sayıları

Birliğin Adı	Federe Kuruluş Sayısı	Esnaf	İşçi	Toplam
Ayakkabıcılar	19	247	161	408
Bakkallar	9	1.800	101	1.901
Berberler	4	274	147	423
Binek Arabacılar	3	177	219	396
Balıkçılar	3	1	459	460
Çarşı Hamalları	1	0	783	783
Deniz İşçileri	14	0	540	540
Ekmekçiler	1	157	0	157
Fırın İşçileri	1	0	583	583
Eczacı Kalfaları	1	0	39	39
Garsonlar	5	0	712	712
Güzel Sanatlar	1	0	147	147
Gümrük Hamalları	1	0	178	178
İmtiyazlı Şirketler	4	0	409	409
Kahveciler	6	523	96	619
Kolonya Baharatçılar	4	29	14	43
Kasaplar	8	147	99	246

⁶Makal, s. 451-452.

⁷M. Bülent Varlık, "İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği". Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, İkinci Cilt, İstanbul 1998, s. 175-176.

Tablo 1'in devamı

Küçük Sanatlar	1	140	75	215
Sanayi İşçileri	24	0	2.719	2.719
Sütçüler	6	290	578	969
Lokantacılar	4	347	0	347
Salon sandalcılar	9	128	78	206
Soförler	1	0	541	541
Motorlu Vesait	5	287	162	449
Müzayede Bedesteni	8	91	7	98
Terziler	12	243	434	677
Ticarethane, İşyerleri	2	0	193	193
Tütün İşçileri	1	0	9.797	9.797
Üzüm, Kutucular	1	0	687	687
Yapıcılar	1	174	654	828
Yük Arabacıları	3	498	685	1.183
Matbaa İşçileri	1	0	67	67
İncir İşçileri	1	0	2.505	2.505
TOPLAM	164	5.555	23.869	29.424

Kaynak: M. Bülent Varlık, 1998, s. 175.

CHP güdümündeki bu örgütler gerçek bir işçi örgütünün yapması gereken gösteri, yürüyüş, grev vb. eylemlerden ısrarla kaçınırken, “yapmasa da olur” cinsinden işlerle uğraşmışlardır. Örneğin yoksul çocukları giydirmek veya sünnet ettirmek gibi işler gerçekleştirmişlerdir⁸.

1938’de CHP, işçi örgütlenmesi konusunda daha direk ve kesin bir yöntem benimsemiştir. Yasaklama yöntemi 1938’de 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu değiştirilerek “sınıf esasına” dayanan cemiyetlerin kurulması menedilmiştir. Böylece CHP’ye bağlı olan bazı işçi dernekleri, daha doğrusu işçi örgütünden çok yardımlaşma sandıklarına benzeyen dernekler dışında kalanlara yaşama hakkı tanınmamıştır⁹.

İşçi örgütlenmelerinin bu genel yapısı dönem sonuna kadar değişmemiş, çok partili dönemde, 1947’de 5018 Sayılı Sendikalar Kanunu’nun kabul edilmesi ile gerçek anlamda bir sendikalaşma hareketleri gerçekleşmeye başlamıştır.

⁸M. Şehmus Güzel, “Türkiye’de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler)”. Sosyalist Yayınlar, 1993, s. 161-163.

⁹Güzel, s. 163.

2. İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİNİ GÜÇLEŞTİREN VE HAZIRLAYAN ETMENLER

2.1. Dönemin Siyasi Yapısı, Demokratikleşme Yönünde ve Aksi Yöndeki Gelişmeler

2.1.1. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşu

Tek partili dönemde demokratikleşme yönündeki gelişmelerden ilki Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kuruluşudur.

Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası bir muhalefet partisi olarak 17 Kasım 1924 tarihinde kuruldu. Kurucuları arasında Ali Fuat Paşa, Kazım Paşa, Adnan Bey, Rauf Bey vardı.

Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, kuruluşu sırasında bir beyanname yayımlayarak amaçlarını ortaya koydu. Parti bunun yanında bir de program kabul etti. Programa göre, parti hem siyasal, hem de ekonomik yönden liberal hüviyetteydi. 1925 yılının Şubat ayında Doğu illerinde patlak veren Şeyh Sait Ayaklanması ancak Nisan ayı ortalarında tamamen bastırılabilirdi.

Cumhuriyet Halk Fırkası içindeki otoriter eğilimli grup (Mustafa Kemal Paşa'nın desteğini alan) ayaklanmanın çıkışından itibaren hükümete karşı daha sert bir tutum aldı ve ayaklanmanın sorumlusu olarak Cumhuriyet Halk Fırkası'na göre gerici bulunduğu Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı ve ayaklanmaya karşı yeterli önlem alamayan ılımlı Fethi Bey Hükümeti'ni göstermeye başladı. Böylece ayaklanma ile Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası arasındaki ilişki daha ayaklanmanın ilk günlerinde kurulmuş oldu. Muhalefet partisinin programında yer alan, partinin dine saygılı olacağı hükmü gerıcilik olarak yayımlanmıştı.

4 Mart'ta hükümet Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne "Tahrir-i Sükûn Kanunu"nu sundu, yasa aynı gün kabul edildi.

Tahrir-i Sükûn Kanunu'nun kabulünden sonra hükümete muhalif olan basın organları kapatıldı. Bir gazeteci Şark İstiklal Mahkemesi'nde yargılanmaya başladı.

Tahrir-i Sükûn Kanunu ve İstiklal Mahkemelerinin verdiği güçle hükümet, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın 3 Haziran 1925'te kapatılmasına karar verdi¹⁰.

1925'de Tahrir-i Sükûn Kanunu ile Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kapatılırken aynı zamanda sendikalaşma da fiilen yasaklanıyordu. Siyasal iktidar, işçilere

¹⁰Cemil Koçak, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002, s. 141-142.

demagogik de olsa bazı vaatlerde bulunan bu partinin sendikalı işçi kitlelerini de belli ölçüde peşinden sürüklediğini görmüştür¹¹.

2.1.2. Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşu

Demokratikleşme yönünde bu dönemde daha sonra Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyimi yaşanmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'nın derin etkileri Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısında kendini derhal belli etti. Ekonomisi zaten zayıf olan genç Cumhuriyet, bu dış etki nedeni ile daha da güç bir duruma düştü. Gerek Cumhuriyet'in ilanından itibaren hızla gelişen Kemalist Devrimlerin yarattığı halk katındaki tepkiler, gerek bu tepkiyi bastırmak için kullanılan baskı mekanizmaları ve gerekse hükümetin, ekonomik ve sosyal alanda somut başarılar sağlayamaması, ülkede geniş bir hoşnutsuzluğun yaratılmasına neden olmuştu.

Mustafa Kemal Paşa, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal sorunları hükümetin Meclis'te eleştirisiz ve denetimsiz bir konumda kalmasından kaynaklandığını düşünüyordu. Bu açıdan bir muhalefet partisi siyasal açıdan yararlı olabilirdi. Meclis'te bir muhalefet partisi eleştiri ve tartışma içinde hükümeti uyarabilir ve onu harekete geçirebilirdi. Diğer yandan bir muhalefet partisi aslında gizli olarak var olan, fakat siyasal baskılar nedeniyle görünmeyen siyasal muhalefeti ve bu muhalefetin gücünü de ortaya koyabilirdi.

Serbest Cumhuriyet Fırkası Fethi Bey başkanlığında 12 Ağustos 1930 tarihinde kuruldu¹².

Serbest Cumhuriyet Fırkası'na, Cumhuriyet Halk Fırkası'ndan tam 15 milletvekili katıldı. Mustafa Kemal Paşa, muhalif partinin yönetimine kendi tanıdığı ve güvendiği kişileri getirmiş ve böylece partinin siyasal faaliyetlerini denetim altında tutmaya çalışmıştı.

Parti ekonomik alanda liberalizmi savunuyordu; vergilerin indirilmesi, bayındırlık hizmetleri ve demiryolları gibi yatırımların büyük ölçüde tek bir nesile yüklenmemesini, yabancı sermayenin kabul edilmesini, özel girişimin esas tutulmasını, tekelin kaldırılmasını, bürokrasinin azaltılmasını, tek dereceli seçimle kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanınmasını istiyor; vicdan, fikir ve çalışma özgürlüğünün sağlanmasını talep ediyor, yürütme organının denetlenmesi gereğini vurguluyor, halkın yönetime katılmasını ve yöneticilerini denetleyebilmesini talep ediyordu.

¹¹Alpaslan Işıklı, "Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi". T.C. Kültür Bakanlığı Eserleri, İkinci Baskı, 2002, s. 23.

¹²Koçak, s. 147.

Mustafa Kemal Paşa'nın amacı, partinin bir iktidar seçeneği haline gelmesi değil, mevcut hükümete siyasal bakımdan yumuşak bir rakip olmasıydı. Ancak, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kendisini bir iktidar seçeneği kabul etmesi ve bunu kanıtlamaya yönelik girişimlerde bulunması, o zamana kadar muhalefet partisine hoşgörü ile bakan Mustafa Kemal Paşa'nın da görüşlerini değiştirmesine neden oldu. Mustafa Kemal Paşa'nın desteğinin çekilmesi ve partinin yaşaması ve iktidara aday olabilmesi için bizzat Mustafa Kemal Paşa ile çatışmak zorunda kalması, parti yöneticilerini tedirgin etti. Bu gelişme partinin kuruluşunu sağlayan siyasi temelleri ortadan kaldırdığı için Fethi Bey 17 Kasım'da Dahiliye Vekaleti'ne yazdığı bir yazı ile partinin fesh edildiğini açıkladı. Parti sadece üç buçuk ay yaşayabilmişti¹³.

Diğer taraftan, esas olarak, ticaret burjuvazisinin ve kapitalizme dönük büyük toprak sahiplerinin partisi olan Serbest Cumhuriyet Fırkası, yoksul köylülerle birlikte işçi sınıfının desteğinden de yararlanabildiği içindir ki Cumhuriyet Halk Fırkası çevrelerince zaman zaman "solcu" olarak eleştirilmiştir¹⁴.

Bu bağlamda 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası kurucusu olan Fethi Bey'in İzmir'i ziyaret sırasında birçok gösteriler düzenlenmiş, binlerce işçinin katıldığı grevler örgütlenmiştir¹⁵.

2.1.3. Halkçılık ve Paternalist Devlet

Kurtuluş Savaşı yıllarında Türk milliyetçiliği, ifadesini "mazlum ulus" tanımlamasında bulmuştu. "Mazlum ulus" kavramlaştırması güçlü bir anti-emperyalist ve anti-Osmanlıcı içeriğe sahipti. Emperyalizm, milli mücadeleyi boğmak isteyen dış güçtü. Osmanlı Devleti ise "ecnebi sermayesinin jandarmalığından" başka bir şey yapmamıştı. Yeni Cumhuriyet tarafından benimsenen "halk" kavramı, eski düzene karşı tüm toplumsal güçlerin birliğini ifade etmektedir. Bu birlik, tüm toplumsal güçler arası dayanışmayı öngörmektedir. Dolayısıyla bunlar arasında çıkar çatışmasına yer yoktur. "Sınıfsız, kaynaşmış kitle" söyleminin ideolojik arka planını oluşturan halkçılık, sadece "halk"ı, "millet"e indirgemekle kalmamış, aynı zamanda halkçılığı sistemin varlık ögesi haline getirmiştir. Bu yaklaşımda, herhangi bir işçi örgütlenmesine girişmek, doğrudan doğruya Cumhuriyet'in varlığını hedef almak anlamına gelmekteydi. İşçi örgütlenme çabaları, hep bu söylemin gölgesinde kalmıştır. Yasal engeller ve polisiye tedbirler eğer işçi hareketi üzerindeki "baskı"nın araçları ise, "milliyetçilik ve halkçılık" söylemleri de işçilerin bu koşullara "rıza" göstermelerini sağlayan mekanizmalar olmuştur¹⁶.

¹³Koçak, s. 149.

¹⁴Işıklı, s. 23.

¹⁵Güzel, s. 161.

¹⁶Metin Özügürlü, "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci", "Türkiye Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi-Hazırlayan: Alpaslan Işıklı". İkinci Baskı, Ankara 2002, s. 114-115-116.

Diğer taraftan ülkemizin “özgün” kapitalist gelişme yolu; zayıf burjuvazi, geç sanayileşme, geç işçileşme ve geç demokratikleşme kavramlarıyla ifade edilebilir. Bunların tümü devletin özgün bir dinamik ve “yaratıcı” bir güç olarak ortaya çıkmasına ve sınıf ilişkilerinde başat bir yol oynamasına yol açmıştır. Devletin “kapsayıcı” ve “yaratıcı” rolü beraberinde kronik bir “demokrasi açığı” sorununu getirmiştir¹⁷.

Bu bağlamda devlet, özellikle incelemekte olduğumuz dönem içinde toplumsal sınıflardan oldukça özerk bir yapı olarak şekillenmiş; güçlü bir burjuva sınıfının olmayışı demokratik devrim ve dönüşümlerin devlet aygıtı ve bu aygıtı oluşturan asker-sivil elit tarafından yapılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum devlete düzenleyici, paternalist bir özellik kazandırmıştır. Bu paternalist özellik sendikaların da gelişimini sınırlamış, toplumun kendi gücüyle hakkını araması yerine; “paternalist himmet geleneği”ni yeşertmiştir. Bu çerçevede Türkiye’de çalışma hukuku ve sendikal haklar sosyal ve sınıfsal dinamiklerin ürünü olarak değil, devletin takdiriyle gelişmiştir. Devletçilik, sadece bir iktisadi kalkınma programının ifadesi değil, bu programın bir parçası olarak devletin burjuvazisi, devletin işçi sınıfını yaratma teşebbüsü olarak da değerlendirilebilir¹⁸.

2.1.4. Savaş Dönemi

Türkiye İkinci Dünya Savaşı’nın sınırlarına dayanması üzerine savaşa girecekmişçesine önlemler aldı, yasal düzenlemelere gitti ve yasaklar getirdi. Aydınlar ve işçiler üzerindeki siyasal ve polisiye baskılar arttırıldı, siyasal ve sendikal örgütlenmedeki engeller çoğaltıldı. Çalışma yaşamına ilişkin yeni tüzel düzenlemelerle çalışma süreleri uzatıldı, kimi sektörde çalışma yükümlülüğü getirildi. Seferberlik ve askere alınmalar sonucu işlerinde olan yetişkin işçilerin bıraktığı boşluk, kadın ve çocuk işçilerle doldurulmaya çalışıldı. İşçi ve memurların, yani ücretlilerin parasal gelirleri azalır, gerçek (reel) ücretler düşerken, karaborsa, vurgunculuk ve stokçuluk sonucu fiyatların alabildiğine artması, böylece hayat pahalılığının doğmasına tanık olundu. Ve bu gelişim sonucu savaş zenginlerinin doğduğu görüldü. İşçiler çalıştı, sermaye birikti.

Örfi İdare Kanunu 22 Mayıs 1940’ta kabul edilip, 25 Mayıs 1940 tarihli Resmi Gazetede yayınlandı. Yasa; düşünce, toplantı ve gösteri, örgütlenme, basın ve yayın vb. hakları “rafa kaldırmak” için gerekli bütün hükümleri içeriyordu. Ayrıca Örfi İdare Mahkemeleri adıyla özel mahkemelerin kurulması öngörülüyordu. Bu tüzel düzenlemeye dayanılarak, 23 Kasım 1940’da Kocaeli, İstanbul ile bütün Trakya illerinde ilan edilen sıkıyönetim 23 Aralık 1947’ye kadar, yani savaşın bitiminden sonraya dek yürürlükte kaldı. Sıkıyönetim işçi sınıfı ve aydınlar üzerinde siyasal ve polisiye baskıların yo-

¹⁷Aziz Çelik, “Yeni Sorun Alanları, Eğilimler ve Arayışlar: Sendikaların Yeni Dünyası”, “Türkiye’de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar-Derleyen: Fikret Sazak”. Cantekin Matbaası, Birinci Basım, Ankara Ocak 2007, s. 42.

¹⁸Ahmet İnsel, “Türkiye Toplumunun Bunalımı”. 4. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul 2002, s. 194.

ğunlaşmasında belirleyici bir rol oynadı. Savaşın bitimine kadar uzatılarak baskıların sürmesi sağlanmıştır¹⁹.

2.2. Sosyo-Ekonomik Değişim Süreci

2.2.1. Liberal Ekonomi Dönemi 1923-1929

“Yok” düzeyindeki Osmanlı Sanayisi önce 1. Dünya Harbi badiresini, arkasından Kurtuluş Savaşı'nı yaşadı.

İşyerlerindeki sermayenin ve çalışan sayısının yarısından çoğu Rumlara ait iken; Kurtuluş Savaşı ertesinde bunların önemli bir kesiminin ülkeyi terk etmesi, Cumhuriyet öncesi ekonominin durumunu gözler önüne serer.

İmparatorluğun devlete ait fabrikalarından Cumhuriyete devredileni ancak 4 tanedir. Cumhuriyet Osmanlı'dan, geri kalmış, yanmış ve yıkılmış bir tarım ekonomisi devraldı. Osmanlı ekonomisi ve maliyesi tamamen yabancı ülkelerin kontrolünde bulunuyordu. Kurtuluş Savaşı sırasında harb sanayisi dışındaki sektörler daha da gerilemek zorunda kaldı. Yabancıların denetimindeki ekonomide, halkçılık ve doku-macılık bile yok olmaya yüz tutmuştu, kalanlar da yabancı şirketlerin elindeydi. 1923'te millî denebilecek birkaç fabrika vardı. Dış ticaret genelde, iç ticaret ise büyük kentlerde önemli ölçüde yabancıların elindeydi.

İç ticaret ve ulaşımı gelişmemiş ülkede sahillerde kurulmuş olan büyük kentlerde yiyecek ve içeceğin bile önemli bir kesimi ithal ediliyordu. Dış ticaret açık veriyordu.

Düyun-u Umumiye yeni yönetime 86 milyon altın lira borç bırakmıştı. Varolan demiryollarının büyük çoğunluğu Almanların elindeydi. Deniz ulaşımı yetersizdi, toplam tonaj 22 bin tonu geçmiyordu.

Nüfusun yüzde 75'i tarımda çalışıyordu. Tarımsal teknolojinin ilkel, ekonominin kapalı olması nedeniyle tarımsal ürünleri pazarlama olanakları yoktu. 1923 yılında millî gelir içinde sanayinin payı yüzde 13,2, imalat sanayinin payı yüzde 12,3 idi²⁰.

Lozan Konferansı kesildikten 2 hafta sonra İzmir İktisat Kongresi (Türkiye İktisat Kongresi) toplandı (17 Şubat-4 Mart 1923). Kongreye tüccar, işçi, sanayici, zanaatkar, çiftçi temsilcilerinden birçok kişiler katıldılar. Kongre başkanlığını Kazım Karabekir yapıyordu. Atatürk açış konuşmasında “iktisadi zaferlerle sonuçlandırılmayan askeri zaferlerin kalıcı olamayacağını” belirtti. Oysa yeni Türk devleti bir iktisat devleti olacaktı. Kongre yeni iktisat devletinin esaslarını saptamaya çalıştı. Ama önem-

¹⁹Güzel, s. 165.

²⁰Hüsnü Erkan, “Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma-Cumhuriyetten Günümüze Değişim Süreci”. İmge Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara Nisan 2000, s. 46.

li bir işlevi de Batı'ya, Türk-Sovyet işbirliği ve dostluğuna rağmen, Türkiye'nin kapitalist yoldan şaşmayacağı iletisini göndermekte²¹.

Nitekim öyle de oldu. 1927'de nisbi bir gümrük himayesi ve bazı muafiyetler tanıyan bir Sanayi Teşvik Kanunu uygulanmakla beraber iktisadi alanda, 1929 dünya iktisat buhranına kadar ancak liberal eğilimler ve sloganlar yürüdü. Bu hal, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ruhuna ve yapısına da uyuyordu. Hülasa bu devrede, milli sermaye birikmesi alanında hiçbir başarı sağlanamadı. Özel teşebbüs önemli tesislere gidemedi. Devlet demiryolları sahasında hakikaten başarılı hamleler müstesna olmak üzere, işletmecilik alanında ciddi tesisler görülmedi. 1929 dünya iktisat buhranı ise, bu alanda liberal yollardan sermaye birikmesi ümit ve hayallerini tamamen sildi süpürdü. Hülasa 1923-1930 arasında ve Lozan Antlaşması'nın sağladığı müstakil devlet ve milli ekonomi haklarına rağmen, milli iktisat bünyesinde ve milli ekonomiye yönelik yolunda önemli bir gelişme kaydedilemedi.

Bütçe denilecek ilk muvazene ancak 1924'te yapılabildi. 1924 bütçesine göre genel durum:

Gelirler 129.214.660 lira

Giderler 176.214.800 lira

Açık 47.000.140 lira olarak görünüyordu. Bu bütçe gelirin % 27,5 miktarını köy vergileri (aşar, hayvanlar vergisi) teşkil ediyordu²².

Lozan Antlaşması yeni Türkiye'nin dış ticaretini şu halde buldu:

İthalat 120.000.000 lira - %68

İhracat 50.000.000 lira - %32

Aynı yılda bir altın 600 kuruş, bir dolar 120 kuruş ve bir sterlin 810 kuruştü.

İhracat malları tamamen gıda maddeleri ile hammaddeler, yani sömürge üretimleri idi. Bütün endüstriyel ihtiyaçlar dışarıdan getiriliyordu. 1923-1930 arasında yeni Türkiye, iktisadi alanda belki çok bir şey tahakkuk ettiremedi ama, titiz bir iktisadi istiklal prensibine tam bir sadakatle bağlı kaldı.

Bu yıllardaki ithalat ve ihracat rakamlarına bir göz atalım:

1926 İthalat 234.591.000 - %55

İhracat 187.747.000 - %45

1928 İthalat 223.531.000 - %56,5

İhracat 173.537.000 - %43²³

²¹Sina Akşin, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul Ekim 2002, s. 111.

²²Şevket Süreyya Aydemir, "Tek Adam Mustafa Kemal, 3. Cilt 1922-1938". Remzi Kitabevi, Beşinci Baskı, İstanbul 1975, s. 371.

²³Aydemir, "Tek Adam...", s. 380-381.

2.2.2. Devletçilik Dönemi (1930-1938)

2.2.2.1. Sanayileşme Politikaları

1930'dan sonra Türk ekonomisinde bahis konusu olan ve üzerinde bazı teşebbüslere girilen devletçilik evvela, dünya buhranının doğurduğu milletlerarası ilişkilerin bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmıştır. Sonra bu eğilim içeride daha kişilikli bazı araştırma ve eğilimlere yönelmiştir. Başlangıç, para ve dış ticaret ödemelerinin aşırı kontrolü suretiyle devletin iktisadi hayata müdahalesi şeklinde oldu. Daha sonra dış ticaret kontrolleri takas ve klering gibi karşılıklı anlaşmalar şeklinde gelişti. Fakat Türk iktisadi edebiyatında devletçilik denilen hareket, devletin kendisinin tesisler ve teşekküller kurmak suretiyle devlet işletmeciliğine girişi ile başlar.

Devletçilik gerçi aslında bir karma ekonomi, ama gene şüphe yok ki bir güdümlü ekonomi nizamıdır²⁴. Bu bağlamda devletçiliği, ekonominin ve toplumsal yaşamın gelişmesi için kamu girişimciliğine ve öncülüğüne dayanan bir iktisat politikası olarak tanımlamak ve belirli koşulların doğurduğu pragmatik bir yol olarak değerlendirmek anlamlı olacaktır.

Devletçilik, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1931 programında yer alan, "devrimcilik" ile birlikte iki yeni ilkedden biriydi. Dönemin koşullarına uygun olarak Parti programına giren "devletçilik"; 1937 yılında yapılan değişiklikle "halkçılık" ve "devrimcilik"le birlikte Anayasa'ya da girdi. Böylece de, Parti ile birlikte devletin de temel ilkelerinden birisi haline geldi²⁵.

Devletçi dönemde amaçlanan hedeflere ulaşmanın en önemli araçlarından birisi "planlama" olmuştur. Bu çerçevede, sanayileşme çabalarını kolaylaştırmak amacıyla bir sanayi planı hazırlanmıştır. "Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı" adıyla 1934'te yürürlüğe giren plan, beş yıllık bir süre için uygulanmıştır. Plan günümüz anlamında bir planlama olarak değerlendirmek olanaklı değildir. O dönemdeki planlama anlayışının ve uygulamalarının, ülkenin içinde bulunduğu durumun dikkate alınarak yapıldığı gözden uzak tutulmamalıdır. Zira, yalnız sanayi kesimini kapsamına alan plan, tarım ve hizmetleri dışlayan eksik bir plandı.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, iktisadi düzeyde saptadığı amaçlara ulaşabilmek için gerekli araçları, kurumları ve politikaları belirlemekteydi. Plan, özellikle dışalım konusu olan malların yerli üretimini, yani ithal ikamesini amaçlıyordu. Bu nedenle de yatırım malları üretimine değil, temel tüketim ve ara malları üretimine yönelmişti. Planın öngörülen beş yılın, yani 1938'in sonunda büyük ölçüde uygulanmış olduğu görülmektedir²⁶.

²⁴Aydemir, "Tek Adam...", s. 391.

²⁵Makal, s. 227-232.

²⁶Yahya Sezai Tezel, "Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi". İkinci Basım, Yurt Yayınları, Ankara 1986, s. 259.

Hazırlıklarına 1935 yılında başlandığı anlaşılan ve 1936 yılında rapor biçimine getirilen İkinci Sanayi Planı ise 16.9.1938 tarihinde “Dört Yıllık Plan” biçiminde yürürlüğe kondu. Ancak, bu plandaki projelerin büyük bölümü altı ay sonra ya iptal edildi, ya da belirsiz bir tarihe ertelendi²⁷.

Bu dönemde devlet, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde sanayileşmeyi gerçekleştirmek için dolaysız bir biçimde, bir girişimci olarak iktisadi hayattaki ağırlığını artırmıştır. Bu, oluşturulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nda öngörülen sınai yatırımların büyük bölümü, Sümerbank tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede Sümerbank, 1935 yılından başlayarak, ülkenin değişik yörelerinde tekstil ağırlıklı fabrikalar kurmuştur. 1939-1940’da da Karabük Demir Çelik Fabrikaları, Sümerbank’a bağlı olarak kurulmuştur. Gene 1935 yılında Sümerbank’ın iştiraki ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile sermayesine özel sektörün de katıldığı yeni bir tip oluşturulmuştur.

Madencilik ve enerji alanında, 14 Haziran 1935 tarihli ve 2805 sayılı yasayla Etibank oluşturulmuştur. Etibank’la aynı yılda, 1935’te, Elektrik Etüd İdaresi ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmuştur.

Bankacılık alanında, daha önceki dönemde 1926’da kurulmuş olan Emlak ve Eytam Bankası, 1936 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası’na dönüştürülmüştür.

Yabancı sermayenin egemen olduğu demiryolu taşımacılığı, liman işletmeciliği, elektrik-su gibi hizmet kesimlerinde de geniş çaplı millileştirmeler yapılmıştır. 1932-1939 yılları arasında; demiryollarının, denizyollarının ve liman ve rıhtım işletmelerinin tamamı devletleştirilmiştir. Bu alanlarda çeşitli kamu iktisadi teşebbüsleri oluşturulmuştur. 1938 yılında kurulan Denizbank yerini 1939 yılında Devlet Denizyolları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Devlet Limanları İşletmesi Genel Müdürlüğü’ne bırakmıştır. Diğer alanlarda da 1938’de Toprak Mahsulleri Ofisi, 1943’te Türkiye Zirai Donatım Kurumu kurulmuştur.

Böylece devlet, bilinçli bir biçimde iktisadi yaşamın değişik alanlarında faaliyet gösteren teşebbüsler oluşturmuş ve bunları hızlı bir şekilde işletmeye almıştır. Bu kuruluşların, o günün koşullarında genellikle dönemin en ileri teknolojisiyle kuruldukları söylenebilir. Bu olgu üretim maliyetlerinin düşük olmasını sağlayan temel etmendir²⁸. Bu kuruluşlar, iktisadi alanda, deyim yerindeyse öncülük görevi görmüşler, ülkede modern bir sanayi ve bu arada modern bir işçi sınıfının oluşmasına katkıda bulunmuşlardır²⁹.

²⁷Makal, s. 238-239.

²⁸Yakup Kepenek, “Türkiye Ekonomisi”. Teori Yayınları, Ankara 1987, s. 61.

²⁹Makal, s. 240.

Bununla birlikte, bu dönemde yaşananlar sadece sanayileşme hareketi ve bunun etkileriyle sınırlı değildir. Eğitim alanında, sağlık alanında, hukuk alanında; sanayileşme çabalarını da aşan çok sayıda düzenleme yapılmış ve önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu gelişmelerin, genel çizgileriyle, iktisadi ve toplumsal değişimin önünde ve onlardan önce sağlandığı söylenmelidir. Bu açıdan yaklaşıldığında, devletçi dönemi, bütünün ayrı ayrı parçalarını aşan bir toplumsal birikim dönemi olarak nitelenmek yanlış olmayacaktır. Bu toplumsal birikimin etkileri, sadece dönem içerisinde değil, daha sonraki yıllarda da gözlenecektir.

Diğer yandan, bu dönemde izlenen politikalarla, sanayisi cılız bir ülkede sermaye birikimi sağlanmakta, sanayi kuruluşları ortaya çıkmakta, iş olanakları yaratılmakta, gayri safi milli hasıla artmaktadır.

Toplumsal açıdan bakıldığında, yaşanan süreç, daha sonraki dönemlerde sahneye çıkacak olan işçi sınıfının doğuşu için gerekli koşulların oluşumunu sağlamıştır. Biz, bu bağlamda, Türkiye’de modern anlamda bir işçi sınıfının kökenlerinin bu dönemde aranması gerektiğini düşünüyoruz³⁰.

Devletçi sanayileşmenin değinmeye çalıştığımız olumlu sonuçları, ağırlıklı olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri düzleminde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla devletçi sanayileşmenin sosyal boyutları değerlendirilirken, bu kuruluşlarda yaşanan gelişmelere değinmek gerekir.

Yaşanan gelişmeler, toplumda yeni iş olanakları yaratılması sonucunu doğurmaktaydı. Sadece bir tek kuruluşta, Sümerbank’ta çalışan işçi ve memurların sayısı, 1933 yılında toplam 5.000 kişi iken; bu rakam 1940’ta 18.560’a, 1950’de ise 33.610’a yükselmiştir. Devlete ait tüm sanayi kuruluşlarında çalışanların sayısı ise, 1938 yılında 70.455’e, 1948 yılında ise 146.902’ye yükselmiştir³¹. Sadece bu on yıllık süre içerisinde 76.902 yeni iş yaratılması olanağı doğmuştu ve artış oranı %109’a ulaşmaktaydı. Buna devletçi politikaların etkisiyle özel kesimde yaratılan yeni iş olanakları da eklenmelidir. Gerçekten de bu dönemde, dönem ortalamasına göre daha nitelikli olan ve kamu kuruluşlarında iş tecrübesi kazanan bazı işçiler, kendilerine verilen ücretlerin bir bölümünü de tasarruf ederek zamanla işçilikten ayrılmışlar ve imalat kesiminde küçük işletmeler kurarak girişimciliğe başlayabilmişlerdir³². Bunun yanında, sonraki dönemlerde sivrilecek büyük sermaye gruplarından pek çoğunun kökeninde 1930’lu yıllarda devlet ihaleleri ile elde edilen kazançlar yatmaktadır³³.

³⁰Makal, s. 255-257.

³¹Vedat Eldem, “Devlet Hizmetinde Çalışanların Refah Seviyesinde Husule Gelen Değişiklikler”. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Onüçüncü Cilt, Ekim 1951-Temmuz 1952, No:1-4, s. 236.

³²Makal, s. 258-287.

³³Korkut Boratav, “Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980”. Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul Ekim 2002, s. 325.

Ayrıca devletçi sanayileşme, kadınların ekonomik hayata katılmaları konusunda da olumlu etkiler yapmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin istihdam rakamlarında kadınların oranı giderek artış göstermektedir.

Diğer yandan kamu kesimindeki ücretler özel kesimdekinden daha fazla olmuştur. Ayrıca devletçi dönemde kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanların çalışma koşullarının, ücret gelirleri dışında da değerlendirilmesi gerekir. İşçilere parasız olarak sağlanan ekmek ve yemek olanakları, giyecek olanakları, düşük kiralı sosyal konut, lojman yatakhane ve tıbbi bakım olanakları, bazı kuruluşlarda hiç de küçümsenmeyecek düzeydeydi³⁴.

2.2.2.2. Ekonomi Politikası

Bu yıllardaki bütçe değerleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2: 1930 Sonrası Bütçe Değerleri (1000 lira olarak)

Yıllar	Gelirler	Giderler
1931	176.705	185.555
1932	169.354	185.615
1933	170.477	215.670
1934	184.081	250.662
1935	195.013	279.009
1936	212.764	273.348
1937	231.020	306.348
1938	250.094	323.241

Kaynak: Şevket Süreyya Aydemir, "İkinci Adam I. Cilt 1884-1938". Remzi Kitabevi, 9. Basım, İstanbul Ocak 2001, s. 416.

Görüldüğü gibi bütçe bu yıllarda açık vermektedir. Ancak yeni devletin 1929'dan itibaren Osmanlı borçlarından payına düşeni ödemeye başladığında hesaba katılması gerekir³⁵.

Türkiye'de ticaret dengesi, yani ihracatla ithalat arasındaki denge 52 seneden beri ilk defa 1930'da aktif duruma girdi. Yani ihracat ithalatı aşarak, Türkiye'nin dış tica-

³⁴Makal, s. 259.

³⁵Aydemir, "İkinci Adam...2001". s. 417.

ret açığı kapandı ve ondan sonra 9 sene, ihracat ithalatın daima üstünde kaldı. Ancak 1938'de bu dengede ihracat aleyhine 4.890.000 liralık bir açık görüldü. Dünya buhranının, Türkiye'nin ihraç malları olan zirai gıda maddeleri ile hammaddelerde meydana getirdiği korkunç fiat düşüklüklerine ve memleketin, birinci beş yıllık sanayi programını ele almak suretiyle makine ve madeni eşya ithalatının artmasına rağmen (1923'te %6,64 ve 1938'de %21,90), İsmet Paşa hükümetinin bu başarısı önemle kaydedilmelidir.

Tablo 3: Devletçilik Dönemi'nde İthalat-Ihracat Değerleri (Kıymetler 1000 lira)

Yıl	İthalat	İhracat	İhracatın İthalata Yüzdesi
1930	147.553	151.454	102,6
1931	126.659	127.274	101,0
1932	85.893	101.301	111,0
1933	74.676	96.162	128,0
1934	86.790	92.149	106,0
1935	88.323	95.861	108,0
1936	92.581	117.733	127,0
1937	114.379	137.983	102,0
1938	149.837	144.947	96,0

Kaynak: Aydemir, "İkinci...2001", s. 417.

Yukarıdaki tabloda verilen rakamlarda, bir taraftan aktif dengeye geçmenin akışı görünürken, bir taraftan da cihan buhranının dış ticaret hacminde yaptığı tahribat ve nihayet, ancak 1936'dan başlayarak, yeniden açılma göze çarpmaktadır. Özetle Türkiye, dış ticaret hacminde yaşanan buhranı, bilhassa ihraç mallarının fiyat hareketlerinde de şiddetle yaşamakla beraber, bu buhran yıllarında iktisaden çökmemiştir. Tersine olarak, bilhassa demiryolu inşaatı ve sanayileşme sahasında bu yıllar kalkınma yılları olmuştur³⁶.

³⁶Şevket Süreyya Aydemir, "İkinci Adam I. Cilt 1884-1938". Remzi Kitabevi, 6. Basım, İstanbul Kasım 2001, s. 427-428.

Aşağıdaki tabloda 1924-1944 yılları arasında istihdamın sektörel dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 4: İstihdamın Sektörel Dağılımındaki Gelişmeler

Yıl	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1924	89,6	4,6	5,5
1929	87,8	6,2	6,0
1933	89,4	4,9	5,7
1939	86,7	8,0	5,3
1944	86,5	8,3	5,2

Kaynak: Tuncer **Bulutay**, "Employment Unemployment and Wages in Turkey". 1995, s. 189
Tablo 7.1

1944 yılında sanayideki istihdam 1924 yılının neredeyse iki katı olurken, tarımdaki istihdamda belirgin bir azalma, hizmetlerin hemen hemen aynı kalmış olduğu gözleniyor.

2.2.2.3. Sosyal Politikalar

Cumhuriyetin ilanından önce Atatürk döneminin en önemli gelişmesi, TBMM'nin Ulusal Kurtuluş yıllarının son yıllarında bile çalışma hayatına gösterdiği ilgide kendini gösterir. Nitekim bu ilgi, kendisini daha, genç Türkiye Cumhuriyetinin kurulması sırasında hissettirmiş, 1921 yılında kabul edilen 114 Sayılı ve 151 Sayılı Kanunlar ile Zonguldak (Ereğli) havzasında çalışan kömür işçilerinin çalışma koşulları düzenlenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra çalışma hayatına ilişkin ilk düzenleme, 02.01.1924 gün ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu olmuştur. Söz konusu yasa, "onbin veya onbinden fazla nüfusu havi şehirlerde... haftada bir gün tatili faaliyet etmeyi zorunlu kılmıştır (md.1). Ayrıca Kanun "haftada altı günden fazla çalıştırmayı yasaklamıştır" (md.2).

Devletçilik Dönemi'nde kabul edilen 1930 tarihli ve 1593 SAYILI Umumi Hıfzıssıhha Kanunu iş sağlığı ve güvenliği bakımından en kapsamlı olan ve bugün de yürürlükte olan bir yasadır. Söz konusu yasanın 173-180. maddeleri "İşçiler Hıfzıssıhha"sına ayrılmıştır. Bunlar arasında "on iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanat müesseseleri ile maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamını" yasaklayan (md. 173/1) Kanunun; 12-16 yaş arası kız ve erkek çocuklarının günde en çok 8 saat çalıştırabileceklerine ve fakat gece saatlerinde çalışmalarının yasaklanmasına; yer altı çalışmalarının günde 8 saatten fazla olama-

yacağına (fazla mesai yapılamayacağına); doğum öncesi ve sonrası ağır işlerde çalıştırılmayan kadın işçilere 6 aya kadar emzirme izni verilmesine, en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde sürekli olarak bir doktor bulundurulmasına; 100-500 işçi çalıştıran müesseselerin bir revir açmalarına; 500'den çok işçi çalıştıran işyerlerinin her 100 kişiye bir yatak hesabıyla bir hastane açmalarına mecbur olduklarına ilişkin hükümleri dikkat çekicidir. Üstelik, Kanuna aykırı davranan işverenlere uygulanacak cezaların, para cezası yanında hapis cezası (md. 282) olması yasanın uygulanma şansını arttırmaktadır. Ancak, o dönemde yasanın uygulanmasını kontrol ve murakabe edecek bir özel teftiş kurumunun bulunmaması uygulamada bazı aksaklıkların doğmasını engelleyememiş, yasanın tamamıyla hayata geçirilme şansını azaltmıştır.

Bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütüne (UÇÖ-ILO) üye olmamasına rağmen 1927 yılından itibaren Uluslar arası Çalışma Konferansına sürekli olarak bir temsilci gönderen Türkiye 9.7.1932 günü Milletler Cemiyetine üye olunca U.Ç.Ö.'nde de kendiliğinden katılmış oluyordu³⁷.

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu, dönemin en önemli sosyal politika önlemlerini düzenleyen bir Kanundur. Kanunların, özellikle de İş Hukukuyla ilgili olanların içinde doğdukları siyasi ve sosyo-ekonomik ortamın etkilerinden kendilerini kurtarabildiklerini söylemek çok zordur. 1936 tarihli İş Kanunu da dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik ortamından kendini kurtaramamış, yürürlükte olan sistemin hemen tüm özelliklerini bünyesinde taşımıştır. Gerçekten, 1936 tarihli İş Kanununun karakterini araştırdığımızda, onda doğal olarak tek parti sistemi ile 1934-1938 arasında uygulanan planlı ve devletçi ekonomik rejimin tüm izlerini görürüz. Bu rejim, toplum içinde farklı sınıflar olabileceğini, bu sınıflar arasında menfaat ayrılığı olabileceğini kabul etmez. Bu nedenle 1936 İş Kanunu, politik ve ekonomik rejime uygun olarak otoriter bir karakter kazanmış, Devleti çalışma hayatının düzenlenmesinde yegane otorite kabul etmiştir. Bunun sonucu 1936 İş Kanunu, sendika kurma hak ve özgürlüğüne hiç temas etmemiş, grevi açıkça yasaklayarak mecburi uzlaşma ve tahkim sistemlerini benimsemiştir.

Kanun, kapsamı dar tutulmuş bir Kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi bakımından, bir iş akdine dayanarak sadece "bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışmaları" kapsamına almaktadır. Böylece "fikren" çalışanlar kapsam dışında bırakılmaktadır. Yer bakımından ise kanunun mahiyeti itibarıyla yolunda işleyebilmesi için "günde en az on işçi çalıştırmayı icap ettiren işyerlerine" tatbik edilmesi uygun görülmüştür.

Hukukumuzda dünkü (1475) ve bugünkü (4857) İş Kanunu hükümlerine bile kaynaklık eden 3008 Sayılı ve 1936 tarihli İş Kanununun 13. maddesi süresi belirsiz

³⁷Fevzi Demir, "Sosyal Politikanın Araçlarından Biri Olarak İş Hukuku: 1936 Tarih ve 3008 Sayılı İş Yasasının 70. Yılından Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla İş Yasalarımız". Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Semineri, TÜRK-İŞ Ankara 2006, s. 90-91.

hizmet akdiyle çalışan işçilerin herhangi bir nedene bağlı olmaksızın işten çıkarılmalarında ihbar öneline hak kazanmalarını öngörmüştür.

İşçi ücretinin en geç haftada bir tedavülü mecburi para ile ödenmesini öngören 1936 İş Kanunu, ayrıca işçi ücretlerinin ayda otuz liraya kadar olanının haciz veya başkasına devir ve temlik edilemeyeceğini hükme bağlamaktadır (md. 19, 23). 1936 Kanununun getirdiği en önemli yenilik ise, fazla çalışmalara uygulanacak ücret tarifelerinde görülür. Buna göre, günlük normal çalışma süresinin tamamlanmasından sonra yapılacak çalışmalarda, ücret %25 ile %50 arasında değişen oranlarda artırılarak ödenecektir (md. 37/3).

1936 İş Kanunu çalışma süreleri bakımından da uzun süre yürürlükteki mevzuatımıza kaynaklık etmiştir. Kanuna göre genel olarak çalışma süresi haftada en çok 48 saattir.

Günümüz sosyal sigorta kollarına kaynaklık eden hükümler de ilk olarak 1936 tarihli İş Kanununda kabul edilmiştir. Gerçekten Kanunun 25. maddesinde doğumdan önce ve sonra üçer hafta süreyle çalışması yasaklanan kadın işçilerin bu süreleri, doktor raporu ile altışar haftaya kadar çıkarılabiliyordu³⁸.

2.2.3. II. Dünya Savaşı Dönemi (1939-1946)

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na girmedi; ancak, cephelerde fiilen savaşmanın dışında savaş ekonomisinin koşullarını tüm ağırlığıyla yaşadı. 1930'lu yılların politikaları sonucu esasen bir hayli daralmış bulunan ithalat iki yıl içerisinde yarı yarıya düştü. Yetişkin nüfusun büyük bir bölümünün askere alınması üretimde büyük düşüşlere yol açtı ve örneğin savaş yıllarında buğday üretiminde %50'ye yaklaşan bir gerileme meydana geldi. Savaş öncesinde başlayan planlama çalışmaları ve sınıai yatırım programları, savunma harcamalarının bütçeye hakim olması yüzünden tümüyle ertelendi.

1940 sonrasının darlık koşullarının bir yandan mevcut sınıf yapısı ile, öte yandan siyasi kadrolara ve yüksek bürokrasiye çok geniş yetkiler veren iktisat politikaları ile birleşmesi, bu dönemde gelir dağılımında fevkalade önemli değişikliklere yol açmış ve bu dönüşümler savaş sonrasının ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerini büyük ölçüde biçimlendirmiştir³⁹.

Ocak 1940'da çıkarılan Milli Korunma Kanunu ile ücretlilere iş yükümlülüğü getiriliyor, ücret sınırlaması gibi işgücünü denetleyen hükümler yürürlüğe konuyordu. Bunun yanında, sermayeye karşı da, hükümetlere, özel işletmelere geçici el koyma,

³⁸Demir, s. 94-98.

³⁹Boratav, "Türkiye Tarihi...", s. 334.

ithalatta ve iç ticarete azami, ihracatta asgari fiyatları saptama, temel malların vesikayla dağıtılması gibi geniş yetkiler veriliyordu. Bu sistem ne kusursuz işlemiş, ne de tamamen iflas etmiştir. Asker ucuza beslenmiş ve giydirilmiş; kentli nüfus ise gelir sınırları fazla zorlanmadan ekme ve kömür sağlayabilmiştir. Buna karşılık piyasa denetimine gidilen her alanda karaborsanın, istifçiliğin, rüşvet ve nüfuz ticaretinin önüne geçilememiştir.

Bu arada buğday fiyatlarının %200 ve %120, genel fiyat düzeyinin ise %90 ve %75 dolaylarında arttığı 1942 ve 1943 yılları, savaş döneminin en yüksek enflasyonunun yaşandığı zaman dilimini oluşturmuştur.

Kasım 1942'de kabul edilen Varlık Vergisi Kanunu, esas olarak ticaret burjuvazisini, tali olarak da çiftçi, esnaf ve ücretleri kapsayan; belli komisyonlarca tarh edilerek bir kereye mahsus olmak üzere toplanan, itiraz hakkı bulunmayan olağanüstü bir vergiyi öngörür. Kanun metni ayırım yapmamakla birlikte, toplam vergi tahsilatının yarıdan fazlası azınlıklarca ödenmiş ve böylece Varlık Vergisi, ırk ve din ayırımına dayalı bir vergi uygulaması olarak maliye tarihimize geçmiştir. Vergi borçlarını bir ay içinde ödemeyenler, önce kamplara, sonra da çalışma yükümlülüğüne tabi tutulmak üzere Aşkale'ye sevkedildiler⁴⁰. Bu arada vergisini ödeyemeyenlerin ivedi bir şekilde satmak zorunda oldukları mal ve mülklerini neredeyse yok pahasına Türk kökenli ticaret burjuvazisi satın alarak zenginleşiyordu⁴¹.

Varlık Vergisi'nin büyük ölçüde dışında tutulan ve savaş koşullarında hızla artan tarımsal kazançlara ise 1944 yılında kabul edilen, Toprak Mahsulleri Vergisi ile ulaşılmaya çalışıldı. Gayri safi üretimden %10 alınması ile aşarı andıran ve 1946'da kaldırılan bu vergiden savaş yıllarında 167 milyon lira kadar toplanmıştır⁴².

Diğer taraftan Tek Partili Dönem'de 1935 ve 1945 nüfus sayımları, sırasıyla 962.159 ve 832.616 kişinin Türkiye dışında doğduğunu ortaya koymuştur. Bu rakamlara Bulgaristan'dan gelen 154.000 mülteci dahil değildir. 1950'da Bulgaristan'dan gelen 154.000 Türk, Türkiye'ye sığınmıştır⁴³.

⁴⁰Boratav, "Türkiye Tarihi 4...", s. 335.

⁴¹Güzel, s. 184.

⁴²Boratav, "Türkiye Tarihi 4...", s. 336.

⁴³Kemal H. Karpata, "Türk Demokrasi Tarihi". İstanbul Matbaası, İstanbul 1967, s. 87.

Toprak ve İskân İşleri Üzerinde
(1923-1950 arasında iskân faaliyetlerine ait rakamlar)

<u>Yıllar</u>	<u>Bulgaristan'dan</u>		<u>Romanya'dan</u>	
	<u>Aile</u>	<u>Nüfus</u>	<u>Aile</u>	<u>Nüfus</u>
1923-1949	19.837	75.885	19.865	79.287
	<u>Diğer Ülkelerden</u>			
	<u>Aile</u>	<u>Nüfus</u>		
	185.961	635.273		

Böylece ve mültecilerle beraber genel olarak bu 27 yıl içinde yurda:
219.799 aile
877.209 nüfus
göçmen olarak girmiştir⁴⁴.

Gördüğümüz gibi bu dönemde ülkeye önemli bir dış göç yaşanmıştır. Bunun da büyük ölçüde işgücüne dönüştüğünü söyleyebiliriz.

SONUÇ

1920-1923 dönemindeki yoğun çalışma ilişkileri 1923'ten sonra da devam etmiş ancak 1925'deki demokrasi deneyimi (Terakkiperver Cumhuriyeti Fırkası'nın kuruluşu) ve eşzamanlı olarak Doğu'daki Şeyh Sait İsyanı sonucu çıkarılan Takrir-i Sükun Kanunu ile dernek kurmak yasaklanmıştır.

Bu bağlamda Liberal Ekonomi Dönemi'nde (1923-1929) işçi örgütlenmeleri çok zayıf olarak gerçekleşmiştir.

Devletçi Ekonomi Dönemi'nde (1930-1938) devlet işçi örgütlenmelerini güdümüne almış, işçi örgütlenmeleri devlet güdümünde gerçekleşmiştir. Devlet güdümü dışındaki işçi örgütlenmeleri çeşitli cezai yaptırımlarla karşılaşmıştır. Daha sonra getirilen yasal düzenlemeler (İş Kanunu, Cemiyetler Kanunu) grevi ve örgütlenmeleri yasaklıyordu.

Savaş Dönemi'nde (1939-1946) savaş ekonomisi uygulandığını görüyoruz. Savaşın getirdiği olağanüstü koşullar çalışma ilişkilerini negatif yönde etkiledi. Cemiyetler Kanunu ile 1938'de getirilen "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı" bu dönemde de devam etti. Ayrıca Milli Korunma Kanunu ile işçilere getirilen negatif uygulamalar (iş mükellefiyeti vb.) ve savaş ekonomisinin getirdiği negatif koşullar (reel

⁴⁴Şevket Süreyya Aydemir, "İkinci Adam III. Cilt 1950-1964". Remzi Kitabevi, 6. Basım, İstanbul Kasım 2000, s. 221-222.

ücretlerin düşmesi, yüksek enflasyon vb.) işçilerin durumlarını önemli ölçüde kötüleştirmiştir. Bu yasaklı dönem 1946'da Cemiyetler Kanunu'nun değiştirilip "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma"nın serbest bırakılmasına kadar devam etmiştir.

Sosyo-ekonomik değişim açısından konuyu irdelersek; Cumhuriyetin ilanını takibeden dönemde (Liberal Ekonomi Dönemi), milli girişimcilerin yetişmesi için sarfedilen çabalar sonuçsuz kalmış, bir kapital birikimi sağlanamamıştır. Bu dönemdeki Kemalist Devrimler üst yapı devrimleri olup, meydana gelen toplumsal değişimler tabandan oluşmamıştır. Yani Liberal Ekonomi Dönemi'nde sosyo-ekonomik değişim yaşanmamıştır diyebiliriz.

Devletçi Ekonomi Dönemi'nde devlet, ekonomiye öncülük edip işletmeci olmuş, ekonomi rayına oturmuş, dış ticaret fazla vermiş, kapital birikimi sağlanmış, güdümlü de olsa bir işçi kitlesi oluşmuştur. Yani bu dönemde Türkiye'de ilk defa sosyo-ekonomik değişimler görülmeye başlanmıştır diyebiliriz. Ayrıca bu dönemde sosyal politika önlemlerini düzenleyen yasalar da çıkarılmıştır. Ancak örgütlenmeler ve işçi hareketleri yukarıda da belirttiğimiz gibi çeşitli cezai yaptırımlarla ve daha sonra yasal düzenlemelerle engellenmiştir.

Savaş Ekonomisi Dönemi'nde ise savaşın getirdiği olağanüstü koşullarda (karaborsa, istifçilik) savaş zenginleri türemiş, özellikle Varlık Vergisi uygulamalarında vergisini ödeyemeyip malını mülkünü satan gayri Müslimlerin mallarını ucuza kapatan Türklerde önemli ölçüde kapital birikimi oluşmuştur. Bir önceki dönemden (Devletçi Ekonomi Dönemi) devam ettirilen politikalarla gene devlet işletmelerinde önemli ölçüde işçi kitlesi mevcuttur. Özel teşebbüste de yukarıda belirttiğimiz gibi kapital birikimi olmuş, buna paralel olarak özel sektörde de önemli miktarda bir işçi kitlesi varlığını duyurmaya başlamıştır. Yani bu dönem sosyo-ekonomik değişimler açısından bir hayli hareketlidir diyebiliriz. Ancak daha önce ve savaş döneminde getirilen yasal düzenlemeler nedeniyle örgütlenmeler ve işçi hareketleri yasaklanmıştır.

Bu dönemde sendikalaşmayı düzenleyen herhangi bir yasal düzenleme de bulunmadığından mevcut işçi örgütlenmeleri gerçek anlamda birer sendika olma niteliğinden çok uzak olup, daha çok yardımlaşma sandıkları görünümünde olmuştur. Bunun dışındaki işçi örgütlenmeleri de yukarıda da belirttiğimiz gibi çeşitli cezai yaptırımlarla karşılaşmış daha sonra da yasal düzenlemelerle engellenmiştir.

KAYNAKÇA

- **Akşin** Sina, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul Ekim 2002.
- **Aydemir** Şevket Süreyya, "Tek Adam Mustafa Kemal, 3. Cilt 1922-1938". Remzi Kitabevi, Beşinci Baskı, İstanbul 1975.
- **Aydemir** Şevket Süreyya, "İkinci Adam III. Cilt 1950-1964". Remzi Kitabevi, 6. Basım, İstanbul Kasım 2000.
- **Aydemir** Şevket Süreyya, "İkinci Adam I. Cilt 1884-1938". Remzi Kitabevi, 9. Basım, İstanbul Kasım 2001.
- **Boratav** Korkut, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul Ekim 2002.
- **Bulutay** Tuncer, "Employment, Unemployment and Wages in Turkey". State Institute of Statistics Ankara 1995.
- **Çelik** Aziz, "Yeni Sorun Alanları, Eğilimler ve Arayışlar: Sendikaların Yeni Dünyası", "Türkiye'de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar-Derleyen: Fikret Sazak". Cantekin Matbaası, Birinci Basım, Ankara Ocak 2007.
- **Demir** Fevzi, "Sosyal Politikanın Araçlarından Biri Olarak İş Hukuku: 1936 Tarih ve 3008 Sayılı İş Yasasının 70. Yılında Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla İş Yasalarımız". Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Semineri, Türk-İş Ankara 2006.
- **Eldem** Vedat, "Devlet Hizmetinde Çalışanların Refah Seviyesinde Husule Gelen Değişiklikler". İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Onüçüncü Cilt, Ekim 1951-Temmuz 1952, No:1-4.
- **Erkan** Hüsnü, "Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma-Cumhuriyetten Günümüze Değişim Süreci". İmge Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara Nisan 2000.
- **Gülmez** Mesut, "Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)". Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2. Bası, Ankara 1991.
- **Güzel** M. Şehmus, "Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler)". Sosyalist Yayınlar, 1993.
- **İşıklı** Alpaslan, "Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi". T.C. Kültür Bakanlığı Eserleri, İkinci Baskı, 2002.
- **İnsel** Ahmet, "Türkiye Toplumunun Bunalımı". 4. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul 2002.
- **Karpat** Kemal H. , "Türk Demokrasi Tarihi". İstanbul Matbaası, İstanbul 1967.
- **Kepenek** Yakup, "Türkiye Ekonomisi". Teori Yayınları, Ankara 1987.
- **Koçak** Cemil, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002.
- **Makal** Ahmet, "Türkiye'de Tek Parti Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946". İmge Kitabevi, Ankara Aralık 1999.
- **Özügurlu** Metin, "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci", "Türkiye Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi-Hazırlayan: Alpaslan İşıklı". İkinci baskı, Ankara 2002.
- **Sencer** (Baydar) Oya , "Türkiye'de İşçi Sınıfı-Doğuşu ve Yapısı". Habora Kitabevi Yayınları, İstanbul 1969.
- **Tezel** Yahya Sezai, "Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi". İkinci Basım, Yurt Yayınları, Ankara 1986.
- **Tunçay** Mete, "Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925)". BDS Yayınları, Çetin Matbaası, 1. Basım, İstanbul 1994.
- **Varlık** M. Bülent, "İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği". Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, İkinci Cilt, İstanbul 1998.