Türkiye'de tek partili dönemde çalışma ilişkileri: 1920-1946

AHMET MAKAL



İMGE kitabevi

Boğaziçi Üniversitesi Kütüphaneleri
14 - 2001

Ahmet Makal
Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946
ISBN 975-533-293-6
©İmge Kitabevi Yayınları, 1999
Tüm hakları saklıdır.
Yayıncı izni olmadan, kısmen de olsa
fotokopi, film vb. elektronik ve mekanik
yöntemlerle çoğaltılamaz.

1. Baskı: Aralık 1999

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Mehmet Göllü

Kapak Tasarımı
Elvan Özsezgin

Kapak Fotoğrafları
Sümerbank Hereke Fabrikası, 1933 (Ön)
Sümerbank Beykoz Fabrikası, 1942 (Arka)

Baskı ve Cilt
Pelin Ofset, (312) 418 70 92

İmge Kitabevi
Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Konur Sok. No: 3 Kızılay 06650 Ankara
Tel: (312) 419 46 10 - 419 46 11
Faks: (312) 425 65 32
İnternet: www. imge. com.tr
E-Posta: imge@imge.com.tr

Ahmet Makal

Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946



"Zamanların en iyisiydi, zamanların en kötüsüydü.
Ümit baharıydı, ümitsizlik kışıydı...

Charles Dickens
"İki Şehrin Hikayesi"

İçindekiler

ÖNSÖZ 21

BİRİNCİ BÖLÜM:
GİRİŞ

I. ÇALIŞMANIN KURAMSAL ÇERÇEVESİ: ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI 29
II. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI AÇISINDAN TÜRKİYE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ TARİHİNİN DÖNEMLEŞTİRİLMESİ 30
III. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDAN CUMHURİYET TÜRKİYESİNE KALAN MİRAS 36
A. GİRİŞ 36
B. SİYASAL MİRAS 36
C. TOPLUMSAL MİRAS 37
Ç. İKTİSADİ MİRAS 38
D. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ALANINDAKİ MİRAS 39
1. Ücretlilerin Nicel Varlığı 39
2. Hukuki Düzenlemeler 41
3. Örgütlenme ve İşçi Hareketleri Deneyimi 43

İKİNCİ BÖLÜM:
SİYASET, HALKÇILIK VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

I. SİYASAL YAPI İLE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ARASINDAKİ SİMGESEL BAĞ: HALKÇILIK 45
A. GİRİŞ 45
B. CUMHURİYET DÖNEMİNDE HALKÇILIK DÜŞÜNCESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN BAZI YÖNTEM SORUNLARI 46
1. Giriş: Halkçılığın Değişik Boyutları 46
2. Halkçılık: Durmaksızın İçeriği Değişen Bir Kavram 47
3. Halkçılık: Gerçek mi, Düş mü? 50
C. HALKÇILIK KAVRAMI VE KÖKENLERİ 55
1. Giriş 55
2. Fransız Devriminin Etkileri 57
3. Narodnizm 58
a. Narodnik Düşüncenin Gelişimi ve Temel Özellikleri 58
b. Narodnizm ve Türkiye 65
4. Dayanışmacı Düşünce 68
a. Dayanışmacı Düşüncenin Temel Özellikleri 68
b. Dayanışmacı Düşünce ve Ziya Gökalp 71
c. Dayanışmacı Düşünce ve Gökalp'in Cumhuriyet Dönemine Etkileri 79
II. TÜRKİYE'DE HALKÇILIK 81
A. KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİNDE HALKÇILIK 81
1. Giriş 81
2. Birinci Meclis'te Halkçılık ve Mesleki Temsil Tartışmaları 85
B. KURTULUŞ SAVAŞI SONRASI DÖNEMDE HALKÇILIK VE ATATÜRK 96
1. Kurtuluş Savaşı Sonrası Halkçılık Anlayışındaki Değişmeler 96
2. Atatürk ve Halkçılık 97

a. Atatürk ve İşçiler 100
b. Atatürk ve Köylülük 101
c. Atatürk ve Aydınlar 106
C. HALKÇILIK VE 1921 VE 1924 ANAYASALARI 107
III. CUMHURİYET HALK FIRKASI VE HALKÇILIK 109
A. GİRİŞ 109
B. 1931 VE 1935 KURULTAYLARI 111
1. 1931 Üçüncü Kurultay'ı 112
2. 1935 Dördüncü Kurultay'ı 118
IV. HALKÇILIK VE DEVLETÇİLİK 118
A. GİRİŞ 118
B. KADRO HAREKETİ 122
V. HALKÇILIK VE KORPORATİZM 127
A. GİRİŞ 127
B. KORPORATİZM KAVRAMI 127
C. DEVLET KORPORATİZMİ 130
Ç. KORPORATİZM AÇISINDAN TÜRKİYE 133
1. Giriş 133
2. Korporatizm Tartışmalarına Kaynaklık Eden Bazı Kurum ve Uygulamalar 138
a. 1923 İzmir İktisat Kongresi 139
b. 1925 Ticaret ve Sanayi Odaları 142
c. 1927 Ali İktisat Meclisi 145
ç. 1934 İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği 149
d. 1938 Basın Birliği 150
3. Değerlendirme 153
VI. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN OLUŞMASI VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ALANINA YÖNELİK YANSIMALARI 160
A. GİRİŞ 160
B. 1925 TAKRİR-İ SÜKÛN KANUNU 161
C. 1930 SERBEST FIRKA DENEYİMİ 163
Ç. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN KATILAŞMASI 169
D. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN KATILAŞMASINDAKİ DIŞSAL ETKİLER 173
E. DÖNEMİN HUKUKSAL DÜZENLEMELERİ 178

1. Giriş 178
2. 1936 İş Kanunu 178
3. 1936 Ceza Kanunu Değişiklikleri 179
4. 1938 Cemiyetler Kanunu 181
F. HALKÇILIK ANLAYIŞINDA ORTAYA ÇIKAN DEĞİŞMELER 184
VII. TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME 186
A. TÜRKİYE'DEKİ TEK PARTİ YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ 186
B. DÖNEM İÇERİSİNDEKİ REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ 189

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:
ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN İKTİSADİ TEMELLERİ

I. CUMHURİYETİN BAŞLANGIÇ YILLARINDA İKTİSADİ YAPI: BİR ÖZET 193
II. DÖNEMLEŞTİRME 197
III. LİBERAL DÖNEM 201
A. GİRİŞ 201
B. İZMİR İKTİSAT KONGRESİ 202
1. Kongre'nin Önemi ve Anlamı 202
2. Kongre'nin Amacı 204
3. Mesleki Temsil Esası 206
4. İşçi Grubunun İktisat Esasları 208
5. Kongre'nin Sonuçları 211
C. 1927 YILINDA TÜRK SANAYİİNİN DURUMU 213
1. 1927 Sanayi Sayımı 213
2. 1927 Teşvik-i Sanayi Kanunu 218
3. Liberal Dönemin Sonu 222
IV. DEVLETÇİ DÖNEM 227
A. GİRİŞ 227
B. DEVLETÇİLİĞİN TARİHSEL KÖKENLERİ 227
C. TÜRKİYE'DE DEVLETÇİLİĞİN GELİŞMESİ VE NİTELİĞİ 230
Ç. DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN ARAÇLARI 236

1. Planlama Çalışmaları 236
2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri 239
3. Yasal Düzenlemeler 242
D. DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN İKTİSADİ SONUÇLARI 243
1. Sanayi Kesiminin Büyüme Hızındaki Artış 243
2. Sektörlerin GSMH İçindeki Payındaki Değişiklikler 244
3. İstihdamın Sektörel Dağılımında Ortaya Çıkan Değişmeler 246
4. İktisadi Yaşamda Devletin Artan Ağırlığı 247
5. Devletçi Dönemde Sağlanan İktisadi Gelişmeler: Bir Özet 248
6. Devletçi Sanayileşmenin Özel Kesim Üzerindeki Etkileri 249
E. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN SOSYAL BOYUTLARI 253
1. Giriş 253
2. İskan Olanakları 264
3. Parasız Yemek Olanakları 269
4. Sağlık Olanakları 270
5. Ekonomalar 272
6. Eğitim ve Kültür Olanakları 273
7. Spor Olanakları 276
8. Sosyal Güvenlik Olanakları 277
9. Diğer Olanaklar 278
10. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde Çalışanların Durumlarının Endüstrileşme Sürecinin Sosyal ve Ekonomik Maliyeti Açısından Değerlendirilmesi 280
11. Kamu Kesimi Çalışanları: Bir "İşçi Aristokrasisi" mi? 281
V. SAVAŞ DÖNEMİ 287

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:
ÇALİŞMA İLİŞKİLERİ ALANINDAKİ GELİŞMELER

I. GİRİŞ: ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI AÇISINDAN DÖNEME İLİŞKİN BİR ÖZET 291
A. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARAFLARININ ORTAYA ÇIKMASI 292
B. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARAFLARININ ÖRGÜTLENMESİ 292
C. TOPLU PAZARLIĞIN KURUMSALLAŞMASI 293
Ç. İŞ MÜCADELESİ ARAÇLARI OLARAK GREV VE LOKAVTIN KURUMSALLAŞMASI 294
II. BAĞIMLI ÇALIŞANLARIN NİCEL VE NİTEL VARLIKLARI 294
A. GİRİŞ 294
B. BU DÖNEMDE İŞÇİLERİN VE İŞÇİLİĞİN TEMEL BAZI NİTELİKLERİ 295
C. İŞÇİ KESİMİNİN NİCEL VARLIĞI 303
1. Giriş 303
2. 1937, 1938, 1943 Tarihli İş İstatistikleri 305
a. Giriş 305
b. İşyeri ve İşçi Sayıları 306
c. Sanayinin Bölgesel Yoğunlaşması 308
ç. Kadın ve Çocuk İşçiler 309
Ç. KAMU KESİMİNDE İSTİHDAM 311
III. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ 317
A. GİRİŞ 317
B. KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİ 320
1. Giriş 320
2. 1921 Tarihli ve 114 Sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun 323
3. 1921 Tarihli ve 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi

Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun 324
C. 1936 İŞ KANUNU'NA KADAR OLAN DÖNEM 329
1. 1924 Anayasası 329
a. Temel Felsefesi 329
b. 1924 Anayasası'nda Ekonomik ve Sosyal Haklar 330
2. 1924 Hafta Tatili Kanunu 333
3. 1925 Takrir-i Sükûn Kanunu 335
4. 1926 Medeni Kanun'u 336
5. 1926 Borçlar Kanunu 337
a. Giriş 337
b. Bireysel İş Hukuku Alanındaki Düzenlemeleri 337
c. Toplu İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeleri 338
6. 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu 342
7. 1932 Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun 344
a. Tarihçe 344
b. Yasanın Çıkarılış Süreci 349
c. Yasanın Düzenlemeleri 350
ç. Yasanın Sonuçları 350
8. 1935 Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu 351
Ç. 1936 İŞ KANUNU 353
1. Tarihçe 353
2. İş Kanunu'nun Önemi 354
3. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan Faktörler 358
a. Giriş 358
b. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan İçsel Faktörler 358
i. Sosyal Faktörler 358
ii. İş Kanunu ve Sosyal Faktörlerle İktisadi Faktörler Arasındaki İlişkiler 360
iii. İktisadi Faktörler 362
aa. İşçi Sayısındaki Artış 362
bb. İşletme Ölçeklerindeki Büyüme ve Yoğunlaşma 363
cc. Devletçilik 363

çç. Talep Ögesine İlişkin Gelişmeler 365
iv. Siyasal Faktörler....365
c. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan Dışsal Faktörler 371
i. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Etkileri 371
ii. Yabancı Uzmanların Etkileri....379
iii. Avrupa'daki Otoriter Rejimlerin Etkileri 381
4. İş Kanunu'nun İkili Karakteri 387
5. İş Kanunu: Bir Sosyal Uzlaşma Belgesi mi?....389
6. Yasanın Temel Düzenlemeleri 392
a. Yasanın Kapsam Alanı ve Sınırlılıkları 392
b. Bireysel İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeler....395
c. Toplu İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeler....400
i. Grev ve Lokavt Konusundaki Düzenlemeler....400
ii. İşçi Temsilciliği Kurumuna İlişkin Düzenlemeler 402
iii. İş Uyuşmazlıklarının Halli Konusundaki Düzenlemeler....403
7. İş Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Durum....405
a. Uygulamada Görülen Aksaklıklar....405
b. İş Kanunu'nun Kapsamının Genişlemesi ve Kapsama Giren İşçi Sayısında Artış 407
c. Yasaya Göre Yaşama Geçirilmesi Gerekli Kurumların Oluşumundaki Gecikmeler 408
D. İŞ KANUNU SONRASI DÖNEM 410
1. 1938 Cemiyetler Kanunu....410
2. 1940 Milli Korunma Kanunu 412
E. DÖNEM İÇERİSİNDE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ GELİŞMELER 419
1. Giriş....419
2. Madencilik Alanına Yönelik Düzenlemeler: 1921 Tarihli ve 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ve 1923 Tarihli ve 2608 Sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi....420
3. 1926 Borçlar Kanunu 422

4. 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu 423
5. 1936 İş Kanunu 424
6. Kamu Kesiminde Çalışanlara Yönelik Sosyal Güvenlik Uygulamaları 425
F. DÖNEM İÇERİSİNDE ÜCRETLERDEKİ GELİŞMELER 429
1. Giriş 429
2. Osmanlı İmparatorluğu-Cumhuriyet Dönemi Karşılaştırması 430
3. Cumhuriyet Döneminde Ücretlerdeki Gelişmeler 431
a. Ücretlerdeki Genel Gelişmeler 431
b. Kamu Kesimi Çalışanlarının Ücretlerindeki Gelişmeler 435
4. Değişik Kurumsal Düzenlemelerin Ücret Düzeyi Üzerindeki Etkileri 441
a. Umumi Mukavele 442
b. Toplulukla İş İhtilafları 442
c. Asgari Ücret Saptamaları 447
ç. Sonuç 447
G. İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİ VE İŞÇİ HAREKETLERİ 449
1. Giriş 449
2. İşçi Örgütlenmeleri 450
3. İşçi Hareketleri 452

BEŞİNCİ BÖLÜM:
ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE KURUMSALLAŞMAYA DOĞRU:
1945 SONRASI DÖNEM

I. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞ SÜRECİ 455
A. GİRİŞ 455
B. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞİN DIŞSAL DİNAMİKLERİ 456
C. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞİN İÇSEL DİNAMİKLERİ 459
II. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDEKİ GELİŞMELER: İLK KURUMSALLAŞMA DENEYİMLERİ 462

A. GİRİŞ 462
B. DEVLETİN ÖRGÜTLENMESİ 467
1. Giriş 467
2. Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu 468
3. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluşu 469
4. Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler 474
a. Giriş 474
b. İşçi Sigortaları Kurumu'nun Kuruluşu 475
C. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN İŞÇİ VE İŞVEREN TARAFLARININ ÖRGÜTLENMESİNE İLİŞKİN GELİŞMELER 476
1. Giriş 476
2. Cemiyetler Kanunu'nda Değişiklik: 5 Haziran 1946 Tarihli ve 4919 Sayılı Kanun 477
3. 1947 Tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun 481
DEĞERLENDİRME 482
KAYNAKÇA 487

Tablolar Dizini

Tablo I: 1921'deki Milli Hudutlar İçinde Bulunan Sanayiin Durumu 194
Tablo II: 1927 Sanayi Sayımına Göre Sanayi Gruplarına Göre Müessese Adedi ve Çalışan Kişi Miktarı 215
Tablo III: 1927 Sanayi Sayımına Göre Müesseselerin Çalışan Kişi Adedine Göre Dağılımı 217
Tablo IV: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda Çalışan İşçi ve Ustabaşı Miktarı (1932-1934) 219
Tablo V: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda Sanayi Grupları İtibariyle İşçi ve Ustabaşı Miktarı ve Bunların Toplamlardaki Yüzdesi (1932-1934) ... 220
Tablo VI: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda İşçi ve Ustabaşıların Cinsiyet İtibariyle Bileşimi (1932-1934) 221
Tablo VII: 1928-1934 Döneminde Türkiye'de İşsizlik Oranları (15+ Yaştaki İşgücü ve İşsizler Esas Alınarak) 226
Tablo VIII: GSMH İçinde Tarım ve Sanayinin Payındaki Değişmeler: 1923-1948 (Cari Üretici Fiyatları İle) 245
Tablo IX: İstihdamın Sektörel Dağılımındaki Gelişmeler (% olarak, 1924-1944) 246

Tablo X: 1928-1934 Döneminde GSMH İçinde Kamu ve Özel Kesimlere Ait Gayri Safi Sermaye Birikimi Oranları 247
Tablo XI: 1923-1939, Alt-dönemler İtibariyle İktisadi Göstergeler (Yıllık Ortalamalar) 248
Tablo XII: 1947 Yılı İtibariyle Sümerbank'ta İşçi Harcamalarının Ücret ve Sosyal Harcamalar Olarak Bölünümü.....262
Tablo XIII: Gayri Safi Milli Hasılada Meydana Gelen Gelişmeler (1933-1945) (1938=100) 288
Tablo XIV: Üretim Faaliyet Kollarma Göre Gayri Safi Milli Hasıla Zincirleme Endeksi (1923-1948) (1938 Yılı Üretici Fiyatları İle).....290
Tablo XV: Kıvılcımlı'nın 1935 Yılı İtibariyle Ücretlilerin Sayısına İlişkin Tahmini.....305
Tablo XVI: Değişik Yıllarda Sanayi İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943).....307
Tablo XVII: Değişik Yıllarda Sanayiden Sayılmayan İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943).....307
Tablo XVIII: Değişik Yıllarda Sanayi ve Sanayiden Sayılmayan İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943).....307
Tablo XIX: Üç Vilayetteki İşçi Sayıları ve Toplam İşçi Sayısma Oranları (1937-1943).....309
Tablo XX: Türkiye'de Ücretliler İçerisinde Kadın ve Çocuk Çalışanlar (1937-1943).....310
Tablo XXI: Türkiye'de Kamu Kesimi İstihdamındaki Gelişmeler (1931-1946) 313
Tablo XXII: Kamu Çalışanlarının Toplam Nüfusa ve İşgücüne Oranı (1931-1946, %).....314
Tablo XXIII: 1915 Yılında Emek ve Sermayenin Etnik Kökene Göre Dağılımı 346
Tablo XXIV: Askeri ve Mülki Emekli ve Yetimlerin Sayısı (1935-1945).....426
Tablo XXV: Türkiye'de Fiyatlar ve Ücretler (1914-1950) (1914=100) 431
Tablo XXVI: 1923-1946 Döneminde Nominal ve Gerçek

Ücretler 432
Tablo XXVII: 1938-1943 Dönemi İçin Nominal ve Gerçek Ücretlerdeki Gelişmeler 433
Tablo XXVIII: 1944-1950 Dönemi İçin Nominal ve Gerçek Ücretlerdeki Gelişmeler 434
Tablo XXIX: İstanbul Mensucat Sanayiinde Ücretler (1938-1954, Özel Kesim) 436
Tablo XXX: İstanbul Mensucat Sanayiinde Ücretler (1938-1954, Sümerbank) 437
Tablo XXXI: 1938-1951 Döneminde Değişik Asli Aylık Kategorilerine Göre Memurların Gerçek Ücretleri (1938=100) 438
Tablo XXXII: Kamu Kesiminde Değişik Kategorilerde Çalışanların Ücretlerindeki Gelişmeler (1938-1948) (1938=100) 440
Tablo XXXIII: Yüksek Hakem Kurulu Kararları (1939-1945) 444
Tablo XXXIV: Yüksek Hakem Kurulu'na Ulaşan İş Uyuşmazlıkları (1939-1950) 446
Tablo XXXV: Türkiye'de 1946 Yılı İçin İşçi Sayısı Tahminleri 463
Tablo XXXVI: Devlet Kesiminde Çalışanların Sayısındaki Gelişmeler (1938-1952) 464
Tablo XXXVII: Kamu Çalışanlarının Toplam Nüfusa ve İşgücüne Oranı (1938-1952, %) 465

Önsöz

Kitapların en güzel ve en önemli bölümlerinin önsözler olduğunu, çalışmanın yüreğinin orada attığını düşünmüşümdür. Evet, önsözler, çalışma hakkında bilgiler verilen; çalışmanın amacının, yönteminin, sınırlarının, sınırlılıklarının ortaya konulduğu yerlerdir. Ama, önsözler, aynı zamanda yazarın okuyucuyla olduğu kadar, dostlarıyla ve kendisiyle de karşı karşıya geldiği, yüzleştiği yerlerdir. Sadece aklını değil; duygularını, yüreğini, çalışmanın sıkıntıları kadar; sevincini, coşkusunu paylaştığı yerlerdir. Nihayet biten bir çalışmanın ardından biraz sıkıntılı da olsa nefes aldığı yerlerdir. Uzunca bir önsözü okuyarak, sıkıntıları ve sevinçleri paylaşmak ister misiniz?

Türkiye çalışma ilişkileri tarihi alanına ilgim, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin lisans ve lisansüstü eğitim programlarında verdiğim derslerle, yönettiğim seminerlerle başlamıştı. Bu ilginin bir süre sonra sevgiye dönüşmesi, elbette kaçınılmazdı. Bu sevginin ilk ürünü, iki yıl önce yaymlanan "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920" isimli kitap olmuştu. Elinizdeki kitapla, bu alandaki çalışmalarımız bir diziye dönüşmüş olmaktadır. 1946-1960 dönemini konu alacak bir kitabın yazımını da, gelecek iki yıl içerisinde bitirebileceğimizi düşünüyoruz. Böylece, 1850-1960 dönemini konu alan yaklaşık bin iki yüz sayfalık bir "üçleme" tamamlanmış olacaktır.

Tek partili dönem, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin kuşkusuz en sevdiğim alt-dönemi olmuştur. Bu, dönem içerisinde yaşananları bernimsemekten değil; çok boyutlu ve heyecan verici bulmaktan kaynaklanmaktadır. Tek partili dönem; birbirine karşıt eğilimlerin iç içe olduğu, kimi zaman birbirlerine galebe çaldığı, kimi zaman da ilginç uzlaşımlarm sağlandığı bir dönemdir. Yüzeydeki azman dalgalar dışında; farklı derinliklerinde, farklı yönlerde hareket eden dip akıntılarının bulunduğu bir okyanus gibidir... Bir dedektif romanı gibidir... Tıpkı bir dedektif romanındaki gibi, şifreleri çözerek ilerlemeniz gerekmektedir. Çoğu zaman; söylenen, söylenmek istenenden ya da düşünülenden farklıdır. Her şeyi, tarihsel bağlamı içerisinde, öncesi ve sonrasıyla değerlendirerek anlamlandırmanız gerekmektedir. Okuyucu, bu dönem için, "büyülü" sözcüğünü kullanmamı bağışlasın. Hem araştırmacıya, hem de okuyucuya, tek partili dönemden sonra, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin diğer dönemlerinin çok düz geleceğini düşünüyorum. Ümit ediyorum, okuyucu; kitap oluşurken yaşanan sıkıntılar yanında, yaşanan bu zevki, büyüyü de hissedecektir. Elbette, bununla sadece araştırmacının büyüyü hissettiğini söylemek istiyorum, yoksa yeterince çözümleyebildiğini değil. Ama, bütün büyüler de böyle değil midir, zaten? Hissettiğinizi, aynı düzeyde çözümleyemezsiniz; çözümleyebildiğinizi de aynı düzeyde hissedemezsiniz. Ümit ediyorum, hissettiklerimle çözümleyebildiklerim, en azından bir uyuşum içerisinde olmuştur.

Hobsbawm, "Tarihin, bozulmadan ipliklerini ayırmaya olanak vermeyen bir dokuya sahip olduğunu" söylüyor. Bu saptama, "toplumsal tarih" için, elbette daha da çok geçerli. Ama, tarih incelemelerini, bağlantıları daha iyi görebilmek amacıyla ve kaçınılmaz bir biçimde, bölümlere ayırarak yapmak gerekiyor. Bu nedenle çalışmamız, aynı bütünün farklı konularına ağırlık verdiğimiz bölümlerden oluşuyor. Bu bölümlerde çalışma ilişkileri alanının siyaset ve iktisat düzlemindeki bağlantılarını ele alıyoruz. Ama, biçimsel olarak çalışma bölümlere ayrılmış gibi görünse de, bütünselliğin bozulmadığı kanısındayız.

"Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920"

isimli kitabımızda da, çalışma ilişkileri alanının disiplinler arası niteliğini gözeterek; konuları iktisadi, sosyal ve siyasal boyutlarıyla birlikte bütüncül bir şekilde ele almaya çalışmıştık. Bu bütüncül yaklaşımın, ele aldığımız tek partili dönem açısından daha da anlamlı olduğunu düşünüyoruz. Çünkü, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde başka hiç bir dönem yoktur ki; iktisadi, toplumsal, siyasal alanlarla çalışma ilişkileri alanı birbirlerini bu kadar yakından etkilemiş ve bu kadar örtüşmüş olsunlar. İnceleme döneminin tek partili dönem olarak belirlenmesi ve bu dönemin kendine özgü nitelikleri ise bu çalışmada siyasal değişkenlere daha fazla yer verilmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak, siyasal ve iktisadi alanlara ilişkin tüm gelişmelerin değerlendirilmesi amaçlanmadığından, çalışma ilişkilerinin siyasal ve iktisadi temellerini değerlendirdiğimiz bu bölümlerin her konuyu içermemesi ve belirli bir hacimda tutulması kaçınılmazdı.

Çalışma, önceki kitabımızda olduğu gibi, kurumsal değişkenlere ağırlık vermekte ve genel çizgileriyle, "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" olarak nitelendirdiğimiz kuramsal çerçeve içerisinde kalmaktadır. Önceki kitapta olduğu gibi, burada da, tartıştığımız konulara ilişkin metodolojik sorunları geniş bir biçimde değerlendiriyoruz. Daha önce ortaya koyduğumuz ve genel çizgileriyle burada da izlediğimiz yaklaşımın temel çizgilerini, kısaca, çalışmanın ilk bölümünde bulabileceksiniz. Bu bölümde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet Türkiyesi'ne kalan miras da, genel çizgileriyle değerlendirilmektedir. Bu konulara ilgi duyan okuyucunun, önceki kitabımızda bu konularda daha geniş değerlendirmeler bulabileceğini belirtelim.

Çalışmamızda, Türk sosyal politika yazınında bugüne kadar ele alınmayan ya da az ele alınan konulara ağırlık verilmeye çalışılmıştır. Siyaset-halkçılık-çalışma ilişkileri bağlantısı, devletçi sanayileşmenin sosyal boyutları bunlar arasındadır. Okuyucu, bazı konulara gerektiğinden fazla yer verildiğini düşünebilir. Ancak, bu konuların Türkiye'de sınırlı bir biçimde ele alınmış, yanlış değerlendirmelere ve Türkiye açısından yanlış benzerliklere konu yapılmış olmaları; ağırlıklı olarak ele alınmalarını zorunlu kılmıştır. Örneğin, korporatizm ve narodnizm ko-

nuları bunlardan sadece ikisidir. Buna karşılık, Türk sosyal politika yazınında yeterince incelendiğini düşündüğümüz bazı konulara, çalışmanın bütünlüğünü bozmamak için ana çizgileriyle yer verilmekle birlikte, bu yer daha sınırlı olmuştur. Bunda, çalışmamızın hacmını daha da artırmamak kaygısı rol oynamıştır. Örneğin İş Kanunu öncesindeki iş yasası tasarıları ile işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketleri, sınırlı yer verdiğimiz konular arasındadır. Elinizdeki eser bir hukuk çalışması olmadığı için, hukuksal metinler de; daha çok siyasal, sosyal ve iktisadi bağlantılarıyla değerlendirilmektedir. Çalışmamız bu anlamda, ele aldığımız konuları hukuksal boyutlarıyla değerlendiren yetkin çalışmaları tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Çalışmada, tarihin onu yapanlardan bağımsız olarak anlaşılamayacağı düşüncesiyle, dönemin tarihi aktörlerinden alıntılar yapılmaktadır. Ancak, belgelerin, özellikle konuşmalarm, kendi başlarına anlamlı olmadıkları ve söyleyenlerin ya da yazanların görüşlerini bire bir yansıtmadıkları düşüncesiyle, bu tür alıntıların ve belgelerin seçilmesinde ve kullanılmasında özenli davranılmış; bunların, ancak tarihi bir yorum çerçevesinde anlamlandırılabilecekleri gerçeği göz ardı edilmemeye çalışılmıştır.

Çalışmamızda, özellikle Türk sosyal politika yazınında üzerinde ciddi bir uzlaşmanın sağlanamamış olduğu konularda, farklı görüşlerin yansıtılmasına ve tartışılmasına özen gösterilmiştir. Örneğin, korporatizm konusu bunlar arasındadır. Böylece, okuyucunun hem bizim görüşlerimizi farklı görüşler bağlamında değerlendirmesine olanak sağlanmakta, hem de o görüşlerin ifade edildiği kaynaklara ulaşması kolaylaştırılmış olmaktadır. Bunun, genel okuyucu yanında, özellikle bu alanda eğitim gören ve kitaptan yararlanacak öğrenciler açısmdan yararlı bir yöntem olduğunu düşünüyoruz.

Kitabın isminin "Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920-1946" olması tercih edilmiştir. Tek partili dönem için daha uygun bir zaman nitelemesi, alışılageldiği gibi, 1923-1946 olarak yapılabilirdi. Ancak, daha önce yayınlanan kitabımız "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri:1850-1920" ismini

taşıdığı için, bu durumda, iki dönem arasındaki üç yıllık zaman diliminin incelemeye dahil edilmediği izlenimi uyanacaktı. Oysa, yeni çalışmamız, konularım incelemeyi 1920'den başlatmaktaydı ve kanımızca, kitabın isminde 1920-1946 dönemlemesini kullanmanın ciddi bir sakıncası da yoktu.

Çalışmanın "dil"i üzerine de bir şeyler söylemeliyim. Bilinmektedir ki, "dil", düşünceleri ifade etmenin yanında, bizatihi bir düşünme aracıdır da. Dilin sadece akademik çalışmalarda değil, yaşamın her alanında çok önemli olduğunu, Türkçeyi düzgün kullanmanın ötesinde, her akademisyenin, kendi kişiliğini de yansıtan bir üslup sahibi olması gerektiğini düşünüyorum. Bu kişisel üslup, kanımca, dil sorununun da ötesinde, kişisel bir varoluş ve onun bir parçası olarak düşünme tarzının en önemli tezahürlerinden biridir. Çalışmamızda, kişisel üslubumuzu sınırlamamaya gayret gösterilirken, eski ya da yeni sözcükler arasmda kelimenin mutlak anlamında bir tutarlılık gözetilmemiştir. "Tekabüliyet", "zımni", "mündemiç" gibi estetik açıdan sevdiğimiz eski kelimeler, kimi zaman aynı cümlenin içinde yenileriyle yanyana kullanılabilmektedir. Okuyucunun bunu, özensizliğe değil; özene ve dil konusundaki düşüncelerimizle kişisel üslubumuza vermesini diliyorum.

Harold Schonberg, "Great Pianists" adlı kitabında, 1960'lı yılların başı itibariyle Amerika'lı ve Rus piyanistleri karşılaştırırken; Amerika'lıların daha yetenekli olduklarını, daha iyi eğitim gördüklerini, çok daha iyi koşullarda çalışıp, yaşadıklarını belirttikten sonra, "Ama, bunlara karşın gene de olmuyor..." diyor ve niçin olmadığını da belirtiveriyor: "Çünkü gelenek yok..."

Şükürler olsun ki, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, 140 yıllık bir sosyal-insani düşünce geleneği varlığını hala sürdürmektedir. Kuşkusuz, bu düşünce geleneği içerisinde, sosyal politika disiplininin olduğu kadar; bireysel ve toplumsal varoluşumuzun en önemli ögesi olduğuna inandığım adalet duygusu da bulunmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de yaşanan tüm olumsuzluklara karşın, gelişerek sürmesini dilediğim bu geleneği hissetmek, ne büyük bir mutluluktur!.. Bu geleneğin

Boğazici Üniversitesi Kütüphanesi

yaratıcılarından olan hocalarıma, meslektaşlarıma, dostlarıma şükran borçluyum. Prof. Dr. Cahit Talas, Prof. Dr. Gündüz Ökçün, Prof. Dr. Korkut Boratav, Prof. Dr. Bilsay Kuruç ve diğer hocalarımı, meslektaşlarımı, dostlarımı; şükranla, mutlulukla hatırlıyorum.

Akademik çalışmaların, diğer birçok alanda olduğu gibi, bireysel olmanın yanı sıra kollektif bir nitelik taşıdığına ilişkin düşüncem giderek güçlenmektedir. Bu çalışmalar, belirli bir gelenek içerisinde gerçekleştirilmenin yanı sıra, bu geleneği yansıtan belirli bir akademik tartışma ortamında da yapılmaktadırlar. Elinizdeki çalışma, bu biçimiyle varlığını, en başta Prof. Dr. Sina Akşin'e borçludur. Kendisi, yüzündeki "soylu ve duygulu" gülümsemeyle, tarih çalışmalarımı her zaman teşvik etmiş, beni yüreklendirmiştir. Bunun da ötesinde, tek partili döneme olan ilgim ve sevgim, yıllar içerisinde onunla yaptığımız söyleşilerle gelişmiştir. Bu süreç, önce "Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri" isimli bir lisansüstü dersine, daha sonra da elinizdeki kitabın oluşumuna uzanmıştır. Akşin, bunun da ötesinde, elinizdeki çalışmanın bazı bölümlerini okuyarak değerlendirme ve bazı konuları benimle tartışma inceliğini göstermiştir. Prof. Dr. Sina Akşin'e bu vesileyle teşekkür etmek, benim için zevklerin en büyüğü olmaktadır.

Değerli dost Prof. Dr. Mesut Gülmez, çalışmanın büyük bölümünü, kendi çalışmalarının ciddilik ve titizlik ölçüleriyle değerlendirdi, önemli noktaları benimle tartıştı, çok değerli eleştirileriyle çalışmaya katkıda bulundu. Birçok meslektaşım, dostum; insani varlıkları yetmiyormuş gibi, çalışmanın değişik bölümlerini okuyarak, değerli eleştirileriyle de katkıda bulundular. Prof. Dr. Yavuz Sabuncu, Prof. Dr. Ömür Sezgin, Dr. Aykut Çelebi, Dr. Yüksel Akkaya, Ar. Gör. Mehmet Ali Şuğle, Ar. Gör. Fatih Güngör'e teşekkürlerimi sunuyorum. Çalışmada savunulan görüşlerle varolan eksiklik ve hatalardan, doğallıkla ben sorumluyum. Çalışmamızın; metodolojisi, kapsamı ve inceleme dönemi itibariyle "ilk" olması, bu eksiklik ve hataların hoş görülmesini, bağışlanmasını kolaylaştıracaktır. Yapılacak eleştiriler, bu hata ve eksikliklerin kitabın daha sonraki baskılarında

giderilmesine yardımcı olacaktır.

Bloch, "İyi çiftçi, tarla sürmeyi ve ekin ekmeyi de hasad kadar sever." diyor. Biz, çalışma sürecinde tarlayı sürmeyi ve ekini ekmeyi sevmiştik, ümit ediyoruz okuyucu da hasad sonucu ortaya çıkan ürünü sever. Kitabın, Türkiye çalışma ilişkileri tarihi alanındaki tartışmalara katkıda bulunmasını ve konuyla ilgili araştırmacılara ve okuyucuya yararlı olmasını diliyorum.

Ahmet Makal
5 Ağustos 1999, Ankara

İletişim için e-posta adresi:
makal@politics.ankara.edu.tr

BİRİNCİ BÖLÜM

Giriş

I. ÇALIŞMANIN KURAMSAL ÇERÇEVESİ: ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI

Her bilim dalında olduğu gibi, endüstri ilişkileri alanında da, bilimsel çalışma, bir kuramlaştırmayı gerekli kılmaktadır. Gene her alanda olduğu gibi, bu alanda da birbirlerinden farklı ögelere ağırlık veren farklı kuramlaştırma çabaları mevcuttur.[1] Elinizdeki çalışma, Türkiye'de çalışma ilişkilerinin tarihsel gelişimini, "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu çerçeve, daha önceki bir çalışmamızda kapsamlı bir biçimde açıklanmıştı.[2] Biz, burada, bu kuramsal çerçeveyi sadece ana çizgileriyle özetlemek istiyoruz. Ancak, belirtmeliyiz ki, çalışmamızda, kurumsal faktörleri temel alan bir yaklaşımı benimsemekle birlikte, diğer yaklaşımların bazı ögelerini de dışlamama eğilimindeyiz. Bu nedenle, belki de, yaklaşımımızı, kurumsal faktörlere ağırlık veren "karma" bir yaklaşım olarak nitelendirmek olanaklıdır. Çalışma ilişkileri alanındaki temel kurumsallaşma ögeleri aşağıdaki biçimde belirlenebilir. Değişik ülkelerde, çalışma ilişkileri alanında zaman içerisinde meydana gelen değişimlerden ortaya çıkan bu ögeleri, şu başlıklar altında

1 Bu yaklaşımlar konusunda geniş bilgi için bakınız, Makal, 1997, ss.73-81.
2 Bakınız, Makal, 1997, ss.81-124.

ifade edebiliriz:[3]

a. Çalışma ilişkilerinin taraflarının örgütlenmeleri ve bu örgütlerin toplumsal boyutta formel ve/veya informel düzeyde kabul edilmiş olması.

b. Tarafların, birbirlerinin örgütlerini, çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde işbirliği yapılacak kuruluşlar olarak tanımaları ve bu çerçevede çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlık kurumunun varlığı.

c. Uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olacak barışçı çözüm yollarının varlığı.

ç. İş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtın kurumlaşmış olması.

II. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI AÇISINDAN TÜRKİYE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ TARİHİNİN DÖNEMLEŞTİRİLMESİ

Tarih incelemelerinde "dönemleştirme" zorunludur ve çözümlemelerimizi kolaylaştıracak bir soyutlama olarak değerlendirilmelidir. Bir başka deyişle, "dönemleştirme", gerçeğin kendisi değil, onu anlamamızı kolaylaştıracak bir zihinsel araç olmaktadır. "Dönemleştirme"de dikkat edilmesi gereken husus, incelenen konular açısından göreli olarak homojen bir karakter taşıyan zaman dilimlerinin ayrıştırılmasıdır. Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşmasını temel alan modelimiz çerçevesinde, Türkiye için yaptığımız dönemleştirme, gene, Osmanlı İmpara-torluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 başlıklı kitabımızda yapılmıştı.[4] Burada, o kitapta yaptığımız dönemleştirmeyi ana çizgileriyle aktarmakla yetineceğiz:

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkilerinin, Cumhuriyet Türkiyesine göre daha statik olduğu ve homojen dönemleri, daha uzun zaman aralıkları itibariyle ayırdedebileceğimiz görülmektedir. Bu açıdan, Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkilerini hiç bir alt döneme ayırmaksızm incelemek dahi dü-

3 Bu ögelerin geniş bir değerlendirmesi için, bakınız, Makal, 1997, ss.88-103.
4 Bakınız, Makal, 1997, ss.106-111.

şünülebilir. Ancak, 1908 yılında ilan edilen İkinci Meşrutiyet'in, diğer alanlarda olduğu gibi çalışma ilişkileri alanında da, daha önceki dönemlerden farklı oluşumlara yol açtığı gözlenmektedir. Üstelik İkinci Meşrutiyet sonrası dönemin, ayrı bir dönem olarak ayırdedilmesi için bir başka anlamlı neden daha bulunmaktadır. Bu dönemde, çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak yapılan bazı hukuksal düzenlemeler, örneğin, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ve gene aynı tarihli Cemiyetler Kanunu, varlıklarını Cumhuriyet döneminde de sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nda İkinci Meşrutiyet sonrası dönemi, Cumhuriyet dönemine de geçiş yapılabilecek biçimde, ayrı bir alt dönem olarak ele almak yararlı olacaktır. Bu nedenle, biz, ikinci yolu tercih etmiş ve Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkilerini şöyle bir dönemleştirme içerisinde ele almıştık:[5]

i. 1850-1908 döneminde çalışma ilişkileri,

ii. 1908-1923 döneminde çalışma ilişkileri.

Cumhuriyet döneminde ise dönemleştirme açısından durumun daha karmaşık olacağı açıktır. Bu dönemde; iktisadi, toplumsal ve siyasal alanlarda ortaya çıkan oluşumlar ışığında, çalışma yaşamı da giderek gelişmeye ve karmaşıklaşmaya başlamıştır. Bu durum da bizi, Cumhuriyet döneminde çalışma ilişkilerini, daha kısa sürelerden oluşan ama daha çok sayıda alt döneme ayırmaya yöneltmektedir.

Dönemleştirmenin çözümlemelerimizi kolaylaştıran bir soyutlama olduğunu ve kullanılan kuramsal çerçeve ile bağlantılı olacağını belirtmiştik. Bu nedenle, çalışma ilişkileri alanında da, diğer alanlarda olduğu gibi, farklı ölçütlere ağırlık veren dönemleştirmeler yapmak mümkündür. Biz, Cumhuriyet Türkiyesinde çalışma ilişkilerini "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" çerçevesinde ve kurumsal faktörlere dayanarak dönemleştireceğiz.

Bu dönemleştirme içinde, bazı dönüm noktalarının saptanması gereklidir. Biz, daha önceki çalışmamızda, genel hatlarıyla şöyle bir dönemleştirmenin, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin

5 Bakınız, Makal, 1997, s.107.
6 Bakınız, Makal, 1997, s.108.

anlaşılmasını kolaylaştıracağını belirtmiştik:[6]

i. 1923-1936 dönemi,
ii. 1936-1947 dönemi,
iii. 1947-1960 dönemi,
iv. 1960-1980 dönemi,
v. 1980 sonrası dönem.

Bu dönemleştirmede temel dönüm noktalarını oluşturan yıllar üzerinde kısa açıklamalar yapalım:

Bu dönüm noktalarından birincisi olarak, Cumhuriyetin başlangıcını almamız doğaldır. Her ne kadar, Cumhuriyetin ilanı ile çalışma ilişkileri alanında hemen köklü dönüşümler gerçekleşmeye başlamamışsa da, bu tarih, zaman içerisinde ortaya çıkacak değişimlerin başlangıç noktası olarak değerlendirilmelidir. Hem iktisadi, hem de hukuksal planda, daha sonraki gelişimlere ilişkin birçok önemli oluşumu bu dönemde aramak gerekecektir. İkinci dönüm noktası ise 1936 yılına tekabül etmektedir. 1936, önemli bir dönüm noktasıdır. Çünkü, Türkiye'de ilk defa, çalışma ilişkilerini bireysel ve toplu boyutlarıyla düzenleyen ve dönemine göre bütünsel olarak nitelendirilebilecek bir yasa çıkarılmıştır. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, daha sonraki dönemlerde Türk çalışma ilişkilerinin çerçevesini çizen temel metin olmuş ve 1967 yılına kadar da yürürlükte kalmıştır. Bu temel metinde, kurumsallaşmanın temel ögeleri üzerinde de belirlemeler yapılmaktadır. İş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavt yasaklanmakta, sendikalar konusunda bir düzenleme yapılmamakta, işçi temsilciliği kurumu düzenlenmektedir. İş uyuşmazlıklarının zorunlu hakem yöntemiyle çözümü konusunda da, yasada temel düzenlemeler yer almıştır. İş Kanunu, çalışma ilişkileri alanı açısından önemi yanında, dönemin iktisadi ve siyasi yapısını da yansıtmakta ve bu alanların ve aralarındaki ilişkilerin anlaşılması açısından son derecede büyük bir önem taşımaktadır.

Daha sonraki dönüm noktası ise 1947 yılıdır. Aslında, burada 1947 yılı, 1940'ların ortalarından itibaren hızlanan kurumsallaşma olgusunu temsil etmek üzere kullanılmaktadır. Bu yıllarda, devlet, çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak örgütlenme

çabası içerisine girmiş ve çeşitli yasalarla bu alanı düzenlemeye başlamıştır. Çalışma Bakanlığı'nın ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşu, sosyal güvenlik alanına yönelik örgütlenme ve değişik sigorta kollarının kuruluşu; 1945 yılından itibaren gerçekleşen önemli gelişmelerdir. 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapılarak, "sınıf esasına dayalı cemiyet" kurma yasağının kaldırılmasından sonra, 1947'de de 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Yasa, "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" içerisinde ele aldığımız ögelere ilişkin geniş düzenlemeler yapmaktadır. Böylece, Türkiye'de ilk defa işçi ve işveren sendikalarının kurulması ve faaliyetleri yasa ile düzenlenmiş olmaktadır. Dönem içerisinde yürürlükte olan 3008 sayılı İş Kanunu'nun, iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavt konusunda koymuş olduğu yasaklar sürmektedir. Bu nedenle, 5018 sayılı yasa, grev ve lokavt konusunda bir düzenleme yapmamakta, "toplu sözleşme" alanında ise "genel sözleşme" kurumunu düzenlemektedir.

27 Mayıs 1960 İhtilali ile başlayan dönem de, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin en önemli zaman dilimlerinden birini teşkil etmektedir. Doğallıkla, bizim açımızdan ihtilalin kendisi değil, çalışma yaşamına getirdikleri önem taşımaktadır. Kurumsallaşmanın temel ögeleri olan "sendika", "toplu pazarlık" ve "grev"; ekonomik ve sosyal haklar kapsamında, 1961 Anayasası içerisinde geniş bir yer bulmuştur. Bu düzenlemeler, Türk çalışma hayatında, önemli ve kendinden öncekilerden farklı yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Bu düzenlemelere koşut olarak çıkarılan 1963 tarihli iki yasa; 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu da, 1983 yılına kadar Türk çalışma yaşamının temel hukuksal belirleyicileri olmuşlardır. 275 sayılı yasa, işverenler açısından da, kurumsallaşmanın temel ögelerinden biri olan "lokavt"ı düzenlemiştir. 1961 Anayasası ve onun temel ilkeleri doğrultusunda yürürlüğe konan çalışma yasaları ile çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması çerçevesinde yer alan ögelerden sendika, toplu pazarlık, grev-lokavt kurumları, ilk defa bir arada ve karşılıklı

ilişkileri içerisinde ileri düzenlemelere kavuşturulmuşlardır.

12 Eylül 1980 sonrası, 1982 Anayasası ve onun temel düzenlemeleri doğrultusunda çıkarılan 1983 tarihli 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ise daha önceki dönemden farklılaşan yeni düzenlemeler getirdiği için, bizce yeni bir dönemin başlangıç noktası olarak ele alınabilirler. Ancak, bu dönem hakkında şunu da söylemek isteriz: Bu yeni düzenlemeler, 1960 sonrası dönemden farklılıklar taşımakla birlikte, farklılık kurumlar düzeyinde değil, daha çok haklarm kullanımına ilişkin olarak tezahür etmektedir. Kurumlar, 1960 sonrası kurumlarla aynıdır. Bu nedenle, bu dönem konusunda yapılan ayrım, diğer dönemler için yapılanlardan biraz daha esnek değerlendirilmelidir.

İlk bakışta, yaptığımız dönemleştirmede kullandığımız dönüm noktalarının hep belirli yasaların varlığına tekabül ettiği dikkati çekecektir. Bunu, sadece yasalar çerçevesinde yapılan dar bir yorum ve değerlendirme olarak kabul etmemek gerekir. Biz, çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan yasaları, "bağımsız" değişkenler olarak değil, kendilerini kuşatan iktisadi, toplumsal ve siyasal çerçeve ile bağlantılı olarak düşünme eğilimindeyiz. Bir başka deyişle, yasaları, toplumsal değişimin tezahürleri olarak ele almaktayız. Bunu yaparken, elbette hukuksal durumun da ters yönlü olarak, sosyal gelişme üzerindeki etkilerini göz ardı ediyor değiliz. Bu nedenle, çalışmamız açısmdan yasaların kendileri değil, belirli kurumlara tekabüliyetleri önemlidir. Ama bu kurumlaşmalar, sonuç olarak, belirli yasal düzenlemelerle sağlandığı için, dönüm noktalarımız bu yasalarm çıkarılışı ile çakışmaktadır. Bu bir ölçüde de, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin özgül niteliklerinden biridir. Batı Avrupa ülkeleri deneyiminde, hukuki anlamda kurumlaşma, genellikle kurumların fiili hayattaki varlıkları kabul edildikten sonra, bir hukuki tanıma anlamında gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle, fiili durum hukuki durumdan önce gelmekte, sosyolojik anlamda meşruiyet kazanan toplumsal oluşumlarm, yasal hale dönüşmesi söz konusu olmaktadır. Türkiye'de ise genel çizgileriyle, hukuki durumun çoğu zaman fiili durumdan daha önce

geldiği gözlenmektedir. Bu elbetteki, belirli hukuksal düzenlemelerin arkasında toplumsal mücadeleler olmadığı anlamına alınmamalıdır.

Bu genel dönemleştirmenin, Türkiye çalışma ilişkileri tarihini anlama açısından elverişli bir çerçeve sağladığını düşünüyoruz. Ancak, tek partili dönemde çalışma ilişkilerini konu alan bu çalışmamızın dönemi, yukarıdakinden çok küçük ve aslında biçimsel farklılıklarla, 1920-1946 olarak belirlenmiştir. Burada, ilk bakışta, ilk dönemleştirmemizde yer alan 1936 yılının artık dönüm noktası olarak görülmediği düşünülebilecektir. Bu, 1936 yılını bir dönüm noktası olarak görmekten vazgeçtiğimiz anlamına gelmemektedir. 1936 gene bir dönüm noktası olarak varlığını sürdürmektedir. Ancak, bu yeni dönemleştirmemizle, biz; çalışma ilişkileri, siyasal yapı ve iktisadi yapı açılarından bir eş-dönemleştirme yapmaya yönelmiş oluyoruz. Çalışmamızı tek partili dönemde çalışma ilişkilerine ayırdığımız ve bu alanı iktisat ve siyaset alanlarıyla karşılıklı ilişkileri içerisinde değerlendirme eğiliminde olduğumuz için, bu birleştirme eş-dönemleştirme amacına daha iyi hizmet etmiş olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye çalışma ilişkileri tarihini bu ayrım içerisinde ele almak, çalışma ilişkileri ile siyaset ve iktisat alanları arasındaki ilişkileri daha iyi değerlendirmemize katkıda bulunacaktır.[7] Bunun dışında, konu sadece çalışma ilişkileri açısından ele alındığında, 1936 yılı önemli bir dönüm noktası olarak varlığını sürdürmektedir.

İkinci biçimsel farklılık ise ana dönemleştirmemizdeki 1923 yılı yerine 1920'yi, 1947 yılı yerine de 1946'yı almamızdır. Çalışmamız açısından çok önemli olan Cumhuriyetin ilanından önceki gelişmeleri de ele alabilmek amacıyla, değerlendirmelerimizi 1920'den başlatıyoruz. İkinci olarak, 1947 yılı yerine, siyasal alanda tek partili dönemin sonu olarak kabul edilen 1946 yılını dönüm noktası olarak alıyoruz. Bu ise çalışma ilişkileri alanıyla siyaset alanı arasındaki eş-dönemleştirmeyi sağlamaya yöneliktir.

7 İktisat, siyaset, çalışma ilişkileri gibi değişik alanlar itibariyle, elbette farklı dönemleştirmeler yapılabilir. Ancak, toplumların yaşamının aslında bir bütün olduğu göz önüne alınacak olursa, bu dönemleştirmelerin birbirlerinden ayrı olabilmekle birlikte, yakından bağlantılı olmaları gereği ortaya çıkar.

III. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDAN CUMHURİYET TÜRKİYESİNE KALAN MİRAS

A. GİRİŞ

Biz, hangi alanda olursa olsun, 1920'lerden günümüze Cumhuriyet tarihinin, özellikle ilk dönemlerinin anlaşılabilmesi açısından, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinin iyi değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu, bir anlamda, iki toplumsal formasyon arasında bir kesiklik ya da kopuş değil; bir süreklilik ya da yumuşak geçiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu geçişliliğin, 1920-1946 gibi Osmanlı İmparatorluğu'nun hemen ardından gelen bir dönem açısından daha da önemli olacağı rahatlıkla söylenebilir.

Burada yapacağımız giriş niteliğindeki değerlendirmelerimize ilave olarak, çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde ve konular gerektirdiğinde, bu mirasa ilişkin daha kapsamlı değerlendirmeler yapılabilecektir.

B. SİYASAL MİRAS

İmparatorlukla Cumhuriyet arasında bir sürekliliği esas alan değerlendirmelerimiz, belki de en az siyasal yapı itibariyle geçerlidir. Rejim değişikliği ile belirginleşen bu platformda, belki de bir kopuştan söz etmek mümkün olabilir. İdeolojisiyle, kurumlarıyla İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş söz konusudur. Ama daha etraflıca değerlendirildiğinde, bu alanda dahi Cumhuriyet Türkiyesine önemli bir mirasın devredildiği görülmektedir. Türkiye'de 1960'lı yıllara kadar siyaset alanına egemen olan kişilerin büyük bölümü, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yetişmişlerdir. Bu kişilerin siyaset anlayışlarının o dönemde oluştuğu ve bu anlayışın uzun yıllar Cumhuriyet'in siyaset anlayışını da belirlediği, Cumhuriyet'in özellikle ilk yıllarında ve tek partili dönemdeki otoriter yönetim anlayışının kökenlerinin, Cumhuriyet öncesi döneme uzandığı ifade edil-

melidir.[8] Cumhuriyet dönemindeki birçok siyasal oluşumun kültürel ve düşünsel kökenlerinin de Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu ve Cumhuriyetin yönetici kadrolarını etkilediği söylenebilir. Bu bağlamda, örneğin, Cumhuriyet döneminin siyasal ve toplumsal yapısı üzerinde belirleyici etkisi olan "halkçılık" ideolojisinin kökenini, İkinci Meşrutiyet sonrası dönemde bulabiliyoruz.

Ancak, İmparatorlukla Cumhuriyet arasında siyasal alanda yaptığımız bu geçişlilik çözümlemeleri, özellikle İkinci Meşrutiyet sonrası dönem açısından geçerlidir. Çünkü, yukarıda değindiğimiz oluşumlar daha çok İkinci Meşrutiyet'le ortaya çıkmış ve etkilerini Cumhuriyet döneminde de sürdürmüşlerdir. Bir başka deyişle, geçişlilik İmparatorlukla Cumhuriyet arasında olmaktan çok, İkinci Meşrutiyet sonrası dönemle Cumhuriyet arasmdadır. Bu noktada, sanıyoruz, Tunaya'nın "İkinci Meşrutiyet Cumhuriyetin siyaset laboratuarıdır." sözü anlam kazanmaktadır.

C. TOPLUMSAL MİRAS

Toplumsal düzeyde de, iki toplum arasmda bir süreklilikten söz edilebilir. Demografik yapı, eğitim vb. ögeler açısından Osmanlı İmparatorluğu, Cumhuriyet Türkiyesine, uzun yıllar değiştirmekte zorlanacağı bir yapı bırakmıştır. Örneğin, İmparatorluğun son dönemlerinde, 1918'de, İkinci Meşrutiyet'e rağmen okuryazarlığın %5'i geçmediği tahmin edilmektedir.[9] Cumhuriyetin ilk yıllarında da bu yapı varlığını koruyordu. Örneğin, 1927 yılı itibariyle 6 ve daha yukarı yaştaki nüfus içerisinde okuma-yazma bilenlerin oranı %10.6 idi. Okuma-yazma oranı cinslere göre de farklı olup, erkekler için %17.4, kadınlar için sadece %4.6 idi.[10] Oranlardaki ciddi farklılık, toplumsal yapı içerisinde kadınların ikincil konumuna ilişkin de bilgi vermektedir. Bu oranlarm yükseltilmesi, daha sonra eğitim alanmda gerçekleştirilen reformlarla ve tedrici olarak mümkün olabilmiştir.

8 "İttihatçı" dönemin Türkiye'de Cumhuriyet dönemi siyaseti üzerindeki olumsuz sonuçları için, bakınız, Kongar, 1981(a), ss.144-145.
9 Akşin, 1996, s.178.
10 Aktan, 1968, s.89.

Örf, adet, yaşam tarzı ve bunun içerisinde yer alan alışkanlıklar-ilişkiler itibariyle de Osmanlı İmparatorluğu'nun nüfusu Cumhuriyet Türkiyesine devredilmiştir. Bu miras içerisinde dinsel düşüncenin egemen olduğu bir insan ve düşünce yapısının da önem taşıdığı söylenebilir. Bu yapıya ilişkin birçok ögenin değiştirilmesi, örneğin iktisadi yapıya ilişkin ögelerin değiştirilmesinden daha güç olacaktır.

Ç. İKTİSADİ MİRAS

Değerlendirmeler iktisadi yapı itibariyle yapıldığında, geçişliliklerin daha yumuşak olduğu, hatta bir süreklilikten söz edilebileceği görülmektedir. Bu değerlendirme, tüm sektörler itibariyle geçerlidir. Soruna, tarım açısından yaklaşıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet Türkiyesine, küçük üreticiliğe dayalı bir yapı kaldığı görülmektedir. Ülkede ilk tarımsal araştırmanın yapıldığı yıl olan 1907'de tarımsal toprakların %81'i, ortalama 50'şer dönümlük arazilerden oluşuyordu. 1909 tarihi itibariyle ise, Batı Anadolu'da ortalama çiftlik büyüklükleri 25 dönüm civarındaydı.[11] Tarımsal yapıların temelini oluşturan bu küçük üreticilik, ücretli emeğin ortaya çıkması için elverişli bir ortam oluşturmuyordu.

Sanayi kesimi de, daha çok tarımsal ürünler işleyen, çevirici güç kullanımı ve teknik düzey itibariyle geri ve küçük ölçekli işletmelerden oluşan bir yapı arzediyordu. 1913-1915 Sanayi Sayımı sonuçları, Osmanlı sanayiinin bu özelliklerini açıkça göstermektedir. Bu iktisadi yapı, daha önceki çalışmamızda, kapsamlı bir biçimde değerlendirilmişti.[12] Hines ve arkadaşları, 1933-1934 yıllarında yaptıkları bir çalışmada, bu mirasın temel özelliklerinin hala varlığını sürdürdüğünü ifade ediyorlardı:

"Cumhuriyet idaresi, memleketin büyük nüfus kitlesini ancak çok aşağı bir maişet seviyesinde tutabilecek iktisadi bir teşkilat devralmıştı. Daha şümullü düşünülecek olursa bugün

11 Kasaba, 1993, ss.56-57.

12 Osmanlı İmparatorluğu'nun iktisadi yapısı üzerinde geniş bilgi için, bakınız, Makal, 1997, ss.132-142.

görülen ve aşağıda mütalea olunacak şayanı dikkat terakkiye rağmen vaziyet el'an bu merkezdedir. İstihsal usulleri, kullanılan vesaitin ve edevatın ve insan ve hayvan kuvvetinin tip ve şekilleri ve nüfusu umuminin esas kitlesini teşkil eden halk tabakasının yaşayış tarzı umumiyet itibarile mütalea olunursa; asırlardanberi değişmemiş gibidir."[13]

İktisadi alanda Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralman sadece bu gelişmemiş yapıyla sınırlı kalmamıştır. İktisadi düşünce düzeyinde de, özellikle İkinci Meşrutiyet döneminde güncel olan "milli iktisat" anlayışı Cumhuriyet dönemine sarkmıştır. Öyle ki, özellikle 1930'lara kadar uygulanan ve liberal olarak nitelenen iktisat politikalarını, bu anlayıştan bağımsız bir biçimde değerlendirmek olanaklı değildir. 1930 sonrası dönemde izlenen devletçi sanayileşme politikalarının da esas olarak milli iktisat anlayışı üzerinde yükseldiği söylenebilir.

D. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ALANINDAKİ MİRAS

1. Ücretlilerin Nicel Varlığı

Osmanlı İmparatorluğu, genel çizgileriyle açıklamaya çalıştığımız bu iktisadi yapının bir türevi olarak, nicel ve nitel açıdan belirli özellikler taşıyan bir bağımlı çalışanlar kitlesini de Cumhuriyet dönemine miras olarak bırakmıştır. Bu mirasın boyutlarını değerlendirebilmek için, Osmanlı İmparatorluğu'nda işçi kesiminin nicel varlığını açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Bu konuda ise birbirinden çok farklı tahminlerde bulunulabilmektedir. Örneğin, Tevfik Çavdar'a göre, 50-75 binlik bir işçi ordusunun varlığından söz edilebilir.[14] Dumont'un 1908 yılı için

13 Hines ve arkadaşları, 1936(a), s.26. Walker D.Hines başkanlığında on Amerikalı uzmandan oluşan bir heyet, Türkiye'ye gelerek, Mayıs 1933-Mayıs1934 tarihleri arasında bir yıl boyunca İktisat Vekaleti'ne bağlı olarak kurulan Türkiye İktisadiyatını Tetkik Heyeti bünyesinde, ülkenin çeşitli sorunları ve çözüm yolları konusunda bir araştırma yapmıştı. Hines'in direktörlüğünü yürüttüğü Heyetin ve araştırma grubunun çalışmaları, daha sonra 7 cilt halinde yayınlanmıştı. Bu çalışmada, Türkiye'nin iktisadi yapısı ve sorunları üzerinde kapsamlı saptama ve değerlendirmelerle çözüm önerileri bulunmaktaydı. Araştırmada çalışma ilişkileri alanıyla ilgili olarak yapılan değerlendirmeleri, çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde ele alacağız.

14 Çavdar, 1974, s.129.

tahmini ise 200-250 bin dolaylarındadır.[15] 1894-1895 yıllarında yapılan bir nüfus sayımı ise nüfusun mesleki dağılımına ilişkin bilgiler de içermektedir ve buna göre, nüfus içerisinde, "amele" olarak gösterilenlerin sayısı 186 000'dir.[16] Ancak, "amele" adı altında, hangi kesimlerin içerildiği, hangilerininse içerilmediği kesin çizgileriyle belli olmadığı için, bu rakamı da kesin bir biçimde ele almamak gerekir. Buna karşılık, örneğin Oya Baydar, 1908 yılına doğru bütün İmparatorlukta (tarım işçileriyle birlikte), milyonu bulan bir işçi kitlesinin varlığından söz etmektedir.[17] Bu rakamı daha ileri götürenler de bulunmaktadır. Velikov'a göre, işçilerin sayısı iki milyonu bulmaktadır.[18] Kanımızca, bu rakamların büyük bölümü abartılıdır ve Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde birkaç yüzbinlik bir işçi kitlesinin varolduğunu düşünmek makul sayılabilir. Daha önceki çalışmamızda, ücretlilerin işgücü ve toplam nüfus içerisindeki oranlarını hesaplamayı denemiştik. Bu çerçevede, 1894-1895 yıllarında yapılan Genel İstatistik Sayımı sonuçlarma göre; Osmanlı İmparatorluğu'nun toplam nüfusu, 27 229 500, istihdam edilenlerin yani işgücünün miktarı 14 980 600'dür.[19] Aynı sayıma göre 186 000 olan amele sayısını, işgücünü temsil ettiğini düşündüğümüz 14 980 600'e bölersek, %1.24 oranına ulaşırız. Bu rakam bize, mevcut sınırlı veriler çerçevesinde, işgücü içerisinde ücretlilerin oranını vermektedir.

1913 yılı itibariyle, Osmanlı İmparatorluğu'nun o dönemdeki toprakları içerisinde yaşayan nüfus 26 340 000'dir.[20] Ancak İmparatorluğun bu dönemde savaşlar nedeniyle sürekli toprak kaybetmekte olduğu da hesaba katılmalıdır. Bugünkü sınırlar içerisinde yaşayan nüfus ise, 15 821 000'dir. Ücretlilerin sayısını, örneğin 200 000 kişi olarak kabul eder ve bunu 26 340 000'lik

15 Paul Dumont, "A propos de la "classe ouvriere" ottomane a la veille de la révolution jeune-turque", Turcica, 1, 1977, s.240'tan aktaran, Karakışla, 1995, s.34.
16 Bakınız, Karpat, 1985, s.218, Tablo:IV.10.
17 Bakınız, Baydar, 1982, s.63.
18 Stefan Velikov, "Sur le mouvement ouvrier et socialiste en turque apres la révolution jeune-turque de 1908", Etudes Balkaniques, 1, 1964, s.31'den aktaran, Karakışla, 1995, s.34, dn.105.
19 Karpat, 1985, s.226, Tablo: IV.23.
20 Eldem, 1994, ss.20-23.

nüfusa oranlarsak, elde edeceğimiz oran, %0.76 olacaktır. Bağımlı çalışanların sayısını 300 000 olarak kabul edersek, elde edeceğimiz oran, bu defa %1.1 dolaylarında olacaktır. Yani, çok kabaca, Osmanlı İmparatorluğu'nda, ücretlilerin toplam nüfus içerisindeki yerinin %1'ler dolayında olduğunu ve Cumhuriyet Türkiyesine, ücretli emeğin sınırlı olduğu bir yapının devredildiğini ifade edebiliriz.

Mirasın bir yönü ise işçi kesiminin niteliğine ilişkindir. Bu kesim, günümüz anlamında sanayi işçisi olmaktan çok; niteliksiz, tarım kesimiyle bağlarını koparmamış, yılın belirli dönemlerinde işçilik yapan, "işçi"den çok "köylü-işçi" terimiyle niteleyebileceğimiz özellikler taşıyordu. Bu özelliklerin, Cumhuriyet döneminde de uzun süre devam ettiğini, çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde görebileceğiz.

2. Hukuki Düzenlemeler

İmparatorlukta, çalışma ilişkileri alanını ve ücretli kesimin çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla yapılan hukuksal düzenlemeler sayıca sınırlıydı ve dolaylı bir nitelik gösteriyordu. Bu düzenlemeler, İmparatorluğun siyasal ve toplumsal yapısına koşut olarak, otoriter bir nitelik taşımaktaydılar ve toplumsal bir içerikten ve işçiyi koruma düşüncesinden uzaktılar. Dar anlamda bir sosyal politikanın izlerinin görülebileceği düzenlemeler sadece madencilik kesimine yönelik olarak yapılmışlardı ve onların temel amaçları da, işçiyi korumaktan çok üretimi artırmaktı.

İmparatorlukta çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler yapan yasaların bir bölümü, varlıklarını Cumhuriyet döneminde de sürdürmüşlerdir. Bu yasalardan biri, kısmi bir Medeni Kanun olma niteliğini taşıyan Mecelle'dir.[21] 1869-1876 yılları arasmda tamamlanan Mecelle, 1926 yılında Medeni

21 Bir Medeni Kanun hazırlama düşüncesiyle hazırlıklarına başlanan Mecelle, sonuçta gerçek bir Medeni Kanun olma niteliğini kazanamamıştır. Borçlar hukukunun ağırlık kazandığı Mecelle'de, yargılama hukuku gibi hiç de yeri olmayan konulara da yer verilmekle birlikte; kişi, vakıf, aile miras hukukları bulunmamakta, eşya hukuku ilgili hükümler de az bulunmaktadır. Bakınız, Üçok; Mumcu; Bozkurt, 1996, s.291.

Kanun ve Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, 4 Ekim 1926 tarihli ve 864 sayılı "Kanun-u Medeni'nin Suret-i Meriyet ve Şekl-i Tatbiki Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Mecelle, bu tarihe kadar önce Osmanlı İmparatorluğunda, sonra da Cumhuriyet Türkiyesinde bireysel çalışma ilişkilerinin temel çerçevesini çizmeye devam etmiştir. Yasanın çalışma ilişkileri alanına yönelik sınırlı sayıdaki düzenlemeleri, her hangi bir toplumsal koruyuculuk düşüncesi taşımamakta, Mecelle, işçi-işveren ilişkilerini liberal-bireyci bir yaklaşımla ve sözleşme özgürlüğü ilkesi çerçevesinde düzenlemekteydi.[22]

Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılan, ancak Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdüren hukuksal düzenlemelerin en önemlilerinden biri de Tatil-i Eşgal Kanunu'dur.[23] 1909 tarihli yasa, kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlardaki çalışma ilişkilerini düzenlemekte ve sendikal örgütlenmeye, grevlere ve iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümüne ilişkin hükümler içermekteydi. Kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda sendika kurulması yasaklanıyor, varolan sendika niteliğindeki kuruluşların kapatılması öngörülüyor, iş uyuşmazlıklarının barışçı bir uzlaşma süreciyle çözülmesi doğrultusunda düzenlemeler yapılıyordu. Bu uzlaşma sürecinin sonunda da uyuşmazlık çözüme ulaştırılamamışsa, işçiler greve gidebiliyor, yasa bu çerçevede bir grev özgürlüğü rejimi getirmiş oluyordu. Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde toplu iş ilişkilerini dolaysız bir biçimde düzenleyen ilk yasa olma niteliğini taşıyan Tatil-i Eşgal Kanunu, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kendi düzenlemelerine aykırı hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. Bunlar büyük ölçüde uzlaşma ve grev kurumlarına ilişkin düzenlemelerdir. Buna karşılık 3008 sayılı yasa, sendikal örgütlenmeye yönelik düzenlemeler getirmediği için; Tatil-i Eşgal'in kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda çalışanlar için getirdiği sendika yasağı, 28.6.1938 tarihli Cemiyetler Kanu-

22 Mecelle'nin çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeleri konusunda, bakınız, Makal, 1997, ss.235-239.

23 Yasanın düzenlemeleri hakkında kapsamlı değerlendirmeler için, bakınız, Makal, 1997, ss.270-280.

nu'na kadar yürürlükte kalmıştır.[24]

Tatil-i Eşgal Kanunu'yla aynı yıl, 1909'da çıkarılan Cemiyetler Kanunu ise Osmanlı İmparatorluğu'nda Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamı dışında kalan bağımlı çalışanların örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerinden dolayı önemlidir. Yasa liberal bir görünüm içerisinde olmakla birlikte, derneklerin kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin olarak önemli sınırlamalar getiriyordu. Cemiyetler Kanunu'nun dernekler üzerinde hükümete denetim yetkisi veren hükümleri, yasada 1919 ve 1923 yıllarında yapılan değişikliklerle daha da ağırlaştırılmıştır.[25] Bu yasa da, Cumhuriyet döneminde 1938 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Tüm bu değerlendirmelerimizden görüldüğü gibi; Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet Türkiyesine, diğer alanlar yanında çalışma ilişkileri alanında da, varlıklarını daha sonra da sürdüren hukuki düzenlemeler kalmıştır. Bu düzenlemelerin sayıca sınırlı olmaları yanında, içerik olarak da sınırlandırıcı ve otoriter bir nitelik taşımaları, Cumhuriyet dönemindeki işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketleri üzerinde etkili olmuştur.

3. Örgütlenme ve İşçi Hareketleri Deneyimi

Osmanlı İmparatorluğu'nda, hukuki sınırlamalar yanında; dönemin iktisadi, siyasi ve toplumsal koşullarından kaynaklanan fiili sınırlamalar da işçi örgütlenmelerini ve işçi hareketlerini olumsuz yönde etkilemiştir. İmparatorlukta 1870'li yıllardan başlayarak çeşitli grevler gerçekleştirilmişse de, bunların sayıca sınırlı olduğu ve daha çok ödenmemiş işçi alacaklarından kaynaklandığı bilinmektedir.[26] Daha geniş kapsamlı ve katılımlı işçi hareketleri ise İkinci Meşrutiyet'in getirdiği göreli özgürlük ortamı içerisinde gerçekleştirilmiş ve sonuçta bu hareketleri engellemeye yönelik 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nun çıkarılmasına yol açmıştır.[27]

24 Yasanın değişik konulardaki düzenlemelerinin hangi tarihe kadar yürürlükte olduğuna ilişkin farklı görüşlerin değerlendirilmesi için, bakınız, Makal, 1997, ss.323-324, dn.345.

25 Bu değişiklikler için, bakınız, Gülmez, 1983, ss.358-359.

26 İkinci Meşrutiyet öncesi gerçekleştirilen grevlerle ilgili olarak, bakınız, Makal, 1997, ss.259-261.

27 İkinci Meşrutiyet sonrası gerçekleştirilen grevlerle ilgili olarak, bakınız, Makal, 1997,

Sınırlı da olsalar, bu işçi örgütlenmelerinin ve işçi hareketleri deneyiminin Cumhuriyet Türkiyesine devredilememesinin önemli bir nedeni bulunmaktadır: İmparatorluktaki işçi örgütlenmelerinin ve işçi hareketlerinin hatırı sayılır bir bölümü, başta Selanik olmak üzere İmparatorluğun Avrupa ülkeleriyle ve buralardaki fikir hareketleriyle daha yakından bağlantısı olan Balkan kentlerinde gerçekleşmiş ve bu girişimlerde azınlıklara mensup işçilerin büyük payı olmuştu.[28] Bağımsızlık hareketleri sonucunda bu bölgelerin kaybedilmesi, bir anlamda işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketlerine ilişkin deneyimin de kaybedilmesi anlamına gelmiştir. Ayrıca, Cumhuriyet dönemine de sarkan milli iktisat uygulamaları, hem sermaye hem de çalışanlar içerisinde gayri müslim unsurların ağırlığını zaman içerisinde azaltmaya çalışmış, bu unsurların bir bölümü ülkeden ayrılmak durumunda kalmışlardır. Bu da, İmparatorluktan Cumhuriyete devredilen deneyimin sınırlı kalmasının nedenlerinden birini oluşturur.

Tartışmış olduğumuz nedenlerle, Cumhuriyet Türkiyesinde, özellikle ilk dönemlerde ve her alanda gözlenen gelişmelerin kökenlerinin büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğunu belirtmeliyiz. Çalışma ilişkileri alanında da, Cumhuriyet döneminde ortaya çıkan gelişmeleri, bu kökenleriyle bağlantılı bir biçimde ele almak zorunlu olmaktadır.

---

ss.262-263. Bu grevlerin dökümü için, bakınız, Gülmez, 1996(c), passim.

28 Bakınız, Makal, 1997, ss.243-246.

İKİNCİ BÖLÜM

Siyaset, Halkçılık ve Çalışma İlişkileri

I. SİYASAL YAPI İLE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ARASINDAKİ SİMGESEL BAĞ: HALKÇILIK

A. GİRİŞ

Bu bölümde, ele aldığımız döneme ilişkin olarak Türkiye'de siyasal alandaki gelişmeleri inceleyeceğiz. Temel amacımız siyasal alandaki gelişmeleri değerlendirmek olmadığı için, bu alandaki gelişmeleri sadece çalışma ilişkileri alanındaki oluşumlarla bağlantılı bir biçimde ele alacağız. Bu nedenle, siyasal yapıdaki tüm gelişmeleri kronolojik olarak ele almaktan çok, çalışma ilişkileri alanıyla ilişkileri ölçüsünde ve tematik olarak değerlendirmeyi tercih ediyoruz.

Türkiye'de Cumhuriyet döneminin başlarından itibaren çalışma ilişkileri alanında yaşanan gelişmelerin, ancak iktisadi ve siyasi alanlardaki gelişmeler ışığında anlaşılabileceğini düşünüyoruz. Siyasi alandaki gelişmelerle çalışma ilişkileri alanı arasındaki bağlantıların ise "halkçılık" kavramı çerçevesinde kuru-

labileceği kanısındayız. Burada "halkçılık", bu gelişimi anlamamızı ve iki alan arasındaki bağlantıları kurmamızı kolaylaştıracak bir simge, bir anahtar kavram olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni şudur: Çalışma ilişkileri, bir toplumdaki değişik sınıfların kendi aralarındaki ilişkilere ve devletle olan ilişkilerine değgin bir kavramdır. Kelimenin bu anlamında çalışma ilişkileri ve halkçılık kavramları birbirlerine çok yakınlaşmaktadırlar. Cumhuriyet Türkiyesinde halkçılık genellikle, farklı toplumsal sınıflar ya da sınıfların varlığı reddedilmeye çalışıldığı için; farklı toplumsal tabakalarla devlet arasındaki ilişkilerle bağlantılıdır. Bu nedenle halkçılığın, özellikle tek parti dönemi Türkiyesinde çalışma ilişkileri alanını çözümlemek için çok elverişli bir eksen oluşturduğunu düşünüyoruz.

B. CUMHURİYET DÖNEMİNDE HALKÇILIK DÜŞÜNCESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN BAZI YÖNTEM SORUNLARI

1. Giriş: Halkçılığın Değişik Boyutları

Halkçılık ideolojisinin çözümlenmesi, birbirleriyle yakından ilişkili olmakla birlikte, farklı üç boyutta yapılabilir.[1] Bu boyutlar, köken olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda İttihat ve Terakki döneminde ve özellikle Ziya Gökalp'in çalışmalarmda gözlenebilmekle birlikte, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmektedir.

Bunlardan birincisi, halkçılığın "siyasal" boyutudur. Bu boyut, halkın siyasal hayata ve yönetime katılmasına ilişkindir. Parlamentonun bu katılım içerisindeki yeri, merkeziyetçilik ya da adem-i merkeziyetçilik, bürokrasinin konumu; halkçılığın siyasal boyutu içerisinde yer almaktadır.

Halkçılığın ikinci boyutu, "kültürel"dir. Toplumsal değişme süreci ve bu süreç içerisinde, örneğin teknoloji ve bilimsel gelişmenin kültürel değişkenler üzerinde ne tür etkiler yapacağı, bu boyut içerisinde düşünülmektedir.

1 Tekeli; Şaylan, 1977, ss. 64-65; Köker, 1990, s. 72.

Halkçılığın üçüncü boyutu ise "toplumsal"dır. Hangi kavramlar kullanı ırsa kullanılsın, toplumu oluşturan mesleki zümreler ya da sınıflar arasındaki ilişkiler ve bunlarla devlet arasındaki ilişkiler, halkçılığın toplumsal boyutunu oluşturmaktadır.

Nasıl halkçılığı Cumhuriyet Halk Partisi'nin diğer beş ilkesinden soyutlayarak ele a mak olanaklı değilse, halkçılığın üç boyutunu da birbirinden bağımsız bir biçimde değerlendirmek olanaklı değildir. Ancak çalışmamız Türkiye'de tek partili dönemde çalışma ilişkilerini ele aldığı için, halkçılığın bizim açımızdan önemli yönü "toplumsal" boyutu olmaktadır. Konumuz itibariyle bizim yapmaya çalışacağımız, bir birliktelik içinde olmakla beraber, daha çok üçüncü boyut üzerinde yoğunlaşmak olacaktır.

2. Halkçılık: Durmaksızın İçeriği Değişen Bir Kavram

Bu sözlerimizden, siyasal alanla ça ışma ilişkileri arasındaki bağlantıları; sabit, değişmez olarak kabul edilen bir halkçılık anlayışı çerçevesinde ele almaya ça ıştığımız sonucu çıkmamalıdır. Çünkü, halkçılık anlayışı, Cumhuriyetin başlangıcından çalışmamızın dönem sonunu teşkil eden 1946'ya kadar durmaksızın değişmiş, farklı içerikler kazanmış ve farklı yorumlara konu olmuştur. Aynı zaman dilimi içerisinde dahi, farklı kesimler bu kavrama değişik anlamlar verebilmişlerdir. Bu durumda, halkçılığın aynı dönemler itibariyle bile sabit bir kavram olarak kabul edilmesi olanaksızlaşmaktadır.

Halkçılık ideolojisinin gelişimine dayandırılan bir çözümlemenin, bu sürekli değişkenlik yanında başka yöntemsel sorunları da vardır. Çünkü, halkçılık, Cumhuriyetin özellikle ilk dönemlerine damgasını vuran bir ilke olarak genellikle tek başına değil, Cumhuriyet Halk Partisi'nin "altıok"u içerisinde ifade edilen diğer ilkelerle bir arada varolmuştur. Bu ilkeler, halkçılığın yanında; cumhuriyetçilik, laiklik, devrimcilik, devletçilik ve milliyetçiliktir. Bir anayasa değişikliğiyle devletin de ilkeleri durumuna getirilen bu ilkeler, rejimin ideolojik temellerini oluşturmuştur. Halkçılığın da içinde olduğu bu ilkeler arasında,

farklı dönemlerde, o dönemin koşullarını yansıtan değişik bileşimlerin kurulduğunu görüyoruz. Bu birlikte oluş içerisinde, belirli dönemlerde bazı ilkeler açısından olumsuz gelişmeler yaşanmasına karşın, diğer ilkelere ilişkin gelişmelerin olumsuz etkileri giderme yönünde olabileceği de görülmüştür. Örneğin, Türkiye'de 1930'lardan itibaren tek parti yönetiminin katılaşan tavrına ve uygulamalarına karşın, dışsal dinamiklerin de katkısıyla, 1946'da çok partili hayata nispeten yumuşak bir geçiş söz konusu olabilmiştir. Gene bu dönemlerde, çalışma ilişkileri alanında gözlenen otoriter uygulamalara karşın, sistemin totaliter bir nitelik kazanmaması ve bu koşullarda dahi bağımlı çalışanları koruyucu önlemlerin alınabilmesi; kanımızca, gene bu ilkeler arasındaki birlikteliğin sonuçları olarak ortaya çıkmıştır.[2] Aynı dönemde toplumsal açıdan olumlu etkileri olan birçok reformun da gerçekleştirildiği görülmektedir.

Ancak, genel çizgileriyle bir değerlendirme yapıldığında, bu altı ilke arasında başat olanın "milliyetçilik" olduğu söylenebilir. Kuşkusuz, milliyetçiliği öne çıkaran nedenler vardır. Tüm ilkeler önemli olmakla birlikte, aşağıda değerlendireceğimiz ulus-inşası sürecinde baş rolü milliyetçiliğin üstlenmesi doğaldır. Dumont'un sözleriyle, "İki harp arasındaki yıllarda, Türk toplumunda, resmi ideolojinin bütün ögeleriyle en fazla yankı bulanı, hiç şüphe yok ki milliyetçiliktir. Cumhuriyetçilik, Saltanat için bir yaradır; kafirlerden emaneten alınmış yenilikler dizisi ile laiklik ve inkılapçılık, muhafazakar çevreleri bulandırmaktadır; halkçılık, çoğulcu demokrasi savunucularını sinirlendirmektedir. Milliyetçilik ise, şüphesiz azınlıklar nezdinde inkar edilmez mukavemetlere çarpmaktadır, ama halkın geri kalan kısmında hiç bir tepkiyi beraberinde getirmemektedir. Tam aksine, Türklerin pek çoğu, Mustafa Kemal ve arkadaşlarının bu maksatla kafalara yerleştirdiği özdeyişleri hiç çatlak ses çıkarmadan heyecanla tekrarlamaktadır. Bunlar kendilerini milliyet-

2 Kongar da, altı ilkenin ayrı zamanlarda ortaya atılmış olmakla birlikte, uyumlu bir bütün oluşturduklarını; her bir ilkenin kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte, ancak ötekilerle birlikte düşünüldüğünde tam anlamına kavuştuğunu belirtmektedir. Bakınız, Kongar, 1981(a), s.125.

çiliğin sarhoşluğuna gönülden kaptırdıkça, kişiliklerine aşılanmış bu inan sayesinde, vatanı batmaktan kurtarmakta ve dünyanın en büyük devletlerini, yeni Türk devletinin iradesini hesaba katmaya mecbur etmektedir."[3]

Biz, Türkiye'de çalışma ilişkilerinin evrimini halkçılık ideolojisindeki gelişmeler çerçevesinde ele alırken, ilkeler arasındaki karşılıklı etkileşimi ve bu bağlamda halkçılıkla diğer ilkeler arasındaki ilişkiyi de değerlendirmeye çalışacağız. Ancak, diğer ilkelerin kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesi çalışmamızın amaçları içerisinde olmadığından, bunu belirli bir çizgide tutmaya çalışacağız.

Halkçılık ideolojisinin incelenmesine ilişkin bir başka zorluk da, bu ideolojinin doğuşunun ve gelişmesinin, Cumhuriyet dönemini aşarak, Osmanlı İmparatorluğu dönemine uzanmasıdır. Türkiye'de halkçılık ideolojisi, kökenleri itibariyle 20.yüzyıl başlarına, İttihat ve Terakki dönemine kadar uzanmaktadır. Halkçılık anlayışının çalışmamızın üst zaman sınırını teşkil eden 1940'lı yıllarda da ortadan kalkmaması, değişik kesimlerde, değişik yorumlara konu olarak günümüze kadar uzanması, çözümlemeleri daha da güçleştirmektedir.

Biz, halkçılık anlayışının doğuşunun, gelişmesinin ve farklı yorumlarının, Türkiye'nin geçirdiği gelişimler çerçevesinde anlaşılabileceğini, bu biçimiyle halkçılık anlayışındaki ve uygulamalarındaki gelişmenin de, çalışma ilişkileri alanındaki gelişmeleri anlamamızı sağlayacak önemli bir simge teşkil ettiğini düşünüyoruz. Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin tüm dönemleri bu kavram çerçevesinde daha iyi anlaşılabilmekle birlikte, "halkçılık"ın, özellikle çalışmamızın zaman dilimini teşkil eden 1920-1946 döneminin açıklanmasında daha önemli olduğunu belirtmeliyiz.

Tek partili dönemde halkçılık anlayışının, sürekli değişime uğradığını, bu değişim süreci içerisinde alt-dönemler itibariyle farklı toplumsal işlevler yüklendiğini düşünüyoruz. Halkçılığı bu değişim sürecinden soyutlanmış ve belirli bir alt-dönemdeki

3 Dumont, 1993, s.129.

içeriğiyle sabitleştiren yaklaşımlar, halkçılığın niteliği konusunda yanlış değerlendirmelere ulaşmaktadır. Bu yaklaşımlar, halkçılık kadar, onun da parçası olduğu değişimleri anlamamızı güçleştirmektedir.[4] Kanımızca, Türkiye'de halkçılık ideolojisi, genel çizgileriyle şöyle bir değişim geçirmiştir:

a. Dinamiğini "Kurtuluş Savaşı"nın belirlediği, bu dönemin kendine özgü koşulları içerisinde ortaya çıkan ve genel çizgileriyle "halk"="ulus" anlayışı içerisinde geliştirilmekle birlikte, daha toplumsal bir içerik taşıyan halkçılık anlayışı,

b. Kurtuluş Savaşı sonrası dönemde, dinamiğini "iktisadi kalkınma" ve bunun yaratılacak bir milli burjuvazi eliyle gerçekleştirilmesi çabalarının belirlediği halkçılık anlayışı -ki burada halkçılık, halk=ulus anlayışı varlığını sürdürmekle birlikte, sınıf farklılıklarının mevcut olmadığı düşüncesiyle koşut gitmekte ve dayamşmacı tezler ön plana çıkmaktadır-,

c. Kurtuluş Savaşı sonrası dönemde başlayan, ama özellikle 1930'lu yıllardan itibaren tek parti yönetimi altında giderek yoğunlaşan ve sertleşerek sınıflı toplumun reddi için bir gerekçe olarak kullanılan halkçılık anlayışı,

ç. Özellikle 1930'larm ortalarından başlayan ve 1940'lı yıllarda varlığını sürdüren, daha çok milliyetçilik ideolojisinin egemenliği altında geri plana itilen halkçılık anlayışı.

3. Halkçılık: Gerçek mi, Düş mü?

Cumhuriyetin 1920'li ve 1930'lu yıllarında başat olan halkçılık anlayışı içerisinde, dayanışmacı bir çerçevede, genellikle Türk toplumunun sınıfsız olduğu ya da bu sınıfların çıkarlarının çelişmediği düşünceleri egemen olmuştur. Bu sınıfların çelişmeyen çıkarlarının ise tek bir siyasi parti tarafından temsil edilebileceği savunulmuştur. Bu çerçevede, o dönemde, gerçekten Türk toplumunun sınıfsız olduğuna inanılıp inanılmadığının tartışıl-

4 Bu tür yaklaşımların, genellikle halkçılığın daha toplumsal bir öze sahip olduğu dönemlere ilişkin değerlendirmeleri, daha sonraki dönemlere uzatmak gibi bir hataya düştüklerini söyleyebiliriz. Örnek olarak bakınız, Kili, 1981, ss.220-226; Kongar, 1981(b), ss.401-406; Tanyol, 1981, ss.70 vd.

ması gereklidir. Bir başka deyişle, sorun, "nesnel" bir durumdan mı kaynaklanmaktadır, yoksa bir bakış açısından ya da bu bakış açısını yansıtan bir toplum tasarımından mı? Bizce, Türkiye'de halkçılık tartışmalarının sağlıklı bir biçimde değerlendirilebilmesi için, nesnel durumla tasarım arasında bir ayrımın yapılması zorunludur. Halkçılık konusundaki bu değerlendirmeler ise bizi bir başka oluşumu, "ulus"u tartışmaya götürecektir.

Konunun tartışılmasında, Anderson'ın ulus ve ulusçuluk konusundaki önemli çalışmasında yaptığı değerlendirmelerin yararlı olacağını düşünüyoruz. Anderson burada ulusu; dil, etnik köken gibi faktörler çerçevesinde ve zaman içerisinde tedricen oluşan bir bütün olarak değil; önce hayal edilen, sonra gerçekleştirilen bir kavram olarak ele almaktadır: "Ulus hayal edilmiş bir siyasal topluluktur- kendisine aynı zamanda hem egemenlik hem de sınırlılık içkin olacak şekilde hayal edilmiş bir cemaattir."[5] Bu çözümlemede "ulus, yavaş yavaş şekillenen bir görüş çerçevesi olmaktan çok, bilinçli olarak yönelinebilecek bir hedef" olarak ele alınmaktadır.[6] Bu hedefe ulaşma aşamaları ise, "hayal edilme, modellenme, uyarlanma ve dönüştürülme" süreçlerinden oluşmaktadır.[7] Yani, Hobsbawm'm aynı doğrultudaki değerlendirmeleriyle, "Analitik düzlemde milliyetçilik milletlerden önce gelir. Milletler devletleri ve milliyetçilikleri yaratmaz, doğru olan bunun tam tersidir."[8] Şerif Mardin'in "Mustafa Kemal'in varolmayan, hipotetik bir varlığı (Türk ulusunu) alarak, ona nefes verdiği" değerlendirmesi, kanımızca, Anderson'm ve Hobsbawm'ın ulus inşasına ilişkin kuramsal çerçevesiyle uygunluk göstermektedir.[9] Tüm bu değerlendirmeler, Cumhuriyet Halk Partisi'nin altı ilkesi içerisinde en önemlisinin niçin milliyetçilik olduğunu da anlamamızı kolaylaştırmaktadır. Ancak, benzeri bir akıl yürütmenin ulus kadar halk kavramı açısından da yapılabileceğini düşünüyoruz. Mardin'in

5 Anderson, 1993, s.20.
6 Anderson, 1993, s.83.
7 Anderson, 1993, s.159.
8 Hobsbawm, 1993, s.24.
9 Bakınız, Mardin, 1981, s.208.

Ziya Gökalp'i tartışırken "millet" kavramına "halk" kavramını ekleyerek yaptığı değerlendirme de bu doğrultudadır:[10]

"Gerek "millet" gerek "halk" varolan bir şey olmaktan çok, ancak "rüşeym" halinde bulunan ama daha çok "kendini idrak edecek", öz benliğine zamanla kavuşacak bir nesne'ydi."

Biz, Atatürk'ün ve Cumhuriyet döneminin ulusçuluk olduğu kadar halkçılık anlayışının da, böyle bir yaklaşım çerçevesinde daha iyi değerlendirilebileceğini düşünüyoruz. Burada, iki süreç yaşanmaktadır. Birinci olarak, yukarıda değindiğimiz çerçevede bir "ulus inşası" söz konusu olmaktadır. Bu süreçte "...ulus, bir topluluk, bir cemaat olarak hayal edil(mekte) ve her ulusta fiilen geçerli olan eşitsizlik ve sömürü ilişkileri ne olursa olsun, ulus daima derin ve yatay bir yoldaşlık olarak tasarlan (maktadır)."[11] İkinci olarak, ulus inşası sürecinde bu derin ve yatay yoldaşlığı sağlayacak, "özel çıkarlara karşı ortak çıkarı, ayrıcalığa karşı ortak yararı temsil e(den)"[12] bir sosyal tabana ihtiyaç duyulmakta ve halkçılık da bu işlevi yüklenen ideoloji olmaktadır.

Kanımızca, bu kavramsal çerçevede; Türkiye'de halkçılık ideolojisi çerçevesinde vurgulanan sınıfsız toplum, var olandan çok, var olması istenen topluma delalet etmektedir. Bu bağlamda ele alındığında, dayanışmacılık -ki Türkiye'de halkçılık, daha çok bu biçimde tezahür etmiştir- bir Cumhuriyetçi-Türk kimliğin oluşturulması için gerek duyulan sosyal ideolojiyi sağlamış olmaktadır.[13] Bir başka deyişle, çatışmasız toplum, kelimenin bir anlamında, gerçek olmaktan çok gerçekleştirilmek istenen toplum tasarımının parçasıdır. Daver de, Atatürk'ün görüşlerini 1920'li yıllar itibariyle değerlendirirken, benzer bir çözümleme yapmakta ve şunları söylemektedir:

"Ancak o dönemde Türkiye'de gerçek bir sınıf ayrımı olmasa bile, çeşitli sosyal tabakaların, grupların, zümrelerin, meslekların çıkarlarının birbirine uygun olduğu ve bunların hiç çatış-

10 Mardin, 1990, s.202.
11 Anderson, 1993, s.22.
12 Hobsbawm, 1993, s.36.
13 Mardin, 1981, s.212.

madığı yolundaki yargısı, bir gerçek yargısı olmaktan çok, özlenen bir amacı, ülküyü göstermektedir."[14]

Burada, tasarımla nesnel durum arasında varolan ya da sonradan ortaya çıkan farklılıklar, sürekli gidiş-gelişlere neden olmakta, halkçılık kavramının içeriği, durmaksızın yeni baştan tanımlanarak, değişen koşullara intibak ettirilmeye çalışılmaktadır. Bu intibak, başlangıç dönemleri itibariyle, sonraki dönemlere göre daha kolay sağlanabilmektedir. Ancak, giderek tasarımla gerçeklik arasındaki açıklık büyümekte, intibak zorlukları ortaya çıkmaya başlamaktadır. Bu noktada ise temel sorun, özellikle 1930'lardan başlayarak, bu tasarım gerçeklerle mutlak bir biçimde çelişmeye başladıktan sonra takınılan tavır olmaktadır.

Bu çerçevede, en azından kuramsal düzeyde, bu toplum tasarımının, bizatihi bu tasarıma göre izlenen iktisadi politikaların yaratacağı sonuçlarla olan içsel tutarlılığının sağlanması gerekmektedir. Cumhuriyetin başlangıcından itibaren iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacına yönelinmiş, 1930'lu yıllara kadar liberal, daha sonra da devletçi iktisat politikalarıyla bu amaca ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu amaç içerisinde, sanayileşme çabalarının, sınıfsız olduğu kabul edilen toplumu sınıflı hale getireceği öngörülmüş müdür? Eğer, toplum sınıflı hale gelecekse, bunun başlangıçta öngörülen sınıfsız toplum tasarımını bozması söz konusu olmayacak mıdır? İkinci olarak, başlangıçta öngörülen, sınıfsız toplum değil de, farklı çıkarlara sahip olmayan sınıflardan oluşan bir toplum ise, yaşanacak gelişim süreci, bu sınıflar arasındaki çıkar birliğini bozucu sonuçlar da doğurmayacak mıdır?

Her iki durumda da, başlangıçtaki tasarımla gerçeklik arasında bir açıklık ortaya çıkacaktır. Buna koşut olarak, yeni koşullarda devletin üstleneceği rol de farklılaşacak mıdır, ya da, hangi yönde farklılaşacaktır? Devlet, yeni ortaya çıkan koşullarda farklı sınıfların kendi çıkarlarını ifade etmelerine ve çıkarlarını geliştirmek için mücadele etmelerine izin verecek midir? Eğer

14 Daver, 1983, s.265. Mardin de, Kemalizmin çatışmasız ve yeniden dağıtımcı topluma yönelik tasarımını "düş" sözcüğüyle nitelemektedir. Bakınız, Mardin, 1981, s.212.

verecekse, bu ifade ve mücadelenin araçları neler olacaktır? Bu çerçevede, farklı sınıfların çıkarlarını temsil eden siyasi partilerin varlığına izin verilecek midir? Gene farklı sınıfların, sınıf esasına dayalı örgütlerde bir araya gelmelerine, sendikaların kurulmasına, toplu pazarlığın kurumlaşmasına, iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtın kurumlaşmasma olanak sağlanacak mıdır? Devletin, bu alanlara ilişkin hukuki düzenlemeleri söz konusu olacak mıdır?[15]

Halkçılık bağlamında oluşturduğumuz bu sorular ve cevapları, Cumhuriyet döneminde çalışma ilişkilerinin gelişimini anlama açısından önemlidir ve ilgili bölümlerde kapsamlı bir biçimde tartışılacaktır. Biz, şimdiden, bu sorular açısından değişik dönemler için farklı değerlendirmeler yapmanın yararlı olacağını ifade edelim. Özellikle işçi kesiminin belirli bir nicel yoğunluk kazanmadığı 1920'li yıllarla, belirli bir işçi sayısına ve yoğunluğuna ulaşıldığı 1930'lu yıllar arasında bir ayırım yapmak icap edecektir. Ahmad, "...Kemalist ekonomi siyasetinin hedefi, öncelikle, modern bir kapitalist topluma özgü sınıf yapısına sahip bir millet yaratmaktı. Bu hedefe ulaşıldığı ve ardından sınıf çatışması geldiği zaman ise, devlet müdahale edip hakem rolü oynayacaktı."[16] sözleriyle, baştan konan bu tasarım içerisinde, gelişmelerin önceden öngörüldüğü düşüncesini ifade etmektedir. Kanımızca, sınıfların ve farklı çıkarlarının ortaya çıkması, baştaki toplum tasarımın doğal sonucu olmakla birlikte, bu gelişmeler açık ve bilinçli biçimde öngörülmemiş -belki zımni biçimde öngörülmüş-; gerçekleştiklerinde ise, daha çok pragmatik gerekçelerle, yeni önlemler alınması yoluna gidilmiştir. Bu git-geller Türkiye'de birçok alandaki dalgalanmaların temel nedenlerinden biri olmuştur.

15 Benzeri bir tartışma için, bakınız, Tekeli; Şaylan, 1978, s.74.
16 Ahmad, 1985, s.258.

C. HALKÇILIK KAVRAMI VE KÖKENLERİ

1. Giriş

Halkçılık hareketi ya da ideolojisi, sadece Türkiye'ye özgü değildir. Tarihin değişik dönemlerinde ve birçok ülkede; özgün biçimiyle "popülizm" olarak nitelendirilen hareketler ve ideolojiler görülmüştür. Bunlardan hareketle popülizm hakkında genel sonuçlara ulaşmak ve bu çerçevede Türkiye'nin durumunu değerlendirmek yararlı olabilirdi. Ancak, popülizm o kadar farklı, kimi zaman zıt uygulamalara ilişkin olarak kullanılan bir kavramdır ki, bu uygulamaların hepsini içerecek ortak bir tanıma ulaşmak dahi olanaklı görünmemektedir.[17] Hatta, popülizmin kimi zaman "herhangi bir anlama gelip gelmediği" üzerinde bile şüphe duyulabilmektedir.[18] Laclau'ya göre, "Bir hareketi ya da ideolojiyi popülist olarak nitelendirdiğimiz zaman, sezgisel olarak bunun ne anlama geldiğini biliriz, ama bu sezgilerimizi kavramlara aktarmakta son derecede zorlanırız."[19] Bu koşullarda, popülizm konusunda sağlıklı ve üzerinde uzlaşılmış bir tanım kadar, farklı ülke uygulamalarını değerlendirebileceğimiz bir kategorileştirmeye gitmek de güç görünmektedir. Örneğin, böylesi bir sınıflandırmaya giden Canovan tam yedi ana popülizm kategorisi belirlemektedir:[20]

A. Tarımsal Popülizmler

1. Çiftçi radikalizmi (Örneğin A.B.D. Halkın Partisi)

2. Köylü hareketleri (Örneğin, Doğu Avrupa'lı Yeşil Doğuş Hareketi)

3. Entellektüel tarımsal sosyalizm (Örneğin Narodnik hareket)

---

17 Örneğin, Laclau'ya göre popülizm; Maoizm, Nazizm, Peronizm, Nasırizm ve Narodnizm gibi birbirinden çok farklı siyasal oluşumlar için kullanılabilmektedir. Bakınız, Laclau, 1979, s.143.

18 Canovan, 1981, s.5.

19 Laclau, 1979, s.143.

20 Canovan, 1981, s.13.

B. Siyasal Popülizmler

4. Popülist diktatörlükler (Örneğin Peron)

5. Popülist demokrasi (Örneğin referandumlara ve katılmaya dayalı yönetimler)

6. Tepkisel popülizm (Örneğin George Wallace ve takipçileri)

7.Siyasetçilerin popülizmi (Örneğin halkın birliğine dayalı; geniş, ideolojik olmayan koalisyon oluşumları)

Aynı kategori içerisinde ele alınabilecek ülkeler arasında da ciddi farklılıklar olduğu düşünüldüğünde, böyle bir sınıflamanın çok da işlevsel olmadığı söylenebilir. Ayrıca, aynı ülke içerisindeki popülist uygulamalarm da zaman içerisinde değişimlere uğradığı görülebilmektedir. Bu nedenlerle, özellikle halkçılık üzerinde odaklanılmayan, bu kavramın çalışma ilişkilerini incelemek için bir simge olarak düşünüldüğü çalışmamızda, bu tür bir sınıflamadan ve genel olarak popülizm üzerinde derin çözümlemelerden kaçınılmaya çalışılmıştır. Bunun yerine Türkiye'deki halkçılık bağımsız olarak ele alınmış, bu oluşum üzerinde etkili olan etmenler incelenirken, yeri geldiğinde değişik uygulamalara atıfta bulunulmuştur.

Halkçılık, Osmanlı İmparatorluğu'nda 19.yüzyılın son dönemlerinden başlayarak tartışma alanı bulan ve değişik düşüncelerden etkilenen, kendisi de zaman içerisinde değişimlere konu olarak günümüze kadar uzanan bir akımdır. Halkçılık ideolojisinin Türkiye'deki gelişimi, tarihsel olarak üç ana düşünce ile ilişkilendirilebilir: Bunlardan birincisi Jean-Jacques Rousseau'nun düşünceleri ve Fransız Devrimi'nin etkileridir. İkincisi Rusya'da 19. yüzyılda ortaya çıkan narodnik akımın etkisidir. Üçüncüsü ise Emil Durkheim'ın "solidarist"-"dayanışmacı" toplum görüşüdür. Türkiye'deki halkçılık ideolojisine bu üç ana düşünceden herhangi birinin egemen olduğu dönemler gözlenebilmekle birlikte, kanaatimiz, bu ideolojinin kaynağını tek bir kökene dayandırmanm doğru olmadığıdır.[21] Halkçılığın, daha çok, farklı etmenlerin farklı ağırlıklarla oluşturduğu bile-

21 Türkiye'de halkçılığı, tek bir yaklaşım çerçevesinde açıklamaya çalışan değerlendirmeler bulunmaktadır. Halkçılığı, örneğin "narodnik" etkilerle

şimler biçiminde tezahür ettiğini düşünüyoruz. Belki de Türkiye'de halkçılık ideolojisinin kuramsal açıdan hiç bir zaman tutarlı bir bütün oluşturamamasının önemli nedenlerinden biri budur. Konuya bir başka açıdan bakıldığında, bu bütünlüğün sağlanamama nedeni olarak denilebilir ki, halkçılık ideolojisinde gözlenen bu tutarsızlıklar da, aslında dönemlerinin çelişkilerinden kaynaklanmaktadır.

Kanımızca, Türkiye'de halkçılık ideolojisindeki gelişmeleri sağlıklı bir biçimde değerlendirebilmek ve genellikle yapılan bazı hatalardan kaçınmak için, bu ideolojinin kaynaklarını kapsamlı bir biçimde değerlendirmek zorunludur.

2. Fransız Devriminin Etkileri

Türkiye'deki halkçılık anlayışının etki kaynaklarından biri, Fransız Devrimi'dir. Bu devrimde, anti-monarşizm ve statü ayrıcalıklarına düşmanlık düşüncesi egemen olmuştu. Aynı düşünce, anlaşılabilir nedenlerle, Türkiye'de de, Kurtuluş Savaşı sırasında ve sonrasında belirgin yer tuttu. Bu sürecin sonucunda, egemenlik, kendisini tanrı adına kullandığı savında olan bir aile/fert/hanedandan alınarak halka dayandırıldı ve halkın "kendi iradesinin ve mukadderatının" sahibi olacağı belirtildi. Feroz Ahmad'a göre, Türkiye'deki halkçılık, kavram olarak Rus narodniklerinden alınmış olmasına karşın, içerik olarak Fransız Devrimi'nin erken dönemlerindeki Üçüncü Sınıf tanımına daha yakındır. Çünkü, o dönemlerde Türkiye'deki kullanım biçimiyle "halk" kavramı, narodniklerin kullanımına göre daha geniş olup, çeşitli toplumsal güçlerin eski düzene karşı birliğini çağrıştırmaktadır. Bu birliğin başlıca görevi, eski düzeni yenilgiye uğratmak, yıkmak ve yeni bir düzen aramaktı. Bu görev ise, "halk"ın bütün unsurları arasında dayanışmayı ve birlikteliği gerektirdiği için, aralarında çıkar çatışmasına (yani sınıf çatış-

---

açıklayan bir yaklaşım, için, bakınız, Tekeli; İlkin, 1988, s.38; "dayanışmacı" etkilerle açıklayan bir yaklaşım için, bakınız, Dumont, 1993, s.127; "Fransız İhtilalinin ulus=halk anlayışı"yla açıklayan bir yaklaşım için, bakınız, Tunçay, 1981, s.209.

masına) yer yoktu.[22] Cumhuriyet döneminde de, özellikle başlangıç yıllarında, halkçılığın, ulus=halk özdeşliğiyle tanımlandığı görülmektedir. 1921 ve 1924 Anayasalarının halkçılık anlayışı da bu doğrultudadır. Bu temel anlayış çerçevesinde ulusu birlikte tutacak sosyal tabanın ise dayanışmacı görüşlere dayandırıldığı görülmektedir.

3. Narodnizm

a. Narodnik Düşüncenin Gelişimi ve Temel Özellikleri

Osmanlı İmparatorluğu'nda ve daha sonra Türkiye'de halkçılık düşüncesinin oluşumundaki etki kaynaklarından birisi, "narodnizm" olmuştur. Ancak, bu etki kaynakları içerisinde en fazla yanlış anlamaya konu olan, çoğu zaman Türkiye'ye etkileri abartılan akım da narodnizm olmaktadır. Bu nedenle narodnizmi kapsamlı bir biçimde değerlendirmek yararlı olacaktır.

Narodnizm, 19.yüzyılın ikinci yarısında Rusya'da ortaya çıkan popülist akım içerisindeki çizgilerden biridir. Venturi, 19.yüzyılda Rusya'da popülist ve sosyalist düşüncenin gelişimini incelediği başeserinde, Rus popülizminin temel ögelerini, "demokrasiye güvensizlik, Rusya'da sosyalizmin bağımsız biçimde gelişeceğine inanç, köy komününe inanç ve kendilerini halka adayacak devrimciler yaratma ihtiyacı" olarak özetlemektedir.[23] Birbirinden kimi zaman ayrılmaları son derecede güç olan farklı ögeler ve düşünce çizgileri içeren Rus popülist akımının etkileri, toplumsal düşünceye ve eyleme olduğu kadar sanat ve kültür alanlarına da yansımıştır.[24]

Adını, Rusçada "halk" anlamına gelen "narod" sözcüğünden alan narodnizm, Rusya'nın 19.yüzyılda yaşadığı süreç içerisinde

22 Ahmad, 1985, s.220.

23 Venturi, 1964, 35. Venturi, bu özellikleriyle, Rus popülizminin gerçek kurucusunun Herzen olduğunu ifade etmektedir. Bakınız, s.1.

24 Rus popülizminin sanatsal yansımaları; Ventura'nın Rus popülizminin kurucusu olarak nitelendirdiği Herzen'in ve gene önemli popülist düşünürlerden Çernişevski'nin edebi eserlerinden, bu akımdan etkilenen Tolstoy'a kadar uzanmaktadır.

doğdu ve 1870'li yıllarda gelişerek, 1890'lı yıllara kadar uzandı. Bu gelişimi anlamak için, Rusya'nın dönem içerisinde geçirdiği gelişimi değerlendirmek gerekir. Bu gelişim sürecinin önemli dönüm noktalarından biri, 1861 yılıdır. Bu, serflere özgürlük tanındığı ve toprak reformu yasalarının çıkarıldığı yıldır. Bunu izleyen yıllarda da toplumsal reformlar sürdürülmektedir.[25] Yerel yönetim meclislerinin kurulması, 1864 yılında yapılan geniş çaplı hukuk reformları bunlar arasındadır. Ancak, tüm bu reformların yeterli olduğu ve köylülüğün toprak sorununu çözdüğü söylenemez. Daha önce köylüler tarafından işletilen toprakların bir bölümü onlardan alınmış, hükümetin eski serf sahiplerine verdiği tazminatı karşılamak için köylülere ağır kurtulmalık ödentileri yüklenmişti.[26] Köylülerin ellerine, serf konumunda oldukları zaman kendi hesaplarına işlediklerinden daha az ve verimsiz topraklar geçmişti.[27] Küçük üretime dayalı yapı içerisinde tarımsal verimlilikte bir artış olması beklenemezdi ve kırsal kesimde yoksulluk 1861'den sonra da devam ediyordu.[28] Sonuç olarak, reformist adımlara karşın, tarım kesimine ve köylülüğe ilişkin sorunlar çözülememiş, mutlakiyetçi yönetimin yapısında da temel değişiklikler olmamıştı.[29]

Tüm bu gelişmeler olurken, Rusya'nın yaşamakta olduğu kapitalistleşme süreci, tarım-dışı kesimler kadar tarımı da etkisi altına almaya başlamıştı. Tarım kesiminde toprak mülkiyetinde değişimler yaşanıyor, bu oluşum özellikle küçük üreticileri mülksüzleşme yönünde etkiliyordu. Köy komünleri yanında, büyük aristokrat topraklarında yarıcı-ortakçı olarak çalışan köylülüğün arttığı bir ortam söz konusu idi. Narodnizm, bu koşullara ve Rus halkının büyük çoğunluğunu oluşturan köylülüğün durumuna tepki duyan aydınlar arasında yaygınlık kazanan bir

25 Walicki, 1987, s.167.

26 Falkus, 1986, s.64.

27 Köylülüğün toplam arazi içerisindeki payında düşme olduğu gibi, köylü başına düşen toprak miktarı da, 1860-1890 yılları arasında bazı bölgelerde yarıya kadar düşmüştü. Bakınız, Falkus, 1986, s.64; s.66, Tablo:10.

28 Falkus, 1986, s.63.

29 Walicki, 1987, ss.167-168.

akım oldu. Akım, toplum tasarımı itibariyle değerlendirildiğinde, bir "kapitalist olmayan gelişme tezi" ve bu çerçevede bir tür "köylü sosyalizmi" olarak nitelenebilir.[30] Batıda kapitalizmin niteliği konusunda yapılan çözümlemeler ve Rusya'da kapitalizmin varlığı ve doğurduğu olumsuz sonuçlar, sorunların çözümünün kapitalizm olamayacağı doğrultusunda görüşlere yol açmış, bunun sonucunda da, kapitalizm aşamasının atlanarak sosyalizme geçilip geçilemeyeceği konusunda tartışmalar doğmuştu.[31] Kapitalizm atlanarak geçilecek ve bir tür köylü sosyalizmi olarak nitelenebilecek evrede ise temel rolü, köy komünleri oynayacaktı. Köy komünleri ya da "Köylü ortaklıkları, toprağın ortaklaşa mülkiyetine dayanan eski köy kurumları (idiler). Ortaklık içindeki her köylü ailesine, işlemek için geçici olarak belirli bir toprak parçası verilir ve zaman zaman, bu toprak parçaları, aileler arasında eşit olarak üleştirilirdi."[32] 1861 yılında yapılan yasal düzenlemeyle daha da güçlenen, ortak mülk üzerinde hukuki yetkiye sahip kılınan komünler, köylülerin her konuda temsilcisi konumundaydılar.[33] Walicki, Rus düşünce tarihini incelediği eserinde popülizmi, köy komünlerine dayalı olarak ka-

30 Bu noktada Tekeli ve Şaylan'ın "Narodnikler ideolojilerini böylece küçük üreticilerin özlemlerine dayandırırken, aynı zamanda da halen burjuvazinin yeterince güçlü olmadığı dolayısıyla onu kontrol altına almanın tam sırası olduğu kanısındadır. Eğer böyle bir kontrol kurulabilirse, batı ülkelerinin uyguladığı kapitalist gelişme yolu dışında Rusya'ya özgü daha adil bir kapitalist gelişme yolu bulunabileceğine inanmaktadırlar." şeklindeki görüşlerinin, narodnik tezlerle bir ilgisinin olmadığını belirtmeliyiz. Görüş için, bakınız, Tekeli; Şaylan, 1978, s.56.

31 Bu konuda egemen olan ve Rus aydınları arasında yaygın bir biçimde tartışılan Marksist teze göre, kapitalist aşamanın zorunlu olduğu ifade edilebilir. Ancak, Marks'ın kendisinin de sosyalizme geçişte kapitalizmin zorunlu bir aşama olup olmadığı konusunda, en azından dönemin gelişmemiş ülkeleri açısından bazı kuşkularının olduğu anlaşılmaktadır. Marks, 1881 yılında Vera Zasuliç'e yazdığı bir mektupta, "Rusya'nın kapitalist aşamadan geçmek zorunluluğunda olduğunu savunmak için ortada bir neden olmadığını" belirtmektedir. Bakınız, Walicki, 1987, s.180. Bu görüşler konusundaki tartışmalar için, bakınız, s.366.

32 Somer, 1970, s.27.

33 Falkus, 1986, s.64. Komünlerin işlevleri konusunda geniş bilgi için, bakınız, Lewin, 1985, ss.78-87.

pitalizm aşamasının atlanması sorunsalında şöyle tanımlamaktadır:

"Sözcüğün en geniş anlamıyla "popülizm", köylülerin ve küçük üreticilerin çıkarlarını dile getirmiş olan ve Rusya'nın kapitalist gelişme aşamasını geçirmesinin zorunlu olmayıp, bu aşamayı atlayabileceği görüşünü savunan, ister reformcu ister devrimci, tüm Rus demokratik ideolojilerine verilen addır."[34]

Ancak, Walicki'nin tanımında tartışmalı olan yön, bu akımın gerçekten köylülerin ve küçük üreticilerin çıkarlarını temsil edip etmediğidir. Canovan, bunun ancak narodnikler, varolan köylü kurumlarını devam ettirmeyi ve köylülere toprak dağıtmayı savundukları sürece geçerli bir argüman olabileceğini, oysa aydınların Rus köy komününü batı radikalizminden esinlenmiş bir sosyalist toplumun kurumu haline getirmeyi amaçladıklarını, bizatihi köylülüğün de bu harekete ilgi duymadığını belirtmektedir.[35]

Kanımızca da, narodnizm köylülüğü ve onların köy komününü temel almasına rağmen, bir köylü hareketi değildi. Köylüler tarafından değil, onların sorunlarına ilgi duyan Rus aydınları tarafından formüle edilmişti. Aydmlar, akımın yaratıcıları olduğu kadar, eylemcileriydiler de. Bu aydınların temel niteliği, mutlakiyetçi Çarlık düzenine duydukları büyük nefret ve Rusya'ya, her şeyden önce de bu düzenin ezilen kitlelerini oluşturan Rus köylü sınıfına duydukları büyük inançtı. Amaçlarını gerçekleştirmek için, aydmlar halka ulaşarak, onu aydınlatmalıydılar. Narodnik akımın "halka doğru" sözcükleriyle nitelenmesi, bu yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. Binlerce Rus aydını, gündelik yaşamlarında köylülere yardımcı olmak ve köylülerin toprak beyleri olan kulaklara ve yerel memurlara karşı direnmelerini örgütlemek üzere; köy doktorları, köy öğretmenleri ya da sanatçılar olarak ülkenin dört bir yanındaki köylere yerleştiler. Bu girişimin başarısızlığı, hareket içerisindeki bazı kişilerin siyasal terörcülüğe kaymalarına yol açtı.[36] Yoğun terör eylemleri,

34 Walicki, 1987, s.201.

35 Canovan, 1981, ss.91-92.

36 Walicki, 1987, ss.207-208. Bu terör eylemleri arasında, 1881'de Çar II. Alek-

yönetimin bu hareketleri şiddet kullanarak bastırması sonucunu doğurdu.

Bu eylemlerin olumsuz sonuçları kadar, Rusya'da kapitalizmin ve bilimsel sosyalizm akımının gelişmesi de narodnik akımın gerilemesi üzerinde etkili oldu. Bu çerçevede narodnizm, "kapitalizm öncesi iktisadi ve toplumsal ilişkileri ülküleştiren, geçmişe özlem duyan, Lenin'in ifadesiyle "ekonomik romantizm" olarak nitelenebilecek" popülist akımlardan biri olarak değerlendirildi.[37] Lenin, bir küçük-burjuva akım olarak nitelendirdiği narodnizmin temel tezlerinin geçersizliği konusundaki eleştirilerini ve bu akımla mücadelelerini, bu hareketin temel özelliklerinden hareket ederek oluşturdu.[38] Lenin, narodnik akımın temel özellikleri şöyle tanımlamaktaydı:

i. Narodnizm, Rusya'da kapitalizmin, toplumu olağan gelişme çizgisinden saptırarak, bir bozulma yarattığı inancı üzerine kuruludur. Bu bağlamda ise Rusya'nın iktisadi gerikalmışlığını, sanki onun şansı olarak görmek gibi bir sonuca ulaşılması kaçınılmaz olmaktadır.[39]

ii. Narodnizm, Rus ekonomik sisteminin, kendine özgü ve istisnai bir karakter taşıdığı düşüncesine sahiptir. Bu çerçevede, Rusya'daki iktisadi ilişkilere, modern bilimin farklı sosyal sınıflar ve çelişkileri konusunda geliştirdiği kavramlarla bakılmamakta; köy topluluklarında yaşayan köylülüğün esas olduğu

---

sandr'm öldürülmesiyle, çok sayıda yöneticiye yönelik suikast eylemleri de bulunuyordu. Bakınız, Liebman, 1968, s.57.

37 Walicki, 1987, ss.201-202. Rusya'da genel olarak popülist ideolojilerin, özel olarak ise narodnik akımın düşünsel temelleri ve geçirdiği gelişimler konusunda, bakınız, Walicki, 1987, ss.201-238; Somer, 1970, ss.26-31.

38 Lenin, birçok çalışmasında, narodnik hareketin temel tezlerinin eleştirisini yapmıştır. 1894 tarihli "Halkın Dostları Kimlerdir?", 1899 tarihli "Rusya'da Kapitalizmin Gelişmesi" kitapları bunların en önemlileri arasındadır.

39 Lenin, bu bağlamda narodnik akımı, "Durağanlık ve asyatik bir gelişmemişlik" sıfatlarıyla değerlendirerek, onun için "gerici" nitelemesini yapıyordu. Bakınız, Lenin, 1976(b), s.76. Ancak, Lenin'in "gerici" terimini, "'tarihsel-felsefi' anlamda ve yalnızca, dönemi geçmiş (muattal) toplumsal ilişkileri, kuramsal çatkılarında bir model olarak kullanan 'kuramcılar' (kuram düşkünleri) için kullandığı" unutulmamalıdır. Bakınız, Walicki, 1987, s.233, dn.4.

yapı yüceltilerek, kapitalizmden daha yüksek ve iyi olarak kabul edilmektedir.[40]

iii. Narodnikler, bir taraftan aydınlarla ülkenin yasal ve siyasal kurumları arasındaki bağı; diğer taraftan da belirli sosyal sınıfların maddi çıkarlarını yok saymaktadırlar.[41]

Oysa, Lenin'e göre, Rusya'da kapitalizmin ve köylülüğün durumu, narodnizmin temel kabullerinden tümüyle farklıydı. Kapitalizmin gelişmesi bir işçi sınıfı doğurduğu gibi, tarım kesimini de narodnik tezlerin aksine egemenliği altına almıştı. Ona göre, "Sözde emekçi olan köylü, gerçekte, her zaman için, ya kendisi bir işçi olarak ücretle çalışan ya da ücretle işçi çalıştıran, bir küçük mülk sahibi, ya da bir küçük burjuvadır."[42] ve "Tamamen pazara bağlı olan kapitalist toplumda, geniş çapta ücretli emek kullanmaksızın, tarımda geniş çapta küçük (köylü) üretim olanaksızdır. "Emekçi" köylü duygusal sloganı, ücretli emeğin bu sömürülüşünü gizleyerek işçileri yalnızca aldatır." "Böylece modern toplumda küçük çiftçilerin içinde bulunduğu durum, onları, kaçınılmaz olarak, küçük-burjuvalar haline dönüştürür. Bunlar, ücretli işçilerle kapitalistler arasında durmadan bocalarlar. Köylülerin çoğunluğu yoksulluk içinde yaşar, mahvedilir ve proleterler haline dönüştürülür. Öte yanda, azınlık, kapitalistlerin peşinde gider ve kırsal halk yığınlarının kapitalistlere bağımlı kalmalarına hizmet eder."[43]

Lenin, tarım kesimine ilişkin çözümlemelerini, sadece küçük ölçekli tarımsal işletmeler itibariyle değil, küçük ölçekli köylü sanayii üzerinde de yapmaktadır. Ona göre, "Genel perişanlığına, nispeten küçük kuruluşlarına ve son derecede düşük emek üretkenliğine ve az sayıda ücretli işçisine karşın, köylü sanayii" kapitalizm olarak değerlendirilmelidir.[44] "Bu küçük üreticiler bir meta ekonomisi sistemi altında yaşamaktadırlar ve ça-

40 Lenin, birçok defa, narodnizmin temel özelliklerinden birinin "köylülüğün ve onun köy topluluğunun idealizasyonu" olduğunu belirtmiştir. Örneğin, bakınız, Lenin, 1976(b), s.69.

41 Lenin, 1976(b), ss.74-83.

42 Lenin, 1977, s.280.

43 Lenin, 1977, s.282.

44 Lenin, 1976(a), s.102.

lışmaktadırlar ve pazarla olan ilişkileri zorunlu ve kaçınılmaz olarak onları bir burjuvazi ve proletaryaya bölecektir."[45]

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, asıl devrimci güç olarak küçük burjuva aydınlarca yönetilen köylüleri gören narodnik akımı bir küçük burjuva ideolojisi olarak niteleyen Marksistler, bunun yerine proletaryanın sınıf mücadelesini ve sınıfsız toplum düşüncesini koydular ve narodnizmle mücadele ettiler. Lenin, "Marksizm varolduğundan beri Marksistlerle narodnikler arasındaki mücadele devam ediyor. Bu mücadelenin temel nedeni, iki farklı sınıfın, proletarya ve köylülüğün çıkarlarındaki ve bakış açılarındaki radikal farklılıktır." demekteydi.[46] Devrimci harekete daha sonra Bolşevikler egemen oldu ve süreç 1917 Devrimi ile siyasal iktidarın ele geçirilmesine kadar uzandı.

Ancak, Lenin'in düşüncesinde ve eyleminde köylülüğün yeri, farklı değerlendirmeleri de zorunlu kılmaktadır. Öncelikle, Lenin'in Rusya'da kapitalizmin gelişmesiyle ilgili tezleri genel çizgileriyle doğru olmakla birlikte, tarım kesimine ilişkin görüşlerinin abartılı olduğu ve köy komünlerinin yerinin de gerek iktisadi, gerek toplumsal olarak küçümsendiği söylenebilir. Rusya'da çok ileri bir tarihte, yirminci yüzyılın başlarında bile köylü ailelerinin ve köylü toprağının %70-90'ı komünler içerisinde bulunuyordu.[47] Ayrıca, "Lenin'in kırsal kesimin "her gün, her saat kapitalizm ürettiği" tezlerine rağmen, Rus köylülerinin büyük çoğunluğu, kapitalizmi, hatta yirminci yüzyılı gerçekten reddediyordu."[48]

Ancak, Lenin, narodnik akımı ve temel tezlerini reddetmekle birlikte, köylüleri gerici bir kitle olarak kabul etmemiş, siyasal stratejisini de proletaryanın köylülükle ittifakı üzerine kurmuştu. O, 1912 yılında, bolşevizmin başlangıcının, popülist ütopyacılığından, onun değerli demokratik özünün alınmasıyla doğduğunu söyleyecekti.[49] Günümüzde yapılan narodnizm de-

45 Lenin, 1976(a), s.103.
46 Lenin, 1976(b), s.551.
47 Lewin, 1985, s.81.
48 Lewin, 1985, s.81.
49 Walicki, 1987, s.395.

ğerlendirmeleri ise bu akımın olumsuz yönleri kadar, hatta daha çok; olumlu yönleri üzerinde odaklanmaktadır. Narodnik akım bu yönleriyle, tüm insanlık ve düşünce tarihini etkileyen katkılar yapmıştır. "Tarihsel determinizme karşı olma, alternatif tarihsel yolların varolabilme ihtimali üzerine vurgu ve bunların gerçekleştirilmesinde düşüncelerle bireysel eylemin rolü ve muhteşem bir ahlaki yücelik" bunların en önemlileri arasındadır.[50]

b. Narodnizm ve Türkiye

Rusya'da gelişen narodnik hareketin, diğer birçok ülke gibi Osmanlı İmparatorluğu üzerinde de etkileri oldu. Bu etkiler, İmparatorluğa üç kanalla ulaştı: Birinci olarak, narodnik harekete katılan bazı kişilerin İttihat ve Terakki içerisinde yer alması; ikinci olarak, Balkanlarda gelişen narodnik özellikli hareketlerin aydınları etkilemesi; üçüncü olaraksa, Meşrutiyetten sonra meşru bir sosyalist parti olarak kurulan ve Osmanlı Parlamentosunda da temsilcileri olan Ermeni aydınlarının oluşturduğu sosyalist nitelikli Hınçak akımının etkileri.[51] Kuşkusuz, bu etkilenmede Osmanlı İmparatorluğu'nun 19.yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarında içinde bulunduğu siyasal, iktisadi ve toplumsal koşulların da rolü vardı. Toprak kaybeden İmparatorluğu kurtarmak düşüncesi, çeşitli arayışlara ve birbirinden farklı düşüncelerin ortaya çıkmasına yol açmıştı. Osmanlıcılık, Batıcılık, İslamcılık, Türkçülük vb. farklı görüşlerin tartışma alanı bulduğu bir ortamda, narodnik hareket de etkili oldu. Ancak halkçı akımın, bu biçimiyle Osmanlı İmparatorluğu'nda varlık ve taban kazanabilmesi olanaklı değildi.

Bunun nedenleri arasında, iktisadi açıdan İmparatorlukla Rusya arasındaki ciddi farklılıklar başta gelmektedir. Her iki ülkede de iktisadi faaliyetler içinde tarımın ve tarım kesiminde çalışanların büyük bir ağırlığı bulunmakla birlikte, İmparatorlukta, Rusya'dakiyle karşılaştırılabilir bir kapitalistleşme süreci

50 Canovan, 1981, s.96.
51 Berkes, 1975, ss.230-232.

yaşanmıyordu. Ayrıca, Rusya'daki "köy komünleri"ne benzer oluşumlar da yoktu. İmparatorluktan Cumhuriyet Türkiyesine de devredilen tarımsal yapı içerisinde, ekilebilir topraklarm henüz küçük bir bölümü kullanılmaktaydı. 19. yüzyıl sonları, 20. yüzyıl başları itibariyle tarım kesiminde küçük üreticilik egemendi. Çalışmamızın daha önceki bölümünde, 20. yüzyıl başlarındaki Osmanlı tarımına ilişkin değerlendirmeler yapmıştık. Buna göre, ilk tarımsal araştırmanın yapıldığı yıl olan 1907'de tarımsal toprakların %81'i, ortalama 50'şer dönümlük arazilerden oluşmaktaydı ve 1909 tarihi itibariyle Batı Anadolu'da ortalama çiftlik büyüklükleri 25 dönüm civarındaydı. Tarım kesiminde uzun yıllar varlığım korumuş olan tımar sisteminin çözülüşü, büyük işletmelerin yaygınlaşarak başat hale gelmesi sonucunu doğurmamıştı. Ayrıca, tarımda küçük üreticiliğe dayanan bu sistem; hem vergi toplamaya ilişkin mali gerekçelerle, hem de siyasi açıdan, merkezi otorite tarafından tercih ediliyordu.[52]

Soruna tüm faaliyet alanları itibariyle yaklaşıldığında ise İmparatorluk düzleminde yaşanan gelişmelerden, tarım kesiminden çok diğer faaliyet alanlarında çalışanların; özellikle de küçük esnaf, zanaatkar gibi kesimlerin etkilendiği söylenebilir. Osmanlı sanayii, geleneksel olarak, büyük ölçüde el sanatlarına ve esnaf biçimi örgütlenmeye dayanıyordu. Ancak, Osmanlı sanayiinin dışa açılması sonucunda, bu yapı değişime uğramaya başlamış ve bu sürecin sonunda bir yıkımla karşılaşılmıştı.[53] Bu süreçte, Osmanlı pazarının kapitülasyonlar ve liberal nitelikli dış ticaret anlaşmaları ile Avrupa ülkelerinin sanayi mallarına açılması belirleyici etkenlerden biriydi. 1820'lerden Birinci Dünya Savaşına kadar geçen yaklaşık yüz yıl boyunca Batı Avrupa ülkelerinden ithal edilen mamul malların hacmı hızla genişlemiş, Sanayi Devriminin ürünlerinin rekabeti karşısında, zanaatlara dayalı üretim faaliyetleri kimi dallarda direnebilmiş, pek çok dalda gerilemiş, kimi dallarda da tümüyle yıkılıp gitmişti.[54]

52 Keyder, 1982, s.25.

53 Ekin, 1976, s.224.

54 Pamuk, 1990, s.182. Ancak, burada savunulan görüşün, ağırlıklı olarak be-

Anadolu'nun Diyarbakır, Bursa gibi bölgeleri de dahil olmak üzere, değişik yörelerinde, 1850'lerde tekstil ürünleri üretimi, 30-40 yıl öncesine göre, onda birine düşmüştü.[55] Bu olumsuz gelişmeden etkilenen zanaatlar arasında sadece dokumacılık değil; dericilik, bakır işleme gibi diğer dallar da bulunuyordu.[56] İmparatorluğun son dönemlerine kadar devam eden bu süreç, istihdam üzerinde de çok ciddi düzeyde olumsuz etkiler yapmıştı. Örneğin, Pamuk'un hesaplamalarına göre, 1820-1822 yıllarında, sadece pamuklu tekstil alanında, tam-gün istihdam edilen kişilerin sayısı 280 000 dolaylarmdaydı. Bunun, ülkenin o zamanki nüfusuna oranı, %2.08 idi. Aynı alanda 1909-1911 yıllarında, gene tam zamanlı olarak çalışanların sayısı ise, 104 400 dolaylarına inmişti. Bunun dönem nüfusuna oranı ise %0.41' di.[57]

Bu iktisadi koşullar, İmparatorlukta ve onu takiben Cumhuriyet Türkiyesinde, narodnizmden çok Batı'da kapitalizmin gelişmesine bir tepki olarak doğan dayanışmacı sosyolojik anlayışın gelişimine uygun bir ortam sağlıyordu. Bu, ülkenin siyasal koşullarma da uygundu. Durmaksızın toprak kaybeden ve varlığını koruma sorunuyla karşı karşıya olan İmparatorluğun ay-

---

nimsenmekle birlikte, değişik açılardan eleştirildiğini de belirtmeliyiz. Örneğin, farklı bir görüş için, bakınız, Okyar, 1989, passim. Okyar, geleneksel Osmanlı sanayiinin Batı ürünlerinin rekabeti karşısında yıkıldığı tezini eleştirerek, kıyı bölgeleri dışında, el emeğine dayalı faaliyetlerin çok etkilenmediğini savunmaktadır. Bakınız, Okyar, 1989, s.251. Quataert ise, kitabımız baskıya girerken yayınlanan bir çalışmasında, Osmanlı zanaatlarının çöktüğü tezini sorgulayarak; küçük imalat ve evlerdeki imalat aracılığıyla Osmanlı imalatçılarının değişen koşullara olabildiğince uyum sağlayabildiklerini savunmaktadır. Bakınız, Quataert, 1999, passim.

55 M.A.Ubicini, Letters on Turkey, London, 1856, ss.339-344'ten aktaran, Issawi, 1966, s.43 vd.

56 Dokumacılık dışındaki zanaatların gösterdiği gerileme konusunda, bakınız, Issawi, 1980, s.299.

57 Pamuk, 1984, s.119; Ekin de, "bu gelişmeler bir sanayileşme hareketiyle tamamlanamadığı için, zanaat hayatının işsiz kalan usta ve kalfalarının sanayi işçisi haline dönüşemediğini", "...böylece Batı'daki organik zanaat hayatından fabrika sanayiine geçiş modelinin Osmanlı toplumunda gerçekleşemediğini" ifade etmektedir. Bakınız, Ekin, 1976, s.224.

dınları; köylülüğü koruyucu düşüncelerden çok, İmparatorluğu koruma düşüncesine ve bunun yollarının araştırılmasına yönelmişlerdi. Bu koşullarda, Batıcılar, Osmanlıcılar ve İslamcılar'dan gelen eleştiriler; halkçı akımın bir dönüşüm geçirmesine ve narodnik etkilerden uzaklaşarak Türkçü ve dayanışmacı özellikler kazanmasına yol açtı.[58] Bu süreçte halkçı akım, belirli bir toplumsal kesime yönelik olmaktan yani kelimenin sınırlı bir kullanımıyla "sınıfsal" olmaktan çok, "milli" olan, ülkenin milli unsurlarını koruyucu bir içerik kazandı.

Bu çözümlemelerimiz çerçevesinde, Türkiye'de Cumhuriyet dönemindeki halkçılık düşüncesi ve uygulamalarının kökeninde başat olarak narodnik akımı gören görüşlere katılmak olanaklı değildir. Ancak, değişik gerekçelerle de olsa, daha sonraki dönemlerde Türkiye'de köylülüğün yüceltilmesinde, başka etkiler yanında narodnik akımın da rolünün bulunduğunu söyleyebiliriz.

4. Dayanışmacı Düşünce

a. Dayanışmacı Düşüncenin Temel Özellikleri

"Dayanışmacılık", Osmanlı İmparatorluğu'nda özellikle İkinci Meşrutiyet'te yaygın bir biçimde tartışılan bir akım olup, etkileri sadece bu dönemle sınırlı kalmamış, Cumhuriyet Türkiyesine de uzanmıştır. Cumhuriyet dönemindeki halkçılık tartışmalarında, değişik alt-dönemlerde ve değişik tonlarla da olsa, dayanışmacı okuldan izler bulmak olanaklıdır. Hatta, kanımızca, bu izlerin en güçlüsü "dayanışmacılık"tır.[59] Bunun nedenlerine, narodnizmi incelerken kısaca değinmiş bulunuyoruz.

Bu akım, içinde başta Emile Durkheim, Alfred Fouillee, Charles Gide gibi ünlü isimlerin bulunduğu Fransız dayanışmacı sosyoloji anlayışından etkilenmiştir. Dayanışmacılık, genel çizgileriyle şu şekilde açıklanabilir:

58 Berkes, 1975, s.234.

59 Aynı görüş için, bakınız, Toprak, 1985(b), s.381.

"Dayanışmacılık, teşebbüs serbestiyeti ve mülkiyetin dokunulmazlığına gölge düşürmeden liberalizmle sosyalizm arası bir "orta yol" aramayı amaçlayan,[60] ekonomide devlet müdahaleciliğini öneren, sosyal mevzuatı gündemine alan, toplumsal yaşamda sınıf çatışmasının gereksizliğine inanan, çelişkiden arınmış, uzlaşma esasına dayalı organik dayanışmayı benimseyen, laik eğitimi savunan, pasifist, uzlaşmacı bir ideoloji olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, süregelmiş toplumsal yapıyı veri olarak alan, kapitalist toplumun sosyal adaletsizliklerine parlamenter yoldan çözüm arayan evrimci bir düşünce, bir anlama Bentham faydacılığının Fransa'daki ahlakçı görünümüdür."[61]

Ancak, dayanışmacı görüşler genel çizgileriyle bu belirlemeler çerçevesinde kalsa da, farklı uzanımları olan versiyonları bulunmaktadır. Sorunu hukuk alanında ele alan bazı dayanışmacı düşünürler, uygulama itibariyle bir "kaba kuvvet felsefesi"ne kayabilecek ya da bu doğrultuda kullanılmaya elverişli yorumlar yapmışlardır. Örneğin, toplumsal dayanışma ile hukuk arasında bağlar kuran Duguit'ye göre, "toplumsal dayanışmanın gerçekleri, toplumsal normu oluşturur ve hukuk da toplumsal normun cebri (ya da toplumun cebren uygulanması gerektiği düşüncesinde olduğu) çeşididir."[62] Böylece, toplumsal dayanışma gerçeği; devleti bağlamakta, yapması ve yapmaması gerekenleri belirlemektedir. Bu gerçekten de, kendiliğinden "objektif hukuk" çıkmaktadır. Bu değerlendirmenin bir sonucu olarak, devlet ve birey, toplumsal dayanışmayı engelleyecek eylemlerden kaçınmak zorundadırlar ki, bu da "temel hukuk normu"nu oluşturmaktadır.[63] Böylece temel hukuk normunun geçerlilik ölçütü sadece toplumsal dayanışmaya hizmet edip etmediği olmaktadır ki, böylesi bir değerlendirmenin adaletle ya da akılla pek az ilişkisi olacaktır ya da hiç bir ilişkisi bulunmayacaktır.[64] Devlete, toplumsal dayanışmaya uygun olmayan

60 Stefen Lukes; Emile Durkheim, His Life and Work, London, Allen Lane, 1973, s.249'dan aktaran Bianchi, 1984, s.93.
61 Toprak, 1977(a), s.95; Toprak, 1985(b), s.377.
62 Yetkin, 1969, s.101.
63 Yetkin, 1969, s.101.
64 Burns, 1984, s.122.

davranışları engelleme yetkisi veren bu temel hukuk normu çerçevesinde, örneğin, "Konuşma, toplanma ya da basın özgürlükleri toplumsal dayanışma amacına ters düşerlerse, bu özgürlükler toplumun iyiliği hatırına bir kıyıya konabilirlerdi. Aynı ilke, toplumun gereksinimleriyle tek tek vatandaşların, mülk sahibi olmaları ve mülklerini kullanış biçimleri çatıştığı durum için de geçerli olacaktır."[65]

Bu değerlendirmelerimizi, "sosyal dayanışma", "çalışma" , "devlet" kavramları çerçevesinde, Duguit'nin kendi ifadeleriyle bağlantılandıralım:

"Sosyal dayanışma olayı gerçekleşip gelişmedikçe bir millet yaşayamaz ve gelişemez. ... Sosyal dayanışma hizmet mübadelesi ile gerçekleşir; herkes, durumuna ve kabiliyetine göre hizmet arzetmelidir. ...Sosyal hayat için, sürekli gerçekleşmesi gerekli olan bu faaliyetlerdir ki kamu hizmetlerinin konusunu teşkil ederler. Böylece idare edenlerin vazifeleri kamu hizmetlerinin işlemesini sürekli olarak sağlamak borcu ile özetlenebilir."[66]

"Büyük ve küçük, idare eden ve idare edilen herkese ciddi bir vazife düşer; bu, durumlarının ve şahsi kabiliyetlerinin müsaadesi nisbetinden her işi yapmak vazifesidir. Bir insan topluluğunun yaşaması ve gelişmesi için gerekli bir şart olan iş bölümü dayanışması ancak böyle sağlanabilir. İdare edenler, herkes gibi birer ferttir, vazifeleri aynıdır; fakat fiilen kuvveti ellerinde tutarlar; bundan dolayı kendilerine çifte vazife düşer. Bu kuvveti haksız yere fertlerin hürriyetlerini sınırlamakta kullanamazlar. Bu noktada fertçi doktrinin ulaştığı olumsuz neticeler doğrudur. Fakat, ayrıca, idare edenler ellerinde tuttukları kuvveti, bütün fertlerin fizik, zihni ve ahlaki faaliyetlerini tamamiyle geliştirmelerini sağlıyacak şekilde kullanmağa borçludurlar. Bundan dolayı, insanın faaliyetini her hangi bir tarzda sınırlamasına veya bozmasına engel olmak lazımdır. Fertler için tehlikeli olan her şeyi, fertler kendi istekleriyle buna atılsalar bile, yasak etmek idare edenlerin vazifesi ve dolayisiyle hakkıdır. Ferdi faaliyeti,

65 Burns, 1984, s.122.
66 Duguit, 1954, s.75.

kendi kendisine zararlı olduğu ölçüde sınırlamak devletin vazifesi ve dolayisiyle hakkıdır; çünkü böyle bir faaliyet, sosyal dayanışma dolayisiyle, topluluk için zararlıdır. Fertlerin tamamiyle faaliyette bulunabilmeleri için neler gerekiyorsa bunları fertlere yüklemek de devletin vazifesi ve dolayisiyle hakkıdır. Devlet fertleri asgari öğrenim yapmağa ve bir iş tutmağa mecbur edebilir. Bir tek ferdin bile aylak kalması kabul edilemez; aylaklığa müsamaha ederse devlet görevini yerine getirmemiş olur."[67]

Bu bağlantılar çerçevesinde, Yetkin'e göre, "Toplumsal dayanışma, tutucu ve gerici görüşlerin savunucularınca çok kolaylıkla benimsenecek bir kavramdı. Devlet kuvvetini elinde bulunduranlar, "toplumsal dayanışma"nın kapsamını diledikleri gibi belirleyebilirler, şu ya da bu eylemlerin işbölümüne aykırılığı gerekçesi ile yasaklanması yoluna gidebilirlerdi. Bu nedenle de bu kavram başlıca faşist kuramcılarca benimsenmiştir."[68]

İtalyan faşizmi, Duguit'in toplumsal dayanışmayı engellememeyi esas alan objektif hukuk normunu benimsemiş; çalışma ilişkileri alanında buna uygun düzenlemeler yapmıştır. İş mücadelelerinin engellenmesi, iş uyuşmazlıklarının devlet kontrolünde çözülmesi, sendikalar üzerindeki kontrol, hep dayanışmacı görüşün en azından bir yorumu çerçevesinde ve yukarıda belirlediğimiz bağlantılar bağlamında düşünülebilecek uygulamalardır. Türkiye'de de 1930'lu yıllarda çalışma ilişkileri alanındaki gelişmeler, faşizm uygulamasından farklı olmakla birlikte, bu dayanışmacılık görüşüyle kısmen de olsa bağlantılı gibi gözükmektedir. İtalya ve Türkiye uygulamalarıyla ilgili değerlendirmelerimizi, ilgili bölümlerde kapsamlı bir biçimde yapacağız.

b. Dayanışmacı Düşünce ve Ziya Gökalp

Osmanlı İmparatorluğu'nda dayanışmacı düşüncenin oluşum sürecinin dinamiklerine yukarıda değinmiştik. Bu çerçevede dayanışmacı görüş Osmanlı İmparatorluğu'na Ziya Gökalp'in de aralarında olduğu bir grup İttihatçı düşünür tarafından taşın-

67 Duguit, 1954, s.135.
68 Yetkin, 1969, s.102.

mıştır.[69] Ancak, "Halkçılığı Durkheim sosyolojismine bulayıp "tesanütçülük" dediği solidarizm ve mesleki temsil ideolojisine ulaştıran" öncelikle Ziya Gökalp oldu.[70]

Bu bağlamda dayanışmacı anlayış, "uluslaşma süreci" ile onun bir parçası olarak "milli iktisat" anlayışı çerçevesinde anlam kazanmaktadır ve bu nedenle de "uluslaşmanın toplumsal boyutu" olarak nitelenebilir.[71] Söz konusu dönem içerisinde temel çelişkinin ekonomik yaşama egemen olan azınlıklar ve yabancılarla ulus arasında olduğu söylenebilir. İttihat Terakki'nin dönem içerisinde milli bir burjuvazi yaratmak amacına yönelik olarak oluşturduğu "Milli iktisat" görüşleri, özellikle Ziya Gökalp'in geliştirdiği dayanışmacı görüşlerle sosyolojik bir taban bulmuştur. Bu çerçevede halkçılık akımı narodnik etkilerden ve onun toplumsal içeriğinden uzaklaşarak, "Türkçü" ve "dayanışmacı" bir nitelik kazandığı için, bir anlamda, halkçılığın sınıfsal boyuttan uzaklaşıp, ulusçu ve toplumsal dayanışmacı bir biçime dönüştüğünü söyleyebiliriz.

Meşrutiyet dönemi halkçılığının birbirlerini tamamlayan farklı boyutları bulunmaktadır. Bu boyutlar, daha sonra Kurtuluş Savaşı dönemine ve Cumhuriyet'e de uzanmışlardır. Siyasi boyutta halkçılık, ulus-devleti ve siyasal bağımsızlığı amaçlayan, bireysel hak ve özgürlüklere önem veren bir görünüm arzetmektedir. İktisadi yönüyle halkçılık, girişim özgürlüğünü tanımakla birlikte, liberal iktisat politikalarına karşı devlet müdahaleciliğini ve bu yolla sınıf çelişkilerini ortadan kaldırmayı öngören bir nitelik taşımaktadır. Nihayet, sosyal boyutuyla halkçılık, sınıf mücadelesini reddetmekte, bunun yerine farklı meslek zümreleri arasında çıkar uyumuna dayalı bir dayanışmayı savunmaktadır.[72]

Dayanışmacı halkçılık görüşlerini, temel savunucularından biri olan Ziya Gökalp örneğinde açmak istiyoruz. Gökalp'ten

---

69 Gökalp dışındaki diğer düşünürlerin görüşleri konusunda, bakınız, Toprak, 1977(a), passim.

70 Berkes, 1975, s.237.

71 Kavram için, bakınız, Toprak, 1985(b), s.377.

72 Toprak, 1977(a), ss.95-96.

alıntıları, 1923 yılında yayınlanan ünlü eseri "Türkçülüğün Esasları"ndan yapacağız. Ancak, Gökalp'in "ideolojisini, eylem sonuçlarından yararlanarak sürekli olarak gözden geçirdiğini ve kuram-ideoloji tutarlılığını sağlamak kaygısında olduğunu"[73] da hatırlamalıyız. Bu nedenle, bu kitaptaki görüşler belirli bir evrim sürecinin sonunda varılan noktayı temsil etmekte ve daha önceki dönemlerden farklı vurgulara sahip bulunmaktadır. Gökalp'in dönemin değindiğimiz koşulları altında temel sorunu, batının en gelişmiş ekonomik ve teknolojik yönlerini alırken, geleneksel moral değerlerini yitirmemektir. Ona göre, modernleşmenin (medeniyetin), kültürü (harsı) yitirmeden sağlanması mümkündür. Üstelik bunu uzlaşmaz sınıf çıkarlarını yaratmadan gerçekleştirmek de olanaklıdır. Bianchi, bu çerçevede, Gökalp'in, Durkheimcı sosyolojiyi, Türk milliyetçiliğiyle harmanladığını savunmaktadır.[74]

Gökalp'e göre bunun yolu, "milli tesanüd"ün güçlendirilmesinden geçmektedir. Bunun ilk koşulu vatani ahlakı, müşterek vicdanı geliştirmekse, "ikinci şart, meslek zümrelerinin bütün memlekete şamil milli teşkilatlar halinde taazzisinden sonra, her meslek zümresinde mesleki bir ahlakın teessüs etmesidir."[75] Bir başka deyişle, "Vatani ahlaktan sonra mesleki ahlak gelir."[76]

Gökalp'in çözümlemelerinde, dayanışmacı okulun temel görüşleri doğrultusunda halkçılık da, sınıf değil, meslek düzeyinde tanımlanmaktadır. Ona göre, "hukukça birbirine eşit olmayı kabul eden bütün sınıflar" bu kavramın içine girmektedirler ve "Bir cemiyetin dahilinde birtakım tabakaların yahut sınıfların bulunması, dahili müsavatın bulunmadığını gösterir. Binaenaleyh, halkçılığın gayesi, tabaka ve sınıf farklarını kaldırarak, cemiyetin birbirinden farklı zümrelerini, yalnız işbölümünün doğurduğu meslek zümrelerine hasretmektedir. Yani halkçılık, felsefesini bu düsturda icmal eder: sınıf yok, meslek var!"[77]

---

73 Tekeli; Şaylan, 1978, s.63.
74 Bianchi, 1984, s.93.
75 Gökalp, 1966, s.99.
76 Gökalp, 1966, s.163.
77 Ziya Gökalp, Milliyetçilik ve Beynelmilelcilik, Yeni Mecmua, Sayı 35, 14

İş bölümü nedeniyle ortaya çıkan mesleki zümreler ise çatışma değil, toplumsal dayanışma çerçevesinde işbirliği içerisinde olacaklardır:[78]

"Her millet, içtimai taksimi amal neticesi olarak bir takım meslek ve ihtisas zümrelerine ayrılır. Mühendisler, tabipler, musikişinaslar, ressamlar, muallimler, muharrirler, askerler, avukatlar, tüccarlar, çiftçiler, fabrikatörler, demirciler, marangozlar, çulhalar, terziler, değirmenciler, fırıncılar, kasaplar, bakkallar, ilh... Bu zümreler birbirinin lazım ve melzumudurlar, yekdiğerinin yaptıkları hizmetler bu mütekabil muhtaçlıklarda bir nevi tesanüd değil midir?"[79]

Ancak, mesleki zümrelerin kendilerini bir arada tutacak bir ortak payda olmaksızın bu uyumu gerçekleştirmeleri nasıl mümkün olacak ve farklı meslek gruplarının çıkarları çeliştiği zaman durum ne olacaktır?[80] Bu ortak payda, bir toplumsal ülkü (içtimai mefkure) olacaktır. Bu toplumsal ülkü, Türklük bilincidir. Her Türkçü, siyaset alanında halkçı olacak, her halkçı da kültür alanında Türkçü olacaktır. Gökalp'in ifadesiyle, "siyasette mesleğimiz halkçılık ve harsta mesleğimiz Türkçülüktür."[81] İktisadi alanda ise, ona göre "...Türklerin içtimai mefkuresi, ferdi mülkiyeti kaldırmaksızın, içtimai servetleri fertlere gaspettirmemek, umumun menfaatine sarfetmek üzere, muhafaza ve tenmiyesine çalışmaktır."[82]

Gökalp, bu noktada, iki mevcut akım olan liberalizmle sosyalizm arasındaki yerini belirlemekte ve bir orta yol bulmaktadır:

Mart 1918, s.162'den aktaran Toprak, 1977(a), s.92.

78 Durkheim'a göre de, zaten, olağan koşullarda sosyal dayanışmayı yaratan, işbölümü olmaktadır. Bakınız, Durkheim, 1964, s.353.

79 Gökalp, 1966, s.98.

80 Bu noktada, Atatürk'ün Birinci Meclis'te tartışılan mesleki temsil konusuna ilişkin değerlendirmelerini hatırlamalıyız. O, farklı meslek gruplarının sadece kendi çıkarlarını düşünebileceklerini, bu durumun da ulusal çıkarlarla çelişen sonuçlar doğurabileceğini söylüyordu. Konuyu, daha sonra tartışacağız.

81 Gökalp, 1966, s.194.

82 Gökalp, 1966, s.189.

"Türkler, hürriyet ve istiklali sevdikleri için, iştirakçi olamazlar. Fakat, müsavatperver olduklarından dolayı, fertçi de kalamazlar. Türk harsına en uygun olan sistem solidarizm, yani tesanütçülüktür. Ferdi mülkiyet, içtimai tesanüde hadim bulunmak şartiyle meşrudur. Sosyalistlerin ve komünistlerin ferdi mülkiyeti ilgaya teşebbüs etmeleri doğru değildir. Yalnız, içtimai tesanüde hadim olmayan ferdi mülkiyetler varsa, bunlar meşru sayılamaz. Bundan başka, mülkiyet yalnız ferdi olmak lazım gelmez. Ferdi mülkiyet gibi, içtimai mülkiyet de olmalıdır. Cemiyetin bir fedakarlığı veya zahmeti neticesinde husule gelen ve fertlerin hiçbir emeğinden hasıl olmayan fazla temettüler, cemiyete aittir."[83]

Gökalp, kendi görüşleri ve dönemin koşulları çerçevesinde "büyük sanayi"nin oluşturulmasını bir amaç olarak belirlemekte, milli iktisat çerçevesinde bunun yolunu "himaye" olarak nitelendirmektedir.[84] Düşünürün bu görüşleri ile Cumhuriyet sonrasında izlenen politikalar arasında bir yakınlık olduğunu gözlemek olanaklıdır. Gökalp'in 1923 tarihli Türkçülüğün Esasları kitabında formüle ettiği ve daha önceki görüşlerinden ton farklılıkları içeren kitabında, "ulusal" olanın yanında, "toplumsal" olana da vurgu yapıldığı görülmektedir. Gökalp'in, milli iktisat görüşünün uygulamada neden olduğu spekülatif kazançlara karşı çıkarak oluşturduğu görüşleri, 1920'lerde, onu artık "eşitlik"e ağırlık tanıyan düşüncelere ulaştırmıştır.[85] Bu bağlamda, halkçılık, eski ulusçu içeriği yanında, "toplumsal" bir içerik de kazanmaktadır. Bunun aracı ise, milli burjuvazi yaratmak yerine, iktisadi yaşamda devletin öncülüğüne verilen ağırlık olmaktadır.[86] Bu bağlamda, halkçılıkla devletçilik artık birbirlerini tamamlamakta, devletçilik sınıf farklarını törpüleyici bir nitelik kazanmaktadır.[87] Ancak, Gökalp'in bu görüşlerinin Türkiye'de

83 Gökalp, 1966, s.188.

84 Gökalp, 1966, s.189.

85 Tekeli; Şaylan, 1978, s.62.

86 Berkes, Gökalp'in Kurtuluş Savaşı sonrasında devletçiliğe geçmek üzereyken öldüğü değerlendirmesini yapmaktadır. Bakınız, Berkes, 1975, s.237.

87 Milli iktisat görüşünü yetersiz bularak ya da onu aşarak devletçiliğe ulaşan

1930'larda gündeme gelen devletçilik anlayışından farklı olduğunu belirtmemiz lazımdır.

Bu bölümde, son olarak Ziya Gökalp'in görüşlerini, çalışma ilişkileri alanıyla yakından bağlantılı olan korporatist çerçevede değerlendirmek istiyoruz. Bu değerlendirmeler, çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde karşımıza çıkacaktır. Bianchi, Gökalp'in Türkiye'de korporatizmin ilk savunucusu olduğunu belirtmekte ve onun için "korporatist ulusçu" nitelemesini yapmaktadır.[88]

Bu bağlamda, Gökalp'in düşüncelerini ele almadan önce, sorunun Durkheim'daki yansımasını ele almak istiyoruz. Durkheim'a göre, iş bölümünün varlığı, olağan koşullar altında dayanışmayı artıracaktır. Çünkü, insanlar birbirlerine ihtiyaç duyacaklardır ve bu da aralarındaki mesafenin azalmasına yol açacaktır.[89] İşbölümünün sosyal dayanışmayı artırması, sadece iktisadi anlamda bir değiş-tokuşa girmek durumunda kalacakları için değil, insanlar arasında onları kalıcı bir biçimde birbirlerine bağlayan tüm bir haklar ve ödevler sistemi yaratması nedeniyledir.[90] Ama, bunun önemli koşullarından birisi, iyi düzenlenmiş ve yeterli ilişkide bulunan toplumsal organların, örgütlerin varlığıdır.[91] Bu tür kurumların yokluğu toplum açısından sorunlar yaratır. Çünkü, devletin insanoğlunun varlığını sürdürdüğü tek toplumsal ortam olduğu yerlerde, iletişimin zayıflaması insanların uzaklaşmasma ve sistemin çözülmesine yol açar. Bir ulusun varlığını, sadece devletle fertler arasında ikincil grupların varlığıyla sürdürmek olanaklıdır. Çözüm, sadece özel çıkarları ifade etmek yerine, sosyal bir rol oynayan mesleki örgütlerin yasal biçimde kurulması ve geliştirilmesidir.[92] Mesleki örgütlerin temel bir işlevi; moral değerleri geliştirerek organik

---

düşünürler arasında, Yusuf Akçura da bulunmaktadır. Bakınız, Georgeon, 1986, ss.108-109.

88 Bianchi, 1984, s.92. Buna karşılık, Parla, Gökalp'in ulusçuluğunun kuşkusuz biçimde dil ve kültüre dayandığı görüşündedir. Bakınız, Parla, 1989, s.118.

89 Durkheim, 1964, s.369.

90 Durkheim, 1964, s.406.

91 Durkheim, 1964, s.368.

92 Giddens, 1977, ss.103-104.

dayanışmaya katkıda bulunmaktır.[93] Bu gereklidir, çünkü, geleneksel kurumlar ve etkiler zayıflamış durumdadır. Bireyi; aileye, toprağına, geçmişin geleneklerine vb. bağlayan bağlar zayıflamış durumdadır.[94] Sendikaların da bu işlevi yerine getirmesi olanaklı değildir, çünkü onlar işverenlerle sürekli uyuşmazlık durumundadırlar.[95]

Durkheim, bu noktada, sorunu loncalar boyutunda düşünmektedir.[96] Onun çözümleme düzeyi loncalardır, ama loncaların değişen sanayiin koşullarına uygun bir değişim geçirerek, yeni baştan ve farklı düzeyde organize olmaları gerekmektedir. Durkheim, bu loncalar için, artık, "milli loncalar" kavramını kullanmaktadır.[97] "Madem ki vukua gelen değişme sanayii mahalli ve beledi mahiyetten çıkararak kendisine milli bir karakter vermiştir, o halde şimdiye kadar söylenilenden, loncanın da aynı suretle değişmesi ve beledi bir kurum olmaktan çıkarak milli bir kurum olması icabettiği anlaşılmalıdır."[98] Bu loncalar içinde işverenler ile iş alanlar karşılıklı olarak temsil edilecekler ve bu mesleki örgütler; iş mukaveleleri, iş ihtilaflarının halli, ücret, iş

93 Durkheim'a göre, mekanik ve organik olarak nitelenen iki tür dayanışma vardır. Mekanik dayanışma, işbölümünün gelişmediği, bireyler arasındaki farklılıkların olmadığı eski toplumlarda görülen ve benzerlik esası üzerinde varolan bir dayanışmadır. Buna karşılık organik dayanışma; farklılaşmadan, işbölümünden doğan bir dayanışmadır. Bakınız, Ergun, 1973, ss.73-74.

94 Durkheim, 1964, s.400.

95 Durkheim, sermaye ile emek arasındaki çatışmayı, sosyal dayanışmayı bozan en önemli nedenlerden biri olarak görmektedir. Bakınız, Durkheim, 1964, s.354. Durkheim, bu nedenle, büyük ölçekli sanayinin, işçi-işveren ilişkilerini değiştirerek çatışmaya yol açtığını, buna karşılık; küçük ölçekli sanayinin işçi ile işveren arasında daha yüksek bir uyuma neden olduğunu belirtmektedir. Bakınız, s.356, 370.

96 Durkheim, 1893 tarihli "Toplumda İşbölümü" isimli kitabında işbölümü üzerinde geniş çözümlemeler yapmakla ve toplumsal örgütlenme üzerinde durmakla birlikte; "loncalar" üzerindeki değerlendirmelerini, daha çok, 1900 yılında kaleme aldığı "Meslek Ahlâkı" isimli kitabında somutlamaktadır. Giddens, Durkheim'in işbölümüne ilişkin görüşlerini, onun düşünsel bütünlüğü ve diğer eserleriyle bağlantılı bir biçimde değerlendirmektedir. Bakınız, Giddens, 1973, ss.95-104.

97 Durkheim, 1949, s.69.

98 Durkheim, 1949, s.65.

yerleri sağlığı, emekli sandıkları, yardım sandıkları gibi konularda faaliyet göstereceklerdir.[99]

Durkheim, bu bağlamda korporasyonu, bir sanayi işletmesinde çalışan işçiler veya bir meslek kolunda çalışan sendikalı emekçiler tarafından meydana getirilen bir teşekkül olarak ele almıştır. O, toplumdaki çıkar ilişkilerinin, bu biçimde yasama meclislerinde de temsil edilmesini ve meslek teşekküllerinin Devlet yönetimine de egemen olmalarını öngörmektedir.[100]

Gökalp'in dayanışmacı çözümlemelerinin, birçok konuda Durkheim'dan esinlendiği anlaşılmaktadır. O da, "devlet"i, Durkheim'da olduğu gibi, toplumun en yüksek örgütlenme biçimi olarak değerlendirmektedir. Loncalar, geçirdikleri ve geçirmeleri gereken değişim konusundaki görüşleri de benzemektedir. Devletin altında yer alan toplumsal örgütlenmeleri değerlendirirken, Osmanlı İmparatorluğu'nda geçmiş dönemlerde varolan, ancak ortadan kalkan ya da kalkmakta olan eski loncaları eleştiren Gökalp'in daha sonraki çözümlemelerinde, "lonca" sözcüğünü kullanmaya devam etmekle birlikte, içerik ve düzey olarak farklı bir örgütlenme modeli öngördüğü görülmektedir:

"Onları yıkarak, yerlerine merkezleri devlet merkezinde olmak üzere milli loncalar yapıp ikame etmelidir."[101] Gökalp'in örgütlenme modeline göre, her şehirde, belirli bir meslekte çalışanları içeren loncalar oluşturulmalıdır. Daha sonra, aynı meslekte ama değişik şehirlerdeki loncalar bir federasyon haline gelerek, devlet merkezinde bir "federasyon merkezi umumisi" oluşturmalıdırlar. Farklı meslekler itibariyle benzeri oluşumların sağlanmasından sonra, tüm lonca federasyonlarının birleşmesiyle, gene merkezde bir loncalar konfederasyonu oluşturulmalıdır. Gökalp'e göre, "O zaman bütün mesleki zümreler, muntazam bir ordu halinde birleşmiş olurlar."[102]

Gökalp'in dayanışma düşüncesi çerçevesinde, meslek esa-

99 Durkheim, 1949, ss.71-72.
100 Göze, 1968, s.59-60.
101 Gökalp, 1966, s.164.
102 Gökalp, 1966, s.165.

sına göre örgütlenmiş korporatif bir toplum modeli öngördüğü açıktır. Üstelik, bu model, son derecede merkezileşmiş bir yapıyı esas almaktadır. Bu yapının Durkheim'in çözümlemelerindekinden daha net ve merkezi bir örgütlenme yapısı öngördüğü söylenebilir.[103]

c. Dayanışmacı Düşünce ve Gökalp'in Cumhuriyet Dönemine Etkileri

Gökalp'in görüşleri, birçok alanda, sadece kendisini takibeden tek partili dönemde değil, günümüze kadar etkili olmuştur. Öyle ki, onun düşüncelerinin "Bugüne kadar Cumhuriyet Türkiyesi'ndeki siyasal, kültürel ve kurumsal yapıların çerçevesini çizdiği..." yönünde görüşler bile bulunmaktadır.[104] Cumhuriyet döneminde birçok konuda yaşanan gelişmeler, Ziya Gökalp'in dayanışmacı düşünceleriyle şu ya da bu düzeyde bağlantılıdır. Örneğin, birçok farklı kaynaktan beslenmekle birlikte, halkçılık konusunda ortaya çıkan gelişmelerin Gökalp'ten ciddi ölçüde etkilendiğini, özellikle Kurtuluş Savaşı'nı izleyen yıllarda dayanışmacı görüşlerin ön plana çıkmasında onun önemli payının bulunduğunu belirtmeliyiz. Atatürk'ün konuşmalarında ve Cumhuriyet Halk Partisi'nin programlarında da onun görüşleri doğrultusunda görüşler yer almıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye'de devletçilik konusundaki gelişmelerin de, farklı bir yol izlemekle birlikte, Gökalp'le bağlantılı olduğu görülmektedir.

Ancak, Gökalp'le daha sonraki düşünce ve uygulamalar arasında ciddi farklılıklar da ortaya çıkmıştır. Örneğin, son dönemleri itibariyle Gökalp'te devletçilik daha sosyal bir içerik taşırken, Türkiye uygulamasında devletçiliğin böyle bir özden uzaklaştığı gözlenmektedir. Aynı biçimde, Gökalp'in halkçılık anlayışının seçkinci olmayan bir nitelik taşıdığı ve bu bağlamda Cumhuriyet döneminin vesayetçi halkçılığından farklı olduğu; dayanışmacı korporatist yaklaşımının da, daha sonraki uygulamalara göre daha çoğulcu ve yumuşak olduğu savunulmakta-

103 Bianchi, 1984, s.98.

104 Örneğin, bakınız, Parla, 1989, s.117.

dır.[105] Gökalp'in meslek esasına dayalı olarak örgütlenmiş korporatif toplum tasarımına da Cumhuriyet yöneticilerince rağbet edilmediği görülmektedir.[106]

Kuşkusuz, Cumhuriyet yönetimiyle Gökalp'in düşünceleri arasındaki uyuşumsuzluk, dayanışmacılık ve mesleki temsile dayalı korporatif temsil konusunu aşmaktadır. Gökalp düşüncesinin Atatürk devrimleriyle her zaman bir uyum içinde bulunması sağlanamamış, temel konularda uzlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Berkes'in değerlendirmeleriyle, "İçinde dincilik ögesi de bulunan Ziya Gökalp'in harsçılık ideolojisine yakın gözüken Türkçüler, Cumhuriyet devrimleriyle (hukuk, eğitim, yazı, dil ve genel olarak kültür alanlarında) uzlaşamamışlardır.[107]

Dayanışmacı görüşle ve Ziya Gökalp'le ilgili değerlendirmelerimizi, önemli gördüğümüz bir saptama ile bitirmek istiyoruz. Osmanlı İmparatorluğu'nda dayanışmacı görüş, belirli sosyo-ekonomik koşulların yarattığı bir ortamda doğmuş ve gelişmiştir. Süregelen savaşlar sonucunda İmparatorluğun toprak kaybı, savaşın yarattığı sosyal ve iktisadi çöküntüler, loncalarla karakterize olan ve küçük üreticiliğe dayalı yapının sarsıntıya uğraması; bu ortamın temel ögeleri arasındadır.[108] Bu ortamda, iktisadi yapının yerli unsurlara yönelik bir biçimde ve "milli iktisat" çerçevesinde geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu yerli kesimler ise, daha çok küçük üretici olarak nitelendirilebilecek unsurlardır.[109] Gökalp'inki de dahil olmak üzere, dayanışmacı korporatif görüşler bu ortamda ortaya çıkmış ve büyük öl-

105 Parla, 1989, s.118, 119.

106 Parla, Cumhuriyet yöneticilerinin Gökalp'e karşı ikircikli bir tavır içerisinde olduğunu savunmaktadır. Yazarın bu konudaki değerlendirmeleri için, bakınız, Parla, 1989, s.118 vd. Georgeon ise Gökalp'in yönetim tarafından yeterince hüsn-ü kabul görmemesini, İttihatçılarla uzlaşmış olmasına bağlamaktadır. Bakınız, Georgeon, 1986, s.106.

107 Berkes, 1973, s.466.

108 Durkheim'in görüşlerinin de, Avrupa'da yaşanan benzeri gelişmelerden etkilendiği ifade edilmelidir. Ona göre, büyük sanayinin gelişmesi yanında; iktisadi krizler, işbölümünün yarattığı sosyal dayanışmayı bozarak, anomaliye sebep olan faktörler arasında yer almaktadır. Bakınız, Durkheim, 1964, s.354.

109 Toprak, 1980, s.41.

çüde kaybeden toplum kesimlerinin durumlarının iyileştirilmesine yönelik olarak geliştirilmişlerdir.

Kanımızca, narodnik akım kadar dayanışmacı düşünce de; gelişen kapitalizmin ortaya çıkardığı sosyal sorunlara karşı bir tepkiden kaynaklanmaktadır ve gelişmenin ortadan kaldırdığı ya da zayıflattığı toplumsal kesimler üzerinde yükselmektedir. Kelimenin bu anlamında, dayanışmacılık modern bir anlayış olmayıp; kaybeden, gelecekte de kaybetmeleri kaçınılmaz olan kesimlere yöneliktir. Bu nedenle de, narodnizm kadar dayanışmacılığı da "muhafazakar" olarak nitelendirmek olanaklıdır. Bu değerlendirmemiz, her iki akımın da bizatihi bu niteliklerinden kaynaklanan toplumsal özünü görmemizi engellemez. Ancak, Cumhuriyetin, her iki akımdan, özellikle de dayanışmacılıktan etkilenmekle birlikte, gelişme stratejilerini bunun üzerine dayandırmamasını, özellikle uzun vadede olumlu olarak nitelendiriyoruz.[110] Yani, Cumhuriyetin, narodnik akımdan etkilenmekle ve köylülüğe sempati duymakla birlikte; köylülüğe dayalı bir gelişme stratejisi izlememesinin ve aynı biçimde sanayi ve ticaret kesimlerinde kendi hesabına çalışan küçük üreticiler üzerine kurulu bir gelişim stratejisi izlememesinin isabetli olduğunu düşünüyoruz.

II. TÜRKİYE'DE HALKÇILIK

A. KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİNDE HALKÇILIK

1. Giriş

Geçmişi Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerine kadar uzanan halkçılık tartışmaları, Cumhuriyet Türkiyesine de geniş bir biçimde yansımıştır. Bu tartışmaların, daha Kurtuluş Savaşı yıllarında canlı bir biçimde varolduğu gözlenmektedir. Bunun

110 Berkes, bu bağlamda, Ziya Gökalp'in "Meşrutiyet sonrası düşün hayatında önemli bir rol oynamış" olmakla birlikte, "Kurtuluş Savaşı ve Kemalizm ile ömrünü tamamlamış bir düşünür" olduğu değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bakınız, Berkes, 1975, s.237.

en önemli nedeni, Kurtuluş Savaşı döneminin kendine özgü koşullarının, halkçılık tartışmalarına elverişli bir ortam yaratmasıdır. Bağımsız bir ulusal devlet kurma amacına ve ulusal egemenliğe yönelmiş bir hareket olan Kurtuluş Savaşı, "Halife Sultan'ın oluşturduğu meşruluk kaynağından, ulusun oluşturduğu yeni meşruluk kaynağına geçiş" süreci olarak değerlendirilebilir. Milliyetçilik ideolojisi, bu sürecin temelinde yatmaktadır ve "Milliyetçi ideolojinin meşruluk temellerini, "ulus egemenliği" ve "halkçılık" oluşturmaktadır.[111] Bu çözümleme çerçevesinde, "halkçılık"; bu ideolojinin sosyal tabanı olarak nitelenebilir ve Kurtuluş Savaşı sırasında önemli işlevler yüklenmiştir.

Timur, bu işlevleri, Kurtuluş Savaşı'ndaki sınıfsal ittifaklar çerçevesinde şöyle çözümlemektedir:

"Mustafa Kemal Kurtuluş Savaşı'nın bir "geniş cephe" anlayışı içerisinde ve "sınıflar koalisyonu" biçiminde örgütlemiştir. İlkel feodalizm aşamasındaki şeyh ve ağalardan yoksul köylülere kadar uzanan bu koalisyonun başını daha çok asker-sivil bürokratlar ve davanın kamuoyunu oluşturmaya çalışan aydınlar (gazeteciler, yazarlar) çekmişti. Ulusal Kurtuluş Savaşı toplumsal yönüyle bu koalisyondan bir ulus yaratmak misyonuyla yükümlü olduğu için, saraylı soylular ve bunların işbirlikçileri dışındaki tüm halk modern Türk Ulusunun içeriğini teşkil etmiştir. ...Bu bağlamda halkçılık fikrinin gerek savaş sırasında gerekse devrimden sonra neden bu kadar gözde olduğunu anlamak kolaylaşır. Büyük burjuvazinin olmadığı bir toplumda "halk"la "ulus" eş anlamda kullanılmış, halkçılık politikası orta sınıfa dayandığı için bazan sağcı bazan da solcu yönde uygulanmıştır. Hatta 1920'de hazırlanan çeşitli halkçılık programlarında bazan her iki yöne de çekilebilecek çelişik maddeler yer almıştır."[112]

Atatürk'ün bu dönem içerisinde, değişik tarihlerde ve değişik yerlerde yaptığı konuşmalarda halk ve halkçılık kavramları yer bulmuştur. Ancak, bu kavramların her zaman açık ve tutarlı

111 Oran, 1988, s.108.
112 Timur, 1994, ss.258-259.

bir biçimde kullanıldığını söylemek güçtür. Atatürk, halkçılığı birçok kavramla eşanlamlı olarak kullanabilmiştir. Örneğin kavram, Kurtuluş Savaşı sırasında mücadelenin daha tutucu bir özellik gösteren destekçilerini kırmamak üzere, kimi zaman "cumhuriyet" yerine kullanılabilmiştir.[113] Atatürk, 14 Ağustos 1920 tarihli konuşmada, "Fakat esas itibariyle tetkik olunursa bizim nokta-i nazarlarımız -ki halkçılıktır- kuvvetin, kudretin, hakimiyetin, idarenin doğrudan doğruya halka verilmesidir, halkın elinde bulundurulmasıdır. Yine şüphe yok ki, bu dünyanın en kuvvetli bir esası, bir prensiptir." demektedir[114]. Cumhuriyetten sonraki dönemlerde, kavramın "demokrasi"ye özdeş olarak kullanıldığı da olmuştur. Ahmed Hamdi Başar, 1930 yılında, Atatürk'ün huzurunda Cumhuriyet Halk Fırkası'nın ilkelerinin tanımlanmasına ilişkin olarak yapılan ve kendisinin de katıldığı konuşmaları zikretmektedir. Başar, "Yeni Türkiye saltanat idaresini kaldırdı; ve yerine halk hakimiyetini kurdu. Eskiden her şey Saray içindi; şimdi ise her şey ancak halk içindir. Sınıfsız, imtiyazsız, ve halk için kurulan ve yaşayan rejimin umdesi şu ismi alırdı: "Halkçılık" şeklinde kendi düşüncelerini ifade ettikten sonra, Atatürk'ün düşüncelerini yansıttığı belli olan cümleler kullanmaktadır:

"Konuşuyoruz: Cumhuriyetçilik belli; bunu tarife hacet yok... Halkçılık da demokrasi demek; bunun da izahtan müstağni olduğu aşikar... Milliyetçilik ve İnkilapçılık ise isimleri üstünde, onlar da malum sayılır. Kala kala iki umdenin izahı, kısa tarifi yapılmak icabediyor: Layıklık, devletçilik."[115] Afetinan da, Atatürk'ün kendisine 4 Kasım 1929 tarihinde, "Devlet" başlığı altında şunları da yazdırttığını ifade etmektedir:

"Hakimiyetin vasıtaları olarak da Millet Meclisi ve Hükümet teşkilatının esas olduğu ve çağımızda bunun dayandığı üç prensip kaydediliyor:

a) Demokrasi Prensibi. Halkçılık.

b) Temsili hükümet prensibi.

---

113 Bianchi, 1984, s.100.

114 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Birinci Cilt, s.101.

115 Başar, 1945, ss.47-48.

c) Anayasanın diğer kanunlara üstünlüğü prensibi."[116]

Böylece, halkçılık ilkesinin demokrasiyle neredeyse özdeş bir biçimde algılandığı görülmektedir.[117]

Atatürk, halkçılık kavramını "cumhuriyet"le ya da "demokrasi"yle özdeş olarak kullanabildiği gibi, değişik zamanlarda farklı tonlarla da kullanabilmektedir.[118] Ancak, bu uyuşumsuzlukların, Atatürk'ün tutarsızlığından çok, amaçlarma ulaşmak için değişen koşullar içerisinde pragmatik davranma gereksiniminden kaynaklandığı ifade edilmelidir.[119]

Halkçılık kavramının bu farklı kullanım biçimlerine karşılık, Atatürk'ün Kurtuluş Savaşı henüz devam ederken yaptığı değerlendirmelerde, kavramı daha çok ulusçulukla ve anti-emperyalizmle eşanlamlı olarak kullandığı görülmektedir.[120] Bu, toplumu uluslaştırmak ve ulusal amaçlar etrafında toplamak amacıyla uyuşumludur.[121] Yetkin'e göre, "Bu halkçılık anlayışının, ilk kez, tüm halkın ortak bir amaç uğruna dövüştüğü Ulusal

116 Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, s.24.

117 Bu durumda, halkçılık ilkesiyle demokrasi arasında kurulan bu bağlantıyı değerlendirmek gerekecektir. Tunçay, bu değerlendirmeyi şöyle yapmaktadır: "Kemalizmin Altıok'undaki Halkçılık ilkesinin Demokrasiyle özdeş olmadığını, daha çok, Büyük Fransız Devrimi düşününe özgü bir anti-monarşizm ve statü ayrıcalıklarına düşmanlık anlamına geldiğini belirtmeliyim. Hatta bizim Halkçılık İdeolojimiz, sınıfları ve sınıf çatışmasını (kah "yoktur" kah "olmamalıdır" diye) yadsıyıp mesleki ve zümrevi tesanüde bel bağlamakla demokrasinin liberal ya da plüralist türüne de, sosyal ya da sosyalist türüne de aykırı düşmektedir. (Zaten demokrasinin başka türü de yoktur!)" Bakınız, Tunçay, 1981, s.209.

118 Kazancıgil'e göre, Atatürk, Cumhuriyetin temel ideolojik araçlarından biri olan "halkçılık"ı, değişik dönemlerde farklı amaç ve içeriklerle kullanmıştı. Örneğin, 13 Eylül 1920 tarihli programda, halkçılık, halkla bürokrasi arasındaki açıklığı kapatmak amacıyla; Eylül 1921'de halk hükümetinin ve anti-emperyalist kimliğinin açıklanmasında; Şubat 1923'te dayanışmacı bir tonda; 1931'de, Cumhuriyet Halk Partisi programında yer aldığı biçimiyle, seçkinci bir karakterde kullanılmıştı. Bakınız, Kazancıgil, 1981, s.51.

119 Kongar, bu pragmatizmi şöyle ifade etmektedir: "Mustafa Kemal'in anayasacılığı ve halkçılığı, Bağımsızlık Savaşı süresince, el ele gelişti. Bu iki ilke, yalnızca, amacına varmak için kullandığı araçlardı. Önemli karar anları geldiği zaman, asıl amacı olan Ulusal Bağımsızlık için bu ilkeleri bir yana itmekte hiç duraksamadı." Bakınız, Kongar, 1981(a), s.108.

120 Bianchi, 1984, s.100.

121 Güneş, 1985, s.172.

Kurtuluş Savaşı daha sona ermeden ortaya atılmış olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu aşamada toplumumuz, bir birlik ve dayanışma içinde düşman karşısında bulunmaktadır ve ulusal bağımsızlık için verdiği savaş henüz kesinlikle sonuçlanmamıştır. Bu sırada halkın bir bütün olarak düşünülmesi gerekli ve gerekli olduğu ölçüde de doğaldır."[122]

Ancak, bu bağlamda ortaya çıkan halkçılık anlayışını, başka açılardan eleştiren araştırmacılar da bulunmaktadır. Örneğin, Tunçay'a göre, "Altıok'a da yansıyan Halkçılık, eşitlikçi ve özgürlükçü bir ilke olarak geliştirilmemiş, ulusçulukla sınırlanmış, daha doğrusu (Halk kavramının yerine Ulus kavramı konularak) ulusçuluğa dönüştürülmüştür."[123]

Halkçılık ideolojisinin, Kurtuluş Savaşı sırasında farklı toplumsal kesimleri birleştirme olarak tezahür eden içsel işlevi yanında yanında dışsal olarak nitelendirebileceğimiz bir işlev daha yüklendiği görülmektedir: Kurtuluş Savaşı'na destek veren Sovyetler Birliği ile ilişkilerin sıcak bir biçimde yürütülmesi.[124]

2. Birinci Meclis'te Halkçılık ve Mesleki Temsil Tartışmaları

Gerek Kurtuluş Savaşı sırasmda, gerekse Savaş sonrası dönemde iktidara egemen olmak için çaba gösteren farklı düşünce akımlarının bulunduğu, bunların hepsinde de halkçılık söyleminin önemli bir yer tuttuğu gözlenmektedir. İkinci Meşrutiyet'ten beri süregelen ideolojik mücadelenin içinde yetişmiş olan, hatta çeşitli biçimlerde o mücadelede yer almış olan kişiler Meclis'e milletvekili olarak girmişler, tartışmaları buraya da taşımışlar ve bu çerçevede, Birinci Meclis'te, çeşitli gruplar ortaya çıkmıştır.[125] Bu

122 Yetkin, 1983, s.99.

123 Tunçay, 1981, s.209.

124 Oran'a göre Kurtuluş Savaşı'nda halkçılık, dört işlev yüklenmiştir: 1. Seçkinlere karşı eşrafı yatıştırmak, 2.Sovyetler Birliği'nden yardım almayı kolaylaştırmak, 3.Seçkinler tarafından, ilk kez gereksinmelerini yönetime yansıtma olanağını bulan halk kitleleri ile eşrafın omuzu üzerinden daha doğrudan bir ilişkiye geçmek, 4.Günün sosyalizme açık gözüken atmosferi içinde girişim üstünlüğünü solcu gruplara bırakmamak. Bakınız, Oran, 1988, ss.110-112.

grupların Meclis'te ortaya koymuş oldukları etkinliklerde, halkçılık düşüncesinin ön plana çıktığı görülür. İttihat ve Terakki hareketinin Rusya'daki narodnik hareketten etkilenmeleri ve İkinci Meşrutiyet sonrası gelişen dayanışmacı görüşler hatırlandığında bu şaşırtıcı değildir. Kurtuluş Savaşı döneminin kendine özgü koşulları halkçılık düşüncesini daha da güncel kılmıştır.

Büyük Millet Meclisi'nde Halk Şuralar Fırkası, Halk Zümresi gibi gruplar kurulmuş ve Meclis'e; "Mesai", "Halk Şuralar Fırkası Programı" ve "Halk Zümresi Siyasi Programı" başlıklı üç halkçılık programı getirilmiştir.[126] Bu grupların en tutarlı ve etkin olanı, belki de, Halk Zümresi idi. Sovyet Devrimi'ni örnek alan ve ılımlı bir sosyalist politika yanlısı olan Zümre, 60-70 milletvekilini kapsıyordu. Zümre, halkçılık düşüncesine dayanan bir program hazırlamış ve 8 Eylül 1920'de Halk Zümresi Siyasi Programı adı ile yayınlamıştır.[127] Halk Zümresi'nin siyasal görüşlerinin, "İttihatçı Pan-İslamizmi ile toplumsal içerikli bir ekonomi politikası tasarımının bileşimine dayan(dığı)" söylenebilir.[128]

Meclis'e getirilen bu programlar, genel çizgileriyle antibürokratik bir içerik taşımaktaydılar. Programlarda önerilen şura sistemi ve halk mahkemeleri ise Sovyet sisteminden etkilenmişti ve şuraların seçiminde de, dayanışmacı mesleki temsil esasına yer verilmekteydi. Mustafa Kemal ve arkadaşlarının 18 Eylül 1920 tarihinde Meclis'e sundukları ve "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası" başlığını taşıyan metin ise "taktik nedenlerle, karşıdaki ittifak cephesini dağıtmak için ileri sürülmüş sayılabilir."[129] Halkçılık Programı olarak bilinen bu metin, 1921 Anayasasına giden ilk adım oldu.[130]

Mesleki temsil esasına yer verilmeyen bu programda, daha çok anti-emperyalist bir çizgi hakim olmaktadır. "3 bölüm ve 31

125 Bu gruplar konusunda geniş bilgi için, bakınız, Güneş, 1985, ss.121-151.
126 Programların metinleri için, bakınız, Tunçay, 1972, passim.
127 Halk Zümresi ve Halk Zümresi Siyasi Programı'nın değerlendirilmesi için, bakınız, Güneş, 1985, ss.121-123.
128 Tunçay, 1978, s.154.
129 Tekeli; Şaylan, 1978, s.67.
130 Tanör, 1996, s.189.

maddeden oluşan programın amaç ve öğreti bölümünde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ulusal sınırlar içinde bağımsız yaşamak, Hilafet ve Saltanat kurumlarını kurtarmak amacıyla oluşturulduğu vurgulandıktan sonra, hükümetin amacının salt halkın özgürlüğünü kurtarmak olmayıp, halkı emperyalizm ve kapitalizmin baskı ve zulmünden kurtararak onu yönetim ve egemenliğin tek sahibi yapmayı amaçladığı belirtilmiştir. Programın temel maddeler bölümü de yeni Türk devletinin siyasi yapısını belirleyen kuralları içeriyordu. Egemenliğin bağsız koşulsuz ulusa özgü olduğu, idare yönteminin, halkın yazgısının kendi istemi doğrultusunda çizmeyi amaçlar ilkelere dayandığı, yasama ve yürütme yetkisinin ulusun tek ve gerçek temsilcisi olan B.M.M.de toplanacağı açıkça belirtildiği gibi, "Türkiye Halk Hükümeti"nin de B.M.M. tarafından yönetileceği ilkesi getirilmişti."[131]

Çalışma ilişkilerini konu alan çalışmamız açısından, Birinci Meclis'te 1921 Anayasasının hazırlık görüşmeleri sırasında halkçılık konusunda yaşanan gelişmelerin en ilginci, mesleki temsil esasına ilişkin tartışmalardır. Ağırlıklı olarak Halk Zümresi çevresinde geliştirilen mesleki temsil savı "bürokrasiye karşı demokratik bir önlem olarak savunulan" bir düşünceydi.[132] Bu yolla devlet memurlarının halka tahakkümünün engellenebileceği savunulmaktaydı.[133] Ancak, mesleki temsil tartışmalarının önemi, bunun da ötesindedir. Tartışmalar, BMM üyelerinin mesleki temsil esasına göre seçilmesi konusunu aşmakta, buna temel teşkil etmek üzere değişik toplum kesimlerinin kendi mesleki kuruluşları içerisinde örgütlenmelerine ilişkin öneriler de barındırmaktadır. Mesleki temsile ilişkin tartışmaların kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesi, hem dönem içerisinde dayanışmacı görüşün etkilerini, hem de Türkiye'de korporatizm konusundaki tartışmaları anlamamızı kolaylaştıracaktır.

Encümen-i Mahsus tarafından değiştirilerek hazırlanan ta-

131 Güneş, 1985, s.158.

132 Tunçay, 1978, s.158.

133 Bu doğrultuda yapılan değerlendirmeler için, bakınız, Özbudun, 1992, ss.30-31.

sarıda, BMM üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından, ama "meslek erbabı temsil edilmek üzere" seçilmesi önerilmişti.[134] Encümen'de bu değişiklik, Ali İhsan Bey'in önerisiyle yapılmıştı. Ali İhsan Bey'in "Mesleki Temsil Programı", kapitalistleşme süreci içerisinde kaybeden taraf olan esnafların bakış açısını yansıtmakta ve korporatif bir devlet öngörmekteydi. Bu programa göre, Batıya açılmanın yıktığı esnaf cemiyetleri, korporatif bir halkçılık temelinde tekrar oluşturulacaklardı.[135] Burada, kaybeden esnaf kesimi üzerine oturtulan ama "mesleki temsil" esasına dayalı olarak gerçekleştirilmek istenen korporatif bir örgütlenme söz konusu olmaktaydı.

Encümenin gerekçesinde mesleki temsilin yararı "...umumi refahın ve memleketin ümran ve selametinin kafil ve zamini olacak surette sai ve amel erbabının tamamiyle temsil edilmesi ve böylece de halk sunufunun kendi ihtiyacatı ile vasıtasız meşgul olması gibi fevait elde edileceği düşünülmüştür."[136] biçiminde ifade edilmekteydi. Encümen raportörü Soysallı İsmail Suphi Bey'in konuşmasında ise sorunun örgütsel boyutuna ilişkin değerlendirmeler de yapılmakta ve "Esnaf teşkilatı, cemiyet teşkilatı, sendikalar yapacağız." sözleriyle, bu örgütlerin niteliği ortaya konmaktadır.[137]

Mesleki temsilin en ateşli savunucularından biri Mahmut Esat (Bozkurt) Bey idi. Esat'ın yaptığı konuşmadan kısa bölümler sunuyoruz:

"Efendiler; memleket demek, o memleketin iktisadiyatı demektir. Hiç bir zaman o memleketin yalan yanlış politikacıları demek değildir. Fakat o memleketi, sapaniyle, elinde o mübarek çekiciyle çalışan demircisi, çiftcisi temsil eder ve memleket onlardan terekküp eder. Memleket manası onlarda mündemiçtir ve

134 Tekeli; Şaylan, 1977, s.69.

135 Tekeli; Şaylan, 1977, ss.69-70. Ali İhsan Bey'in programı konusunda geniş değerlendirmeler ve programın tam metni için, bakınız, Tekeli; İlkin, 1977, passim. Programın tam metni şu kaynakta da bulunabilir: Tunçay, 1978, ss.424-430.

136 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 99. İçtima, 18.XI.1336, s.369.

137 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 99. İçtima, 18.XI.1336, s.387.

o tabaka resikara gelmedikçe, bu memleketin mukadderatını doğrudan doğruya eline almadıkça, memleketin felaha doğru yürümesinin imkanı yoktur, bütün Kanunu esasilere ve bütün şekli meşrutiyete rağmen hulasa doğru yürümesi imkanı yoktur. Zavallı halk Kanunu esasilere rağmen esirdir, yine inlemektedir, yine aç ve sefildir. O tabakayı buraya koymakladır ki biz açlığın önüne geçeceğiz ve o tabaka buraya geldiği zaman, kibar kibar cümleler içinde büyük nutuklar irat edemiyecek, fakat çiftçi çiftçiliğini düşünecek, demirci demirciliğini düşünecek, tabağ tabakcılığını düşünecek, ayakkabıcılar ayakkabılarını düşünecek ve bu suretle memleketi vücuda getiren unsurlar o memleketi hakikaten düşünmüş olacaktır. Hiç bir zaman bir çiftçi olmayan, çiftçinin menfaatini, çiftçi kadar takdir edemez.

Memleketimizde şayet mesleki intihabı kabul etmezsek emperyalist memleketlerde, meşrutiyetperver geçinen tabakanın halkı aldatarak Kanunu esasiden, hürriyetten bahsetmesine benzeriz. Halk buraya gelmedikçe, halk burada mukadderatını idare etmedikçe, hiç bir zaman hakkına nail olması imkanı yoktur ve biz elimizdeki bu kanunlarla, bu Kanunu esasilerle onlarla feci bir surette istihza ediyoruz demektir. Bendeniz, ancak çiftçi tabakasının çarıklariyle, demirci tabakasının çekiçleriyle ve tabak tabakasının önlükleriyle bu Meclise girdiği zamanda memleketin kurtulduğuna kanaat hasıl edebilirim."[138]

Mesleki temsile ilişkin tartışmalarda, konunun örgütsel boyutuna ilişkin değerlendirmeler de yapıldığı görülmektedir. Bu örgütlenmenin tarihsel gelişim sürecinde varlığını yitiren loncalara ya da ahilik kurumuna dayandırıldığı dikkati çekmektedir. Ücretlilerin ve bunların örgütlerinin tartışmalar içerisinde çok yer bulması söz konusu değildir. Bütün bunlar, kuşkusuz mesleki temsilde söz konusu edilen toplum kesimleri düşünüldüğünde şaşırtıcı olmamaktadır. Tartışmalarda ağırlıklı olarak yer verilen toplum kesimleri; işçiler değil, çiftçilerle zanaatkarlar olmaktadır. Bütün bu değerlendirmelerin ise dönemin sınıfsal yapısına ve "dayanışmacı" görüş çerçevesine uygun olduğu söylenebilir. Mesleki temsilin en ateşli savunucularından biri olan

138 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 99. İçtima, 18.XI.1336, ss.388-390.

Mahmut Esat'ın bu konudaki görüşleri şöyleydi:

"Malumualiniz bu Meclis, memleketin istiklalini elde edinceye kadar devam edecektir. Ve binaenaleyh esnaf tabakası çiftçiler falan buraya gelmiyeceklerdir. Bu müddet zarfında teşkilatımıza başlayabiliriz ve mütehassıslar göndeririz, çiftçileri, demircileri, ayakkabıcıları bir araya toplayacak sindikaları, daha güzel bir tabirle, Loncaları vücuda getirirler ve bu suretle ikinci içtimaa kadar az ve çok bir teşkilat vücuda getirmiş oluruz. Memnuniyetle haber aldığımıza göre İktisat vekaleti de amele kanununu kabul etmiş ve orada bu sindikaları mecburi tutmuştur. Sindikalar yani loncalar gelecekler, kendilerini orada tescil ettireceklerdir ve o suretle bu memlekette bu Meclisten sonra hazırlanmış bir teşkilat meydana gelecek."[139]

Konuya ilişkin olarak, Karesi milletvekili Vehbi Bey'in görüşleri ise şöyleydi:

"Geride memlekette meslekler mevcuttur. Her memlekette her sanatkarin ayrıca ağa babası veyahut ahi babası, başları her memleketin mahalli tabirince (başbuğu) olacak bir adamı vardır. Bu teşkilat memleketimizin pek eski devirlerinden beri devam edegelmektedir. Hatta İstanbul'da bilirsiniz ki, dükkanlar satılırken ayrıca bir de gedik satılır. Fakat memleket Avrupa'yı taklit ettiği zaman ve memlekette istibdat yerleşmeğe başladığı zaman en evvel böyle cemaat ve cemiyet hayatlarının yıkılması iktiza ettiği için tanzimatçılar, bunlar eski kafa, eski işlerdir, diye bu gibi teşkilatı yıkmağa başladılar ve kısmen de muvaffak oldular. Yoksa bugün memleketin meslek teşkilatı yok değildir..."[140]

Mesleki temsil lehindeki bu görüşler yanında, aleyhte görüşler de ifade edilmiştir. Bu görüşlerde kullanılan argümanlardan birisi, bu sistemin gerekli olmadığı yönündedir. Buna göre, toplumda sosyal sınıf farkları olmadığı için, mesleki temsile de gerek olmayacaktır. Örneğin, Karesi mebusu Hasan Basri Bey'e göre, "Mademki memlekette (kapitalist) yoktur, mademki sunufu içtimaye farkları yoktur efendiler, mademki memleketimizin ekseriyeti azimesini çiftçiler teşkil etmektedir, bugün emin olu-

139 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 99. İçtima, 18.XI.1336, s.390.
140 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:6, 106. İçtima, 30.XI.1336, s.149.

nuz ki şu Meclis memleketi hakikaten temsil ediyor, demektir."[141]

Mesleki temsile karşı görüşler arasında, bunun uygulanma olanağının bulunmadığına ilişkin olanlar da vardır. Bu çerçevede, mesleki temsile dayanak olarak gösterilen ahi teşkilatının varlığını kaybetmiş olduğu savunulmaktadır. Hasan Basri Bey'in bu konudaki görüşleri şöyledir:

"Bunda kabiliyeti tatbikiye vardır diyemiyorum ve kabiliyeti tatbikiyenin mevcudiyetine katiyen kanaat getiremiyorum. Efendiler; biz henüz on iki senelik bir hayatı meşrutiyete malik bir milletiz. İçtimai inkilaplar böyle programlarla olamaz. Hükemadan birisi diyor ki; ıslahat ve teceddüdat halkın kabiliyeti tekemmüliyesini takip etmeli ve bu kabiliyeti tekemmüliyenin önüne geçmemelidir. Eğer mesleki temsil usulünü tatbik edebilirseniz, hakikaten memleket bahtiyardır. Yalnız tatbik edebilecek misiniz? İşte bu hakikaten muhtacı tetkik ve muhtacı teemmüldür.

Eğer biz kabiliyeti tekemmüliyeyi takip etmez, kabiliyeti tekemmüliyenin fevkine çıkarak ıslahat yapmak istersek, Efendiler emin olunuz bu ıslahatın neticesi yine hiçtir ve yine şikayet ettiğimiz tufeyliler başımıza gelir. Siz istediğiniz ıslahatı yapınız. Seviyei millet yükselmedikçe hiç bir semere çıkmanın imkanı yoktur.

Ahi teşkilatı, mesleki temsilde tetkik edilecek mühim bir esastır. Fakat efendiler o teşkilat birçok esbap yüzünden, maalesef eski halini kaybetmiştir. Bir kere mesleki intihabatı madamki, mesleklere, sunufa istinat ettirmek istiyoruz, evvelemirde kaidei tekamüliyeye, kaidei tedriciyeye riayeten, eskiden var olan esnafı, eskiden var olan meslekleri ve bu günde gayri müteazzi olan meslekleri taazzuv ettirelim, inkişaf ettirelim, bunlar müteazzi bir meslek haline girsinler. Ondan sonra biz mesleki intihabı, belki bir kaç devrei intihabiye geçtikten sonra tatbik edebiliriz..."[142]

Mesleki temsil aleyhine kullanılan argümanlardan biri de,

141 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 100. İçtima, 20.XI.1336, s.416.

142 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:5, 100. İçtima, 20.XI.1336, ss.415-416.

Meclis'e gelmesi muhtemel olan çiftçi, esnaf ve zanaatkarların yeterli eğitim ve bilgi düzeyine sahip olmamalarıydı. Karahisar-ı Şarki milletvekili Mustafa Bey, bu konudaki görüşlerini şöyle ifade ediyordu:

"Çünkü tabakai salise büyük bir cehalet ile muttasıf olduklarından Meclisin bu kütlesinden mülk ve millete menafi hasıl olmayıp Mecliste bulunacak bir kaç münteffizin isrine ıktıfadan gayri hiç bir şey yapamıyacaklardır. Hiç bir istifade temin edemiyecekler. Dolacak esnaf ve saire, biriktiler buraya, hiç bir şey anlamazlar. Bunların içinde bir kaç müteneffiz bulunacak, onlar ne der ise onun sözüne tabi olup hiç bir iş yapamıyacaklar... milletin bilfiil mukadderatına hakim olması ve mukadderatına bilfiil vazıyed bulunması için milleti cehaletten kurtarıp, milletin seviyesini yükseltmekten başka bir çare bulunamaz. Bunun önüne başka türlü geçmek ihtimali yoktur. Bin kere tecrübe olunmuştur, faide vermez. O temsili mesleki usulünü de yapsanız yine o mebuslar geleceklerdir."[143]

Mesleki temsil aleyhine kullanılan bir diğer argümana göre, Meclisin görevi sadece mesleklere ilişkin düzenlemeler yapmak değildi. Trabzon mebusu Hüsrev Bey, görüşlerini şöyle ifade ediyordu:

"Sonra buraya gelecek Meclisin yapacağı vazifeleri düşünmeliyiz. Buraya gelecek Meclisin vazifesi yalnız tabaklık sanatı şöyle olsundan ibaret değildir. Muahedatı beyneddüvel yapa-

---

143 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:6, 105. İçtima, 29.XI.1336, s.121. Daha sonraları, 10.11.1932-27.10.1933 tarihleri arasında Maarif Vekilliği yapacak olan Dr.Reşit Galip de, Ekim 1920'de yazdığı, ama 1970 yılında yayınlanabilen "Köycülük" isimli bir incelemesinde mesleki temsil konusunu benzeri bir noktadan eleştirmektedir: "5-10 kişiden ibaret bir parti kurarak meseleyi olup bitmiş sayıyoruz. "Mesleki temsil" tartışmalarını ortaya atmakla proletaryanın hakkını kendi eline teslim etmiş olduğumuzu sanıyoruz. Oysa nasıl kullanılacağı, ne yolda yararlanılacağı bilinmiyen bir hak yok sayılır, kapanın elinde kalır." Dr.Reşit Galip, sorunun çözümüne ilişkin olaraksa, şu değerlendirmelerde bulunmaktadır: "Biz köylümüzü olaylarla ilgilendirebilir, onu haklarının neler olduğunu ve nasıl elde edileceğini anlıyacak mertebeye çıkarmayı becerebilirsek işte o zaman köylüyü ve köylüye dayanan memleketi kurtarma imkanına kavuşuruz." Bakınız, Reşit Galip, 1920, s.362.

caktır. Yani öyle adamlar lazım ki Meclisin içerisinde, askerlikten iyi anlar, tanınmış askeri simalar bulunmalı, sonra diplomatlar, yani siyasi memurlar lazım, hukukşinaslar, hukuku siyasiyeyi bilen insanlar lazım. Sonra cidden maliyede ihtisas sahibi şahıslar bulunmalı. Onlar da buraya gelmelidir."[144]

Mecliste uzun tartışmalar sonunda, mesleki temsil esasına dayalı öneri, Encümen'in ısrarlarına karşın reddedilmiştir.[145] Ancak, İttihatçılar, Meclis'te kabul ettiremedikleri mesleki temsil ilkesini daha sonraki dönemlerde değişik biçimlerde savunmayı sürdürmüşlerdir.[146]

Mecliste mesleki temsil önerisinin reddedilmesinde, kuşkusuz Atatürk'ün tavrı belirleyici olmuştur.[147] Ali İhsan Bey ve arkadaşları, mesleki temsil ilkesi konusunda Atatürk'ü ikna etmeye çalışmışlar, ancak bunda başarılı olamamışlardır.[148] Atatürk 'ün bu tavrında, Meclis içerisinde İttihatçıların egemenliğini kırma düşüncesi yanında, mesleki temsil konusundaki değerlendirmeleri rol oynamış olmalıdır. Atatürk, 1920'lerin sonunda, 1930'ların başında yaptığı değerlendirmelerde, "Demokrasiye Muhalif Asri Cereyanlar" başlığı altında üç düşünce akımını sıralamaktadır. Bunlar, "Bolşevik nazariyesi, ihtilalci siyasi sendikalizm nazariyesi ve menfaatlerin temsili nazariyesi"dir.[149] Atatürk, bu değerlendirmede, Meclis'in mesleki temsil esasına göre oluşturulması görüşünü şöyle eleştirmektedir:

"Menfaatlerin temsili nazariyesi; muhtelif meslek ve san'at

144 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:6, 106. İçtima, 30.XI.1336, s.156.

145 Özbudun, 1992, s.35; Tanör, 1996, s.191; Tekeli; İlkin, 1977, s.314.

146 Tunçay, 1978, s.159. Meclis'in "mesleki temsil" esasına dayalı olarak oluşturulması düşüncesiyle, daha sonraki tarihlerde, değişik düzlemlerde de karşılaşılmaktadır. Örneğin, kendisi de mesleki ya da yarı-mesleki temsil esasına göre oluşturulmuş olan 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde işçi grubunun Kongre'den taleplerini içeren "iktisat esasları"nın üçüncüsü, "Meb'us ve belediye seçimlerinde mesleki temsil usulünün kabulü" biçimindeydi.

147 Berkes, bunu "Ziya Gökalp'in yazılarından esinlenenlerin "mesleki temsil" dedikleri ideolojiyi Mustafa Kemal benimsememiştir." sözleriyle değerlendirmektedir. Bakınız, Berkes, 1973, s.443.

148 Mete Tunçay, bunu Celal Bayar'la bir görüşmesine dayanarak aktarmaktadır. Bakınız, Tunçay, 1978, s.162.

149 Afet İnan, 1969, s.40.

ve iş adamları, cemiyet içinde, ayrı ayrı birer zümre, birer küçük cemiyet halinde düşünülürse herbir zümrenin biribirinden farklı menfaatleri vardır. Binaenaleyh, diyorlar ki; her hususi menfaat sahibi gruplar, ayrı ayrı, mecliste kendilerini temsil etmelidirler. Bu takdirde, intihap, millet efradının ekseriyeti tarafından değil, gruplar tarafından ve grupların haiz olduğu menfaat derecesinde vuku bulacaktır. Mecliste, bu gruplardan birkaçı birleşip, iktidar mevkiine geçince, yalnız kendi menfaatleri lehine çalışacaklardır. Buna kim mani olacaktır."[150]

"İşte bu sebeplerden dolayıdır ki, biz bu ve bundan evvelki nazariyeleri memleket ve milletimiz için muvafık görmüyoruz. Biz, memleket halkı fertlerinin ve muhtelif sınıf mensuplarının yekdiğerine yardımlarını aynı kıymet ve mahiyette görürüz; hepsinin menfaatlerinin aynı derecede ve aynı müsavatperverlik hissiyle teminine çalışmak isteriz. Bu tarz, milletin umumi refahı, devlet bünyesinin kuvvetlenmesi için daha muvafık olduğu kanaatindeyiz. Bizim nazarımızda çiftçi, çoban, amele, tüccar, san'atkar, doktor velhasıl herhangi bir içtimai müessesede faal bir vatandaşın hak, menfaat ve hürriyeti müsavidir. Devlete, bu telakki ile azami faydalı olmak ve milletin emniyet ve iradesini, mahalline sarfedebilmek bizce, bizim anladığımız manada, halk hükümet idaresi ile mümkün olur."[151]

Cumhuriyet yönetiminin daha sonraki dönemlerde dayanışmacı tezleri yaygın bir biçimde kullanmasına karşın, meslek esasına dayalı korporatif örgütlenmelere yönelmemesinin nedenlerini, sanıyoruz bu bakış açısında aramak icap eder. Atatürk'ün bu görüşleri, literatürde mesleki temsile karşı yöneltilen eleştirilerle de uyumludur. Mesleki temsile yönelik bu eleştirilerin temelindeki görüşleri, şu şekilde özetlemek olanaklıdır:

"Milli hakimiyet prensibine göre, millet, şahsiyet sahibi bir varlıktır ve hakimiyetin tek sahibidir. Başka deyimle hakimiyet bir bütün olarak millet şahsına aittir. Bu durumda milletin bir parçasının, bir kısım fertlerin veya herhangi bir sosyal teşekkü-

150 Afet İnan, 1969, s.41. Atatürk'ün el yazısıyla yaptığı değerlendirmenin kopyası, ss.424-425'te bulunmaktadır.

151 Afet İnan, 1969, s.41.

lün hakimiyetin bir kısmına sahip olduğu ileri sürülemez. Hakimiyetin temsili de, ancak hakimiyetin sahibi olan milletin bütününün temsil edilmesi ile gerçekleşebilir. Böyle olunca, çeşitli sosyal teşekküllerin temsilini öngören korporatif temsil teorisi, milli hakimiyet prensibine aykırı olmaktadır."[152]

Mesleki temsil yaklaşımına, başka açılardan da eleştiriler yöneltilmektedir. Bu çerçevede, mesleki temsil, genel oy ilkesine dayalı siyasi temsil sistemindeki "oyların eşitliği" ilkesine de aykırı sonuçlar doğurmaktadır.[153] Çünkü, herhangi bir teşekkül içinde yer almayan fertlerin temsil edilememesi söz konusu olmaktadır.[154]

Konuyu, Birinci Meclis'teki dayanışmacı görüşlere ve bu çerçevede savunulan mesleki temsile ilişkin kısa bir değerlendirmeyle kapatmak istiyoruz. Öncelikle, mesleki temsile ilişkin tartışmalarda ifade edilen görüşlerin homojen olmadığını belirtmeliyiz. Bu konudaki görüş sahiplerinin çiftçi, zanaatkar vb. değişik toplum kesimlerine vurgular yaptığı, bu kesimlerin örgütlülüğüne ilişkin önerilerin de farklı olabildiği gözlenmektedir. Söz edilen örgütler, ahilik benzeri kuruluşlardan, cemiyetlere ve sendikalara kadar değişebilmektedir.

Yapmış olduğumuz alıntılarda mesleki temsile ilişkin gerekçelerin de farklı olabildiği görülmektedir. Ancak, bu görüşlerin, Türkiye'de halkçılık ideolojisinin evrimi içerisinde daha sonraki dönemlerde meydana gelen gelişmelere göre daha "toplumsal" bir içerik taşıdığı ifade edilmelidir. Bu tartışmalar dışında, Birinci Meclis'in halkçılık açısmdan en büyük etkinliği ise hilafetin ve saltanatın kaldırılması olmuştur. Bunun yerine "egemenliğin ulusa dayandırılması" ilkesi getirilmiştir.

---

152 Göze, 1968, s.76.

153 Göze, 1968, s.78.

154 Mesleki temsile yöneltilen eleştiriler konusunda geniş bilgi için, bakınız, Göze, 1968, ss.75-79.

B. KURTULUŞ SAVAŞI SONRASI DÖNEMDE HALKÇILIK VE ATATÜRK

1. Kurtuluş Savaşı Sonrası Halkçılık Anlayışındaki Değişmeler

Daha Kurtuluş Savaşı kazanılmadan önce ülkenin iç ve dış güçler dengesinde ortaya çıkan değişmeler, halkçılık anlayışında da değişimlere, yeni yorumlara yol açmaktaydı. Bu süreç içerisinde, halkçılığın yeni kurulmakta olan ulus-devletin sosyolojik temellerinin üzerine inşa edilmeye çalışıldığı bir kavram olarak algılandığı gözlenmektedir.[155]

Atatürk, 1 Mart 1922'de Meclis'in üçüncü toplanma yılını açarken yaptığı konuşmada, "Türkiye halkı ırkan veya dinen ve harsen müttehit, yekdiğerine karşı hürmet-i mütekabile ve fedakarlık hissiyatiyle meşhun ve mukadderat ve menafii müşterek olan bir heyeti içtimaiyedir."[156] demekteydi. Bu ifadelerde, farklı toplumsal ve ekonomik grupların, fonksiyonel bir içsel bağlılık çerçevesinde dayanışmalarını ön plana çıkaran bir bakış göze çarpmaktadır.

Bu değişmeler, Atatürk'ün değişik tarihlerde ve yerlerde yaptığı konuşmalarda ve diğer belgelerde rahatlıkla izlenebilir. Atatürk, 7 Eylül 1922 tarihinde yayınladığı bir beyannamede, zaferden sonra uzun vadeli bir kalkınma programının gerçekleştirileceğini söyleyerek "halkçılık esasına dayalı Halk Fırkası"nı kuracağını ifade ediyordu. Savaşın kazanılması, iktidarın netleşmesi, Sovyet desteğine eskisi kadar ihtiyaç duyulmaması, Meclis'te daha önceki dönemde gözlenen rekabetin ve halkçılık konusundaki canlı tartışmaların ortadan kalkması, halkçılığın yeni bir çehre kazanmasına, neredeyse İkinci Meşrutiyet sonrasındaki "milli iktisat" anlayışına çekilmesine yol açtı.

Atatürk'ün değişik tarihlerde, değişik yerlerde yapmış olduğu konuşmalarda ifade edilen bu görüşler, daha sonra Cumhuriyet Halk Fırkası'nın oluşumuna ve Türkiye'de halkçılık ide-

155 Bianchi, 1984, s.100.

156 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Birinci Cilt, s.221.

olojisinin gelişimine ilişkin önemli ipuçları vermektedir. Oran'a göre halkçılık, "...Kurtuluş Savaşı sırasında gerçek anlamına en yakın bir öz taşıdıktan sonra, savaş sonunda, çatışan sınıfların varlığının yadsınması temeline dayanan Halk Fırkası'na kuramsal temel oluşturmak için kullanılmıştı."[157] Timur'a göre de, "Kurtuluş Savaşı'nda bir ara otoriter bürokrasiye karşı bir silah olarak kullanılan halkçılık fikri, artık sınıf mücadelesini önlemek amacına yöneltilmiştir. Aynı fikrin diğer yönü, saltanata karşı bir "halk hükümeti" tezinin dayanağını teşkil etmesidir."[158]

2. Atatürk ve Halkçılık

Atatürk'ün halkçılık konusunu ele alan konuşmalarının en önemlilerinden biri, 7 Şubat 1923'te Balıkesir'de yapılmıştır:[159]

"Bu milletin siyasi fırkalardan çok canı yanmıştır. Şunu arzedeyim ki, memaliki sairede fırkalar, behemahal iktisadi maksatlar üzerine teessüs etmiş ve etmektedir. Çünkü o memleketlerde muhtelif sınıflar vardır. Bir sınıfın menfaatini muhafaza için teşekkül eden siyasi bir fırkaya mukabil diğer bir sınıfın menfaatini muhafaza maksadıyle bir fırka teşekkül eder. Güya bizim memleketimizde de ayrı ayn sunuf varmış gibi teessüs eden siyasi fırkalar yüzünden şahit olduğumuz neticeler malumdur. Halbuki Halk Fırkası dediğimiz zaman bunun içinde bir kısım değil, bütün millet dahildir. Bir defa halkımızı gözden geçirelim. Biliyorsunuz ki, memleketimiz çiftçi memleketidir. O halde milletimizin ekseriyeti azimesi çiftçi ve çobandır. Bu böyle olunca buna karşı büyük arazi ve çiftlik sahipleri varidi hatır olur. Bizde büyük araziye kaç kişi maliktir? Tetkik edilirse görülür ki, memleketimizin vüsatine nazaran hiç kimse büyük araziye malik değildir. Binaenaleyh bu arazi sahipleri de himaye edilecek insanlardır.* Sonra sanat sahipleriyle kasabalarda tica-

157 Oran, 1988, s.198.

158 Timur, 1994, s.50.

159 Konuşmanın tam metni için, bakınız, Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, İkinci Cilt, ss.93-99.
Bu noktada, Atatürk'ün "küçük çiftçilik" hakkındaki değerlendirmesini eleştiren Yerasimos, "Latin Amerika'dakiler gibi geniş çaplı ihracata yönelik

ret eden küçük tüccaran gelir. Bittabi bunların menfaatlerini, hal ve atilerini temin ve muhafaza mecburiyetindeyiz. Çiftçilerin karşısında olduğunu farzettiğimiz büyük arazi sahipleri gibi bu ticaret erbabının karşısında da büyük sermaye sahibi insanlar yoktur. Kaç milyonerimiz var? Hiç. Binaenaleyh biraz parası olanlara da düşman olacak değiliz. Bilakis memleketimizde birçok milyonerlerin hatta milyarderlerin yetişmesine çalışacağız. Sonra amele gelir. Bugün memleketimizde fabrika, imalathane vesaire gibi müessesat çok mahduttur. Mevcut amelemizin miktarı yirmi bini geçmez. Halbuki memleket taali eylemek için çok fabrikalara muhtacız. Bunun için de amele lazımdır. Binaenaleyh tarlada çalışan çiftçilerden farkı olmayan ameleyi de himaye ve siyanet etmek icabeder. Bundan sonra münevveran ve ulema denilen zevat gelir. Bu münevveran ve ulema kendi kendilerine toplanıp halka düşman olabilir mi? Bunlara terettüp eden vazife halkın içine girerek onları irşat ve ila etmek ve onlara terakki ve temeddüdde pişva olmaktır. İşte ben milletimizi böyle görüyorum. Binaenaleyh mesaliki muhtelife erbabının menafii yekdiğerine memzuç olduğundan, onları sınıflara ayırmak imkanı yoktur ve heyeti umumiyesi halktan ibarettir."

Atatürk'ün konuşmasında, başka ülkelerdeki sınıf gerçeğinin ve buna bağlı olarak farklı sınıfların çıkarlarını koruma amacına yönelik siyasi partilerin varlığının kabul edildiği görülmektedir. Ancak, Türkiye'de çıkarları farklı sınıfların olmadığından söz edilerek, kurulacak Halk Fırkası'nın, toplumun bütün kesimlerinin çıkarlarını temsil edeceği savunulmaktadır. Bu görüşlerin altında, devletin sınıflardan bağımsızlığı ya da sınıflar-üstü niteliği varsayımının yattığı düşünülebilir.[160] Aslında

---

tarım politikaları uygulayan ülkelerle kıyaslandığında önemli sayılabilecek bir ufak toprak işletmesi yoğunlaşması olsa da", "Ufak tarım işletmelerinin kısmen kendine yeterli olan bölgelerde (Kuzey ve Kuzeydoğu Anadolu) muhtemel bir üstünlüğü olsa da, ihracata yönelik üretim yapan alanların varlığı (Adana ovası, Ege bölgesi), hızlı bir arazi yoğunlaşmasını ortaya çıkardığı" kanaatindedir. Ona göre, "Kaldı ki, arazi küçük çiftçinin elinde bile olsa, üretim krediler ve ticaret aracılığıyla eşrafın sıkı denetimi altındadır." Bakınız, Yerasimos, 1990, s.83, dn.21.

160 Ahmad, 1981, s.157.

böyle bir görüş, tümüyle de haksız sayılamaz. Çünkü, Cumhuriyet'in başlangıç dönemlerinde, asker-sivil yönetici kadroyla, iktisadi açıdan güçlü toplumsal sınıflar ve kesimler arasındaki bağlar henüz kurulmuş değildi. Elbette bu bağlantılar zamanla oluşacak ve devletin sınıflar-üstü niteliği savı daha tartışmalı hale gelecekti.[161]

Atatürk'ün konuşmalarında, bu çerçevede, dayanışmacı bir anlayışın izleri olduğu görülmektedir. Zaten Dumont'a göre "...halkçılık, Kemalist lügatta, aşağı yukarı, Durkheim'ın Dayanışmacılık kavramına tekabül etmektedir."[162] Ancak, burada ulusal egemenlik ve dayanışma yanında, halkçılığın yeni bir renk de kazanmaya başladığı görülmektedir. Halkçılık artık, iktisadi kalkınmayı sağlamak için gerekli toplumsal barış ortamının sağlanmasına yönelik bir araç olma niteliğini de kazanmaya başlamıştır. Bunun zaman içerisindeki uzanımı, sınıf mücadelelerinin reddine yönelik düşünce ve uygulamaların katılaşarak egemen hale gelmesi olacaktır.

Ancak, en azından dönemin başlangıcı itibariyle böyle bir yaklaşımı anlayışla karşılamak olanaklıdır. Başlıca iki nedenle... Birincisi, gerçekten Kurtuluş Savaşı döneminde ve bunun sonrasında Türkiye'nin sınıfsal yapısı, dönemin endüstrileşmiş Batı toplumlarından farklı özellikler göstermektedir. Bu yapı, aynı zamanda, Türkiye'de 1930'lardan sonra, devletçi sanayileşme döneminde oluşmaya başlayacak olan sınıfsal yapıdan da farklıdır. "Sonuncusu Ulusal Kurtuluş Savaşı olan bir dizi savaşlar, ülkeyi tam bir yoksulluğun içine sürüklemiştir ve bu nedenle de

161 Boratav, 1920'lerin başı itibariyle devletin sınıflar-üstü niteliği konusunu tartışırken, şu değerlendirmelerde bulunmaktadır: "Tarihin belli anlarında, özellikle büyük dönüşüm ve çöküntü dönemlerinde siyasi iktidarların sınıf niteliği belirsiz olabilir; herhangi bir sınıfa dayanmayan "tarafsız", "salt rasyonel" bir görünüş taşıyabilir. Böyle anlar için bürokrasiyi, aydınları "hakim sınıf" sayan görüşler yaygınlık kazanır. Bazı bakımlardan 1923 Türkiyesi de böyle bir görünüş içindeydi. ...Kuvayı Milliye kadrosu, İstanbul ve İzmir gibi ekonomik merkezlerin hakim çevreleri ile henüz yüzyüze gelmemişti. Sınıf niteliği bakımından siyasi iktidarın nispi bir boşluk içinde olması bu yüzdendi." Bakınız, Boratav, 1982, ss.11-12.

162 Dumont, 1993, s.127.

diyebiliriz ki, ülkedeki tüm toplumsal sınıflar sanki yoksullukta birleşmiş bulunmaktadırlar. Konuya bu açıdan bakıldığında, halkçılık ilkesinin, toplumun tüm sınıf ve kesimleriyle birlikte, bir sınıf ötekisine yeğ tutulmadan, kalkındırılmasını amaçlamış olduğunu görmekteyiz."[163] Dikkat edilirse, burada, sınıfların olmadığından değil, sınıfsal ayrımların Batı'daki kadar keskinleşmemiş olduğundan söz ediyoruz.

İkinci olarak, Kurtuluş Savaşım tamamlamış, bağımsızlığına kavuşmuş, bunu sürdürmek ve iktisadi kalkınma ile tamamlamak isteyen bir ülkede; amaçlar ve araçlar kuramsal ve/veya pratik düzeyde tanımlanırken, sınıf mücadelelerinin reddine yönelinmesi dönemin koşullarında makul karşılanmalıdır. Rejimin önce kurulması, sonra da korunması temel amaç haline getirilmekte ve buna yönelik değişik potansiyel tehditlerden biri olarak algılanan sınıf mücadeleleri reddedilmektedir. Bizce, Kurtuluş Savaşı yıllarının sorunlarının bir ölçüde azalması ve sınıfsal yapıdaki değişiklikler nedeniyle; bu anlayışın daha çok eleştirilmesinin mümkün olduğu dönemler, 1930'lu yıllardır.

a. Atatürk ve İşçiler

Atatürk'ün konuşmasında değişik meslek erbabına ilişkin değerlendirmeler yaparken, en az önemi "amele"ye verdiği görülmektedir. Benzeri değerlendirmeler, Atatürk'ün diğer konuşmalarında da bulunabilmektedir. Cumhuriyet'in örneğin İsmet İnönü gibi diğer yöneticilerinin konuşmaları da, benzeri yaklaşımlar içermektedir.

Atatürk'ün işçilerden söz eden konuşmaları da sınırlıdır. Bunlardan birinde, 1 Mart 1922 günü, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üçüncü toplanma yılını açarken yaptığı ve bir önceki yılın etkinliklerini değerlendirdiği konuşmada, bu kesime çok sınırlı bir yer ayırarak "...erbab-ı mesainin terfi-i hayatını temin edecek Zonguldak Amele Kanunu..... bu tarz-ı mesainin muhassalası olarak zikre şayandır." demektedir.[164] Atatürk, burada,

163 Yetkin, 1983, ss.99-100.

164 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Birinci Cilt, ss.227.

çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde kapsamlı bir biçimde değerlendireceğimiz 10 Eylül 1921 Tarihli ve 151 Sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun"dan söz etmektedir. Atatürk'ün az önce aktardığımız "Bugün memleketimizde fabrika, imalathane vesaire gibi müessesat çok mahduttur. Mevcut amelemizin miktarı yirmi bini geçmez." şeklindeki değerlendirmesi ışığında, işçileri koruyucu bir düzenlemenin sanayi kesiminde değil de, madencilik alanında yapılmış olması şaşırtıcı değildir.

Atatürk'ün, konuşmalarında işçi kesimine göreli olarak az yer vermesinin altında, Batı toplumlarında işgücü içerisinde başat bir yer kaplayan işçi sınıfının, Türkiye'de önemli bir nicelik kazanamaması yatmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mirası değerlendirdiğimiz bölümdeki çözümlemelerimiz bunu göstermek için yeterlidir, sanıyoruz. İttihat ve Terakki döneminden Cumhuriyet'e sarkan "milli iktisat" anlayışının da bu değerlendirmelerde payı bulunmaktadır. Cumhuriyet yönetiminin bakışında da, Batı tipi bir burjuvazinin mevcut olmadığı, kalkınmanın ancak yaratılacak bir milli burjuvazi aracılığıyla gerçekleştirilebileceği düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Burjuvaziyle birlikte işçilerin de varlık kazanamadıkları düşüncesi bu bakışın olağan sonucu olmaktadır. Berkes'in ifadesiyle, "O, yıkık düzenin Batı uygarlığı anlamında sınıflaşmamış bir toplum olduğunu; Batı uygarlığına girmemiş bir toplum olarak o uygarlıktaki kapitalist veya işçi sınıfları olmadığını görüyordu. Batı uygarlığına girdikten sonra böyle sınıflar belirecekti; fakat Batı uygarlığına kendine özge yollarla girmekte olan geri kalmış toplumların özelliklerinden ötürü, kapitalist ya da işçi sınıfları gibi sınıfların henüz doğmadığını görüyordu."[165]

b. Atatürk ve Köylülük

Atatürk'ün dönem içerisinde yaptığı değerlendirmelerde, daha kötü durumda olan toplum kesimleri olarak köylülüğün ön pla-

165 Berkes, 1975, s.95.

na çıktığı görülmektedir.[166] Arar'ın ifadesiyle, Atatürk, "...halk kütlesi içinde köylülere karşı pek üstün takdir hisleri besle (mekteydi)."[167]

Atatürk, gene 1 Mart 1922 günkü konuşmasında, şunları söylemekteydi:

"Türkiye'nin sahibi ve efendisi kimdir? Bunun cevabını derhal birlikte verelim: Türkiye'nin sahib-i hakikisi ve efendisi, hakiki müstahsil olan köylüdür. O halde, herkesten daha çok refah, saadet ve servete müstahak ve elyak olan köylüdür. Binaenaleyh, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin siyaset-i iktisadiyesi bu gaye-i asliyeyi istihsale matuftur.

Efendiler! diyebilirim ki, bugünkü felaket ve sefaletin bais-i yeganesi bu hakikatin gafili bulunmuş olmamızdır. Filhakika; yedi asırdan beri cihanın muhtelif aktarına sevkederek, kanlarını akıttığımız, kemiklerini topraklarında bıraktığımız ve yedi asırdan beri emeklerini ellerinden alıp israf eylediğimiz ve buna mukabil daima tahkir ve tezlil ile mukabele ettiğimiz ve bunca fedakarlık ve ihsanlarına karşı nankörlük, küstahlık, cebbarlıkla uşak menzilesine indirmek istediğimiz bu sahib-i aslinin huzurunda bugün kemal-i hicap ve ihtiramla vaz'ı hakikimizi alalım. Efendiler! Milletimiz çiftçidir. Milletin çiftçilikteki mesaisini asri tedabir-i iktisadiye ile haddi azamiye isal etmeliyiz. Köylünün netayiç ve semerat-ı mesaisini kendi menfaati lehine haddi azamiye iblağ etmek siyaset-i iktisadiyemizin ruhu esasisidir."[168]

Atatürk'ün bu konuşmalarını dönemin koşulları içerisinde değerlendirmek icap eder. 1924 yılı itibariyle Türkiye'de istihdam içerisinde tarım kesiminin payı %89.6, sanayi kesiminin

166 Aynı saptamalar, daha sonraki dönemlerde İsmet İnönü'nün başbakan olarak yaptığı konuşmalar için de yapılabilir. Cumhuriyetin başlangıç dönemlerindeki hükümet programları da benzer özellikler göstermektedir. Bu konular, çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde ele alınacaktır.

167 Arar, 1963, s.18.

168 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Birinci Cilt, s.225. Konuşmanın tam metni için, bakınız, ss.221-244. Bu sözlerin Atatürk'ün samimi düşüncelerini yansıttığına ilişkin olarak, Mahmut Esat Bozkurt'un bir anısı aktarılabilir. Bozkurt, Türk Köylü ve İşçilerinin Hakları adlı kitabında, bu konuşmanın öncesindeki geceyi ayrıntılı olarak anlatmaktadır. Atatürk, Bulgaristan'da

payı %4.6, hizmetler kesiminin payı ise %5.5 idi.[169] İktisadi açıdan tarımın bu kadar ağırlıklı bir yer kapladığı bir ülkede, sosyal açıdan köylülüğe dayalı çözümlemeleri doğal karşılamak gerekir. Buna ilave olarak, köylülüğün, Kurtuluş Savaşının insan kaynağını oluşturduğu ve biraz da narodnik düşüncenin etkisi altında idealize edildiğini düşünürsek, Atatürk'ün toplumun zor durumdaki kesimleri olarak işçilere değil de, köylülere yönelmesi olağan karşılanmalıdır.[170] Ahmad'a göre, "Türk aydınları köylülüğün ekonomiye ve orduya katkılarına gerçek bir hayranlık, trajik konumlarına da sempati beslemekteydiler. Aydınlar, Rus narodniklerini izleyerek, köylülüğü idealize ettiler."[171]

Bu yönelim, Atatürk'ün birçok konuşmasında olduğu kadar, onun ölümünden sonra İsmet İnönü'nün yaptığı konuşmalarda ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin değişik tarihlerdeki kararlarında da gözlenebilir. Örneğin 2 Kasım 1922 tarihli "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hukuku Hakimiyet ve Hükümraninin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye Kararı"nda, köylülüğe diğer toplum kesimlerinden daha fazla önem verildiği görülmektedir:

"Millet şahsi hükümranlık ve saray halkı ve etrafının sefahati esası üzerine müessese bir saltanat yerine asıl halk kütlesinin ve köylünün hukukunu himaye ve saadetini tekeffül eden bir halk Hükümeti idaresi tesis ve vaz etmiştir."[172]

Ateşemiliter iken bir köylüye ilişkin olarak şahit olduğu bir olayı anlattıktan sonra, şunları sormuş: "Bu memleketin, Türkiyenin efendisi kimdir? Bütün bir tarihin yürüyüşünde ve bugün Türkiyenin efendisi kimdir?" Sorusunun karşılığım alamayınca ise şunu söylemiş: "Bu memleketin efendisi, Türk köylüsüdür." Bakınız, Bozkurt, 1939, ss.12-13.

169 Bulutay, 1995, s.189, Tablo 7.1.

170 Tekeli ve İlkin'e göre, Cumhuriyet halkçılığının en önemli boyutlarından biri köylünün "maişetini geliştirmek", onu bir küçük üretici haline getirmektir. Bunun arkasında ise, küçük toprak mülkiyetinin yaygın olduğu bir ortamda gelişmiş olan "narodnik"çi bir politik bakış bulunur. Bakınız, Tekeli; İlkin, 1988, s.39. Narodnizmin küçük toprak mülkiyetinin yaygın olduğu bir ortamda gelişmediğini daha önce görmüştük.

171 Ahmad, 1981, s.153. Ancak, Ahmad, Cumhuriyet döneminde köylülüğün durumunun biraz düzelmekle birlikte, ülke ölçeğinde ciddi bir yapısal değişiklik olmadığını da belirtmektedir.

172 Gözübüyük; Kili, 1982, s.100. Kararın metni için, bakınız, ss.99-100.

İsmet İnönü de, 29 Mayıs 1939 tarihinde, Cumhuriyet Halk Partisi Beşinci Büyük Kurultayı'm açarken yaptığı konuşmada, değişik toplum kesimleri içinden sadece köylülere yer ayırarak, şunları söylemekteydi:

"Önümüzdeki senelerde nüfusumuzun çoğunu teşkil eden köylümüzün, gerek tahsil, gerek geçim hususunda seviyesini yükseltmeyi başlıca hedef tutacağız. Bu hususta elde edeceğimiz neticelere, çok ehemmiyet ve kıymet veriyoruz. Kat'i olarak inanıyoruz ki, köylümüzün tahsilini ve maişetini daha yüksek bir dereceye vardıracağımız gün, milletimizin her sahada kudreti, bugün güç tasavvur olunacak kadar yüksek ve heybetli olacaktır."[173]

Atatürk'ün ve Cumhuriyet yönetiminin toplumsal bir kesim olarak köylülüğe önem vermesinin önemli sonuçlarından biri iktisadi alanda gözlenmiş ve yönetimin ilk hukuksal düzenlemelerinden biri olarak, 7 Şubat 1925'te 552 sayılı kanunla, "aşar"m kaldırılması gerçekleştirilmiştir.[174] Atatürk 1922 ya da 1923 yılında kendisine "Ya köylüler?" diye soran Sovyet elçisine, "Onlara yardım edeceğiz. Aşarı kaldıracağız." diye cevap vermekteydi.[175] Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 8 Nisan 1923 tarihli 9 umdesinden beşincisinde de "Aşar usulünde halkın şikayet ve mağduriyetini mucip olan nıkat esaslı bir surette ıslah edilecektir." ifadesi bulunmaktaydı. Aşarın kaldırılması, büyük toprak sahipleri yanında, "...büyük köylü yığınlarına rahatlama sağlayan sosyal adaletçi, radikal bir reform sayılabilir."[176] Aşarın kaldırılmasıyla ortaya çıkan bütçe açığı, 1926 yılından başlayarak dolaylı vergilerdeki artışlarla telafi edilmeye çalışılmıştır. Bu süreç, dolaylı vergileri daha çok ödeyeceği düşünülebilecek olan kentli emekçi-tüketici sınıflardan köylülüğe bir gelir aktarımı

173 Milli Şefin Söylev, Demeç ve Mesajları, s.36.

174 Kabul tarihi:7.2.1925, Resmi Gazete:23.2.1925, Sayı:84. Kuruç, aşarın kaldırılmasını, Cumhuriyetin, kurulurken modern bir devletin rejimi olmaya yönelmesinin bir simgesi olarak değerlendirmektedir. Bakınız, Kuruç, 1987, s.14.

175 Aralov, 1985, s.254.

176 Tezel, 1986, s.319.

olarak gerçekleşmiştir.[177] 1920'li yıllarda iç ticaret hadlerinin de tarım kesimi lehine gelişmesiyle, geniş köylü kitlelerin, daha önceki dönemlere göre bir rahatlama yaşadığı gözlenmektedir.[178]

Bunun dışında, Atatürk'ün ve Cumhuriyet yönetiminin köylülüğe yönelik projeleri içerisinde, bir toprak reformu gerçekleştirme düşüncesi de yer almıştır. Anayasanın 74. maddesine, 1937 yılında yapılan değişiklikler sırasında eklenen "çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak toprak ve ormanların kamulaştırma karşılığı ve bu karşılıkların ödenişi özel kanunlarla gösterilir." hükmü, topraksız köylüyü toprak yapma amacına yönelik önemli bir düzenleme idi. Bununla birlikte, büyük toprak sahiplerinin muhalefeti ve diğer nedenlerle, toprak reformu hazırlıkları içerisinde düşünülebilecek bu çalışmalar başarılı bir biçimde sonuçlandırılamadı.[179]

Ancak, kanımızca, Türkiye'de köylülüğün yüceltilmesine ilişkin değerlendirmeler nasıl olursa olsun, bunu sadece ya da ağırlıklı olarak narodnik etkilere bağlamak, ciddi ölçüde yanıltıcıdır. Çalışmamızın değişik bölümlerinde yaptığımız değerlendirmelerden ortaya çıkmış olmalıdır ki, Rusya'nın narodnizme yol açan koşullarıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Cumhuriyet Türkiyesinin koşulları arasmda, köylülük açısından ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de halkçılık ideolojisinin gelişiminde ağırlığı narodnik düşünceye veren görüşlerin altında, kanımızca Rusya-Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye'de köylülüğün durumuna ilişkin çözümlemelerin yanlış yapılması ve bu çerçevede yüzeysel benzerlikler kurulması yatmaktadır. Bu elbette, koşulların farklılığına rağmen düşünsel etkilerin olmadığı anlamına gelmemektedir. Ayrıca, bu noktada, köylülüğün narodnizm dışında başka etkilerle de yüceltilebileceğini de belirtmeliyiz.

Cumhuriyet yönetimi, köylülüğe ne kadar sempatiyle yaklaşırsa yaklaşsın; bu sempati, köylülüğe dayalı bir kalkınma

177 Boratav, 1990, s.42.
178 Boratav, 1990, s.43.
179 Bu gelişmeler konusunda, bakınız, Doğanay, 1977, passim.

stratejisi benimsenmesi sonucunu doğurmadı. Başlangıçtan itibaren temel sorunun iktisadi kalkınma olarak tanımlanması, bunun yolunun sanayileşme olarak belirlenmesi, yönetimi ana çizgileri belirlenmiş bir sanayileşme doğrultusuna yöneltti. Bu çizgide, köylülüğün durumunu iyileştirmek düşünülmekle birlikte, kırsal kesime dayalı, narodnik etkiler taşıyan gelişme stratejileri benimsenmedi. Bu açıdan Cumhuriyetin, gelişme stratejisi olarak kırsal kesime ağırlık veren bazı ülke deneyimlerinden, örneğin Gandhi Hindistanı'ndan ayrıldığını ve bunun olumlu olduğunu düşünüyoruz.[180]

Buna benzer biçimde, dayanışmacı tezler yoğun bir biçimde kullanılmasına karşın, örneğin küçük esnafa, sanatkara dayalı gelişme stratejileri de ön plana çıkmadı. Bu açıdan yönetimin Gökalpçi çizgiden ayrılmış olması, kanımızca, bir olumluluk olarak düşünülmelidir. Cumhuriyet yönetiminin, dayanışmacı tezlere karşın, meslek esasına dayalı olarak örgütlenmiş korporatif bir yapıya yönelmemesinin altında yatan nedenlerden biri de, muhtemelen bu açık tanımlayıştır.

c. Atatürk ve Aydınlar

Halkçılık konusunu değerlendirirken, aydınların konumunu ayrıca ele almak yararlı olacaktır. Atatürk, 20 Mart 1923 tarihinde Konya Türkocağı'nda gençlerle konuşurken, halkçılık tartışmaları içerisinde önem taşıyan bir ikileme, aydın-halk ilişkisine temas etmekte ve şunları söylemektedir:[181]

"İslam alemi iki sınıf ayrı heyetlerden mürekkeptir. Biri ekseriyeti teşkil eden avam, diğeri ekaliyeti teşkil eden münevveran. Bozuk zihniyetli milletlerde ekseriyeti azime başka hedefe,

---

180 Moore Jr.'a göre, Gandi'de "köylü yaşamının geriye dönük biçimde ülküleştirilişinde, köy sevgisi, kent düşmanı, hatta kapitalizm düşmanı tonlar taşıyordu." Oysa, O, "Köy Hindistanı'nı sürdürmenin, Hindistan nüfusunun büyük kitlelerini sefillik, cahillik ve hastalık dolu bir yaşama mahkum etmek anlamına geleceğini anlayamadı." Bakınız, Moore Jr., 1989, s.290. Hindistan deneyimi ve köylülükle ilgili geniş bilgi için, bakınız, ss.247-317

181 Konuşmanın tam metni için, bakınız, Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, İkinci Cilt, ss.137-147.

münevver denen sınıf başka zihniyete maliktir. Bu iki sınıf arasında zıddiyeti tamme, muhalefeti tamme vardır. Münevveran kitlei asliyeyi kendi hedefine sevketmek ister; kitlei halk ve avam ise bu sınıfı münevvere tabi olmak istemez. O da başka bir istikamet tayinine çalışır. Sınıfı münevver telkinle, irşadla kitlei ekseriyeti kendi maksadına göre iknaa muvaffak olamayınca, başka vasıtalara tevessül eder. Halka tahakküm ve tecebbüre başlar; halkı istibdatta bulundurmağa kalkar. Artık burada asıl tahlili noktaya geldik. Halkı ne birinci usül ile ne de tahakküm ve istibdat ile kendi hedefimize sürüklemeğe muvaffak olamadığımızı görüyoruz; neden?

Arkadaşlar, bunda muvaffak olmak için münevver sınıfla halkın zihniyet ve hedefi arasında tabii bir intibak olmak lazımdır. Yani sınıfı münevverin halka telkin edeceği mefkureler, halkın ruh ve vicdanından alınmış olmalı. Halbuki bizde böyle mi olmuştur? O münevverlerin telkinleri milletimizin umku ruhundan alınmış mefkureler midir?"

Atatürk, daha önceki konuşmalarında halkı, ulus düzeyinde kesimleri arasmda çıkar farklılıkları olmayan bir bütün olarak tammlarken, burada aydın ve halk olarak iki kesime ayırmaktadır. Bu Atatürk'ün halkçılık anlayışında radikal bir değişikliğe mi işaret etmektedir? Bizce, hayır... İktisadi düzeyde bir çıkar farklılığı söz konusu edilmemekte, aydın kesime, sadece kültür düzeyinde tanımlanarak, belirli işlevler yüklenmektedir. Atatürk'e göre, bu işlev "çağdaş uygarlığı" götürmektir. Çağdaş uygarlık ise, "Batı" olarak algılanmaktadır. Ama aydınlar halka Batı'ya ait olan neleri götüreceklerdir, neleri götürmeyeceklerdir? Batının sınıflı toplum anlayışı ve uygulamaları da halkçılık ideolojisinin bir parçası olacak mıdır? İleride görüleceği gibi, bu sorunun cevabı, "hayır"dır.

C. HALKÇILIK VE 1921 VE 1924 ANAYASALARI

Kurtuluş Savaşı ve sonrası dönemler için yaptığımız değerlendirmeleri, dönemin temel siyasal ve hukuksal metinleri olan 1921 ve 1924 Anayasaları ile tamamlayalım. Her iki Anayasada da,

halkçılık kavramı geçmemekte ve bu konuyla bağlantılandırılabilecek sınırlı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, temel çizgisi itibariyle, Fransız Devrimi'nin anti-monarşik ve statü ayrıcalıklarına karşı olan mantığına koşuttur. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız halk=millet düşüncesi içerisinde; egemenlik, kendisini tanrı adına kullandığı savında olan bir aile/fert/hanedandan alınarak, halka dayandırılmaya çalışılmaktadır ve halkın "kendi iradesinin ve mukadderatının" sahibi olacağı düşüncesi başat hale gelmektedir.

1921 Anayasası'nın 1.maddesinde yer alan "Hakimiyet Bila kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir." ve 2. maddesinde yer alan "İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." hükümleri, bu doğrultudadır.

1924 Anayasası da, "Hakimiyet bilakaydüşart Milletindir." biçimindeki 3., "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin yegane ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hakimiyeti istimal eder." biçimindeki 4. ve "Teşri selahiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." biçimindeki 5. maddeleriyle, aynı doğrultuda bir bakış sergilemektedir.

Ancak 1924 Anayasası'nın, 69. maddesiyle, aynı eşitlikten hareket etmekle birlikte daha ayrıntılı bir düzenleme yaptığı görülmektedir. Buna göre, "Türkler kanun nazarında müsavi ve bilaistisna kanuna riayetle mükelleftirler. Her türlü zümre, sınıf, aile ve fert imtiyazları mülga ve memnudur."

Anayasanın bu düzenlemesinin, dönemin tek siyasal partisi olan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın halkçılık anlayışıyla da tutarlı olduğunu belirtmeliyiz. 11 Eylül 1923 tarihli ve 9 Umde'nin devamı niteliğinde olan "Halk Fırkası Nizamnamesi" nin 2. maddesinde yer alan; "Halk Fırkası nazarında halk mefhumu herhangi bir sınıfa münhasır değildir. Hiçbir imtiyaz iddiasında bulunmayan ve genellikle kanun nazarında mutlak bir eşitliği kabul eden bütün fertler halktandır. Halkçılar, hiçbir ailenin, hiçbir sınıfın, hiçbir cemaatin, hiçbir ferdin imtiyazlarını kabul etmeyen ve kanunlardan yararlanmadaki mutlak hürriyet ve is-

tiklali tanıyan fertlerdir." biçimindeki düzenleme, temel mantığı itibariyle, 1924 Anayasası'na da yansımıştır.

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1927 tarihli Nizamnamesi'nin de aynı anlayış içerisinde olduğu görülecektir. Konunun daha kapsamlı bir değerlendirmesini, Cumhuriyet Halk Fırkası'nı incelerken yapacağız.

I. CUMHURİYET HALK FIRKASI VE HALKÇILIK

A. GİRİŞ

Atatürk'ün "halkçılık" konusunda değişik tarihlerde ve değişik yerlerde yapmış olduğu konuşmalarda ifade edilen görüşler, daha sonra bu ilkeler çerçevesinde Cumhuriyet Halk Fırkası'nın oluşumuna kadar uzanmıştır. Atatürk, 10 Mayıs 1921'de Birinci Büyük Millet Meclisi'nde Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Grubu'nu kurdu. 1 Nisan 1923 tarihinde seçimlerin yenilenmesi kararı alınması üzerine, Atatürk, 8 Nisan 1923 tarihinde "Dokuz Umde"yi de içeren bir seçim beyannamesi yayınladı.[182] Bu, henüz kurulmamış olan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 tarihli Kurultayında kabul edilecek olan esas programına kadar, partinin programı olma niteliğini taşıdı.[183] Bu belge ile egemenlik halka tanınmış ve yönetimin halk adına var olduğu tescil edilmiştir. Halk Fırkası, 11 Eylül 1923 tarihinde Meclis'teki Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Grubu'nun katılımıyla kuruldu.[184] Aynı gün kabul edilen ve 9 Umde'nin devamı niteliğinde olan "Halk Fırkası Nizamnamesi", partinin ilk tüzük ve programı olmuştur. Henüz bağımsız bir parti programı yoktur ve tüzük,

182 Tanör, 1996, s.216; Giritlioğlu, 1965, s.30.

183 Dokuz Umdeli Beyannamenin tam metni için, bakınız, Tunaya, 1995, ss.580-582; Giritlioğlu, 1965, ss.31-33; Bila, 1979, ss.745-747.

184 Tunaya, 1995, s.557. 23 Ekim 1923'te Halk Fırkası adını alan kuruluş, 10 Kasım 1924 tarihinde Cumhuriyet Halk Fırkası olarak isimlendirilmiş, 1935 yılında 4. Büyük Kurultay tarafından kabul edilen nizamnamenin birinci maddesi ile de adını, Cumhuriyet Halk Partisi'ne dönüştürmüştür. Bakınız, s.560.

partinin izleyeceği programı da belirlemiştir.[185] Bu tüzükte halkçılık düşüncesi yoğun bir biçimde yer bulmuştur. Umumi Esaslar bölümünün 1.maddesi şöyledir:

"Madde 1- Halk Fırkası, Cemiyetler Kanunu mucibince kurulmuş siyasi bir cemiyettir. Gayesi, milli hakimiyetin halk tarafından ve halk için uygulanmasına rehberlik etmek ve Türkiye'yi uygar bir devlet halinde yükseltmek ve Türkiye'de kanunun koruyuculuğunu hakim kılmaya çalışmaktır."

Hemen sonra gelen 2.madde ise, bu halkçılık anlayışının temel niteliklerini ortaya koymaktadır:

"Madde 2- Halk Fırkası nazarında halk mefhumu herhangi bir sınıfa münhasır değildir. Hiçbir imtiyaz iddiasında bulunmayan ve genellikle kanun nazarında mutlak bir eşitliği kabul eden bütün fertler halktandır. Halkçılar, hiçbir ailenin, hiçbir sınıfın, hiçbir cemaatin, hiçbir ferdin imtiyazlarını kabul etmeyen ve kanunlardan yararlanmadaki mutlak hürriyet ve istiklali tanıyan fertlerdir."[186]

Görülüyor ki, Halk Fırkası'nın ilk tüzüğünde halkçılık konusunda ortaya konulan düşünceler yeni olmayıp, Atatürk'ün daha önce belirttiğimiz düşüncelerine özdeş bir nitelik göstermektedir. Partinin 15 Ekim 1927 günü Millet Meclisi salonlarında toplanan İkinci Kurultayında kabul edilen 23 maddelik tüzük de, 9 Eylül 1923 tarihli nizamnamenin bir örneği niteliğindedir. Bu Kurultayda da tüzükten ayrı bir program söz konusu değildir. Bu tüzükte, "Umumi Esaslar" bölümünün birinci maddesinde, halkçılık partinin ilkeleri arasında sayılmaktadır:[187]

"Cumhuriyet Halk Fırkası, Cemiyetler Kanununa göre kurulmuş, Cumhuriyetçi, Halkçı, Milliyetçi siyasi bir cemiyettir."[188]

185 Bila, 1979, s.63.

186 1923 tarihli Halk Fırkası Nizamnamesi'nin Umumi Esaslar bölümünde yer alan maddelerin metni için, bakınız, Bila, 1979, ss.63-64.

187 1927 tarihli Cumhuriyet Halk Fırkası tüzüğünün Umumi Esaslar bölümünde yer alan maddelerin metni için, bakınız, Bila, 1979, ss.81-82.

188 Laiklik henüz bir ilke olarak Parti programma girmemekte, ancak üçüncü maddede ismi belirtilmeksizin "Parti; devlet ve millet işlerinde din ile dünyayı birbirinden ayırmayı en mühim esaslardan addeder." denmektedir. Bakınız, Giritlioğlu, 1965, s.71.

Tüzüğün 4. maddesi ise, halkçılık anlayışını ortaya koymaktadır:

"CHF, kanun nazarında mutlak bir eşitliği kabul eder ve hiçbir ailenin ve hiçbir sınıfın ve hiçbir cemaatin imtiyazlarını tanımayan fertleri halktan ve halkçı kabul eder."[189]

Burada da, daha önceki tüzükte olduğu gibi, halkçılığı herhangi bir sosyal içerikle tanımlamayan, kanun önünde eşitliği temel alan bir anlayış söz konusu olmaktadır.

Ancak, 40.maddeyle "Bilcümle siyasi, idari, içtimai, iktisadi, harsi ve bunlara mümasil teşekküllerin idarecileri, hatta köy muhtarlarının namzetlikleri dahi Fırka müfettişleri tarafından tasvip edilmelidir." şeklinde bir düzenleme yapılmaktadır. "...Böylece Fırka umumi hayat üzerinde kaplayıcı, tamamen hakim (bir manada totaliter) bir rol oynamak isteğindedir ve böyle bir teşekkülün çok partili rejim içinde bir unsur halinde çalışması bizatihi imkansızdır." "Fırka, artık tek ve kaplayıcı (binnetice gayrı mütecanis ve geniş) bir siyasi parti, bir milli vasi haline inkilap etmiştir."[190]

B. 1931 VE 1935 KURULTAYLARI

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1923-1950 dönemini kapsayan tek parti iktidarının ideolojik çerçevesinin belirlenmesi açısından, partinin 1931 ve 1935 yıllarında yapılan iki kongresi belirginleşir. Bu kongrelerde, halkçılık ilkesi önemini korumakla birlikte, Kurtuluş Savaşı dönemindekinden daha farklı bir içerik kazanmıştır. Ayrıca, 1935 tarihli Kongre'de iki yeni ilkenin, devrimcilik ve devletçiliğin kabul edilmesi, halkçılığın bu yeni koşullarda tekrar değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

189 Bu halkçılık anlayışıyla Ziya Gökalp'in görüşleri arasındaki ifade benzerliği ilginçtir. Gökalp, 1923 yılında yayınlanan Türkçülüğün Esasları isimli eserinde, şunları söylüyordu: "Saniyen, milletin bütün fertleri tamamiyle birbirine müsavidir. Hususi imtiyazlara malik hiçbir fert, hiçbir aile, hiçbir sınıf mevcut olamaz. Bu şartları haiz olan devletlere demokrasi namı da verilir ki, halk hükümeti demektir." Bakınız, Gökalp, 1966, s.183.

190 Tunaya, 1995, s.569.

1. 1931 Üçüncü Kurultay'ı

Cumhuriyet Halk Partisi'nin Üçüncü Kurultay'ı, 10 Mayıs 1931 günü açıldı. Daha önceki dönemde "9 Umde Beyannamesi"ne sahip olan parti, 1931 yılındaki Kongre ile ilk kez bir programa sahip olmaktadır.[191] Türkiye'nin iktisadi ve siyasal alanlarda önemli değişimlere gebe olduğu bir döneme tekabül eden bu program son derecede önemlidir, çünkü, "Topluma bakış, siyaset araçlarının biçimlenişi, iktisat politikasının bazı temel kavramlarla ortaya konuluşu ve bütün bunların bir devlet yönetimi için birleştirilmesi, Cumhuriyet rejiminde ilk kez 1931 Kongresi'nde kabul edilen CHF programı ile ortaya çıkmış sayılabilir."[192]

Programın birinci kısmında, hakimiyetin kayıtsız şartsız millete ait olduğu belirtilmiştir. Böylece, yönetim halkın yönetimi olarak tanımlanmakta ve güç halka dayandırılmaktadır. Programın ikinci kısmında Cumhuriyet Halk Fırkası'nın temel vasıfları belirlenmiş ve Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve İnkılapçı olduğu belirtilmiştir. Bu ilkeler tanımlanırken, "halkçılık" şu şekilde açıklanmaktadır:

"İrade ve hakimiyetin kaynağı millettir. Bu irade ve hakimiyetin, devletin vatandaşa ve vatandaşın devlete karşılıklı vazifelerinin hakkile ifasını tanzim yolunda kullanılması Fırkaca büyük esastır.

Kanunlar önünde mutlak bir müsavat kabul eden ve hiç bir ferde, hiç bir aileye, hiç bir sınıfa, hiç bir cemaate imtiyaz tanımayan fertleri halktan ve halkçı olarak kabul ederiz."

Buraya kadarki biçimiyle halkçılığın tanımı, Partinin 1923 ve 1927 yıllarına ait tüzüklerindekinden farklı değildir. Ancak, daha sonraki bazı belirlemeler, halkçılık anlayışının yeni bir içerik kazanmaya başladığını ortaya koymaktadır. İkinci kısmın ikinci maddesinde, halkın niteliği açıklanırken, partinin temel ilkelerinden biri şöyle belirlenmektedir:

---

191 Programın tam metni için bakınız, Tunçay, 1981, ss.447-454.

192 Kuruç, 1988, s.141.

"Türkiye Cumhuriyeti halkını, ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değil ve fakat ferdi ve içtimai hayat için iş bölümü itibarile muhtelif mesai erbabına ayrılmış bir camia telakki etmek esas prensiplerimizdendir. A) Küçük çiftçiler, B) Küçük sanayi erbabı ve esnaf, C)Amele ve işçi, D)Serbest meslek erbabı, E)Sanayi erbabı, büyük arazi ve iş sahipleri ve tüccar, Türk camiasını teşkil eden başlıca çalışma zümreleridir. Bunların herbirinin çalışması, diğerinin ve umumi camianın hayat ve saadeti için zaruridir. Fırkamızın bu prensiple istihdaf ettiği gaye sınıf mücadelesi yerine içtimai intizam ve tesanüt temin etmek ve birbirini nakzetmiyecek surette menfaatlerde ahenk tesis eylemektir. Menfaatler, kabiliyet ve çalışma derecesile mütenasip olur."[193]

Bu saptamalarla Gökalp'in dayanışmacı görüşleri arasındaki benzerlikler açıktır. Ancak, ciddi olarak kabul edilebilecek iki farklılığa da dikkat çekmek gerekecektir. Gökalp'in dayanışmacı görüşünde esas alınanlar, kelimenin tam anlamında meslekler iken, burada, meslekle sınıf arasındaki kategorilere atıfta bulunulmaktadır. Ayrıca, düşünce çerçevesi dayanışmacı olmakla birlikte, buradan hareketle meslek esasına göre örgütlenmeyi esas alan bir yapıya ulaşılmamaktadır.

Cumhuriyetin halkçılık anlayışı açısından ciddi bir sorun teşkil edebilecek bir durum da söz konusudur: Ameleler, işçiler ve küçük üreticilerle tanımlanan bir yapıya, büyük üreticiler ilave edilmektedir. Bu yeni durum, sorunu değiştirmektedir. Yani farklı meslek grupları arasındaki toplumsal dayamşma sorunu, farklı bir düzeyde, farklı toplum sınıfları arasındaki dayanışmaya dönüşmektedir ki, bunun da çözümleme itibariyle güçlükler çıkarması kaçınılmazdır. Meslek grupları arasındaki toplumsal dayanışma temelinde yükselen "solidarist" yaklaşımın, sınıflar düzleminde aynen geçerlilik taşıyabileceğini düşünmek güçtür. Oysa, burada artık meslek düzeyinden uzaklaşılmakla birlikte, dayanışmacı kuramla bağlar aynen sürdürülmeye çalışılmaktadır.

Çözümlemedeki güçlükler, ifade edilen kategoriler arasındaki farklılıklar arttığı ölçüde ciddileşecektir. Eğer, Türk toplu-

193 Cumhuriyet Halk Fırkası, 1931, s.31.

munu oluşturan muhtelif mesai erbabı, bir noktaya kadar, Atatürk'ün 1920'li yılların başındaki konuşmalarmdakine ve Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1923 ve 1927 tarihli tüzüklerindekine benzer biçimde sadece A, B, C ve D şıklarında ifade edilenler olsaydı, kategoriler arasındaki toplumsal ve iktisadi farklılıklar ciddi bir düzeye ulaşmayacaktı. Bu şıklarda ifade edilen zümreler, büyük ölçüde Atatürk'ün 1923 Balıkesir konuşmasmda halk=ulus anlayışı içerisinde tanımlayabildiği kesimlerdir. E şıkkında ifade edilen "Sanayi erbabı, büyük arazi ve iş sahipleri ve tüccar" ise 1931 tarihinde şemaya yeni girmektedir ve bu koşullarda 1920'lerde bu kesimlerin mevcut olmadığı varsayımıyla yapılan halk=millet eşitliğini bozmaktadır. Bu noktada, her ne kadar sınıfların varlığı açık bir biçimde kabul edilmiyorsa da, zımnen bu varlık kabul ediliyor gibidir. Bu yeni oluşan durumda, sınıflar arası ilişkiler daha önceki döneme göre önem kazanmakta ve ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Dönem itibariyle Türkiye'de yaşanan gelişmeler de "toplumsal tabakalaşmanın sertleşmeye başlaması" doğrultusundadır.[194] "Daha İttihad ve Terakki döneminde başlayan "milli burjuva" yetiştirme girişimleri, sanayi-bankacılık ve (devlet alt-yapı yatırımlarında) müteahhitlik alanlarında sonuçlarını vermeğe başlamıştır. Buna karşılık, köylünün topraktan kopması ve çağdaş anlamiyle bir işçi sınıfının oluşması da bu dönemin ürünüdür. Sanayiin daha büyük ölçeğe geçmesi ve küçük işletmelerin tasfiye olmağa (hiç olmazsa, büyük işletmenin rakip olduğu alanlarda) başlaması; tarımda köylünün fakirleşmesi ve topraktan kopmasiyle bunun üretim araçlarını ele geçirenlerin sermaye yoğunlaşması sürecini yaşaması da buna eklenmelidir."[195]

Bu koşullarda, Kuruç'un bu dönemdeki emek-sermaye ilişkilerini, "ateşten gömlek" olarak nitelemesi manidardır.[196] Dayanışmacı bir sosyoloji anlayışıyla temellendirilmek istenen halkçılık, artık ağırlıklı bir biçimde sınıf mücadelelerini önlemek işlevini yükleniyordu.[197] Parti Genel Sekreteri Recep Peker, 16

194 Kazgan, 1977, s.273.
195 Kazgan, 1977, s.273.
196 Bakınız, Kuruç, 1987, s.77.
197 Karpat, bu noktada, haklı olarak, şu yorumu yapmaktadır: "Toplumun sınıf

Ekim 1931'de İstanbul Üniversitesi'nde verdiği konferansta CHF'nin programını ve ilkelerini açıklarken, halkçılık ve bu arada sınıf mücadelelerine ilişkin yorumlar yapmaktaydı.[198] Peker, "Bütün dünyada görülen misallere bakarsak sınıflaşmak fikri insafsız, ihtiraslı ve taassuplu bir sınıf mücadelesini ve bu da vatandaşın mütemadi çalışmasını doğuruyor. Bu çalışma bir devletin yaşamasında ve tehlikelerden korunmasında en büyük kuvvet olan milli birliği ve milliyet fikirlerini yavaş yavaş tahrip ediyor. Bu delkütemas milli kuvvetlerin beyhude yere israfına sebep oluyor. Bu sebeple biz sınıflaşmayı reddediyor ve bunun yerine milletçe kütleleşmek fikrini müdafaa ediyoruz." demektedir.

Peker, Türkiye'de fert, aile ve cemaat imtiyazlarının kalmadığını ifade ettikten sonra, "Fakat memlekette bir sınıf şuuru uyandıracak tahrikat hissediliyor. Bu tahrikat şimdilik siyasi, içtimai ve iktisadi şartları büsbütün başka memleketlerden gelen serpintiler halinde olmakla beraber biz bu zeminde uyanık olmak lüzumuna kaniiz." demektedir. Böylece, halkçılığın sınıf mücadelelerini engelleyici bir nitelik kazanmasının altında; nesnel olarak olmamakla birlikte, potansiyel olarak büyük bir sınıf mücadelesi tehlikesinin olduğu ifade edilmektedir. Bu potansiyel tehlikenin önlenmesi için en önemli unsurun ise tüm kesimler ve faaliyetler açısından olduğu kadar, işçiler itibariyle de, "milliyetçilik" olduğu anlaşılmaktadır:

"Cumhuriyet Halk Fırkası Türkiyenin yaşaması, ilerlemesi ve bekası için milliyet vasfında en büyük kuvveti görmektedir. ...Program iktisat kısmında amele ve işçilerimiz için milliyetçilik şartını zikre sebep olan esas fikir de budur. ...Milliyet ruhu fırka programının her faslında yer almıştır. Sermayede, talim ve terbiyede, amelelik ve işçilikte milli düşünceden esas olarak bahso-

---

yapısı inkar edildiği halde sınıf mücadelesini önleme tedbirlerine başvurulması iki şekilde izah edilebilir. Ya sımf mücadelesini doğurtan şartların toplumda mevcut bulunduğundan endişe ediliyor ya da ekonomik gelişmelerin ilerde böyle bir mücadele doğuracağı kabul olunuyordu." Bakınız, Karpat, 1996, s.64.

198 Türk Parlamento Tarihi, TBMM-IV.Dönem:1931-1935, 1.Cilt, s.35. Konferansın tam metni için, bakınız, ss.29-42.

lunuyor."[199]

Peker, Parti'nin 1935 yılındaki 4. Büyük Kongresi'nde de sınıfların varlığını "Türkiye'de sınıf yoktur, cins yoktur, imtiyaz yoktur." sözleriyle reddetmekte ve milliyetçiliğin sınıf mücadelelerini engellemekteki rolünü açıklıkla ifade etmektedir:

"Ancak bizim istediğimiz ve anladığımız manada halkçı olmaktır ki, milliyetçiliği en temiz ve saf bir değere çıkarır. Sade milliyetçilik Türk vatamnın sınırı içinde, dil birliği, kültür birliği ile mazi hatıralarına ve gelecek zamanın emellerine bağlılıkta birleşme yapar. Fakat bu anlayışta birleşmiş olsa da; içinde sınıf imtiyaz çarpışmaları kopmayan yani halkçı bir duygu ile birleşmemiş olan bir ulus yığını hak ve şerefte müsavi teklerden kurulmuş bir ulusal birlik kütlesi vücuda getiremez.

Ulus yığını bu saf duygularla halkçı olmalıdır ki halk yığınları ulusçuluğun yaptığı büyük kuvvetle birbirini seven birbirine bağlanan büyük bir varlık teşkil edebilsin."[200]

Peker, 1934-1935 okutma yılında Ankara ve İstanbul Üniversitelerinde verdiği derslerden oluşan İnkılab Dersleri Notları'nda da, "Sınıf ihtilali karşısında bizim vaziyetimiz" başlığı altında şunları söylemektedir:

"Türkiye Cumhuriyeti halkçı bir varlıktır. Türkiye Cumhuriyetinin güttüğü ana politika çizgilerinden halkçılığı ilk söylememin sebebi, sınıf ihtilali karşısında bizim vaziyetimizin ne olduğunu göstermek içindir. Diğer vasıflar sırası geldikçe yerli yerinde karşılaştırılıp söylenecektir. Biz halkçıyız, halkçı demek, ulus içinde hiç bir imtiyaz ve üstünlük tanımıyan ve her ferdini öteki kadar hak ve şeref sahibi sayan, ekonomik alanda birini ötekine, işçiyi patrona, patronu işçiye mahkum edecek, müstehliki müstahsilin eline düşürecek vaziyetlere müsaade etmeyen bir varlık demektir. Bu varlık, bütün bu unsurları müsavi hakda ve şerefde bir halk yığını tanır, aralarında bir takım farklar varsa bunu hayatın icabı, iş bölümünün bir zarureti sayar. Halkçı zihniyet, ulusu birbirinden ayrılmaz bir bütün olarak kabul eder. Onun için de herhangi bir zümreyi kendisinden başkalarına

199 Türk Parlamento Tarihi, TBMM-IV.Dönem:1931-1935, 1.Cilt, s.33, 35.
200 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.46.

karşı üstün olmak iddiasile hareket ettirmez. Çünkü böyle bir hareket yolu, ulus denen büyük varlığın cüzlerini sade anlayışta değil, yaşayışta da birbirlerine karşı nefret duygularile ayırır ve birbirlerile boğuşmağa sevkeder.

Bizim halkçı vasfımız sınıf mücadelesini yaratan doktrinlerin tamamı tamamına zıddınadır. Sınıf mücadelesini anlatırken görmüştük ki, o hangi yurdun, hangi sınırın içinde olursa olsun proletarya hareketinin mensubları arasında birlik olduğunu kabul eder, onun dışında olanları düşman sayar. Bizim tanıdığımız mücadele ulusun bütün kuvvetlerini, ona, dışardan saldıranlara karşı kullanmaktır. Yoksa ulusun içerisinde herhangi bir sınıf ve meslek farkı gözeterek birini ötekine kırdırmak bizim prensiblerimize uymaz."[201]

Bu yeni yorumuyla halkçılık, sınıf mücadelelerini engellemenin yanında bir başka işlev daha kazanıyor ve siyasal alanda giderek yerleşmekte olan tek parti yönetiminin meşruiyet kaynağı haline getiriliyordu. Farklı çıkarlara sahip farklı sınıflar olmadığına göre, tek parti hepsinin çıkarlarını temsil edebilirdi. 1937 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinde, "halkçılık", diğer ilkelerle birlikte Anayasa'ya da girmişti.

Parla, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1931 Programı'ndan hareketle, halkçılık anlayışının içeriği üzerinde değerlendirmeler yapmaktadır:

"Sınıfların siyasi mücadelesi şöyle dursun, sınıfların çıkar çatışmasını hatta varlığını bile reddeden, işkollarının ya da meslek zümrelerinin çıkar birliğini ve tek-parti çatısı altında hepsinin birlikte ve uyum içinde temsil edildiğini ilan eden bu korporatist halkçılık, programm açıkça ifade ettiği gibi, hem anti-liberal hem anti-sosyalist bir halkçılıktır. Bazılarının yakıştırmaya çalıştığı gibi sosyalizan, narodnikvari, orta-sınıfçı, orta-köylücü vb. bir popülizm değildir."[202]

Parla'nın korporatizm konusundaki değerlendirmelerine katılmamakla birlikte, Cumhuriyet Halk Fırkası halkçılığının; sosyalizan, narodnikvari, orta-sınıfçı ve orta-köylücü olmadığı

201 Peker, 1935(b), ss.53-54.
202 Parla, 1992, s.42.

yolundaki görüşlerini benimsiyoruz ve çalışmamızın değişik bölümlerinde ifade etmiş bulunuyoruz.[203]

2. 1935 Dördüncü Kurultay'ı

9 Mayıs 1935 tarihinde Ankara'da toplanan bu Kurultay'da, CHP tüzüğünün ikinci kısmında ana vasıflardan biri olarak belirlenen halkçılık konusundaki ifadeler, 1931'dekinin aynıdır.

Bu belirlemeler, yaşanmakta olan dönemin devletçilik anlayışını ortaya koyduğu gibi, bu çerçevede halkçılıkla devletçilik arasındaki ilişkileri de tartışma konusu haline getirecektir. Böyle bir tartışmayı, az aşağıda yapacağız.

Partinin 29 Mayıs 1939 tarihinde toplanan 5. Kurultayında ve 10 Mayıs 1943 tarihinde toplanan 6. Kurultayında Parti program ve nizamnamesinde bazı değişiklikler yapılmış, ancak halkçılıkla ilgili düzenlemeler değişmemiştir. [204]

IV. HALKÇILIK VE DEVLETÇİLİK

A. GİRİŞ

Partinin 1931 yılındaki programında yer alan altı ilkeden ikisi yeniydi: Devrimcilik ve devletçilik. Programda yer alan devlet-

---

203 Karşılaştırınız: "Atatürkçü halkçılık yönetimin, ekonominin, siyasamn, devlet ve toplum düzenlemelerinin toplumdaki güçlülere, varlıklılara; geleneksel birikimler, kalıntılar sonucu ağırlık kazanan kişilere, kesimlere; ailelere değil, güçsüzlere, emeği ile geçinenlere, halka dönük olmasıdır. Sınıf egemenliğini reddeden halkçılık, cumhuriyetçilik ilkesinin içeriği demokratik, özgürlükçü, çoğulcu yönetimin yasalardaki bir hak olmaktan çıkarılıp halklaştırılmasını, işlerliğe kavuşturulmasını; yönetimde, siyasada, kalkınmada, gelirlerin dağılımında, devlet ve ulus olanaklarının kullanılmasında halk yararının gözetilmesini amaçlar. Bu amaç doğrultusunda devleti, önlemler almak, yasalar çıkarmak, düzenlemelere gitmek, engelleri ortadan kaldırmakla görevli kılar." Bakınız, Kili, 1981, s.226; "Bugünkü dille söylemek gerekirse Mustafa Kemal'e göre "halkçılık" toplumsal düzeni emeğe dayanan bir doktrindir." Bakınız, Tanyol, 1981, s.71.

204 5. Kurultay'daki değişikliklerle ilgili olarak, bakınız, Koçak, 1986, s.456-462. 6.Kurultay'daki değişikliklerle ilgili olarak, bakınız, Koçak, 1986, s.507.

çilikle ilgili 1. maddenin D fıkrası şöyleydi:[205]

"Ferdi mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber mümkün olduğu kadar, az zaman içinde milleti refaha ve memleketi mamuriyete eriştirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde -bilhassa iktisadi sahada- devleti filen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır."

Partinin 1935 tarihli 4.Kurultay'ında ise 1931 programında da yer alan devletçiliğe daha ağırlıklı bir yer verilmektedir. Devletçi dönemin gelişmekte olan uygulamaları ışığında bu doğaldır. Tüzüğün İkinci Kısmında, devletçilik konusunda, bazı kelime değişiklikleriyle 1931 programında ifade edilen husus aynen tekrarlanmakta, ancak buna şu ilavelerde bulunulmaktadır:

"İktisad işlerinde devletin alakası filen yapıcılık olduğu kadar hususi teşebbüsleri teşvik ve yapılanları tanzim ve murakabe de etmektir.

Devletin hangi iktisadi işleri filen yapacağının takdiri milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icabına bağlıdır. Eğer Devletin bu icab yolunda filen yapmağa karar verdiği iş hususi bir teşebbüs elinde bulunuyorsa bunun alınması her defasında bir kanun yapmağa bağlıdır. Bu kanunda hususi teşebbüsün bu yüzden uğrayacağı zararın Devlet tarafından tazmini şekli gösterilecektir. Zararın takdirinde istikbale aid muhtemel kar düşünülmez."[206]

Bu aşamada, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın yeni ilkesi olan devletçilikle, eski ilkelerden biri olan halkçılık arasındaki ilişkilerin tartışılması gerekli olmaktadır. Devletçilik, halkçılık ilkesi açısından kuramsal düzeyde bazı sorunların doğmasına neden olmaktadır. Soruna çıkarları arasmda bir uyuşum olduğu düşünülen meslek zümrelerini temel alan dayanışmacı görüş çerçevesinde yaklaşıldığında, zımnen de olsa, bu zümreler arasında uyumu sağlamaya yönelen ama tarafsız nitelikte bir devletin varlığı kabul edilmektedir. Günümüz terimleriyle ifade edersek, sınıflar-üstü bir devletin varlığı söz konusu olmaktadır. Devlet-

205 Cumhuriyet Halk Fırkası, 1931, s.28.
206 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.59.

çilik ise devletin kendi oluşturduğu Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla iktisadi yaşamda dolaysız bir biçimde girişimci rolü üstlenmesi anlamına geldiğinden, bunun sonucu, devletin işlevlerinin bu zümrelerden birinin işlevleriyle benzeşmesi olacaktır. Yani, gene günümüz terimleriyle ifade etmeye çalışırsak, devletin sınıflar üstü niteliği tartışmalı hale gelecek, en azından devlet ikili bir karakter arzetmeye başlayacaktır. Ancak, bu noktaya kadar, devletçilikle halkçılık arasında kuramsal düzeyde bir çelişki zorunlu olarak ortaya çıkmayacaktır. Çünkü, devletçi politikaların; sınıflar arasındaki farkların ortaya çıkmaması ya da artmaması, ya da bu farkları törpüleyici yönde kullanılmaları durumunda, iki ilke gene de çelişmeyecektir. Tersi durumda ise iki ilke arasında bir çelişkinin varlığından söz edilebilecektir.

Bu durumda, sorunun çözümü, Türkiye'de devletçi dönemde izlenen iktisat politikalarının hangi doğrultuda olduğunun saptanmasındadır. Bir sonraki bölümümüzde inceleyeceğimiz gibi, Türkiye'de devletçi döneme geçişin altında, ağırlıklı olarak liberal dönemde iktisadi gelişmenin özel kesim eliyle gerçekleştirilememesi yatmaktadır. Büyük dünya bunalımı gibi faktörlerin de etkisiyle, pragmatik bir çözüm olarak devletçi politikalara geçilmesi söz konusu olmuştur. Bu dönemde özel kesime teşvik tedbirleri sürdürülmüş, değişik kanallarla destekler sağlanmış, gelişen devletçilik anlayışına ve uygulamalarına egemen olan, sınıf farklarının doğmaması için devletçiliğin bir araç olarak kullanılması düşüncesi olmamıştır. Bu uygulamaların ileride sınıf farklılıklarını doğurması ya da artırması kaçınılmaz olduğu gibi, devlet de dolaysız bir biçimde işveren olarak sistemdeki en büyük rolü üstlenmektedir.[207]

---

207 Aydemir, döneme ilişkin olarak; sınıfların varlığı, halkçılık ve devletçilik arasındaki çelişkilerle ilgili olarak şu değerlendirmeleri yapmaktadır: "Türkiye'de elbette ki sınıflar vardı. Derebeylik münasebetleri, ağalık, şeyhlik, aile, cemaat imtiyazı vardı. 1924 Anayasasının Liberal yapısı ve Batı manasında bir Demokrasi düzeni içinde bunların tasfiyesi de mümkün görünmüyordu. Bu Liberal Anayasa ve Klasik Demokrasi düzeni içinde gelişecek olan toplum nizamında, yeni sınıf münasebetlerinin, hatta çatışmalarının da belirmesi mukadderdi. Hülasa Türkiye'de toplum yapısı ile partinin ideo-

Bu durumda, devletçilik, daha doğuş biçimiyle Gökalpçi ve "eşitliğe yönelik" bir politika olmaktan uzaklaşmakta; kuramsal düzeyde, tümüyle olmasa dahi halkçılıktan kopmaktadır. Bu devletçilik anlayışı ve uygulamalarının, sistemin kendi mantığı içerisinde dahi sınıflar üstü devlet anlayışını bozduğu, dolayısıyla halkçılıkla çelişkili hale geldiği ifade edilebilir. Bu noktada, halkçılığın devletçilikle uyumlu olduğu yönündeki görüşlere katılmak olanaklı değildir.[208]

Ancak, değerlendirmelerimizde, devletçi uygulamalarm tüm toplum açısından etkileri ile devletin sahip olduğu iktisadi kuruluşlarda çalışanlar açısından yarattığı sonuçların farklı olduğunu dikkate almak gerekecektir. Bu dönemde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışanlar, özel kesimdekinden daha yüksek ücretler elde etmenin yanında, geniş sosyal olanaklardan da yararlandırılmışlardır. Bu konuya ilişkin değerlendirmelerimizi, çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde geniş bir biçimde yapacağız. Şu aşamada vurgulamak istediğimiz, kuramsal düzeyde; devletçilikle ya da Türkiye'de uygulandığı biçimiyle devletçilikle halkçılık arasında bir çelişkinin ortaya çıkmış olduğudur.

Kuşkusuz, bu değerlendirmelerimiz, halkçılıkla devletçilik arasmdaki ilişkiye "emek" açısından bakılması durumunda söz

---

lojik anlayış, çaba ve tefsirleri, devletin nizamı, her halde bir çelişme içindeydiler. Önce parti programına giren ve sonra Anayasaya maledilen İnkilapçılık ve Devletçilik ilkelerine rağmen ve eğer bu Devletçilik, geniş bir sosyal ve ekonomik teşkilat şeklinde gelişmezse, bu ilkelerin Anayasada yeralmasının çelişmeleri nasıl önleyeceği belirsizdi. Öyle görünüyordu ki, getirilen ilkelerle, sosyal yapının mukadder gelişme istikametleri arasında, ergeç bir çatışma olacaktı ve Halk Partisinin bu çatışmayı nasıl önliyeceği belli değildi." Bakınız, Aydemir, 1965, ss.451-452.

208 Örneğin, Kongar'ın görüşleri bu çerçevede yer almaktadır. O, "Toplumdaki çeşitli sınıflar arası uzlaşmaların gerçekleştirilmesiyle kazanılan Ulusal Bağımsızlık Savaşının bir sonucu olan böyle bir halkçılık, bir ekonomik siyaset aracı olarak devletçilikle bütünleşti." ve "...halkçılık ve ulusçuluk üzerine kurulan devletçilik ilkesi, sonunda bir kapitalist sınıfın ortaya çıkmasına yardımcı oldu." şeklinde değerlendirmelerde bulunmaktadır. Bakınız, Kongar, 1981(a), s.127. Kongar, başka bir bir çalışmasında da katılmadığımız bu görüşlerini yinelemektedir: "Marxçılığı yadsıyan fakat kapitalizmi de kabul etmeyen Cumhuriyet kadroları, sığınağı, halkçılık ve devletçilikte bulmuşlardı." Bakınız, Kongar, 1981(b), s.405.

konusu olmaktadır. Ancak, bu ilişkiye, bir başka yerden de bakılabilir. Soruna emek değil de, "sermaye" açısmdan bakıldığında da, halkçılıkla devletçilik arasında bir çelişkinin ortaya çıktığından söz edenler bulunmaktadır. Örneğin, Kocaeli Mebusu Sırrı Bey, 1932 Haziranında şunları söylemektedir:

"Hükümetimizin vasıf ve şiarı halkçılıktır. Bu itibarla, hükümetten bu vasıf ve şiarın icabatına göre muamele beklemek bizim en büyük hakkımızdır. Halbuki gittikçe hakkından ve inisiyatifinden mahrum edilmekte olan fert, hükümetin halkçılık vasfile kabili telif olamiyacak bir vaziyete düşmektedir. Hükümet kendi kudretini her gün vatandaşların kudret ve teşebbüslerinin yerine ikame etmektedir. Her gün ticari ve iktisadi muamelatta devletin müdahalesi çoğalmaktadır. Halk hükümeti bu şekilde devletçi olamaz."[209]

Sorun, bu biçimiyle, biraz da, halkçılık kavramının esnekliğinden ve içeriğinin belirsizliğinden, farklı amaçlara yönelik olarak ve değişik biçimlerde tanımlanmaya uygun olmasından ileri gelmektedir. Farklı çıkarlara sahip toplum kesimlerinin, kavramın sınıf mücadelesinin reddine yönelik yeni yorumlarına karşılık, kavramı değişik biçimde ve kendi çıkarları açısmdan tanımlamaya çalışmaları doğal karşılanmalıdır.

B. KADRO HAREKETİ

Dönem içerisinde halkçılıkla devletçilik uygulamaları arasında ortaya çıkan bu kopukluğu giderme yönünde bir adım, Kadro hareketidir. 1932-1935 yılları arasında yayınlanan Kadro dergisi, dönemin halkçılık ve devletçilik anlayışlarını tutarlı bir tezde birleştirmeye çalışan, bir kısmını eski Marksistlerin oluşturduğu bir grup tarafından çıkarılmıştır. İlk sayısının İsmet İnönü imzalı bir yazıyla sunulması ve başyazarının Atatürk'e yakınlığı ile bilinen Yakup Kadri Karaosmanoğlu olması, derginin siyasal iktidar tarafından da desteklendiğini göstermektedir. Bu durum, devletçi politikalara yönelen iktidarın tutarlı bir ideolojik çerçeve oluşturmak istemesi açısından da mantıklı görünmektedir.

209 Aktaran, Kuruç, 1987, ss.62-63.

Nitekim, hareketin önde gelen ideologlarından Şevket Süreyya Aydemir, Kadro hareketinin bu yönünü, aradan 30 yıl geçtikten sonra, şöyle değerlendirmektedir:

"Hülasa öyle görünüyor ki, biz, Türkiye'de bir inkılap gerçeği ile karşı karşıyayız ama, bir inkılap nazariyesi ve felsefesi ile karşı karşıya değiliz. Bu sebeple Türk inkilabını genellikle bir Aksiyon olarak almak, yani Mustafa Kemal hareketini olaylar üzerinde safha safha izaha çalışmak, fakat bütünü için sistematik bir telif ve terkibe gitmemek, Atatürk ve Atatürk'çülük üzerinde yazı yazan hemen bütün araştırıcıların seçtiği yoldur.

Bu gerçek, bizzat Mustafa Kemal'in şu sözlerinde de kendi ifadesini bulmuş olsa gerektir:

"Biz, benzememekle ve benzetmemekle iftihar ederiz. Çünkü biz, bize benzeriz."

Ama madem ki, bir inkilap vardır. O halde bu inkilabın bir de izahı olmalıdır. İnkilabın izahı ise, o inkilabı tarih içinde doğuran objektif şartların araştırılması, orijinal prensiplerinin, örgüsünün, bilimsel bir açıdan derlenmesi, sentezleştirilmesi demek olduğuna ve ortada bir Türk inkilabı da bulunduğuna göre, bu kendi kendine benzeyen çağdaş hareketin izahı, Mustafa Kemal'in yukarıda verilen görüşüne de her halde aykırı olamazdı. Nitekim bir aydın kadro, hem de Mustafa Kemal'in hayatında ve onun gözleri önünde, gene de Türk inkilabının ideolojisini kendi açısından derlemek, aydınlatmak ve terkip etmek çabasına girmiştir. Bu hareket Kadro Hareketidir."[210]

Kadro hareketi, özünde bir kalkınma ideolojisidir. Ancak, onlar, kalkınmayı sağlamak için, sosyalizm ya da kapitalizme karşılık, yeni bir üçüncü yol önermektedirler. Bu yol, kalkınmanın devlet eliyle ve ülke koşullarına uygun politikalarla yürütülmesidir. Biz, Kadro hareketinin iktisadi görüşlerini kapsamlı bir biçimde değerlendirmeyecek, ağırlıklı olarak halkçılıkla bağlantılı görüşlerini ele alacağız.

Kadro yazarları, devletçiliği iktisadi kalkınmanın sağlanması için bir üçüncü yol olarak önerirlerken, Batıda ve Türkiye'de sınıfların gelişimini de, kendi bakış açılarından ele almak-

210 Aydemir, 1965, ss.459-460.

tadırlar. Öncelikle söylememiz gereken, Kadrocuların sınıfların varlığını hem Batı, hem de Türkiye açısından reddetmedikleridir. Bu açıdan, Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde Atatürk tarafından ifade edilen görüşlerle bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Bu görüşler, Kadro'nun yayınlandığı yıllarda da, Cumhuriyet Halk Partisi yöneticileri, örneğin Recep Peker tarafından açıklıkla ifade edilmeye devam etmektedir. Ancak, Kadrocular Türk toplumunda sınıfsal bir yapı olmakla birlikte, sınıf çatışmalarının olmadığı veya oluşumunun engellenebileceğini düşünmektedirler. Örneğin, Kadro'nun önemli yazarlarmdan biri olan Vedat Nedim Tör, şunları yazmaktaydı:

"Sınıfsız ve tezatsız millet olmak gayemizdir. Fakat, henüz sınıfsız ve tezatsız bir millet değiliz. Yalnız bizde sınıf ayrılıkları, siyasi hayatımızda hakim bir rol oynayacak kadar açılmamıştır."[211]

Kadro hareketinin konumuz olan halkçılıkla bağlantılı görüşlerini, ayrıntılı bir biçimde, Şevket Süreyya Aydemir'in, 1932 yılında yayınlanan İnkılap ve Kadro isimli kitabından izleyelim. Aydemir, Osmanlı İmparatorluğu'nu sınıfların varlığı açısından şöyle değerlendirmektedir:

"Millet içinde ise, büyük sınıf ayrılıklarını ve çağdaş keskin sınıf mücadelelerini zaruri kılan büyük sermaye birikmeleri yoktu. Büyük üretim vasıtalarını elinde tutanlarla, mülkiyetlerinden yoksun kalmış işçi yoğunlukları mevcut değildi."[212]

Aydemir'in, Kurtuluş Savaşı sonrası için yaptığı değerlendirmeler de şöyledir:

"...milli istiklal savaşının mesut sonuca ulaşması ve bu suretle Türkiye'yi yarı sömürgeliğe mahkum kılan siyasi ve hukuki kayıtların tasfiyesi ile yabancı sermaye imtiyazları ya nizam altına alındı. Ya toptan kaldırıldı. Azınlıkların milli olmayan aracılık rolleri temizlenmeye başladı. Bu hal, bir aralık Türkiye'de de liberal bir iktisadi gelişme için gerekli olan şartların belirdiği kanısını uyandırdı."[213]

---

211 Tör, 1932, s.17.
212 Aydemir, 1968, s.255.
213 Aydemir, 1968, s.255.

Ancak, Aydemir'e göre, oluşan bu kanıya karşın, gene de bu dönemde keskin sınıf farklılaşmaları ortaya çıkmadı:

"Hulasa Türkiye'de liberal bir iktisadi kalkınma hayali bir aralık yaşandı ise de, bunun arkasından gelecek sermayedarlık mücadeleleri ve keskin sınıf farklılaşmaları, cemiyetin mukadderatını tayin edecek ve ona cephe verecek bir genişlik alamadı."[214]

Aydemir, geçmiş dönemleri sınıfların varlığı ve sınıf çelişkileri açısından bu şekilde değerlendirdikten sonra, 1930'lar için şu saptamaları yapmaktadır:

"Milletimizin, bir milli kurtuluş hareketinin zaruret ve icaplarına ve dünyanın bugünkü şartlarına göre şekillenmesi gerekli olan yeni dokusu için, batıda çağdaş milletlerin, içinde bocaladıkları çelişmelerin ve çatışma unsurlarının hiç biri gerekli değildir. Bugünkü Avrupa milletlerinde, bir taraftan kendi içlerinde sınıf farklılaşmaları, sınıf kavgaları ve bu çelişmelerin mukadder sonuçları, bizim milli yapımızda yer etmemelidir. ...Çünkü Batı ülkelerinde sınıf kavgası, üretim araç ve usüllerinin başıboş gelişmesinin bir mahsulü idi. Türkiye, kendi millet yapısında, teknik gelişmeyi daha baştan planlı bir kontrol altına almakla bu çelişmelerin keskinleşmesini önleyecektir."[215]

İktisadi kalkınmayı, sınıf çelişkilerini keskinleştirmeden sağlayacak araç ise, devletçiliktir:

"Biz iktisadi gerilikten ve sömürge şartlarından kurtulabilmek için, bütün toplum yapımızın, yeni esaslar üzerinde düzenlenmesini, kurulmasını hedef alan bir oluş içinde bulunuyoruz. Bu oluşun nizamı, elbette ki başıboş bir gelişme değil, Planlı bir devlet düzeni, bir devletçiliktir. Öyle bir devletçilik ki, hem bu tekniksiz ülkede yüksek tekniği benimseyecek, yaratacak, yerleştirecektir. Hem de bu gelişme sırasında, Batı demokrasisinin zaten mustarip olduğu birtakım çelişmeleri bu toplumun yapısına nakletmeyecektir. Kısacası, toplumun yapısının, bizzat toplum yararına gelişmesi işi, bu toplumda devletin esas görevi

214 Aydemir, 1968, s.257.
215 Aydemir, 1968, s.186.

olacaktır."[216]

Bu biçimiyle değerlendirildiğinde, Kadro hareketinde devletçiliğin halkçılık ideolojisinin bir uygulama aracı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bir anlamda "...Milliyetçilik, devletçilik ve halkçılık ilkeleri Kadro'culuk içinde, kolayca birbirine indirgenebilen bir bütünlük kazanmaktadır."[217] Böylece Kadrocular, dönemin "sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış bir kitleyiz" formülüyle beliren resmi ideolojisine ulaşmaktadırlar.[218] Timur, Kadroculaların "...sınıf ahengi fikrine dayanan "halkçılık" görüşünü olduğu gibi benimsemiş ve savunmuş olduklarını" belirtmektedir.[219]

Burada halkçılıkla devletçilik arasındaki kavramsal ilişkide, Ziya Gökalp'in son dönemlerinde ulaşmış olduğu devletçilik anlayışına benzer bir yorumun söz konusu olduğu görülmektedir. "Ama Kadro'cular bu bütünlüğü, Durkheim'da ya da Ziya Gökalp'te olduğu gibi toplumu organik bir bütün olarak ele alan dayanışmacılık (Solidarizm) ile değil toplumun dış ve iç çelişkilerine dayanarak temellendirmektedirler."[220]

Yalnız, sorun, Türkiye'de o dönemde uygulanan devletçiliğin, Kadroculaların devletçilik anlayışından farklı olmasında yatmaktadır. Türkiye'de 1930'lu yıllarda uygulama alanı bulan devletçilik, ideolojik ve özellikle de uygulama olarak Kadroculaların anlayışına yakın değildir. Bu biçimiyle devletçilik, dönemin kendine özgü koşullarında, kapitalizmin gelişmesi için belki de tek çözüm olma özelliğini taşıyan pragmatik bir yoldur.

Kadro Dergisi, çıktığı süre içerisinde yoğun tartışmalara neden oldu. Özellikle, büyük sermaye çevrelerinin ve iktisadi düzeyde bu çevrelerin en etkin kuruluşu olan İş Bankası'nın yoğun eleştirileriyle karşılaştı ve bu gruplarm baskıları sonucu kapatıldı. Bir başka ifadeyle, Kadrocular kendilerinin var olmadığını öne sürdükleri sınıf çelişkilerinin kurbanı oldular. Biz, Kadro hareketinin kendisi de çelişkili olmakla birlikte, dönemin

216 Aydemir, 1968, s.201.
217 Tekeli; İlkin, 1982, s.84.
218 Sezgin, 1978, s.16.
219 Timur, 1994, s.165.
220 Tekeli; İlkin, 1982, s.84.

egemen halkçılık anlayışınının içsel çelişkilerini anlamamızı kolaylaştıracak önemli çözümleme araçları sağladığını düşünüyoruz.

V. HALKÇILIK VE KORPORATİZM

A. GİRİŞ

Türkiye'de siyaset ve onunla bağlantılı olarak çalışma ilişkileri alanlarında 1930'larda yaşanan gelişmelerin, bir başka kavramsal çerçevede de değerlendirilmesi icap etmektedir. Bu kavramsal çerçeve, "korporatizm"dir. Halkçılık tartışmalarının bu çerçevede değerlendirilmesi gerçekten zorunludur. Çünkü, dönem içerisindeki bazı düşünce, yaklaşım ve söylemler korporatif bir toplumsal yapıyı çağrıştırdığı gibi, uygulama alanında da, bazı araştırmacılar tarafından bu kavramla nitelenen oluşumlar ve dönemi "korporatist" sözcüğüyle nitelemeye çalışan geniş bir literatür ve çok sayıda araştırmacı bulunmaktadır. Korporatif bir ilişkiler ağı öngören bu bakışların ve uygulamaların değerlendirilmesi, korporatist kuramın genel çizgilerinin ele alınmasını icap ettirmektedir.

B. KORPORATİZM KAVRAMI

"Korporatizm", tarihin farklı dönemlerinde, farklı ideolojik bağlamlarda ve farklı içeriklerle kullanılan bir kavram olmuştur. Dolayısıyla, hem kullanıcı, hem de okuyucu açısından kavramın hangi içerikle ve hangi tarihsel bağlamda kullanıldığına özen gösterilmesi gerekir. Ancak, korporatizm, farklı kullanım biçimlerini içerecek şekilde ve en genel çizgileriyle "Sivil toplumun örgütlü bir biçim almış çıkarlarıyla, devletin karar alma yapılarını birbirlerine bağlayan bir çıkar ya da davranış temsil sistemi, özel bir model veya ideal-tip kurumsal düzenleme"[221] ya da

221 Schmitter, 1979, s.9.

"Büyük çıkar örgütlerinin birbirleriyle ve devletle işbirliği yaptıkları, kurumsallaşmış bir politika oluşturma biçimi"[222] olarak tanımlanabilir.

Korporatizm kavramının klasik, en çok bilinen kullanımı faşist toplumsal örgütlenme biçimine tekabül etmektedir. Böylesi bir örgütlenme biçiminde, liberal demokrasinin koşullarının ortadan kaldırıldığı bir ortamda, kapitalizmin rekabet ve sınıf çatışması sosyal uyuma dönüştürülmeye çalışılmaktadır.[223] Bu bağlamda, değişik toplumsal kesimlerin; tarımla sanayinin, emekle sermayenin, mesleki temsil esasına göre korporatif örgütlenme içerisinde milli bir uyuşum sağlamaya yönelecekleri, böylece, devlet önderliğindeki korporatif işbirliği çerçevesinde, sınıfsal çelişkilerin giderilmesine ve milli uyuşumun sağlanmasına katkıda bulunacakları kabul edilmektedir.[224] Bu tür bir toplumsal örgütlenme, faşist İtalya'da 1930'lu yıllarda uygulama alam bulmuştur. İtalya'yı izleyen bazı ülkelerde de benzeri oluşumlar yaşanmıştır.

Korporatizm kavramı, çok daha sonraları, özellikle 1970'lerde, siyaset bilimcilerin gündemine yeniden gelmiş, ancak bu defa farklı bir içerikle kullanılmaya başlanmıştır. 1970'lerde ve 1980'lerde bu alanda geniş bir yazın oluşmuş, konu siyaset bilimcilerin yanı sıra, diğer bilim dallarındaki araştırmacıların da katkılarıyla disiplinler-arası bir nitelik kazanmıştır. Korporatizm konusundaki kuramsal çalışmalar, daha sonraları, özellikle Batı Avrupa ve bazı azgelişmiş ülkelere ilişkin ampirik çalışmalarla da test edilmeye çalışılmıştır.[225]

Bu oluşum süreci içerisinde, özellikle Batı Avrupa ülkelerinin bazılarında korporatif nitelikli uygulamalar da görülmüştür. Aslında, bu tür uygulamaların, korporatif nitelikli anlaşmalar biçiminde ve özellikle bazı İskandinav ülkelerinde neredeyse

222 Lembruch, 1979, s.150.

223 Panitch, 1979, s.120.

224 Makal, 1998, s.289.

225 Gelişmiş ve azgelişmiş değişik ülkelere ilişkin ampirik denemeler için, örneğin, şu iki kaynağa bakılabilir: Lijphart; Crepaz; 1991, passim; Crepaz, 1992, passim.

yüzyılımızın başlarından beri bulunduğu bilinmekte idi. Bu nitelikteki ilk anlaşma, 1899'da Danimarka'da imzalanmış, onu, 1938'de İsveç'te imzalanan İsveç Temel Anlaşması izlemiştir.[226] Ancak, 1970'li yılların başlarından itibaren, kuramsal plandaki tartışmaların da etkisiyle, bu tür korporatif uygulamaların da yaygınlaşması söz konusu olmuştur. Gerek kuramsal, gerekse uygulama düzeylerindeki bu gelişmelerin nedenlerine az sonra değinilecektir. 1970'lerden itibaren tartışıldığı biçimiyle "korporatizm" ya da daha yaygın kullanımlarıyla "neo-korporatizm" veya "liberal korporatizm"; kavramsal olarak, birbirinden farklı vurgular içeren ama birbirleriyle yakından ilişkili iki anlama sahiptir:

İlk olarak, kavram, ulusal ölçekte örgütlenmiş, belirli bir alanda uzmanlaşmış, hiyerarşik bir örgütsel yapıya ve üyeleri üzerinde tekelci güce sahip çıkar gruplarının varlığına dayanmaktadır. Bu öncülün varlığından sonra, bu örgütlü grupların, çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla iki farklı düzeyde gerçekleştirdikleri pazarlık söz konusu olmaktadır: Birinci olarak, demokratik-çoğulcu bir siyasal yapı içerisinde çıkar gruplarının kendi aralarındaki pazarlık. İkinci olaraksa, bu çıkar gruplarıyla devlet arasındaki pazarlık.[227]

Bu tanımlamalarımızdan, korporatist uygulamaların varolma koşulları da çıkmaktadır. Bir ülkedeki ücretli çalışanların büyük bölümünü temsil eden, merkezileşme derecesi yüksek bir sendikal örgütlenme, korporatizmin olmazsa olmaz koşulunu oluşturmaktadır. Bu merkezileşmiş yapının en üzerinde; hiyerarşik olarak alt sendikal örgütler üzerinde söz sahibi olan, tekelci güce malik, konfederasyon düzeyinde bir üst örgütün varlığı, bu koşulu sağlamlaştırmaktadır. Tekelci temsil hakkına sahip bu sendikal kuruluşların, üyelerine ilişkin olarak ekonomik ve sosyal politikaların oluşumunda rol oynayan komite, kurul vb. oluşumların toplantılarına ve karar alma süreçlerine dahil edilmeleri de gerekli olmaktadır. İşveren kesiminde de

226 Değişik ülkelerdeki gelirler politikası uygulamalarının korporatif çerçevede değerlendirilmesi için, bakınız, Lembruch, 1979, ss.157-166.

227 Lembruch, 1979, s.150.

benzeri oluşumların ortaya çıkması durumunda, işçi-işveren-kamu kuruluşları arasındaki böyle bir işbirliği "korporatif" nitelik kazanmaktadır.

Korporatist uygulamalar içerisinde toplumsal ve ekonomik hedeflere ulaşmak için kullanılan temel mekanizmalarsa, genellikle, yüksek ölçüde temsil gücüne sahip, merkezileşmiş işçi ve işveren konfederasyonları arasında, çoğu zaman devletin de katıldığı toplumsal anlaşmalar imzalanması biçiminde işlemektedir. Kimi zaman ikili düzeyde imzalanan bu toplumsal anlaşmalar, devlet tarafından uygulanan "gelirler politikası" ile de yakından bağlantılıdır.

Korporatizmden beklenen olumlu etkiler ise, genellikle iki ayrı, ama birbirleriyle yakından ilgili alanda ele alınmaktadır. Toplumsal alanda korporatizmin olumlu etkisinin, nihai olarak "toplumsal uyum"un sağlanmasına katkıda bulunmak olduğu ifade edilebilir. Buna karşılık, bu toplumsal uyumun sağlanmasına katkıda bulunacak araçlar, genellikle ekonomik yaşama ilişkindir. Bu alanda korporatizmden beklenen, bazı makroekonomik hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunmasıdır ve bu hedefler; iktisadi büyümenin sağlanması, işsizlik ve enflasyon düzeyinin düşürülmesi olarak belirlenebilir.

C. DEVLET KORPORATİZMİ

Türkiye'de çalışma ilişkilerinin "korporatizm" çerçevesinde incelenmesi, tartışmaların başka bir yönüne eğilmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu, korporatizmin sınıflandırılması sorunudur. Popülizm konusunda olduğu gibi, korporatizm konusunda da, üzerinde herkesin uzlaşabildiği bir sınıflamaya ulaşmak olanaklı değildir. Ancak, bu konudaki kuramsal çalışmalarda, genellikle bizim de katıldığımız, kendi içlerinde farklılıklar taşıyan alt kategorilerden oluşan ikili bir ana gruplamaya gidilmektedir. Buna göre, endüstrileşmiş batı toplumlarındaki, az önce ele aldığımız uygulamalar, "liberal", "toplumsal" vb. öneklerle nitelenirken; genellikle azgelişmiş ülkelerde gözlenen korporatist nitelikli uygulamalar, "devlet korporatizmi" ya da "otoriter korporatizm"

kavramlarıyla nitelenmektedir.[228]

Bizim de tercih ettiğimiz bu sınıflama çerçevesinde, liberal korporatizmle devlet korporatizmi arasındaki farklılıklar, şu şekilde belirlenebilir:

"Liberal korporatizm parlamenterizmle bağlantılı olup, sosyal ve/veya sosyal demokrat politikalarla temellendirilmiştir. Bunun karşıtı olarak faşizm; parlamenterizm ve sosyal demokrasinin yıkımı üzerinde yükselmekte, sosyal temelini geleneksel ve yeni küçük burjuvazide bulmaktadır. Dahası, korporatizm, "normal" bir kapitalist devlette, yeni doğan liberal korporatizmin üçlü temsil sistemi içerisinde "etkin" bir öge iken, Faşist rejimlerdeki korporatizm temel olarak "zorunlu" bir ögedir ve/veya istisnai bir kapitalist devlette, kesin biçimde monist temsil ve müdahale biçimine tabi kılınmıştır. (Özellikle işletme düzeyinde, sınıf mücadelesi için hala bazı fırsatlar sağlıyorsa ve işverenler devlet karışımını büyük ölçüde etkisiz kılma veya etkileme olanağına sahipseler de.)"[229]

Buna göre devlet korporatizmi, "anti-liberal, kapitalist gelişmesi gecikmiş, otoriter, neo-merkantilist devletin yapısal bir gerekliliği olmasa bile, tanımlayıcı bir ögesi olarak" kabul edilmektedir.[230] Devlet korporatizmi uygulamaları, daha çok, seçimlerin yapılmadığı ya da yarışmacı olmaktan çok, plebisit niteliğinde olduğu; parti sistemlerinin zayıf bir tek parti, ya da "hakim" parti sisteminden oluştuğu; sınıf, etnik öge, dil ve böl-

228 Ancak, bu ayrıma itirazlar olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Örneğin, korporatizm için "liberal" nitelemesinin kullanılamayacağını savunan Parla'ya göre, "korporatizmin iki alt-türü ayırdedilebilir: dayanışmacı ya da solidarist korporatizm ve faşist korporatizm ya da faşizm". Bakınız, Parla, 1989, s.53. Kanımızca böyle bir sınıflandırma, iki açıdan sorunludur. Birinci olarak, "liberal" kavramıyla nitelediğimiz bütün uygulamaları, dışarıda bırakmaktadır. İkinci olaraksa, dayanışmacı ve faşist olarak nitelenen kategorilerin birbirlerinden net çizgilerle ayırdedilebileceğini kabul etmektedir. Kanımızca, ikisi arasında kavramsal ve uygulama düzeylerinde her zaman net bir ayrım yapmanın kolay olmaması nedeniyle, bir geçişlilikten söz etmek daha uygun olabilecektir.

229 Jessop, 1979, s.206. Ancak, Jessop'un devlet korporatizmini faşizmle özdeşleştirmesine katılmıyoruz.

230 Schmitter, 1979, s.22.

gecilik itibariyle siyasal alt kültürlerin bastırıldığı ortamlarda görülür.[231] Neo-korporatist yapılanma içinde olan çıkar örgütleri, sivil toplumun alttan gelen yansımalarını aktaracak ölçüde özerk iken ve devlet aygıtı içine sızma yoluyla bu uygulamalara dahil oluyorken; devlet korporatizminin hakim olduğu bağlamlarda, çıkar örgütleri tepeden devletçe şekillendirilip denetim altına alınır, özerklik kazanamaz. Devlet korporatizminin uygulanmasında, ülkedeki burjuvazinin de bazı özellikler taşıdığı düşünülmektedir. Buna göre, sistem, "Burjuvazinin çok zayıf, kendi içinde bölünmüş ve dışsal olarak bağımlı olduğu ve/veya, liberal demokratik devlet çerçevesindeki taleplere etkin ve yasal biçimde cevap verebilecek kaynaklara sahip olmadığı durumlarda, alt-sınıfsal talepleri siyasal sisteme katmak ve bütünleştirmek yerine, onları bastırıp dışlayarak sosyal barışı sağlamak" amacına yönelmektedir.[232]

Devlet korporatizmi, tarihsel olarak, farklı ülkelerde ve farklı dönemlerde uygulama alam bulmuştur. Bu ülkeler arasında; İtalya, Portekiz, İspanya, Brezilya, Şili, Peru, Meksika, Yunanistan sayılabilir.[233] Ancak, yukarıdaki alıntımızda korporatizmin neredeyse faşizmle özdeşleştirilmesine karşın; bu ve diğer ülkelerdeki korporatif uygulamaların "uniform" bir nitelik taşımadığını da söylemeliyiz. Bu uygulamaları değişik alt kategoriler içerisinde değerlendirmek, belki de daha anlamlı olacaktır. Bu bağlamda, örneğin, korporatif uygulamaları kendi içinde "saf", "karma" ve "tabi" olarak üçe ayıran yaklaşımlar bulunmaktadır.[234] Ayrıca, korporatif uygulamaların, ülkeden ülkeye olduğu kadar, aynı ülke içerisinde dönemden döneme de ciddi değişimler gösterebileceğini göz ardı etmemek gerekir.

---

231 Schmitter, 1979, s.22. Burada, "hakim parti" kavramı, tek parti ile çok rejimleri arası kendine özgü bir sistemin adı olarak kullanılmaktadır. Kavram konusunda değerlendirmeler için, bakınız, Tunaya, 1980, ss.314-315.

232 Schmitter, 1979, s.25.

233 Schmitter, 1979, s.22, 24. Değişik ülkelerdeki korporatif nitelikli uygulamalar konusunda, bakınız, Göze, 1968, s.105 vd.

234 Bakınız, Göze, 1968, passim.

Ç. KORPORATİZM AÇISINDAN TÜRKİYE

1. Giriş

Korporatizm konusundaki bu zorunlu değerlendirmelerimizden sonra, tek partili dönemde Türkiye'nin durumunu incelemeye çalışalım. "Neo-korporatist" yaklaşım çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de dönem içerisinde, bu tür bir oluşumun hiç bir koşulunun bulunmadığı görülmektedir. Devlet korporatizmi açısından ise durum bu kadar açık değildir. Nihai çözümlemede, "korporatizm" görüntüsü veren bazı söylemler, uygulamalar ve devlet korporatizminin varlığını kabul eden ya da reddeden görüşler bulunmaktadır. Bu nedenle, tek partili dönem Türkiyesini, devlet korporatizmi açısından kapsamlı bir biçimde değerlendirmek zorunlu olmaktadır. Bu bölümümüzde, Türkiye'de tek partili dönemde korporatizm konusunu ele alacak, bu çerçevede değişik araştırmacıların görüşlerini gözden geçirecek ve korporatizm konusuna en fazla malzeme yapılan bazı kurum ve uygulamaları değerlendireceğiz.

Korporatizm konusunda ele alınabilecek çalışmalar arasında, bu tür izler taşımakla birlikte, korporatizm sözcüğünü kullanmayanlar da bulunmaktadır. Örneğin, Kuruç'un bir çalışmasında, açık bir biçimde korporatizm kavramı kullanılmamakta, ancak yapılan çözümleme, sınırlı ölçüde de olsa, bu tür izler taşımaktadır. Çalışmada, 1930'larm başlarındaki siyasal ve iktisadi gelişmeler değerlendirilirken, 1920'li yıllarda "yerli ellerde sermaye birikimi" önceliğine dayalı olarak izlenen politikaların değişime uğradığı vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre milli iktisat anlayışının, yeni oluşan koşullarda artık devletçiliğe göre tanımlanması, siyasal açıdan da sınıflar dengesine dayalı bir anlayışın vurgulanması sonucunu doğuracaktır. Bir başka deyişle, Cumhuriyetin başından beri izlenmekte olan milli iktisat politikasının, yeni koşullarda, yeni bir siyasal formüle kavuşturulması, onunla tamamlanması söz konusudur. Kuruç'un değerlendirmeleriyle, "Dengenin çizgisi, 1931 CHF programının esaslarından birisi olur. Sınıflara, sınıf çizgisinden uzak durmalarını,

toplumda buna göre oluşacak dengeyi kabul etmelerini önerir."[235] Ancak, bunu bir "sosyal anlaşma" olmaksızın gerçekleştirmek olanaklı değildir. 1931 Programı da, bu sosyal anlaşmanın koşullarını ortaya koymaktadır.[236] Bu sosyal anlaşma, tüm sınıfların çıkarlarını güvenceye alacak bir ortam sağlanarak gerçekleştirilecektir. Özel kesime, kendi sermaye birikimini hangi koşullarda gerçekleştirebileceği söylenmektedir. İşçilere, İş Kanunu ile özellikle bireysel iş ilişkileri alanında belirli bir koruyuculuk sağlanmaktadır. Bu uygulama, yönetime ise; ekonomiyi devletçilik gibi yeni bir ilke ile yürütme şansını kazandırmaktadır. Kuruç'a göre, bu model içinde toplumun çeşitli katlarıyla, öncelikle ticaret ve sanayi burjuvazisi olmak üzere bunlarla yapılan mutabakat başarılı oldukça (Modus vivendi) ve dünya konjonktürü Türkiye'nin kaynaklarını çok zorlamadıkça bu stabilite koşulu gerçekleşmiştir. Bu mutabakat, İkinci Dünya Savaşı koşullarının yarattığı iç ve dış faktörlerin etkisiyle zayıflamıştır.[237]

Kuruç'un çözümlemelerinin örgütsel düzeyde yapılmaması ve/veya örgütsel bir zorunluluk gerektirmemesi, bu değerlendirmelerin tümüyle korporatif modelin dışında yapıldığı izlenimini uyandırmaktadır. Ancak, çözümlemelerde, örgütsel yapı söz konusu olmasa bile, devletle sosyal taraflar arasındaki bir anlaşmadan söz edilmesi, korporatif ilişkinin bazı temel unsurlarını içermektedir. Hatta, böyle bir uzlaşma, devlet korporatizmi çerçevesinden daha çok, liberal korporatizme uygun düşmektedir. Kanımızca, burada tartışılması gereken, bu sosyal anlaşmanın hangi koşullarda sağlanmış olduğudur. Çalışma ilişkilerinin tarafları açısından, bir sosyal anlaşma mı söz konusudur, yoksa zorunlu bir mutabakat mı? Eğer, tarafların gönüllülüğü esasına dayalı bir işbirliği söz konusu olsaydı, bunu bir sosyal anlaşma olarak nitelemek olanaklı olabilirdi. Ancak, burada sınırlarını ve koşullarını devletin çizdiği ve tarafların kabul etmek zorunda oldukları bir çerçeve söz konusu olmaktadır.

235 Kuruç, 1987, ss.77-78.
236 Kuruç, 1987, s.60.
237 Kuruç, 1999, ss.25-26.

Belki de, "zımni" ve koşulları devlet tarafından konulan bir anlaşmadan söz etmek mümkün olabilir.

Türkiye'de dönem içerisindeki bazı uygulamaları açık bir biçimde korporatist olarak niteleyen araştırmacılar da bulunmaktadır. Kavramı farklı tonlarda kullanan bu çalışmaların bir bölümünde, bu nitelemenin daha çok "mesleki temsil"den kaynaklandığı görülmektedir. Bir başka deyişle, farklı toplumsal tabakaların meslek esasına göre örgütlenmeleri ve bu örgütlerle devlet arasındaki ilişkiler, korporatizmin varlığının belirtileri olarak alınmaktadır. Ancak, şunu belirtmeliyiz ki, Türkiye'de, tek partili dönemi, korporatif açıdan değerlendiren araştırmacıların bir bölümü, bunu sadece "iz" olarak alırken, bazıları ciddi korporatif uygulamalar olduğunu savunabilmektedirler. Bu çerçevede, araştırmacıların korporatizm kavrammı genellikle bir ön-ekle kullandıkları gözlenmektedir.

Örneğin, Bianchi, 1925-1946 dönemini "sınırlı devlet korporatizmi" kavramıyla nitelendirmektedir.[238] Ona göre, "Bu dönem, Cumhuriyet Halk Partisi yönetimi altında, tek partili bir vesayet dönemiydi. Siyasi açıdan, bütün bağımsız muhalefetin ortadan kaldırıldığı, C.H.P.'nin "ulusun sentezi" ve "cumhuriyetin koruyucusu" olarak nitelendiği ve devletin ve partinin merkezi ve otoriter bir aygıt içerisinde birleştirildiği, iktisadi kalkınma politikasının hızlı, devlet yönetimli ve ithal ikameci sanayileşme yoluyla özel kesime bağlılığının zamanla kaldırıldığı bir dönemdi. Bu uygulamalar, dış ticaret üzerinde yarı-merkantilist devlet kontrolü, ağır bir koruyuculuk ve tarım kesiminde bir ilkel birikimle desteklendi ve finanse edildi. Genel çizgileriyle, bu dönem yeni ulus-devletin oluşturulması ve onun yönetim olanaklarım genişletmesi doğrultusunda, politik katılmanın şiddetle azaldığı bir dönemdi.

Örgütlenme konusundaki kamu politikaları, sınırlı bir devlet korporatizmi özelliği gösteriyordu. Amaç, esas olarak politik demobilizasyonun sağlanması, ikinci olarak da bu alanı, devletçi iktisadi politikaları destekleyen yarı-resmi nitelikli meslek kuruluşlarıyla doldurmaktı. Varolan gönüllü örgütler ve zamanla

238 Bianchi, 1984, s.140.

parti tarafından kontrol edilecek olan gruplar üzerinde kesin ve genel sınırlamalar vardı. Sendikalar yasaklanmıştı, ama devlet paternalizm yoluyla, sınırlı olan sınai işgücünü kendi denetimine almayı denedi. Korporatist mesleki kuruluşlar sanayicileri ve tüccarları içermek üzere yeniden oluşturuldu ve zamanla da; esnafı, ihracatçıları, avukatları, gazetecileri içermek üzere genişledi."[239]

Gerçekten de, Bianchi'nin ifade ettiği gibi, Cumhuriyet döneminde belirli meslek dallarına ilişkin çeşitli kuruluşlar oluşturulmuştu. Ancak, burada belirlenmesi gereken temel noktalardan birisi, Cumhuriyet yönetiminin mesleki örgütlerin kurulması ve faaliyette bulunmasına karşı genel tavrının ne olduğudur. Bu konuda belirtilmesi gereken, Cumhuriyet yönetiminin, özellikle ilk dönemlerinde, ne tür olursa olsun örgütlü topluma hiç de sıcak bakmadığıdır. Eliçin, 1930 öncesi yıllarda, CHF'nın ekonomik ve mesleki örgütlenmelere hatta öğretmenlerin "Birlikler" kurmasma bile karşı olduğunu, 1930'lu yıllarda daha çok mesleki örgütler oluştuysa da, bunları da gerçek mesleki örgütler olarak değil, devlet ve parti makamlarına muhatap olabilecek yarı politik birlikler, bir çeşit kredi kooperatifleri saydığı, başlarma işten, ekonomiden anlamaz aylak kişileri, emeklileri getirdiğini belirtmektedir.[240]

Dönemi korporatif açıdan ele alan bir başka araştırmacı olan Parla ise dönem içerisindeki uygulamaları "solidarist korporatizm"-"faşizan korporatizm" kavram ikilisi içerisinde incelemekte ve 1935 İş Kanunu[241]; Ceza Kanunu; 1937 Beden Eğitim Kanunu; 1938 Cemiyetler Kanunu; 1938 Basın Birliği Kanunu; 1938 Avukatlar Kanunu; Sanayi, Ticaret ve Zanaat Odalarının yeniden düzenlenmesine ilişkin 1943 Kanunu[242], solidarist korpora-

239 Bianchi, 1984, ss.140-141. Bianchi'ye göre, sanayiciler ve tüccarlar için 1925'te, esnaf için 1925'te, ihracatçılar için 1936'da, avukatlar için 1938'de ve gazeteçiler için 1938-1946'da kamusal nitelikte cemiyetler oluşturuldu. Bunların amacı, organize etmek yanında, düzenlemekti. Bakınız, s.134.

240 Eliçin, 1970, s.340.

241 Yasa, Parla'nın ifade ettiği gibi 1935 değil, 1936 tarihlidir.

242 1943 tarihli ve 4355 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu" kastedilmektedir.

tizmin sınırlarını aşan gelişmeler olarak ele almaktadır. Ancak, Parla'ya göre, solidarist korporatizmin sınırlarını aşan bu gelişmelere karşın, "...devresi tam kapanan bir faşist korporatist gelişme olmadı."[243] Parla, 1921'de akim kalan anayasal korporatizm, 1923 İktisat Kongresi, 1927 Ali İktisat Meclisi ve başka bazı uygulamaları ise solidarist korporatizm kavramı içerisinde değerlendirmektedir.

Ancak, Parla'nın söz ettiği uygulamalardan bazılarının bu kavramlarla değerlendirilmesi güç, hatta olanaksızdır. Bu yasalardan bir bölümü, korporatif olmayıp, sadece otoriterdir. Örneğin çalışmamızın pek çok bölümünde incelenen 1938 Cemiyetler Kanunu bunlar arasında yer almaktadır. Ceza Kanunu değişiklikleri de aynı nitelikleri taşımaktadır. 27 Haziran 1938 tarihli ve 3499 sayılı Avukatlar Kanunu'nda[244] ise korporatizm doğrultusunda tereddütler uyandırabilecek tek öge, yasanın 22. maddesinde söz edilen "avukatlığın amme hizmeti mahiyetinde bir meslek olduğu" ve 23. maddesinde söz edilen "avukatların barolara kaydolma zorunluluğu"dur. Bunların ise; özellikle avukatlık ve doktorluk gibi bazı meslekler açısından dünyanın her yerinde ve her zaman yapılan düzenlemeler olduğunu, bunların tek başına bir yasayı korporatif kılmadığını, yasanın diğer hükümlerinin de böyle bir yapılanmayı çağrıştırmadığını belirtmek gerekir. Ticaret ve Sanayi Odaları söz konusu olduğunda ise korporatif açıdan daha çok tartışılması gereken; 1943 değil, 1925 tarihli yasa olmalıdır. Bu yasayı kapsamlı bir biçimde inceleyeceğiz.[245] 1921 Anayasası öncesindeki girişimleri daha önce değerlendirmiştik. İzmir İktisat Kongresi, Ali İktisat Meclisi ve Basın Birliği'yle ilgili tartışmaları ise aşağıda değerlendireceğiz. Kanımızca, Parla, uygulamalarm "devresi tam kapanmamakla" birlikte, faşist korporatizme yaklaştığını ifade etse de, değerlendirmelerinde bizatihi solidarist korporatizmin bile nasıl ve hangi örgütsel düzeylerde sağlandığı gösterilmiş değildir.

243 Parla, 1989, s.121.

244 Kabul tarihi:27.6.1938, Resmi Gazete:14.7.1938, Sayı:3959.

245 1943 tarihli yasa konusunda kapsamlı bilgi, Yerman; Ağaoğlu, 1943, ss.78-262'de bulunabilir. Yasa için ayrıca bakınız, Cumhuriyetin 50.Yılında Esnaf ve Sanatkar, s.154.

Keyder de, Türkiye'de 1930'lu yıllar için, değişik tonlarda "korporatif" nitelemesini yapan araştırmacılar arasmdadır. Ancak, onun kullandığı toplumsal malzemenin diğer araştırmacılara göre daha zayıf olduğu gözlenmektedir. Keyder, sistemdeki "korporatist" etkileri ve unsurları değerlendirirken, "sınıf çıkarları arasındaki çatışmaları yadsıyarak korporatist bir toplum modeli kabul eden... bir milli dayamşma ideolojisi"nden söz etmektedir.[246] Sınıf çatışmalarım yadsımanın, korporatif bir örgütlenme ve ilişkiler ağı olmaksızın "korporatist" bir nitelik kazanamayacağı açıktır. Keyder, 1930'da kurulan Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti tarafından düzenlenen 1930 Sanayi Kongresi'nde alınan ve Türk sanayicilerinin sektörlere göre örgütlenmesini tavsiye eden kararları, Mussolini döneminin "corporazione"leri ile ilişkilendirmektedir. Ona göre, "Bu girişimlerin önemli bir yönü, hükümetin toplumsal örgütlenme alanını, sadece doğrudan doğruya değil, aynı zamanda fiilen merkezi otoritenin kontrolünde olan ideolojik aygıtlar yoluyla işgal etme eğilimini ortaya koymasıdır ve bunda da Avrupa'ya İtalyan faşistlerince tanıtılan örgütsel yeniliklerin payı bulunmaktadır."[247] Keyder'in kullandığı malzeme ile vargıları arasmda büyük bir açıklık olduğunu düşünüyoruz.[248] Kanımızca, bu tür çözümlemeler, Bianchi'nin söz ettiği örgütlenmelere dayanarak daha iyi yapılabilir ve savunulabilirdi.

2. Korporatizm Tartışmalarına Kaynaklık Eden Bazı Kurum ve Uygulamalar

Değişik araştırmacıların değerlendirmelerine konu olan ve korporatif olduğu savlanan kurum ya da uygulamaların, genellikle aynı olduğu gözlenmektedir. Çalışmamızda bunların tümünü

246 Keyder, 1990(a), s.90.

247 Keyder, 1990(a), s.82.

248 Keyder, bir başka çalışmasında ise 1930'lu yıllar için "Korporatizm Çabaları"m bölüm başlığı olarak kullanabilmektedir. Bölümün içeriğinde ise, korporatif uygulamalarla ilgili herhangi bir bilgi yoktur. Bakınız, Keyder, 1990(b), ss.49-52.

değerlendirmek olanaklı olmadığı için, en önemlilerini, ana çizgileriyle ele almak istiyoruz.

a. 1923 İzmir İktisat Kongresi

İzmir İktisat Kongresi, korporatizm tartışmalarında kullanılan en önemli malzemelerden biridir. Ancak, bu konudaki yorumlar farklılaşabilmektedir. Örneğin, Kongre'ye ilişkin olarak Korkut Boratav, nesnel olarak korporatizmin varlığından değil, başlangıçta onu çağrıştırabilecek izlenimlerden söz ederken; Taha Parla korporatif bir uygulamadan söz etmektedir. Boratav'a göre, İzmir İktisat Kongresi'nin bizatihi kendisi mesleki temsil esasına göre düzenlendiği için, korporatif bir örgütlenme ile bağlantılıdır.[249] Ayrıca, Kongre'de hem yönetimin hem de değişik sosyal grupların, sosyal sınıflar arasındaki dayanışma ve her kesimin birbirine muhtaç olduğu şeklindeki dayanışmacı tezleri, yeni rejimin temellerinin atılmaya başlandığı bu tarihlerde korporatif bir siyasi-iktisadi örgütlenmeye gidilebileceğini akla getirmektedir. Kanımızca, Boratav'ın bu çıkarsamalarmda haklılık payı vardır. Hatta, İzmir İktisat Kongresi'nin düzenleyicisi ve dönemin İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt'un amacının sadece Kongre'nin bu esasa göre düzenlenmesini aştığı da söylenmelidir. Bozkurt, Kongre'yi mesleki temsil esasına göre oluşturulacak korporatif bir toplumsal yapılanmanın hazırlıklarından biri olarak görmekteydi. Bozkurt, 25 Şubat 1923 tarihinde Vakit gazetesinde yayınlanan demecinde bu hususu çok açık bir biçimde belirtmektedir:

"...Harpten en yorgun çıkan iktisadiyatımız oldu. İktisadiyat amillerimiz oldu. Binaenaleyh bu iktisadiyat amillerini dinlemek istiyoruz. Bakalım ihtiyaçları nedir? Ne istiyorlar? Hükümetten neler bekliyorlar? Biz de bunları öğrendikten sonra kendilerine tavsiyelerde bulunacağız. Teşebbüs-ü şahsileri ile yapılacak çok şeyler vardır. Faraza, sendikalar, dernekler, klüpler, amele, zürra, tacir klüpleri, dernekleri. Bu klüpler, dernekler açıldıktan

249 Boratav, 1982, s.40.

sonra bunların hepsini bir merkez-i umumiye bağlamak istiyoruz. Bu merkez-i umumi anasır-ı iktisadiyenin ihtiyaçlarını Hükümete bildirecektir. Bu suretle muhtelif anasır-ı iktisadiyemizi bu teşkilata doğru götüreceğiz. Biz bu teşkilatı hayatın yarısı addediyoruz. Harici iktisadiyat ile olan temasımız daima bu teşkilatla olacaktır."[250]

Mahmut Esat, 9 kanun-u sani 1923 tarihinde Hakimiyet-i Milliye gazetesinde yayınlanan demecinde de "Kongre memleketin teşkilat-ı iktisadiyesinin inkişafı esbabını müzakere edecek, zürra, ticaret, amele ve sanayi erbabı sendikaları teşkilatı vücude getirecektir. Bu sendikaların başında bir heyet-i idaresi bulunacaktır. Bu hususta tanzim edeceği muhtırayı Büyük Millet Meclisine ve hükümete tevdi edecektir." demekteydi.[251] Bozkurt, 14 kanun-u sani 1923 tarihli Vakit gazetesinde yayınlanan demecinde ise daha da ileri giderek, bu örgütlenmeyi, Kongre'nin esas amacı olarak değerlendirmektedir: "Kongre'de bilhassa memleketimizin hayat-ı iktisadiyesine elzem bulunan teşkilat ve sendikalar hakkında müzakerat cereyan eyleyecek ve netice-i müzakerat bir muhtıra halinde Hükümete tevdi olunacaktır."[252]

Mahmut Esat Bey'in bu görüşlerinin dönemin yöneticileri ve bu arada Atatürk tarafından tümüyle paylaşılmadığı düşünülebilir. Daha önceki bölümlerimizde değerlendirdiğimiz gibi, Atatürk'ün dönem içerisindeki konuşmalarında ve CHF'nın ilkelerinde de mesleki zümreler konusu önemli yer bulmaktadır. Ancak, Atatürk, çözümlemelerini dayanışmacı bir temelde yapmakla birlikte, örgütlenme düzeyinde soruna farklı bakmaktadır. Birinci Meclis'in mesleki temsile göre oluşturulmasına ilişkin tartışmaları değerlendirirken, mesleki zümrelerin farklı çıkarlara sahip olduklarını ve bunun milletin çoğunluğuyla çelişebileceğini belirtmekteydi.[253] Atatürk'ün değerlendirmelerinde, İttihat-Terakki kökenli akımın dönem içerisinde giderek yaygınlık kazanmasının getirdiği tedirginliğin de rolü olmalıdır. Tekeli ve

250 Ökçün, 1971, s.8.
251 Ökçün, 1971, s.2.
252 Ökçün, 1971, s.4.
253 Afet İnan, 1969, ss.424-425.

İlkin, akımın, devleti yadsımaya kadar gidebilecek boyutlar kazanma eğilimi taşıdığını ve Türkiye'de burjuva devriminin bir oluşum içinde bulunduğu 1908-1926 döneminde, mesleki temsilin, toplumdaki küçük üreticilerin özlemlerine dönük ikinci derecede bir akım olarak ortaya çıktığını belirtmektedirler.[254] Bu değerlendirme, kuşkusuz, Ziya Gökalp'in dayanışmacı görüşlerini ele alırken belirttiğimiz, bu akımın sosyo-ekonomik gelişmeler sonucunda kaybeden kesimlerin yani geniş ölçüde küçük üreticilerin ideolojisi olduğu için muhafazakar bir nitelik taşıdığı düşüncemizle de uyuşum içerisindedir.

Atatürk'te açık bir biçimde kabul edilmeyen mesleki temsil görüşleri, Mahmut Esat'ta, Ziya Gökalp'in görüşlerinde olduğu gibi en üst düzeyde korporatif bir oluşuma ulaştırılmaktadır. Ancak, bu görüşler sadece İzmir İktisat Kongresi'nin düzenlenme biçimiyle sınırlı kalmış, uygulamaya yansımamıştır. Boratav'ın çok yerinde değerlendirmesiyle, "İzmir Kongresi'nden sonra "mesleki temsil" önerileri kaybolup gitmiş; sınıf çelişkileri üzerindeki yaygın görüş, uygulamada korporatif bir biçime ihtiyaç duymamıştır."[255]

Kanımızca, otoriter bir karar alma mekanizması ile çıkar temsili arasmda kurumsal bir ilişki olarak korporatizm, "mesleki temsil" esasına dayalı bir toplumsal örgütlenmeyle yakından ilişkilidir.[256] Mesleki temsil esasma dayalı olan dayanışmacı görüşün, sosyal sorunun çözümünü meslek esasına dayalı olarak örgütlenmiş korporasyonlarda gördüğünü, bu çerçevede Türkiye'de de Ziya Gökalp'in üstelik Durkheim'm dayanışmacı düşüncesindekinden daha da merkezi bir korporatif yapı öngördüğünü hatırlamalıyız. Ancak, burada bir sistem olarak korporatizmin varlık koşulu, mesleki temsil esasına dayalı olarak oluşturulan örgütlerle devlet arasında, korporatif nitelikli bir ilişkinin varlığı olmaktadır. Türkiye'de gerek İzmir İktisat

254 Tekeli; İlkin, 1977, s.344.

255 Boratav, 1982, ss.40-41.

256 Schmitter, kavramın değişik dönemlerdeki ve görüşlerdeki sınırsız uzanımlarını sayarken, "burjuva dayanışmacılığı"ndan da söz etmektedir. Bakınız, Schmitter, 1979, s.9.

Kongresi'ni izleyen yıllarda, gerekse 1930'lu yıllarda eksik olan bu koşuldur. Bunda, rejimin kararlılık kazanmasının ve otoriteyi meslek esasına dayalı korporatif bir örgütlenme içerisinde paylaşmaya ihtiyaç duymamasının rolü olmalıdır. Zaten zaman içerisinde dayanışmacı tezlerin hangi gerekçelerle zayıfladığına ve geri plana itildiğine de değinmiştik. Bu görüşe koşut bir biçimde, Boratav'ın, "uygulamada korporatif bir biçime ihtiyaç duyulmadığı" görüşünü yerinde bir saptama olarak değerlendiriyoruz.

b. 1925 Ticaret ve Sanayi Odaları

Korporatizm tartışmalarına konu edilen uygulamaların en eskilerinden biri, çok erken bir tarihte, 1925'te, ticaret ve sanayi kesimine yönelik olarak yapılmıştı. Aslında Ticaret ve Sanayi Odaları daha önce kurulmuş olmakla birlikte, hukuki dayanakları yoktu ve yetki ve görevleri yasal olarak belirlenmemişti.[257] Bu kesime ilişkin olarak, 22 Nisan 1925'te, 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu çıkarıldı. 19 Kasım 1925 tarihinde yürürlüğe giren nizamnameden sonra, 1926 yılında bu odalar çalışmaya başladı.[258]

655 sayılı yasa, değişik maddeleriyle korporatif izlenimler bırakan düzenlemeler yapmaktaydı. 3. madde "Berri ve Bahri Ticaret Kanunları mucibince sıfatı ticariyeyi haiz olan ve müessesei ticariyesi bulunan her şahıs ferdi ve hükmi ve her nevi borsa mübayaacıları ve hususi ve resmi simsar ve dellallar merkez ve şube olarak ikametgahı ticari ittihaz eyledikleri mahallerin ticaret ve sanayi odalarına kaydolunmağa mecburdurlar." hükmünü getirmekteydi. 4. madde ise "Ticaret ve Sanayi Odaları bulundukları mahallerin birer ticaret sicilini tutacaklardır. İşbu sicile üçüncü madde mucibince odaya kaydı mecburi olanlarla bunların haricinde kalan bilumum esnaf ve dükkanı bulunan sanatkarlar ve küçük tacirler dahi kaydolunacaklardır." hükmü-

257 Tekeli; İlkin, 1983, s.58.

258 Tekeli; İlkin, 1983, s.58. Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi konusunda değerlendirmeler için, bakınız, Yerman; Ağaoğlu, 1943, ss.46-63.

nü getiriyordu.[259] Böylece, yasanın yaptığı düzenlemelerle "mecburi mesleki teşkilat fikri de kabul edilmiş bulunuyor (du)."[260]

Yasanın düzenlemeleri burada bitmemekte, korporatif açıdan ilginç olan bir başka düzenleme de, 9. ve 10. maddelerde yapılmaktaydı. 9. maddeye göre, "Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret Vekaletine merbut olup Vekaletin teftiş ve murakabesine tabidir(ler)" 10.maddeye göre ise, "bilumum esnaf cemiyetleri", Ticaret Bakanlığı'na bağlanmakta, daha önce "bu cemiyetler hakkındaki 24 Mart 1338 tarihli talimatname ile Şehremaneti ile belediyelere verilmiş olan vazaif ve selahiyetler", Ticaret Vekaleti ve Ticaret Odaları tarafından ifa edilir." hükmü bulunmaktaydı.[261] 655 sayılı yasayla getirilen bu sistem, esnaf odaları düzenini getiren 1943 tarihli 4355 sayılı yasaya kadar sürmüştür.[262] Böylece esnaf ve sanatkarların mesleki birlikleri, örgütlenme ve hukuk yönünden bağımsız faaliyetlerine olanak sağlayan dernekler rejimine tabi kılınmakla birlikte, aynı zamanda Ticaret Bakanlığına bağlı kuruluşlar olma niteliğini de taşımaktadırlar. Bu durumda, serbest rejimle idari vesayetin birarada yürütüldüğü karma bir sistem yaratılmış olmaktadır.

Korporatif görünümler veren Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu değerlendirilirken, birçok hususu dikkate almak gereklidir. Birinci olarak, yasanın içerdiği zorunlu örgütlenme ilkesi üzerinde durulmalıdır. Zorunlu örgütlenme, korporatif yapının en önemli ögelerinden biridir. Ancak, her zorunlu örgütlenme korporatizm olarak kabul edilemez. Korporatizmin diğer bileşenlerinin de sağlanması gerekir.

İkinci olarak, bu yasa ile korporatif bir denetim kurmanın esas amaç olarak alınıp alınmadığının tartışılması gerekir. Ticaret Encümeni Mazbatasının, Encümen tarafından yasa tasarısında yapılan değişikliklerin ve nihai yasa metninin incelenmesi; bu yasanın korporatif amaçlarla çıkarıldığını söylemeyi, kanımızca

259 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:18, 109. İçtima, 22.4.1341, s.429.
260 Yerman; Ağaoğlu, 1943, s.42.
261 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:18, 109. İçtima, 22.4.1341, s.430.
262 Cumhuriyetin 50.Yılında Esnaf ve Sanatkar, s.154.

olanaksız kılmaktadır. Encümen Mazbatası'nda, "Halen hiç bir maksada tevafuk etmiyen Ticaret Odalarının istihdaf ettikleri gayeler istikametinde faaliyete sevki ancak bu suretle mümkün olabileceğine binaen" sözleriyle, yasanın yeterli ölçüde faaliyet göstermeyen bu odaları çalıştırmak gibi bir amaca yöneldiği görülmektedir. Dördüncü maddede düzenlenen sicile kayıt zorunluluğu ise memleketin iktisadi gelişmesi için gerekli bilgilere ulaşılmasına olanak sağlayacak bir araç olarak değerlendirilmiştir.[263] Hines ve arkadaşları da, 1933-1934 tarihli araştırmalarında, "Ticaret Odaları, yeni bir kanunla baştan teşkil edilerek teşci olunmuş ve işlerini layıkı veçhile ifa edebilmeleri için, bu teşekküllere, geniş salahiyet ve nim resmi bir vaziyet verilmiştir." değerlendirmesinde bulunmaktadırlar.[264]

Kuruç da, değerlendirmelerini aynı yönde ve "amaç" ögesi itibariyle yapmakta ve bu örgütlemelerin ya da ilişkilerin o kesimi güçlendirmeye yönelik olarak yapıldığım savunmaktadır. Kuruç, Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu aracılığıyla bu kesimin örgütlenmeye çalışılmasını, Bianchi'nin "sınırlı devlet korporatizmi" bağlamında değil, "milli iktisat" anlayışı içerisinde yorumlamaktadır. Buna göre, "Sermayenin yerli özel kesimin elinde birikmesi, böylece bu kesimin bir bakıma yoktan varolması için çok şey gereklidir. Yerli özel kesimin örgütlenebilmesi, kendini temsil eder hale gelmesi işin başlangıcıdır. 1924'ten başlayarak bu yönde adımlar atılır. Odalar Kanunu çıkarılır. Ancak daha önemli adım yerli sermayenin devletçe desteklenmesidir. Somut destektir. Bunun kilit taşı ve simgesi ise 1927 yılındaki Teşviki Sanayi Kanunudur."[265]

Bu değerlendirmeler ışığında, yasa ile getirilen sistemin "korporatif" olmaktan çok, "vesayet" sözcüğüyle nitelendirilebilecek bir uygulama olduğunu düşünüyoruz. Konuyu amaç unsuru dışında, ama onunla bağlantılı biçimde ve uygulama düzeyinde değerlendirmek de yararlı olacaktır. Uygulama, yasanın

263 Ticaret Encümeni Mazbatası için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:18.
264 Hines ve arkadaşları, 1936(b), s.508.
265 Kuruç, 1987, s.46-47.

bu kesim üzerinde kontrolü amaçlayıp amaçlamadığı konusuna ışık tutacaktır. Dönem içerisinde yapılan bir değerlendirme, bu örgütlenme ile sağlanacağı savlanan devlet kontrolünün sağlanmadığını/sağlanamadığını göstermektedir. Yerman ve Ağaoğlu, 1943 tarihini taşıyan bir eserlerinde, 655 sayılı yasanın yarattığı sistemi eleştirirken, sakat ve eksik noktalardan biri olarak, şunu belirtmektedirler:

"Devlet kontrolü bu teşkilata muayyen bir istikamet veremiyecek kadar eksik ve müeyyidesizdir."[266] Eksik ve müeyyidesiz bir devlet kontrolünün ne kadar "korporatif" sonuçlar doğuracağını tartışmayı gereksiz buluyoruz.

Bu odalara ilişkin olarak, korporatizm konusunda belirtmemiz gereken bir başka nokta da şudur: Başlangıçta bu odalar bir üst birliğe sahip değillerdi ve 1927 ve 1928 yıllarında iki "Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları Kongresi" toplayarak, seslerini duyurmaya çalıştılar. Aralarında çıkar çatışmaları sonucunda da, 1927 yılında, İstanbul ve İzmir'de iki ayrı sanayi birliği kuruldu.[267] Bu gelişmeler, hem devlet kontrolünün düzeyini göstermesi, hem de bizatihi korporatif esasa dayalı bir yapılanmaya pek de uygun düşmemesi açılarından ilginçtir.

c. 1927 Ali İktisat Meclisi

Korporatizm tartışmalarına malzeme yapılan kurumlardan biri de Ali İktisat Meclisi'dir. Meclis, 25 Haziran 1927'de 1170 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulmuş ve 1935 yılında 2735 sayılı bütçe kanununun 25.maddesiyle ilga edilmiştir. Meclis'i korporatizm çerçevesinde değerlendirebilmek için, önce yasa ile yapılan düzenlemeleri, sonra da uygulamadaki durumu gözden geçirmek yararlı olacaktır.

Yasa tasarısının 24 Mart 1927 tarihli gerekçesinde, Ali İktisat Meclisi'nin oluşturulmasına niçin gerek duyulduğu açıklanmaktadır. Buna göre, Birinci Dünya Savaşı'na katılan bütün ülkeler, savaşın bitiminden sonra azalan üretim güçlerini, kaynak-

266 Yerman; Ağaoğlu, 1943, s.68.
267 Tekeli; İlkin, 1983, s.58.

larını ve araçlarını; yeni oluşan koşullarda düzenlemek için, iktisat şuraları oluşturmuşlardır. Bu çerçevede, Türkiye'de de aynı gerekçelerle ve ülkenin iktisadi gelişmesini olabildiğince süratli olarak sağlayabilmek için, ülkenin genel iktisadi durumunu inceleme amacıyla ihtisas sahibi kişilerden oluşan bir kurul kurulması zorunlu görülmektedir.[268]

Gerekçede, Hükümetin öncedèn beri, çalışmalarında uzmanların görüşlerinden yararlandığı, ancak bakanlıkların ve idare şubelerinin ayrı ayrı uzmanlara başvurması durumunda "ekseriya muhtelif sunuf ve meslekler arasındaki makasıt ve menafiin telifini müteassir kıldığı ve memleketin muhtelif zaruret ve ihtiyacatı iktisadiyesinin mütehassıs bir heyetten alınacak esasat ve fikirlerle idare edilmesinin her veçhile mucibi fayda olacağı" belirtilmektedir.[269]

Ticaret Encümeni Mazbatasındaki ifadelere göre, Meclis "...şimdilik kısmen ticari ve sınai, zirai ve muhtelif iktisadi müessesat ve mesalikin mümessillerinden mürekkep bulunmakla beraber devlet sistem ve teşkilatiyle hareket edebilecek bir heyet şeklidir. Bu meclisin vazaif ve salahiyeti icrai ve teşrii olmayıp münhasıran istişari ve tetkiki olacaktır."[270] Bütçe Encümeni Mazbatası'nda ise Meclis'e değişik devlet daireleri arasmda bir uyum sağlamak görevi de yüklenmektedir.[271]

Ali İktisat Meclisi'nin görevleri, yasanın 4. maddesinde düzenlenmektedir:

"Ali İktisat Meclisinin vazaifi iştigalatı berveçhiatidir.

A)Memleketin iktisadiyatiyle alakadar olmak üzere hükümetçe tanzim kılınacak kanun ve nizamname layihaları ve hükümetten tevdi olunacak iktisadi mesail hakkında beyanı mütalaa etmek,

B)İktisatla alakadar kanun ve nizamnamelerin memleket ihtiyacatına derecei tevafukunu ve bunlar arasındaki ahenk ve irtibatı tetkik ve lüzum görülecek tadilatı esbabı mucibesiyle

268 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:33, 82. İçtima, 25.6.1927, s.777.
269 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:33, 82. İçtima, 25.6.1927, s.777.
270 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:33, 82. İçtima, 25.6.1927, s.778.
271 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:33, 82. İçtima, 25.6.1927, s.778.

hükümete teklif eylemek.

C)İktisadi ihtiyaçlarımızın icap ettirdiği usul ve sistemler hakkında tetkikat icra etmek,

D)Umumi iktisat cereyanlarını takip ve memleket iktisadiyatına tesir ve alakalarını tetkik ve bu hususiaki mesaisi netayicini hükümete arz etmek."

5. maddede ise, Meclis'in üye sayısı ve bileşimi belirlenmektedir:

"Meclis azasının biri ordu erkanından ve on biri erbabı ihtisas meyanından olmak üzere on ikisi doğrudan doğruya İcra Vekilleri Heyetince ve diğer on ikisi dahi İcra Vekilleri Heyetince yapılacak talimatnameye tevkifan iktisatla alakadar muhtelif müessesat ve teşekküllerce intihap olunur."

6. maddede Ali İktisat Meclisi'nin kararlarının istişari nitelikte olduğu, 8. maddede görüşmelerin Başbakanlıkça düzenlenen programlara göre yürütüleceği, üyeler tarafından yapılacak tekliflerin, önce Başbakanlığın onaymdan geçmiş olmasının zorunlu olduğu, 9. maddede ise Meclis'in her altı ayda bir defa on beş gün için toplanacağı belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi, Ali İktisat Meclisi tümüyle danışma niteliğinde bir kurul olup, iktisadi konularda araştırma ve inceleme yapmak amacıyla ve ağırlıklı olarak uzman kişilerden oluşturulmuştur. Farklı toplumsal kesimlerin temsili olanaklı olmakla birlikte, temsil bu kesimlerin çıkarlarını belirleme ve koordine etme amacına yönelik değildir. Ancak, korporatif bir amaç taşıdığı izlenimi vermese de, yasanın hükümleri, bu Meclis'in çalışmalarının korporatif bir çerçeve kazanabilmesi olasılığını dışlamamaktadır. Onun için, Meclis'in korporatif açıdan değerlendirilmesi, sadece yasanın hükümlerine göre değil, uygulamaya bakılarak yapılmalıdır.

Ali İktisat Meclisi'nin değerlendirilmesi gerekli işlevlerinden birisi, kendisine yasayla yüklenen "danışma" niteliğindeki yetkileridir. Boratav, Meclis'in bu sınırlı yetkilerini dahi iyi kullanamadığını belirtmektedir: "Biraz göstermelik, biraz özenti, gösterişli bir ad taşıdığı halde sadece istişari yetkileri olan; bunları dahi etkili bir biçimde kullandığına dair izlere tesadüf ede-

mediğimiz bir iktisadi organ"dır.[272]

Yasanın "temsil"e ilişkin hükümlerinin de, uygulama açısından değerlendirilmesi icap eder. Yasanın Meclis'in bileşimine ilişkin hükmü, sınıfsal ya da mesleki, tüm toplum kesimlerinin kapsanmasına uygun bir ortam sağlıyorsa da, böyle bir üye yapısına ulaşılamamıştır. 24 üyeli Meclis'in 12 üyesi Ticaret ve Sanayi Odaları ve Meslek teşekkülleri arasından seçilmekle ve seçilen üyeler hükümetin kontrolünde olmakla birlikte, "temsil edilen gruplar arasmda işçi vb. gibi toplumun güçsüz grupları yoktur."[273]

Bu çerçevede, zaten altı ayda bir 15 gün için toplanan Meclis, tutucu ve pasif bir kuruluş olarak kalmış(tır)."[274] Tekeli ve İlkin'e göre, "Ali İktisat Meclisi, sınıf ve grup çıkarlarını uzlaştırmaktan çok, ancak özel kesimin bazı isteklerinin hükümete intikali için bir kanal oluşturmuş, aktif bir kurum haline gelememiş ve daha çok araştırmaya dönük kalmıştır."[275]

Meclis'in ilk yıllardaki araştırma gündeminde, hayat pahalılığı ile para ve gümrük politikasına önem verilmiş; sonraki yıllarda ise ödemeler dengesine ilişkin sorunlar ağırlık kazanmıştır. Meclis, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'na temel oluşturan "bir İş Kanunu Layihası ve bu layihanın esbabı mucibesi makamına kaim olmak üzere bir rapor" da hazırladı.[276] Ancak, Meclis'in araştırma faaliyetlerini dahi yeterince yerine getiremediği görülmektedir.[277] Vedat Nedim Tör, Meclis faaliyette iken yazdığı yazılarda, bu doğrultudaki düşüncelerini ifade etmektedir. Tör, "Yılda iki defa, beş on gün bir araya gelen muhterem meclis azalarının önlerine konulan mühim meseleleri esaslı bir surette tetkik etmelerine, bugünkü şartlar altında, maddeten imkan yoktur. Meclisin neşrolunan raporlarında, mevzuların etraflı ve ve delilli bir tahlilini, ve aynı zamanda böyle bir tahlile dayanan yine etraflı ve delilli bir tedbirler zincirlemesile "olması lazım-

272 Boratav, 1982, s.89.
273 Tekeli; İlkin, 1983, s.61.
274 Boratav, 1982, s.89.
275 Tekeli; İlkin, 1983, ss.61-62.
276 Gülmez, 1996(b), s.33.
277 Boratav, 1982, s.89.

gelenin" bir terkibini bulamayız.... ...İşte Ali İktisat Meclisinin raporlarında böyle vahdetli bir siyasetin akislerini de göremeyiz." sözleriyle, bu Meclis'in pasif, istişari yapısından şikayet etmekteydi.[278] Tör, başka bir yazısında da Meclis'in devletçiliğe karşı ve daha çok özel girişim taraftarı görüşlerini eleştirmekteydi.[279]

Kanımızca, Ali İktisat Meclisi, amaçlanan bu olmamasına karşın, yasanın getirdiği hükümler çerçevesinde bir "Ekonomik ve Sosyal Konsey" görünümü ile yarı-korporatif bir nitelik kazanabilirdi. Ancak, uygulamada bunun gerçekleşmemiş olması, Meclis'in bu amaçla düşünülmediğinin kanıtlarından biri olarak kabul edilmelidir.[280]

ç. 1934 İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği

Bunların dışında, tek partili dönemde, gerçekten korporatif izlenimler bırakan işçi, esnaf ve işveren örgütlenmeleri söz konusu olmuştur. Dönemin iktidar partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi, 1930'lu yıllarda, işçi kesimini ve esnafı, kendisine yakın bazı cemiyetler içerisinde toplamaya çalışmıştır.[281] Bu amaçla parti içerisinde 1931 yazının sonunda bir "İş, İşçiler, Esnaf Teşkilatları ve Serbest Meslekler" Bürosu kurulmuştu. Bu büro, Umumi İdare Heyeti içinde 4 grup içerisinde kurulan 13 bürodan 9uncusu idi.[282]

---

278 Tör, 1933(a), ss.15-16.

279 Bakınız, Tör, 1933(b), passim. Tör'ün eleştirdiği görüşler, Ali İktisat Meclisi'nin "Türkiye'de Sanayi Nasıl Teessüs ve İnkişaf Edebilir?" başlıklı raporunda ifade edilmektedir. Bu raporun tam metni için, bakınız, T.C.Ali İktisat Meclisi, 1933, passim.

280 Bu nedenle, Kuruç'un Ali İktisat Meclisi için kullandığı "Günümüzde zaman zaman önerilen 'Ekonomik ve Sosyal Konsey' gibidir." değerlendirmesini; fiilen olandan çok, gerçekleşmeyen potansiyele yönelik olarak değerlendiriyoruz. Görüş için, bakınız, Kuruç, 1993, s.LVIII.

281 Sülker, bu örgütlenmelerin amacını, "işçi sınıfını dilediği istikamete yöneltmek ve C.H.P.nin bir parçası haline getirmek" olarak değerlendirmektedir. Bakınız, Sülker, 1955, s.31.

282 Tunçay, 1982, ss.319-320.

1934 yılında İzmir'de başlayan bir uygulamaya göre ise her meslekteki işçiler zorunluluk esasına tabi biçimde, tek bir dernek veya birlikte toplanmaya çalışıldı. Bu koşullara uymayan işçi ve onları çalıştıranlar için cezai hükümler getirildi.[283] İzmir'deki birlik ve derneklerin tümü ise İzmir İşçi ve Esnaf Kurumları Birliği'nin çatısı altında toplanmıştı. Birliğin, "işçiler ile esnafı rejime her yönüyle bağlı ve faydalı kılmak" biçiminde belirlenen amacı, dönemin siyasi anlayışı ve uygulamaları ile tümüyle uyumludur.[284] Birliğin, meslek esasına göre ve esnafla işçiyi aynı çatı altında toplayacak biçimde örgütlenmesi de, dönemin halkçılık anlayışı ve sınıfların varlığının reddedilmesi çerçevesinde, işçi sorunlarına yaklaşımı göstermesi açısından ilginçtir. Birliğe, faaliyete geçtiği 1 Ocak 1935 tarihinden 23 Kasım 1935 tarihine kadar 164 kuruluş, 5 555 esnaf ve 23 869 işçi üye olmuştu. Üye sayısı 1941'de 34 000'e kadar çıkan Birlik, 1946'ya kadar varlığını sürdürdü.[285]

d. 1938 Basın Birliği

Gene korporatizm tartışmalarına dahil edilen meslek kuruluşlarının en önemlilerinden biri, basın çalışanlarını kapsıyordu. 1938 yılında oluşturulan Basın Birliği'nin kökenleri, 1935 yılında toplanan Basın Kurultayı'na kadar uzanıyordu. Bu Kurultay'ın gündeminde yer alan konulardan biri, Basın Birliği'nin kurulmasıydı. Kurultay'ın Meslek Komisyonu raporunda da, Basın Birliği'nin zorunlu üyelik ilkesine dayalı olarak kurulması benimsenmişti.

Kurultay gelişmeleri ışığında, Basın Birliği'nin kuruluşunun "Hükümetçe önceden kararlaştırılmış" bir durum olduğu izlenimi doğmaktadır.[286] Birliğin kuruluşu, 28 Haziran 1938 tarihli ve

283 Sülker, 1955, s.32.

284 1930'lu yıllarda Cumhuriyet Halk Partisi güdümünde yaratılmak istenen bu örgütlerle ilgili olarak, bakınız, Sülker, 1955, ss.31-33; Güzel, 1993, ss.162-163.

285 Varlık, 1998, s.175.

286 Altın, 1995, s.73.

3511 sayılı Basın Birliği Kanunu ile gerçekleştirildi.[287] Birlik, 13 Haziran 1946 tarihinde, 4932 sayılı "Basın Birliği Kanunu'nun Kaldırılması Hakkında Kanun"la kaldırılmıştır.[288]

35 maddeden oluşan Basın Birliği Kanunu'nun, basına ilişkin çeşitli konularda çok sayıda düzenlemeler yaptığı, bu düzenlemelerin ise daha çok basın çalışanlarını koruyucu yönde olduğu görülmektedir.

Kanunun 1.maddesiyle "Türkiye'de çıkan gazete ve mecmuaların sahipleriyle bunların ve Türk istihbarat ajanslarının yazı, haber, resim, fotoğraf ve tashih işlerinde ücretle, devamlı ve muntazam surette çalışarak bu işi kendine meslek edinen kimselerden mürekkep olmak ve hükmi şahsiyeti haiz bulunmak üzere Türk Basın Birliği adı ile bir birlik teşkil olun(duğu)" ifade ediliyordu.

Yasanın korporatizm tartışmalarına malzeme olabilecek en önemli düzenlemesi, 2. maddede yapılıyor, Birlik üyeleri dışındakilerin gazetecilik mesleğini icra edemeyecekleri hükme bağlanıyordu. 5. maddede ise, Birliğin kurulma maksadı açıklanırken, mesleki amaçlar yanında, "matbuatı milli maksatlar uğrunda uyanık ve toplu halde bulundurmak, Cumhuriyetin menfaatlerine hadim kılmak" da yer alıyordu. 12.maddenin a fıkrasında ise, Birliğin Merkez İdare Heyeti'nin yetkileri arasmda "hükümetle matbuat arasmda iş birliğini tanzim etmek ve bu maksadla birlik azalarına direktifler vermek" hükmü yer alıyordu.

Bazı düzenlemeleri itibariyle ele alındığında, Basın Birliği Kanunu'nun, siyasal iktidarın basm üzerinde denetimine ve güdümüne olanak sağlayan bir araç haline dönüştüğü söylenebilir.[289] Yasanm Meclis'teki görüşmeleri sırasında da bu doğrultuda görüşler ifade edilmişti. Kütahya milletvekili Naşid Uluğ, şunları söylemekteydi:

"Bilirsiniz ki gazetecilik serbest bir meslektir, ayni zamanda milli hayat içine alınmış büyük bir vazifedir. Bu layiha, bu mes-

287 Kabul tarihi:28.6.1938, Resmi Gazete:14.7.1938, Sayı:3889.
288 Kabul tarihi:13.6.1946, Resmi Gazete:18.6.1946, Sayı:6336.
289 Altun, 1995, s.75.

leğin hem efradını korumak ve hem de gazetecileri milli maksadlar uğrunda ve rejimin emrinde daha toplu ve daha kuvvetli bir cebhe olarak çalışmak imkanını vermek bakımından inkilab hayatımızın mühim bir noktasına temas etmektedir."[290]

Gene görüşmeler sırasında Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın yaptığı konuşmadaki bazı pasajlar da aynı doğrultudadır ve Recep Peker'in İş Kanunu için yaptığı nitelemeyle, Basın Birliği Kanunu da sanki bir "rejim kanunu" olarak düşünülüyor gibidir:

"Denebilir ki bizde matbuat hürriyeti cumhuriyetle başlamıştır. Diğer rejimlerde nasıl olursa olsun, taklidci bir heveskarlığa kapılmayarak matbuat siyasetimizde ancak kendi idealimizi tecelli ettirmek istiyoruz. Muharrirlerimiz memleket işlerini tenkidde serbesttirler. Tenkid hürriyetini ve çerçevesini tayin ve tahdid edecek, muharririn irfanı, vicdanı ve aklıselimidir. Böyle bir takdirin kanuni mesuliyeti de elbette büyük olur. Bu takdir salahiyetinin geniş serbestliğinden doğabilecek mesuliyetleri her ferdin veya muharririn ayrı ayrı telakkilerine bırakmıyoruz. Bütün bir milletin iradesinin ifadesi olan kanunların hükümlerine tevdi ediyoruz. Yazı hürriyetinin hakimi muharrir ise, muharrir mesuliyetinin hakemi de hakimdir. Hürriyetin tarifi çoktur ve güçtür. En iyi hürriyet memleketin menfaatine uygun, milletin seciyesine muvafık, Devletin ve ferdlerin haklarını ve menfaatlerini koruyan hürriyettir. Matbuat hürriyetini en iyi ve en veciz olarak anlatan büyük Şefimiz Atatürk "Matbuat hürriyetini, gene matbuat hürriyeti korur" diyor; bizim takib ettiğimiz emel ve siyaset bundan ayrılmayacaktır."[291]

Basın Birliği Kanunu'nun değerlendirilmesinde gözden uzak tutulmaması gerekli bir nokta ise çıkarıldığı tarihtir. Yasa, cemiyetlerin kurulmasında tescil esasını getiren, belirli tür cemiyetlerin kurulmasını yasaklayan, cemiyetler üzerinde idarenin geniş bir denetimine olanak sağlayan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile aynı gün çıkarılmıştır. Korporatif sözcüğüyle nitele-

290 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:26, 82. İçtima, 28.6.1938, s.408.
291 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:26, 82. İçtima, 28.6.1938, s.411.

nemese de, Basın Birliği'nin bu kavrama en yakın düzenleme ve uygulamalardan biri olduğu söylenebilir.

3. Değerlendirme

Türkiye'de 1920'li ve 1930'lu yıllarda korporatif ilişkilerin varlığına örnek olarak gösterilen örgütleri ve bu konuda öne sürülen görüşleri kapsamlı bir biçimde tartıştıktan sonra, genel bir değerlendirmeye ulaşmaya çalışalım. Tek partili dönemde, sınırlı olmakla birlikte, korporatif izlenimler bırakan uygulamalar olmuştur. Ancak, bu uygulamalara ilişkin olarak bir dönem ayrımı yapılması değerlendirmeleri kolaylaştıracaktır ve korporatif izlenimler bırakan uygulamalar, 1920'li yıllardan çok 1930'lu yıllarda aranmalıdır. Bu yıllar; tek parti yönetiminin katılaşması yanında, devletçilik politikaları nedeniyle de devletin çeşitli toplum kesimleri ve kuruluşlar üzerinde denetim ve kontrol isteğinin daha başat hale geldiği yıllardır. Ancak, bu dönem itibariyle dahi bu tür uygulamaların genellik kazanamadığını, bir sisteme dönüşmediğini ve sınırlı toplum kesimleri açısından geçerli kaldığını söylemeliyiz. Bu kesimler açısmdan da, uygulamaların tonu epeyce açıktır.

Kanımızca, bunun nedenlerinin başında, dönem itibariyle gözlenen sınırlı oluşumlara karşın, Türkiye'nin örgütlü bir toplum olma özelliğini kazanamaması gelmektedir. Oysa, kavramsal olarak gerek liberal nitelikli korporatif uygulamalar, gerekse devlet korporatizmi uygulamaları; devletle farklı gruplar arasında, örgütler düzeyinde gerçekleştirilen ilişkilere değgindir.[292] Dolayısıyla, dönem içerisindeki durumun bu açıdan değerlendirilmesi icap eder. Dönem Türkiyesinde, genel olarak örgütlenmeye ilişkin hukuki ve fiili sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar, özellikle çalışma ilişkileri alanı ve bu alanın aktörleri olan işçi ve işverenler açısından daha ciddi boyutlarda geçerlidir. Ayrıca, işçi örgütlenmelerini sadece devletin hukuki düzenlemeleri ve fiili uygulamaları açısından ele almak, kuramsal açıdan eksik bir çö-

292 Liberal korporatizmle devlet korporatizmi arasındaki farklılık, bu ilişkilerin kuruluş ve yürütülüş biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.

zümlemedir. Bu kesimin örgütlenmesini, kesimin kendi dinamiği çerçevesinde de değerlendirmek gerekir. Örgütlülük sorununu işçi kesiminin kendi içinden değerlendirdiğimiz zaman, bunun olmazsa olmaz koşullarından biri, nicel açıdan belirli bir varlık kazanmış bir işçi sınıfının varlığıdır. Örgütlenmenin ön koşullarından diğeri ise bu nicel varlığın süreklilik kazanmış olmasıdır. Yani, kalıcı bir sanayi işçiliğinin varlık ve süreklilik kazanmış olması önemli olmaktadır. Soruna nitel açıdan yaklaştığımızda ise, bunlara ilave olarak en azından örgütlülüğü sağlayacak ölçüde bir "bilinç" unsurunun belirmesi gerekli görülmektedir. Türkiye'de incelediğimiz dönemin bu açılardan değerlendirilmesini ilgili bölümlerde yapacağız. Ancak, daha şimdiden, dönem itibariyle Türkiye'de işçi kesiminin nicel varlığı açısından gelişmeler olmasına karşın, bu varlığın sürekli bir sanayi işçiliği niteliği kazanmasınm tedrici olarak gerçekleştiğini, bunun da diğer faktörlerle birlikte, bu kesimin bilinç, örgütlenme ve mücadele düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yapmış olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada, sorunu, anlaşılmasını kolaylaştırmak amacıyla, hipotetik olarak, iki farklı biçimde ifade edebiliriz: Birinci olarak, devletin hukuki ve fiili sınırlamaları olmasaydı dahi, bu kesimin örgütlenme düzeyinin gene de sınırlı olacağı düşünülebilir. İkinci olaraksa, bu kesimin örgütlenme ve mücadele eğiliminin daha üst düzeyde olması durumunda, samyoruz devlet aynı hukuki ve fiili sınırlamaları bu kez aynı kolaylıkla yapamayacaktı.

Sonuçta, kuramsal düzeyde; sistemin aktörleri olan devlet, işçi kesimi ve işverenlerin çalışma ilişkileri alanındaki davranışları birbirlerinden bağımsız değil, birbirleriyle ilişkili biçimde oluşmaktadır. Dolayısıyla, korporatif bir yapının ön koşulu olarak işçi örgütlenmesi, sadece devletin koyduğu sınırlar açısmdan değil, bu kesimin varlık koşullarından kaynaklanan nedenlerle de olanaklı görünmemektedir.

Biz, daha önceki bir çalışmamızda, Türkiye'de korporatizm konusunu işçiler açısından tartışırken, şu değerlendirmeyi yapmıştık.

"Formel anlamda sendikal örgütlenme, 1946 yılında, Cemi-

yetler Kanunu'nun "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı"nın kaldırılmasından sonra mümkün hale gelmiş, 1947 yılında ise 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu nedenle, gerek "liberal korporatizm", gerekse, "devlet korporatizmi" çerçevesinde herhangi bir korporatist nitelikli uygulamadan, 1947 öncesinde söz etmek, mümkün ve anlamlı değildir."[293]

Bianchi kendisi de, korporatizm konusunu örgütsel öncülleri düzeyinde değerlendirirken, "Türkiye'de 1925-1946 yılları arasında, korporatist mesleki örgütleri desteklemeye yönelik sınırlı çabalar dışında örgütsel yaşam neredeyse tümüyle yoktu." demektedir.[294]

Ayrıca, dönem içerisinde Türkiye'de gerçekleştirilen sınırlı örgütlenmeler ve bunlarla devlet arasındaki ilişkiler, İtalya'daki korporasyonlardan ve korporatif ilişkilerden epeyce farklıdır. İtalya'daki korporatif yapılanmayı, çalışmamızın dördüncü bölümünde, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nu değerlendirirken ele alacağız. Şu aşamada belirtmemiz gereken, Türkiye'de 1930'larda devletin, her ne kadar parti modeli, parti-devlet ilişkileri ve parti-devlet-toplum ilişkileri itibariyle benzerlikler ve etkilenmeler bulunsa da, İtalya'dakinden farklı özelliklere de sahip olduğudur.

Bu çerçevede, Türkiye'de İtalya'dakine benzer bir korporatif yapılanmaya gerek olup olmadığının da tartışılması gerekir. Kanımızca, Türkiye'de devlet, böylesi bir toplumu ve yönetimi amaç olarak almadığı gibi, bu dönemlerde ülkeyi yönetebilmek için bu tarz bir örgütlenmeye ve işbirliğine ihtiyaç da duyma-

293 Makal, 1998, s.290. Cizre de, konuyu, aynı açıdan değerlendirmekte ve benzeri sonuçlara ulaşmaktadır. "Devlet korporatizmi temelde tepeden yönlendirilen, denetlenen, yapılandırılan bir emek evreninden söz eder; Türkiye'de tek parti döneminde ise, değil emek evreninde, diğer daha az yaşamsal alanlarda bile anlamlı, etkin, özerk, meşru sendika ve derneklerin kurulmasına izin verilmemiştir. Dolayısıyla, 1947 sistemine kadar, devletin benimseyip uyguladığı model, özel çıkarların ve toplumun kendiliğinden gelişimini kamusal olan ile ipotek altına alan paternalist bir devlet yaklaşımının belirlediği monizm olup, korporatizmle hiç bir ilgisi yoktur." Bakınız, Cizre, 1992(b), s.47.

294 Bianchi, 1984, s.104.

maktadır. Bir başka deyişle, tek parti yönetimi, yönetim işlevlerini otoriter devlet niteliğiyle zaten yürütebilmekte, korporatist bir yapı içerisinde, yetkilerini değişik toplumsal kesimlerin örgütleriyle şu ya da bu düzeyde paylaşmaya ihtiyaç duymamaktadır. İkinci olarak, her şeye karşın, Türkiye'de dönem içerisinde İtalya tarzı bir korporatif yapının bazı iktisadi ve toplumsal öncülleri de oluşmamıştır. Sanıyoruz, bu tür korporatif bir yapı, yeterince gelişmemiş de olsa, belirli bir düzeyde sanayileşmeyi, toplumsal farklılaşma ve sınıfsal ayrışmayı zorunlu kılmaktadır. Boratav'ın belirlemeleriyle, "Faşizm İtalya'da güçlü bir işçi sınıfı hareketini tasfiye amacıyla büyük sermaye tarafından tezgahlanan bir rejim niteliğini taşımıştır. 1930'ların Türkiyesinde İtalyan faşizminin yerleşme şartları" ise bulunmamaktaydı.[295] Parla da, özel bir kurumsallaşma biçimi olarak korporatizmin öncüllerinin bir bölümünü, şöyle değerlendirmektedir:

"Türkiye'deki korporatizmin solidarist dozlarda kalmasının ve faşizan korporatizme dönüşmemesinin bir nedeni, Türkiye'de söz konusu dönemlerde henüz bir bölüşüm bunalımı yoktur; kendini tehdit altında hisseden bir sanayi-finans burjuvazisi ile onu tehdit eden, sayısal ve örgütsel bakımdan güçlü bir işçi sınıfı arasında ciddi bir mücadelenin bulunmadığı nesnel koşullar bunu gerektirmemiştir. Tek-parti dönemi, otoriter bir devlet partisinin devlet kapitalizmi politikalariyla ulusal burjuvaziye disiplinli ve düşük maliyetli bir işgücü sağlayarak sermaye birikimi olanakları yaratması dönemiydi."[296]

Tartıştığımız bu noktalara ilişkin olarak değerlendirilmesi gerekli bir husus ise devletçilik uygulamalarıdır. Dönem içerisinde, ağırlıklı olarak 1934'ten itibaren uygulamaya konan devletçi iktisat politikaları, çalışmamızın başka bölümlerinde geniş bir biçimde değerlendirildiği gibi, iktisadi hayatta devleti belirleyici hale getirmiştir. Devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla iktisadi yaşam içerisinde ağırlıklı olarak yer alması yanında, bu alanı hukuki düzenlemelerle de kontrol ettiği belirtilmelidir. Devletin iktisadi yaşamda bu denli büyük bir

295 Boratav, 1982, s.110.
296 Parla, 1989, s.122.

kontrolünün bulunması, korporatif çözümlere gitme ihtiyacını büyük ölçüde zayıflatan bir etmen olarak düşünülmelidir.

Tüm bu koşullar mevcut olmadığı halde, Türkiye'deki yapıyı "korporatif" olarak nitelemenin altında ise, sanıyoruz, korporatizmi otoritarizmle özdeşleştirmek yanlışı yatmaktadır. Türkiye'de tek parti yönetiminin otoriter bir nitelik taşıdığı ve bu çerçevede, devletin ülkede mevcut bazı örgütleri kendi etkisi altına almak istemesi doğaldır. Ama, devletin bazı toplumsal örgütleri etkiliyor olması, İtalya'daki türden bir korporatif yapı ve yukarıda tartıştığımız diğer öncüller olmaksızın, tek başına yeterli sayılmamalıdır.

Ayrıca, devletin bazı toplumsal kesimleri örgütlemeye çalışıyor olmasını ya da varolan örgütleri etkiliyor olmasını daha farklı biçimlerde değerlendirmek de olanaklıdır. Burada, "amaç" ögesini çözümlemeye katan ve bu çerçevede, bu örgütlemelerin ya da ilişkilerin o kesimi güçlendirmeye yönelik olarak yapıldığını savunan görüşleri, Ticaret ve Sanayi Odaları'nı değerlendirirken tartışmıştık.

Korporatizm konusundaki incelemelerimizi, dönem içerisinde yapılan önemli bir değerlendirme ile bitirelim. Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreteri Recep Peker'in Mayıs 1935'te, 5 gün ara ile iki ayrı konuşmasında ifade ettiği görüşler, yukarıda yaptığımız tartışmalar çerçevesinde, önemlidir. Peker, 8 Mayıs 1935 gecesi, Ankara Radyosu'nda yaptığı konuşmada, sınıf mücadelelerini reddeden görüşlerini ifade ettikten sonra, şunları söylemektedir:

"Türkiye'de iş verenle işçi arasındaki davalar aralarında uyuşma ile ve bu olmazsa devletin aralayıp barıştırıcı eli ile halledilecektir. Grev ve Luk-avt yasak olacaktır.

Bu çığırı yanlış anlayarak bizim korporatif akışa kapıldığımız hükmünü çıkarmamak lazımdır. Bizim Ulusçuluk ve Halkçılık anlayışımızda sınıfçılığa karşı olduğu kadar bir müstahsiller kartelizasyonundan başka bir şey olmayan korporasyonculuk zihniyetine de karşı gelen bir genişlik vardır."[297]

297 Peker, 1935(a), s.4.

Peker, bu konuşmasından 5 gün sonra 13 Mayıs 1935'te, Partinin Kurultayı'nda, gene sınıf mücadelelerini reddeden görüşlerini ifade ettikten sonra, benzer şeyler söylemektedir:

"Bunun için grev ve luk-avtı yasak eden yeni programımız onun yanında işçi ile iş verenin münasebetlerinde, anlaşmalarını esas olarak koyuyor. Şu halde acaba korporatif bir devlet düşüncesi mi hakimdir fikri hatıra gelebilir. Bunu da karşılamak için programımızda bir önemli madde vardır. Onu hatırlatayım: Türkiyede istismarcı yolda çalışacak tröstler ve karteller de yasak olacaktır. Bilirsiniz, nasıl marksist sosyalist fikir bir ulusu içinde sınıf duygusu ile besliyerek parça parça çatışma saflarına ayırıcı bir sınıfı öteki sınıf aleyhine uğraşa sürükleyici telkinler yaparsa, müstahsillerin aralarında birleşmeleri ve elele vermeleri ve bu suretle müstehlikler aleyhine ilk bakışta bariz görünmiyen fakat hakikatte zararlı olan bir başka çeşit sınıf mücadelesine yol açar."[298]

Peker'in korporatizm konusunda 5 gün ara ile iki defa ifade ettiği bu görüşler önemlidir. O, her şeyden önce Parti programındaki görüşlerin ve kimi uygulamaların korporatif bir toplum yapısını çağrıştırdığının farkındadır. Bu önemli bir noktadır. Ancak, başka bir açıdan yaklaşıldığında, Peker'in korporatizm kavramını yanlış anladığı, yanlış tanımladığı izlenimi uyanmaktadır. Ancak, çalışmamızın bir başka bölümünde Atatürk'ün Genel Sekreteri Hasan Rıza Soyak'a dayanarak verdiğimiz bilgiler, Peker'in korporatif İtalya hakkında yeterince ilgi ve bilgi sahibi olduğunu göstermektedir. Bu konuda yapılacak dikkatli bir akıl yürütme, Peker'in korporatizmi kavramsal düzeyde reddetmesinin altında başka nedenler bulunabileceğini düşündürtmektedir. Kanımızca, bu nedenler şunlar olabilir:

İlk olarak, Türk inkilabının özgün olduğu savunulan yapısı içerisinde, Türkiye'ye ait olmadığı açıkça bilinen ve başka ülkelerde uygulamaları olan bir konuda akla gelebilecek benzerliklerden kaçınılmak istenilmiş olabilir.

İkinci olarak, korporatist uygulamaların özellikle İtalya gibi faşist yönetimler altında varlık kazandığı gerçeği karşısında,

298 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.47-48.

Türkiye ile bu ülkeler arasında açık paralellikler kurulmasından kaçınılmak istenmiş olabilir.

Üçüncü olarak, korporatizmin işçi ve işveren tarafları açısından belirli bir örgütlülüğü gerektirdiği düşüncesi hesaba katılmış olabilir. Nitekim İtalya uygulaması da, örgütlü toplum kesimleri ile devlet arasındaki ilişkiler üzerinde kurguludur. Oysa, Türkiye'de, yönetim tarafından tasarımlanan çerçevede bu tür örgütlere yer bulunmamaktadır. Peker, "korporatizm" sözcüğünün dahi belirli bir örgütlülüğü içermesinden tedirginlik duymuş olabilir. Ancak, örgütlü bir toplumdan nereye kadar kaçmak mümkün olacaktır? Peker, 1935 yılındaki 4. Büyük Kurultay'da işçi kesiminin örgütlenmesi üzerine, geleceğe yönelik olarak şunları söylemektedir:

"Türk işçisini ve esnafını da teşkilatlandırmak programımızda yer almıştır. Bu teşkilatlandırılış bildiğimiz klasik işçi teşkilatlanmasından başka üstün ve ulusal fikirlerle olacaktır. Biz onları devrini yaşamış, hükümleri geçmiş ve ihtiyarlamış olan sosyalist cereyanların verdiği yurd içinde yurtdaşa karşı mücadele yollarile değil, kendi ulusal anlayış ve zihniyetlerimizle kuruma bağlayacağız. Türk işçileri bir kavga, bir ayrılık unsuru olmayacaklar, onlar ulusal Türk Devletinin bakasına, varlığına içten inanarak yardımcı bir destek olacaklardır."[299]

Değerlendirmelerimizi toparlayacak olursak, biz, dönem içerisinde Türkiye'de korporatif izlenimler bırakan söylemler ve sınırlı uygulamalar olmakla birlikte; bu uygulamaların açık tonlu olduğunu ve yaygınlık kazanarak sistematik bir biçim almadığını, bunun öncüllerinin de oluşmadığını söyleyebiliriz. Korporatif ilişkilere konu olduğu savunulan örgütlerin ise devletle belirli toplum kesimleri arasındaki ilişkiyi sağlayan ve bir tür filtre görevi yapmakta olan "ara kurumlar" olduğu söylenebilir.[300] Bu nedenle, dönem için "korporatizm" sözcüğünün son derecede

299 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.50.

300 Bu görüşlerimiz, Parla'nın "solidarist korporatizmde mesleki gruplar ve bunların korporasyonları Birey'le Devlet arasında bir tampon işlevi görür" şeklindeki değerlendirmesine yakındır. Görüş için, bakınız, Parla, 1989, s.57.

özenli bir biçimde ve sınırları iyi çizilerek kullanılması gerektiğini düşünüyoruz.

VI. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN OLUŞMASI VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ALANINA YÖNELİK YANSIMALARI

A. GİRİŞ

Türkiye'de tek parti yönetiminin oluşması ve süreklilik kazanması, zaman içerisinde tedrici olarak gerçekleşmiştir. Bu konuda tartışılması gereken iki nokta, tek parti yönetiminin hukuksal çerçevesinin oluşması ve tek parti yönetimine geçişin önemli dönüm noktalarının belirlenmesidir.

Tek partili rejimin hukuksal çerçevesinin değerlendirilmesi, iki farklı dönem itibariyle yapılmalıdır:[301]

i. Aşağıda ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun kabulüne kadar olan devrede, siyasi parti kurmak hukuki olarak serbesttir. Ancak, siyasi parti kurulmasına ilişkin olarak fiili sınırlamalar söz konusu olduğu için, çok partili hayata geçmek mümkün olmamıştır.

ii. Cemiyetler Kanunu'nun 1938 yılında kabulüyle, 1946 yılında bazı hükümlerinin değiştirilmesi arasında geçen dönemde ise siyasi parti kurulması, hukuki olarak da iktidarın iznine tabi olmuştur. 1946 yılından sonra ise bu alanda, hem hukuken, hem de fiilen serbestlik söz konusudur.

İkinci sorun, tek partili rejimin oluşmasına ve yerleşmesine ilişkin dönüm noktalarının belirlenmesidir. Genellikle kabul gören iki dönüm noktasından biri 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu, diğeri ise 1930 yılındaki Serbest Fırka deneyimidir. Tek parti döneminin oluşumunun bu iki tarihten hangisiyle başlatılması gerektiği konusunda tartışmalar olmakla birlikte, aslında bu oluşum, aşamalı ve gel-gitli bir şekilde gerçekleşmiştir.[302]

Dönüm noktalarından biri olarak, 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu kabul edilmektedir. Örneğin, Tunçay, Takrir-i

301 Aldıkaçtı, 1982, ss.99-100.
302 Tanör, 1996, s.240.

Sükûn'la başlayan dönemi, Cumhuriyet tarihinin önemli bir dönüm noktası olarak görmekte ve "Takrir-i Sükûn Dönemi" olarak adlandırmaktadır.[303] Buna karşılık, örneğin Akşin, Takrir-i Sükûn'la başlayan dönemin, önemli olmakla birlikte, tek partili düzenin kemikleşmesi olarak nitelendirilemeyeceğini savunmakta ve 1930 Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyimini hatırlatmaktadır.[304] Tanör'ün yaklaşımı ise, bu iki görüşün bir sentezi niteliğindedir. Ona göre, Takrir-i Sükûn'un çıkarıldığı 1925 yılı, Türkiye'de tek partili rejimin kurulması; Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyiminin yaşandığı 1930 yılı da, tek partili dönemin yerleşmesi açısından dönüm noktalarıdır ve tek parti yönetimi yerleşiklik kazanarak 15 yıl kadar sürmüştür.[305]

B. 1925 TAKRİR-İ SÜKÛN KANUNU[306]

Tek parti yönetiminin oluşmasmda önemli bir dönüm noktası olan 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu, 13 Şubat 1925 tarihinde Doğu Anadolu'da Genç'e (Bingöl) bağlı Piran'da başlayan bir ayaklanma süreci sonunda çıkarılmıştır. Nakşibendi tarikatına bağlı bir ağa olan Şeyh Sait tarafından çıkarılan bu isyan, kısa zamanda bölgeye yayılmıştı.

Şeyh Sait ayaklanmasının niteliği konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle "irticai" ve "karşı-devrimci" bir nitelik taşıdığı değerlendirmesi yapılmaktadır.[307] Ancak, bu hareketin "ulusal" bir nitelik taşıdığı yönünde görüşler de mevcuttur. Örneğin, Tunçay, bu hareketin "dinsel" bir giysi altında ulusal bir başkaldırı olduğu düşüncesindedir.[308]

---

303 Tunçay, 1981, s.127 vd.

304 Akşin, 1996, s.173.

305 Tanör, 1996, s.241.

306 Kabul tarihi:4.3.1925, Resmi Gazete:4.3.1925, Sayı:87.

307 Bakınız, Akşin, 1996, s.173.

308 Tunçay, 1978, s.367; Tunçay, 1981, s.129. İsmet İnönü ise hatıralarında, "Herhalde bunu bir milli hareket olarak kabul etmemek lazımdır." değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bakınız, İnönü, 1987, s.202. İnönü, bu görüşünü, "Kürtlerin Milli Mücadele ve Lozan müzakereleri sırasmda umumi olarak Türk camiasında bulun(malarına)" ve Sevr Muahedesi ile de "Türkler

İsyanın ciddiyet kazanması, Fethi (Okyar) hükümetinin çekilmesi ve yerine İsmet (İnönü) hükümetinin kurulması sonucunu doğurdu. Yeni hükümet, kendisine olağanüstü yetkiler veren Takrir-i Sükûn Kanunu'nu Meclis'e kabul ettirdi. Hükümete olağanüstü yetkiler veren yasa, sadece 3 maddeden oluşmaktaydı. 1925'te 2 yıl için çıkarılan yasanın yürürlük süresi, 3.3.1927'de 870 sayılı kanunla 2 yıl için uzatıldı ve kanun 4 Mart 1929'a kadar toplam 4 yıl boyunca yürürlükte kaldı.[309] Yasanın birinci maddesi şöyleydi:

"İrticaa ve isyana ve memleketin nizam-ı içtimaisini ve huzur ve sükununu ve emniyet ve asayişini ihlâle beis bilumum teşkilât ve tahrikat ve teşvikat ve teşebbüsat ve neşriyatı, hükümet, Reisicumhur'un tasdikiyle, res'en ve idareten men'e mezundur."

Yasanın kabulünden sonra, İstiklal Mahkemeleri kuruldu, muhalif gazeteler kapatıldı, geniş bir harekat sonucunda 31 Mayıs 1925'te ayaklanma bastırıldı.[310] Ancak, yasadan kaynaklanan uygulamalar, isyanın bastırılmasıyla sınırlı kalmadı. Siyasal yaşamdan, düşünce yaşamına kadar birçok alan, bu uygulamalardan etkilendi. 3 Haziran 1925 tarihinde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Takrir-i Sükûn Kanunu'na dayanarak kapatıldı.[311] Yasa, basın üzerinde de sert biçimde uygulandı. Yasanın çıkarılmasından hemen iki gün sonra 6 Mart 1925 günü, Bakanlar Kurulu kararıyla İstanbul'da yayınlanan altı gazete kapatıldı.[312] Bunu, ülkenin değişik kentlerinde yaymlanan başka gazetelerin kapatılması ve birçok gazetecinin İstiklal Mahkemesi'nde yargılanarak mahkum edilmeleri izledi.[313] Böylece "Takrir-i Sükûn

---

gibi kendi vatanlarını tehlikeye maruz gör(melerine)" bağlamakta, buna karşılık, "Bu isyamn sebepleri arasında, Doğu Anadolu'daki sosyal meseleler üzerinde düşünmek icap eder." değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bakınız, ss.202-203.

309 Türk Parlamento Tarihi, III.Dönem, I.Cilt, 1927-1931, s.176.

310 Akşin, 1996, ss.172-173.

311 Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kapatılışına ilişkin değerlendirmeler için, bakınız, Turgut, 1984, ss.258-261.

312 Topuz, 1973, s.140.

313 Takrir-i Sükun'un basın kesimine yönelik uygulamaları konusunda bakınız, Topuz, 1973, ss.140-145. Basma yönelik şiddetli önlemler alınacağı, yasa ta-

Kanunu ile basında çok uzun süren bir sessizlik dönemi başla (dı).[314] Yasa, "Türk düşünce hayatını da olumsuz yönde etkiledi ve "uzun süre dar kalıplar içine sok(tu)."[315]

Yasayla, asker-sivil bürokrat kadro, iktidarın denetimini bir süre için rakipsiz bir biçimde ele geçirdi ve Takrir-i Sükûn'la başlayan dönem, Türk siyasal yaşamının kendine özgü bir nitelik kazanmasında ve tek parti yönetiminin oluşmasında etkili oldu. İsmet İnönü, anılarında, yasa ile alınan önlemleri, "yeni rejimi koruma" kaygısına bağlamaktaydı:

"Saltanat 1922'de kaldırılmış; 1923'te cumhuriyet ilan edilmiş, 1924'te hilafetin ilgası, Şeriye ve Evkaf Vekaletinin kaldırılması, tedrisatın birleştirilmesi hakkında kanunlar tatbike konmuş. Cumhuriyet henüz bir yılını yeni doldurmuş. Memleketin her tarafında irtica alabildiğine tahrik ediliyor. Memleketin bir köşesinde silahlı bir irtica ayaklanması başlamış, hadise süratle yayılıyor. Bütün bu şartlar içinde Takrir-i Sükûn Kanunu ve istiklal mahkemeleri gibi radikal tedbirlere müracaat etmeden cumhuriyeti, yeni rejimi korumak mümkün müdür?"[316]

Takrir-i Sükûn Kanunu'na dayalı olarak yapılan uygulamaların çalışma ilişkileri alanındaki yansımalarını, ilgili bölümümüzde ele alacağız.

C. SERBEST FIRKA DENEYİMİ

Türkiye'de tek parti yönetiminin yerleşiklik kazanmasında en önemli dönüm noktası, yukarıda ele aldığımız tartışmalar çerçevesinde 1930 yılıdır. Bu nokta, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın üç aylık bir faaliyet döneminden sonra kendini feshederek kapanmasına tekabül etmektedir. Kuşkusuz, çalışma ilişkilerini konu alan bir çalışmada Serbest Fırka deneyimini kapsamlı bir biçim-

---

sarısının Meclis'te görüşülmesi sırasında Müdafa-i Milliye Vekili Recep Bey'in (Peker) özellikle İstanbul basınına yönelik şiddetli eleştirilerinden belliydi. Recep Bey'in sözleri için, bakınız, Türk Parlamento Tarihi, TBMM-II.Dönem:1923-1927, 2.Cilt, ss.23-27.

314 Topuz, 1973, s.145.

315 Teziç, 1977, s.69.

316 İnönü, 1987, s.200.

de değerlendirmek anlamlı ve olanaklı değildir. Biz, bu deneyimi konumuz açısından ve sadece genel çizgileriyle ele alacağız.

Serbest Cumhuriyet Fırkası 12 Ağustos 1930 günü kurulup, 17 Kasım 1930 günü kendini feshederek Türk siyasal yaşamından çekilmiştir. Güdümlü bir muhalefet partisi olarak oluşturulan Serbest Fırka deneyimi, kuşkusuz bir yönüyle, "demokratik rejimi gerçekleştirmek için atılan bir adım"dır. Ancak, bu adımın iktidar alternatifi bir muhalefet yaratmaktan çok, yönetimin politikalarını eleştirecek ve muhalif görüşler ortaya koyacak bir araç olarak düşünüldüğü söylenebilir.[317] İnönü anılarında, Serbest Fırka'nın oluşumuna yol açan faktörleri değerlendirirken, "Memlekette bir dert ve hastalık vardı. Mecliste, hükümet etrafında bulunan insanların yanlış hareketlerine karşı açıktan ve insafsız bir surette şikayet etmek, tenkit etmek imkanı olmadıkça bu derdin halledilemeyeceği mülahazası"nı belirterek, Partinin kuruluşunu bu işlevi yerine getirme amacına bağlamaktadır.[318] Bu çerçevede ise Fırka'nın oluşumunda "Halkta varolduğu sezilen huzursuzluk ve hoşnutsuzlukları, kontrol edebilecek bir muhalefet partisi içine kanalize etmek ve bu sayede belli bir ölçüde de olsa hafiflemelerini sağlamak" gereksinimi ön plandadır.[319]

Fırka'nın kuruluşu, gelişmesi ve kapatılması; sadece faaliyet gösterdiği üç aylık süre itibariyle değil, 1923'ten başlayan bir süreç içerisinde değerlendirilmelidir. 1923-1930 döneminde değişik alanlarda izlenen politikalar, geniş halk kitlelerinde olumsuz bir birikim yaratmış, hoşnutsuzluğa neden olmuştu. İzlenen iktisat politikaları; iktisadi kalkınmayı, "milli iktisat" anlayışı çerçevesinde ve yaratılacak bir milli burjuvazi aracılığıyla gerçekleştirme amacına yönelmiş ve liberal bir nitelik taşımıştı. Bu uygulamaların iktisadi alanda, geniş toplum kesimlerini tatmin edici sonuçlar vermediği anlaşılmaktadır. 1929 büyük bunalımının etkilerinin de, bu hoşnutsuzluğu pekiştirmesi söz konusu

317 Turgut, 1984, s.264.
318 İnönü, 1987, s.226.
319 Turgut, 1984, s.263.

olmuştur.[320] Bunalımın etkilerini değerlendiren Aydemir'e göre, "Bilhassa ihracat malları yetiştiren uyanık bölgelerde; Karadeniz, Ege, Akdeniz mıntıkalarında iktisadi buhran bütün şiddeti ile hükmünü sürüyordu. Fiyatlar sıfıra düşmüş gibiydi. Ona rağmen malın alıcısı yoktu. Hele ihraç mallarının aracılığı ile geçinen şehir ve kasaba orta sınıfları, açıkça şikayetçiydi. Orta ve doğu Anadolu'nun yalnız hububat ve hayvancılık yapan köylü ve şehirli halkı ise, gerçi uysal, sessiz, ama bitkindi. Birçok yerlerde buğdayın fiyatı 2 kuruşun altında, bir davarın fiyatı 4 lira etrafındaydı."[321]

Siyasi ve sosyal alanlarda yaşananlar da geniş halk kitlelerinde hoşnutsuzluklar doğurmuştu. 1930 yılına girildiğinde "...memleket sosyal çatışmalar ve ekonomik tedirginlikler içindeydi. Bunlar memleketin havasında siyasi huzursuzluk, memnuniyetsizlik yaratıyordu. Şikayetler ortadan silinmemişti. Yokluk, perişanlık yaygındı."[322] Bu olumsuz birikim üzerinde, dönemin yönetim anlayışının ve Halk Partisi yöneticilerinden kaynakla an hoşnutsuzlukların etkili olduğu anlaşılmaktadır. Aydemir'e göre, "1930 sıralarında C.H.P. halktan kopmuştu. Halkın dışında, dar, basit bir bürokrat hizbi ile, bu hizbe, ancak seçim ve menfaat bağlantıları olan, mahalli, fakat dar bir taşralı taraftarlar kadrosundan ibaretti. ...Merkezde veya taşralarda partili olmak demek, gelecekten bir şey, bir menfaat veya kariyer bekleyen insan demek olmuştu. Hülasa İnkilap Partisi, bir klik haline gelmişti. Kapalı, dar bir klik..."[323] Ağaoğlu Ahmet de "Serbest Fırka Hatıraları"nda, bu gelişmelerin, sadece Serbest Fırka'nın oluşumu üzerinde etkili olmadığını, Fırka kapandıktan sonra dahi artarak devam ettiğini yazmaktadır.[324]

320 Turgut, 1984, s.263. Berkes, Serbest Fırka'yı, "Dünya ekonomik bunalımının tepkilerinin ürünü" olarak değerlendirmektedir. Bakınız, Berkes, 1975, s.103.

321 Aydemir, 1965, ss.386-387.

322 Aydemir, 1966, s.378.

323 Aydemir, 1965, s.386.

324 Ağaoğlu, "Serbest Fırka Hatıraları"nda, bu konudaki görüşlerini şöyle anlatmaktadır: "Umumi efkar tamamen susturulmuş, gazeteler para karşılığında açıktan meddahlık yapmaktadırlar. Hükümet devlet namına memle-

İktisadi ve toplumsal huzursuzluklar, Serbest Fırka'nın kurulur kurulmaz geniş halk kesimleri nezdinde ilgi görmesi sonucunu doğurdu. Bu ilgiye ilişkin olarak, iki noktanın tartışılması yararlı olacaktır. Bunlardan birincisi, bu ilginin hangi toplum kesimlerinden kaynaklandığıdır. İkinci olaraksa bu ilgi Serbest Fırka'nın programı ve ilkeleri ışığında değerlendirilmelidir.

Fırkaya ilginin hangi toplum kesimlerinden geldiğine ilişkin değerlendirmeler büyük ölçüde uyuşum içerisindedir. Buna göre, "Serbest Fırka Türkiye'de kapitalizmin daha çok gelişmiş olduğu batı illerinde büyük bir ilgi görmüştür."[325] Fırka, en çok liman kentleri, bu kentlere ekonomik açıdan bağlı yerlerle büyük kentlerde gelişmiştir. Buralarsa, feodal ilişkilerin ya hiç bulunmadığı, çok az bulunsa dahi etkinliğinin söz konusu olamayacağı yerlerdir. Buralar, aynı zamanda ücretli emeğin kurumlaştığı bölgelerdir. Ayrıca, Serbest Cumhuriyet Fırkası lideri, İzmir'de işçilerin gerçekleştirdiği grevlerle de desteklenmiştir.[326] Yeni fırkaya akın akın koşanlar, toplumun en yoksul kesimleri olmuştur. Bu akının nedenini de her şeyden önce maddi sıkıntılarda aramak gerekmektedir.[327] Aydemir de, ilginin "bilhassa iktisaden hareketli bölgelerden" ve "şehirler orta sınıfları"ndan kaynaklandığı görüşündedir.[328] Timur'a göre de, partinin "adil bir vergi sistemini, köylüye ucuz krediyi, özel teşebbüsün ve yabancı sermayenin teşvikini savunan, tefecilikle savaşacağını ilan eden" programı, "ticaret burjuvazisine, kapitalizme dönük

ketin hayat kaynakları üzerine el atmış ve bir iki banka etrafında toplanmış olan dar bir zümre ile hükümetin tuttuğu yüksek memurlar bu kaynakları halkın hergün artan fakirlik ve ihtiyacı hesabına korkusuz ve tereddütsüz yağma etmektedirler. Kulaktan kulağa bin bir iskandalden bahsediliyor. Bahsedilenlerin çoğu Halk Fırkasına mensup ve ondan mevki almış olanlardır. Bazen bu iskandaller gazete sütunlarına kadar aksediyor. Barut, tütün, gümrük, buğday, kömür ocakları, kontenjan vesaire gibi hükümetin ele aldığı işlerden hangisi vardır ki böyle bir iskandale mevzu olmasın?" Bakınız, Ağaoğlu, 1969, ss.94-95.

325 Timur, 1994, s.164.

326 Yetkin, 1982, s.243.

327 Yetkin, 1982, s.244.

328 Aydemir, 1965, s.395.

büyük toprak sahiplerine ve bunların peşlerinden sürüklediği işçilere ve yoksul köylülere" hitap etmektedir.[329] Ancak, Fırka, yoksul sınıflarla ilgili savunmalarında samimi olsa bile, gerçeklerden uzaktı ve işçiler ve köylüler lehine somut bir öneri de içermemekteydi.[330]

Ahmet Hamdi Başar'ın bu konudaki değerlendirmeleri ise birçok açıdan önemlidir. Bir defa, bu değerlendirmeler dönem içerisinde yapılan somut gözlemlerden kaynaklanmaktadır. Başar, İstanbul'da özellikle liman işçilerinin durumunu çok iyi bilmektedir. İkincisi, Başar, bu gözlemlerini Atatürk'e ve İnönü'ye de "arzetmiştir" Başar, "Atatürk'le Üç Ay" isimli kitabında, bu çerçevede "İstanbul'da amelenin ve esnafın niçin Serbest Fırka'ya mütemayil olduklarını" geniş bir biçimde anlatmaktadır. Başar'a göre "...İstanbul'da liman amelesi bile Serbest Fırkaya rey ver(mektedir)." Bunun sebebini ise, "Halk Fırkasının politikasında aramalıdır. ...Çünkü bu amele Halk Fırkası namına istismar ediliyor."[331] "...Onun içindir ki Serbest Fırkanın ortaya çıkması amelenin toplanmış ve coşmağa hazırlanmış olan dertlerinden kurtulmaları ümidini verdi."[332]

İkinci olarak, Serbest Fırka'ya yönelen ilgi ile Parti programı arasındaki ilişkileri tartışmak icap eder. Acaba bu ilgi Parti'nin programında savunulan ilkelerden mi kaynaklanmaktadır? Serbest Fırka'nın programı, genel çizgisi itibariyle liberal bir nitelik taşıyordu ve devletçi gelişmeye karşı bir görünüm veriyordu. Aydemir'e göre, liberalizm dışında bu programın C.H.P. programından farklı özellikleri bulunmuyordu.[333] Ancak, Serbest Fırka ile Cumhuriyet Halk Fırkası arasındaki farklılığı liberalizm-devletçilik ikilemi çerçevesinde ele almak değişik nedenlerle yanıltıcı olacaktır. Çünkü, vergi yükünün azaltılması, inhisarların kaldırılması gibi noktalar dışında, Serbest Fırka'nın

329 Timur, 1994, ss.162-163.
330 Timur, 1994, s.163-164.
331 Başar, 1945, s.9.
332 Başar, 1945, ss.10-11.
333 Aydemir, 1965, s.394. Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın program metni için, bakınız, Tunaya, 1995, ss.633-634.

kısacık programındaki ilkelerin CHF'nın uygulamalarından çok da farkı bulunmamaktaydı.[334] Boratav'a göre, Serbest Fırka liderinin liberalizmi, CHF uygulamaları ile son derecede uyumludur.[335] Ayrıca, özellikle o dönemlerde Cumhuriyet Halk Fırkası'nın devletçiliği de tartışmalıydı ve Ahmet Ağaoğlu'na göre, "Zaten eski Cumhuriyet Halk Fırkası liberalin liberali değil miydi?"[336] Geriye bir tek liberalizme tekabül eden "serbest" sıfatı kalıyordu ki, o da Parti kurulurken yukarıdan verilen bir sıfattı.[337]

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, Fırka'nın gördüğü ilgide programının çok fazla rol oynamadığını söylemek doğru olacaktır. Ayrıca, sanıyoruz, partiler arasında programlar düzeyinde tercihlerde bulunmak belirli düzeyde bir siyasal bilinci gerekli kılmaktadır. 1930'lar Türkiyesinde ortalama vatandaşın ya da seçmenin programlar düzeyinde tercihlerde bulunabilecek kadar siyasal bilinç sahibi olduğunu söylemek, sanıyoruz olanaklı değildir. İlginin esas kaynağı bu programda yer alan genel nitelikli ilkelerden çok, daha önceki dönemden kaynaklanan huzursuzluklar ve bu çerçevede Cumhuriyet Halk Fırkası'na yöneltilen eleştiriler olmalıdır.[338] Fırka, "günün iktisadi sıkıntılarını ustaca istismar e(tmiş) ve hatta muhalefet kampanyasını esas olarak ikltisadi güçlükler etrafında topla(mıştı)."[339] "...sokaktaki yığın, içten içe kaynayan şikayetlerini, memnuniyetsizliklerini açığa vurmak için fırkanın zuhurunda bir vesile bulmuştu."[340]

---

334 Boratav, 1982, ss.53-54.

335 Boratav, 1982, s.57.

336 Ağaoğlu, 1969, s.16.

337 Boratav'a göre, "Serbest Fırka kurulurken bu partinin liberalizmi ve keza CHF'nın devletçiliği yukarıdan, önceden ve ısmarlama olarak tayin edilmiştir." Bakınız, Boratav, 1982, s.55. Ahmet Ağaoğlu da, hatıralarında, "Demek ki yeni Fırkaya kurulmadan evvel "Serbest" namını vermiş olanların, eski fırkaya da "Devletçi" sıfatını ilave etmeğe karar vermiş olduklarını kabul etmek lazım geliyor." demektedir. Bakınız, Ağaoğlu, 1969, s.17.

338 Turgut, 1984, s.264.

339 Boratav, 1982, s.54.

340 Aydemir, 1965, s.400.

Hoşnutsuz halk kitlelerinin geniş ilgisiyle karşılaşan Serbest Fırka'nın kapatılmasından sonra yaşananlar ise rejimin gelecekteki çizgisini göstermesi açısından ilginçtir. Bu deneyim, tek parti yönetimini katılaştırmıştır. "Serbest Fırka olayı, Halk Partisi'ne halka dayanmadığını, her sınıf halk tarafından benimsenmediğini gösterdi. Bir çıkar ve sınıf partisi olmayı güden Serbest Fırka ise aksine bütün sınıfların kucakladığı bir parti olarak gözüküyordu." "Serbest Fırka'nın meydan okuyuşu karşısında Halk Partisi sınıf çıkarlarına ödün verme yoluna iyice girdi. Çıkar temsilcileri olmayan eski devrimciler asker, aydın, memur kökenliler yerine yavaş yavaş eşraf, ağa, bey temsilcileri partide üstün gelmeye başladı. Bu değişmeye paralel olarak, parti, halk, köylü, işçi ve aydın kitlelerine dayanmak yerine bunların hepsi Kemalizmin ya fiili ya da potansiyel düşmanları olarak görüldü. Özellikle aydm ve işçi, şüpheli insanlar olarak görülmeye başladı."[341] "Aynı olumsuz tutum, daha da sert olarak, işçi sınıfına karşı da takınıldı. Bir yandan endüstrileşmek isteniyor, öbür yandan sanki Türkiye baştan başa işçileşmiş de hani bugün yarın proleter ihtilali kopacakmış gibi, bir işçi korkusu, bir emekçi düşmanlığı körükleniyordu. Uzun süre işçi devşirmek, işçinin yaşama koşullarını kanunlaştırmak, sağlık ve sigorta işlerine düzen vermek gibi sanayileşmeyi canlandıracak en ilkel tedbirler alınmadı."[342]

Serbest Fırka deneyiminin olumsuz etkilerinden biri de şudur: Türkiye'nin o dönemdeki koşulları içerisinde çok partili bir siyasal yaşama geçiş çabalarının sekteye uğraması, bir devlet-toplum ilişkileri modeli olarak, Avrupa'da iktidarda bulunan totaliter yönetimlerin çekiciliğini artırmıştır. Bu konudaki değerlendirmelerimizi, az aşağıda dönemin dışsal dinamiklerini incelerken yapacağız.

Ç. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN KATILAŞMASI

Dönem içerisinde, 1925'teki Takrir-i Sükûn Kanunu ve uygula-

341 Berkes, 1975, s.117.
342 Berkes, 1975, s.133.

maları ile başlayan, 1930'da Serbest Fırka deneyimiyle doruğa çıkan oluşumlar, başka alanlardaki gelişmelerle de örtüşerek pekişti. Kammızca, tek parti yönetiminin katılaşması ve sürekli-lik kazanması üzerindeki en önemli etkilerden biri, 1932'den itibaren belirginleşmeye başlayan devletçi iktisat politikalarıdır. Bu politikalar, devletin iktisadi yaşamdaki ağırlığını büyük ölçüde artırarak, siyasal yapıdaki gelişmeleri tamamlamıştı. Başka bir açıdan bakıldığında, bunun tersi de doğruydu. Siyasal yapıda tek parti yönetiminin yerleşmesi de, iktisat alanındaki gelişmeleri tamamlamıştı. Kuruç'un ifadesiyle, "1930'dan başlayan yılların tek partili siyasal modelinin ekonomiye ve bu iktisat çizgisine stabilite, istikrar vereceği, verdiği düşünülmüştür."[343]

Tüm bu etkenlerle oluşan ve giderek katılaşan tek partili rejim, 1924 Anayasası ile getirilen esasları da büyük ölçüde değişikliğe uğrattı. 1924 Anayasasının özü, siyasal demokrasiydi.[344] Hazırlık çalışmalarında "...demokratik bir rejim hizalanarak oluşturulan 1924 Anayasası seçimli ve çok seçenekli bir siyasal hayatın kurulmasını gerekli kılıyordu. 1925'ten sonra doğan tek parti rejimi, egemenlik hakkının serbest ve çoktan seçmeli bir biçimde gelişmesine izin vermedi."[345]

"1924 Anayasası parlamenter rejime özgü unsurlar içermekle birlikte, esas olarak kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkelerine dayalıydı. Tek parti rejimi ile bu teorik şema da tersine çevrildi. Meclise ve hükümete egemen tek ve disiplinli bir parti ile güçlü liderler ekseninde işleyen siyasal rejim, sonuçta hükümetin yasamaya üstün çıkmasına yol açmıştı."[346] Yargı konusundaki gelişmeler de olumlu değildi. Özellikle mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi konusunda da olumsuz uygulamalar olmuştur.[347]

Tek parti yönetiminde, hak ve özgürlükler konusunda da 1924 Anayasasının öngördüğünden farklı uygulamalar söz ko-

343 Kuruç, 1999, s.25.
344 Tanör, 1996, s.242.
345 Tanör, 1996, s.242.
346 Tanör, 1996, s.243.
347 Tanör, 1996, s.245.

nusu olmuştur. Hak ve özgürlükler üzerindeki sınırlamalar, bireysel hak ve özgürlükler yanında kollektif hak ve özgürlükler açısından da söz konusu oldu. Bu sınırlamaların en önemlilerinden biri, basınla ilgiliydi. Bu alanda, 25 Temmuz 1931 tarihli ve 1881 sayılı Matbuat Kanunu'yla sınırlandırıcı düzenlemeler yapıldı, uygulama da bu çerçevede gerçekleştirildi.[348] Yasanın 50. maddesi "Memleketin umumi siyasetine dokunacak neşriyattan dolayı İcra Vekilleri heyeti kararı ile gazete veya mecmuanın neşrine devam edenler hakkında 18. madde hükmü tatbik olunur. Bu suretle kapatılan bir gazetenin mes'ulleri tatil müddetince başka bir isim ile gazete çıkaramazlar." hükmünü içeriyordu ve "Bir gazetenin yayma devamını "umumi siyaset" gibi kaypak bir kavrama tabi tutarak yürütme gücünün eline vermiş olan böyle bir hükmün varlığı ile basın hürriyetinin hiç bir suretle bağdaştırılamıyacağı açık idi."[349]

Dernek, parti, toplantı, gösteri özgürlüklerine ilişkin olarak yapılan düzenleme ve uygulamalar da sınırlayıcı bir nitelik taşıyordu. Bunun yamnda, çalışma ilişkileri alanına yönelik sınırlamalar da söz konusu oldu. Dönem içerisinde; sendikal örgütlenme, toplu sözleşme, grev gibi konularda olumsuz gelişmeler yaşandı. Bu olumsuz gelişmeler, bu konulara ilişkin hukuki düzenlemelerden ve/veya fiili durumlardan kaynaklandı.

Tek parti dönemindeki bu tırmanışın önemli sonuçlarından biri, parti ile devletin özdeşleştirilmesi olmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1935 yılında gerçekleştirilen Kurultaymda, C.H.P. Genel Sekreteri Recep Peker, şunları söylüyordu:

yeni programın göze çarpan ve kendini duyuran başlıca farikası yeni Türkiye'de zaten baştanberi devletle bir ve beraber çalışan Cumhuriyet Halk Partisi varlığının devlet varlığı ile birbirlerine daha sıkı bir surette yaklaşmasıdır. Esasta partinin ana vasıfları olan cumhuriyetçilik, ulusçuluk, halkçılık, devrimcilik,

348 Kabul tarihi:25.7.1931, Resmi Gazete:8.8.1931, Sayı:1867. Matbuat Kanunu ve uygulamasıyla ilgili konulardaki gelişmeler için, bakınız, Topuz, 1973, ss.150-152; Yetkin, 1983, ss.69-71.

349 Dönmezer, 1976, s.163. Yasada 1938 yılında yapılan değişiklikle, şartlar daha da ağırlaştırıldı ve böylece "...gazete ve mecmua çıkarmak hürriyeti ortadan tamamiyle kalkmış ol(du)." Bakınız, s.164.

devletçilik ve laiklik yeni proğram onaylandıktan sonra yeni Türkiye devletinin de vasıfları halini alıyor."[350]

İnönü de, Kurultay'ın kapanış konuşmasında, şu görüşleri ifade ediyordu:

"Gerek devrim prensiblerinde, gerek Devlet idaresinde bütün ulusu kucaklayan bir Partinin temel programının egemen olması, işlerin hem sağlamlığı, hem de bir ana yolda şaşmadan ve şahıslarla ilgili olmayarak, durmayarak, yürümesi için esas şarttır."[351]

Kurultay'da ise bu görüşler uyarınca, Parti genel sekreterinin İçişleri Bakanı olması, valilerin vilayet parti teşkilatının başı olmaları, bölge müfettişlerinin hem partiyi, hem hükümetin işlerini kontrol etmekle görevlendirilmeleri ve en sonunda bütün millet Cumhuriyet Halk Partisi'nin üyesi sayıldı.[352] Bunun mantığı, "parti muhtevası olan milletin Devlet idaresine arasız bir şekilde iştiraki" olarak belirtilmekteydi. Böylece, parti-devlet-millet bütünleşmesi kağıt üzerinde sağlanmış, Cumhuriyet Halk Partisi, bir "devlet partisi" durumuna gelmiş oluyordu.[353] Giritlioğlu'na göre, esasen hükümetin desteği ile yaşayan bir parti hüviyetinde olan Cumhuriyet Halk Partisi, böylece, görünüşte de olsa sürdürdüğü bağımsızlığını yitirmiş oluyordu.[354]

---

350 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.45.

351 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, ss.227-228.

352 Tunaya, 1995, s.572; Karpat, 1996, s.79. Parti Genel Başkan Vekili ve Hükümet Başkam sıfatıyla İsmet İnönü'nün parti bünyesinde yapılan bu değişikliği kamuoyuna açıkladığı 18 Haziran 1936 tarihli genelgenin tam metni için, bakınız, Giritlioğlu, 1965, s.114.

353 Tanör, "devlet partisi" ifadesini tercih ederken, başta CHP Genel Sekreteri Recep Peker olmak üzere, "parti devleti" ifadesini tercih edenler de bulunmaktaydı. Buna karşılık, Şevket Süreyya Aydemir "parti devleti" kavramını reddetmektedir: "Rejim gerçi Tek Partili bir Şef Rejimi idi. Ama, Devlet, bir Parti Devleti değildi. Hükümet, bir Parti Hükümeti değildi. Hiç bir zaman da olmadı. Çünkü Parti ve hükümet Başkanları daima Partinin üstünde kaldılar. Hükümet cihazını da daima Partiden üstün, Partiden daha etkili kıldılar. Parti Politikası, Parti Müdahalesi, Partinin emri ve direktifi daima şekilde kaldı. Teşkilatlı, disiplinli, şuurlu bir Parti Kadrosu hiç bir zaman yaratılmadı." Bakınız, Aydemir, 1966, s.479. Bu konuda değerlendirmeler için, ayrıca bakınız, Tanör, 1996, s.242; Akşin, 1996, s.190.

354 Giritlioğlu, 1965, s.113.

1937 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklerle, Cumhuriyet Halk Partisi'nin altı umdesi Anayasa'ya sokuldu ve devletin nitelikleri haline getirildi. Böylece, tek parti ideolojisi, resmi ideoloji haline getirilmiş oluyordu.[355] Tanör'e göre, "Tek partinin ana ilkelerinin anayasalaştırılması, parti-devlet kaynaşmasının en üst düzeyde tescili demektir. 1924 Anayasası tek partili rejim için değil, çok partili bir sisteme göre kotarılmış bir metindi. Şimdiyse bu değişiklikle tek partili rejimin damgasını yiyordu."[356] Tunaya da, Cumhuriyet Halk Partisi'nin gelinen noktadaki durumunu "Cumhuriyet Halk Partisi'nin Atatürk'ün ölümüne kadar aldığı karakter tamamen milletle intibak etmiş, bütün milleti azası sayan, kendinden başka rakip bir teşekkülün mevcudiyetini kabul etmeyen, Devletle aynı seviyede, hükümet ve idare mekanizmasiyle kaynaşmış, umdelerini anayasaya mal ve idhal etmiş tek, otoriter ve Totaliter bir Parti oluşudur." sözleriyle değerlendirmektedir.[357]

D. TEK PARTİ YÖNETİMİNİN KATILAŞMASINDAKİ DIŞSAL ETKİLER

Kuşkusuz, 1930'lu yıllarda yaşanan ve siyasi rejimin katılaşmasına yol açan ortam üzerinde dışsal dinamiklerin de rolü olmuş; bu dışsal dinamikler, içsel dinamiklerle örtüşmüştür. 1930 yılında gerçekleşen olaylar, ülke yöneticilerinde daha güçlü bir siyasal iktidar anlayışının zorunlu olduğu kanaatını uyandırmıştı. 1930 yılında ise güçlü siyasal iktidarlar, otoriter rejimlerle yönetilen ülkelerde bulunmaktaydı. Yerasimos'un ifadesiyle "Serbest Fırka'nın başarısızlığı, yakın gelecekte Batı demokrasilerine erişme umudu olmadığını gösterince" "diğer Batı modelinin çekiciliği arttı."[358] Bu nedenle de dikkatlerin bu ülkelere yönelmesi söz konusu olmuştur.[359] "...Avrupa'da beliren, çok partili temsili re-

355 Eroğul, 1974, s.135.
356 Tanör, 1996, s.248.
357 Tunaya, 1995, s.572.
358 Yerasimos, 1990, s.107.
359 Yetkin, 1983, s.41.

jimi reddeden, tek parti düzenini savunup uygulayan ve büyük ölçüde başarı sağlar görünen totaliter rejimlerin etkileri, bütün batı memleketlerinde olduğu gibi ve hatta onlardan daha fazla memleketimizde görülmüştür."[360] Karpat'a göre de dönem içerisinde Türkiye'de yaşanan gelişmelerde, "Avrupa'daki totaliter hükümetlerin başarısından alınan cesaret" etkili olmuştur.[361] Türkiye Nazi Almanyası'nın ve İtalya'nın deneyimlerinden, özellikle bu ülkelerdeki parti-devlet-toplum ilişkilerinden etkilenmiştir. İtalya'ya ilişkin olarak, şehircilik, parti taşra teşkilatı, propaganda örgütü vb. unsurlar Türkiye'nin özellikle dikkatini çekmişti.[362] Akşin'in değerlendirmeleriyle, "...Avrupa'yı kasıp kavuran ideolojik mücadele karşısında CHF zaman zaman, kendini korumak için ya da bütüncül (totaliter) ideolojileri çekici bulduğu için bu yöne eğilimler göstermiş, fakat yine de kapılmamıştır."[363]

Türkiye'de İtalya'ya yönelik olarak canlanan ilgide, herhalde sınıfların ve/veya sınıf mücadelesinin reddine yönelik anlayışın ve İtalya'da bu konulardaki uygulamanın da payı bulunmaktadır. Falih Rıfkı Atay, 1931 yılında yaptığı İtalya gezisi sonrası, İtalya'daki korporatif sistemi ve İş Şartı'nı överek, "Faşizmin bu yoldaki en eyi eseri korporasyonlar nezaretidir. ...Sendika, meslek menfaatlerinin, ancak mesleğin hususi menfaatlerinin müdafaası çerçevesi içinde, teşkil edilmesi demektir ve sınıf mücadelesine ve amele ihtilaline değil, istihsalin rasyonelleştirilmesi için sınıfların birlik çalışmasına uğraşacaktır." demektedir.[364] "Faşizm on senede elli senelik iş görmüştür: Mussolini ve faşizm, yarın, başka birgün belki düşebilir. Fakat bu eserlerin kaybolmak ihtimali yoktur." şeklinde değerlendirmelerde bulunan Atay, sınıf mücadelesi konusunda İtalya ile Cumhuriyet Türkiyesini ve Kemalizmi karşılaştırmakta, bir anlamda genç cumhuriyete yol göstermektedir:[365]

360 Aldıkaçtı, 1982, s.106.
361 Karpat, 1996, s.79.
362 Tekeli; İlkin, 1982, s.142.
363 Akşin, 1996, s.190.
364 Atay, 1931, s.24.
365 Atay, 1931, s.12.

"Faşizm, mevcut sınıfların şiddetli ve müzmin kavgasını menetmeğe ve uzlaştırmağa çalışıyor:Kemalizm henüz sınıf kavgası doğmamış bir yurtta demokrasi salğınlarının yerleşmesini menedecektir. ...Faşizm kaybolacak İtalya'nın önüne geçti. Kemalizm, kaybolmuş olanı kurtarmıştır ve faşizm yetiştirmiş, olmuş, hazır müesseseler buldu."[366]

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın resmi yayın organı olan Hakimiyet-i Milliye gazetesinde, 8-23 Ekim 1932 tarihleri arasında, "Faşizm ve Onun Devlet Sistemi" ana başlığı altında, faşizmin değişik yönlerini ayrıntılı olarak ve övgüyle anlatan bir yazı dizisi yayınlanmıştı.[367] Dizide, faşizmin işçi-işveren ilişkileri konusundaki düzenleme ve uygulamaları da geniş bir biçimde ele almmaktaydı. Bu örnekler, dönemin düşünsel ortamını ve totaliter nitelikli Avrupa ülkelerine, özellikle İtalya'ya yönelişi gösterme açısından ilginçtir. Dizinin, Cumhuriyet Halk Fırkası Genel Sekreteri Recep Peker'in İtalya'yı da kapsayan Avrupa seyahatinin hemen arkasından yayınlanması daha da ilginçtir.[368] Recep Peker'in bu seyahati, Türkiye'de en üst düzeydeki siyasilerin totaliter ülkelerden etkilenmelerine ve bunun Türk siyasal yaşamına nasıl yansıdığına ilişkin somut bir gösterge niteliğindedir.

---

366 Atay, 1931, s.30.

367 8-23 Ekim 1932 tarihleri arasında ve Nüshet Haşim Sinanoğlu imzasıyla yayınlanan yazılarda, bir sistem olarak faşizm ve İtalya uygulaması; "Fırkanın Faaliyet Sahaları", "Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri", "Maliye ve İktisat İşleri", "Yeni Devlet Sisteminin Kanunlaşması" gibi yazılarla açıklanmaktadır. Dizide İtalyan faşizminin çalışma ilişkileri alanındaki deneyimi de, "Yeni Sosyal Nizam","İş Fermanı", "İşçi ve İş Verici Sindikalizmi", "Sosyal Davanın Bugünkü Vaziyeti" başlıklı yazılarda ele alınmaktadır. Bu dizideki yazılar, genişletilerek, başka yazılar eklenerek ve Mussolini'nin faşizmi anlatan giriş niteliğinde bir yazısıyla birlikte, 1933 yılında kitap olarak basılmıştır. Bakınız, Sinanoğlu, 1933, passim. Hakimiyet-i Milliye'de değişik tarihlerde de, İtalya deneyimiyle ve bu ülkedeki çalışma yaşamıyla ilgili övgü tonlu yazılar yayınlanmıştır. Örneğin, 23.11.1932 tarihli sayıda, "Sindikal ve Korporatif Organizasyonlar" konu edilmiştir.

368 Peker'in seyahati, 26 Temmuz 1932 günü başlamıştı. Bakınız, Kocatürk, 1988, s.536. Peker, 27 Haziran 1935'de de bir seyahat için İtalya'ya gitmişti. Bakınız, Kocatürk, 1988, s.578.

Atatürk'ün Genel Sekreterliğini yapan Hasan Rıza Soyak'ın, anılarında kullandığı ifadelerle, Peker bilhassa İtalya ve Almanya'da uzun ve masraflı bir tetkik seyahati yapmış ve gördüklerinden çok etkilenmişti. Peker, Türkiye'ye "...dönüşünde, yakında toplanacak olan Parti kurultayına -ki bu Atatürk'ün hayatında toplanan son kurultaydır-* sunulmak üzere yeni bir nizamname ile çok uzun, çok teferruatlı bir program hazırlamıştı. Bunlar; partinin genel başkan vekili -fiili başkan ve Başbakan- İsmet İnönü tarafından da kabul ve imza edilerek partinin genel başkanı Atatürk'e takdim edilmek üzere..." Soyak'a tevdi olunmuştu."[369] Soyak'a göre Peker'in hazırladığı nizamname ve program, "O zamanın tek partili totaliter idarelerindeki esaslara göre kaleme alınmıştı; başta azası mahdut, fakat kudret ve selahiyeti sınırsız bir heyet tasavvur ediliyordu. Bütün kararları, bu ali heyet veriyor, Büyük Millet Meclisi bir şekilden ibaret kalıyordu... İtalya ve Almanya'da olduğu gibi, üniformalı gençlik teşkilatı kuruluyordu... Bir kelime ile ve tam manası ile faşizm..."[370] Atatürk'ün, "Recep'in marifeti olan o saçmalar" biçiminde nitelediği bu taslaklar üzerindeki tepkileri ise, Soyak'a göre, şöyle olmuştu:

"Bu zorbalar kimlerdir, onları kim seçecektir?"

"Ha; işte orada bahsedilen, bütün kuvvetleri nefsinde toplayıp tek partiyi, tabii dolayısıyla, devleti ve memleketi kendi başlarma, idare edecek olan yüksek meclisin azasını... Diyorum; onları kim seçecek; bu zorbalar heyeti, kuvvet ve selahiyetlerini kimden ve nasıl alacak?.. Hayret, hayreti uzma. Bu ne sakat düşüncedir, bu nasıl zihniyettir? Görülüyor ki, varmak istediğimiz hedef, henüz, en yakın arkadaşlar tarafından bile, zerre kadar, anlaşılmış değildir. Çocuk; biz öyle bir idare, öyle bir rejim istiyoruz ki; bu memlekette bir gün -eğer dünyada hükümdarlık aleyhinde gittikçe artan kuvvetli cereyan muvacehesinde kalanlar varsa- Padişahlığa taraftar olanlar dahi bir fırka kurabilsin-

* Partinin 1935 tarihli 4. Kurultayından söz edilmektedir.

369 Soyak, 1973, ss.57-58.

370 Soyak, 1973, s.59.

ler..."[371]

Bu olayı zikreden Şevket Süreyya, "C.H.P.'ye az çok totaliter bir nitelik verme tecrübeleri olmuş, fakat bizzat Atatürk tarafından önlenmiştir." değerlendirmesinde bulunmaktadır.[372]

Dönem içerisinde benzeri bir oluşum da, Türkiye'nin dış ekonomik ilişkilerinde görülmektedir. Başvekil İsmet İnönü başkanlığındaki bir heyet, 22 Mayıs 1932-2 Haziran 1932 tarihleri arasında İtalya'yı ziyaret etmiş, bu heyet Mussolini tarafından da kabul edilmişti.[373] Bu ziyarette, İtalya'nın Türkiye'ye 300 milyon liretlik bir kredi vermesi konusunda anlaşılmış, Mussolini Türkiye ile olan ilişkilerini geliştireceği konusunda söz vermişti.[374] Dönemin bir diğer totaliter ülkesi olan Almanya ile ekonomik ilişkiler ise daha da yoğundu. 1930'lu yıllarda Türkiye'nin dış ticari ilişkileri büyük ölçüde Nazi Almanyası ile yürütülüyordu. Öyle ki, bu ülkenin Türkiye'nin ihracatındaki payı, 1932'de %15 iken, 1934'te %39'a çıkmıştı. 1935-1938 ortalaması ise %44'ü bulmuştu. Almanya'nın Türkiye'nin ithalatındaki payı ise 1932'de %25 iken, 1934'te %36'ya yükselmişti. 1935-1938 ortalaması ise %46 idi.[375] Gerek Türkiye'de gerekse Avrupa'da huzursuzluk yaratan bu oluşum, daha sonra alınan önlemlerle zayıflatılmaya çalışılmıştı.

Türkiye'nin siyasal ve iktisadi düzeylerde dönemin totaliter

---

371 Soyak, 1973, s.58.

372 Aydemir, 1966, s.479. Aydemir, Atatürk'ün İtalya'ya karşı siyasetinin daima kuşkulu olduğunu, Mussolini'yi iyi bir hükümet adamı, fakat fena bir devlet adamı olarak gördüğünü ifade etmektedir. Bakınız, Aydemir, 1965, s.418.

373 İçinde Dışişleri Bakanı Tevfik Rüştü Aras'ın da bulunduğu heyet, 25 Mayıs'ta Roma'ya varmıştı. Bakınız, Kocatürk, 1988, s.533.

374 Tekeli; İlkin, 1982, s.142. Bu ziyaret, heyetin Sovyetler Birliği gezisinden on gün sonraya denk gelmektedir. Aydemir ise, "İsmet Paşa'nın İtalya'yı ve Mussolini'yi ziyareti gibi yaklaşma gösterileri"ne karşın, "İtalya-Türkiye münasebetlerinin daima soğuk ve kuşkulu" kaldığını ifade etmektedir. Bakınız, Aydemir, 1965, s.418.

375 Tezel, 1986, s.154. Tezel'e göre, bu oluşumda, nüfuz alanını genişletmek isteyen Almanya'nın, Türk ihraç ürünlerine dünya piyasa fiyatlarının üzerinde ödemeler yaparak, Türkiye'yi kendisine bağımlı kılması yatmaktadır. Koçak ise sorunu, diğer nedenleri de kapsayacak biçimde ve siyasi boyutları ile ele almaktadır. Bakınız, Koçak, 1986, s.109 vd.

ülkelerinden etkilenmeleri, ülkede yapılan önemli bazı hukuksal düzenlemeler üzerinde de etkili olmuştur. 1933 ve 1936 tarihlerinde Ceza Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, 1936 tarihli İş Kanunu'nda; İtalyan yasalarının derin etkileri olduğu görülmektedir.[376] Bunu 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile tamamlarsak, dönemin siyasal ve iktisadi yapısıyla tümüyle uyumlu bir hukuksal yapının ortaya çıktığını ifade edebiliriz.

Ancak, bu dışsal etkilenmeler değerlendirilirken, benzerlikler kadar farklılıklar üzerinde de durulmalıdır. İtalya'da tek parti yönetimi totaliter bir karakter ve kalıcı bir nitelik taşırken, Türkiye'deki yönetimin otoriter bir karakter taşımakla birlikte, temel amaç olarak kendi geçiciliğini kabul etmesi ve bu sürecin sonucunda, Batı'daki benzerlerinden farklı olarak, çok partili yaşama yumuşak bir geçiş yapılabilmesi önemli farklılıklardandır. Ayrıca, kimi çağrıştırmalara karşın, Türkiye'deki sistemin, örneğin İtalya'daki gibi korporatif bir nitelik kazanmaması da önemlidir. Bu farklılıklar, özellikle çalışma ilişkileri alanına ilişkin olarak çalışmamızın başka bölümlerinde ele alınmaktadır.

E. DÖNEMİN HUKUKSAL DÜZENLEMELERİ

1. Giriş

Dönem içerisinde siyasal yapıdaki oluşumlar, bu doğrultuda yapılan hukuksal düzenlemelerle birlikte gelişmiştir. Bireysel hak ve özgürlükler yanında, kollektif hak ve özgürlükler üzerinde de olumsuz etkiler yapan bu hukuksal düzenlemeler fiili sınırlamalarla da pekiştirilmiştir. Biz, bu düzenlemelerden çalışma ilişkileri alanına yönelik uzanımları olanları kısaca ele almak istiyoruz.

2. 1936 İş Kanunu

Dönemin en önemli hukuksal düzenlemelerinden biri, Türk ça-

376 İş Kanunu'nun dönemin İtalyan mevzuatıyla karşılaştırılmasını, çalışmamızın dördüncü bölümünde yapacağız.

lışma ilişkileri tarihinin ilk bütünsel nitelikli yasası olan 3008 sayılı İş Kanunu'dur. Bu yasayla devletin siyasal alanda tek parti yönetimi, iktisat alanında devletçilik ile sağladığı kontrol çalışma ilişkileri alanına uzatılmıştır. Böylece, bu iki alanı tamamlayacak bir biçimde, emek evreni kontrol altına alınmakta, emek-sermaye ilişkileri siyasal ve iktisadi rejimin temel çizgileri çerçevesinde belirlenmiş olmaktadır. Dönemin diğer yasaları gibi otoriter bir karakter taşıyan İş Kanunu, çalışma ilişkilerini incelediğimiz alt-bölümümüzde kapsamlı bir biçimde değerlendirilecektir.

3. 1936 Ceza Kanunu Değişiklikleri

Dönem içerisinde Türkiye'de siyasal alandaki gelişmelerin, değişik hukuk dallarına olduğu kadar ceza hukuku alanına da yansıması söz konusu olmuştur. Bu yansımaları değerlendirmeden önce iktisadi, toplumsal, siyasal yapı ile ceza normları arasındaki ilişkiyi belirlemeye çalışalım:

"Tarihsel gelişim bize göstermektedir ki, belirli bir dönemde "devlet" kavramına verilen anlam, o dönemin devleti koruyucu ceza hükümlerini de etkilemektedir. Devlet kavramındaki anlayış değişikliği de, devleti koruyucu ceza normlarının içeriğini ve niteliğini de değiştirmektedir. Devletin anlaşılış biçimi ise, temelde toplumun iktisadi ve buna dayanan toplumsal yapısına göre biçimlenmektedir. Belirli toplumsal ve ekonomik yapılar, belirli siyasal nitelikteki devlet türüne yol açmaktadır. Ceza kanunlarındaki devlete karşı suçlar ise, devletin politik, adli ve idari öz yapısını korumaya yöneldiğine göre, devlet kavramındaki değişimler, normların da değişimine yol açmaktadır. Devlet kavramındaki değişim de, toplumsal ve ekonomik yapı değişimlerine dayandığına göre, gerçekde, devleti koruyan ceza normları ile ekonomik ve toplumsal yapı değişimleri arasında şaşmaz, kesin bir ilgi mevcut bulunmaktadır. Şu husus kesin olarak belirmektedir ki, ekonomik ve toplumsal yapı değişim sürecine paralel bir süreç içinde devleti koruyan ceza normları da değişmektedir."[377]

377 Özek, 1976, ss.465-466.

Bu bağlantılar çerçevesinde, dönem içerisinde iktisadi ve siyasal yaşamda ortaya çıkan radikal gelişmelerin, Türkiye'deki ceza normlarına da yansıması beklenirdi. 1 Mart 1926 tarihli ve 765 sayılı sayılı Ceza Kanunu[378], liberal bir nitelik taşımaktaydı. Ancak, yasa, yürürlüğe girdikten sonra tam 29 kez değiştirildi. Özellikle 11 Haziran 1936 tarihli ve 3038 sayılı "Türk Ceza Kanunu'nun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun"la, devletin siyasal ve iktisadi sistemdeki yerine uygun yeni düzenlemeler getirildi.[379] 1930 tarihli otoriter nitelikli İtalyan Ceza Kanunundan esinlenerek hazırlanan bu kanunla, daha önce "devletin emniyetine karşı cürümler" olarak kullanılan kavram yeni koşullarda, "devletin şahsiyetine karşı cürümler" olarak yeniden düzenlenmiştir. Bazı maddelerin uygulama alanının genişletilmesi, devletin şahsiyetine karşı işlenen suçların cezalarının artırılması, "devlet sırrı", "casusluk" ve "devlete karşı yıkıcı fiiller" gibi yeni suçlar eklenmesi, kişilerin sorumluluk alanlarının genişletilmesi, tek parti devlet organı olarak görüldüğü için, parti işaret ve bayraklarının koruma konusu yapılması, memura karşı ve ve memur tarafından işlenen suçların kapsamının genişletilmesi gibi değişiklikler getirilmiştir.

Özek'e göre, "Bu değişiklik, temelde dönemin "devlet anlayışı"nın doğal bir sonucudur ve devlet anlayışındaki değişiklik, o zamana kadar mevcut olan ve devleti korumaya yönelik sayılan normların yetersizliği inancını yaratmış ve değişiklik zorunlu görülmüştür."[380] "Güçlü ve otoriter devlet, daha güçlü ve otoriter ceza normlarıyla korunma gereksinmesini duymuş ve 3038 sayılı kanunla bunu gerçekleştirmiştir."[381]

Çalışma ilişkileri alanı açısından değerlendirildiğinde, Ceza Kanunu'nda yapılan değişikliklerin en önemlilerinden biri ünlü 141. ve 142. maddeler olmaktadır. "...Bir içtimai sınıfın diğeri üzerine hakimiyetini tesis etmek veya bir içtimai sınıfı ortadan kaldırmak veya cemiyetin siyasi ve hukuki herhangi bir hukuki

378 Kabul tarihi:1.3.1926, Resmi Gazete:13.3.1926, Sayı:320.
379 Kabul tarihi:11.6.1936, Resmi Gazete:23.6.1936, Sayı:3337.
380 Özek, 1976, s.513.
381 Özek, 1976, s.517.

nizamını bozmak veya milli hissi sarsmak gibi maksatlarla yapılan muzır propagandalara müsamaha..." etmemek amacıyla Ceza Kanunu'nun 141. ve 142. maddeleri, Faşist İtalyan Ceza Kanunu örnek alınarak, 1936 yılında 3038 sayılı kanun ile değiştirildi."[382]

4. 1938 Cemiyetler Kanunu[383]

Dönemin koşullarına uygun düzenlemeler yapan ve İş Kanunu'yla Ceza Kanunu'nun getirdiği düzenlemeleri bütünleyen önemli yasalardan biri de 1938 Cemiyetler Kanunu'dur. Bu yasayla, 1909 tarihli ve 121 sayılı Cemiyetler Kanunu ile bu kanunda değişiklikler yapan 1923 tarihli ve 353 ve 378 sayılı yasalar yürürlükten kaldırıldı.[384]

Yeni Cemiyetler Kanunu, dönemin diğer yasaları gibi iç ve dış siyasal koşullarının etkilerini taşıyordu ve "otoriter, hatta totaliter karakterli" idi.[385] Yasa, bu biçimiyle, liberal bir karakteri olan 1924 Anayasasının ruhuna aykırı hükümler içerdiği gibi,[386] 1926 tarihli Medeni Kanun'un "serbestlik sistemi"ne dayanan özüne de uygun değildi.[387] "Medeni Kanun'un cemiyetler hususunda fevkalade liberal olan hükümleri de merkeziyetçi, otoriter ve tek partili bir hükümet rejimi ile kabili telif"[388] olmadığı için, yeni dönemin koşullarına uygun düzenlemeler, yeni Cemiyetler Kanunu'nda yer buldu.

Hükümet, TBMM'ne 30.6.1930 tarihinde bir Cemiyetler Kanunu Layihası sunmuştu. Yedi yıl boyunca ihtiyaç duyulmayan bu tasarı 1937 yılında tekrar gündeme gelmiş ve Dahiliye Encümeni'nin 28.4.1937 tarihli mazbatasmdan anlaşıldığına göre, "günün ihtiyaçlarına uygun şekilde, adeta yeni baştan hazırlan-

382 Gümüş, 1972, s.75.
383 Kabul tarihi:28.6.1938, Resmi Gazete:14.7.1938, Sayı:3959.
384 Cemiyetler Kanunu'nun tarihsel evrimi konusunda ayrıntılı bilgi için, bakınız, Gülmez, 1996(a), ss.292-295.
385 Tuna, 1969, s.256.
386 Talas, 1961, s.216.
387 Aldıkaçtı, 1982, s.99.
388 Saymen, 1954, s.158.

mıştır." Mazbatada, günün ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlardan hareketle alınması gereken önlemler de açık bir biçimde belirtilmektedir:

"Muhtelif nam ve şekillerle kurulmuş bir çok cemiyetlerin tarihimizde ve hatta yaşadığımız devirde oynadıkları zararlı ve tehlikeli rolleri göz önünden uzak bulundurmak derin bir gaflet olacağı gibi asrımızda hele harbi umumiden beri medeni dünyada çok sağa ve sola kayan fikirlerin muakkibi cemiyetleri ve bunların faaliyet yollarını derin bir alaka ile takib etmek mecburiyetini de ihmal aynı derecede acıklı bir hata olur. Bunlara gereği derecesinde ehemmiyet veren encümenimiz bunlardan gelebilecek zarar ve tehlikelere karşı devlet ve milletimizi korumak üzere lüzumlu görülen tedbirleri tam vaktinde almağa elverişli salahiyetlerle hükümeti teçhiz etmeği birinci sırada bir vazife saymıştır."[389]

Bu "teçhiz", yasanın değişik düzenlemeleriyle sağlanmaya çalışıldı. Bunlardan birincisi yasanın, derneklerin kuruluşunda tescil sistemini getirmiş olmasıdır. Cemiyetler Kanunu'nun 4.maddesinin 3.fıkrası, "Bir cemiyetin faaliyete geçebilmesi için ana nizamnamesinin verildiği mülkiye makamlarınca tescil olunduğuna dair bir vesika alınması şarttır." biçimindeydi. Yeni kanuna göre, bu tescil yapılmadıkça ve başvuranlara vesika verilmedikçe cemiyetin faaliyete geçmesi olanaklı değildi. Böylece Medeni Kanun'un bildirici karakterinin yerini tescil almaktaydı.[390] Yasanın bu düzenlemesi çerçevesinde, "Dernek ve parti kurma konusunda 1938'e kadar hukuken serbestlik, fiilen izin, 1938'den 1946'ya kadar da tam izin sistemi yürürlükte oldu."[391]

Bu tescil sisteminin tek partili siyasal yaşam açısından önemi, tüm dernekler kadar siyasal partilerin kuruluşu üzerinde de etkili olmasıdır. Bu dönemde partiler ve cemiyetler aynı yasalara (Cemiyetler Kanunu, Medeni Kanun) tabi oldukları için, yeni

---

389 Dahiliye Encümeni Mazbatası'nın metni için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:26, S.Sayısı:303, ss.6-8.

390 Sunar, 1955, s.29. Aldıkaçtı'ya göre de Cemiyetler Kanunu'nun kabulü ile, "müsaade sistemi"ne geçilmiştir. Bakınız, Aldıkaçtı, 1982, s.99.

391 Tanör, 1996, s.245.

Cemiyetler Kanunu'yla getirilen izin sistemi, Türkiye'de tek partili yönetimi güçlendiren bir düzenleme olma niteliğini kazandı. Yeni oluşan tescil mekanizması çerçevesinde, "...Bu iznin verilmeyeceği de belliydi. O tarihten 1945'e kadar da parti kurmak için herhangi bir girişim olmayacaktı."[392]

Yasanın Hükümeti teçhiz doğrultusunda getirdiği ikinci mekanizma, belirli tür cemiyetlerin yasaklanması biçiminde oldu. Yasanın 9.maddesi şöyleydi:

"Mevzu ve gayeleri aşağıda yazılı hususlara aid olan cemiyetlerin teşkili yasaktır:

a) Devletin mülki bütünlüğünü bozmaya çalışan,

b) Teşkilatı Esasiye Kanununun 2nci maddesinde yazılı Devlet rejimine aykırı maksad ve gaye güden,

c) Emniyet ve asyişe ve umumi adab ve ahlaka ve gayesi kanunlara uymayan,

d) Siyasal ve ulusal birliği bozan,

e) Din, mezheb ve tarikat esaslarına dayanan,

f) Yerlilik ve yabancılık gibi yurddaşlar arasmda ayrılık uyandıran,

g) Her ne şekil ve nam altında olursa olsun mıntıkavi maksad güden veya ünvan taşıyan,

h) Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan,

i) Gizli tutulan gayesini saklayan."

Yasada kurulması yasaklanan cemiyetler epeyce geniş tutulmakta, 1930 tarihli Hükümet tasarısında yer alan "Mevcud kanunlara, emniyeti ammeye ve siyasi ve milli vahdete muhalif veya din ve itikada temas eden unvan ve maksatlarla cemiyet teşkili memnudur."[393] ifadesiyle karşılaştırıldığında, yeni ilavelerde bulunulduğu görülmektedir. Tek parti yönetimi açısından ilginç olan bir nokta da, 9. maddenin b fıkrasında yer alan "Teşkilatı Esasiye Kanununun 2. maddesinde yazılı Devlet rejimine aykırı maksad ve gaye güden" cemiyetlerin de yasaklanmış ol-

392 Tanör, 1996, s.257.

393 Hükümetin 8.6.1930 tarihli Cemiyetler Kanunu layihasının metni için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:26, S.Sayısı:303, ss.4-6.

masıdır. Anayasada 1937 yılında yapılan değişiklikle Cumhuriyet Halk Partisi'nin altı ilkesi, Devletin de ilkeleri haline getirilmiş olduğu için, böylece, bu altı ilkeye aykırı örgütlenmeler de yasaklanmış olmaktadır.[394] Bunun, son derecede geniş ve sınırları belirsiz bir yasaklama olduğu söylenmelidir.

Çalışma ilişkileri alanı açısından en önemli olan nokta ise, "sınıf esasına veya adına dayalı" cemiyetlerin kurulmasının yasaklanıyor olmasıdır. Böylece sınıf esasına dayalı cemiyetler olan sendikaların kurulması, dönemin fiili koşullarından kaynaklanan nedenler dışında, hukuksal açıdan da olanaksız hale geliyordu. Bu konuyu çalışmamızın dördüncü bölümünde daha kapsamlı olarak değerlendireceğiz.

Yasa, Hükümeti teçhiz doğrultusunda başka hükümler de getiriyordu. 28. ve 29. maddelerle Hükümete cemiyetlerin denetimi konusunda geniş yetkiler veriliyordu. Ayrıca derneklerin feshi ve kurallara aykırı davranmaları durumunda, idari makamlara dernekleri faaliyetten alıkoyma yetkileri tanınıyordu.

Dönemin koşullarına uygun bir içerik taşıyan yasa, gene değişen iç ve dış koşullara bağlı olarak Cemiyetler Kanunu'nu değiştiren 5 Haziran 1946 tarihli ve 4919 sayılı kanuna kadar yürürlükte kaldı. İlginç olan bir nokta, Türkiye'de siyasal yaşam ve cemiyet yaşamı açısından son derecede önemli olan bu kanunun, Meclis'te görüşülürken, birkaç ayrıntı dışında hiç bir itiraz ve tartışma olmadan kabul edilmiş olmasıdır.[395]

F. HALKÇILIK ANLAYIŞINDA ORTAYA ÇIKAN DEĞİŞMELER

Tüm bu gelişmeler halkçılık anlayışındaki değişmelere koşut olarak yaşanmıştır. Yaşanan süreçte halkçılık anlayışı varlığını sürdürmekle birlikte, önemli anlam kaymaları da olmaktadır. Aslında, bu kaymalara karşın, kavramı eski içeriğine yakın biçimde kullanan yöneticiler de bulunmaktadır. Örneğin, Başvekil

394 Tanör, 1996, s.345.

395 Meclis'teki tartışmalar için bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:26, 82. İçtima, 28.6.1938, ss.413-417.

Rüştü Saracoğlu, 5 Ağustos 1942 tarihinde Meclis'te yaptığı konuşmada, sınıf farklılığını hala reddetmekte ve daha önceki dönemlerin halkçılık anlayışına yakın görünmektedir:

"İktisadi ve siyasi sahalarda devletçilik, fertçilik ve kooperatifçiliğe bırakılan sahalar o kadar geniştir ki bunlar arasında bir menfaat çarpışması asla olmıyacak ve ileride de olmaması için de daima dikkatli ve hesaplı yürüyeceğiz. Bizde imtiyazlar ve sınıflar asla mevcut olmadı. Demokratlık Türk tarihinin derinliklerinden yuvarlanıp gelen büyük bir hakikattir. Biz halkçı idik, halkçıyız ve daima da halkçı kalacağız. Tek partili bir devlet kurmuş olmamız başlıca bu büyük hakikate dayanıyor. Biz ne sarayın, ne sermayenin ne de sınıfların saltanatını istiyoruz. İstediğimiz sadece Türk milletinin hakimiyetidir."[396]

Ancak, genel çizgileriyle, 1930'larda egemen halkçılık ideolojisinin içeriğinde yeni kaymalar olmakta, altı ilkeden milliyetçilik ön plana çıkmaktadır. Bunun nedenlerini, "milliyetçilik" kavramının içeriğinde aramak anlamlı olacaktır. Milliyetçilik, toplumsal sivriliklere izin vermeyen, toplumu "birlik" halinde görmek isteyen ve gösteren bir ideolojidir.[397] Artık, sınıfların ortaya çıkışının reddedilemediği bir durumda, bu birliği sağlama işlevi, bu koşullarda işlevini kısmen yitiren halkçılık ilkesinden, milliyetçiliğe geçmektedir. Milliyetçiliğin ağırlığının artması, çalışma ilişkileri alanında da etkili olmuştur. Bu çerçevede, giderek sınıfsal örgütlenme ve mücadelelere izin verilmesi, ama bu etkinliklerin devlet kontrolünde ve sınırlı bir biçimde yürütülmesinin sağlanması gerçekleştirilmeye çalışılacaktır.

Milliyetçiliği ağırlıklı kılan nedenleri ise dönemin koşullarına bağlamak elbette mümkün olabilecektir. Recep Peker, 1935 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi Kurultayı'nda şunları söylemekteydi:[398]

"Coğrafya bakımından Türkiye dünya içinde öyle bir vaziyettedir ki... Anarşist, marksist, faşist, hilafetçilik ve beynelmilelcilik propagandaları ve buna benzer birçok propagandalar

396 Öztürk, 1968, ss.259-260.
397 Oran, 1988, s.198.
398 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.45.

hep üstümüzden geçer. Bütün bunlar karşısında Türkiye ancak sıkı bir **ulusçuluk**[399] imanına sarılmış olmalıdır ki, biri ötekini besleyen zehirli cereyanlara karşı kendini koruyabilsin. Bu cereyanlar karşısında Türkiye halkını korumak için Partinin ana vasıflarından biri olarak **ulusçuluk**[400] kilidi ile Türkiye'nin kapısını sımsıkı kapamak için bu vasıf da devlete mal olacaktır."

VII. TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de 1923-1946 döneminde; ülkenin siyasal, iktisadi ve toplumsal yapısına damgasını vuran tek parti yönetiminin oluşumu, gelişmesi ve uygulamaları ile ilgili olarak kapsamlı değerlendirmeler yaptık. Çalışmamızın önsözünde, bu dönem için, "Birbirine karşıt eğilimlerin işlerlik halinde olduğu, kimi zaman birbirine galebe çaldığı, kimi zaman da ilginç uzlaşımların sağlandığı bir dönemdir. Yüzeydeki azman dalgalar dışında; farklı derinliklerinde, farklı yönlerde hareket eden akıntıların bulunduğu bir okyanus gibidir, bu dönem..." ifadelerini kullanmıştık. Biz, çalışmamızda doğal olarak bu dalgalardan, akıntılardan bir bölümünü, alanımıza girenleri inceledik. Bu incelemeyi elbette bütünle ilişkileri çerçevesinde yapmaya çalıştık. Ama, sağlıklı bir değerlendirme için, Okyanus'un alanımız itibariyle inceleyemediğimiz bölgelerine de kısaca bakarak bu bölümü bitirmek istiyoruz.

A. TÜRKİYE'DEKİ TEK PARTİ YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ

Türkiye'de tek parti yönetimine ilişkin olarak değerlendirilmesi gereken temel noktalardan biri, bu yönetimin süreklilik taşıma amacına yönelip yönelmediğidir. "Tek parti yönetiminin geçici değil, kalıcı bir sistem olarak benimsendiği yolunda" görüşler de bulunmakla birlikte,[401] kanımızca, Türkiye'de Cumhuriyetle başlayan dönemdeki toplum tasarımı, açık biçimde olmasa bile,

399 Vurguyu biz yapıyoruz.
400 Vurguyu biz yapıyoruz.
401 Böyle bir görüş için, bakınız, İnsel, 1999, s.39.

içinde demokratik bir toplum hedefini barındırmaktadır. Değişik tarihlerde denenen çok parti girişimleri, 1946'da çok partili hayata yumuşak bir geçiş yapılabilmesi ve bunun CHP içindeki kadroların bir bölümü tarafından gerçekleştirilmiş olması bunun göstergeleri arasındadır. Bu durum, Türkiye'deki deneyimi; örneğin İtalya, İspanya, Portekiz gibi ülkelerden ciddi bir biçimde ayırmaktadır. Türkiye'nin çok partili siyasal yaşama geçmesinde etkili olan içsel ve dışsal etmenler, tek parti yönetiminin aynı doğrultudaki çabalarıyla etkinlik kazanmışlardır. Kanımızca, tek parti yönetiminin gelişmelere direnmesi durumunda, geçiş süreci olanaksız ya da daha güç olabilirdi. Türkiye'nin çok partili yaşama geçişi üzerinde rol oynayan bu içsel ve dışsal faktörler, çalışmamızın son bölümünde incelenecektir.

Bu saptamalarımız, bizi, Türkiye'deki tek parti yönetiminin "totaliter" ya da "otoriter"lik özellikleri açısından değerlendirilmesine götürmektedir. Duverger, bazı tek partilerin "gerek felsefeleri gerek yapıları bakımından gerçek anlamda totaliter" olmadıklarını belirtmekte ve buna Cumhuriyet Halk Partisi'ni örnek olarak vermektedir.[402] Duverger, daha da ileri giderek, "Bu partinin başta gelen özelliği, demokratik ideolojisindedir." değerlendirmesini yapmaktadır.[403] Duverger, bu partinin yapısında da totaliter bir yön olmadığı kanaatindedir.[404]

Ancak, Duverger'nin Türkiye'deki tek parti yönetimi ve Cumhuriyet Halk Partisi hakkındaki değerlendirmelerinin tümüne katılmak güçtür. Örneğin, "Türk tek parti sistemi, hiç bir zaman bir tek parti doktrinine dayanmamış; tekele resmi bir nitelik vermemiş; onu, sınıfsız bir toplumun varlığıyla ya da parlamenter çekişmeleri ve liberal demokrasiyi ortadan kaldırma arzusuyla meşrulaştırmaya çalışmamıştır." şeklindeki değerlendirmesi bunlardan biridir.[405] Çalışmamızın değişik bölümlerinde, Türkiye'deki tek parti yönetimi ile sınıfsız toplum söylemi arasındaki yakın ilişkiyi ele almış bulunuyoruz.

---

402 Duverger, 1974, s.359.
403 Duverger, 1974, s.359.
404 Duverger, 1974, s.361.

Tunaya da Türkiye'deki tek parti yönetimini, aynı açılardan değerlendirerek, benzer sonuçlara ulaşmaktadır:

"Her tek parti rejimi otoriterdir, ama mutlaka totaliter olmayabilir. O kadar ki, bazı tek parti rejimleri, geçici olduklarını ve demokratik ve uygarca bir düzene varmak için köprü olduklarını ilan etmişlerdir. Geri kalmış ülkelerde bu duruma daima tanık olunmuştur, bugün de olunmaktadır. Böyle bir tek parti bir çeşit vesayet rejimi kurar. Ülke içinde başka partiler bulunsa bile, kendisi hepsinden güçlüdür ve onları belli bir yöne sevkedici önder durumundadır. Biz, bu sisteme vesayet partisi denmesi yanlısıyız. Yine, bu sistemlerde, başka partiler ve belli hürriyetler, Anayasada kurulmalarına ve kullanılmalarına hukuki engel bulunmadığı halde, kurulmazlar ve kullanılmazlar. Bu suretle, hukuki olmıyan, fiili bir tek parti rejimi vücut bulmaktadır. Bu rejimde de hakim bir vesayet partisi önderlik etmektedir. Bu partinin, tek partilerde gördüğümüz niteliklerin birçoğuna sahip olduğu bir gerçektir. Ne var ki, totaliter olmamakta, olamamaktadır. Ve, demokratik bir sistemin hazırlayıcısı olduğu için, kendi sonunu kendisi hazırlamaktadır."[406]

Tunaya, bu duruma örnek olarak, Çin'de Kuo Min Partisi'ni, Hindistan'da Kongre Partisi'ni, Türkiye'de ise Cumhuriyet Halk Partisi'ni göstermektedir.[407]

Bu değerlendirmeler, Türkiye'nin siyasal alandaki uygulamalarının dönemin demokrasi normlarıyla karşılaştırılmasını da zorunlu kılmaktadır. Farklı tarihler itibariyle birçok Avrupa ülkesinin, değişik biçimler alan diktatörlük yönetimlerine yöneldikleri gözlenmektedir.[408] İtalya, Almanya, İspanya, Polonya, Macaristan, Romanya, Yugoslavya, Arnavutluk, Bulgaristan,

406 Tunaya, 1980, s.314. Benzeri değerlendirmeler için, bakınız, Kapani, 1993, ss.110-112. Kapani, tek partili rejimleri, "katı" ve "yumuşak (ılımlı)" olarak ikiye ayırmakta ve Türkiye'deki uygulamayı, "yumuşak (ılımlı)" olarak nitelemektedir. Bakınız, ss.190-191.

407 Tunaya, 1980, s.314. Özbudun da, Atatürk Türkiyesi'ni vesayetçi sistene örnek olarak göstermekte ve "vesayet"i, "Tek-parti sisteminin, kısmi bir sosyal değişimi öngören araçsal bir ideoloji ile meşrulaştırılması" olarak tanımlamaktadır. Bakınız, Özbudun, 1977, s.118.

408 Bu ülkelerdeki yönetimler konusunda, bakınız, Akşin, 1997, s.100.

Yunanistan, Avusturya, Portekiz ve diğer bazı küçük Avrupa ülkeleri; bunlar arasındadır. Dönemin, demokratik sayılabilecek Avrupa'lı ülkeleri ise İngiltere, Fransa, Benelüks Devletleri, İsviçre, İskandinav ülkeleri ve Çekoslavakya'dır.[409] Bu bağlamda, Akşin, tek partili Atatürk yönetimini de bir diktatörlük olarak nitelemek mümkün olmakla birlikte, bu yönetimin, gene de bütüncül (totaliter) olmamak, ırkçı olmamak gibi özellikleriyle diğer diktatörlüklere göre "ehven bir niteliği olduğu"nu ve "Atatürk Türkiyesi'nin demokrasi derecesinin Avrupa ortalamasının üstünde olduğunu" ifade etmektedir.[410]

Soruna, özellikle çalışma ilişkileri açısından bakıldığında, şu hususun da önemli olduğunu düşünüyoruz: Cumhuriyet yönetimi, her ne kadar sınıfların varlığını önce reddetmeye, sonra da sınıfsal farklılıkları ve bunun tezahürlerini bastırmaya yönelmişse de, farklı sosyal gruplar arasındaki konumu itibariyle, en otoriter olduğu dönemlerde dahi "sosyal" olanı hiç bir zaman tümüyle dışlamamıştır. Değişik yasalarla getirilen koruyucu önlemler yanında, 3008 sayılı yasanın bireysel iş ilişkileri alanındaki koruyucu hükümleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışanlara sağlanan geniş sosyal olanaklar; bu çerçevede değerlendirilmelidir.

B. DÖNEM İÇERİSİNDEKİ REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmamızda ele aldığımız biçimiyle ve genel çizgileriyle, Türkiye'de tek partili dönemde siyasal alanda ve çalışma ilişkileri alanında olumsuz gelişmeler yaşanmıştır. Ancak, bu, madalyonun bir yüzüdür. Tek parti yönetimine ilişkin en olumsuz gelişmelerin yaşandığı dönemde dahi, birçok alanda çağdaş topluma ulaşma amacına yönelik önemli reformlar gerçekleştirilebilmiştir.[411] Bu noktada, Hobsbawm'ın İngiliz Endüstri Devrimi için

409 Akşin, 1997, s.100.

410 Akşin, 1997, ss.101-103.

411 Örneğin, Tanör'e göre, " Cumhuriyetin en otoriter nitelikli dönemlerinden biri olan "Takrir-i Sükûn dönemi" (1925-1929), köklü reformların da yapıl-

kullandığı "köklü bir toplumsal dönüşüm" nitelemesini hatırlamak anlamlı olacaktır. O, Endüstri Devrimi'ni, olumsuz yönleri yanında, olumlu yönleri ile de değerlendirerek, "...insanların yaşamını kavrayabildiğimizin de ötesinde bir dönüşüme uğrattığını, insanların eski yaşam biçimini ortadan kaldırarak, onları yeni yaşam biçimleri bulmakta veya yaratmakta özgür kıldığını" belirtmektedir.[412]

Türkiye'de gerçekleştirilen reform sürecinde, "artık çağını tamamlamış kurumlarm ortadan kaldırılarak, çağdaş (burjuva sınırları içinde çağdaş) kurumlarm benimsenmesi" söz konusu olmuştu.[413] Bağımsız, modern, laik bir ulus devletinin oluşturulması çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bu uygulamalar arasmda; ulusal bağımsızlığın kazanılması, Cumhuriyet'in ilanı, saltanat ve halifeliğin kaldırılması, hukuk, eğitim, yazı, dil, alfabe, tarih alanındaki uygulamalar, kılık-kıyafet, soyadı, takvim, sağlık gibi konularda evrensel normlara yönelme ile kültür ve sanat alandaki atılımları sayabiliriz.

Cumhuriyet döneminde çağdaşlaşma yönündeki en önemli devrimsel değiştirmeler arasmda hukuk alanındakiler de bulunmaktadır.[414] "Bütün kanunları ve adalet kurallarını Batı yörüngesinde birleştirmek ve bütünleştirmek" çerçevesinde modern bir hukuk sisteminin kurulması, modern bir yaşamın gerçekleştirilmesinin önkoşulu olarak görülmüştür.[415] Bu hukuk

---

dığı, daha doğrusu otoriter rejim sayesinde yapılabildiği bir evredir." Bakınız, Tanör, 1996, s.241. Başvekil İsmet (İnönü)'nün Takrir-i Sükûn Kanunu'nun yürürlükten kalktığı 4.3.1929 günü Meclis'te yaptığı konuşmada da, övgüyle bu dört yıl içerisinde yapılan olumlu işleri sıralaması ve "Geçen dört yılda yüz yıla sığmayacak iyi şeyler yapılmıştır." demesi, böyle bir bağlantının açık bir biçimde bilincinde olduğunu göstermektedir. Konuşmanın metni için, bakınız, Türk Parlamento Tarihi, TBMM-III. Dönem: 1927-1931, 1.Cilt, ss.176-179. Atatürk de, Nutuk'un son bölümünde, bu dönemde yapılanları sıralamakta ve "Yasanın yürürlükte oluşunun bunu kolaylaştırdığını" belirtmektedir. Bakınız, Atatürk, 1978, ss.654-655.

412 Hobsbawm, 1987, s.64. Bu görüşleri, çalışmamızın bir sonraki bölümünde daha geniş bir biçimde değerlendireceğiz.

413 Timur, 1990, s.30.

414 Berkes, 1973, s.466.

415 Tunçay, bunu "Çeviri Yasalarla Hukuk Devrimi" sözleriyle nitelemektedir.

sistemi, modern bir yaşam yanında, modern bir iktisadi yaşamın da altyapısını oluşturmak amacına yöneliktir.[416] Medeni Kanun, Borçlar Kanunu, İcra İflas Kanunu, Muhasebe-i Umummiye Kanunu, Arttırma ve Eksiltme Kanunu, Ticaret Kanunu ve diğerleri; modern bir toplum yanında, bu toplumun iktisadi altyapısını oluşturmaya yönelik yasalardır. Cumhuriyetin gerçekleştirdiği önemli reformlar arasında, kadın haklarına ilişkin olanlar da bulunmaktadır. Medeni Kanun, birçok alandaki gelişmelere kaynaklık etmenin yanında, kadının toplum içindeki yerine ilişkin olarak yeni çözüm olanakları da açmıştır. 1934'te Anayasa'da yapılan değişiklikle kadınlara eşit yurttaşlık hakları tanmması da söz konusu olmuştur. İnceleme dönemimiz içerisinde yer alan iktisadi gelişmeler de, kadının sosyal yaşamdaki yerine ilişkin önemli sonuçlar doğurmuştur. Türkiye'de devletçi sanayileşmenin en önemli aracı konumunda olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, sağladıkları diğer ekonomik ve sosyal yararlar yanında, kadınların iktisadi yaşama katılmaları konusunda da önemli roller oynamışlardır. Bir araştırmacı Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin "Türk kadmının evden atelye ve fabrikaya girişine ilk defa vasıtalık ettiği"ni ifade ederek, "...Sanayileşme vasıtası ile Türk kadınının peçeli ve kafesli bir kapalı hayattan atelyeye ve fabrikaya girişinin macerası"ndan söz etmektedir.[417]

Eğitim alanındaki reform, Cumhuriyetin hukuk alanmdan sonra en önemli uygulamalarından biridir. Üstelik, bu alandaki uygulama, hukuk alanına göre daha da güçtür.[418] Cumhuriyetin

---

Elbette, bu yasaların "çeviri" yoluyla yapılmaması tercih edilirdi. Ama değerlendirmelerin, daha önceki durumla ve yasalarla karşılaştırmalı bir biçimde yapılması gerektiğini düşünüyoruz. Örneğin, 1926 tarihli Medeni Kanun'un sadece İsviçre yasalarıyla değil, Mecelle'yle de karşılaştırılması anlamlı olacaktır.

416 Kuruç, 1987, s.14.

417 Fındıkoğlu, 1955, s.49. Sümerbank'ın sadece Hereke Fabrikası'nda 1939 yılında 250 kız çalışıyordu. Bakınız, Küçükerman, 1987, s.53.

418 Berkes'e göre, "Hukuk, kişiler arası ilişkileri belirli kurallara göre düzenleme işi olduğu halde, eğitim, kişileri bu kurallarla düzene sokulan topluma uyacak yolda yetiştirme işi olduktan başka yetişen kişinin toplumun hukuk dışı kalan yanlarından hem etkilenmesi hem de onları etkilemesi işidir. Bundan ötürü, Cumhuriyet döneminin eğitim alanında getirdiği ilkeler,

eğitim reformunda temel ilke, "Eğitimi birleştirme ve bütünleştirme ilkesi" olmuştur.[419] Bu çerçevede, 1924 tarihli Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile eğitimin birleştirilmesi ve bütünleştirilmesi sağlanmaya çalışıldı ve eğitim Maarif Vekaleti'nin sorumluluğu altına alındı. İlk, orta ve yüksek öğretim kurumlarının geliştirilmesi, zaman içerisinde tedrici olarak gerçekleştirildi.[420] Bu eğitim kurumları dışında, örneğin Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne bağlı müesseselerde ve diğer kurumlarda sağlanan okul dışı eğitim olanaklarının da bu çerçevede değerlendirilmesi icap eder. Bu uygulamalarla, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras alınan %5-10'luk okuma yazma oranı zaman içerisinde yükseltildi.

Bütün bu belirlemelerimiz ışığında, Türkiye'de tek partili dönemin değerlendirilmesinde, kapsamlı bir biçimde ele aldığımız olumsuzluklar yanında, olumlulukların da göz önüne alınması icap etmektedir. Bu olumluluklara, çalışmamızın bir sonraki bölümünde ele alacağımız iktisadi boyuttaki gelişmeler de dahil edilmelidir. Buna karşılık, çalışmamızın değişik bölümlerinde ele alındığı gibi, tek parti döneminde, çağdaş toplum amacına yöneldiği savlanan yolda, her zaman düz bir çizgi izlenememiş, çizgi içerisinde, gidişin genel mantığına aykırı uygulamalar da yer alabilmiş ve kullanılan araçlar demokratik bir içerik taşımaktan çok, otoriter nitelikli olabilmişlerdir.

---

hukuk alanında getirdiği ilkelerin aynı olduğu halde, uygulamalar eğitim dışı etkenler altında daha karmaşık yollarda yürümüştür. Bu etkenler, kişisel alışkanlıklar, siyasa ve din etkenleridir ve bugün bile sürmektedir." Bakınız, Berkes, 1973, s.471.

419 Berkes, 1973, s.471.

420 Tunçay, 1923-1931 döneminde, eğitimde olumlu adımlar atılmış da olsa, nicelik bakımından bunun yeterli bir gelişme sayılamayacağını belirtmekte, buna ilave olarak yapılan eğitimin içeriğine ilişkin eleştirilerde bulunmaktadır. Bakınız, Tunçay, 1981, ss.233-240.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Çalışma İlişkilerinin İktisadi Temelleri

I. CUMHURİYETİN BAŞLANGIÇ YILLARINDA İKTİSADİ YAPI: BİR ÖZET

Cumhuriyet döneminde iktisadi alanda meydana gelen gelişmeleri değerlendirebilmek için, Osmanlı İmparatorluğu'ndan nasıl bir iktisadi yapı devralındığının ve bu çerçevede, devralınan yapıyla Cumhuriyet dönemindeki yapı arasındaki sürekliliğin araştırılması icap eder. Çalışmamızın Birinci Bölümünde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mirası, 1913-1915 Sanayi Sayımı'nı merkez alarak değerlendirmiştik. Daha sonraki dönemde ise henüz Kurtuluş Savaşı devam ederken, 1921 yılında Ankara Hükümeti tarafından, Sanayi Umum Müdürlüğü'ne bir imalat sanayii sayımı yaptırılmıştı.[1] Hükümetin kendi denetimi altında olan bölgelerde yapılan bu sayım, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mirasın değişmeden varlığını sürdürdüğünü göstermektedir. Sayım; sanayinin göreli olarak gelişmiş olduğu İstanbul, İzmir, Adana, Bursa gibi şehirleri, "o zaman milli hudutlar hari-

1 Aydemir, 1966, s.346.

cinde bulunduğundan" içermemekteydi.[2] 1913-1915 Sanayi Sayımı da büyük ölçüde bu bölgelerdeki sanayi kuruluşlarını içerdiğinden, iki sayım bir anlamda birbirlerini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Aşağıdaki tabloda, 1921 Sanayi Sayımı sonuçlarına göre sanayi kuruluşları ve buralarda çalışanların sayısı görülmektedir.

Tablo I: 1921'deki Milli Hudutlar İçinde Bulunan Sanayiin Durumu

Sanayi şubeleri	Müessese adedi	Amele adedi	Sanayi müesseselerine isabet eden amelenin nisbeti	Kuruluş başına işçi sayısı
Mensucat sanayii	20 057	35 316	46.34	2
Deri sanayii	5 347	17 964	23.57	3
Ma den sanayii	3 273	8 021	10.52	2
Ağaç sanayii	2 067	6 007	7.88	3
Gıda sanayii	1 273	4 493	5.89	4
Toprak sanayii	704	3 612	4.74	5
Kimya sanayii	337	803	1.06	2
Toplam	33 058	76 216	100.00	2

Kaynak: Tökin, 1946, s. 24.

2 Aydemir, 1931, s.60; Tökin, 1946, s.23.

"1921 Sanayi sayımı sonuçlarının işyeri başına ortalama olarak 2 çalışan insan göstermesi, sayımın kapsadığı alanlarda kendi başına ya da aile emeğinin yardımıyla çalışan küçük üreticilerin dışında ücret-emek ilişkisine dayanan sanayi üretiminin yok denecek kadar cılız olduğunu kanıtlamaktadır."[3] 1913-1915 Sanayi Sayımında kuruluş başına ortalama işçi sayısı'nın 53 olduğunu hatırlarsak, Anadolu sanayiinin, 1913-1915 Sayımınca kapsanan kuruluşlara göre karşılaştırılamayacak kadar küçük ölçekli kuruluşlardan oluştuğunu söyleyebiliriz. Aydemir'in 1931 yılında yaptığı değerlendirmelerle "Bu müessesat bir takım küçük atelyelerden veya dükkancılardan başka bir şey değillerdi."[4] Ayrıca, 1921 Sayımının kapsadığı faaliyet alanlarında istihdam edilenlerin yarısı dokumacılık ve halıcılığın oluşturduğu tek bir kesimde çalışmaktadır. Çalışanların statüsü itibarıyla, küçük üreticiliğin egemen olduğu bu kesimlerin bir önemli özelliği de ücretli emeğin çok az olmasıdır.

Türkiye ekonomisi, 1920'li yılların başında tarım kesiminin egemen olduğu bir görünüm arzetmektedir. 1923 yılı itibariyle GSMH içinde tarım kesiminin payı %39.8, sanayi kesiminin payı ise %13.2'dir.[5] Aynı ağırlık, istihdam açısından da söz konusudur. 1924 yılı itibariyle, toplam istihdam içerisinde tarım kesiminin payı %89.6, sanayi kesiminin payı %4.6, hizmetler kesiminin payı ise %5.5'tir.[6]

Dönem içerisinde Türk tarımının temel özelliklerinden birisi, çok düşük düzeyde toprak kullanımıdır. 1927 yılında Türkiye'de tüm toprakların sadece %5-6.5 kadarı işlenmekteydi.[7] 1920'li yıllarda, ülkede ekilebilir alanlarm ise %20'sinden daha azı ekiliyordu.[8] Soruna işletme büyüklükleri açısından bakıldı-

3 Tezel, 1986, s.95.

4 Aydemir, 1931, s.61.

5 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo:8.6.A.

6 Bulutay, 1995, s.189, Tablo 7.1.

7 Aksoy, 1971, s.53. Ancak, 1927 yılında yapılan Tarım Sayımı'nda üreticilerin ekilen gerçek toprak miktarlarını düşük göstermiş olduğu savunulmaktadır. Buna göre, 1925=100 olarak kabul edilirse, 1927'de ekilen topraklar 76'ya düşmüş gibi görünüyordu.

8 Aruoba, 1982, s.80. Ancak, sorunun 1926 ve 1927 yıllarında yaşanan kurak-

ğında ise 1927 Tarım Sayımı'ndan toprak mülkiyetine ilişkin bilgiler edinememize karşılık, çiftçi ailesi başına ortalama ekili arazi büyüklüğü 24.9 dönümdü.[9] Bu açıdan bakıldığında, durumun Osmanlı İmparatorluğu'na göre çok da değişmediği gözlenmekteydi. Kasaba'nın aktardığı bilgilere göre, Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk tarımsal araştırmanın yapıldığı yıl olan 1907'de, tarımsal toprakların %81'i, ortalama 50'şer dönümlük işletmelerden oluşuyordu ve bu büyüklükteki bir araziyi dörtbeş kişilik bir ailenin işlemesi olanaklıydı. 1909 tarihi itibariyle, Batı Anadolu'da ortalama çiftlik büyüklükleri ise 25 dönüm dolaylarındaydı.[10]

1930'lu yıllara ulaşıldığında ise değişmeler olmakla birlikte, durum ciddi ölçüde farklılaşmamıştı. Eldeki veriler bu yıllarda da küçük ölçekli toprak mülkiyetinin yaygın olduğunu göstermektedir.[11] Barkan'ın 1930'lu yılların sonu ile 1940'lı yılların başı itibariyle yaptığı tahminlere göre, 5000 dönümden yukarı olarak tanımlanan büyük toprak mülkleri, bütün toprakların %3.70'ini teşkil ediyor ve mülk başına ortalama 15 000 dönüm düşüyordu. 500-5000 dönüm arasında olduğu kabul edilen orta büyüklükteki mülkler ise bütün toprakların %9.95'ini teşkil ediyor ve mülk başına 3000 dönüm düşüyordu. 500 dönümden aşağı olan küçük toprak mülkleri ise bütün toprakların %86.34'ünü teşkil ediyor ve mülk başına ortalama 60 dönüm düşüyordu.[12]

Bu çerçevede, "Ortakçılıkla işletilen büyük mülklerin ve ücretli işçi kullanan az sayıda kapitalist çiftliğin varlığına karşın küçük köylü işletmeleri mutlak olarak hakimdi."[13] Küçük üreticiliğe dayalı bu tarımsal yapı, hem tarım kesiminin kendi içinde ücretli emeğin ortaya çıkmasını olumsuz yönde etkilemektedir,

---

lıkla da ilgili olduğu yolunda görüşler bulunmaktadır. Bakınız, Kazgan, 1977, s.242.

9 Aydemir, 1931, s.12; Devlet İstatistik Enstitüsü, 1973, s.85.

10 Kasaba, 1993, ss.56-57.

11 Kepenek, 1987, s.62.

12 Barkan, 1944-1945, s.85. Tarımda yoğunlaşma zaman içerisinde devam etmiş, 1952 yılında beher aileye isabet eden ortalama dekar sayısı 77.0'a çıkmıştı. Bakınız, Devlet İstatistik Enstitüsü, 1973, s.91.

13 Keyder, 1982, s.26.

hem de mülksüzleşerek sanayi kesimine yönelecek bir potansiyel işçi kitlesinin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır. Bu durumu Batı'daki endüstrileşme deneyimiyle karşılaştırmak yararlı olacaktır.

Endüstri Devrimini yaşayan Batı ülkelerinde tarım kesiminde farklı oluşumlar ortaya çıkmıştı. Örneğin İngiltere'de toprak çitleme hareketinin yaygınlığı, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ve Cumhuriyetin başlangıç dönemlerindekinden farklı olarak, mülksüzleşmiş bir köylü kitlesinin ortaya çıkışını hızlandırmıştı. Böylece, bu kitlenin kentsel kesimlerde gelişmekte olan sanayi sektörüne kayması mümkün olmuştu.[14] Bu hareketle "Ücretli emekçilerin toprağa erişme imkanları ortadan kalkmış ve tümüyle ücretlerine bağımlı hale gelmişlerdi."[15] Sorunu Türkiye açısından, çalışmamızın başka bölümlerinde tartışacağız.

Cumhuriyet Türkiyesi, iktisadi alandaki girişimlerine bu noktadan başlamak durumunda kalmıştır. Bu yıllara ilişkin olarak Türkiye ile diğer bazı ülkeler arasmda yapılacak bir gelir karşılaştırması, durumu daha iyi anlatacaktır. "Nüfus başına GSMH", 1923-1924 itibariyle Türkiye'de 83 TL. iken, Birleşik Amerika'da (1928'de) 1557, İngiltere'de (1928'de) 784, Romanya'da (1927'de) 197, Bulgaristan'da (1925'te) 129, Brezilya'da (1928'de) 90, Hindistan'da (1922'de) 54 TL. idi.[16] Bu başlangıç, aynı zamanda, neyin yapılması gerektiğinin ve belki nasıl yapılması gerektiğinin de ipuçlarını vermektedir.

II. DÖNEMLEŞTİRME

Bütün tarih incelemelerinde olduğu gibi, çalışmamızın inceleme dönemini oluşturan 1920-1946 yıllarının iktisadi açıdan değerlendirilmesi de, bir dönemleştirmeyi zorunlu kılmaktadır. Buna

14 Bakınız, Moore Jr., 1989, ss.22-28. Bu bağlantının zannedildiği kadar güçlü olmadığı doğrultusunda, ihtiyatlı bir yorum için, bakınız, Hobsbawm, 1987, ss.72-74.

15 Heaton, 1985, s.33.

16 T.C. Ekonomi Bakanlığı Konjonktür Servisi, Seri 1, No.7, Türkiye'nin Milli Geliri, Ankara, 1939, Tablo 42'den aktaran, Sarc, 1983, s.343.

karşılık üzerinde anlaşma sağlanmış bir dönemleştirmeye ulaşmak güç gibi görünmektedir. Dönemleştirmenin başlangıcını ve sonunu teşkil eden yıllar konusunda bir anlaşmazlık olmamakla birlikte, bu dönemlerin hangi sözcüklerle niteleneceğine ilişkin değerlendirme farklılıkları bulunmaktadır. Dönemleri nitelemekte kullanılan sözcüklerdeki farklılıksa, temel yaklaşım farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Ancak, bu tartışmalara karşın, Cumhuriyetin 1930'lara kadar uzanan dönemi genel olarak "liberal", bu tarihten 1940'lara kadar uzanan dönemi ise genel olarak "devletçi" ön-ekleriyle nitelenmektedir. Daha sonraki dönemin koşullarının ise İkinci Dünya Savaşı tarafından belirlendiği göz önüne alınarak, bu dönemin "Savaş Dönemi" olarak nitelenmesi konusunda bir anlaşmazlık bulunmamaktadır.

Cumhuriyetin başlangıcından 1930'lu yıllara kadar uzanan dönemin nitelenmesine ilişkin bazı kolaylıklar ve güçlükler mevcuttur. İşin kolay olan yönü, bu dönemde izlenen iktisat politikalarının Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki milli iktisat görüşüne son derecede yakın, hatta onun devamı niteliğinde olduğu, bu çerçevede de dönem içerisinde özel kesime ağırlık veren iktisadi politikaların izlendiğidir. Araştırmacılar, bu noktalar üzerinde büyük ölçüde uyuşum içerisindedirler. Bu uyuşum, dönemin genellikle "liberal" ön-ekiyle nitelenmesine yol açmıştır. Ancak, bir başka gerçek de şudur ki, neredeyse her araştırmacı tarafından kullanılmakla birlikte, "liberal" kavramı hiç kimsenin içine sinmemekte, kavram neredeyse zoraki olarak kullanılmaktadır. Örneğin, Boratav, "1923-1931" liberalizminden söz etmenin yanıltıcı olabileceğini, bu dönemin saf anlamıyla "liberal" sayılamayacağını, devlet müdahaleciliğinin mevcut olduğunu belirterek "1923-1931 yıllarının iktisat politikasını zaman zaman sırf kolaylık olsun diye" bu sözcükle nitelediğini ifade etmektedir.[17] Talas da, "1923-1932" dönemi için "liberal-himayeci dönem" nitelemesini yapmaktadır.[18]

Kanımızca, başlangıç ve sonuç yılları üzerinde tartışma olmayan dönemler için kullanılacak kavram konusu basit gibi gö-

17 Boratav, 1982, s.3, 7.
18 Talas, 1967, s.168.

rünmekle birlikte, ciddidir ve kullanılacak kavram tüm değerlendirmeleri etkileyecek sonuçlar doğurabilmektedir. Bu konuda Kuruç'un görüşlerinin değerlendirilmesi, sorunun boyutunu da ortaya koyacak gibidir. Kuruç, başka araştırmacılar tarafından "liberal" ve "devletçi" olarak nitelenen her iki dönemi, bir büyük ortak payda çerçevesinde, "milli iktisat" bağlamında düşünmektedir. Bu bakışta, Cumhuriyet'in "iktisadi bağımsızlığı ve kalkınmayı gerçekleştirmek" olarak tanımlanabilecek temel bakışı, Osmanlı İmparatorluğu döneminden sarkan "milli iktisat" anlayışı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Buna göre, "Milli iktisat ilk yıllarda ekonomide devletle özel kesimi birbirine bağlı tutan kavramdır. İktisat politikasında esas anlayış, "milli" özel girişimciliği desteklemektir. "Milli"lik, "özel"likten önce geliyor. Bu, yeni rejimin güvence noktasıdır."[19]

Böylece, "milli iktisat" anlayışı ön plana çıkmakta, farklı dönemlerde izlenen politikalar, bu amacı gerçekleştirmenin pragmatik nedenlerle farklılaşan yolları haline gelmektedir. Bir başka ifadeyle, 1920'lerde ve 1930'larda izlenen politikalar, aynı iktisat anlayışının, yani "milli iktisat"m farklı koşullarda gerçekleştirilen farklı yorumları olarak ele alınmaktadır.

Kuruç'a göre, liberalizm, sermayenin yerli yabancı farkı gözetilmeksizin bir bütün olarak desteklenmesi anlamma gelmektedir. Bu yaklaşım içerisinde ise "liberal ekonomi çizgisi, ister açık ister örtülü biçimde söylensin, ekonominin gelişmesini ve sermaye birikimini ancak yabancı sermayenin ve dış çevrelerin katkısı ve payı ile gerçekleşebilecek bir iş olarak görür."[20] Buna karşılık, liberallikte nilli iktisat diye ayrı bir çerçeve söz konusu olamaz ve Türkiye'de 1930'lara kadar olan dönemde yönetimin yerli sermayeyi destekleyen çizgisi açık seçiktir. Cumhuriyetin başlangıcından 1930'a kadar geçen yedi yıl da, her yönüyle bunu göstermiştir.[21]

Yani bu noktada Kuruç, "liberal"likle "milli iktisat"ı birbirine karşıt görüşler olarak ele almakta ve dönem içerisindeki bakış ve

19 Kuruç, 1987, s.46; Kuruç, 1988, s.XXXVII.
20 Kuruç, 1987, s.50.
21 Kuruç, 1987, s.51.

uygulamaları da "liberalizm" değil, "milli iktisat" bağlamında değerlendirmektedir. Kuruç ile diğer araştırmacılar arasındaki temel görüş farklılığı, liberalizmle milli iktisatın uyuşumlu olup olmadığı noktasında düğümlenmektedir. Kuruç'a göre bunlar birbirlerini dışlarken, örneğin Boratav'a göre böyle bir dışlama zorunlu olmamaktadır. Bir başka kavram ikilisiyle değerlendirirsek, kanımızca, "milli" ile "özel" arasındaki ilişkide Kuruç ağırlığı "milli"ye verirken, Boratav "özel"e vermektedir. Bu değerlendirmeler, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyete ve 1920'li dönemlerden 1930'lara geçişte de görüş farklılıklarına neden olmaktadır. Kuruç, çözümlemelerini "milli iktisat" çerçevesinde ve süreklilik bağlamında yaparken, Boratav, 1908-1922 dönemi ile 1923-1929 dönemi arasmda bir süreklilik söz konusuyken, 1930-1939 döneminin daha öncekilerden bir kopmayı temsil ettiğini savunmaktadır.[22]

Kanımızca bu tartışma, özü itibariyle değerlendirildiğinde, nihai analizde, bu yıllardaki gelişmelerin "ulusal" ya da "sınıfsal" niteliklerine ağırlık verilerek ele alınması sorunsalına indirgenebilir. Biz, dönem içerisindeki oluşumlarm hem ulusal, hem de sınıfsal nitelikleri olduğunu; ağırlıklar farklı olabilmekle birlikte her ikisine de önem verilmesinin yararlı olacağını düşünüyoruz. Zaten, her iki araştırmacı da olayın bir yönüne ağırlık vermekle birlikte, diğer yönünü tümüyle ihmal etmemekte ve bilgi ve anlayış düzeyimizi genişletmektedirler. Nitekim, Boratav, dönemin bu eğilimlerden sadece birinin ön plana çıkarılarak incelenmesini bir "deformasyon" olarak nitelendirmektedir.[23]

Cumhuriyet döneminde iktisadi yaşamın dönemleştirilmesine ve dönemleri nitelemek için kullanılacak kavramlara ilişkin görüş farklılıkları ne olursa olsun; Osmanlı İmparatorluğu ile hem devralınan iktisadi miras, hem de iktisadi yaklaşımlar itibariyle bir süreklilik kurulduğunu ve bunun "milli iktisat" anlayışı çerçevesinde gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz. Bu okulun devlet desteğiyle bir milli burjuvazi oluşturulmasını esas alan

22 Boratav, 1990, s.46.
23 Boratav, 1982. s.X.

görüşleri, Cumhuriyet'in ilk yıllarında da egemen olmuştur.[24]

Biz, genellikle kabul gören "liberal"-"devletçi" kavram ikilisini kullanmakla birlikte, kavramların içeriğine ilişkin olarak - değindiğimiz tartışmalar nedeniyle- özenli davranılması gerektiğini düşünüyoruz.

III. LİBERAL DÖNEM

A. GİRİŞ

Cumhuriyetin başlangıç yılları itibariyle iktisadi alanda birçok sorunlar ve bu sorunların çözümü için farklı düşünceler olmakla birlikte, ülkede cari olması gereken iktisadi sistem konusunda bir sorun bulunmamaktaydı. "Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ne yöneticiler, ne de ülkenin fikir hayatına yön verebilecek durumda olanlar bir iktisadi sistem arayışı içindeydiler. Batı Avrupa ülkelerinin 19.Yüzyıldan 20.Yüzyıla hızla gelişip sanayileşmesini sağlayan kapitalist sistem, adeta doğal biçimde Türkiye için de tek geçerli sistem olarak düşünülüyordu."[25]

Atatürk'ün, 1922 ya da 1923'te Sovyet elçisine söylediği şu sözler, dönemin başlangıcına ilişkin bir değerlendirme olduğu kadar, dönem içerisinde yapılmak istenenlere ve yapılanlara da ışık tutacaktır:

"Türkiye'de sınıflar yok. Türkiye'de işçi sınıfı yok, çünkü gelişmiş bir sanayi yok. Bizim burjuvazimizi ise henüz burjuva sınıfı haline getirmek gerekiyor. Ticaretimiz çok cılız, çünkü sermayemiz yok. Yabancılar bizi eziyor. Benim amacım, ulusal ticareti kalkındırmak, fabrikalar açmak, yeraltı zenginliklerini meydana çıkarmak, Anadolu tacirine yardım etmek, zenginleşmesini sağlamaktır. Bunlar, devletin önünde duran işlerdir. Biz bunları kanunlaştıracağız!.."[26]

Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri canlı tartışmalara

24 İkinci Meşrutiyet sonrasında bu görüşlerin oluşumu için, bakınız, Makal, 1997, ss.139-141.

25 Uluatam; Tan, 1982, s.2.

26 Aralov, 1985, ss.253-254.

neden olan "milli iktisat" anlayışı çerçevesinde düşünüldüğünde, bu koşullarda çözüm; iktisadi kalkınmayı, yaratılacak bir milli burjuvazi aracılığıyla başarmak olarak ortaya çıkıyordu. 1923'te İzmir İktisat Kongresi ile başlayan, Teşvik-i Sanayi Kanunu ile devam eden dönemde, bu amaca, izlenen liberal iktisat politikaları ile ulaşılmaya çalışıldı.

B. İZMİR İKTİSAT KONGRESİ

1. Kongre'nin Önemi ve Anlamı

17 Şubat 1923-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan, özgün ve doğru ismiyle Türkiye İktisat Kongresi, genellikle kullanılan biçimiyle İzmir İktisat Kongresi; ulusal bir ekonominin kuruluşunu hızlandırmak ve ülke içinde, kısa sürede, yeni doğan cumhuriyet devletinin sosyo-ekonomik temelini sağlayacak olan ekonomik faktörleri geliştirmek temel amacına yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. İzmir İktisat Kongresi, başlangıcında yer aldığı liberal dönemin önemli olaylarmdan olmakla birlikte, önemi büyük ölçüde sonuçlarmdan kaynaklanmamaktadır. Çünkü, her ne kadar Kongre'de katılan temsilcilerin oylarıyla çok sayıda karar alınmışsa da, bu kararlar yönetim açısından bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır ve tümüyle istişari niteliktedir.

Bizim çalışmamız açısından, Kongre'nin önemi sonuçlarından ya da etkilerinden çok, simgesel niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bu simgesel niteliği, iki açıdan düşünmek olanaklıdır: "İktisadi" açıdan ve "halkçılık" açısmdan. İzmir İktisat Kongresi; iktisadi açıdan, başlangıcında yer aldığı ve "liberal" olarak nitelenen dönemi anlamamızı kolaylaştırmaktadır. Bunun yanında, daha önce değerlendirdiğimiz ve dönemin halkçılık anlayışı içerisinde önemli tartışmalara neden olan "mesleki temsil" esasına göre gerçekleştirildiği için de, Kongre, dönem itibariyle farklı toplumsal katmanlar arasındaki ilişkiyi ve devletle bu toplumsal katmanlar arasındaki ilişkileri anlamamızı kolaylaştırmaktadır. Türkiye'de bu ilişkilerde daha sonraki dönemlerde

meydana gelecek değişmeleri de, İzmir İktisat Kongresi'nin ışığında daha iyi yorumlamak mümkün olmaktadır.

Atatürk'ün 17 Şubat 1923 günü yaptığı uzun açış konuşmasının değerlendirilmesi ise İzmir İktisat Kongresi'nin daha iyi anlaşılması açısından zorunludur.[27] Bu konuşmada, yukarıda değindiğimiz iki nokta ön plana çıkmaktadır: "İktisadiyat" ve "halkçılık". Önemli gördüğümüz birinci nokta, "iktisadiyat"tır:

"Aziz Türkiye'mizin iktisadi tealisi esbabını aramak ve bulmak gibi vatani ve milli bir gaye-i mukaddese için bugün burada toplanmış olan sizlerin, muhterem halk mümessillerinin huzurunda bulunmakla çok mesut ve bahtiyarım."

Atatürk, konuşması boyunca da, "iktisadiyat"ın önemini vurgulamaktadır:

"Bir milletin doğrudan doğruya hayatıyla alakadar olan, o milletin iktisadiyatıdır. Tarihin ve tecrübenin teksif ettiği bu hakikat bizim milli hayatımızda ve milli tarihimizde tamamen mütecellidir. Hakikaten Türk tarihi tetkik olunursa itila, inhitat esbabının iktisadi mesailden başka birşey olmadığı derhal anlaşılır. Efendiler! Tarihimizi dolduran zaferler, yahut izmihlallerin kaffesi ahval-i iktisadiyemizle münasebettar ve alakadardır. Yeni Türkiye'mizi layık olduğu mertebe-i resanete isal edebilmek için, behemahal iktisadiyatımıza birinci derecede ve en çok ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz. Zamanımız tamamen bir iktisat devrinden başka birşey değildir."

Atatürk'ün açış konuşmasında önem verdiğimiz ikinci nokta ise halkçılık konusudur. Bu konuşmada ortaya konulan görüşler, Atatürk'ün halkçılık konusunu incelerken aktardığımız diğer bazı konuşmalarının, örneğin, Kongre'den 9 gün önce Balıkesir'de yapmış olduğu konuşmanın içeriğiyle aynıdır:

"Bizim halkımızın menfaatleri yekdiğerinden ayrılır sunuf halinde değil; bilakis mevcudiyetleri ve muhassala-i mesaisi yekdiğerine lazım olan sınıflardan ibarettir. Bu dakikada samilerim çiftçilerdir, san'atkarlardır, tüccarlardır ve ameledir. Bunların hangisi yekdiğerinin muarızı olabilir? Çiftçinin sanatkara,

27 Konuşmanın tam metni için, bakınız, Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, İkinci Cilt, ss.99-112; Ökçün, 1971, ss.243-256.

sanatkarın çiftçiye ve çiftçinin tüccara ve bunların hepsine, yekdiğerine ve ameleye muhtaç olduğunu, kim inkar edebilir?

Bugün mevcut olan fabrikalarımızda ve daha çok olmasını temenni ettiğimiz fabrikalarımızda kendi amelemiz çalışmalıdır. Müreffeh ve memnun olarak çalışmalıdırlar ve bütün bu saydığımız sınıflar aynı zamanda zengin olmalıdır ve hayatın lezzeti hakikisini tadabilmelidir ki, çalışmak için kudret ve kuvvet bulabilsin. Binaenaleyh programdan bahsolunduğu zaman adeta denebilir ki, bütün halk için bir "Say Misakı Millisi"dir. Ve böyle bir say misaki millisi mahiyetinde olan program etrafında toplanmaktan hasıl olacak şekli siyasi ise alelade bir fırka mahiyetinde tasavvur edilmemek lazım gelir ve badessulh vukua gelebilecek böyle bir şekli siyasinin şimdiye kadar olduğu gibi milletin azim ve imanile ve vahdet ve tesanüdünün birbirine müzahir olmasile muvaffak olacağı hakkındaki kanaatim kavidir ve tamdır."

Atatürk'ün konuşmasmda, iktisadiyatla birlikte, dayanışmacı tezlerin vurgulandığı görülmektedir. Milli iktisat anlayışı, belki de bu ikisini birleştiren ortak payda olmaktadır.

2. Kongre'nin Amacı

İzmir İktisat Kongresi'nin amaçları, Atatürk'ün açış konuşmasmda belirttiği görüşlerinden de ortaya çıkmaktadır. Ancak, bunu, Kongre dolayısıyla İktisat Vekaleti'nin yaptığı çalışmalardan ve İktisat Vekili Mahmut Esat Bey'in demeçlerinden hareketle daha ayrıntılı bir biçimde saptamak olanaklıdır. Buralarda Kongre'nin amacına ilişkin olarak kullanılan nitelemeler şöyledir:

"Memleketimiz iktisadiyatının inkişaf ve tealisini temin etmek ve bu hususta lazım gelen tedabir-i siyasiyeyi tetkik ve ittihaz etmek maksadile tertip edilen Kongre..."[28]

"İktisat Kongresinin maksad-ı küşadı esas itibariyle memleketin muhtelif iktisadi zümrelerinin teali-yi iktisadiyemiz için

28 Türkiye'nin İktisaden Gelişmesi ve Yükselmesi İçin Tutulacak Yol Hakkında İktisat Vekaletince Yapılan Çalışmalar, No.2. Bakınız, Ökçün, 1971, s.2.

tavsiye edecekleri tedabiri öğrenmekten ibarettir."[29]

"İktisat amillerinin ihtiyaçlarını saptamak, muhtelif anasır-ı iktisadiyenin birbirlerini tanımalarını temin etmek, kendilerine örgürtlenme doğtultusunda tavsiyelerde bulunmak."[30]

Tüm bu nitelemeler, belki de tek bir temel amaca indirgenebilir: "Kongre'de önerilen bütün önlemler, tek bir temel amacı gerçekleştirmeye yöneliktir: Ulusal bir ekonominin kuruluşunu hızlandırmak ve ülke içinde, kısa sürede, yeni doğan cumhuriyet devletinin sosyo-ekonomik temelini sağlayacak olan ekonomik faktörleri güçlendirmek."[31] Ancak, Kongre'nin en azından başlangıçta, düzenlenme aşamasında, bir başka amacının daha olduğu anlaşılmaktadır. Bu amaç, "ülkede mesleki temsil esasına göre oluşturulacak korporatif bir örgütlenmenin hazırlanması" olarak ifade edilebilir. Kongrenin meslek esasına göre düzenlenmesinde ve bunu da aşarak korporatif bir toplumsal örgütlenmenin hazırlayıcısı olarak değerlendirilmesinde, dönemin İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt'un etkili olduğu anlaşılmaktadır.[32] 1921 Anayasasının hazırlanması sırasında da Büyük Millet Meclisi'nin mesleki temsil esasına göre oluşturulması konusunda tartışmalar yapılmış ve bu görüşün en ateşli savunucularından biri Mahmut Esat Bozkurt olmuştu. Ancak, Bozkurt'un bu düşünceleri sadece İzmir İktisat Kongresi'nin düzenlenme biçimiyle sınırlı kalmış, daha sonraki dönemde bu yönde bir korporatif yönelme söz konusu olmamıştır. Bu durumu, Türkiye'de korporatizmi tartışırken değerlendirmiştik.

---

29 1923 Türkiye İktisat Kongresi Hakkında İktisat Vekaletinden Alınan Bilgi, No.6. Bakınız, Ökçün, 1971, s.4.

30 İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt'un 25 Şubat 1923 tarihli Vakit gazetesinde yayınlanan demeci. Bakınız, Ökçün, 1971, s.8.

31 Ahmad, 1981, s.151.

32 İzmir İktisat Kongresi üzerinde Meclis'te yapılan görüşmeler sırasında Trabzon mebusu Ali Şükrü Bey, Kongre'nin Devlet tarafından ve mesleki temsil esasına göre düzenlenmesini eleştirirken, şu ilginç değerlendirmede bulunmuştu: "Efendiler! Herhangi bir meslek erbabı o mesleğin ehli iseler tabiidir ki ihtiyacı takdir ederler, toplanırlar ve resmi bir teşebbüse ihtiyaç göstermezler. Bu şekilde bendenizin bildiğim misal, yakında gazetelerde gördüğüm İtalya başvekili Mussolini'nin yapmak istediği bir iktisat kongresidir." Bakınız, Ökçün, 1971, s.18.

3. Mesleki Temsil Esası

Değinmiş olduğumuz amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak İzmir İktisat Kongresi'nde dört toplumsal katman temsil edilmiştir. Mesleki temsil esasına göre oluşturulan bu katmanlar; çiftçiler, tüccarlar, sanayiciler ve işçilerdir. Kongre'ye katılan dört toplumsal katmanı temsil edecek olan kişiler, çok değişik yöntemlerle oluşturularak İzmir İktisat Kongresi'ne katılmışlardır. Ancak, bu noktada, Kongre'nin tam bir mesleki temsili esas almadığını belirtmeliyiz. Dikkat edilirse, buradaki kategoriler kelimenin mutlak anlamında mesleki olmaktan çok; sınıfsal, ya da yarı-sınıfsal bir nitelik taşımaktadırlar.[33]

Aslında her katmanı temsilen kongreye katılan temsilcilerin, gerçekten bu toplumsal katmanları temsil edip etmediği de tartışmalıdır. Özellikle işçi grubunu oluşturan temsilcilerin, büyük ölçüde işçilikle ilgili olmadıkları saptanabilmektedir. Örneğin işçi grubunun başkanı, eski bir yazar olan Aka Gündüz'dür. Emekli bir vali, bir din adamı ve değişik mesleklerden kişiler de işçi grubu içerisinde yer almışlardır. Bunun nedenlerinden biri, dönem itibariyle işçilerin belirli bir örgütlülükten uzak olmaları ve işçi temsilcilerinin bu kesimin dışında belirlenmiş olmasıdır. Örneğin İstanbul'da işçi temsilcilerini seçen İstanbul Umum Amele Birliği, aslında bir işçi kuruluşu olmayıp, Milli Türk Ticaret Birliği tarafından kurdurulmuştu. İstanbul Umum Amele Birliği'nin Kongre'den önce Milli Türk Ticaret Birliği'ne sunduğu raporda ifade edilen görüşler ilginç olup, dönemin anlayışını ve daha sonraki yıllarda ortaya çıkacak olan gelişimleri yansıtmaktadır. Bu rapordaki görüşlerin, işçi temsilcilerinin gerçek işçiler olmaması kadar, dönem içerisinde çalışma ilişkilerinin algılanış ve değerlendiriliş tarzına ilişkin ipuçları vermesinden dolayı da ilginç olduğunu düşünüyoruz. Çalışmamızda daha önce kapsamlı bir biçimde değerlendirdiğimiz "halkçılık" anlayışının hangi ortamda ve koşullarda kabul gör-

33 Kongre'nin hazırlık çalışmaları sırasında, başlangıçta dörtlü değil, altılı bir gruplaşma öngörülmüştü. Daha sonra "şirket" ve "banka" temsilcilerinden vazgeçilmişti. Bakınız, Boratav, 1982, s.15.

düğünü anlamak için, bu ifadelerin yararlı olduğunu düşünüyoruz:[34]

"Evvelen-Memleketimizde sunuf-u içtimaiye farkları Garpta ve Yeni Dünya'daki emsaline tevfikan zıd olan partilerin yekdiğerinin hayat ve canına kastedecek bir derecede olmadığından,

Saniyen-Garpta ve Yeni Dünya'daki bu kanlı müsademe ve feci mücadeleler sırf zengin tabakanın, burjuvazinin insanlıklarını, dinlerini ve allahlarını unutup mahlukat-ı fakiriyeyi insan telakki etmemelerinden ileri geldiğinden,

Salisen-Halbuki bizim memleketimizin umum insanları, zengin veya fakir olsun, şefkat denilen kıymetli hiss-i insaniyi hiç bir vakit kalplerinden söküp atmadıkları gibi dinlerine, vatanlarına, Allah'larına ve Peygamberlerine daima şayan-ı dikkat bir alaka ve merburiyet gösterdiklerinden,

Rabian-Zaten memleketimizde Türk erbab-ı ticareti arasında Avrupa'daki emsaline benzer bir tarzda demir, petrol veya kömürden mamul yüreklere malik bir kapitalist zümre yetişmediği gibi, memleketimizde böyle bir zümre ecnebi sermayedarlarıyla şirketleri arasında aranmak lazım geldiği bir emr-i müberhen olduğundan,

Hamisen-Tarihin ikibin senedenberi kaydetmediği zaferle istiklaline doğru ilk adımı atan türk milletinin-zengin, fakir, tüccar ve amele bütün sunuf-u ictimaiyesi bu istiklali teyid için epeyce uzun bir zaman elele yürümeğe mantıkan, aklen, hamiyyeten mecbur olduğundan,

Sadisen-Henüz yeniden teşkil ettiğimiz (İstanbul Umum amele birliği) milletimizin amele kitlelerinin ahvalini ıslah, işsizlere iş bulmak gibi en büyük Avrupa zümrelerinin kendi Hükümetlerinin resmi programlarına bile ithal ettikleri bir gayeye ulaşmak üzere çırpındığından,

Sabian-İşteki amele ile boştaki işçilerin tehvin-i ıztırabatında ve ıslah-ı hallerine sarf-ı gayret etmek, baladaki bütün bu mülahazat dolayisiyle muhterem Türk tüccarının hiç bir vakitte ifadan çekinmiyecekleri mukaddes, insani, dini ve milli bir vazife

34 Bu raporun tam metni için, bakınız, Ökçün, 1971, ss.161-163.

olduğundan..."

Sanayici grubu açısından da, iyi temsil edilen çiftçi ve tüccar gruplarına göre temsil sorunları olduğu görülmektedir. Çiftçi ve tüccar grupları açısından daha iyi bir temsil söz konusu olmuştur. Ancak, tüm gruplar açısından gerçek anlamda temsili sınırlayan bir başka faktör, grupların içsel bileşimleriyle ilgilidir. Örneğin Kongre'de çiftçileri, Mahmut Esat'ın 1921 Anayasası'nın hazırlıkları sırasında yaptığı nitelemeye uygun bir biçimde "çarıklılar" değil, büyük toprak sahipleri temsil etmişlerdir.[35]

Tüm bu değerlendirmelerimizin sonunda şu noktayı da belirtmeliyiz ki, İzmir İktisat Kongresi'ni genellikle yapıldığı gibi sadece katılan dört grup çerçevesinde çözümlemek eksik olacaktır. Çünkü, Kongre'ye hakim olan grup aslında bürokrasidir. Bu hakimiyeti iki bağlamda değerlendirmek gerekir. İlk olarak, düşünce düzeyinde bir hakimiyet söz konusudur. Kongre, Cumhuriyet yönetiminin toplum tasarımı ve milli iktisat görüşleri çerçevesinde ve bunları fiiliyata geçirmenin araçlarını sağlamak üzere toplanmıştır. Ahmad'a göre, "1923 yılında yeni oluşturulan devletle temel ekonomik sınıflar arasında bir amaç birliği vardı. Ama bu, Kemalist devletin esas olarak otonom karakterini ve bu sınıfların zorlamalarına açık olmadığı gerçeğini görmemizi engellememelidir. Sınıflar, devleti yönetecek bir konumdan uzakta, onun tarafından geliştirilmek durumundaydılar."[36]

İkinci olarak, bürokrasi ayrı bir toplumsal katman olarak Kongre'ye katılmamakla birlikte, özellikle işçi ve sanayici grupları içerisinde geniş temsil olanağı bulmuştur. Küçükömer, "Bürokratların işçileri küçük bir denge unsuru olarak kullandıkları dikkati belki çeker." değerlendirmesinde bulunmaktadır.[37]

4. İşçi Grubunun İktisat Esasları

Kongre'de her grup kendi çıkarları doğrultusunda talepler orta-

35 Avcıoğlu, 1971, s.239.
36 Ahmad, 1981, ss.151-152.
37 Küçükömer, 1969, s.103.

ya koymuştur. Örneğin çiftçi grubu, tarım kesiminden alınan aşar adlı verginin kaldırılmasını talep etmiştir. Aşar, 1925 yılında kaldırılmıştır. Tüccar grubu bir ticaret bankasının kurulmasını ve kendilerine gümrük kolaylıkları sağlanmasını, sanayi grubu kendileri için vergi muafiyetleri sağlanmasını ve kredi ihtiyaçlarını karşılayacak bir banka kurulmasını talep etmiştir. Bu taleplerin bir bölümü daha sonraki yıllarda belirli ölçülerde karşılanmıştır. Örneğin 1924 yılında İş Bankası kurulmuş, 1925 yılında ise daha sonra Sümerbank'a dönüştürülecek olan Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Ayrıca sanayici ve tüccar gruplarının taleplerine koşut olarak gümrük ve vergi politikalarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak bizim çalışmamız açısından İzmir İktisat Kongresi'nin önemi, işçi grubunun Kongre'de ortaya koyduğu talepler üzerinde odaklanmaktadır. Dikkatli bir biçimde incelenirse, işçi grubunun toplam 34 talebinin dönem itibariyle kayda değer bir sosyal politika niyet belgesi oluşturduğu görülecektir. Bu sosyal politika belgesi, geleceğe dönük özlemleri ortaya koyduğu kadar, dönem içerisindeki çalışma koşullarını gösteren bir özet niteliğindedir. Türkiye'de çalışma ilişkilerinin gelecekte izleyeceği yolda, bu taleplerle tekrar karşılaşılacaktır. Bu 34 talep içerisinde çalışma koşulları itibariyle en önemlileri şunlar olmuştur:[38]

1. "Amele" namiyle hitap edilmekte olan kadın ve erkek emek erbabına bundan böyle işçi denilmesi talep edilmiştir. Çünkü amele sözcüğü toplumsal ve kültürel olarak küçültücü bir anlam taşımaktadır.[39]

2. Çalışma süreleri ve çalışma yaşına ilişkin olarak bazı düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Bu bağlamda çalışma sürelerinin madencilik kesiminde günlük 6 saat, tarım dışı işlerde ve sanayi kesiminde ise 8 saat olarak belirlenmesi talep edilmiştir. Minimum çalışma yaşı olarak da sanayi kesimi için 12, maden-

38 İşçi grubunun "iktisat esasları"nın tamamı için, bakınız, Ökçün, 1971, ss.430-434.

39 "Amele" kavramı üzerinde değerlendirmeler için, bakınız, Makal, 1997, ss.165-166.

cilik kesimi için 18 yaş önerisi getirilmiştir.

3. Kadın işçilerin çalışma koşullarına ilişkin bir talepte de bulunulmuştur. Buna göre madencilik kesiminde kadın işçi çalıştırılmaması istenmekte, doğum yapan kadınlar için doğum öncesi ve sonrasında toplam 8 haftalık ücretli izin sağlanması önerilmektedir.

4. Bir başka talep ücretlere ilişkindir. Buna göre, ücretlerin en alt düzeyinin ülkenin geçim durumuyla orantılı olarak her 3 ayda bir belediye meclislerince saptanması istenmektedir. Ayrıca ücretlerin düzenli ve nakdi olarak ödenmesi talepleri bulunmaktadır.

5. Dinlenmelere ve izin günlerine ilişkin taleplerde bulunulmuştur. Bu çerçevede işçilerin günde 1 saat, haftada 1 gün, yılda 1 ay ücretli izin yapmaları talep edilmektedir.

6. Bir başka talep sosyal güvenliğe ilişkindir. Kaza ve ihtiyarlık dahil olmak üzere, değişik sigorta kollarının kurulması ve bu sigorta kollarının finansmanının işçi ve işverenler tarafından yarı yarıya sağlanması talep edilmektedir.

7. Bir başka talep sendika hakkının tanınmasına ilişkindir. 1923 yılı itibariyle 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu yürürlükte olup, kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda sendika kurulmasını yasaklamaktaydı. Aynı tarihli Cemiyetler Kanunu'nda ise yasanın getirdiği sınırlamalar dışında, herhangi bir kısıtlama bulunmamaktaydı.

İşçi grubunun bu ana konular yanında, işyerlerinde alınması gerekli sağlık önlemlerden, iş teftişinin sağlanmasına kadar geniş bir yelpazede istekleri bulunmaktadır. İlginç bir talep de, "mebus ve belediye seçimlerinde mesleki temsil usulünün kabulü" doğrultusundadır. İşçi grubu taleplerinin bizim açımızdan önemi, fiili ve/veya hukuki sonuçlar doğurmasmdan çok, döneme ilişkin çalışma koşullarının değerlendirilmesinde fikir vermesidir. Bu taleplerin bir bölümü İzmir İktisat Kongresi'ne katılan diğer gruplarca da olumlu karşılanmıştır. Ancak bir bölümü işçi grubu dışındakiler tarafından kabul görmemiştir. Bu konuda bir genellemeye gidilirse şu saptanabilir: Diğer gruplar kendilerine maddi bir yük getirmeyen işçi taleplerinin kabulü,

kendilerine maddi yük getiren işçi taleplerinin reddi doğrultusunda oy kullanmışlardır.

5. Kongre'nin Sonuçları

İzmir İktisat Kongresi'nin sonunda, kavramsal olarak Misak-ı Milli'den esinlenen bir "Misak-ı İktisadi" kabul edildi.[40] Aydemir'in "Bu Misak-ı İktisadi, bir iş ve inşa siyasetinin ana hatları olmaktan ziyade, devrin havasına uyan bazı saf heyecan belirtilerinden ve temennilerden ibaret kaldı." sözleriyle nitelediği[41] 12 maddeden oluşan belgede, "Türk, açık alın ile serbestçe çalışmayı sever; işlerde inhisar istemez." "Hırsızlık, yalancılık, riya ve tenbellik en büyük düşmanımız; taassuptan uzak dindarane bir salabet herşeyde esasımızdır." tarzında ifadeler bulunmaktaydı.

Bunların dışında, Kongre'yi katılan toplumsal katmanlar açısından değerlendirirsek, büyük ölçüde çiftçi ve tüccar gruplarının egemenliği ile kapandığını söyleyebiliriz. Küçükömer, Kongre'ye "bürokrat-eşraf" işbirliğinin hakim olduğu görüşündedir.[42] Kongrede etkinliği en az olan grup ise işçi grubu olmuştur. Bu sonuç, dönemin toplumsal güç yapısı düşünüldüğü zaman şaşırtıcı olmamalıdır. Belirli bir nicel büyüklüğe ulaşmamış, toplumsal olarak güçsüz ve örgütlülükten tamamıyla uzak bulunan bağımlı çalışanlar kitlesinin taleplerinin Kongreye yeterince yansımaması doğal karşılanmalıdır.

Bu Kongrede oluşan genel felsefenin ise liberal bir iktisat düzeni yönünde olduğu söylenebilir. Aslında, bu felsefe Kongrede değil, belirli bir tarihsel geçmiş içerisinde oluşmuştu. "Gazi, nutkunda değindiği iktisat devrinin uygulama ilkeleri üzerinde

---

40 Misak-ı İktisadi'nin tam metni için, bakınız, Ökçün, 1971, ss.387-389.

41 Aydemir, 1965, s.353. Berkes de, "Kongrede üstün kişi, Mustafa Kemal değil, ona daha halk hükümeti kurulması sorunundan beri karşı olan Kazım Karabekir Paşa idi. Bu zat kongreye, ekonomik meseleleri din, gelenek, ahlak açısından gören acayip bir ahlak yasası bile kabul ettirdi. Kongre sanki ekonomik kalkınma meseleleri için değil de, ahlâkı ıslah için toplanmıştı." değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bakınız, Berkes, 1975, s.101.

42 Küçükömer, 1969, s.99.

durmadığı, Kongre de bunun ilkelerini belirtmediği için, başlayacak iktisat devrinin ölçüleri ve nizamı henüz dumanlıydı. Ama öyle görünüyordu ki yeni Türkiye, genel olarak Batı manasında liberal bir iktisat düzenine yönelecektir. Kongrenin temenniler şeklinde de olsa kabul ettiği umumi esaslar, ancak liberal bir iktisat nizamının havasına uygun şeylerdi. Beyanname mahiyetinde olan İktisadi Misaka uygun şeylerdi."[43] Bu bağlamda, Kongre'de, "Genel olarak kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasaya dönük çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatın denetiminin 'milli' unsurlara geçmesini kolaylaştırıcı ve ılımlı bir korumacılığı öngören tezler(in) ön plana" çıktığını da ifade edebiliriz.[44] "Kongrede oluşan genel felsefenin, gümrük politikalarındaki zorunlu sınırlamalar türünden istisnalar dışında yedi yıl boyunca genç Türkiye Cumhuriyeti'nin iktisat politikalarına da egemen olacağı gözlenecektir."[45]

Ancak, İzmir İktisat Kongresi, hem yönetim, hem de farklı toplumsal katmanlar açısından daha sonra izlenecek iktisat politikalarına ışık tutmakla birlikte, Kongre'nin sonuçlarını abartmamak icap eder. Her şeyden önce, "Birbirleriyle ne denli tutarlı oldukları, uygulanma olanakları, finansman yolları araştırılmadan ve öncelik dereceleri belli olmadan alınan bu kararlar bir program ya da plan olmayıp genel nitelikte dilekler görünümündedir. Bir bölümü, her ekonomi politikasının hedefleri arasında yer alan ilkelerdendir. Yerli üretimin, ormancılığın, madenciliğin, hayvancılığın, demiryollarıyla limanların geliştirilmesi yolundaki dilekler bunlara örnektir."[46]

Kanımızca, bu çerçevede daha sonra ortaya çıkan bazı uygulamaların direkt bir biçimde İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlara bağlanması doğru değildir. Uygulamaları, bizatihi Kongre'nin de bir parçasını oluşturduğu yapının bir sonucu olarak ve tarihsel geçmişleri bağlamında ele almanın daha doğru olacağını düşünüyoruz. Örneğin, Kongre'de "aşar"ın kaldırıl-

43 Aydemir, 1965, s.353.
44 Boratav, 1990, s.34.
45 Boratav, 1990, s.34.
46 Sarc, 1983, s.349.

ması yönünde bir karar alınmış ve aşar 1925 yılında kaldırılmıştı. Aşar konusundaki diğer tarihsel gelişmeleri göz ardı ederek, kaldırılmasını Kongre'de bu doğrultuda alınan kararlara bağlamak eksik ve yanıltıcı olacaktır. Aşarla ilgili hususlar, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın kuruluşunda dokuz umde içerisinde de yer alıyordu ve yönetim modern bir vergi düzenine geçmeye çalışırken, aşarın varlığını yeniden değerlendirmek durumundaydı. Başka birçok konuda da, İzmir İktisat Kongresi'nin kararlarıyla uygulama arasında bire bir bağlantılar kurmaktan kaçınmak yararlı olacaktır.[47]

C. 1927 YILINDA TÜRK SANAYİİNİN DURUMU

1. 1927 Sanayi Sayımı

Cumhuriyetin, İzmir İktisat Kongresi'ni izleyen başlangıç yıllarında, sanayinin ve bağımlı çalışanların durumuna ilişkin ayrıntılı bilgiler, değişik kaynaklardan sağlanabilmektedir. Özellikle, aynı yılda, 1927'de gerçekleştirilen iki sayımın sonuçları sağlıklı bilgiler vermektedir. Bunlar, 1927 yılında yapılan Genel Nüfus Sayımı ve gene aynı yıl gerçekleştirilen Sanayi Sayımı'dır.

1927 Genel Nüfus Sayımı'na göre ülkenin toplam nüfusu 13 646 270 idi.[48] Sayımda kullanılan terimle "meslekliler" olarak ifade edilen işgücü ise 5.351.215 idi.[49] Bu durumda, işgücünün toplam nüfusa oranı, yani daha teknik bir terimle işgücüne katılma oranı %39.26 olmaktadır.[50] Bu 5.350.000 kişinin sektörel dağılımına baktığımızda ise %81.63'ünün tarım kesiminde, %5.59'unun sanayi kesiminde çalıştığı görülmektedir.[51] Bu rakamların, büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras alı-

47 Örneğin Tezel bu bağlantıları, kanımızca katı bir biçimde kurmakta, daha sonraki oluşumların neredeyse tümünü, Kongre kararlarının uygulanması olarak ele almaktadır. Bakınız, Tezel, 1986, s.133.

48 Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1930, s.29.

49 Başbakanlık İstatistik G.D., 1935-1936, s.49.

50 Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1930, s.52.

51 Başbakanlık İstatistik G.D., 1935-1936, s.49.

nan iktisadi yapıyı yansıttığı söylenebilir.

1927 yılında gerçekleştirilen Sanayi Sayımı'nınsa daha önce değinilen 1913-1915 Sanayi Sayımı'ndan belirgin farklılıkları vardır. 1913-1915 Sanayi Sayımı, Türkiye'de sanayinin gelişmiş olduğu Batı bölgelerinde yapılmıştı ve kullanılan makine gücü ve çalıştırılan işçi sayısı itibariyle de belirli bir ölçeğin üzerindeki kuruluşlar sayıma dahil edilmişlerdi.[52] Buna karşılık 1927 sayımının temel farklılığı, herhangi bir sınır getirilmeksizin ülkedeki tüm sanayi kuruluşlarını kapsıyor olmasıdır. Bu nedenle, sayımın sonuçları sanayinin ve bağımlı çalışanların durumunu daha açık bir biçimde göstermektedir. Ancak, Sayım'da sanayi kuruluşlarında çalışanların hepsi statülerine bakılmaksızın sayıldığı için, toplam çalışan sayısının içinde kuruluş sahipleri de bulunmaktadır. Bu nedenle, sayımın verilerinden hareketle işçi sayılarına ulaşmak için, kuruluş sahibi olarak kabul edilebilecek olan 65 245 kişinin toplamdan düşülmesi icap eder. Bunun dışında da, toplamın içerisinde bir miktar ücretsiz aile işçisinin bulunması beklenir.

Sayımda, bazı metodolojik eksiklikler de bulunmaktadır. Sayımda birim olarak "san'at müessesesi" alınmıştı ve bu müessese, "mesken haricinde ayrı bir bina veya mahalde bir veya müteadddit kimselerin herhangi bir maddeyi işletmek, şeklini değiştirmek, imal veya istihsal eylemek için çalıştıkları yer" olarak tanımlanmıştı.[53] Bu tanım dolayısıyla, evlerde sürdürülen üretim faaliyetleri sayımın dışında kalıyordu. Örneğin, yaygın bir biçimde evlerde yapılan halı dokumacılığının büyük bir kısmı sayıma girmemişti.[54] Keyder'e göre, 1927 Nüfus Sayımı'nda 299 369 kişi sanayi sektöründe çalıştıklarını belirtirken* aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, Sanayi Sayımı sonuçlarına göre, bu kesimde çalışanların sayısı yaklaşık 256 855'ti. İki rakam arasındaki farklılık, eve iş alan kesimin varlığından kaynaklanı-

52 1913-1915 Sanayi Sayımı'nın kapsamına ilişkin olarak, bakınız, Ökçün, 1970, ss.1-9.

53 Cillov, 1951-1952, s.205.

54 Keyder, 1982, s.75.

* Başbakanlık İstatistik G.D., 1935-1936, s.49.

yordu.[55]

Bu sonuçları görebilmek amacıyla, 1927 Sanayi Sayımı'nın verilerini tablolar halinde ortaya koyalım. Aşağıdaki tabloda, sanayi gruplarına göre kuruluş ve çalışan kişi sayıları görülmektedir.

Tablodan, Türk sanayiinin 1927 yılında büyük ölçüde tarım kaynaklı bir yapıya sahip olduğu gözlenmektedir. Bu açıdan ba-

Tablo II: 1927 Sanayi Sayımına Göre Sanayi Gruplarına Göre Müessese Adedi ve Çalışan Kişi Miktarı

Sanayi sınıfları	Müessese adedi	%	Çalışan kişi	%
Sanayi istihraciye	556	0.85	18 932	7.37
Ziraat, ehli hayvanlar, balık ve av ürünleri sanayi	28 439	43.59	110 480	43.01
Dokuma sanayi	9 353	14.34	48 025	18.70
Kereste ve mamülleri sanayi ve sair nabati maddeler sanayi	7 896	12.10	24 264	9.45
Kâğıt ve karton sanayi	348	0.53	2 792	1.09
Maden sanayi, maden işletme ve makine tamirat ve imalatı	14 752	22.61	33 866	13.18
Ebniye inşaatı sanayi	2 877	4.41	12 345	4.81
Kimya sanayi	697	1.07	3 107	1.21
Muhtelif sanayi	16	0.02	455	0.18
Muhtelif Sanayi:				
a) Elektrik sanayi	90	0.14	1 350	0.52
b) Sair muhtelif sanayi	221	0.34	1 239	0.48
Toplam	65 245	100	256 855	100

Kaynak: Tökin, s. 26-27.

55 Keyder, 1982, s.76.

kıldığında ve 1913-1915 Sanayi Sayımı sonuçlarıyla karşılaştırıldığında, durum hemen hemen hiç değişmemiştir. "...kapsamı aynı olan gıda, deri ve dokuma kollarının üretim değeri bakımından imalat sanayii içindeki payları 1913'te %88, 1927'de ise %87'dir."[56] Sanayi Sayımı'nın sonuçları, istihdam açısından değerlendirildiğinde, "...sayımın kapsamadığı hane içinde, evlerde yürütülen (ve esas olarak çeşitli el dokumalarını içeren) 'sınai' üretim faaliyetlerini de eklersek, bu dönemde istihdam açısından geleneksel zanaatların, el tezgahlarının ve küçük sanayinin 'sınai' faaliyetlerin büyük bir bölümünü oluşturduğu anlaşılmaktadır."[57] Ülke sanayiinin gelişmemiş yapısını gösteren bir başka olgu ise sanayi kuruluşlarının ölçekleri olmaktadır. Sayım sonuçlarına göre, çalışan kişi sayısını işletme sayısına böldüğümüzde, işletme başına düşen ortalama çalışan kişi sayısı olarak 3.93 rakamına ulaşmaktayız.

Aşağıdaki tabloda ise, sınai işletmelerin çalıştırdıkları kişi sayısına göre dağılımı görülmektedir. Buna göre, işletmelerin %79.03'ü, üç veya daha az kişi çalıştırmaktadır. Beşten daha az kişi çalıştıran kuruluşların oranı ise %90.81'dir. "Alışılageldiği gibi fabrika sınırını en az 10 işçide tutarsak, işyerlerinin %98.7'si ve işçilerin %67'si küçük üretim grubuna girer; bu yüzdeler, ev içinde sürdürülen faaliyetler dahil edildiğinde, daha da yükselecektir."[58]

56 Boratav, 1990, s.40.
57 Boratav, 1990, s.39.
58 Keyder, 1982, s.84

Tablo III: 1927 Sanayi Sayımına Göre Müesseselerin Çalışan Kişi Adedine Göre Dağılımı

Çalışan sayısına göre müesseseler	Müessese adedi	% nispeti
Bir kişilik müesseseler	23 316	35.74
Bir kişi ve ailesi efradından mürekkep müesseseler	4 914	7. 53
İki ve üç kişilik müesseseler	23 332	35. 76
Dört ve beş kişilik müesseseler	7 683	11.78
Altı-on kişilik müesseseler	3 940	6.04
11-20 kişilik müesseseler	1 188	1.82
21-50 kişilik müesseseler	551	0.84
51-100 kişilik müesseseler	166	0.25
100 ve daha fazla müesseseler	155	0.24
Toplam	65 245	100

Kaynak: Tökin, 1946, s.27.

Bir başka durum ise işletmelerin motor gücü kullanımlarına ilişkindir. Sayıma giren toplam 65 245 kuruluştan, sadece 2 822'si motor gücü kullanırken geriye kalan 62 423 kuruluş motor gücü kullanmamaktadır. Motor gücü kullanan kuruluşların oranı ise sadece %4.33 olmaktadır.[59] Bu veriler de, ülkenin geri sınai yapısını açıkça göstermektedir.

59 Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1930, s.188, Tablo 3'teki verilerden hesabedilmiştir.

2. 1927 Teşvik-i Sanayi Kanunu

Cumhuriyetin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı bu gelişmemiş sınai yapının değiştirilmesi, bir iktisat politikası aracı olarak teşvik önlemlerini gündeme getirmiştir. Aslında teşvik önlemleri, ilk defa kullanılan bir araç değildi ve çok kısa bir süre önce, Osmanlı İmparatorluğu'nda da özel kesimin teşvik edilmesi denenmişti. "Milli İktisat" doğrultusundaki oluşumlar çerçevesinde, 14 Aralık 1913'te yürürlüğe giren "Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkatı" (Sanayinin Teşviki Geçici Kanunu) bu doğrultudaki ilk adımlardan biriydi. Bu geçici yasa, yerli sanayiye çeşitli ayrıcalıklar tanıyor, devlet desteği sağlıyordu. Uygulamada çok da başarılı olamayan bu kanun ile smai alandaki özel girişimciliğin teşvik edilmesi amaçlanmıştı.[60]

Cumhuriyet döneminde de, benzeri bir yasalaştırmaya gidilmiş ve 1927 tarihinde Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılarak özel kesim girişimciliği desteklenmeye çalışılmıştır.[61] Yasa ile getirilen belli başlı teşvik tedbirleri şunlardır:[62]

1. Devlet arazisinden 10 hektara kadar bedelsiz, özel şahıs arazilerinden ise kamulaştırma suretiyle arsa tahsisi ve ayrıca tesisin gerektirdiği altyapı yatırımlarında kolaylık sağlanması,

2. Başta kazanç ve gümrük vergileri olmak üzere birçok vergi, harç ve resimlerden muafiyet tanınması,

3. Nakliye tarifelerinde %10 indirim uygulanması,

4. İthal mallarından %10 oranından fazla fiatta olmamak üzere, kamu sektörünün yerli mallarını satınalma zorunluluğu altına sokulması,

5. Devlet tekelindeki bazı malların teşvik tedbirlerinden yararlanan kuruluşlara indirimli olarak satılması.

Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1942 yılına kadar, 15 yıl süreyle yürürlükte kalmıştır. Şunu hemen belirtmemiz gerekir ki, 1927

60 Kepenek, 1987, ss.16-18.

61 Kuruç'a göre, bu yasa tümüyle Cumhuriyet yönetiminin ürünü değildir ve 1913 tarihli kanunun bir devamı sayılır. Onbeş yıl için düzenlenmiş olan 1913 yasası, bir anlamda süresinin bitimine yakın yeni koşullara göre genişletilerek uygulanacaktır. Bakınız, Kuruç, 1988, s.XXXVII, dipnot:12.

62 Türk, 1975, s.662.

Sanayi Sayımı'nda saptanan 65 245 sanayi kuruluşunun çok küçük bir bölümü Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamma alınmıştır. Kanun kapsamına dönemin en büyük kuruluşları alınmış olup, sayıları başlangıçta sadece 324'dür. Bu, Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun işletmelerin kullandığı motor gücü ve çalıştırılan işçi sayısına ilişkin sınırlamalarından kaynaklanmaktadır. Aşağıdaki tablolarda, değişik yıllar itibariyle, Kanun kapsamma giren kuruluşlara ve buralarda çalışan kişi sayısına ilişkin bilgiler verilmektedir.

Tablo IV: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda Çalışan İşçi ve Ustabaşı Miktarı (1932-1934)

	1932	1933	1934
Müessese adedi	1 473	1 398	1 309
İşçi ve ustabaşı miktarı	52 172	62 215	66 247
Bir sene öncesine göre değişim (%)	–	19.05	6.3
1932 = 100	100	119.05	126.97

Kaynak: Tökin, 1946, s.53.

Tablo V: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda Sanayi Grupları İtibariyle İşçi ve Ustabaşı Miktarı ve Bunların Toplamlardaki Yüzdesi (1932-1934)

Sanayi grupları	1932		1933		1934	
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%
Sanayi istihraciye	8 393	16.09	9 620	15.46	11 584	17.49
Ziraat sanayi	16 914	32.42	18 028	28.98	21 678	32.72
Dokuma sanayi	15 474	29.65	16 121	25.92	16 706	25.22
Kereste sanayi	3 344	6.41	6 181	9.93	4 243	6.4
Kâğıt ve karton sanayi	1 217	2.33	1 392	2.24	1 170	1.77
Maden sanayi	2 092	4.00	1 754	2.82	2 263	3.42
Ebniye inşaı sanayi	1 752	3.36	2 033	3.27	2 057	3.11
Kimya sanayi	1 342	2.57	1 313	2.11	635	0.95
Muhtelif sanayi	1 264	2.43	4 619	7.42	4 485	6.77
Muhtelif sanayi	380	0.74	1 154	1.85	1 426	2.15
Toplam	52 172	100	62 215	100	66247	100

Kaynak: Tökin, 1946, s. 56.

Aşağıdaki tablo ise dönem içerisinde Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren kuruluşlarda çalışanların cinsiyet dağılımlarını vermektedir. Kadın işçilerin toplam işçiler içerisindeki oranı, 1932 yılı için %25.8, 1933 yılı için %23, 1934 yılı için ise %25 olup, bu yıllar içerisinde ciddi bir değişikliğe uğramamaktadır.

Tablo VI: Teşvik-i Sanayi Kanunu Kapsamına Giren Kuruluşlarda İşçi ve Ustabaşıların Cinsiyet İtibariyle Bileşimi (1932-1934)

Yıllar	Erkek	Kadın	Toplam
1932	38 701	13 471	52 172
1933	47 688	14 527	62 215
1934	49 748	16 499	66 247

Kaynak: Tökin, 1946, s.54.

Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun 15 yıllık yürürlük süresi içerisinde, kapsama giren işyeri sayısı önce artmış, sonra ise düşüş göstermiştir.[63] Örneğin 1932'de yasa kapsamına giren kuruluşların sayısı 1473 iken, 1941 yılında 1052'ye düşmüştür. Teşvik tedbirlerinden yararlanan işyerlerinde çalışan işçi sayısı ise 17 000'den 62 000'e yükseldi.[64] Bir genelleme yapacak olursak, kanunun yürürlük süresi içinde sanayi kuruluşları sayısı belirli bir artış göstermiş olmakla birlikte, bu artışın beklenilen düzeyde olmadığı söylenebilir.

Konunun bir başka yönü ise bu kuruluşların verimlilik düzeylerine ilişkindir. Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren kuruluşlarda verimlilik, Türkiye ortalamasının üzerinde olmakla birlikte, dönemin gelişmiş ülkelerine göre düşük düzeydedir. Hines ve arkadaşları 1932 tarihi itibariyle bu kuruluşlarda çalışan işçi başına yaratılan katma değerin 992 TL. olduğunu, oysa aynı yıl itibariyle Amerika Birleşik Devletleri'nde bu değerin 4 470 TL. olduğunu belirtmektedirler.[65] Kuşkusuz, bu farklılık

63 Cillov, zaman içerisinde Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren kuruluşların sayısındaki bu azalmanın, bu kuruluşlardan bir bölümünün, İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından 1932-1939 yılları arasında yapılan anketlere cevap vermemelerinden kaynaklanabileceğini belirtmektedir. Bakınız, Cillov, 1951-1952, s.213.

64 Türk, 1975, s.662.

65 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.235.

üzerinde, sermaye yanında, yönetim ve işgücünün niteliğinden kaynaklanan farklılıklar etkin olmaktadır.

Dönem içerisindeki sanayileşme olgusunu rakamlarla değerlendirirsek, 1924-1929 dönemi itibariyle GSMH'daki yıllık ortalama artış hızı %10.9 olarak saptanmaktadır. Tarım kesimindeki yıllık büyüme hızı yine aynı dönem itibariyle %16.2 dir. Sanayi kesimi açısmdan yıllık büyüme hızı %8,5'tir. Aslında %8,5'in önemli bir büyüme hızı olduğu kabul edilebilir. Ancak bu büyümenin, sanayi kesimine yapılan yeni yatırımlardan değil, daha önceki dönemlerde, özellikle savaş dönemlerinde kullanılmayan atıl kapasitenin harekete geçirilmesinden kaynaklandığı saptanmaktadır. Bu çerçevede, dönem içerisindeki sanayileşme çabalarının, teşviklere karşın yetersiz kaldığı ifade edilebilir.

3. Liberal Dönemin Sonu

Teşvik-i Sanayi Kanunu, Türkiye'nin sanayileşmesi açısmdan amaçlarına tam anlamıyla ulaşamamış, "Çok çeşitli muaflık ve imtiyazlarla özel teşebbüsü sanayi alanında teşvik etmeyi hedef almış kanun, bu konuda hemen hiç geleneği olmayan, sermayesi yetersiz bir özel teşebbüse yalnızca daha kolay para kazanma imkanım sağlamaktan ötede teşvik unsuru yaratamamış ve Türk sanayii son derece yetersiz yapısım sürdürmüştür."[66]

Bu durumda, Teşvik-i Sanayi Kanunu uygulamasmın başarısızlığına yol açan nedenler ortaya konulmalıdır. Değineceğimiz nedenler, Teşvik-i Sanayi Kanunu'yla birlikte, aynı zamanda liberal dönemde sanayileşmenin niçin sağlanamadığını da açıklığa kavuşturacaktır. Bu faktörler şunlardır:

1.1923 İzmir İktisat Kongresi'nin ilke kararları ışığında, tarım kesimi açısmdan geçerli olan ve aşar adım taşıyan vergi 1925 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. Aşar, yürürlükten kaldırılmadan önce, genel bütçe vergi gelirlerinin %50'sini oluşturuyordu.[67] Aşarın kaldırılmadan önceki son yılda bütçe gelirleri

66 Uluatam; Tan, 1982, s.3.
67 Türk, 1975, s.664.

içerisindeki payı ise %28.6 idi. Aşarın kaldırıldığı 1925 yılı bütçe açığı, alışılagelmiş düzeyin üç katına çıkmıştı.[68] Bu gelişmeler sonucunda, toplam vergiler içinde tarım kesiminin payı azalma gösterdi, diğer kesimlerin, bu arada sanayinin payı arttı. Sanayi kesiminin kullanılabilir fon miktarındaki azalış, sanayileşmeyi olumsuz yönde etkiledi.

2.Ele aldığımız dönem itibariyle Türkiye'de sanayileşme açısından zorunlu bir nitelik taşıyan alt yapı tesisleri büyük ölçüde mevcut değildir ya da eksiktir. Dolayısıyla bu alt yapı üzerinde tatmin edici bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesi mümkün olamamaktadır.

3.1923 yılında imzalanan Lozan Antlaşması, Türkiye'nin belirli bir süre için gümrükleri üzerinde tam söz sahibi olamaması durumunu doğurmuş, bu çerçevede örneğin gümrük vergisi oranları 1929 yılına kadar sabit tutulmuştur. Bunun doğal sonucu, Türkiye Cumhuriyeti'nin kendi sanayi yapısını koruyacak gümrük tedbirlerini yürürlüğe koyamaması olmuştur. Bu nedenle de Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun sanayileşme üzerindeki etkileri sınırlı kalmıştır.

4.1929 yılından başlayarak özellikle gelişmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan iktisadi bunalım da, Türkiye'nin dönem içerisindeki sanayileşmesini olumsuz yönde etkileyen faktörlerden biridir. Bu bunalım, ithalat-ihracat mekanizmaları aracılığıyla, diğer gelişmemiş ülkeleri olduğu gibi Türkiye'yi de etkilemiştir.

O dönemde Türkiye'nin ihracatı çok büyük ölçüde tarımsal kökenli mallardan oluşmaktaydı. Örneğin, sözünü ettiğimiz yıllar itibariyle Türkiye'nin ihracatında tütün, kuru üzüm, pamuk, incir, fındık, yün, afyon ve yumurtanın payı %70 dolaylarındadır. Büyük bunalım, gelişmiş ülkelerin azgelişmiş ülkelerden ithal ettikleri bu malların talebini büyük ölçüde düşürmüştür. Buna bağlı olarak, Türkiye'nin cari fiyatlarla 1924 yılında 158 milyon TL., 1928 yılında 173.5 milyon TL olan ihracatı; 1932 yılında 101 milyon TL.'ye, 1933 yılında ise 96 milyon TL.'ye düşmüştü.[69] İlave olarak, azgelişmiş ülkelerin ihraç ettiği malların

68 Önder, 1988, s.119.

69 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 9.5.

fiyatlarında da düşmeler yaşandı ve bu düşmeler ithal edilen malların fiyatlarında ortaya çıkan düşmeden daha fazla oldu. Türkiye'nin ihraç ürünlerinin fiyat indeksi 1923 yılında 38.14 iken 1933'te 16.90'a, yani %44.31'ine düşmüştü. Aynı yıllar arasında ithal ürünlerinin fiyat indeksi ise 28.59'dan 25.46'ya, yani sadece %89.05'ine düştü.[70] Türkiye, sanayileşme çabalarını, diğer azgelişmiş ülkeler gibi, ithal ettiği sanayi yatırım malları ve aramallarıyla yürütmekteydi. Türkiye'nin ihracatının düşmesi, ithalatının da önemli ölçüde düşürülmesi zorunluluğunu getirdi. 1928 yılında 223 milyon TL. olan ithalat miktarı; 1932'de 85 984, 1933'te 74 676 milyon TL'ye düşmüştü.[71] Tüm bu gelişmelerin sonucunda, ihracatın milli gelirdeki payı, aynı yıllar için %10.6'dan 8.6'ya düşerken, ithalattaki azalma daha da fazla oldu ve %13.7'den 7.3'e düştü.[72]

İhracat ve ithalata ilişkin bu gelişmelerin daha sonraki dönemlere de uzandığını, Türkiye'de ithalatın GSMH içerisindeki payının yükselişinin, ancak 1949'dan sonra söz konusu olduğunu belirtmeliyiz. Kuşkusuz, burada gözlenen gelişmeler, büyük bunalımın ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerini aşmaktadır. Bu aşma, özellikle 1939'a kadar olan dönemde, Türkiye'nin sanayileşmeyi ülke içinde kendi olanaklarıyla gerçekleştirme düşüncesini uygulamaya aktarmasından kaynaklanmaktadır.

1929 bunalımı, bu gelişmeler nedeniyle, tüm sektörlerden daha çok tarımı etkisi altına almıştı. Tarımsal ürünlere talebin düşmesi, bu ürünlerin fiyatlarının da düşmesine neden olmuştu. Örneğin, 1938 yılı sabit fiyatlarıyla buğdayın kilogramı 1929 yılında 8.1 kuruşken, 1930'da 6.2, 1931'de 4.0 kuruşa düşmüştü.[73] Bu düşüşler, birkaç tarımsal ürün dışında hayvansal ürünler itibariyle de söz konusuydu.[74] Tarımsal ürün fiyatlarındaki bu düşmeler, yaklaşık 1935 yılına kadar etkili oldu. Aynı dönem

70 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo Ek.52'deki verilerden hesaplanmıştır.
71 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 9.5.
72 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 8.4.A ve 9.5'teki verilerden hesaplanmıştır.
73 Aktan, 1955, s.327.
74 Aktan, 1955, s.328 vd.

içerisinde birçok ürünün üretiminde de dalgalanmalar ve/veya düşmeler gözlendi.[75] Bütün bu gelişmeler, çiftçinin ödeme kabiliyetinin ve alım gücünün gerilemesi, işsizlik, çiftçilikten vazgeçme gibi olumsuzluklar yaşanmasına neden oldu.[76] Tarım kesiminin uğradığı bu çöküntünün ise Türkiye gibi tarımın gerek GSMH'da, gerekse istihdam içinde ağırlıklı bir yer kapladığı bir ülkede, tüm ekonomi üzerinde olumsuz etkileri olmuştur.

Bunalım, iktisadi olduğu kadar, sosyal sorunlara da yol açacaktı. "Bu krizin ekonomik-sosyal neticelerinden biri de hemen her memlekette tezahür şekilleri ayrı fakat esasında aynı akibeti doğuran geniş bir işsizlik yaratmış olmasıdır."[77] Bu işsizlik, döneme ilişkin olarak yapılan bilimsel çalışmalar yanında, dönem içerisinde yapılan gözlemlere de yansımaktadır. Ahmet Hamdi Başar, 1930 yılında İstanbul'un "iktisadi vaziyetini tetkik ederken", işsizliğe ilişkin olarak şu saptamaları yapmaktadır:

"İstanbulda gözüme çarpan ikinci mesele işsizlikti. Her tarafta işsiz insana rastlanıyor. Hele buğday ve mahsul fiyatlarının çok düşük olması köylüyü iş ve para bulmak üzere İstanbula dökmüştü. Bir yerde en ufak ve basit bir iş için binlerce talip çıkıyor; her tarafa ancak en kuvvetli iltimaslılar yerleştirilebiliyordu."[78]

Aşağıdaki tabloda, 1920'li yılların sonu ve 1930'lu yılların başı itibariyle yapılan işsizlik oranı tahminleri görülmektedir.

---

75 Değişik tarımsal ürünler itibariyle ekilen alan büyüklüğünde ve üretim miktarlarında ortaya çıkan değişmeler konusunda, Aktan, 1955, s.327 ve devamındaki tablolara bakılabilir. Cari ve 1938 ve 1948 fiyatlarıyla bitkisel üretim değerlerindeki değişmeler, Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo:2.21 ve 2.22'de; hayvansal üretim değerlerindeki değişmeler ise Tablo:2.25 ve 2.26'da bulunabilir.

76 Büyük bunalımın Türkiye'de tarım kesimi üzerindeki etkileri konusunda bakınız, Hatipoğlu, 1936, ss.91-100.

77 Talas, 1955, s.135.

78 Başar, 1945, s.99.

Tablo VII: 1928-1934 Döneminde Türkiye'de İşsizlik Oranları (15+ Yaştaki İşgücü ve İşsizler Esas Alınarak)

Yıllar	İşgücü (15+yaş)	İşsizlik (15+yaş)	İşsizlik oranı
1928	5 946 913	220 140	3.70
1929	6 051 825	192 622	3.17
1930	6 167 559	193 104	3.13
1931	6 305 498	297 954	4.39
1932	6 433 279	284 096	4.41
1933	6 510 462	250 800	3.84
1934	6 628 980	208 917	3.14

Kaynak: Bulutay, 1995, ss.256-257, Tablo 8.A'dan hesaplanmıştır.

Tablodan görüldüğü gibi, işgücü piyasası bunalımdan büyük ölçüde etkilenmiştir. 1920'li yılların sonunda %3'ler dolayında seyreden işsizlik oranı, büyük bunalımın etkilerinin yoğun olarak hissedildiği 1931 ve 1932 yıllarında %4.5'lara tırmanmış durumdadır. Daralan istihdam olanakları çerçevesinde Türk işgücünün kötüleşen durumu, 11 Haziran 1932 Tarihli ve 2007 Sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'un çıkarılmasında da etkili oldu. Bu yasayı, geniş bir biçimde, çalışmamızın bir sonraki bölümünde ele alacağız.

Ancak, yaşanan bu olumsuzluklara karşın, "Büyük Buhran'ın Türkiye üzerindeki etkileri, hükümetin iktisat politikasında sanayileşmeyi hızlandırmaya yönelik yeni bir içerik oluşturmasını olumlu yönde etkiledi."[79]

79 Tezel, 1986, s.207.

IV. DEVLETÇİ DÖNEM

A. GİRİŞ

Türkiye'de liberal dönemi izleyen ve geçiş dönemi olarak nitelendirilebilecek 1930-1932 yıllarından sonra, 1933-1939 yıllarını kapsayan dönem genellikle "devletçi" olarak adlandırılır. Bu dönem için, salt "devletçi" kavramı yerine, "korumacı-devletçi sanayileşme" nitelemesi de kullanılabilmektedir.[80] 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.[81]

Sadece iktisadi açıdan değil, siyasal ve toplumsal açılardan da Türkiye tarihinin en çok tartışılan dönemlerinden biri olan devletçi dönemi değişik açılardan değerlendirmeden önce, tarihsel kökenlerini ele almak istiyoruz.

B. DEVLETÇİLİĞİN TARİHSEL KÖKENLERİ

Çalışmamızın birinci bölümünde; iktisadi, sosyal ve siyasal alanlarla çalışma ilişkileri alanı açısından Osmanlı İmparatorluğu ile Cumhuriyet arasındaki geçişliliklere ilişkin olarak yaptığımız tartışmanın, özel olarak devletçilik düzleminde de sürdürülmesi icap eder. "Ülkemizde, devletçiliğin kökenleri kolaylıkla Osmanlı dönemine götürülebilmektedir"[82] ve bu kökenler; gerek kavram, gerek uygulama düzeyinde araştırılmalıdır. Her şeyden önce, bizatihi devletçilik kavramının varlığını, Osmanlı İmparatorluğu döneminde bulmak olanaklıdır. Kavramın ilk defa, İmparatorluğun son dönemlerinde ve Yusuf Akçura tarafından kullanıldığı savunulmaktadır.[83] Kavramın içeriğinin tedrici bir

80 Örneğin, bakınız, Boratav, 1990, s.45.

81 "Devletçilik" terimi üzerinde geniş değerlendirmeler için, bakınız, Boratav, 1982, ss.1-4.

82 Kepenek, 1993, s.17.

83 Georgeon, 1986, s.109.

biçimde oluşması ise daha da önceki dönemlere uzanıyordu. "Ülkenin genel durumundan, toplumun refahından "devleti sorumlu tutan" anlayış, Osmanlı yenileşme hareketleriyle İttihat-Terakki yönetiminde beliren devlet öncülüğünde gelişme anlayışı ile yeni bir boyut kazanmıştı.[84]

Osmanlı İmparatorluğu'nda tarım kesiminde devlet mülkiyetine dayanan toprak rejimi, zaten başlangıçtan beri devletle iktisadi yaşam arasmda sürekli bir bağlantının kurulmasına neden olmuştur.[85] Tanzimat sonrasındaki sanayileşme çabalarının da öncelikle devlet eliyle gerçekleştirilmeye çalışılması, ülkenin en gelişmiş, modern kuruluşlarının devlet öncülüğünde gerçekleştirilmesi; devletle sanayileşme arasmda ciddi bir bağlantının oluşmasma yol açmıştı.[86] Bu bağlantı, kesintiye uğramadan Cumhuriyet dönemine aktarılmış, İmparatorluk döneminde kurulan sanayi kuruluşlarının pek çoğu Cumhuriyetten sonra da çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Örneğin, 1839 yılında kurulmuş olan Feshane, 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası'na devredilmiş, 1937'de de Sümerbank Defterdar Fabrikası'na dönüşmüştür.[87] Aynı şekilde 1843 yılında kurulnmuş olan Hereke Fabrikası da, 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası'na, 1938'te de Sümerbank'a devredilmişti.[88] Bu koşullarda, zaten daha önce kurulmuş olan devlet-sanayileşme bağlantısı, ciddi bir kesintiye uğramaksızın Cumhuriyet dönemine aktarılmıştır. Bu kuruluşların, Türkiye'de devletçi sanayileşmenin kumanda merkezi konumunda olan Sümerbank'ın nüvesini oluşturduklarını da belirtmeliyiz.

---

84 Kepenek, 1987, ss.53-54.

85 Kepenek'e göre günümüz kamu işletmelerine benzetilemese de, topraktaki timar düzeni bir tür ekonomik birim ya da işletmelerden oluşmaktadır. Bakınız, Kepenek, 1993, s.17.

86 Osmanlı İmparatorluğu'nda devlete ait sanayi kuruluşları konusunda, bakınız, Makal, 1997, ss.154-156.

87 Küçükerman, 1988(a), s.232, 237.

88 Küçükerman, 1987, ss.50-53. Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalan birçok fabrika da aynı yolu izlemişti. Örneğin 1810'da çalışmaya başlayan Beykoz Fabrikası, 1933'te Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi adını almıştı. Bakınız, Küçükerman, 1988(b), ss.150-153.

Ayrıca, devletçiliğin amacı itibariyle de, İmparatorlukla Türkiye arasında önemli benzerliklerin olduğu gözlenmektedir. İttihat ve Terakki'nin devletçiliği, nihai amaç olarak, "milli iktisat" anlayışı içerisinde bir ulusal burjuvazi yaratmak amacına yönelikti. Bu bağlamda, bu devletçilikle Türkiye'de 1930 sonrası dönemde izlenen devletçi iktisat politikaları arasında, nihai amaç itibariyle bir benzerlik olduğu savunulmaktadır.[89]

Bağlantılardan biri ise iktisadi düzeyi de aşacak biçimde ve zihniyet düzeyinde kurulmalıdır. Bu bağlamda, Osmanlı-Türk toplum yapısının bazı özelliklerini, zihniyet açısından değerlendirmek yararlı olacaktır. Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet egemen yapısı, tüm boyutlarıyla "güçlü devlet" düşüncesinin yerleşmesine de olanak sağlamıştı. Bu düşüncenin, Türkiye'deki devlet anlayışının oluşumunu da etkilediği savunulabilir.[90] Güçlü devlet anlayışı, bunun yanında, "kerim devlet" anlayışıyla da bağlantılandırılabilir. Bu anlayışın oluşmasında ise, büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'nun sınıfsal yapısı ve devletin sınıfsal niteliği yatmaktadır. Berkes'in deyişiyle, sınıfsız toplum değerlendirmesinin altında, "Osmanlı sisteminde sınıf ayrımı ve çatışmasının olmadığı, devletin adaletinin toplumu düzenlediği ve buna imkan bırakmadığı şeklindeki "kerim devlet" düşünceleri" etkili olmaktaydı.[91] Timur ise, "kerim devlet" nitelemesine yol açan oluşumu, şöyle özetlemektedir:

"Devlet, toplumsal sınıfların klasik biçimiyle oluşmasına set çekerek tutucu bir rol oynamaktadır. Böyle bir devlet, feodalleşme sürecinde olan şehirli ve köylü bey ve ağalarla, bir ticaret burjuvazisi oluşturmakta olan tüccar-sarraf zümrelerine karşı reayayı koruyarak sömürü açısından olumlu bir rol oynamıştır. Soruna sadece bu yönden bakanlar, Osmanlı devletini bir "Ana devlet", "Kerim devlet" olarak görmüşlerdir. Bu görüşte bir gerçek payı olduğu açıktır."[92]

89 Bakınız, Tunçay, 1978, s.106.

90 Bu düşüncenin, "otoritarizm" bağlamında, tümüyle katılmadığımız bir çözümlemesi için, bakınız, İnsel, 1999, ss.37-39.

91 Berkes, 1972, s.58.

92 Timur, 1979, s.194. Kepenek de, "devletin 'ana' ya da 'baba' biçiminde nitelendirilmesi, bu kavramın toplumumuza özgü boyutlarını gösterir." değer-

Genel çizgileriyle değerlendirmeye çalıştığımız tüm bu tarihsel faktörler, kuşkusuz, Cumhuriyet dönemini de etkilemiş ve Türkiye'de devletçilik düşüncesinin oluşmasında ve uygulamaya yansımasında etkin olmuşlardır.

C. TÜRKİYE'DE DEVLETÇİLİĞİN GELİŞMESİ VE NİTELİĞİ

Türkiye'de devletçi döneme geçilmesinde Osmanlı mirası elbette etkiliydi. Ama, bu miras içerisinde yer alan izlerin somutluk ve ağırlık kazanmasında, Cumhuriyetten sonra yaşananlar belirleyici oldu. Liberal dönemde sanayileşme çabaları başarıya ulaşamamıştı. 1929 büyük bunalımı, eski iktisat politikalarının sürdürülmesini olanaksız kılıyordu. Bu koşullarda, Cumhuriyetin başlangıcından beri "geçen yılların özel girişimcilikte sağladığı sermaye birikimi Cumhuriyet rejimini taşıyabilecek güçte değildi. ...1929'a kadar oldukça rahat yıllar geçirmiş olan özel girişimcilik yeni rejime yeni bir politika önermemektedir. Özel sermaye çevrelerinden eski teşvik, ayrıcalık, bağışıklık politikasının sürmesinden öteye birşey duyulmamaktadır."[93] Bu koşullar, uygulamada daha öncekinden farklı nitelikler taşıyan yeni bir döneme geçilmesini kolaylaştırdı. Bu geçişte, halkın geniş kesimlerinin hoşnutsuzluğunun görülmesine olanak sağlayan Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyiminin de rolü olsa gerektir.[94] "Kemalist liderler, iktisadi gelişmeyi hemen hızlandırabilecek bir şeyler yapılmazsa, sadece halkın refahının değil, rejimin siyasal güvenliğinin de tehlikeye düşeceğini anlamış bulunuyorlardı."[95]

Bu pragmatik yolun iktisat alanında başat hale gelmesi, tartıştığımız faktörlerin etkisiyle oldu. Ancak, bu yolun bizatihi

---

lendirmesinde bulunmaktadır. Bakınız, Kepenek, 1993, s.17.

93 Kuruç, 1988, s.XXXVII, XXXVIII.

94 Boratav, 1982, s.32, 100. Atatürk, Serbest Fırka deneyiminden sonra, sorunları yerinde görmek amacıyla, 1930 yılı Kasım ayı ile 1931 yılı Mart ayları arasında kesintili de olsa 3 ay süren bir yurt gezisi yapma ihtiyacı duymuştur. Devletçiliğe geçişte etkili olduğu söylenebilecek olan bu gezi, Ahmet Hamdi Başar'ın anılarında geniş biçimde anlatılmaktadır. Bakınız, Başar, 1945, passim.

95 Tezel, 1986, s.207.

kendisi, yani devletçi iktisat politikalarının oluşumu ve devletin iktisadi yaşamda deneyim kazanması ise 1930'ların başında radikal bir biçimde uygulamaya geçmeden önce, tedrici bir biçimde oluşmuştu. Aydemir'in ifadesiyle, "1930'dan sonra Türk ekonomisinde bahis konusu olan ve üzerinde bazı teşebbüslere girişilen Devletçilik, evvela, cihan buhranının doğurduğu Milletlerarası münasebetlerin bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmıştır. Sonra bu eğilim içeride daha şahsiyetli 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 bizzat tesisler ve teşekküller kurmak suretiyle Devlet işletmeciliğine girişi ile başlar."[96] İnönü de, yıllar sonra yazdığı anılarında devletçiliğin tedrici biçimde oluştuğuna ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır:

"Demiryolu inşasına başladıktan sonra bu sefer her sene, bütçe bağlanırken, tabii olan devlet hizmetleri dışında, büyük ihtiyaçlardan yeni olarak hangisini ele almaya başlayacağız, bunu müzakere ederdik. Bir yerde behemahal işletilmesi lazım olan bir orman var. Bir yerde behemahal sulamak için bir ova veya bir suyu geçmek üzere yapılacak bir köprü var. Böyle enfrastrüktür tesislerden ve nihayet Ankara'da hükümet olarak yerleşebilmek için ne gibi ihtiyaçlar varsa bunların birini ele alıyorduk. Kültür davası için nasıl yeni bir hamle yapmak lazımdır? Bunlar bizim, her sene artan bir ciddiyet ve nispet dahilinde meselelerimiz haline gelmeye başladı. Bu söylediklerimle, devletçiliğimizin nasıl kendiliğinden ve zorla doğduğunu ve faydalı bir surette işlediğini anlatmış olduğumu zannediyorum."[97]

Devletçiliğin, yönetim tarafından ilk kez kavramsal düzeyde ifade edilmesi ise İsmet İnönü'nün 30 Ağustos 1930'da Sivas'ta

96 Aydemir, 1965, ss.372-373.

97 İnönü, 1987, s.266. Boratav da, "1923 sonrasında örneğin demiryolu siyasetinin sonucu olarak modern anlamda bir devlet işletmeciliği üzerinde alıştırmaların yapıldığın(dan)" söz etmektedir. Bakınız, 1990, s.46.

yaptığı konuşmada oldu:

"Liberalizm nazariyatı bütün bu memleketin güç anlayacağı bir şeydir. Biz iktisadiyatta hakikaten mutedil devletçiyiz. Bizi bu istikamete sevkeden bu memleketin ihtiyacı ve bu milletin fıtri temayülüdür. Memleketin ihtiyaçları için herkes ve her yer hazineden çare arar. Elektriği yapılmayan şehir, limanı fena olan yer, iş bulamayan adam hükümeti muhatap tutar. Mutedil devletçi olarak halkın temayülatına ve metalibine yetişemiyoruz diye kusurluyuz. Devletçilikten büsbütün vazgeçip her nimeti sermayedarlarm faaliyetinden beklemeğe sevketmek bu memleketin anlıyacağı bir şey midir?"[98]

Bu konuşmada, devletçilik, sınırları belirlenmeksizin, "mutedil" olarak nitelenmekle birlikte, zamanla mutedil kavramı kaldırılarak sadece devletçilik olarak kullanılmaya başlandı.[99] İnönü'nün anılarında ifade ettiği üzere, devletçiliğin kendisinin tedrici olarak ortaya çıkması gibi, kavramın kullanımı da tedrici olarak gerçekleştirildi.

Devletçilik, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1931 tarihli programında yer alan, "devrimcilik"le birlikte iki yeni ilkeden biriydi. Programda yer alan devletçilikle ilgili 1. maddenin D fıkrası şöyleydi:[100]

"Ferdi mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber mümkün olduğu kadar, az zaman içinde milleti refaha ve memleketi mamuriyete eriştirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde -bilhassa iktisadi sahada- devleti filen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır."

Dönemin koşullarına uygun olarak Parti programına giren "devletçilik"; 1937 yılında yapılan değişiklikle halkçılık ve devrimcilikle birlikte Anayasaya da girdi. Böylece de, Parti ile bir-

98 Tekeli; İlkin, 1983, s.164. Aydemir, İnönü'nün Sivas konuşmasını, "...bu işin (devletçiliğin), açıklanmış başlangıcı" olarak nitelemektedir. Bakınız, Aydemir, 1965, s.373.

99 Afetinan, aslında Atatürk'ün hazırladığı, ama kendi adıyla yayınlanan "Vatandaş İçin Medeni Bilgiler" adlı kitabın 1930 tarihli baskısında "mutedil devletçilik" kavramı kullanıldığı halde, daha sonraki baskıda "mutedil" kelimesinin silinmiş olduğunu ifade etmektedir. Bakınız, Afetinan, 1969, s.7.

100 Cumhuriyet Halk Fırkası, 1931, s.28.

likte devletin de temel ilkelerinden birisi haline geldi.

Türkiye'de devletçi dönemin değerlendirilmesinde ciddi görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bu görüşlerin, iki temel bakış açısına indirgenmesinin mümkün olduğu söylenebilir. Bu iki bakış açısı, saf biçimleriyle; "sınıfsal" ve "milli" sözcükleriyle nitelenebilir. Aslında bu nitelemeler, dönemleştirmeye ilişkin olarak yaptığımız tartışmaların uzantısı niteliğindedir. Doğallıkla, ayrım her zaman bu kadar net bir biçimde yapılamamakta, her iki yaklaşımın farklı oranlarda bileşimlerinden oluşan bütünlükler ortaya çıkabilmektedir. En saf haliyle soruna "sınıfsal" açıdan yaklaşan araştırmacılar, devletçi dönemi, "devlet kapitalizmi" olarak niteleyebilmektedirler. Örneğin, Boratav'a göre, devletçilik, Türkiye'de kapitalist bir gelişme modelinin parçasıdır.[101] Aynı yaklaşım içerisinde değerlendirilebilecek olan Tezel'e göre de, bu dönemde uygulanan, "devlet kapitalizmi"dir.[102] Çünkü "Devlet imalat ve madencilik sanayiinde yeni girişimcilik rolleri üstlendi. Fakat üretimin toplumsal örgütlenmesinde özel mülkiyetin yerine devlet mülkiyetinin ikame edilmesi sorunu, tek başına, bir politika sorunu olarak hiçbir zaman gündeme getirilmedi."[103] Bu bağlamda Türkiye'de devletçilik, siyasal sorumlular nezdinde, özel mülkiyet ve girişimi sınırlamak, küçültmek değil, fakat korumak için geliştirildi.[104]

Buna karşılık, "milli" ögelere ağırlık verilerek yapılan değerlendirmeler, farklı sonuçlara ulaşmaktadır. Örneğin, Kuruç, 1920'li yıllara ilişkin çözümlemelerini, milli iktisat çerçevesinde ve şu ana gelişim noktaları itibariyle yapmaktadır: "Cumhuriyetin ilk yıllarında özel girişimciliği destekleyen iktisat politikası, girişimciliğin "özel"liğinden önce "milli"liğine önem vermiştir. ...İlk yıllarda devleti ve özel girişimciliği ortak noktalarda buluşturabilen bu milli iktisat tablosu, Cumhuriyet rejimi için bir geçiş dönemi, bir hareket noktası idi. ...Cumhuriyetin 1920'li yıllardaki bu milli iktisat tablosu 1930'a girer girmez bozulmuş-

101 Boratav, 1990, s.50.
102 Tezel, 1986, s.208 vd.
103 Tezel, 1986, s.211.
104 Tezel, 1986, s.211.

tur..."[105]

Bu çerçevede, Kuruç, 1930'lu yıllardaki devletçi dönemi de, "milli iktisadın devletçiliğin çizdiği yeni çerçevede yeniden tanımlanması" olarak nitelemekte, hatta "milli iktisat" kavramının "devletçilik" adını almasından söz etmektedir.[106] Devletçiliğin getirdiği yeni kapsam ise milli iktisadın "liberallik"le olan karşıtlığını biraz daha netleştirecektir.[107] Bu kapsamda, 1933'ten başlayarak sermaye birikiminin ilkeleri belli olmuştur. "Birikim, 1.Bankalarda, 2.Bankaların söz sahibi olacağı bir biçimde devlet sanayi kuruluşlarında gerçekleşecektir. Birikimin can damarı devlet sanayiidir."[108] "Birikimi bir yandan daha akılcı bir örgütlenme yapısına kavuşturarak, bir yandan da daha kontrollü bir ekonomi kurarak artırmak. Böylece, milli iktisadın eriştiği aşamada adı da yenilenmektedir: Güdümlü ekonomi."[109]

Kanımızca, Türkiye'deki devletçiliğin niteliği konusundaki tartışmaların odak noktası, "sınıfsal" ve "milli" kavramlarının birbirlerini dışlamalarının zorunlu olup olmadığı konusunda düğümlenmektedir. Böyle bir dışlamanın zorunlu olmadığını ve Türkiye'deki devletçiliğin hem milli, hem de sınıfsal nitelikler taşıdığını düşünüyoruz.

Devletçiliğin niteliği konusunu, yaşandığı dönemden bakarak da değerlendirmek gereklidir. Konuya yaşandığı dönem itibariyle ve düşünsel düzeyde bakıldığında da, görüşlerin homojen olmadığı görülmektedir. Bu görüşleri en genel çizgileriyle ikili bir kategorileştirme içerisinde ele almak olanaklıdır. Birinci kategoride dönemin iktidar bloğu içerisinde yer almayan ve devletçiliği bir üçüncü yol, bir sistem olarak yorumlayan görüşler bulunmaktadır. Çalışmamızın bir önceki bölümünde incelediğimiz Kadro dergisi çerçevesinde ifadesini bulan görüşler bu kategoride değerlendirilebilir.

İkinci kategorideki görüşlerin ortak paydası ise devletçiliğin

105 Kuruç, 1988, s.XXXVII.
106 Kuruç, 1988, s.XL.
107 Kuruç, 1987, s.52.
108 Kuruç, 1987, s.66.
109 Kuruç, 1987, s.66.

bir üçüncü yol ve sistem olarak değil, pragmatik bir yol olarak değerlendirilmesidir. Ancak, bu ortak payda çerçevesinde dahi dönemin yöneticileri arasında devletçiliğin niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. "Devletin, özel teşebbüsün yapamadığını yapması" biçiminde formüle edilebilecek olan bir anlayış yanında, bunu aşan ve devlete en azından bazı faaliyet alanları itibariyle daha kalıcı bir rol biçen görüşler bulunmaktadır. Birinci kategoride Celal Bayar, ikinci kategoride ise İsmet İnönü, Recep Peker gibi yöneticiler bulunmaktadır. Her iki görüş de "...var olan kapitalist gelişme sürecini yadsımamaktadır. Önerileri yeni bir toplumsal sistem ya da üçüncü yol niteliğinde değildir. Sadece sanayileşmede politika seçmeleri düzeyinde bir farklılık göstermektedirler."[110] Biz, devletçiliğin niteliği konusunda, sadece Atatürk ve Celal Bayar'dan kısa alıntılar yapmakla yetineceğiz.

Atatürk, 1935 yılında, İzmir Fuarı'nın açılışında Celal Bayar tarafından okunan mesajmda, yeni uygulanan sistemin temel özelliklerini ortaya koymaktaydı:[111]

"Türkiye'nin tatbik ettiği Devletçilik sistemi 19uncu asırdanberi sosyalizm nazariyatçılarının ileri sürdükleri fikirlerden almarak terceme edilmiş bir sistem değildir. Bu Türkiyenin ihtiyaçlarından doğmuş, Türkiyeye has bir sistemdir. Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve şahsi faaliyetlerini esas tutmak, fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak memleket iktisadiyatını Devletin eline almak. Türkiye cumhuriyeti Devleti, Türk vatanında asırlardanberi ferdi ve hususi teşebbüslerle yapılmamış olan şeyleri biran evvel yapmak istedi ve görüldüğü gibi, kısa bir zamanda yapmağa muvaffak oldu. Bizim takip ettiğimiz bu yol, görüldüğü gibi, liberalizmden başka bir sistemdir."

İktisat Vekili Celal Bayar da, Ankara'da 20.1.1936 tarihinde Endüstri Kongresi'nin açılışında, şunları söylemektedir:

110 Tekeli; İlkin, 1982, s.81.

111 Mesajın metni için, bakınız, Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936, ss.13-14.

"Hususi sermaye nedir? Hususi teşebbüse nasıl revaç vermek lazım gelecektir? Biz hem yapıcı, hem de yaptırıcı bir kuvvet olarak kalmak istiyoruz. İktisat Vekaletinin takip ettiği güdümlü ekonomi politikasının dayandığı prensip, yapmak ve yaptırmaktır. Yaptırmak kısmının içerisinde hususi teşebbüs ve hususi sermaye geliyor. Biz yaptırmak için, ötedenberi mevcut olan Teşviki Sanayi Kanununa ilişmedik; onu mukaddes bir emanet gibi saklıyoruz. Hususi teşebbüslerin ihtiyacına daha pratik şekilde yaraması için tedbir düşünüyoruz."[112]

Ç. DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN ARAÇLARI

Devletçi dönemde, amaçlanan hedeflere ulaşabilmek için, üç temel araç kullanılmıştır. Bunlar, "Planlama", "Kamu İktisadi Teşebbüsleri" ve "Yasal Düzenlemeler"dir. Şimdi, bu araçları değerlendirmeye çalışalım.

1. Planlama Çalışmaları

Planlama, devletçi dönemde amaçlanan hedeflere ulaşmanın en önemli araçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. 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.[113] Her ne kadar bunu günümüz anlamında bir planlama olarak değerlendirmek olanaklı değilse de, o dönemdeki planlama anlayışının, uygulamalarının ve ülkenin içinde bulunduğu durumun da dikkate alınması gereklidir.

Yalnızca sanayi kesiminin kapsanmış, tarım ve hizmetlerin dışlanmış olması planın önemli eksikliklerindendir. Planın hazırlandığı 1933 yılı itibariyle, GSMH içerisinde tarım kesiminin payının %37.6, sanayi kesiminin payının ise %16.2 olması[114], bu

112 Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936, ss.13.

113 Planın tam metni elimizde bulunmamakla birlikte, tam metne yakın olan raporlar için, bakınız, Afetinan (Yayma Hazırlayan), Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933.

114 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo: 8.6.A.

sınırlamanın önemini artırmaktadır. Türkiye'de tarımla sanayi arasındaki ilişkiler ve sanayi kuruluşlarının büyük ölçüde tarımsal kaynaklı ürünler işliyor olması, tarım kesimi planlanmadan sanayi kesiminin planlanması konusunda ciddi güçlükler yaratmıştır.[115] Tarımın büyük ağırlığının olduğu bir ekonomide, tarımsal üretimde artış olmadan sanayi kesiminde de bu tür bir konjonktür değişikliğinin gerçekleşmesi son derecede güçtür. Oysa, "Tarım ile sanayiin bütünleştirilerek gelişmesini kapsayan bir planlamanın benimsenmemesi, devletçiliğin sanayi alanındaki plan hedeflerinin belirlenmesinin gelişigüzel kalmasına; bu hedeflere ulaşmanın talihe, tesadüflere bırakılmasına yol açtı."[116]

Ancak, bu noktada, dönem itibariyle küçük üreticiliğin hakim olduğu Türkiye tarımının planlanmasının son derecede güç olduğu, 1929 bunalımının tarım kesimi üzerindeki ciddi etkilerinin de bu olanağı daralttığı söylenmelidir. Buna karşılık, planlama olarak nitelenemese de, tarım kesiminin durumunu düzeltici birçok önlem alınmaya çalışılmıştır.[117] 1929 bunalımının tarım kesimindeki etkileri 1935 yılından itibaren azalmış, üretim artışları sağlanmaya başlanmıştır.[118]

Tarım kesiminden kaynaklanan bir başka sorun ise işgücü

115 Hines ve arkadaşları, 1933-1934 araştırmalarında Türkiye'de tarım gelişmeden sanayinin de gelişemeyeceği yönünde şu belirlemeleri yapıyorlardı: "Zirai usullerde cezri bir tadilat yapılmadıkça, sanayiin mühim miktarda inkişafına da hiç bir imkan yoktur. Bunun birçok sebepleri vardır: 1.Sanayi, fabrikaları için lüzumu olan iptidai maddeleri bulamayacaktır. 2.Sanayi, zirai nüfusta bir fazlalık olmadığı takdirde, fabrikalar için lazım olan işçiyi güçlükle bulabilecektir. 3.Nüfusun büyük kısmında beş kişilik bir ailenin senevi gayri safi geliri 75 ila 150 lira arasmda bir vasatide bulundukça sanayi, mamulatı için kafi bir piyasa bulamaz." Bakınız, Hines ve arkadaşları, 1936(a), s.243.

116 Berkes, 1975, s.128.

117 Tarım kesiminde eğitim ve araştırma faaliyetleri ve örgütlenmeleri, tarımsal teknoloji ve donatım alanındaki gelişmeler, tarımsal ürünün pazarlanması alanındaki yeni örgütlenmeler; bu bağlamda değerlendirilmelidir. Bu alandaki gelişmeler konusunda bakınız, Tekeli, İlkin, 1988, s.41 vd. Tarımsal üretimin geliştirilmesi için yapılan çalışmalar ve örgütler konusunda, ayrıca bakınız, Tezel, 1986, ss.342-360.

118 Pamuk, 1988, s.95.

itibariyle ortaya çıkmış ve tarım kesiminde yapısal değişikliklere gidilmeden, sanayinin gereksinim duyduğu işgücününün yeterli ölçüde sağlayamayacağı görülmüştü. Bu konuyu, çalışmamızın bir sonraki bölümünde, kapsamlı olarak ele alacağız.

Ayrıca, sanayi kesiminin bile bir bütün olarak değil, bazı alt-sektörler itibariyle kapsanmış olması ve planın içsel bağlantılarının yeterince kurulmamış olması, ona bütünsellikten yoksun bir nitelik kazandırıyordu.[119] Bu biçimiyle, plan, "bir belirli yatırım projeleri listesi" olarak kabul edilebilir.[120] Ancak, bu planla güdülen amacın sınırlılığını ve o dönem itibariyle sadece Türkiye'de değil, dünyada da planlama konusundaki teknik bilgi yetersizliğini hesaba katmak icap eder.[121]

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, iktisadi düzeyde saptadığı amaçlara ulaşmak için gerekli araçları, kurumları ve politikaları belirlemekteydi. Planda dikkate alınan ölçütler arasında, yatırımların ülke ihtiyacını karşılayacak alanlara yöneltilmesi ve hammaddelerin ülke içinden karşılanması da bulunmaktaydı. Bir başka ifadeyle, plan özellikle dışalım konusu olan malların yerli üretimini, yani ithal ikamesini amaçlıyordu. Bu nedenle de yatırım malları üretimine değil, temel tüketim ve aramalları üretimine yönelmişti.[122] Planın, öngörülen beş yılın yani 1938'in sonunda büyük ölçüde uygulanmış olduğu görülmektedir.[123] Birinci Plan'daki projelerin gerçekleştirilmesi, 1934'te tahmin edilenin çok üzerinde maliyetlerle yapılabilmekle birlikte, projelerin gerçekleşme süreleri, öngörülenden daha kısa olmuştur.[124] Değişik projeler itibariyle gerçekleşme süreleri farklılaşmakla birlikte, ortalama süre 33 ay dolaylarındadır.[125] Bu da,

119 Tayanç, 1980, s.85.

120 Tezel, 1986, s.258. Kuruç'a göre de Plan, "bugünkü terimlerle bir Sektörler programı niteliğindedir." Bakınız, Kuruç, 1993, s.LXVIII.

121 Tayanç, 1980, s.86. Boratav, "Sovyetler Birliği'nden sonra, dünyada ilk planlama denemesine girişmiş bulunmak şerefinin Türkiye'ye ait olduğunu" belirtmektedir. Bakınız, Boratav, 1982, s.111.

122 Kepenek, 1987, s.61.

123 Tezel, 1986, s.259.

124 Tezel, 1986, s.260.

125 Ölçen, 1982, s.145.

İkinci Plan'ın öngörülenden iki yıl önce hazırlanabilmesi olanağını doğurmuştur.

Hazırlıklarına 1935 yılında başlandığı anlaşılan ve 1936 yılında rapor biçimine getirilen[126] İkinci Sanayi Planı ise birincisine göre daha geniş ve teferruatlıydı.[127] Plan, Birinci Plandan farklı olarak, tüketim mallarından çok, ara ve yatırım malları üretimine öncelik veriyordu.[128] İkinci Sanayi Planı Projesi, 16.9.1938 tarihinde "Dört Yıllık Plan" biçiminde yürürlüğe kondu.[129] Ancak, bu plandaki projelerin büyük bölümü altı ay sonra ya iptal edildi ya da belirsiz bir tarihe ertelendi. Uygulamada tutulan projelerin gerçekleştirilmesi ise İkinci Dünya Savaşı konjonktüründe çok büyük güçlüklerle karşılaştı.[130] Savaşla birlikte, bu plan esas olarak ölü bir metin haline geldi.[131]

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Devletçi dönemde, devlet, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde sanayileşmeyi gerçekleştirmek için dolaysız bir biçimde, bir girişimci olarak iktisadi hayattaki ağırlığını artırmıştır. Türkiye'de devletin iktisadi yaşamda dolaysız bir biçimde, işveren olarak yer alması, yeni bir olgu değildi. Devletin bu rolü, Osmanlı İmparatorluğu'na, Tanzimat sonrası döneme kadar uzanıyordu. Ama burada yeni olan, devletin iktisadi yaşamda, ağırlıklı ve belirleyici bir rol almaya başlamasıdır. Bu, oluşturulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Zaten, devletçi dönem öncesinde de bu tür girişimler vardı ve 19.4.1925 tarihli ve 633 sayılı yasayla, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş ve devletin ihtiyaçlarını karşılamak üzere daha önceki dönemlerde oluşturulan dört fabrika, bu ban-

126 Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936, s.IX.
127 Ölçen, 1982, s.145.
128 Kepenek, 1987, s.60.
129 Tezel, 1986, s.261.
130 Tezel, 1986, s.267.
131 Boratav, 1982, s.113. Planın metni için, bakınız, Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936.

kaya devredilmişti.[132] Banka, devletin ve halkın katılımıyla, sanayi alanında birçok küçük ölçekli işletmenin oluşumunu sağlamıştı.[133] Banka, yerini 3 Temmuz 1932 tarih ve 2058 sayılı kanunla kurulan Devlet Sanayi Ofisi ile 7 Temmuz 1932 tarihli ve 2064 sayılı kanunla kurulan Türkiye Sanayii Kredi Bankası'na bırakmış, 3 Haziran 1933 tarihli ve 2262 sayılı "Sümerbank Kanunu" ile ise bu iki kuruluşun yerini almak üzere Sümerbank oluşturulmuştu.[134]

Cumhuriyetin ilk yıllarında, aşar da kaldırıldıktan sonra, devletin bütçe gelirleri, cari fiyatlarla milli gelirin %8-9'una kadar düşmüştü ve devletin harcamalarıyla ekonomiye yön veremeyeceği kadar sınırlıydı.[135] 1926-1927 yıllarında devlet gelirlerini artırmaya yönelik bir vergi reformu yapıldıktan sonra, devlet gelirleri yükselmeye başladı. Örneğin, 1924'te %8.7 olan devlet gelirlerinin GSMH'ya oranı, 1926'da 11.5'e çıktı. 1930-1931 yıllarında %14.5 dolaylarında olan oran, devletçi dönemde hızla yükselerek %18-19'lar civarına çıktı.[136] Bunun yanında, birçok malın devlet tekeline alınması[137] ve iç ticaret hadlerinin tarım kesimi aleyhine gelişmesi de, devletin iktisadi girişimlerini finanse etmesini olanaklı hale getirmiştir.

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'ta da Karabük Demir Çelik Fabrikaları, Sümerbank'a bağlı olarak kurulmuştur.[138] Gene 1935 yılında Sümerbank'ın iştiraki

132 Bu fabrikalar, Feshane Yünlü, Beykoz Kundura, Hereke İplik ve Yünlü ve Bakırköy Pamuklu Dokuma fabrikalarıdır. Bakınız, Sümerbank, X.Yıl, s.9; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı, 1975, s.16.

133 Sümerbank, X.Yıl, s.10.

134 Kabul tarihi:3.6.1933, Resmi Gazete:11.6.1933, Sayı:2424.

135 Kazgan, 1977, s.236.

136 Kazgan, 1977, s.233, Tablo I-a.

137 Devlet gelirlerini artırıcı bir araç olarak "tekel fiyatlaması" konusunda, bakınız, Kazgan, 1977, s.251.

138 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı, 1975, s.17. Bunlardan İzmit'teki Kağıt Fabrikaları ile Karabük Demir Çelik Fabrikaları, 1955 yılında ayrı birer Kamu İktisadi Teşebbüsü haline getirileceklerdir.

ile kurulan 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.[139] Banka, 23 Ekim 1935'te faaliyete geçirilmiştir.[140] Etibank, 1936 yılından başlayarak ülkenin değişik yörelerinde birçok işletmeyi faaliyete sokmuştur.[141] Etibank'la aynı yılda, 1935'te, Elektrik Etüd İdaresi ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmuşlardır.

Bankacılık alanında, daha önceki dönemde, 1926'da kurulmuş olan Emlak ve Eytam Bankası, 1936 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası'na dönüştürülmüştür. 1888 yılında kurulan Ziraat Bankası'nın çalışmaları da 1937 yılında itibaren yeni bir içerik kazanmıştır.

Yabancı sermayenin egemen olduğu demiryolu taşımacılığı, liman işletmeciliği, elektrik-su gibi hizmet kesimlerinde de geniş çaplı millileştirmeler yapılmıştır. Kuşkusuz, bu uygulamalarda, iktisadi olduğu kadar stratejik-askeri gerekçeler de rol oynamıştır.[142] 1932-1939 yılları arasında; demiryollarının, denizyollarının ve liman ve rıhtım işletmelerinin tamamı devletleştirilmişti.[143] Bu alanlarda çeşitli Kamu İktisadi Teşebbüsleri oluşturulmuştur. 1938 yılında kurulan Denizbank, yerini 1939 yılında Devlet De-

---

139 Kabul tarihi:14.6.1935, Resmi Gazete:22.6.1935, Sayı:2805.

140 Eti Bank, 1935-1945, s.7.

141 Eti Bank'a bağlı olarak kurulan müesseselerle ilgili olarak, bakınız, Eti Bank, 1935-1945, ss.7-9

142 Dönem içerisinde demiryolları, iktisadi olmanın da ötesinde, askeri gerekçelerle değerlendirilmekteydi. Bu değerlendirmeler, sadece millileştirmeler değil, daha sonraki demiryolu inşaatları üzerinde de etkili olmuştu. Konuya ilişkin olarak Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın 1953 tarihinde yayınladığı bir kitapta şu satırlar okunmaktadır: "Memleketin ekonomi bakımından gelişmemiş olması askeri icaplara uygun olarak yapılacak demiryollarının iktisadi maksada da hizmet etmesini mümkün kılıyordu. Askeri maksatlarla yapılması gerekli demiryollar memleket müdafaasında kuvvet kaydırmalarını ve ikmali imkan dahiline sokacak hatlar olacağına göre muhtelif cepheleri birbirine bağlıyacak şekilde olması icap etmekte idi." Bakınız, Onur, 1953, s.58.

143 Boratav, 1982, s.199.

nizyolları 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.[144]

Devletin sahip olduğu iktisadi kuruluşlarla ilgili düzenlemeler, 1938 yılında bu kuruluşları kapsamına alan ve faaliyetlerini düzenleyen genel bir yasanın çıkarılmasıyla doruğa ulaştı. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili olarak, 3460 sayılı "Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretile kurulan iktisadi teşekküllerin teşkilatile idare ve murakabeleri hakkında kanun" çıkarıldı.[145]

Böylece, devlet bilinçli bir biçimde iktisadi yaşamın değişik alanlarında faaliyet gösteren teşebbüsler oluşturmuş ve bunları hızlı bir şekilde işletmeye almıştır. "Bu kuruluşların, o günün koşullarmda, genellikle dönemin en ileri teknolojisiyle kuruldukları söylenebilir. Bu olgu, üretim maliyetlerinin düşük olmasını sağlayan temel etmendir."[146] Bu kuruluşlar, iktisadi alanda, deyim yerindeyse öncülük görevi görmüşler, ülkede modern bir sanayi ve bu arada modern bir işçi sınıfının oluşmasına katkıda bulunmuşlardır.

3. Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de, devletçi dönem öncesinde çıkarılan yasalar da, devletin iktisadi yaşam üzerinde kontrolüne hizmet ediyordu. Bunlar arasmda, 1929 büyük iktisadi bunalımının etkilerini hafifletmek amacıyla çıkarılan 20.2.1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanunu ve gene 10.6.1930 tarihli ve 1705 sayılı Ticarette Tağşişin Meni ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun sayılabilir.[147] Devletçi dönemde ise bu kontrol daha sistematik bir biçim aldı. Devlet, çeşitli yasal ve idari düzenlemelerle iktisadi yaşam üzerindeki kontrolünü artırdı.

144 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı, 1975, s.19.
145 Kabul tarihi:17.6.1938, Resmi Gazete:4.7.1938, Sayı:3950.
146 Kepenek, 1987, s.61.
147 Uluatam; Tan, 1982, ss.3-4.

2.7.1932 tarihli ve 2054 sayılı Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun, 1933 tarihli ve 2279 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Kanunu, 8.6.1936 tarihli ve 3003 sayılı Endüstriyel Mamulatın Maliyet ve Satış Fiyatlarının Kontrolü ve Tespiti Hakkında Kanun, bunlar arasında sayılabilir.[148]

D. DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN İKTİSADİ SONUÇLARI

Devletçi sanayileşmenin iktisadi sonuçları değişik açılardan değerlendirilebilir. Aşağıda, bu sonuçları genel çizgileri ile değerlendirmeye çalışıyoruz.

1. Sanayi Kesiminin Büyüme Hızındaki Artış

Devletçi sanayileşmenin iktisadi boyutlarının değerlendirilmesinde önem verilmesi gereken ölçütlerin başında, tüm iktisadi faaliyet kesimlerinin ama ağırlıklı olarak sanayi kesiminin yıllık büyüme hızı gelmektedir. Bu bölümün sonunda vereceğimiz XIV numaralı "Üretim Faaliyet Kollarma Göre Gayri Safi Milli Hasıla Zincirleme Endeksi (1938 Yılı Üretici Fiyatları ile)" başlıklı tabloda, devletçi dönemde, gerek toplam gayrisafi milli hasılada, gerekse sanayi kesimi hasılasında bir önceki yıla göre meydana gelen değişimler değerlendirildiğinde, artış oranlarının devletçi dönem öncesine göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Dönem içerisindeki sanayileşme olgusuna sanayi kesiminin yıllık büyüme hızı itibariyle bakacak olursak, 1933-1939 dönemi için %10.2'lik bir artış oranı görülmektedir. 1923-1929 döneminde ise aynı oran %8.5 idi.[149] Ayrıca, önceki dönemdeki büyüme hızı büyük ölçüde atıl kapasitenin kullanımmdan kaynaklanmakta iken, devletçi dönemdeki büyümenin sermaye stokuna yapılan ilaveden kaynaklanması, oranlar arasındaki farklılığı daha ciddi kılmaktadır. Öyle ki, "...sanayi kesimi, Cumhuriyet tarihinin

148 Bakınız, Uluatam; Tan, 1982, s.5. Bu dönemde devletin iktisadi yaşama ilişkin olarak yapmış olduğu yasal düzenlemeler konusunda kapsamlı bilgi için, bakınız, Kuruç, 1988, passim; Kuruç, 1993, passim.

149 Boratav, 1982, s.VIII.

bundan sonraki hiçbir döneminde, 1930-1939 yıllarının büyüme hızına ulaşamayacaktır."[150]

2. Sektörlerin GSMH İçindeki Payındaki Değişiklikler

Dönem içerisinde sektörel büyüme hızlarındaki farklılığa koşut olarak, sektörlerin GSMH içindeki paylarının da değiştiği görülmektedir. Devletçi dönemin başlarında GSMH içinde sanayinin payı %11.4 iken, dönem sonlarında bu pay %19'lar civarına yükselmektedir. Bu rakamlar ışığında, devletçi dönemde sanayileşmenin belirli bir hız kazandığı söylenebilir. Aşağıdaki tabloda, çalışmamızın tüm inceleme dönemini kapsayacak biçimde, 1923-1948 dönemi için GSMH'nın sektörel dağılımındaki gelişmeler verilmektedir.

Tablo VIII: GSMH İçinde Tarım ve Sanayinin Payındaki Değişmeler:1923-1948 (Cari Üretici Fiyatları İle)

Yıllar	Tarım/GSMH	Sanayi/GSMH
1923	39.8	13.2
1924	47.6	9.9
1925	48.0	9.7
1926	49.7	10.1
1927	41.4	13.0
1928	44.3	11.6
1929	51.9	9.6
1930	45.8	11.4
1931	45.5	12.6
1932	40.2	14.1
1933	37.6	16.2
1934	34.3	17.9
1935	35.5	18.1
1936	43.3	15.5
1937	41.0	16.5
1938	40.2	16.7
1939	39.2	18.3
1940	38.7	18.9
1941	37.2	19.6
1942	51.2	13.5
1943	56.6	10.8
1944	44.2	15.5
1945	38.4	16.3
1946	45.8	14.9
1947	38.6	15.5
1948	45.3	13.9

Kaynak: Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo:8.6.A.'dan düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi, 1923 yılından 1930'lu yılların ortalarına kadar, sanayi kesiminin GSMH içerisindeki payı yaklaşık iki katına yükselmiştir. Bu payın, 1923'ten 1929'a kadar olan dönemde küçük dalgalanmalar dışında pek değişmediği dikkate alınacak olursa, artışın büyük ölçüde 1929 sonrası dönemde gerçekleşti-

ğini düşünmek de olanaklıdır. Bu oranlar, devletçi "...dönem içinde sanayileşme doğrultusunda hızlı bir yapısal değişmenin gerçekleştiğini göstermektedir."[151]

3. İstihdamın Sektörel Dağılımında Ortaya Çıkan Değişmeler

GSMH'nın sektörel dağılımındaki değişime koşut olarak, istihdamın sektörel dağılımının da değişmesi söz konusu olmaktadır. Sanayi kesiminin GSMH içerisindeki payının artmasıyla, bu kesimin istihdam ettiği kişilerin oranında da bir artış olmuştur. Aslında, bu öngörülebilir gelişme, Sanayi Planları'nda da yer almıştı. 1934 yılında yürürlüğe giren Birinci Sanayi Planı Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde 15 000[152], İkinci Sanayi Planı ise, 35 000 kişilik yeni istihdam hacmı yaratılacağını hesaplamıştı.[153]

Aşağıdaki tabloda gözlenen rakamlar, bu oluşumlara koşut olarak, dönem içerisinde sanayi kesiminin toplam istihdam içerisindeki payının yaklaşık olarak iki katına çıktığını göstermektedir.

Tablo IX: İstihdamın Sektörel Dağılımındaki Gelişmeler (% olarak, 1924-1944)

Yıllar	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: Bulutay, 1995, s.189, Tablo 7.1.

151 Boratav, 1990, s.55.

152 Bakınız, Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, "İş ve İşçiler Bürosu" Raporu, s.33.

153 Ölçen, 1982, s.147.

4. İktisadi Yaşamda Devletin Artan Ağırlığı

Bu dönemdeki devletçi uygulamaların sonuçlarından birisi, iktisadi yaşamda, özellikle de sanayide devletin ağırlığının artması olmuştur. Bu dönemde, toplam sanayi kuruluşları içerisinde devlete ait olanların payı sürekli artış göstermiştir. Örneğin 1932 yılında, Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren kuruluşlar içerisinde devlete ait kuruluşlarm payı %2,1 iken, aynı oran 1939 yılında %9,7'ye çıkmıştır. Aslında, kamu kuruluşlarının ölçeği, özel kesime ait kuruluşlarm ölçeklerinden çok daha büyük olduğu için, devletin iktisadi yaşamdaki payının yukarıdaki rakamların gösterdiğinden çok daha fazla olduğu söylenebilir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, dönem içerisinde gayri safi sermaye birikimi içerisinde devlet kesiminin payı, %50'ler dolayındadır.

Tablo X: 1928-1934 Döneminde GSMH İçinde Kamu ve Özel Kesimlere Ait Gayri Safi Sermaye Birikimi Oranları

Yıllar	GSMH içinde devlet kesimine ait gayri safi sermaye birikimi (%)	GSMH içinde özel kesime ait gayri safi sermaye birikimi (%)
1928	6.13	5.87
1929	4.37	4.23
1930	6.38	5.62
1931	4.79	5.61
1932	3.83	5.77
1933	4.69	5.11
1934	6.56	6.64

Kaynak: Tekeli, İlkin, 1982, s.68, Tablo 40'taki bilgilerden hesaplanmıştır.

Başka verilerle yapılan değerlendirmelerde ise Türkiye ekonomisinde gerçekleştirilen toplam gayrisafi sermaye biriki-

minin GSYH'ya oranın 1920'lerde %4 ila 7'den 1930'ların sonunda %10 ile 12'ye çıktığı ve bu önemli sıçramada itici güç rolünü, devletin demiryolları ve sanayi programlarının oynadığı ifade edilmektedir.[154] Özel yatırımların değeri, devlet yatırımlarını ancak 1940'ların sonuna doğru aşabilmiştir.[155]

Türkiye'de devletin iktisadi yaşamdaki ağırlığının artması, çalışma ilişkileri alanındaki bazı değişimler üzerinde belirleyici olmuştur. 1936 tarihli İş Kanunu'nun bu bağlamda da düşünülmesi icap eder.

5. Devletçi Dönemde Sağlanan İktisadi Gelişmeler: Bir Özet

Aşağıdaki tabloda, devletçi dönemde iktisadi alanda sağlanan gelişmeler, değişik ölçütler itibariyle ve önceki dönemlerle karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Türkiye ekonomisinin bu dönemde, üstelik dünya ekonomisi ağır bir bunalım yaşarken gerçekleştirdiği performans dikkat çekicidir.

Tablo XI: 1923-1939, Alt-dönemler İtibariyle İktisadi Göstergeler (Yıllık Ortalamalar)

	1923-29	1930-32	1933-39
Milli gelir büyüme hızı	190.9	1.5	9.1
Sanayi büyüme hızı	8.5	14.8	10.2
Milli gelirde sanayi payı	11.4	13.6	16.9
Milli gelirde yatırım payı	9.1	9.7	10.7
Milli gelirde ithalat payı	14.5	8.9	6.6
Dış ticaret açığı / fazlası (Milyon TL)	-15.6	+ 6.6	+ 12.4

Kaynak: Boratav, 1982, s.VIII.

154 Tezel, 1986, s.388.
155 Tezel, 1986, s.388.

Ancak, devletçi dönemde sağlanan bu gelişmeler içerisinde bizatihi devlete ait sanayi kuruluşlarının payının ne olduğu konusunda, bu netlikte değerlendirmeler yapmak olanaklı değildir. Pamuk, devlete ait sanayi kuruluşlarının toplam istihdam içerisindeki paylarının %1 civarında olduğunu, imalat sanayiindeki toplam istihdamın %75'inin de küçük ölçekli özel kuruluşlar tarafından gerçekleştirildiğini ifade ederek, bu dönemdeki iktisadi performansın ağırlıklı olarak devletten kaynaklanmadığını savunmaktadır.[156] Ona göre, tüm olumsuz koşullara karşın tarım kesiminin gösterdiği performansla kent kesimindeki özel kuruluşlar, iktisadi büyümenin daha önemli kaynakları olmaktadırlar.[157] Ancak, böyle bir çözümlemenin, genel çizgileriyle devlete ait kuruluşlar düzeyinde yapıldığını, devletçi sanayileşmenin özel kesimin performansı üzerindeki etkilerinin en azından bir bölümünü içermediği söylenmelidir.[158] Bu nedenle, devletçi sanayileşmenin özel kesim üzerindeki olumlu etkilerini ayrıca değerlendirmek yararlı olacaktır. Aşağıdaki değerlendirmelerimiz çerçevesinde, devletçi dönemde devletin iktisadi büyümeye katkısının, devlete ait sanayi kuruluşlarının performanslarını aştığını düşünüyoruz.

6. Devletçi Sanayileşmenin Özel Kesim Üzerindeki Etkileri

Dönem içerisinde izlenen devletçi iktisat politikaları, ulusal ekonomi ve kamu kesimi açısmdan olduğu kadar, özel kesim açısmdan da önemli sonuçlar doğurmuştur. Genel olarak, "olumlu" sözcüğüyle nitelenebilecek olan bu etkiler, devletin dönem içerisinde özel kesimi teşvik çabalarının yanı sıra, devletçi sanayileşmenin sağladığı dışsal yararlar yoluyla da oldu.

Bunlardan birisi, gelişmekte olan sanayinin ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünün yetiştirilmesi konusunda olmuştur. Aşa-

156 Pamuk, 1999, ss.35-36.

157 Pamuk, 1999, s.37, 39.

158 Pamuk, devlet sanayi işletmeleri, girdileri sağlayarak ve diğer yollarla özel sanayi işletmelerini olumlu etkilemiş olsa bile, bu etkinin sınırlı kaldığı düşüncesindedir. Bakınız, Pamuk, 1999, s.36.

Sorunun bir başka boyutu ise bu girişimcilerin kamu kesiminde sadece iş deneyimi ve girişimcilik ruhu değil, sermaye de biriktirmiş olabilmeleridir. Soral, "Devletçilik dönemi bu görünüşü ile devlet memuriyetinde sermaye birikiminin sağlanabildiği bir dönem olarak gözükmektedir." değerlendirmesini yapmaktadır.[166] Kamu kesiminden özel kesime kendi işini kurarak geçme olayı, mühendis-yönetici gibi kadrolar dışında, işçi statüsünde çalışanlar açısından dahi söz konusu olabilmiştir. Yerasimos'un değerlendirmeleriyle, "...biriktirilip bir tarafa konulmuş birkaç kuruş ve kamu işletmelerinde kazanılmış iş tecrübesi işçi sınıfından gelme bazı kişilere, İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı darlık döneminden yararlanarak küçük imalata atılma imkanını verdi."[167]

Bu değerlendirmeler ışığında, devletçi dönemde devletin özel kesime, gerekli müteşebbislerin büyük bölümünü de sağladığı söylenebilir. Devletin özel kesime sağladığı dışsal yararlar ise nitelikli eleman ve girişimciyle sınırlı değildir.

"Devlet yatırım programının uygulanması, birbiriyle ilişkili birçok endüstriyi eşzamanlı olarak kurarak ve geliştirerek, Türkiye'de sanayi üretiminin sınırlarını genişletti. Sanayiin yapısını farklılaştırdı. Bu yatırımların, ekonomideki girdi-çıktı ilişkileri sistemi içinde çıktılarla ileriye ve girdilerle geriye yönelik çok sayıda uyarıcı etkisi oldu. Yatırımlar birçok özel firmaya dışsal yararlar sağladı."[168]

Bu dışsal yararlar içerisinde, devletin ürettiği mallar aracılığıyla, özel sanayiye dönemin kendine özgü koşullarında başka yollarla sağlayamayacağı girdiler sunması da bulunmaktaydı. Bir başka yarar ise, değişen iç ticaret hadleri aracılığıyla sağlanmıştır. Devletçi dönem içerisinde iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine geliştiğini ve Türkiye'de devletçi sanayileşmenin kısmen bu yolla finanse edildiğini biliyoruz. Bu gelişmeden, devlet sanayii kadar, özel sanayiin de yararlanması söz konusu olmuştur.[169]

166 Soral, 1974, s.37.
167 Yerasimos, 1976, s.1617.
168 Tezel, 1986, s.217.
169 Boratav, 1990, s.50; Tezel, 1986, s.367.

Bunların dışında, özel kesime başka yararlar da sağlanmaktaydı. "...artan kamu yatırımlarının, devletle iş yapan müteahhitler, ticaret ve küçük sanayi için (durağan bir ekonomide söz konusu olmayacak) ek talep ve buna bağlı kazanç ve birikim imkanları yaratacağı da ortadadır."[170] Böylece, piyasaya yönelik tarım kesimi de dahil olmak üzere bütün üretici kesimlere yüksek talep sağlanmıştı.[171]

Bazı fabrikaların ürettiği malların dağıtımında ise binlerce tüccara bayilik verilmişti.[172] Ayrıca, kamu yatırımları programı; ihaleler, aracılık ve ticari faaliyetler aracılığıyla da özel sermaye birikimine katkıda bulundu.[173]

Devletçi sanayileşmenin özel kesime sağladığı bu yararlar, sadece ex-post olarak yapılan değerlendirmelere konu olmamıştır. Önceden yapılan bazı resmi değerlendirmeler içerisinde, bu yararlarm öngörüldüğü de anlaşılmaktadır. 1934 yılında yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın Başvekalet'e sunuluş yazısmda, ele aldığımız hususların bir çoğunun belirtildiği görülmektedir.[174]

E. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE DEVLETÇİ SANAYİLEŞMENİN SOSYAL BOYUTLARI

1. Giriş

Türkiye'nin 1930'lu yıllarda yaşadığı devletçi dönem birçok açılardan eleştirilmektedir. Bu eleştirilere iki ortalama örnek vermek istiyoruz. Karpat, devletçi uygulamaları, şöyle değerlendirmektedir:

---

170 Boratav, 1990, s.50.

171 Boratav, 1982, s.117.

172 Tezel, 1986, s.214.

173 Boratav, "devlet yatırımlarının gerçekleşmesinden doğan bu türden özel sermaye birikiminin, kapsam ve hacim bakımından özel sanayinin bünyesinden doğan sermaye birikimini" aştığını belirtmektedir. Bakınız, Boratav, 1982, s.117.

174 Bakınız, Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, Umumi Kısım, s.13.

"...doğrusu bu tek taraflı bir devletçilikti; halkın çoğunluğuna ağır yükler yükleyerek onlardan feragat bekliyor, istemeyerek de olsa küçük bir azınlığın yararına işliyordu. ...Gerçekte Türk devletçiliği bir devlet kapitalizmi idi, çünkü devlet, elindeki iktidarı bir özel sermayedar gibi sermaye biriktirmek için kullanıyordu. Siyasi kaygılar toplumsal ve ekonomik amaçlardan önce geliyordu, hammaddeler düşük fiyatla alınıyor, devlet mamulleri ise maliyetlerinin birkaç misli yüksek fiyatla satılıyordu. İşçinin korunması, işsizlik teşkilatı, sigortalar, sosyal güvenlik ve yardım, kısacası toplumsal tedbirler ta 1946 yılına kadar ihmal edildi."[175]

Berkes'e göre de, devletçilik döneminde "Sağlanan kalkınma ve gelişme köylü, işçi ve fakir halk çoğunluğunun gelir, yaşama, tüketim seviyeleri aleyhine olmak şartiyle bütünlüksüz bir kalkınma olmuştur. Bu da, devletçilik tezinin iki ana amacından birine zıt sonuç verecek niteliktedir."[176]

Bu ve benzeri eleştirilere büyük ölçüde katılıyoruz. Ancak, Türkiye'nin 1920'li yıllarda başlayan ve 1930'lu yıllarda izlenen devletçi iktisat politikalarıyla yoğunlaşan endüstrileşme sürecinin, karmaşık bir nitelik taşıdığını ve değişik açılardan değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu değerlendirme sürecinde, diğer ülkelerin bu alandaki deneyimlerinin yararlı olacağı, birçok ipucu sağlayacağı açıktır. Diğer ülkeler deneyimlerine ilişkin olarak, Carr'ın bazı saptamalarına kısaca değinmek istiyoruz. Carr, 18. yüzyılda yaşanan büyük Endüstri Devrimi'ni şöyle değerlendirmektedir:

"1780 ile 1870 yılları arasmda Büyük Britanya'nın endüstrileşmesi öyküsünü alalım. Hemen her tarihçi endüstri devrimini belki de hiç tartışmadan büyük ve ilerici bir başarı olarak ele alır. Aynı zamanda, köylülerin topraktan atılıp, işçilerin sağlığa aykırı fabrikalara ve berbat konutlara tıkılmalarını ve çocuk emeğinin sömürülmesini de anlatacaktır. Bu kötülüklerin sistemin

175 Karpat, 1996, s.90.

176 Berkes, 1975, ss.110-111. Berkes'in eleştirilerini, elbette eleştirilere bir örnek olarak veriyoruz. Yoksa o da, devletçi sanayileşmenin başarılarını kapsamlı bir biçimde değerlendirmektedir. Bakınız, ss.105-108.

işleyişi içinde oluştuğunu; bazı işverenlerin ötekilerden daha acımasız olduğunu söyleyebilir ve bir kez bu düzen yerleşince, insancıl bir vicdanın yavaş yavaş gelişeceğini bir ölçüde coşkuyla vurgulayacaktır. Muhtemelen, gene söylemeden, hiç değilse ilk aşamalarda, bir ölçüde zorlama ve sömürünün endüstrileşmenin bedelinin kaçınılmaz bir parçası olduğunu varsayacaktır. Öte yandan, ben, bu bedeli düşünerek, ilerleme engellenseydi diyen bir tarihçi de duymuş değilim."[177]

Carr, benzeri değerlendirmeleri, üzerinde uzun süre çalıştığı Sovyet tarihi itibariyle de yapmaktadır:

"...yazdığım Sovyet Rusya tarihinde köylülüğün kollektifleşmesini endüstrileşmenin bedelinin bir parçası olarak ele almak umudundayım ve pekala biliyorum ki, İngiliz sanayi devriminin tarihçileri örneğini izleyerek kollektifleşmenin zulümlerini ve acılarını kötüleyecek, fakat bu süreci istenilir ve zorunlu bir endüstrileşme politikasının maliyetinin kaçınılmaz bir karşılığı olarak ele alacak olursanız, kiniklik ve kötülükleri bağışlamak suçlamasına uğrayacağım."[178]

Carr, değerlendirmelerine, yeryüzünün başka bölgelerinde, başka bir yüzyılda yaşananlarla devam etmektedir:

"Tarihçiler Ondokuzuncu yüzyılda Asya ve Afrika'nın batı uluslarmca sömürgeleştirilmesini yalnızca dünya ekonomisine doğrudan etkileri nedeniyle değil, bu kıtaların geri kalmış halkları açısmdan da bağışlama eğilimindedirler."[179]

Kuşkusuz, bu değerlendirmeler, Türkiye'deki devletçi sanayileşme sürecinin yorumlanmasına ışık tutacaktır. Başlangıç olarak, devletçi dönemde yaşananların sadece sanayileşme hareketi ve bunun etkileriyle sınırlı olmadığını belirtmeliyiz. Eğitim alanında, sağlık alanında, hukuk alanında; sanayileşme çabalarını da aşan çok sayıda düzenleme yapılmış ve önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bir önceki bölümümüzün sonunda bu gelişmeler üzerinde değerlendirmeler yapmıştık.

Bu gelişmelerin, genel çizgileriyle, iktisadi ve toplumsal de-

177 Carr, 1987, ss.106-107.
178 Carr, 1987, s.107.
179 Carr, 1987, s.107.

gişmenin önünde ve onlardan önce sağlandığı söylenmelidir.[180] Bu açıdan yaklaşıldığında, devletçi dönemi, bütünün ayrı ayrı parçalarını aşan bir toplumsal birikim dönemi olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. Bu toplumsal birikimin etkileri, sadece dönem içerisinde değil, daha sonraki yıllarda da gözlenecektir. Bu noktada, Hobsbawm'm İngiliz Endüstri Devrimi ile ilgili değerlendirmelerini hatırlamak da yararlı olacaktır. O, Sanayi Devrimi'nin daha çok, "kaç insana ne kadar satın alma gücü ya da parayla alınabilecek mal ve hizmet sağladığı" sorusu çerçevesinde değerlendirildiğini belirttikten sonra, bunun büyük yanılgılara götürebileceğini söylemekte, "...bunun başlı başına bir artma ve eksilme süreci olmayıp, aslında köklü bir toplumsal dönüşüm olduğunu, Sanayi Devrimi'nin insanların yaşamını kavrayabildiğimizin de ötesinde bir dönüşüme uğrattığını, insanların eski yaşam biçimini ortadan kaldırarak, onları yeni yaşam biçimleri bulmakta veya yaratmakta özgür kıldığını" belirtmektedir.[181] Kuşkusuz, bu noktada, Türkiye'de devletçi dönemde yaşananları İngiliz Endüstri Devrimi ile karşılaştırıyor değiliz. Yapmak istediğimiz, dönemin sadece izlenen iktisat politikaları ve bunların bazı sonuçları itibariyle değerlendirilmesinin hatalı sonuçlar verebileceğini göstermektir.

Soruna, daha dar bir çerçevede ve sanayileşme açısından yaklaşıldığında da, tartışılması gerekli iki temel sorun bulunmaktadır:

Birinci olarak, izlenen iktisat politikalarının sonuçları ve etkileri; yaşandıkları dönem yanında; orta ve uzun vadede de değerlendirilmelidir. Kısa vadede olumsuz sonuçlar doğurabilen bazı uygulamalar, uzun vadede olumlu etkiler yapabilmektedir. Bu dönemde izlenen politikalarla, sanayisi cılız bir ülkede sermaye birikimi sağlanmakta, sanayi kuruluşları ortaya çıkmakta, iş olanakları yaratılmakta, GSMH artmaktadır.

İkinci olarak devletçi sanayileşmenin maliyeti sorununu tartışmak gerekmektedir. Tarihin her döneminde, her ülkede sanayileşme sürecinin iktisadi ve sosyal maliyetleri söz konusu

180 Kepenek, 1987, s.72.
181 Hobsbawm, 1987, s.64.

olmuş, bu maliyetler belirli toplum kesimleri tarafından üstlenilmek durumunda kalınmıştır. Türkiye'de de Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde iktisadi kalkınma olmazsa olmaz bir amaç haline getirilmekte, bunu sağlayacak sermaye birikiminin gerçekleştirilmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu birikimin 1920'li yıllarda özel kesim eliyle sağlanamaması, dönemin diğer koşullarıyla birlikte Türkiye'yi devletçiliğe yöneltmiştir. Bu sermaye birikimi sürecinin, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bazı toplum kesimleri aleyhine sonuçlar doğurması muhtemeldir. Ancak, bu durum, sanıyoruz bu birikimin yapılması zorunluluğunu ortadan kaldırmayacaktır.

Devletçi sanayileşmenin sonuçlarını toplumsal açıdan da değerlendirmek icap eder. Bu açıdan bakıldığında, yaşanan süreç daha sonraki dönemlerde sahneye çıkacak olan işçi sınıfının doğuşu için gerekli koşullarm oluşumunu sağlamıştır. Biz, bu bağlamda, Türkiye'de modern anlamda bir işçi sınıfının kökenlerinin bu dönemde aranması gerektiğini düşünüyoruz.

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. Biz, Türk sosyal politika yazınında yeterince yer verilmediğini düşündüğümüz bu konuları, kapsamlı bir biçimde değerlendirmek istiyoruz. Konuyu değişik boyutlarıyla değerlendirmeden önce, sorunun nicel boyutlarını kısaca özetleyelim.

Yaşanan gelişmeler, toplumda yeni iş olanakları yaratılması sonucunu doğurmaktaydı.[182] 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 yükselmişti.[183] Devlete ait tüm sanayi kuruluşlarında çalışanların sayısı ise, 1938 yılında 70 455'e, 1948 yılında ise 146 902'ye

182 Örneğin, Tanör, "Devletçilik politikasının özellikle istihdam yaratan yanlarıyla, işsizlik ve bundan doğan sosyal sorunlar karşısında olumlu işlevler gör(düğü)" karısındadır. Bakınız, Tanör, 1996, s.239.

183 Toprak, 1990, s.168.

184 Eldem, 1951-1952, s.236.

yükselmişti.[184] Sadece bu 10 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.

Bu değerlendirmelerimiz sorunun genel boyutlarına ilişkindir. Soruna daha özel boyutlarda yaklaşıldığında ise daha başka olumlu gelişmelerle de karşılaşılmaktadır. Örneğin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ilişkin olarak vermiş olduğumuz istihdam rakamları içerisinde kadınların oranının giderek artış göstermesi bunlardan biridir. Böylece, devletçi sanayileşme, bir boyutuyla da kadınların ekonomik hayata katılmaları konusunda olumlu etkiler yapmış olmaktadır.

Süreyya Aydemir, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sosyal boyutları ile ilgili değerlendirmeler yaparken, bir çok önemli husus belirlemektedir:

"Devlet işletmelerinin herbirinin bulundukları yerler, memleketin içinde ve uzak yerlerinde birer şehir halindedir. Parkları, lojmanları, eğitim müesseseleri, toplu yaşama ve spor hayatının bütün tesisleri, rahat ve konforlu hayat düzeni ile, eşleri demokratik memleketlerde dahi pek görülmeyen uygar tesislerdir."[185]

Değindiğimiz nedenlerle, tartışmalı olan devletçi sanayileşme sürecinin, uzun vadede yaratacağı olumlu etkiler de düşünülerek değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Bu çerçevede, devletçi döneme ilişkin değerlendirmelerin, kamu ve özel kesimler arasındaki farklılıklar da ortaya konularak yapılması; kamu kesiminde çalışanların ücret ve diğer çalışma koşullarındaki gelişmenin, özel kesimdekilerle karşılaştırılması yararlı olacaktır. Bölümün sonunda ücretler konusundaki değerlendirmelerimizde görüleceği gibi sadece devletçi dönemde değil, bunu izleyen dönemlerde de, 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

185 Aydemir, 1966, s.438.

olanakları, düşük kiralı sosyal konut, lojman, yatakhane ve tıbbi bakım olanakları, bazı kuruluşlarda hiç de küçümsenmeyecek düzeydedir.[186] Örneğin, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri'nde işçi-işveren ilişkilerinin değerlendirildiği bir çalışmada, bu kuruluşta başlangıçtan itibaren şu olanakların sağlandığı belirtilmektedir:

"İşçiye bir öğün 1800 kalorili iki kap yemek, 4/1 ekmek, yazlık ve kışlık elbise, elyüz yıkamak için sabun, soyunma, yıkanma yerleri, elbise dolapları, işe götürüp getirmek için tren veya otobüs gibi haklar tanındıktan başka, mühendis ve memurlar sitesindeki evlerden, ileri gelen usta ve ustabaşılar cüzi bir bedelle istifade ederlerdi."[187]

Türkiye'de sosyal politika disiplininin kurucularından biri olan Profesör Gerhard Kessler de, 1949 yılında yayınlanan bir yazısmda, Zonguldak ve Karabük'teki çalışma koşullarına ilişkin ilginç gözlemlerde bulunmaktadır. Bu yazıda belirlenen koşulları, 1940'lı yılların sonlarma doğru varılan nokta olarak düşünmek gerekir. Kessler'in yazısında, devlete ait olan ve yaklaşık 25 000-30 000 işçinin çalıştığı kuruluşlardaki çalışma ve yaşama koşulları ayrıntılı bir biçimde saptanmaktadır. Buna göre, Ereğli Kömür İşletmeleri İdaresi tarafından işçiler için, toplam 23 000 yatak içeren 119 ikamet kışlası yapılmıştır. Buralardaki yatak çarşafları renkli olup, ayda muntazaman iki defa değiştirilmekte ve yıkanmaktadır. Her işçinin küçük bir dolabı da bulunmaktadır. Yatakhanelerin yanında, toplam 902 tane duş bulunmaktadır. Bu kışlalarda, günde üç defa sıcak yemek veren yemekhaneler bulunmaktadır. Bütün işçilere günde 3 000-4 000 kalorilik gıda verilmektedir.[188] İhtiyaca yetecek kadar olmasa da, işçiler için spor sahaları inşa edilmiştir. Her bölgede, haftada üç defa sinema ve tiyatro temsilleri düzenlenmektedir. Gönüllü okumayazma kursları yapılmaktadır. İşletme, işçilerine sadece yatacak

186 İki büyük kuruluşun 10.yılları dolayısıyla yayınlanan iki çalışmada; Sümerbank, X.Yıl ve Eti Bank:1935-1945'te, bu kuruluşlardaki sosyal tesislerle ilgili çok sayıda fotoğraf bulunmaktadır.

187 Çehreli, 1966, s.145.

188 Kessler, 1949, s.16.

yer ve yiyecek temini ile iktifa etmeyerek iş elbiseleri ve sabun da vermekte, böylece ücret net para olarak işçinin elinde kalmaktadır.[189] 214 yataklı, "her yere numune teşkil edecek şekilde fevkalade" bir hastahane ve beş bölgede küçük hastahaneler bulunmaktadır.[190] Özellikle yüksek personel için, işletmenin yaptığı ve ucuza kiraladığı konutlar mevcuttur. Evli olan bazı sürekli işçiler için de benzeri olanaklar olmasına karşın, sınırlıdır.[191] Karabük Demir Çelik İşletmeleri'nde ise durum çok daha iyidir. Burada, işletme tarafından inşa edilip personele gayet ucuza kiraya verilen 3 000 tane tek katlı, bahçeli ev bulunmaktadır. Bu evlerde elektrik, su ve yakacak ücretsizdir. Kessler, "İnsanın hakikaten derhal Karabük'e göç edeceği geliyor." sözleriyle hayranlığını ifade etmektedir.[192]

Bu sosyal olanakları, resmi raporlardaki bilgilerle bilim adamlarının ya da araştırmacıların görüşleri dışında, bizatihi işçi olarak yaşayanların ağzından değerlendirmek de ilginç olacaktır. O dönemde bu kuruluşlardan birinde işçi olarak çalışan tanığımız, 1930'lu yılların ortalarında, İzmir'de Tekel Bakanlığı'na bağlı bir tuz işletmesinde yaşananları, şöyle anlatmaktadır:

"Tuzla, gelir bakımında önemli bir yerdi. Esaslı olarak da imarı isteniyordu. Bu nedenle işçi ve usta kadrosu genişletildi. Amele ve usta evleri yapıldı. Üretim sezonunda gelen işçiler için genel yatakhaneler, yemekhaneler yapıldı. Tuz elevatörleri ve dekovilleri yaptırılarak, işçinin kolay çalışması ve gidip-gelmesi temin edildi."[193]

Kamu kuruluşları, sosyal alanlardaki bu hizmetleri yerine getirebilmek için ciddi harcamalar yapmışlardır. Örneğin Eti Bank'a bağlı Garb Linyitleri İşletmesi Müessesesi'nde 1943 yılın-

189 Kessler, 1949, s.18.

190 Kessler, 1949, s.19.

191 Kessler, 1949, ss.22-23.

192 Kessler, 1949, s.26.

193 Topçuoğlu, 1975, ss.57-58. Topçuoğlu, bu koruyucu önlemler yanında, bir sendika kurmak istedikleri için kendilerine yapılan baskıları ve hakkında mahkumiyet kararı verilmesini de anlatmaktadır. Yazarın anlattıkları, madalyonun "bireysel" ve "toplu" yüzleri arasındaki çelişkiyi gösteren somut bir örnektir.

da yapılan inşaat ve tesisat harcamaları içinde sınai tesisatın payı %12 iken, sosyal tesisatın payı %24'tü.[194] Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde de, 1945 yılı itibariyle "sosyal tesisat için harcanacak paranın, sınai tesislere ayrılan para kadar önemli bir yer tutacağı ve bütün tesisat tutarının üçte birini bulacağı" belirtilmekteydi.[195] Bu olanaklar, gerçekleştirilmelerinde her hangi bir yasal zorunluluk olmadığı halde sağlanmaktadır.[196]

Aşağıdaki tabloda, incelemekte olduğumuz dönemin hemen sonunda yer alan 1947 yılı itibariyle, Sümerbank'ta işçi harcamalarının ücretler ve sosyal harcamalar olarak dökümü verilmektedir. Sosyal harcamaların sadece cari kalemleri içerdiğini, bu alanlara ilişkin yatırım harcamalarını ise içermediğini belirtmek isteriz.

194 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Garp Linyitleri İşletmesi Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.48.

195 Eti Bank:1935-1945, s.11.

196 Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:17, Nisan 1947, s.67.

Tablo XII: 1947 Yılı İtibariyle Sümerbank'ta İşçi Harcamalarının Ücret ve Sosyal Harcamalar Olarak Bölünümü

Sosyal Harcamalar	**TL.**
Hasta ve kazalı işçilerin ücreti	169 244
İzinli işçi ücreti	573 061
İşçi tazminatı	113 454
İşçilere çocuk, evlenme, ölüm ve doğum yardımı	1 348 522
İçtimai müessese ve maksatlara yardım	155 937
Sağlık koruma teşkilatı ve işçi tedavi masrafları	248 833
İşçi okutma (kurs ve okul) masrafları	192 550
İşçi yiyecek masrafları	3 623 519
İşçi giyecek masrafları	513 548
Spor ve sahalar ve saire	365 118
İşçi sigortaları aidatı	939 701
Toplam	8 243 487
İşçi ücretleri	
Müstahsil işçi ücreti	9 670 327
Zaman esası üzerine işçi ücreti	10 293 069
Yardımcı işçi ücreti	8 992 970
İşçi primleri	2 306 469
İşçi fazla mesai ücreti	960 776
Toplam	32 223 611
İşçi ücretleri (%)	(%) 79.63
Sosyal harcamalar (%)	(%) 20.37
Toplam (%)	(%) 100

Kaynak: Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.59.

Tablodan görüldüğü gibi, sosyal harcamalar, işçilere yapılan toplam harcamaların %20.37'si oranındadır. Mutlak miktarlarla yaklaşıldığında ise işçi başına yıllık sosyal harcamanın, 1933 yılında 0.50 T.L. iken 1947 yılında 300 T.L.'ye yükseldiği ifade edilmektedir.[197]

Kuşkusuz, bu olanaklar sadece sosyal gerekçelerle sağlanmamaktadır. Çabalarm arkasında verimlilik düzeyinin ve üretimin artırılması düşüncesi de bulunmaktadır. Sümerbank'ın Cumhuriyetin 25inci yılı dolayısıyla yayınlanan bir yayınında, sosyal yardımlar yoluyla, Sümerbank'ın "toplulukta çalışanların hayat seviyesi nisbetinde istihsalin de artacağına inanmış bulunduğu" belirtilmektedir.[198] Eti Bank'm 10. kuruluş yılı nedeniyle 1945'te yayınlanan bir çalışmanın Ereğli Kömür İşletmeleri'nin sosyal çalışmalarını konu alan bölümünde de, sorunun değişik boyutları -iktisadi, sosyal ve tüketici açısından- açıklıkla ortaya konulmaktaydı:

"Ereğli Kömür İşletmesinde eleman ve işçi meselesi bir kaç bakımdan mütalaa edilmeye sezadır. Birincisi daimi işçi bulmak meselesi, ikincisi işçinin bakımı davasıdır. İktisadi kaidelere göre işçi ne kadar iyi bakılırsa yatacağı, giyeceği ve yiyeceği ne kadar ihtimam görürse verimi o derece artar. ...Bundan dolayıdır ki Etibankın bugün takip ettiği sosyal politika, işçiye bakmak, onu okutmak, temiz yatak, kuvvetli gıda, kültür ve sağlık bütün hususlarda hassaslık göstermesi yalnız iktisadi menfaatlere atfedilemez. Burada Devletin bir babalık hissi vardır. ...Ama yılda bu iş için 15 milyon lira harcanacakmış, Devlet bu parayı çalışanlar için seve seve vermekte ve her sene artırmakta beis görmemektedir. Millet de kömürü bu yüzden biraz daha pahalıya almak icabetse de yine memnun olacaktır."[199]

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde sosyal nitelikli hizmetleri yerine getirmek üzere bir örgütlenmeye de gidilmişti. Örneğin, Sümerbank'ta 1943 yılında Genel İşletme Müdürlüğü içerisinde oluşturulan "İçtimai Teşkilat Servisi", 1945 yılında bağımsız bir

197 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.59.
198 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.59.
199 Eti Bank:1935-1945, s.18.

"Sosyal İşler Müdürlüğü"ne dönüştürülmüştü.[200]

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanlara sağlanan olanakları ayrı kategoriler halinde değerlendirmek istiyoruz. Birçok kamu iktisadi kuruluşunda mevcut olan uygulamaları, ayrıntılı olarak dönemin en önemli iki kuruluşu olan Sümerbank ve Eti Bank örneklerinde vereceğiz.[201]

2. İskan Olanakları

Cumhuriyet döneminde Türkiye'nin yaşadığı en önemli sorunlardan birisi mesken sorunu olmuştur. Nüfusun büyük bölümünün kırsal kesimde yaşadığı bir toplumsal yapıdan, sanayileşmiş bir topluma evrilme çabaları, "iskan" sorununu gündeme getirmiştir. Kentsel kesimde artan nüfusun barmabileceği konutların nicel ve nitel açıdan yetersizliği yanında, özellikle ücretli çalışanların gelir düzeyinin düşüklüğü, bu sorunun çözümüne devletin müdahale etmesi sonucunu doğurmuştur.

Sorun, bir boyutuyla kamu kesiminin istihdam ettiği kişilerle de ilgilidir. Kamu kesimi istihdamındaki artışlar yanında, kamu çalışanlarının büyük bölümünün ev sahibi konumunda olmaması, konuyu devlet açısından ayrıca önemli kılmıştır. 1946 yılı itibariyle, Genel Bütçe'den aylık alan toplam 50 072 maaşlı memurdan sadece %27.48'i bir eve sahip bulunmaktaydı.[202] Aynı yıl itibariyle kamu kesiminin istihdam ettiği toplam 222 166 memur ve müstahdem için ise oran biraz daha yüksek olup, %35.60'tı. Bu oran, zaman içerisinde büyük değişiklikler göstermemişti ve 1938 yılı itibariyle %38.72 idi.[203]

Bu çerçevede, her dönemde devletin kamu kesimi çalışanları açısından bu sorunu çözme girişimleri oldu. Cumhuriyetten

200 Sümerbank, 1945(b), s.2.

201 İki kuruluşa ait müesseselerdeki sosyal olanaklar, derli toplu olarak Sümerbank, X.Yıl ve Eti Bank:1935-1945 isimli kaynaklarda bulunabilir. Müessese düzeyinde daha ayrıntılı bilgiler ise değişik dipnotlarda gösterilen Başvekalet Murakabe Heyeti raporlarında mevcuttur.

202 Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1948(b), s.203, Tablo:37'den hesaplanmıştır.

203 Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1948(b), s.203, Tablo:37.

hemen sonraki döneme kadar uzanan bu girişimler çerçevesinde, 24 Mayıs 1928 tarihli ve 1352 sayılı "Ankara'da İnşa Edilecek Vekalet ve Devair Binalarile Memurin Apartımanları Hakkında Kanun"la, Hükümete yetkiler verilmişti.[204] Daha sonraki dönemlerde de, belirli memur grupları için düzenlemeler yapıldı.[205] Ancak, genel nitelikli ilk hukuksal düzenleme 18 Temmuz 1944 tarihli ve 4626 sayılı "Memur Meskenleri İnşası Hakkında Kanun"la yapıldı.[206] Ankara'da 450 lojmandan oluşan Namık Kemal Mahallesi kuruldu. Benzeri faaliyetler Doğu bölgesinde de gerçekleştirildi.[207]

Kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanlar açısmdan mesken sorununun önemini artıran ek faktörler de bulunmaktaydı. Özellikle devletçi sanayi atılımları başladıktan sonra, yeni kurulan fabrikaların, yurdun değişik yörelerinde ve büyük bölümü itibariyle kent dışında geniş ölçekli olarak kurulması özel sorunlar yarattı. Dönem itibariyle ulaşım olanaklarının sınırlılığı, ayrıca kentlerde mesken sorununun zaten ciddi boyutlarda olması, bu kuruluşların iskan sorununu da dikkate alarak kurulması zorunluluğunu doğurdu.[208] Bu çerçevede, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne bağlı müesseselerde işçi olarak çalışanlara, geniş barınma olanakları sağlandı. Öyle ki, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi'nin 1962 tarihli bir raporunda, Devlet İktisadi Teşebbüsleri'nin o tarihe kadar inşa etmiş bulundukları meskenlerin sayısmm 30 000 civarında olduğu belirtilmektedir.[209]

Şimdi, işçilere bu alanda sağlanan olanakları, daha geniş bir biçimde değerlendirmeye çalışalım. Dönemin en büyük kamu iktisadi kuruluşu olan ve 1943 yılı itibariyle yaklaşık 24 640 kişi istihdam etmekte olan Sümerbank'ın 10. kuruluş yılı dolayısıyla

204 Yüksel, 1995, s.8.
205 Yüksel, 1995, ss.8-12.
206 Yüksel, 1995, s.12.
207 Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s.82.
208 Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s.82. Örneğin Sümerbank Sivas Çimento Fabrikası, kentten 8.5 kilometre uzakta kurulmuştu. Bakınız, Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Çimento Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.33.
209 Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s.82.

yayınlanan kitapta, "işletmelerde çalışan memur ve işçilere ev temininden" elde edilecek faydalar değerlendirilirken, bu konuda açık bir saptamaya gidilmektedir: "En mühim olarak, fabrika evleri alelitlak memur ve işçi teminini kolaylaştırdığı gibi bunları işletme yerlerine bağlamaktadır."[210]

Ancak, temel amaç bu olmakla birlikte, bunu tamamlayan çok sayıda amaç da bulunmaktadır. Verimliliğin artması, çalışanların sağlıklarının korunması, temizlik, yaşayış düzeyinin yükselmesi, spor salonu- okuma salonu- sinema- kantin gibi sosyal tesislerden daha kolay yararlanmayı sağlaması, çalışanların kendi aralarında daha iyi ilişkiler kurması ve bu yolla iş uyumunun da olumlu yönde etkilenmesi, diğer amaçlar olarak ifade edilmektedir.[211]

Çalışanlara mesken olanakları, birçok kamu iktisadi kuruluşu tarafından sağlanmıştır. Dönemin en büyük ve en çok işçi istihdam eden teşebbüsü olan Sümerbank ise bunların en önemlilerinden biridir. 1945 yılı itibariyle, Sümerbank'ta evli işçilerin aileleriyle birlikte barındırılma oranları; Gemlik Suni İpek Fabrika'sında %44, Konya Ereğlisi Bez Fabrikası ile Kayseri Mensucat Kombinası'nda %35, Karabük'te %40, Nazilli'de %16, 1950 yılı itibariyle ise Hereke'de %40 idi.[212] 1947 yılı itibariyle, Sümerbank'ta bütün sosyal meskenlerde 6623'ü memur ve işçi olmak üzere aileleri ile birlikte 14 907 kişinin oturduğu belirlenmiştir.[213]

Ancak, bazı kuruluşlar, iskan sorunu açısından daha kötü durumdadırlar. Örneğin, Beykoz Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi'nde iskan sorununun çözülemediği, varolan bekar işçi

---

210 Sümerbank, X.Yıl, s.239.

211 Sümerbank, X.Yıl, ss.237.

212 Özeken, 1950, s.118. Sümerbank Kayseri Bez Fabrikası'nın 10.Yılı dolayısıyla, işyerinin sağladığı sosyal olanakları da ele alan bir değerlendirme için, bakınız, Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:7, Haziran 1946, s.57.

213 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.54. Ancak, aynı çalışmada, Sümerbank'ın işçi ve memurların mesken ihtiyaçlarının -sağlık şartlarına uygun olmak kaydıyla- ancak %20'sini karşılayabildiği de belirtilmektedir.

214 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.37.

koğuşlarının da "perişan" durumda oldukları saptanmıştır.[214] 1943 yılı itibariyle, Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi ile Bakırköy, Bursa, Bünyan, Defterdar, İsparta İplik Fabrikaları gibi bazı kuruluşlarda bu tür olanaklar mevcut olmamakla birlikte, bu konuda çalışmalar yapılmaktaydı.[215]

Eti Bank'ta da benzeri olanaklar sağlanmaktaydı. 1943 yılı itibariyle 26 000'den fazla işçi çalıştırmakta olan Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde, 23 ayrı işyerinde yatak sayısı 20 549'u bulan yatakhaneler mevcuttu.[216] 1943 yılında günde ortalama 16 852 işçi barındıran bu yatakhanelerde, temizliğe dikkat edilmiş, duş ve yıkanma yerleri yapılmıştı. Ancak müessesede evli işçilerin aileleriyle birlikte oturabileceği meskenler açısından eksiklikler bulunmaktaydı.[217]

Gene Eti Bank'a bağlı olan Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş.'nde de, 1943 yılı itibariyle, "evli memurlar işletmede mevcut ve her biri çift daireli olan 6 binada ve bekar memurlar da inşaatı 1943 yılı sonunda tamamlanmış olan pansiyon binasında iskan edilmiş bulunmakta(ydılar)."[218] İşletmede istihdam edilmekte olan "mahkûm ve hariçten temin edilen bekar işçiler için (de) 250 kişiye kafi gelecek yatakhane, yemekhane ve yıkanma yerleri gibi lüzumlu tesisler tamamen yeni olarak yapılmış(tı)."

Buna karşılık, Eti Bank'a bağlı bazı kuruluşlardaki durumun bu kadar iyi olmadığı anlaşılmaktadır. Örneğin, 1943 yılı itibariyle Şark Kromları İşletmesi'nde; işçiler için, yemekhane, sinema binası, okuma ve oturma yeri gibi tesisler yanında, "yatakhane, usta ve memur evlerinin de ihtiyaçtan çok noksan olduğu" belirtilmekteydi.[219]

Bu meskenlerin bir bölümünün son derecede nitelikli oldu-

---

215 Sümerbank, X.Yıl, s.247.

216 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.81.

217 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.82.

218 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.10.

219 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Şark Kromları İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.3.

ğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Eti Bank Garp Linyitleri Müessesesinin Soma İşletmesinde 1945 yılı itibariyle istihdam edilen 900 mükellef işçi dışında 150 civarında daimi işçi çalışmaktaydı. Bunlara ayrılan işçi evleri ikişer odalı, hol, mutfak ve banyolu olup, 24 saat sıcak su bulunmaktaydı. İşçilerden elektrik, su ve yakacak masrafı da alınmamaktaydı.[220] Sümerbank'a ait fabrikalarda işçilere tahsis edilen evlerin de asgari 250 metre karelik bahçelere sahip olması düşünülmüştür.[221]

Özeken, 1950 yılında yaptığı bir değerlendirmede, işçilerin barınma sorunlarını tüm sanayi kuruluşları açısından değerlendirirken, şunları söylemektedir:

"Halen bu sahada, meseleyi ciddi surette ele almak ve bir program dahilinde hareket etmek suretile bir dereceye kadar müsbet netice almış olan bazı sanayi işletmelerinin, hemen hepsi, "İktisadi Devlet Teşekkülleri" camiası içinde bulunanlar arasındadır. Bu kadro, sayıları 350 000 olarak kabul edilecek olan, Türkiye sanayi işçilerinin, 80 000'ini içine almaktadır. Bu teşekküller haricinde kalan ve devlet sermayesile kurulmuş askeri fabrikalarla, Tekel işletmelerinin bazılarında çalışan işçilerin ve bilhassa ustabaşı ve teknisyenlerin barınma durumları da fena değildir."[222] Özeken, aynı dönemlerdeki özel teşebbüse ait kuruluşlardaki uygulamayı ise şöyle nitelemektedir:

"Nihayet, hususi teşebbüslerde çalışan 150 000 kadar işçi de halen, -pek nadir ve ehemmiyetsiz istisnalar haricinde- hiç bir suretle yardım ve alaka görmemektedirler."

Bu noktada şunu da belirtmek yararlı olacaktır: Dönem içerisinde devlet, iktisadi kalkınmayı kendi oluşturduğu Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirmek için büyük yatırımlara girişmiş, bu şekilde oluşturulan kuruluşlar ise geniş sosyal tesisleriyle birlikte planlanıp gerçekleştirilmiştir. Dönemin koşullarında, kâr amacına yönelmiş özel girişimcilerin devletle aynı yolu izlemeleri ve bu çerçevede yol, okul, lojman,

220 Eti Bank:1935-1945, ss.26-27.

221 Sümerbank, X.Yıl, s.237. Çalışma Bakanlığı'nın yayınladığı Çalışma Dergisi'nde "işçi evleri"ne dair kapsamlı değerlendirme yazıları da yayınlanmıştır. İki örnek için, bakınız, Alsaç, 1945; Atabarut, 1945.

222 Özeken, 1950, s.113.

mesleki kurslar, sağlık ve kültür olanakları yaratmalarını beklemek zaten gerçekçi olmazdı.[223]

3. Parasız Yemek Olanakları

Kamu kuruluşlarında işçilere sağlanan ücret dışı olanaklar arasında, parasız yemek temini de bulunmaktaydı. Örneğin Sümerbank müesseselerinde, "1941 Eylülünden itibaren 160 kuruşa kadar gündelik alan işçilere verilen parasız yemek 1942 yılında 200 ve 1943'te de 300 kuruş yevmiyeli işçilere kadar teşmil edilmiş, bundan fazlası için de tenzilatlı bir ücret kabul olunmuştu."[224] Bu bağlamda, 1942'de işçilere 4 819 000 öğün parasız yemek verilmiş ve 1 milyon liraya yakın harcama yapılmıştı. Parasız verilen yemek, 1943 senesinin ilk altı ayında ise 3 021 500 öğüne yükselmişti.[225]

Diğer kamu kuruluşları gibi, Etibank'a bağlı müesseselerde de, "iaşe işleri" konusunda benzeri uygulamalar vardı. Örneğin 1943 yılı itibariyle Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş.'nde "Eti Bank'ın diğer müesseselerinde olduğu gibi, İşletmede ikamet edenlerden 400 kuruşa kadar yevmiye alanlara günde iki öğün yemek ve 600 gramlık bir ekmek ve kendi evlerinde ikamet etmekte bulunan yerli işçilere de bir öğün yemek ve 600 gramlık bir ekmek bedelsiz olarak verilmekte(ydi)."[226] Gene Eti Bank'a bağlı Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde ise 1943 yılı sonu itibariyle bir defada 3 794 kişiye yemek verebilecek kapasitede yemekhaneler bulunuyordu ve buralarda "pahalılık zammı hariç aylık gayri safi istihkakları 75 lirayı veya yevmiyeleri 2.5 lirayı aşmayan müstahdemler, müessese tarafından parasız olarak iaşe edilmekte(ydiler)."[227]

223 Ekin, 1958-1959, s. 253.4

224 Sümerbank, X.Yıl, s.247. Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.82.

225 Sümerbank, X.Yıl, s.252.

226 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.10.

227 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.82.

Yemekler, ekmekle beraber üç öğünden ibaretti ve 1943 yılında 9 944 069 öğün yemek verilmişti. Üç öğün yemeğin maliyeti 80.44 kuruşa ulaşmaktaydı.[228] Bu durumda, sadece parasız verilen yemeklerin aylık ücret gelirine oranının, %33 dolaylarında olduğu ortaya çıkmaktadır. İkinci Dünya Savaşı döneminin kendine özgü göreli kıtlık koşulları, KİT'lerdeki "beslenme" olanaklarını daha da önemli kılmaktadır. Daha sonraki dönemlerde de, bu olanakların artırılması yönünde çabalar olmuştur.

Örneğin, 25.4.1947 tarihinde toplanan Çalışma Meclisi Raporunda ise bu olanakların yaygınlaştırılması yönünde dilekler ve "Parasız yemek tatbikatının bütün işyerlerine teşmili" başlığı altında şu değerlendirmelerde bulunulmaktaydı:[229]

"a.Umumiyetle Devlete ait işyerlerinde ve bir kısım hususi müesseselerde işçilere verilmekte olan parasız yemek tatbikatının bütün iş hayatında uygulanması temin edilmelidir.

b.Parasız yemek gerek miktarı, gerek tıbbi bakımdan esaslara bağlanmalıdır."

4. Sağlık Olanakları

Dönem içerisinde, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne bağlı müesseselerdeki işçilere, diğer olanaklar yanında geniş sağlık olanakları da sağlanmaya çalışılmıştı. Bu olanakların, özellikle o dönemdeki koşullar açısından çok önemli olduğu söylenebilir. Sağlık personeli sayısının ülke ölçeğinde yetersiz olduğu, sıtma başta olmak üzere salgın hastalıkların varlığını sürdürdüğü koşullarda, işçilere sağlanan düzenli sağlık olanakları çok önemlidir. Aslında, ülkenin dönem içerisinde yaşadığı olumsuz sağlık koşullarını düzeltmek amacıyla 1930 tarihinde çıkarılan Umumi Hıfzısıhha Kanunu; belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlere, sağlık önlemleri alınması konusunda yükümlülükler getirmişti. Ancak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ndeki sağlık olanaklarının bu yasa ile getirilen minimum sınırların çok üzerinde olduğu göz-

228 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.84.

229 Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:18, Mayıs 1947, s.58.

lenmektedir.

1947 yılı itibariyle Sümerbank'ta 188 sağlık personeli istihdam edilmekteydi. Bunlar arasında 49 uzman doktor, 10 dişçi, 9 eczacı, 28 hemşire ve ebe, 34 hastabakıcı, 7 laborant, 7 eczacı kalfası ve 44 diğer sağlık personeli bulunmaktaydı. Bu sağlık personelinin çalıştığı 13 hastane yanında, 5 kreş ve 4 çocuk yuvası da bulunmaktaydı.[230]

Müesseseler bünyesindeki sağlık kuruluşlarının kapasitesi, kuruluşların büyüklüğüne göre değişmekteydi. Örneğin, fiilen 153 kişi çalıştıran Sümerbank Çimento Sanayii Müessesesi'nde 6 yataklı bir revir ve eczane bulunmaktaydı.[231] Buna karşılık, 1 Nisan 1944 tarihi itibariyle 1892 kişi çalıştırmakta olan Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi'nde 150 yataklı bir merkez hastanesi yanında, 20 yataklı bir başka hastane toplam yatak sayısı 66 olan 7 dispanser bulunmaktaydı.[232] Sümerbank'ın istihdam ettiği sağlık personelinin büyük bölümü de bu müessesede çalışmaktaydı. Burada, 28'i doktor olmak üzere 115 sağlık personeli bulunuyordu.

Bu kuruluşlarda sağlanan sağlık olanaklarının en önemli yönlerinden biri, düzenlilik taşımasıydı.[233] Örneğin, Ergani Bakırı Türk Anonim Şirketinde sürekli işçiler her 6 ayda bir, geçici işçiler ise işe alınışlarında muayene ediliyorlardı.[234]

Bu müesseselerdeki sağlık olanakları, çalıştırdıkları işçiler yanında, bulundukları bölgeler açısmdan da önem taşımaktaydı. Bazı kuruluşlar, çalıştırdıkları işçiler dışında çevre halkına da sağlık olanakları sunmuşlardır. Örneğin, Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi'nde 1943 yılı itibariyle, bakımı yapılan kişiler içerisinde kurum personelinin oranı %50'nin altındadır. Öyle ki, Başvekalet Murakabe Heyeti rapo-

230 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.52.

231 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Çimento Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.33.

232 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.86.

233 Sümerbank, X.Yıl, s.252.

234 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ergani Bakırı Türk Anonim Şirketi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.9.

runda, "mevcud hastanenin zamanla bütün bölgenin bir memleket hastanesi şekline girmekte olduğu" görüşü ifade edilmektedir.[235]

İşçilere sağlanan bu sağlık olanakları yanında, özellikle salgın hastalıkların önlenmesi amacıyla, çevre faktörlerine de önem verilmişti. Bu bağlamda, bazı fabrikaların civarındaki bataklıkların kurutulması bile düşünülmüştü.[236] Sümerbank, bu salgın hastalıkları, tehlike yanında "doğrudan doğruya bir iktisadi verimsizlik amili" olarak da değerlendiriyordu.[237]

Ancak, bu sağlık olanaklarının her şeye karşın yeterli olmadığı, sağlık alanında ortaya çıkan sorunların kimi zaman işçilerin eğitim düzeylerinden ve yaşama alışkanlıklarından kaynaklandığı görülmektedir. Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Sümerbank için hazırladığı 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu'ndaki ifade ilginçtir:

"Yoklamamızda Hereke, Karabük, Sivas, Kayseri Fabrikalarındaki işçileri fazla; İzmit, Bünyan Fabrikalarındaki işçileri orta bollukta bitli bulduk. Merinos, Gemlik işçileri bitsizdirler."[238]

5. Ekonomalar

Birçok kamu kuruluşunda, çalışanların gerekli tüketim maddelerini piyasanın altında fiyatlarla elde etmesi amacıyla, "ekonomalar" kurulmuştu. Örneğin, sadece Eti Bank'a bağlı Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde 11 adet ekonoma kurulmuştu. Buralarda satılan malların fiyatı, maliyet bedeline sadece masrafların eklenmesiyle oluşuyordu. Bu masrafların oranı 1942 yılında %10.3 iken, 1943 yılında %5.6 gibi çok düşük bir düzeye inmişti.[239]

---

235 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.75.

236 Sümerbank, X.Yıl, s.252.

237 Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.40.

238 Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.40.

239 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.86.

6. Eğitim ve Kültür Olanakları

Dönem içerisinde işçi kesiminin niteliğine ilişkin olarak yapılabilecek saptamaların en önemlilerinden biri, bu kesimin gelişmekte olan sanayinin ihtiyaç duyduğu eğitim ve deneyimden yoksun oluşudur. Bu, kuşkusuz, sanayi kesiminin cılızlığı nedeniyle, işçilerin geçmişte böyle bir eğitim görmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.[240] Bu durumda yapılacak tek şey, değişik yollarla nitelikli bir işgücünün yaratılmasıydı. Bu konuya ilişkin olarak, 1933-1934 yıllarında Amerikalı uzmanların hazırladığı bir çalışmada şu öneriler bulunmaktaydı:

"Eğer Türkiye bir takım fedakarlıklar ihtiyarile elde ettiği ve etmekte olduğu makine, alat ve edevattan azami istifade temin etmek istiyorsa, işçi sınıfı gerek doğrudan doğruya fabrikalarda, gerekse mektepler vasıtasile talim ve terbiye etmek hususunda azami mesai sarfetmelidir. Kendinden evvel aynı yoldan geçmiş milletlerin tecrübelerinden Türkiye'nin her zaman için istifade etmesi kabildir."[241]

İktisat Vekili Celal Bayar da 20.1.1936'da Ankara'da Endüstri Kongresi'nin açılışında yaptığı konuşmada soruna ilişkin olarak şu belirlemeleri yapıyordu:

"Memleketimizde arzu ettiğimiz geniş bir sanayi hareketini idare etmek için keyfiyet değil, fakat kemiyet bakımından kafi miktarda elemanımız olduğunu iddia etmek bittabi doğru bir iş değildir. Daha birçok mütehassısa ve bu işten anlıyan kimselere ihtiyacımız aşikardır. ...alacağımız tedbirler arasında her kısmı itibarile bu elemanları asgari zamanda yetiştirmek için düşünülmüş olanları da bulunacaktır, bizzat sanayi hareketimiz, bu tedbirler arasında sayılabilir. Çünkü sanayi olmadan, yani ihtiyaç bulunmadan eleman yetişemez."[242]

İşgücünün eğitimi amacına yönelik olarak yapılan çalışmaları makro ve mikro ölçeklerde değerlendirebiliriz. Sorun makro ölçekte değerlendirildiğinde, bu uygulamaların kamu kesiminde

240 Hines ve arkadaşları, 1936(b), s.68.
241 Hines ve arkadaşları, 1936(a), s.54.
242 Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936, s.12.

istihdam edilen işçilerle sınırlı olmadığını görmekteyiz. Dönem içerisinde ülke ölçeğinde, geniş bir eğitim ve kültür seferberliği sürdürülmekte ve tüm yurttaşların bu tür olanaklardan yararlandırılmasına çalışılmaktadır. Dolayısıyla, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde işçilere sağlanan eğitim ve kültür olanakları, bu genel sürecin bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

Soruna mikro çerçevede yaklaştığımızda ise yeni oluşturulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin, diğer amaçlar yanında gelişen sanayinin ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünü yetiştirmek gibi bir işlev de kazandıklarını görüyoruz. 3 Haziran 1933 tarihli ve 2262 sayılı Sümerbank Kanunu'nun 2.maddesinin D fıkrası, Sümerbank'a, "Memlekete ve kendi fabrikalarına lüzumlu olan usta ve işçileri yetiştirmek üzere mektepler açmak ve sanayi mühendis ve mütehassıslarım yetiştirmek için dahildeki yüksek mekteplerde talebe okutmak veya bu maksatla İktisat Vekaletince açılacak mekteplere yardım etmek ve ecnebi memleketlere talebe ve stajyer göndermek" vazifesini vermekteydi. Birinci Sanayi Planı çalışmaları için hazırlanan mesleki tedrisat raporunda da, "sınai tedrisata memleketin umumi ihtiyaçlarile mütenasip hususi bir itina atfetmek icabedeceği aşikardır." değerlendirmesi yapılmaktaydı.[243] Bu çerçevede, yüksek mühendisler, teknisyenler, ustalar ve yetişmiş amele olarak dört kategorideki elemanların yetiştirilmesi için eğitim yapılması gerektiği belirlenmekte; bunun yolu olarak da sanayi mektepleri, devlet fabrikalarında açılacak kurslar ve yurtdışına yetiştirilmek üzere eleman gönderilmesi programlanmaktadır.[244]

Nitelikli amele yetiştirmek için çözüm yolları ise şöyle belirlenmekteydi:

"Mevcut amelemizin mesleki tahsilden mahrumiyetleri bunların iş randımanlarının düşüklüğünü badi olmakta ve zayiat nisbetini ve binnetice maliyeti artırmaktadır. Binaenaleyh bu mahzurların önüne geçebilmek üzere gerek mevcut ve gerekse

243 Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, Mesleki Tedrisat Raporu, s.133.

244 Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, Mesleki Tedrisat Raporu, ss.133-137.

yeniden açılacak sanayi şubeleri için mesleklerine bihakkın vakıf muallem amele yetiştirmek lazımdır. Her bir meslek için ayrı ayrı mektepler açmağa imkan olmadığından bu cihet Vekalet emrine alınacak sanayi mekteplerinde ve Devlet fabrikalarında açılacak kurslarla temin edilecektir."[245]

Bu çerçevede, örneğin Sümerbank müesseselerinde düzenlenen A ve B tipi kurslardan 1940-41 ders yılında 1600, 1941-42 ders yılında 2400 işçi ve usta muavini mezun olmuştu. Ayrıca, 1943 yılı itibariyle Karabük ve Kayseri'de müesseselerin kendi içlerinde, ilkokul mezunlarından sanatkar işçi yetiştirmek amacıyla çırak okulları bulunmaktaydı.[246] Ancak, Sümerbank'a bağlı bazı müesseselerde bu konuya önem verilmediği de saptanmıştır. Örneğin Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti'nin Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi Raporu'nda, "işçi okutma ve mesleki yetiştirme işleri"nde yasal zorunluluğa karşın, fazla bir faaliyet görülmediği belirtilmiştir.[247]

Buna karşılık, bazı kuruluşlarm eğitim çalışmalarını daha da geniş biçimde ele aldıkları gözlenmektedir. Örneğin, Eti Bank'a bağlı Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde, çırak ve meslek kursları düzenlendiği gibi, öğretmen dışındaki tüm harcamaları kurum tarafından yapılan ve işletme mensuplarının çocuklarının eğitim gördüğü 5 ilkokul bulunmaktaydı.[248]

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kendi açtıkları kurslar dışında, yurt içinde ve yurt dışında okuttuğu çok sayıda öğrenci de bulunmaktaydı. Örneğin, Sümerbank'ın 1944 yılı itibariyle yabancı ülkelere mühendislik eğitimi için gönderdiği 91 öğrenci, yurt içinde mühendislik eğitimi yaptırdığı 83 öğrenci ve sanat enstitülerinde eğitim yaptırdığı 52 öğrenci bulunmaktaydı.[249]

245 Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, s.135. Planda sadece işçilerin değil, yüksek mühendis, teknisyen ve ustaların eğitimine ilişkin ilkeler de konmuştu. Bakınız, ss.133-137.

246 Sümerbank, X.Yıl, s.256.

247 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.40.

248 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.90.

249 Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, ss.43-44.

Bu süreç içerisinde, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin istihdam ettiği işçilerin niteliğinde sürekli bir artış gözlenmiştir. Örneğin, Sümerbank'ın 1948 Ocak ayında istihdam etmekte olduğu toplam 28 030 kişiden, 18 611'i "kalifiye", 9 456'sı ise "acemi" olarak nitelendirilmekteydi.[250] İşgücünün yaklaşık üçte ikisinin nitelik kazanması, büyük bir olasılıkla gene Sümerbank'a ait kuruluşlarda çalışılarak gerçekleştirilmişti ve belki de geleneksel "köylü-işçi" tipinden, modern anlamdaki "işçi" tipine geçişin önemli göstergelerinden biriydi.

Kamu kuruluşlarının pek çoğundaki eğitim ve kültür olanaklarının, nitelikli işgücü yetiştirme amacını aştığı görülmektedir. Genellikle fabrikalar çeşitli sosyal tesislerle birlikte yapılmıştı. Bu sosyal tesisler içinde, kültürel amaçlı olanlar da bulunmaktaydı. Örneğin, Sümerbank'a ait tüm fabrikalarda işçiler için kütüphaneler ve okuma odaları mevcuttu. Birçok kuruluşta sinema salonları da bulunmaktaydı. Bunun yanında, birçok kuruluşta olduğu gibi, Sümerbank'm bütün fabrikalarında okuma yazma kursları düzenlenmekteydi.[251] Her işletmede, kendi bünyesi içinden temsil ve müzik ekipleri teşkil edilmişti. Devlet Konservatuarı sanatçıları, turneler yaparak işletmelerde müzik etkinlikleri gerçekleştiriyorlardı.[252]

7. Spor Olanakları

Kamu kuruluşlarının pek çoğunda, çalışanlara değişik dallarda spor yapma olanağı sağlanmaktaydı.[253] Bu kuruluşlar içerisinde, kendi bağımsız stadyumları, yüzme havuzları olanlar bulunmakta; bazı müesseselerde, 1940'lı yıllarda kürek gibi, yatçılık gibi modern sporlar yapılabilmekteydi.[254] Eti Bank'a bağlı Ereğli Kömürleri İşletmesi'nde "bir gençlik kulübü spor teşkilatı" ku-

250 Çalışma Dergisi, Yıl:3, Sayı:25, Ocak-Şubat-Mart 1948, s.65.
251 Sümerbank, X.Yıl, s.256.
252 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.57.
253 Sümerbank, X.Yıl, s.254.
254 Sümerbank, X.Yıl, ss.254-255'te bu sportif faaliyetlere ilişkin olarak ilginç fotoğraflar bulunmaktadır.

rulmuştu ve futbol, tenis, atletizm, denizcilik, güreş, voleybol gibi dallarda faaliyet göstermekteydi.[255]

8. Sosyal Güvenlik Olanakları

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışanlara sosyal güvenlik alamnda sağlanan olanaklar da, dönem ortalamalarının üzerindeydi. 17 Haziran 1938 tarihli ve 3460 sayılı kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde memur statüsünde çalışanların emekliliklerine ilişkin düzenlemeler getirmişti. Kanun, muvakkat maddesinin E fıkrasında, bu alana ilişkin önemli bir düzenleme yaparak "Bu kanun hükümlerine tabi teşekküllerden, kendi kanunları mucibince tekaüd sandığı tesis edilmiş olanlarda mezkur kanun hükümlerinin tatbikatına devam olunur. Diğer teşekküllerle kuracakları müesseselerin daimi ve müseccel memur ve müstahdemleri için dahi hükmi şahsiyeti haiz olmak üzere, her bir teşekkül tarafından bir tekaüd sandığı kurulur." hükmünü getirmekte ve sandıkların gelir kaynaklarını saptamaktaydı. Bu hüküm uyarmca 1 Temmuz 1938 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde emekli sandıkları kurulmuş ve barem içi maaşlı memurlardan her ay %5 oranında aidat kesilmeye başlanmıştı.[256]

20 Mayıs 1942 tarihli ve 4222 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Hakkında Kanun[257] ve 5 Temmuz 1944 tarihli ve 3/1149 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Nizamnamesi[258] de, bu alana ilişkin düzenlemeler getirdi. Bu çerçevede, 1 Haziran 1942 tarihinden önce geçen hizmetler için de hizmet borçlanmasma gidildi.[259]

Ancak, bu hukuksal düzenlemelerden önce de, çeşitli İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde, sosyal sigorta mahiyetinde özel

255 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.91.

256 Aytimur, 1965, s.7.

257 Kabul tarihi:20.5.1942, Resmi Gazete:25.5.1942, Sayı:5114.

258 Kararname tarihi:5.7.1944, Resmi Gazete:26.7.1944, Sayı:5766.

259 Aytimur, 1965, s.7.

birlikler kurulmuştu. Örneğin Sümerbank'ta, ana birlik olan Sümerbank Yardım Birliği dışında, işletmelerde de tali ama önemli ihtiyaçları karşılayan 18 birlik bulunmaktaydı.[260]

İşçiler açısından ise, 9 Temmuz 1945 günü kabul edilen ve 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 sayılı kanunla kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'ndan önceki dönemde de, birçok Kamu İktisadi Teşebbüsü'nde sosyal güvenlik uygulamaları mevcuttu. Örneğin Sümerbank'ın daha kuruluşu sırasında iki önemli yönetmeliği vardı. Bunlar, "Kaza ve Maluliyet Yardımı Yönetmeliği" ile "Hastalık ve Vefat Yardımı Yönetmeliği" idi.[261] Bu yönetmeliklerde zaman içerisinde uygun görülen değişiklikler yapılmaktaydı.[262]

9. Diğer Olanaklar

Bu uygulamaların dışında, başka olanaklar da mevcuttu. Örneğin, Türkiye genelinde, 27 Mayıs 1935 Tarihli ve 2739 Sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu'na göre uygulanmakta olan tatil günlerinde ücret ödenmesi söz konusu değildi ve bu günlerde ücret ödenmesine ilişkin düzenleme 1951'de yapılmıştı. Buna karşılık, bazı kamu kuruluşlarında çalışanlar, 1951 öncesi dönemde de ücretli tatil olanağı elde etmişlerdi. Örneğin, TCDD çalışanları için bu olanak, 1936 tarihinden itibaren sağlanmıştı.[263] Değerlendirilmesi gereken bir başka konu da yıllık izinlerdir. Bu konuyu ise memurlar ve işçiler açısından iki ayrı kategoride incelemek yararlı olacaktır. Memurlar açısından yıllık izin konusu, 17.6.1938 tarihli ve 3460 sayılı kanunun 49. maddesine dayanılarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nun 29.6.1943 tarih ve 2/20187 sayılı kararı ile tastik edilerek 13.7.1943 tarihinde yürürlüğe giren "İktisadi Devlet Teşekkülleri

260 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.55.

261 Sümerbank, 1965(b), s.2.

262 Bakınız, Sümerbank Kaza ve Maluliyet Yardımı Yönetmeliği, 1945 (a); Sümerbank Fabrikalar, Müstahdemin, Usta ve İşçilere Ait Hastalık ve Vefat Yardımı Yönetmeliği, 1945(b).

263 Koç, 1996, ss.146-148.

Hakkındaki 3460 sayılı Kanunun Tatbik Şeklini Gösterir Nizamname" ile düzenlenmişti. Kamu İktisadi Teşekkülleri'nde, bu Nizamname uyarınca yönetmelikler hazırlanarak, yıllık izin konusu düzenlenmişti. Örneğin Sümerbank'ta Nizamname'nin 20. maddesi uyarınca düzenlenen Sümerbank Memur ve Müstahdemler Yönetmeliği'ne göre, hizmet süresi 1 yılı aşan memur ve müstahdemlere yılda bir ay izin verilmekteydi.[264]

Konuya işçiler açısından baktığımızda, ülkemizde, işçiler açısmdan ücretli yıllık izin hakkının 11.4.1960 gün ve 7467 sayılı yasa ile getirildiği görülmektedir. Buna karşılık, bazı kamu kuruluşlarında çok daha önceki dönemlerde bu tür uygulamalar başlatılmıştı. Örneğin Sümerbank müesseseleri işçilere ücretli izin vermekte(ydiler).[265] 4710/00 sayılı "Sümerbank işçi ve müstahdemlerine ait sosyal yardım yönetmeliği" uyarınca, 1.9.1944 tarihinden itibaren bütün Sümerbank kuruluşlarmda en az 1 yıl kıdemi olan işçilere, yılda 7-15 gün arasmda ücretli izin verilmekteydi.[266] Bu şekilde, daha önce yalnız aylıklıların yararlanabildiği bu sistemden, gündelikle çalışanlar da yararlanmaya başlamışlardı. Bu izin, kıdem yanında devamlılığa göre de ayarlanmıştı ve böylece, "işçi menfaati ile istihsalin artmasına yarayacak tedbirler meczedilmiş bulunmaktaydı."[267]

TCDD'nda da, 1936 yılından itibaren bu tür ücretli izin uygulamaları yapılmaktaydı.[268]

Bunların yanında, bazı kuruluşlarda, örneğin Sümerbank'ta, konut ve tüketim kooperatifleri aracılığıyla da işçilerin refah düzeylerinin artırılmasına çalışılıyordu.[269]

---

264 Can, 1965, s.1.

265 Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:17, Nisan 1947, s.67.

266 Zaim, 1956, s.268. Tüm çabalarımıza karşın, bu yönetmeliği Sümerbank arşivlerinde bulamadık.

267 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.54.

268 Koç, 1996, s.148.

269 Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, s.55.

10. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde Çalışanların Durumlarının Endüstrileşme Sürecinin Sosyal ve Ekonomik Maliyeti Açısından Değerlendirilmesi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ndeki işçilerin çalışma ve yaşama koşulları üzerine yaptığımız bu değerlendirmelerin ışığında, Türkiye'de devlete ait kuruluşlardaki olanakların dönem ortalamalarının çok üzerinde olduğu görülmektedir. Bu biçimiyle, bu kesim çalışanlarının Carr'ın değişik dönemler ve bölgeler için yaptığı değerlendirmelerdekinden farklı koşullar altında bulundukları söylenebilir. O zaman, Türkiye'de endüstrileşme sürecinin maliyetinin hangi kesimlerce yüklenildiği sorusu daha da kritikleşmektedir.

Bu konuda yapılabilecek ilk belirleme, bu sürecin yükünün köylülük tarafından üstlenildiğidir. Bunun temel mekanizması ise iç ticaret hadlerinde tarımsal ürünler aleyhine meydana gelen değişmeler olmuştur. Kuramsal olarak, "Tarımın ticaret hadlerindeki bozulma, ülkedeki sanayi sermayesi birikimini olumlu yönde etkileme potansiyeline sahiptir. Eğer sanayideki ücretler, tarımsal malları satın alma gücü ifadesiyle sabit kalmışsa, sanayi sektörünün ticaret hadlerindeki iyileşme (tarımın ticaret hadlerindeki bozulma), sanayide daha büyük karlara yol açabilir ve böylece daha hızlı sermaye birikimini uyarabilir."[270] Nitekim, Türkiye'de 1930'lu yıllardaki gelişme de bu bağlantılar çerçevesinde gelişmiştir. "İç ticaret hadlerinde sanayi lehine ortaya çıkan değişme, başlıca üç yoldan sanayide kârlılığı artırmıştır: Bir kere, tarımsal veya madensel hammaddeleri işleyen sanayilerde, hammadde maliyeti düşmüştür; ikincisi, gıda maddeleri nisbi fiyatı düşmüştür. Bu da, işçi ücretlerinin çok düşük düzeylerde kalmasını sağlamıştır. Üçüncüsü, köy kesiminin aleyhine işleyen fiyat makası, bir taraftan işçinin alternatif maliyetini düşürmüş; bir taraftan köylüyü topraktan koparmıştır."[271]

Ancak, "Köyden gelir transferiyle kapital birikiminin kaynakları yaratılmış" olmakla birlikte, bu yükün tarımsal kesimin

270 Tezel, 1986, s.365.
271 Kazgan, 1977, s.261.

tümü tarafından değil, daha çok iç ticaret hadlerinin değişiminde daha zararlı çıkan buğday üreticileri tarafından üstlenildiği gözlenmektedir.[272]

Pekiyi, bu yükün üstlenilmesinde bağımlı çalışanların payı ne olmuştur? Dönemi bölüşüm göstergeleri açısından değerlendiren Boratav, "Sanayileşmenin yükünün esas olarak buğday üreticileri ile işçi sınıfı tarafından paylaşıldığı" değerlendirmesinde bulunmaktadır.[273] Ancak, Boratav'ın bu değerlendirmesinde işçi sınıfını bir bütün olarak aldığını belirtelim. Oysa, bu kesimin dönem itibariyle çalışma koşulları ve ücretler açısından homojen bir nitelik göstermediğini biliyoruz. Özellikle, kamu ve özel kesimde çalışan işçiler arasında ücret ve diğer çalışma koşulları açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Kamu-özel kesim ayrımının yapılması durumunda, işçi sınıfı içerisindeki değişik alt kesimler açısından durum farklılaşacaktır. Dönem içerisinde kamu ve özel kesimler itibariyle ücret karşılaştırmaları, çalışmamızın bir sonraki bölümünde kapsamlı bir biçimde yapılacaktır. Şu noktada belirtilmesi gereken, Türk endüstrileşme deneyiminin sancılarını kamu sektöründe çalışan işçilerin belirgin bir biçimde yaşamadıklarıdır. Ancak, bununla, bu sürecin tümüyle sancısız yaşanmış olduğunu söylemek istemiyoruz. Endüstrileşme deneyiminin sancılarını daha çok hisseden kesimler olarak, özel kesimde işçi statüsünde çalışanlar ve küçük köylülük ön plana çıkmaktadır.

11. Kamu Kesimi Çalışanları: Bir "İşçi Aristokrasisi" mi?

Dönem içerisinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde işçilere sağlanan olanaklar, başka tartışma noktaları da üretmektedir. Bunların en önemlilerinden biri, bu yolla bir "işçi aristokrasisi" yaratılmış olduğu biçimindedir. Bu görüşe göre, "Memurlara yasalarla, kamu kurum ve kuruluşlarındaki işçilerin bir bölümüne de yasalar, tüzükler ve işyeri yönetmelikleri ile tanınan göreceli olarak daha iyi koşullarla bir işçi aristokrasisi yaratılarak, bir ta-

272 Pamuk, 1988, s.95.
273 Boratav, 1990, s.62.

raftan Devlete bağımlı bir tabaka oluşturuldu, diğer taraftan daha sonraki yıllarda güçleneceği bilinen işçi sınıfı içindeki çeşitli tabakalar arasında önemli çelişkiler yaratıldı. ...1923-1946 döneminde yasalar ve yönetmeliklerle işçiler lehine getirilen düzenlemeler, işçi sınıfının örgütlü ve bilinçli bir mücadelesinin ürünü olmaktan çok, işgücü ve özellikle becerili işgücü yetersizliğine çözüm bulma ve işçi sınıfının en nitelikli unsurlarından bir işçi aristokrasisi yaratarak çıkabilecek toplumsal sorunları önleme çabalarının ve uluslararası ilişkilerin sonucuydu."[274]

İşçi aristokrasisi, "İşçi sınıfının bir kesiminin bütün kitleden ayrılmalarını ve bunların tümünün çıkarlarına karşıt çıkarlara sahip olmalarını ima eden" bir kavramdır.[275] İşçi aristokrasisi, bu içeriğiyle, üzerinde tümüyle uzlaşma sağlanan bir kavram olmayıp, birçok açıdan tartışmalıdır. Kavram her şeyden önce, "sınıf bilincini, mekanik bir ekonomik determinizme dayandırması, üretim ilişkilerinin aleyhine olarak bölüşüm ilişkilerini vurgulaması, sosyalizm mücadelesinde, işçi sınıfından daha çok ilerici bürokratlara temel bir rol atfettiği" gibi gerekçelerle eleştiri konusu yapılmaktadır.[276]

Şunu belirlemek gerekir ki, bağımlı çalışanlar arasındaki tabakalaşma ve ücret farklılıkları sadece Türkiye'ye ya da incelemekte olduğumuz dönemlere ait olmayıp, evrensel bir olgudur ve tarihin her döneminde, her siyasal ve iktisadi sistem içerisinde gözlenmiştir. Bunun altında; ağırlıklı olarak, işgücünün niteliğine ilişkin farklılıklar yatmakta ve bunun da esas olarak eğitim faktörüyla açıklanması mümkün bulunmaktadır. İşgücü-

274 Koç, 1998, s.34. Koç bir başka çalışmasında ise, dönem içerisinde kamu işletmelerindeki işçilerin çoğunun birinci kuşak ve tamamıyla mülksüzleşmemiş işçilerden oluşturulduğunu savunmaktadır. Bakınız, Koç, 1996, s.179. "Tamamıyla mülksüzleşmemiş işçilerden oluşan bir işçi sınıfı aristokrasisi"nin varlık kazanabileceğini düşünmüyoruz.

275 Munck, 1995, s.96. İşçi aristokrasisi kavramı, başka bir çalışmada, "İşçi sınıfının nitelikli, yüksek ücretli, ayrıcalıklı, ideolojik ve siyasal açıdan burjuvazinin etkisine açık, bu etkiyi ve aynı zamanda küçük burjuva dünya görüşünü işçi sınıfına taşımaya eğilimli, ama duruma göre militanca davranmaya da yetenekli olan katmanı" olarak tanımlanmaktadır. Bakınız, Ertuğrul, 1998, s.99.

276 Munck, 1995, s.95.

nün eğitim düzeyinin verimliliğe yansıdığı, bunun da ücret düzeyleri üzerinde birinci derecede etkin olduğu söylenebilir. Bunun yanında, işletme ölçekleri ve kullanılan teknoloji de işgücü verimliliğini yakından ilgilendirmektedir. Etnik ve coğrafi faktörlerle yaş ve cinsiyet vb. faktörler de, ücret farklılıkları üzerinde rol oynamaktadır. Tüm bu nedenlerle, ücret farklılıklarını işçi aristokrasisi kavramına dayanarak açıklamaya çalışırken özenli davranmak icap eder.

Ayrıca, kavram muhtemel vargıları itibariyle de tartışılmalıdır. İşçi aristokrasisi kavramı, bizatihi daha iyi çalışma koşullarına sahip bir işçi kitlesinin varlığından kaynaklanmakla birlikte, bu kitlenin sınıf davranışları itibariyle genel işçi kitlesinden farklı ve daha tutucu tavırlar içerisinde olacağı vargısına ulaşmaktadır. Ancak, sınıf davranışlarının ya da işçi sınıfı bilincinin direkt bir biçimde ekonomik koşullarla açıklanması olanaklı görünmemektedir. Daha iyi ücret geliri elde eden kesimler daha radikal sınıfsal tavırlar içerisinde bulunabilirken, daha düşük ücret geliri elde eden kesimler muhafazakar bir nitelik gösterebilmektedirler. Sorunun başta eğitim düzeyi olmak üzere çok etmenli bir çerçevede düşünülmesi gerekir. Değişik ülkeler düzleminde yapılan araştırmalar da, "daha çok ücret almanın, zorunlu olarak daha muhafazakar olmayı gerektirmediği" sonucunu vermiştir.[277]

Bu değerlendirmelerimiz ışığında, Türkiye'de bu koşullarm yerine gelip gelmediğinin araştırılması icap eder. Bunu yaparken, memurların durumunu işçilerden farklı bir biçimde ele almak yararlı olacaktır. Sağlıklı bir değerlendirme için, konu, tarihsel kökenleri de dikkate alınarak ve Osmanlı İmparatorluğu dönemi de dahil olmak üzere ele alınmalıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nda tüm toplumsal katmanlar içerisinde asker-sivil bürokrasi, egemen bir konuma sahipti. Öyle ki, Osmanlı sınıfsal yapısına ilişkin olarak yapılan geleneksel "yönetenler-yönetilenler" ayrımı çerçevesinde, asker-sivil bürokrasi; yönetilenler içerisinde değil, yönetenler arasında değerlendiriliyordu.[278]

277 Munck, 1995, s.34.

278 Bu ayrım konusunda bakınız, Akşin, 1977, s.34; Akşin, 1996, s.7.

Kuşkusuz, buradaki sınıfsal ayrım, ekonomik artığa el koyma anlamında yapılabiliyordu ve bu anlamda asker-sivil bürokrat kesim içerisinde yer alanlar, büyük bölümü itibariyle iktisadi anlamda ücretli olmalarına karşın, siyasi ve sosyal olarak "yönetenler" içerisinde düşünülüyorlardı.

Bu kesimin ücret, sosyal güvenlik vb. açılardan diğer ücretlilere göre daha olumlu koşullar altında bulunması da söz konusuydu.[279] Her ne kadar İmparatorluğun son yıllarında bu durum değişmeye başlamışsa da, asker-sivil bürokrasiye ilişkin bu anlayışın Cumhuriyet dönemine de yansıması, miras bırakılması söz konusu olmuştur.[280] Nitekim, Cumhuriyet döneminde de asker-sivil bürokrasi, en azından üst kademeleri, siyasal ve toplumsal alanda, toplumsal sınıfları da bastırabilecek düzeyde egemen olabilmiştir. Her ne kadar, ekonomik olarak artığa el koyma anlamında, Cumhuriyet döneminde bu kesim, artık Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gibi toplumsal bir sınıf olarak kabul edilemezse de, durumun bir ölçüde sürdüğünü gözleyebiliyoruz. Bu nedenlerle, Cumhuriyet döneminde asker-sivil bürokrasiyi siyasal, toplumsal egemenliğinden soyutlanmış bir biçimde ve sadece imtiyazlı bir ücretli kesimi yani bir işçi aristokrasisi olarak ele almak yanıltıcı olacaktır.[281]

Sorunu, daha sonraki gelişmeler açısmdan da değerlendirmek gereklidir. Daha sonraki yıllarda bürokrasinin toplumsal konumunda ve buna koşut olarak gelir düzeyinde gerilemelerin olduğu görülmektedir. Bu gerileme daha 1930'lu yıllarda başla-

---

279 Osmanlı İmparatorluğu'nda memurların gelir ve yaşam düzeyleri konusunda kapsamlı değerlendirmeler için, bakınız, Findley, 1996, ss.315-362.

280 Bu çerçevede, bu kesimi *a priori* işçi sınıfı içerisinde ve daha yüksek ücret geliri elde ettikleri için de işçi aristokrasisi içerisinde görmek, yanlış sonuçlara götürecektir. Bu çerçevede, örneğin Koç'un Cumhuriyet döneminde memurların durumu hakkında yaptığı değerlendirmelere ve bu arada "Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda işçi aristokratlarının oynadığı role" ilişkin görüşlerine katılmak olanaklı değildir. Bu görüş için, bakınız, Koç, 1996, s.168.

281 Boratav'a göre, ekonomik artığa el koyma anlamında, bürokrasi Osmanlı toplumunda bir sınıf olarak değerlendirilebilir ancak aynı değerlendirmenin Cumhuriyet dönemi için geçerli olduğu söylenemez. Bakınız, Boratav, 1991, ss.11-12.

mış, 1935'lerden itibaren daha da açık bir hal almıştır.[282] Bu kesimin gelir düzeyindeki gelişmeleri, çalışmamızın dördüncü bölümünde kapsamlı bir biçimde değerlendireceğiz.

Memurların durumunu bir tarafa bırakarak, sorunu sadece işçiler açısından değerlendirirsek, kanımızca, önemli olan ve tartışılması gereken noktalar şunlardır:

i.Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışanlar, gerçekten bir "işçi aristokrasisi" olarak nitelenebilirler mi? Böylesi bir nitelemede kullanılacak ölçütler neler olacaktır? Eğer, sadece ücret düzeyleri bir ölçüt olarak kullanılmak isteniyorsa, bunun nedenlerini de açıklığa kavuşturmak icap eder. Dönem içerisinde bu kuruluşlardaki ücret düzeyleri ülke ortalamasının üzerindedir. Ancak, ücret düzeylerindeki kamu-özel farklılığını açıklamakta kullanabileceğimiz çok sayıda iktisadi faktör bulunmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne bağlı müesseseler dönemin en ileri teknolojisiyle ve geniş ölçekli olarak kurulmuşlardır. Bu kuruluşlarda çalışan işçilerin eğitim düzeyleri, değişik yöntemlerle yükseltilmeye çalışılmaktadır. Tüm bu iktisadi faktörlerin; işgücünün niteliğini, verimliliğini ve dolayısıyla ücret düzeyini olumlu yönde etkilemesi kaçınılmazdır.

ii.Kanımızca, bu kesimin çalışma koşulları özel kesimden daha iyi olmakla birlikte, "aristokrasi" olarak nitelenebilmeleri için, başka koşullarm da sağlanmış olması gerekir. Bunların başında, bu kesimin sürekli bir nitelik kazanması gelmektedir. Ancak bu biçimde "aristokrat" bir tabakanın varlık kazanması mümkün olabilir. Oysa, işçi devir oranlarına ilişkin olarak çalışmamızın bir sonraki bölümünde yapacağımız geniş değerlendirmelerden, kırsal kesimle bağları süren bir işçi kitlesinin mevcut olduğu, kalıcılığın hiç bir biçimde sağlanamamış olduğu, sağlanan ücret ve diğer çalışma koşullarının da bunu sağlamaya yetmediği anlaşılmaktadır. Eğer, bir işçi aristokrasisinden söz edilecekse, bunun en azından böyle bir kalıcılığın göreli olarak sağlandığı daha sonraki dönemler için yapılması anlamlı olacaktır. Bu durumda dahi, bu kesimi aristokrat olarak niteleye-

282 Şaylan, 1984, s.300.

bilmek için, sınıfsal davranışlarında ağırlıklı olarak yüksek ücret elde etmekten kaynaklanan farklılıklar olduğunun ortaya konması gerekir. Dönem içerisinde kamu-özel kesim ayrımı üzerinde yükselen bir sınıfsal davranış farklılığı olduğunu göstermekse, kanımızca olanaklı değildir.

iii.Nihayet, "işçi aristokrasisi" tartışmalarında en kritik noktalardan biri, kanımızca, "amaç" unsuru olmaktadır. Her şeye karşın ve kullanılan ölçütler neler olursa olsun, bu işçileri "işçi aristokrasisi" olarak nitelemek olanaklı olsa bile, bunu amaç unsuruna bağlamak söz konusu olabilecek midir? Yani, bu uygulamalar, bizatihi bir işçi aristokrasisi yaratmak, bu yolla işçi sınıfını bölmek amacıyla ve önceden planlanarak ve bilinçli olarak mı yapılmıştır? Çalışmamızda bu noktaya kadar yaptığımız değerlendirmeler, bu uygulamaların; sanayileşme çabalarının sekteye uğramadan sürdürülmesi, bunun için gerekli işçi ihtiyacının karşılanması ve sosyal mülahazalardan kaynaklandığını göstermektedir. Bu çerçevede de savlanan "amaç" unsurunun hiç bir biçimde sağlanmadığını düşünüyoruz.

Bu değerlendirmelerimiz ışığında, dönem içinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışan işçiler için "aristokrat" kavramını kullanmak olanaklı değildir. Kanımızca, bu konuda yapılan ve katılmadığımız işçi aristokrasisi değerlendirmelerinin altında yatan önemli nedenlerden biri, daha sonraki dönemlerde bu kuruluşlarda ortaya çıkan uygulamaların, bir zaman sıçraması yapılarak "geçmişe taşınması"dır.

Üstelik, değerlendirmeler daha sonraki dönemler itibariyle yapıldığında bile, işçi aristokrasisinin varlık kazandığından söz etmek güçtür. Bazı çalışmalar, kamu kesimi çalışanları için bu nitelemenin 1950 sonrası dönem için de yapılamayacağını göstermektedir. Örneğin, Yerasimos'a göre, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, "önce devletin 'işveren' olarak etkinliği elden bırakması, daha sonra yani 1950-1960 on yıllık zaman diliminin ortalarına doğru ise, özel teşebbüse bağlı ikinci sanayileşme dalgası proletarya içinde 'imtiyazlı' bir kesim oluşması hayalini silip yokederken, sermayelerin sanayi sektörüne yönelmesi sonucu doğan rekabet de işçinin durumunda, kişisel düzeyde bir değiş-

meyi gitgide umulur olmaktan çıkarır."[283]

Ancak, bu dönem itibariyle tartıştığımız konu açısından değerlendirilmesi gereken bir nokta da şudur: Her ne kadar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışanlar, işçi aristokrasisi olarak nitelenemezlerse de, dönemin koşulları, onlardan bir bölümü için işgücü içerisinde başka statülere geçme olanakları yaratmıştır. Daha önce değerlendirdiğimiz gibi, 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 başlayabilmişlerdir.

V. SAVAŞ DÖNEMİ

Türkiye'de 1940'lı yıllara kadar iktisadi alanda yaşanan gelişmeleri özetleyecek olursak, özellikle devletçi dönemde ülkede sanayileşme yolunda ciddi bir birikim ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bu tarihten sonraki gelişmeler ise İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerini taşır. Türkiye her ne kadar savaşa girmemişse de, savaşın etkilerini bütün gücüyle hissetmiş ve savaş ekonomisi koşullarında yaşamıştır. İthalatın yarıya düşmesi ve bunun sanayileşme çabaları üzerindeki etkisi, büyük bir ordu bulundurma zorunluluğunun bütçe üzerinde yarattığı maddi yük kadar, genellikle işgücü, özellikle nitelikli işgücü arzında yarattığı kısıtlamalar, 1945'e kadar olan dönemin iktisadi açıdan bir gerileme dönemi olması sonucunu doğurdu.[284] Aşağıdaki tabloda İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerini değerlendirebilmek amacıyla, 1933-1945 yılları arasında gayri safi milli hasılada üretim kesimlerine göre meydana gelen gelişmeleri vermekteyiz.

---

283 Yerasimos, 1976, s.1619.

284 İkinci Dünya Savaşı sırasında Türk ordusunun mevcudu, 120 000'den 1.5 milyona kadar çıkmıştı. Bakınız, Akşin, 1996, s.195.

Tablo XIII: Gayri Safi Milli Hasılada Meydana Gelen Gelişmeler (1933-1945)(1938=100)

Yıllar	Tarım 1938=100	Sanayi 1938=100	Toplam 1938=100
1933	56	72	72
1934	70	81	77
1935	66	81	75
1936	98	78	89
1937	97	86	92
1938	100	100	100
1939	107	117	108
1940	103	105	102
1941	88	102	93
1942	103	99	97
1943	90	97	88
1944	82	91	84
1945	65	77	73

Kaynak: Bulutay; Tezel; Yıldırım, Tablo 8.2.C'den hesaplanmıştır.

Görüldüğü gibi, 1938-1945 yılları arasında gayri safi milli hasılada %27'lik bir gerileme yaşanmıştır. Sanayi kesimindeki azalma ise %23'tür. Tarım kesiminde %35'lik bir düşme vardır. 1948 yılı sabit fiyatlarıyla hesabedilen birey başına gayri safi milli hasıla ise 1945'te, 1938 yılındakinin %59'una düşmüştür.[285]

285 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 8.1'den hesaplanmıştır.

1948 yılı sabit fiyatlarıyla hesabedilen toplam gayri safi yatırımlar; 1945'te, 1938 yılındakinin %70'ine düşmüştür.[286] Aynı dönem içerisinde, 1938 fiyatlarıyla, önemli tarım ürünlerinden buğday üretim indeksi 51'e, toplam hububat indeksi 49'a, bakliyat indeksi 60'a, toplam bitkisel üretim indeksi 70'e düşmüştü.[287] 1933-1939 döneminde milli gelirin ortalama %10.7'sini oluşturan gayri safi sermaye birikimi oranı, savaş yılları ortalaması olarak %8.2'ye düşmüştü.[288]

Bu dönemde, 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi ve 1944 yılında çıkarılan Toprak Mahsulleri Vergisi gibi iki olağanüstü vergi uygulamasına karşın, belirli ellerde savaş koşullarının doğurduğu servet birikimleri oldu. Bu gelişmeler, savaş döneminde Türkiye'de gelir dağılımının ciddi ölçüde bozulmasına yol açtı. Konuyu, ücretlilerin durumu açısından bir sonraki bölümümüzde değerlendireceğiz. Ancak, bir başka yönüyle bu birikim, özel ellerdeki sermaye birikimini artırarak, gelecekte uygulanacak iktisat politikaları üzerinde etkili oldu. Bu oluşumlar, ayrıca, Türkiye'de 1940'ların ortalarında hızlanan siyasal değişmeleri de etkiledi. İktisadi ve siyasal alanda ortaya çıkan değişmelerin ise, içsel ve dışsal dinamikleriyle; savaş sonrasının değişen dünyasında çalışma ilişkileri alanının da radikal bir biçimde değişmesine yol açması kaçınılmazdı. Bu gelişmeleri de, çalışmamızın son bölümünde ele alacağız.

Çalışmamızın bu bölümünü tamamlamadan önce, son olarak, tüm döneme ilişkin sektörel gelişme verilerini gözden geçirmek istiyoruz. 1923-1948 yılları arasmda değişik üretim faaliyet kollarına göre gayri safi milli hasılada, bir önceki yıla göre gözlenen değişiklikleri gösteren aşağıdaki tablo, ele aldığımız 1920-1946 dönemine ilişkin iyi bir özet vermektedir.

---

286 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 9.3'ten hesaplanmıştır.
287 Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo 2.22'den hesaplanmıştır.
288 Boratav, 1990, s.68.

Tablo XIV: Üretim Faaliyet Kollarına Göre Gayri Safi Milli Hasıla Zincirleme Endeksi (1923-1948) (1938 Yılı Üretici Fiyatları İle)

Yıllar	Tarım	Sanayi	GSMH
1923	–	–	–
1924	141.6	92.4	119.8
1925	102.1	120.3	111.6
1926	129.1	114.5	116.0
1927	72.8	120.4	90.9
1928	120.2	98.9	111.1
1929	131.4	104.4	116.1
1930	98.9	112.8	104.2
1931	110.1	114.7	106.5
1932	76.9	117.0	93.9
1933	116.6	118.5	119.8
1934	103.4	113.6	106.7
1935	94.6	99.5	97.6
1936	148.9	96.8	119.2
1937	98.5	109.8	103.3
1938	103.3	116.3	108.8
1939	106.6	116.6	108.4
1940	96.8	89.8	93.8
1941	84.9	97.3	91.0
1942	117.3	97.3	104.4
1943	87.8	97.7	90.8
1944	91.0	94.3	95.8
1945	78.8	84.2	86.4
1946	149.4	125.9	129.1
1947	88.3	106.1	105.7
1948	132.5	105.4	113.5

Kaynak: Bulutay; Tezel; Yıldırım, 1974, Tablo:8.5.C.'den düzenlenmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çalışma İlişkileri Alanındaki Gelişmeler

I. GİRİŞ: ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASI AÇISINDAN DÖNEME İLİŞKİN BİR ÖZET

Çalışmamızın bu bölümünde, 1920-1946 döneminde çalışma ilişkileri alanında yaşanan gelişmeleri, daha önceki bölümlerde ele aldığımız siyasal ve iktisadi gelişmelerle bağlantılı olarak ve kapsamlı bir biçimde değerlendireceğiz. Ancak, bunu yapmadan önce, dönem içerisinde bu alanda ortaya çıkan temel oluşumları bir çerçeve biçiminde, özet olarak sunmak istiyoruz. Bu değerlendirmeyi, çalışmamızın temel kuramsal yaklaşımı olan "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" bağlamında ve kurumsallaşmanın ana ögeleri itibariyle yapacağız.

Çalışma ilişkileri alanındaki bu kurumlaşmalar, dönemin kendine özgü siyasal ve iktisadi koşulları altında şekillenmiştir. Siyasi alanda tek parti yönetimi, iktisadi alanda ise özellikle 1930 sonrası dönemde izlenen devletçi iktisat politikaları, bu oluşumların genel çerçevesini çizmektedir. Dönemin temel özelliği,

çalışma ilişkileri alanının, bu alanın asli aktörleri olan işçi ve işverenlerden çok, devlet tarafından belirleniyor olmasıdır. Bu koşullarla çalışma ilişkileri üzerindeki etkilerini, daha önce geniş bir biçimde değerlendirmiş bulunuyoruz. Şimdi, bu bölüm içerisinde kapsamlı bir biçimde ele alacağımız konulara ilişkin genel bir çerçeve çizmeye çalışalım.

A. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARAFLARININ ORTAYA ÇIKMASI

Dönem içerisinde izlenen iktisat politikaları, işçi kesiminin niceliğinde kayda değer bir artışa yol açmıştır. Bu artış, özellikle 1930'lu yıllarda devlete ait sanayi kuruluşlarmda ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşların dönemin en ileri teknolojileriyle ve büyük ölçekli olarak kurulmaları; işçi kesimine nicelik yanında, niteliksel özellikler de kazandırmıştır. Türkiye'de, sürekli bir nitelik gösteren, eğitim ve iş deneyimi sahibi, modern anlamda bir işçi sınıfının kökenleri bu dönemde oluşmuştur.

B. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARAFLARININ ÖRGÜTLENMESİ

Tek partili dönem, çalışma ilişkilerinin taraflarının örgütlenmeleri açısından sorunlarla doludur. Bu sorunlar; kısmen hukuki, kısmen de fiili durumdan kaynaklanmaktadır. Fiili durum, belirli bir döneme kadar sınırlı hukuki engeller olmasına karşın, tek parti yönetiminin uygulamalarıyla oluşmuştur. Hukuki durumu ise öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'ndan sarkan yasalar ve Cumhuriyet döneminde çıkarılan yeni yasalar çerçevesinde incelemek icap eder. Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kamuya yönelik kuruluşlarda çalışanlar açısından sendika yasağı getiren 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'yla genel bir geçerliliği olan, ama bazı sınırlamalar dışında liberal bir nitelik taşıyan Cemiyetler Kanunu'nu devralmıştı. Tatil-i Eşgal Kanunu, büyük bölümüyle 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'na, Cemiyetler Kanunu ise 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'na ka-

dar yürürlükte kalmıştı. Bu tarihe kadar işçi kesiminin Tatil-i Eşgal kapsamı dışındakiler açısından örgütlenmesi, hukuki olmaktan çok, tek parti döneminin kendine özgü siyasal koşulları altında oluşan fiili bir sınırlamaya tabi olmuştur.

1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ise getirdiği sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı ile bu tarihten yasağın kaldırıldığı 1946 tarihine kadar, sendikal örgütlenmeyi hukuken de engellemiştir. Dönem içerisinde çalışma ilişkilerinin işçi tarafının kurumsallaşmasına ilişkin tek öge, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun getirdiği işçi temsilciliği kurumudur. Yasayla belirli işlevler yüklenen bu kurumun etkileri ise sınırlı kalmıştır.

C. TOPLU PAZARLIĞIN KURUMSALLAŞMASI

Türkiye'de, incelediğimiz 1920-1946 döneminde toplu pazarlık kurumunun gelişmesi mümkün olmamıştır. Her ne kadar, 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 316. ve 317. maddelerinde toplu pazarlık kurumu "umumi mukavele" adı altında düzenlenmişse de, dönem koşullarında bu kurum işlerlik kazanamamıştır. Sendikal örgütlenme ve iş müçadelesi araçları olarak grev ve lokavt kurumlarının yokluğu, gelişkin bir toplu pazarlık sisteminin oluşumunu engellemiş, umumi mukavele kurumu büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmıştır.

Toplu pazarlık kurumunun gelişmesinde daha ileri bir aşama, 1947 tarihli ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'la sağlanmış, toplu sözleşme kurumu "genel sözleşme" adıyla düzenlenmiştir. Bu yasayla artık sendikal örgütlenme mümkün olmakla birlikte, henüz iş müçadelesi araçları olan grev ve lokavt kurumsallaşmamış olduğu için, sendikal örgütlenme/toplu pazarlık/grev-lokavt üçlemesinin bir ayağı eksik kalmaktadır. Bu ayağın eksikliği, diğer ayakların da etkinlik kazanamaması sonucunu doğuracak ve ayakların tamamlanması için 1960'lı yılları beklemek gerekecektir.

Ç. İŞ MÜCADELESİ ARAÇLARI OLARAK GREV VE LOKAVTIN KURUMSALLAŞMASI

1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamındakiler için getirilen hukuki grev özgürlüğü rejimi, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'na kadar sürmüştür. 1936'dan sonra ise, İş Kanunu'nun kapsamı içerisindeki çalışanlar açısından hukuken "grev yasağı" rejimi söz konusu olmuştur. Aynı biçimde, işverenler açısından da "lokavt yasağı" geçerli olmaktadır. Ancak, yasanın kapsamına girmeyen işyerleri açısından bu rejimin geçerli olmadığını ifade etmeliyiz. Bununla birlikte, gene dönemin kendine özgü koşullarında, hukuki olarak varolan bu grev özgürlüğü rejiminin, fiili sınırlamalar dolayısıyla uygulanması söz konusu olmamıştır.

"Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" çerçevesinde yaptığımız bu genel değerlendirmelerden sonra, dönem içerisinde çalışma ilişkileri alanında ortaya çıkan oluşumları, kapsamlı bir biçimde değerlendirmeye geçebiliriz.

II. BAĞIMLI ÇALIŞANLARIN NİCEL VE NİTEL VARLIKLARI

A. GİRİŞ

Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde, özellikle devletçi dönemde izlenen iktisat politikaları, çalışma ilişkileri alanına yönelik önemli sonuçlar doğurmuştur. Bunlarm başında işçi kesiminin nicel varlığına ilişkin gelişmeler gelmektedir. Çalışanların niceliğiyle ilgili olarak, 1927 tarihli Sanayi Sayımı ve Teşvik-i Sanayi Kanunu incelenirken bazı rakamlar verilmişti. Bu bölümde, diğer kaynaklardan elde edilen bilgileri de değerlendirerek, dönem içerisinde bağımlı çalışanlar kesiminin nicel varlığının gelişimini inceleyeceğiz. Bu incelemeyi, işçi sayıları kadar; işgücünün kadın, erkek ve çocuk işçiler arasındaki dağılımını da göz önüne alarak yapacağız. Ancak, işçi kesiminin nicel varlığını incelemeden önce, bu kesime ilişkin nitel değerlendirmeler yapmak zorunlu olmaktadır.

B. BU DÖNEMDE İŞÇİLERİN VE İŞÇİLİĞİN TEMEL BAZI NİTELİKLERİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkilerini incelediğimiz çalışmamızda, ülkede 19.yüzyıl sonlarıyla 20.yüzyıl başlarındaki ücretlileri, işçilik niteliğini kazanıp kazanmamış olmaları açısından değerlendirmiştik.[1] Bu değerlendirmelerde, o dönemde sanayi kuruluşlarında çalışanların çoğu için "sanayi işçisi" terimini kullanmanın güç olduğunu belirtmiştik. Tarım kesimiyle bağlarını koparmamış bu kesim, daha çok yılın belirli zamanlarında işçi olarak çalışarak ek gelir elde eden kişilerden oluşmaktaydı. Gerek okul eğitimi, gerekse iş deneyimi itibariyle sanayi kesiminin talep ettiği normlardan uzak olan bu kesim, toplumsal açıdan da sanayi işçisinin davranış kalıplarından farklı özellikler gösteriyordu. Tüm bu özellikleri itibariyle, bu kesim, "işçi" kavramından çok, "köylü-işçi" gibi ilginç kavramlarla nitelenmekteydi.

Cumhuriyet Türkiyesi, Osmanlı İmparatorluğu'ndan sadece iktisadi yapıyı ve mevcut sanayi kuruluşlarını değil, bunların insan yapısını da devralmıştı. Eğitimiyle, iş deneyimiyle, çalışma alışkanlıklarıyla ve toplumsal davranış kalıplarıyla.. Süreklilik niteliği taşımayan ve modern teknolojiye sahip sanayi kuruluşlarına uygun olmayan bu insan yapısı, Cumhuriyet döneminde geliştirilmek istenen sanayi açısından ciddi sınırlamalar ve sorunlar yaratmıştır. T.C. Ali İktisat Meclisi'nin 1933 tarihli bir raporunda, sanayi müesseselerinde teknik şefler, ustalar ve işçilerden oluşan çalışanların o günkü faaliyetlere göre bile yetersiz olduğu ifade edilerek, "Memleketimizde mesleğine merbut ve tecrübeli amele pek azdır." denilmekteydi.[2] Sınırlamaların ve sorunların aşılması ve sürekli bir sanayi işçiliğinin oluşması, ancak zaman içerisinde ve tedrici bir biçimde gerçekleştirilebilmiştir.

Türkiye'de bu dönemde sürekli bir sanayi işçiliğinin oluşmadığının en önemli göstergelerinden biri, işgücü devir oranla-

1 Bakınız, Makal, 1997, ss.164-168.
2 T.C. Ali İktisat Meclisi, 1933, ss.18-19.

rının yüksekliğidir.[3] Bu konuda birkaç rakam vermek istersek, dönemin en büyük iktisadi devlet teşekküllerinden biri olan Sümerbank'ta, 1944 yılı içerisinde, toplam 25 194 işçiden 23 578'i işten ayrılmıştı ve çıkış oranı %93.58'e ulaşmaktaydı.[4] 1935 yılında kurulan Kayseri Bez Fabrikası'nda, kuruluşundan 1940 yılına kadar çalışan işçi sayısı 19 761 kişiye ulaşmıştı ve bu da işçi kadrolarının 5 yıl içerisinde tam yedi defa yenilenmiş olması anlamına geliyordu.[5]

Diğer iktisadi devlet teşekkülleri açısından da aynı sorunlar yaşanıyordu. Örneğin, Etibank Ergani Bakır İşletmesi'nde 1941 yılında, aynı senenin ortalama işçi kadrolarına nazaran yeniden giren işçi oranı %247'ye ve işletmeyi terkedenler %165'e ulaşıyordu.[6] Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi'nde de 1940 yılında işçi devir oranı %300'e ulaşmaktaydı.[7] 1949-1950 yılları için yapılan bir çalışma da yüksek oranlar vermektedir. Buna göre, oran Guleman Şark Kromları işletmesinde %150-175, Ergani bakırlarında %250 dolaylarındaydı.[8]

Özel kesime ait sanayi kuruluşları da aynı sorunları yaşıyordu. Örneğin Mensucat Santral Fabrikası'nda işgücü devir oranı, 1947'de %67, 1948'de %64, 1949'da %73 idi.[9] 1953 yılında yapılan bir araştırmaya göre, İstanbul mensucat sanayiinde işçi devir oranı %72.5'ti.[10]

İşgücü devir oranlarında gözlenen bu olağanüstü yüksekliğin sonuçlarmdan birisi, iktisadi kuruluşların, rantabl bir biçimde çalışabilmeleri için gerekli işgücünü sağlayamamaları olmuştur. Bunun sonucunda ise bu kuruluşlar düşük kapasite ile çalışmak zorunda kalmışlar ve üretim düzeyinde potansiyel ya

3 İşçi devri, "Aylık veya yıllık olmak üzere, belirli bir süre içinde işyerine giren ve çıkan işçi miktarının, aynı süre içinde işyerinde çalışan ortalama işçi sayısma" oranıdır. Bakınız, Zaim, 1997, s.66.

4 Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.44.

5 Ekin, 1960, s.137.

6 Ekin, 1960, s.137.

7 Ekin, 1960, s.136.

8 Özeken, 1950, s.105.

9 Özeken, 1950, s.107.

10 Zaim, 1956, s.310.

da reel düşmeler olmuştur. Bu durum, 1934 yılında uygulanmaya başlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın beklentilerinin de daha düşük düzeyde gerçekleşmesine yol açmıştı. Çünkü, "Kapasiteler büyük olmasına karşın, gerçekleştirilen üretimler oldukça düşük kalmıştır. Bunda savaş içi dönemin yedek parça sağlanması vb. konulardaki zorlukları yanısıra Orta Anadolu'da işçi sağlamaktaki güçlükler ve özellikle işçilerin çok yüksek işbırakma oranları gibi nedenler etkili olmuştur."[11]

1942 yılı itibariyle Demir ve Çelik Fabrikaları, 4300 kişilik bir kadrosu olmasına karşın, 3100 işçi ile çalışmak zorunda kalmıştı. Şark Kromları İşletmesi de, 1941 yılı itibariyle 520 işçiye ihtiyaç duymasına karşın, sadece 300 işçi sağlayabilmişti.[12] 1945 yılı itibariyle Garb Linyitleri İşletmesinin günlük çalışan kadrosu 4 500 kadar olduğu halde, işçi kadrosu bu rakamın iki mislinden fazlaydı.[13] Sanayi kuruluşlarının her zaman nitelikli ve sürekli işgücü sağlayamamaları, gerekli bakım ve onarım çalışmalarının aksamasına da yol açabiliyordu.[14]

Sanayi kuruluşları açısından maliyetleri yükselten bir başka faktör de, yüksek işçi devri koşulları altında, gelecekte meydana gelebilecek işten ayrılmalar düşünülerek, gerektiğinden daha fazla işçinin işe alınmasıydı. Örneğin Sümerbank Kayseri Bez Fabrikası'nda, 2000 kişilik bir işçi temini için, 3000 kişinin işe alınması zorunluluğu doğmuştu.[15]

İktisadi açıdan işçi devir oranının yüksekliğinin yarattığı önemli sorunlardan birisi de şudur: Dönem koşullarında zaten okul eğitimi düzeyi düşük olan işgücü, çok nitelikli değildir. Potansiyel olarak, belirli bir süre sanayi kuruluşlarında çalışarak nitelikli hale gelebilecek bu işgücü, kısa süre çalışarak işten ayrıldığı için, nitelik kazanma olanaksız hale gelmektedir. Bu sürecin süreklilik kazanması, işgücünün nitelikli hale gelmesini olumsuz yönde etkilemekte ve bunun da verimlilik üzerinde

11 Tekeli; İlkin, 1982, s.189.
12 Ekin, 1960, s.145.
13 Seren, 1947, s.50.
14 Ekin, 1960, s.136.
15 Ekin, 1958-1959, s.253.

olumsuz etkileri olmaktadır. "Acemi işçilerin makineleri yıprandırması, ham madde ve malzemeyi israf etmesi, eğitim ve sosyal yardım masraflarının çoğalması, işin bozulması, hataların artması, kaza ihtimallerinin fazlalaşması" bu sürecin en önemli olumsuzlukları arasındadır.[16]

Sorunun iktisadi boyutları bunlardır. Kuşkusuz, bunun nedenleri arasında, dönem itibariyle sanayi kesiminde çalışacak işgücünün temel kaynağını teşkil eden tarım kesiminde henüz küçük üreticiliğin varlığını ciddi bir biçimde sürdürmesi başta gelmektedir. Batı ülkelerinin endüstrileşme deneyimleri, kırsal kesimle ilgileri kesilerek süreklilik kazanan bir işçi sınıfının varlığı üzerine kurulmuştur. Bu, Batı ülkeleri genelinde, hem iş deneyiminin ve ortamının; hem de çalışma ilişkileri alanına ilişkin örgütlenme, iş mücadelesi deneyimlerinin kuşaktan kuşağa aktarılması sonucunu da doğurmuştu.

Türkiye'de gözlenen durum ise farklı olmuştur. Çalışmamızın başında, konuyu, olağan koşullarda yeni gelişmekte olan sanayi kesiminin işgücü ihtiyacını karşılaması gereken tarım kesimi açısından değerlendirmiş, Türk tarımında toprak kullanımı, mülkiyet ve işletme büyüklükleri itibariyle 1920'li ve 1930'lu yıllarda gözlenen temel özelliklere değinmiştik. Küçük üreticiliğe dayalı bu tarımsal yapı, tarım kesiminin kendi içinde geniş bir ücretliler kitlesinin ortaya çıkmasını engellemesi yanında, mülksüzleşerek sanayi kesimine yönelecek bir potansiyel işçi kitlesinin oluşumunu da mümkün kılmamaktaydı. "İlkel tarım sistemi yaşadığı sürece emek-gücü surplusu meydana gelmez. Böyle bir tarım, köy, kent nüfusunu geçindirecek yiyecek maddelerinin üretimi için ilkel araçlarla, düşük üretim kapasitesiyle yetindiğinden endüstriyel kalkınmaya girecek bir toplumun kaldıramıyacağı kadar fazla emek gücü yutar. Bu yüzden, endüstri üretimi çerçevesi içinde işçi olarak girip yerleşecek işgücü ilkel köy ekonomisinden alınamaz. alınabilen, gizli ya da açık işsizliğin ürünü olan fazlalıktır; fakat bunun da sürekli işçi yaratacağı kesin değildir; çünkü köy ekonomisinin fazla emek

16 Zaim, 1956, s.309.

gücü ihtiyacı her zaman vardır."[17] 1930'lu yıllarda Türkiye'de tarım kesiminde mülksüzleşme doğrultusunda kısmi gelişmeler olmakla birlikte, bunlarm yukarıdaki çözümlemeleri ortadan kaldıracak güçte olduğu söylenemez.[18]

Sorunu, zihniyet ile üretim ve yaşam alışkanlıkları açısından da değerlendirmek gereklidir. Bu açıdan yaklaşıldığında, köylülerle işçiler arasında farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Sarc'ın değerlendirmeleriyle, "...köylünün görüşleri maddileşmiş olmaktan uzaktır. Çiftçimizin, kaide olarak, toprağı başında kalmağı, refah seviyesini yükseltmeğe tercih ettiği söylenebilir. Türlü incelemelerden, köyde hayat şartları güçleştiği, mesela toprak sıkıntısı başgösterdiği takdirde dahi, çiftçinin arazisinden ayrılmak istemediği, yüksek ücretlerin onu devamlı surette fabrikaya celbedemediği, kazancı kendisine kafi gelmeyince şehire umumiyetle muvakkaten kalmak üzere gittiği neticesi çıkmakta ve son 20 yıl içinde sanayileşme yolunda atılan adımlara rağmen memlekette sezilir bir şehirleşme cereyanı göze çarpmamaktadır."[19] "Maddileşmemiş olan hayat görüşlerine uygun olarak, bir kısım köylülerde azla iktifa etmek ve mahdut ihtiyaçlarının karşılanmasına yetecek dereceden fazla istihsal etmemek temayülü mevcuttur."[20]

Soruna, sanayi kesiminin içinden bakıldığında ise başka sorunların mevcut olduğu gözlenmektedir. Bu kesimdeki ücretlerin, potansiyel işçileri çekecek kadar yüksek olmaması, işçilerin geleceğini garanti edecek sosyal güvenlik olanaklarının yokluğu, işçilerin sağlığını koruyacak tedbirlerin noksanlığı önemli sorunlar arasındadır.[21]

Konunun bir başka önemli boyutu ise, "iskan" olanaklarıyla ilgilidir. Dönem itibariyle sanayi kuruluşlarının olduğu bölge-

17 Berkes, 1975, s.132.

18 Kazgan, 1930'ların ortası itibariyle, "tarımda köylünün fakirleşmesi ve topraktan kopmasiyle bunun üretim araçlarını ele geçirenlerin sermaye yoğunlaşması sürecini yaşaması"ndan söz etmektedir. Bakınız, Kazgan, 1977, s.273.

19 Sarc, 1949, s.274.

20 Sarc, 1949, s.275.

21 Ekin, 1968, s.229.

lerdeki yerleşim, barınma ve yaşama olanaklarının gelişmemiş olması önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu çerçevede özellikle kamu kuruluşlarında işçi temini sorunu, "iskan" sorunuyla bir arada düşünülür hale gelmiştir. Soruna hükümet programlarında dahi yer verildiği görülmüştür. Örneğin, Celal Bayar'ın teşkil ettiği İcra Vekilleri Heyeti'nin 8.11.1937 günü Meclis'te okunan programında, madencilik kesimine ilişkin üretim sorunları arasında, "iskan" sorununa ilişkin olarak şu saptamayı görmek olanaklıdır:

"İstihsali arttıracak elemanlar arasında işçi iskanı işine büyük ehemmiyet vermek istiyoruz."[22]

Dönemin en büyük kamu kuruluşlarından biri olan Eti Bank'ın 10. kuruluş yılı nedeniyle 1945 yılında yayınlanan bir çalışmada, Ereğli Kömür İşletmeleri açısından durum değerlendirilirken, "Randımanın artması için bilgili ve devamlı işçi kadrosunun hiç olmazsa %50 nisbetini bulması için yeniden kurulacak bir takım sosyal tesisler"den söz edilirken, sorun; verimlilik, sürekli işçilik ve iskan da dahil olmak üzere sosyal olanaklar arasmda çoklu bir bağlantı düzeyinde ifade edilmiş olmaktadır.[23] Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti'nin Sümerbank için hazırladığı 1943 yılı raporunda ise, "fabrikalardan uzaklaşma nedenleri" ve "gösterilen çareler" çok ayrıntılı bir biçimde sayılmaktadır.[24] Sorunun Sümerbank açısından çözümü ise, "(işçi evleri yapmak), (ücretleri arttırmak), (elbise, ekmek ve sıcak yemek vermek) tedbirleriyle yüksek dereceleri bulan işçi giriş çıkışlarını durdurmak gayretinde bulunan Sümerbank..." ifadeleriyle belirtilmektedir.[25] Biz, sorunu değişik açılardan "Devletçi Sanayileşmenin Sosyal Boyutları" bölümünde değerlendirmiştik.

Bu koşullar altında, Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde de, Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi, belki de "köylü-

22 Bakınız, Öztürk, 1968, s.190.

23 Eti Bank:1935-1945, s.11.

24 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, ss.49-50.

25 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.48.

işçi" kavramıyla ifade edebileceğimiz, süreklilik kazanmamış bir işçi kesiminin varlığı söz konusu olmaktadır.[26] Bu kesimdeki kişiler, yılın belirli dönemlerinde, geçici süreler için sanayi kesiminde işçi olarak çalıştıktan sonra, para biriktirip köylerine dönmeyi tercih etmektedirler. Bu çalışma dönemlerinin ise gene kırsal kesime ilişkin etmenler tarafından belirlendiği gözlenmektedir. Örneğin, Sümerbank'ın Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi'nde, "işçi devamsızlıklarının hasad devrelerinde fazlalaştığı" gözlenmekteydi.[27] 1933-1934 yıllarında yapılan bir araştırmaya göre, bu oluşumda, "vergi" gibi mali faktörlerin de etkisi bulunmaktaydı. Çalışmadaki ifadeyle, "İşlerin büyük bir kısmı, vergilerini ödeyecek kadar para kazanmak için bir iki ay çalışıp sonra çiftliklerine dönen çiftçiler tarafından yapılmaktadır."[28]

Kırsal kesimden kopmuş bir işçiliğin varlık kazanamayışma ilişkin bu durum, oldukça geç tarihlerde de varlığını sürdürüyordu. 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'nda, "işçilerden en büyük kısmının çiftçi olup, senenin mahdut birkaç ayında işçilik ettikleri" belirtilmektedir.[29]

Aynı sorunlar, madencilik kesimi açısından da geçerlidir. Maden işçilerinin büyük bölümü de "muvakkat ve yarı daimi amele olarak çalışmakta (ortalama olarak 45 gün kadar) ve bir miktar para kazandıktan sonra yine köylerine dönmektedir."[30] Hines'in çalışmasına göre, "Zonguldak maden ocaklarında çalışan işçiler, madendeki mesai ile köyündeki kendi müstakil faaliyeti arasında daima devreder."[31] Bu madenlerde acemi amele

26 Ekin de bu kavramı kullanmaktadır. Bakınız, Ekin, 1968, passim.

27 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.23. Kuşkusuz bu tür gözlemler, sadece Türkiye'de değil, sanayileşme sürecini yaşayan başka azgelişmiş ülkelerde de yapılabilmekteydi. Örneğin, Falkus, Rusya'da 19.yüzyıl sonlarında, "İşgücü kıtlığının genelliklè, işçilerin sık sık endüstrideki işlerini bırakıp ayrılma alışkanlığı gösterdikleri hasat zamanlarında görüldüğünü" belirtmektedir. Bakınız, Falkus, 1986, s.67.

28 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.238.

29 Tekeli; İlkin, 1981, s.55.

30 Seren, 1947, s.49; Dinçer, 1946(a), ss.26-27.

31 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.233.

hemen hemen her ay değişmektedir.[32] 1950 yılında yayınlanan bir yazıda da, madenlerde çalışan daimi ve profesyonel amele oranının %5-8'i geçmediği belirtilmektedir.[33]

Çalışma ilişkileri alanından bakıldığı zaman süreklilik kazanamamış bir işçi kesiminin varlığı, aynı zamanda işgücünün nitelik kazanaması anlamına gelmektedir. İşgücünün niteliksizliği ise gene başka sorunlar yanında, örneğin işgücü verimliliğinin ve buna bağlı olarak ücret düzeylerinin düşüklüğüne yol açmaktadır.[34]

Sorunun bir başka boyutu ise toplumsal ve sınıfsal davranış kalıplarıyla ilgilidir. Bu açıdan yaklaşıldığında, bu kesimdeki kişilerin modern anlamda "işçi" hisleri ve davranışları kazanması güç görünmektedir. Sorunun iki boyutu bulunmaktadır. Birinci olarak, sınıf bilincinin doğabilmesi için en gerekli faktörlerden biri, işçilerin karşılıklı teması olmakta, sürekliliğin sağlanamaması ise bunu engellemektedir.[35] İkinci olarak, Batı ülkeleri düzleminde yapılan araştırmalar, işçi sınıfını devamlı olarak besleyen kaynağın gene işçi çocukları olduğunu, kuşaktan kuşağa aktarılan davranış kalıplarının bir sınıf bilincinin oluşmasında etkili olduğunu göstermektedir.[36] Fransa'da maden ocaklarında yapılan bir anket de, işçinin ancak bir veya iki kuşak sonra kırsal kesimde egemen olan "tevekkül" düşüncelerinden sıyrılabildiğini ortaya koymuştu.[37] Türkiye'de ise birinci kuşak, üstelik de süreklilik taşımayan ve kırsal kesim kökenli bir işçi kesiminin varlığı, sınıf bilincinin oluşumu sürecini olumsuz yönde etkilemektedir.[38] Çalışmamız boyunca işçi kesiminin nicel

32 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.238.

33 Özeken, 1950, s.105.

34 Dönem Türkiyesinde verimliliğin düşük olmasını etkileyen faktörler ve bunun ücret ve yaşam düzeyi üzerindeki etkileri konusunda kapsamlı bilgi için, bakınız, Hines ve arkadaşları, 1936(c), ss.235-237.

35 Dereli, 1974, s.283.

36 Bu konuda değerlendirmeler için, bakınız, Thorez; Bouvier-Ajam; Mury, 1968. ss.191-192.

37 Thorez; Bouvier-Ajam; Mury, 1968. s.194.

38 Kuşkusuz sınıf bilincinin oluşmasını olumsuz yönde etkileyen dini, geleneksel vb. birçok başka faktör de bulunmaktadır. Bu konuda, bakınız, Dereli, 1974, ss.283-284.

varlığına ilişkin olarak yapılacak saptamalar yanında, işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketlerine ilişkin değerlendirmelerimizin de, bu kesimin nitel özelliklerine ilişkin bilgiler ışığında algılanması yararlı olacaktır.

Sonraki dönemlerde, özellikle 1950'lerde, ücretli işgücünün daha sürekli hale gelmesi ve bunun sonucunda işçi devir oranlarının göreli olarak düşmesi söz konusu olmuştur. Bu gelişmeler, incelemekte olduğumuz dönemin sınırlarını aştığı için, kapsamlı bir biçimde değerlendirmeyeceğiz. Ancak, konuyu, birkaç rakamla kapatmak istiyoruz. Örneğin Sümerbank'ta, 1944 yılında %93.5 olarak belirlediğ miz işçi devir oranı, 1947'de %51.7'ye, 1954'te de %19.7'ye düşmüştü.[39]

C. İŞÇİ KESİMİNİN NİCEL VARLIĞI

1. Giriş

Ele aldığımız dönem itibariyle Türkiye ölçeğinde ve bütün faaliyet kesimleri itibariyle ücretlilerin niceliğine ilişkin sağlıklı veriler bulunmamaktadır. 1921 ve 1927 Sanayi Sayımları ile Teşvik-i Sanayi Kanunu uygulamalarından ve aşağıda değerlendireceğimiz 1937, 1938 ve 1943 tarihli İş İstatistiklerinden hareketle ücretlilerin toplamına ulaşmak mümkün olmamaktadır. 1921 ve 1927 Sanayi Sayımları ile 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamındaki bağımlı çalışanlarla ilgili değerlendirmelerimiz, daha önceki bölümlerde yapılmıştı.

İş Kanunu kapsamına giren işçileri tespit amacıyla 1937, 1938 ve 1943 yılları için toplanan İş İstatistikleri de, sayım yöntemi yanında, İş Kanunu'nun kapsamından kaynaklanan sınırlamalarla karşı karşıyadır. 3008 sayılı İş Kanunu; fikri çalışması bedeni çalışmasına üstün sayılanları, günde ondan az işçi çalıştırmayı icabettiren işyerleri ve buralarda çalışan işçileri ve "Çiftçilik, deniz ve hava işleriyle bir ailenin fertleri veya yakın akrabası bir araya toplanarak ve aralarına dışardan başka işçiler

39 Ekin, 1960, s.140, Tablo:6. Benzeri bir değerlendirme için, bakınız, Zaim, 1956, s.311.

katılmayarak ev içinde yapılan işleri" kapsam dışında bırakmaktaydı. Bu nedenle, İş Kanunu kapsamına göre düzenlenen İş İstatistiklerinden hareketle de dönem Türkiyesinde ücretlilerin tamamına ulaşmak olanaklı değildir.

İş İstatistikleri dışında yapılan bazı çalışmalar ise bu istatistiklerde içerilmeyen önemli bir bağımlı çalışanlar kitlesinin mevcudiyetini göstermektedir. Örneğin 1930 tarihinde İzmir Ticaret ve Sanayi Odası tarafından yaymlanan kapsamlı ve güvenilir bir çalışmada, 10 ilden oluştuğu kabul edilen İzmir bölgesinde, değişik büyüklüklerdeki 6 621 işletme ve 9 100 tezgahta toplam 73 297 amele çalıştığı belirtilmektedir.[40] Bu işletmelerden kaçının daha sonra İş Kanunu'nun ve dolayısıyla iş istatistiklerinin kapsamma girdiği bilinmemekle birlikte, büyükçe bir bölümünün küçük işletmelerden oluştuğu ve bu tür işletmelerde önemli bir işçi kitlesinin varolduğu söylenebilir. Örneğin daha sonra İş Kanunu kapsamına girmeme olasılığı yüksek olan ve küçük işletmelerden oluşan halı üretiminde çok sayıda işçi çalışmaktadır. 1929 yılı itibariyle İzmir Bölgesi'nde 9 100 tezgahta 29 000, bu bölge dışındaki illerde ise 9 306 tezgahta 25 250; toplam olarak 18 406 tezgahta, 54 250 işçinin çalıştığı saptanmıştır.[41]

Bunun dışında, tarım kesiminde ücretli olarak çalışanlar da, İş istatistikleri içerisinde yer almamaktadırlar. Oysa, aynı çalışmada, 1930 yılı itibariyle Türkiye'de sadece "tütünlerin işlemesile vasati 200 000 amele dahi temini mayişet eylemektedir." denmektedir.[42] Dolayısıyla, dönem içerisinde Türkiye'de ücretlilerin toplam sayısına ancak tahmin yoluyla ulaşılabilir. Kıvılcımlı'nın 1935 tarihli bir çalışmasında, değişik kesimlerde çalışan ücretlilerin sayısına ilişkin olarak kapsamlı değerlendirmelerde ve tahminlerde bulunulmaktadır. Bu çalışmada, 1935 yılı itibariyle Türkiye'deki toplam işçi sayısı asgari 798 000, azami 960 000 olarak tahmin edilmektedir.[43] Dönem itibariyle ciddi verilerden

40 M.Zeki, 1930, s.200. İzmir bölgesi içinde düşünülen iller şunlardır:İzmir, Manisa, Aydın, Muğla, Denizli, Balıkesir, Kütahya, Afyon, İsparta, Burdur.

41 M.Zeki, 1930, s.107.

42 M.Zeki, 1930, s.39.

43 1946 yılı için de benzeri bir tahmini, çalışmamızın bir sonraki bölümünde,

hareketle yapılmakla birlikte, bu tahminin epeyce abartılı olduğu kabul edilmelidir. Toplam ücretli sayısının, resmi istatistiklerde görünenlerle, Kıvılcımlı'nın asgari düzeye ilişkin tahmini arasında olması makul sayılabilir. Bu nedenle, Türkiye'de dönem içerisinde ücretlilerin sayısına ilişkin bu tahmini, konuya ilişkin üst sınırı gösterebileceği düşüncesiyle aktarıyoruz.

Tablo XV: Kıvılcımlı'nın 1935 Yılı İtibariyle Ücretlilerin Sayısına İlişkin Tahmini

	Asgari	Azami
I. Şehir proletaryası		
Salt sanayi amelesi	238 000	238 000
Zirai malısul manipla işçileri	150 000	200 000
Demir yolları işçileri	20 000	22 000
Deniz işçileri	30 000	35 000
Otomobil vs. nakliye işçileri	10 000	15 000
"Gayrı müstahsil" proleterler	150 000	200 000
Yekun	598 000	720 000
II. Ziraat proleterleri	200 000	250 000
Umumi yekun	798 000	960 000

Kaynak: Kıvılcımlı, 1935, s.32.

2. 1937, 1938, 1943 Tarihli İş İstatistikleri

a. Giriş

İşçi kesiminin niceliğine ilişkin olarak 1920'li yıllara ait veriler, 1927 Sanayi Sayımı'nı ve Teşvik-i Sanayi Kanunu sonuçlarına dayanılarak sınırlı bir biçimde elde edilebiliyordu. 1930'lu ve 1940'lı yıllara ait veriler ise; 1937, 1938 ve 1943 yıllarında gerçekleştirilen ilk iş istatistiklerinden sağlanmaktadır. Bu istatistikler,

XXXV numaralı tabloda vermekteyiz.

1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu çıkarıldıktan sonra, bu kanun kapsamına giren işçileri saptamak için derlenmişlerdi.[44] Bu çalışmayı, İktisat Bakanlığı'na bağlı olarak 1.11.1936 tarihinde kurulan İş Dairesi Teşkilatı yapmıştı. İş Kanunu, günde en az 10 işçi çalıştırmayı icap ettiren işyerlerini kapsamma almaktaydı. Ancak daha az işçi çalıştıran kuruluşlar arasında da bu özelliği taşıyanlar olabileceği düşüncesiyle, 5 ve daha fazla işçi çalıştıran kuruluşlara beyannameler gönderilmiş ve doldurularak iade edilen bu beyannameler aracılığıyla bilgi toplanmıştır. Daha sonraki yıllarda da benzeri yöntemlerle bilgi toplanmaya devam edilmiştir.

Bu istatistikler, taşıdıkları özellikler nedeniyle dönem içerisindeki tüm ücretlileri kapsamamaktadır. 5'ten az işçi çalıştıran kuruluşlar kapsam dışında kaldığı gibi, İş Kanunu'nun kapsamına girmeyen bazı faaliyet alanlarında çalışanlar ve fikir işçileri de içerilmemektedir. Bunlara ilave olarak, iade edilmeyen beyannameler nedeniyle 5'ten ve hatta 10'dan fazla işçi çalıştıran bazı kuruluşlarm da içerilmemeleri söz konusu olmuştur. Ancak, tüm eksiklik ve hatalarına karşın, bu istatistikler gene de döneme ilişkin önemli veriler sağlamaktadır.

b. İşyeri ve İşçi Sayıları

Bu istatistiklerde, işyerleri; "sanayi işyerleri" ve "sanayiden sayılmayan işyerleri" olarak iki kategoride ele alınmaktadır. Aşağıdaki ilk tabloda, sanayi işyerleri ile buralarda çalışanların sayısı görülmektedir.

---

44 Bu ilk iş istatistiklerinin yöntemi üzerinde, bakınız, Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.1-2; Kessler, 1942, passim. Kessler, aynı zamanda istatistiklerin eksikliklerini ve hatalarım da değerlendirmektedir. Kessler'e göre, bazı işyerleri anket formlarını doldurmadığı için, örneğin 1938 yılında gerçekten yasanın kapsamma giren işçi sayısı aslında %20 kadar daha fazla olmalıdır. Bakınız, s.239. Benzeri eleştiriler için, bakınız, Tuna, 1944-1945, passim.

Tablo XVI: Değişik Yıllarda Sanayi İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943)

Yıllar	İşyeri sayısı	İşçi sayısı	Müstahdem sayısı
1937	5 204	249 415	9 799
1938	3 692	191 829	13 875
1943	2 791	268 851	23 022

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.36, Cetvel:7'den düzenlenmiştir.

Aşağıdaki tabloda ise sanayiden sayılmayan işyerleri ile buralarda çalışanların sayısı görülmektedir.

Tablo XVII: Değişik Yıllarda Sanayiden Sayılmayan İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943)

Yıllar	İşyeri sayısı	İşçi sayısı	Müstahdem sayısı
1937	1 048	15 926	5 623
1938	764	9 575	6 413
1943	414	6 232	3 171

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.36, Cetvel:7'den düzenlenmiştir.

Her iki tablodaki sanayiden sayılan ve sayılmayan işyerlerine ilişkin bilgiler birleştirilerek, aşağıdaki tabloda gösterilen toplam işyeri ve işçi sayılarına ulaşılmaktadır.

Tablo XVIII: Değişik Yıllarda Sanayi ve Sanayiden Sayılmayan İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı (1937-1943)

Yıllar	İşyeri sayısı	İşçi sayısı	Müstahdem sayısı
1937	6 252	265 341	15 422
1938	4 456	201 204	20 288
1943	3 205	275 083	26 193

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.36, Cetvel:7'den düzenlenmiştir.

1937-1943 yılları arasında İş Kanunu kapsamına giren işçi sayısında ciddi bir değişiklik gözlenmemektedir. Kuşkusuz, bu oluşumda İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri vardır. Ancak, dikkate değer bir gelişim, işçi sayısının sabit kalışına karşın, işyeri sayısının neredeyse yarıya düşmüş olmasıdır. Bu, işyeri büyüklüklerindeki değişmeden kaynaklanmaktadır. İşyeri başına düşen işçi sayısı, 1937'de ortalama 42 iken, 1943 yılında 86'ya ulaşmaktadır. Bu gelişmede, dönem içerisinde yoğun bir biçimde faaliyete geçirilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri bünyesindeki iktisadi müesseselerin önemli payı bulunmaktadır. Dönem koşullarına göre daha ileri teknoloji kullanan ve daha büyük ölçekli olarak kurulan bu müesseselerin, ortalama işletme boyutlarının büyümesinde önemli bir rolleri olmuştur.

c. Sanayinin Bölgesel Yoğunlaşması

Bağımlı çalışanlara ilişkin olarak dönem içerisinde gözlenen bir başka oluşum da, işçilerin büyük bölümünün sınırlı sayıdaki vilayette toplanmış olmasıdır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 1930'lu yılların sonunda ve 1940'lı yılların başında, toplam işçilerin yarıdan fazlası sadece üç ilde yoğunlaşmış durumdadır. Bu illerden İstanbul ve İzmir'de çalışanların büyük ölçüde sanayi işçisi, Zonguldak'ta çalışanların ise maden işçisi olduklarını söyleyebiliriz.

Tablo XIX: Üç Vilayetteki İşçi Sayıları ve Toplam İşçi Sayısına Oranları (1937-1943)

	İşçi sayısı			Toplam işçi sayısına oranı		
Vilayetler	1937	1938	1943	1937	1938	1943
İstanbul	58 135	52 795	59 733	% 21.9	% 26.2	% 21.7
İzmir	52 614	27 668	51 992	% 19.8	% 13.7	% 18.9
Zonguldak	17 842	21 264	34 085	% 6.7	% 10.7	% 12.4
Toplam	128 591	102 087	145 810	% 48.4	% 50.6	% 53.0
Diğer vilayetler	136 570	99 317	129 273	% 51.6	% 49.4	% 47.0
Genel toplam	265 341	201 404	275 083	% 100	% 100	% 100

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.36, Cetvel:5.

ç. Kadın ve Çocuk İşçiler

Dönem içerisinde bağımlı çalışanların niceliği değerlendirilirken dikkate alınması gereken bir husus, ücretliler içerisinde kadın ve çocuk işçilerin oramdır. Aşağıdaki tabloda, bu yıllar itibariyle bağımlı çalışanların cinsiyet ve yaş dağılımına ilişkin bilgiler verilmektedir. Tabloda en çok dikkati çeken nokta, 1937 yılından 1943 yılına kadar çocuk ve genç istihdamının 2.5 kat dolaylarında artmış olmasıdır. Kadın istihdamında da yaklaşık %12'lik bir artış gözlenmektedir. 6 yıllık kısa bir zaman diliminde ortaya çıkan bu ciddi oranlı değişim ilginçtir ve yorumlanmaya muhtaçtır.

Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin başka dönemlerinde de benzeri gelişmeler gözlenebilmektedir. Örneğin, 19.yüzyıl sonları, 20.yüzyıl başları itibariyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda da

kadın ve çocuk işçilerin sayısında belirgin bir artış olmuştu. Osmanlı İmparatorluğu düzleminde, bu oluşum, savaş koşulları nedeniyle erkek işgücünün azalması ve bunun yerine kadın ve çocuk işgücünün ikame edilmesinden kaynaklanmaktaydı.[45] İncelemekte olduğumuz dönemdeki gelişmeler de, benzer biçimde savaşın etkileriyle açıklanabilir. Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na girmemiş de olsa, seferberlik nedeniyle erkek işgücünün önemli bir bölümü silah altına alınmış, işgücünde meydana gelen azalma çocuk ve kadın istihdam edilerek kapatılmaya çalışılmıştır.

Tablo XX: Türkiye'de Ücretliler İçerisinde Kadın ve Çocuk Çalışanlar (1937-1943)

	1937	1943	1937, %	1943, %
Çocuk (12-18 yaş)	23 347	51 871	% 8.80	% 18.86
Kadın	50 131	56 937	% 18.89	% 20.76
Erkek	191 863	166 275	% 72.11	% 60.45
Toplam	265 341	275 083	% 100	% 100

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.7'deki bilgilerden düzenlenmiştir.

Sorunun ciddiyetini artıran bir başka boyutu, çalışan çocukların yaş dağılımına ilişkindir. Çalışan çocukların içsel dağılımında, daha küçük yaşların ağırlıklı olduğu gözlenmektedir. Çocukları, 12-16 ve 17-18 olarak iki kategori içerisinde düşünürsek, 12-16 yaşındakilerin ağırlığı, 1937 yılı itibariyle %54'ü bulmaktadır. Aynı oranın, 1943 yılı itibariyle ise %36.7 dolaylarına düştüğü gözlenmektedir.[46]

Sorunun bir başka boyutu ise kadın ve çocukların ücret düzeylerine ilişkindir. İş İstatistiklerinden bu konuda bilgiler elde

45 Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bu oluşumlar için, bakınız, Makal, 1997, s.192 vd.

46 İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.3'teki bilgilerden hesaplanmıştır.

etmek mümkün olmamaktadır. Ancak, döneme ilişkin başka çalışmalar, çalışan kadın ve çocuklarla erkekler arasında ücret farklılıklarının bulunduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, 1930 yılı itibariyle yapılan bir çalışmada, İzmir merkez olmak üzere 10 ili kapsayan bir bölgede; üzüm, tütün ve incir işleyen fabrikalarda, "kadın ve çocukların yevmiyeleri(nin) erkeklerden daha az" olduğu ifade edilmektedir.[47]

Cinsiyete göre ücret farklılıklarına ilişkin bilgileri, 1936 tarihli İş Kanunu'na göre iş verenler tarafından yapılması zorunlu olan "dahili talimatname"lerde de bulmak olanaklıdır.[48] Örneğin, 1936 tarihli İş Kanunu sonrasma ilişkin ve Türkiye'de kibrit ve çakmak tekeline sahip bir Amerikan şirketine ait "dahili talimatname"de, yaşa ve cinsiyete göre saat başına ücretler şu şekilde belirlenmekteydi:[49]

13-16 yaş arası çocuklar: 6 kuruş.
17-18 yaş arasındakiler (kadın-erkek): 7 kuruş.
19+ yaştaki erkek işçiler: 8 kuruş
19+ yaştaki kadın işçiler: 7 kuruş

Ç. KAMU KESİMİNDE İSTİHDAM

Türkiye'de kamu kesiminde çalışanların niceliğine ilişkin değerlendirmeleri ayrıca yapmakta yarar vardır. Her ne kadar kamu kesiminde istihdam edilen işçiler, yukarıda incelediğimiz sayımlara dahil edilmişlerse de, kamu kesimi istihdamının, birçok açıdan ayrıca incelenmesi yararlı olacaktır. Birinci olarak, genel nitelikteki sayımlardaki kuruluş ve işçilerden ne kadarının kamu kesimine ait olduğu bilinmemektedir. İkinci olarak, sayımlar ya da anketler sadece belirli yıllarda gerçekleştirildiği için, kamu

47 M. Zeki, 1930, s.201.

48 İş Kanunu'nun 29. maddesi, "İş veren, iş şartlarını ve işçilerin tabi tutulacakları inzibat, sağlık koruma ve iş emniyeti icaplarını gösterir bir dahili talimatname yapmaya mecburdur." hükmünü içermektedir.

49 Amerikan Türkiş İnvestment Korporeşön, Büyükdere Kibrit Fabrikası Dahili Talimatnamesi, s.2. Şirket, 15.6.1930 tarihinde, 1722 sayılı kanunla 25 yıllık bir süre ile Türkiye'de kibrit ve çakmak tekeline sahip olmuş; 1943 yılında 4426 sayılı kanunla, imtiyaz süresi dolmadan sözleşme feshedilmişti. Bakınız, Avcıoğlu, 1971, s.274; Boratav, 1982, s.86.

kesiminde çalışan işçilerin niceliğinde bu yıllar dışında ortaya çıkan gelişmeleri göstermemektedir. Üçüncü olarak ise kamu kesiminde memur statüsünde çalışanlarla; katma bütçeli daireler, il özel idareleri ve belediyelerde istihdam edilenlerin sayısını ancak bu şekilde belirlemek olanaklıdır.

Türkiye'de Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde kamu kesimi istihdamında ortaya çıkan gelişmeleri, ana kaynak olarak, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından değişik tarihlerde gerçekleştirilen "Memurlar İstatistiki" aracılığıyla izleyebilmekteyiz. Ancak, bu çerçevedeki ilk sayım 1931 yılında gerçekleştirildiği için, daha önceki yıllara ilişkin olarak sağlıklı bilgiler elde etmek güçtür. Ayrıca, bu istatistiklerdeki rakamlar da, değişik nedenlerle gerçekleri tam anlamıyla yansıtmamaktadır. Aynı yıl içerisinde değişik kategorilerde farklı bilgi toplama yöntemleri uygulandığı gibi, bilgi toplama yöntemleri yıldan yıla da değişiklikler göstermektedir.[50] Ayrıca, belirli bir yılda, kategorilerden birinin içinde görünen kuruluşların, daha sonra diğer bir kategoriye alınabilmesi nedeniyle de, kategoriler arasında sağlıklı bir karşılaştırma olanağı bulunmamaktadır.[51]

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ndeki istihdama ilişkin verilerin de kimi zaman gerçek durumla uyuşmadığı gözlenmektedir. Örneğin, memur istatistiklerinde, 1946 yılı itibariyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde 18 569 kişi çalışıyor gözükmektedir. Buna karşılık, sadece Sümerbank'ta, 1940 yılında 18 560, 1950 yılında 33 610 kişi çalışmaktaydı.[52] Ancak, bu istatistikler, belirttiğimiz tüm sınırlılıklarına karşın, kamu kesimi istihdamındaki genel gelişmelere ilişkin yeterli bilgi vermektedir. Aşağıdaki tabloda, 1931-1946 yılları arasında kamu kesimi istihdamında ortaya çıkan gelişmelerin tümü görülmektedir.

---

50 Bu yöntem farklılıkları için, bakınız, Gülmez, 1973, ss.30-31.

51 Örneğin, 1931 anketinde Genel Bütçe'ye dahil olan PTT Genel Müdürlüğü, daha sonra Katma Bütçeli Daireler arasına alınmıştır. Bakınız, Gülmez, 1973, s.33.

52 Toprak, 1990, s.168. Eldem, devlete ait sanayi kuruluşlarında çalışanlar için, daha gerçekçi tahminlerde bulunmaktadır. Buna göre, bu kuruluşlarda değişik statüde çalışanların sayısı, 1938 yılı için, 70 455, 1948 yılı için ise 146 902 olarak belirtilmektedir. Bakınız, Eldem, 1951-1952, s.236.

Tablo XXI: Türkiye'de Kamu Kesimi İstihdamındaki Gelişmeler (1931-1946)

	1931	1938	1946
Genel Bütçe	50 666	53 362	85 462
Katma Bütçe	16 137	32 827	66 201
İl Özel İdareleri	(1932) 22 840	28 408	29 261
Belediyeler	10 276	10 589	22 703
İktisadi Devlet Teşekkülleri	–	–	18 539
Toplam	99 919	125 186	222 166

Kaynak: Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1932-1933, ss.430-434; Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1948(b), s.1, Tablo I; Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1950, ss.280-281'deki verilerden düzenlenmiştir.

1931-1938 yılları arasında kamu kesimi istihdamının %25 oranında arttığı görülmektedir. Buna karşılık, 1938-1946 dönemindeki artış oranı %77'dir. 1931-1946 yılları arasındaki artış ise %122 olmuştur.[53] Ancak, bu verileri daha iyi değerlendirebilmek için, aynı dönemlerde toplam nüfus ve işgücü itibariyle ortaya çıkan değişmeleri de göz önünde bulundurmak icap eder. Çünkü önemli olan, kamu kesimi istihdamındaki mutlak artış değil, kamu kesimi çalışanlarının işgücü ve toplam nüfus içerisindeki oransal değişimidir.[54] Aşağıdaki tabloda, Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre toplam nüfus ve işgücü miktarları ile kamu kesimi çalışanları arasındaki oransal ilişki görülmektedir. Tablo

53 Çitçi'nin hesaplamalarına göre, kamu görevlilerinin yıllık artış hızı 1931-1938 döneminde %4.2, 1938-1946 döneminde ise %8.1 olmuştur. Bakınız, Çitçi, 1988, s.41.

54 Bu noktada, Gülmez ve Çitçi, dönem itibariyle kamu kesimi çalışanlarını sadece toplam nüfusa oranlayarak değerlendirmeler yapmaktadır. Bakınız, Gülmez, 1973, ss.36-37; Çitçi, 1988, s.42. Belirli bir çalışanlar kategorisinin toplam nüfus içerisindeki payı da önemli olmakla birlikte, tüm çalışan kategorilerini içeren işgücü içerisindeki oranın daha önemli olduğunu düşünüyoruz. Bu nedenle, kamu kesimi çalışanlarının hem işgücü, hem de toplam

XXII: Kamu Çalışanlarının Toplam Nüfusa ve İşgücüne Oranı (1931-1946, %)

	1931	1938	1946
Nüfus (1)	14 850 000	17 016 000	19 203 000
İşgücü (2)	6 699 006	7 718 422	8 786 174
Kamu çalışanları (3)	99 919	125 186	222 166
(3) / (1)	% 0. 67	% 0.74	% 1.16
(3) / (2)	% 1.49	% 1.62	% 2.53

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, 1959, s.34, Tablo:18; Bulutay, 1995, s.256-258, Tablo:8.A'dan hesaplanmıştır.

Görüldüğü gibi, 1930 sonrası dönemde, kamu kesimi çalışanlarının; hem işgücü, hem de toplam nüfus içerisindeki oranında ciddi artışlar meydana gelmiştir.[55] 15 yıllık süre içerisinde, kamu çalışanlarının toplam nüfus içerisindeki payı %0.67'den %1.16'ya; işgücü içerisindeki payı ise %1.49'dan %2.53'e yükselmiştir.[56] Yukarıda açıkladığımız nedenlerle, kamu kesimi çalışanlarının sayısının gerçekte daha fazla olduğunu düşünürsek, bu oranlar bir miktar daha yükselebilecektir.

Kamu istihdamında gözlenen bu artışları nasıl ve hangi faktörlerle açıklamak icap eder? İstihdam artışını, sadece istih-

nüfus içerisindeki oranlarını hesabediyoruz. Bu konudaki bir başka yöntemsel sorun da şudur: Gülmez ve Çitçi, kamu kesimi çalışanları için, "yönetsel nüfus" kavramını kullanmaktadırlar. Bakınız, Gülmez, 1973, ss.36-37; Çitçi, 1988, s.41 vd. Kamu kesimi çalışanlarına ilişkin veriler sadece memurları içerseydi, tüm sakıncalarına karşın, memur başına düşen nüfus miktarına ulaşabilmek amacıyla böyle bir niteleme yapılabilirdi. Oysa bu veriler, kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanları da içermektedir ve bu kesim için "yönetsel nüfus" nitelemesinin uygun olmadığım düşünüyoruz.

55 Bu artış eğilimi, daha sonraki dönemlerde de devam etmiştir. Bakınız, Oktay, 1983, s.153.

56 Çitçi'nin hesaplamaları da bu oranlara yakın olup, 1931 yılı için %0.7, 1938 yılı için %0.8, 1946 yılı için %1.2'dir. Bakınız, Çitçi, 1988, s.42, Çizelge II.

dam boyutunda kalarak açıklamaya çalışmak, eksik bir çözümleme olacaktır. Çünkü istihdam artışı, esas olarak başka değişkenlerin bir sonucu biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de değerlendirmenin, aralarında istihdamın da bulunduğu bir dizi değişkenin bir sonucu olarak ele alınması daha anlamlı olacaktır. Bu tür bir çözümlemede bize yardımcı olabilecek bir kavram, "yönetsel yayılma"dır. "Siyasal sistemin, yeteneklerini yükseltmek amacıyla çevresine daha fazla nüfuz etme girişiminde yönetim alt sistemini nicel planda geliştirmesi" olarak tanımlanabilen kavram çerçevesinde[57], istihdam; kamu gelir ve giderlerindeki artış, yeni kurulan kamusal örgütlerdeki artış ve yasal düzenlemelerdeki artışla birlikte, yönetsel yayılmanın değişkenlerinden sadece birisi olmaktadır.[58] Bu faktörlerden her birindeki değişikliklerin, yönetsel yayılmanın tümü yanında, diğer faktörler üzerinde de etkide bulunduğunu söylemeliyiz.

Soruna siyasal açıdan bakıldığında, Türkiye'de "ulusal devlet"in kuruluşunun kamu kesimi istihdamı üzerindeki artırıcı etkilerinden söz edilebilir. Bunun bir yönü ülkenin iç ve dış güvenliğini sağlamaya yönelik bir örgütlenme ise, diğer yönü de "büyük üretim ve hizmet kuruluşlarının ve bakanlıkların örgüt yapılarının oluşturulmasıdır."[59] Soruna bu iktisadi yanıyla bakıldığında ise, kamu istihdamının; kamu gelir ve harcamalarıyla koşut geliştiği düşünülebilir. Bu çerçevede, Türkiye'de de, diğer ülkelerde olduğu gibi "uzun dönemli artış nedenini daha çok toplumların iktisadi büyümesinde ve bundan kaynaklanan şehirleşme, sanayileşme gibi- gelişmelerde aramak" doğru olacaktır.[60] Bu iktisadi gelişme sürecinde çağdaş devlet artık sadece "orduları olan bir devlet" olmaktan çıkmakta, "Eğitimde, sağlıkta, sosyal güvenlikte, sanayi ve ticarette, kent yönetiminde de, ordular kadar kalabalık uzmanlarla ve memurlarla" donatılan bir yönetim aygıtına sahip olmaktadır.[61] Bu çerçevede, Türkiye'de

57 Oktay, 1986, s.253.
58 Bu faktörler için, bakınız, Oktay, 1986, s.256.
59 Kuruç, 1993, s.CIII.
60 Uluatam, 1997, s.220.
61 Oktay, 1983, s.151.

Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin görevleri daha çok klasik işlevler olarak nitelendirilebilecek olan düzen ve asayişi sağlamak ve temel kamu hizmetlerini yerine getirmekle sınırlı kalmakta, ancak, özellikle 1930'lu yıllarda büyük bunalımın etkilerini aşmak için izlenen ve aralarında devletçiliğin de bulunduğu politikalar çerçevesinde, "...ülkenin geriliği, birçok temel hizmet ve işlevin kamu eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu, bürokrasinin hızla genişlemesine neden olmakta, devletin orta tabakalar için adeta tek işveren durumunda olması, bürokrat sayısının artmasına yol açmaktadır."[62]

Bu iktisadi gelişme sürecinde, talep edilen ve buna koşut olarak üretilen mal ve hizmetlerin de değişime uğraması söz konusu olmaktadır. "Zenginleşen toplumlarca talep edilen yeni ve lüks hizmetlerin epey bir bölümü kamu kesiminde sağlanabilecek nitelikte hizmettir. Sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, karayolu ulaşımı vs. gibi."[63] Türkiye'de bu hizmetlerin pek çoğunun daha önceki dönemlerde yeteri kadar yerine getirilmediği düşünülecek olursa, bu alanlardaki gelişmenin istihdamı artırıcı etkisi daha iyi anlaşılacaktır.

Kamu kesimi istihdamındaki değişmeler değerlendirilirken, gene iktisadi bağlamda dikkate alınması gerekli bir husus ise "...benimsenen ekonomik model ve geleneksel olarak devletin toplumda oynadığı rol"dür.[64] Bu bağlamda, izlenen ekonomik modele göre de kamu kesimi istihdamının farklılaşması söz konusu olabilecektir. Örneğin, ihracata yönelik sanayileşme modelinin ya da ithal ikameci bir sanayileşme modelinin benimsenmesi durumlarında, bunun kamu kesimi istihdamındaki etkileri farklı olabilecektir. Gene benzeri bir çözümleme çerçevesinde, devletin toplumsal yaşamda az ya da çok rol oynaması da, kamu kesimi istihdamı üzerinde etkide bulunacaktır. Bu kabuller altında Türkiye'nin dönem içerisindeki koşullarını gözden geçirirsek, bunların kamu kesimi istihdamını arttıcı yönde etkiler yapacağı düşünülebilir. Soruna iktisadi açıdan bakıldığında,

62 Şaylan, 1984, s.299.
63 Uluatam, 1997, s.220.
64 Çitçi, 1988, s.41.

1930'lu yıllarda, dış dünyaya göreli olarak kapalı bir iktisadi ortamda devletçi politikalar izlenmektedir ve "devletçiliğe geçiş, devletin ekonomik işlevlerinin hızla artmasına, bu da doğal olarak bürokrasinin büyümesine neden olmuştur."[65] Buna, siyasal açıdan da tek partili dönemin varlığını ilave etmeliyiz.

Ancak, Türkiye'de kamu kesimi istihdamındaki artışa ilişkin bu değerlendirmelerimizin tümünün nicel açıdan yapıldığını, etkinlik açısından yapılmadığını belirtmek lazımdır.[66] Nitel bir değerlendirme için, "Yönetenlerin bilgi ve beceri düzeyleri, yönetim kuruluşlarının kurumsallaşma dereceleri" gibi faktörlerin ayrıca hesaba katılması gerekecektir.[67]

Konuyu, bu noktaya kadar, Türkiye'de kamu istihdamındaki artışın nedenleri itibariyle değerlendirmeye çalıştık. Aynı olguyu, sonuçları itibariyle de değerlendirmek icap eder. Soruna tüm kamu kesimi çalışanları açısından değil de, sadece işçiler açısmdan yaklaşırsak, bu büyüme, çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak özel etkiler yaratmıştır. Özellikle 1930'lu yıllarda ve devletçi iktisat politikalarının izlendiği dönemde, kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanların sayısında meydana gelen artış, bu kesimdeki çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi ve 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun çıkarılması yönünde önemli bir etki yapmıştır. Bu konuyu, değişik boyutlarıyla, 3008 sayılı İş Kanunu'nu değerlendirirken tartışma olanağı bulacağız.

III. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

A. GİRİŞ

Çalışmamızın bu bölümünde, ele aldığımız dönemde çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak yapılan hukuki düzenlemeler değerlendirilecektir. Ancak, bu düzenlemeleri tek tek ve kap-

65 Şaylan, 1984, s.299.

66 Uluatam'ın ifadesiyle, "Etkin bir devlet yönetimi, nisbeten ufak bir kamu personeliyle, elindeki araçları başarılı biçimde kullanabilir ve böylece kaynak dağılımını büyük ölçüde değiştirebilirken, etkisiz bir yönetim çok sayıda personelle bile aynı sonuca ulaşamayabilir." Bakınız, Uluatam, 1997, s.9.

67 Oktay, 1983, s.150.

samlı bir biçimde ele almadan önce, genel gelişim çizgisine ilişkin saptamalarda bulunmak istiyoruz.

Her şeyden önce, bir üstyapı kurumu olarak hukukun ve bu çerçevede çıkarılan yasalarla diğer düzenlemelerin içeriklerinin; dönemlerinin siyasal, toplumsal ve ekonomik koşullarınca etkilendiğini, kimi zaman belirlendiğini ifade etmeliyiz. Çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeleri de, tarihsel bağlamlarından soyutlanmış bir biçimde değerlendirme ve anlama olanağı yoktur. Örneğin Kurtuluş Savaşı sırasmda çıkarılan 151 sayılı kanunu, dönemin canlı "halkçılık" tartışmalarından; 1932 tarihli Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'u Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri sürmekte olan "milli iktisat" tartışmalarından; İş Kanunu'nu tek parti yönetiminden ve dönem içerisinde izlenmekte olan devletçi iktisat politikalarından bağımsız bir biçimde ele almak olanaklı değildir. Çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan yasaların çıkarıldığı ortam; siyasal ve ekonomik açılardan, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde kapsamlı bir biçimde değerlendirilmişti. Ancak, yasaları ele alırken, ilgili bölümlerde yaptığımız değerlendirmelere daha ayrıntılı ilavelerde bulunabileceğiz.

Çalışma ilişkileri tarihi, hemen tüm ülkelerde, bu alana yönelik hukuksal düzenlemelerin genellikle bireysel iş hukuku alanından başladığını ve daha sonraki aşamalarda toplu iş ilişkilerine doğru kaydığını göstermektedir. Çünkü, "Çağdaş İş Hukuku, işçilerin örgütlenerek kendi kendilerine yardım etmeleri ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde söz sahibi olmaları esasına dayanmaktadır. İş Hukukunun görevi de bu gelişmeyi sağlayacak ortamı yaratacak hukuk kurallarım koymaktır. Şu halde günümüz iş hukukunun bir karakterini de bireysel hukukun toplu hukuka dönüşmesi oluşturmakta ve bununla tek başına işverene karşı iktisaden güçsüz olan işçilere sendikalarını kurarak işverenlerle toplu sözleşmeler yapma olanağı sağlanmaktadır."[68]

68 Çelik, 1998, s.24. Benzeri bir değerlendirme için, bakınız, Işıklı, 1996, s.11.

Aynı gelişme, Türkiye açısından da söz konusu olmuştur. Cumhuriyetin ele aldığımız ilk dönemlerindeki yasalar, daha çok bireysel iş hukuku alanındadır. 1936 tarihli İş Kanunu da, toplu iş ilişkilerine yer vermekle birlikte, bireysel iş ilişkileri ağırlıklıdır. Bu oluşum, kuşkusuz, diğer etmenler yanında, dönem içerisinde endüstri ilişkilerinin tarafları olan işçi ve işverenlerin belirli bir nicel varlık kazanamamış olmaları ve bu iki kesim arasında toplu düzeydeki ilişkilerin sınırlılığıyla da ilgilidir.

Bu hukuki belirleme sürecinde gözlenen bir başka eğilim, çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemelerin başlangıçta genellikle dolaylı bir biçimde yapılıyor olmasıdır. Burada "dolaylı" sözcüğüyle ifade edilmek istenen, esas amaç olarak başka alanlara yönelik düzenlemeler yapılırken, çalışma ilişkileri alanına yönelik hükümlerin de getiriliyor olmasıdır. Örneğin, 1926 Borçlar Kanunu, 1926 Medeni Kanun'u, 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu; hep bu kategoriye giren yasalardır. 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu da çalışma ilişkileri üzerindeki önemli ama dolaylı etkileriyle, bu kategori içerisinde düşünülmelidir.

Buna karşılık, zaman içerisinde dolaylı düzenlemelerden dolaysız düzenlemelere doğru bir kayış söz konusu olmaktadır. Çalışma ilişkilerinin taraflarının varlık kazanması, bu iki kesim arasındaki ilişkilerin gelişmesi; çalışma ilişkileri alanını dolaylı hukuksal düzenlemelerle belirlenebilir olmaktan çıkarmaktadır. Bunun sonucunda, direkt bir biçimde çalışma ilişkileri alanını düzenlemeye yönelik yasaların çıkarılması zorunluluğu doğmaktadır. Ele aldığımız dönem içerisinde çıkarılan 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun, 1924 Hafta Tatili Kanunu ile 1935 Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu ve 1936 İş Kanunu bu kategoriye giren yasalardır.

Şimdi, bireysel ya da toplu, dolaylı ya da dolaysız; incelemekte olduğumuz dönem içerisinde çalışma ilişkileri alanına ilişkin düzenlemeler yapan yasaları daha ayrıntılı bir biçimde değerlendirmeye çalışalım. Bunu, birbirinden farklı özellikler gösteren alt-dönemler itibariyle yapacağız.

B. KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİ

1. Giriş

Türkiye'de çalışma ilişkileri alanına yönelik yasaların tarihi, Cumhuriyet öncesi döneme kadar uzanmaktadır. Daha Kurtuluş Savaşı devam ederken, Meclis tarafından, çıkarılan yasalarla işçiler yararına düzenlemeler yapılmıştı. Bunlar, 28.4.1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun" ve 10 Eylül 1921 tarihli ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun"dur. Bu çerçevede, Türkiye'de ilk sosyal politika düzenlemelerinin, sınırlı bir biçimde de olsa madencilik kesimine yönelik olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. İki yasayı incelemeden önce, bu uygulamayı dünyadaki ve Osmanlı İmparatorluğu'ndaki durum açısmdan değerlendirmek, sorunun Türkiye çalışma ilişkileri tarihi içerisindeki sürekliliğinin daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

Tarihsel olarak, dünyanın birçok ülkesinde sosyal politika önlemlerinin ilk gerçekleştirildiği faaliyet alanları içerisinde madencilik de yer almıştır. Bunda, madenciliğin doğasmdan kaynaklanan değişik sorunların etkisi bulunmaktadır. Bu sorunların başında, bu kesimdeki çalışma koşullarının, işin niteliğinden dolayı diğer kesimlerden daha güç olması gelmektedir. Bu nedenle bu kesime emek arzı her zaman yeterli düzeye ulaşamamaktadır. Emek talebini kısmak ve üretimi azaltmak bir alternatif gibi düşünülebilirse de, bu kesimin ürettiği malların, geçmiş dönemlerde ve yüzyılımız başlarında, özellikle de savaş koşullarında stratejik önem taşıması bunu her zaman olanaklı kılmamaktadır. Bu koşullarda sorunun çözümü için iki yol kalmaktadır. Bunlardan biri ve tarihsel olarak daha eski olanı, ma-

---

69 Örneğin, 15. ve 16. yüzyıl İngiltere'sinde, "madencilikte emek arzı yeterince bol olmadığı zaman, kralın girişimciye zorla işçi toplama hakkı vermesi", hatta madenlerde mahkûmların çalıştırılması söz konusu olmuştur. Bakınız, Dobb, 1992, s.211. Türkiye'de de Cumhuriyet döneminde, mahkûm işçi ça-

denlerde ihtiyaç duyulan işgücünün değişik zorunlu çalıştırma yöntemleriyle sağlanmasıdır.[69] Tarihsel olarak daha yeni olan diğer yol ise sosyal politika yöntemleriyle madenlerde istihdam edilenlerin çalışma koşullarının düzeltilmesidir. Bu yolla, üretimin de artırılması ve düzenli hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda da, çalışma ilişkileri alanına yönelik koruyucu önlemlere madencilik kesiminden başlanmıştı. Bu önlemler, büyük ölçüde iki Nizamname ile getirilmişti. Bunlar, 1867 tarihli "Dilaver Paşa Nizamnamesi" ve 1869 tarihli "Maadin Nizamnamesi" idi. Bunlardan Dilaver Paşa Nizamna-

---

lıştırılması söz konusu olmuştu. Başvekil Celal Bayar'ın teşkil ettiği kabinenin Meclis'te 8.11.1937 günü okunan programında şu sözler yer alıyordu: "Mahkûmların, iş yerlerinde çalışmalarından kendileri için ve iş sahipleri için karşılıklı faideler hasıl olmuştur. Bunların daha geniş mikyasta ve bilhassa maden işletmelerinde çalıştırılmaları mukarrerdir." Bakınız, Öztürk, 1968, s.172. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'mn getirdiği sürekli olarak büyük bir orduyu silah altında tutma koşullarında, ücretli işgücü kıtlığı ortaya çıkmış ve bunun bir sonucu olarak, birçok kamu kuruluşunda mahkûmlar geniş bir biçimde istihdam edilmişlerdi. Örneğin, 1943 yılı itibariyle Sümerbank'ın toplam 31 703 işçisinden 994'ü hükümlü işçilerdi. Bakınız, Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.36. Mahkûmların istihdamı, madencilik kesiminde daha da yoğundu. Örneğin, Ereğli Kömür İşletmesi'nde 1947 yılı sonu itibariyle 1 039, 1948 yılı sonu itibariyle de 1 261 mahkûm çalıştırılıyordu. Bakınız, Ekin, 1960, s.150, Tablo 7. Bazı kuruluşlarda mahkûm işçilerin sayısı, serbest olarak nitelenen işçilerin sayısını aşabiliyordu. Örneğin, 1943 yılı itibariyle Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş.'nde çalışan 300 işçiden 192'sini mahkûmlar oluşturuyordu. Bakınız, Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.10. Benzeri uygulamalar, dönem içerisinde başka kuruluşlarda da vardı. Kessler, 1949 yılı itibariyle Zonguldak ve Karabük bölgesinde "15 000 kadar ceza mahkûmu" da çalıştırıldığını belirtmektedir. Bakınız, Kessler, 1949, s.15. Sorunun bir boyutu da, madenlerde mahkûmlara ilave olarak askerlerin çalıştırılmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, diğer üretim kesimleri yanında madenlerde de asker işçi çalıştırma yaygın bir biçimde uygulanmıştır. Bu uygulamalar konusunda bakınız, Çatma, 1998, s.18 vd. Madencilikte asker işçi çalıştırma, Cumhuriyet döneminde de söz konusu olmuştur. İkinci Dünya Savaşı döneminin kendine özgü koşullarında çıkarılan 1940 tarihli Milli Korunma Kanunu uyarınca yapılan bu uygulamalara, çalışmamızın bu yasa ile ilgili bölümünde değineceğiz.

70 Dilaver Paşa Nizamnamesi'nin bugünkü dilde tam metni için, bakınız, Etingü, 1976, ss.28-52.

mesi, belirli bir coğrafi bölgeye ilişkin hükümler getirmektedir.[70] Bu coğrafi bölge Zonguldak Kömür Havzasıdır. Aslında, Osmanlı İmparatorluğu düzleminde bu coğrafi bölgenin madencilik sektörüyle özdeşleşmiş olduğu ifade edilmelidir. Dilaver Paşa Nizamnamesi, her ne kadar sosyal politika önlemleri getirmek temel amacına yönelik olmasa da, getirdiği düzenlemelerin geçmişin kuralsız uygulamalarına göre daha ileri ve modern olduğu ifade edilebilir. Quataert'in deyimiyle, tüzüğün hükümleri, "kolonyel köleliğe benzer bir sömürü tarzının, keyfi ve cebri çalıştırmanın ve esaretin, tıbbi bakım ve yatacak yer sağlanmadan ücretsiz istihdamın görüldüğü bir tarzın yerini almıştı."[71]

Nizamname; ücretler, çalışma süreleri, işçilerin barınma ihtiyaçları, işçilere tıbbi hizmet ve ilaç sağlanması vb. konularda, koruyucu olmakla birlikte sınırlı hükümler getirmekteydi. Bunun yanında, daha önceki dönemlerde büyük ölçüde kuralsız olarak yürütülen "zorunlu çalıştırma"yı (angarya) düzenleyen ama ortadan kaldırmayan hükümler içerilmekteydi. Nizamname, özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi temel bazı konularda koruyucu hiç bir kural içermemekteydi. Ayrıca Nizamnamenin koruyucu hükümleri, Saymen'in deyimiyle, "Nizamnamenin İşçi Hukuku", hemen hemen hiç tatbik olunamamıştı.[72]

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise Dilaver Paşa Nizamnamesi'nden farklı olarak, İmparatorluğun diğer bölgelerinde de uygulanmıştı ve bazı yeni önlemlerle madencilik kesimindeki koruyuculuk düzeyini yükseltmişti. Bunların başında, çalışmayı işçinin "kendi rızasına" bağlayarak, "zorunlu çalışma" (angarya) yöntemine son vermiş olması gelmektedir. Bunun dışında, daha önceki nizamnamede yokluğu gözlenen işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili önlemler de getirilmektedir. Bunlar arasında, özellikle iş kazalarının önlenmesi ve iş kazası durumunda bunun tazminine ilişkin hükümler yer almaktadır.[73]

---

71 Quataert, 1987, s.56.

72 Saymen, 1954, s.50.

73 Maadin Nizamnamesi'nin bu konuları düzenleyen maddelerinin metni için, bakınız, Gülmez, 1983, ss.541-543.

2. 1921 Tarihli ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun[74]

Dört maddelik bu kısa yasayla, elverişli olmadığı için madenciler tarafından kullanılmayan ve maden ocakları civarında bırakılan kömür tozlarının satılıp, bu satıştan sağlanacak gelirin işçi yararına kullanılması doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.[75] Bu düzenlemelere konu olan kömür tozları, dönemin İktisat Vekili Celal (Bayar)'ın ifadesiyle on beş bin lira kadar küçük ve hükümet açısmdan önemsiz bir miktar tutmasına rağmen, yasanın Meclis'te görüşülmesi sırasında yoğun tartışmalar olmuştur.

Yasa lehinde ileri sürülen görüşler üç kategoride ele alınabilir. Bunları, "sosyal", "iktisadi" ve "milli" sözcükleriyle niteleyebiliriz. Bunlardan birincisi, yani "sosyal" olanı, maden amelesinin durumuna ilişkindir. Maden amelesi kötü durumda olup, Celal (Bayar)'ın ifadesiyle "Hepsi çıplak, hepsi açtır. Hatta üzerlerinde bir mintan bile yoktur."[76] İkinci kategoride, üretimi düzenlemek için işçilerin yaşamlarını da düzenlemenin zorunlu olduğu yolundaki görüşler bulunmaktadır. Burada, iktisadi olanla sosyal olan arasında, çalışmamızın başka bölümlerinde tartıştığımız bağlantı kurulmaktadır. Gene Celal (Bayar)'ın sözleriyle, "Memleketin menabii iktisadiyesinden istifade edebilmek için nasıl ki herkesin tahtı tasarrufunda olan sermayeden istifade etmek çaresi olduğu gibi, efendiler amelenin hayatım tanzim etmek suretiyle de sermaye kadar istifade etmek zaruretindeyiz."[77] Nihayet son kategoride, gene İktisat Vekili'nin ağzından, dini ögelerle desteklenmiş milli bir argüman sunulmaktadır: "Efendim, küçük görülen ve üç maddeden ibaret bulunan kanun haddizatında on binlerce müslüman ve Türk amelenin hayatına ve affınıza mağruren söyliyeceğim amelenin hayatı sefilanesine taalluk ettiğinden dolayı ehemmiyetle dinlemenizi rica

74 Kabul tarihi:28.4.1921, Resmi Gazete:9.5.1921, Sayı:14.
75 Yasanın tam metni için, bakınız, Gülmez, 1983, ss.546-547.
76 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 22. İçtima, 18.4.1337, s.28.
77 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 22. İçtima, 18.4.1337, s.27.

ederim."[78] Osmanlı İmparatorluğu'ndan sarkan bir biçimde, madenlerin büyük ölçüde yabancılar tarafından işletilmekte olduğu göz önüne alınırsa, devam etmekte olan Kurtuluş Savaşı koşullarında "milli iktisat"tan etkilenmiş bu görüşün savunulması şaşırtıcı değildir. Bu Meclis'te, dayanışmacı bir halkçılık anlayışının etkin olduğu da unutulmamalıdır.

Bu görüşlere karşılık, bazı üyelerin, aralarında İktisat Vekili Celal (Bayar) da olmak üzere, bazı konuşmacıları "bolşeviklikle" itham ettikleri görülmüştür.[79] Yasaya karşı çıkanlar, kömür tozlarının ameleye ya da hükümete değil, maden sahiplerine ait olduğu; bunlar illaki kullanılacaksa, bunu hükümetin yapması gerektiği, yasanın işçileri kömürleri toz haline getirmeye teşvik edeceği gibi görüşler savunmuşlardır.

114 sayılı yasa, yürürlüğe girmiş, ancak, Havzada daha sonraki dönemlerde kömür yıkama ve değerlendirme lavvarları yapıldıktan sonra söz konusu tozlar biriktirilmemiş, bu sebeple de yasanın düzenlemesi işlemez hale gelmiştir.[80] Yasa, 3 Mart 1954 tarihli ve 6309 sayılı Maden Kanunu'yla yürürlükten kaldırılmıştır.

3. 1921 Tarihli ve 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun

Ancak, bölgede çalışma koşulları ile ilgili olarak, daha geniş çaplı düzenlemeler, 10 Eylül 1921 tarihli ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" ile yapıldı.[81] Alan olarak Ereğli Havza-i Fahmiyesi, faaliyet alanı olarak madencilik ile sınırlandırılan bu yasayla; bireysel iş ilişkileri alanında geniş koruyucu önlemler getirilmekte, sosyal sigortalar konusunda düzenlemeler yapılmaktaydı. Yasa tasarısı-

78 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 22. İçtima, 18.4.1337, s.27.

79 Karahisarı Şarki milletvekili Mustafa Bey, Tunalı Hilmi Bey'e, Eskişehir milletvekili Emin Bey de Celal Bayar'a aynı sözcüğü, "bolşeviklik"i kullanmışlardır. Bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 22. İçtima, 18.4.1337, s.27, 29.

80 Karahasan, 1978, s.243.

81 Yasanın tam metni için, bakınız, Gülmez, 1983, ss.547-549.

nın görüşülmesi sırasında tüm işçileri kapsaması gerekirliği üzerinde görüşler ifade edilmişse de, İktisat Vekili Celal (Bayar), bütün işçileri içine alacak bir yasa hazırlanmakta olduğunu bildirerek buna karşı çıkmıştır.

Türkiye'de sanayinin coğrafi yoğunlaşması konusunda daha önce yaptığımız değerlendirmeler, Zonguldak'ın işçi sayısı itibariyle Türkiye'nin üçüncü önemli vilayeti olduğunu göstermekteydi. Bu çerçevede, Talas'ın belirttiği gibi, "Cumhuriyet Türkiyesinde ilk sosyal politika tedbirleri Kömür Havzasını konu olarak ele almıştır. Zira bu havza ilk defa Türkiye'de büyük bir işçi kitlesini sinesinde toplamıştır. Bu sebepten ötürüdür ki, işçileri koruma zarureti önce bu havzada kendini göstermiştir."[82]

Bunun yanında, diğer ülkelerde ve Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi, madencilik kesiminde çalışma koşullarının güçlüğü ve üretimin stratejik önemi, henüz Kurtuluş Savaşı devam ederken yapılan bu düzenlemeyi yeterince açıklamaktadır. Ancak, yasanın çıkarılmasında sosyal ve insani mülahazaların önemli rol oynadığı da gözlenmektedir. Yasanın gerekçesinde, Zonguldak Kömür Havzası'nda madenlerde çalışma hayatı ve bu konudaki hukuksal düzenlemelerin tarihçesine değinildikten sonra, "..sayi za isiyle maişete çalışan ve sermayedarlarına pek mühim servet kazandıran ve daima ezilmiş ve ezilmeye mahkum bulunmuş ve hiçbir taraftan muavenet görmemiş olan maden amelelerinin maden sahiplerine karşı hukuku mütekabilelerini ve mehmaemken daha insani bir hayat geçirebilmelerini temin etmek üzere (Maden ameleleri hukukuna) dair bir kanun sureti kaleme alınmıştır." denmekteydi.[83] Meclisteki görüşmeler sırasında da işçilerin durumu üzerine aynı doğrultuda görüşler ifade edilmiştir. Örneğin Tunalı Hilmi Bey, "Beyler! Ereğli ahalisinden 32 yaşında bir kimse yoktur ki kara kara balgam tükürmesin." demekteydi.[84]

Yasanın çıkarılışına ve kapsam alanına ilişkin olarak Gül-

82 Talas, 1967, s.183.

83 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 28. İçtima, 2.5.1337, s.197.

84 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 28. İçtima, 2.5.1337, s.206.

mez, anti-emperyalist gerekçelerin de söz konusu olduğunu ifade etmektedir.[85] Dönem itibariyle sanayi kesiminde olduğu kadar, madencilik kesiminde de yabancı sermayenin önemli bir ağırlık taşıyor olması, bu gerekçenin anlamlı olduğunu düşündürtmektedir. Dönemin İktisat Vekili Celal Bayar, yasa tasarısının görüşülmesi sırasında, 2 Mayıs 1921 günü yaptığı konuşmada şunları söylemekteydi:

"Bu gün efendim; havza, dörtte üç itibariyle serveti umumiyesi maalesef kendi unsurumuzun elinde değildir. Ve zannederim ki bu kadarcık söylemekle ne mana kasdettiğimi Heyeti Muhteremeniz anlamışlardır. ...İnşallah bu milletin gayreti, faaliyeti ve azim ve celadeti karşısında onlar da bu memleketin kanunlarına boyun eğmek mecburiyetinde kalacaklardır. Ve o dörtte üç servete sahibolan adamlar İstanbul'da İtilaf Komisyonu'nun yaptığı manevralar karşısmda Müslüman amillerin hukukuna darbe vuruyorlar ve bugün çalışamıyan, memleketine avdet eden amele İslam ocaklarına mensubolan ameledir."[86]

Yasayı bu açılardan yorumlayan Talas'a göre de, "Bu yasa, kapitülasyonlara karşı ilk büyük tepki, ilk isyandır. Kömür havzasında yabancı şirketlere verilen ayrıcalıkların kaldırılmasına dönük ilk adımdır."[87]

Bizce, bu yasanın çıkarılışını, bu gerekçeyi de içerecek biçimde, dönem içerisinde etkin olan "milli iktisat" ve "halkçılık" anlayışları çerçevesinde değerlendirmek anlamlı olacaktır. Talas da, yasanın çıkarılışını, Birinci Meclis'te egemen olan "tesanütçü" doktrine bağlamaktaydı.[88] Tanör ise bu yasanın çıkarıldığı dönemi şu sözlerle değerlendirmektedir:

"Emperyalist işgale ve onun yerli temsilcilerine karşı verilen ulusal kurtuluş savaşının zafere ulaşmasını izleyen yıllarda ve hatta savaş şartları içinde TBMM ve hükümetleri, kurtuluş savaşının temel gücünü meydana getirmiş olan emekçi kitlelerin

85 Bakınız, Gülmez, 1991, s.281.
86 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:10, 28. İçtima, 2.5.1337, s.214; Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri, s.112.
87 Talas, 1992, s.79.
88 Talas, 1953, s.74.

yaşama şartlarının iyileştirilmesi yolunda bir takım reformlara da giriştiler. Bu kısmen, ortamın demokratik niteliğinden, yani kurtuluş savaşı şartlarında emekçilerin kendi taleplerini bağımsız bir şekilde dile getirebilme olanaklarını az da olsa bulabilmiş olmalarından, kısmen de yönetici çevrelerin demokrat yapısından ileri geliyordu. Kemalizmin "halkçılık" ilkesi bu iki eğilimin kesişme noktası sayılabilir."[89]

Tanör'ün dönem içerisindeki bu halkçılık anlayışı için kullandığı kavram da ilginçtir: "Paternalist halkçılık"...

Bu yasayla, dönemine göre ileri sayılabilecek sosyal politika önlemleri getirilmiştir. Yasanın en önemli özelliklerinden biri olarak, madenlerde zorunlu çalışmaya (angaryaya) son vermiş olması gösterilebilir. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki nizamnamelerde de söz konusu edilen, ancak çözüme kavuşturulamayan bir sorun kesin çözüme kavuşturulmuş olmaktadır. Bunun dışında 151 sayılı yasada temel çalışma konularına ilişkin olarak çalışanları koruyucu düzenlemeler yer almaktadır. Bunlar içerisinde çalışma süreleri, çalışma yaşı, ücretlerin belirlenmesi gibi önemli konular bulunmaktadır.

Çalışma süreleri konusunda yaptığı saptamalarla, 151 sayılı yasa, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu öncesinde çalışma sürelerini sınırlandıran ilk hukuki düzenleme olma niteliğini kazanmaktadır. Çalışma süreleri günlük 8 saat ile sınırlandırılmakta ve bunun üzerindeki çalışmalar, yani fazla çalışmalar, gönüllülük esasına bağlanmaktadır. Ayrıca, yapılan bu fazla çalışmaların iki kat ücrete tabi olacağı belirtilmiştir. Çalışma yaşlarına ilişkin olarak, 18 yaşından küçüklerin maden ocakları dahilinde çalışması yasaklanmaktadır. Yasa, asgari ücretlerin belirlenmesine ilişkin bir düzenleme de yapmaktadır. Buna göre, asgari ücretler; İktisat Vekaleti, Amele Birliği ve işveren temsilcilerinden oluşacak bir komisyon aracılığıyla belirlenecektir. Bu belirlemenin üçlü bir sistem içerisinde yapılması, dönemine göre ileri bir önlem olarak nitelenebilir.

Yasada, dönem içerisinde ve dönem sonrasında, madencilik

89 Tanör, 1978, s.144.

kesiminde olduğu kadar, sanayi kuruluşlarında da bir sorun teşkil eden "barınma" konusuna ilişkin düzenlemeler de yapılmakta ve işçiler için amele koğuşları yaptırılması hükmü getirilmektedir.

151 sayılı yasanın önemli düzenlemeleri arasında, sosyal güvenliğe ilişkin hususlar da yer almaktadır. Madende çalışanlar için ihtiyat ve teavün sandıkları kurulması ile iş kazasma uğrayan işçiler için yapılan düzenlemeler bunlar arasındadır. Bu düzenlemelerle başlayan süreç, daha sonra 22 Temmuz 1923 tarihli ve 2608 sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi ile Amele Birliği'nin kurulmasına uzanmıştır. 151 sayılı yasa ve bu talimatname ile sosyal güvenlik alanında getirilen düzenlemeleri, kapsamlı bir biçimde sosyal güvenlikle ilgili alt-bölümümüzde ele alacağız.

Kanımızca, yasanın Türkiye sosyal politika yazınında yeteri kadar üzerinde durulmayan belirlemelerinden biri, 13.maddede yapılmaktadır. Bu önemli düzenleme ile maden ocağı işleticileri, bir mescit yanında, "genç ameleye gece dersleri vermek üzere bir mektep yapmağa ve muallim tutmağa mecbur" tutulmaktadırlar.

Bütün bu nitelikleri itibariyle, 151 sayılı yasanın çalışanları koruyucu önlemleri göreli olarak bütünsel bir düzeyde getirdiği söylenebilir. Bu nedenle bazı sosyal politikacılar bu yasanın Türkiye'nin ilk İş Yasası olduğunu savunmaktadırlar.[90] Gerçekten de, 151 sayılı yasa, tüm Türkiye ölçeğinde geçerlilik taşısaydı, bir iş kanunu olma niteliğinden söz edilebilirdi. Ancak yasanın geçerlilik alanı coğrafi olarak bir tek bölge ile, faaliyet alanı olarak sadece madencilik ile sınırlı olduğu için, bu görüşe katılmak zorlaşmaktadır. Ayrıca, yasanın hükümlerinin tümüyle uygulanarak yaşama aktarılması da mümkün olmamıştır.[91]

---

90 Örneğin Talas, kanunu, "ilk ve mahdut porteli İş Kanunumuz" olarak nitelemektedir. Bakınız, Talas, 1953, s.74.

91 Gülmez, 1991, s.284.

C. 1936 İŞ KANUNU'NA KADAR OLAN DÖNEM

1. 1924 Anayasası

a. Temel Felsefesi

1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Türkiye'nin 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan sonraki ilk sistemli Anayasası olma niteliğini taşımaktadır. Bu Anayasa, daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle 1960'a kadar yürürlükte kalmış ve bu dönemdeki genel siyasal çerçeveyi çizmiştir.[92]

Anayasaya, temel ruhu itibariyle "Hak ve özgürlüklerin felsefi kökeni ile sınırları konusunda doğal hukukçu, liberal (özgürlükçü) ve bireyci (ferdiyetçi) bir yaklaşım egemendir."[93] Bu çerçevede anayasanın devlet felsefesi "sosyal değil, liberal ve bireyci olup, kişinin kendi yaşamını yine kendisinin düzeltmesi gerektiği inancına dayalıdır."[94]

1924 Anayasası klasik-bireysel hak ve özgürlüklerin hemen hemen tamamına yer vermiştir. Yasa önünde eşitlik ilkesi ve hakkı ile her türlü ayrıcalığın yasaklanması; kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayın, seyahat, sözleşme, çalışma, mülk edinme, malını kullanma, toplantı, dernek ve ortaklık kurma ve diğer bazı hak ve özgürlüklerin Türklerin tabii haklarından olduğu belirtilmektedir.[95] Bu belirtme, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de olduğu gibi, kısaca sayılarak gerçekleştirilmektedir. Ancak, bu "maddede özgürlüklerin sınırı olarak devlet, kamu ya da toplum çıkarları gibi kavramlara yollama yoktur."[96] Özgürlük anlayışı, Fransız İhtilali zamanlarının klasik anlayışından pek farklı değildir ve "hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hudud-u hürriyetidir."[97]

92 1924 Anayasasında daha sonra yapılan değişiklikler konusunda, bakınız, Eroğul, 1974, ss.134-137; Soysal, 1986, ss.50-52.
93 Tanör, 1996, s.236.
94 Tanör, 1996, s.238.
95 Madde 70.
96 Tanör, 1996, s.236.
97 Soysal, 1986, s.48.

b. 1924 Anayasası'nda Ekonomik ve Sosyal Haklar

Çalışma ilişkilerinin hukuki yönünü çizen "iş hukukunda, resmi kaynakların başında ve tüm kaynakların üstünde anayasa yer alır."[98] Anayasalarla iş hukuku arasındaki bağlantı ise "ekonomik ve sosyal haklar" bağlamında kurulmaktadır. Ancak, 1924 Anayasasında, çalışma ilişkileriyle bağlantılı olan sendika, toplu pazarlık, grev yanında; sosyal güvenlik, sağlık, konut gibi ekonomik ve sosyal haklara da hiç yer verilmemiştir. Anayasada yer alanlar arasmda "ekonomik ve sosyal" olarak nitelendirilebilecek tek hak, belki de 87. maddede belirtilen parasız ilköğretim hakkı ve zorunluluğudur.[99] Daha esnek bir değerlendirmeyle, 70.maddede "Türklerin tabii hakları" arasmda sayılan "çalışma" hakkının da bu kategoride düşünülmesi mümkün olabilir. "Daha esnek bir değerlendirmeyle" ifadesini kullanıyoruz, çünkü, burada geçen "çalışma hakkı" kavramıyla, daha sonraki dönemlerde ekonomik ve sosyal hakların en önemlilerinden biri olarak uluslararası belgelerde yer alan "çalışma hakkı"nın aynı içerikle kullanıldığını söylemek olanaklı görünmemektedir. Çalışma hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1919 tarihli Anayasası ile Filedelfiya Bildirgesi'nde ve 1924 Anayasası'ndan çok sonraki bir tarihi, 1948 tarihini taşıyan Birleşmiş Milletler'in İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde de yer bulmuştur.[100] Çalışma hakkı, başka birçok uluslararası kuruluşun belgelerinde de ekonomik ve sosyal haklar arasmda yer almıştır.[101]

Oysa, 1924 Anayasası'nın 70.maddesinde, Türklerin doğal hakları olarak sayılan ve yukarıda belirttiğimiz hak ve özgürlükler arasında yer verilen "çalışma hakkı" kavramı, ekonomik

---

98 Süzek, 1998, s.51.

99 Benzeri bir düzenlemenin, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de de yer aldığı hatırlanmalıdır. Bu konuda, bakınız, Makal, 1997, s.229.

100 Talas, 1978, ss.48-49, 56-57.

101 Bunlar arasında 16.12.1966 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca kabul edilen, 1976 yılında da yürürlüğe giren Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile 18.10.1961 tarihinde imzalanan ve 26.2.1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Toplumsal Temel Yasası (Avrupa Sosyal Şartı) da bulunmaktadır. Bakınız, Talas, 1978, s.63, ss.70-71.

ve sosyal haklardan çok klasik özgürlüklere yakın gibi görünmektedir. Bu çerçevede söz edilen, esas anlamıyla "tam çalışmayı sağlamak için gerekli önlemler de dahil olmak üzere, gerçekleşmesi devletin gayretlerine bağlı olan" çalışma hakkı kavramından çok, "çalışmanın serbest bir faaliyet olduğu; kişinin işini ve işinin nevini seçmekte hür olduğu; herkesin, kimsenin engellemesine maruz kalmadan işini yapmak imkanına sahip bulunduğu" çalışma özgürlüğü kavramına yakın bir kullanım olmalıdır.[102]

Ancak, burada kastedilen çalışma özgürlüğü de olsa, sorun salt Anayasayla sınırlı değildir ve Türkiye'de devletin, çalışma hakkı bağlamında değerlendirilebilecek hiç bir etkinlik göstermediği söylenemez. Türkler açısından çalışma olanaklarını artırmayı amaç olarak alan 11 Haziran 1932 tarihli ve 2007 Sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun, işgücü piyasasındaki olumlu etkileri ve işsizliği azaltıcı yönüyle bu çerçevede düşünülebilir. Gene işsizlik üzerindeki olumlu etkileriyle, devletçi sanayileşme politikalarını da "çalışma hakkı"nın gerçekleştirilmesi doğrultusunda bir çaba olarak değerlendirmek olanaklıdır.[103]

1924 Anayasasını ekonomik ve sosyal haklar açısından daha esnek ve geniş değerlendiren yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin, Talas'a göre, Anayasanın 2.maddesindeki "Türkiye devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir." ifadesi, ekonomik ve sosyal haklar açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek kavramlar içermektedir. Talas, bu maddedeki halkçılık, devletçilik ve devrimciliği, "sosyal devlete götürecek üç ilke" olarak değerlendirmektedir.[104] Ancak, bu ilkelerin Anayasaya, 1937 yılında yapılan değişiklikle girdiği belirtilmelidir. Ayrıca, burada sözü edilen ilkelerin içerikleri ve uygulamada gözlenen durumlar karşısında, bunları belki sosyal devlete götürebilecek, ama götürmeyen ilkeler olarak değerlendirmek da-

102 Ersoy, 1973, s.76. Tanör de, bunu, klasik-bireysel hak ve özgürlüklerden biri olarak yorumlamaktadır. Bakınız, Tanör, 1996, ss.237-238.

103 Benzeri görüş için, bakınız, Tanör, 1996, s.239.

104 Talas, 1992, s.64.

ha doğru olacaktır. Bu konudaki tartışmaları, geniş bir biçimde halkçılıkla ilgili bölümde ele almıştık.

Gene Talas'a göre, Anayasanın 74. maddesine 1937 yılında yapılan değişiklikler sırasında eklenen hüküm de, topraksız köylüyü toprak sahibi yapma düzenlemelerini içerdiği için, sosyal haklara yakın görülebilir.[105] 5 Şubat 1937 tarihli ve 3115 sayılı kanunla yapılan bu değişiklikle, "çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları devlet tarafından idare etmek için istimlak olunacak arazi ve ormanların istimlak bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tayin olunur." hükmü getirilmişti. Ancak, toprak reformu hazırlıkları içerisinde düşünülebilecek olan bu ilke, diğer nedenler yanında, büyük toprak sahiplerinin muhalefeti sonucunda, uygulamaya aktarılamamıştır.[106]

Değerlendirme nasıl yapılırsa yapılsın, 1924 Anayasasının ekonomik ve sosyal hakları net bir biçimde içerdiğini söylemek zordur. Bununla birlikte, böyle bir değerlendirmeyi yaparken, Anayasanın dönemin diğer ülke Anayasaları karşısındaki durumunu da dikkate almak icap eder. Ekonomik ve sosyal hakların dünya ölçeğinde gelişmesi, anayasalarda ve uluslararası belgelerde yer bulması, 20. yüzyıla ait bir olgudur. Bu hakların doğuşu ve pozitif hukuk içinde yer alması Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda gerçekleşmiş,[107] sosyal hak ve kuralları Anayasal düzeyde tanıma eğilimi ise özellikle iki dünya savaşı arası dönemde yaygın bir akım halini almıştır.[108]

Dönemin Avrupa ülkelerinin, Anayasacılık ve çalışma ilişkileri alanlarında yaşadığı uzun süreç ve bu açıdan 1924 Türkiyesinin farklı özellikler taşıdığı göz önüne alınırsa, 1924 Anayasasının ekonomik ve sosyal haklara yer vermemesi anlaşılabilir. Çünkü, her şeyden önce, "Sosyal haklarm doğumu, ancak sınıf mücadelelerinin gözlemlenmesinden hareketle kavranabilecek bir olaydır."[109] Henüz zayıf bir sanayileşmenin olduğu, geniş bir

105 Benzeri görüş için, bakınız, Tanör, 1996, s.239.

106 Bu gelişmeler konusunda, bakınız, Doğanay, 1977, passim.

107 Talas, 1978, ss.38-39.

108 Tanör, 1978, s.177. Bu gelişmeler hakkında ayrıntılı bilgi için, bakınız, Kapani, 1993, ss.54-56.

109 Tanör, 1978, s.71.

ücretliler kesiminin ortaya çıkmadığı Türkiye'de, sosyal haklarm gelişimini ve Anayasalara girmesini hazırlayan koşulların oluşmaması doğaldır.

2. 1924 Hafta Tatili Kanunu[110]

Bu yasayla; hafta tatili konusu düzenlenmektedir. Yasanın 1.maddesine göre, "fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari tüm kuruluşlarm haftada bir gün çalışmamaları zorunlu" kılınmaktadır. Yasanın 2. maddesinde işe resmi dairelerle genel, özel, ticari ve smai herhangi bir kuruluşta hizmetli ve işçilerin haftada altı günden fazla çalıştırılmaları yasaklanmaktadır. Yasa 4. maddesinde hafta tatilinden muaf tutulan kuruluşları saymakta, ancak bu gibi kuruluşlarda çalışanların da değişimli olarak haftada birer gün izinli sayılmaları zorunluluğunu getirmektedir.[111]

Yasa teklifinin gerekçesinde, iktisadi ve sosyal değerlendirmeler ön plana çıkmaktadır. Gerekçede, en önemli üretim unsuru olan nüfusu oluşturan fertlerin sağlıklarının ve güçlerinin korunması gerekirliği; hayatın yıpratıcı ve ezici uğraşı altında kalmaya mahkum fertlerin, özellikle en önemli faktör olan emek ve gücünün varlığının korunması; ayda dört gün dinlenen bir kişinin üretime nicel ve nitel katkısının, dinlenmeden ayda 30 gün çalışandan fazla olacağı, dolayısıyla dinlenmenin üretimi ve verimliliği artırıcı bir nitelik taşıdığı; bütün bu değerlendirmelerin kendi hesabına çalışanlar kadar ücretliler açısından da geçerli olduğu; dinlenmeden çalan kişinin insanlığını dahi anlamasına fırsat bulamayacağı; kişinin gelişemeyeceği, ailenin oluşamayacağı, nüfusun artamayacağı; bütün bu nedenlerle medeni ülkelerin de zorunlu hafta tatili uygulamasına gittikleri belirtilmektedir.[112]

110 Kabul tarihi: 2.1.1924, Resmi Gazete:21.1.1924, Sayı:54.

111 Hafta Tatili Kanunu'nun istisnaları, 1 Aralık 1926 tarihli ve 936 sayılı "Hafta Tatili Kanunu'nun Dördüncü ve Beşinci Maddelerinin Tadili Hakkında Kanun"la kısmen genişletilmiştir.

112 Kanun teklifi gerekçesinin metni için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:4, 77. İçtima, 31.12.1339, ss.598-599.

Yasaya göre, bu kuruluşlarda hafta tatili 24 saatten az olmamak üzere ve cuma günleri uygulanacaktır. Yasa, coğrafi olarak tüm Türkiye açısından geçerli olmakla birlikte, yerleşim birimlerinin nüfusu açısından bir sınırlamaya tabi tutulmuştur. Yasa tasarısında, "memleketimizde bilhassa küçük şehirlerde sanayi ve mesai lüzumu kadar terakki etmemiş olduğu cihetle bütün memlekete teşmilinden bir faidei ameliye görülme(diği)" gerekçesiyle, yasanın hükümlerinin nüfusu 30.000 ve daha fazla nüfuslu şehirlerde uygulanacağı ifadesi vardı. Buna karşılık, Encümende yapılan ve Meclis'te kabul edilen değişiklikle, yasanın hükümleri 10.000 ve daha fazla nüfuslu yerleşim birimleri açısından geçerli hale getirilmiştir. Hafta Tatili Kanunu'nun çıkarıldığı 1924 tarihi itibariyle düşünürsek, bu dahi önemli bir sınırlamadır. Çünkü o dönem itibariyle yerleşim birimlerinin çok büyük bir bölümü 10 000 nüfusun altındadır. Örneğin, bu yasadan üç yıl sonra gerçekleştirilen 1927 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, 13 648 270 olan toplam nüfusun sadece 2 353 332'si, yani %17.24'ü, 10 000 ve daha fazla nüfuslu yerlerde yaşamaktaydı. Nüfusun 11 294 938 kişilik bölümü, yani %82.76'sı ise nüfusu 10 000'den az olan yerleşim birimlerinde yaşamaktaydı.[113] 1935 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre ise 16 157 450 olan toplam nüfusun, sadece 2 734 732'si, yani %16.93'ü, 10 000 ve daha fazla nüfuslu yerlerde yaşarken, 13 422 718'i, yani %83.07'si nüfusu 10 000'den az olan yerleşim birimlerinde yaşamaktaydı.[114] 10 000'den fazla nüfuslu yerleşim birimlerinde yaşayanların oranı, zaman içerisinde de küçük artışlar göstererek, 1940'ta %18.0'a, 1945'te %18.4'e, 1950'de %18.7'ye, 1955'te %22.5'e ve 1960'ta %25.9'a yükseldi.[115]

Ancak, Hafta Tatili Kanunu'nun, nüfusu 10 000 ve daha yukarı olan yerleşim birimlerinde de gerektiği gibi uygulandığı düşünülmemelidir. Kessler, 1942 yılında, yasanın yürürlüğe girmesinden tam 18 yıl sonra yayınladığı bir makalesinde, 1937 ve 1938 yılında gerçekleştirilen ilk Türk iş istatistiklerinde yer

113 Başbakanlık İstatistik G.D., 1935-1936, s.46.
114 Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü, 1939-1940, s.79.
115 Devlet İstatistik Enstitüsü, 1973, s.78.

alan çalışılan gün sayısına ilişkin bilgileri, bazı branşlarda "...1938 senesinde işçiler için henüz muntazam bir hafta tatili mevcut olmadığı anlaşılmaktadır." sözleriyle değerlendirmektedir.[116] Kessler, bu konuda, şu değerlendirmelerde de bulunmaktadır:

"Herhalde yukarıda saydığımız sanayi şubelerinde senede çalışılan gün sayılarını gösteren rakamlar, bu sahada henüz halledilmeğe muhtaç ne kadar mühim sosyal politik meselelerin mevcut olduğunu göstermektedir; ancak muntazam haftalık istirahat günleri işçileri vakitsiz malul ve harap olmaktan kurtarırlar; maluliyet bizzat işçi için olduğu kadar ailesi için de aynı suretle meşum ve müklik ve milli iktisat bakımından da pahalı ve iktisadi olmıyan bir hadisedir."[117]

Yasada, düzenlenen hafta tatilinin ücretli olup olmadığı konusunda bir belirleme bulunmadığı için, tatil ücretsiz olma niteliğini taşımaktadır. Hafta tatili ve genel tatillerde ücretli izin, daha sonraları, 9 Ağustos 1951 tarihli ve 5837 sayılı "İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun" ile sağlanmış; çalışılmayan tatil günleri için ücretlerin 1/2 oranmda ödeneceği hükmü getirilmiştir. Tam ücret ödenmesi konusundaki düzenleme ise 1956 tarihli ve 6734 sayılı kanunla yapılmıştır. Yıllık ücretli izin hakkı ise 15 Nisan 1960 tarihli kanunla sağlanmıştır.

3. 1925 Takrir-i Sükûn Kanunu[118]

4 Mart 1925 Tarihli ve 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu'nu, dönem içerisindeki siyasal gelişmeleri değerlendirdiğimiz bölümümüzde incelemiştik. Hükümete olağanüstü yetkiler veren ve toplam 4 yıl boyunca yürürlükte kalan yasanın birinci maddesi şöyleydi:

"İrticaa ve isyana ve memleketin nizam-ı içtimaisini ve huzur ve sükununu ve emniyet ve asayişini ihlâle beis bilumum

116 Kessler, 1942, s.249.
117 Kessler, 1942, s.250.
118 Kabul tarihi:4.3.1925, Resmi Gazete:4.3.1925, Sayı:87.

teşkilat ve tahrikat ve teşvikat ve teşebbüsat ve neşriyatı, hükümet Reisicumhur'un tasdikiyle, res'en ve idareten men'e mezundur."

Yasanın kabulünden sonra İstiklal Mahkemeleri'nin kurulduğunu, muhalif gazetelerin ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın, Takrir-i Sükûn Kanunu'na dayanarak kapatıldığını belirtmiştik. Türkiye'de tek parti yönetimi döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Takrir-i Sükûn Kanunu, dolaysız bir biçimde çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan bir kanun değildi. Ancak, yürürlükte kaldığı süre içerisinde, hükümete tanımış olduğu olağanüstü yetkiler nedeniyle, çalışma ilişkileri alanında da önemli sonuçlar doğurdu ve yasayla tanınan yetkiler işçi cemiyetleri ve işçi hareketleri üzerinde de kullanıldı. "1923-1925 arasında özellikle İstanbul'da canlı olan sol hareketin ve işçi hareketinin bastırılması, iktidarın dümen suyuna sokulması çabaları" yoğunlaştı.[119] İşçi kesimine yönelik olarak çıkmakta olan Aydınlık ve Orak-Çekiç isimli yayın organları, isyana karşı hükümeti destekleyici yönde yayınlar yapmalarına karşın kapatıldılar.[120] Aydınlık çevresinden bazı kişiler Ankara İstiklal Mahkemesi'nde yargılanarak mahkum edildiler.[121]

4. 1926 Medeni Kanun'u[122]

Cumhuriyet sonrası gerçekleştirilen hukuk reformunun en önemli yasalarından biri olan Medeni Kanun, çalışma ilişkileri alanını, dernekler konusunda yapmış olduğu düzenlemeler nedeniyle ilgilendirmektedir. Medeni Kanun dernekler konusunda, 53-72. maddeleri arasmda düzenlemeler yapmakta ve esas olarak serbest kuruluş ilkesini getirmektedir.[123] Yasanın bu konudaki düzenlemeleri "liberal" sözcüğüyle nitelendirilebilir ve

119 Takrir-i Sükûn Kanunu, Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Üçüncü Cilt, 1998, s.135.

120 Tunçay, 1978, s.367 vd.

121 Takrir-i Sükûn Kanunu, Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Üçüncü Cilt, 1998, s.136.

122 Kabul tarihi:17.2.1926, Resmi Gazete:4.4.1926, Sayı:339.

123 Madde 53.

dernek hak ve özgürlüğünü doğal haklardan biri olarak kabul eden 1924 Anayasası'nın özüne uygundur.

5. 1926 Borçlar Kanunu[124]

a. Giriş

22 Nisan 1926 tarihli Borçlar Kanunu, Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen hukuk reformunun en önemli yasalarından biridir. Kanun, çalışma ilişkilerini dolaysız bir biçimde düzenlememesine karşılık, bu alana ilişkin önemli hükümler içermektedir. Borçlar Kanunu hizmet akdine ilişkin ayrıntılı hükümlere yer vermekle birlikte, bireysel iş ilişkilerini tüm yönleriyle kapsayan bir hukuksal çerçeve oluşturduğu söylenemez. Borçlar Kanunu, Medeni Kanun ile birlikte, iş yasalarında boşluk bulunan hallerde bireysel ve toplu iş ilişkilerine uygulanan genel yasalar olma niteliğini taşımaktadır.[125]

Kanunun işçi-işveren ilişkilerine yönelik hükümlerini, "bireysel" ve "toplu" olmak üzere, iki kategoride ele alabiliriz.

b. Bireysel İş Hukuku Alanındaki Düzenlemeleri

Kanunun bireysel iş ilişkileri alanındaki düzenlemeleri, 313-354. maddelerinde yer alan hizmet sözleşmesi çerçevesinde yapılmıştır. Bu düzenlemeler, genel olarak, sözleşme özgürlüğü ilkesine dayalıdır. İşçi ile işveren arasında gerçekleştirilen hizmet sözleşmesi, yasaya ve ahlaka aykırı olmamak kaydıyla serbestçe belirlenebilecektir. Bu biçimiyle yasa, liberal ve bireyci bir yaklaşıma sahip olmakla birlikte, hizmet sözleşmesini ayrıntılı ve sistemli bir düzenlemeye kavuşturmuştur.[126] Ayrıca, yapılan düzenlemelerin içeriği itibariyle, kendisi gibi liberal ve bireyci bir yaklaşıma sahip Mecelle'den ayrıldığı görülmektedir. Mecelle'nin "icare-i adem"-"insan kirası" kavramında somutlaşan kö-

124 Kabul tarihi: 22.4.1926, Resmi Gazete:8.5.1926, Sayı:366.
125 Süzek, 1998, s.13.
126 Tunçomağ, 1988, s.18.

le-efendi mantığının yerini, işçi ve işverenlerin birbirine denk güçler olarak kabul edildiği hizmet sözleşmesi kavramı almaktadır. Buna ilave olarak, Borçlar Kanunu, sözleşme özgürlüğünü sınırlandıran bazı kurallar koyarak, işçiyi koruyucu düzenlemeler de yapmaktadır.

Bireysel iş ilişkileri açısından Borçlar Kanunu'nun önemi, işçiyi korumak amacına yönelik bu düzenlemelerde yatmaktadır. Buna göre, işveren işçinin yaşamını ve sağlığını koruyabilmek için gerekli önlemleri almak zorundadır. Kendi kusuru dışında bir nedenle kısa bir süre için işini yerine getiremeyen işçiye ücret ödenmesi; işçiye avans verilmesi; işverenin, işçi ve ailesinin geçimi için zorunlu olan ücret miktarını kendi alacağı dolayısıyla kesememesi; işçiye, alışılmış saat ve günlerde dinlenmesi için izin verilmesi; bir yılı aşan sözleşmelerde en az bir haftalık bozma bildirimi süresi verilmesi yasanın getirdiği koruyucu önlemler arasındadır.

c. Toplu İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeleri

Tarihsel gelişim süreci içerisinde Türk hukukunda toplu iş sözleşmesini anlatmak üzere çeşitli terimler kullanılmıştır.[127] Ancak, "toplu iş sözleşmesi" kurumunun Türk iş hukukuna ilk defa 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda düzenlenen "umumi mukavele" ile girdiği söylenebilir. Bu giriş, Türkiye'de çalışma ilişkileri alanında yaşanan gelişmelerin doğal bir sonucu olarak ve bu alanda özel bir düzenleme yapma amacına yönelik olarak gerçekleşmemiş, Borçlar Kanunu'nun İsviçre Borçlar Kanunu'ndan yararlanılarak hazırlanması sürecinde çeviri yoluyla olmuştur. Bu süreçte, İsviçre yasasındaki toplu sözleşme kurumu, Borçlar Kanunu'nda "umumi mukavele" adı altında yer bulmuştur.[128]

---

127 Tunçomağ, 1980, s.1.

128 Mimaroğlu, umumi mukavele kavramının kanunumuza, Fransızca aslındaki ifadenin, üstelik yanlış bir çevirisi olarak girdiğini ifade etmektedir. Ona göre, İsviçre kanunundaki "Contrat collectif de Travail"ın daha uygun karşılıkları "umumi iş mukavelesi", "kollektif iş mukavelesi" ya da "toplu iş sözleşmesi" olabilirdi. Bakınız, Mimaroğlu, 1964, s.3.

"Umumi mukavele"ye ilişkin düzenlemeler, Borçlar Kanunu'nun 316. ve 317. maddelerinde yapılmaktadır. 316. maddeye göre, "İş sahibi kimselerin veya cemiyetlerinin, işçilerle veya cemiyetleriyle yaptıkları mukavelede hizmete müteallik hükümler vazolunabilir. Bu umumi mukavele, tahriri olmadıkça muteber değildir. Alakadarlar bu mukavelenin müddetinde ittifak edemezlerse, bir sene mürurundan sonra altı aylık müddet için yapılacak bir ihbar ile, her zaman mukaveleyi feshedebilirler."

Yasanın 317. maddesi ise şöyledir: "Umumi bir mukavele ile bağlı bulunan iş sahiplerile işçiler arasında yapılacak hususi hizmet akidlerinin, umumi mukaveleye muhalif hükümleri batıldır. Bu batıl hükümlerin yerine, umumi mukavele hükümleri kaim olur."

Borçlar Kanunu'nun umumi mukaveleye ilişkin bu düzenlemelerinin ölü olarak doğduğu söylenebilir. Her şeyden önce, toplu sözleşme kurumunun karmaşık bir süreç olduğunu, "Oldukça mudil ve teferruatlı bir mekanizmaya malik olan kollektif iş mukaveleleri sistemini bu umumi ve basit hükümlere istinad ettirme(nin) mümkün" olmadığını belirtmeliyiz.[129]

Ayrıca, yasanın işçilere sağladığı bu sınırlı olanağın da uygulamaya aktarılması mümkün olamamıştır. 1936 İş Kanunu'nun hazırlık ve uygulama çalışmalarına katılan Dr. Oscar Weigert, 1937 yılında yaptığı değerlendirmede, umumi mukaveleye ilişkin düzenlemenin uygulamada herhangi bir önem taşımadığını belirtiyordu.[130] Oğuzman da, "...fiili işçi toplulukları tarafından bir umumi mukavele yapıldığını görmüş veya işitmiş te değilim." demektedir.[131] Kuşkusuz bunun en önemli nedenlerinden biri, "...varlığı hissedilebilecek bir sendika hareketinin doğuşuna elverecek bir işçi sınıfı birikiminin belirmemiş olmasıdır."[132] Dönem itibariyle sınırlı sayıda olan bağımlı çalışanlar da, sendikal örgütlenmeden ve belki de her tür örgütlenmeden yoksun durumdadırlar. Toplu sözleşme hakkını tamamlayan,

129 Talas, 1961, s.281.
130 Bakınız, Weigert, 1937, s.762.
131 Oğuzman, 1967, s.60.
132 Işıklı, 1996, s.114.

ona işlerlik kazandıran sendikaların uzun süre fiilen ve daha sonra da hukuken yasaklanmış olması, yasadaki maddelerin yaşama aktarılmasını ve toplu iş sözleşmelerinin yapılmasını engellemiştir.[133] Çağdaş anlamıyla bir toplu sözleşmede taraflar, işçi sendikaları ile işveren veya işveren kuruluşları iken Borçlar Kanunu'nda düzenlenen biçimiyle "umumi mukavele"nin tarafları olan işçi ve işverenler veya cemiyetlerinin ise sendikaların yokluğunu telafi edebilmeleri olanaklı değildir.

Ayrıca, iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtla tamamlanmamış bir sistemin sağlıklı bir biçimde işlemeyeceği de tabiidir.[134] Çünkü, birinci olarak, yasalar, iş sözleşmesinin yapılması hususunu belirleyebilmekle birlikte, tarafları iş sözleşmesi imzalamaya zorunlu tutamazlar. Bu koşullarda işverenleri çalışma şartlarının yasayla saptanan normları üzerinde normlar kabulüne zorlayacak olan araç, grevdir.[135] İşçi tarafı açısından grev, işveren tarafı açısmdan ise lokavt; karşı tarafı iş sözleşmesi imzalamaya zorlamanın da ötesinde, çalışma koşullarının makul bir düzeyde belirlenmesinin de araçları olmaktadır. Toplu pazarlık kuramında, "Sendikaların gücünün, büyük ölçüde grev tehdidinden doğduğu" düşüncesi genel bir kabul görmektedir.[136] Bu nedenlerle, gerek kuramsal, gerekse pratik düzeyde, toplu pazarlık kurumunun işleyebilmesi iş mücadelesi araçlarının varlığına bağlıdır. İş mücadelesi araçlarından soyutlanmış bir toplu sözleşme kurumunun işleyebilmesi olanaklı değildir. Umumi mukavelenin ise iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtla tamamlanması söz konusu değildir. Dönem içerisinde

---

133 Ali Güzel, 1987, s.208.

134 Reisoğlu'na göre, "Başlangıçta gerek sendikacılığın pek az gelişmesi ve gerekse grev ve lokavt haklarının yasak bulunması umumi mukavelelerin tatbik görmemesi sonucunu vermiştir." Bakınız, Reisoğlu, 1967, s.35. Mimaroğlu'na göre de, "Bu devrede, yürürlükte bulunan Türk mevzuatı, toplu iş sözleşmesinin gelişmesini sağlayabilecek ve ona önem kazandırabilecek durumda değildir." Bakınız, Mimaroğlu, 1964, s.26.

135 Talas, 1954, s.10.

136 Böyle bir değerlendirme için, bakınız, Ashenfelter; Johnson, 1969, s.35. Grevin, çalışma koşullarını belirleyici bir süreç olarak toplu pazarlık üzerindeki etkileri konusunda bakınız, Makal, 1987, ss.57-76.

yürürlükte olan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu, kapsamındaki çalışanlar açısından hukuki bir grev özgürlüğü rejimi getirmişse de, bunun fiili bir özgürlüğe dönüşmesinin koşulları bulunmamaktadır. Ayrıca, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun grev ve lokavtı açık bir biçimde yasaklayan hükümleri de, daha sonraki dönemlerde Umumi Mukavele'ye ilişkin uygulamayı olumsuz yönde etkilemiştir.[137]

Nihayet dönemin siyasal yapısından kaynaklanan ve tek parti yönetiminin yerleşmesiyle giderek katılaşan uygulamalarm da, bu olanağın kullanılmasını teşvik edici değil, engelleyici yönde etkide bulunduğunu düşünüyoruz. Ayrıca, yasanın sağladığı bu olanaktan, işçilerin yeterince haberdar olamaması da, bu hükümlerin uygulamaya geçmesini engellemiştir.[138]

Umumi mukavele hakkında yaptığımız değerlendirmeleri, Türkiye'de daha sonraki dönemlerde meydana gelen gelişmeleri kısaca özetleyerek bitirmek istiyoruz. 1947 tarihli ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun toplu sözleşme konusunu "genel sözleşme" adıyla düzenlemiştir. Bu dönemde, henüz grev ve lokavt kurumsallaşmamış ama sendikal örgütlenme serbest bırakılmıştı. 1960 sonrası dönemde ise 1961 Anayasası ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile sendikal örgütlenme ve grev-lokavt ile tamamlanmış bir toplu sözleşme sistemine geçilmesi söz konusu olmuştu. Umumi Mukavele kurumu, bu alanda daha sonra gerçekleşen hukuki ve fiili gelişmelere karşın, günümüzde de Borçlar Kanunu'ndaki yerini korumaktadır.[139]

---

137 Ali Güzel, 1987, s.208.

138 Reisoğlu'na göre, bu bağlamda "Umumi mukavele kendisinden yararlanılamayan, varlığından pek haberdar olunmayan Medeni Kanunun bir kısım hükümlerinin kaderini paylaşmıştır." Bakınız, Reisoğlu, 1971, s.15.

139 1961 Anayasası, toplu sözleşme hakkını, sendikalara değil, işçilere tanımıştı. Bu nedenle, 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılırken Borçlar Kanunu'nun ilgili maddelerine dokunulmamış, fiili işçi topluluklarına da tanınan umumi mukavele yolunun açık bulundurulması ile anayasaya aykırılığın ortaya çıkmayacağı düşünülmüştü. Böylece, "Borçlar Kanunu'nun 316 ve 317. maddelerinde düzenlenmiş bulunan umumi mukavelenin toplu iş

6. 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu[140]

Cumhuriyet döneminin en önemli yasalarından biri olan, sağlık alanı yanında çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak da düzenlemeler yapan Umumi Hıfzısıhha Kanunu, ancak çıkarıldığı ortamın kendine özgü koşulları içerisinde anlaşılabilir. Cumhuriyetin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı ciddi sağlık sorunları bulunmaktaydı. Gelir ve eğitim düzeylerinin son derecede düşük olduğu, sağlık personelinin yetersiz olduğu, üstelik uzun yıllar savaşlarla sarsılmış bir ülkede, bu sorunlarm varlığı kaçınılmazdı. Örneğin, 1920 yılı itibariyle ülkede 3 milyon trahomlu vardı. 1925'te Güney ve Güneydoğuda yaşayanların %70'i trahomluydu. Toplam nüfusun %50'si sıtmalıydı. Verem gibi diğer bazı hastalıklar da yaygın durumdaydı.[141] Tüm ölümlerin %13'ü veremden kaynaklanmaktaydı.[142] Buna karşılık, sağlık personelinin sayısı son derecede yetersizdi ve 1923 yılı itibariyle 1655'ti. Bunun içerisinde hekim sayısı 554, eczacı sayısı 69, hemşire sayısı ise sadece 4'tü.[143] Bu koşullar altında, 2 Mayıs 1920'de Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kurulmuş ve çeşitli önlemlerle sorunun çözümüne girişilmişti.[144] Umumi Hıfzısıhha

sözleşmesini tanzim eden bu kanuna rağmen ayrıca muhafaza edilmesinin tek sebebi, Millet Meclisinde geçici komisyon sözcüsünün de ifade ettiği gibi bu kanunun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edileceği endişesi olmuştur. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, 2.5.1969 tarihli kararında, toplu iş sözleşmesi hakkının işçi gruplarına tanınmamasının Anayasaya aykırı olmadığını belirtmiştir." Bakınız, Reisoğlu, 1971, s.17. Bu çerçevede, 275 sayılı yasa, toplu iş sözleşmesine üstünlük tanımış ve onun hükümlerinin işyerlerinde uygulanan umumi mukavele hükümlerinin yerini alacağını belirtmişti. 1982 tarihli 2822 sayılı yasada ise iki kurumun ilişkilerini düzenleyen böyle bir hükme yer verilmemiştir. Bu durumda, günümüz itibariyle umumi mukavele yapmak olanağı sürmektedir. Ancak, literatürde, uygulamada bir sorunla karşılaşılması durumunda, 275 sayılı yasadaki düzenlemeye uyulması gerektiği savunulmaktadır. Bakınız, Çelik, 1998, s.438; Işıklı, 1996, s.284.

140 Kabul tarihi:24.4.1930, Resmi Gazete:6.5.1930, Sayı:1489.

141 Özkan, 1982, s.197.

142 Hines ve arkadaşları, 1936(a), s.192.

143 Özkan, 1982, s.197.

144 Özkan, 1982, s.195. Özkan, o tarihte, Avrupa ülkelerinden sadece üçünde Sağlık Bakanlığı olduğunu da belirtmektedir.

Kanunu'nun düzenlemelerini, bu çerçevede düşünmek icap eder. Halk sağlığını koruyucu çeşitli önlemler getiren bu yasa, amacı bu alana yönelik düzenlemeler yapmak olmadığı için, çalışma ilişkileri açısından "dolaylı" bir nitelik taşımaktadır. Yasanın çalışma ilişkileri alanına yönelik hükümleri de, tüm bağımlı çalışanları koruyucu önlemler getirmekten çok, bazı alt işgücü kategorilerinin korunması amacına yöneliktir. Bu alt kategoriler ise çok büyük ölçüde kadın ve çocuk çalışanlardan oluşmaktadır.

Yasada, kadmlara doğum öncesi ve sonrası üçer hafta izin verilmesi hükmü bulunmaktadır. Bu süreler yasanın çıkarıldığı tarih itibariyle dahi yeterli değildi ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün değişik sözleşme ve tavsiyelerinde öngörülen süreler 6'şar haftaydı.[145] Yasada, izin sırasında ücret ödenmesine ilişkin bir düzenleme de yoktu. Daha sonra 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile bu izin süresinin 1/2 oranında ücrete tabi olması hükmü getirildi.

Yasada çocukların durumlarıyla ilgili düzenlemeler de yapılmıştı. Bu düzenlemeler, 151 sayılı yasadan sonraki en kapsamlı önlemleri içeriyordu.[146] Çalışma yaşma ilişkin olarak, 12 yaşmdan küçük çocukların maden ve sanayi kesimlerinde çalıştırılmamaları hükmü getirilmekteydi. Ayrıca 12 ila 16 yaş arasındaki çocukların gece çalıştırılmayacakları ve günlük çalışma süresinin 8 saatten fazla olamayacağı hükmü de bulunmaktaydı.

Kadm ve çocuklar dışında, tüm çalışanlar için de bazı düzenlemeler yapılmıştı. Buna göre, tüm çalışan kategorileri için gece çalışması günde 8 saati geçemeyecek, yeraltı işlerinde çalışanlar ise günde 8 saatten fazla çalıştırılamayacaklardır. İşyerlerinin işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından sahip olmaları gereken niteliklerin bir nizamnameyle saptanacağı belirtilmiştir. 50'den fazla işçi çalıştıran iş yerlerinde, işverenler çalışanların sağlık kontrollerini yaptırmakla yükümlü tutulmuştur. Ayrıca 100'den 500'e kadar sürekli işçisi bulunan işyerleri, bir revir mahalli;

145 Talas, 1961, s.100.
146 Talas, 1961, s.100.

500'den fazla işçisi olan kuruluşlar ise, her yüz işçi için bir yatak hesabıyla tıbbi bakım yerleri sağlayacaklardır.

Umumi Hıfzısıhha Kanunu, ücretliler açısından koruyucu düzenlemeler yapmakla birlikte, zaten sınırlı olan sosyal hükümleri, gerekli bir denetleme örgütü kurulamadığı için uygulamaya yeterince aktarılamamıştır.[147]

7. 1932 Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun[148]

Dönem içerisinde çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan önemli yasalardan biri de 11 Haziran 1932 Tarihli ve 2007 Sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'dur. Bu yasayla, belirli sanat ve hizmetlerin Türk vatandaşı olmayanlar tarafından yapılması yasaklanmaktaydı. Türkiye çalışma ilişkileri yazınında gerektiğinden az önem verilen bu yasaya, göreli olarak geniş bir yer ayırmak ve konuyu tarihsel boyutu içerisinde, Osmanlı İmparatorluğu dönemine de uzanarak ele almak istiyoruz. Çünkü, çıkarılış süreci ve temel düzenlemeleri, "milli iktisat" anlayışıyla tutarlı olan yasanın Türk vatandaşı olmayanlara getirdiği "Bu sınırlamalar, keskin olmakla birlikte; yabancı uyrukluların Osmanlı kanunlarmdan muaf olduğu ve yabancılar ya da azınlıkların sahip oldukları ya da işlettikleri kuruluşlarda Müslümanlara ve Türklere karşı ayrımcılığın uygulandığı Osmanlı İmparatorluğundaki durum ışığında yorumlanmalıdır."[149]

a. Tarihçe

Osmanlı İmparatorluğu'nda iktisadi yaşamda, özellikle de sınai ve ticari faaliyetlerde, Türk olmayan etnik unsurların büyük bir egemenliği vardı. Bu egemenlik, bu kesimlerin iktisadi yaşamda nüfus içerisindeki oranlarından çok daha fazla ağırlık taşımaları

147 Talas, 1955, s.135.
148 Kabul tarihi:11.6.1932, Resmi Gazete:16.6.1932, Sayı:2126.
149 Shaw; Kural Shaw, 1977, s.394.

biçiminde tezahür ediyordu. Örneğin, müslüman olmayan dinsel/etnik kesimlerin toplam nüfus içerisindeki oranı 1906 yılında %25, 1915 yılında ise %18.76 idi.[150] Buna karşılık, 1913-1915 Sanayi Sayımı sonuçlarına göre, 1915 yılı itibariyle, toplam 264 sanayi kuruluşundan 172'si (%65'i), müslüman olmayan unsurlara aitti.[151]

İmparatorluktaki önemli sanayi kuruluşlarında çalışan işçilerin büyük bölümü, Türk kökenlilerden çok azınlık kesimine ait kişilerden oluşuyordu. Hatta, bir çok Avrupa ülkesinden gelen kişilerin ücretli olarak değişik iş kollarmda çalışması da söz konusu idi.[152] Bu kişiler, daha iyi koşullar altında çalışma olanağını buluyor ve daha yüksek ücretler elde ediyorlardı.[153] Kuşkusuz bu oluşumun altında, dinsel/etnik nedenler yanında, bu kesimin eğitim düzeyinin daha yüksek ve iş deneyiminin daha fazla olması yatıyordu. Daha eğitimsiz ve niteliksiz olan Türk işçiler, bu nitelikli işgücü ile rekabette zorlanıyorlardı. Kimi zaman, azınlıklara ve yabancı uluslara mensup işçilerle Türk kökenli işçiler arasında şiddete varan mücadelelerin de olduğu gözleniyordu.[154] Aşağıdaki tabloda, 1915 yılı itibariyle, sanayi kuruluşlarındaki sermaye ve emeğin etnik kökenlerine göre dağılımı görülmektedir:[155]

---

150 Behar, 1996, s.46, Tablo 2.20'den hesaplanmıştır.

151 Toprak, 1982, s.192, Tablo XI.

152 Konuya ilişkin olarak, 19.yüzyıl sonları, 20. yüzyıl başları itibariyle, madencilik, demiryolu inşaatı ve liman işleri alanından örnekler için, bakınız, Quataert, 1987, passim.

153 Örneğin, 1890'lı yıllarda Ereğli Havzasında kömür üretiminde bölgenin müslüman kazmacıları günde 8 ila 20 kuruş kazanırlarken, aynı işi yapan İtalyan ve Karadağlılara 11 ila 20 kuruş gündelik ödeniyordu. Bakınız, Quataert, 1987, s.58.

154 Bu etnik mücadeleler konusunda, bakınız, Quataert, 1987, değişik bölümler ve sayfalar.

155 Tablodaki veriler, 1913-1915 Sanayi Sayımı'ndan değil, değişik kaynaklardan derlenmiştir. Bakınız, Çavdar, 1971, s.66.

Tablo XXIII: 1915 Yılında Emek ve Sermayenin
Etnik Kökene Göre Dağılımı

Milliyet	Sermaye (%)	Emek (%)
Türk	15	15
Rum	50	60
Ermeni	20	15
Yahudi	5	10
Yabancı	10	–

Kaynak: Çavdar, 1971, s.66.

Aynı dönemlere ilişkin diğer çalışmalar da, benzeri sonuçlar vermektedir. Örneğin bir başka araştırmaya göre, 1912 yılında, Türklerin iç ticaretteki payları %15, sanayi ve zanaatlardaki payı %12 idi. Aynı çalışma, yukarıdaki tabloda olduğu gibi, ağırlığın Rumlarda olduğunu, onları Ermenilerin ve Yahudilerin takibettiğini de göstermektedir.[156] Sanayi kesimi itibariyle, Cumhuriyete geçişten hemen önceki yıllara ilişkin veriler de bu sonucu desteklemektedir. Örneğin, 1919 yılında Batı Anadolu'daki 3 300 imalat sanayii işyerinin 573'ü Rumlara aitti. Bu işyerlerindeki 22 000 işçinin de %85'i gayrimüslimdi.[157] Ticari faaliyetlere ilişkin veriler de aynı doğrultudadır. İmparatorluğun son yıllarında, Türk girişimcilerin, ithalat ve ihracatçılar içerisindeki payı %4, komisyonculukla uğraşanlar içerisindeki payı %3, toptancı tüccarlar içerisindeki payı %15, perakendeci tüccarlar içerisindeki payı %25 idi. Türk girişimcilerin tüm ticaret burjuvazisi içerisindeki payı ise %5-%10 arasındaydı.[158] Bununla birlikte, Türklerin ekonomik yaşamdaki payları, özellikle belirli iktisadi faaliyet alanlarında yoğunlaşmış durumdaydı ve tarım kesimiyle özellikle taşradaki küçük ticaret kesimi, ağırlıklı olarak Türklerin elindeydi.[159]

156 O. G. Indzhikyan, Burzhuaziya Osmanskoi Imperii, 1977, s.211-214'ten aktaran, Issawi, 1980, s.14.
157 Tezel, 1986, s.89.
158 Çavdar, 1974, s.128.
159 Issawi, 1980, s.14.

Yabancı işgücünün madencilik kesiminde de önemli bir ağırlığı bulunmaktaydı. Madenciliğin tüm alanlarında olduğu kadar kömür üretiminde de, mühendislik başta olmak üzere bütün ihtisas işleri yanında, nitelikli işçilerin büyük bölümü de yabancı idi. Türk unsurlara sadece düşük ücretli işler kalıyordu.[160]

Cumhuriyetin ilk yıllarında da bu yapı varlığını sürdürüyordu. Bu dönemde, Türkiye'de yeni gelişmekte olan sanayinin nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla, hem kamu kesiminde, hem de özel kesimde yabancılar istihdam edildi.[161] Ancak, en azından organize sektörde bunların önemi çok fazla değildi ve daha çok teknik adam düzeyindeydi. Örneğin, 1927 Sanayi Sayımı sonuçlarına göre, dört ve daha fazla kişi çalıştıran kuruluşlarda memur statüsünde çalışan toplam 7 817 kişiden %10'u, yani 702 kişi yabancı iken, işçi statüsünde çalışan 14 yaşın üzerindeki toplam 124 444 kişiden sadece 244'ü, yani binde ikisi yabancı idi.[162] 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren işyerlerinde ise; 1932 yılında 433, 1933 yılında 454, 1934 yılında 435 ecnebi çalışıyordu. Ancak, bunlardan işçi ve ustabaşı statüsünde çalışanların sayısı, sırasıyla 202, 199 ve 217 idi.[163] Buna karşılık, sorunun daha çok organize olmayan sektörde hissedildiği söylenebilir.

Sorunun bir başka boyutu ise ücret düzeylerine ilişkindi. Çeşitli çalışmalarda, ecnebi usta ve işçilerle Türkler arasında ciddi ücret farklılıklarının bulunduğu saptanmıştır. Örneğin, M.Zeki'nin 1930 tarihinde yayımlanan çalışmasındaki bilgilere göre, Ereğli Kömür Havzasında ecnebi ustabaşılar için 410-730 kuruş olan yevmiyeler, Türkler için 200-530; ecnebi usta çavuşları için 400-450 kuruş olan yevmiyeler, Türkler için 160-350; ecnebi atelye ustabaşıları için 300-350 kuruş olan yevmiyeler,

160 Karahasan, 1978, s.233.

161 Değişik örnekler için, bakınız, Koç, 1996, ss.76-78.

162 Tökin, 1946, s.33 ve s.35'teki tablolardan hesaplanmıştır.

163 Bakınız, Tökin, 1946, s.55. Bu rakamlar ışığında, Koç'un "Bu saptamalarla betimlenen durumun Türkiye işçi sınıfı hareketinin gelişimi üzerindeki olumsuz etkileri açıktır." (Koç, 1996, s.78) şeklindeki görüşüne katılmak, zannediyoruz, olanaklı değildir.

Türkler için 185-380 kuruştur.[164]

Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayan ve Cumhuriyet döneminde de belirli bir süre devam eden bu koşulların, 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'ne de yansıması şaşırtıcı değildir. Atatürk, Kongreyi açarken yaptığı konuşmada "Bugün mevcut olan fabrikalarımızda ve daha çok olmasını temenni ettiğimiz fabrikalarımızda kendi amelemiz çalışmalıdır." demişti.[165] Kongrede işçi grubunun iktisat esaslarından biri de, bu konuya ilişkindi ve işçi grubunun 26 numaralı iktisat esası şöyleydi: "Memlekette açılacak bütün işlerin Türk erbab-ı say ve ameline tahsisi." Bu talep, tüm delegelerin oybirliğiyle kabul edilmişti.[166]

Ancak, Lozan Barış Konferansı hükümleri, işçi kesiminin bu talebinin 1931 yılı Ağustos ayından önce gerçekleşmesini engelliyordu.[167] Aradan geçen zaman içerisinde, tüm dünyayı olduğu gibi Türkiye'yi de etkisi altına alan ve daha sonra devletçi iktisat politikalarına geçişte önemli bir rol oynayan 1929 bunalımı, sorunun daha da ciddi boyutlara ulaşmasına yol açmıştı. Bunalımın işsizlik üzerindeki etkilerini, bir önceki bölümümüzde değerlendirmiştik. 1920'li yılların sonunda %3'ler dolayında seyreden işsizlik oranı, büyük bunalımın etkilerinin yoğun olarak hissedildiği 1931 ve 1932 yıllarında %4.5'lara tırmanmış durumdaydı. Daralan istihdam olanakları çerçevesinde Türk işgücünün kötüleşen durumu, soruna ilişkin olarak bir yasanın çıkarılmasını daha da acil hale getirmişti.[168]

---

164 M. Zeki, 1930, s.176.

165 Bakınız, Ökçün, 1971, s.256.

166 Ökçün, 1971, s.433.

167 Lozan Barış Konferansı'nın konuya ilişkin etkileri ve yasanın çıkış öyküsü hakkında kapsamlı bilgi için, bakınız, Akkaya, 1999(b), ss.42-44.

168 Bakınız, Talas, 1955, s.136; Işıklı, 1996, s.16. İlkin de, yasayı, "İşsizliğe karşı getirilen en önemli önlemlerden biri" olarak değerlendirmektedir. Bakınız, İlkin, 1978, s.278. Yasanın 1929 bunalımının etkileri çerçevesinde değerlendirilmesi için, bakınız, Akkaya, 1999(b), passim.

b. Yasanın Çıkarılış Süreci

29 Mayıs 1929'da Başvekil İsmet (İnönü)'in imzası ile Meclis'e sevkedilen "Türkiye'de ecnebi tebaası tarafından yapılması memnu olan sanatlar hakkında kanun layihası", uzun bir süre sonra, 16 Haziran 1932 Tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak aynı gün yürürlüğe giren 2007 Sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'la sonuçlandı.

Kanunun bazı hükümleri, daha sonra, 31 Mayıs 1933 tarihli ve 6 Haziran 1933 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak aynı gün yürürlüğe giren 2249 sayılı kanunla değiştirildi. Bakanlar Kurulu'nun 24 Mayıs 1934 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Talimatnamesi ile de değişik kategorilerdeki yabancıların hangi tarihe kadar işlerini terketmek zorunda oldukları belirlendi. Buna göre, yasa kapsamına giren işlerde yabancıların en son iş bırakma tarihi 21.5.1935 olarak saptanmıştı.[169]

Tasarı hakkındaki İktisat Encümeni Mazbatası'nda, tasarının esasının "...az bilgi ve mümareseye ve az sermayeye muhtaç olması ve binaenaleyh vatandaşlar tarafından yapılması kolaylıkla mümkün bulunan sanat ve mesleklerle memleketin emniyeti ile alakadar olabileceklerin vatandaşlara hasır ve tahsisinden ibaret olduğu" belirtilmektedir.[170] Dahiliye Vekili Şükrü Kaya da, tasarı Meclis'te görüşülmeye başlanırken, 4 Haziran 1932 günü yaptığı konuşmada, yabancıların çalışmasma ilişkin kanunları tüm bağımsız milletlerin yaptığını, Türkiye'de kapitülasyonların bunu engellediğini, bunlarm ilgasından sonra bazı sanatların en önemlisi Lozan'da olmak üzere Türklere hasredildiğini, son kalan birkaç mesleğe ilişkin kısmın ise bu tasarıyla düzenlenmekte olduğunu belirtmiştir.[171]

---

169 Talimatname'nin metni için, bakınız, Ökçün, 1962, ss.136-137.

170 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:9, Sıra No.90'a İlave, s.1.

171 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:9, 59. İçtima, 4.6.1932, s.65.

c. Yasanın Düzenlemeleri

2007 sayılı kanunla, aşağıdaki sanat ve hizmetlerin Türk vatandaşı olmayanlar tarafından yapılması yasaklanmaktaydı:

"A) Ayak satıcılığı; çalgıcılık; fotoğrafçılık; berberlik; mürettiplik; simsarlık; elbise, kasket ve kundura imalciliği; borsalarda mubayaacılık; Devlet inhisarına tabi maddelerin satıcılığı; seyyahlara tercümanlık ve rehberlik; inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri; umumi nakliye vesaiti ile su ve tenvir ve teshin ve muhabere işlerinde daimi ve muvakkat işçilik; karada tahmil ve tahliye işleri; şoförlük ve muavinliği; alelumum amelelik; her türlü müesseselerle ticarethane, apartman; han, otel ve şirketlerde bekçilik, kapıcılık, odabaşılık; otel, han, hamam, kahvehane, gazino, dansiğ ve barlarda kadın ve erkek hizmetçilik (garson ve servant); bar oyunculuğu ve şarkıcılığı.

B) Baytarlık ve kimyagerlik."

Yasa ile bunların dışındaki bazı mesleklerin yabancılar tarafından icrası özel ruhsat alınmasına bağlanıyor, vilayet ve kaza merkezi olmayan yerlerde yabancıların dükkan açması yasaklanıyor ve Bakanlar Kurulu'na bazı yeni meslekleri yabancılara yasaklamak yetkisi de veriliyordu.

ç. Yasanın Sonuçları

Ancak, yasanın düzenlemelerine karşın, sorunlarm hemen çözüldüğü düşünülmemelidir. 1934 yılında bir gazetede o yılın başlarma ilişkin olarak, şu satırlar okunabiliyordu:

"Ülkenin sanayi ve iş bilgisi bakımmdan en gelişmiş çevresi olan İstanbul'da "2500 kadar Türk tebaası boyacı ve kalemkar" bulunuyor ve bu küçümsenecek bir sayı değildir. Ama İstanbul'da "aynı sayıda, Macar, İtalyan, Bulgar ve Yunanlı sıvacı ve boyacı da vardır. Bunlar Türklere tercih edilirler ve bizimkilerin %5'i bile iş bulamaz."[172]

Ancak, yasanın sıkı bir biçimde uygulanması önemli sonuçlar da doğurmuştur. Ökçün'e göre, "2007 sayılı kanunun bu

172 Cumhuriyet, 29 Kanunisani, 1934'ten aktaran, Kuruç, 1993, s.CI.

sert tatbiki sonunda çoğunlukla Yunan, Macar ve Sovyet tabiiyetinde olan yabancılar Türkiye'yi terketmek zorunda kalmışlardır."[173] Ülkeden ayrılmak zorunda kalan bu yabancıların sayısı hiç de az değildir. "İlk elde çoğunluğu Yunan vatandaşlarının teşkil ettiği 6000 yabancı Türkiye'yi terketmiştir. Ayrıca 800 Beyaz Rus da işlerini terketmek zorunda kalmışlardır. 1935 tarihinde Türkiye'yi bu sebeple terkeden Macarların sayısı 15 000 civarında idi."[174] Yasanın uygulanmasıyla, Ereğli Kömür Havzası'ndaki yabancı işçilerden de eser kalmadığı ifade edilmektedir.[175]

Tüm bu uygulamalar itibariyle, 2007 sayılı yasanın; çalışma ilişkileri tarihi alanında olduğu kadar, siyasi tarih ve iktisadi tarih alanlarında da önemli sonuçları olduğu söylenebilir. Bu yasayı tamamlayan daha kapsamlı bir yasa da 1934 yılı başlarında hazırlandı: "Müzayede ve Münakasa Kanunu". Bu yasayla yabancı uyrukluların Türkiye'de iş alma olanakları daha da sınırlanmış, ancak yönetimin vereceği özel izinlerle iş alma şansları kalmıştı.[176]

19.1.1954 tarihli ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ise bu sınırlamaları geniş ölçüde gevşetmiş ve gerek yabancı sermayenin, gerekse yerli sermayenin kurmuş olduğu teşebbüslerde yabancı işçi kullanmak olanağını geniş ölçüde sağlamıştır.[177]

8. 1935 Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu[178]

Bu yasayla, hafta tatili 35 saat olarak kabul edilmekte ve daha önce cuma günleri uygulanmakta olan tatil pazar gününe kaydırılmaktadır. Hafta tatilinin, belirli sınırlamalarla cumartesi günü saat 13'ten itibaren uygulanması öngörülmektedir. Ulusal

173 Ökçün, 1962, s.75.
174 Keesing, 1931-1934, s.1342 ve Keesing, 1934-1937, s.1593'ten aktaran, Ökçün, 1962, s.75, dipnot 99.
175 Karahasan, 1978, s.234.
176 Kuruç, 1987, s.77.
177 Talas, 1961, s.102.
178 Kabul tarihi:27.5.1935, Resmi Gazete:1.6.1935, Sayı:3017.

bayram olarak sadece 29 Ekim günü kabul edilmekte; ayrıca 30 Ağustos, 1 Ocak, 23 Nisan, 1 Mayıs, şeker bayramı (3 gün), kurban bayramı (4 gün) genel tatil günleri olarak belirlenmektedir.

Yasanın ilginç yönlerinden biri, hafta tatilinin pazar gününe alınmasıdır. Meclis'e sunulan 13.5.1935 tarihli yasa tasarısına eşlik eden gerekçede, bu kaydırma iktisadi nedenlere bağlanmakta ve Türkiye ile diğer ülkeler arasında tatil günleri açısmdan bir uyum sağlamanın esas amaç olduğu belirtilmektedir:

"Pazar günü arsıulusal bir tatil günüdür. Ekonomi bakımından yurdumuzun ilgili bulunduğu diğer memleketlerin kabul ettiği bu tatil gününden şimdiye kadar ayrılmakla filen bir gün kaybetmekle beraber bir çok zararlar da görmekte idik. Mesela perşembe günü akşam üzeri ecnebi memleketlere çekilen bir telgraf ancak cumartesi günü öğleden sonra mahalline varmakta ve cumartesi öğleden sonra ve pazar günü orada tatil olduğundan ancak pazartesi günü muamele görmekte ve bu yüzden işler gecikmekte idi. Pazar günü bütün dünya piyasaları kapalı bulunduğundan ticaret ve iktisad bakımından bir iş görmek mümkün olmadığından memleketimizde de mali müesseseler kanun olmasına rağmen kapalı bulunmakta idiler. Bu iş ve faaliyet esnasında günlerin değil hatta dakikaların bazan pek mühim kıymetleri vardır. Onun için zaten her sahada verimli olarak çalışılması mümkün olmayan pazar gününü tatil günü olarak kabul eylemek ve bu suretle vakiddan iktısad etmek lüzumlu ve zaruri görülmüş(tür)."[179]

Yasa tasarısının Meclis'te görüşülmesi sırasmda savunulan görüşler de, aynı yöndedir. Örneğin, Afyon Karahisar milletvekili Berç Türker, şunları söylemektedir:

"Biz Cumhuriyetin teessüsünden beri Avrupalı büyük devletler sırasına girdik. İktisadi ve ticari ve mali işlerimize bir hız verdik. Binaenaleyh biz de ekseriyetin kabul ettiği tatil gününü kabul etmeğe mecburuz."[180]

---

179 Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 13.5.1935 tarihli gerekçe metni için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:3, S. Sayısı:130, ss.1-2.

180 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:3, 31. İçtima, 27.5.1935, s.303.

Talas, kanunun kabul edilmiş olduğu 1935 yılında, çok az ülkede 35 saatlik hafta tatilinin söz konusu olduğunu belirterek, yasayı, "sosyal politika bakımından ileri bir adım" olarak değerlendirmektedir.[181]

Ç. 1936 İŞ KANUNU[182]

1. Tarihçe

Türkiye'de Cumhuriyet döneminde çıkarılan ve çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan yasaların büyük bölümü "dolaylı" bir nitelik taşıyordu. Bu yasaların hiç biri çalışma ilişkileri alanını bütünsel olarak düzenleme amacını gütmüyor, sadece belirli konulara ilişkin hükümler getiriyordu. Bu çerçevede, Türkiye'deki çalışma yaşamını genel çizgileriyle düzenleyecek bir yasa çıkarılması düşüncesi tedrici bir biçimde oluştu. Bu oluşum üzerinde etkili olan içsel ve dışsal faktörleri, aşağıda kapsamlı bir biçimde değerlendireceğiz. Bu faktörlerin etkisiyle, Cumhuriyetin başlangıç yıllarından itibaren, çeşitli tarihlerde, çok sayıda iş yasası tasarısı hazırlandı, ama bunlar değişik nedenlerle yasalaşma olanağı bulamadı.

İş yasası tasarıları; 1924-1925, 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihlerini taşımaktadır. Bu tasarıların her biri, hazırlandıkları dönemin siyasal ve sosyo-ekonomik koşullarını yansıtmakta ve birbirlerinden farklı özellikler göstermektedir.[183]

Bu yasa tasarıları arasında, özellikle 1932 tarihli tasarı önem taşımaktadır. Bu tasarıda, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'na göre daha koruyucu, liberal önlemlere yer verilmekteydi.[184] Tasarıda, bireysel çalışma ilişkileri konusunda işçileri koruyucu önlemler alınırken, toplu iş ilişkileri konusunda da ileri düzen-

181 Talas, 1961, s.103.

182 Kabul tarihi:8.6.1936, Resmi Gazete:15.6.1936, Sayı:3330.

183 3008 sayılı İş Kanunu öncesindeki tasarılar konusunda bakınız, Ağaoğlu, 1936, passim; Gülmez, 1991, ss.208-278. 1932 tarihli tasarı konusunda bakınız, İlkin, 1978, passim.

184 1932 tarihli İş Kanunu tasarısının tam metni için, bakınız, İlkin, 1978, ss.302-348.

lemeler yapılmaktaydı. Tasarının; mesleki birlikler kurma hakkı, grev hakkı ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözülmesi konusundaki hükümleri, bu alandaki önemli düzenlemelerdir.[185]

Ancak dönemin koşulları 1932 tasarısının yasalaşmasını engellemiştir. "...yeni bir siyasal yapılanmayla daha otoriter nitelik kazanan tek parti düzenine doğru değişik adımların atıldığı bir sırada 1932 tasarısının yeniden gözden geçirilmesi isteği doğal sayılmalıdır."[186] Daha sonra hazırlanan 1934 tarihli tasarı ise, 1932 tarihli tasarıya göre daha geri düzenlemeler içeriyordu. Tasarı, 1932 tasarısıyla, daha otoriter bir karakter arzeden 1936 tarihli yasa arasmda bir geçiş niteliğindeydi.

İş yasası tasarılarıyla, 3008 sayılı yasa arasındaki süreçte yaşananlar ilginçtir ve Türkiye'de bu dönemdeki iktisadi ve siyasi değişimleri yansıtır. Dönem içerisinde sınıfsal yapıda ortaya çıkan değişmeler, iş kesimlerinin giderek artan egemenliği, tek partili siyasal sistemin giderek katılaşması, devletçi iktisadi politikaların ağırlık kazanması; yasanın karakteri üzerinde belirleyici olmuştur.[187]

2. İş Kanunu'nun Önemi

3008 sayılı yasa, birçok açıdan önem taşımaktadır. Bu önemi, ancak yasanın çıkarıldığı dönemdeki çalışma koşulları çerçevesinde değerlendirmek olanaklıdır. Bu konuda, Walker D. Hines başkanlığındaki on kişilik Amerika'lı araştırmacı grubunun 1933-1934 yıllarında yaptıkları bir araştırmadan bazı sonuçları kısaca aktarmak yeterli olabilecektir. Buna göre, Türkiye'de "ekseriyetle ücret seviyesi ancak idamei hayat için kifayet edecek derecededir ve bundan dolayı ücretli sınıfın iştira kuvveti son derece düşüktür."[188] "Umumiyetle ...işçilerin çalışma saatleri

185 Gülmez, 1884 ve 1920 tarihli Fransız yasalarından aktarılan mesleki birliklerin sendika anlamında kullanıldığını belirtmektedir. Bakınız, Gülmez, 1991, ss.254-255. Buna karşılık, Talas, mesleki birlik kavramını farklı bir biçimde yorumlamakta ve tasarı ile sendika kurulmasının olanaklı olmadığı görüşünü savunmaktadır. Bakınız, Talas, 1992, ss.100-101.

186 Talas, 1992, s.101.

187 Bu oluşumlar konusunda, bakınız, İlkin, 1978, passim.

188 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.241.

uzundur."[189] "Türkiye'de amelenin emniyetini temin için alınan tedbirlerin en iyisi bile çok iptidai bir vaziyet arzeder."[190] İşçi sağlığı konusundaki uygulamalar çeşitli olup, özellikle küçük kuruluşlarda "fena"dır.[191] "İş sigortası pek nadir ve münferit ahvalde mevcuttur."[192]

İş Kanunu'nun, bu koşullar altında çalışma ilişkilerini bütünsel olarak düzenleme amacına yönelik ilk yasa olması ve bunu sistematik[193] bir yapı içerisinde gerçekleştirmesi, onu bizatihi önemli kılmaktadır. İş Kanunu, temel olarak bireysel çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler yapmakla birlikte, toplu iş ilişkileri alanına yönelik önemli hükümler de içermekte ve bu çerçevede "Türk iş hukukunun ilk temel kaynağı" olarak değerlendirilmektedir.[194] Bu biçimiyle, yasada, sendikalar dışında, çağdaş iş hukukunun bireysel ve kolektif tüm ilişkileri, kavram ve kurumları yer bulmaktadır.[195]

İş Kanunu'nun ilk defa Türkiye'nin her yerinde geçerli olmak üzere iş ilişkilerini düzenlemesi de, onun önemini artırmaktadır. Daha önceki hukuksal düzenlemelerin bir bölümünün, örneğin 114 ve 151 sayılı yasalarda olduğu gibi belirli bir coğrafi bölgede ya da örneğin Hafta Tatili Kanunu'nda olduğu gibi belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip yerleşim birimlerinde geçerli olduğu hatırlanmalıdır. Kuşkusuz, İş Kanunu'nun da, kapsamına aldığı kesimler ve faaliyet alanları ile çalıştırılması gerekli işçi sayısı itibariyle sınırlamaları bulunmaktadır.

Yasayı önemli kılan hususlardan biri de, uygulanmasını sağlayıcı önlemleri ve yaptırımları da içeriyor olmasıdır.[196] Daha önceki tarihlerde çıkarılan ve çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak düzenlemeler yapan yasaların büyük bölümündeki koruyucu hükümler, yeterli denetim olanakları getirilemediği için

190 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.242.
191 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.243.
192 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.244.
193 Ekin, 1976, s.234.
194 Çelik, 1988, s.89.
195 Ali Güzel, 1987, s.177.
196 Weigert, 1937, s.754.

uygulanamamıştı. İş Kanunu'nun 6. bölümünde, devletin iş yaşamındaki denetimini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Ancak, bu denetimin yeterince yapılamaması, yasanın özellikle bazı hükümlerinin uygulanması üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır.

Yasayı önemli kılan hususlardan biri de, çok uzun süre yürürlükte kalmış ve çalışma ilişkileri alanını belirlemiş olmasıdır. İş Kanunu, 1967 yılında 931 sayılı İş Kanunu'nun çıkışma kadar, yaklaşık 30 yıl süre ile çalışma ilişkileri alanına ait birçok konuda belirleyici olmuştur. Bunun da ötesinde, genel sistematiği ve bireysel iş ilişkileri alanındaki hükümleri itibariyle, 1967 yılında yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu da, "1936 kanununun bir bakıma devamıdır."[197] 3008 sayılı yasanın sistematiğinin ve önemli hükümlerinin, günümüzde yürürlükte bulunan 1475 sayılı İş Kanunu'nda da aynen ifadesini bulduğu belirtilmektedir.[198] Geleceğe yönelik bu etkileri bağlamında değerlendirildiğinde, 3008 sayılı İş Kanunu'nun, işçi-işveren ilişkilerinin geleceğini yönlendirici bir nitelik taşıdığı da ifade edilebilir.[199]

İş Kanunu'nun geleceğe yönelik etkisinden, bir başka açıdan da söz edilebilir. Yasa, o tarihte henüz mevcut olmayan birçok kurumun oluşturulmasını öngörmektedir. Sosyal güvenlik, asgari ücret ve iş ve işçi bulma hizmetlerine yönelik öngörüler, daha sonraki dönemlerde gerçekleştirilme olanağını bulmuştur.[200]

Bunun yanı sıra, İş Kanunu'nun bir başka önemi, kendisi yanında çalışma yaşamına ilişkin çok sayıda tüzük ve yönetme-

197 Talas, 1967, s.200.

198 Bu değerlendirmelerimiz, elbette, bireysel iş ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler itibariyle geçerlidir. Bunun nedeni, toplu iş ilişkileri alanının artık, 3008 sayılı yasadan farklı olarak, özel yasalarla düzenlenmiş olmasıdır. Bakınız, Gülmez, 1986, s.139.

199 Ali Güzel, 1987, s.178.

200 Gülmez'in, yasanın "iş ve işçi bulma ve sosyal yardımlar" konusundaki düzenlemelerini, çalışma ilişkileri alanının dışında değerlendiren görüşlerine ise katılmak olanaklı değildir. Çalışma ilişkileri, hukuksal boyutunun dışında; iktisadi, sosyolojik, psikolojik vb. boyutları da bulunan bir alandır ve yukarıdaki konuların her ikisini de içine alır. Gülmez'in görüşü için, bakınız, Gülmez, 1986, s.127, 149.

liğin çıkarılmasını da öngörerek, yaygın bir çalışma kodunun oluşmasma katkıda bulunmasıdır.

Ancak, bizce, yasanın en önemli yönlerinden biri; sistematik ve teknik açıdan iyi hazırlanmış yapısı içerisinde, belirli bir amaç-araç bağlantısı çerçevesinde, hem bir içsel tutarlılık, hem de bir dışsal tutarlılık sağlamaya yönelmiş ve bunu başarmış olmasıdır. İçsel tutarlılıktan, yasanın değişik bölüm ve hükümleri arasındaki tutarlılığı, dışsal tutarlılıktansa yasanın düzenlemeleriyle iktisadi, sosyal, siyasi dışsal koşullar arasındaki tutarlılığı kastetmekteyiz. Yasada, dönemin siyasi ve iktisadi koşulları ve egemen ideoloji çerçevesinde; amaçlar ve bunlara ulaşmak için gerekli araçlar da, kanımızca iyi kurgulanmıştır. Bu çerçevede, yasanın bireysel ve toplu iş ilişkileri alanlarında yaptığı düzenlemeler arasında da bir tutarsızlıktan çok tutarlılık olduğu söylenmelidir. Örneğin, çalışma ilişkilerinin taraflarına toplu iş ilişkileri alanında pasif bir rol verilmiş olmasına karşılık, bireysel iş ilişkileri alanında ayrıntılı düzenlemelere gidilmiş olması bunlardan biridir. Daha teknik düzeylerde de bu tutarlılığın sağlandığı söylenmelidir. Örneğin, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde değerlendirdiğimiz, süreklilik niteliği taşımayan bir işgücünün varlığına karşılık, yasanın düzenlemelerinin sürekli işçiliği sağlamaya yönelik olduğu, bu yönde koruyucu ve teşvik edici önlemlerin alındığı gözlenmektedir.[201] Yasanın örneğin sosyal sigortalar ve asgari ücret saptanmasına ilişkin olarak getirmiş olduğu geçiş dönemleri de, gene yasanın gerçekleşme koşullarını iyi saptamış olmasının örnekleri olarak değerlendirilebilir.

Kanımızca, çalışma ilişkileri alanına ilişkin önemi yanında, İş Kanunu'nun, dönemin iktisadi ve siyasal özelliklerini neredeyse bire bir yansıtması nedeniyle, çalışma ilişkileri alanını aşan simgesel bir önemi de bulunmaktadır. Recep Peker'in İş Kanunu'nu, "Bir rejim kanunu" olarak değerlendirdiğini hatırlayalım. Bu çerçevede kanun, dönem itibariyle sadece çalışma ilişkileri alanının değil, tüm alanların kavranması açısından hayati bir

201 Bu bağlantıya ilişkin değerlendirmeler için, bakınız, Weigert, 1937, ss.762-763.

öneme sahiptir. Biz, 3008 sayılı İş Kanunu değerlendirmeye katılmadan; dönemin siyasi, iktisadi ve toplumsal yaşamının da çözümlenemeyeceğini düşünüyoruz.

3. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan Faktörler

a. Giriş

İş Kanunu, birçok faktörün etkisi altında ve tedrici olarak oluşmuştur. Bu karmaşık süreci, sadece içsel ya da dışsal faktörlerle açıklamak olanaklı değildir. Yasanın çıkarılışı yanında, içeriği üzerinde belirleyici olan çok sayıda içsel ve dışsal faktör bulunmaktadır ve bunların bir arada çözümlenmesi yararlı olacaktır. İşçi kesiminin nicel varlığının artması, büyük ölçekli işletmelerde modern bir çalışma yaşamının doğmaya başlaması ve belirleyici bir faktör olarak devletçi iktisat politikalarının gündeme gelmesi, iktisadi ve siyasi açıdan rejimin korunması kaygıları; içsel nedenlerin en önemlileridir. Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütü ve onun normlarıyla daha yakın bir etkileşim içerisine girmesi ve dönem içerisinde bazı Avrupa ülkelerinde egemen olan otoriter yönetimlerin etkileri de, konunun dışsal dinamikleri arasında yer almaktadır. Bu faktörlerin en önemlilerini, genel çizgileriyle çözümlemeye çalışalım.

b. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan İçsel Faktörler

3008 sayılı İş Kanunu'nun çıkarılması üzerinde etkide bulunan içsel faktörleri; sosyal, iktisadi ve siyasi olarak, üç alt kategoride değerlendirebiliriz.

i. Sosyal Faktörler

Cumhuriyet döneminde, İş Kanunu öncesinde de, çalışma hayatına yönelik değişik hukuksal düzenlemeler yapılmıştı. Ancak, bu düzenlemelerin daha çok dolaylı bir karakter taşıması ve ağırlıklı olarak bireysel iş ilişkilerine yönelik olması; genel bir

koruyucu hukuksal çerçevenin oluşmaması ile bağımlı çalışanların büyük bölümünün çok olumsuz koşullar altında çalışması ve yaşaması sonucunu doğuruyordu. Devlete ait sanayi kuruluşlarında çalışan işçiler göreli olarak koruyucu bir şemsiye altına alınmışlarsa da, özel kesimde çalışanlar açısmdan aynı koşulların geçerli olduğu söylenemez.

Ayrıca, ücretlileri koruyucu önlemler içeren yasaların bazı hükümleri, gerekli kontrol mekanizmalarının sağlanamaması nedeniyle uygulamaya tam anlamıyla aktarılamamıştı. Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nu buna örnek olarak verebiliriz. 1929 büyük bunalımı gibi dışsal faktörler de, içsel sonuçları itibariyle bağımlı çalışanlar üzerinde olumsuz etkilerde bulunabiliyordu.

Tüm bu olumsuz koşulların, geniş toplum kesimleriyle birlikte, işçilerde de huzursuzluklara yol açması söz konusu idi. Bu huzursuzluklar, değişik vesilelerle ifade edilme olanağına da kavuştu. Örneğin, Cumhuriyetçi Serbest Fırka deneyimi bunların en önemlilerinden biriydi ve bu deneyimde ifade edilme olanağına kavuşan huzursuzluklar, Cumhuriyet Halk Fırkası tarafından da hissedildi. Bunun sonucunda yönetimin, bir iş kanunu çıkararak, işçileri belirli bir koruyucu şemsiye altına alma ve huzursuzlukları hafifletme doğrultusunda girişimleri oldu. Başvekil İsmet İnönü'nün 27 Eylül 1930'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunduğu hükümet programında, şöyle bir ifade yer almaktaydı:

"Milli iktisadın diğer sahalarında, malum olan programımıza yeni bir şey ilave edecek değiliz. Yalnız iş kanunu ve işçilerin vaziyetlerinin ıslahı ile bilhassa meşgul olacağımızı kaydetmek isteriz."[202]

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 yılındaki Üçüncü Büyük Kongresi'nde kabul edilen parti programının Üçüncü Kısım, İktisat beşinci maddesi de şöyleydi:

"Milliyetçi Türk amelesi ve işçilerinin hayat ve haklarını ve menfaatlerini göz önünde tutacağız. Say ile sermaye arasmda ahenk tesisi ve bir iş kanunu ile ihtiyaca kafi hükümlerin vaz'ı Fırkanın mühim işleri arasında görülür."[203]

202 Öztürk, 1968, s.143.

203 Cumhuriyet Halk Fırkası, 1931, s.76.

ii. İş Kanunu ve Sosyal Faktörlerle İktisadi Faktörler Arasındaki İlişkiler

İş Kanunu'nun çıkarılmasında etkili olan sosyal ve iktisadi faktörler değerlendirilirken, "sosyal" olanla "iktisadi" olan arasındaki ilişkilerin, bir başka deyişle, "sosyal politika" ile "üretim" arasındaki ilişkinin tartışılması yararlı olacaktır.

Türkiye'de, Cumhuriyetin başlangıcından itibaren, sanayileşme bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için ise; sermaye, hammadde ve diğer girdiler yanında, insan gücüne ihtiyaç vardır. Sanayileşme, uzun soluklu bir çaba istediğine göre, insan gücü ihtiyacının geçici bir süre için karşılanması yeterli değildir. İşgücünün eğitilerek, hem niteliğinin artırılması, hem de kalıcı, sürekli hale getirilmesi gerekmektedir. Bunların gerçekleştirilmesi ise işgücünün belirli ölçülerde korunmasını ve geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. İşçinin kendisinin ve ailesinin geçimi için gerekli olan makul bir ücret düzeyi yanında, dinlenme ve sağlık olanaklarının da sağlanması ve güvence altına alınması gerekmektedir. Bütün bunlar, elbette, sadece iktisadi mülahazaların değil, aynı zamanda sosyal bir düşüncenin de gerekirlikleridir. Ama, sosyal bir düşünce olmaksızın da, sadece üretimin düzenli hale getirilerek artırılması amacı bunu zorunlu kılmaktadır. Çünkü, "işçiler için alınacak koruyucu önlemler, onların yaşama ve sağlık koşullarını düzenleyerek, hastalıkları, kazaları dolayısıyla ortaya çıkabilecek düzensizlikleri engelleyecektir. Bu durum, onların verimliliği ve üretim miktarı üzerinde olumlu yönde etkiler yapacaktır. Bu yüzden sosyal politika önlemlerinin, aynı zamanda üretimin artması amacına da hizmet eden birer araç oldukları ifade edilebilir."[204]

Sosyal politikayla üretimi artırma amacı arasındaki bu mantıksal bağlantı, Avrupa'daki endüstrileşme deneyiminin belirli bir noktasında gözlenmiş ve uygulama üzerinde etkili olmuştu. "Yüksek ücretlerin ya üretkenliğin artışını teşvik edici, ya

204 Makal, 1997, s.285.

da alım gücünü artırıcı bir unsur olarak sağladığı ekonomik avantajlar", 19. yüzyılın ikinci yarısında artık anlaşılmaya başlanmıştı.[205] Hobsbawm'ın değerlendirmesiyle, bunun sonucunda da işverenler, çalışma gününü uzatma ve ücretleri azaltma gibi "yatay" (extensive) sömürü yöntemlerini bir yana bırakıp, tam tersini yaparak (çalışma süresini kısaltıp ücretleri yükselterek) "dikey" (intensive) sömürü yöntemlerine başvuruyorlardı."[206]

Benzeri bağlantıların, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin daha önceki dönemlerinde de kurulduğu gözlenmektedir. Bu çerçevede, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1867 tarihli Dilaver Paşa ve 1869 tarihli Maadin Nizamnameleri'nin bu tür koruyucu önlemler alarak, aslında madenlerde üretimi artırmayı amaçladıklarını biliyoruz.[207] Kuşkusuz, bunu, düzenlemeleri yapan Devlet de bilmekteydi. Tanzimat'tan itibaren iktisadi kuruluşlar oluşturarak işleten Devlet, bunu kendi deneyimiyle öğrenmiş olmalıdır. Cumhuriyet döneminde de, devletin bu deneyimi devam etmiştir. Örneğin, İktisat Vekili Celal (Bayar)'ın daha önce aktardığımız 1921 Tarihli ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun'un görüşülmesi sırasında yaptığı konuşmalarda, iktisadi olanla sosyal olan arasmda, çalışmamızın başka bölümlerinde tartıştığımız bağlantı kurulmaktadır. "Devletçi Sanayileşmenin Sosyal Boyutları" başlıklı bölümde ele aldığımız gibi, Cumhuriyetin daha sonraki yıllarında da, devlet, kendisi açısından zorunlu gördüğü sanayi üretimini gerçekleştirebilmek için; sağlıktan, meskene; kültürden, eğlenceye kadar çok şeyin sağlanması gerektiğini bilmektedir. Bunlara ilave olarak, çalışmamızın değişik bölümlerinde incelediğimiz gibi, henüz tarımın ağırlığının sürdüğü ve modern bir sanayinin oluşmadığı ülkede, süreklilik taşıyan bir fabrika işçiliği yaratmanın kendine özgü zorlukları olmuştur. Bunu sağlamak için, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde özel kesime göre daha

205 Hobsbawm, 1987, s.58.
206 Hobsbawm, 1987, s.95.
207 Bu konuda değerlendirmeler için, bakınız, Makal, 1997, ss.284-285.

yüksek ücretler ödenmiş, ücret dışı geniş sosyal olanaklar sağlanmıştır. Sorunun sosyal boyutları ise bu gerekirliği olsa olsa artırmaktadır.

Ancak, kamu kesimi açısından geçerli olan mülahazalar özel kesim için her zaman geçerli olmamaktadır. Özel kesim, ödediği ücreti daha çok bir maliyet unsuru olarak görmekte ve kamu kesimindeki koruyucu önlemlere sıcak bakmamaktadır. Özellikle dönem koşullarında özel kesimin sahip olduğu sermaye miktarının daha düşük olması da, sosyal yatırımların ve olanakların varlığını sınırlandırmaktadır. Bu koşullarda bu kesimde çağdaş çalışma normlarına ulaşmak daha güç görünmektedir.[208]

Özel kesimin de belirli çalışma normlarına ulaştırılması, kuralları ve yaptırımları belli olan modern bir çalışma düzenini gerekli kılmaktadır. Bir başka deyişle, geliştirilmek istenen modern sanayiye, özel kesimi de kapsayacak biçimde, modern bir çalışma düzeni gerekmektedir. Modern bir çalışma düzenini gerçekleştirecek olan ise modern bir iş yasasıdır.

iii. İktisadi Faktörler

aa. İşçi Sayısındaki Artış

İktisadi planda, daha önce gördüğümüz gibi, Cumhuriyetten hemen sonra başlayan sanayileşme çabaları ve bu çerçevede "1920'lerde başlayan sanayi teşvikleri işçilere olan talebi kısa sürede büyütmüştü."[209] Devletçi politikaların izlendiği 1930 sonrası dönemde ise sanayileşmedeki hızlanmayla birlikte, işgücüne, özellikle nitelikli işgücüne olan talebin arttığı gözlenmektedir. Bu dönemde, "... sanayi programının gerçekleştirilmesi için binlerce yeni işçi gereklidir."[210] 1934 yılında yürürlüğe giren Birinci Sanayi Planı'nın İş ve İşçiler Bürosu ile ilgili hazırlık raporunda, "...demir sanayiine de yer ayırmış olmaklığımız işçi küt-

208 Bu bağlamda değerlendirmeler için, bakınız, Weigert, 1937, ss.759-760.
209 Kuruç, 1993, s.CI.
210 Kuruç, 1993, s.CI.

lesine yeniden 15 000 kadar işçi ilave ederek milli sanayimize yeni bir hamle verecektir." ifadesi yer almaktaydı.[211] İkinci Sanayi Planı içerisinde yer alan kamu yatırımlarının ise 35 000 kişilik yeni istihdam hacmı yaratacağı hesaplanmıştı.[212]

İşçi sayısındaki artış, bu kesimle onları istihdam eden işverenler arasındaki çalışma ilişkilerinin gelişmesini ve düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Daha önce dolaylı ve bireysel iş ilişkilerine yönelik yasalarla düzenlenmeye çalışılan çalışma ilişkileri alanı, artık bütünsel bir düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. İş Kanunu da, bu düzenlemenin aracı olmaktadır.

bb. İşletme Ölçeklerindeki Büyüme ve Yoğunlaşma

Çalışmamızın değişik bölümlerinde ele aldığımız gibi, sanayileşme süreci içerisinde Türkiye'de işletme ölçeklerinde ciddi bir büyüme meydana gelmiştir. Kuşkusuz, devletçi dönemde bu eğilim daha da artmıştır. Devlet tarafından kurulan sınai işletmelerin ölçeklerinin çok daha büyük olması, işçilerin de büyük işletmelerde yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Daha önce değindiğimiz gibi, İş Kanunu kapsamına giren işyerlerinde yapılan çalışmalar, 1937 yılında işyeri başına 42 işçi düşerken, 1943 yılında bu rakamın 86'ya ulaştığını göstermekteydi. Bu işçi yoğunlaşması, iş ilişkilerinin bireysel alandan toplu alana kayması sonucunu doğurmuş, ortaya çıkan veya çıkması muhtemel sorunlar, bu alanın düzenlenmesi gerekirliğini artırmıştır.

cc. Devletçilik

İş Kanunu'nun çıkarılması ile yaptığı düzenlemelerin niteliği konusunda belirleyici olan etmenlerin başında, ağırlık kazanan devletçi sanayileşme politikaları gelmektedir. Kamu kesimi istihdamındaki gelişmeleri, bu bölümün başlarında kapsamlı bir biçimde incelemiştik. İşçi sayısının artması ve bunun ağırlıklı

211 Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, "İş ve İşçiler Bürosu" Raporu, s.33.

212 Ölçen, 1982, s.147.

olarak büyük ölçekli işletmelerde yoğunlaşmasının yanında, bu artışın daha çok kamuya ait kuruluşlarda gerçekleşmiş olması da, çalışma ilişkileri alanının düzenlemesi konusunda özel etkiler yarattı. Çünkü, bu durumda, devletin çalışma ilişkileri sistemi içerisinde giderek artan bir oranda dolaysız biçimde yer alması söz konusu olmaktaydı. Devlet, zaten ülkedeki çalışma ilişkilerinin hukuksal çerçevesini çizmek ve bu hukuksal çerçeve içerisinde minimum standartlar koyarak bu alanı düzenlemek durumundaydı. Ancak, artık devletin çalışma ilişkileri alanı içerisinde dolaysız bir girişimci olarak rolünün artması, hukuksal düzenlemeleri büyük ölçüde kendisinin istihdam ettiği işçiler açısından yapması anlamma geliyordu. Burada, İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden hemen sonraki yılda, 1938'de, devlete ait sanayi müesseselerinde çalışanların sayısının 70 455 olduğunu hatırlayalım. Bu da, izlenen devletçi iktisat politikalarına uygun yeni bir çalışma düzeninin kurulmasını gerekli kılıyordu.

Ekin'in deyişiyle, "Bu gelişmeler içerisinde ve devletçilik ilkesinin devleti sadece kamu müdahalesinin bir aracı değil, aynı zamanda en büyük işverenlerden biri haline getirmesi, endüstri ilişkileri sisteminin üç aktöründen ikisinin devlet haline gelişi, devletçilik ilkelerine uygun yeni bir çalışma düzenini kuracak, genel bir iş kanunu çıkarılmasını zorunlu kılmıştır."[213]

Talas da, İş Kanunu ile devletçilik politikaları arasındaki bağlantıyı şöyle değerlendirmektedir:

"İş Kanunu böyle bir ekonomik rejim içinde hazırlanmış ve prensiplerinde de bu Devletçi ekonomik rejimin icaplarını kabul eylemiştir. Bu mantıkidir. Zira bundan böyle Devlet gittikçe büyüyen ve genişleyen bir işveren durumuna geçmektedir. Milli sanayi artık Devlet eliyle kurulmaktadır. Binaenaleyh işçilerle kendisi arasında çıkabilecek ihtilafları bizzat kendisi halledebilir. Devlet umumun menfaatini korumakla mükellef olduğuna göre bizzat kendisinin ihdas edeceği mecburi tahkim mekanizması vasıtasiyle işçilerin menfaatini de koruyabilecektir."[214]

Recep Peker de, 8 Haziran 1936'da, Meclis'te İş Kanunu

213 Ekin, 1976, s.233.
214 Talas, 1961, ss.298-299.

üzerindeki görüşmeler bitip oylanmaya geçilmeden hemen önce yaptığı konuşmada, devletçilikle İş Kanunu arasındaki bağlantıyı çok net bir biçimde ortaya koyuyordu:

"...kanunun geç kalması hakiki hayata esaslı bir zarar da vermiş değildir. Çünkü iş kanununun ortaya koyduğu tanzimci ruhu memlekette tatbik etmek ihtiyacı ancak bu günlerde kendini göstermeğe başlamıştır. Devlet büyük sanayi hayatına yeni giriyor demektir. Bu sanayiin kurulup işlemesi devrindedir ki iş verenle iş alan arasındaki ahenk ve münasebetlerin tanzimi kati bir ihtiyaç olarak duyuluyor. Bu bakımdan kanun, tam zamanında hayata doğmuş olacaktır."[215]

çç. Talep Ögesine İlişkin Gelişmeler

Türkiye'de İş Kanunu'nun çıkarılması ile dönem içerisinde yaşanan iktisadi gelişmeler arasmda, bu genel bağlantıların yanı sıra daha özel ve ilginç bağlantılar da kurulabilmektedir. Böyle bir bağlantıyı kuran Kazgan'a göre, konunun bir başka yönü daha bulunmaktadır. Ona göre, "1930'larda sanayiin varolan koşulları, bir taraftan tüketici ve işçi katında sömürü yaratmış, bir taraftan da, bunun mal talebini kısıtlayıcı bir etki yaparak sanayiin gelişmesini engelleyici sonuçlar doğurduğunun farkına varılmıştır." Kazgan, 1936 tarihli "Endüstriyel Mamulatın Maliyet ve Satış Fiyatlarının Kontrolü ve Tesbiti Hakkında 3003 Sayılı Kanun"la birlikte 3008 sayılı İş Kanunu'nu da, bu durumu değiştirmeye yönelik hukuksal düzenlemeler olarak değerlendirmektedir.[216]

iv. Siyasal Faktörler

Türkiye'de devletçi iktisat politikaları ve artan kamu kesimi istihdamı yanında, devlete dönem içerisinde egemen olan ideoloji de, İş Kanunu üzerinde etkili oldu. Bu olgu, sadece çalışma iliş-

215 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, 75. İçtima, 8.6.1936, s.83; Peker, 1936, s.284.

216 Bakınız, Kazgan, 1977, s.268.

kilerinin bir yasa ile düzenlenmesi gerekirliğini artırmakla kalmadı, aynı zamanda düzenlemelerin kapsamı ve içeriği üzerinde de belirleyici oldu. Kelimenin bu anlamında, İş Kanunu, dönemin ekonomik koşullarıyla siyasal koşullarının kesiştiği alanda yer almakta ve buradan çalışma ilişkileri alanına uzanarak her ikisine koşut düzenlemelerde bulunmaktadır. Bir başka deyişle, İş Kanunu; tek parti yönetimiyle siyasal yaşamı, devletçi iktisat politikalarıyla iktisadi yaşamı kontrol eden devletin; emek ya da işgücü dünyasını kontrolünü sağlayan başlıca araç haline gelmektedir. Bu çerçevede, Kuruç, İş Kanunu'nu dönemin siyasal ve iktisadi koşulları altında değerlendirirken, kanımızca önemli olan şu saptamaları yapmaktadır:

"...1936 Haziranında kabul edilen İş Kanunu, ekonomik kontrolün siyasal kontrolle bütünleştirilmesi için atılan ilk önemli ve somut adım olur."[217]

Değerlendirmelerimizi sürdürürken, çalışmamızın ikinci bölümünde yaptığımız belirlemeleri kısaca hatırlamak yararlı olacaktır. Cumhuriyet Halk Fırkası'nın programında yer alan ve 1937 yılında yapılan değişiklikle Anayasaya da giren "halkçılık" ilkesi, çalışma ilişkilerine yönelik düzenlemelerin ideolojik platformunu oluşturmaktaydı. Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde, dayanışmacı bir çerçevede sınıfların varlığı reddedilirken, zaman içerisinde bu reddediş olanaksız hale gelmiş, bunun yerini, sanayileşme süreci içerisinde artacağı düşünülen sınıf mücadelelerini engelleme düşüncesi almıştır. Dönem içerisinde çalışma ilişkilerini dolaysız biçimde düzenleyen temel yasa olan İş Kanunu'nun temel düzenlemeleri, büyük ölçüde bu bakıştan kaynaklanmaktadır. Aslında 3008 sayılı yasayı önceleyen iş yasası tasarılarının macerası, bir yerde, halkçılık ideolojisinin geçirdiği değişimleri de yansıtmaktadır. 1932 tarihli yasa tasarısından 1936 tarihli yasaya giden çizgi, aynı zamanda değişen halkçılık ideolojisinin de çizgisidir.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin Dördüncü Büyük Kurultay'ında, 13 Mayıs 1935 günü, Parti'nin yeni programı üzerinde konuşan Genel Sekreter Recep Peker, şunları söylüyordu:

217 Kuruç, 1987, s.85.

"Arkadaşlar, Türkiye'de ulusal endüstri ilerlemektedir. Devlet kendi yapıcılık kuvvetini her alanda göz kamaştıracak bir muvaffakiyetle tebarüz ettirmekte iken hususi teşebbüslere açık bulunan sahada da bir çok işler her gün ileri gitmektedir. Bütün bunların neticesinde mevcud işçilerimizin sayısı artacaktır. Gerektir ki, bu ileri gidişin tabii neticesi olarak artacak işçi sınıfları; klasik sınıf mücadelesi, liberal devletin her fena cereyana açık ruhunda doğup onun içinde beslenmiş bulunan ve gaye olarak onun yerine bir sınıf tahakkümü devleti kurmayı güden noktai nazarı takib eden cereyanlar, ulusal Türk devletinin değerli evlatlarından ve yurddaşlarından ibaret olan bu yeni genç Türk işçi sınıfını zehirlemesine ön vermesin ve bu genç tabaka yurd için olduğu kadar kendileri için de felaket getiren yanlış duygularla zehirlenmesin. Onun için yeni doğan bu işçi sınıfının patronlarla münasebatı noktasını bütün Parti programının baştan aşağıya yazılışında ve anlaşılışında ruh olan ahenk, anlaşma, uyuşma haline irca ediyor. Aralarında uyuşma yolu yetmezse devletin koyacağı hakem yolu çatışmaları önleyecektir. Programda Türkiyede grev ve luk-avt yasak edilecektir. Fakat, bu yasak oluşun yanında, herhangi bir sermayedar fikrinin, kendisi kadar bu memleketin halkçılık zihniyetinden dolayı, bir evladı olan işçiyi, haksız yolda tazyik edememesini temin etmek de lazımdır. Onun yanında bir işçi kütlesinin topluluğuna, tesanüt kabiliyetine güvenerek devlet varlığında esas olan sanayi mevcudiyetini tahrib etmesine de müsait bulunmamak gerekir. Bunun için grev ve luk-avtı yasak eden yeni programımız onun yanında işçi ile iş verenin münasebetlerinde, anlaşmalarını esas olarak koyuyor."[218]

Bu konuşmanın içeriği, Türkiye'de dönem içerisinde yapılan diğer hukuksal düzenlemeleri; Ceza Kanunu değişikliklerini ve Cemiyetler Kanunu'nu tamamlayan İş Kanunu'na olduğu gibi yansımıştır. Evet, halkçılık zihniyetinden dolayı, işveren bir evladı olan işçiyi haksız yere tazyik edemeyecek ve bunun için işçiyi koruyucu önlemler İş Kanunu'nun bireysel iş ilişkileri ala-

218 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.47.

nındaki hükümleriyle getirilecektir. Ama, artık hem özel, hem devlet kesimlerinde işçiler ortaya çıkmakla birlikte, grev ve lokavt da yasaktır. İki kesim arasındaki uyuşmazlıklar, devlet tarafından ve zorunlu hakem sistemi ile önlenecektir.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin 4. Kurultayı'nda kabul edilen parti programının 14. maddesi de İş Kanunu'na ilişkin olup, şöyleydi:

"Her iktisadi teşebbüs umumi menfaate olduğu kadar milli ve bütün çalışmanın ahengine de uygun olacaktır. İş veren ile işçinin çalışma birliğinde de bu ahenk esastır. İş kanunu ile işçilerin ve iş verenlerin karşılıklı münasebetleri tanzim olunacaktır. İş ihtilafları uzlaşma yolu ile ve bu mümkün olmazsa devletin kuracağı telif vasıtalarının hakemliği ile hallolunur. Grev ve lokavt yasak olacaktır. Milliyetçi Türk işçilerinin hayat ve haklarile bu esaslar içinde alakalanırız. Çıkarılacak iş kanunlarımız bu esaslara uygun olacaktır."[219]

İş Kanunu tasarısını incelemek için Büyük Millet Meclisi'nde kurulan Geçici Komisyon'un 20.5.1936 tarihli mazbatasındaki görüşler ise toplumsal uyum düşüncesiyle yasanın düzenlemeleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır:

"Türk ülkesinde iktisadi her işin milli ve sürekli çalışma bütünlüğünün bir parçası olduğuna göre her iş bu milli çalışma bütünlüğünün ahengine ve memleketin umumi menfaatine uygun kılmak ve milletin iktisadi yükselmesini ve refaha ermesini temin, Devletin asli bir vazifesi olduğu gibi iş meyanında ve iş teşebbüslerinde ferdi mesai ve faaliyet esas olmakla beraber bu iş hayatını da Devletin tanzim etmesi lazımgeldiğinden, iş veren ile işçi arasındaki ahengi umumi menfaatte olduğu kadar milli ve bütün çalışmanın ahengine uydurularak iş veren ile işçilerin karşılıklı münasebetlerini göz önünde bulundurmak ve işçilerin hayatını, haklarını korumak ve bunları yaparken de iş verenlerin haklarım bozmamak ve memlekette başlamış olan endüstri hayatını milli bir varlık halinde görmek ve bu intizam ve ahengi bozabilecek her hangi bir ihtilafı, Devletin kuracağı telif vasıtalarının hakemliği ile halletmeği iktisadi bünyemize en uygun bir

219 Cumhuriyet Halk Partisi, 1935, s.64.

yol görmekte müttefik olan encümenimiz..."[220]

Parti Genel Sekreteri Recep Peker, 8 Haziran 1936'da, Meclis te yasanın oylamasına geçilmeden önce yaptığı konuşmada, "Yeni iş kanunu bir rejim kanunu olacaktır." sözleriyle, kanunun niteliğini en açık bir biçimde ortaya koyduktan sonra, "Bu kanunla Türkiye'de iş hayatı yeni rejimimizin istediği ahenk ve anlaşma yoluna girecektir." demekteydi.[221]

Peker'e göre, bu kanun, ...Türkiye'de ulusal devlet tipinde ahenkli ve muvazeneli bir hayatın tanzimine yarayacak bir eser olacaktır."[222]

Peker'in, İş Kanunu'nu bir rejim kanunu olarak nitelediği koşullarda, yasanın, rejimin temel niteliklerini yansıtması da şaşırtıcı olmamalıdır. İktisat Vekili Celal Bayar da, İş Kanunu tasarısı görüşülürken, 3 Haziran 1936 günü Meclis'te yaptığı konuşmada, "...bu kanun Büyük Partimizin kabul ettiği büyük ve ana prensiplerinden nur almıştır, ilham almıştır ve ona göre tanzim edilmiştir." derken, yasa ile siyasal rejim arasındaki bağlantıyı kurmaktadır.[223]

Talas'ın sözleriyle, "Siyasal rejimler her yerde hükümet-işçi-işveren ilişkilerini ilgilendiren yasal düzenlemelere kendi ideolojilerini yansıtırlar. Ülkemizde de her zaman böyle olagelmiştir. 1930'lu yıllardan başlayarak ve Cumhuriyetçi Serbest Fırka'nın kendisini kapatmasından sonra yavaş yavaş görülen daha otoriter bir tek parti yönetimi, devletçi ve planlı bir kalkınma yoluna girdikten sonra, çalışma yaşamının düzenlenmesi oluşumlarında devletin tek düzenleyici ve hakem rolü artık toplumsal yaşamın belirgin bir niteliği durumuna gelmişti."[224]

---

220 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, Sıra Sayısı:193'e Ek, s.49.

221 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, 75. İçtima, 8.6.1936, s.83; Peker, 1936, s.284-285.

222 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, 75. İçtima, 8.6.1936, s.84; Peker, 1936, s.285. Peker'in, İş Kanunu'ndan önce, 1935 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi Dördüncü Büyük Kurultayı'nda yapmış olduğu konuşma ile İş Kanunu arasındaki ilişkileri daha önce değerlendirmiştik.

223 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, 73. İçtima, 3.6.1936, s.25; Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri, s.250.

224 Talas, 1992, s.122; Tuna; Kutal, 1962, s.10.

Tuna da, İş Kanunu'nu "Gerçekten ileri bir görüşün mahsulü olduğuna şüphe bulunmayan 1936 tarihli Türk İş Kanunu, oluş ve doğuş halinde bulunan sanayiin sosyal, iktisadi ve hukuki meselelerinin ve işçi-işveren münasebetlerinin tanzimi hususunda inkarı kabil olmayan faydalar temin etmiş bulunmakla beraber..." sözleriyle değerlendirdikten sonra, şunları söylemektedir: "...devrin, kısmen de zaruret ve şartlardan mülhem icaplarına dayanan dünya görüşü, tek parti ve tek şef sistemi, otoriter telakki ve zihniyeti Türkiye'de kendi kendine yardım mekanizmasının daha bir müddet işlemesine fırsat vermemiş, modern sanayideki işçi-işveren münasebetlerinin tanzimi yukarıdan aşağıya vaki kanuni, kazai müdahalelerle yapılagelmiştir."[225]

Dönem içinde, İş Kanunu'na ilişkin resmi görüşlerin, bazı akademik çevrelerde de benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu konuda, yasanın yürürlüğe girişinden hemen sonra, dönemin ünlü bir bilim adamı tarafından yapılan değerlendirmeleri aktarmak istiyoruz. Bülent Nuri Esen, 1944 tarihini taşıyan "Türk İş Hukuku" isimli kitabında şu değerlendirmeleri yapmaktaydı:

"Bizce, İş Kanunumuz, onunla birinci derecede ilgili gibi görünen işçi ile iş sahibinin menfaatlerinden çok, ulusal menfaatlere ve amme düzenine bağlıdır. Bu görüşte, yine bize göre, isabet vardır. Bütün bir milli iş hayatını hasis ve birkaç fert menfaati için örselemeye ve aksatmaya hiç kimsenin hakkı olmamalıdır. Memleket her şeyden önce çalışmaya, elden geldiği kadar yaratmaya ve yapmaya mebcurdur. Bu gayelerin elde edilmesi ise, Devletin, ulusal menfaati gözeten üstün bir kudret sıfatı ile, iş hayatının gerekli alanlarında kendini göstermesi ile mümkün olabilir. İyi ve verimli iş, çalışmanın karşılığını gören sağlam ve gürbüz işçinin yapacağı iştir. Ulusal istihsal bakımından faideli iş ise, verimli iş gören iş sahiplerinin meydana getirecekleri iştir. İşte, bu gayelere vardıracak ilkeler Türk İş Kanununun sistemini kurmaya yaramışlardır."[226]

225 Tuna; Kutal, 1962, s.10.
226 Esen, 1944, ss.52-53.

c. İş Kanunu'nun Çıkarılmasında Etkili Olan Dışsal Faktörler

İş Kanunu'nun çıkarılmasıyla içeriği üzerinde, açıklamaya çalıştığımız ve "içsel" olarak nitelendirdiğimiz faktörler yanında, "dışsal" faktörlerin de ciddi etkileri olmuştur. Ancak, bu etkiler tek yönlü olmamıştır. Türkiye, bir yönüyle, dönemin demokratik ülkelerinden ve bazı uluslararası kurumlardan gelen olumlu etkiler altında kalmıştır.[227] Buna karşılık, diğer yönüyle de dönemin totaliter ülkelerinden ve fikir akımlarından kaynaklanan olumsuz yönde etkilere maruz kalmış, yasanın içeriği üzerinde bunların da rolü olmuştur. Bu etkileri, genel çizgileriyle incelemeye çalışalım.

i. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Etkileri

Türkiye, 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne ve bu işlemle otomatik olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'ne de üye olmuştu.[228] Dolayısıyla, İş Kanunu çıkarıldığında, Türkiye bu örgütün dört yıldır üyesi bulunmaktaydı. Bu açıdan yaklaşıldığında, örgütün genel olarak Türk çalışma mevzuatı, özel olaraksa İş Kanunu üzerindeki etkilerini değerlendirmek yararlı olacaktır. Bu çerçevede değerlendirilmesi gerekli bir husus ise yasanın hükümlerinin, Uluslararası Çalışma Örgütü'nünkiler de dahil olmak üzere, dönemin uluslararası normlarına uygun olup olmadığıdır.

Bu konuda, öncelikle, bu dönem içerisinde Uluslararası Çalışma Örgütü'yle Türkiye arasındaki ilişkilerin sınırlı kaldığını belirtmeliyiz. Türkiye'nin İş Kanunu öncesinde gelişmiş bir sosyal politika mevzuatına sahip olmayışı, bunun önemli nedenle-

---

227 Bu çerçevede, İş Kanunu'na hazırlık teşkil eden 1934 tarihli tasarının hazırlanmasında Fransa, Belçika, İsviçre mevzuatı dikkate alınmış ve diğer ülkeler mevzuatı hakkında da bilgi edinilmiştir. Bakınız, Gülmez, 1991, s.264. Buna karşılık Dereli, İş Kanunu'nun "geniş ölçüde Fransız hukuk sisteminden adapte edildiği" kanaatındedir. Bakınız,. Dereli, 1974, s.288. Kerr ve arkadaşları da, Türk İş Kanunu'nun, büyük ölçüde Fransız iş mevzuatından uyarlandığı görüşündedirler. Bakınız, Kerr; Dunlop; Harbison; Myers, 1960, s.90.

228 Gülmez, 1991, s.277; Saymen, 1954, ss.114-115.

rinden biridir. Bir diğer neden, Türkiye'de, önce fiili, sonra da hukuksal olarak işçi ve işveren mesleki teşekküllerinin kurulmasının, 1946 yılına kadar olanaksız olmasıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü; işçi ve işveren kuruluşları ile devlet temsilcilerinin katılımıyla oluşan üçlü temsile dayalı bir yapıya sahip olduğu için, dönem içerisinde Türkiye'nin örgütün faaliyetlerine katılımı sınırlı kalmış, Türkiye Devlet temsilcilerinden oluşan eksik bir delegasyonla faaliyetlere iştirak etmeye çalışmıştır.[229]

Ancak, tüm bu sınırlılıklara karşın, üyelikle birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Anayasasından doğan vecibeleri kabul etmiş olmak, çalışma yaşamını düzenleme gerekirliğini doğurmuş ve bir İş Yasa tasarısı hazırlamak ve genel bir sosyal politikanın temellerini kurmak zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.[230] Saymen, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün bu süreç üzerindeki etkisini, şu sözlerle ifade etmektedir: "Hazırlanan İş Kanunu ile İş Hukukuna müteallik diğer kanunlarda Milletlerarası Çalışma Teşkilatının müzakere ettiği ve kararlara bağladığı meselelerden hükümet malumattar tutulmakta ve derpiş edilen hal çareleri bu kanunlara tesir icra etmiş bulunmaktadır."[231] Kerr ve arkadaşları da, 3008 sayılı yasanın, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sözleşmelerinden etkilendiğini ifade etmektedirler.[232]

Dönem içerisinde yayınlanan bazı resmi kaynaklardan elde edilen bilgiler, bu bağlantının dönemin yöneticileri tarafından da kurulduğunu göstermektedir. Örneğin, İktisat Vekaleti'nin Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı Çalışmaları içerisinde yer alan Birinci Kanun 1933 tarihli raporunda, bakanlık örgütüne yapılacak ilave kuruluşlar arasında yer alan "İş ve İşçiler Bürosu" bölümünde, konuya ilişkin olarak, şu değerlendirmelerde bulunulmaktaydı:

"Bundan başka geçen sene Milletler Cemiyetine girmiş ol-

229 1946 öncesi dönemde Türkiye ile Uluslararası Çalışma Örgütü arasındaki ilişkilerin sınırlı kalmasının nedenleri üzerinde bakınız, Talas, 1961, ss.76-78.

230 Talas, 1967, s.199; Tuna; Yalçıntaş, 1981, s.279.

231 Saymen, 1954, s.115.

232 Kerr; Dunlop; Harbison; Myers, 1960, s.90.

makla Beynelmilel İş Bürosunun da azası olmuş ve Versay muahedenamesinin işe müteallik hüküm ve taahhütlerini de kabul etmiş bulunuyoruz. Binaenaleyh beynelmilel iş konferansları tarafından şimdiye kadar kabul edilmiş bulunan beynelmilel mukavele ve tavsiyelerin de milli iş siyasetimize nazaran esaslı ve sürekli bir tetkike tabi tutulması ve mezkur Büro ile olan münasebetlerimizin tam bir vukuf ve ihtisas ile idare olunması icap ediyor."[233]

Bu döneme ilişkin belgeler, iş yasası hazırlıkları sırasında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sözleşmeleri ve tavsiyeleri ile bazı batılı ülkelere ilişkin mevzuatın incelendiğini göstermektedir.[234] Örneğin, İş Kanunu Tasarısı Geçici Encümeni'nin 20.5.1936 tarihli mazbatasında, "...diğer memleketlerde en son zamanlarda tedvin edilmiş yeni iş kanunları hükümlerini ve Hükümetimizin de tatbikini taahhüd etmiş bulunduğu Uluslararası mukavele ve tavsiyenameleri incelenerek bunlara göre hükümler ilave" edildiği belirtilmektedir.[235] Her ne kadar, incelemekte olduğumuz dönem içerisinde Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütü ile olan ilişkileri sınırlı ise de, bu örgütün ve çalışma yaşamına ilişkin normlarının, Türkiye üzerinde, genel olarak koruyucu çalışma mevzuatını oluşturmak, özel olaraksa İş Kanunu'nu çıkarmak doğrultusunda bir etkisi olduğu ifade edilebilir.[236]

Bu konuda son olarak, 3008 sayılı yasanın düzenlemelerinin, Uluslararası Çalışma Örgütü'nünkiler de dahil olmak üzere, dönemin uluslararası normlarına uygun olup olmadığının gözden

---

233 İktisat Vekaleti'nin bu raporu, Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933 içerisinde, tıpkıbasımıyla bulunmaktadır. Raporun "İş ve İşçiler Bürosu" hakkındaki bölümü için, bakınız, ss.33-34.

234 Bu konuda, bakınız, Gülmez, 1991, ss.264-266.

235 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, Sıra Sayısı:193'e Ek, ss.49-50.

236 Bu etki, Uluslararası Çalışma Örgütü sorumluları tarafından da değerlendirilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü temsilcisi Jean Michel Servais, 1986 yılında yaptığı bir değerlendirmede, bu etkiyi şu sözlerle ifade etmektedir: "1937'de yürürlüğe giren İş Kanunu, buna ilişkin çok sayıdaki tadilat ve daha sonra bunun yerine geçen şimdiki iş kanunu okundukta, bu etki gayet açık bir şekilde göze çarpmaktadır." Bakınız, Servais, 1988, s.23.

geçirilmesi yararlı olacaktır. Ancak, yasanın uluslararası normlara uygunluğunun, yasanın kendisi düzleminde mi, yoksa yapılmasını öngördüğü düzenlemelerle çıkarılmasını öngördüğü tüzükler de dahil olmak üzere mi yapılması gerektiği tartışmalıdır. Kanımızca, yasayı öngördüğü kurumları da dikkate alarak değerlendirmekte fayda bulunmaktadır.

Bu değerlendirmeyi, bireysel ve toplu iş ilişkileri açısından ayrı ayrı yapmak gerekir. İş Kanunu'nun "...en azından ferdi iş ilişkileri sahasında, zamanının milletlerarası normlarıyla uyum içinde bulunan ve takdire değer bir liberalizm öngörmüş olduğunu müşahade etmek ilginçtir."[237] Ancak, yasa, bireysel iş ilişkileri alanında, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün temel ilkelerine uygun olmakla birlikte, bunun bazı istisnaları bulunmaktadır.[238] Bu istisnalar şunlardır:[239]

i. Uyumsuzluklardan biri, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1919 tarihli ve 3 numaralı "Analığın Korunması Sözleşmesi" iledir. Bu sözleşme ile hamile kadmlara, doğum öncesinde ve sonrasında altışar hafta izin verilmesi öngörülmekteydi. Buna karşılık, İş Kanunu'nun 25. maddesine göre, bu süreler üçer hafta olarak saptanmıştır. Ancak, sıhhi lüzum halinde bu sürenin altışar haftaya çıkarılabileceği de aynı maddede belirtilmektedir. Bu biçimiyle alındığında ise 3 numaralı sözleşme ile İş Kanunu arasındaki farklılığın ortadan kalkması söz konusudur.

ii. Uyumsuzluklardan bir diğeri, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1919 tarihli ve 5 numaralı "Asgari Yaş (Sanayi) Sözleşmesi" iledir. Bu sözleşme, ondört yaşından küçük çocukların sanayi kurumlarmda çalışmamasını öngörmekteydi. Oysa İş Kanunu, 24 Nisan 1930 Tarihli ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 12 yaş sınırını korumuştu.[240] Yasanın hazırlık ve

237 Elbir, 1988, s.15.

238 Gülmez, 1986, s.150.

239 Bakınız, Gülmez, 1986, ss.150-151.

240 İş Yasası tasarısının Meclis'teki görüşmeleri sırasında, sanayi işlerinde on dört yaşından küçük çocukların çalıştırılamayacağına ilişkin bir önerge reddedilmişti. Bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, 73. İçtima, 3.6.1936, s.45.

uygulama çalışmalarına katılan Dr. Oscar Weigert, bu uyumsuzluğu saptadıktan sonra, "Muhtemelen, er veya geç bu durumun uluslarası sözleşmelere uygun hale getirileceği" düşüncesini ifade etmekteydi.[241]

iii. Bir başka uyumsuzluk, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1921 tarihli ve 14 numaralı "Sınai Müesseselerde Hafta Tatili Yapılması Hakkında Sözleşme"si iledir. Türkiye bu sözleşmeyi, İş Kanunu'ndan yaklaşık 10 yıl sonra, 11 Şubat 1946 tarihli ve 4865 sayılı yasayla onaylamıştır.[242] Sözleşmenin 2. maddesi, "Resmi veya hususi herhangi bir sınai müessesede veya onun müştemilatında çalışan bütün şahıslar, bundan sonraki maddelerde derpiş olunan istisnalar nazara alınmak şartiyle, her 7 günlük bir devre içinde fasılasız en az 24 saat zarfında istirahatten istifade edeceklerdir." hükmünü getirmekteydi.

Bilindiği gibi, Türkiye'de İş Kanunu öncesinde bu tür tatillere ilişkin düzenlemeler, 2 Ocak 1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu ile 27 Mayıs 1935 tarihli ve 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu ile yapılmıştı. Hafta Tatili Kanunu'nun düzenlemeleri sadece 10 000 ve daha fazla nüfuslu yerleşim birimleri açısmdan geçerlilik taşımaktaydı. İş Kanunu ise, 44. maddesinde "Hafta Tatili ve Ulusal Bayramlar Kanunlarının tatbik edilmediği onbinden az nüfuslu mahallerde bulunan iş yerlerinden İktisat Vekaletince lüzum görülenler hakkında, işbu kanunlar tatbik edilir." düzenlemesini yaparak, konuyu yönetimin takdirine bırakmıştı.

İş Kanunu'nun döneminin uluslararası normlarıyla karşılaştırılması, metodolojik açıdan, toplu iş ilişkileri alanında daha sorunlu olmaktadır. Bu noktada, uluslararası normların, hangi düzlemlerde belirleneceği sorusu akla gelmektedir. Kanımızca, genellikle yapıldığı gibi İş Kanunu'nun düzenlemelerini, sadece Uluslararası Çalışma Örgütü'nün normlarıyla karşılaştırmak, eksik ve yanıltıcı olacaktır. Çünkü, 1936 tarihi itibariyle, özellikle çalışma ilişkileri alanının sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve

241 Weigert, 1937, s.768.

242 Kabul tarihi:11.2.1946, Resmi Gazete:16.2.1946, Sayı:6234. Sözleşmenin tam metni için, bakınız, Işık, 1967, ss.58-62.

grev gibi en önemli konuları, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yeterince düzenlenmiş değildir. Buna dayanarak Türkiye'nin durumunun bu normlara çok aykırı olmadığı sonucunu çıkarmak ise hatalı olacaktır. Çünkü dönemin gelişmiş batı ülkelerinde, bu konularda daha üst düzeyde normlar ve uygulamalar vardır ve ülkenin durumunun bu düzlemde de değerlendirilmesi icap eder.

3008 sayılı İş Kanunu'nu öncelikle, hiç bir düzenleme getirmediği sendikal örgütlenme konusundaki uluslararası normlar açısından değerlendirelim. 3008 sayılı yasanın çıkarıldığı 1936'ya kadar olan dönemde, sendikal örgütlenme alanında, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sadece 1921 tarihli ve 11 sayılı Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleşme Haklarına Müteallik 11 Sayılı Sözleşme'si bulunmaktadır.[243] Bu bağlamda, sanayi işçileri için yapılmış bir düzenleme henüz mevcut değildir. Örgütün "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı sözleşmesi ise 1948 tarihlidir. Türkiye'nin 11 sayılı sözleşmeyi onaylaması ise 24 Ekim 1960 tarihli ve 110 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir.[244] Bu çerçeveden bakıldığı zaman ve 3008'in de tarım kesimini kapsam dışı bıraktığı göz önüne alındığında, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün normlarına aykırı bir durum yokmuş gibi gözükmektedir.

Ancak, sorun daha genel bir çerçevede değerlendirildiğinde, durumun farklı olduğu görülmektedir. 21 Haziran 1919 tarihli Versay Barış Andlaşması'nın imzalanmasıyla kurulan Uluslarası Çalışma Örgütü'nün Anayasasını oluşturan Barış Andlaşması'nın XIII. bölümününde, "sendika özgürlüğü" ilkesi de yer almıştı.[245] Türkiye'nin 1932 yılından beri Milletler Cemiyeti'nin ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün üyesi olduğu hatırlanırsa, bu açıdan Örgüt'ün temel ilkelerinden biriyle ciddi bir uyuşmazlığın olduğu söylenebilir.[246] Gülmez, yasanın hazırlık çalışmaları sırasında bu hususun hiç dikkate alınmadığını ve

243 Sözleşmenin metni için, bakınız, Akıllıoğlu, 1995, ss.77-79.
244 Resmi Gazete: 28.10.1960, Sayı:10641.
245 Gülmez, 1988, s.4 vd.
246 Gülmez, 1986, ss.150-151.

bunun dönemin siyasal koşullarıyla bağlantılı olduğunu belirtmektedir.[247]

İş Kanunu'nu, dönemin demokratik özellikler taşıyan ülkelerindeki uygulamalar açısından da değerlendirmek icap eder. Bu ülkelerde, örneğin grev hakkının kullanımı gibi bazı konularda farklı uygulamalar olmakla birlikte; genel çizgileriyle sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarının ücretlilere sağlanmış olduğu görülmektedir. Bu açıdan, İş Kanunu'nun toplu iş ilişkileri alanındaki düzenlemelerinin dönem normlarına yakın olduğunu söylemek güçtür. Batı ülkelerinde, kurumsallaşmanın önemli ögeleri itibariyle yaşanan tarihsel gelişmeleri ve bunun sonucunda varılan noktaları ana çizgileriyle değerlendirmek, Türkiye'nin durumunu görme açısından yararlı olacaktır.

Sendikal örgütlenme konusunu ele alırsak, Endüstri Devrimi'nin beşiği olan İngiltere'de 1799 ve 1800 yıllarında çıkarılan iki yasa ile getirilen koalisyon ve dolayısıyla sendika yasağı, uzun mücadeleler sonucunda 1824 yılında kaldırılmış ve sendikaların kuruluşunu düzenleyen bir yasa kabul edilmişti.[248] Fransa'da da, koalisyon yasağı, 1864 tarihli bir yasa ile ortadan kaldırılmıştı. Yasal tanıma ise, 1884 tarihli bir yasa ile gerçekleştirildi.[249] İsviçre'de 1848 yılında Federal Anayasada düzenlenen koalisyon özgürlüğü ile sendikalar yasal olarak kabul edilmişlerdir.[250] Almanya'da ilk olarak 1861 yılında Saksonya'da, 1869 yılında da Kuzey Alman Federasyonu'nda sendika özgürlüğü ve sendika kurmaya ilişkin yasaklar kaldırılmıştır.[251]

Toplu pazarlık kurumunun gelişmesini ele alırsak, bu alandaki kurumlaşmanın Endüstri Devrimi'nden sonra, yaklaşık 100 yıl daha aldığı görülmektedir. Örneğin Federal Almanya'da ilk toplu sözleşme 1874 yılında yapılmıştır.[252] Amerika Birleşik Devletleri'nde de 19. yüzyıl sonlarmda yapılan toplu sözleşme-

247 Gülmez, 1987(b), s.160.
248 Talas, 1990, s.201.
249 Gülmez, 1991. s.118.
250 Demircioğlu, 1987, s.137.
251 Demircioğlu, 1987, s.92.
252 Günther; Leminsky, 1978, s.41.

lere rastlanmaktadır. Diğer ülkeler itibariyle de, toplu pazarlığın bir kurum olarak kendini kabul ettirmesi ve yaygınlaşması, 20. yüzyıl başlarından itibaren tedrici bir biçimde gerçekleşmiştir. Başlangıçta toplu pazarlık kapsamına giren çalışma koşullarının sınırlı olduğunu, bunların da giderek tedrici biçimde arttığını belirtmeliyiz.[253]

Konuyu, grevin kurumsallaşması açısından ele alırsak, bunun çok büyük ölçüde yüzyılımızın bir ürünü olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin İngiltere'de grevin işçilere bir hak olarak tanınması, 1906 yılında gerçekleşmiştir.[254] Fransız hukukunda grev, 1791'den 1864'e kadar suç sayılmıştır. 1946'ya kadar olan dönem ise grevin yasak olmadığı, buna karşılık bir hak olarak da düzenlenmemiş olduğu bir "grev özgürlüğü rejimi" olarak kabul edilebilir. Grevin işçiler açısmdan bir hak olarak tanınması ise, 1946 tarihli Fransız Anayasasının "Başlangıç" bölümündeki düzenleme ile gerçekleşmiştir.[255] Grevin ve lokavtın kurumsallaşması, birçok Avrupa ülkesinde de, 20. yüzyılın değişik dönemlerinde tedricen gerçekleşmiştir.[256]

Görüldüğü gibi, konu değişik Avrupa ülkeleri düzleminde değerlendirildiğinde, İş Kanunu ile toplu iş ilişkileri alanında yapılan düzenlemelerin, bu ülkelerin zaman içerisinde oluşmuş olan normlarına uygun olmadığı görülmektedir.

Ancak, konunun Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ve dönemin demokratik ülkelerinin çalışma normlarına göre değerlendirilmesi, gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Dönemin bazı Avrupa ülkelerinde, başta İtalya ve Almanya olmak üzere totaliter yönetimler iş başındadır ve bu ülkelerin de çalışma ilişkileri alanında, kendilerine özgü uygulamaları bulunmaktadır. Bu normlar, dönemin demokratik ülkelerinden olduğu kadar, bu ülkelerin kendi tarihsel geçmişlerinden de farklı özellikler taşımaktadır. Örneğin İtalya'da örgütlenme ve grev özgürlüğü 1899 yılında "Zanardelli Yasası" ile tanınmıştı.[257] Ama bu grev

253 Makal, 1987, s.147 vd.
254 Talas, 1997, s.355.
255 Sur, 1987, ss.2-3.
256 Grevin kurumsallaşmasına ilişkin olarak, bakınız, Makal, 1987, ss.15-19.
257 Demircioğlu, 1987, s.223.

özgürlüğünü, daha sonra faşist yönetim altında, 1923-1944 döneminde bir yasak aşaması izlemiştir. Nazi Almanyası'nda da 1933-1945 döneminde bir grev yasağı rejimi yürürlükte olmuştur.[258] Farklı bir siyasal rejime sahip olan Sovyetler Birliği'nde de Batı'dakinden daha farklı uygulamalar bulunmaktaydı. Türkiye'de İş Kanunu'nun yayınlanmasından 1 ay 3 gün sonra İspanya'da da Franco yönetimine yol açan İç Savaş başlayacaktır.[259]

3008 sayılı kanunun bu ülkelerdeki mevzuat ve uygulama açısmdan değerlendirilmesi, Türk sosyal politika yazınında yeterli ölçüde yapılmamıştır. Biz, böyle bir değerlendirmenin yararlı olacağını ve sadece 3008 sayılı yasayı değil, dönemi daha iyi anlamamıza katkıda bulunacağını düşünüyoruz.

ii. Yabancı Uzmanların Etkileri

İş Kanunu'nun hazırlık ve uygulamalarında, Hükümet tarafından Türkiye'ye davet edilerek bu konuda çalışmalar yapan değişik ülkeler kökenli uzmanların da görüşleri alınmıştır. Bu uzmanların konuya ilişkin olarak daha sonraki tarihlerde yayınlanan çalışmalarından, görüşlerinin yasanın hazırlık ve uygulama aşamalarında etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Yasanın hazırlık ve uygulama çalışmalarına katılmak üzere Türkiye'ye davet edilen Dr.Oscar Weigert'in 1937 yılı Haziran ayında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün dergisinde yayınladığı "Yeni Türk İş Kanunu" başlıklı yazısmda, yasa hükümleriyle bu hükümlere yol açan nesnel koşullar hakkında ilginç değerlendirmelerde bulunulmaktadır.[260] Bu değerlendirmeler, yazarın bu düzenlemelerde etkin olduğu kanısını da uyandırmaktadır. İş Kanunu'nun anatomisine derinlemesine bir "vukuf" sahibi olduğu görülen Weigert, bu yazıda, özet olarak, İş Kanunu'nun bireysel ve toplu iş ilişkileri alanındaki düzenlemelerinin Türkiye'nin dönem içerisindeki koşullarına olduğu kadar, uluslararası

258 Talas, 1997, s.354.

259 Elbir, 1988, s.15.

260 Weigert'in Türkiye'deki çalışmaları konusunda, bakınız, Gülmez, 1987(b), ss.136-139.

normlara da uygun olduğunu, hatta bireysel iş ilişkileri alanında bazan onları aştığını savunmaktadır. Yazıda, örneğin "Sosyal sigortalar ya da çalışma alanındaki yeni hukuksal düzenlemelerle ulaşılması istenen amacın her çabaya değeceği" ifade edilmekte ve bu amaç da, şu şekilde belirlenmektedir: "İşverenlerle işçiler arasmda, proletarya baskısı ve sınıf savaşı tehdidi olmaksızın, adil bir dengeyi garanti altına almak ve Türk ulusal hayatına yeni bir istikrar ögesini getirmek."[261]

Weigert, değerlendirmelerinde, yasada sendikalar, işçi temsilciliği ve grev-lokavt konularında getirilen sistemin Türkiye'nin koşullarına uygun olduğunu da savunmaktadır. Ona göre, Türkiye gibi süreklilik kazanmayan işçilerin ağırlıklı olduğu bir yapıda, sendikalaşma eğilimi zaten güçlü değildir.[262] İşçi temsilciliği kurumu ise bu koşullarda işçilerin haklarını korumaya yönelik önemli bir buluş olmaktadır.[263] Türkiye'de geçmişte gerçekleşen grev ve lokavtlar da az sayıdadır ve daha çok yerel düzeydedir. Geçici işçilerin ağırlıklı olduğu ve işçi ve işveren örgütlenmelerinin olmadığı bir yapıda bu doğaldır. Dolayısıyla İş Kanunu grevi ve lokavtı yasaklayarak, sadece varolan durumu yasalaştırmış olmaktadır.[264]

1933-1934 tarihleri arasında Türkiye'de bir yıl boyunca ülkenin çeşitli sorunları ve çözüm yolları konusunda bir araştırma yapan Walker D.Hines başkanlığındaki Amerika'lı araştırma grubunun görüşleri de, genel çizgileriyle aynı doğrultudadır.[265]

---

261 Weigert, 1937, s.774.

262 Weigert, 1937, s.761.

263 Weigert, 1937, s.771.

264 Weigert, 1937, s.770.

265 Walker D.Hines başkanlığındaki grubun çalışmasında, iktisadi yaşamın bir parçası olarak Türkiye'nin çalışma yaşamı ile ilgili gözlem ve değerlendirmeler de bulunmaktaydı. Çalışmanın tümü üzerindeki değerlendirmelerimiz, çalışmanın temel argümanının, diğer üretim faktörleri yanında işgücünün de verimliliğinin artırılması ve bunun için gerekli önlemlerin alınması gerekirliği üzerine inşa edildiği doğrultusundadır. Bu çerçevede, çalışma koşullarının düzeltilmesine ilişkin çok sayıda öneri de bulunmaktadır. Ancak, aynı argümanın toplu iş ilişkileri alanındaki yansıması, bu alanda devlet denetimi altında, iş mücadelelerine varabilecek uyuşmazlıkların önlenmesi olmuştur. Gülmez'e göre, bu grubun "CHF programının

Hines ve arkadaşlarının çalışmalarında, "İş Hakkında Kanuni Mevzuat" bölümünde şu görüşler ifade edilmekteydi:

"Amele arasında onların refahını temin edecek olan teşkilata ve bununla beraber, diğer bir çok memleketlerde iktisadi mekanizmanın işlemesinde vakıt vakıt durgunluklara sebebiyet veren ve milli menfaatın elde edilmesinde sınıflar birliğine istinat eden Türk Cumhuriyetinin esaslarına uymayan sınai ihtilaf ve mücadele ruhunun doğmasına mani olmak için hükümet tarafından liderlik edilmelidir."[266]

Türkiye'ye davet edilen uzmanların, bilim adamlarının görüşleriyle İş Kanunu'nun düzenlemeleri arasında bir paralellik olduğu görülmektedir. Bu uzmanların görüşlerinin, hem biçim hem de içerik olarak İş Kanunu'na yansıdığı kuşkusuzdur. Ancak, bu noktada, Türk hükümetinin muhtemelen kendi görüşlerine yakın bilim adamlarını ve uzmanları davet etmiş olduğu da göz önüne alınmalıdır.

iii. Avrupa'daki Otoriter Rejimlerin Etkileri

İş Kanunu'nun dışsal dinamikleri arasmda, Uluslarası Çalışma Örgütü ve demokratik ülkeler uygulamaları kadar, totaliter ül-

---

halkçılık ve devletçilik ilkeleri doğrultusunda sınıf savaşımlarının önlenmesini gerektiğini vurgulamış olması, toplu iş ilişkileri alanında yasakçı ve baskıcı bir yaklaşımın benimsenmesinde rol oynamıştır." Bakınız, Gülmez, 1991, s.267. Biz, gene de Hines ve arkadaşlarının çalışmalarının her yönüyle ve bireysel iş ilişkileri alanındaki önerileriyle beraber değerlendirilmesinin daha uygun olacağı kanısındayız.

266 Hines ve arkadaşları, 1936(c), s.254. Çalışmanın başka bölümlerinde de benzeri görüşler ifade edilmektedir: "Türkiye'de, Halk Fırkasının tespit etmiş olduğu prensip ile gerek patron ve gerek amelenin, her ikisinin de, milli refahın temini uğrunda hükümetin liderliğini kabul ettiklerine dair izhar eyledikleri arzu hasebile, patronlar teşkilatı aleyhine cephe alan işçi birliklerinin mevcut olduğu memleketlerde müşahade edilen ve israfı mucip olan mücadele ruhunun bertaraf edilmesini mümkün kılacak bir nevi patron-amele münasebet ve irtibatının meydana getirilmesi mümkündür. Bazı mıntıkalarda hükümetin rehberliği altında meydana gelen işçi teşekkülleri, yine o rehberliğin altında sair hususatta faydalı olabilir. Başka memleketlerin tipik amele birlikleri, Türkiyede cari adat ve şeraitten farklı olan adat ve şeraitten doğmuştur." Bakınız, s.268.

kelerden esen rüzgarlar da bulunmaktadır. Örneğin, dönem içerisinde Avrupa'da esmekte olan totalitarizm rüzgarları, Almanya'da nazizmin, İtalya'da faşizmin tırmanması; Türkiye'yi de etkilemiştir.[267] Ahmad'a göre, 1930'lardan itibaren bu rüzgarlara açılan ve 1938'e gelindiğinde daha otokratik bir renk kazanan rejim, "faşist devletlerin yasalarından rahatça aktarmalar yapar olmuştu."[268]

Bu etkilemenin, diğer bazı yasa ve uygulamalar yanında, 3008 sayılı İş Kanunu'nun temel yaklaşımı ve içeriği üzerinde de etkin olduğunu söylemek olanaklıdır. Örneğin, Karpat, bu konuyu "3008 sayılı İş Kanunu savaş öncesinin İtalya kanununa göre hazırlanmış olduğundan işçi meselelerini totaliter bir şekilde düzenliyordu." sözleriyle değerlendirmektedir.[269] Türk sosyal politika yazınında yeterince tartışılmamış bu konuyu kapsamlı bir biçimde değerlendirmekte ve İş Kanunu üzerindeki İtalyan etkilerini belirlemeye çalışmakta yarar vardır.[270]

Aslında söz konusu dönemde, İtalya'da konuya ilişkin değişik hukuki düzenlemeler bulunmaktaydı. 3 Nisan 1926 tarihli ve 563 sayılı, 3 bölümden ve 23 maddeden oluşan yasada, işçi ve işveren kuruluşları hakkında düzenlemeler yapılıyordu. Yasanın birinci bölümünde sendikalarm hukuki şahsiyetleri ve kollektif iş mukaveleleri, ikinci bölümünde iş mahkemeleri hakkında düzenlemeler yapılıyordu. Üçüncü bölümde ise, işverenin müessesesini kapatmasını ve işçinin grev yapmasmı yasaklayan ve cezalandıran hükümler bulunmaktaydı.[271] Faşist sendikaliz-

---

267 1930'lardan itibaren İtalya, Almanya gibi ülkelerin Türkiye üzerindeki artan etkileri konusunda, bakınız, Ahmad, 1985, ss.227-236.

268 Ahmad, 1985, s.236.

269 Karpat, 1996, s.106. Karpat'a göre İş Kanunu'nda bazı toplumsal tedbirlerden de söz edilmesine rağmen, bunlar İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ele alınabildiler. Bakınız, s.79.

270 Türk sosyal politika yazınında İtalyan mevzuatının Türk İş Kanunu'na etkileri neredeyse hiç araştırılmamış, Karpat'ın bu konudaki sınırlı değerlendirmeleri ise bu konudaki bağlantının temel kaynağı olarak, değişik kaynaklarda aktarılmıştır.

271 Sinanoğlu, 1933, s.230. Yasanın düzenlemeleri konusunda kapsamlı bilgi için, bakınız, ss.230-234.

mi kuran bu kanunla, toplu iş ilişkileri sıkı bir disiplin altına alınıyordu.[272]

Bu düzenlemeler çerçevesinde, sadece kanunda sayılan koşulları yerine getiren tek bir sendika Devlet tarafından tanınarak hükmi şahsiyet kazanmaktadır. Kanunen tanınan bu sendika, Devlet yardımından yararlanabilecek ve onun denetimi altında faaliyet gösterecekti. Her meslek dalında kurulan ve devletçe tanınan işçi ve işveren sendikaları, kendilerine üye olsun ya da olmasın, o daldaki tüm işçileri temsil etme yetkisine sahiptiler.[273]

1 Temmuz 1926 tarihli ve 1130 sayılı kanun ise 563 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin hükümleri ve bazı değişiklikleri içeriyordu.[274] Bu yasa; altısı işçi, altısı işveren, biri de serbest meslek mensupları için olmak üzere 13 Sendika konfederasyonunun kurulmasını öngörüyordu.[275] 21 Nisan 1927 tarihli ve 30 maddeden oluşan Carta del Lavoro" (İş Şartı) ise yeni korporatif sistemin ana hatlarını belirliyordu.[276] Bu hukuksal düzenlemelerle, devlete sendikalar üzerinde neredeyse sınırsız bir denetim yetkisi verilmişti.[277] İtalya'da bu hukuki çerçevede korporasyonların tam anlamıyla oluşması ise 1934 yılında gerçekleştirilebilmiştir.[278]

İtalya'da mevzuat ile ana çizgileri belirlenen bu durumun, esas olarak, daha önceki bölümlerimizde incelediğimiz, toplumsal dayanışmamn kaba kuvvet felsefesine ulaşabilen bir versiyonu üzerinde yükseldiği görülmektedir. Devlete ve bireye, toplumsal dayanışmayı engelleyecek eylemlerden kaçınmak zorunluluğunu yükleyen "temel hukuk normu", devlete, bu tür davranışları engelleme yetkisi vermekteydi. Bu çerçevede, İtalyan faşizmi, çalışma ilişkileri alanında da, Duguit'in toplumsal dayanışmayı esas alan objektif hukuk normuna koşut düzenle-

272 Göze, 1968, s.113.
273 Göze, 1968, s.113; Sinanoğlu, 1933, s.231.
274 Sinanoğlu, 1933, s.229. Göze'ye göre bu düzenleme yasa değil, tüzük niteliğindedir. Bakınız, Göze, 1968, s.229.
275 Göze, 1968, s.113. Konfederasyon sayısı, 1934 yılında, dokuza indirildi.
276 Carta del Lavoro'nun tam metni için, bakınız, Sinanoğlu, 1933, ss.235-241.
277 Bu yetkiler konusunda, bakınız, Göze, 1968, s.114.
278 Göze, 1968, s.115.

meler yapmıştır. İş mücadelelerinin engellenmesi, iş uyuşmazlıklarının devlet kontrolünde çözülmesi, sendikalar üzerindeki kontrol, hep dayanışmacı görüşün en azından böyle bir yorumu çerçevesinde değerlendirilebilecek uygulamalardır. Devlete çalışma ilişkileri alanında mutlak hakimiyet veren bu uygulamalar, Mussolini'nin "Ne bireyler ne de (siyasal parti, dernek, sendika, sınıf olarak) gruplar devletin dışında olabilir." görüş çerçevesine uygundur.[279]

İtalyan iş mevzuatı sendika özgürlüğü ilkesi açısmdan değerlendirildiğinde; hem bireysel, hem de toplu düzeylerde bu ilkeye aykırıydı. "Sendika çokluğu" ilkesi üzerinde yükselen sendika özgürlüğü, "sendika tekliği" ilkesine dayanan İtalyan mevzuatına göre gerçekleştirilemezdi. İtalya'nın bu durumu, dönemin diğer totaliter ülkesi olan Almanya'nın durumuyla birlikte, iki savaş arası dönemde uluslararası çalışma normlarını da olumsuz yönde etkilemiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü bünyesinde sendika özgürlüğüne uluslararası bir hukuksal çerçeve çizme çabalarını ve sendikal örgütlenme konusunda bir sözleşmenin çıkarılması çabaları, bu ülkelerdeki durum nedeniyle akim kalmıştır. 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, ancak 1948 yılında kabul edilebilmiştir.[280]

Konuya ilişkin İtalyan yasalarının ve İş Şartı'nın incelenmesi, dönem içerisinde Türkiye'de çıkarılan 3008 sayılı yasanın temel düzenlemeleriyle, bu Şart'taki ilkeler arasmda benzerlikler ve farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, genel çizgileriyle, iki düzenlemenin temel ruhları arasmda bir yakınlık olduğu gözlenmektedir. Temel benzerlikler daha çok; sistemin amacının ulusal düzeyde tanımlanması, çalışma ilişkilerinin taraflarına ulusal amaçları gerçekleştirmenin ve bunu bozacak davranışlardan kaçınılmasının bir amaç ve görev olarak verilmiş olması gibi konularda görülmektedir. Bu amaç ve görevler İş Şartı'nda açık bir biçimde belirtilmiş olmasına karşılık, Türk İş Kanunu'nun metninde yer almamaktadır. Ancak, İş Kanunu'na

279 Mussolini, 1986, s.232.

280 Gülmez, 1988, ss.25-26.

ilişkin olarak değerlendirdiğimiz diğer belge ve konuşmalarla yasanın temel düzenlemeleri, amaç itibariyle bir benzerlik olduğunu ortaya koymaktadır.

İş mücadelelerinin ve bu bağlamda grev ve lokavtın reddi, iş uyuşmazlıklarının devlet aracılığıyla çözümlenmesi, İş Şartı'nın temel özellikleri arasındadır.[281] Türk İş Kanunu'nun da benzer düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Bunun dışında, İş Şartı'nda, Türkiye'de olduğu gibi, işçiyi özellikle bireysel iş ilişkileri alanında koruyucu çeşitli hükümler mevcuttur. Sigorta olanaklarının geliştirilmesi[282], ücretin korunması[283], dinlenme ve tatil olanakları[284]; bunlar arasında yer almaktadır. Hatta İş Şartı'nm işçiler açısından koruyuculuk düzeyi, 3008 sayılı yasadan çok daha fazla gibi görünmektedir. Kuruluşlarda sürekli olarak 1 yıl çalışan işçilerin, bayram günleri dışında da yıllık ücretli izin hakkına sahip olduklarına ilişkin 16. maddeyi, bunlara örnek olarak gösterebiliriz.[285]

Bu çerçevede bir değerlendirme yapıldığında, sanıyoruz, 3008 sayılı İş Kanunu'nun hazırlanmasında İtalyan mevzuatının etkilerinin olduğu ifade edilmelidir.[286] İş Şartı'nın "İşvericilerle işçiler arasındaki zıt menfaatlerin uzlaşması ve bu menfaatlerin ali istihsal menfaatlerine tabi olduğu şeklinde tecelli eden muhtelif istihsal amilleri arasındaki solidarite" den söz eden 4. maddesi, bize çok da yabancı gelmiyor gibidir.

Ancak, İtalyan mevzuatıyla 3008 sayılı yasa arasında farklılıklar da söz konusudur. Ciddi bir farklılık, işçi ve işverenler açısmdan sendikal örgütlenme itibariyle ortaya çıkmaktadır.

281 Sinanoğlu, 1933, s.235 vd.

282 Madde 27, 28.

283 Madde 14.

284 Madde 15, 16.

285 Mussolini, "Faşizm, düzenleyici devletin sınırları içinde, sosyalist ve sendikalist hareketlerin kaynak aldığı gerçek gereksinmelerin tanınmasını ister ve korporatif sistem içinde devletin birliğinde uzlaşan çıkarlara değer kazandırır." demekteydi. Bakınız, Mussolini, 1986, s.232.

286 1932 tarihli İş Kanunu tasarısının alt komisyonda görüşülmesi sırasında İtalyan İş Kanunu'nun tetkik edilmiş olduğu da bilinmektedir. Bakınız, Cumhuriyet, 23.3.1932.

İtalya'da, yukarıda değindiğimiz sınırlamalar altında, devlet kontrolünde bir sendikal örgütlenme söz konusudur. Biz, korporatizmi tartıştığımız bölümde, İtalya'dakine benzer bir korporatist sistemin Türkiye'de varlık kazanamamasının temel nedenlerinden biri olarak, dönem içerisinde bu tür kuruluşların olmayışını göstermiştik. 3008 sayılı İş Kanunu, sendikal örgütlenmeden hiç söz etmemekte, sınırlı işlevleri olan bir "işçi temsilciliği" kurumuna ilişkin düzenlemeler yapmaktadır. Türkiye'de sendikal örgütlenmenin sağlanmamış olması, İtalya' dakine benzer korporatif bir yapıdan en önemli farklılık olarak ortaya çıkmaktadır.

İncelemekte olduğumuz dönem itibariyle, Avrupa'nın totaliter ülkelerinden gelen etkilerin, sadece İş Kanunu üzerinde değil, diğer birçok yasa üzerinde de etkin olduğunu görüyoruz. Bunlardan bir bölümüne ve bu arada Ceza Kanunu'nda 1936 yılında yapılan değişikliklere, siyasal gelişmeleri incelerken değinmiştik. Burada, Ceza Kanunu'nda daha çok çalışma ilişkileri alanıyla ilgili olarak yapılan değişiklikleri belirlemek istiyoruz.

1933 yılında 2275 sayılı kanunla, Ceza Kanunu'nda değişiklik yapılarak, 201. maddeye bir ilavede bulunulmuştu:[287] "Her kim cebir ve şiddet veya tehdit ile gerek ameleyi ve gerek ticaret ve sanat sahiplerini veya müteahhitleri yevmiyeleri azaltıp çoğaltmaya veyahut evvelce kabul edilen şartlardan başka mukaveleler kabulüne icbar etmek maksadiyle bir iş tatiline veya nihayet bulmasına sebebiyet verir veya tatilin devamına amil olursa altı aydan beş seneye kadar hapis ile cezalandırılır."

İktisadi amaçla işi bırakmaya zorlama fülleri cezalandıran bu düzenlemeyi, Ersoy şöyle değerlendirmektedir: "...devletin o zamanki müdahaleci tutumu bakımından, bu hükmün çalışma hayatının disiplinini sağlayıcı bir hüküm olarak görüldüğü söylenebilir."[288] Talas'a göre ise "Ceza Kanunu bu maddesi ile 1799 tarihinde İngiltere'de koalisyonları yasak eden kanunun koymuş olduğu hükümlere müşabih hükümler vazetmekte ve memleketlerin büyük çoğunluğunun amme hürriyetleri meya-

287 Kabul tarihi:8.6.1933, Resmi Gazete:20.6.1933, Sayı:2432.
288 Ersoy, 1973, s.70

nında kabul etmiş olduğu bir hakkı çok şiddetli cezai müeyyidelere bağlamış bulunmaktadır."[289]

4. İş Kanunu'nun İkili Karakteri

İş Kanunu'nun bireysel iş ilişkileri alanında "koruyucu", toplu iş ilişkileri alanında "otoriter" bir karakter taşıdığı görülmektedir. Örneğin, soruna toplu iş ilişkileri açısından bakıldığında, bu ilişkilerin devlet gözetimi altında yürütülmesi esasına dayalı olan İş Kanunu'nun otoriter bir nitelik taşıdığı ve yasanın bu biçimiyle, "siyasal rejim"i ve "devletçi iktisadi düzeni" korumak gibi bir amaca yönelmiş olduğu görülmektedir. Dönem içerisinde, toplu iş ilişkileri alanında, yasanın düzenlemelerini haklı kılacak ölçüde rejime yönelik ciddi tehlikeler var mıdır? Hayır... Ama bu nesnel koşullardan kaynaklanan bir sorun olmaktan çok, bir zihniyet sorunudur ve bu zihniyeti Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin değişik dönemlerinde görmek olanaklıdır. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1845 tarihinde çıkarılan ve esas olarak polis teşkilatının faaliyetlerini düzenlemeye yönelik olan Polis Nizamnamesi'ne bile, çeviri yoluyla da olsa, o dönemde henüz mevcut olmayan işçi faaliyetlerinin yıkıcı etkilerini bertaraf etmek için hükümler konmuştu. Türkiye çalışma ilişkileri tarihi boyunca, devletin, müesses nizamın korunmasını esaslı bir amaç olarak almış olduğu söylenebilir. Bu ölçüde korunmayı gerekli kılan faktörler olsa da, olmasa da...

İş Kanunu tümü itibariyle ve amaç unsuru açısından değerlendirildiğinde, madalyonun toplu iş ilişkileri yüzünün daha ağırlıklı olduğu söylenmelidir. Cumhuriyetin başlangıcından 1936'ya uzanan süreçte, değişik iş yasası tasarıları düzleminde işçiyi korumak düşüncesi giderek arka plana kayarken, rejimi korumak düşüncesi ön plana çıkmıştır. Ancak, İş Kanunu'nu, genellikle yapıldığı gibi, sadece bu yönüyle ve toplu iş ilişkileri düzleminde ele almak, kanımızca eksik ve yanlış olacaktır. Çünkü yasa, bireysel iş ilişkileri alanında da düzenlemeler yapmaktadır ve bu düzenlemelerde, işçileri koruma düşüncesi, zaman

289 Talas, 1961, s.319.

içerisinde ağırlığı azalmış olmakla birlikte, egemen olmaktadır.[290]

Bu çerçevede, İş Kanunu'nun 1926 tarihli Borçlar Kanunu'ndan farklı olarak, işçi ve işvereni eşit güçte kişiler olarak kabul etmediği, "sosyal" unsura da önem verdiği görülmektedir. Türk sosyal politika yazınında, yasanın bu yönü de değerlendirilmektedir. Örneğin, Tunçomağ'a göre, "İş Kanunu'nun Borçlar Kanunu'nda olduğu gibi işçi ve işvereni eşit güçte kişiler olarak kabul etmediği, işçi yararma bir çok hükümler getirdiği ve bu nitelikleriyle çalışma ilişkilerine toplumsal açıdan yaklaştığı açıktır."[291] Ali Fuat Başgil de, İş Kanunu ile aynı yılda, ama yasa çıkmadan hemen önce yayınlanan "Türk İşçi Hukukuna Giriş" isimli kitabında çıkmak üzere olan İş Kanunu'nu, halkçılık ilkesi açısından şu sözlerle değerlendiriyordu:

"Bilindiği üzere, sosyal manada halkçılık ulusal hükümetin halk için, halkın refahı ve menfaatları için işlemesi; faaliyetinin istikametini halkın ihtiyaçlarından almasıdır. Bu gün memleketin istihsal faaliyetini omuzlarında taşıyan himayeye muhtaç bir işçi halk vardır. Binaenaleyh halkçı hükümetin, prensibine sadık kalabilmesi için, bu halkın muhtaç olduğu himayeyi temin etmesi lazım gelir."[292]

Yasanın toplu ve bireysel iş ilişkileri konusundaki düzenlemelerini değerlendirirken ulaştığımız şu noktada, bir benzetme yaparak, yasanın bir madalyonun iki yüzü gibi, otoriter ve koruyucu hükümleri bir arada içerdiğini söyleyebiliriz. Pekiyi, o zaman, bunu bir çelişki olarak mı değerlendirmek gerekir? Bizce, aslında pek de çelişkili bir durum söz konusu değildir ve yasanın koruyucu karakteri de, otoriter karakterinde olduğu gibi, gene "halkçılık" ilkesi çerçevesinde açıklanabilir. Yasa, döneminin ve halkçılık ilkesinin temel çelişkilerini de yansıtarak, birbiriyle çelişir gibi görünen bu düzenlemeleri yapmaktadır. Kurtuluş Savaşı döneminin "paternalist halkçılık" anlayışından uzaklaşılmakla ve rejimin ya da müesses nizamın korunması

290 Ali Güzel, 1987, s.177.
291 Tunçomağ, 1974, s.9.
292 Başgil, 1936, s.13.

düşüncesi ön plana çıkmış olmakla birlikte, gene de bu iki eğilim bir arada bulunmakta ve kendine özgü bir bileşim ve denge oluşturmaktadırlar. Tanör, tüm tek parti yönetimi döneminde bu iki etkenin oldukça içiçe girmiş durumda bulunduklarını, süreç içerisinde olsa olsa halkçılık eğiliminden rejimin korunması düşüncesine bir kayıştan söz edilebileceğini belirtmektedir.[293]

"Madalyonun iki yüzü", sadece bu dönemde değil, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin daha farklı dönemlerinde ve değişik boyutlarda da gözlenmektedir. İş Kanunu öncesinde ve sonrasında devlete ait kuruluşlarda çalışma ilişkilerinin sosyal boyutlarına ilişkin olarak yapmış olduğumuz değerlendirmeler, devletin toplu iş ilişkileri alanını otoriter bir içerikle düzenlediği koşullarda dahi, kendi istihdam ettiği işçilere, geniş sosyal olanaklar sağladığını göstermektedir. 1950 sonrası dönemde de, Demokrat Parti iktidarında, sendikal faaliyetler üzerinde ciddi sınırlamalar ve baskılar uygulanırken, çalışma ilişkileri alanında işçileri koruyucu çok sayıda yasal düzenleme yapılabilmiştir. Kanımızca, çelişki gibi gözüken bu durum, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin çok önemli bir ana çizgisini teşkil etmektedir. Bu çizgi, özellikle 1960 öncesi dönemde belirgindir. Sosyal olanla otoriter olan, değişik oran ve tonlarla da olsa, çoğu zaman bir arada bulunabilmektedir.

5. İş Kanunu:Bir Sosyal Uzlaşma Belgesi mi?

İş Kanunu ile ilgili değerlendirmelerimizin sonunda, konuyu bir başka önemli bakış açısıyla ele almak istiyoruz. Peker, yasayı değerlendirirken, şunları söylemişti:

"...İşverenle işçi arasındaki ahengi umumi menfaate olduğu kadar milli ve bütün çalışmanın ahengine uydurularak işveren ile işçilerin karşılıklı münasebetlerini gözönünde bulundurmak ve işçilerin hayatını, haklarını korumak ve bunları yaparken de işverenlerin haklarını bozmamak ve memlekette başlamış olan endüstri hayatını milli bir varlık halinde görmek ve bu intizam ve ahengi bozabilecek her hangi bir ihtilafı Devletin kuracağı telif

293 Tanör, 1978, s.145.

vasıtalarının hakemliği ile hal etmeyi iktisadi bünyemize en uygun bir yol görmekte(yiz)."

Peker'in değerlendirmelerinde, devletin, farklı toplumsal katmanların zaten aslında birbirlerinden uzak olarak görülmeyen çıkarlarını uyumlaştırması anlayışına dayanan korporatif bir bakışın izleri görülmektedir. Değişik araştırmacılar da İş Kanunu'nun korporatif niteliğinden söz edebilmektedirler. Bu çerçevede, Parla, İş Kanunu'nu solidarist korporatizmin sınırlarını önemli ölçüde aşan ve bu biçimiyle devresi tam kapanmasa da faşist korporatizme yaklaşan bir yasa olarak almaktadır.[294]

Buna karşılık, Kuruç'un daha önceki bölümümüzde değerlendirdiğimiz görüşleri, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 Programında, dayanışmacı bir sosyolojik anlayış içerisinde, zımni bir "sosyal anlaşma"nın koşullarının ortaya konduğu doğrultusundadır. Bu görüş çerçevesinde, toplumsal kesimlere bu anlaşmanın koşulları sunulmaktaydı. Özel kesime, kendi sermaye birikimini hangi koşullarda gerçekleştirebileceği ifade edilmekte, buna karşılık yönetime de, ekonomiyi devletçilik gibi yeni bir ilke ile yürütme olanağı sağlanmaktadır. Partinin 1931 tarihli programında ifadesini bulan bu görüşler, işçi kesimi açısından İş Kanunu ile somutlaşmıştır. Kanımızca, 1936 tarihli İş Kanunu'nu bu zımni mutabakat sürecinin bir parçası olarak tartışmak yararlı olacaktır.

Kuruç, konuya ilişkin olarak, önemli noktaları tartışmamıza olanak sağlayacak şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

"1936 yasası, işçinin yaşam hakkını devlet güvencesine alır, çalışma haklarını ve çıkarlarını kurumlaştırmayı kabul eder. Bunların karşılığında, işçi de, grev hakkından vazgeçmiş, sözleşme hakkını geniş ölçüde merkezi kontrole bırakmış olur. İşçinin bu hakları bırakması, daraltılmasını kabul etmesi, sermaye sahipleri için birikim güvencesi olarak görülür. Sermaye çevreleri de, bu güvence karşılığında kendilerini sıkıya sokacaklar, işçi haklarının bedelini eskisinden daha yüksek maliyetlerle ödeyeceklerdir. Yüksek maliyetin, yani yüksek ücretlerin sınırı ise merkezin kontrolüyle çizilecektir."[295]

294 Parla, 1989, s.121.
295 Kuruç, 1987, s.82.

Bu çözümlemede, devletle çalışma ilişkilerinin tarafları arasında, karşılıklı çıkar değiş tokuşuna dayanan zımni bir takas mekanizmasından söz edilmektedir. Devlet, işçi kesimine kendi tanımlamamızla bireysel iş ilişkileri alanında tavizler vermekte, karşılığında toplu iş ilişkileri alanında tavizler almaktadır. Bir yerde, neo-korporatist bir süreç söz konusu oluyor gibidir. Ancak, böyle bir çözümlemenin kuramsal zayıflıkları olduğunu düşünüyoruz. Bu zayıflıkları ortaya koymak için, kanımızca, şu soruların cevaplarının araştırılması icap eder: Dönemin koşulları içerisinde böyle bir uzlaşma ya da toplumsal mutabakat, devlet tarafından yararlı olarak kabul edilmekle birlikte, işçi kesimi açısmdan da yararlı olarak nitelendirilebilecek midir? İkinci olarak, işçi kesiminin devlet tarafından arzu edildiği belli olan böyle bir mutabakatı kabul etmemesi olanaklı mıdır? Ayrıca, böyle bir mutabakatı kabul etmemenin olası sonuçları neler olacaktır? Yani korporatist izler taşıyan bu zımni süreç, gönüllülük esasına göre mi işlemektedir, yoksa zorunluluk esasına göre mi? Zorunluluk esasına göre işliyorsa, bunun neo-korporatist anlamda bir takas süreci olmadığı açıktır.

Konuya ilişkin olarak karşımıza çıkan bir başka ciddi sorun, işçi kesiminin örgütlülüğüne ilişkindir. Açık ya da kapalı bir takas mekanizmasının işleyebilmesi için, bu mekanizma içerisinde yer alan tarafların örgütlülüğü, olmazsa olmaz bir koşuldur. Çünkü tüm sürecin, bu örgütler tarafından ifade edilen kabuller ya da redler üzerine kurulması gerekmektedir. Dönem içerisinde devletin örgüt ülüğü açısından elbette bir sorun yoktur. Ama diğer tarafların da örgütlülüğü koşulu sağlanmamaktadır.

Kanımızca, 1930'larda söz konusu olan, liberal ya da toplumsal önekleriyle nitelendirilebilecek olan bir sosyal mutabakat değildir. Bu süreci, "liberal" ve "sosyal" sözcüklerini çıkararak, olsa olsa "zımni" ve "zorunlu" bir mutabakat olarak nitelendirebiliriz. Yani bir anlamda, söz konusu edilebilecek olan liberal anlamda bir neo-korporatist süreç değil, bir devlet korporatizmi uygulamasıdır. Ancak, daha önceki bölümde değerlendirdiğimiz gibi, literatürde, devlet korporatizmi olarak nitelendirilen uygulamaların bile tarafların örgütlülüğü üzerine kurulduğunu

durumu çerçevesinde değerlendirilmesi icap eder. Bu açıdan yaklaşıldığında, Türkiye'de sanayi kuruluşlarının ağırlıklı olarak küçük ölçekli işletmelerden oluştuğu ve "on işçi" ölçütünün önemli bir sınırlama getirdiği ifade edilmelidir. Örneğin, daha önce incelediğimiz 1927 Sanayi Sayımı sonuçlarına göre, işletmelerin %79.03'ü, üç veya daha az kişi çalıştırmaktadır. Beşten daha az kişi çalıştıran kuruluşların oranı ise, %90.81'dir. Sınırı 10 işçi olarak kabul edersek, işyerlerinin %98.7'si ve işçilerin %67'si bunun altında kalmaktadır.[303] Sayımın gerçekleştirildiği 1927 yılından, İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1937 yılına kadar bu alanda değişiklikler meydana gelmiş olsa da, yapının temel özelliklerinin devam etmekte olduğu çıkarsanabilir. İşçi sayısı ölçütüne ilişkin olarak, yasanın kapsam alanı daha sonra değişik tarihlerde yapılan düzenlemelerle genişletilmiş, sakıncalar kısmen azaltılmıştır.

Bir diğer sınırlama, "faaliyet alanları"na ilişkindir. Yasanın 2.maddesinin Ç fıkrasında, "Çiftçilik, deniz ve hava işleriyle bir ailenin fertleri veya yakın akrabası bir araya toplanarak ve aralarına dışardan başka işçiler katılmayarak ev içinde yapılan işlere bu kanun hükümleri şamil değildir." biçiminde bir düzenleme ile maddede adı geçen faaliyet alanları İş Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Yasanın yürürlüğe girdiği 1937 yılı itibariyle bu sınırlamaların en önemlisi tarım kesimine ilişkin olanıdır. Çünkü, Türkiye'de dönem itibariyle istihdam içerisinde tarım kesiminin ağırlıklı bir payı bulunmaktadır. 1939 yılı itibariyle istihdam içerisinde tarım kesiminin payı %86.7, sanayi kesiminin payı %8.0, hizmetler kesiminin payı ise %5.3'tür.[304] Ancak, tarım kesiminin kapsam dışı bırakılmasının yarattığı sonuç, ilk bakışta göründüğü kadar ciddi değildir. Çünkü, tarım kesimindeki işgücü, çok değişik statüler içerisinde bulunmaktadır ve bunlar içerisinde ücretlilerin ağırlığı çok fazla değildir. Ayrıca, bu ücretli kesimin İş Kanunu kapsamına alınmasına ilişkin teknik güçlüklerin de bulunduğu söylenebilir. Tarımdaki işgücünün;

303 Tökin, 1946, s.27; Keyder, 1982, s.84.
304 Bulutay, 1995, s.189, Tablo 7.1.

işçi, işveren, ortakçı, yarıcı vb. çok değişik statülerde çalışıyor olması, kimi zaman bunların iç içe geçmiş olması nedeniyle, işgücü içerisinde yer alan işçilerin net bir biçimde saptanması olanaklı değildi. Bunun yanında, tarım kesiminde mevsimlik çalışmanın çok yaygın olması, işgücünün coğrafi dağınıklığı da; sorun yaratan faktörler arasındaydı. Tüm bu faktörler, yasanın kapsamına girecek olanları saptama yanında, denetim zorluğu da yaratmaktaydı.[305]

Dönem itibariyle, "deniz nakliyatı işleri" bu faaliyet alanı kendine özgü çalışma koşullarına sahip olduğu için İş Kanunu kapsamına alınmamıştır.[306] 1954 yılında çıkarılan 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile bu kesimde çalışanların durumu düzenlenmiştir. Hava nakliyatı işlerinde çalışanlar ise tümüyle devlete ait bir kuruluşta çalışmakta olup, 3424 sayılı Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü Teşkilat Kanunu kapsamında yeteri kadar korunmaktaydılar.[307] İş Kanunu'nun faaliyet alanları itibariyle getirdiği sınırlamadan en çok etkilenenler ise muhtemelen ev işlerinde çalışanlardı. Dönem koşullarında, Türkiye'de özellikle tekstil, halı gibi faaliyet alanlarında çoğunluğunu kadın ve çocukların oluşturduğu çok sayıda kişi çalışmaktaydı. Saymen, bu koşullarda bazı işverenlerin, sosyal sigorta gibi yükümlülükler yanında, İş Kanunu kapsamından kaçmak için de ev atölyelerine yöneldiklerini belirtmektedir.[308]

b. Bireysel İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeler

İş Kanunu, "Umumi Hükümler" başlıklı giriş bölümünden sonra, 10 fasıldan oluşmaktadır. 8. Fasılda "Ceza Hükümleri", 9.Fasılda "Teşkilat"a ilişkin düzenlemeler, 10.Fasılda ise "Son Hükümler"

305 İş Kanunu'nun tarım kesimine ilişkin sınırlamasının dönemin Türkiye koşulları çerçevesinde geniş bir değerlendirmesi için, bakınız, Saymen, 1954, ss.227-228.

306 İş Kanunu'nun deniz nakliyatı işlerine ilişkin sınırlamasının dönemin Türkiye koşulları çerçevesinde geniş bir değerlendirmesi için, bakınız, Saymen, 1954, ss.231-232.

307 Saymen, 1954, s.233.

308 Saymen, 1954, ss.234.

yer almaktadır. Yasanın bireysel iş ilişkilerine yönelik düzenlemeleri, ortak konuların toplandığı 1-4 ve 6-7. bölümler içerisinde yer almaktadır. Toplu iş ilişkileri alanında otoriter bir karakter gösteren İş Kanunu'nun bağımlı çalışanları koruyucu hükümleri, bu bölümlerde yapılmaktadır. Genel olarak işçileri koruyucu hükümlerin yanı sıra, özellikle kadın ve çocuk işçilerin korunmasına ilişkin özel hükümler bulunmaktadır. Bu düzenlemeleri itibariyle kanunun "en azından ferdi iş ilişkileri sahasında, zamanın milletlerarası normlarıyla uyum içinde bulunan ve takdire değer bir liberalizm öngörmüş olduğu" söylenebilir.[309] Yasanın bireysel iş ilişkileri alanındaki temel düzenlemelerini, gene yasanın sistematiği içerisinde ele alalım:

1.Bölüm: Bu bölüm "İş Akdi" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde yer alan iş akdine ilişkin hükümler arasında, akdin feshine ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. Bölüm içerisinde, ağırlıklı olarak, çalışma koşullarının en önemlisi olan "ücret"e ilişkin koruyucu düzenlemeler yer almaktadır. Bunlar arasında, işverenin ücret ödeme borcunun bağlı olduğu kurallara; hastalık, gebelik ve zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması halinde ücret ödeme yükümlülüğüne ve ücretin korunmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Ücretin korunmasına ilişkin hükümler arasında; ücretin nakdi olarak ödenmesi, iş akdinin feshinde veya işin bitiminde ücretlerin derhal ve tam olarak ödenmesi, 30 liradan az işçi ücretlerinin haciz veya başkasına devir ve temlikinin yapılamayacağı gibi düzenlemeler bulunmaktadır. Bölümün önemli bir düzenlemesi ise asgari ücretin saptanmasına ilişkindir. 32. madde, konuya ilişkin olarak şu düzenlemeyi yapmaktadır:

"İktisadi ve içtimai zaruretler dolayısıyla İktisat Vekaletine teklif edilecek işlerde gerek saat başına veya gündelik, yahut haftalık veya aylık hesabiyle ve gerek parça başına, yahut yapılan iş miktarına göre ödenecek işçi ücretlerinin en aşağı hadleri bir nizamname ile tesbit edilir."

İş Kanunu'ndaki bu düzenlemenin yaşama geçirilebilmesi

309 Elbir, 1988, s.15.

için, öngörülen nizamnamenin çıkarılmasını beklemek gerekmiştir. Bu da, 8 Ocak 1951 tarihli "Asgari Ücretlerin Tesbitine Müteallik Yönetmelik"le gerçekleşebilmiş ve bu alandaki uygulamaya geçmek olanaklı hale gelmiştir.

Kıdem tazminatı kurumu da, Türk iş hukukuna, 3008 sayılı yasa ile girmiştir.[310] 13. maddede yapılan düzenleme ile, belirsiz süreli sürekli iş akitlerinin işçi ya da işverence bozma bildirimi sürelerine uyularak sona erdirilmesi durumunda, "Bilumum işçiler hakkındaki fesihlerde, beş seneden fazla olan her bir tam iş senesi için ayrıca on beş günlük ücret tutarında tazminat dahi verilir."[311]

25. maddede ise, hamile kadın işçilere doğumdan önce ve sonra üçer hafta izin verilmesi, bu iznin yarım ücret üzerinden ücretli olması doğrultusunda bir düzenleme bulunmaktadır. Sağlık açısmdan gerekli olması durumunda, bu izin süreleri, altışar haftadan, toplam on iki haftaya kadar uzatılabilecektir.

2. Bölüm: Bu bölüm, "İşin Tanzimi" başlığını taşımaktadır. Yapılan en önemli düzenlemelerden biri, çalışma sürelerine ilişkindir. 3008 sayılı yasa öncesinde, çalışma sürelerinin sınırlandırılmasına ilişkin olarak genel bir düzenleme olmayıp, sadece belirli bir coğrafi bölgede ve faaliyet alanında geçerli olan 151 sayılı yasada böyle bir hüküm bulunmaktaydı. Bu alanda koruyucu bir düzenlemenin olmaması, gelişmekte olan sınai müesseselerde uzun çalışma sürelerinin uygulanmasına yol açmaktaydı. Örneğin, 1930 yılında yapılan bir araştırmada, "İmalathane ve fabrikalarda saati mesai umumiyetle dokuz-dokuz buçuk saattir." değerlendirmesinde bulunulmaktaydı.[312]

Bu koşullarda, İş Kanunu'nun "Genel bakımdan iş müdde-

310 Reisoğlu, 1976, s.17; Ali Güzel, 1987, s.194.

311 Başlangıçta, sözleşmenin işçi tarafından feshi halinde kıdem tazminatı ödenip ödenmeyeceği tartışılmış, Yargıtay'ın 3.11.1948 tarih ve 11/7 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararıyla, kıdem tazminatı ödenmesi açısmdan, hizmet sözleşmesinin işveren veya işçi tarafından feshi arasında bir fark olmadığı kararına varılmıştı. Bakınız, Reisoğlu, 1976, s.17. Daha sonra İş Kanunu'nda 25.1.1950 tarihli ve 5518 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, beş yıllık kıdem süresi de üç yıla indirilmiştir.

312 M. Zeki, 1930, s.201.

ti"ni haftada 48 saat olarak saptayan hükmü önemli bir gelişmeye tekabül etmektedir. Bu süre, daha sonra 931 ve 1475 sayılı İş Kanunlarında da korunmuş, çalışma süreleri 29 Temmuz 1983 tarihli ve 2869 tarihli yasayla 45 saate düşürülmüştür. Ancak, İş Kanunu'nun bu önemli düzenlemesi hemen ve düzenli bir biçimde uygulamaya aktarılabilmiş değildir. İş Kanunu'ndan 3 yıl sonra yürürlüğe giren 1940 tarihli Milli Korunma Kanunu, çalışma süreleri artırma olanağı getirmiş, çalışma sürelerinin düzenlenmesine ilişkin olarak çıkarılması öngörülen tüzük de 1943 yılında çıkarılabilmiştir.[313]

İş Kanunu'nun ikinci bölümünde, sağlık açısından günde ancak sekiz saat veya daha az çalışılması gereken işler ve fazla çalışma koşulları da belirlenmektedir. Çalışma sürelerine dahil olan zamanlarla ve çalışma süresi içerisindeki dinlenmelerle ilgili düzenlemeler de yapılmakta ve gece çalışmasının koşulları saptanmaktadır.

Yasanın bu bölümünde, çalışma yaşma ilişkin minimum standartlar da getirilmektedir. Buna göre 12 yaşından küçük çocukların yasa kapsamına giren işlerde çalışmaları yasaklanmıştır. 16 yaşını doldurmamış çocukların; hangi işte olursa olsun, günde sekiz saatten fazla çalışmaları, 18 yaşını doldurmamış erkek çocuklarla her yaştaki kız ve kadmlarm maden ocakları vb. işlerde çalışmaları yasaklanmaktadır. Aynı yaş kategorisindekilerin, sanayiye ait işlerde de gece çalıştırılmaları, belirli istisnalarla yasaklanmaktadır.

3. Bölüm: Bu bölüm "İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde yapılan düzenlemelere göre, her işveren, işyerinde işçilerin sağlığını korumak ve iş emniyetini temin etmek için gerekli tedbirleri almakla ve bu hususlaki şartları ve tertibatı noksansız bulundurmakla yükümlü tutulmuştur. Aynı şekilde işçiler açısından da, bu yoldaki usul ve şartlara uymayacak hareketler ve hallerde bulunmama mecburiyeti getirilmiştir. Bölümde, çalışanların tıbbi bakımına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır.

4. Bölüm: Bu bölüm "İş ve İşçi Bulma" adını taşımaktadır.

313 Ali Güzel, 1987, s.197.

Bölümün ilk maddesi olan 63. maddede yapılan düzenlemeye göre "İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi, bir amme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılır." Daha sonra, bu hizmeti yürütmek üzere bir "iş ve işçi bulma" teşkilatının oluşturulması öngörülmektedir.

Bölümün diğer maddelerinde de, bu hizmetin niteliğiyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. İş Kanunu'nun iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin bu hükümleri, yasadan on yıl sonra, 1946'da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmasıyla uygulanma olanağı bulmuştur.

6. Bölüm: Bu bölüm "İş Hayatının Murakabe ve Teftişi" başlığını taşımaktadır. Buna göre "Ulusal çalışma bütünlüğünün düzen altında yürütülmesini sağlamak üzere, iş hayatının kanun hükümlerine ve memleket menfaatlerine uygunluğunu Devlet takip, murakabe ve teftiş eder." Bu görevin yerine getirilebilmesi için, İş Kanunu'nun uygulanmasını sağlayacak ve İktisat Vekaleti'ne bağlı bir "Genel Teşkilat"ın oluşturulması ve bunun içinde yeteri kadar teftiş ve denetim memuru bulundurulması öngörülmektedir.

7. Bölüm: Bu bölüm "Sosyal Yardımlar" başlığını taşımaktadır. Buna göre, "İş hayatında 'iş kazalariyle mesleki hastalıklar', 'analık', 'ihtiyarlık', 'işten kalma', 'hastalık' ve 'ölüm' hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, Devlet tarafından tanzim ve idare edilir." Yasa, bu hizmetlerin iki yıl sonra kurulacak 'İşçi Sigorta İdaresi' tarafından gerçekleştirilmesini öngörmektedir.

Yasa, işçiler açısından sigortalılığın "zorunlu" olması ilkesini getirmektedir. Getirilen bir başka ilke ise değişik sigorta kollarının kademeli olarak kurulmasına ilişkindir. Buna göre, 'iş kazasiyle mesleki hastalıklar' ve 'analık' sigortalarının üç yıl içerisinde, diğer sigorta kollarınınsa 'tatbikine imkan hasıl oldukça' getirileceği öngörülmüştür. Ancak yasa ile belirlenen sürelerde, ne 'İşçi Sigorta İdaresi'nin kurulması, ne de 'iş kazasiyle mesleki hastalıklar' ve 'analık' sigortalarının uygulanması mümkün olabilmiştir. İşçi Sigortaları Kurumu ancak 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe giren bir kanun ile kurulabilmiş, değişik sigorta kolları-

nın gerçekleştirilmesi ise 1945 yılından sonra aşama aşama gerçekleştirilebilmiştir.

c. Toplu İş İlişkileri Alanındaki Düzenlemeler

İş Kanunu, şu ana kadar yaptığımız değerlendirmelerden anlaşılabileceği gibi, daha çok "bireysel iş ilişkileri" alanında düzenlemeler yapmaktadır. Yasanın bu alandaki düzenlemeleri altı bölüm içerisinde yer alırken, toplu iş ilişkileri alanındaki düzenlemeleri, tek bir bölümde, 5. Bölümde yapılmaktadır. Bu bölüm, "Grev ve Lokavt Yasaklığı ve İş İhtilaflarının Halli" başlığını taşımaktadır. Ancak, bu niceliksel karşılaştırmadan, İş Kanunu'nun toplu iş ilişkileri alanındaki düzenlemelerinin önemsiz olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Yasa, bu alanda, bir bölüm içerisinde olmakla birlikte, tek parti döneminin bakışıyla ve izlenen devletçi iktisat politikalarıyla uyumlu ve son derecede önemli düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerin, dönemin koşullarıyla uyumlu olarak, çalışma ilişkileri alanı üzerinde devlet egemenliğini sağlayıcı bir içerik taşıdığı söylenmelidir.

i. Grev ve Lokavt Konusundaki Düzenlemeler

Bu bölümde, grev ve lokavt açık bir biçimde yasaklanmaktadır. Yasanın 72. maddesi aynen şöyledir: "'Grev' ve 'lokavt' yasaktır." Yasa, 73. maddesi ile grevi tanımlamakta, "Ceza Hükümleri" başlıklı sekizinci bölümün 126-132. maddelerinde ise greve katılanlara ve greve önayak olanlara uygulanacak cezai ve hukuki yaptırımları düzenlemektedir. İş Kanunu, "Son Hükümler" başlığını taşıyan onuncu bölümün 147.maddesinde de, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kendi düzenlemelerine muhalif hükümlerini ortadan kaldırmaktadır. İş Kanunu'nun, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun büyük ölçüde, "uzlaşma" ve "grev" kurumlarına ilişkin düzenlemelerini ortadan kaldırdığı söylenebilir. Böylece, İş Kanunu, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kamuya yönelik hizmet gören kuruluşlarda çalışanlar için belirli sınırlamalarla da olsa tanıdığı "grev özgürlüğü" rejimini ortadan kaldırmış, yerine

"grev yasağı" rejimini getirmiş olmaktadır.[314]

İş Kanunu Tasarısı Geçici Encümeni Mazbatası'nda yasanın grev ve lokavt yasaklığına ilişkin düzenlemeleri konusunda şu ifadeler yer almaktaydı:

"Bundan evvelki fasıllarda sayi ile sermaye arasındaki hak ve vazifeleri tayin ve işçi ile iş verenlerin münasebetlerini tanzim yolunda hükümler konulmuş bulunduğundan iki zümre arasında ihtilaf ve mücadele imkanlarını ortadan kaldırmak ve binnetice milli bir varlık halinde olan endüstri hayatını bozmamak için grev, lokavt mutlak surette yasak edilmiş ve her türlü tereddüd ve şüpheye, tefsire mahal kalmamak için grev tarif edildikten sonra bu tarih haricinde kalan bazı hareketlerin de grev sayılacağı ve bu meyanda ne gibi hallerin grev hükmünde tutulacağı hakkında tarifler yapılmış ve hükümler konulmuştur."[315]

Bu ifadelerden, grev-lokavt yasaklığının, iki farklı gerekçeye dayandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Birinci olarak, yasanın değişik bölümlerinde işçi-işveren ilişkileri düzenlendiği için, ihtilaf ve mücadelenin artık gereksiz olduğu, bu nedenle de grev-lokavt yasaklığının getirildiği savunulmaktadır. İkinci olaraksa bu yasaklığın "endüstri hayatını bozmamak" düşüncesine dayandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Daha önce yaptığımız değerlendirmeler çerçevesinde buradaki "endüstri hayatı" ibaresini, özellikle devletçilikle bağlantılı olarak düşünmek daha doğru olacaktır.

---

314 Ancak, Saymen, İş Kanunu'nun bu düzenlemelerinin, kapsamına giren işyerleri açısından geçerli olduğu görüşündedir. Bakınız, Saymen, 1954, ss.344-345. Saymen, başka bir çalışmasında da, İş Kanunu'nun tatbik sahasını 4-9 işçi çalıştıran işyerlerine teşmil eden 29.4. 1952 tarihli kararname ile bu işyerlerine grev yasağına ilişkin hükmün uygulanmayacağının belirtildiğini kaydetmektedir. Bakınız, Saymen, 1956, s.3. Benzeri bir görüş için, bakınız, Talas, 1961, s.320. Oğuzman da aynı görüşte olmakla birlikte, "...grevin asıl söz konusu olacağı endüstri iş yerlerinin İş Kanunu'nun şumulüne girdiği düşünülürse, bu kanunla açılan devri tam bir grev yasağı devri olarak vasıflandırmanın kabil olduğunu" belirtmektedir. Bakınız, Oğuzman, 1967, ss.17-18.

315 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:12, S.Sayısı:194, s.51.

ii. İşçi Temsilciliği Kurumuna İlişkin Düzenlemeler

İş Kanunu, sendikalar konusunda tanıma ya da yasaklama doğrultusunda herhangi bir düzenleme yapmamaktadır. Ancak, bunun nedeninin, 1936 tarihli yasaya kaynaklık eden 1934 tasarısının hazırlıkları sırasında, gelecekte sendikalara ilişkin yasal düzenlemeler yapma düşüncesi olduğu ortaya çıkmaktadır.[316] Buna göre, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1935 Kurultayının beklenmesi ve burada saptanacak ilkeler çerçevesinde "aynı meslekten olan kimselerin iktisadi ve mesleki menfaatlerinin temini ile meşgul olmak üzere aralarmda vücuda getirecekleri birliklere" yani sendikalara verilecek biçimin daha sonra çıkarılacak bir yasayla belirlenmesi kararlaştırılmıştır.[317] Ancak, 1935 tarihli CHP programında sendika hakkından ve sendikalardan açıklıkla söz edilmemiş, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile de sınıf esasına dayalı cemiyetlerin kurulması yasaklanmıştır.

Sendikalar konusunda herhangi bir düzenleme yapmayan İş Kanunu, buna karşılık "işçi temsilciliği" kurumunu düzenlemektedir. 78. maddede yapılan düzenlemelere göre, işçiler tarafından, iş yerlerinde çalışmakta olan işçi sayısı esasına göre temsilciler seçilmektedir. Buna göre 50'den az işçinin çalıştığı işyerlerinde 2 işçi temsilcisi, 50-200 arası işçinin işçinin çalıştığı işyerlerinde 3 işçi temsilcisi, 200-1000 arası işçinin çalıştığı iş yerlerinde 4 işçi temsilcisi, 1000'den fazla işçinin çalıştığı iş yerlerinde ise 5 işçi temsilcisi seçilecektir. Bu temsilcilerin görevi, "tek başlı" veya "toplulukla iş uyuşmazlıkları"nın çözümüne yardımcı olmaktır.[318]

Ancak, "Sendika kurumunun tamamiyle sükutla geçiştirilmiş olduğu İş Kanununda kuşkusuz bu boşluğu doldurmak için

316 Konuya ilişkin olarak, Ali İktisat Meclisi Umumi Katibi Enis Behiç Bey'in 8 Mart 1934 tarihli ve 2879 sayılı yazısı için, bakınız, Gülmez, 1983, ss.442-444.

317 Gülmez, 1995, s.188.

318 Yasa uyarınca "İş İhtilaflarını Uzlaştırma ve Tahkim Nizamnamesi", 2/10565 sayı ve 11.3.1939 tarihli kararnameyle çıkarılmış ve 69. maddesi uyarınca ilk seçilen işçi temsilcileri, 15.6.1939 tarihinde işe başlamışlardır. Bakınız, Esen, 1944, ss.144-145.

işçi mümessilliği kurumuna esasında sendikalara ait olması gereken bir takım görevler ve yetkiler verilmiş"[319] olmakla birlikte, hemen belirtilmelidir ki, işçi temsilciliği kurumunun bu iki uyuşmazlık türü açısından aynı ölçüde etkin olması düşünülemez. "İşçi mümessilliği müessesesi, daha ziyade işçilerin bireysel istek veya haklarını işveren yanında temsil eder ve savunur. Toplu iş uyuşmazlıklarında onun yeri pek az veya hiç yoktur."[320]

İşçi temsilcilerinin etkinliğini sınırlayan önemli bir nokta da, bu dönemde işçi temsilcilerinin akdin feshi ihbarı bakımından hiçbir kanuni teminata sahip olmamalarıdır. Bu durum da yasayla getirilen hakkın kullanımını olumsuz yönde etkiliyordu.[321] İşçi temsilcilerine kısmi bir güvence, ancak İş Kanunu'nda, 25 Ocak 1950 tarihli ve 5518 sayılı "İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"la[322] yapılan değişiklikle sağlanmış, işçi temsilcilerine, iş uyuşmazlıkları konusundaki görevleri nedeniyle işten çıkarılmaları karşısında hakem kurulları nezdinde itiraz etme hakları tanınmıştı.[323] Bu konuyu, aşağıda daha kapsamlı olarak değerlendireceğiz.

iii. İş Uyuşmazlıklarının Halli Konusundaki Düzenlemeler

İş Kanunu'nda iş uyuşmazlıkları, iki kategori içerisinde ele alınmaktadır. Bunlardan "tek başlı iş uyuşmazlıkları", "ayrı ayrı işçilerin kendi hak ve menfaatleri için iş verenle aralarmda çıkan anlaşmazlığa" verilen addır. Yani farklı bir niteleme yaparsak, bireysel iş uyuşmazlıklarıdır.

"Toplulukla iş uyuşmazlıkları" ise yasada belirlenen biçimiyle, "her hangi bir iş yerindeki umum işçi sayısının on kişiden az olmamak üzere, beşte biri kadar işçi ile iş veren arasmda çıkan anlaşmazlığa" verilen addır.

319 Talas, 1976, s.445.
320 Talas, 1976, s.445.
321 Tuna, 1966-1967, s.42.
322 Kabul tarihi:25.1.1950, Resmi Gazete: 31.1.1950, Sayı:7420.
323 Tuna, 1966-1967, s.42.

Gerek "tek başlı", gerekse "toplulukla" iş uyuşmazlıklarının ortaya çıkması durumunda, işçi temsilcileri işveren ile görüşerek uyuşmazlıkları çözmeye çalışacaklardır.

İş Kanunu'na göre, "tek başlı" iş uyuşmazlıklarında, uzlaşma sağlanamadığı taktirde, taraflar mahkemeye başvurabilirler. Toplu iş uyuşmazlıklarında da, taraflar anlaşırlarsa, uyuşmazlık çözülmüş ve ortadan kalkmış olacaktır. Eğer taraflar arasında anlaşmaya varılamamışsa, uyuşmazlığa işçi ve işveren temsilcileri dışında bir memur dahil edilecektir. Bu memur tarafları uzlaştırmaya çalışacaktır. Eğer uzlaşma sağlanırsa uyuşmazlık ortadan kalkmış olacaktır. Uzlaşma sağlanamazsa, uyuşmazlık bu defa, il düzeyinde kurulan İş İhtilafı Hakem Kurulu'na gidecektir. Bu hakem kurulunun kararına karşı, taraflar Yüksek Hakem Kurulu'na başvurabilirler. Yüksek Hakem Kurulu'nun kararları ise kesinlik taşımaktadır ve taraflar bu kurulun kararlarına uymak zorundadır.

İş Kanunu'nun hakem kurullarına verdiği bu belirleyici rol, bu kurulların yapısını ve bileşimini tartışma alanına getirmektedir. Bu kurulların yapısının ise İş Kanunu'nun temel mantığına ve düzenlemelerine koşut olarak, "devlet" ağırlıklı olduğu görülmektedir. "Bağımsız olması gereken hakemlerin, çoğunlukla yürütme organına bağlı kimseler olmaları ve asıl ilgililerin tahkim aşamasında tamamiyle ihmal edilmiş bulunmaları aşırı bir devlet paternalizminin görüntüsünden başka birşeyi belirlememekte idi. Ayrıca gerek İl Hakem Kurullarında, gerekse Yüksek Hakem Kurulunda, genellikle konu ile ilgili olmayan makamları işgal eylemekte olan kişiler çoğunluğu oluşturuyorlardı. Bu uzmanlığın ve bir ölçüde bilimin yardımından, tahkim mekanizmasının yararlanmasını güçleştirmekte idi."[324] Ancak, 1954 yılında İş Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren yasa ile kurulların bileşimi konusunda kısmi bir değişiklik sağlandı ve işçi ve işveren temsilcilerinin kurullara katılımları söz konusu oldu.

İş Kanunu, toplu iş uyuşmazlıkları konusunda yaptığı bu düzenlemelerle, "zorunlu hakem sistemi"ni kabul etmiş bulun-

324 Talas, 1997, s.382.

maktadır.[325] Böylece, yasa grev ve lokavt konusunda getirdiği yasakları, iş uyuşmazlıklarının zorunlu hakem yoluyla çözümüne ilişkin düzenlemeleriyle tamamlamış olmaktadır. Olağan koşullarda çalışma ilişkilerinin tarafları arasında çözülmesi gereken, grev ve lokavt gibi iş mücadelesi araçlarının kullanımını da içeren; ancak devletin çeşitli kurumsal mekanizmalarla çözümüne yardımcı olabileceği uyuşmazlıklar, devletin egemen ve belirleyici olduğu bir sistem içerisinde çözülmeye çalışılmaktadır. Hakem kurullarının bileşimi de, devletin neredeyse mutlak egemenliğine olanak sağlamaktadır. Yasanın toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü konusunda getirdiği otoriter nitelikli sistemin, dönemin koşullarıyla ve buna bağlı olarak yasanın genel felsefesi ile uyumlu olduğunda kuşku yoktur.

7. İş Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Durum

a. Uygulamada Görülen Aksaklıklar

İş Kanunu, 1.1.1937 tarihinde, çok olumsuz koşullar altında yürürlüğe girdi ve sınırlı süre uygulanma olanağı bulabildi. Yasanın olağan koşullar altında uygulanma olanağı bulabildiği süre sadece üç yıldı. Daha sonra İkinci Dünya Savaşı döneminin kendine özgü koşulları içerisinde çıkarılan 1940 tarihli Milli Korunma Kanunu, İş Kanunu'nun sosyal hükümlerinin çoğunun askıya alınmasına neden oldu. Normal koşullarda uygulandığı kısa süre ise bir "teşkilatlanma ve tecrübe devresi" olarak yeterli değildi.[326] Bu nedenle de, yasanın bu sınırlı dönemde dahi tümüyle uygulandığını söylemek zordur. Daha sonraki yıllarda da, yasanın bazı hükümleri, Milli Korunma Kanunu dışındaki nedenlerle

325 Çelik, 1998, s.497, 498. Toplu iş uyuşmazlıklarının halli konusundaki sistemleri, "serbesti", "kısmi serbesti" ve "otoriter" sistemler olarak üç kategoriye ayıran Oğuzman ise bu sistemi "otoriter sistem" olarak nitelendirmektedir. Bakınız, Oğuzman, 1984, s.103. Bakınız, ss.101-102. Tunçomağ ise sistemleri "serbestlik", "mecburilik" ve "karma sistem" olarak üçe ayırmakta ve İş Kanunu'nun sistemini "mecburilik" kategorisinde değerlendirmektedir. Bakınız, Tunçomağ, 1988, ss.461-462

326 Talas, 1955, s.161.

de uygulanma olanağı bulamadı.

Çalışma Bakanlığı'nın yayınladığı Çalışma Dergisi'nin Kasım 1946 sayısında, İş Kanunu'nun uygulanışına ilişkin sorunlardan söz edilirken, şu belirlemeler yapılmaktaydı:

"Son harp yılları içinde esaslı bir denetlemeye tabi tutulamayarak İş Kanunu'nun kapsamı dışında kalabilmiş bir çok iş yerleri de vardır. Haklarında İş Kanunu hükümlerinin yürütülmesine bir türlü yanaşmak istemiyen, fakat şimdi Devlet denetlemesinin, gün geçtikçe artan tesirini duyan bu işyerlerinin bir kısmı, gerek yaptıkları işin mahiyeti, gerekse işçilerinin sayısı itibariyle, kanun kapsamına alınmaktan kurtulabilmek için akla, hayale gelmedik vesileler icat etmekte; külfet telakki ettikleri mükellefiyetlerden kaçınmaktadırlar. O kadar ki, mesela; fındık kırma, ayıklama ve çuvallara doldurma işlerini, aynı firmanın, başka başka isimler altında ve başka başka işyerlerinde, hiç de rasyonel olmayan şekillerde, dörder beşer işçi ile yapmak yoluna saptığı ötedenberi görülegelmiştir."[327]

Tuna da, 1951 tarihli bir kitabında, bu tarih öncesinde İş Kanunu hükümlerine işverenlerin uymaması ile ilgili çok sayıda örnek verirken, işyeri bölme olgusuna dikkat çekmekte ve bazı işverenler "sosyal ve mali mevzuatın külfetlerinden kurtulmak için teknik imkanların müsaadesi nisbetinde iş yerlerini parçalamakta ve bu suretle İş Kanunumuzun şümulü haricinde kalmış bulunmaktadırlar." değerlendirmesini yapmaktadır.[328]

İş Kanunu kapsamı dışında kalma doğrultusundaki çabalar yanında, yasa kapsamındaki kuruluşlarda da yasanın birçok hükmüne uyulmaması söz konusu olabilmiştir. Azami çalışma sürelerine uyulmaması, fazla çalışma sürelerine uyulmaması, gece çalışması için belirlenen koşullara uyulmaması; bunlar arasında bulunmaktadır.[329] Kuşkusuz, İş Kanunu hükümlerinin yeterli ölçüde uygulanamamasında, devlet tarafından yeterli denetimin yapılamamış olması da rol oynamıştır.[330]

327 Dinçer, 1946(b), s.64.

328 Tuna, 1951, s.66.

329 Bu konularda örnekler için, bakınız, Güzel, 1982(a), s.219 vd.

330 Bu denetim yetersizliğinin nedenleri konusunda, bakınız, Güzel, 1982(a), ss.228-229.

Koruyucu yasal mevzuatı uygulamaya aktarmayan iş yerleri arasında devlet kuruluşlarının da bulunması ilginçtir. Örneğin, bir devlet işletmesi akdin işveren tarafından feshinde, işlerinden çıkardığı işçilerine tazminat vermemiştir. Gene büyük bir belediye işletmesinde de, kanuni çalışma sürelerine asla uyulmadığı saptanmıştır.[331] Belirtmeliyiz ki, bu aksaklıklar, sadece İş Kanunu uygulamasıyla sınırlı değildi ve başka bazı yasalarda yer alan koruyucu hükümlerin yaşama geçirilmesi konusunda da sorunlar çıkmaktaydı. Örneğin, bütün memlekette 20 bin işçi çalıştıran büyük bir devlet işletmesinin, Hafta Tatili Kanunu'na aykırı olarak, uzun zaman pazar tatili yaptırmadığı belirtilmektedir.[332] Verdiğimiz örneklerin 1950 ve 1951 yıllarına ait olmaları, durumun vahametini artırmaktadır.

b. İş Kanunu'nun Kapsamının Genişlemesi ve Kapsama Giren İşçi Sayısında Artış

İş Kanunu'nun kapsamına giren işçi sayısı, daha sonraki yıllarda üç nedenle artış göstermiştir. İlk olarak, kanunun kapsamına ilişkin hiç bir hukuki değişiklik yapılmaması durumunda dahi, sanayileşme ve buna bağlı olarak bağımlı çalışanlar kitlesinin gelişmesi, İş Kanunu'nun kapsamına giren işçi sayısmda bir artışa yol açmalıydı. Türkiye'de İş Kanunu kapsamına giren işçi sayısında zaman içerisinde gözlenen gelişmeleri, bu bölümün başında değerlendirmiştik. Buna ilave olarak, sanayileşme süreci içerisinde işletme ölçeklerinde ortaya çıkan gelişme de, İş Kanunu kapsamına giren kuruluşların ve burada çalışan işçilerin sayısını artırmış olmalıdır.

İkinci olarak, değişik tarihlerde yapılan idari düzenlemelerle yasanın kapsamı genişletilmiştir. Özellikle 29.4.1952 tarihli ve 3/14937 sayılı; 25.8.1952 tarihli ve 3/15515 sayılı kararnamelerle, ellibin ve daha fazla nüfusa sahip kentlerde 4 ila 9 işçi çalıştıran işyerleri de İş Kanunu kapsamına alınmıştır.[333]

331 Tuna, 1951, s.71.
332 Tuna, 1951, s.71.
333 Saymen, 1954, s.31.

Üçüncü olarak, yasal düzenlemelerle İş Kanunu'nda "faaliyet alanları" itibariyle genişlemeler sağlanmıştır. Yasanın 2.maddesinin Ç fıkrasında yapılan sınırlamayla; çiftçilik, deniz ve hava işleriyle aile içinde yürütülen işler kapsam dışı bırakılmaktaydı. Daha sonra, 25 Ocak 1950 tarihli ve 5518 sayılı kanunla, "deniz ve hava işleri" yerine "deniz ve hava nakliyatı"; "çiftçilik" yerine "tarım" işleri ikame edilmiştir. Ayrıca, bunlardan hangi faaliyetlerin İş Kanunu'na tabi olacağı belirtilerek ve istisnalar daraltılarak bir kapsam genişlemesi sağlanmıştır.[334] Daha sonra 1952 yılında çıkarılan 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun (Basın İş Kanunu)[335] ve 1954 yılında çıkarılan 6379 sayılı Deniz İş Kanunu[336] ile bu kesimlerde çalışanların bir bölümü bu kanunlar kapsamına alınmıştır. Buna ilave olarak, İş Kanunu'nun kapsamı, yasanın yürürlükte kaldığı dönem içerisinde yargı yoluyla da genişlemelere uğradı.[337]

c. Yasaya Göre Yaşama Geçirilmesi Gerekli Kurumların Oluşumundaki Gecikmeler

İş Kanunu'nun uygulanmasında ortaya çıkan önemli sorunlardan biri, yasanın yaşama geçirilmesini öngördüğü bazı kurum ve uygulamalara ilişkindir. Öngörülen bu kurumların bir çoğu gecikmeli olarak gerçekleştirilebilmiş, bazıları için, 10-15 yıllık bir sürenin geçmesi gerekmiştir. Örneğin yasanın, "sosyal sigorta kollarının kademeli olarak gerçekleştirilmesi" ilkesini koyan 101. maddesi uyarınca, sosyal sigorta kanunlarının ilkinin bir yıl içerisinde çıkarılması gerekiyordu. Bu mümkün olmadığından, 28 Haziran 1938 tarih ve 3516 sayılı kanunla, süre iki yıla uzatıldı. 3612 sayılı kanunla da, 30 Mayıs 1939 tarihinden itibaren iki yıl

334 Kabul tarihi:25.1.1950, Resmi Gazete:31.1.1950, Sayı:7420. Bu düzenleme hakkında bakınız, Saymen, 1954, s.31.

335 Kabul tarihi:13.6.1952, Resmi Gazete:20.6.1952, Sayı:8140.

336 Kabul tarihi:10.3.1954, Resmi Gazete:20.3.1954, Sayı:8663.

337 Yargı yoluyla sağlanan gelişmeler hakkında bakınız, Saymen, 1954, ss.31-32.

daha uzatıldı.[338] İlk sigorta kolunun gerçekleştirilmesi ise ancak 1945 yılında sağlanabildi.

Benzeri gecikmelerle, iş ve işçi bulma hizmetlerine yönelik bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesi 1945 yılından; asgari ücrete ilişkin uygulamalar ise 1951 yılından itibaren mümkün olmuştur. Bu gecikmelerin nedenlerinden biri olarak, işçi sorunlarına gereken önemin verilmemesi gösterilebilir. Kuşkusuz, bunun arkasmda halkçılık konusunu incelerken geniş biçimde tartıştığımız bakış yatmaktadır. Türkiye'de bu dönemlerdeki hükümetlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sundukları hükümet programlarında işçi sorunlarının son derecede sınırlı bir yer tutması, bu ilgisizliğin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.[339]

Bunun dışında, bu gecikmelerin; gerekli organizasyonun gerçekleştirilmesindeki güçlükler, bu hizmetleri yürütebilecek eğitimli işgücünün sağlanmasındaki güçlükler, ilgili yönetmelik ve tüzüklerin hazırlanması gerekirliği ve nihayet maddi olanakların sınırlılığı ile de ilişkisi bulunmaktadır.

Devletin, birçok alanda olduğu gibi, iş teftişi alanında da gecikmeli olarak ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra örgütlenebilmesi, İş Kanunu uygulamasının yeterince denetlenebilmesini engellemiştir.[340] Kuşkusuz olay bir boyutuyla da sendikal örgütlenmeyle ilgilidir. İş Kanunu'nun sendikal örgütlenmeye izin vermesi durumunda, bu örgütler aracılığıyla yasanın uygulanması daha etkin bir biçimde denetlenebilirdi. Ancak, yasanın sadece işçi temsilcilerinin varlığına izin vermesi, temsilcilerin de belirli güvencelerden yoksun olmaları, yasa uygulamasının, işçi kesimi tarafından zımnen de olsa denetlenmesini olanaksız kılmıştır.[341]

Bu gecikme üzerinde etkide bulunan önemli faktörlerden

338 Aksoy, 1960, s.19.

339 1920-1946 tarihleri arasındaki hükümet programlarının metinleri için, bakınız, Öztürk, 1968, passim.

340 Ekin, 1987, s.43.

341 Yerasimos bunu, "Tabandan gelen denetim" olarak nitelemektedir. Bakınız, Yerasimos, 1976, s.1313. Ona göre, yerel düzeyde, devlet denetiminin sağlıklı bir biçimde yerine getirilmesini engelleyen faktörlerden birisi de, "tek partinin taşra cihazlarının el emeğini sömüren sosyal kategorilerden oluş-

biri de İkinci Dünya Savaşı'dır.[342] Her ne kadar Türkiye bu savaşa katılmamışsa da, gücünü, iktisadi kaynaklarını büyük ölçüde savunma alanına yönlendirmek zorunda kalmıştı. İş Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin olarak çıkarılması gereken yönetmelik ve tüzükler, devletin çalışma ilişkileri alanına yönelik örgütlenmesi, sosyal güvenlik uygulamaları, asgari ücret uygulamaları; hep İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gerçekleştirildi.[343]

D. İŞ KANUNU SONRASI DÖNEM

1. 1938 Cemiyetler Kanunu[344]

Dönemin en önemli yasalarından biri 28 Haziran 1938 tarihinde kabul edilen 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'dur. Daha önce, siyasal gelişmeleri incelerken kapsamlı bir biçimde ele aldığımız yasayı, burada sadece çalışma ilişkileri alanı itibariyle değerlendireceğiz.

---

ması" olmuştur." Bakınız, s.1314. Aydemir de, İş Kanunu'nun bazı uygulamalarına ilişkin denetimsizliğin sebeplerinden biri olarak, sendikaların yokluğunu göstermektedir. Bakınız, Aydemir, 1967, s.360.

342 Aksoy'a göre, "İkinci Cihan Harbi bütün şiddetiyle devam (ederken), Hükümetin daha müstacel ve hayati işlerle meşguliyeti sosyal sigorta idaresinin kurulmasını ve sigorta kanunlarının çıkarılmasını daha da geciktirmiş(tir)." Bakınız, Aksoy, 1960, s.19.

343 Bu gelişmeler konusunda, bakınız, Talas, 1992, s.123. 1940'lı yılların Çalışma Bakanı Sadi Irmak, 1956 yılında yayınlanan bir yazısında "(İş Kanunu'nun) değeri tatbikatından ziyade niyetinde ve idealinde aranmalıdır." sözleriyle, yasanın uygulanmasındaki aksaklıkları kabul etmekte ve "Çünkü böyle büyük hedefli bir kanunu fiili tatbikat sahasına çıkarabilmek için lüzumlu organlar yaratılamamış ve her bakımdan memleket efkarının bu kanunun zihniyetine göre hazırlanması icab etmiştir. İşte bu sebepledir ki, sosyal emniyet sahasından Türk rejiminin fiili bir harekete geçmesi için dokuz yıllık bir zamanın araya girmesi icap etmiştir. ...İtiraf edilmelidir ki, o tarihlerde sosyal mevzularda milletçe esaslı bir tecrübeye sahip bulunmuyorduk. Fikri ve ilmi araştırmalar da yetersizdi. İşçi ve iş verenler teşkilatsızdı, sosyal sigorta alanında hiç bir tecrübeye sahip bulunmuyorduk." sözleriyle de aksaklıkların ve gecikmelerin gerekçelerini açıklamaktadır. Bakınız, Irmak, 1956, s.42.

344 Kabul tarihi: 28.6.1938, Resmi Gazete:14.7.1938, Sayı:3959.

Yasanın bu alan açısından en önemli düzenlemesi, derneklere getirdiği diğer sınırlamalar yanında, "sınıf esasına veya adına dayanan" cemiyetlerin yasaklanmasıydı. Böylece sınıf esasına dayalı cemiyetler olan sendikaların kurulması, dönemin fiili koşullarından kaynaklanan nedenler dışında, hukuksal açıdan da olanaksız hale geliyordu. Cemiyetler Kanunu, İş Kanunu'nu tamamlamış oluyor ve onun tanıma ya da yasaklama biçiminde de olsa düzenleme konusu yapmadığı sendikal örgütlenmeyi, "yasaklama" biçiminde düzenlemiş oluyordu.[345] Bu yasak, Cemiyetler Kanunu'nda 1946 yılındaki değişiklikle kaldırılacaktı.

Cemiyetler Kanunu'nun çalışma ilişkileri alanına yönelik bir başka önemli düzenlemesi de kamu kesiminde çalışanlara ilişkindi. Yasanın 12. maddesine göre, "Devlet, Özel İdareler ve Belediyelerle Devlete bağlı Kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanların bulundukları işi sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramıyacakları" hükme bağlanmıştır. Ancak 1953 yılından sonra çıkarılan bazı özel kanunlarla; kamu kesiminde çalışan bir kısım meslek sahibi için Türk Tabipler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Eczacılar Birliği gibi mesleki dernekler kurulması olanaklı hale gelmiştir.[346]

---

345 Bu bağlamda, Koç, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun getirdiği sınırlamaları değerlendirirken, "İşçi sınıfında güçlü bir örgütlenme eğilimi olmadığından, bu sınırlı yasağın aşılması doğrultusunda önemli bir çaba yaşanmadı." ifadesini kullanmaktadır. Bakınız, Koç, 1998, s.34. Ancak, bu görüşe katılmak olanaklı değildir. Öncelikle, yasanın sınıf esasına veya adına dayalı cemiyetler konusunda getirdiği yasağın sınırlı değil, sınırsız bir nitelik taşıdığını belirtmeliyiz. İkinci olarak, bu yasağı, Cemiyetler Kanunu'nun bir bütün oluşturan tüm yasaklarıyla birlikte değerlendirmek icap eder. Bu haliyle yasaklar, siyasal partiler de dahil olmak üzere tüm cemiyetlerin faaliyetleri üzerinde ciddi ölçüde etkilidir. Üçüncü olarak, Cemiyetler Kanunu'nun; İş Kanunu, Ceza Kanunu gibi dönemin diğer hukuksal düzenlemeleriyle bir bütün oluşturduğunu ve bu otoriter bütünün, dönemin siyasal yapısındaki gelişimlere tekabül ettiğini göz önünde tutmak gerekir.

346 Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s.60.

2. 1940 Milli Korunma Kanunu[347]

İş Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sınırlama ise hukuki olup, 18.1.1940 tarihli 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu ile getirilmiştir. 15.1.1940 tarihli Başvekillik Mazbatasında, kanunun gerekçeleri şöyle ifade ediliyordu.

"Son zamanlarda Avrupa'da hüküm sürmekte olan siyasi gerginlik nihayet müteaddid milletler arasında harb haline inkilab etmiş ve böylece harb sahasına ve harb tehlikesine yakın ve hatta uzak memleketler fevkalade ahval ve şartlar içinde kalmışlardır. Bu ahval, bilhassa süratli seyri sebebile, hemen her tarafta hükümetlerce alınan fevkalade tedbirlerle karşılanmaktadır. Muhtelif memleketlerde hükümetlere bu hususta verilen geniş salahiyetler zikredilen ahvali en iyi ifade eyliyen alametlerdir. Memleketimizin halen Avrupada hüküm süren harbin dışında bulunduğu malumdur. Bununla beraber, milli hayatımızda bu istisnai ahvalin tesirlerini önlemek ve sair bakımlardan olduğu kadar, iktisadi bakımdan da tahaffuzi ve tedafüi tedbirler almak zarureti muvacehesindeyiz."[348]

İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği kendine özgü güç koşullar altında ortaya çıkan Milli Korunma Kanunu, "1940-1945 döneminin en önemli iktisadi kanunudur." ve "Bu kanuna dayanılarak çıkarılan kararnameler savaş yılları iktisat politikasının ana unsurlarını oluşturmuştur."[349] "Fevkalade hallerde devletin bünyesini iktisat ve milli müdafaa bakımından takviye maksadiyle" Bakanlar Kurulu'na geniş yetkiler veren bu yasa ile ve çıkarılan kararnamelerle, iktisadi yaşamın çeşitli alanlarına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasa, "sermayeye karşı, hükümetlere, özel işletmelere geçici el koyma, ithalatta ve iç ticarette azami, ihracatta asgari fiyatları saptama, temel malların vesikayla dağıtılması gibi yetkiler ver(iyordu)."[350] Yasa hazırlanır-

347 Kabul tarihi:18.1.1940, Resmi Gazete:26.1.1940, Sayı:4417.

348 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:8, S.Sayısı:64, s.1.

349 Boratav, 1982, s.245.

350 Boratav, 1990, s.65. Ancak, Milli Korunma Kanunu tasarısının hazırlık aşamasındaki bakanlıklararası çalışmalara da katılmış olan Şevket Süreyya Aydemir, "el koyma kararlarının iki elin parmakları ile sayılacak kadar az olduğunu" belirtmektedir. Bakınız, Aydemir, 1967, s.216, 217.

ken, "21 Ocak 1933'te Mussolini yönetiminin İtalya'da bankacılık sektörünün büyük bunalımı üzerine çöküntüyü önlemek amacıyla kurduğu IRI (Endüstriyel Kalkınma Enstitüsü)(nün)" örnek alındığı savunulmaktadır.[351]

Milli Korunma Kanunu, çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler de getirdi. Bu bağlamda, İş Kanunu'nun birçok maddesi askıya alındı ve/veya bazı maddeleri uygulanma olanağı bulamadı. İş Kanunu dışında, 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ile 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun sosyal hükümlerinin uygulanması konusunda da sınırlamalar getirildi. Milli Korunma Kanunu'nun çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak getirdiği en önemli düzenlemeler; 9, 10 ve 19. maddelerde yapılmıştı.

9. maddeyle, "Sanayi ve maadin müesseselerinin istihsallerini ve diğer işyerlerindeki mesaiyi, kanunun düşündüğü ihtiyacı karşılayabilecek halde çıkarmak için lüzumlu olan işçi kadrosunu ve ihtisas elemanlarını temin edebilmek maksadile hükümetçe, vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti tahmil olunabileceği",

10.maddeyle, "Hükümetçe tayin edilecek işyerlerinde ve lüzum görülecek sanayi ve maadin müesseselerinde çalışan işçilerin, teknisyenlerin, mühendislerin, ihtisas sahibi ve sair hizmetlilerin çalıştıkları işyerlerini veya müesseseyi kabule şayan bir mazeret olmaksızın terk edemiyecekleri",

19.maddeyle, "a.Gereken işyerlerinde, sanayi ve maadin müesseselerinde fazla saatlerle çalışmaya izin verilebileceği,

b.Kadınlarm ve 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların sanayi işlerinde ve 16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalışmaları hakkındaki 151, 1593 ve 3008 sayılı kanunlarda mevcut tahdidi hükümlerin uygulanmıyacağı,

c.Hafta Tatili ve Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkındaki Kanun hükümlerinin de tatbik olunmayabileceği" hükümleri getirilmiştir.

Tasarı daha Meclis'te görüşülmeden, Geçici Encümen bazı

351 Özmen, 1984, s.431.

maddelerde değişiklikler yaparken, işçilerle ilgili üç madde Hükümetten geldiği biçimiyle kabul edilmişti. Ayrıca Encümen raporunda, yasanın işçilere getirdiği sınırlamaları aşan niyetler de ifade edilmekteydi:

"İş Kanunu hükümlerinin fevkalade haller için tadil mahiyetinde bulunan 19uncu maddenin işçinin haftada bir gün tadil hakkının ihlal edilmiyeceğine mütedair bulunan son fıkrası, işçinin haftada bir gün mutlaka istirahate mecbur edileceği manasında değildir. İşçi için bundan istifade etmemek imkanı vardır. Bilhassa bir kaç ay gibi muvakkat bir zaman için çalışmakta olan kömür havzasındaki amelenin kendi arzularile fasılasız çalışabilmeleri kabil olabilecektir."[352]

Tasarı Meclis'te görüşülürken de, sanayi, ticaret ve tarım kesiminin durumuna ilişkin tartışmalar ve değişiklikler yapılmış; buna karşılık, işçilerin durumunu ilgilendiren üç madde hiç bir tartışmaya konu olmadan geçmiştir.[353]

Milli Korunma Kanunu'nun sınırlandırıcı hükümleri doğrultusunda, "iş yasasının işçiyi korumaya yönelik hükümleri hızla etkisini kaybet(tiler)."[354] Kanunun, İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sadece üç yıl sonra çıkarıldığını ve yasanın henüz çok yeni olan ve uygulamaya tam anlamıyla geçirilemeyen koruyucu hükümlerini ciddi ölçüde zedelediği ifade edilmelidir. Orhan Tuna, Milli Korunma Kanunu'nun çıkmasından sadece üç ay sonra yayınladığı bir makalesinde, kanunun uygulanmasından duyduğu endişeleri şöyle dile getiriyordu:

"Milli Korunma Kanunu'nun uzun müddet mevkii tatbikte bulundurulmasından, İş Kanunu aleyhine doğacak bir çok mahzurlar vardır. İş kanunumuz yeni olup, semeresini henüz yeni vermeğe başlamıştır. Bir çok işçilerimiz bu kanunun mevcudiyetinden dahi haberdar değildirler. Bunun için mezkur kanunun bilhassa iş müddetine ve ücrete müteallik bazı hükümle-

352 Milli Korunma Kanunu Muvakkat Encümeni Mazbatası için, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:8, S.Sayısı:64, ss.2-3.

353 Milli Korunma Kanunu konusundaki Meclis görüşmeleri konusunda, bakınız, T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Cilt:8, 27. İçtima, 18.1.1940, ss.138-158.

354 Ekin, 1976, s.236; Ekin, 1987, s.44.

rinin derakap Milli Korunma Kanunu ile tebdil, tadil veya refedilmesi mucibi memnuniyet değildir."[355]

Kanunun çalışma ilişkileri üzerindeki en önemli etkileri, daha çok, "zorunlu çalışma" ve "fazla mesai" uygulaması konularında gözlenmektedir. Bu çerçevede, zorunlu çalışmaya tabi olanlar için, "emsaline uygun" ücretler ödenmesi esası getirilmişti. Tuna, az önce söz ettiğimiz yazısmda, Milli Korunma Kanunu'nun çalışma süreleri konusunda kendisinden beklenenleri yerine getirmesinden de kuşku duyduğunu belirterek, çalışma sürelerinin artırılmasının, mutlaka üretimi de artırmayacağını, belirli bir noktadan sonra üretimin hem nicelik, hem de nitelik olarak düşeceğini ve bu durumun iş kazalarına da yol açabileceğini belirtmektedir.[356]

Çalışma Bakanlığı'nın resmi yayın organı olan Çalışma Dergisi'nin Mayıs 1946 sayısında yayınlanan bir yazıda ise, Milli Korunma Kanunu'na göre getirilen iş mükellefiyetinin, ekonomik açıdan beklenen sonuçları doğurmadığı ifade edilmektedir. Yazara göre, "hem kömür istihsal nisbetinin artışı, kullanılan işçi sayısının artış nisbetine göre önemli bir fazlalık göstermemekte (dir)", hem de, "...bu kadarcık artışı dahi mükellef işçilerin mi, yoksa devamlı sayılan işçilerin mi sağladığını kestirmek mümkün değildir."[357]

Mükellefiyetin iktisadi sorunlar dışında, çeşitli sosyal sorunlar da doğurduğu söylenmelidir. İnsanların istemedikleri işlerde ve zaman dilimlerinde çalışmak zorunda kalmaları, yaşam çevrelerinden ve ailelerinden uzaklaşmak durumunda kalmaları, bunlar arasmda sayılmalıdır. 1999 yılında yapılan bir sözlü tarih çalışmasında, mükellefiyet döneminde Etibank'a bağlı Garp Linyitleri İşletmesi'nde çalışan işçilerin, 1940'lı yıllarda mükellef işçilerin söylediği bir türküyü hala hatırladıkları görülmüştür.[358] Türkünün sözleri, mükellefiyetten duyulan birey-

355 Tuna, 1940, s.351.

356 Tuna, 1940, s.351. Tuna'nın, dönemin olağandışı koşullarında yazdığı bu makaleyi, Türk sosyal politika yazınının önemli belgelerinden biri olarak değerlendiriyoruz.

357 Dinçer, 1946(a), s.27.

358 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencisi Muhammed Ba-

sel sıkıntıyı anlatmaktadır:

"Mükellefin urganı, terli olur yorganı;
Mükelleften kurtulan, çifte kessin kurbanı.

Bunun yanı sıra, Milli Korunma Kanunu ile getirilen "mükellefiyet"in tatbikinde de zorluklar bulunmaktaydı. Bu durumda, üretimin aksamadan yürütülebilmesi için, mükellefiyet yerine mahkûm işçi çalıştırmanın tercih edildiği durumlar olmuştur. Örneğin, Başvekalet Murakebe Heyeti'nin Eti Bank'a bağlı Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş.'ne ait 1943 yılı raporunda, "Tatbikindeki zorluklar yüzünden mükellefiyet şeklinden vazgeçilmiş ve mahkûmlardan işçi temini daha uygun görülerek bu yolda yapılan teşebbüsler neticesi 1942 yılı mayısında işletmede yeni bir ceza evi tesis olunmuştur." denmektedir.[359] Ancak, bu uygulamanın da verimlilik açısından sorunsuz olmadığı, bu işçilerin ücretleri direkt bir biçimde kendilerine ödenmediği için, üretimin olumsuz yönde etkilendiği gözlenmiştir.[360]

Milli Korunma Kanunu'nda, 25.12.1940 tarih ve 3954 sayılı yasayla, 30.1.1942 tarih ve 4180 sayılı yasayla ve 3.8.1944 tarih ve 4648 sayılı yasayla yapılan değişiklikler; genel çizgileriyle işçilerin çalışma koşulları ve tatillerle ilgili olarak daha da sınırlayıcı düzenlemeler yapmıştı.[361] Bu uygulamaların, genel olmaktan daha çok, madencilik ve diğer bazı stratejik kesimlere yönelik olduğu gözlenmektedir.[362] Madencilik kesiminde, Milli Korun-

ran'ın, Türkiye'nin Sosyal Politika Tarihi dersi kapsamında, Etibank Garp Linyitleri İşletmesi'nde 1940'lı yıllardaki çalışma koşulları ile ilgili olarak yaptığı sözlü tarih çalışması.

359 Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, s.11.

360 Örneğin, Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ergani Bakırı T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu'nda, şu değerlendirme yer almaktadır:"Mahkûm işçilere verilen ücret, ellerine geçmediği için kendilerinden iyi bir randıman alınamamaktadır. Verimlerinin artırılması bakımından Garp Linyitleri ve Keçiborlu müesseselerinde olduğu gibi ayrıca prim verilmesi ve prim istihkaklarının doğrudan doğruya kendilerine tediyesi faydalı olur." Bakınız, ss.9-10.

361 Bu düzenlemeler ve değerlendirilmeleri konusunda, bakınız, Boratav, 1982, ss.251-254; Gümüş, 1974, s.76.

362 Kessler, 1942 tarihinde yayınlanan bir makalesinde şunları söylemektedir:

ma Kanunu çerçevesinde, yoğun bir biçimde asker işçilerin de çalıştırılmaları söz konusu oldu.[363]

Milli Korunma Kanunu'nun hükümleri kamu kesiminde ve özel kesimde, değişik bölgelerde ve işkollarında uygulanmıştır.[364] Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten 1947 yılına kadar, 8 yıl içerisinde, yasa çerçevesinde çalışma hayatıyla ilgili olarak alınan kararların sayısı 52'ye ulaşmıştı.[365] Çalışma ilişkileri alanına yönelik bu uygulamaların dağılımı üzerinde bilgi vermek isteriz:[366]

25.1.1939-8.7.1942 tarihleri arasında, Dr.Refik Saydam'ın Başbakanlığı döneminde, fazla mesai yapan işyerleri ile ilgili olarak alınan karar sayısı; devlet işletmeleri için 11, özel işletme-

---

"Zonguldak kömür havzasında verilen işçi ücretleri, aynı şehirde başka işlerde çalışan işçilerin aldıkları ücrete nazaran daha düşük bir seviye arzetmektedir. Bundan dolayı maden havzasına işçi temini, ancak Milli Korunma Kanunu'nun hükümete ücretli iş mükellefiyeti tesisi hakkında salahiyet vermiş olması ve Hükümetin de bu salahiyete dayanarak Zonguldak kömür havzasında iş mükellefiyetinin tatbikine başlamış bulunmasile temin edilebilmektedir. Hiç şüphesiz bu yol nihai bir hal sureti olmaktan uzaktır; devamlı bir hal tarzı ancak bugün maden işçilerine verilen ücretin oldukça arttırılması suretile mümkün olabilir." Bakınız, Kessler, 1942, s.247.

363 Milli Korunma Kanunu çerçevesinde, madencilik alanında gözlenen "asker işçi" uygulamaları konusunda belgeler ve geniş değerlendirmeler için, bakınız, Çatma, 1998, s.122 vd. Asker işçi uygulamaları, belirli faaliyet alanlarında Milli Korunma Kanunu dışında da yürütülmekteydi. Örneğin, demiryolu üretim ve tamiratında çalıştırılan demiryolu birlikleri uygulaması 1908 yılında başlatılmıştı ve Cumhuriyet döneminde de devam etti. İkinci Dünya Savaşı yıllarında yoğunlaşan bu uygulamalar iktisadi olduğu kadar, askeri gerekçelerden de kaynaklanmaktaydı. "Demiryol birlikleri" konusunda kapsamlı bilgi ve değerlendirmeler için, bakınız, Onur, 1953, ss.73-84. Bu kitapta demiryolu inşaatında çalışan birliklere ait çok sayıda fotoğraf da bulunmaktadır. Bakınız, ss.85-87.

364 Koç, 1986, s.17. Milli Korunma Kanunu ve bu kanuna göre çıkarılan kararnamelerle uygulamalar konusunda, bakınız, Koçak, 1986, ss.247-257. Çalışma ilişkileri alanına yönelik "ücretli iş yükümlülüğü", özel ve kamu kuruluşlarında uygulanan "fazla mesai" kararları ile ilgili olarak geniş değerlendirmeler için, bakınız, Koçak, 1986, ss.479-481.

365 Aksoy, 1947, s.69. Aksoy, çalışma yaşamına ilişkin kararları ayrıntılı ve tasnif edilmiş bir biçimde vermektedir. Bakınız, ss.66-69.

366 Bakınız, Koçak, 1986, s.362. Tarihler ve bu hükümetlerin programları konusunda bakınız, Öztürk, 1968, ss.243-277.

ler için ise 5'ti. Gene aynı hükümet döneminde, devlet işletmelerinde işyükümlülüğü ile ilgili olarak da 10 karar alınmıştı.

Buna karşılık, 9.7.1942-8.3.1943 ve 15.3.1943-12.8.1946 dönemleri arasında iki defa Başbakanlık yapan Şükrü Saraçoğlu hükümetleri döneminde fazla mesai yapan işyerleri ile ilgili olarak alınan karar sayısı; devlet işletmeleri için 3, özel işletmeler için ise 7 idi. Aynı hükümet döneminde, devlet işletmelerinde işyükümlülüğü ile ilgili olarak 5 karar alınmıştı. Alınan işyükümlülüğü karar sayısı küçük görünmekle birlikte, özellikle tüm önemli maden bölgelerini içerdiği için önemlidir. Ayrıca, fazla mesailerle ilgili kararların da kimi zaman bir işkolundaki tüm işyerlerini kapsadığı hesaba katılmalıdır.

Milli Korunma Kanunu ile ilgili incelemelerimizi, Çalışma Bakanlığı'nın yayınladığı Çalışma Dergisi'nin Nisan, Mayıs, Haziran 1949 tarihli sayısında yayınlanan bir değerlendirme ile bitirmek istiyoruz. Bu ilginç değerlendirme ile yasa uygulamasının sonuçları, resmen ve açıklıkla ifade ve kabul ediliyor gibidir. Yazıda, Milli Korunma Kanunu'na göre çıkarılan kararnamelerle çalışma yaşamında başlıca şu sonuçların "hasıl olduğu" belirlenmektedir:[367]

"Bilhassa Zonguldak Maden Kömürü Havzasiyle Garbi Anadolu Linyit Havzasında ücretli iş mükellefiyeti konulmuştur.

Bütün sanayi işyerleri Hafta Tatili Kanunundan istisna edilmiştir.

Her nevi iplik ve dokuma imalathane ve fabrikalariyle Sümerbank'a bağlı bilumum fabrikalarda günde 8 saat ve haftada 48 saatlik iş müddetinden vaz geçilerek devamlı olarak günde 3 saate kadar fazla mesai yapılmasına müsaade edilmiştir.

16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalışmasına müsaade edilmiştir.

Kadınlarla 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların mensucat sanayiinin gece ve gündüz postalarında çalıştırılmalarına müsaade olunmuştur.

---

367 Çalışma Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 27, Nisan, Mayıs, Haziran 1949, s.26.

Kadınlarla 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların günlük iş müddetleri 11 saati geçmemek üzere tesbit edilmiştir.

Bu suretle İş Kanununun 35,37,48,49 ve 50nci maddelerine ait tatbikat fevkalade zamanlara münhasır olarak kısaltılmıştır."

E. DÖNEM İÇERİSİNDE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ GELİŞMELER

1. Giriş

Cumhuriyet Türkiyesi, Osmanlı İmparatorluğu'ndan, her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da gelişmemiş bir yapı devralmıştı. İmparatorlukta bu alandaki uygulamalar çok sınırlı olup, kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin ihtiyaçları geleneksel olarak nitelendirebileceğimiz uygulamalarla giderilmeye çalışılıyordu. Bu geleneksel uygulamalar arasında; aile içi yardımlaşmaları, dinsel yardımları ve loncalar içerisindeki bazı yardımlaşma uygulamalarını sayabiliriz.[368] Modern anlamdaki sosyal güvenlik uygulamaları ise kamu kesiminde memur statüsünde çalışanlardan başlamıştı. Bu kesimin toplumsal yapı içerisindeki güçlü ve öncelikli konumu, kamu kesimi çalışanlarının ücretlerinin göreli olarak yüksek oluşu ve diğer ücretli kesimlerde bulunması söz konusu olmayan bir sürekliliğe sahip olması; sosyal güvenlik uygulamalarına bu kesimden başlanmasının nedenleri arasmdadır. Bu çerçevede, ilk önce 1866 tarihli kanunla subaylarla dul ve yetimleri için bir Askeri Tekaüt Sandığı kurulmuştu. 1881 tarihli kanunla da, askerler dışındaki devlet memurları için bir tekaüt sandığı oluşturuldu.[369] Bunu, dar kapsamlı başka kuruluşlar izledi.[370]

368 Bu uygulamaların değerlendirilmesi konusunda, bakınız, Makal, 1997, ss.211-215.

369 Tuncay, 1986, s.39.

370 Osmanlı İmparatorluğu'nda kamu kesimi çalışanları için sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemelerin kusursuz bir listesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1994, ss.V-XIII'te bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin metinleri ve açıklamalar ise eserin daha sonraki bölümlerinde mevcuttur. Bu düzenlemeler konusunda bilgi için ayrıca bakınız, Dilik, 1972, s.32; Saymen, 1954, s.50; Tuncay, 1986, s.39.

Osmanlı İmparatorluğu sonrası dönemde ise sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeler, sınırlı olmakla birlikte oldukça erken bir tarihte, henüz Kurtuluş Savaşı devam ederken yapılmaya başlanmıştı. Daha önce yaptığımız değerlendirmeler ışığında, bu düzenlemelerin madencilik kesiminden başlaması, şaşırtıcı değildir. Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde incelediğimiz 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun, bu alanda önemli bir başlangıç teşkil etmiştir.

Şimdi, Cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemeleri, ana çizgileriyle gözden geçirelim.

2. Madencilik Alanına Yönelik Düzenlemeler: 1921 Tarihli ve 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ve 1923 Tarihli ve 2608 Sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi

151 sayılı yasa, Ereğli bölgesindeki maden işçileri için ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını zorunlu tutmuş ve bunun nasıl gerçekleştirileceğini saptamıştı. Bu çerçevede, sosyal sigortaların iki temel ilkesi de ortaya konmuştu: Fonların, işçi ve işverenlerden alınan aidatlarla oluşturulması ve bölgedeki tüm işçilerin zorunlu olarak sigortalı sayılması.[371]

151 sayılı kanunun dördüncü maddesiyle, ameleler tarafından ihtiyat ve teavün sandıkları oluşturulması ve bu sandıklara işverenlerin, ücretlerin %1'inden daha az olmamak kaydıyla para yardımında bulunmaları hükme bağlanmıştı. Altıncı maddeyle, madenciler; hastalanan ve kazaya uğrayan işçileri parasız tedavi ettirmeye ve iş sahası yanında hastane, doktor ve eczane bulundurmaya mecbur tutulmuşlardır. Yedinci maddeyle ise, iş esnasmda kazaya uğrayanlarla vefat edenlerin varisleri veya amele müfettişliği veyahut İktisat Vekaleti taraflarından dava ikamesi hakkı tanınmış ve kaza vukuu amil veya mültezimlerin fena idaresinden veya fennen ifası lazım gelen hususatın yerine

371 Talas, 1953, s.75; Aksoy, 1960, s.10.

getirilmemesinden doğmuş ise tazminattan mada amil ve müteziminlerin para cezalarına çarptırılmaları kabul olunmuştur.[372]

Daha sonra çıkarılan 22 Temmuz 1923 tarihli ve 2608 sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi ile Amele Birliği adında bir kuruluş oluşturuldu.[373] Talimatname'de, her madende bir ihtiyat ve teavün sandığı kurulacağı ve bunların tümünün Amele Birliği adını alacağı belirtilmiştir.[374] Bu sandıklar, madenlerde amele ve müstahdem arasmdan yaralananlara, bunların ailelerine, hastalara ve aileleri ile muhtaç ailelere yardım ediyordu.[375] Zorunluluk ilkesine dayanması; sağlanan menfaatlerin, büyük bölümüyle, işçiler açısından hak niteliğini taşıması ve finansmanın işçi ve işverenlerden alınan primlerle sağlanması açılarından, Amele Birliği uygulamasıyla sosyal sigortalar arasında yakın bir benzerlik bulunmaktaydı.[376] 1932'de yapılan değişiklikle, amele ve müstahdeme borç verme suretiyle de yardımlarda bulunulması kabul edildi. 1946 yılından sonra sosyal sigortaların gelişmesiyle sandığın yardımlarının niteliği de bu yeni oluşuma koşut olarak yeniden belirlendi ve Birlik'in karşıladığı risklerin kapsamı daraltıldı.[377]

151 sayılı yasa ile yapılan düzenlemelerin, özellikle yasanın çıkarıldığı dönemin koşullarında önemli olduğu ifade edilmelidir. Tunçomağ'a göre, "Böylece 151 sayılı yasa ve ona ilişkin yönetmeliğin, Türkiye'de küçük kapsamlı ilk sosyal sigortaları kurduğu söylenebilir."[378] Ancak, bu uygulamanın önemli sınırlılıkları da bulunmaktaydı. Bir defa, yasa sınırlı bir coğrafi bölgede, sadece Ereğli bölgesinde yaşayan maden işçileri açısmdan geçerliydi. Ayrıca, tüm risklere karşı bir korunma sağlanmamıştı

372 Aksoy, 1960, s.10.

373 Amele Birliği'nin kuruluşu, gelişmesi ve başlangıçtan 1997 yılma kadar olan faaliyetleri konusunda, bakınız, Çakar, 1997, passim.

374 Talimatnamenin düzenlemeleri hakkında kapsamlı bilgi için, bakınız, Talas, 1953, ss.76-77; Çakar, 1997, s.208 vd.

375 Aksoy, 1960, s.10; Çakar, 1997, ss.208-209.

376 Talas, 1953, s.75; Dilik, 1972, s.35; Tunçomağ, 1988, s.160.

377 Dilik, 1972, s.35. Bu değişimler konusunda, bakınız, Aksoy, 1960, s.11.

378 Tunçomağ, 1987, s.50.

ve Amele Birliği işçilere ve ailelerine sadece hastalık riski açısından bir garanti sağlıyordu.[379]

3. 1926 Borçlar Kanunu

1926 tarihli Borçlar Kanunu, sosyal güvenlik alanında sınırlı düzenlemeler yapmıştır. Bunlar, sosyal güvenliğin temel ilkelerinden biri olan "zorunluluk"a dayalı düzenlemeler olmamakla birlikte, işçiler yararına bazı koruyucu hükümler içermektedir. Değişik maddelerde yapılan düzenlemelerle, işçinin yargı yoluyla hak arayabilmesine ve tazminat alabilmesine ilişkin hükümler getirilmiştir. Örneğin, 55.,58.,100.,327. ve 337. maddeler bunlar arasmdadır.

Ancak, Borçlar Kanunu'nun sosyal güvenliğe ilişkin en önemli hükümleri, 332. ve 112. maddelerde yapılmıştır. Yasanın, işverenin iş kazalarma karşı gerekli koruyucu önlemleri almasına ilişkin 332. maddesi şöyledir:

"İş sahibi, akdin hususi halleri ve işin mahiyeti noktasından hakkaniyet dairesinde kendisinden istenebileceği derecede çalışmak dolayısiyle maruz kaldığı tehlikelere karşı icap eden tedbirleri ittihaza ve münasip ve sıhhi çalışma mahalleri ile işçi birlikte ikamet etmekte ise sıhhi yatacak bir yer tedarikine mecburdur."

Böylece, işveren iş kazalarına karşı gerekli önlemleri almaya yöneltilmektedir. İşveren bu önlemleri almadığı takdirde, kazadan kaynaklanan zararları tazmin etmekle yükümlü tutulmuştur. İşveren gerekli önlemleri almışsa, tazmin zorunluluğu altında değildir. Ancak, "...bu soyut hükümlerle işçinin kaza ve hastalıklara karşı gerçek bir şekilde korunmuş olacağını söylemek mümkün değildir. Kaldı ki işverenler zorlayıcı sebepler karşısmda bu sorumluluktan kurtulabilecekler ve hatta, (madde 99 uyarmca) hafif kusurlarından ötürü sorumlu olmayacaklarını önceden şart koşabileceklerdir."[380]

Borçlar Kanunu'nda yapılan bir başka düzenleme ise işve-

379 Tunçomağ, 1987, s.52.

380 Dilik, 1972, s.37.

renin çalıştırdığı işçiyi sigortalatmasına ilişkindir. Yasanın "Sigorta ile temin edilmiş hukuki mesuliyetler"e ilişkin 112.maddesi şöyledir:

"Başkasını istihdam eden bir kimsenin çalıştırdığı ameleye karşı hukuki mesuliyetlerini temin için sigorta yapıp da, amele sigorta ücretinin en aşağı yarısını tediyeye iştirak etmiş ise; sigortadan mütevellit haklar münhasıran ameleye ait olur."

Ancak, bu madde ile hem işveren hem de işçi açısından sigortalama mecburi olmayıp, gönüllülük esasına bağlıdır. Oysa, sosyal sigortaların en önemli özelliklerinden biri, "zorunlu" olmasıdır. Ayrıca, garanti sadece işverenin hukuken sorumlu olduğu hususlar için söz konusu olup, iş kazaları ile meslek hastalıkları dışındaki durumlar için geçerli değildir. Dönemin koşulları itibariyle düşünülecek olursa, düşük ücretlerle çalışan işçilerin sigorta primi ödemeleri de olanaklı görünmemektedir.[381] Zaten, yasanın sigortalara ilişkin bu hükümleri, uygulamada hiç işlememiştir.[382]

Tüm bu değerlendirmelerimiz ışığında, "Borçlar Kanunu ile işçiye sosyal sigortalar sahasında üzerinde uzun uzadıya durulacak bir avantaj sağlanmamış bulun(duğu)" söylenebilir.[383]

4. 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu

1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun sosyal güvenlik açısından önemi, belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlere; hastalık, kaza ve analık hallerinde işçilere sağlık yardımları yapılması konusunda yükümlülükler getirmiş olmasıydı. Yasanın ilgili 180.maddesi şöyledir:

"Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran bütün iş sahipleri, işçilerinin sıhhi ahvaline bakmak üzere, bir veye müteaddit tabibin sıhhi murakebesini temine ve hastalarını tedaviye mecburdur. Büyük müessesatta veya kaza ihtimali çok olan işlerde tabip daimi olarak iş mahallerinde yahut civarında bulunur.

381 Talas, 1953, s.83; Dilik, 1972, s.38.
382 Dilik, 1972, s.38.
383 Talas, 1953, s.83.

Hastanesi olmayan mahallerde veya şehirler ve kasabalar haricinde bulunan yerlerdeki iş müesseseleri bir hasta odası ve ilk yardım vasıtalarını ihzar ederler. Yüzden beşyüze kadar daimi amelesi olan müesseseler bir revir mahalli ve beşyüzden yukarı amelesi olanlar yüz kişiye bir yatak hesabiyle hastane açmağa mecburdurlar."

Ancak, işçilerin uğrayacakları iş göremezlik durumlarında, gelir kaybına karşı işverenlerce herhangi bir ödenek verilmesi söz konusu olmamaktadır. Bu düzenlemeleriyle yasa "sosyal güvenlik sistemlerinin yalnız sosyal yardımlara taalluk eden bazı prensiplerini koymakta ve sosyal sigortalarla ilgili cepheyi derpiş eylememiş bulunmaktadır."[384] Ayrıca, yasanın bu düzenlemelerinin, sadece belirli bir büyüklüğün üzerindeki işyerleri açısından söz konusu olması, uygulama açısmdan ciddi sınırlılıklar getirmektedir. Çünkü, yasanın yürürlüğe girdiği yıllar itibariyle Türk sanayii küçük ölçekli ve az sayıda işçi çalıştıran kuruluşlardan oluşmaktaydı. Örneğin, daha önceki bölümlerimizde değerlendirdiğimiz gibi, 1927 Sanayi Sayımı sonuçlarına göre kuruluş başına düşen ortalama işçi sayısı sadece 3.93'tü. Dönemin en büyük sanayi kuruluşlarını kapsayan Teşvik-i Sanayi Kanunu uygulamasına giren işyerlerinde ise kuruluş başına düşen ortalama işçi sayısı 1932 yılı itibariyle 35'ti.

5. 1936 İş Kanunu

Daha sonraki dönemde, işçilerin sosyal güvenliklerine ilişkin en önemli hukuki düzenleme, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu'dur. Bu kanunla, sosyal sigorta kollarının kademeli olarak gerçekleştirilmesi ilkesi getirilmişti. Ancak, bunun uygulamaya aktarılması, çalışmamızın son bölümünde inceleyeceğimiz 1945 sonrası dönemde söz konusu olabildi. Yasa kendisi ise sosyal güvenlik alanında düşünülebilecek çok sınırlı bazı önlemler getiriyordu. Kadın işçilere doğumdan önce ve sonra belirli sürelerle izin verilmesi, bunlardan iş yerinde belirli süre fiilen çalışmış olanların yarı ücretlerinin sağlanması, işten kaynaklanan

384 Talas, 1953, s.84.

hastalık durumlarında işçilerin tedavi ettirilmesi ve bu nedenle çalışamadıkları günler için yarı ücretlerinin ödenmesi; İş Kanunu'nun sosyal güvenlik alanındaki sınırlı düzenlemeleridir. Ancak, "...gerekli tüzük çıkartılmadığı için, bu haklar gerçekte yalnız kağıt üzerinde kalmıştır."[385]

6. Kamu Kesiminde Çalışanlara Yönelik Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Dönem içerisindeki sosyal güvenlik uygulamalarının, büyük ölçüde kamu kesiminde değişik statülerde çalışanlara yönelik olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Kamu İktisadi Teşekkülleri'nde çalışan işçilere yönelik sosyal güvenlik uygulamalarını, devletçi sanayileşmenin sosyal boyutlarını incelediğimiz bölümde değerlendirmiştik. İşçi statüsünde çalışanların sosyal güvenlikleri, daha sonra, 9.7.1945 günü kabul edilen, 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 sayılı kanunla kurulan İşçi Sigortaları Kurumu ile bir bütünlüğe kavuşturulacaktı. 27.6.1945 tarihinde kabul edilen 4772 sayılı "İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkında Kanun" ise tedrici olarak gerçekleştirilecek sigorta kollarına bir başlangıç teşkil edecekti.

Ancak, kamu kesiminde çalışanlar arasmda, sağlanan sosyal güvenlik olanakları açısmdan farklılıklar bulunduğu; memur ve müstahdem statüsünde çalışanların durumlarının işçi statüsünde çalışanlara göre daha iyi olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik alanında memurlarm lehine ortaya çıkan farklılıklar ise Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları konusunda yapmış olduğumuz değerlendirmeler ışığında rahatlıkla anlaşılabilir. İmparatorlukta modern anlamdaki sosyal güvenlik uygulamalarının kamu kesiminde memur statüsünde çalışanlardan başlamasına ilişkin olarak belirlediğimiz nedenler, Cumhuriyet dönemi için de geçerlidir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda, 1866 tarihli kanunla subaylar ve dul ve yetimleri için kurulan Askeri Tekaüt Sandığı ile 1881 tarihli kanunla askerler dışındaki devlet memurları için kurulan

385 Dilik, 1972, s.40.

tekaüt sandığı; 3 Haziran 1930 tarihinde çıkarılan 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu[386] ile tek kanunda toplandı ve prim sistemi yerine, asker ve sivil devlet memurları ve dul ve yetimleri için bir sandık oluşturularak, gelirinin devlet bütçesinden sağlanması yoluna gidildi.[387] Aşağıdaki tabloda, 1935-1945 döneminde, bu yasa uygulamasına göre askeri ve mülki emekli ve yetimlerin sayısındaki gelişmeler verilmektedir.

Tablo XXIV: Askeri ve Mülki Emekli ve Yetimlerin Sayısı (1935-1945)

	Askeri		Mülki		Toplam	
Yıllar	Yetim	Emekli	Yetim	Emekli	Yetim	Emekli
1935	31 000	25 000	15 000	10 000	46 000	35 000
1936	26 000	25 000	14 000	10 000	40 000	35 000
1937	21 000	24 000	14 000	10 000	35 000	34 000
1938	21 000	23 000	14 000	10 000	35 000	33 000
1939	21 000	23 000	14 000	10 000	35 000	33 000
1940	20 000	22 000	15 000	10 000	35 000	32 000
1941	20 000	21 000	16 000	10 000	36 000	31 000
1942	20 000	20 000	16 000	10 000	36 000	30 000
1943	20 000	20 000	16 000	10 000	37 000	29 000
1944	20 000	19 000	17 000	9 000	37 000	28 000
1945	21 000	19 000	17 000	9 000	38 000	28 000

Kaynak: Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü, 1942-1945, s.427; Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1948(a), s.484.

İncelediğimiz dönem içerisinde, kamu kesiminde işçi ve memur statüsünde çalışan değişik kategoriler için farklı tarihlerde çıkarılan yasalar ve nizamnamelerle, sağlanan sosyal güvenlik olanaklarının geliştirilmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca devlet bütçesi dışında kalan belediye, özel idareler ve ortaklık-

386 Kabul tarihi: 3.6.1930, Resmi Gazete:11.6.1930, Sayı:1517.
387 Devlet Planlama Teşkilatı, 1977, s.30; Aksoy, 1960, s.15.

larında çalışanlar için de benzeri uygulamalar yapılmıştır.

Aşağıda, sosyal güvenlik alanında, bu dönemde yapılan düzenlemelerin belli başlıları görülmektedir. Bu düzenlemeler ağırlıklı olarak kamu kesiminde çalışan memur ve müstahdem için yapılmış olmakla birlikte, işçiler ya da kamu kesiminde istihdam edilmeyen bazı meslek grupları için de sınırlı düzenlemeler yapılmış olduğu görülmektedir:[388]

a. 2 Haziran 1926 tarihli ve 895 sayılı İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı Hakkında Kanun

b. 14 Ocak 1933 tarihli ve 2097 sayılı Vilayet Hususi İdarelerinden Maaş Alan Memur ve Muallimlerin Tekaüd Maaşları Hakkında Kanun[389]

c. 3 Haziran 1933 tarihli ve 2264 sayılı İstanbul Mahalli İdaresi ile Ankara Merkez Belediyesi Memurları Tekaüd Kanunu[390]

d. 28 Mayıs 1934 tarihli ve 2454 sayılı Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umumi İdaresi Memurları Tekaüd Sandığı Kanunu [391]

e. 29 Mayıs 1934 tarihli ve 2469 sayılı İnhisarlar Koruma Sandığının Kurulmasına Dair Kanun[392]

f. 4 Temmuz 1935 tarihli Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı Nizamnamesi

g. 20 Mart 1936 tarihli ve 2921 sayılı İnhisarlar Umum Müdürlüğü Tekaüt Sandığı Kanunu[393]

h. 15 Şubat 1937 tarihli ve 3137 sayılı Denizyolları ve Akay

388 Cumhuriyetin başlangıcından 1930'a kadar yapılan hukuksal düzenlemelerin kusursuz bir listesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1994, ss.XIII-XVI arasında bulunabilir. 1930-1950 dönemindeki düzenlemelerin listesi ise Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1995, ss.VII-XXIII arasında bulunabilir. Bu düzenlemelerin metinleri ve açıklamalar ise eserlerin daha sonraki bölümlerinde mevcuttur. Bu düzenlemelerin içeriğine ilişkin geniş bilgi için, Eyüboğlu, 1945, passim; Aksoy, 1960, ss.15-18; Güven; Ünsal; İzgi, 1982, ss.41-42'ye de bakılabilir.

389 Kabul tarihi:14.1.1933, Resmi Gazete:23.1.1933, Sayı:2311.

390 Kabul tarihi:3.6.1933, Resmi Gazete:7.6.1933, Sayı:2421.

391 Kabul tarihi:28.5.1934, Resmi Gazete:30.5.1934, Sayı:2714.

392 Kabul tarihi:29.5.1934, Resmi Gazete:30.5.1934, Sayı:2714.

393 Kabul tarihi:20.3.1936, Resmi Gazete:30.3.1936, Sayı:3266.

İşletmeleriyle Fabrika ve Havuzlar İdareleri Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Kanunu[394]

i. 24 Haziran 1938 tarihli ve 3487 sayılı 1818 Numaralı Kanunla Devlet Demiryolları İdaresinden Ayrılan ve Nafıa Vekaletine bağlanan Demiryolları ve Limanlar İnşaat Dairesinin bu ayrılmadan doğan vaziyetini tesbit eden Kanun[395]

j. 27 Haziran 1938 tarihli ve 3499 sayılı Avukatlık Kanunu[396]

k. 23 Aralık 1938 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı Nizamnamesi

l. 26 Ocak 1939 tarihli ve 3575 sayılı Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandığı Hakkında Kanun[397]

m. 2 Temmuz 1941 tarihli ve 4085 sayılı Belediyeler ve Bunlara Bağlı Müesseseler ve Belediyeler Bankası Memurları Tekaüt Sandığı Teşkiline Dair Kanun[398]

n. 11 Kasım 1941 tarihli Köy Öğretmenleri Tekaüt Sandığı Nizamnamesi

o. 11 Mart 1942 tarihli Noter Yardım Sandığının İdare ve Murakabesine Dair Nizamname

ö. 20 Mayıs 1942 tarihli ve 4222 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Hakkında Kanun[399]

p. 16 Aralık 1942 tarihli ve 4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun[400]

r. 13 Ocak 1943 tarihli ve 4357 sayılı Hususi İdareden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve bu Öğretmenler için teşkil edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına dair Kanun[401]

---

394 Kabul tarihi:15.2.1937, Resmi Gazete:27.2.1937, Sayı:3541.
395 Kabul tarihi:24.6.1938, Resmi Gazete:9.7.1938, Sayı:3955.
396 Kabul tarihi:27.6.1938, Resmi Gazete:14.7.1938, Sayı:3959.
397 Kabul tarihi:26.1.1939, Resmi Gazete:7.2.1939, Sayı:4126.
398 Kabul tarihi:2.7.1941, Resmi Gazete:10.7.1941, Sayı:4856.
399 Kabul tarihi:20.5.1942, Resmi Gazete:25.5.1942, Sayı:5114.
400 Kabul tarihi:16.12.1942, Resmi Gazete:26.12.1942, Sayı:5290.
401 Kabul tarihi:13.1.1943, Resmi Gazete:19.1.1943 , Sayı:5308.

s. 5 Nisan 1944 tarihli Devlet Deniz Yolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü Memur ve müstahdemlerinden vazife başında kazaya uğrayarak malul kalanlara tahsis edilecek maluliyet hakkında nizamname.

Dönem içerisinde kamu çalışanlarına yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin giderek genişletildiği ve ihtiyarlık, kaza, hastalık hallerinde yardımlar sağlandığı görülmektedir. Daha sonra bu alanda, 8 Haziran 1949 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı yasa ile kurulan T.C.Emekli Sandığı ile büyük bir adım atıldı. Bu yasa ile daha önceki dönemlerde memurların sosyal güvenliklerini sağlamak üzere çıkarılmış olan yasalar, özellikle de 3 Haziran 1930 gün ve 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu ile çeşitli özel emeklilik sandıkları yasaları yürürlükten kaldırıldı.[402]

F. DÖNEM İÇERİSİNDE ÜCRETLERDEKİ GELİŞMELER

1. Giriş

Çalışma koşullarının en önemlisi olan "ücret", bu önemi nedeniyle, bir anlamda, tüm çalışma koşullarını temsil eden bir değişken olarak ele alınabilmektedir. İnceleme dönemimizi oluşturan 1920-1946 yılları arasında, genel olarak bölüşüm ilişkilerine, özel olaraksa ücretlere ilişkin bilgiler değişik kaynaklardan derlenebilmektedir. Biz, bu verileri sunduktan sonra, dönemin koşulları çerçevesinde yorumlamaya çalışacağız. Ancak, önce, bu değerlendirmelerimizde kullanacağımız ölçütler üzerinde durmak istiyoruz.

Kapitalist toplumda işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki bölüşüm ilişkisi, işgücü piyasası ile bu piyasanın kurumsal düzenlenmesi tarafından biçimlendirilir. Bu bölüşümün göstergeleri ise katma değer içerisinde ücretlerin payı ve gerçek ücretlerle emek verimliliği arasındaki ilişkidir.[403] Bu ilişkiyi temsil eden

402 Tunçomağ, 1988, s.169; Aksoy, 1960, s.21.
403 Boratav, 1991, s.29.

"...en uygun gösterge katma değer içinde ücret payı olmakla beraber, katma değerin doğrudan hesaplanması mümkün değilse; ancak saatlik, gündelik, aylık, yıllık ücretlerle ilgili zaman serileri varsa reel ücretleri de hesaplayarak alternatif bir gösterge olarak kullanabiliriz. Ancak reel ücretler işçi sınıfının ekonomik durumunun mutlak bir göstergesidir, burjuvazi karşısındaki göreli durumunun değil..."[404]

Biz, ücretliler açısmdan çalışma koşullarının en önemlisi durumundaki "ücret"i, nominal ve gerçek ücretlere ilişkin değişik dizileri kullanarak değerlendirmeye çalışacağız. İncelediğimiz dönem itibariyle, tüm bağımlı çalışanların ücret gelirlerini temsil edebilecek ücret serileri bulmak olanaklı değildir. Ancak, aşağıdaki tablolardaki ücret rakamlarının, dönem içerisindeki değişimleri ana çizgileriyle yansıttığı kabul edilebilir.

2. Osmanlı İmparatorluğu-Cumhuriyet Dönemi Karşılaştırması

Çalışmamızın başında, iktisadi planda Osmanlı İmparatorluğu ile Cumhuriyet Türkiyesi arasında kopuştan çok; bir süreklilik, yumuşak bir geçişlilik olduğunu ifade etmiştik. Bu bağlamda, acaba ücretler konusundaki gelişmeler nasıl olmuştur? Şevket Pamuk'un yakın tarihli bir çalışmasında, İmparatorluğun son dönemleriyle Cumhuriyet Türkiyesi arasmda böyle bir bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. Aşağıdaki tabloda, 1914 yılından 1950 yılına kadar olan dönemde ücretlerdeki gelişmeler görülmektedir.

404 Boratav, 1991, s.34.

Tablo XXV: Türkiye'de Fiyatlar ve Ücretler (1914-1950) (1914=100)

Yıllar	Parasal ücretler	Fiyatlar	Reel Ücretler
1914	100	100	100
1918			30-40?
1935	778	957	81
1939	841	988	85
1941	959	1 313	73
1945	2 272	3 338	68
1950	3 600	3 403	106

Kaynak: Pamuk, 1998, s.459, Tablo II.

Tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'de gerçek ücretler 1914'ten itibaren önce bir düşüş göstermiştir. Bu gelişmenin nedeni, söz konusu yıllar içinde Birinci Dünya Savaşı'nın ve Kurtuluş Savaşı'nın yaşanmış olmasıdır. 1939 yılına kadar artış gösteren gerçek ücretler, bu defa İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle gerilemekte ve 1914 yılındaki düzeyini, ancak 1950 yılında yakalayabilmektedir.

3. Cumhuriyet Döneminde Ücretlerdeki Gelişmeler

a. Ücretlerdeki Genel Gelişmeler

İkinci olarak, ücretlere, Cumhuriyet döneminin kendi içerisindeki gelişmeler açısından bakmak gerekir. Bu konuda daha ayrıntılı değerlendirmeler yapabilmek amacıyla aşağıdaki tablolarda, değişik ücret ve fiyat serilerini kullanarak, inceleme dönemimiz olan 1920-1946 için, ücretlerdeki gelişmeleri veriyoruz. İlk tablodaki bilgiler, gerçek bir sayım sonucu olmayıp, değişik verilerden yararlanılarak yapılan bir tahmin niteliğindedir. Tabloda, tarım dışı kesimler için, sadece imalat sanayiine ilişkin

rakamların kullanıldığına dikkat edilmelidir. Bu tabloda, tarım kesimindeki ücretlerin, aynı genel eğilimleri göstermesine karşın, mutlak miktarlar olarak imalat sanayiinin yaklaşık yarısı düzeyinde olduğu görülmektedir.

Tablo XXVİ: 1923-1946 Döneminde Nominal ve Gerçek Ücretler

	Nominal Ücretler		Toptan eşya fiyat indeksi	Gerçek ücretler	
Yıllar	Tarım	İmalat		Tarım	İmalat
1923	11.75	34.65	29.4	40.0	117.9
1924	17.41	30.97	30.9	56.3	100.2
1925	21.81	38.53	32.5	67.1	118.6
1926	23.93	35.88	33.7	71.0	106.5
1927	17.38	39.69	33.4	52.0	118.8
1928	20.25	37.64	34.3	59.0	109.7
1929	29.44	40.96	34.8	84.6	117.7
1930	19.39	36.08	26.5	73.2	136.2
1931	16.60	36.97	22.7	73.1	162.9
1932	12.10	34.27	19.5	62.1	175.7
1933	10.80	44.02	17.2	62.8	255.9
1934	10.28	50.03	17.8	57.8	281.1
1935	11.16	39.45	19.5	57.2	202.3
1936	17.32	38.08	21.6	80.2	176.3
1937	17.17	40.20	22.5	76.3	178.7
1938	17.40	39.55	21.4	81.3	184.8
1939	17.91	44.75	21.7	82.5	206.2
1940	20.85	47.30	27.1	76.9	174.5
1941	24.67	61.25	37.1	65.6	162.9
1942	69.69	95.91	72.8	95.7	131.7
1943	113.38	102.07	126.5	89.6	80.7
1944	63.45	96.82	98.4	64.5	98.4
1945	44.88	74.32	95.3	47.1	78.0

Kaynak: Bulutay, 1995, s.305, Tablo 9.1.

Aşağıdaki tablodaki ücret verileri ise ele aldığımız dönemin 1938-1943 yıllarına ilişkin olarak daha geniş bilgiler vermektedir. Bu tablodaki veriler, 1938 ve 1943 yıllarında gerçekleştirilen İş İstatistiklerinden elde edilmiştir. Bu istatistiklerin, sadece İş Kanunu kapsamına girmesi gereken kuruluşlara ait ücret bilgilerini içerdiği hatırlanmalıdır. İş Kanunu kapsamına, "mahiyeti itibariyle yolunda işliyebilmesi için günde en az 10 işçi çalıştırmayı icabettiren" işyerleri girmekteydi. Dönemin koşullarında, bu kuruluşların ülke ortalamasma göre daha büyük ölçekli oldukları ve daha ileri üretim teknikleri kullandıkları hatırlanmalıdır. Bu nedenlerle, bu tablolarda gözlenen ücret düzeylerinin, ülke ortalamasının üzerinde olması beklenir. Nitekim, aşağıdaki tablodaki ücret düzeylerinin, ilk tablodakinden çok daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Ancak, bu veriler, tahmin olmayıp sayım niteliğinde olduğu için, mutlak ücret miktarları yanında, özellikle yıllar içerisindeki değişimi daha iyi yansıtabilecek niteliktedir.

Tablo XXVII: 1938-1943 Dönemi İçin Nominal ve Gerçek Ücretlerdeki Gelişmeler

		Ortalama			Zincirleme		
Yıllar	Nakdi ücret: Krş.	Nominal ücret indeksi	Toptan eşya fiyat indeksi	Reel ücret indeksi	Nominal ücret indeksi	Toptan eşya fiyat indeksi	Reel ücret indeksi
1938	136	100	100	100			
1939	152	112	102	110	12	2	10
1940	167	123	111	111	10	9	1
1941	183	135	133	102	10	20	-8
1942	198	146	221	66	8	66	-35
1943	214	157	322	49	8	46	-26
1938-43					9.6	28.6	-11.6

Kaynak: Zaim, 1974, s.103.

Aşağıdaki tabloda ise, bunu izleyen dönemde ücretlerde gözlenen gelişmeler görülmektedir.

Tablo XXVIII: 1944-1950 Dönemi İçin Nominal ve Gerçek Ücretlerdeki Gelişmeler

		Ortalama			Zincirleme		
Yıllar	Nakdi ücret: Kış,	Nominal ücret indeksi	Toptan eşya fiyat indeksi	Reel ücret indeksi	Nominal ücret indeksi	Toptan eşya fiyat indeksi	Reel ücret indeksi
1944	238	111	102	108	11	2	8
1945	263	123	103	118	10	1	9
1946	287	134	100	135	9	-4	14
1947	311	145	101	143	9	3	6
1948	335	157	102	153	7	1	7
1949	360	168	110	153	8	8	0
1950	384	179	103	173	6	-7	13
1943=100		282	331	85			
1950 1944-50					9	12.3	-0.1

Kaynak: Zaim, 1974, s.105, s.108, s.109'daki tablolardan düzenlenmiştir.

Her üç tablodaki verilerin değerlendirilmesinden çıkarılabilecek ortak sonuç, 1939-1943 döneminde gerçek ücretlerin ciddi ölçüde azaldığıdır. Bu dönemde gerçek ücretlerin yarı yar ya düştüğü görülmektedir. Bu azalış, elbette İkinci Dünya Savaşı'nın Türk ekonomisi üzerindeki etkileriyle açıklanmalıdır.

1945 sonrası dönemde ise açık bir biçimde, gerçek ücretlerin tekrar yükselmeye başladığı gözlenmektedir.

Ancak, 1939 öncesi dönemde ücretlerdeki gelişmelere ilişkin eğilimler bu kadar net değildir. Ücretlerin genel bir artış

eğilimi içerisinde olmakla birlikte; yıldan yıla dalgalanmalar gösterdiği, belirli dönemlerde azalışlar da olabildiği görülmektedir. Örneğin 1934-1936 dönemi, gerçek ücretlerin düştüğü bir dönem olarak belirginleşmektedir. Boratav, İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde gözlenen bu düşüşleri, kırsal kesimden kentsel kesime kayma sürecinin bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Buna göre, kırsal kesimden göç edenler eski gelir düzeylerinden daha yüksek ücret elde etmekle birlikte, kentsel kesimdeki ücretler, dolayısıyla genel ücretler düşmüş olacaktır. Ancak, bu süreç içerisinde, işçi sınıfının ortalama yaşam düzeyinde bir artış da mümkün olabilecektir.[405]

b. Kamu Kesimi Çalışanlarının Ücretlerindeki Gelişmeler

Dönem içerisinde ücretlerde meydana gelen gelişmelere, kamu kesiminde çalışanlar açısından da bakmakta yarar vardır. Bu saptamalar, dönem içerisinde siyasal ve iktisadi yapıda meydana gelen gelişmelerin daha iyi değerlendirilmesine katkıda bulunacak ve örneğin devletçi döneme ilişkin bazı hatalardan kaçınılmasına olanak sağlayacaktır. İlk yapmamız gereken, kamu kesimindeki ortalama ücretlerle özel kesimdeki ortalama ücretleri kıyaslamaktır. Bu konuda tüm kesimleri içeren veriler sınırlıdır. Ancak, belirli alt-kesimler için yapılan çalışmalar, bu karşılaştırmayı yapmamıza olanak sağlayacak veriler sunmaktadır. Aşağıdaki iki tabloda, İstanbul mensucat sanayiinde kamu ve özel kesimler itibariyle işçi statüsünde çalışanların ücret düzeylerindeki gelişmeler görülmektedir.

405 Boratav, 1990, s.60.

Tablo XXIX: İstanbul Mensucat Sanayiinde Ücretler
(1938-1954, Özel Kesim)

Yıllar	Nakdi ücret: Krş.	Sosyal yardım (Krş.)	Sosyal sigorta primi	Ayni ve nakdi ücret	Nominal ücret indeksi	Geçinme indeksi	Reel ücret indeksi
1938	105			105	100	100	100
1939	120			120	120	101.4	119
1940	130			130	120	112.4	119
1941	139			139	123	138	89
1942	189	7		126	186	232.5	80
1943	211	8		219	208	347.3	59
1944	244	10		254	241	339	71
1945	277	11		288	274	354.4	77
1946	310	12		322	306	342.5	89
1947	343	14		355	338	344.3	98
1948	376	15	-	391	372	345.8	107
1949	409	16		425	404	379.2	106
1950	444	18	18	444	422	361.3	117
1951	488	19	28	479	456	354.9	128
1952	502	20	30	492	468	376.2	124
1953	565	22	33	554	527	428	123
1954	625	24	36	613	583	497	117

Kaynak: Zaim, 1956, s.279.

Tablo XXX: İstanbul Mensucat Sanayiinde Ücretler (1938-1954, Sümerbank)

Yıllar	Nominal ücret (Krş.)	Sosyal yardım miktarı (Krş.)	Ayni ve nakdi ücret	Ücret indeksi	Reel ücret indeksi
1938	120	1.5	121.5	115	115
1939	120	1.5	121.5	115	116
1940	130	1.5	131.5	123	121
1941	139	4.5	143.5	136	98
1942	221	15	235	224	96
1943	222	37	259	246	70
1944	292	56	348	331	97
1945	332	57	389	370	104
1946	362	70	432	411	119
1947	425	75	490	466	135
1948	428	93	521	495	142
1949	450	65	515	490	132
1950	480	90	570	552	152
1951	552	112	664	632	178
1952	602	120	722	687	182
1953	649	130	779	741	173
1954	780	135	815	776	156

Kaynak: Zaim, 1956, s.280.

Tablolardaki verilerden hareketle değişik değerlendirmeler yapılabilir. Her şeyden önce, mensucat sanayii düzleminde, kamu kesimindeki ücretlerin özel kesimdekinden daha yüksek olduğu görülmektedir. Zaim, "devlet sektöründeki işçilerin gerek nominal, gerek reel ücretleri itibariyle vasatinin oldukça fevkinde olan iyi durumları"ndan söz etmektedir.[406] Bu ücretler içerisinde, sosyal yardımların da özel kesimdekinden daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bu sonuçlar, "Devletçi Sanayileşmenin

406 Zaim, 1956, s.279.

Sosyal Boyutları" başlığı altında yaptığımız değerlendirmeleri destekleyici niteliktedir. Ancak, İstanbul Mensucat Sanayiindeki işçilerin sadece %20'si kamu kesiminde, %80'i ise özel kesimde çalıştığı için, genel ortalama, özel kesimdekine yakın olacaktır.

Kamu kesiminde çalışanların ücretlerine ilişkin değerlendirmelerin sağlıklı sonuçlara ulaşabilmesi için, bu kesimde memur olarak çalışanların durumlarını da çözümlemeye dahil etmek gerekecektir. Aşağıdaki tabloda, değişik derecelerdeki memurların gerçek ücretlerindeki gelişmeler görülmektedir.

Tablo XXXI: 1938-1951 Döneminde Değişik Asli Aylık Kategorilerine Göre Memurların Gerçek Ücretleri (1938=100)

Asli Aylık/ Yıl	10	15	20	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100	125	150
1938	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1939	99.7	99.7	100	100	100	100.2	100.6	99.0	90.8	100	100	100.2	99.7	98.7	99.7
1940	78.9	79.7	78.9	78.9	78.9	78.2	86.0	72.2	70.7	78.9	77.8	79.6	78.1	76.8	77.4
1941	56.4	57.0	56.4	56.4	57.0	56.5	61.6	55.7	51.1	56.4	56.2	57.5	55.9	55.5	55.3
1942	34.4	35.0	34.4	34.4	35.0	35.4	36.8	33.6	30.9	32.6	32.8	33.6	32.0	32.3	32.0
1943	20.0	20.5	20.0	20.1	10.3	20.6	21.3	1.5	18.0	18.9	19.0	19.5	18.6	18.8	18.6
1944	33.3	32.6	30.9	33.2	30.2	30.0	31.0	27.6	25.1	26.3	26.0	26.5	24.8	24.9	24.6
1945	39.6	38.2	35.3	34.4	33.9	33.5	34.2	30.3	27.3	28.3	27.8	28.3	26.3	26.3	25.2
1946		43.0	39.3	37.4	38.1	36.3	38.1	34.0	30.7	33.4	30.8	35.2	31.1	30.0	29.2
1947		64.0	55.4	54.2	54.5	51.9	56.8	50.2	44.6	47.3	43.6	43.9	37.1	34.9	23.5
1948		59.4	51.4	50.3	50.7	48.1	52.7	46.6	41.4	43.9	40.4	40.7	34.5	32.4	31.0
1949		54.4	57.1	46.1	46.3	44.1	48.3	42.6	37.9	40.2	37.0	37.3	31.6	29.6	28.4
1950		67.0	61.2	58.6	58.1	54.3	59.5	51.0	49.1	48.2	47.7	47.5	38.0	35.1	33.1
1951		66.8	62.2	61.1	58.8	54.8	62.0	51.1	48.9	48.0	44.5	44.5	38.1	35.5	33.8

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1952, s.60, Ek:1'den düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi, kamu kesiminde memur olarak çalışanların

gerçek ücretlerindeki gelişmeler, genel eğilim olarak, diğer ücretli kesimlerle aynı doğrultudadır. Özellikle savaş yıllarında gerçek ücretlerde ciddi bir gerileme görülmektedir. Ancak, bu gerileme, memurların bulunduğu derecelere göre farklı oranlarda olmaktadır. Daha üst derecelerdeki memurların reel gelirlerindeki düşme, alt derecelerdeki memurların gelirlerindeki düşmeden daha yüksek oranlıdır. Bu nedenle, tablodaki bilgileri değerlendirebilmek için, asli maaş kategorilerindeki memurlarm oranlarını da çözümlemeye katmak gerekecektir. Bu konuya ilişkin verilerin değerlendirilmesi, söz konusu yıllar itibariyle, memurların çok büyük bölümünün, düşük maaşlı alt-kategorilerde toplandığını göstermektedir. Örneğin, sayıları toplam olarak 1938 yılında 44 311, 1941 yılında 52 160, 1946 yılında 86 895 olan memurların; aynı yıllar itibariyle, 50-150 asli maaş kategorilerinde sırasıyla %17.06, %19.73 ve %24.44'ü bulunmaktadır.[407] En yüksek asli aylık olan 150'ye doğru yaklaştıkça, bu kategorilere giren memurların oranı da çok azalmaktadır. Buradan çıkaracağımız sonuç, memurların büyük bölümü itibariyle, gerçek ücretlerdeki düşme oranının, yüksek gelirli memurlara göre daha az olduğudur. Bu veriler ışığında, memurların büyük bölümü itibariyle 1938-1946 arasında gerçek ücretlerde %40 dolaylarında bir düşme yaşandığı söylenebilir.

Aşağıdaki tabloda ise, kamu kesiminde değişik kategorilerde ve statülerde çalışanların gerçek ücretlerinde, 1938-1948 arasında gözlenen gelişmeleri, karşılaştırmalı bir biçimde vermekteyiz.[408]

---

407 Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1948(a), s.485'teki tablodan hesaplanmıştır.

408 Tabloların elde edildiği kaynaklar ve bu kaynaklarda yararlanılan diziler farklı olduğu için, oranlar da farklılaşabilmektedir.

Tablo XXXII: Kamu Kesiminde Değişik Kategorilerde Çalışanlarının Gerçek Ücretlerindeki Gelişmeler (1938-1948)(1938=100)

	1948 (1938=100)
Memurlar	82
Özel idare ve belediye bütçelerinden aylık alanlar	77
Devlet sanayi kuruluşlarında çalışanlar (memur)	84
Devlet sanayi kuruluşlarında çalışanlar (işçi)	104
Toplam kamu kesimi çalışanları	83

Kaynak: Eldem, 1951-1952, ss.234-238'deki bilgilerden düzenlenmiştir.

Tablodaki veriler, dönem içerisinde ücretlerdeki gelişmeye ilişkin olarak yaptığımız genel saptamaların, kamu kesiminde çalışanlar açısından da geçerli olduğunu ortaya koymaktadır. Devlet sanayi kuruluşlarında işçi statüsünde çalışanlar dışında kalan devlet çalışanlarının gerçek ücretlerinde 1938 sonrası dönemde gerilemeler olduğu gözlenmektedir. Bunların ücretleri, 1938'deki düzeyini, ancak 1951'de yakalayabilmiştir.[409]

Ancak, kamu kesiminde çalışanların ücretlerindeki olumsuz gelişmeyi, ülkedeki genel gelişmelerle de karşılaştırmak gerekmektedir. Bu kesimin gerçek ücretlerindeki gerileme, aynı dönem içerisinde tüm kesimler itibariyle gerçek ücretlerde ortaya çıkan azalmadan daha düşük orandadır. Hatta dönemin tüm olumsuz koşullarına karşın, işçi statüsünde çalışanların gerçek ücretlerinde bir artış olduğu da gözlenmektedir. Devletçi dönemi incelerken, kamu kesiminde çalışanlara sağlanan; parasız yemek, giyecek, lojman gibi ücret dışı sosyal olanaklara değin-

409 Bakınız, Eldem, 1951-1952, ss.235-238.

miş, daha sağlıklı bir değerlendirme için, bunların da hesaba katılması gerektiğini belirtmiştik. Bu durumda, kamu kesiminde işçi olarak çalışanların durumlarındaki gelişmenin, ücret rakamlarının gösterdiğinden daha da iyi olması beklenir. Bu çerçevede, daha önce yaptığımız "Türkiye'de devletçi sanayileşmenin maliyetini özel kesimde ücretli olarak çalışanlarla küçük köylülüğün üstlendiği" yolundaki değerlendirmemizi hatırlamalıyız.

4. Değişik Kurumsal Düzenlemelerin Ücret Düzeyi Üzerindeki Etkileri

Dönem içerisinde ücret düzeylerindeki gelişmeleri saptadıktan sonra, bunun nedenleri üzerinde durmalıyız. Kuramsal olarak, ücretlerdeki değişikliklerin nedenlerini, iki faktör itibariyle çözümleyebiliriz. Bunlardan birincisi, kurumsal mekanizmaların, ücret düzeyi üzerindeki etkileridir. Kurumsal mekanizmaları ise devletin ücretler üzerinde etkili olabilecek düzenlemeleri ile çalışma ilişkilerinin işçi ve işveren taraflarının yaptığı kurumsal düzenlemeler olarak iki kategoride düşünebiliriz. İkinci olarak ise kurumsal düzenlemeler dışında, işgücü piyasasındaki arz-talep koşulları ve ücretler üzerindeki etkileri araştırılmalıdır.

Öncelikle, kurumsal faktörlerin ücret düzeyi üzerindeki etkilerini değerlendirmeye çalışalım. Dönem içerisinde, ücretlerin kurumsal olarak belirlenmesini sağlayacak mekanizmalar henüz işlerlik kazanmamıştır. Çalışma ilişkilerinin işçi ve işveren taraflarına ilişkin olarak, bu mekanizmalarm başında sendikal örgütlenme ile toplu pazarlığın kurumsallaşması gelmektedir. Ücret düzeylerini toplu pazarlık çerçevesinde etkileyecek olan sendikal örgütlenme; tek parti döneminin kendine özgü koşulları içerisinde; 1938 yılına kadar fiilen, bu yıldan sonra ise fiilen ve hukuken mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, incelediğimiz dönem içerisinde, işçi örgütlerinin ücret düzeyleri üzerinde kurumsal bir etkileri söz konusu olmamıştır.

Ancak, gene de ücret düzeyleri üzerinde etkili olabilecek, ya da etkili olabileceği düşünülebilecek bazı kurumlar mevcuttur.

Çalışmamızın değişik bölümlerinde ele aldığımız bu kurumların, ücret düzeyleri üzerindeki potansiyel etkilerini topluca değerlendirmek yararlı olacaktır.

a. Umumi Mukavele

1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 316. ve 317. maddelerinde düzenlenen "umumi mukavele" kurumu, sınırlı düzenlemeleriyle dahi olsa, kuramsal olarak ücret düzeyleri üzerinde etkide bulunma potansiyeline sahiptir. Ancak, bu kurum dönemin koşullarından dolayı uygulamaya geçirilemediği için, büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmıştır. Bu nedenle, "umumi mukavele" kurumunun ücret düzeyleri üzerinde gerçek bir etkide bulunmadığı söylenebilir.

b. Toplulukla İş İhtilafları

Dönem içerisinde ücret düzeyleri üzerinde etkili olabilecek belki de tek kurumsal mekanizma, İş Kanunu'nun işçi temsilcilerine tanıdığı "toplulukla iş ihtilafı" çıkarma yetkisidir. Bu yetki, 1939 yılından itibaren kullanılmıştır. Ancak, özellikle başlangıç dönemlerindeki uygulamalar sınırlı kalmıştır. Bunun, dönemin sosyo-ekonomik ve siyasi yapısmdan kaynaklanan nedenleri olduğu gibi, hukuksal nedenleri de bulunmaktadır. Bu dönemde "toplulukla iş uyuşmazlıklarının yükünü taşıyan işçi temsilcileri akdin feshi ihbarı bakımından hiçbir kanuni teminata sahip" değillerdi ve bu durum da yasayla getirilen hakkın kullanımını olumsuz yönde etkiliyordu.[410]

Daha sonra ise durum olumlu yönde gelişmiştir. 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanuna göre kurulmaları mümkün hale gelen sendikalara, İş Kanunu'nda, 25 Ocak 1950 tarihli ve 5518 sayılı "İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"la[411] yapılan değişiklikle, toplu iş uyuşmazlıkları çıkarma yetkisi verilmiş, işçi temsilcilerinin bu görevleri nedeniyle

410 Tuna, 1966-1967, s.42.

411 Kabul tarihi:25.1.1950, Resmi Gazete:31.1.1950, Sayı:7420.

işten çıkarılmaları karşısında hakem kurullarına başvurarak itiraz hakları da tanınmıştı.[412]

Bu gelişmeler, daha sonraki dönemlerde çok sayıda iş uyuşmazlığı çıkarılması sonucunu doğurmuştur. 1950 sonrası dönemde sendikalar bu olanağı kullanmışlar ve kanımızca bu uygulamaların ücret düzeyleri üzerinde de olumlu etkileri olmuştur. İncelemekte olduğumuz dönem itibariyle ise benzeri etkilerin ortaya çıkma koşullarının henüz çok zayıf olduğunu belirtmeliyiz. Dönem içerisinde bu yolla ancak sınırlı sayıda ihtilaf çıkarılması söz konusu olmuştur ve bu uygulamanın ücret düzeyleri üzerinde olsa olsa çok sı ırlı bir etkisinin olduğu kabul edilebilir. Yüksek Hakem Kurulu'na yansıyan uyuşmazlık sayısı, 1939'da 1, 1941'de 1, 1942'de 1, 1943'de 1, 1946'da 5, 1947'de 7, 1948'de 4, 1949 ve 1950'de 14 olmuştur. 1940, 1944 ve 1945 yıllarında ise Kurul'a yansıyan hiç bir uyuşmazlık olmamıştır.[413]

Yüksek Hakem Kurulu'nun bu konuda verdiği ilk karar, 5 Ekim 1939 tarihlidir.[414] 1939-1945 yılları arasında ise Yüksek Hakem Kurulu'na yansıyan toplam uyuşmazlık sayısı dörttür. Aşağıda tabloda, bu uyuşmazlıklara ilişkin bilgiler verilmektedir.

412 Tuna, 1966-1967, s.42. 5518 sayılı yasanın düzenlemeleri konusunda, bakınız, Gümüş, 1972, ss.86-87; Süral, 1982, ss.103-105.

413 Tuna, 1966-1967, s.42.

414 Esen, 1944, s.157. Bu uyuşmazlıkta verilen kararın metni için, bakınız, ss.157-160.

Tablo XXXIII: Yüksek Hakem Kurulu Kararları (1939-1945)

Taraflar	Karar tarihi	İli	Resmi Gazete Tarih	Resmi Gazete Sayı
İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi	5.10.1939	İzmir	7.11.1939	4355
İstanbul Havagazı, Elektrik ve Teşebbüsatı Sınaiye Türk Anonim Şirketi	21.4.1941	İstanbul	4.6.1941	4825
İzmir Belediye Un Fabrikası, Rahmi Filibeli ve Kardeşleri Un Fabrikası, İstihlas Un Fabrikası	11.8.1942	İzmir	10.9.1942	5207
İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsatı Sınaiye T.A.Ş. (Yedikule ve Kadıköy Fabrikaları)	16.7.1943	İstanbul	30.7.1943	5469

Kaynak: Tabloda tarihi belirtilen Resmi Gazete'lerde yayınlanan Yüksek Hakem Kurulu tebliğlerinden düzenlenmiştir.

Tabloda yer alan bu uyuşmazlıklarla daha sonraki yıllarda gerçekleşen uyuşmazlıklarda temel konu ücretlerdi. Uyuşmazlıkların sonucunda ise Yüksek Hakem Kurulu, değişik işyerlerindeki işçiler için, farklı oranlarda ücret zammı yapılmasına karar verdi. Örneğin Yüksek Hakem Kurulu'nun 21.4.1941 tarihli kararında, İstanbul Havagazı, Elektrik ve Teşebbüsatı Sınaiye T.A.Ş. Yedikule Havagazı Fabrikası işçileri için, geçindirmekle yükümlü oldukları nüfus sayısına göre değişmek kaydıyla, ücretlerin farklı dilimlerine %3'le %12 arasında zam yapıldı.[415] Kurul'un 11.8.1942 tarihli kararıyla da, İzmir'de Belediye Un Fabrikası, Rahmi Filibeli ve Kardeşleri Un Fabrikası ve İstihlas Un Fabrikası işçileri için, daha önceki yıllarda yapılmış zamlarm dışında %10 oranında ilave zam yapılmasına karar ve-

415 Bakınız, İş İhtilafları Yüksek Hakem Kurulu Tebliği, Resmi Gazete:4 Haziran 1941, Sayı:4825, s.11.8.

rildi.[416] İzmir'deki Pamuk Mensucat T.A.Ş. İşçileri için 7.2.1946 tarihinde verilen kararda her işçiye günde 40 kuruş zam yapıldı.[417] Bu uyuşmazlığın kapsamına giren işçi sayısı 631 idi. Bu uyuşmazlık sonucunda elde edilen ücret artışını örnek gösteren gene İzmir'deki Şark Sanayi Kumpanyası T.A.Ş. Mensucat Fabrikası İşçileri ise kendilerine yapılan günde 50 kuruşluk zammı yetersiz bularak, toplulukla iş uyuşmazlığı çıkardılar. Sonuçta Yüksek Hakem Kurulu, bu işçilerin günlük ücretlerine 20 kuruş daha zam yapılmasına karar verdi. Bu fabrikadaki işçi sayısı ise 482 idi. Yüksek Hakem Kurulu'ndan, 24 Mayıs 1946 tarihinde, Anadolu Çimentoları T.A.Ş. Kartal Fabrikası İşçileri için ise %10'luk bir zam oranı çıktı. Bu fabrikadaki işçi sayısı 120 idi.

Yüksek Hakem Kurulu'na yansıyan uyuşmazlıklara ilişkin olarak 1939-1950 yıllarına ait daha geniş bilgiler mevcuttur. Bu bilgilerin sadece bir bölümü incelemekte olduğumuz 1946 öncesi döneme ait olmakla birlikte, bunları kısaca değerlendirmek istiyoruz. Aşağıdaki tabloda, bu yıllara ilişkin uyuşmazlık sayılarına ilişkin değişik bilgiler içerilmektedir.

416 Bakınız, İş İhtilafları Yüksek Hakem Kurulu Tebliği, Resmi Gazete:10 Eylül 1942, Sayı:5207, ss.36-37. Sorun işverenin itirazı üzerine Yüksek Hakem Kurulu'na gitmeden önce, İzmir Vilayet Hakem Kurulu'nun verdiği kararın metni için, bakınız, Esen, 1944, ss.154-156.

417 Bu uyuşmazlığa ilişkin Yüksek Hakem Kurulu kararının tam metni için, bakınız, Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:4, Mart 1946, ss.55-56.

Tablo XXXIV: Yüksek Hakem Kurulu'na Ulaşan İş Uyuşmazlıkları (1939-1950)

Uyuşmazlık sayısı	41
Uyuşmazlığı çıkaran:	
Sendika	–
İşçi temsilcileri	41
İşverenler	–
Toplam	41
Usulden bozulan:	
Sendika	–
İşçi temsilcileri	10
İşverenler	–
Toplam	10
Karara bağlanan uyuşmazlık:	31
İşçiler lehine	29
%	93
İşverenler lehine	2
%	7

Kaynak: Talas, 1961, s.302, Cetvel:55'ten düzenlenmiştir.

Tablodaki bilgilerden, dönem içerisinde Yüksek Hakem Kurulu'na 41 iş uyuşmazlığının ulaştığı, bunlardan 29'unun, yani %93'ünün işçiler lehine çözümlendiği anlaşılmaktadır. Konuya ilişkin genelleme yapmaya uygun ek bilgiler olmamasına rağmen, dönem içerisindeki bu uygulamaların ücret düzeyleri üzerinde çok sınırlı da olsa, bir etki yapmış olması beklenir.

Aslında, İş Kanunu'ndaki bazı olanakların yönetim tarafından daha iyi kullanılması durumunda, bu etkinin çok daha fazla olması beklenirdi. İş Kanunu'nun 86. maddesi, "Ekonomik ve sosyal bakımlardan fayda veya zaruret görüldüğü takdirde, İktisat Vekaleti tarafından yapılacak teklif üzerine, her hangi bir iş

yerinde çıkmış olan "toplulukla iş ihtilafı" için bu fasıl hükümlerince kesinleşerek o iş yerinde tatbik edilen iş şartlarının, aynı vaziyette bulunan ve kendi çevrelerinde iş ihtilafı henüz çıkmamış olan diğer iş yerleri hakkında dahi teşmilen tatbik edilmesine İcra Vekilleri Heyetince karar verilebilir. Böyle bir kararın hükmüne, ilgili iş yerlerindeki iş verenlerle işçilerin inkıyat etmeleri mecburidir." hükmüyle, teşmil olanağını getirmişti. Ancak, "...bu yola müracaat eylemek suretiyle ücretleri konjonktürün seyrine ayarlamak imkanı araştırılmamıştır."[418]

İş ihtilaflarının ücret düzeyi üzerindeki etkisi, 1950-1960 döneminde çok daha fazla olmuştur. Bu konudaki değerlendirmelerimizi, dizimizin üçüncü kitabında yapacağız.

c. Asgari Ücret Saptamaları

Gene İş Kanunu'ndan kaynaklanan ve ücret düzeyi üzerinde etkili olabilecek bir başka kurumsal düzenleme ise asgari ücretlere ilişkindir. Ancak, İş Kanunu'nun bu ilkesi de dönem içerisinde uygulamaya geçirilememiş, bunun için 1951 yılını beklemek gerekmiştir. Bu açıdan da, ele aldığımız dönem içerisinde asgari ücret belirlemelerinin ücret düzeyleri üzerinde herhangi bir etkisi yoktur.

ç. Sonuç

Değerlendirmelerimiz ışığında, dönem içerisinde oluşan ücret düzeyleri üzerinde kurumsal düzenlemelerin etkili olamadığı söylenmelidir. Bununla, elbette başta İş Kanunu olmak üzere, varolan hukuksal düzenlemelerin ücretler üzerinde hiç bir olumlu etkisinin olmadığı söylenmemektedir. Ağırlıklı olarak, çalışma ilişkilerinin tüm taraflarını içeren kurumsallaşmaların varlık kazanamamasından ve bunun sonucunda da ücret düzeyleri üzerinde etkin olamamalarından söz edilmektedir. Ancak, devletin kendisine ait iktisadi kuruluşlarda yaptığı kurum-

418 Talas, 1954, s.10.

sal düzenlemeleri ve izlediği ücret politikalarını, büyük ölçüde bunun dışında düşünmek icap eder.

Bu koşullarda, dönem içerisinde, ücretlerin büyük ölçüde kurumsal düzenlemeler dışında ve piyasa koşulları tarafından belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede nominal ücret düzeyinin büyük ölçüde işgücü piyasasmda arz-talep mekanizması tarafından belirlendiğini söyleyebiliriz. Gerçek ücret düzeyi ise dönem içerisindeki fiyat hareketleri tarafından belirlenmektedir.

Konuyu zaman boyutunda değerlendirirsek, Savaş dönemi dışında, 1939 yılına kadar genel bir artış eğilimi izleyen gerçek ücretlerin, bu yıllardan sonra büyük bir düşüş göstererek, 1944 yılında 1938'deki düzeylerinin yarısına indiği görülmektedir. Bu oluşuma, şüphesiz İkinci Dünya Savaşı'nın damgasmı vurduğunu söyleyebiliriz.

Bu veriler ışığında, incelemekte olduğumuz dönemin tümü itibariyle, ücretlilerin mutlak durumlarında bir kötüleşme olduğu sonucuna varabiliriz. Ancak, değerlendirmelerimiz bu biçimiyle eksik kalacaktır. Ücretlilerin durumunu daha sağlıklı değerlendirebilmek için, dönem içerisinde gayri safi milli hasılada ortaya çıkan gelişmeleri de göz önüne almak yararlı olacaktır. İktisadi gelişmeleri değerlendirdiğimiz bölümümüzde, 1938-1945 yılları arasında, gayri safi milli hasılada %27'lik bir gerileme yaşandığını belirtmiştik. Gene aynı yıllar itibariyle, tarım kesiminde %35'lik, sanayi kesiminde ise %23'lük düşüşler olmuştu.

Bu çerçevede gerçek ücretlerdeki düşmenin, gayri safi milli hasıladaki azalma ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bilgiler ışığında ücretlilerin durumunu yeniden değerlendirdiğimizde, yaşam düzeylerinde, gerçek ücretlerdeki düşüşlerle tezahür eden mutlak anlamda bir gerileme yanında; ücretlerdeki düşmenin toplam gayri safi milli hasıla ve tarımsal ve sınai gayri safi milli hasıladaki düşüşten daha fazla olması biçiminde tezahür eden göreli bir yoksullaşmanın da söz konusu olduğunu belirtmeliyiz.

G. İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİ VE İŞÇİ HAREKETLERİ

1. Giriş

1920-1946 dönemi, işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketleri açısından canlı bir dönem değildir. Özellikle, dönemin ilk birkaç yılı dışarıda bırakılırsa, 1920-1946 döneminin, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde işçi örgütlenmelerinin ve işçi hareketlerinin en az olduğu yıllar olarak tezahür ettiği söylenebilir. Bunda, bölüm boyunca ele aldığımız siyasal, iktisadi ve hukuki faktörler belirleyici olmuş, tek parti yönetiminin, önce sınıfların varlığını kabul etmeme, sonra işçi örgütlerini ve hareketlerini kısıtlama doğrultusunda giderek sertleşen ve kemikleşen tavrı etkili olmuştur. Dönem içerisinde gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler de bu zihniyetin yansıması niteliğindedir. 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu ile başlayan uygulamalar, uzun süre hem işçi örgütlenmelerini hem de işçi hareketlerini engelleyici yönde olmuştur. 1930'larda gerçekleştirilen bir dizi hukuksal düzenleme ise katılaşan sistemin uygulamalarını daha da sistematik hale getirmiştir. 1933 yılında Ceza Kanunu'nda yapılan değişiklikler, sendikalar konusunda düzenleme yapmayan, buna karşılık grevi ve lokavtı yasaklayan 1936 tarihli İş Kanunu, sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayı yasaklayan 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu; bu hukuksal çerçeveyi oluşturan başlıca düzenlemelerdir. Bu durumda, Türkiye'de işçi örgütlenmeleri ve işçi hareketleriyle ilgili sınırlı gelişmeler, büyük ölçüde, bu baskıcı hukuksal çerçevenin oluşmasından önceki birkaç yıllık dönemde gözlenmiştir.

Ancak, bu noktada, sorunu farklı bir boyutuyla da değerlendirmek icap eder. İşçi örgütlenmelerini, sadece devletin hukuki düzenlemeleri ve fiili uygulamaları açısından ele almak, kuramsal açıdan eksik bir çözümlemedir. Bu kesimin örgütlenmesini, kesimin kendi dinamiği çerçevesinde ve ilave olarak işveren kesiminin örgütlenme dinamiğiyle iliş ili olarak da değerlendirmek gerekir. Örgütlülük sorununu işçi kesiminin kendi içinden değerlendirdiğimiz zaman, bunun olmazsa olmaz koşullarından biri, işçi sınıfının nicel açıdan belirli bir varlık ka-

zanmış olmasıdır. Örgütlenmenin ön koşullarmdan diğeri ise, bu nicel varlığın süreklilik kazanmış olmasıdır. Yani, kalıcı bir sanayi işçiliğinin varlık ve süreklilik kazanmış olması önemli olmaktadır. Soruna nitel açıdan yaklaştığımızda ise, bunlara ilave olarak en azından örgütlülüğü sağlayacak ölçüde bir "bilinç" unsurunun belirmesi gerekli görülmektedir.

Türkiye'de incelediğimiz dönemin bu açılardan değerlendirilmesini, ilgili bölümlerde yapmıştık. Oradaki vargılarımızı kısaca tekrarlayacak olursak, Türkiye'de işçi kesiminin nicel varlığı itibariyle gelişmeler olmasına karşın, bu varlığın sürekli bir sanayi işçiliği niteliği kazanması ancak tedrici biçimde gerçekleşmiştir. Bunun, diğer faktörlerle birlikte, işçi kesiminin bilinç ve mücadele düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yapmış olması büyük olasılıktır.

İşçi kesiminin örgütlenmesi ve işçi hareketlerine ilişkin değerlendirmelerde, devletten kaynaklanan hukuki ve fiili sınırlamalar yanında, bu hususların da dikkate alınması gereklidir. Sorunu, hipotetik olarak, iki farklı biçimde ifade edebiliriz: Kanımızca, dönem içerisinde, devletin hukuki ve fiili sınırlamaları olmasaydı dahi, bu kesimin örgütlenme düzeyi gene de sınırlı olurdu. Sorunu bir başka açıdan düşündüğümüzde ise, bu kesimin örgütlenme ve mücadele eğiliminin daha üst düzeyde olması durumunda, devletin de çalışma ilişkileri alanına ilişkin olarak yapmış olduğu düzenlemeleri, en azından kısmen farklılaştırması sonucu ortaya çıkabilirdi.

Sonuçta; devlet, işçi kesimi ve işverenlerin çalışma ilişkileri alanındaki davranışları, birbirlerinden bağımsız değil, birbirleriyle bağlantılı olarak oluşmaktadır. Üstelik, bu değerlendirmeleri dönemin iktisadi, siyasal, sosyal ortamı ve koşulları içerisinde de yapmak icap eder. Bütün bu koşullar işçi kesiminin örgütlülüğü ve işçi hareketleri üzerinde, bir arada etkide bulunmuşlardır.

2. İşçi Örgütlenmeleri

Yukarıda açıkladığımız otoriter hukuksal çerçevenin oluşu-

mundan önceki yıllar, işçi örgütlenmelerinin göreli olarak canlı olduğu yıllardır. Bunda, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleriyle Kurtuluş Savaşı sırasında ve savaşın hemen sonrasında yaşanan canlı düşünsel ortamın ve farklı düşünceler taşıyan grupların varlığının önemli rolü olmuştur. Bu nedenle, bu yıllardaki örgütlenmelerin büyük ölçüde siyasi etkiler taşıdığı ve ağırlıklı olarak İstanbul'da gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Bu örgütlerden en önemlilerini kısaca ele almak istiyoruz.

İstanbul Umum Amele Birliği, 20 Aralık 1922'de İstanbul'da, Türkiye çapında bir sendikalar federasyonu kurmak amacıyla oluşturulmuştu. Birlik 1924 Mayıs ayında hükümetin çıkardığı zorluklar karşısmda çalışmanın mümkün olmadığı gerekçesiyle kendini feshettiğinde, birliğe üye 32 amele derneği ve 7000'den fazla işçi vardı.[419]

Amele Teali Cemiyeti, 12 Ağustos 1924'te, İstanbul'daki çeşitli işçi derneklerinin katılımıyla kurulmuştu. 1924-1925 yılları İstanbul'unda varlık gösterebilen tek işçi örgütü olan Amele Teali Cemiyeti, 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu'ndan sonra hükümetin değişik engellemeleriyle karşılaştı. Bu engellemeler sonucunda, Türkiye'nin konfederasyon niteliğindeki bu son sendikal örgütü, 1928'de hükümetçe kapatıldı.[420]

Takrir-i Sükûn'la başlayan, diğer hukuki düzenlemelerle ve izlenen politikalarla süren dönem içerisinde, daha farklı nitelikler taşıyan işçi örgütlenmeleri de söz konusu olmuştur. Bu örgütlenmelerin bir özelliği, sendikal yapının dışında, cemiyetler biçiminde gerçekleşmesidir. Ama bu örgütleri ayırdeden 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

419 İstanbul Umum Amele Birliği konusunda, bakınız, Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt:2, 1998, ss.69-71; Tunçay, 1989, passim.

420 Amele Teali Cemiyeti'nin faaliyetleri konusunda, bakınız, Güngör, 1996, s.40.

içerisinde toplamaya çalışmıştı. Korporatif izlenimler veren bu uygulamaları, Türkiye'de korporatizmi tartıştığımız bölümde değerlendirmiştik.

1938 Cemiyetler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ise, "varolan bazı işçi örgütleri bir tür bitkisel yaşama girmiş(lerdir)."[421] Çok partili yaşama geçişi simgeleyen ve sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayı serbestleştiren Cemiyetler Kanunu değişikliğinin yapıldığı 1946 yılının hemen öncesinde, 1945 yılında varolan işçi örgütleri değerlendirildiğinde, bunların büyük ölçüde tüketim kooperatifleri, yardımlaşma cemiyetleri, tekaüt cemiyetleri vb. biçimler almış olduğu, faaliyetlerinin de daha çok bu alanlarla sınırlı olduğu gözlenmektedir.[422]

3. İşçi Hareketleri

Dönem içerisinde gerçekleşen işçi hareketleri de, işçi örgütlenmeleri gibi, sayıca sınırlıdır. Işıklı, dönem içerisindeki işçi hareketlerini değerlendirerek, şu sonuçlara varmaktadır:

"... Soma-Bandırma demiryolu grevi, İstanbul Liman İşçileri grevi, Adana Demiryolu İşçileri grevi, Tütün işçileri grevi ve 1928 İstanbul Tramvay işçileri grevi hariç tutulursa, sendikacılık hareketi olarak önem taşıyan herhangi bir olaydan söz etmek mümkün değildir."[423]

Ayrıca, bu hareketlerin dar anlamda işçi hareketleri olarak nitelendirilmeleri uygun olacaktır.[424] Bu döneme ilişkin olarak, grev vb. işçi hareketleri konusunda düzenlenen istatistikler, ya da bunun dışında güvenilir bilgiler bulunmamakta, niceliksel

421 Güzel, 1982(b), s.290.

422 Bu cemiyetler hakkında, bakınız, Güzel, 1982(b), ss.290-298.

423 Işıklı, 1990, 314-315. Dönem içerisinde gerçekleştirilen işçi hareketlerinin bir dökümü için, bakınız, Tüm İktisatçılar Birliği, 1976, ss.75-80. Kurtuluş Savaşı'ndan 1936 yılına kadar gerçekleştirilen bazı işçi hareketleri konusunda, bakınız, Gülmez, 1991, ss.443-450.

424 Dar anlamda işçi hareketleri, "Endüstri ilişkileri sisteminin içinde yer alan işçi hareketleri" olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda işçi hareketleri ise, "Endüstri ilişkileri sisteminin dışındaki etkinlikleri de içeren, tarafların; devlet, siyasi partiler ve kamuoyu ile olan ilişkilerini de kapsayan" işçi hareketleridir. Bakınız, Makal, 1997, ss.248-249.

bilgiler, ağırlıklı olarak dönemin basın-yayın organlarından, özellikle de gazetelerinden elde edilmektedir. Bu organlardaki yazı ya da haberlerde ise grevlerin sağlıklı bir biçimde değerlendirilebilmesi için gerekli boyutlara ilişkin bilgiler; yani grev sayısına, greve katılan işçi sayısına ve grevler sonucunda kaybolan işgünü sayısına ilişkin bilgiler, çoğu zaman mevcut değildir ya da büyük eksiklikler taşımaktadır.[425] Aynı biçimde, grevlerin nedenlerine ve sonuçlarına ilişkin bilgiler de bu kaynaklardan derlenmekte ve aynı eksiklikleri taşımaktadır. Tüm bu nedenlerle, bu işçi hareketlerine ilişkin olarak yapılabilecek değerlendirmeler sınırlıdır.

Tüm bu sorunlar, dönem içerisindeki işçi hareketlerine ilişkin çalışmaların, nicel boyutlara ilişkin farklı sonuçlar vermesine yol açmaktadır. Örneğin, Güzel, 1923-1960 döneminde işçi örgütlenmelerini ve grevleri incelediği bir yazısında, bu dönemde toplam 43 grev gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Bu 43 grevden 19'una katılan işçi sayısı da bilinmekte olup, 36 848'dir.[426] Ancak, bu rakamların, çalışmamızın kapsamı dışında kalan 1945-1960 dönemini de içerdiği gözden kaçırılmamalıdır.

Buna karşılık, Akkaya ise 1936 tarihli İş Kanunu öncesinde Türkiye'de toplam 49 grev olduğunu, bunun 25'inin İstanbul'da gerçekleştiğini belirtmektedir. 1923 yılı 4, 1928 yılı 5 grev ile başta geliyordu. Bu grevleri, daha çok tramvay ve liman işçileri gerçekleştirdi, onları gıda ve dokuma işçileri izledi.[427]

Dönem içerisinde gerçekleşen sınırlı sayıdaki işçi hareketinin daha çok yerel ve işletme düzeyinde olduğu da söylenebilir. Bu sınırlı değerlendirmelerimizden, bu işçi hareketlerinin, çalışma koşulları üzerinde etki yapabilecek düzeyde olmadığı sonucunu çıkarabiliriz. Örneğin, çalışma koşullarının en önemlisi olarak kabul edilen ücretlerin düzeyi üzerinde, bu örgütlenmelerin ve hareketlerin hiç bir etkisinin olmadığı kabul edilebilir.

---

425 Grevlerin nicel boyutlarına ilişkin ölçme ve değerlendirme sorunları konusunda, bakınız, Makal, 1990, passim.

426 Güzel, 1984, ss.1852-1853.

427 Akkaya, 1998, s.80. Türkiye'de 1923-1939 dönemindeki işçi hareketleriyle ilgili olarak, bakınız, Korniyenko, 1971, passim.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çalışma İlişkilerinde Kurumsallaşmaya Doğru: 1945 Sonrası Dönem

I. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞ SÜRECİ

A. GİRİŞ

Türkiye'de 1940'lı yılların ortalarından itibaren önemli değişimler yaşanmaya başlandı. Bu değişimlerin temel çizgisi, siyasal alanda tek partili yaşamdan çok partili yaşama geçiş olarak belirmekle birlikte, değişim sadece bununla sınırlı değildi. Siyasal alanın yanında; ekonomik, sosyal alanlarda ve konumuzu oluşturan çalışma ilişkilerinde de radikal değişimler ortaya çıktı.

Bu değişimlerin temelinde, aslında Türkiye'de Cumhuriyetin başlangıcından 1940'lı yılların ortalarına kadar yaşanan gelişmeler yatmaktaydı. Bu gelişmeler, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan konjonktürel etkilerle birleşerek, çok partili siyasal yaşama geçilmesi üzerinde etken oldu. Siyasal alandaki bu geçiş, ülkenin ilk muhalefet partisi olarak 18 Haziran 1945'te kurulan Milli Kalkınma Partisi'nin sembolik önemi dışında; Cumhuriyet Halk Partisi'nden 2 Aralık 1945'te istifa eden

Celal Bayar'ın liderliğinde 7 Ocak 1946'da resmen kurulan Demokrat Parti ile nitelenir. Durgun geçen birkaç aylık bir dönemden sonra hızla gelişmeye başlayan ve 1946 yılında yapılan seçimlerde 456 milletvekilliğinden 64'ünü kazanan Demokrat Parti, 1950 yılındaki seçimlerde ise 487 milletvekilliğinden 396'sını kazanarak iktidara gelmişti.

Biz, Türkiye'nin çok partili yaşama geçişinin içsel ve dışsal dinamiklerini ortaya koymak ve bu dinamiklerin çalışma ilişkileri alanında yarattığı değişimler üzerinde durmak istiyoruz. Türkiye'nin bu geçiş sürecini; ağırlıklı olarak sadece dışsal dinamiklerle, ya da içsel dinamiklerle açıklamak isteyen görüşler bulunmaktadır. Ancak, biz, içsel dinamiklerle dışsal dinamiklerin aynı gelişim doğrultusunda etkiler yaparak birbirlerini bütünlediğini, dolayısıyla bir arada ele alınmalarının daha anlamlı olduğunu düşünüyoruz.

B. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞİN DIŞSAL DİNAMİKLERİ

Türkiye'nin çok partili siyasal yaşama geçişi üzerinde, İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmeler yanında, bu savaş sırasında izlediği politikalar ve bunların sonuçları da etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'na girmeyen Türkiye, savaş boyunca ülkeler arası dengeleri gözeten temkinli bir tarafsızlık siyaseti izlemişti. Ancak, savaşın Müttefikler lehine sonuçlanacağının belli olması üzerine 23 Şubat 1945'te Almanya'ya savaş ilan etti. Buna karşın, Türkiye savaşın bitimini izleyen yıllarda uluslararası ilişkilerinde kendini bir yalnızlık içerisinde hissetmekten kurtulamadı. Sander'e göre, "II. Dünya Savaşının sonundan... 1947 tarihine kadar Türk dış politikasının en önemli unsuru, Türkiye'nin savaş sırasında içine düştüğü yalnızlık ve yine savaş içinde başlamış bulunan Sovyet tehdidinin 1945 yılında somut bir biçim almasıdır."[1]

1 Sander, 1979, s.8. Gönlübol ve Ülman'a göre de "Türkiye'nin en önemli sorunu, savaş içinde düştüğü yalnızlıktı. ...Savaşın son anında Mihver devletlerine savaş ilan etmesi ile asli üyeleri arasına girmeyi bir hak olarak kazandığı Birleşmiş Milletler Teşkilatının kurulması amacıyla 25 Nisan 1945'te

Bu yalnızlıktan kurtulma çabaları, üstelik değişen dünya koşullarında gösterilmek zorundaydı. Savaş tüm dünyadaki güç dengelerini değiştirmişti. Bu yeni güç dengesi içerisinde Avrupa ülkeleri güç kaybetmiş, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği ise güç kazanmışlardı. Bu yeni çerçevede, "O zamana değin ve özellikle 2.Dünya Savaşı sırasında Türkiye gibi bir ülkenin büyük ölçüde yararlandığı, fakat artık eskimiş ve geçerliğini yitirmiş olan farklı ve karşıt güçler arasında bir denge politikası izlemek olanağı sona ermiştir. Avrupa'da ve dünyada beliren iki büyük güç arasında bir denge politikası sürdürmek artık eskisi kadar kolay değildir. Hatta müttefikler arasmda beliren görüş ayrılıkları sonunda ortaya çıkan "soğuk savaş" dönemi böyle bir denge politikasını tamamen olanaksız hale getirecektir. 1945 yılından itibaren hızla değişen uluslararası politikadaki güçler dengesi, Türkiye'nin de savaş yılları boyunca izlediği denge politikasmı artık olanaksız kılmaktadır."[2]

Türkiye'nin bu yeni oluşumlarda kendi çıkarlarına uygun bir yer bulma çabaları, onun diğer devletlerle olan dış siyasi ilişkileri ile uluslararası kurumlarla ilişkileri üzerinde belirleyici olmuştur. Bunun sonucunda Türkiye, bu devletlerden ve kuruluşlardan gelecek etkilere geçmiş dönemlere göre daha fazla açılmıştır. Sovyetler Birliği'yle ortaya çıkan sorunların da ışığında, Türkiye'nin yöneldiği yer genel olarak Batı, özel olaraksa Batı'nın yeni lideri olan Amerika Birleşik Devletleri olmuştur. Siyasal ve iktisadi boyutlarda gelişen bu dış ilişkiler, Türkiye'deki siyasal ve iktisadi sistem üzerinde de belirleyici etkiler yaptı.

Siyasal açıdan bakıldığında, "...Türkiye'nin Birleşmiş Milletler'e girişi ve Batı'ya yaklaşması, Türkiye'de tek parti rejiminin

---

toplanan San Francisco Konferansında Türkiye, bu yalnızlığını belirli bir biçimde hissetmiştir. Kurulacak teşkilat esas olarak savaşı kazanan devletlerin bir teşkilatı olduğu ve savaş sonu dünyasını bu devletlerin istek ve çıkarlarına göre yürüteceği için, savaş sırasında çatışmaya katılmaktan dikkatle kaçınan Türkiye, şimdi bu çekimserliğinin olumsuz etkilerini görmekten ciddi olarak endişe duymuştur." Bakınız, Gönlübol; Ülman, 1987, s.191.

2 Koçak, 1986, ss.380-381.

temellerini sarstı. Bundan başka, dış memleketlerde, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde esen hava, politik sistemini daha demokratik bir hale getirmedikçe, Türkiye'nin Batı'da kazanmak istediği ve ihtiyacını duyduğu manevi itibarı gerektiği derecede elde edemeyeceğini gösteriyordu. Birleşmiş Milletler Anayasası'nı kabul etmekle Türkiye bu anayasanın demokratik prensiplerine uygun, daha hür bir rejime geçmeyi taahhüt etmiş oluyordu."[3] Bu gelişmeler, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de, serbest seçime dayanan çok partili demokrasinin gelişmesi yönünde etkiler yaptı. Uluslararası düzeydeki siyasal liberalleşme eğilimleri, hem iktidarı, hem de muhalefeti olumlu yönde etkiledi. İktidar üzerinde, yeni koşulları değerlendirerek çok partili siyasal yaşama geçme yönünde bir uyarı oluşturdu. Muhalefet ise yeni ortamın getirdiği koşulları varlık kazanmak ve güçlenmek için kullanmaktan çekinmedi.

Bu dış siyasi ilişki ve etkiler, iktisadi alandaki ilişkilerle tamamlanmıştır. Bu tamamlanma belki de zorunluydu. Çünkü, Savaştan sonra da, Sovyet tehdidi dolayısıyla çok sayıda asker besleme zorunluluğunun devam etmesi, savaşta eksikliği çekilen maddelerin savaştan sonra ithal edilmesiyle ticaret dengesinin olumsuz yönde etkilenmesi vb. olumsuz ekonomik etkiler sürüyordu.[4] Bu arayışta, "...yalnız ülke içi gelişmeler değil, dış etmenler de, belki daha fazla etkili oldu."[5] Amerika Birleşik Devletleri, Batı dünyasının siyasi olduğu kadar iktisadi açıdan da en güçlü ülkesi durumundaydı. Bu etki altına giren Türkiye, 1930'lu yıllardan bu yana sürdürdüğü korumacı, kapalı iktisadi politikalardan; dışa açık iktisadi politikalara geçti.

1946'dan başlayarak, daha önceki yıllarda izlenen kapalı ve korumacı iktisat politikalarının yerini, ithalatın serbestleştirildiği, dış yardım, dış kredi ve yabancı sermaye hareketlerinin yoğunlaştığı yeni bir dönem aldı. Serbest dış ticaret politikaları; dış

3 Karpat, 1996, ss.127-128.

4 Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki tercihleri üzerinde etkili olan iktisadi faktörler konusunda değerlendirmeler için, bakınız, Sander, 1979, ss.19-20. Dönem içerisinde dış dünya ile olan iktisadi ilişkilerin etkileri konusunda, bakınız, Boratav, 1990, ss.74-76; Gönlübol; Ülman, 1987, s.192.

5 Kepenek, 1987, s.80.

piyasaya yönelik tarım ve madencilik gibi faaliyet alanlarıyla, inşaat ve altyapı yatırımlarına ağırlık verilmesi sonucunu doğurdu. Türkiye, bu gelişmelerin sonucunda, kronik hale gelen bir dış ticaret açığıyla karşılaştı. Özellikle 1950 sonrası dönemde kalıcı hale gelen bu uygulamalar, Türkiye'nin bu dönemdeki dış politikasıyla ve bu politikanın iktisadi düzeydeki sonuçlarıyla uyumlu bir gelişme gösterdi.

Kuşkusuz bu gelişmeler, Türkiye'de salt iktisadi olmanın ötesinde, siyasi açıdan da belirli bir değişimi zorunlu kılıyordu. Sander'e göre, "Truman Doktrininden sonra Marshall Planı da, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşından sonra giriştiği, bir yandan Batılılaşma, öte yandan ve şimdi onun önderi durumuna geçmiş bulunan A.B.D. ile savunma ilişkilerine geçme çabalarında önemli bir aşama olarak kabul edilmiştir. Ayrıca Batı'nın coğrafi değil de, demokratik bir simge biçiminde yorumlanması bundan böyle çok duyulacak ve Türkiye'nin Nato'ya girebilmek için kullandığı belli başlı savlardan biri haline gelecektir."[6] Batı açısından bakıldığında da, "Batı Türkiye'yi kendi içine kabul etmek için, düzeni demokratikleşmeye zorluyordu."[7] Bu gelişmelerin, Türkiye'de siyasal alanda da, bire bir olmasa bile, çok partili yaşamın doğuşu ve gelişimi üzerinde olumlu etkiler yaptığı söylenebilir.

C. ÇOK PARTİLİ YAŞAMA GEÇİŞİN İÇSEL DİNAMİKLERİ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan gelişmelerin güçlendirdiği dış siyasi ve iktisadi faktörler, genel çizgileriyle Türkiye'nin neredeyse yeni bir "yaşam tarzı"na geçişini kolaylaştırdı. Ancak, bu yaşam tarzının oluşumu üzerinde, kuşkusuz içsel faktörlerin de rolü bulunmaktaydı. Bu nedenle, değişim sürecinde tüm rolü, önemine karşın dış faktörlere vermekten kaçınmak doğru olacaktır.[8]

6 Sander, 1979, ss.48-49.

7 Kongar, 1981(a), s.154.

8 Tanör, bu süreçte dış faktörlerin olumlu rolünü " 'elverişli bir ortam' hazırlamış olmaktan ibarettir." ifadesiyle niteledikten sonra, devam etmektedir: "...o tarihlerde müttefikler Türkiye'nin siyasal rejiminden çok, güçlü ve is-

Çok partili yaşama geçişin içsel dinamikleri değerlendirilirken, siyasal ve iktisadi faktörlere ayrı ayrı değinmek yararlı olacaktır. Siyasal alanda, her şeyden önce, tek partili yaşamdan çok partili yaşama geçişin bazı özellikleri üzerinde durmak gerekir. Türkiye'de bu geçişin temel özelliklerinden biri, yumuşak bir nitelik taşıması olmuştur. Bu nedenle sorunu, Cumhuriyetin başlangıcından o döneme kadar iktidarını sürdüren tek parti olan Cumhuriyet Halk Partisi açısından değerlendirmek icap eder. Böyle bir değerlendirmeyi, "Siyaset, Halkçılık ve Çalışma İlişkileri" başlıklı bölümümüzde yapmıştık. Burada, geçiş olayını, Atatürk devrimleri ve tek parti sorunsalı çerçevesinde değerlendiren Tanör'ün görüşlerini aktarmakla yetineceğiz:

"Türkiye'deki tek parti modeli, faşist modelden farklı olarak sürekli değil, geçici, faşist ve komünist tek partili düzenlerden farklı olarak da totaliter değil, otoriter nitelikteydi; bir vesayet partisi modeliydi. Aydınlanma düşüncesi, ulusal-demokratik egemenliğe dayalı cumhuriyet ilkesi ve çok partililik denemeleri (1924-1930), Devrim'i Demokrasi'yle tamamlamak hedefini sürekli gündemde tutmuştu. Kemalist devrimin ekonomik, toplumsal ve kültürel katkıları (özellikle laiklik ilkesi), çok partili düzene geçişin önkoşullarını da kısmen hazırlamıştı. Bu bakımdan tek parti yönetiminin çok partililiğe çevrilmesi doğasına aykırı değil, kendine çizdiği siyasal görüngeye (perspektif) uygundu. Geçiş olayının yumuşak ve sarsıntısız gerçekleşmesinin yapısal nedeni budur.

Ancak, bu geçiş kendiliğinden olamamış, içinde bulunulan toplu durum öznel ve iradi bir müdahaleyi gerekli kılmıştır. Bu da Cumhurbaşkanı ve CHP Genel Başkanı İ.İnönü'nün oynadığı

---

tikrarlı olmasıyla ilgiliydiler." Tanör, ABD Başkam Truman'ın 1946 yılında Senato'da yaptığı bir konuşmayı da aktarmaktadır: "Harp tehlikesinin henüz zail olmadığı böyle bir sırada, Türkiye'nin harp politikasına göre iç idaresini yürütmesi gerekirken, çok partili hayata atılma tecrübesine girişmesini, zamansız bir icraat şeklinde vasıflandırıyoruz." Bakınız, Tanör, 1996, s.256. Buna karşılık, Kara-İncioğlu, "Türkiye'de çok partili sisteme geçiş(in) toplumdan gelen hareketlerle ve baskılarla olma(dığını), en önemli etkenin Sovyetler Birliği'nin tehdidine karşı Batılı devletlerin desteğini kazanmak" olduğu görüşündedir. Bakınız, Kara-İncioğlu, 1992, s.70.

tarihsel roldür. CHP içinde ilk başlarda, çok partililiğe geçişin zamanının henüz gelmediği kanısında olan katılar (özellikle Recep Peker ve çevresi) çoğunlukta, ılımlılar ise azınlıktaydı. ("35"ler) Atatürk'ten farklı olarak karizmatik bir kişiliği olmayan, dengeci ve uzlaştırmacı yanlarıyla beliren İnönü bu sancılı süreçte bütün ağırlığını liberalleşmeden yana koyacak, adım adım, kontrollü ama kararlı bir liberalleşmenin öncülüğünü yapacaktır."[9]

Ancak, çok partili hayata bu geçişin, gerçekten rekabetçi ve çoğulcu bir parti sistemi amaçlanarak yapıldığını savunmak güçtür. Bunu, muhalefet partilerinin görünüşte varolduğu bir hegemonyacı parti rejimi olarak nitelemek daha uygun olacaktır.[10]

Soruna sosyo-ekonomik açıdan bakıldığında ise, siyasal gelişmeleri tamamlayan başka unsurlarm varlığını saptayabiliriz. Savaş sonunda Türkiye, savaşın getirdiği iktisadi sorunlarla karşı karşıyaydı. Savaş döneminde ücretli kesimin satın alma gücü ciddi ölçüde gerilemişti. Geniş toplum tabakalarının gelir ve yaşama düzeylerindeki düşüşler, uzun süren seferberliğin ve savunma masraflarının bütçe üzerindeki yükü, bunun kalkınma için gerekli işgücü üzerindeki olumsuz etkileri; toplumsal huzursuzlukların ve buna bağlı olarak yeni arayışların ortaya çıkmasında rol oynadı.

Bir başka içsel neden ise, toplumsal yapıda ortaya çıkan farklılaşmaydı. Türkiye 1940'lı yılların ortalarma ulaştığında,

9 Tanör, 1996, ss.256-257. Koçak da, İsmet İnönü'nün çok partili siyasal yaşama geçişteki rolünü şöyle değerlendirmektedir: "Sorun, siyasal muhalefete verilecek izin sorunudur. Söz konusu izin, gerek dış politika gelişmelerini değerlendiren, gerekse iç politikada gelişen siyasal muhalefet akımına dikkat eden İsmet İnönü tarafından; kendi saptadığı bir zamanda ve kendisinin çizdiği biçimde, yine kendisinin onayladığı siyasal kadrolar tarafından kullanılmak üzere 1945 yılında -ve yıl boyunca tedricen- verilmiştir." Bakınız, Koçak, 1986, s.388. İnönü'nün çok partili yaşama geçişteki rolü üzerinde değerlendirmeler için, ayrıca bakınız, Akşin, 1996, ss.211-214; Kara-İncioğlu, 1992, s.70 vd.

10 Kara-İncioğlu, 1992, s.75. Kara-İncioğlu, 7 Ocak 1946'da kurulan Demokrat Parti'nin enformel güvencelerle, adeta ruhsatlı bir parti olarak kurulduğunu da savunmaktadır. Bakınız, s.80.

varolan toplumsal yapı 1920'lerin başındakinden daha değişik özellikler kazanmıştı. Özellikle devletçi dönemdeki sanayileşme çabaları sonucunda iktisadi yapıda ortaya çıkan gelişmeler, toplumsal yapıda da ciddi farklılaşmalara yol açmıştı. Artık, uzun yıllar boyunca sınıfsız olduğu iddia edilen Türk toplumunda, çıkarları birbirinden farklı olan toplumsal sınıfların varlığı netleşmiş; bu toplumsal kesimleri, 1920'lerdeki ve 1930'lardaki devlet ağırlıklı politikalarla bir arada tutmak olanaksız hale gelmişti. Değişik çıkar gruplarının, kendi çıkarları doğrultusunda örgütlenmeleri, bu arada, farklı kesimlerin çıkarlarını temsil eden siyasal partilerin varlığına izin verilmesi bir zorunluluk haline gelmişti. Aynı sürecin, benzer biçimde çalışma ilişkileri üzerinde de radikal değişimler yapması beklenirdi. Çalışma ilişkilerinin tarafları olan işçi ve işverenlerin sendikalarda örgütlenmelerine ilişkin hukuksal düzenlemeler, aşamalı olarak, hep bu ortamın etkisi altında gerçekleştirildi.

II. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDEKİ GELİŞMELER: İLK KURUMSALLAŞMA DENEYİMLERİ

A. GİRİŞ

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı'nı takibeden dönem, çalışma ilişkilerinde ciddi değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. Ancak, bunun belirleyicilerini salt çalışma ilişkileri alanında aramak bir hata olacaktır. Çalışma ilişkileri alanındaki değişimler, ülkedeki siyasal ve iktisadi gelişmelerle paralellik gösterir ve az önce ele aldığımız geçiş sürecinin dinamikleriyle bağlantılıdır. Bu nedenleri ise, bu defa sadece çalışma ilişkileri alanına yönelik olmak üzere, gene içsel ve dışsal iki ayrı kategoride düşünebiliriz.

İçsel faktörler itibariyle bir değerlendirme yapıldığında, iktisadi açıdan, özellikle devletçi dönemde yürütülen sanayileşme çabalarının olumlu sonuçlarının ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Bağımlı çalışanların sayısındaki artışlar bu alana ilişkin önemli gelişmelerdir. Daha önce değindiğimiz sınırlılık-

ları olan resmi iş istatistikleri dışında, bu sayısal değişmeye ilişkin net rakamlar bulmak olanaklı değildir. Ancak, değişik kaynaklardan yararlanılarak, gerçeğe yakın bir tahmine ulaşmak mümkün olabilmektedir. Örneğin, Çalışma Bakanlığı'nın yayınladığı Çalışma Dergisi'nin Mart 1946 tarihli sayısında, Türkiye'deki toplam işçi sayısı, büyük ölçüde güvenilir rakamlara dayanılarak tahmin edilmiştir. Burada, Çalışma Bakanlığı'nın resmi verilerine göre orta ve büyük sanayide çalışan işçi sayısı olan 275 000, diğer kesimler için yapılan tahminlerle desteklenmekte ve toplam 701 000 rakamına ulaşılmaktadır. Aynı dönem itibariyle, faal nüfus ise 4 655 000'i erkek, 3 286 000'i kadın olmak üzere, toplam 7 921 000 kişiden oluşmaktadır.[11] Faal olmayan nüfusun miktarı ise 3 301 000'i erkek, 4 935 000'i kadın olmak üzere 8 236 000'dir.[12] Bu durumda faal nüfusun toplam nüfusa oranı, yani işgücüne katılma oranı, %49 olmaktadır. Rakamları doğru kabul etmemiz durumunda; ücretlilerin işgücü içerisindeki oranı %8.85'e, toplam nüfus içerisindeki oranı ise %4.34'e ulaşmaktadır. Bunun, daha önceki dönemlere göre ciddi bir ilerleme olduğunu ifade edebiliriz.

Aşağıdaki tabloda, 1946 yılı için işçi sayısı tahminleri görülmektedir.

Tablo XXXV: Türkiye'de 1946 Yılı İçin İşçi Sayısı Tahminleri

Orta ve büyük sanayi işçileri	275 000
Küçük sanayi işçileri	20 000
Küçük sanat işçileri	100 000
Ev sanatı işçileri	100 000
Deniz işçileri	6 000
Tarım işçileri	200 000
Toplam	701 000

Kaynak: Topçuoğlu, 1946, s.19.

11 1945 yılı için Bulutay'ın işgücü tahmini de buna çok yakın olup, 15 yaşından yukarı olanlar itibariyle 7 927 460'tır. Bakınız, Bulutay, 1995, s.258, Tablo 8.A.

12 Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:21, Ağustos 1947, s.74.

Genel olarak ücretlilerin sayısında meydana gelen artışlar yanında, kamu kesiminin istihdam ettiği ücretlilerin sayısmda da ciddi artışlar olduğu gözlenmektedir. Aşağıdaki tabloda dönem içerisinde kamu kesimi istihdamında meydana gelen gelişmeler görülmektedir.

Tablo XXXVI: Devlet Kesiminde Çalışanların Sayısındaki Gelişmeler (1938-1952)

Yıllar	Memur	Devlet sanayi müesseselerinde çalışanlar (*)	Özel idare+belediye bütçelerinden aylık alanlar	Toplam memur ve işçi sayısı
1938	88 425	70 455	48 038	252 089
1948	161 022	146 902	48 0 38	430997
1949	170 093	148 043	43 252	443 082
1950	178 134	149 062	43 806	455 793
1951	184 678	149 259	43 880	463 738
1952	188 290	149 867	44 120	470 718

(*) Memur, müstahdem ve işçiler. İktisadi devlet teşekküllerinden sınai mahiyette olanları, Tekel Genel Müdürlüğü'nü, Milli Savunma Vekaletine bağlı imalathaneleri, Devlet Demiryolları ve Denizyolları atelyelerini, Elektrik, Havagazı ve Su idareleri ile mezbahaları içermektedir.

Kaynak: Eldem, 1951-1952, ss.234-237'deki rakamlardan düzenlenmiştir.

1938-1948 dönemini kapsayan on yılda, kamu kesiminde çalışan işçilerin sayısındaki artış oranı %109, bu kesimin istihdam ettiği kişi sayısındaki artış oranı ise %71 olmuştur. Baz olarak 1938 yılı değil de, devletçi dönemin başlangıç yılları alınırsa, artış oranlarının çok daha büyük olacağı görülecektir. Aşağıdaki tabloda ise Savaş öncesi ve sonrası dönemlerde Türkiye'de kamu

kesimi çalışanlarının toplam nüfusa ve işgücüne oranı itibariyle meydana gelen gelişmeler görülmektedir. Kamu kesimi çalışanlarının oranında 1940'lı yıllarda ciddi bir artış olduğu, daha sonra ise oranın sabitleştiği gözlenmektedir. Ancak, tabloda kullanılan 1938 yılına ilişkin rakamlar, çalışmamızın bir önceki bölümünde kullandığımız rakamlardan farklı olduğu için, bu yıla ait sonuçlar da, Tablo XXII'dekinden farklı olmaktadır.

Tablo XXXVII:Kamu Çalışanlarının Toplam Nüfusa ve İşgücüne Oranı (1938-1952, %)

Yıllar	1938	1948	1949	1950	1951	1952
Nüfus (1)	17 016 000	20 056 000	20 497 000	20 947 000	21 634 000	22 219 000
İşgücü (2)	7 718 422	9 029 107	9 236 619	9 454 269	9 822 495	10 267255
Kamu çalışanları (3)	252 089	430 997	443 082	455 793	463 738	470 718
(3) / (1)	% 1.48	% 2.15	% 2.16	% 2.18	% 2.14	% 2.12
(3) / (2)	% 3.26	% 4.77	% 4.80	% 4.82	% 4.72	% 4.58

Kaynak: Bulutay, 1995, ss.256-259, Tablo 8.A; Devlet İstatistik Enstitüsü, 1959, s.34, Tablo 18'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

Dönem içerisinde, mutlak olarak sayıları ve nüfus ile işgücü içerisindeki oranları artan bağımlı çalışanların, özellikle savaş döneminde içine düştükleri zorluklar ve gene bu dönemde belirli ellerde olağan-dışı servet birikimlerinin oluşması, toplumsal hoşnutsuzluklara yol açmıştı. Bu hoşnutsuzlukların ortadan kaldırılması, çalışma ilişkileri alanında yeni bazı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktaydı.

Siyasal alanla ilişkiler açısından bakıldığında ise çok partili hayata geçilmesi, çalışma ilişkileri alanında da bir yumuşama getirmiştir. Kitlelerin, çok partili demokratik yaşam içinde daha fazla ifade edilme olanağı bulan taleplerini karşılamada si-

yasal partiler arasında başlayan rekabet, iktidar partilerini giderek genişleyen işçi kesimini hoşnut edici adımlar atmada teşvik edici rol oynamıştır."[13]

Sonuç olarak, Türkiye'nin savaş sonrasmda siyasi ve iktisadi açıdan yaşadığı bu gelişmeler, çalışma ilişkileri üzerinde de etkiler yaptı. Dönem içerisinde bu alandaki değişimler üzerinde, kuşkusuz dış faktörler de rol oynadı. savaşın faşizmin ve nazizmin yenilgisiyle sonuçlanması demokrasiye olan inancı güçlendirdiğinden, dolaylı olarak İş hukukunun gelişimini tahrik edici bir dışsal unsur teşkil etmiştir. Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde ve genel olarak uluslararası ilişkilerde saygın bir yere kavuşmanın, demokratikleşme ve sosyal politika önlemleri açısından sağlanan kazanımlara bağlı olduğu görülmeye başlandığı ölçüde, bir sosyal politika aracı olarak İş Hukuku alanındaki gelişmelere önem verilmeye başlanmıştır."[14]

Türkiye'de 1940'lı yılların ortalarından itibaren çalışma ilişkileri alanında gözlenen gelişmeler; öncelikle devletin örgütlenmesi, çalışma ilişkilerinin taraflarının serbestçe örgütlenebilmeleri için gerekli yasal çerçevenin oluşturulması ve çıkarılan yasalar aracılığıyla çalışma ilişkilerini kuşatan hukuksal çerçeveye ilişkin düzenlemeler yapılması noktalarında yoğunlaşmaktadır. Bu düzenlemelerin ise Türkiye'nin etki alanında olduğu ülkelerdeki normlar doğrultusunda olduğu, ancak bu normların deyim yerindeyse maksimum düzeyde değil de, minimum düzeyde benimsenerek, uygulamanın mevcut yapıyı olabildiğince sürdürmek yönünde yapıldığı gözlenmektedir. Tıpkı, siyasal alanda, gerçek bir çok partili rejim yerine muhalefet partisinin görünüşte varolduğu hegemonyacı bir parti rejimine yönelmek gibi...

13 Işıklı, 1996, s.19.
14 Işıklı, 1996, s.19.

B. DEVLETİN ÖRGÜTLENMESİ

1. Giriş

1940'lı yılların ortalarında hızlanan örgütlenme girişimleri, büyük ölçüde devletin örgütlenmesi ile başlamıştır. Bunu, değişik açılardan doğal karşılayabiliriz. Her şeyden önce, Cumhuriyetin başlangıcından itibaren toplumsal yaşamın birçok alanına yönelik olarak örgütlenmekte olan devletin, artık gelişerek ayrı bir alan halini almaya başlayan çalışma ilişkilerine yönelik olarak da örgütlenmesi doğaldır. Çalışma ilişkileri alanının kurallarının belirlenebilmesi için, bu alanı kuşatan hukuksal çerçeveyi çizmesi ve bu çerçeve içerisinde minimum çalışma standartları koyması beklenen devletin örgütlenmesi, belki de bir ön koşul niteliğindedir. Türkiye'de sanayileşme, işçi kesiminin doğuşu, endüstri ilişkilerinin gelişmesi, ortaya çıkan ve çıkması olası sorunlar, hep devletin bu alana yönelik düzenlemelerini ve örgütlenmesini gerekli kılan ve teşvik eden unsurlardır.

İkinci olarak, daha önceki dönemlerde varolan siyasal, iktisadi yapılar ve bu çerçevede yapılan hukuksal düzenlemeler, devletin çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak örgütlenmesini özel olarak da gerekli kılmaktaydı. Talas'ın ifadesiyle, "Yeni İş Yasası ile uygulamalara aktarılması istenilen düzenlemelerin daha kapsamlı ve yetkili bir devlet birimi tarafından yürütülmesi gerekli idi. Bu gereksinim yeni İş Yasası ile daha da önem ve yoğunluk kazanmıştı. Çünkü devlet, bir bakıma sendikaların doğrudan yürütebilecekleri ilişkilerin yürümesini kendisi üstlenmişti. Toplu düzeydeki işçi ve işveren ilişkilerinde düzenleyici ve kotarıcı işlevi üzerine almıştı. Sendika kurulamıyor, toplu iş sözleşmesi yapılamıyor ve toplu iş uyuşmazlıkları devletçe çözülüyordu. Oysa, mevcut görevli ve yetkili birimlerin yetersizliği çok geçmeden gün ışığına çıkmıştı."[15]

Devletin İş Kanunu ile ortaya çıkan örgütlenme gereksiniminin gecikmeli olarak karşılanmasını ise diğer etmenler yanında, yukarıda değinildiği gibi, İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye

15 Talas, 1992, s.123.

üzerindeki etkileri ile açıklayabiliriz.

Ancak, çalışma ilişkilerinin devlet tarafından düzenlenmesi ve bunun Batı normlarma uygun olması gerektiği ortaya çıkmakla birlikte, gene de bu düzenlemelerin niteliği tartışma konusu olmaktadır. Her ne kadar tek partili dönemden çıkılıyorsa da, Türkiye'de devletin çalışma ilişkileri alanını geleneksel otoriter yaklaşımı içerisinde belirleme ve çalışma ilişkilerinin taraflarına vereceği özgürlüğü mümkün olduğu kadar sınırlı tutma eğilimi ve arzusu sürmektedir. Nitekim, devletin kendi örgütlenmesini gerçekleştirdikten sonra, işçi ve işveren taraflarının örgütlenmesine ilişkin olarak yaptığı düzenlemeler, sınırlı bir serbestiye sahip ve devlet denetiminde bir sendikal örgütlenme yaratmak amacına yönelik olmuştur. Bu gelişmeler de, devletin bu alana ilişkin örgütlenmesi öncülü üzerinde yükselmişlerdir.

2. Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilk yıllarında çalışma ilişkileri alanının göreli gelişmemişliği, devletin bu alana yönelik bağımsız bir örgütlenmeye gitmesini gerekli kılmıyordu. Ancak daha sonraki yıllarda ortaya çıkan gelişmeler, bağımsız bir örgütlenmeyi gerekli kıldı. Sonuçta Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasına yol açan bu süreç, tedrici bir biçimde gelişti. Çalışma Bakanlığı çekirdek olarak, 1930'lu yıllarda ve İktisat Vekaleti içerisinde oluşmuştur. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı Çalışmaları içerisinde yer alan Birinci Kanun 1933 tarihli İktisat Vekaleti raporunda, bakanlık örgütüne yapılacak ilave kuruluşlar değerlendirilirken, "İş ve İşçiler Bürosu"ndan da söz edilmektedir. Raporun bu bölümünde, sanayileşme ile işçi kesiminin ve bu kesime iilişkin sorunların doğduğu belirtildikten sonra, bu sorunları çözmek üzere bir iş kanunu hazırlanmakta olduğu ifade edilmekte ve bakanlık örgütü içerisinde bir "İş ve İşçiler Bürosu" kurulması öngörülmektedir. Öngörülen bu büronun, çalışma ilişkileri alanının değişik konuları üzerinde çalışacağı, 7 madde halinde ve ayrıntılı bir biçimde belirlenmektedir.[16] İş ve İşçiler Bürosu'nun kuruluşu, 27

16 İktisat Vekaleti'nin bu raporu, Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı,

Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla gerçekleştirilmiştir. İş ve İşçiler Bürosu, "memleketin sanayileşmesi hakkındaki esasları tatbik etmek ve aynı zamanda İş Kanunu tasarısını hazırlamakla" görevliydi. 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun son maddesi, bu büroyu lağvetmiş, bu büronun yerine gene aynı yasanın 141.maddesi uyarınca, gene aynı bakanlığa bağlı olarak, geçici bir nitelik gösteren İş Dairesi kurulmuştu.

Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı kanunun 1.maddesine dayanılarak, Başbakanın 7 Haziran 1945 tarih ve 6-376/6 sayılı teklifi üzerine 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuş ve aynı tezkere ile Bakan olarak Konya milletvekili Dr.Sadi Irmak atanmıştır.

Daha sonra, 22 Haziran 1945 tarihli ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır.[17] Nihayet, 28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile 4763 sayılı yasaya göre daha geniş bir görev tanımlamasma gidilmiş ve Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.[18]

3. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluşu

Çalışma ilişkileri alanının önemli konularından birisi olan iş ve işçi bulma hizmetlerinin düzenlenmesi hususu; gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeylerde çalışmalara konu olmaktadır. Bu çalışmalar, bir yönüyle değişik ülkelerde iş ve işçi bulma hizmetleri alanında gözlenen gelişmeler, diğer yönüyle ise iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin uluslararası normlara ilişkindir. Ko-

1933 içerisinde, tıpkıbasımıyla bulunmaktadır. Raporun "İş ve İşçiler Bürosu" hakkındaki bölümü için, bakınız, ss.33-34.

17 Kabul tarihi:22.6.1945, Resmi Gazete:27.6.1945, Sayı:6042.

18 Kabul tarihi:28.1.1946, Resmi Gazete:30.1.1946, Sayı:6219. Bu gelişim konusunda ayrıntılı bilgi için, bakınız, Saymen, 1954, ss.120-126; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998(a), ss.58-60.

nuya, değişik ülkeler uygulaması itibariyle baktığımızda, bu alandaki gelişmelerin 20.yüzyılın başlarından itibaren tedrici bir şekilde ortaya çıktığını görüyoruz. Birinci Dünya Savaşı öncesinde iş ve işçi bulma hizmetleri çok sınırlıydı.[19] Savaş koşulları bu hizmetlerin gelişmesine elverişli bir ortam yarattıysa da, savaş sonrası bu hizmetlerde tekrar bir daralma görüldü. 1929 büyük bunalımının etkileri, bu hizmetlerin geliştirilmesi için elverişli bir ortam yarattı. Ancak, iş ve işçi bulma hizmetlerinin gerçek anlamda gelişmesi İkinci Dünya Savaşı yıllarında ve sonrası dönemde oldu.[20] Bu gelişmede, savaşın getirdiği olumsuz koşulları giderme kaygısı ve iktisat yazınında büyük bunalım sonrası 1930'larda Keynes'le birlikte ön plana çıkan "tam istihdamın sağlanması" düşüncesi etkin oldu. Tam istihdamın sağlanması için işgücü piyasasının düzenlenmesi gerekirliği, iş ve işçi bulma hizmetlerine tekrar önem kazandırdı.

Konunun diğer yönü ise iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin uluslararası normlardır. Bu normların da gene tedrici biçimde ve yukarıda değindiğimiz uygulamalara koşut olarak geliştiği görülmektedir. Bu bağlamda, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün de çalışmaları olmuş ve değişik tarihlerde konuya ilişkin sözleşmeler ve tavsiyeler kabul edilmiştir. Biz, Türkiye'deki gelişmeleri incelemeden önce, Örgüt'ün değişik tarihlerde kabul ettiği ve iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin olarak uluslararası normları oluşturan sözleşmelere ilişkin kısa bilgiler vermek istiyoruz.[21]

Sözleşmelerden ilki, 1919 tarihli ve 2 numaralı "İşsizlik Sözleşmesi" idi.[22] Sözleşmenin ikinci maddesi iş bulma hizmetlerine ilişkindi:

"Bu sözleşmeyi onayan her üye, merkezi bir makamın kontrolüne tabi bir resmi parasız iş bulma büro sistemi kurulmalıdır. Patron ve işçilerin temsilcilerini de ihtiva eylemesi ge-

19 Talas, 1961, s.508.

20 Talas, 1961, s.511.

21 Örgüt'ün değişik tarihlerde kabul ettiği tavsiyeler konusunda bakınız, Başterzi; Şuğle, 1999, s.51 vd.

22 Sözleşmenin tam metni için, bakınız, Işık, 1967, ss.51-54; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998(b), ss.55-57.

reken komiteler tayin edilecek ve bu büroların işlemesine müteallik her hususta mütalaaları alınacaktır. Parasız resmi ve özel iş bulma büroları aynı zamanda mevcut olduğu takdirde, bu büroların işlerinin milli bir plan dahilinde koordine edilmesi için tedbirler alınmalıdır. Türlü milli sistemlerin işleme tarzları ilgili memleketlerle mutabık kalınmak suretiyle, Milletlerarası Çalışma Bürosu tarafından koordine edilecektir."[23] Türkiye bu sözleşmeyi, 16.2.1950 tarihli ve 5543 sayılı kanunla onayladı.[24] Uluslararası Çalışma Örgütü'nün bir diğer sözleşmesi, 8 Haziran 1933 tarihli ve 34 numaralı "Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkındaki Milletlerarası Sözleşme" idi.[25] Bu sözleşmenin 1. ve 2. maddeleriyle, kazanç gayesi takip eden iş bulma bürolarının sözleşmenin üye devlet tarafından onanmasından sonraki üç yıl içerisinde kapatılması öngörülüyordu.[26] Türkiye, bu sözleşmeyi, 11.2.1946 tarihli ve 4866 sayılı kanunla onayladı.[27]

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün bir diğer sözleşmesi, 9 Temmuz 1948 tarihli ve 88 sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi" idi.[28] Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu oluşturulduktan sonra kabul edilen bu sözleşmenin 1. maddesiyle, iş ve işçi bulma hizmetini ücretsiz bir kamu hizmeti olarak yürütecek bir devlet teşkilatı kurulması öngörülüyor, diğer maddelerde ise konuya ilişkin düzenlemeler yapılıyordu. Türkiye, bu sözleşmeyi, 30.11.1949 tarihli ve 5448 sayılı kanunla onayladı.[29]

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1949 tarihli ve 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkındaki Sözleşme"si ise 34 sayılı

---

23 Işık, 1967, s.52; İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, 1971, s.25.

24 Türkiye'nin onayladığı Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinin listesi için, bakınız, Gülmez, 1988, ss.469-470.

25 Sözleşmenin tam metni için, bakınız, Işık, 1967, ss.67-71; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998(b), ss.105-108.

26 İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, 1971, s.24.

27 Işık, 1967, s.67.

28 Sözleşmenin tam metni için, bakınız, Işık, 1967, ss.105-113; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998(b), ss.180-186.

29 Işık, 1967, s.105.

sözleşmenin tadili niteliğindedir ve Türkiye tarafından 8.8.1951 tarihinde 5835 sayılı kanunla onaylanmıştır.[30]

20.yüzyıl başlarından itibaren gerek uluslararası normlar, gerekse değişik ülkeler uygulamaları itibariyle yaptığımız bu belirlemelerden sonra, Türkiye'nin durumunu değerlendirmeye geçebiliriz. Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmasından önceki dönem, bu hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından ciddi ve işçilerin başta ücret olmak üzere çalışma koşullarını olumsuz yönde etkileyecek sorunlarla doluydu. Şevket Süreyya Aydemir, Türkiye'de iş ve işçi bulma konusunun "çok geç ve yetersiz olarak harekete gelebildiğini" belirterek, konuya ilişkin şu gözlemlerde bulunmaktaydı:

"Sanayi Tetkik Heyeti Reisi bulunduğum yıllarda ve iş bölgeleri ile iş yerlerinde yaptığım incelemelerde, bir çok fabrikalarda İşçi Bulma işinin, fabrikatörler tarafından, eli bayraklı ve çevrelerini sindirmiş bir takım güçlü kabadayılara ve külhanbeylerine bırakıldığını, işçi alma ve işçi çıkarmanın, bunların sözlerine, kararlarına ve arzularına göre yürüdüğünü, çok üzüntü verici misalleri ile tespit etmişimdir. Bu yetki, hele kız ve kadın işçi kullanan bazı iş yerlerinde, cidden kötüye kullanılıyordu. İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulduktan sonra da ortada, işçinin de hakkını ve haysiyetini koruyacak sendikalar olmadığı için, kanunun bu maddesi de hiçbir zaman ciddi bir uygulama zemini bulamadı."[31]

Ahmet Hamdi Başar'ın gözlemleri ise olayı bir işveren gözüyle yansıtmaktadır:

"Ticaret Vekaletine ve Halk Fırkası Genel Sekreterliği'ne resmen müracaat ederek, insanın insan tarafından sömürülmesinin önlenmesini ve işçi kullanma işinin eksiltme ile müteahhide verilmesi usulünün kökünden kaldırılmasını istedik. Yalnız Seyr-i Sefain için değil, her yerde bu prensip bir devlet politikası olarak kabul edilmeliydi. Oysa ki o zamanlar Halk Fırkası'nın kodamanları arasında, bana işçi müteahhidi olarak tavsiye edi-

30 Sözleşmenin tam metni için, bakınız, Işık, 1967, ss.133-142; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998(b), ss.215-221.

31 Aydemir, 1967, s.360.

lenleri reddettiğim için kızanlar ve işimi bozmaya çalışanlar bile vardı. Limanda yükleme ve boşaltma işlerini müteahhidimiz olarak üzerine alma teşebbüsüne girişmiş büyükçe bir firma da, şahsen arkadaşım olan bir parti kodamanıyla üzerime baskı yapmaya bile girişmişti. Denizyollarında, demiryollarında, devletin diğer daire ve kurumlarında hep işçilik müteahhitlere verilmekteydi. Bu yolla sağlanan ucuzluk ileri sürülerek biz böyle yapmadığımız için hatta kınanmaktaydık."[32]

Bu koşullar altında, iş ve işçi bulma hizmetleri konusuna hukuksal açıdan bakıldığında ciddi bir düzenlemenin bulunmadığı gözlenmekteydi. 1924 Anayasası'nın 70. maddesinde "Türklerin tabii hakları" sayılırken, "çalışma" hakkına da yer verilmiş, ancak, genel olarak bu hakkın kullanımına, özel olaraksa iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin hukuksal düzenlemeler yapılması söz konusu olmamıştı. Sadece 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda sınırlı bir düzenleme bulunuyordu.[33] Kanunun 15.maddesinde, belediyelerin görevleri belirlenirken "...yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışmıyanları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak" da sayılmıştı.[34] Bunun yeterli bir düzenleme olmadığı ve bu haliyle bile uygulamaya aktarılamadığı söylenebilir.

Daha sonra, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, iş ve işçi bulma hizmetlerinin, devlet tarafından gerçekleştirilmesine ilişkin ilkeler getirmişti. Yaklaşık 10 yıllık bir gecikmeden sonra, 21.1.1946 tarihli ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la İş ve İşçi Bulma Kurumu kuruldu.[35] Kurum oluşturulduğunda, Türkiye henüz Uluslararası Çalışma Örgütü'nün iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin sözleşmelerinden hiç birini onaylamamıştı. Ancak, 34 numaralı sözleşme 11.2.1946 tarihinde, diğer iki sözleşme ise daha sonraki yıllarda onaylandı.

---

32 Ahmet Hamdi Başar, Hatıralar, Barış Dünyası, Sayı:63'ten aktaran, Avcıoğlu, 1971, s.305.

33 Kabul tarihi:3.4.1930, Resmi Gazete:14.4.1930, Sayı:1471.

34 İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, 1971, s.47.

35 Kabul tarihi:21.1.1946, Resmi Gazete:25.1.1946, Sayı:6215.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu oluşturan 4837 sayılı kanun, daha sonra 1.3.1950 tarihli ve 5562 yasayla tadil edildi.[36] Kurumun merkez ve taşra teşkilatı ise tedrici olarak oluşturuldu.[37] 15 Mart 1946 günü kurumun merkez teşkilatı fiilen çalışmaya başladı, bunu değişik şubelerin, ajanlık ve büroların kurulması izledi.[38]

Ancak, tüm bu gelişmelere karşın, işgücü piyasasının düzenlenmesinde böyle bir kurumun varlığı gerekli olmakla beraber, yeterli değildi. Dönemin Türkiye koşullarında, işgücü piyasasının taşıdığı yapısal özellikler ve gerekli nicel verilerin yokluğu gibi dışsal faktörler yanında, kurumun kendisinden kaynaklanan, örneğin nitelikli eleman sıkıntısı gibi sorunlar; Kurum çalışmalarının yeterli düzeye ulaşmasını engelledi. Ancak, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun çalışmaları her ne kadar tatmin edici bir düzeye ulaşmadıysa da, kurumun işgücü piyasasının düzenlenmesindeki etkinliği tedrici olarak artış gösterdi.

4. Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

a. Giriş

1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, sosyal sigortalar konusunda hükümler koyarak, değişik sosyal sigorta kollarının kademeli olarak kurulması ilkesini getirmişti. Buna göre, ilk olarak kurulacak sigorta kolları için gerekli yasa tasarıları 15.12.1937 tarihine kadar hazırlanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmalıydı. Ancak, bu alandaki gelişmeler için yaklaşık 10 yıl beklemek gerekmiştir.[39]

1940'lı yılların ortalarında hızlanan gelişimler üzerinde ise

36 Kabul tarihi:1.3.1950, Resmi Gazete:4.3.1950, Sayı:7448.

37 Kurumun ilk dönemlerdeki gelişimi üzerinde, bakınız, Saymen, 1954, s.264 vd.

38 İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, 1971, s.51.

39 Dilik, bu gecikmenin sigortacılık tekniği bakımından mevcut olan elverişsiz şartlar ve İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri ile açıklanabileceği görüşündedir. Bakınız, Dilik, 1972, s.41, dn.95.

içsel olduğu kadar dışsal faktörler rol oynamaktadır. Çok partili siyasal hayata geçiş, çalışma ilişkileri alanındaki diğer oluşumlar kadar, koruyucu sosyal politika önlemleri alınmasını da olumlu yönde etkilemiştir.[40] İktisadi planda ise, Talas'a göre, savaşın, "büyük kütlelerin hayat seviyelerinde yarattığı gerilemeler" bir sosyal güvenlik sistemine olan ihtiyacı artırmıştır.[41] Bu oluşumların, dışsal faktörler tarafından da beslendiği söylenebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrası, özellikle İngiltere'de başlayan ve kıta Avrupasına da yayılan sosyal güvenlik akımı, Türkiye'ye de sirayet etmiştir.[42]

b. İşçi Sigortaları Kurumu'nun Kuruluşu

9.7.1945 günü kabul edilen, 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur.[43] Değişik sigorta kollarının kurulması ise çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren yasalarla gerçekleşti. Kuşkusuz, tüm sigorta kollarının bir anda gerçekleştirilmemesi, zamana yayılarak olanaklar ölçüsünde sağlanması makul karşılanmalıdır. İlk sırayı alan 4772 sayılı "İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkında Kanun", 27.6.1945 tarihinde kabul edildi.[44] Bu sigorta kolunun, 12 yıl sonra yürürlüğe konacak olan "maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm" sigortalarına göre öncelik taşıması, maddi açıdan gerçekleştirilmesinin daha az yük getireceği düşüncesine bağlanabilir.[45]

---

40 Dilik, 1972, s.42, dn.96.

41 Talas, 1953, s.94.

42 Talas, 1953, s.94.

43 Kabul tarihi:9.7.1945, Resmi Gazete:16.7.1945, Sayı:6058.

44 Kabul tarihi:27.6.1945, Resmi Gazete:7.7.1945, Sayı:6051.

45 Talas, sosyal sigortalara bu kol ile başlanmasını, "doğrudan doğruya sınai memleketlerin tatbik eyledikleri yolun taklit edilmesi" olarak değerlendirmektedir. Bakınız, Talas, 1953, s.95. Ona göre, "Sınai bir memleket olmayan, binaenaleyh iş kazaları ve meslek hastalıklarının nispeten az olacağı Türkiye'de hastalık ve ihtiyarlık sigortası ilk önce ele alınması lazım gelen kolları teşkil etmeliydi veyahut hiç olmazsa bu sigorta kolları aynı zamanda ele alınmalı idi." Ancak, hemen önceki yıllara ilişkin iş istatistikleri, iş kazalarının önemli boyutlarda olduğunu göstermektedir. Örneğin, 1937-1943 yılları

Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler, çalışmamızın bitiş noktasını teşkil eden 1946'dan sonra hızlanarak sürecektir. Bu çerçevede, 5502 sayılı "Hastalık ve Analık Sigortası" kanunu 4.1.1950 tarihinde kabul edildi.[46] 6900 sayılı "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu" ise, 4.2.1957 tarihinde kabul edildi ve 1.6.1957 tarihinde yürürlüğe girdi.[47]

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, kamu kesiminde değişik kurumlarda çalışanlar için değişik tarihlerde çıkarılan yasalarla ve nizamnamelerle bazı sosyal güvenlik önlemlerinin sağlandığını görmüştük. Bu alanda, 8.6.1949 tarihinde kabul edilen ve 1.1.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı yasa ile kurulan T.C.Emekli Sandığı ile büyük bir adım atıldı. Bu yasa ile daha önceki dönemlerde memurların sosyal güvenliklerini sağlamak üzere çıkarılmış olan yasalar, özellikle de 3.6.1930 gün ve 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu ile çeşitli özel emeklilik sandıkları yasaları yürürlükten kaldırıldı.[48]

C. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN İŞÇİ VE İŞVEREN TARAFLARININ ÖRGÜTLENMESİNE İLİŞKİN GELİŞMELER

1. Giriş

Çalışmamızda, bu noktaya kadar, 1940'lı yıllarda devletin çalışma ilişkileri alanına yönelik örgütlenmesi ve gene devletin yaptığı hukuksal düzenlemeler üzerinde durduk. Çalışma ilişkilerinin işçi ve işveren taraflarının örgütlenmeleri de, gene aynı dönem içerisinde hukuki düzenlemeye kavuşturulmuş, bu kesimler açısından da "kurumsallaşma" sağlanmaya başlanmıştır. Bu kurumsallaşma, 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nun değiş-

---

arasında her yıl gerçekleşen ortalama iş kazası sayısı 8 423, her yıla düşen ortalama maluliyet sayısı 236 idi. Aynı dönem içerisinde, iş kazaları sonucunda toplam 1 115 kişi ölmüştü. Bakınız, Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, 1945, s.59, 58, 55. 1943 yılında, çalışan işçilerin %4.35'i iş kazasına uğramıştı. Bakınız, s.12.

46 Kabul tarihi:4.1.1950, Resmi Gazete:10.1.1950, Sayı:7402.

47 Kabul tarihi:4.2.1957, Resmi Gazete:13.2.1957, Sayı:9534.

48 Oğuzman, 1988, s.169.

tirilmesi ile başlamış ve 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un çıkarılması ile gelişmiştir.

2. Cemiyetler Kanunu'nda Değişiklik: 5 Haziran 1946 Tarihli ve 4919 Sayılı Kanun[49]

1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun temel düzenlemeleri, daha önceki bölümlerimizde değerlendirilmişti. Çıkarıldığı dönemin koşullarına uygun olarak otoriter bir karakter taşıyan yasa, cemiyetlerin kuruluşları konusunda bir "izin sistemi" getiriyor, faaliyetleri konusunda idari makamlara geniş yetkiler tanıyor ve belirli tür cemiyetlerin kurulmasını yasaklıyordu. Yasanın "Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan" cemiyetler kurulamayacağını öngören (m.9/h) hükmü uyarmca da, sınıf esasına dayalı cemiyetler olan sendikaların kurulması olanağı ortadan kaldırılıyordu.

Türkiye'nin değişen koşulları, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan iç ve dış gelişmeler ve bu çerçevede çok partili hayata geçiş süreci, bu yasada değişiklikler yapılmasını zorunlu kılıyordu. Saymen, bu koşulları şöyle değerlendirmektedir:

"Bağlı bulunduğumuz milletlerarası andlaşmalar dolayısiyle tek partili bir rejimden çok partili bir rejime geçmek ve demokrasiyi memlekette yerleştirmek zaruri oldu. Bunun için bir muhalefet partisi kurulacaktı. Fakat Cemiyetler Kanunu olduğu gibi durdukça böyle bir partinin kurulması mümkün değildi; zira "ruhsat sistemi"ni terviç eden bir kanun yürürlükte bulunduğu müddetçe, hükümetin kendisine bir muhalif, hatta bir rakip partinin vücuda gelmesine mantıkan izin vermemesi veya apaçık bir muvazaaya gitmesi lazımdı. Bu durumdan kurtulmak için Cemiyetler Kanunu 1946 yılı ortalarında değiştirildi ve Medeni Kanun sistemine uygun çok daha liberal bir rejim tesis olundu."[50]

---

49 Kabul tarihi:5.6.1946, Resmi Gazete:10.6.1946, Sayı:6329.

50 Saymen, 1954, ss.158-159.

Talas'ın, bu değişikliğe yol açan dış faktörler konusundaki görüşleri ise şöyledir:

"Bir taraftan Milletlerarası Çalışma Teşkilatına üye olmaktan, diğer taraftan insan hak ve hürriyetlerine Anayasasında geniş bir yer vermiş olan Birleşmiş Milletler kurucu üyeleri arasında yer almaktan mütevellit akdi vecibeler ve memlekette küçük te olsa doğmuş olan milli sanayi içinde çalışan işçilerin teşkilatlanmalarına imkan vermek zarureti ve müteaddit partili hayata giriş Cemiyetler Kanununun tadilini zorunlu kıldı. Ve diğer antidemokratik hükümlerle birlikte sendika kurma yasağı 1946 yılında yapılan bir tadil ile kaldırıldı."[51]

Bu süreç içerisinde, Hükümet, Büyük Millet Meclisi'ne, Cemiyetler Kanunu'nun bazı hükümlerinin değiştirilmesine ilişkin olarak, 17.12.1945 tarihli bir yasa tasarısı getirdi.[52] Bunu izleyen aylarda, 10 Mayıs 1946'da toplanan Cumhuriyet Halk Partisi Olağanüstü Kurultayı'nda İnönü, konuya ilişkin olarak şunları söylüyordu:

"Partimizin programı, sınıf esası üzerine cemiyet kurulmasını menetmiştir. Bu maddenin kaldırılmasını, tetkik edeceksiniz. Biz, kendi programımızda, sınıf mücadelesini istemiyen ve sınıf menfaatleri arasında ahenk arayan esasta kalacağız. Vatandaşlardan, sınıf menfaatleri üzerine cemiyet ve parti kurmak istiyenlere kanun yolu ile, mani olmayacağız. Bizim kanun yolu ile de menetmeğe çalışacağımız cemiyet ve partiler, kökü dışarda, yani yabancı aleti olan cemiyet ve partiler ve onlardan mülhem olanlardır. Bunun gibi, dini siyasete alet eden cemiyet ve partilere de kanun yolu ile karşı koymakta devam edeceğiz."[53]

Bu görüşler doğrultusunda, Kurultay'da alınan kararlardan biri, siyasi partilerin ve sınıf menfaatini esas tutan derneklerin kurulmasına müsaade etmekti. Böylece, Cumhuriyet Halk Partisi'nin sınıflar üstü olma özelliği vurgulanmakla birlikte, toplumun sınıfsız olduğu düşüncesinden vazgeçilmiş olmaktaydı.

---

51 Talas, 1955, s.268.

52 Tasarının gerekçesi için, bakınız, T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Cilt:24, S.Sayısı:152, ss.1-2.

53 Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:6, Mayıs 1946, s.3.

Karpat'a göre, "Memlekette sosyal sınıflar bulunduğunu ve sınıfların ekonomik menfaatleri üzerine siyasi dernekler kurulabileceğini kabul etmek, yirmi beş yıldır savunulan sınıfsız cemiyet anlayışına taban tabana zıttı."[54]

İnönü'nün konuşmasında bunun yanında bir değişiklik daha gözlenmekte, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde değerlendirdiğimiz gibi, milliyetçilik ideolojisi ön plana çıkmaktadır. Yeni dönemdeki gelişmeleri ele alırken, bu ideolojinin etkilerini de göz önünde tutmak icap eder.

Hükümetin, Büyük Millet Meclisi'ne, Cemiyetler Kanunu'nun bazı hükümlerinin değiştirilmesine ilişkin olarak sunduğu 17.12.1945 tarihli yasa tasarısına ilişkin olarak, Meclis İç İşleri Komisyonu'nun raporunda aşağıdaki cümleler yer almaktaydı: "1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunundaki bazı hükümlerin son yılların siyasi ve medeni ihtiyaçlarını tamamen karşılayamadığını gören Hükümetin Büyük Meclise sunduğu bu tasarı, vatandaşların amme hakları sahasında mühim bir yer tutan dernek kurma faaliyetini daha liberal bir sistem içinde düzenlemek ve bu suretle cemiyetimizin muhtaç olduğu müşterek çalışmaların ve toplu gayretlerin gelişmesini kolaylaştırmak prensibine dayanmaktadır."[55]

Yasa tasarısı Meclis'te görüşülerek 5.6.1946 tarihinde, 4919 sayılı kanun olarak kabul edildi. Yasayla, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun ilgili hükümleri, bu arada en önemlisi 9. maddesi değiştirilmişti. Bu değişiklikle, 1938 tarihli yasayla getirilen bazı tür cemiyetlerin kurulmasına ilişkin yasaklar kaldırıldı. Bunlar; "Anayasanın ikinci maddesinde yazılı Devlet rejimine aykırı maksat ve gaye güden cemiyetler, emniyet ve asayişe aykırı dernekler, cins esasına dayanan dernekler ve sınıf esasına dayalı dernekler"di. Çalışma ilişkileri açısından önemli olan "sınıf esasına dayalı derneklere" ilişkin yasağın kaldırılması konusunda, İçişleri Komisyonu Raporunda, "Hükümet eski 9uncu maddede sınıf esasına dayanan derneklerin kurulma memnuiyettinin siyasi partilerin inkişafını güçleştireceğini düşünerek bu hükmün

54 Karpat, 1996, s.137.

55 T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Cilt:24, S.Sayısı:152, s.4.

kaldırılmasını teklif etmiş ve bu da aynen kabul edilmiştir." denmekteydi.[56]

Meclis Adalet ve İçişleri Komisyonları, Hükümetin yaklaşık beş ay önce vermiş olduğu tasarıyı daha da yumuşatmıştı. Hükümetin yasa gerekçesinde, kurulması yasak dernekler arasında "Memleket içinde sosyal bir zümrenin diğerleri üzerinde tahakkümünü tesis etmek veya sosyal bir sınıfı ortadan kaldırmak veya memleket içinde kurulmuş sosyal ve ekonomi nizamları devirmek veya memleketin siyasi veya hukuki nizamını yıkmak maksadını kovuşturan dernekler" de bulunuyordu. Ancak Adalet Komisyonu'nun 27.5.1946 ve İçişleri Komisyonu'nun 31.5.1946 tarihli raporlarıyla bu hükmün tasarıdan çıkarılması, Hükümetin yasa tasarısını Meclis'e sevkettiği tarih olan 17.12.1945'ten sonra geçen yaklaşık beş aylık zaman içerisinde yaşanan siyasal gelişmelerin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. 7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti kurulmuş ve Türkiye fiilen çok partili hayata geçmiş bulunuyordu. Bu çerçevede, Meclis'te tasarı üzerinde yapılan tartışmaların da daha çok siyasal partilerin faaliyetleriyle ilgili konularda yoğunlaştığı görülmektedir.[57]

Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikle, sendikaların kurulmasının önündeki yasal engel kaldırılmış ve kurulmaları mümkün hale gelmiş oluyordu.[58] Bu yeni koşullarda, sendikalar kurulmaya başlandı.[59] Ancak, bu sendikalarm çalışmaları üzerinde iktidar partisinden ve idari makamlardan gelen ciddi sınırlamalar yaşanmıştır.[60] Nihayet, İstanbul Sıkıyönetim Komu-

56 T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Cilt:24, S.Sayısı:152, s.5.

57 Bu tartışmalarda özellikle Demokrat Parti Aydın milletvekili Adnan Menderes, yürürlükteki Cemiyetler Kanunu'nu yeterince liberal olmamakla eleştirmiş, siyasal partilerin faaliyetleri üzerinde getirdiği denetim olanaklarından duyduğu kaygıyı ifade etmiştir. Menderes'in eleştirilerine cevap verenler arasında ise Recep Peker başta gelmektedir. Bu tartışmalar için, bakınız, T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Cilt:24, 59. Birleşim, 5.6. 1946, s.49 vd.

58 Cemiyetler Kanunu'ndaki değişikliğe yol açan oluşumlar konusunda, bakınız, Gümüş, 1972, s.79.

59 Cemiyetler Kanunu değişikliğinden sonra kurulan sendika ve işçi dernekleriyle ilgili ayrıntılı bilgiler, Güzel, 1982(b), ss.307-321'de bulunabilir.

60 Güzel, 1982(b), s.325 vd.

tanlığı, 16 Aralık 1946 günü, iki siyasi parti, altı gazete ve dergi ile birlikte, o güne kadar kurulmuş bulunan sendikaların da hemen hepsini kapattı.[61] Türkiye çalışma ilişkileri yazınında sık sık kullanılan "1946 Sendikacılığı" kavramı, bu dönemden miras kalmıştır. "1946 Sendikacılığı"nın Türk işçi hareketi üzerindeki etkileri, daha sonraki dönemlerde de sürmüştür.

1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ise sendikaların kuruluşlarını ve faaliyetlerini düzenliyordu. Aradaki süre içerisinde Cemiyetler Kanunu'ndan faydalanarak kurulan sendikalar üç ay içinde yeni yasanın hükümlerine uymaya veya faaliyetlerine son vermeye mecbur kaldılar.

3. 1947 İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun[62]

5018 sayılı yasa, son derecede dar kapsamına ve yaptığı sınırlı düzenlemelere karşın, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin en önemli hukuksal düzenlemelerindendir. Bu yasa ile Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde ilk defa, sendikaların kuruluşları ve faaliyetleri hukuki olarak düzenlenmiştir. Bir başka deyişle, çalışma ilişkileri sisteminin üç sacayağından biri olan sendikal örgütlenme, bu yasa ile artık mümkün hale gelmektedir. Ancak, diğer sacayakları konusunda olumlu gelişmeler bulunmamaktadır. Yasa, toplu sözleşme kurumuna ilişkin olarak "genel sözleşme" adı altında düzenleme yapmış olmakla birlikte, İş Kanunu'nun getirdiği grev ve lokavt yasağı rejiminin yürürlükte olması, çalışma ilişkilerinin üç sacayağının varlık kazanmasını engellemiştir. Yasa, getirdiği siyaset yasağı ve devlete sendikalar üzerinde yoğun bir idari ve mali denetim olanağı sağlayan hükümleri ile daha sonraki dönemde, bağımsız bir sendikal hareketin oluşarak gelişmesini zorlaştırıcı bir çerçeve hazırlamıştır. 1950'li yıllarda Demokrat Parti iktidarının, yasanın kendisine verdiği olanakları yoğun bir biçimde kullanmasıyla da, sendika-

61 Karpat, 1996, s.153; Güzel, 1982(b), ss.328-329.

62 Kabul tarihi:20.2.1947, Resmi Gazete:26.2.1947, Sayı:6542.

cılık hareketinin 1960'lara kadar gelişmesi mümkün olamamıştır. Bu kısıtlı koşullar içerisinde gelişmeye çalışan Türk sendikacılık hareketi, daha sonraki dönemlerde de varlığını sürdürecek olan birçok sağlıksız eğilimi, bu dönemde kazanmıştır.

Ülkemizde, sendikal faaliyetler, 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun çıkarıldığı 1963 yılına kadar, 5018 sayılı yasa uyarınca yürütülmüştür.

DEĞERLENDİRME

Çalışmamızda ele aldığımız 1920-1946 dönemi, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin en ilginç ve kendine özgü dönemlerinden birini oluşturur. Bu dönem, çalışma ilişkileri alanının büyük ölçüde bağımsızlık kazanamadığı, daha çok siyasi ve iktisadi alanlar tarafından belirlendiği bir dönem olmuştur. Bu belirlemenin dinamiğini ise büyük ölçüde siyasal alandaki tek parti yönetimi ve iktisadi alandaki devletçilik oluşturmuştur.

Her ne kadar bu dönemde çalışma ilişkileri bağımsız bir alan olma niteliğini kazanamamışsa da, meydana gelen gelişmeler, çalışma ilişkilerinin daha sonraki dönemlerde kazanacağı nitelikler açısmdan belirleyici olmuştur. Özellikle devletçi dönemdeki sanayileşme çabaları, ülkede modern bir sanayinin oluşmasını sağlamış, böylece modern bir işçi sınıfının oluşumu da mümkün olmuştur. Kırsal kesim kökenli, niteliksiz ve süreklilik özelliğini taşımayan işgücü; zaman içerisinde tedrici olarak sürekli ve nitelikli bir hale gelmiştir.

Çalışmamızın temel kuramsal çerçevesini oluşturan "çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması" açısından bakıldığında, dönem içerisinde ciddi bir kurumsallaşmanın sağlanamadığı görülmektedir. Bunda, çalışma ilişkileri alanının henüz ayrı, bağımsız bir alan haline gelememiş olması yanında, bu alanın, sistemin asli aktörleri olan işçi ve işverenlerden çok devlet tarafından belirlenmek isteniyor olması rol oynamıştır.

Ancak, dönem içerisinde meydana gelen gelişmeler, tedrici bir biçimde çalışma ilişkilerinin kurumsallaşmasına da yansımış, 1940'lı yılların ortalarından itibaren çalışma ilişkilerinin tarafları

açısından, eksik de olsa, belirli düzeyde bir kurumsallaşmanın sağlandığı görülmüştür. Çalışmamızın sonunda, kurumsallaşma açısından dönem sonunda varılan noktayı, genel çizgileriyle belirlemek istiyoruz:

Soruna, çalışma ilişkilerinin taraflarının oluşumu açısından bakıldığında, dönem sonunda, süreklilik taşıyan, eğitim ve iş deneyimi sahibi, modern anlamda bir işçi sınıfının oluşma sürecinde önemli adımlar atılmış olduğu görülmektedir.

Soruna, çalışma ilişkilerinin taraflarının örgütlenmeleri açısından bakıldığında, dönemin sorunlarla dolu olduğu, bu sorunların; kısmen hukuki, kısmen de fiili durumdan kaynaklandığı görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan hukuki durumla da bağlantılı olan sınırlamalar, dönemin önce fiili, sonra da hukuksal sınırlamalarıyla birleşmiş, 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişikliğe kadar, ciddi bir örgütlenme söz konusu olmamıştır. 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'la, sistemin aktörlerinin sendikalar içerisinde örgütlenmeleri olanaklı hale gelmiştir.

Soruna toplu pazarlığın kurumsallaşması açısından bakıldığında ise dönem içerisinde sendikal örgütlenme ve iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavt ile tamamlanan gelişkin bir toplu pazarlık sisteminin varlığının söz konusu olmadığı görülmektedir. 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 316. ve 317. maddelerinde düzenlenen "umumi mukavele" kurumu ise dönemin kendine özgü koşullarından dolayı neredeyse hiç uygulama alanı bulamamıştır. 1947 tarihli ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'da düzenlenen "genel sözleşme" kurumu da etkili olamamıştır.

Soruna iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtın kurumsallaşması açısından bakıldığında ise 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamındakiler için getirilen hukuki grev özgürlüğü rejiminin, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'na kadar sürdüğü, bu tarihte İş Kanunu kapsamma giren işyerlerinde grev yasağı rejimine geçildiği görülmektedir. 3008 sayılı yasa daha sonraki dönemlerde de varlığını sürdürdüğünden, grev yasağı-

nın ortadan kalkması için 1960 sonrası dönemi beklemek gerekecektir.

Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması alanmda 1940'lı yılların ortalarından itibaren ortaya çıkan bu değişmelerin, çeşitli içsel ve dışsal dinamiklerin etkisiyle meydana geldiği görülmektedir. Türkiye'de demokratikleşme yönünde ortaya çıkan gelişmeler, tek partili bir siyasal yaşamdan çok partili bir yaşama geçişi getirmiştir. Demokratikleşme doğrultusundaki bu gelişmeler çalışma ilişkileri alanına da yansımış, devletin örgütlenmesi ile işçi ve işveren taraflarının örgütlenmeleri açısmdan önemli sonuçlar doğurmuştur. Ancak, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinin bu noktasmda, önemli değişmeler olmakla birlikte, henüz iş mücadelesi araçları olan grev ve lokavt kurumsallaşmamış olduğu için, sendikal örgütlenme/ toplu pazarlık/ grev-lokavt üçlemesinin bir ayağı eksik kalmaktadır. Bu ayağın eksikliği, diğer ayaklarm da yeterince işlerlik kazanamaması sonucunu doğuracak ve ayakların tamamlanması için 1960'lı yılları beklemek gerekecektir. 1960 sonrası dönem, tüm eksikliklerine karşın, Türkiye'de çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması alanında önemli oluşumların gerçekleştiği yıllardır. Çalışmamızın konu olarak aldığı dönem 1920-1946 ile sınırlı olduğu için, bu tarihten sonra ortaya çıkan gelişmeleri, kapsamlı bir biçimde, "üçleme"mizin son kitabında ele alacağız.

Kaynakça*

I. KİTAPLAR

Afetinan, A.; Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1969.

Ağaoğlu, Ahmet; Serbest Fırka Hatıraları, İkinci Baskı, Baha Matbaası, İstanbul, 1969.

Ahmad, Feroz; İttihatçılıktan Kemalizme, Çeviren: Fatmagül Berktay, Kaynak Yayınları, İstanbul. 1985.

Akıllıoğlu, Tekin (Yayına Hazırlayan); Çalışma Yaşamını Düzenleyen Uluslararası Belgeler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayını, Ankara, 1995.

Aksoy, Sadri; Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1960.

Aksoy, Suat; Türkiye'de Toprak Meselesi, İkinci Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.

Akşin, Sina; Türkiye'nin Yakın Tarihi, İkinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

Aktan, Reşat; Türkiye'de Ziraat Mahsulleri Fiyatları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1955.

Aktan, Reşat; Türkiye İktisadı, Ayyıldız Matbaası, Ankara,

* Kaynakça'da, sadece metin içerisinde atıfta bulunulan eserler gösterilmiştir.

1968.

Aldıkaçtı, Orhan; Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982.

Altun, Abdülrezak; Türkiye'de Gazetecilik ve Gazeteciler, Çağdaş Gazeteciler Derneği Yayınları, Ankara, 1995.

Anderson, Benedict; Hayali Cemaatler-Milliyetçiliğin Kökenleri ve Yayılması, Çeviren:İskender Savaşır, Metis Yayınları, İstanbul, 1993.

Aralov, S.İ.; Bir Sovyet Diplomatının Türkiye Anıları, Çeviren:Hasan Ali Ediz, İkinci Baskı, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1985.

Arar, İsmail; Atatürk'ün Halkçılık Programı ve Halkçılık İlkesinin Tarihçesi, Baha Matbaası, İstanbul, 1963.

(Atay), Falih Rıfkı; Faşist Roma, Kemalist Tiran ve Kaybolmuş Makidonya, Hakimiyeti Milliye Matbaası, Ankara, 1931.

Avcıoğlu, Doğan; Türkiye'nin Düzeni, Birinci Cilt, Beşinci Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1971.

Aydemir, Şevket Süreyya; Cihan İktisadiyatında Türkiye, Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti Yayım, Ankara, 1931.

Aydemir, Şevket Süreyya; Tek Adam, Mustafa Kemal (1922-1938), Üçüncü Cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1965.

Aydemir, Şevket Süreyya; İkinci Adam, Birinci Cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1966.

Aydemir, Şevket Süreyya; İkinci Adam, İkinci Cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1967.

Aydemir, Şevket Süreyya; İnkilap ve Kadro, İkinci Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1968.

Başar, Ahmed Hamdi; Atatürk'le Üç Ay, Tan Matbaası, İstanbul, 1945.

(Başgil), Ali Fuat; Türk İşçi Hukukuna Giriş, Hukuk İlmini Yayma Kurumu Yayını, Ankara, 1936.

Başterzi, Süleyman; Şuğle, Mehmet Ali; İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsal Yönleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1999.

Baydar, Oya; Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi(I), Infograph, Frankfurt a Main, 1982.

Behar, Cem; Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Türkiye'nin Nüfusu:1500-1927, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını, Ankara, 1996.

Berkes, Niyazi; Türkiye İktisat Tarihi, Birinci Cilt, İkinci Baskı, Gerçek Yaymevi, İstanbul, 1972.

Berkes, Niyazi; Türkiye'de Çağdaşlaşma, Bilgi Yaymevi, Ankara, 1973.

Berkes, Niyazi; Türk Düşününde Batı Sorunu, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1975.

Bianchi, Robert; Interest Groups and Political Development in Turkey, Princeton University Press, Princeton,1984.

Bila, Hikmet; CHP Tarihi, Doruk Matbaacılık Sanayii, Ankara, 1979.

Boratav, Korkut; Türkiye'de Devletçilik, İkinci Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.

Boratav, Korkut; Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985, Üçüncü Baskı, Gerçek Yaymevi, İstanbul, 1990.

Boratav, Korkut; Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1991.

Bozkurt, Mahmut Esat; Türk Köylü ve İşçilerinin Hakları, İzmir Ticaret Basımevi Köy Neşriyatından, Ticaret Basımevi, İzmir, 1939.

Bulutay, Tuncer; Tezel, Yahya Sezai; Yıldırım, Nuri; Türkiye Milli Geliri: 1923-1948, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974.

Bulutay, Tuncer; Employment, Unemployment and Wages in Turkey, International Labour Office, State Institute of Statistics, Ankara, 1995.

Burns, Edward McNall; Çağdaş Siyasal Düşünceler:1850-1950, Çeviren:Alaeddin Şenel, İkinci Baskı, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.

Canovan, Margaret; Populism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1981.

Carr, E.H.; Tarih Nedir?, Çeviren:Nüket Misket Uzuner, İkinci

Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1987.
Cumhuriyetin 50.Yılında Esnaf ve Sanatkar, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., Ankara, 1973.
Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk, Dr.Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983.
Çatma, Erol; Asker İşçiler, Ceylan Yayıncılık, İstanbul, 1998.
Çavdar, Tevfik; Milli Mücadele Başlarken Sayılarla "Vaziyet ve Manzara-i Umumiye", Milliyet Yayınları, İstanbul, 1971.
Çavdar, Tevfik; Milli Mücadelenin Ekonomik Kökenleri, Köz Yaymları, İstanbul, 1974.
Çelik, Nuri; İş Hukuku Dersleri, Ondördüncü Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1998.
Demircioğlu, Murat; Dünyada İşçi Sendikaları, Basisen Yayını, İstanbul, 1987.
Dereli, Toker; Aydmlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1974.
Dilik, Sait; Türkiye'de Sosyal Sigortalar-İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi, İkinci Baskı, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 1972.
Dobb, Maurice; Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler, Çeviren: F.Akar, Belge Yaymları, İstanbul, 1992.
Dönmezer, Sulhi; Basın ve Hukuku, Dördüncü Bası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1976.
Duguit, Leon; Kamu Hukuku Dersleri, Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1954.
Dumont, Paul; Mustafa Kemal, Çeviren: Zeki Çelikkol, Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara, 1993.
Durkheim, Emile; Meslek Ahlakı, Çeviren: Mehmet Karasan, Milli Eğitim Bakanlığı Yaymı, Ankara, 1949.
Durkheim, Emile; The Division of Labor in Society, Translated by George Simpson, The Free Press, New York, 1964.
Duverger, Maurice; Siyasi Partiler, Çeviren: Ergun Özbudun, İkinci Basını, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974.
Ekin, Nusret; Endüstri İlişkileri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1976.

Eldem, Vedat; Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik, İkinci Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1994.

Emin Türk Eliçin, Kemalist Devrim İdeolojisi, Ant Yayınları, İstanbul, 1970.

Ergun, Doğan; Sosyoloji El Kitabı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973.

Eroğul, Cem; Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974.

Ersoy, Yüksel; Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1973.

Etingü, Turgut; Kömür Havzasmda İlk Grev, Koza Yayınları, İstanbul, 1976.

Esen, Bülent Nuri; Türk İş Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayım, Ankara, 1944.

Eyüboğlu, C.R.; Tekaüt Hükümleri ile Şerh ve İzahları, Devlet Matbaası, Ankara, 1945.

Falkus, M.E.; Rusya'nın Endüstrileşmesi, 1700-1914, Çeviren:Alaeddin Şenel, V Yayınları, Ankara, 1986.

Fmdıkoğlu, Z. Fahri; Defterdar Fabrikası Hakkında Bir Tatbiki Sınai Sosyoloji Denemesi, Türkiye Harsi ve İçtimai Araştırmalar Derneği Yayını, İstanbul, 1955.

Findley, Carter V.; Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi, Çeviren: Gül Çağalı Güven, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.

Fişek, Gürhan; Özşuca, Şerife; Şuğle, Mehmet Ali; Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi (1946-1996), Sosyal Sigortalar Kurumu-Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, Ankara, 1997.

Georgeon, François; Türk Milliyetçiliğinin Kökenleri-Yusuf Akçura (1876-1935), Çeviren:Alev Er, Yurt Yayınları, Ankara, 1986.

Giddens, Anthony; Capitalism and Modern Social Theory, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.

Giritlioğlu, Fahir; Türk Siyasi Tarihinde Cumhuriyet Halk Partisinin Mevkii, Cilt:1, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965.

Gökalp, Ziya; Türkçülüğün Esasları, Altıncı Basılış, Varlık Yayınevi, İstanbul, 1966.

Göze, Ayferi; Korporatif Devlet, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1968.

Gözübüyük, A. Şeref; Kili, Suna; Türk Anayasa Metinleri: 1839-1980, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1982.

Gülmez, Mesut; Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi (1936 Öncesi), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1983.

Gülmez, Mesut; Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ/ILO Sözleşme ve İlkeleri), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1988.

Gülmez, Mesut; Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), İkinci Bası, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yaymı, Ankara, 1991.

Gülmez, Mesut; Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909-1961), Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

Gümüş, Fatih; Türk İş Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Uzlaştırma, Emel Matbaacılık Sanayii, Ankara, 1972.

Güner, Şefik; Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Ceza Kanunu, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1981.

Güneş, İhsan; Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923), Anadolu Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Yayını, Eskişehir, 1985.

Güzel, Şehmus; Türkiye'de İşçi Örgütlenmesi (1940-1950), Yaymlanmamış Doçentlik Tezi, Birinci Cilt, Ankara, 1982(a).

Güzel, Şehmus; Türkiye'de İşçi Örgütlenmesi (1940-1950), Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, İkinci Cilt, Ankara, 1982(b).

Güzel, Şehmus; Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler), Sosyalist Yayınlar, İstanbul, 1993.

Güven, Sevin; Ünsal, Sıtkı; İzgi, Cahit; Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1982.

Hatipoğlu, Şevket Raşit; Türkiyede Zirai Buhran, Yüksek Ziraat Enstitüsü Yayını, Ankara, 1936.

Heaton, Herbert; Avrupa İktisat Tarihi, İkinci Cilt, Çevirenler: Mehmet Ali Kılıçbay, Osman Aydoğuş, Teori Yayınları, Ankara, 1985.

Hines, Walker D.; Somervell, Brehon; Gardner, O.F.; Kemmerer, Edwin Walter; Whittlesey, C.R.; Wright Jr, W.L.; Wadsted, Bengt; Dorr, Goldthwaite H.; Smith, H. Alexander; Trivanovitch, Vaso; Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933-1934, Cilt:I-II, Mehmed İhsan Matbaası, Ankara, 1936(a).

Hines, Walker D.; Somervell, Brehon; Gardner, O.F.; Kemmerer, Edwin Walter; Whittlesey, C.R.; Wright Jr, W.L.; Wadsted, Bengt; Dorr, Goldthwaite H.; Smith, H. Alexander; Trivanovitch, Vaso; Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933-1934, Cilt:III-IV, Köy Öğretmeni Basımevi, Ankara, 1936(b).

Hines, Walker D.; Somervell, Brehon; Gardner, O.F.; Kemmerer, Edwin Walter; Whittlesey, C.R.; Wright Jr, W.L.; Wadsted, Bengt; Dorr, Goldthwaite H.; Smith, H. Alexander; Trivanovitch, Vaso; Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933-1934, Cilt:V-VI, Mehmed İhsan Matbaası, Ankara, 1936(c).

Hobsbawm, Eric J.; Sanayi ve İmparatorluk, Çevirenler: Yalçın Gülerman, Abdullah Ersoy, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1987.

Hobsbawm, Eric J.; Milletler ve Milliyetçilik-"Program, Mit, Gerçeklik", Çeviren:Osman Akınhay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

Issawi, Charles (Editör); The Economic History of the Middle East: 1800-1914, The University of Chicago Press, Chicago, 1966.

Issawi, Charles; The Economic History of Turkey:1800-1914, The University of Chicago Press, Chicago, 1980.

Işık, Rüçhan; Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1967.

Işıklı, Alpaslan; Sendikacılık ve Siyaset, Dördüncü Baskı, İmge Kitabevi Yayını, Ankara, 1990.

Işıklı, Alpaslan; İş Hukuku, İkinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

İnönü, İsmet; Hatıralar, İkinci Kitap, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.

Kalaycıoğlu, Ersin; Sarıbay, Ali Yaşar (Editörler); Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1986.

Kapani, Münci; Kamu Hürriyetleri, Yedinci Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

Karahasan, Ömer; Türkiye Sendikacılık Hareketi İçinde Zonguldak Maden İşçileri ve Sendikası, Zonguldak Maden İşçileri Sendikası Yayım, Zonguldak, 1978.

Karpat, Kemal H.; Ottoman Population:1830-1914, Demographic and Social Characteristics, The University of Wisconsin Press, Madison, 1985.

Karpat, Kemal; Türk Demokrasi Tarihi:Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller, İkinci Baskı, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1996.

Kasaba, Reşat; Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi, Belge Yayınları, İstanbul, 1993.

Kepenek, Yakup; Türkiye Ekonomisi, Teori Yayınları, Ankara, 1987.

Kepenek, Yakup; Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İkinci Baskı, Gerçek Yaymevi, İstanbul, 1993.

Kerr, Clark; Dunlop, John T.; Harbison, Frederick H.; Myers, Charles A.; Industrialism and Industrial Man, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

Keyder, Çağlar; Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye:1923-1929, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

Keyder, Çağlar; Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, İkinci Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990(a).

Kıvılcımlı, Hikmet; Türkiye İşçi Sınıfının Sosyal Varlığı, Birinci Kitap: Sayı, Topoğrafya, Kadın ve Çocuk, İstanbul Bozkurt Matbaası, İstanbul, 1935.

Kili, Suna; Atatürk Devrimi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981.

Kocatürk, Utkan; Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Kronolojisi, 1918-1938, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara,

1988.
Koç, Yıldırım; Türk-İş: Neden Böyle? Nasıl Değişecek?, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986.
Koç, Yıldırım; Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi: Olaylar-Değerlendirmeler, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1996.
Koç, Yıldırım; Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1998.
Koçak, Cemil; Türkiye'de Milli Şef Dönemi:1938-1945, Yurt Yayınevi, Ankara, 1986.
Kongar, Emre; İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Dördüncü Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1981(a).
Kongar, Emre; Atatürk ve Devrim Kuramları, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981(b).
Kop, Kadri Kemal; Milli Şef'in Söylev, Demeç ve Mesajları, Akay Kitabevi, İstanbul, 1945.
Köker, Levent; Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.
Kuruç, Bilsay; Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.
Kuruç, Bilsay; Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, Birinci Cilt:1929-1932, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1988.
Kuruç, Bilsay; Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, İkinci Cilt:1933-1935, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1993.
Küçükerman, Önder; Hereke Fabrikası-Saraydan Hereke'ye Giden Yol, Sümerbank Yayını, İstanbul, 1987.
Küçükerman, Önder; "Feshane"-Defterdar Fabrikası, Sümerbank Yayını, İstanbul, 1988(a).
Küçükerman, Önder;Beykoz Fabrikası-Boğaziçi'nde Başlatılan Sanayi, Sümerbank Yaymı, İstanbul, 1988(b).
Küçükömer, İdris; Düzenin Yabancılaşması-Batılaşma, Ant Yayınları, İstanbul, 1969.
Laclau, Ernesto; Politics and Ideology in Marxist Theory: Capi-

talism, Fascism, Populism, Second Impression, New Left Books, London, 1979.

Lenin, V.İ.; Halkın Dostları Kimlerdir?, Çeviren: Vahap S. Erdoğdu, Sol Yayınları, Ankara, 1976(a).

Lenin, V.İ.; Selected Works, Volume:1, Progress Publishers, Moscow, 1976(b).

Lenin, V.İ.; İşçi Sınıfı ve Köylülük, Çeviren: Muzaffer Ardos, Sol Yayınları, Ankara, 1977.

Lewin, Moshe; The Making of the Soviet System, Pantheon Books, New York, 1985.

Liebman, Marcel; Rus İhtilali, Çeviren:Samih Tiryakioğlu, Varlık Yayınları, İstanbul, 1968.

Makal, Ahmet; Grev:Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar, V Yayınları, Ankara, 1987.

Makal, Ahmet; Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri:1850-1920, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.

Mardin, Şerif; Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Bütün Eserleri 3: Makaleler 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.

Mimaroğlu, Sait Kemal; Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1964.

Moore Jr., Barrington; Diktatörlüğün ve Demokrasinin Tarihsel Kökenleri: Çağdaş Dünyanın Yaratılmasında Soylunun ve Köylünün Rolü, Çevirenler: Şirin Tekeli, Alaeddin Şenel, V Yayınları, Ankara, 1989.

Munck, Ronaldo; Uluslararası Emek Araştırmaları, Çeviren: Cenk Aygün, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

Oğuzman, Kemal; Hukuki Yönden Grev ve Lokavt, İkinci Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1967.

Oğuzman, Kemal; Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, Birinci Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1984.

Oktay, Cemil; Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1983.

Onur, Ahmet; Türkiye Demiryolları Tarihi (1860-1953), Kara

Kuvvetleri Komutanlığı Yayını, K.K.K. İstanbul Askeri Basımevi, İstanbul, 1953.

Oran, Baskın; Atatürk Milliyetçiliği, Dost Kitabevi Yayını, Ankara, 1988.

Ökçün, Gündüz; Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti, Doğuş Matbaacılık ve Ticaret Limited Şirketi Matbaası, Ankara, 1962.

Ökçün, Gündüz (Yayına Hazırlayan); Osmanlı Sanayii, 1913-1915 Yılları Sanayi İstatistiki, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1970.

Ökçün, Gündüz; Türkiye İktisat Kongresi, 1923-İzmir, İkinci Basılış, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1971.

Özbudun, Ergun; Siyasal Partiler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1977.

Özbudun, Ergun; 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun; Kazancıgil, Ali (Editörler); Atatürk, Founder of a Modern State, C.Hurst & Company, London, 1981.

Öztürk, Kazım; Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programları, Ak Yayınları, İstanbul, 1968.

Pamuk, Şevket; Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi: 1820-1913, Yurt Yayınları, Ankara, 1984.

Pamuk, Şevket; Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi:1500-1914, İkinci Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

Parla, Taha; Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm, Yayına Hazırlayanlar: Füsun Üstel, Sabir Yücesoy, İletişim Yayınları, İstanbul, 1989.

Peker, Recep; C.H.P. Genel Sekreteri R. Peker'in Söylevleri, Ulus Basımevi, Ankara, 1935(a).

Peker, Recep; İnkilab Dersleri Notları, Ulus Basımevi, Ankara, 1935(b).

Quataert, Donald; Osmanlı Devleti'nde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş (1881-1908), Çeviren:Sabri Tekay, Yurt Yayınları, Ankara, 1987.

Quataert, Donald; Sanayi Devrimi Çağında Osmanlı İmalat Sektörü, Çeviren:Tansel Güney, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.

Quataert, Donald; Zürcher, Erik Jan (Editörler); Workers and the Working Class in the Ottoman Empire and the Turkish Republic: 1839-1950, Tauris Academic Studies, London, 1995,

Reisoğlu, Safa; Kıdem Tazminatı, TÜTİS Yayını, Ankara, 1976.

Reisoğlu, Seza; Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukda Toplu İş Sözleşmeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1967.

Reisoğlu, Seza; Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yaymı, Ankara, 1971.

Sander, Oral; Türk-Amerikan İlişkileri:1947-1964, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yaymı, Ankara, 1979.

Sarc, Ömer Celal; Türkiye Ekonomisinin Genel Esasları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1949.

Saymen, Ferit Hakkı; Türk İş Hukuku, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1954.

Schick, Irvin Cemil; Tonak, Ertuğrul Ahmet (Derleyenler); Geçiş Sürecinde Türkiye, Belge Yayınları, İstanbul, 1990.

Schmitter, Philippe C.; Lembruch, Gerhard; (Editörler), Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage Publications, Beverly Hills, 1979.

Shaw, Stanford J.; Kural Shaw, Ezel; History of the Ottoman Empire and Modern Turkey, Volume II: Reform, Revolution and Republic:The Rise of Modern Turkey, 1808-1975, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.

Sinanoğlu, Nüshet Haşim; Faşizm ve Onun Devlet Sistemi, Muallim A.Halit Kitaphanesi, İstanbul, 1933.

Somer, Kenan; Ekim İhtilali, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1970.

Soral, Erdoğan; Özel Kesimde Türk Müteşebbisleri, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1974.

Soyak, Hasan Rıza; Atatürk'ten Anılar I, Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. Yayını, İstanbul, 1973.

Soysal, Mümtaz; Anayasanın Anlamı, Altıncı Baskı, Gerçek Ya-

yınevi, İstanbul, 1986.
Sunar, Kemal Sahir; Türk Sendikalar Hukuku, Birinci Kitap, Ankara, 1955.
Sur, Melda; Grev Kavramı: Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 1987.
Sülker, Kemal; Türkiye'de Sendikacılık, İstanbul, 1955.
Süral, Nurhan; İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları, Türk-İş Yayınları, Ankara, 1982.
Süzek, Sarper (Derleyen); Temel İş Yasaları, Beşinci Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1994.
Süzek, Sarper; İş Hukukunun Genel Esasları, Savaş Yayınları, Ankara, 1998.
Şahingiray, Özel (Toplayan); Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri:1920-1953, Doğuş Ltd. Ortaklığı Matbaası, Ankara, 1954.
Talas, Cahit; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1953.
Talas, Cahit; İçtimai İktisat Dersleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1955.
Talas, Cahit; İçtimai İktisat, İkinci Bası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1961.
Talas, Cahit; Sosyal Politika, Birinci Kitap:Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim, Yenilenmiş Üçüncü Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1967.
Talas, Cahit; Sosyal Ekonomi, İkinci Kitap, Dördüncü Bası, S Yayını, Ankara, 1976.
Talas, Cahit; Toplumsal Politika, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1990.
Talas, Cahit; Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992.
Talas, Cahit; Toplumsal Ekonomi, Yedinci Basım, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.
Tanör, Bülent; Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul, 1978.
Tanör, Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Dördüncü Baskı, Afa Yayınları, İstanbul, 1996.

Tanyol, Cahit; Atatürk ve Halkçılık, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981.

Tanzimattan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, İkinci Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985.

Tekeli, İlhan; İlkin, Selim; Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, İkinci Basım, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi, No.1, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını, Ankara, 1981.

Tekeli, İlhan; İlkin, Selim; Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi, No.3, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını, Ankara, 1982.

Tekeli, İlhan; İlkin, Selim; 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi, No.2, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını, Ankara, 1983.

Tezel, Yahya Sezai; Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, İkinci Basım, Yurt Yayınları, Ankara, 1986.

Thorez, Maurice; Bouvier-Ajam, Maurice; Mury, Gilbert; Kapitalist Toplumda İşçi Sınıfı, Çeviren: Mehmet Keremgil, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1968.

Timur, Taner; Osmanlı Toplumsal Düzeni, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1979.

Timur, Taner; Türk Devrimi ve Sonrası, Üçüncü Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1994.

Topçuoğlu, İbrahim; Türkiye'de İlk Sendika, Sarıkışla'da 1932, Öncü Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1975.

Toprak, Zafer, Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918), Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

Topuz, Hıfzı; Türk Basın Tarihi, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973.

Tökin, İsmail Hüsrev; Türkiye'de Sanayi, İktisadi ve İçtimai Türkiye, Cilt:3, Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1946.

Tuna, Orhan; Grev Hakkı-İş Mücadelelerinde Yeri ve Ehemmiyeti, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul,

1951.

Tuna, Orhan; Kutal, Metin; Grev Hakkı-Başlıca Meseleleri ve Memleketimiz Bakımından Tanzimi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1962.

Tuna, Orhan; Yalçıntaş, Nevzat; Sosyal Siyaset, Der Yayınları, İstanbul, 1981.

Tunaya, Tarık Zafer; Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1980.

Tunaya, Tarık Zafer; Türkiye'de Siyasi Partiler:1859-1952, İkinci Baskı (1952 tarihinde yayınlanan kitabın tıpkıbasımı), Arba Yayınları, İstanbul, 1995.

Tuncay, A.Can; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Üçüncü Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1986.

Tunçay, Mete (Hazırlayan); Mesai, Halk Şuralar Fırkası Programı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1972.

Tunçay, Mete; Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925), Üçüncü Baskı, Bilgi Yaymevi, Ankara, 1978.

Tunçay, Mete; Türkiye'de Tek Parti Yönetiminin Kurulması: 1923-1931, Yurt Yayınları, Ankara, 1981.

Tunçay, Mete; 1923 Amele Birliği, BDS Yayınları, İstanbul, 1989.

Tunçomağ, Kenan; İş Hukuku, İkinci Cilt, Sermet Matbaası, Kırklareli, 1980.

Tunçomağ, Kenan; Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Üçüncü Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1987.

Turgut, Nükhet; Siyasal Muhalefet, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.

Tüm İktisatçılar Birliği; Türkiye İşçi Sınıfı ve Mücadeleleri Tarihi, Tüm İktisatçılar Birliği Yayınları, Ankara, 1976.

Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, Basisen Yayını, İstanbul, 1988.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul, 1996.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayım, İkinci Cilt, İstanbul, 1998.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih

Vakfı Yayını, Üçüncü Cilt, İstanbul, 1998.
Uluatam, Özhan; Kamu Maliyesi, Beşinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997.
Uluatam, Özhan; Tan, Turgut; Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yaymı, Ankara, 1982.
Üçok, Coşkun; Mumcu, Ahmet; Bozkurt, Gülnihal; Türk Hukuk Tarihi, Sekizinci Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 1996.
Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet; Türk Medeni Kanunu, Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu, Birinci Cilt, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1970(a).
Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet; Borçlar Kanunu, Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu, İkinci Cilt, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1970(b).
Venturi, Franco; Roots of Revolution, Alfred A. Knopf, New York, 1964.
Walicki, Andrzej; Rus Düşünce Tarihi:1760-1900, Çeviren: Alaeddin Şenel, V Yayınları, Ankara, 1987.
Yerasimos, Stefanos; Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, Üçüncü Cilt:1.Dünya Savaşından 1971'e, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976.
Yerman, Celal; Ağaoğlu, Samet; Türkiye İktisadi Teşkilatında Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları, Tifaş Basımevi, Ankara, 1943.
Yetkin, Çetin; Kaba Kuvvet Felsefesi-Doğuşu ve Gelişimi, Toplum Yaymevi, Ankara, 1969.
Yetkin, Çetin; Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı, Karacan Yayınları, İstanbul, 1982.
Yetkin, Çetin; Türkiye'de Tek Parti Yönetimi:1930-1945, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1983.
Yüksel, Nahit; Kamu Konutları Mevzuatı (1924-1994), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995.
Zaim, Sabahaddin; İstanbul Mensucat Sanayiinin Bünyesi ve

Ücretler, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1956.

Zaim, Sabahaddin; Türkiye'de Ücret ve Gelirler Siyaseti, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 1974.

Zaim, Sabahaddin; Çalışma Ekonomisi, Onuncu Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.

Zeki, M.; Mıntıkamızın Kitabı, Cilt I, İzmir Ticaret ve Sanayi Odası Yayını, İzmir, 1930.

II. MAKALELER

Ağaoğlu, Samet; "Türkiye'de İş Kanunu Tarihçesi", Zerrin Bayraktar, Cem Alpar (Yayına Hazırlayanlar); Ülkü, Seçmeler, Tıpkıbasım, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1982, ss.290-296. (Yazı, derginin Temmuz 1936 sayısında yayınlanmıştır.)

Ahmad, Feroz; "The Political Economy of Kemalism", Ergun Özbudun, Ali Kazancıgil (Editörler); Atatürk, Founder of a Modern State, C.Hurst & Company, London, 1981, ss.145-164.

Akkaya, Yüksel; "İstanbul'da İşçi Hareketi", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, İkinci Cilt, İstanbul, 1998, ss.72-82.

Akkaya, Yüksel; "Kuruluş Yıllarında Türkiye'de İşçi Sınıfı" (1923-1936), Yayınlanmamış Makale, 1999(a).

Akkaya, Yüksel; "1929 Bunalımı, İşsizlik ve Bir Kanun: Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun", Toplumsal Tarih, Cilt:12, Sayı:68, Ağustos 1999(b), ss.42-52.

Aksoy, Sadri; "Çalışma Hayatımızı İlgilendiren Koordinasyon Kararları", Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:20, Temmuz 1947, ss.66-69.

Akşin, Sina; "Osmanlı-Türk Toplumundaki Sınıf Yapısı Üzerine Bir Deneme", Toplum ve Bilim, Yaz 1977, ss.31-46.

Akşin, Sina; "Atatürk Döneminde Demokrasi", Türkiye'nin

Önünde Üç Model, Telos Yayıncılık, İstanbul, 1997, ss.93-106.

Alsaç, Orhan; "İşçi Evleri", Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Kasım 1945, ss.50-56.

Aruoba, Çelik; "Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarında Türkiye'nin Tarımsal Yapısı ve Tarıma Yönelik Politikalar", Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1982, ss.79-88.

Ashenfelter, Orley; Johnson, George E., "Bargaining Theory, Trade Unions and Strike Activity", American Economic Review, Cilt:59, March 1969, ss.35-49.

Atabarut, İhsan; "İşçi Evlerinin Sosyal Esasları Hakkında", Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Kasım 1945, ss.57-60.

Aytimur, Nuri; "Sümerbank Topluluğunda Uygulanan Emeklilik İşlemleri", Sümerbank Genel Müdürlüğü, Memur Mevzuatı ve Tatbikatı, İkinci Personel İşleri Semineri, Seminer Notları, 4.10.1965-9.11.1965, Cilt:2, Ankara, 1965.

Barkan, Ömer Lütfi; "'Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu' ve Türkiye'de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:6, No.1-2, Ekim 1944-Ocak 1945, ss.54-145.

Can, Hayri; "Memurlarla ilgili İzin Esasları ve Tatbikatı", Sümerbank Genel Müdürlüğü, Memur Mevzuatı ve Tatbikatı, İkinci Personel İşleri Semineri, Seminer Notları, 4.10.1965-9.11.1965, Cilt:2, Ankara, 1965.

Cillov, Haluk; "Türkiye'de Sanayi Sayımları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Onüçüncü Cilt, Ekim 1951-Temmuz 1952, No.1-4, ss.199-228.

Cizre, Ümit; "Korporatizm ve Türk Sendikacılığı 1", Birikim, Eylül 1992(a), Sayı:41, Sayfa:30-38.

Cizre, Ümit; "Korporatizm ve Türk Sendikacılığı 2", Birikim, Ekim 1992(b), Sayı:42, Sayfa:46-56.

Crepaz, Markus; "Corporatism in Decline?-An Empirical Analysis of the Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democ-

racies", Comparative Political Studies, Vol.25, No.2, July 1992, s.139-168.

Çakar, Şeref; "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Ereğli Kömür Havzası Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı", Gürhan Fişek, Şerife Özşuca, Mehmet Ali Şuğle; Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi (1946-1996), Sosyal Sigortalar Kurumu-Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, Ankara, 1997, ss.206-214.

Çehreli, Ahmet; "Türkiye Demir ve Çelik İşletmelerinde İşçi-İşveren Münasebetleri", Sosyal Siyaset Konferansları, Onyedinci Kitap, İstanbul, 1966, ss.137-151.

Çelik, Nuri; "Sendikalar Açısından Elli Yıllık Gelişme", Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, Basisen Yayını, İstanbul, 1988, ss.89-110.

Çitçi, Oya; "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı:3, Eylül 1988, ss.39-59.

Daver, Bülent; "Atatürk ve Sosyo-Politik Sistem Görüşü", Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk, Dr.Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983, ss.245-280.

Dinçer, Celal; "Kömür İşçilerimiz ve Kömür İşlerimiz", Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:6, Mayıs 1946(a), ss.25-27.

Dinçer, Celal; "Çalışma Hayatımızda Gelişmeler", Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:12, Kasım 1946(b), ss.63-64.

Ekin, Nusret; "Sanayiimizdeki Yüksek İşçi Devrinin Tesirleri ve Bu Hususta Alınabilecek Tedbirler", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:20, Sayı:1-4, Ekim 1958-Temmuz 1959, ss.243-322.

Ekin, Nusret; "Memleketimizde İşçi Devri Mevzuunda Yapılan Araştırmalar ve Ortaya Koydukları Neticeler", Sosyal Siyaset Konferansları, Dokuzuncu-Onuncu-Onbirinci Kitap, İstanbul, 1960, ss.123-192.

Ekin, Nusret; "Türkiye'nin Sanayileşmesinde "Köylü-Şehirli İşçi"ler", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:27, Sayı:3-4, Haziran 1968- Eylül 1968, ss.225-264.

Ekin, Nusret; "Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu", Sosyal Siyaset Konferansları, Otuzbeşinci-

Otuzaltıncı Kitap, İstanbul, 1987, ss.33-49.

Elbir, Halid Kemal; "Yürürlüğe Girmesinin Ellinci Yıldönümü Vesilesiyle 1936 Tarihli Türk İş Kanunu Üzerine Düşünceler", Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, Basisen Yayını, İstanbul, 1988, ss.7-17.

Eldem, Vedat; "Devlet Hizmetinde Çalışanların Refah Seviyesinde Husule Gelen Değişiklikler", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Onüçüncü Cilt, Ekim 1951-Temmuz 1952, No.1-4, ss.229-238.

Ertuğrul, Feyzullah; "İşçi Aristokrasisi", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, İkinci Cilt, İstanbul, 1998, ss.99-100.

Galip, Dr.Reşit; "Köycülük", Emin Türk Eliçin, Kemalist Devrim İdeolojisi, Ant Yayınları, İstanbul, 1970, ss.359-379.

Gönlübol, Mehmet; Ülman, Haluk; "Savaş Sonu Dünyasında Türkiye'nin Durumu-İkinci Dünya Savaşından Sonra Türk Dış Politikası:1945-1965", Olaylarla Türk Dış Politikası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1987, ss.191-200.

Gülmez, Mesut; "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:6, Sayı:3, Eylül 1973, ss.27-47.

Gülmez, Mesut; "Ellinci Yılında Birinci İş Yasası Üzerine Notlar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:2, Haziran 1986, ss.127-152.

Gülmez, Mesut; "Celal Bayar ve İşçi Hakları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:20, Sayı:1, Mart 1987(a), ss.87-106.

Gülmez, Mesut; "1936 İş Yasasının Hazırlık Çalışmaları", Sosyal Siyaset Konferansları, Otuzbeşinci-Otuzaltıncı Kitaplar, İstanbul, 1987(b), ss.127-163.

Gülmez, Mesut; "Dernek Kurma Hakkını Düzenleyen Yasalar", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul, 1996(a), ss.292-295.

Gülmez, Mesut; "Ali İktisat Meclisi", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul, 1996(b), s.33.

Gülmez, Mesut; "1908 Grevleri (İlan-ı Hürriyet Grevleri)", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul, 1996(c), ss.175-178.

Güngör, Fatih; "Amele Teali Cemiyeti", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yaymı, Birinci Cilt, İstanbul, 1996, s.40.

Günther, Hans; Leminsky, Gerhard; "The Federal Republic of Germany", John T. Dunlop, Walter Galenson (Editörler), Labor in the Twentieth Century, Academic Press, New York, 1978, ss.149-196.

Güzel, Ali; "3008 Sayılı İş Yasasımn Önemi ve Başlıca Hükümleri", Sosyal Siyaset Konferansları, Otuzbeşinci-Otuzaltıncı Kitaplar, İstanbul, 1987, ss.165-222.

Güzel, Şehmus; "Cumhuriyet Türkiyesinde İşçi Hareketleri", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Yedinci Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, ss.1848-1876.

Irmak, Sadi; "Memleketimizin Çalışma Meseleleri", Sosyal Siyaset Konferansları, Sekizinci Kitap, İstanbul, 1956, ss.42-45.

İlkin, Selim; "Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı", ODTÜ Gelişme Dergisi, Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar, 1978 Özel Sayısı, ss.251-347.

İnsel, Ahmet; "Cumhuriyet Döneminde Otoritarizm", Zeynep Rona (Editör); Bilanço 1923-1998:Türkiye Cumhuriyetinin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, Birinci Cilt, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, ss.35-46.

Jessop, Bob; "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", Philippe C. Schmitter, Gerhard Lembruch (Editörler); Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, ss.185-212.

Kara-İncioğlu, Nihal; "Türkiye'de Çok Partili Sisteme Geçiş ve Demokrasi Sorunları", Tarih ve Demokrasi-Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, ss.69-86.

Karakışla, Yavuz Selim; "The Emergence of the Ottoman Industrial Working Class: 1839-1923", Donald Quataert; Erik Jan Zürcher (Editörler); Workers and the Working Class in the

Ottoman Empire and the Turkish Republic: 1839-1950, Tauris Academic Studies, London, 1995, ss.19-34.

Kazancıgil, Ali; "The Ottoman-Turkish State and Kemalism", Ergun Özbudun, Ali Kazancıgil (Editörler); Atatürk, Founder of a Modern State, C.Hurst & Company, London, 1981, ss.37-56.

Kazgan, Gülten; "Türk Ekonomisinde 1927-1935 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütleşmeler", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, ss.231-274.

Kessler, Gerhard; "Türk İş İstatistikleri", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:4, Sayı:1, İlkteşrin 1942, ss.236-254.

Kessler, Gerhard; "Zonguldak ve Karabük'teki Çalışma Şartları", İçtimai İktisat Konferansları, İkinci Kitap, 1949, ss.7-33

Keyder, Çağlar; "Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politiği", Irvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak (Derleyenler); Geçiş Sürecinde Türkiye, Belge Yayınları, İstanbul, 1990(b), ss.38-75.

Korniyenko, R.P.; "Cumhuriyetin Kuruluşundan II.Dünya Savaşına Kadar Türkiye'de İşçi Hareketleri: 1923-1939", Sosyalist Parti İçin Teori-Pratik Birliği, Sayı:2, Şubat 1971, ss.49-70.

Kuruç, Bilsay; "Cumhuriyet Döneminde İktisat Politikaları Üzerine Gözlemler", Zeynep Rona (Editör); Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyetinin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, İkinci Cilt, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, ss.21-32.

Lembruch, Gerhard; "Liberal Corporatism and Party Government", Philippe C. Schmitter, Gerhard Lembruch (Editörler); Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, ss.147-184.

Lijphart, Arend; Crepaz, Markus; "Corporatism and Consensus Democracy in 18 Countries:Conceptual and Empirical Linkages", British Journal of Political Sciences, Vol.21, April 1991, s.235-256.

Makal, Ahmet; "Grevlerin ve Lokavtların Nicel Boyutlarma İlişkin Ölçme ve Değerlendirme Sorunları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XLV, Sayı:1-4, Ocak-Aralık 1990, ss. 243-254.

Makal, Ahmet; "Korporatizm", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, İkinci Cilt, İstanbul, 1998, ss.289-291.

Mardin, Şerif; "Religion and Secularism in Turkey", Ergun Özbudun, Ali Kazancıgil (Editörler); Atatürk, Founder of a Modern State, C:Hurst & Company, London, 1981, ss.191-220.

Mussolini, Benito; "Faşizm", Çeviren:Pars Esin, Mete Tunçay (Derleyen), Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi-3, Yakın Çağ, Teori Yayınları, Ankara, 1986, ss.230-246.

Oktay, Cemil; "Türkiye'de Yönetsel Yayılma Olgusu ve Doğurduğu Sorunlar", Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay (Editörler); Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1986, ss.253-272.

Okyar, Osman; "Tanzimat Ekonomisi Hakkındaki Karamsarlık Üzerine", Tanzimatın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1994, ss.243-254.

Ölçen, Ali Nejat; "1923-1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları", Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1982, ss.133-150.

Önder, İzzettin; "Cumhuriyet Döneminde Tarım Kesimine Uygulanan Vergi Politikası", Şevket Pamuk, Zafer Toprak (Derleyenler); Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000), Yurt Yayınları, Ankara, 1988, ss.113-134.

Özek, Çetin; "Türk Ceza Kanunu'nun 50 Yılında Devlete Karşı Suçlar", Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısmda Türk Ceza Kanunu'nun 50 Yılı ve Geleceği, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza Hukuku ve Kriminoloji Enstitüsü Yayım, İstanbul, 1976, ss.459-552.

Özeken, Ahmet Ali; "Türkiye Sanayiinde İşçiyi Barındırma

Problemi", İçtimai Siyaset Konferansları, Üçüncü Kitap, 1950, ss.103-130.

Özkan, Orhan; "Atatürk Döneminde Sağlık Politikası", Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1982, ss.191-206.

Özmen, Selahattin; "Üretimde Devlet:Kamu İktisadi Teşebbüsleri", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İkinci Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, ss.426-446.

Pamuk, Şevket; "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Devlet, Tarımsal Yapılar ve Dönüşüm", Şevket Pamuk, Zafer Toprak (Derleyenler); Türkiye'de Tarımsal Yapılar, Yurt Yayınları, Ankara, 1988, ss.91-108.

Pamuk, Şevket; "Ücretlerin Gelişimi", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Üçüncü Cilt, İstanbul, 1998, ss.457-460.

Pamuk, Şevket; "Dünya İktisadi Bunalımı ve 1930'lara Yeniden Bakış", Zeynep Rona (Editör); Bilanço 1923-1998:Türkiye Cumhuriyetinin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, İkinci Cilt, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, ss.33-40.

Panitch, Leo; "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", Philippe C. Schmitter, Gerhard Lembruch (Editörler); Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, ss.119-146.

Peker, Recep; "Recep Peker'in İş Kanunu'nu İzahı", Zerrin Bayraktar, Cem Alpar (Yayma Hazırlayanlar); Ülkü, Seçmeler, Tıpkıbasım, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1982, ss.284-288. (Yazı, derginin Temmuz 1936 sayısında yayınlanmıştır.)

Sarc, Ömer Celal; "Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları", Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk, Dr.Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983, ss.335-378.

Saymen, Ferit H.; "Grev Kanunlarımız", Sendikalı (Türkiye Deniz İşçileri Sendikaları Federasyonu Organı), Yıl:3,

Sayı:75, 1956.
Schmitter, Philippe C.; "Still the Century of Corporatism?", Philippe C. Schmitter, Gerhard Lembruch (Editörler); Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, ss.7-52.
Seren, S.; "Madenciliğimiz Hakkında", Çalışma Dergisi, Yıl:2, Sayı:19, Haziran 1947, ss.48-51.
Servais, Jean-Michel; "Ekonomik Gelişme ve Milletlerarası ve Milli Çalışma Normları ve Özellikle Türk Kanunu", Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, Basisen Yayını, İstanbul, 1988, ss.19-30.
Sezgin, Ömür; "Kadro Hareketi", Cem Alpar (Yayıma Hazırlayan); Kadro, Cilt:1 (Tıpkıbasım), Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1978, ss.11-20.
Şaylan, Gencay; "Cumhuriyet Bürokrasisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İkinci Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, ss.298-308.
"Takrir-i Sükûn Kanunu", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Üçüncü Cilt, İstanbul, 1998, ss.135-136.
Talas, Cahit; "Kollektif İş Mukaveleleri Bakımından Türkiye'nin Durumu", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:IX, Sayı 1, Mart 1954, ss.1-10.
Talas, Cahit; "Uluslararası Belgelerde Toplumsal İnsan Haklarının Evrimi ve Yeni Boyutları", İnsan Hakları Armağanı (XXX.Yıl), Birleşmiş Milletler Türk Derneği Yayım, Ankara, 1978, ss.35-78.
Tayanç, Tunç; "Türkiye'de 'Planlama' Kavramının Oluşumu Üzerine Değinmeler", Ekonomik Yaklaşım, Yıl:1, Cilt:1, Sayı:3, Kış 1980, ss.85-100.
Tekeli, İlhan; İlkin, Selim; "(Kör) Ali İhsan (İloğlu) Bey ve Temsil-i Meslek Programı", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, ss.283-356.
Tekeli, İlhan; İlkin, Selim; "Devletçilik Dönemi Tarım Politikala-

rı", Şevket Pamuk, Zafer Toprak (Derleyenler); Türkiye'de Tarımsal Yapılar, Yurt Yayınları, Ankara, 1988, ss.37-90.

Tekeli, İlhan; Şaylan, Gencay; "Türkiye'de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi", Toplum ve Bilim, Sayı: 5-6, Yaz-Güz 1978, ss.44-110.

Teziç, Erdoğan; "1923-1938 Döneminde Siyasal Parti Programlarında Sosyal ve Ekonomik Görüşler", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayım, İstanbul, 1977, ss.63-72.

Timur, Taner; "Osmanlı Mirası", Irvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak (Derleyenler); Geçiş Sürecinde Türkiye, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, ss.12-37.

Topçuoğlu, Necati; "Memleketimiz İşçi Durumuna Genel Bir Bakış", Çalışma Dergisi, Yıl:1, Sayı:4, Mart 1946, ss.18-20.

Toprak, Zafer; "II.Meşrutiyet'te Solidarist Düşünce: Halkçılık", Toplum ve Bilim, Sayı:1, Bahar 1977(a), ss.92-123.

Toprak, Zafer; "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977(b), ss.13-31.

Toprak, Zafer; "Türkiye'de Korporatizmin Doğuşu", Toplum ve Bilim, Sayı:12, Kış 1980, ss.41-49.

Toprak, Zafer; "Osmanlı Devleti'nde Korporatif Dünya Görüşü: Meslekçilik", Tanzimattan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, İkinci Cilt, 1985(a), ss.371-376.

Toprak, Zafer; "Osmanlı Devleti'nde Uluslaşmanın Toplumsal Boyutu: Solidarizm", Tanzimattan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, İkinci Cilt, 1985(b), ss.377-381.

Tör, Vedat Nedim; "Sınıflaşmamak ve İktisat Siyaseti", Kadro, Sayı:11, İkinci Teşrin, 1932, ss.17-21.

Tör, Vedat Nedim; "Türk İktisadiyatının Erkanı Harbiye Dairesi: Ali İktisat Meclisi", Kadro, Sayı:14, Şubat, 1933(a), ss.12-17.

Tör, Vedat Nedim; "Devletin Yapıcılık ve İdarecilik Kudretine İnanmak Gerektir", Kadro, Sayı:15, Mart, 1933(b), ss.13-19.

Tuna, Orhan; "İş Hukuku ve Milli Korunma Kanunu", İstanbul

Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Birinci Cilt, Nisan 1940, No.3, ss.330-351.

Tuna, Orhan; "İş İstatistikleri", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:6, No.1-2, Ekim 1944-Ocak 1945, ss.325-348.

Tuna, Orhan; "Türkiye'de Cebri Tahkim Sistemi Tatbikatı", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:26, Sayı:1-4, Ekim 1966-Eylül 1967, ss.35-52.

Tuna, Orhan; "Türkiye'de Sendikacılık ve Sendikalarımız", Sosyal Siyaset Konferansları, Yirminci Kitap, İstanbul, 1969, ss.255-268.

Tunçomağ, Kenan; "Türkiye'de İş Hukuku Mevzuatının Gelişmesi", Sosyal Siyaset Konferansları, Yirmibeşinci Kitap, İstanbul, 1974, ss.1-27.

Tunçomağ, Kenan; "Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Gelişme", Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, Basisen Yayını, İstanbul, 1988, ss.159-186.

Türk, İsmail; "Cumhuriyet Döneminde Teşvik Tedbirleri ve Geleceği", Cumhuriyetin 50. Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1975, ss.655-684.

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

Weigert, Oscar; "The New Turkish Labour Code", International Labour Review, Vol.XXXV, No.6, June 1937, ss.753-774.

Yerasimos, Stefanos; "Tek Parti Dönemi", Irvin Cemil Schick, Ertuğrul Ahmet Tonak (Derleyenler); Geçiş Sürecinde Türkiye, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, ss.76-111.

Yıldırım, Mebrure; "Sümerbank'm Sosyal Sahadaki Faaliyetleri", Sümerbank Genel Müdürlüğü, İşçi Mevzuatı ve Tatbikatı, İkinci Personel İşleri Semineri, Seminer Notları, 4.10.1965-9.11.1965, Cilt:3, Ankara, 1965.

III. KURUM YAYINLARI

T.C. Ali İktisat Meclisi, Türkiye'de Sanayi Nasıl Teessüs ve İnkişaf Edebilir?, Başbakanlık Müdevvenat Matbaası, Ankara, 1933.

Amerikan Türkiş İnvestment Korporeşön, Büyükdere Kibrit Fabrikası Dahili Talimatnamesi, Tarihsiz.

Atatürk; Söylev (Nutuk), İkinci Cilt, Altıncı Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1978.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Birinci Cilt, İkinci Baskı, Türk İnkilap Tarihi Enstitüsü Yayım, Ankara, 1961.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, İkinci Cilt, Türk İnkilap Tarihi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1952.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1977.

Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1962.

Başbakanlık İstatistik G.D., İstatistik Yıllığı, Cilt:8, Devlet Basımevı, İstanbul, 1935-1936.

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, İş İstatistikleri, Ankara, 1945.

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Cilt:16, İstanbul, 1948(a).

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, Memurlar İstatistiği, 31 Ocak 1946, Hüsnütabiat Matbaası, İstanbul, 1948(b).

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Cilt:18, Ankara, 1950.

Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Cilt:3, Ahmet İhsan Matbaası, İstanbul, 1930.

Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Cilt:6, Ahmet Devlet Matbaası, İstanbul, 1932-1933.

Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı, Cilt:11, Hüsnütabiat Matbaası, İstanbul, 1939-1940.

Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü, İstatistik Yıllığı,

Cilt:15, Hüsnütabiat Matbaası, İstanbul, 1942-1945.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ereğli Kömürleri İşletmesi 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, İdeal Matbaa, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Ergani Bakırı Türk Anonim Şirketi 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, İdeal Matbaa, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Garp Linyitleri İşletmesi Müessesesi 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, İdeal Matbaa, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Keçiborlu Kükürtleri T.A.Ş. 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Recep Ulusoğlu Basımevi, Ankara, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Eti Bank Şark Kromları İşletmesi 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, İdeal Matbaa, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Başvekalet Devlet Matbaası, Ankara, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Çimento Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Başvekalet Devlet Matbaası, Ankara, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Recep Ulusoğlu Basımevi, Ankara, 1944.

Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi, 1943 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Başvekalet Devlet Matbabası, Ankara, 1944.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, Sümerbank 1944 Yılı Umumi Murakabe Heyeti Raporu, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1945.

Cumhuriyet Halk Fırkası, Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları (10-18 Mayıs 1931), Devlet Matbaası, İstanbul, 1931.

Cumhuriyet Halk Partisi, Dördüncü Büyük Kurultayı Görüşmeleri Tutulgası, (9-16 Mayıs 1935), Ulus Basımevi, Ankara,

1935.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Yıl:1, Sayı:1, Ekim-Aralık 1998(a).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ILO Anayasası ve Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri, Ankara, 1998(b).

Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik Yıllığı, Ankara, 1959.

Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı, Ankara, 1973.

Eti Bank:1935-1945, Hazırlayan:Aslan Tufan Yazman, İktisadi Yürüyüş Matbaası, 1945.

İş ve İşçi Bulma Kurumu, İstihdamda 25 Yıl, Ayyıldız Matbaası A.Ş., Ankara, 1971.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı 1 (1876-1930), Ankara, 1994.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı 2 (1930-1950), Ankara, 1995.

Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1975, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., Ankara, 1975.

Maliye Bakanlığı Maliye Tetkik Kurulu, Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1952.

Sümerbank Genel Müdürlüğü; Sümerbank Kaza ve Maluliyet Yardımı Yönetmeliği, Selüloz Basımevi, İzmit, 1945(a).

Sümerbank Genel Müdürlüğü; Sümerbank Fabrikalar, Müstahdemin, Usta ve İşçilere Ait Hastalık ve Vefat Yardımı Yönetmeliği, Selüloz Basımevi, İzmit, 1945(b).

Sümerbank, X.Yıl (11.7.1933-11.7.1943), Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1943.

Sümerbank, Cumhuriyetin 25inci Yılı, Kulen Basımevi, İstanbul, 1948.

Sümerbank Genel Müdürlüğü, Memur Mevzuatı ve Tatbikatı, İkinci Personel İşleri Semineri, Seminer Notları, 4.10.1965-

9.11.1965, Cilt:2, Ankara, 1965(a).
Sümerbank Genel Müdürlüğü, İşçi Mevzuatı ve Tatbikatı, İkinci Personel İşleri Semineri, Seminer Notları, 4.10.1965-9.11.1965, Cilt:3, Ankara, 1965(b).
Türk Parlamento Tarihi, TBMM-II.Dönem:1923-1927, 2.Cilt, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara, 1994.
Türk Parlamento Tarihi, TBMM-III.Dönem:1927-1931, 1.Cilt, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara, 1995.
Türk Parlamento Tarihi, TBMM-IV.Dönem:1931-1935, 1.Cilt, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara, 1996.
Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933, Yayma Hazırlayan: Afet İnan, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1972.
Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı, 1936, Yayına Hazırlayan: Afet İnan, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1973.

IV. SÜRELİ YAYINLAR

Çalışma Dergisi:
Sayı 1-28. (Çalışma Bakanlığı tarafından, Eylül 1945-Temmuz, Ağustos, Eylül 1949 arasmda, 4 cilt ve toplam 28 sayı olarak yayınlanmıştır. 1950 yılında ise 29. sayı yayınlanmıştır.)
Kadro:
Cilt:1, Sayı:1-12, İkinci Kanun-Birinci Kanun 1932.
Cilt:2, Sayı:13-24, İkinci Kanun 1933- Birinci Kanun 1933.
Cilt:3, Sayı:25-35/36, İkinci Kanun 1934-İlkkanun 1934/ Sonkanun 1935.
Sosyal Siyaset Konferansları:
Kitap:1- (İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü tarafından 1948 yılında yayınına İçtimai Siyaset Konferansları olarak başlanıp, Beşinci kitabından itibaren Sosyal Siyaset Konferansları adıyla yayınlanmıştır.)

V. RESMİ GAZETE

Yararlanılan Resmi Gazete'lerin tarih ve sayıları, dipnotlarda verilmiştir.

VI. TUTANAKLAR

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:I, İçtima:1, Cilt:5, 9.11.1336-20.11.1336, İkinci Basılış, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1942.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:I, İçtima:1, Cilt:6, 22.11.1336-23.12.1336, İkinci Basılış, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1943.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:I, İçtima:2, Cilt:10, 16.4.1337-20.6.1337, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:I, İçtima:2, Cilt:12, 4.8.1337-22.9.1337, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:II, İçtima:1, Cilt:4, 3.12.1339-7.1.1340, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1968.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:II, İçtima:2, Cilt:18, 14.4.1341-22.4.1341, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1976.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:II, İçtima:14, Cilt:33, 16.6.1927-26.6.1927, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, Tarihsiz.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:IV, İçtima:1, Cilt:9, 1.6.1932-9.7.1932, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1932.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:V, İçtima:3, Cilt:3, 2.5.1935-30.5.1935, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1935.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:V, İçtima:1, Cilt:12, 1.6.1936-31.7.1936, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1936.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:V, İçtima:3, Cilt:26, 22.6.1938-29.6.1938, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, Tarihsiz.

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:VI, İçtima:1, Cilt:8-10, 3.1.1940-18.1.1940, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1940.

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem:VII, Toplantı:3, Cilt:23-24, 3.V.1946-7.VI.1946, Ankara, Tarihsiz.