

## 50 YILLIK CUMHURİYET DEVRİNDE EMEK PİYASASI VE İŞÇİ - İŞVEREN MÜNASEBETLERİ

**Prof. Dr. Orhan TUNA**

Türkiye’de 50 yıllık Cumhuriyet döneminde işçi - işveren münasebetlerini medenî esaslara ve Batılı anlayışa göre tanzim eden ilk kanun 1936 tarihli Türk İş Kanunu’dur. Gerçi bilindiği gibi bundan önce de gerek imparatorluk devrinde, gerek Cumhuriyet döneminde aynı tanzim işiyle alakalı Mecelle, Türk Medeni Kanunu kabilinden umumî mahiyette mevzuat mevcut olduğu gibi, muayyen iş yerleri ile iş kollarında işçilerin çeşitli meseleleri ile ilgili bazı tüzük ve yönetmelikler de vardı.

Ancak söylediğimiz gibi, millî sanayiın orta ve büyük işletmelerinde işçi - işveren münasebetlerini düzenliyen bir çalışma code’u mahiyetindeki müdevvenat, iş kanunu ile başlamış ve bundan sonra bu sahadaki çalışmalar, bazı devreler bir tarafa bırakılacak olursa, yoğun şekilde devam edegelmiştir.

1933’lerin ilk birinci beş yıllık sanayi plânı tatbikatı olarak yurdumuzda doğmaya başlayan millî sanayiın yol açtığı oldukça canlı emek piyasası hareketlerinin bir hukuk düzeni içine alınması, doğmakta olan yeni sınıf işçi sınıfının radikal denemelerden uzak tutulması, bir emek istismarının bu işin başından itibaren önlenmesi, zayıf işgüçleri durumunda olan kadın ve çocukların korunması vesaire gibi endişeler, gerçekten takdire değer bir fikir olarak o devlet ve hükümet adamlarınca benimsenmiş, netice itibariyle devletin tek tarafı olarak bu yoldan emek piyasasına müdahalesi şeklinde tezahür etmiştir. Kanun, esas itibariyle o devrin tanınmış sosyal siyasetçisi Prof. Weugert’e hazırlanmış olmakla beraber, başta bizzat Atatürk olmak üzere 1930’ların önemli ilim adamlarından ve parlamenterlerinden olan merhum Yusuf Akçora, Ahmet Ağaoğlu, Yusuf

Kemal, vesaire gibi mümtaz şahısların işbirliği neticesinde doğmuştur.

Öte yandan endüstrileşme vetirelerini ikmal etmiş bulunan Batı Avrupa ülkelerinde bütün XIX. yüz yıl boyunca, bugün anladığımız mânada bir iş kanununun mevcut olmadığı gözönüne getirilecek olursa, sanayileşmeye henüz başlamış olan 1930'lar Türkiye'sinde böyle bir kanunun mânası daha açık şekilde ortaya çıkar. İleriki uzun yıllarda bunun elle tutulan birçok faydaları görülmüştür.

Emek piyasasına, işçi - işveren münasebetlerine tek taraflı, yurkandan aşağıya müdahale devri bilindiği gibi bir hayli uzun sürmüştür. Bu devrede endüstriyel uyuşmazlıklar devlet eliyle kotarılmış, çalışma şartlarının ıslâhı devlet eliyle gerçekleşmiş, ücretler, serbest piyasa münasebetleri müstesna, yine devlet eliyle asgarî ücretler şeklinde ayarlanmış, netice itibariyle devlet baba iki öz evlâdını barış, adalet ve nisfet ölçüleri içinde tutmaya gayret etmiştir. Ancak 1961'lerden bu yana emek piyasasındaki münasebetleri tanzim fonksiyonu iki taraflı olarak işlemeye başlamış, devlet, emeği koruma vazifesinin mühim bir kısmını otonom tarafların omuzlarına kaydırmış, netice itibariyle o gün bugün meydana gelen binlerce toplu iş sözleşmesi yoluyla istihdam şartları, tarafların hür iradesine dayanmak suretiyle tesbit ve tanzim edilegelmiş, İngiltere gibi en eski ve kıdemli bir sanayi ülkesinde dahi bu yüz yılın başlarında grev ilân eden sendika liderlerinin özel mülkiyete zarar verdikleri gerekçesiyle işverenlere tazminat ödemeye mahkûm edilmelerine karşı, Türk parlâmentosu, dikkate değer bu ileri görüşle taraflara bazı baskı hakları tanımıştır.

Hülâsa 50 yıllık Cumhuriyet devrinde bir taraftan millî sanayimiz şayanı şükran şekilde gelişirken, buna paralel olarak sosyal siyaset, hem teoride, hem tatbikatta büyük bir hızla yol almıştır. Ayrıca üniversite camiası içinde bir sosyal siyaset disiplininin doğmuş olması da bilhassa dikkate değer. 1933'lerde kurulan İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü, 1936'da İktisat Fakültesinin nüvesini teşkil etmiş, bir taraftan sosyal siyaset kürsüsü, diğer taraftan adı geçen enstitünün çalışmaları sonunda değerli bir çok sosyal siyasetçi yetişmiş, bunlar gerek ilmî sahada, gerek tatbikatta halen mühim hizmetler ifa etmekte bulunmuşlardır.

Bu arada tradisyonel - sosyal hiyerarşiden, ve köylü - işçi tipinden sınıflar cemiyeti ve organize işçi - işveren grupları doğmuştur.

Filhakika bir zamanların her türlü sosyal güvenlik haklarından mahrum bulunan, işten sonra zorla yıkatıldığına dair koluna sıcak damga basılan, iş kazasına uğradığı takdirde eşeğe bindirilip köyüne gönderilen, her türlü sosyal - medenî haklardan yoksun proleter tipi, bugün büyük ölçüde silinmiş, güçlü işveren - işçi sendikaları doğmuş, bunlar arasında medenî münasebetler yaygınlaşmış, bir kısım temsilcileri çeşitli partiler yoluyla parlâmentoda yer almış, netice itibariyle yurdumuzda plüralist bir cemiyet ve devlet düzeni sağlam temeller üzerinde doğmaya başlamıştır.

Bu durumun izahını Cumhuriyetimizin 50 yıllık akışı içinde büyük bir dirayet ve uzağı gören bir politika ile yürütülegelen sosyal siyaset tedbirlerinde ve devletin şuurlu teşriî vasıtalarının aktif rolünde arayıp bulabiliyoruz. Bir sosyal reformlar manzumesi olan Türk sosyal siyaseti, daha dün bir âfet mahiyeti alan talebe hareketlerine işçilerimizin organize bir kitle olarak niçin katılmadıklarını, hattâ niçin bunlara karşı muhasım bir davranış içine girdiklerini izah etmeye kâfidir. Nitekim durum sosyal siyasetin büyük ölçüde geliştiği Batı Avrupa ülkelerinde de aynı sesri takip etmiştir. Dünyamızın en güçlü sendika kuruluşlarından olan Batı Alman işçi sendikaları konfederasyonu genel başkanı, bu konfederasyonun haftalık neşir organına yazdığı baş makalede, kendi ülkesindeki anarşik - tedhişçi talebe hareketlerini şiddetle takbih etmekte ve bu hareketlere liderlik edenlerin ağır şekilde cezalandırılmalarını istemiştir<sup>1</sup>. Başkana göre, "gerçekten eşya ve mal tahribatı, yaralama, hakâret ve evlere tecavüz gibi hâdise ve vak'alar meselâ öğretmenler veya işçiler tarafından yapıldığı takdirde, bunlar mer'î nizamlara karşı cebir ve şiddet hareketleri sayıldıklarından dolayı ağır cezaları mucip olmakta, aynı hareketlere girişenler yüksek tahsil talebesi bu-İn oldukları takdirde bunlara karşı hiç bir takibata genişilememektedir. Bunu anlamak hakikaten çok müşküldür. Yine aynı merciler banka soyguncuları, polis katilleri ve silâhlı mütecavizler ideolojik renklere bürünen kimseler oldukları takdirde, bunlara karşı "anla-

1 Bk. Ludwig Rosenberg; Die schweigende Mehrheit, Welt der Arbeit, Köln, 24.3.1972.

yiş” göstermekte, ancak aynı fiilleri irtikap eden banka soyguncularını, canileri ve polis katillerini ölüm cezasına kadar varan çok ağır cezalara çarptırmaktadırlar. Bu nasıl bir tefriktir? “İyi aileler”e mensup “kibar kimseler”le, cemiyetin akademik “elit” zümresine mensup olmayanlar arasında ceza bakımından yapılan böyle bir ayrımı bir hukuk devletinde izah etmek mümkün müdür?

Anlaşıldığına göre, birçok kimseler ve merciler karar ve hükümlerini bu pek çok reaksiyoner bir mahiyete sahip Maxime’e göre vermektedirler.

Filhakika küçük bir azınlığın kendi iradesini, çoğunluğa zorla kabul ettirebilmesi nasıl mümkün olabilmektedir? Şundan dolayı mümkün olabilmektedir ki, aslında böyle bir çoğunluk yoktur. Zira “susan çoğunluk”a gerçek mânada bir çoğunluk demek doğru olamaz. Anlaşılması cidden zor olan cihet, bu sözde çoğunluğun kendi kanaatı hususundaki mutlak alâkasızlığıdır. 30 talebe bir konferansın, bir dersin yahut bir seminerin yapılmasına engel olmak isteyince, 600 talebenin salonu hemen terketmesi anlaşılır şey değildir. Böyle bir durumun gerçekten mümkün olması insanı şaşırtmakta ve hayretlere düşürmektedir. Bu, ancak çoğunluğun kendi haklarına bağlı ve saygılı olmaması ile ve netice itibarıyla aktif ve azgın radikalere meydanı boş koyması ile kabil olabilmektedir.

Mamafih, demokrasi sayı bakımından son derece az, bir avuç radikalın kızgın ve azgın hareketleriyle yok olacak değildir. Aksine şayet demokrasi tehlikede ise, bu aslında demokratların cebinliği ve demokrasi rejimine karşı olan inançsızlıkları ile ortadan kalkabilir. Gerçekten devlet kuvvetlerini ve zabıtaı devamlı olarak vazifeye davet, haddizatında demokratik mesuliyetin çok zayıf ve kifayetsiz olduğunun delilidir. Gerçek demokrasi medenî cesaret ister. Ödlek kimseler aslâ hakikî bir demokrat olamazlar”.

Avusturya Başbakanı ve sosyalist parti şefi Bruno Kreisky de<sup>2</sup> aynı mesele hakkında şunları söylemiştir : Muayyen talebe aksiyonlarının işçiler, hattâ komünist işçiler tarafından reddedilmesi çok dikkate değer bir hâdisedir. Diğer taraftan komünist partilerce işçi

2 Bk. Bruno Kreisky; Avusturya Federal Başbakanı ve Avusturya Sosyalist Partisi Şefi, Welt der Arbeit, Köln, 1.3.1974.

sınıfının göklere çıkarılması hâdisesi de tekrar tekrar tekzibe uğramıştır. Zira komünist rejimin hâkim olduğu bir devrenin mahsulü bulunan “proletarya diktatörlüğü” parolası çoktan beri proletarya üstünde kurulan bir diktatörlük şeldinde dejenere olmuştur.

Fransa’da da komünist bir işçi teşekkülü durumunda olmasına rağmen, CGT’nin Genel Sekreteri, polislin kovalaması neticesinde kendisine sığınan azgın talebe liderlerini kapıdan kovmuştur. Bu kabîl davranışların mânâsını, XIX. yüzyılın sosyal tarihi gözönüne getirildiği takdirde daha iyi anlamak mümkündür.

Hülâsa bugün Türk cemiyet hayatında hukuk artık sosyal bir karakter kazanmış, işçilerin hak ve otonomilerini emniyet altına almış, hususiyle ücret karşılığı çalışan sınıfı koruyucu ve bunların işverenleriyle olan münasebetlerini tanzim edici bir âlet durumuna gelmiş bulunmaktadır. Bu suretle iki bin yıl önce Roma İmparatorluğunda Roma Hukukunun tatbikat şekillerinden olduğu halde, XIX. yüzyılda barbar bir kapitalist rejimin kucağında hortlayan “köleler çalışırlar ve uyurlar” prensibi, bir daha dirilmemek üzere tarihin derinliklerine gömülmüştür.

Netice itibariyle 1938’de iş hukuku mevzuatına dahil olan sadece 5358 işyeri ve 180.374 işçi mevcut iken, bugün adı geçen mevzuata tâbi işçi sayısı aşağı yukarı 9 misli artmak suretiyle 1.5 milyonun geçmiştir.

\*  
\*\*

Millî Ankara Hükümeti, henüz Cumhuriyetin kurulmasından önce, ücret karşılığı çalışanların durumu ile ilgilenmek ihtiyacını duymuş ve ilk defa olmak üzere 1921 yılında “Ereğli Havza - î Fahmiye Maden Âmelesinin Hukukuna Mütedair Kanun” u tedvin etmiştir. Bu kanunun 11. maddesi “maden ocaklarında çalışan âmelenin haddi asgarî ücreti ocak âmil veya mültezimleri ile âmele birliği ve İktisat Vekâleti tarafından müntehap üç zat marifetiyle tâyin olunur”, demek suretiyle ücretin miktarına müdahale etmiştir.

Bundan sonra münferit işyerlerini ve iş kollarını veya belirli işlerde çalışan işçileri kavrayan perakende kanun, yönetmelik ve tüzük gibi yahut Hafta Tatili Kanunu, Türk Medenî Kanunu, Umu-

mî Hıfzısıhha Kanunu, Ulusal Bayram ve Genel Tatiller hakkındaki kanun vesaire gibi umumî mahiyetteki mevzuat bir tarafa bırakıldığı takdirde, Cumhuriyet devrinde birinci safhanın 1936 tarihinde neşredilip, neşri tarihinden bir yıl sonra yürürlüğe konulan İş Kanunu ile başladığı hatâsız olarak söylenebilir. Bu safha, bilindiği gibi, 1963 yılının Temmuz ve Ağustos aylarında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile, 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun yürürlüğe konduğu tarihe, hattâ Sendikacılık ve Grev Haklarının Anayasa teminatı altına alındıkları 1961 yılına kadar devam eder, denilebilir.

Filhakika 1963 tarihinden itibaren başlayıp bu yana devam eden ikinci safhada, çalışma şartlarının şekil alması üzerinde rol oynayan müesseseler ve faktörlerde çok hayatî ve ehemmiyetli değişiklikler meydana gelmiş, yukarıda adı geçen kanunların himayesi altında bu düzen, demokratik bir siyasî rejimin kucağında işçi - işveren münasebetlerinin tanzimi bakımından vazgeçilmez bir unsur hüviyetini kazanmıştır. Hususiyile gelişen bir ekonomide bu sistemin işleyişi bir yandan milî ekonomi seviyesinde birçok problemin kaynağını teşkil ederken, diğer taraftan işyeri seviyesinde işçiler, işverenler ve her iki tarafa ait meslek teşekkülleri mahiyetinde olan sendikalar üzerinde çok önemli sosyal ve ekonomik tesirler husule getirmiş, bu arada işçilerin sadece hakları değil, fakat haysiyetleri de teminat altına alınmıştır. Bu itibarla yeni düzenin Türkiye'de, hiç değilse işçi - işveren münasebetleri bakımından plüralist bir devlet ve cemiyet nizamının kurulmasına yol açtığı, devlet ve işveren gücünün hukukî ve fiilî bir monopol olarak ortadan kalkmasına zemin hazırladığı söylenebilir. Nitekim 1961 Cumhuriyet Anayasası, bu safhaya kadar İş Hukuku mevzuatına hâkim olan ana espiyeye adetâ son vermiş, Türkiye'de ilk defa olmak üzere siyasî demokrasi yerine veya böyle bir demokrasi yanında, sosyal demokrasiyi tesis etmiş, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının istikrarlı şekilde gelişmesi için çalışanların korunacağına, âdil ücret sağlanacağına, önceden izin almağa lüzum kalmadan sendikalar kurulabileceğine, toplu sözleşme ve grev hakkının mahfuz bulunduğuna dair kaide ve prensipler koymuştur.

Bu suretle Cumhuriyet Anayasası çalışma şart ve münasebetlerinin tanzimi işini, birinci safhanın aksine olarak, büyük ölçüde iş-

çi ve işverenlere, diğer bir ifadeyle, bunların meslek teşekküllerine ve bu meslek teşekküllerinin pazarlık gücüne terketmiştir. Hülâsa otoriter bir idarenin bütün safhalarını nefsinde toplayan bir rejimden demokratik - sivil yönetime geçilmiştir<sup>3</sup>.

\*\*

Bilindiği gibi, Türkiye’de Cumhuriyet rejiminin kabulünden önce ve hattâ kısmen sonraları da gelişmiş veya gelişme yoluna girmiş bir fabrika endüstrisinden bahsedilemez. Türkiye bugün halen “gelişmekte olan ülkeler” grup ve tasnifine dahildir. Filhakika yüz yılların biriktirdiği ihmaller, mütevali ve mütemadi savaşlar, iç gâile ve huzursuzluklar, herşeyden önce de çok kötü bir idarî sistem, imparatorluk devrinde bir kısım mümtaz devlet adamlarının zaman zaman giriştikleri cesurca hareketlere, fakat özellikle Cumhuriyet rejiminin kurulmasından beri çeşitli hükümetlerin sarfettikleri sistemli ve devamlı gayretlere rağmen, Türkiye’nin “iktisaden gelişmekte olan bir ülke” vasfından kurtulmasına ve kurtarılmasına elân imkân vermemiştir. Bu itibarla Türkiye’nin 50 yıllık sosyal meselelerini gözden geçirir ve bu devredeki işçi - işveren münasebetlerini tetkik ederken, bu durumu daima hatırdâ bulundurmak lâzımdır<sup>4</sup>.

Filhakika XIX. yüzyılda endüstri devrimi Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da gittikçe yayılıp genişleyen bir alanı kapladığı halde, Türk zenaat erbabının milletlerarası pazar ve piyasalara arz etmekte oldukları ipek, bez, deri, çanak, çömlek, bıçak vesaire gibi el işleri yerine fabrika mamûllerinin ikâmesini kolaylaştırmaktan başka Türkiye’ye esaslı bir tesir icra etmemiştir. Esasen o devrin hükümetlerinin idaresi altında sanayi inkılâbının başka çeşit tesirlere yol açması da imkânsızdır. Çöküş ve parçalanma halinde olan bir mem-

3 Bk. Orhan Tuna; Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri; Ön Araştırma Raporu, T. C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı, Yayın No.: DPT : 745 - SPD : 181, Ankara 1969, sh. 8 - 9.

4 Bk. Orhan Tuna; Türkiye’de Sanayileşme Hareketlerinden Doğan İşçi - İşveren Münasebetleri, “Yeni Türkiye”, Rockefeller Vakfının yardımı ve Türk - Amerikan Üniversiteler Derneğinin müsterek eseri, İstanbul 1959, sh. 289 - 312.

leketin içinde bulunduğu maddî ve manevî şartlar itibariyle böyle süratli bir ekonomik gelişmeye ayak uydurulamayacağı tabiidir. Aslında devletimiz kapitülasyonlar ve muahedename hükümlerini gereğince, Türk piyasalarını yabancı mamûllere açık bulundurmaktan zorunda idi<sup>5</sup>.

Diğer taraftan sınaî faaliyetleri memlekette yerleştirmek için devlet memurluğundan ayrılarak lüzumlu kapital ve emeği bu sahaya hasredecek ehil ve müteşebbis insanlar da yoktu. Buna karşı halkın makine ile çalışmaya alışmış bulunduğu, teknik bilginin yerleşmiş ve gelişmiş olduğu memleketlerde, Türkiye'ye nazaran gittikçe artan bir üstünlük vardı<sup>6</sup>.

Gerçi aşağıdaki tablolardan da anlaşılacağı gibi, Cumhuriyet rejiminin kurulmasından önce ekserisi devlete ve yabancı müesseselere ait olmak üzere büyük bir ehemmiyet taşımayan bir kısım sınaî teşebbüsler doğmuştur. Hususiyile devlete ait silâh ve mensucat fabrikaları ile, büyük kısmı itibariyle yabancı teşebbüs erbabının mülkiyetindeki imtiyazlı nakliyat ve maden şirketleri mevcuttu. Ancak bunlar batılı mânâda gelişmiş bir endüstriye delâlet etmemekteydi.

Diğer taraftan Türkiye'de sanayileşme denemelerinin tarihi Cumhuriyetin kuruluş tarihi ile de başlamış değildir. Gerçekten "yeni bir millî hayata doğru atılan ilk adımlar, sanayi modern bir tarzda tesisi gayretlerini" hedef almış, bu gayretlerin müşahhas bir ifadesi olarak da 1913 yılında "Teşvik - i Sanayi Kanunu Muvakkatı" isimli bir Kanun neşredilerek, aslında sınaî müesseselere bir yardım mânâsını taşıyan bazı imtiyazlar verilmiş, ancak bir taraftan kaybedilen savaşlar, diğer taraftan kapitülasyon ve imtiyazlar müessesesinin devamlı olarak bertaraf edilememiş bulunması, bu gayretleri esaslı şekilde engellemiştir.

"Bununla beraber 1913 yılında Cumhuriyetin ilânı tarihi olan 1923 senesine kadar, sınaî teşebbüslerin sayısı itibariyle bir miktar arttığı görülmüştür"<sup>7</sup>.

5 Bk. Ömer Celâl Sarc; Tanzimat ve Sanayimiz, Tanzimat adlı kolektif eser, İstanbul 1939.

6 Bk. Amerikan Teknik Heyetinin Raporundan, "Türkiye'nin İktisadî Bakımdan Umumî Bir Tetkiki" (1932, 1933), Cilt 3, Kısım IV, Ankara 1934.

7 Bk. Ömer Celâl Sarc; adı geçen kaynak.



Millî kurtuluştan sonra Cumhuriyet idaresi saltanat rejiminden harap bir yurt, son derece geri ve iptidai bir ziraat sistemi ve basit bir endüstri cihazı, ağır bir cehalet ve fevkalâde kötü bir sağlık durumu tevarüs etmişti. Geçmiş yıllardaki, sınırlı dahi olsa servet ve sermaye terakümleri yok olmuştur.

Gerçekten I. Dünya Harbinde ordu sağlık bürosunun yaptığı bir araştırmaya göre, % 93'ü okur - yazar olmayan, % 14'ü sıtmalı, % 9'u frengili olan halkın köylerde yaşayan kısmı % 80 sağlığa uygun olmayan yerlerde bulunurken, köylülerin % 72'si bitli, her an tifüse yakalanmak durumunda, sağlığa uygun tuvalet ve benzeri kolaylıklardan yoksun bir yaşam içinde bulunduğu belirtiliyordu. Ulaşımın iktisadî ve teknik yetersizliğinin doğurduğu neticeler yüzünden yükselen taşıma giderlerinin kabarıklığı Marsilya'dan İstanbul'a gelen patatesin, Adapazarı'ndan İstanbul'a gönderilen patatesten daha ucuz olması sonucunu yaratıyordu. 1923'lerde çalışan nüfusu çok büyük kısmının tarımda istihdam edildiği, sanayi ve hizmetler sektörlerinde istihdam edilenlerin ise çok düşük olarak belirdiği dikkatleri çekmektedir. Bu konuda bir fikir verebilmek için, 1921 yılında sanayide çalışan nüfusun 76.216 kişi olduğunu söylemek yeterlidir. Diğer taraftan tarımın tamamıyla iptidailiği, sanayiî imparatorluktan Türkiye'ye aktarılabilen bölümünün birkaç askerî imalâthane ile, Hereke ve Feshane gibi resmî mensucat fabrikaları dışındaki çok geri teknoloji ile çalışan yok denecek derecedeki azlığı, ülkenin tipik göstergeleri oluyordu. Üstelik harplerden mal açıklığı ile çıkmış ülkenin tediye bilançosu büyük oranlarda açıklar vermekte, ithalâtın önemli bir kısmı gıda maddelerinden oluşmakta idi. 1923 yılı tediye bilançosu açığı % 58, gıda maddeleri ithalâtının toplam ithalât içindeki payı % 27 oranında idi<sup>8</sup>.

Bu tarihlerde Türkiye'nin durumu Asya'nın çok geri kalmış ülkelerinden tamamıyla farksızdı. Filhakika "18. yüzyıla kadar Asya'nın teknik ve endüstriyel seviyesi, fakat bilhassa Hindistan'ın bu yönlerdeki seviyesi Avrupa memleketleri ile her bakımdan kabili mukayese bir durum göstermekte idi. Ancak Hollanda ve İngiltere'nin

8 Bk. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı; Yayın No. DPT : 1313-KD : 257, Türkiye Cumhuriyetinin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Elli Yılı, Ankara 1973.

endüstri mamûllerinin koloni sahalarına doğru zora dayanan ihracatı yerli üretimi geriletmiş, bir müddet sonra söndürmüştür. Neticice itibariyle Asya ülkelerinde tüketim mallarının sınaî üretimi geniş şekilde yok olmuş, buna mukabil ham maddelerin istihsalı cebri bir tarzda yürütülmüştür. Bu suretle Asya ülkeleri zamanla sadece ham madde temin ve tedarik eden memleketler haline gelmiş, sonunda süratle ve fasılasız olarak gelişen tekniğin ve endüstriyel inkişafın gerisinde kalmışlardır<sup>9</sup>.

Böyle bir manzara karşısında Atatürk 1922 yılında Büyük Millet Meclisinde yaptığı konuşmada; Tanzimatın Kurtuluş Savaşına kadar Türk toplumunun ve ekonomisinin geçirdiği karanlık dönemi ve durumu şu şekilde belirtmiştir<sup>10</sup> :

“Tanzimatın açtığı serbest ticaret devri, Avrupa rekâbetine karşı kendini müdafaa edemeyen iktisadımızı bir de kapitülâsyon zincirine bağladı. Teşkilât ve ferdi kıymet noktaî nazarından, iktisat sahasında bizden çok kuvvetli olanlar, memleketimizde bir de fazla olarak imtiyazlı mevkilerde bulunuyorlardı. Temettü vergisi vermiyorlar, gümrükleri ellerinde tutuyorlardı. Bütün şubat - ı iktisadiyemize bu sayede hâkimi mutlâk olmuşlardı. Efendiler, bize karşı yapılan rekâbet hakikaten çok kahredici idi. Rakiplerimiz bu suretle inkişafa müsait sanayimizi de mahvettiler. Ziraatımızı da rahnedar ettiler. İktisadî ve malî tekâmülümüzün önüne geçtiler.

Diğer taraftan ülkemiz o tarihlerde iktisadî ve sınaî bilgi ve tecrübelerden yoksun vatandaşlara sahipti. Türkler daha çok çiftlik, askerlik ve memuriyetlerle uğraşırken, ülkenin küçük çaptaki sanayi ve ticareti büyük çoğunlukla azınlıkların elinde idi.”

Kurtuluş Savaşı kazanılmış, ancak millî kurtuluş mücadelesi henüz bitmemişti. Çünkü eski bir yarı müstemleke, asrî mânâda bütün iktisadî ve içtimaî tesislerden mahrum, iptidaî, sermayesiz, her türlü yardımdan mahrum olan Türkiye'nin asrî medeniyet ve cihan

9 Bk. Gunnar Myrdal; Ein asiatisches Drama, Wirtschaftsdienst, Kiel, April 1969.

10 Bk. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı; Yayın No. DPT : 1313-KD : 257, Türkiye Cumhuriyetinin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Gelişmesinin Elli Yılı, İkinci Baskı, Ankara 1973, sh. 42 - 43.

iktisadiyatı içinde yer alabilmesi için kendi şartlarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden tanzimi gerekiyordu. Bu şartlarda 1923 yılında Atatürk, temelleri savaş ekonomisine dayalı, fakat son asırların değişen şartlarından dolayı dağılan Osmanlı devlet anlayışını yıkmak suretiyle, 1970'ler Dünyasında dahi geçerli olan devlet anlayışını açıklayarak "yeni Türkiye devleti cihangir bir devlet olmayacaktır. Fakat yeni Türkiye devleti iktisadî bir devlet olacaktır", demiştir.

Böyle bir manzara karşısında yeni millî hükümetin gayretleri neticesinde 1923'den 1927 nihayetine kadar basit teşbizatlı ve küçük sermayeli sınaî müesseselerde hafif bir gelişme kaydedilmiş olmakla beraber, gidişin tatminkâr olmadığı tesbit edildiğinden, 1927 yılında hükümet gelişmeyi hızlandırmak maksadıyla Teşvik - i Sanayi Kanununu değiştirmiş, 1929'da Lozan Sulh Muahednamesi içaplarından olan kısıtlayıcı ve sınırlayıcı mahiyetteki bazı hükümlerin son bulması üzerine, yeni gümrük tarife kanunu yürürlüğe konulmuş, bu suretle millî sanayiın gelişmesi için koruyucu gümrük tarife sistemi ihdas edilmiştir. Bunu takiben 1929'da Dünya ekonomik krizinin başlaması millî sanayiın oluşu üzerinde dolayısı ile tesirler icra etmiş, kriz neticesinde ihraç malları fiyatlarının büyük ölçüde düşmesi, Türkiye'de ödemeler bilânçosunu alt - üst ederek, paranın altına nisbetle istikrarını temin noktasından hükümeti çok zor bir durumda bırakmış, netice itibariyle ithalâtı tahdit için yeni gümrük rüsumu, bazı maddelerin yurda sokulmasının yasaklanması ve kontenjan usulü ihdas olunmuş ve bütün bu tedbirler birçok maddelerin Türkiye'de imalini himaye ve teşvik eylemiştir<sup>11</sup>.

Mamafih, 15 yıllık bir müddete bağlanmış olan 1927 tarihli Teşvik - i Sanayi Kanunu ile, 1929 Gümrük Tarife Kanunu ve bunların dışında çeşitli kredi ve finansman tedbirleri, ekonomik faaliyetlerin başlıca müteşebbisi durumunda olan özel millî sermayeyi geniş ölçüde harekete getirememiş, endüstride bir temerküz, işletme cesameti itibariyle bir büyüme vukubulmamış, dolayısıyla bu tedbirlere bağlanan ümitler gerçekleşmemiştir. Filhakika "1923 - 1930 döneminde özel sektöre dayalı liberal bir kalkınma yolu tutulmuştur. Bu devrenin en önemli olayı, Cumhuriyetin ilânından önce, 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de toplanan Türkiye

11 Bk. Amerikan Tetkik Heyeti Raporları, adı geçen kaynak.

İktisat Kongresidir. Bu kongre ile memleketin sanayileşmesi konusunda takip edilecek esas politika tesbit edilmiştir. Sanayileşmemizde atılan ilk ve en önemli adım sayılabilecek bu kongreye muhtelif sektörlerden 1535 temsilci katılmış ve istihsal, vergi, gümrük ve ulaştırma konuları ile ilgili kararlar “misak-î iktisadî” adı altında ele alınmıştır. Bu kongrede sanayileşme politikasının ana prensibi, “özel teşebbüse öncelik verilmesi, yetmediği yerlerde devletin yatırım yapması” olmuştur. Alman kararlar doğrultusunda 1925 ydmda İş Bankası kurulmuş, ardından 1927 yılında, 1913 tarihli Teşvik - î Sanayi Kanunu Muvakkatı yerine, yeni Teşvik - î Sanayi Kanunu yürürlüğe girmiştir<sup>12</sup>.

“Gerçekten Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bütün iktisadî faaliyetlerin, üstelik bugünkü mânâsı ile dış yardımlardan mahrum olarak başarılması gereken Türkiye’de, Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan gelişmemiş ekonomik bünye, sermaye ve bilgi kıtlığı, iktisadî alanda devletin önderlik etmesi ve büyük yatırımların devlet eliyle yapılması mecburiyetini yaratmıştır. Filhakika Türkiye’de ekonomiye devlet müdahalesini sağlayan kamu faaliyetlerini başlıca iki kısımda mütalâa etmek mümkündür.

Bunlardan birincisi devletin hükümlerine dayanarak yapılan ve esas itibariyle vergi geliri ile finanse edilen faaliyetlerdir ki, bunların yürütülmesi genel devlet teşkilâtına ait bir görevdir.

İkinci kısım faaliyetler ise, devlet tarafından bir çeşit müteşebbis gibi yapılan ve bu yolda sağlanan hizmetlerden yararlananların ödemeleri ile finanse edilen faaliyetlerdir. Yukarıda da temas edildiği gibi, Türkiye’de İktisadî Devlet Teşekküllerinin geçmişi Cumhuriyetten öncesine kadar uzanmaktadır : Feshane Fabrikası, Bakırköy Bez Fabrikası, Yıldız Porselen İmalâthanesi, Beykoz Deri ve Kösele Fabrikası bu arada sayılabilecek kuruluşlardır. 22 Nisan 1924’de 506 sayılı kanunla bazı demiryolu hatlarının satın alınması, 1925’de eski reji idaresinin millileştirilmesi, yine 1925’de Sanayi ve Maadin Bankasının kurulması, böylece Sümerbank’ın temelini atılması, aynı yılda barut ve patlayıcı maddeler inhisarının, 1926 yılın-

12 Bk. Oğuz Aydemir; Elli Yılda Türk Sanayii, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, No. 93, İstanbul, 15.11.1973.

da da ispirto ve alkollü içkiler inhisarının kurulması, iktisadî devlet teşekkülleri bakımından atılmış ilk adımlardır. Aslında Türkiye'de İktisadî devlet teşekkülleri Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Maadin Bankası görevlerini üzerine alan Sümerbank'm 1934 yılında kurulmasıyla başlamıştır. Yatırım, işletmecilik ve plânlama yapan Sümerbank'a, geniş bir sınıî faaliyet alanını içine alan çok yönlü bir yetki tanınmıştır.

1935 yılında, biraz daha sınırlı bir alan içinde faaliyette bulunmak üzere Etibank kurulmuş, bu teşekkül, başta kömür olmak üzere maden ve elektrik üretiminin geliştirilmesini amaç edinmiştir. Etibank esas itibariyle, belirli faaliyet kollarında yatırım yapacak ve bunları işletip geliştirecek bir devlet holdingi idi.

1938 yılında, bu yeni teşekküller için gerekli esasları ihtiva eden 3460 sayılı kanunla birlikte, o vakte kadar belirli bir sisteme bağlı olmadan faaliyete geçen Sümerbank ve Etibank'm çalışmaları kanunî bir sistem içine girmiştir. 3460 sayılı kanunun 26. maddesi, Sümerbank ve Etibank gibi kuruluşların hususî hukuk hükümlerine göre idare edilmek, kendilerine bağlı olmak ve hükmi şahsiyeti bulunmak üzere kurulacak mahdut mesuliyetli meüsseseler tesis edebilecekleri belirtilmiştir<sup>13</sup>.

Hülâsa bu durum karşısında, yâni geniş çaplı bir ekonomik devrimi gerçekleştirecek vasıtaların ihtiyaca nisbetle matlup derecede bulunmaması yüzünden, devlet sanayi hayatına doğrudan doğruya müdahale zorunda kalmış, Türk halkını bağımsız bir millet yapmak ve yurdu iktisaden müstakil bir vatan haline getirmek maksadı ile inkılâp hükümetleri vakit kaybetmeksizin ekonomik gelişmenin istilzam ettiği tedbirlerle fiilen alâkalanmak mecburiyetini hissetmişlerdir. İşte bu kabil saik ve sebeplerle sanayileşmek hususunda şâmil bir plân ve program tanzimi fikri doğmuş, neticede 1. Beş Yıllık Sanayi Plânı hazırlanmış ve 1934 yılından itibaren tatbik mevkiine konulmuştur.

Filhakika memleketin hayatî bir meselesi halini almış olan sanayileşmeye dahil büyük işlerin devlet tarafından başarılması ve iktisat plânına dahil bir çok tedbirlerin sırasıyle ve sistematik bir

13 Bk. İktisadî Rapor; Odalar Birliği Neşriyatı, Ankara 1970.

ticaret programı halinde devlet eliyle gerçekleştirilmesi, 1934 yılından itibaren beş sene müddetle her yıl 6 milyon liranın doğrudan doğruya devlet bütçesinden ayrılarak, plânın uygulanması ile vazifeli Sümerbank'a tahsisini zarurî kılmıştır<sup>14</sup>.

Nitekim şöhretli iktisatçı G. Myrdal da "Asya Dramı" adlı eserinde<sup>15</sup>, "hemen hemen bütün iktisadî sektörlerde meydana gelen kötü gelişme emareleri karşısında takviye edilmiş bir iktisadî plânlamayı haklı ve mantıklı" görmektedir.

Diğer taraftan gerek I., gerek II. beşer yıllık plânların dayandıkları esas fikir, ana sanayii iç piyasanın ihtiyacı ile mütenasip bir ölçüde kurmak, genel olarak ana ham maddeleri memlekette bulunan sanayi kollarına bilhassa ehemmiyet vermektir. Mamafih bu programa hususî teşebbüs erbabı tarafından tesisine imkân görülemeyen sanayi şubeleri ithal edilerek, bunların devlet veya millî müesseselerin teşebbüsü olarak kurulmaları düşünülmüş, ancak bu ana sanayiinin hususî teşebbüs ve sermaye erbabına geniş ve faydalı endüstriyel faaliyet imkânları temin etmesi de gözden uzak tutulmamıştır<sup>16</sup>.

\*\*

Şimdi dünün ve Cumhuriyetin ilk yıllarının sanayi durumlarını tablolardan tetkik edelim.

14 Bk. İktisat Vekâleti Raporları, Ankara 1934. Gerçekten Sümerbank, kuruluşundan bu yana, Türkiye'nin sanayileşme savaşının bayraktarlığını yapmıştır. Bugün sanayileşme savaşında kazanılan başarıların en büyüğü Sümerbank'a aittir. 1933'de kurulduğu zaman yurdumuzda mevcut dört işletmeyi devralmış ve buralarda imâl edilen 300 bin TL. lık malı 20 mağazasından ancak mahdut bir çevreye satabilecek bir organizasyona sahip iken, bugün adedini 37'ye çıkardığı fabrikalarında imâl ettiği 3 milyar liralık malı 226 mağazasında satabilen çok daha geniş bir organizasyona ulaşabilmiştir. (Sümerbank Genel Müdürlüğü, Ocak 1973).

15 Bk. G. Myrdal; adı geçen kaynak.

16 Bk. İktisat Vekâleti Raporları, Ankara 1934.

**Osmanlı Devleti Sanayii (1915)**

Müessese Adedi	Günde Çalğan Amele Adedi	Kuvveyi Muharriye Beygir Kuvveti	İstihsal ve İmalâtın Bir Senelik Kıymeti (Lira)
264	14060	20977	7.570.000

Kaynak : CPH; 15. Yıl Kitabı, İstanbul 1938.

Öte yandan 1915 sayımında Türk sanayiindeki azınlık ve yabancı paylarını gösteren tablo dikkate değer bulunmaktadır :

Milliyet	Sermaye %	Emek %
Türk	15	15
Rum	50	60
Ermeni	20	15
Yahudi	5	10
Yabancı	10	—

Kaynak : Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin Elli Yıllı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara 1973.

1915'de Çalışanların İktisadî Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı şöyledir :

İktisadî Faaliyet Kolu	Memurlar		İşçiler		Toplam	
	1913	1915	1913	1915	1913	1915
Gıda	292	265	3939	3651	4281	3916
Toprak	87	34	913	306	980	336
Deri	44	47	886	1223	930	1270
Ağaç	35	21	672	356	705	377
Dokuma	98	103	7667	6660	7765	6763
Kâğıt	101	94	1796	1173	1897	1267
Kimya	31	15	386	116	417	131
Toplam	666	575	16390	13485	16975	14060

Kaynak : Yukarıda adı geçen eser.

1927 sanayi sayımı neticelerine göre ise, bu yılda Türkiye'deki 65.245 işletmenin % 43.59'u tarım, evcil hayvanlar, balık ve av ürünleri sanayiinde yoğunlaşmıştır. İkinci ana grup % 22.61 ile maden sanayii, maden işletme ve makina onarımı ve imalâtı grubudur. Bu işletmelerde çalışan sayısı ise 256.855'dir. Çalışanların % 43.01'i tarım sanayiinde, % 18.70'i dokuma sanayiinde çalışmaktadır. İşletmelerin % 35.74'ü tek kişilik, % 35.76'sı iki ve üç kişilik işletmeleridir. Yüzden fazla çalışanın bulunduğu kuruluşların % 96'sı dokuma sanayiindedir.

Sanayi işletmelerinin % 95.68'nin çevirici güç kullanmadığı görülmektedir.

İşletmelerde çalışanların meslekteki statüleri ve tâbiyetlerine bakılacak olursa, 4 ve daha çok insan çalıştıran işyerlerinde çalışan 1.650.886 kişiden 10.941'inin patron, 7.817'sinin memur, 147.128'nin ise işçi olduğu görülür.

Diğer taraftan 1932 yılında 1473 olan işletme sayısı, 1941'de 1052'ye düşmüştür. Yani Teşvik - î Sanayi Kanunundan faydalana-bilecek kuruluş sayısı % 20'yi aşan bir oranda azalma göstermiştir.

1932'de 31 adet olan kamu kuruluşu, 1939'da 111'e yükselmiş ve % 260 oranında artmıştır. Tek kişilik işletme sayısı ise 1932'de 831 iken, 1939'da % 37 oranında bir düşüşle 522 olmuştur<sup>17</sup>.

Teşvik - î Sanayi Kanunundan faydalanan endüstri müesseselerinin son yıllardaki gelişmelerini aşağıdaki tabloda görmek mümkündür :

(1935 - 1938 Durumu)				
Yıl	Müessese Adedi	Günde Çalışan İşçi Miktarı	Beygir Kuvveti	Senelik İstihsal ve İmâl Kıymeti (Lira)
1935	1.161	77.400	169.384	203.531.000
1938	1.394	100.598	262.726	285.008.000
Birkaç Yıl Sonra	1.429	136.096	373.776	386.608.000

**Kaynak :** CHP; XV. Yıl Kitabı, İstanbul 1938.

17 Bk. Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişimin Elli Yılı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara 1973.



Diğer taraftan inkılâp tarihimiz itibariyle devletin, sanayileşmenin bir neticesi olan işçi - işveren problemlerine ve sosyal meseleye attığı dikkat ve ehemmiyet, üzerinde bilhassa durulmaya değer bir nokta teşkil etmektedir. Halbuki Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Genel Müdürü D. Morse'un, teşkilâtın 38. yıllık kongresinde işaret ettiği gibi, iktisadî gelişme halinde bulunan birçok ülkede sanayiın sosyal ve beşerî münasebetlerine karşı gösterilen alâkasızlık ve bunların çözülmesi hususunda alınması zarurî tedbirler bakımından hüküm sürmekte olan kararsızlık çok zaman hayretle karşılanması icap eden bir durum teşkil etmektedir<sup>18</sup>.

Bu suretle bir taraftan özel sanayiın teşvik ve himayesi yanında, devlet sanayii kuruluş ve oluş içinde bulunurken, diğer taraftan devlet yeni sanayi nizamı içinde meydana gelmesi zarurî olan içtimaî değişiklikleri ve sosyal tabakalaşmaları gözönünde tutmak suretiyle, bir sosyal siyaset takibini düşünmüş, bu siyasetini iktisadî - snaiî gelişmelere paralel şekillerde yürütmüş, o devrin liderleri Türkiye'de sanayi inkılâbına müvazi olarak, sosyal inkılâbın da yürütülmesini bir prensip olarak benimsemişlerdir. Hususiyle o tarihlerde Türkiye gibi fakir bir ülkenin çalışma meselelerinin, işçi - işveren problemlerinin halli ve bir düzene sokulması hususunda, belirli bir parti ve dünya görüşü çerçevesi içinde kalmakla beraber, oldukça ağır masraflara katlanmaktan çekinmemişlerdir. Gerçekte Birinci Sanayi Plânı hazırlanırken, bu plânın yürürlüğe konulmasıyla birlikte istihdam hacmindeki muhtemel genişlemeler hesaplanmış, bu suretle sayı itibariyle gelişeceği düşünülen şehirli - sanayi işçisinin ihtiyaçlarını ve çalışma - çalıştırma münasebetlerini tanzim hususunda hazırlıklara girilmiştir. Böylece âmme sağlığı ve âmme nizam ve intizamı endişesine dayanan bir devlet müdahalesi, yâni tek taraflı ve yukarıdan aşağıya bir sosyal siyaset, yahut sadece bir resmî sosyal siyaset yürütülmeye başlanmıştı<sup>19</sup>.

Diğer taraftan "Çarlık hükümetinin Rusya'da inkıza başlaması ve bolşevik inkılâbının zuhuru üzerine yer yer bütün Avrupa'ya sıçrayan komünizm cereyanlarının 1919 senesinden itibaren mem-

18 Bk. Orhan Tuna; Toplu İş Sözleşmesinin İktisadî ve Sosyal Te-sirleri, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayınlarından, Ön Araştırma Raporu, Ankara 1969, sh. 16.

19 Bk. Orhan Tuna; adı geçen kaynak, sh. 16.

leketimizde de bazı muhit ve zümreler arasında yer tutmaya başladığı görülmekte idi. Matbuat sahasında komünist akideleri açıkça neşreden mecmua ve risalelere tesadüf olunuyor, kanunî yollardan istifade ederek muhtelif namlar altında, fakat komünist bir gaye ile “âmele cemiyetleri” kuruluyor ve ayrıca gizli hücreler tesis edilerek, şümüllü ve teşkilâtlı bir hareket yaratılmak isteniyordu. Komünist propogandaları pek mahsus bir hal almıştı... Üçüncü enter-nasyonal ile irtibat tesis etmeye çalışan bazı elebaşları tespit ve tevkif edilerek adaletin pençesine verilmiştir.

Memleketimizde günden güne inkişaf eden sanayi hayatımızın icapları olarak yer yer tekasüf etmekte bulunan âmele kitleleri arasında bu muzir ve fesatçı unsurların girmemesi için icap eden bütün tedbirler alınmış bulunmaktadır... Esasen komünist akideler millî bünyemize ve içtimaî hayatımıza çok aykırı temellere dayandığı cihetle, milletin bu nazariyelere intibak etmesine mâni olan dâfi kuvvet zabitanın bu sahadaki mücadelelerine kuvvetle müzahir olmuştur<sup>20</sup>.

Ancak İkinci Cihan Savaşı'nı hemen takip eden yıllarda, Çalışma Bakanlığı, ve İşçi Sigortaları ve İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi son derece ehemmiyetli müesseselerin kurulmuş bulunduğunu da hatırdan çıkarmamak gerekir. Filhakika Türkiye'de hiç değilse resmî sosyal siyasetin, sosyal gerginlikler henüz şuurlu şekilde ve büyük ölçüde ortaya çıkmadan ve vahim sosyal problemler halini almadan önce, önleyici müdahalelerde bulunması, memleket hesabına sevinilecek bir hâdise olmuştur. Çünkü çok hallerde yeni sınıflar ve zümrelerin cemiyetin bütünü ile kaynaşması sırasında yapılan hatalar, bu sınıflar ve zümrelerle diğer sosyal sınıflar ve toplumun bütünü arasında şuurlu ve keskin bir zıddiyete yol açtığı zaman, sosyal siyaset tedbirlerine başvurmak zorunda kalmakta, fakat çok hallerde iş işten geçmiş bulunmaktadır.

Öte yandan II. Cihan Savaşı sonrası demokrasi cereyanları bilindiği gibi türlü sebeplerden dolayı Türkiye'ye de sirayet etmiş ve tek parti rejiminin son bulmasına yol açmıştır. Şüphesiz bu saf-haya kadar 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile kesin şekilde yasak-

20 CHP; XV. Yıl Kitabı, İstanbul 1938.

lanmış bulunan sendikacılık hareketleri, 1946 yılından itibaren ölçülü ve sınırlı şekilde dahi olsa tekrar canlanmaya başlamış, iş mükellefiyeti rejimi ortadan kaldırılmış, yukarıda bahis konusu ettiğimiz bazı müesseseler kurulmuştur<sup>21</sup>.

21 Bk. Gerhard Kessler; 1945 yılında Çalışma Bakanlığının, İşçi Sigortalarının ve İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşları münasebetiyle Ankara'ya davet edilen Prof. Kessler'in bu münasebetle Ankara'da verdiği, tarafımızdan tercüme edilen, ancak bugüne kadar hiçbir yerde yayımlanmamış bulunan üç konferanstan dikate değer bulduğumuz bir pasajı buraya dercediyoruz :

"Çalışan insanlar Türk Milli ekonomisinin en mühim temelini teşkil etmektedir. Bunlar olmaksızın, işinden ve hayatından memnun insanlar olmaksızın üzerinde yaşadığımız bu toprak hiçbir kıymet ifade etmez.

Türk sanayii süratle gelişmektedir. Bununla beraber, memleket henüz kapalı ve şuurlu bir işçi sınıfından mahrum bulunmaktadır. Fabrikalarımızda işgüçlerinin girip çıkması, yer değiştirmesi hayret edilecek bir sürat içinde cereyan etmektedir. Madenlerimiz iş mükellefiyetine dayanılmak suretiyle işletilmektedir. Bazen memlekette kapalı ve sınıf şuuruna sahip bir işçi sınıfının teşekkül etmemiş olmasını memnuniyetle karşılayanlara rastlanmaktadır. Bunlara göre şuurlu bir işçi zümresi bazı müşküllere yol açabilir ve sınıfların teşekkülü asla arzulanan bir nesne değildir. Bu çok meşum bir hatadır. Gerçekte sınıflar her modern cemiyetin zarurî ve kaçınılması mümkün olmayan hayat şekilleridir. Sadece iptidai aşiretler ve göçebe bedevi kabilelerde sınıflara rastlanmaz. Yerleşik her halk mutlâka bir takım sosyal sınıflara ayrılır. Anadolu'da binlerce seneden beri arazi sahiplerinden, köylülerden, şehirli küçük sanayi erbabından, tacirlerden ve memurlardan mürekkep sınıflara rastlamaktayız. Memleketimizde de teşebbüs erbabından ve hayatları boyunca meslek ve sanatlarını muhafaza edecek olan işçilerden mürekkep iki yeni sınıf doğuş halindedir. Biz yeni sınıfların doğuşunu hazırlayan bu cereyanın zarureti idrak etmek ve bunu prensip itibariyle kabul etmek zorundayız. Bunlar sağlam ve sıhhatli esaslara dayanan, yeni hayat ve gelişme emareleridir. Yalnız yanlış sınıf gururu, sınıf tezdad ve kinleri sosyal bir hastalıktır. Bunlar oldukça eski hastalıklardır. Bu zararlı sınıf gururuna ekseriya yukarı tabakalarda, yâni efendiler tâbir olunan büyük arazi sahipleri, şehirli patrisyenler, büyük memurlar ve kapitalist müteşebbisler gibi zümreler arasında görülmekte, buna karşı sınıf kini zaruret içinde yüzen köylüler, küçük sanayi erbabı, kapitalizmin proleterleri gibi dun sınıf ve gruplarda tezahür eder. Ancak ve ancak

Öte yandan 1950 - 1960 döneminde İşçi - İşveren münasebetleri bakımından demokrasi icaplarına uygun bir yol takip edildiğini söylemeğe maalesef imkân yoktur. Bu itibarla bu karanlık devirden yazımızda da bahsetmek istemiyoruz. Ancak gerçek ve devamlı bir demokrasinin 1960 devrimi somasında, 1961 Cumhuriyet Anayasası ile kurulduğunu, aynı zamanda meselelerin bir plân disiplini içinde ele alındığını belirtmekle iktifa edeceğiz.

Nitekim beşer yıllık üç plân döneminde sosyal meselelerin ele alınıp tarzı şöyledir. Sosyal Politikanın hedefleri<sup>22</sup> :

"1. Beş Yıllık Kalkınma Plânı ile kalkınma politikasının sosyal hedefleri ve ilkeleri tesbit edilmiştir. Plân stratejisinde özellikle belirtildiği gibi, iktisadî kalkınmamız sosyal adalet ilkeleri ile bağdaştırılarak ahenkli bir gelişmenin gerçekleştirilmesi yoluna gidilecek ve kalkınma hamlesinin sosyal adalet ilkelerinden sapmasına izin verilmeyecektir. Kalkınma hamlesinin amaçları arasında en önemli yerleri tutan ilkeler iktisadî kalkınma ile geliştirilen kaynakların yurt refahının artırılmasında kullanılarak halkın yeterli bir yaşama düzeyine ulaştırılması, sosyal güvenlik, âdil bir gelir dağılımı ve en geniş anlamda yurt ölçüsünde bir fırsat eşitliği sağlanmasıdır. Başka bir deyişle, kalkınma felsefesinin özü mümkün olduğu kadar geniş halk topluluklarını daha yüksek bir yaşama düzeyine çıkarmak ve sosyal güvenliğe kavuşturmadır.

Kalkınma hamlesinde sosyal amaçların gerçekleşmesi için alınacak tedbirler özellikle, söz konusu sosyal amaçların temeli olan

gerçek Batılı demokrasiye dayanan cemiyetler bu hastalıklardan sakınmaya, yahut bunları önlemeye ve nihayet yenmeğe muvafak olabilirler

Sınıf şuurunun doğması arzu edilmelidir. Çünkü sınıf şuru insanları müşterek organizasyonlar meydana getirmeye ve daha yüksek verim elde etmeğe sevkeder : Buna mukabil sınıf mücadelesi hukuk düzenindeki gelişmenin cemiyetteki değişmelere ayak uyduramamasının şaşmaz bir işaretidir.

Sınıf mücadelelerinden sakınmanın tek yolu sosyal siyaset tedbirleridir. Aksi halde bu meşûm hareketleri zabıta tedbirleri ile bastırmak sadece şekli bir yoldur ve geçici bir tedbirdir."

22 Bk. Türkiye Cumhuriyetinin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmesinin elli yılı, T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı, Yayın No. DPT : 1313 - KD :257, Ankara 1973.

iki önemli dengenin kurulmasını sağlayacaktır. Bunlardan birincisi gelir grupları arasında, ikincisi ise bölgeler arasında kurulacak dengedir. Bu dengelerin kurulması ile çeşitli gelir gruplarında ve bölgelerdeki kişiler arasında hem kalkınma hamlesine katılma, hem de kalkınma niteliklerinden faydalanma bakımından sosyal adalet sağlanmış olacaktır.

II. Beş Yıllık Kalkınma Plânının sosyal hedef, ilke ve politikalarına ise şu şekil verilmiştir :

II. Beş Yıllık Kalkınma Plânı Türk toplumunun çok yönlü kalkınmasını gerçekleştirme için hazırlanmıştır. Bu anlayış içinde iktisadî ve sosyal konular birlikte ele alınmıştır.

II. Beş Yıllık Kalkınma Plânı Türk toplumunu nüfus ve yapısal özelliklerini inceleyen, böylece plânlı kalkınmanın nasıl bir ortamda uygulanacağını ortaya çıkararak geliştirilecek politikaların Türkiye'nin gerçeklerine dayalı olmasını sağlayacak bir giriş bölümü ile sosyal konulara girmektedir. Bu bölümden sonra sosyal konular üç ana başlık altında incelenmiştir.

Birinci bölüm ekonomik gelişmede insan unsurunu ele almaktadır. İstihdam, çalışma sorunları, insangücü, eğitim ve eğitimle ilişkili olarak kültür faaliyetleri, spor, bilim ve araştırma... başlığı altında incelenmiştir.

İkinci bölüm toplumun güvenlik içinde gelişmesi ve sosyal refahıdır. Bu başlık altında sosyal güvenlik, sağlık, aile plânlaması, sosyal refah hizmetleri, köy ve köylü sorunu, küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi programları ve gençlik sorunları incelenmiştir.

Üçüncü bölüm, toplumun yurt üzerinde yerleşmesi ve barınmasıdır. Bu başlık altında bölgesel gelişme, şekillenme, yerleşme sorunu, bölge plânlaması ve konut sorunu incelenmiştir.

III. Beş Yıllık Plânda Sosyal Hedefler :

Üçüncü plân döneminde tarım - dışı sektörlerde yaklaşık olarak 1.6 milyon kişi için yurt - içi istihdam imkânı yaratılması hedef olarak alınmıştır. Böylece tarım sektörü dışında çalışanların toplam çalışanlara oranı 1972'de % 34 iken, 1977'de % 41'e yükselecektir.

Diğer taraftan nüfusun gelecek 22 yıllık dönem içinde ancak alçak bir doğurganlıkla ortalama % 2.6 oranında artarak, 1995 yılında 65 milyonu aşmaması öngörülmüştür. İstihdam sorununun, hızla büyüyen ve sanayileşen ekonominin yaratacağı istihdam imkânları ile halledilebileceği ileri sürülmektedir. Çalışan nüfusun % 25'i tarımda, % 23'ü sanayide ve % 52'si hizmetlerde bulunacak şekilde 1995 yılında tam istihdama ulaşılacağı tahmin edilmektedir. Sosyal güvenlik alanında, 1995 yılında erişilmek üzere, müessir bir genel sigorta sistemi ve işsizlik sigortası sistemi safhalı olarak öngörülmüştür.

Türkiye'de İş Kanununun yürürlüğe konduğu yıl olan 1937'den bu yana emek piyasası hareketleri şöyle bir durum göstermiştir<sup>23</sup> : Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü Yayınlarının 181. sayısını Türkiye'de iş istatistiklerine tahsis etmiş ve bu, memleketimizde neşredilen ilk iş istatistikleri olmuştur. Bu arada önce sanayi, münakalât ve ticarete çalışanların sayısı tesbit edilmiş ve tablolar vilâyetlere ve meslek gruplarına göre sıralanmıştır :

1937 Yılı Neticeleri Şöyledir :

	İşyeri sayısı	İşçi Sayısı	Müstahdem Sayısı	
	2.837	18.056	1413	5-10 İşçi Çalıştıran
	3.415	247.285	14.009	10 ve daha fazla işçi çalıştıran
Toplam	6.252	265.341	15.422	

Kaynak : Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, İş İstatistikleri, Sayı : 181.

Diğer taraftan 1937 ve 1938 seneleri zarfında muhtelif vilâyetlerdeki iş yerleri ile buralarda çalışan işçilerin sayısı birinci yıl 265.341 olmasına karşı, 1938'de 180.374'dür. Bu durum 1938'de Türkiye'de bir ekonomik krizin patlak vermesinden dolayı değil, her iki

23 Bk. Prof. G. Kessler; Türk İş İstatistikleri, İktisat Fakültesi Dergisi, IV. Cilt, No. 3, İstanbul 1943.

Orhan Tuna; İş İstatistikleri, İktisat Fakültesi Dergisi, VI. Cilt, No. 3 - 4, İstanbul 1945.

yıla ait sayımın çeşitli rölevelere dayanmış bulunmasından ileri gelmiştir.

Gerçekte her iki sene içinde Türk sanayiinde çalışan işçilerin hepsi birden bu tablolarda gösterilmiş olmayıp, sadece 1937'de en az beş işçi çalıştıran işyerleri ve 1938 yılında ise, İş Kanununun mevzuuna giren, yani, en az 10 işçi çalıştıran işyerleri gözönünde tutulmuştur. Buna nazaran 1938 yılında, 1937 senesine nazaran, yuvarlak hesapla 1.600 işyeri istatistiğe sokulmamıştır. Şu hale göre, küçük sanatlarda, ev sanatlarında ve ticaretle çalışan ve sayıları yüz binlere varan işçi, istatistikte gösterilen rakkamlara dahil değildir.

1937 yılı istatistiği bütün yurdu içine alan ve bir defaya mahsus olmak üzere yapılan bir ankete dayanmakta ve en az beş işçi çalıştıran 6. 252 işyerini ihtiva etmektedir.

Öte yandan 1938 yılına mahsus olan istatistik, sadece iş kanununun şümül alanına dahil bulunan 5.358 işyerini gözönünde bulundurmuş ve bunlardan yalnız 4.456 işyeri ankete cevap vermiş olduğundan, ancak bu 4.456 işyerinde çalıştırılan aylık işçi sayısı tesbit edilebilmiştir. 1938 istatistikleri ayrıca mevsim dalgalanmalarını ihtiva etmektedir. Buna göre çalışan işçilerin yıllık ortalaması 180.374 olup, her işyeri için de ortalama 40.5 işçi tesbit edilmiştir. Şayet türlü sebeplerden dolayı kavranamayan 902 işyerini ve burarlarda çalışan ortalama 40.5 işçiyi de hesaba dahil edersek, 1938'de 5.358 işyerinde 216.905 işçinin çalıştığı ortaya çıkar.

#### 1943 Neticeleri ise şöyledir :

İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı	Müstahdem Sayısı
3.205	275.083	26.193

Diğer taraftan 1938 yılı neticeleri ile, 1943 neticeleri kıyaslandığı takdirde, 1943'de, 1938 yılına nazaran Türkiye'de iş kanununa tâbi işyerlerinde çalışan işçi sayısının mutlak olarak 74.000 ve nisbi olarak % 37 arttığı ve bu iki yıl arasında işçi sayısının ortalama olarak her yıl % 6.4 bir fazlalık gösterdiği ve artış oranının ise,

şılmak olacaktır. Aynı durum nüfusu 100 bin ve bu miktarı aşan bütün şehirlerimiz için söz konusudur.

Öle yandan toplam nüfus içinde istihdam edilebilir işgücü sayısının, nüfusa oranla çok az olması ve endüstrileşmenin ve tarımsal kalkınmanın yarattığı iş imkânlarının piyasada arzedilen emeği masdedememesi çok mühim bir problem teşkil etmektedir. Son on yılda çalışabilir nüfus 440 bin/yıl artarken 160 bin kişi ancak üretici olarak istihdam edilebilmektedir. 1972 yılında 1.6 milyon olan işgücü fazlasının 1974 yılında 1.8 milyonu geçmesi beklenmektedir. Ülkemizde işgücüne katılma oranları ise : 1965'de 43.4, 1970'de 40.8 ve 1972'de ise % 38'dir."

\*\*

Diğer taraftan Türkiye'de 3008 sayılı İş Kanununun uygulanmaya başlandığı yıllarda işçi ücretleri şöyle bir manzara göstermiştir.

1938 yılında Türkiye'de çeşitli iş kollarında en fazla ücret ödenen işletmeler arasında nakliyat işletmeleri başta gelmektedir :

	Bir İşçinin Senelik Gayri Safi Kazancı (Lira)
Tramvay ve Otobüs	573.64
Demiryolları	564.93
Tahmil, Tahliye ve Hammallık İşleri	524.56
Demiryolu İnşaatı	462.90
Kömür Madenleri	407.91
Liman Tahmil ve Tahliye İşleri	404.55

**Kaynak :** İş İstatistikleri; Beşvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, Yayın No. 181.

Aynı yılda ortalama ücret miktarı bakımından yedinci sırada 355.71 lira ile bina inşaatı gelmektedir. Bu sanayi şubesinde ödenen ortalama ücret miktarı takriben, istatistiğe dahil edilmiş bulunan bütün sanayi işyerlerinde çalışan işçilerden beherinin senelik gayri



safi kazancı ortalamasına uymaktadır. Buna mukabil 1973 yılında Sosyal Sigordtalara bağlı işçilerin ortalama günlük ücreti 49 lirardır. 1938'den bu yana reel ücretlerdeki artışları hesaplayabilmek için :  $49 \times 365 = 17.885$  lirayı bulmak gerekmektedir. Binaenaleyh, 1938 de 355.71 lira olan yıllık ücret, 1973'de 17.885 liraya ulaşmış bulunmaktadır. Buna karşı İstanbul geçinme indeksi 1938 yılı yüz itibar edildiği takdirde, 1973'de 2.411 olmuştur. Bu durum karşısında 1938 den bu yana yıllık ortalama reel ücretler takriben % 110 oranında yükselmek suretiyle 741 liraya ulaşmış bulunmaktadır.

Diğer taraftan yine 1938'de iş istatistiklerine dahil olan bütün fabrika sanayii şubelerinde, bütün yurda şâmil olan 355.71 liralık ortalama ücret miktarının altında ücret ödenmiştir. Bu endüstri şubelerinden bir kısmı şunlardır :

	Bir İşçinin Senelik Gayri Safi Kazancı (Lira)
Şeker Fabrikaları	333.88
İçki İmâl Eden Fabrikalar	321.17
Değirmenler	319.60
Zeytinyağı Üreten Müesseseler	296.87
Yünlü Sanayii	292.49
Keten, Kenevir Sanayii	255.23
Pamuklu Sanayii	254.63
Tütün Sanayii	231.54
Halı Sanayii	216.16
İpek Sanayii	176.68

Bu arada küçük sanatlara dahil işkollarından sadece biri sayılmıştır.

Fırınlr	268.46
---------	--------

Diğer taraftan yine 1938'de Ankara'da ortalama günlük ücret 135, İstanbul'da 122 ve İzmir'de 101 kuruştur. Niğde ve Bolu'da 57, Giresun'da 56, Denizli'de 55, Ordu'da 47, Ağrı'da ise sadece 39 kuruştur. Buna mukabil kenar bir il olan Muş'ta günlük ücret 117, Van'da 75, Erzurum'da 147 kuruştur. Bu geri illerimizdeki yüksek