

# ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE (1946–1960) İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİNİ GÜÇLEŞTİREN VE HAZIRLAYAN ETMENLER

Dr. Ülkü İLERİ (\*)

## GİRİŞ

Çok Partili Dönem, 1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasıyla başlayıp, 1960 Askeri Darbesi'ne kadar yaşanan süreçtir. Bu dönem başlarında Savaş Dönemi (1939-1946)'nin etkileri yaşanmış ve örgütlenmeler Örfi İdare Kanunu ile engellenmiştir. Zaten 1938'de kabul edilen Cemiyetler Kanunu ile "sınıf esasına dayanan dernek kurma" yasaklanmış bulunuyordu. Ancak, 1946 ortalarında bu yasağın kaldırılmasıyla geniş çapta işçi örgütlenmeleri gerçekleşmiştir. Fakat 1946 sonlarında Örfi İdare Kanunu ile örgütlenmeler tekrar yasaklanıyordu.

1947 yılında 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile nihayet örgütlenmeler serbest bırakılmıştır. Ancak bu Kanunla örgütlenmeye önemli sınırlamalar da getirilmiştir. Bununla birlikte bu tarihten sonra örgütlenmeler önemli ölçüde arttı.

1948'de alınmaya başlayan dış yardımlarla birlikte, Savaş Dönemi'nde özel sektörde oluşan önemli kapital birikimi ülkede sosyo-ekonomik değişimin alt yapısını oluşturmuş ve bu dönemde sanayi kamu sektöründe ve özel sektörde hızlanma sürecine girmiştir. Daha önceki Devletçilik Dönemi'nde (1930-1938) devlet elinde oluşmuş olan kapital birikiminin de bu dönemde sanayinin gelişmesinde etkili olduğu şüphesizdir.

Sanayinin gelişmesiyle birlikte, yaşanan dış ve iç göçlerle kentlerde önemli bir işçi kitlesi oluşmuştur.

Bu dönemde Demokratik Parti önemli sosyal politikalar gerçekleştirmiştir. Çalışma Bakanlığı kurulmuş, önemli sosyal güvenlik uygulamalarını içeren kanunlar kabul edilmiştir.

Bu bağlamda makalenin birinci bölümünde Çok Partili Dönem'deki işçi örgütlenmelerini inceledik. İkinci bölümde ise bu dönemde işçi örgütlenmelerini güçleştiren ve hazırlayan etmenler üzerinde durduk. İşçi örgütlenmelerini güçleştiren etmenler kapsamında dönemin siyasi yapısını, savaş döneminin etkilerini, hazırlayan etmenler kapsamında ise dönemin siyasi yapısıyla birlikte sosyo-ekonomik değişim sürecini, bu bağlamda bu dönemde uygulanan ekonomik politikaları, sosyal politikaları, demografik değişimleri inceledik.

(\*) Endüstriyel İlişkiler Uzmanı

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

## **1. 5018 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDAN ÖNCEKİ VE SONRAKİ İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİ**

### **1.1. 5018 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDAN ÖNCE ÖRGÜTLENMELER**

Türkiye'nin siyasi tarihinde "çok partili demokrasi" döneminin açılışına tekabül eden 1946 yılı, işçi sınıfı tarihi bakımından da yeni bir evreyi simgelemektedir. "Sınıf esasına müstenit" cemiyet kurma yasağının kaldırıldığı 10 Haziran 1946 tarihini takip eden altı aylık zaman dilimi içinde sosyalist siyasal partilerin öncülük ettiği ya da kendiliğindenci yanın ağır bastığı hızlı bir sendikalaşma hareketine tanık olunmuştur. Ne var ki bu oluşuma aynı yılın 21 Aralığında sıkıyönetim kararıyla son verilmiştir; sosyalist partilerin ve "tehlikeli" sayılan sendikal örgütlerin kapatılmasıyla başlayan uygulamaların yasal çerçevesi, 1947 başında yürürlüğe konulan ve "devletle beraber/milli sendikacılık" koşulunu arayan Sendikalar Yasası ile tamamlanmıştır. 1947-1960 arası dönem, siyasal iktidarların, işçi sınıfı ve sendikacılık hareketini "güdümlü demokratik" rejime uyarlama çabası içinde geçmiştir<sup>1</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 1946 yılında kurulan ve aynı yılın Aralık ayında, sosyalist partilerle birlikte kapatılan örgütlenme hareketine "1946 Sendikacılığı" denilmektedir.

Türkiye'nin 1946 yılında çok partili siyasal rejime geçilmesinden sonra çalışma yaşamında da bir dizi önemli değişiklikler yaşandı. Bir yandan Çayışma Bakanlığı kuruldu, diğer yandan 1938 Cemiyetler Kanunu'ndaki "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı" kaldırıldı. Bu gelişmeleri takiben Türkiye sosyalistleri yasal partiler kurmaya ve işçi sınıfını sendikalarda örgütlemeye başladılar.

"Cemiyetler Kanunu"ndaki yasağın kaldırılmasıyla ilgili tasarı 10 Haziran 1946 günü Meclis'te kabul edilerek yürürlüğe girdi. Daha önce 14 Mayıs 1946'da TSP (Türkiye Sosyalist Partisi) kuruldu. TSP'den 1 ay kadar sonra, 20 Haziran 1946'da TSEKP (Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi) kuruldu.

Birbiriyle sert bir mücadeleye girişen her iki parti de, kurulur kurulmaz sendikal örgütlenmeye ağırlık tanıdılar. Bu bağlamda TSEKP'nin önerisi doğrultusunda önce İİSB (İstanbul İşçi Sendikaları Birliği) kuruldu. İİSB'nin himayesinde bir de İK (İstanbul İşçi Kulübü) kuruldu.

<sup>1</sup> Fatih **Güngör**, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", "Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi-Hazırlayan: Alpaslan Işıklı". İkinci Baskı, Ankara 2002, s.131.

İstanbul İşçi Sendikaları Birliği kapsamında; İstanbul İnşaat İşçileri Sendikası, İstanbul Ayakkabı İşçileri Sendikası, Güzel Sanatlar Kol ve Kafa İşçileri Sendikası, İstanbul Basın ve Yayın Kol ve Kafa İşçileri Sendikası, Bakırköy Bez Fabrikası İşçileri Sendikası, Tekel İşçileri Sendikası, Tütün İşçileri Sendikası, Maden Sanayi İşçileri Sendikası, Şoförler Sendikası, İstanbul İşçi Kulübü mevcuttu.

Ankara İşçi Sendikaları Birliği kapsamında ise; Ankara Madeni İşler ve Makine İşçileri Sendikası, Ankara Şoför ve Oto Tamir İşçileri Sendikası, Ankara İnşaat İşçileri Sendikası, Ankara Terziler Sendikası mevcuttu.

İzmir İşçi Sendikaları Birliği kapsamında; İzmir Terziler Sendikası, İzmir Ayakkabı İşçileri Sendikası, İzmir Basın ve Yayın Kol ve Kafa İşçileri Sendikası, İzmir Tütün İşçileri Sendikası mevcuttu.

Ayrıca Adana, Samsun, Kocaeli, Eskişehir illerindeki Birliklere bağlı çeşitli sendikalar mevcuttu<sup>2</sup>.

1946 sendikalarının toplam sayıları konusunda değişik kaynaklarda çok farklı rakamlara rastlanır. Dönemin Çalışma Bakanı Sadi İrmak bir demecinde 100 kadar sendikanın varlığından söz eder. 19 Aralık 1946 tarihli Cumhuriyet Gazetesi ise kısa sürede 700'e yakın sendikanın kurulduğunu belirtmektedir.

1946 sendikaları hızla örgütlenirken 9 Temmuz 1946'da kurulan başka bir işçi örgütü, Türkiye İşçiler Derneği kısa sürede CHP'nin güdümüne sokularak TSP ve TSEKP sendikalarına alternatif oluşturulmaya çalışıldı ama başarılı olamadı.

Sosyalist partilere bağlı sendikalar hızla örgütlenirken hükümet de gelişen sendikal hareketi denetim altına almak için çalışmalar yapmaktaydı. Bu amaçla "İşçi ve İşveren Meslek Dernekleri ve Dernek Birlikleri" kanun tasarısı hazırlandı. 16 Aralık 1946 tarihli İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı takdiriyle TSEKP, TSP merkez ve şubeleri ile "mevcut sendikalardan, bu partiler veya onlardan aldıkları direktifle hareket eden kimseler tarafından kurulan ve kendi maksatlarına göre sevk ve idare edilenleri ve İstanbul İşçi Sendikaları Birliği ve İstanbul İşçi Kulübü" kapatıldı.

1946 Sendikacılığı, her şeyden önce işçi sınıfının tek parti iktidarı dönemi ve özellikle II. Dünya Savaşı boyunca izlenen ekonomik politikalara karşı güçlü bir tepkisiydi. Bu politikaların sebep olduğu yoksulluk ve zor yaşam koşulları sendikal hareketin işçiler arasında hızla yayılmasına zemin hazırlamıştı<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Osman **Öztürk**, "1946 Sendikacılığı". Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul 1996, s.169-174.

<sup>3</sup> **Öztürk**, "1946 Sendikacılığı...". s.174-175.

## 1.2. 5018 SAYILI SENDİKALAR KANUNU'NDAN SONRA ÖRGÜTLENMELER

1938'de kabul edilen Cemiyetler Kanunu'nun "sınıf esasına dayalı cemiyetlerin kurulamayacağı"na dair hükmünün kaldırıldığı 10 Haziran 1946 gününe kadar Türk Sendikacılık hareketleri bir duraklama devri geçirdi denilebilir. Bu tarihten itibaren yukarıda belirttiğimiz gibi birçok iş kollarında süratle kurulan sendikalar, farklı siyasi ve doktriner görüşlerin tesirinde kaldılar. Tek parti anlayışının tabii bir sonucu olarak sendikaların idaresini elinde tutmak isteyen hükümet, buna imkan bulamayınca bütün sendikaları kapatarak 20 Şubat 1947'de "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun"u çıkardı. Bu kanun gerçi sendikaların güçlü ve etkili olmalarını önleyecek birçok hükümlerle dolu idi, fakat gerçek ve sistemli sendikacılık hareketlerinin başlaması ve gelişmesini sağlayan ilk kanundu. Aynı yıl toplam 33 bin üyeye sahip 49 sendika kurulmuştur. Bu rakam 1950'de 88'e çıkmıştır. Siyasi iktidarın el değiştirdiği bu yılda, sendika sayısında çok süratli bir artış görüyoruz. Nitekim 1951 yılında sendika sayısı 1950'dekinin iki katı ile tam 162'yi bulmuştur. Bunun başlıca sebebi, toplu oy ve propaganda imkanlarının bol ve rahatça bulunabildiği sendikalara sempatik görünmek isteyen hükümet ve muhalefetin her türlü destek ve teşvikleridir<sup>4</sup>.

Bu bağlamda çok sendikalı organizasyonlar iki kategoriye ayrılıyordu. Bunlardan birincisi "birlikler" idi. Birlikler, kent ve bölge tabanlı organizasyonlardı. Endüstri veya işkolu tabanlı olan çok sendikalı organizasyonlar ise "federasyonlar"dı. Ulusal bir organizasyon olan Türk-İş Konfederasyonu ise 1952'de kuruldu.

Çalışma Bakanlığı'nın 1955'de verdiği bilgiye göre 55.165 üyeli toplam 76 sendikanın bulunduğu İstanbul'dan 472 sendika üyesinin ve iki sendikanın bulunduğu Edirne'ye kadar sendikalar yeralmıştı. Yedi ana ekonomik bölgede toplam üyenin üçte ikisi yer almaktaydı; İstanbul, İzmir, Seyhan (Adana), Zonguldak, Ankara, Bursa ve Eskişehir. Bunlar içerisinde son yıllardaki en fazla üye artışı İzmir'de yaşanmıştı. Küçük merkezler arasında en büyük artış oranı Elazığ, Diyarbakır ve Trabzon bölgelerinde meydana gelmiştir<sup>5</sup>.

1954 yılı sonuna kadar mahalli (Bölgesel) İşçi Sendikaları Birlikleri (bir kısmının adı birlik yerine federasyondur) şunlardır.

- 1- Ankara İşçi Sendikaları Birliği
- 2- Bursa İşçi Sendikaları Birliği
- 3- Diyarbakır İşçi Sendikaları Birliği

<sup>4</sup> İsmail Topkar, "Türkiye'de Sendikalizmin Gelişmesi ve İktisadi Hayata Tesiri". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından 4-24 Ağustos 1963 tarihinde yapılan Milletlerarası Konferansta Verilmiş Tebliğler, İstanbul Matbaası, İstanbul 1963, s.284-285.

<sup>5</sup> Sumner M. Rosen, "Labor in Developing Economics". Edited by Walter Galenson, University of California, Berkeley, Los Angeles, 1962, p.282.

- 4- Güney İşçi Sendikaları Federasyonu
- 5- İstanbul İşçi Sendikaları Birliği
- 6- İstanbul Müstakil İşçi Sendikaları Birliği
- 7- Hatay İşçi Sendikaları Federasyonu
- 8- İzmir İşçi Sendikaları Birliği
- 9- Ege İşçi Sendikaları Federasyonu
- 10- Karadeniz Bölgesi İşçi Sendikaları Federasyonu
- 11- Sakarya Bölgesi İşçi Sendikaları Federasyonu
- 12- Kocaeli İşçi Sendikaları Birliği<sup>6</sup>

Aşağıdaki tabloda aynı yıllarda işçilerin örgütlenme derecesi gösterilmektedir.

**Tablo 1: İşçi Sendikaları ve Bunlara Kayıtlı Üyeler**

Yıllar	İşçi	Sendikalı İşçi	Sendika	Birlik ve Federasyon	Konfederasyon
1948	329.463	52.000	73	1	-
1949	344.414	72.000	77	2	-
1950	373.961	78.000	88	3	-
1951	427.364	110.000	137	8	-
1952	486.508	130.000	248	16	1
1953	556.535	140.000	275	17	1
1954	583.292	180.387	323	27	1
1955	604.295	184.395	363	27	1
1956	645.321	204.155	376	26	1
1957	685.827	244.855	383	18	1
1958	701.231	262.591	344	18	1
1959	754.875	280.786	417	21	1
1960	824.881	282.967	432	27	1
1961	868.954	298.679	511	28	1
1962	825.595	307.839	543	36	1

Kaynak: **Talas**, 1963, s.363.

Yukarıdaki tablo bize çalışma mevzuatına bağlı işçilerin üçte birinden fazlasının örgütlenmiş olduğunu, fakat işçilerin küçük mahalli sendikalar içinde bölünmüş bulduklarını ve ortalama olarak bir sendikaya 566 üye düştüğünü göstermektedir<sup>7</sup>.

1950 senesi sonuna kadar memleketimizde sendikacılık hareketleri, Türk işçisinin kuvvetlerinin birleştirilmesi, merkezileştirilmesi, bütün Türk işçisinin belli bir organizasyon içinde toplanması bakımından çok acıklı bir manzara arz ediyor idi. 1952 yılı sonlarına kadar, "çalışan sınıf" adına, kamu organlarına, umumi efkâra, basına, parlamentoya, işverenlere hitab edecek, Çalışma Bakanlığı ile çalışanlar arasındaki münasebetleri düzenleyecek, bütün memleketteki kolektif iş ve ücret normlarını

<sup>6</sup> Kemal **Sülker**, "Türkiye Sendikacılık Tarihi I". Bilim Kitabevi yayınları, 1. Baskı, İstanbul Ocak 1987, s.97.

<sup>7</sup> Cahit **Talas**, "Gelişme Halindeki Ekonomilerde Toplu Müzakere Politikası Türkiye". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, İstanbul Matbaası, İstanbul 1963, s.363.

hazırlayacak, çalışan sınıfın siyasi partiler karşısındaki durumunu aydınlatacak, perakende ve ekseriya tezat halindeki sendikaları teşkilatlandırarak, mevkut ve gayri mevkut neşriyata istikamet verecek, grev hakkına dayanarak icabında iş mücadelelerini organize edecek, iş piyasasını, ücret ve fiyat hareketlerini, işgücü arz ve talebindeki değişiklikleri takip edecek, yabancı memleketlerin sosyal hayatını ve çalışma mevzuatını inceleyecek ve bütün memleketteki sosyal yardım servislerini teşkilatlandırarak, kültür tesisleri vücuda getirecek, devletle olan ilişkileri düzenleyecek ve ayarlayacak yüksek bir sendika organı fiilen yoktur.

Sendikalarımızın; memleketin muhtelif sanayi bölgelerine dağılmış işçileri tek bir ses halinde içeriye ve dışarıya karşı temsil edebilecek böyle bir yüksek teşekküle şiddetle ihtiyaç vardı. İşte "Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) bu sebep ve zaruretlerden doğmuştur.

3 Temmuz 1952 gününde Konfederasyonun Ana Tüzüğü Ankara Valiliği'ne verilmiş ve bu kuruluş aynı gün muhtelif şehirlerdeki gazete ve dergilerle Türk kamuoyuna duyurulmuştur.

Teşkilat bakımından Konfederasyon üyeleri, federasyonlar, mahalli birlikler, Türkiye tipi sendikalar, doğrudan doğruya Türk-İş'e bağlı sendikalardan mürekkeptir<sup>8</sup>.

Bu bağlamda bir diğer veriye göre ise 1954 yılında toplam sendika üyesi işçinin yarısı altı endüstride bulunmakta idi. Bu sayısının yarısı ise iki endüstride bulunmakta idi. Bu sayının yarısı ise iki endüstride, tekstil ve tütün endüstrisinde yer almakta idi<sup>9</sup>. Bu durum aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 2:** Sendika Üyelerinin Ana Endüstrilere Dağılımı

Endüstri	Sendika sayısı	Tahmin Edilen Üye
Tekstil	38	43.417
Tütün ve Sigara	28	29.852
Maden	16	18.091
Kent Taşımacılığı ve Hizmetler	20	13.012
İnşaat	32	10.677
Savunma Endüstrisi	11	10.332
Toplam	145	125.381

Kaynak: **Rosen**, 1962, p.283.

<sup>8</sup> Orhan **Tuna**, "Türk İşçi Sendikalarının Gelişme Seyri ve Fonksiyonları". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1963, s.253-254.

<sup>9</sup> **Rosen**, p.282.

## 2. İŞÇİ ÖRGÜTLENMELERİNİ GÜÇLEŞTİREN VE HAZIRLAYAN ETMENLER

### 2.1. DÖNEMİN SİYASİ YAPISI

#### 2.1.1. İkinci Dünya Savaşı'nın Etkileri

Türkiye İkinci Dünya Savaşı'nın sınırlarına dayanması üzerine savaşa girecekmişçesine önlemler aldı, yasal düzenlemelere gitti ve yasaklar getirdi. Aydınlar ve işçiler üzerindeki siyasal ve polisiye baskılar artırıldı, siyasal ve sendikal örgütlenmedeki engeller çoğaltıldı. Çalışma yaşamına ilişkin yeni tüzel düzenlemelerle çalışma süreleri uzatıldı, kimi sektörde çalışma yükümlülüğü getirildi. Seferberlik ve askere alınma sonucu işlerinden olan yetişkin işçilerin bıraktığı boşluk kadın ve çocuk işçilerle doldurulmaya çalışıldı.

Örfi İdare Kanunu 22 Mayıs 1940'ta kabul edilip, 25 Mayıs 1940 tarihli Resmi Gazete'de yayınlandı. Yasa; düşünce, toplantı ve gösteri, örgütlenme, basın ve yayın vb. hakları "rafa kaldırmak" için gerekli bütün hükümleri içeriyordu. Ayrıca Örfi İdare Mahkemeleri adıyla özel mahkemelerin kurulması öngörülüyordu. Bu tüzel düzenlemeye dayanılarak, 23 Kasım 1940'da Kocaeli, İstanbul ile bütün Trakya illerinde ilan edilen sıkıyönetim 23 Aralık 1947'ye kadar, yani savaşın bitiminden sonraya dek yürürlükte kaldı. Sıkıyönetim, işçi sınıfı ve aydınlar üzerinde siyasal ve polisiye baskıların yoğunlaşmasında belirleyici bir rol oynadı. Savaşın bitimine karşın uzatılarak baskıların sürmesi sağlandı<sup>10</sup>.

#### 2.1.2. Demokrat Parti'nin Kuruluşu ve Çok Partili Dönem'e Geçiş

1945 yılından itibaren Türkiye'de iç politika gelişmeleri gözle görülür oranda hızlandı. 1944 Sonbaharında kapatılmış olan ve yönetime karşı muhalefetleri ile tanınmış Tan, Vatan ve Tasvir-i Efkâr gazetelerine 22 Mart'ta yeniden yayınlanmaları için izin verildi. Bu izin, hiç olmazsa, basına karşı daha liberal bir tutumu yansıtıyordu. Ülkede artık yeni bir havanın egemen olmaya başladığı anlaşılmaktaydı. Bu hava İnönü'nün 19 Mayıs 1945 tarihli konuşmasında da kendini gösteriyordu. İnönü daha sonra çok partili hayata geçiş sürecinde bir dönüm noktası olarak kabul edilecek olan bu önemli konuşmasında; "memleketin siyaset ve fikir hayatında demokrasi prensipleri daha geniş ölçüde hüküm sürecektir" demekteydi.

Bu arada uluslararası ortamdaki yeni gelişmeler de iç politikada liberalleşme yönünde etkili olmaktaydı; 26 Haziran'da Türkiye'nin Birleşmiş Milletler Antlaşması'nı imzalaması ve 15 Ağustos'ta TBMM'nin antlaşmayı onaylaması; bu arada Postdam Konferansı'nda müttefikler arasında çelişkilerin ortaya çıkması ve Türk-Sovyet

<sup>10</sup> M. Şehmus **Güzel**, "Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler)". Sosyalist Yayınlar, İstanbul 1993, s.165.

ilişkilerinin kopma noktasında olduğu bir sırada Türk-Amerikan ilişkilerinin gözle görülür biçimde gelişmesi, iç politikada etkileri olan önemli konulardı. Yani uluslararası ortam siyasal liberalleşme açısından olumlu ve destek verici, hatta bir ölçüde zorlayıcıydı. Sonuç olarak; Demokrat Parti 7 Ocak 1946'da kuruldu. Celal Bayar, Andan Menderes, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan tarafından kurulan partinin Genel Başkanlığı'na Celal Bayar getirildi<sup>11</sup>.

DP programı iki ana görüş etrafında kaleme alınmıştı: Partinin siyasal amacı ülkede demokrasinin geniş ve ileri ölçüde gerçekleşmesini sağlamaktı. Temel hak ve özgürlüklere geniş yer verilmişti. Bu arada dernek kurma özgürlüğü vurgulanmış, tek dereceli seçim sistemi talep edilmiş ve seçim güvenliği üzerinde önemle durulmuştu. Ekonomik faaliyetlerde ise özel girişimin ve sermayenin esas olduğu belirtiliyordu. Parti, laikliği dinsizlik biçimde anlamıyordu ve din özgürlüğünün diğer özgürlükler kadar önemli olduğunu savunuyordu.

Seçimler 21 Temmuz 1946'da gerçekleşti. Toplam 465 milletvekilliğinden 395'ini Cumhuriyet Halk Partisi, 64'ünü Demokrat Parti ve 6'sını bağımsızlar elde etti<sup>12</sup>.

Yeni dönemde ana anti-demokratik kanunlar ya revize edildi ya da tamamen kaldırıldı. Daha önce de belirttiğimiz gibi Cemiyetler Kanunu muhalif gruplara müsaade eder hale getirildi ve Şubat 1947'de işçilerin ve işverenlerin sendikalar ve bölgesel federasyonlar kurmasına izin veren kanun çıkarıldı. Aralık 1947'de Örfi İdare Kanunu nihayet sona erdirildi<sup>13</sup>.

## **2.2. SOSYO-EKONOMİK DEĞİŞİM SÜRECİ**

### **2.2.1. İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Etkileri**

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

<sup>11</sup> Cemil **Koçak**, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002, s.174-180.

<sup>12</sup> **Koçak**, s.184-185.

<sup>13</sup> İsmet **Giritli**, "Fifty Years of Turkish Political Development 1919-1969". Fakülteler Matbaası, İstanbul 1969, s.73-75.



1940 sonrasında darlık koşullarının bir yandan mevcut sınıf yapısı ile, öte yandan siyasal kadrolara ve yüksek bürokrasiye çok geniş yetkiler veren iktisat politikaları ile birleşmesi, bu dönemde gelir dağılımında fevkalade önemli değişikliklere yol açmış ve bu dönüşümler savaş sonrasında ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerini büyük ölçüde biçimlendirmiştir<sup>14</sup>.

Ocak 1940'ta çıkarılan Milli Korunma Kanunu ile ücretlilere iş yükümlülüğü getiriliyor, ücret sınırlaması gibi işgücünü denetleyen hükümler yürürlüğe konuyordu<sup>15</sup>.

Milli Korunma Kanunu 1940-1945 döneminin en önemli iktisadi kanunudur ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan kararnameler savaş yılları iktisat politikasının ana unsurlarını oluşturmuştur. "Fevkalade hallerde, devletin bünyesini iktisat ve milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla" Bakanlar Kurul'na geniş yetkiler veren bu yasa ile çıkarılan kararnamelerle, iktisadi yaşamın çeşitli alanlarına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasa, "sermayeye karşı hükümetlere; özel işletmelere geçici el koyma ithalatta ve iç ticarete azami, ihracatta asgari fiyatları saptama, temel malların vesikayla dağıtılması" gibi yetkiler veriyordu<sup>16</sup>. Bu bağlamda piyasa denetimine gidilen her alanda karaborsanın, istifçiliğin, rüşvet ve nüfuz ticaretinin önüne geçilememiştir<sup>17</sup>.

Milli Korunma Kanunu, çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler de getirdi; İş Kanunu'nun birçok maddesi askıya alındı ve/veya bazı maddeleri uygulanma olanağı bulamadı. İş Kanunu'nun dışında, 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ile 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun sosyal hükümlerinin uygulanması konusunda da sınırlamalar getirildi<sup>18</sup>.

Diğer taraftan 1942'de kabul edilen Varlık Vergisi Kanunu, esas olarak ticaret burjuvazisini, tali olarak da çiftçi, esnaf ve ücretlileri kapsayan; belli komisyonlarca tarhedilerek bir kereye mahsus olmak üzere toplanan, itiraz hakkı bulunmayan olağanüstü bir vergiyi öngörür. Kanun metni ayırım yapmamakla birlikte, toplam vergi tahsilatının yarıdan fazlası azınlıklarca ödenmiş ve böylece Varlık Vergisi, ırk ve din ayırımına dayalı bir vergi uygulaması olarak maliye tarihimize geçmiştir. Vergi borçlarını bir ay içinde ödemeyenler önce kamplara, sonra da çalışma yükümlülüğüne tabi tutulmak üzere Aşkale'ye sevkedildiler<sup>19</sup>. Bu arada vergisini ödemeyenlerin ivedi bir şekilde satmak zorunda oldukları mal ve mülklerini neredeyse yok pahasına Türk kökenli ticaret burjuvazisi satın alarak zenginleşiyordu<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Korkut **Boratav**, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002, s.334.

<sup>15</sup> **Boratav**, s.335.

<sup>16</sup> Ahmet **Makal**, "Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946", İmge Yayınevi, Ankara, Aralık 1999, s.413.

<sup>17</sup> **Boratav**, s.335.

<sup>18</sup> **Makal**, s.413.

<sup>19</sup> **Boratav**, s.336.

<sup>20</sup> **Güzel**, s.84.

Bu dönemde işçi ve memurların, yani ücretlilerin parasal gelirleri azalır, gerçek (reel) ücretler düşerken, karaborsa, vurgunculuk ve stokçuluk sonucu fiyatların alabildiğine artması, böylece hayat pahalılığının doğmasına tanık olundu. Ve bu gelişim sonucu savaş zenginlerinin doğduğu görüldü. İşçiler çalıştı, sermaye birikti<sup>21</sup>.

Varlık Vergisi'nin büyük ölçüde dışında tutulan ve savaş koşullarında hızla artan tarımsal kazançlara ise 1944 yılında kabul edilen, Toprak Mahsulleri Vergisi ile ulaşılmaya çalışıldı. Gayri safi üretimden % 10 alınması ile aşarı andıran ve 1946'da kaldırılan bu vergiden savaş yıllarında 167 milyon lira kadar toplanmıştır<sup>22</sup>.

Aşağıdaki tabloda İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerini değerlendirebilmek amacıyla, 1933-1945 yılları arasında gayri safi milli hasılda üretim kesimlerine göre meydana gelen gelişmeleri veriyoruz.

**Tablo 3:** Gayri Safi Milli Hasılda Meydana Gelen Gelişmeler (1933-1945) (1938=100)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Toplam
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: **Makal**, 1999, s.288.

Görüldüğü gibi, 1938-1945 yılları arasında gayrisafi milli hasılda % 27'lik bir gerileme yaşanmıştır. Sanayileşmedeki azalma ise % 23'tür. Tarım kesiminde % 35'lik bir düşme vardır. Türkiye, "Çok Partili Dönem"e bu ekonomik verilerle adım atmıştır.

## 2.2.2. Bu Dönemde Uygulanan Ekonomi Politikaları

1946 yılına salt iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası niteliği kazandıran, özellikle, 16 yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği, ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı; dış açıkların kronikleşmeye başladığı; dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur.

<sup>21</sup> **Güzel**, s.165.

<sup>22</sup> **Boratav**, s.336.

Kapitalist sistemin yeni ve tartışmasız lideri ABD idi ve Türkiye'nin bu sistemin içinde Amerikan nüfuz alanı içinde yer alması savaş bitmeden kesinleşmişti. İşte 1939'dan beri dış ticaret açığı vermeden ayakta durabilmiş (ve savaş yılları dışında hızla büyüebilmiş) bir ekonominin birdenbire (ve dış ticarete liberalizasyona paralel olarak) dış açık vermeden yaşayamaz bir yapıya dönüşmesi, büyük ölçüde kapitalist dünya ekonomisinin savaş konjonktürü tarafından belirlenen bir dönüşüm olarak görülmektedir.

1946 yılının ilk yarısında "Beş Yıllık Sanayi Planı" hazırlandı. Kalkınma ve sanayileşme hamlelerinde devlet öncülüğünü zorunlu gören bu plan, dış ekonomik ilişkilere de ekonomik bağımsızlık perspektifi ile bakmaktadır.

1946 planının hazırlanmasından birkaç ay sonra, 7 Eylül 1946'da 1 dolar karşılığı Türk Lirası 1,28'den 2,80'e çıkarılarak Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonu, ekonomiyi dünya ekonomisine entegre etmeye yönelik liberalizasyon tedbirleri ile birlikte uygulamaya konuyor ve dış yardım arayışlarına girişiliyordu. 1947'de Türkiye Kalkınma Planı hazırlandı. Resmen uygulamaya konmamasına rağmen bu plan, devletçi-korumacı bir sanayi anlayışının artık kesinlikle gündem-dışı olduğunu kanıtlayan bir belge olarak görülmelidir<sup>23</sup>.

Dönemin güçlü sınıflarında, yürürlükteki devletçi düzenin tasfiyesiyle birlikte yabancı sermayeye katılmak isteğinin en belirgin ifadesi 1948 İktisat Kongesidir. Bu Kongre'de işadamları ve üniversite hocaları tarafından Türkiye'nin hızla gelişmesinin koşulları saptanmıştır. Bunlar arasında (yeni uluslararası sistemle pek bağdaşmadığı kabul edilen) devletçiliğin yavaş yavaş tasfiyesi ve dövizle sermaye kaynaklarının kıtlığının aşılması için yabancı sermayeye açılma vardı<sup>24</sup>.

Savaş sonuna 250 milyon dolarlık, yani 1946 ithalat hacminin iki mislinden daha fazla bir döviz rezervi ile giren ve 1946 yılında da 100 milyon dolara yakın bir dış ticaret fazlası veren Türkiye'nin hiçbir ekonomik mantığa dayanmadığı halde yoğun bir dış yardım arama çabasına girmesi, önce Truman Doktrini, sonra da Marshall Planı çerçevesi içinde yardım almaya başlaması, CHP ve DP hükümetleri dönemlerinde kesintisiz olarak ve aynı yaklaşım içinde süregelmiştir. Keza yabancı sermayeye konulan sınırlamalardaki ilk gevşemeler CHP tarafından Mayıs 1947 ve Mart 1950'de yapılmış; DP iktidarı aynı yönelişi 1951'de Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu ile Petrol Kanunu'nu kabul ederek sürdürmüştür.

Dış ticarete korumacılığın gevşetilme sürecinin ilk adımları da daha önce belirttiğimiz 1946 devalüasyonu ile birlikte atılmıştır.

<sup>23</sup> Boratav, s.340-342.

<sup>24</sup> Gülten Kazgan, "Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi". İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul Ocak 2004, s.81.

Bu gelişmeler, Türkiye'nin beynelmilel kapitalizmin savaş sonunda kurulan üst organlarına üye olması ve ülkenin Batılı (ve özellikle Amerikalı) uzman ve danışmanların sürekli bir uğrak yeri haline gelmesi ile birlikte gerçekleşmiştir. Türkiye, IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü'ne 1947'de, NATO'ya 1952'de üye olmuştur. Çoğu Amerikalı olan ve sistemli bir biçimde devletçi-korumacı politikalara son verilmesini, Türkiye üzerindeki inceleme, öneri ve raporları ile telkin eden yabancı danışmanlar, iktisat politikalarının biçimlenmesinde rol oynayan dışsal etkenlerin arasında sayılabilir<sup>25</sup>.

1946-1953 yılları arasında ana ekonomik göstergeler hızlı bir büyüme sürecini yansıtmaktadır. Sabit fiyatlarla milli gelirdeki değişkenlerin yıllık ortalaması % 11'lik bir artış oranı vermektedir.

Bu yıllarda tarımın ortalama büyüme hızı % 13,2'yi bulmuş ve % 9,2'lik sınıai büyüme hızı belirgin bir biçimde aşmıştır. Tarım kesiminin milli hasıla içindeki payı 1946-1947 ortalaması olarak % 43,6 iken 1952-1953'de bu oran % 44,7'ye çıkmıştır. Aynı yıllar için sanayi sektörünün payı ise % 15,2'den % 13,4'e düşmüştür.

1930 yılından itibaren (1938 dışında) sürekli olarak sağlanan dış ticaret fazlasının Cumhuriyet tarihi boyunca kaydedildiği son yıl 1946'dır. Buna karşılık 1947 yılı, ekonominin dış ilişkiler bakımından yeni ve tamamen farklı bir doğrultuya yöneldiği yıldır; ithalat % 100'ü aşan bir sıçrama gösterirken ihracat sabit kalmış ve kronik dış açıklarına dayalı ekonomik yapının ilk temel taşları bu yıl atılmıştır. 1946'daki büyük ticaret fazlasına rağmen, 1946-1953 yıllarında dış ticaret açığı toplam olarak 500 milyon doları bulmuş ve bu açıklar ABD yardımları ve dış kredilerle kapatılmıştır.

Savaş yıllarında mutlak hayat standartları belirgin bir biçimde düşen emekçi grupların, 1950 yılına gelindiğinde savaş öncesinin reel gelir düzeylerini aştıkları söylenebilir. Ancak olaya bölüşüm göstergeleri açısından baktığımızda, tarım dışındaki ücretli-maaşlı grupların milli hasıladan paylarının bu dönemde azaldığını gözlemleyebiliyoruz. Tüm ücret ve maaş gelirleri için ifade edersek 1950-1953 yılları arasında bu gelir türlerinin milli hasılda % 19,5'ten % 16,1'e tarım dışı hasıla içinde ise % 38,9'dan % 32'ye düştüğü saptanmaktadır.

Diğer taraftan bu yıllar, traktör kullanımının yaygınlaşması sonunda ekilen alanın ve tarımsal hasılanan hızla büyüdüğü bir zaman aralığıdır.

1946-1953 yılları, böylece, tüm sosyal grupların mutlak durumlarının ve yaşam koşullarının düzeldiği, reel gelirlerinin arttığı; buna karşılık ücretli-maaşlı grupların görece durumlarının gerilediği; genel olarak mülk gelirlerinin ve özellikle ticaret sermayesinin milli hasıladan paylarının arttığı; geniş köylü kitlelerinin ise fiyat

<sup>25</sup> Boratav, s.343-344.

hareketleri nedeniyle bozulan bölüşüm ilişkilerini, üretim dinamizmi içinde fazlasıyla telafi edebildikleri bir dönem olma özelliği gösterir<sup>26</sup>.

1953'den sonraki yıllarda, "devlet işletmelerinin özel sektöre devri" sloganı ile iktidara gelmiş olan Demokratik Parti, kamu yatırımlarını genişletme zornuda kalmıştır. Enerji, kömür, çimento, şeker gibi üretim kollarında, kamu kesiminin sürüklediği önemli gelişmeler olmuş; Kamu yatırımlarının milli hasıla içindeki payı belirgin biçimde artmıştır. Ancak bu dönemde özel sınai üretimde de önemli bir genişleme gerçekleşmiştir. Hatta tarım-dışı faaliyetleri bir bütün olarak ele alırsak bu kesimlerde özel işyerlerinde çalışan işçilerin artış hızı, kamu işyerlerindeki işçilerin artış hızından fazla olmuştur. Bu yıllar aynı zamanda düzensiz kentleşme ve gecekondulaşma yıllarıdır.

1954-1961 yılları arasında uygulanan iktisat politikaları bakımından ilk önemli gelişme 1954 Temmuz'unda uygulamaya konan dış ticaret rejimidir. Böylelikle dış ticaret rejiminde kontrollere ve korumacılığa gidilmesi öngörülüyordu. Ancak dış telkin ve baskılar 1954'ten itibaren, özellikle IMF kanalıyla, etkili olmaya başladı. Daha sonra, "standart IMF reçetesi" diye bilinecek istikrar politikası önlemleri, dış yardımların kesintisiz akması için gerekli şartlar olarak 1954-1958 arasında Türkiye'yi ziyaret eden dış heyetler tarafından gündemde tutuldu. Ne var ki 4 Ağustos 1958'de dolar TL. karşısında 2,2 misli değerlendirildi ve 1 Dolar 9 TL.'ye çıkarıldı<sup>27</sup>.

Aşağıdaki tabloda söz konusu yıllar zarfında ABD tarafından yapılan askeri yardımlar hariç olmak üzere ekonomik yardım ve krediler görülmektedir.

**Tablo 4:** ABD Tarafından Türkiye'ye Yapılan İktisadi Yardım ve Krediler (Milyon Dolar)

Mali Yılı	Direkt Yardım			Endirekt yardım			Teknik Yardım	
	Hibe	Kredi	Yekûn	Hibe	Kredi	U.Yekûn	Hibe	Kredi
1948-1949	1,2	38,0	39,2	-	-	39,2	1,0	1,1
1949-1950	16,1	34,9	51,0	71,5	-	122,5	-	-
1950-1951	37,2	-	37,2	-	25,0	62,2	0,8	-
1951-1952	11,3	11,2	22,5	47,5	-	70,0	1,0	-
1952-1953	22,6	-	22,6	21,4	-	44,0	2,1	-
1953-1954	46,0	-	46,0	-	-	46,0	2,7	-
1954-1955	55,0	20,0	75,0	-	-	75,0	0,6	-
1955-1956	55,0	25,0	80,0	-	-	80,0	2,2	-
1956-1957	55,0	25,0	80,0	-	-	80,0	3,3	-
1957-1958	70,0	-	70,0	-	-	70,0	4,8	-
1958-1959	100,0	119,0	219,0	-	-	219,0	4,5	-
1959-1960	82,0	-	82,0	-	-	82,0	5,0	-
	551,4	273,1	852,8	140,4	25,0	1.018,2	28,0	1,1
Şartlara Bağlı		17,3						

Kaynak: Şevket Süreyya **Aydemir**, "İkinci Adam III. Cilt 1950-1964". 6. Basım, İstanbul 2000, s.231.

<sup>26</sup> **Boratav**, s.346.

<sup>27</sup> **Boratav**, s.349.

Bu yardım ve kredilere 1950'den sonra, karşılıklı paralar fonundan yapılan, toplam 2.144.260 lira tutan, kısmen askeri maksatlara da tahsis edilen yardım rakamlarını da ilave etmelidir<sup>28</sup>.

1950-1960 arasında toptan eşya fiyatları ve dolayısıyla hayat pahalılığı artmıştır. Bu devrede hem altın fiyatları yükselmiştir, hem toptan eşya fiyatları, hem de geçinme endeksleri artmıştır. Aşağıdaki tabloda bunları bir arada gösteriyoruz.

**Tablo 5: Hayat Pahalılığı Nasıl Arttı? (1948=100)**

Yıllar	Toptan Eşya Fiyatları	Geçinme İndeksi (Ankara)
1950	96	103
1951	109	102
1952	107	107
1953	109	112
1954	119	122
1955	134	138
1956	183	172
1958	223	198
1959	268	243
1960	275	261

Kaynak: **Aydemir**, "İkinci Adam III. Cilt...", 2000, s.244.

Hayat pahalılığı arttıkça, bilhassa DP'nin son devresinde zamlar bütün maddelerde çığ gibi yükseliyordu. Bazı maddelerde 10 sene içinde artış nispetleri baş döndürücü seviyeler aldı. Maaş ve ücretlerdeki artışlar ise, bu hayat pahalılığının yükseliş temposuna göre geride kalıyordu<sup>29</sup>.

Dış ticaret dengesi de durmadan açık verdikten başka, 1954'ten sonra bir de gerileme seyri göstermeye başladı. Aşağıdaki rakamlar bu konuda bir fikir vermektedir.

**Tablo 6: 1950-1960 Döneminde Dış Ticaret Değerleri**

Yıllar	İthalat	İhracat	Fark
1950	650,6	507,3	-143,2
1951	878,1	659,2	-218,9
1952	1279,9	795,7	-484,2
1953	1200,8	858,3	-342,5
1954	1111,6	704,2	-407,4
1955	1168,2	685,8	-482,4
1956	969,3	670,9	-298,4
1957	910,1	741,2	-168,9
1958	741,0	580,6	-160,4

Kaynak: **Aydemir**, "İkinci Adam III. Cilt...", 2000, s.246.

<sup>28</sup> **Aydemir**, "İkinci Adam III. Cilt...1950-1964", s.231.

<sup>29</sup> **Aydemir**, "İkinci Adam III. Cilt...", s.245.

1956 yılından itibaren ithalatın nispeten kısılmasıyla dış ticaret açığının biraz olsun azaldığını gözlüyoruz.

Bu dönem 27 Mayıs 1960'da askeri müdahaleyle son buldu; 1970'li yılların ortasına kadar Türkiye uluslararası ekonomiye, serbest piyasa ekonomisine geçerek katılmayı gündeme getirmemi<sup>30</sup>.

### 2.2.3. Uygulanan Sosyal Politikalar

Bu bölümde öncelikle çalışma ilişkileri ile ilgili başlıca gelişmeleri belirtmek istiyoruz. Bu gelişmeler; Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşu ve sosyal sigortalar alanındaki yeni uygulamalardır.

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilk yıllarında bakanlık sayısı azdı ve zamanla bazı bakanlıklar içerisindeki uzmanlık birimleri ayrılarak yeni bakanlıklar oluşturulması yoluna gidildi. Örneğin Ziraat Vekaleti 1931 yılında İktisat Vekaleti'nden ayrılarak bağımsız bir varlık kazanmıştı. Benzeri bir gelişme çalışma ilişkileri alanı açısından da yaşandı. Başlangıçta bu alanın görece 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, batı ülkelerinde gözlenen gelişim çizgisinden çok da farklı değildi.

Bu bağlamda, 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla, "İş ve İşçiler Bürosu" kuruldu. 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, gene aynı bakanlığa bağlı olarak geçici bir nitelik gösteren "İş Dairesi" kurulmuştu. İş Kanunu'nun buna bağlı tüzüklerle diğer mevzuatın oluşturulması ve uygulanması da merkezde bu daire, illerde ise bölge Ekonomi Müdürlükleri tarafından yapılmaktaydı.

Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara ayrılması Hakkındaki 3271 Sayılı Kanun'un 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 İrmak atanmıştır. Hükümetçe hazırlanarak 8.6.1945 tarihinde Meclis'e sunulan Çalışma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, 22 Haziran 1945 tarihli ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun olarak yasalaşmıştır<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Kazgan, s.94.

<sup>31</sup> Ahmet Makal, "Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri, 1946-1963". İmge Kitabevi, Ankara Ekim 2002, s.204-212.

Aslında Çalışma Bakanlığı iki aşamada oluşmuştur. Birinci aşamada yalnız merkez örgütü kuruldu. Bu ilk aşamayı hazırlayan 1945 tarihli yasa tasarısı, özet olarak şu gerekçe ile TBMM'ye sunulmuştur. Denilmiştir ki "... Ulusal yapımızda işçi ve işveren ilişkilerini düzenleyen demokrasimize uygun bir dayanışma zihniyetinin esinlendirmesi ile çıkarılan İş Yasası'nın, 1937 yılından bugüne kadarki sekiz yıllık uygulama döneminden elde edilen sonuçlar, genel olarak bütün çalışan kesimlerin daha verimli ve daha gönenci bir düzeye çıkarılmaları ile ilgili toplumsal politika önlemlerini İktisat Bakanlığı'nın çetin üretim sorunları ile yüklü bulunan çalışma konusundan ayırarak başlıbaşına bir kuruluşun yetki ve sorumluluğu altında toplamak gereğini kanıtlamış oluyor". İlk aşamada illerdeki örgütlenmeye ilişkin bir düzenleme getirmemektedir. Bu durumda illerdeki uygulamanın İktisat Bakanlığı tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Ocak 1946'da kabul olunan yeni bir yasa ile 1945 yasası kaldırılmış, illerdeki örgütlenmeyi de içeren bir düzenleme yoluna gidilmiştir. "Çalışma yaşamının düzenlenmesi, çalışanların düzeylerinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin ülke yararına uyum içine alınması, ülkedeki çalışma gücünün genel gönenci arttıracak biçimde verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması ile görevli" olmak üzere bakanlık yeniden düzenlemiştir.

Daha 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. Kurum Çalışma Bakanlığı'na bağlı olmakla birlikte, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışacak özerk bir kurum olarak oluşturuldu.

Sosyal sigortalara gelince; Cumhuriyet döneminde sosyal sigortaların göreceli olarak kapsamlı ilkeleri İş Yasası'nın (1936) 100. maddesi içinde yer almıştır. Bu bağlamda çeşitli dalların kronolojisi şöyledir. Önce 1945'te kabul edilen bir yasa ile İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası kurulmuştur. Onu 1949'da çıkarılan bir yasa ile Yaşlılık Sigortası izlemiştir. Bundan sonra uygulaması kademeli olarak yapılan Hastalık ve Analık Sigortası (1950) kurulmuştur. Yaşlılık Sigortası da çeşitli değişme ve gelişmelerden sonra 1957'de kabul edilen yeni bir yasayla Sakatlık, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası adını almıştır<sup>32</sup>.

Şimdi biraz da bu dönemde sosyal güvenlik uygulamalarını da içeren başlıca yasaların üzerinde duralım.

### **2.2.3.1. 5018 Sayılı Sendikalar Kanunu**

Ekonomik ve siyasal gücü ellerinde tutan egemen güçler, emek ile sermaye arasındaki ilişkilerde güç dengesi oluşturan örgütlenme hakkına, onun ürünü sendikaya karşı olmuşlardır. Örgütlenme, sendika kurma hakkı, siyasal rejimlerin niteliklerine yakından bağlı kalmıştır. Siyasal rejim demokratikleşmeye doğru

<sup>32</sup> Cahit **Talas**, "Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi". Bilgi Yayınevi, Birinci Basım, Ankara Şubat 1992, s.126.



yönelmiş sendika hakkı da doğmuş ve gelişme olanaklarına kavuşmuştur. Bu nedenle, birçok ülkede işçilerin sendika hakkı için savaşmaları, demokrasi için yürütülen savaşlarla özdeşleşmiştir. Türkiye’de de bu süreç bütünü ile geçerlilik kazanmış ve işlemiştir.

Cumhuriyet, kendine özgü bir yapılanma ve çağdaş niteliklere ulaşabilme için sürekli bir devrim dönemi olmuştur. Daha sonra, savaş sonrasında siyasal düzenin demokratikleşmeye yönelmesi ile birlikte sosyal politikanın toplu olarak kullanılan hak ve özgürlüklere dönük kanadında da yeni düzenlemeler, gelişmeler doğmaya başlamıştır. “Nerede demokrasi varsa, orada özgür sendika vardır” gerçeği ucundan da olsa gün ışığına çıkmıştır. İşte 1946’da Dernekler (Cemiyetler) Yasasındaki (1938) sınıf esasına dayanan dernek kurma yasağının kaldırılması ve 1947’de bütün eksik, olumsuz yanlarına karşın, Birinci Sendikalar Yasası’nın çıkarılabildiği olması, oluşmuş ve değişmiş toplumsal, siyasal koşulların bir ürünü olarak önümüze gelmiştir<sup>33</sup>.

Türkiye, 1946’da demokratikleşme çabası içine girmiştir. Yeni partilerin kurulması, çok partili bir parlamento oluşturulması amaçlanmıştır. Fakat henüz yolun başlangıcında bulunuluyordu. Doğal olarak demokrasinin bütün kurum ve kurulları işlerliğe ulaşamamıştır. Bu durum, kuşkusuz 1947 tarihli Birinci Sendikalar Yasası’na da yansımıştır. Yasanın ana düzenlemelerini şöyle özetleyebiliriz.

Sendika ve Sendika Kurma Hakkı: İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun kısa sayılabilecek düzenlemeler yapmıştır. Onbir madde ile bir geçici maddeden oluşan yasada önce sendikanın tanımı yapılmaktadır. Buna göre, “aynı işkolunda ve bu işkolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak çıkarlarını korumaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır”. Bir işkolunda işverenlerin aynı amaçlarla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler de işveren sendikalarıdır. Bu tanıma göre sendikaların işlevi, 1) yardımlaşma, 2) ortak çıkarları koruma ve temsil etmedir. Böylece önemli bir sınırlama ile yola çıkmıştır.

Sendika kurma hakkı yalnız İş Yasası’nda tanımı yapılmış olan işçilere ve işverenlere tanınmıştır. Bu durumda İş Yasası’ndaki tanım içine girmeyen işçiler ne sendika kurabilir, ne de sendikalara üye olabilirlerdi. Ayrıca İş Yasası’ndaki tanım içine girmiş olsalar bile, esnaf yanında çalışanlar da sendika kuramaz ve sendikalara üye olamazlardı. Aynı işkolunda birden fazla sendika kurulabilir, işçiler çalıştıkları işkolunda kurulmuş olan sendikalardan birden fazlasına üye olabilirlerdi.

Sendikaların Faaliyet Alanları: 1947 Sendikalar Yasası, önce sendikaların çalışma alanlarını belirlemiş, sonra da sınırlama yoluna gitmiştir. Buna göre işçi ve işveren sendikaları tüzel kişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilerden başka, şu çalışmalarda da bulunabilirler: 1) Üyeleri adına toplu sözleşmeler (umumi

<sup>33</sup> Talas, “Türkiye’nin...”, s.126.

mukaveleler, BK md. 316, 317) yapmak, 2) iş uyuşmazlıkları konusunda yetkili hakem kurullarına görüş bildirmek, 3) toplulukla iş uyuşmazlıkları çıkarmak ve bu konuda hakem kurullarına başvurmak, 4) üyelerine hukuksal yardımlarda bulunmak, 5) İşçi Sigortaları Kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu danışma Kurullarına ve Çalışma Meclisine temsilci üye göndermek, 6) üyelerine dönük eğitim çalışmalarında bulunmak ve 7) kooperatifler ve dinlenme evleri kurmak. Yasa bunları belirledikten sonra 5. maddesi ile sendikaların çalışmalarına önemli sınırlama ve engeller getirmiştir. Bu maddede, 1) Sendikalar siyasetle, 2) Siyasal propaganda ve siyasal yorumlarla uğraşamazlar ve 3) Siyasi bir kuruluşun çalışmalarına aracı olamazlar, denilmektedir.

Uluslararası Kuruluşa Katılma Hakkı: 1947 Sendikalar Yasası da sendikalara kuşku ile bakma yanlısından kendini kurtaramamıştır. Yasa tasarısı hazırlanırken ve Büyük Millet Meclisi'nde görüşülürken, sendikalara, yürürlükteki düzene karşı çıkmanın örgütlü bir aracı olarak bakıyor ve onlarda bir devrim hareketinin örgütlü olma niteliğini görüyorlardı. Bu kuşku günümüze değin hep süregelmiştir. Çünkü sendikanın doğasında hep bir karşı çıkma, karşı olma niteliği vardır.

Bu bağlamda, işçilerin örgütlenmelerine ve uluslararası sendikacılık hareketi ile ilişki kurmalarına karşı duyulan yersiz kuşku 1947 Sendikalar Yasası'na da yansıyor. 5. maddede denilmiştir ki, "Sendikalar ulusal kuruluşlardır. Ulusalçılığa ve ulusal çıkarlara aykırı hareket edemezler". Gene aynı 5. maddede denilmiştir ki, "Sendikalar Bakanlar Kurulu kararıyla her türlü uluslararası kuruluşlara katılabilirler". Hükümete tanınan bu yetkinin sonucu olarak Türk-İş'in 1953'ten başlayarak Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na katılma isteği kabul edilmemiştir. Bu istek, 27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Hükümeti tarafından olumlu karşılanarak gerçekleştirilmiştir.

Sendikaların Kapatılması: Sendikalar Yasası, çeşitli nedenlerle, sendikaların mahkeme kararıyla faaliyetten alıkonulabilecekleri ya da kapatılabilecekleri hükmünü koymuştur. Bu nedenler kısaca şunlardır: 1) Yardımlaşma, ortak çıkarları savunma ve temsil araçları dışında sendika kurulması, 2) işçi niteliği olmayan kişilerin sendika kurmaları ve sendikalara üye olarak katılmaları, 3) siyasal çalışmalarla uğraşmaları, 4) ulusallık ve ulusal çıkarlara aykırı hareket etmeleri, 5) Bakanlar Kurulundan izin almaksızın uluslararası kuruluşlara katılmaları ve 6) gelirlerini yasa ve tüzüklerinde belirlenen amaçlar dışında kullanmaları.

Üst Kuruluşlar: 1947 Sendikalar Yasası 8. maddesi ile sendikaların kendi aralarında üst kuruluşlar kurabileceklerini örgörmüştür. Bu üst kuruluşlar "birlik" adı ile anılmıştır. Birlik içinde kuşkusuz "federasyon" ve "konfederasyon" kurmak da yer almaktadır. Nitekim, yasa çıktıktan sonra birçok birlik, federasyon kurulmuştur. Birlik ve federasyonların kararı ile 1952'de (daha önce belirttiğimiz gibi) Türk-İş adı altında bir konfederasyon kurulmuştur.

**İsteğe Bağlılık:** Sendikalar Yasası'na göre sendikaların kurulması isteğe bağlı olduğu gibi, kimse bir sendikaya üye olmaya, olmamaya ya da üyelikten çekilmeye zorlanamaz. Yasanın bu hükmü, sendika hukukunun temel kurallarından biridir<sup>34</sup>.

### **2.2.3.2. Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu (1950)**

Bu Kanun 4.1.1950 tarihinde çıkarılmıştır. Fakat uygulaması gecikerek 9 Mart 1951 tarihinden itibaren başlamıştır. Sigortalılara sağladığı menfaatler şunlardır: Hastalık durumlarında sağlık yardımları; ortopedi tedavisi ve protez araç ve gereçlerinin sağlanması, takılması ve yenilenmesi; geçici işgöremezlik sürecinde günlük ödeneklerin verilmesi.

Analık durumlarında da şunları öngörüyordu: Gebelik muayenesinin yaptırılması; doğumda gerekli sağlık yardımlarının sağlanması; emzirme ve yardım parası verilmesi; sigortalı kadınların doğumdan önce ve sonra işinden kaldığı günler için ödenek verilmesi<sup>35</sup>.

### **2.2.3.3. İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun (1951)**

Demokrat Parti Programı'nın "sosyal meseleler" başlıklı 88. maddesinde, diğer hususlar yanında "işçiler için ücretli tatiller ve mezuniyetler sağlanması imkânını arayacağız" ifadesi de yer almaktaydı. Programdaki bu hedefi gerçekleştirme doğrultusunda, 1950-1960 döneminde yasalar yoluyla, diğer çalışma koşulları yanında, tatiller ve tatil günlerinde ödenecek ücretler ve oranlarıyla ilgili düzenlemeler getirildi. 9.8.1951 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1952 tarihinde yürürlüğe giren 5837 sayılı İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun bunlardan biridir.

Kanunun düzenlemelerine göre, İş Kanunu'nun uygulamakta olduğu iş yerlerinde, günlük iş müddetlerine uygun olarak haftanın altı gününde muntazaman çalışmış olan işçilere işveren tarafından bir iş karşılığı olmaksızın yarım gündelik ücret ödenecektir (Madde 1, 2). Bunun yanı sıra, işçiler 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu'nda belirtilen genel tatil günlerinde çalışmadıkları takdirde bir iş karşılığı olmaksızın o güne ait ücretleri yarım olarak, tatil yapmayarak çalıştıkları takdirde, çalıştıkları bu günlere ait ücretleri % 50 fazlasıyla ödenecektir (Madde 3).

8.6.1956 tarihinde kabul edilen 6734 sayılı yasa ise kanunun bazı maddelerini değiştirerek, işçilere tatil günleri için yapılacak ödemelerin oranlarını tama yükseltti. Yasanın 1. maddesiyle "İş Kanunu'nun uygulanmakta olduğu işyerlerinde haftanın tatilden evvelki günlerinde devamlı olarak çalışmış olan işçilere çalışılmayan

<sup>34</sup> Talas, "Türkiye'nin...", s.128-131.

<sup>35</sup> Talas, "Türkiye'nin...", s.136.

hafta tatili günü için işveren bir iş karşılığı olmaksızın bir yevmiye tutarında ücret öder” hükmü getirilmektedir. Yasanın 3. maddesine göre de, 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel tatiller Kanunu’nda belirtilen genel tatil günlerinde çalışılmadığı takdirde bir iş karşılığı olmaksızın o güne ait ücretler tam olarak, tatil yapılmayarak çalışıldığı takdirde ise bugünlere ait ücretler bir misli fazlasıyla ödenecektir<sup>36</sup>.

#### **2.2.3.4. Öğle Dinlenmesi Kanunu (1954)**

İş Yasasında günde 8 saat olarak belirlenen çalışma süresi, kuşkusuz çalışmaya bir süre ara vermeden gerçekleştirilemez. Böyle yapılmasının, ya da uygulamanın sayısız bedensel, sosyal ve ekonomik sakıncaları vardır. Bu sakıncalar yalnız işçi açısından değil, işveren için de söz konusudur. Sürekli ve aralıksız çalışmalar, insanları yorar yıpratır, verimi düşürür, iş kazalarını çoğaltır, üretimin kalitesi düşer, makinelerin ve hammaddelerin kullanımı aksar. Daha ötesi hem genel hastalıklar, hem de meslek hastalıkları çoğalır. Bu nedenlerle günün belli saatlerinde çalışmaya ara vermek gerekir<sup>37</sup>.

Bu bağlamda 2.3.1954 tarihinde 6301 sayılı Öğle Dinlenmesi Kanunu kabul edilmiştir. Yasaya göre “Nüfusu onbin veya daha fazla olan şehir ve kasabalardaki fabrika, imalathane, mağaza, dükkan, yazıhane, büro ve bunların benzerleriyle bilim ticari ve sınai müesseselerde çalıştırılan işçilere ve diğer müstahdemlere bir saatten aşağı olmamak üzere öğle dinlenmesi mecburiyeti getiriliyordu (Madde 1). İş Kanunu’na tabi işyerlerinde çalışanlar açısından ise İş Kanunu’nun hükümleri uygulanmaya devam edilecektir (Madde 4). Yasa, Belediye Meclislerinin kararıyla, bu kanun hükümlerinin nüfusu on binden daha az olan yerleşim birimlerinde de uygulanabileceğini belirtmektedir (md. 8)<sup>38</sup>.

#### **2.2.3.5. Yıllık Ücretli İzin Kanunu (1960)**

11.4.1960 günü kabul edilen ve 15.4.1960 tarihinde yürürlüğe giren 7467 sayılı Yıllık Ücretli İzin Kanunu, Türk iş hukukunda ücretli izinler konusunda uzun bir süreç içerisinde ortaya çıkan gelişmelerin nihai halkasıdır. Konu, Çalışma Bakanlığı yetkilileri tarafından daha bakanlığın kuruluşunu izleyen yıllarda açık bir biçimde telaffuz edilmekteydi. Zaten, bazı İktisadi Devlet Teşekkülleri’nde çalışan işçiler açısından, 1940’lı yıllardan itibaren bu tür uygulamalar bulunmaktaydı.

Yasa, İş Kanunu’na tabi bulunan işyerlerinde çalışan işçi ve müstahdemlerle bunların işverenlerine uygulanacaktı. Yasayla, işyerine girdiği tarihten itibaren bir yıl çalışma koşulunu yerine getiren işçi ve müstahdemler yıllık ücretli izne hak kazanıyorlardı (Madde 3)<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> **Makal**, “2002...”, s.356-358.

<sup>37</sup> **Talas**, “Türkiye’nin...”, s.144.

<sup>38</sup> **Makal**, “2002...”, s.365.

<sup>39</sup> **Makal**, “2002...”, s.371.

Bu yasalar dışında; İş Mahkemeleri Kanunu (1950) Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun (Basın İş Kanunu-1952), Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında kanun (1953), Deniz İş Kanunu (1954), Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında kanun (1956) bu dönemde kabul edilen, sosyal güvenlik uygulamalarını da içeren diğer yasalardır.

## 2.2.4. Demografik Değişimler

### 2.2.4.1. Dış Göçler

1950'den sonra dış göçler bağlamında iskan ve yerleştirme işleminin önceki dönemlere göre daha verimli ve teşkilatlı yürütüldüğünü kabul etmek icab eder. DP iktidara gelince bu yeni iktidarın önüne, Bulgaristan'dan en az 200.000 göçmenin Bulgarlar tarafından Türkiye'ye sürülmesi ve bunların yeni hükümet tarafından kabulü ve yerleştirilmesi meselesi ortaya çıktı. Bu 200.000 kadar göçmenin Türkiye'ye nakli ve yerleştirilmesi, eski yıllarla kıyaslanamayacak kadar iyi yürüdü.

Mültecilerle birlikte 1927-1950 arasında yurda:

219.799 aile

877.209 nüfus

göçmen olarak girmiştir. Bununla birlikte göçmen hareketinin asıl yoğunluğu 1950-1954 arasına sıkışmış bulunuyordu. Bu 4 yıl içinde göçmen hareketi şöyledir:

	<u>Aile</u>	<u>Nüfus</u>
Bulgaristan'dan	37.352	154.394
Diğer ülkelerden	2.985	11.511
Toplam	40.337	165.905 <sup>40</sup>

### 2.2.4.2. İç Göçler

Bir memleketteki iç göçlerde, özellikle o memleket, iktisadi yapı itibari ile geniş çapta ziraate dayanan ve yeni gelişmekte olan ise, esas itibari ile kırların "itme" ve şehirlerin "çekme" kuvvetinin boşrolü oynadığı bilinen bir gerçektir. Bu iki kuvvetin işlemesi daima kırların şehirlere doğru devamlı nüfus akımını sağlar.

İç göçlerin diğer ucunda bulunan "şehirlerin çekme kuvveti" her şeyden evvel şehirlerdeki iş imkanlarının çoğalmasi ile ilgilidir. Bugünün belli başlı sanayi memleketlerinde Büyük Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesi ile kır nüfusunun şehirlere akımı şeklinde ortaya çıkıp, bilahare sadece şehirlerarası göçlerde rol oynayan "şehirlerin çekici kuvveti" bugün bütünü ile yeni gelişmekte, özellikle sanayileşme yoluna yeni yeni girmeye başlamış olan memleketlerde görülmektedir.

<sup>40</sup> Aydemir, "İkinci Adam III. Cilt...", s.221-222.

İkinci Cihan Harbi'nin başlıca sorumlusu olduğu bir duraklama devresinden sonra, özellikle 1950 yılından sonra, çok daha hızlı bir tempo ile gelişmiştir.

Gerçekten Türkiye'de de gerek saniyide çalışan işçi, gerek tesis adedi ve nihayet sanayi gelirin milli gelirdeki payı bu yıllardan itibaren belirli bir şekilde artmaya başlamıştır<sup>41</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1935-1960 yılları arasında sanayi işçilerinin çoğalması gösterilmektedir.

**Tablo 7:** Sanayi İşçilerinin Çoğalması  
(İstihraç-Yeraltından maden çıkarma dahil)

<u>Yıllar</u>	<u>İşçi Sayısı</u>
1935	624.000
1940	637.000
1950	892.000
1955	1.123.000
1960	1.329.000

Kaynak: **Tümertekin**, 1968, s.56

Tablodan 1935 ve 1960 yılı verilerinin birbirleriyle çok farklı olduğu gözlenmektedir.

10 ve daha fazla işçi çalıştıran veya 10 beygirden fazla muharrik güçlü tesisler, yani bir bakıma büyük sanayi müesseseleri de 1950 yılından itibaren belirli bir şekilde artmıştır. Aşağıdaki tabloda bununla ilgili rakamlar verilmektedir.

**Tablo 8:** Büyük İmalat Müesseselerinin Sayısı

<u>Yıllar</u>	<u>Tesis</u>
1950	2.618
1955	4.262
1956	4.612
1957	4.632
1958	5.121
1959	5.411
1960	5.403

Kaynak: **Tümertekin**, 1968, s.57

Tabloda 1950'den 1960'a olan belirgin değişimi izliyoruz.

Bu iktisadi sektördeki tesislerin çoğunlukla şehirlerde bulunmakta olmalarının dünyanın birçok memleketinde olduğu gibi, bizde de özellikle kırlarda "geçim sıkıntısı" hissetmekte olan nüfusu harekete geçirmiş olduğunu şüphe yoktur<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Erol **Tümertekin**, "Türkiye'de İç Göçler". İstanbul Üniversitesi Yayınları, Taş Matbaası, İstanbul 1968, s.55-56.

<sup>42</sup> **Tümertekin**, s.57.

Bir başka deyişle sanayileşme kırsal kesimden kentsel kesime doğru sürekli bir nüfus kayması yaratarak, toplumun sosyal görüntüsünü değiştirdi. Türkiye’de 1927-1970 döneminde köylü nüfus % 111 oranında artarken, kentli nüfustaki artış % 419’a erişmiştir<sup>43</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1927-1970 yılları arasındaki şehirleşme oranları görülmektedir.

**Tablo 9:** Şehirli ve Köylü Nüfus (Kentleşme Olayı)

Yıllar	Köylü Nüfus	Köylü Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	Şehirli Nüfus	Şehirli Nüfus Oranındaki Artış
1927	10.347.224	75,8	3.301.046	100
1940	13.474.701	75,6	4.346.249	132
1950	15.702.851	75,0	5.244.337	159
1960	18.895.089	68,1	8.859.731	268
1965	20.585.604	65,6	10.805.817	327
1970	21.848.832	61,2	13.817.717	419

Kaynak: Ali **Gevgilili**, 1972, s.80.

Tablodan belirtilen yıllarda köylü nüfusun toplam nüfusa oranının azalma seyrini ve şehirli nüfusun aşağı yukarı 4 katı bir artış kaydettiğini gözliyoruz. 1950-1960 arası şehirli nüfusta yaklaşık 3.6000.000 artış gerçekleşmiş. Bu rakamın oluşmasında iç göç gibi dış göçün de rolü olduğu şüphesiz. Tabi ki şehir nüfusundaki bu artış kentlerde emek arzının oluşmasında en önemli etken. Bu nedenle, bu dönemde kentlerde önemli bir emek arzı oluşmuştur diyebiliriz.

## SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı Dönemi’nde (1939-1946) savaşın getirdiği olağanüstü koşullarda (karaborsa, istifçilik, ...) savaş zenginleri türemiş, özellikle Varlık Vergisi uygulamalarında vergisini ödeyemeyip malını mülkünü satan gayri Müslimlerin mallarını ucuza kapatan Türklere önemli ölçüde kapital birikimi oluşmuştur. Bir önceki dönemden (Devletçilik dönemi 1930-1938) devam ettirilen politikalarla gene devlet işletmelerinde önemli ölçüde işçi kitlesi mevcuttur. Özel teşebbüste de yukarıda belirttiğimiz gibi kapital birikimi olmuş, buna paralel olarak da önemli miktarda bir işçi kitlesi varlığını duyurmaya başlamıştır. Yani bu dönem sosyo-ekonomik değişim açısından oldukça hareketlidir diyebiliriz. Ancak daha önce ve savaş döneminde getirilen yasal düzenlemeler nedeniyle örgütlenmeler ve işçi hareketleri yasaklanmış, bu durum ve savaşın getirdiği negatif koşullar işçi kesiminde oldukça önemli bir birikime yol açmıştır.

Savaşın bitmesi ve 1946’da Cemiyetler Kanunu’nda değişiklik yapılarak “sınıf esasına dayalı cemiyet kurma” yasağının kaldırılmasıyla 1946 yılı “1946 Sendikacılığı”

<sup>43</sup> Ali **Gevgilili**, “Türkiye’de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar”. Sosyal Siyaset Konferansları, Yirmidördüncü Kitap, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972, s.80.

da denilen çok yoğun sendikalaşma hareketlerine sahne olmuştur. Ancak 1946 yılı sonunda sendikalaşma tekrar Örfi İdare Kanunu ile yasaklanmıştır. 1947'de kabul edilen 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile nihayet sendikalaşma serbest bırakılmıştır.

Demokrat Parti, seçim propagandalarında işçilere olan vaatleri çerçevesinde işçilerin büyük desteğiyle iktidara gelmesi sonucu 1950-1960 arasında çalışma ilişkileri alanında sosyal güvenlik uygulamalarını da içeren birçok yasal düzenleme yapmıştır. Böylelikle oluşan görece özgürlük ortamında sendikalaşma faaliyetleri hızlandı ve 1952'de TÜRK-İŞ Konfederasyonu kuruldu.

Demokratikleşme hareketleri yanında, II. Dünya Savaşı yıllarında uygulanan ekonomik politikalar sonucu Türk girişimcilerin ellerinde yukarıda da belirttiğimiz gibi önemli bir kapital birikimi sağlanmıştı. Devlet elinde de bu ve önceki dönemde (Savaş Dönemi ve Devletçilik dönemi) fazla veren dış ticaret sonucu önemli ölçüde bir kapital birikimi mevcuttu. Bu dönemin başlarında (1948'de) alınmaya başlanan dış yardımlarla birlikte, ülkedeki kapital birikimi sanayileşme için gerekli olan alt yapıyı nispeten oluşturuyordu. Bu nedenle bu dönemde (1946-1960) sanayi kamu sektöründe ve özel sektörde oldukça gelişmiştir.

Diğer yandan uygulanan ekonomi politikalarıyla, tarıma desteğin artması sonucu tarım büyük ölçüde makineleşmiş, bunun sonucu köyünde işsiz kalan köylü kesim kentlere göç etmiştir. Bu göçmenler, dış göçlerin ülkeye getirdiği göçmenlerle birleşince kentlerde emek arzının büyük bölümünü oluşturacak bir göçmen kitlesi meydana gelmiştir.

Bu arada 1950-1960 arası hayat pahalılığı önemli ölçüde artmış, maaş ve ücretlerdeki artışlar ise bu hayat pahalılığının yükseliş temposuna göre geride kalmıştır.

Bu dönemde uygulanan siyasi ve ekonomik politikalar sonucu oluşan sosyo-ekonomik değişimler çalışma ilişkilerinin çok yoğun yaşanmasına yol açmış, bu bağlamda özellikle örgütlenmeler ciddi anlamda yaygınlık kazanmıştır diye düşünüyoruz. Ancak grev yasağı bu dönemde de devam etmiştir.



## KAYNAKÇA

- **Aydemir**, Şevket Süreyya, "İkinci Adam III. Cilt...1950-1964", Remzi Kitabevi, 6. Basım, İstanbul Kasım 2000.
- **Boratav** Korkut, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002.
- **Gevgilili** Ali, "Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar". Sosyal Siyaset Konferanları, Yirmidördüncü Kitap, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972.
- **Giritli** İsmet, "Fifty Years of Turkish Political Development 1919-1969". Fakülteler Matbaası, İstanbul 1969.
- **Güngör** Fatih, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", "Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi-Hazırlayan: Alpaslan İşikli". İkinci Baskı, Ankara 2002.
- **Güzel** M. Şehmus, "Türkiye'de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler)". Sosyalist Yayınlar, İstanbul 1993.
- **Kazgan** Gülten, "Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi". İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul Ocak 2004.
- **Koçak** Cemil, "Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980". Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002.
- **Makal** Ahmet, "Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946", İmge Yayınevi, Ankara, Aralık 1999.
- **Makal** Ahmet, "Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri, 1946-1963". İmge Kitabevi, Ankara Ekim 2002.
- **Öztürk** Osman, "1946 Sendikacılığı". Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Birinci Cilt, İstanbul 1996.
- **Rosen** Sumner M., "Labor in Developing Economics". Edited by Walter Galenson, University of California, Berkeley, Los Angeles, 1962.
- **Sülker** Kemal, "Türkiye Sendikacılık Tarihi I". Bilim Kitabevi yayınları, 1. Baskı, İstanbul Ocak 1987.
- **Talas** Cahit, "Gelişme Halindeki Ekonomilerde Toplu Müzakere Politikası Türkiye". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, 4-24 Ağustos 1963 Tarihinde Yapılan Milletlerarası Konferansta Verilmiş Tebliğler, İstanbul, 1963.
- **Talas** Cahit, "Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi". Bilgi Yayınevi, Birinci Basım, Ankara Şubat 1992.
- **Topkar** İsmail, "Türkiye'de Sendikalizmin Gelişmesi ve İktisadi Hayata Tesiri". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından 4-24 Ağustos 1963 tarihinde yapılan Milletlerarası Konferansta Verilmiş Tebliğler, İstanbul 1963.
- **Tuna** Orhan, "Türk İşçi Sendikalarının Gelişme Seyri ve Fonksiyonları". İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1963.
- **Tümertekin** Erol, "Türkiye'de İç Göçler". İstanbul Üniversitesi Yayınları, Taş Matbaası, İstanbul 1968.