

TÜRKİYE'DE TEK-PARTİ YÖNETİMİ DÖNEMİNDE (1923-1950) KURULAN HÜKÜMETLERİN PROGRAMLARINDA SOSYAL POLİTİKALARIN YERİ ¹

Prof.Dr.Ömer Zühtü ALTAN
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri
İlişkileri Bölümü

1. ÇALIŞMANIN KONUSU VE ÇERÇEVESİ

Türkiye'de, Cumhuriyet Dönemi'nde izlenen kamusal politikalar, bir çok akademik çalışmaya konu olmuştur. Bu politikalar hem ekonomik, hem toplumsal ve hem de siyasal yönden çeşitli araştırmacılar tarafından ele alınarak ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ancak; aynı dönemde, ülkemizde devletin izlediği “sosyal” nitelikli politikaların yeterince sorgulandığı söylenemez.

Hükümet programlarında öngörülen sosyal koruma öncelikleri ve biçimleri, programların sahibi olan cumhuriyet hükümetlerinin izleyecekleri sosyal politikalar konusunda genel bir düşünce verir. Belli bir ölçüde de olsa programları, hükümetlerin bu alanda benimsemiş oldukları ilkeleri ve yaklaşımlarını yansıtır. Bu çalışmada; Türkiye'de

¹ Yardımları ve çalışmamaya yaptığı değerli katkıları için Prof.Dr. İhsan GÜNEŞ'e içtenlikle teşekkür ederim.

Cumhuriyet Dönemi'nde 1923-1950 yılları arasında kurulan tüm hükümetlerin programları taranmış, sosyal nitelikli politikalara ilişkin bölümler derlenmiş ve bu yolla sağlanan bilgiler belirli bir sistematik çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu nedenle çalışmamız, *tarihsel* bir boyut da taşımaktadır. Amacımız, ülkemizde Cumhuriyet Dönemi'nin sosyal politikalarını irdeleyecek olan araştırmacılara bu bağlamda yardımcı olabilecek saptamaları yapmak, yararlanabilecekleri bilgileri aktarmaktır.

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki, makale başlığının çağrıştırabileceği, konu ile doğrudan yada dolaylı olarak ilgili olan bazı konular çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde kurulan tüm hükümet programlarının, sosyal politikalar yönünden dönemsel bir ayırım yapılmadan birlikte irdelenmesi hiç kuşkusuz çok daha doyurucu olabilirdi. Ancak, Cumhuriyet Dönemi içinde ülkemizde, bu güne dek 55 hükümet kurulmuştur. Bu kadar çok sayıda hükümet programının taranarak değerlendirilmesi, makale sınırlarını aşan, daha kapsamlı bir çalışmanın yapılmasını gerektirirdi. Üstelik, özellikle 1961 Anayasası'nın yürürlüğe konulmasından sonra kurulan hükümetlerin programlarında sosyal politikalara ayrılan yer giderek genişlemiş ve 1970 li yıllardan başlayarak günümüze dek süregelen koalisyon hükümetlerinde, koalisyonları oluşturan siyasal partiler arasında yapılan protokoller, konuya gözardı edilemeyecek yeni boyutlar da kazandırmıştır. Ayrıca, 07.01.1946 günü Demokrat Parti'nin kurulması ile birlikte, ülkemizde çok partili demokratik bir dönem başlamıştır ². Ardından da siyasal

²Demokrat Parti'den önce ve sonra, Türk siyasal yaşamında çok önemli bir rol oynamayan başka siyasal partiler de kurulmuştur. Örneğin; 18.07.1945 günü kurulan **Milli Kalkınma Partisi**, dönemin ilk muhalefet partisi olma özelliğini taşımakla birlikte, başarılı olamamıştır. Demokrat Parti'den sonra kurulan **Sosyal Demokrat Parti** hükümet tarafından kapatılmıştır. 14.05.1946 günü kurulan **Türkiye Sosyalist Partisi** de 16.12.1946 günü kapatılmıştır. 29.06.1946 günü ise, **Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi** kurulmuştur. Bu partilerin ardından kurulan başka siyasal partiler de olmuştur. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. F.

iktidar, 21.10.1946 günü yapılan seçimlerle el değiştirmiştir. Tek-parti yönetimi ile çok partili dönemi birbirinden ayıran özellikler yüzünden de, konunun 1923-1950 yılları arasındaki dönemi kapsayan sınırlı bir zaman diliminde sorgulanmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

Yine ayrıca vurgulamak gerekir ki; çalışmamız, *tek-parti yönetimi döneminin sosyal politikalarını* genelde sorgulayan, geniş tabanlı bir sistematığe de dayalı değildir. Konuya, daha çok hükümet programlarında benimsenen ilkeler ve öngörülen hedefler açısından yaklaşmış, bu yüzden de hükümet programlarının hazırlanmasına yön ve biçim veren etkenler ile uygulamalara ancak yeri geldikçe, çok sınırlı olarak değinilmiştir.

Konunun odağında yer alan *sosyal politikaların*, bu çalışmada nasıl algılandığının da terminolojik yönden açıklanması gerekir. Çünkü, Sosyal Politika bilim dalı kapsamında yer alan kamusal politikalar, zaman içinde sürekli gelişerek, köklü bir değişime uğramıştır. Bu yüzden de, Sosyal Politika bilim dalının tüm özelliklerini yansıtan özgün bir tanımın yapılabilmesi güçleşmiştir. Nitekim, sosyal politikerler bu nedenle Sosyal Politika bilim dalı için güncel bir tanım verebilmede güçlük çekerler ve bu bilim dalı için tüm zamanlarda geçerli bir tanımın olamayacağını söylerler.

Hatırlanacağı üzere; 18. Yüzyıl sonlarında İngiltere’de başlayan, önce Batı Avrupa, daha sonra da bazı başka dünya ülkelerinde yaşanan Sanayi Devrimi’nin kendine özgü koşulları, sosyal tarihin daha önceki dönemlerinde rastlanılmayan yeni bir iş ilişkisini ve statüsünü doğurmuştur. “İ ş ç i” olarak nitelendirilen bu kişilerin sayıları ise, sanayileşmenin gelişip yaygınlaşmasıyla birlikte giderek çoğalmıştır. Böylece, Sanayi Devrimi’ni yaşayan ve sanayileşen ülkelerde, dokusunu fabrikalarda çalışanların, fabrikalarda çalışabilmek

Hüsrev TÖKİN, **Türk Tarihinde Siyasal Partiler**, 1839-1965, İstanbul, 1965, s. 81-83; Bu konularda ayrıca bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’de Siyasi Partiler (1859-1952)**, İstanbul, 1952.

için iş arayanların ve bunların aile üyelerinin oluşturduğu yeni bir toplumsal “k e s i m”, eşdeyişle “s i n i f” doğmuştur. Ne var ki; Sanayi Devrimi'nin yaşandığı dönemde geçerli “*klasik liberal*” düşünce temellerine dayalı ekonomi ve hukuk düzeni, önce çalışma, daha sonra da yaşam koşullarının giderek ağırlaşmasına yol açmıştır. Yaşanılan olumsuzluklar, toplumların başka kesimlerine de yansıyor, büyük çalkantıları beraberinde getirmiştir. Bu olay ve oluşumların birbirine çok benzer biçimde sergilendiği sanayileşen ülkelerde devletler; işçi kesimini, iş ilişkileri ve yaşamında koruyabilmek amacıyla kararlar almaya ve bu kararları yürürlüğe konulan h u k u k kuralları aracılığı ile uygulamaya yönelmişlerdir. Böylece önce *kadın ve çocuk*, daha sonra da yetişkin erkek işçileri iş ilişkileri ile yaşamında koruyabilmek için benimsenilen ilkeler doğrultusunda devlet eli ve denetimi altında başlatılan uygulamalar, “**Sosyal Politika**” olarak adlandırılacak yeni bir sosyal bilim dalının da doğmasına yol açmıştır. Bu bağlamda da Sosyal Politika, “*Devletin; işçi statüsü altında çalışanları, iş ilişkileri ve yaşamında, kötü niyetli olabileceği varsayılan fabrika sahiplerine ve olumsuz çalışma koşullarına karşı koruyabilmek amacıyla aldığı kararlar ile sürdürdüğü uygulamaları*” konu alan bir bilim dalı olarak tanımlanmıştır.

Ancak, özellikle Yüzyılımız'ın özellikle ilk yarısında gözlenen ekonomik, teknolojik, demografik, hukuksal, toplumsal, siyasal nitelikli pek çok olay ve oluşum³, sosyal nitelikli politikalara yeni yönler

³ 1 ve 2. Dünya Savaşları; 1929 Ekonomik Bunalımı; Yeni ekonomik sistemler modellerin oluşturulması; hizmet kesiminin giderek büyümesi; sendikalar, kooperatifler, tüketici örgütleri gibi kendi kendine yardım kurumlarının yaygınlaşarak güçlenmesi; monarşi ve meşrutiyet yönetimlerinin yerini katılımcı, çoğulcu, demokratik yönetimlerin alması; demokratik yönetimlerde sivil toplum örgütlerinin önem kazanması; infaz sistemlerinin hümaniterleştirilmesi; gereksinim duyan tarafların korunulması doğrultusunda, hukuki eşitlik, özgürlük ve koruma ilkelerinin yeniden yorumlanmasına olanak tanıyan hukuki düzenlemelere gidilmesi; yerinden yönetim ilkesinin yaygın bir uygulama alanı bulması; bilgisayar ve iletişim alanında bir devrimi çağrıştıran gelişmelerin yaşanılması; pazar ekonomisi koşullarının giderek geçerli hale gelmesi; ülkelerin ekonomik yönden yakınlaşarak bütünleşmesi; kadın erkek eşitliği yönünde radikal değişimlerin olması; büyük metropollerin, kentlerin doğması; çekirdek ailelere

vermiş, biçimler kazandırmıştır. Böylece, sosyal politikaların *konuları, araçları, ulusal boyutları, hedefleri, sosyal politikaları taşıyan kurumlar ve kapsamı* değişmiştir. Bu süreç ise, doğal olarak bu politikaları konu alan Sosyal Politika bilim dalı için verilen tanımın da yeniden yapılanmasını gerektirmiştir⁴. Çalışmamızda sosyal nitelikli politikalar, “*toplumdaki ekonomik yönden güçsüz, bağımlı çalışan ve özel olarak esirgenmesi gereken kesimlerin korunulmalarına ilişkin kamusal politikalar*” olarak algılanmaktadır⁵.

2.HÜKÜMET VE PARTİ PROGRAMLARININ NİTELİĞİ

Çoğulcu demokrasinin geçerli olduğu rejimlerde tüm siyasal partiler, hangi sisteme dayalı olurlarsa olsunlar iktidara gelmek için kurulur ve faaliyette bulunurlar. Tüzel kişilikleri olan partiler, yasa koyucunun zorunlu gördüğü hususlara tüzüklerinde eksiksiz olarak yer vermek zorundadırlar. Ayrıca tüzüklerinde, bu çerçevede dışı kalan, daha çok yapı ve işleyişlerini düzenleyen konulara ilişkin hükümler de bulunabilir. Ancak tüzük hükümleri, siyasal partilerin amaçları ve benimsemiş oldukları ilkeleri yansıtmakla birlikte, iktidara geldikleri zaman izleyecekleri politikalara ilişkin ayrıntılı bilgileri içermez. Bu yüzden de siyasal partiler; hedeflerini, bu hedeflere varabilmek için izleyecekleri yol ve yöntemleri ülke genelinde seçmenlere yetkili organları tarafından hazırlanıp, onaylanan “**parti programları**” yada “**bildirgeleri**” aracılığı ile tanıtırlar. Siyasal partiler, halk ile iktidar arasında aracılık yapan kuruluşlardır. Görevlerinden birisi de iktidara

geçilmesi; toplu pazarlık, endüstri ilişkileri ve sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi; iç ve dış göçler ile işgücü hareketliliklerinin gözlenmesi bu olay ve oluşumların başlıcaları olarak sayılıp sıralanabilir.

⁴ Sosyal Politika’yı; “*Toplumun ekonomik yönden güçsüz, bağımlı çalışan ve özel olarak esirgenmesi gereken kesimlerinin, iş ilişkileri ve çalışma yaşamı ile toplumsal yaşam içinde korunulmalarına yönelik kamusal yada yarı kamusal tüm politikaları konu alan bir bilim dalı*” olarak tanımlamanın, günümüzde geçerli sosyal politika anlayışlarına büyük ölçüde uygun olacağını düşünüyoruz.

⁵ Bu konularda daha çok bilgi için bkz. Ömer Zühtü ALTAN, *Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Ya. No. 886, AÖF. Ya No. 474, 1.Baskı, Eskişehir, 1997, s. 1-12.

gelmek, programlarını uygulayarak vaadettiklerini gerçekleştirmektedir⁶. Bu özellikleri nedeniyle program metinleri, siyasal partilerin iktidara geldiklerinde izleyecekleri politikalar konusunda seçmenleri bilgilendirip yönlendiren araçların başında yer alır. Çünkü siyasal partiler, seçmenlerine büyük ölçüde bu metinler çerçevesinde biçimlenen söylemleriyle ulaşıp, partilerine oy verilmesini isterler. Seçmenlerin oylarını alarak iktidara gelmeleri halinde ise, siyasal partilerden hiç kuşkusuz parti programlarını uygulamaları beklenir. Bu açıdan bakıldığı zaman bir siyasal partinin programı, o siyasal partinin iktidara geldiği zaman ülkeyi nasıl yöneteceğini gösteren yazılı bir belge olma niteliği taşır.

Başkanlık sistemine dayalı olmayan klasik demokratik yönetimlerde hükümetler, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir Başbakan tarafından kurulur. Her hükümet belli bir programı uygulamak için kurulur⁷. Kurulan bir hükümetin, görev yapacağı dönem içinde çeşitli alanlarda yapmayı planladığı çalışmalar, **“hükümet programı”** olarak adlandırılan bir metin kapsamında ifade edilir ve yasama organının görüşlerine sunulur.

Siyasal parti programları ile hükümet programları birbirlerini çağrıştırmakla birlikte, aralarında kuşkusuz önemli farklılıklar da bulunur.

Yukarıda da vurgulandığı gibi programları ile siyasal partiler, iktidara geldikleri takdirde neleri, nasıl yapacaklarını ayrıntılı olarak önceden açıklarlar. Bu metinler, siyasal partilerin ülke genelinde tüm seçmenlere yönelik taahhütlerini içerir. Oysa ki hükümet programlarında, kurulan bir hükümetin görev yapacağı dönem içinde neleri, nasıl yapacağı yazılı olarak ifade edilir. Hükümet programları,

⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, 5 ya., Ankara, 1986, s. 75.

⁷ GÖZÜBÜYÜK, s. 221; Konuşma ve yazı dilimizde “hükümet” sözcüğü ile, hem “bakanlar kurulu”, hem “devlet”, “devlet örgütü” ve hem de “kamu gücü” anlatılmak istenilir. **“hükümet”** sözcüğü bu çalışmada, **“Bakanlar Kurulu”**nu ifade etmek için kullanılacaktır.

kurulan hükümet tarafından hazırlanır ve yasama organının onayı için oyuna sunulur. Kurulan bir hükümet, yürütme erkini ancak yasama organına sunduğu programın, yasama organında yasalarda öngörülen yetersayı ile onaylanması halinde kullanabilir. Bu nedenle de hükümet programları, kurulan bir hükümete yasama organı katında duyulacak güveni belirleyen ve hukuki niteliği de olan bir belgedir.

Tek partili hükümetlerde, parti programı ile hükümet programının birbiri ile çakışıp, örtüşmesi beklenilir. Ancak unutulmaması gerekir ki, bir yönetim dönemi bir siyasal partinin kendi programında öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi yönünden yeterli olmayabilir. Ayrıca, ülkenin içinde bulunduğu iç ve dış koşullar da hükümet programlarını, parti programlarından uzaklaştırabilir⁸.

Parti programları, tüzük hükümlerinde yer verilen ilkeler ve amaçlar çerçevesinde partilerin yetkili organları tarafından hazırlanarak kabul edilir. Parti programlarının yürürlükte bulunan siyasal partiler kanununun hükümlerine, dolaylı olarak tâbi olduğu düşünülebilir. Hükümet programı ise kurulan hükümet tarafından hazırlanır. Yürürlükte bulunan anayasa hükümlerince düzenlenen hukuki süreç izlenilerek meclisin bilgisi ile onayına sunulur. Siyasal partilerin programları da, hükümet programları gibi geleceğe yönelik vaatleri içerir. Bu nedenle, parti programları siyasal partileri, hükümet programları ise sahibi olan hükümetleri ahlâki yönden bağlar. Siyasal partilerin, programlarını gözdârı ederek önemsememeleri, seçmenlerinin vicdanında yargılanır. Parti programlarına uyulmamasının

⁸ Kurulan koalisyon hükümetlerinin programları ise, koalisyonu oluşturan siyasal partiler tarafından ortaklaşa hazırlanır. Bu nedenle de, koalisyon hükümetlerinin programları, bu hükümetleri oluşturan siyasal partilerin programlarının bileşkesi, eşdeyle ortak yörüngesinde yapılanan koalisyon protokollerine dayalıdır. Ancak, bu programlar doğal olarak, koalisyonu oluşturan siyasal parti programlarının da izlerini taşır. Partilerin yasama organı içindeki sayısal ağırlıklarının da bu yapılmaya yansyacağı açıktır. Bu nedenle de koalisyon hükümetlerinin programları, koalisyon hükümeti birbirine yakın siyasal partiler tarafından oluşturulmuş bile olsa, koalisyonu oluşturan partilerinin programlarından farklıdır.

yaptırımı ise, o siyasal partiye seçmenlerince yada parlamento da verilen desteğin azalması yada çekilmesi olabilir. Kurulan bir hükümetin, güvenoyu aldığı programa uymaması halinde ise, yasama organında o hükümete duyulan güven azalabilir yada yok olabilir.

Parti ve hükümet programlarına ilişkin aktardığımız bu çok genel bilgileri, konumuza uyarlayarak irdelemeye çalışalım.

Türkiye’de; önceleri “*cemiyet*”, “*zümre*”, “*grup*”, “*fırka*” olarak adlandırılan siyasal oluşumlar, 1935 yılından sonra “*parti*” sözcüğü ile ifade edilmeye başlanılmıştır. İrdelenen dönem içinde siyasal amaçlı “*dernek*” çatısı altında yapılan partiler, **Türk Kanun-u Medenisi ile Cemiyetler Kanunu** hükümlerine tâbi statülerini, 1965 yılına dek sürdürmüşlerdir. Türkiye’de siyasal partiler, ancak 17.07.1965 gün ve 648 sayılı **Siyasal Partiler Kanunu**’nun yürürlüğe girmesinden sonra da gerçek “*siyasal parti*” kimliğini kazanabilmişlerdir⁹.

Mustafa Kemal Paşa, TBMM’deki **Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu**’nun, Halk Fırkası olarak adlandırdığı bir siyasal örgüte dönüştürüleceğini önce “**Dokuz Umde Beyyanname**”si ile birlikte açıklamış¹⁰ ve ardından da 09.09.1923 günü TBMM’nin üyeleri tarafından **Halk Fırkası** kurulmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin tüm üyeleri bu fırka çatısı altında yer almışlardır.

⁹ İrdelenen dönem içinde; Türkiye’de 1924 yılında 1, 1930 yılında 2, 1931 yılında 1, 1945 yılında 1, 1946 yılında 12, 1947 yılında 3, 1948 yılında 5, 1949 yılında 1, 1950 yılında 8 siyasal parti (fırka) kurulmuştur. Ancak bunların çoğu ya kapanmış yada kapatılmıştır. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. Kemal GİRGİN, **Politika Sözlüğü**, 1982, İstanbul, s. 475-476.

¹⁰ Bildirge metninde dokuz umdenin; ülkenin ivedi gereksinimlerinin, uzmanların görüşlerinin ve özellikle de İzmir’de toplanan İktisat Kongresi çalışmalarının gözönünde tutularak belirlendiği ifade edilmektedir. Beşinci Umde’de “*Sihhat-i umumiye ve muavenat-i içtimaiyeye ait müessesat ıslah ve teksir edilecek ve say-ü ameli erbabını himaya edici kanunlar yapılacaktır*” denilerek kurulacak parti (Halk Fırkası) tarafından benimsenilip, izlenilecek sosyal politikaların alanı ile hedefleri ortaya konuluyordu. Bkz. TUNCAY, s. 355.

TBMM'deki bu ilk ve tek siyasal partinin 1931 yılında yapılan kongresine dek, gerçek anlamda bir parti programı olmamıştır. Ancak, Halk Fırkası tarafından benimsenmiş olan ilkelerle, ulaşılmak istenilen hedefleri ortaya koyan nizamname(tüzük) ve beyanname (bildirge) metinleri, bizlere bu konuda genel de olsa bir düşünce verebilir¹¹.

Kuruluşundan hemen sonra hazırlanan nizamnamesinin birinci maddesine göre, Halk Fırkası'nın yürürlükte bulunan Cemiyetler Kanunu'na göre kurulmuş "siyasi bir cemiyet"tir. Amacı "*demokrat*", "*çağdaş*" bir "*hukuk devleti*" kurmaktır. Yine fırka nizamnamesinin ikinci maddesinde ise, "*halk*" kavramının sınıflar üstü bir anlam taşıdığı vurgulanarak her tür ayrımcılığa karşı çıkmıştır¹².

Cumhuriyet Halk Fırkası, 1927 yılında yaptığı ikinci kongresinde hem nizamnamesinde bazı değişiklikler yapmış ve hem de "Gazi Mustafa Kemal Hazretlerinin Program Beyannameleri" adını taşıyan bir başka bildiriye daha kabul edilmiştir. Parti programı niteliği de taşıyan bu beyanname metninde, Halk Fırkası tarafından izlenilecek olan sosyal politikalara ilişkin ifadeler yer almaktadır. Beyanname metninde; "*İçtimai ve Sıhhi Siyaset*" başlığı altında, çocuk ve ailenin önemi ile hayat pahalılığıyla savaşılabacağına değinilerek, bu alanda bazı yasaların hazırlanıp yürürlüğe konulacağı vurgulanmıştır. Çalışabilme olanağına sahip bulunmayanlara yardımcı olunacağı da yine aynı başlık kapsamında ifade edilmekteydi. Beyannamenin "*İktisadiyat*" başlığını

¹¹ 17.02.1926 gün ve 743 sayılı Türk Kanun-u Medenisi'nin 53. maddesi hükümlerine göre; siyasal partilerin nizamnamelerinde amaçları, gelir kaynakları, örgütleri ile ilgili gerekli hükümler bulunur. 28.06.1938 gün ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda ise, siyasal partilerin nizamnamelerinde bulunması gereken koşullar sayılmıştır.

¹² 10.11.1924 günü bu nizamnamenin konumuz ile doğrudan yada dolaylı ilgili olmayan maddelerinde bazı değişiklikler yapılarak, Halk Fırkası adının başına "Cumhuriyet" sözcüğü eklenilmiştir. Söz konusu nizamname, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1927 yılında yapacağı kongresine dek yürürlükte kalmıştır. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Ya., C.II, Ankara, 1961-1972, s.97-98.

taşıyan bölümünde ise, demiryolu ve liman yapımının önemi üzerinde durulmakta, bankacılığın ve dokuma sektörünün geliştirilmesi öngörülmekte, Türk parasının değerinin korunulacağından, küçük sanayicilere ve kooperatiflere kredi verilerek teşvik edileceğinden sözedilmekteydi. Bu söylemler, Halk Fırka'sının 1920 li yılların sonlarında, izleyeceği sosyal politikaların öncelik ve içeriklerini açık biçimde ortaya koymaktadır¹³.

Cumhuriyet Halk Fırkası'nın ilk resmi programı, 13-14.05.1931 günleri arasında yapılan Büyük Kongre'sinde kabul edilmiştir.

Bu programın i k i n c i kısmında, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın "*cumhuriyetçi*", "*milliyetçi*", "*halkçı*", "*devletçi*", "*laik*" ve "*inkılapçı*" nitelikleri olan bir parti olduğu belirtilmiştir. Programının yine aynı kısmında **halkçılık**; toplumda yaşayan tüm bireylerin, ailelerin, sınıfların, cemaatlerin kanunlar önünde eşit olması, bu bağlamda hiç bir ayrımcılığın yapılmaması doğrultusunda açıklanmıştır. **Devletçilik** ise, bireysel girişim ve çalışma temel alınmakla birlikte, devletin ekonomik yaşam ile doğrudan ilgili olduğu varsayımına dayandırılmıştır¹⁴. Aynı programın i k i n c i kısmında, Türk toplumunu oluşturan başlıca çalışma grupları(zümreleri); "*küçük çiftçiler*", "*küçük sanayi erbabı ve esnaf*", "*amele ve işçi*", "*serbest meslek erbabı*", "*sanayi erbabı*", "*büyük arazi ve iş sahipleri*" ile "*tüccar*" olarak sıralandırılmıştır¹⁵.

Programın ü ç ü n c ü ve a l t ı n c ı kısımlarında ise, fırkanın sosyal hedeflerine yer verilmişti. Üçüncü kısım metninde "*Milliyetçi Türk amelesi ve işçilerinin hayat ve haklarını ve menfaatlerini gözönünde tutacağız. Say ile sermeye arasında ahenk tesisi ve bir iş kanunu ile ihtiyaca kafi hükümlerin vaz'ı, Fırkanın mühim işleri*

¹³ Mete TUNCAI, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, Yurt Ya., Ankara, 1981, s. 396-397.

¹⁴ TUNCAI, s.448.

¹⁵ TUNCAI, s.449.

arasında görülür.” deniliyordu¹⁶. “İçtimai Hayat ve Umumi Sıhhat” başlığını taşıyan altıncı kısım metninde de, ailenin ve nüfus çoğalısının önemi vurgulanmış, kadın işçilerin çocukları için bakım kuruluşlarının yaptırılıp, çoğaltılacağı ifade edilmişti. Ayrıca; kimsesiz çocukların, yardıma muhtaç yaşlıların ve sakatların milletin “vesayet ve himayesi” altında olduğuna değinilerek, sağlık işlerinin ve bulaşıcı hastalıklar ile savaşımın önemi de ortaya konulmuştur¹⁷.

07.01.1946 Günü kurulan ve başkanlığına Celal Bayar’ın getirildiği **Demokrat Parti**, 1950 yılında yapılan seçimlerle iktidara gelmiştir. **Demokrat Parti**’nin programı **Cumhuriyet Halk Partisi**’nin altı ilkesini de kapsar. Bu nedenle de içerik olarak *Demokrat Parti*’nin programı, *Cumhuriyet Halk Partisi*’nin programından çok farklı değildir. Özellikle; *Cumhuriyet Halk Partisi*’nin 27.04.1950 günü yayınladığı seçim bildirgesi özenle okunulacak olursa, metnin *Demokrat Parti*’nin programına ne kadar yakın olduğu daha iyi görülür¹⁸.

Cumhuriyet Türkiye’si’nin ilk anayasası, “**Teşkilat-ı Esasiye Kanunu**” adı ile hazırlanarak, TBMM’de 20.04.1924 günü kabul edilmiş ve 24.05.1924 günü yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunun, hükümetin kuruluşunu düzenleyen 44. maddesinde “...*Teşekkül eden her hükümetin Meclis-i Âli’nin itimadını talep ederek, itimad reyini*

¹⁶ TUNCAY, s.450.

¹⁷ 1935 Kongresinde ise parti programı yenilenmiştir. TUNCAY, s. 453.

¹⁸ **Cumhuriyet Halk Partisi** ile **Demokrat Parti** arasındaki farklılıklar, yoğun tartışmalara da konu olmuştur. Her iki parti arasında kuşkusuz önemli farklılıklar vardır. Ancak bu farklılıklar, her iki partinin programlarından çok, söylem ve uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Demokrat Parti programında ekonomik yaşamda devletçiliğin korunulacağından sözetmekle birlikte, özel girişimin teşvik edileceği daha güçlü olarak vurgulanmıştır. Demokrat Parti’nin iktidara geldikten sonra izlediği politikalar da Cumhuriyet Halk Partisi’nin iktidarda olduğu süre boyunca izlediği politikalara göre çok daha liberal bir yörengeye oturmuştur. Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, Bilgi ya., s. 16; Bu konuda daha çok bilgi için bkz.Cem EROĞLU, **Demokrat Parti:Tarihi ve İdeolojisi**, Ankara, 1970.

istemesi” öngörülmüş ve “*Hükümet hatt-ı hareket ve siyasi nokta-i nazarını azamî bir hafta zarfında Meclise’e bildirir ve itimat talep eder*” hükmü getirilmiştir. Daha sonra, 10.01.1945 günü yürürlüğe konulan 4695 sayılı Anayasa’nın 44. maddesinde de “*Hükümet tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclis’e bildirir ve ondan güven ister*” denilerek Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun konuya ilişkin hükümleri, metin dili sadeleştirilerek aynen korunmuştur¹⁹. Bu hükümler; 1961 Anayasası’nın konu ile ilgili düzenlemeleri yürürlüğe girinceye dek, hükümet programlarının temel hukuki dayanağını oluşturmuştur²⁰.

3. CUMHURİYET DÖNEMİNİN DEVRALDIĞI EKONOMİK VE SOSYAL KOŞULLAR İLE TÜRKİYE’DE TEK-PARTİ YÖNETİMİ DÖNEMİNDE KURULAN HÜKÜMETLERİN PROGRAMLARINDA SOSYAL POLİTİKALARIN YERİ

Hükümet programlarına ilişkin daha sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için Osmanlı İmparatorluğu’ndan, Cumhuriyet Türkiye’si’ne devrolan ekonomik ve toplumsal koşullara da kısaca değinilmesi gerekir.

3.1. Cumhuriyet Döneminin Devraldığı Ekonomik ve Sosyal Koşullar

Klasik devlet yapısının özellikleri, Fransız İhtilali ile birlikte değişmiştir. Önce Batı Avrupa ve ardından da başka ülkelerde devletler, bu dönemde ve sonrasında kamusal nitelikli politikalar izlemeye başlamışlardır. Bu politikalar, daha sonra Sanayi Devrimi’nin kendine özgü koşulları altında *sosyal* bir boyut kazanmıştır.

¹⁹ Kanun metinleri için bkz. Tarhan ERDEM, *Anayasalar ve Seçim Kanunları 1876-1982*, Milliyet Ya. İstanbul, 1982, s.35, 50.

²⁰ Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda çeşitli tarihlerde bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak Kanun’un konuya ilişkin hükümlerinde her hangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte ümmet'e dayalı bir imparatorluğun ardından, bir millet doğmuş ve sınırları yasa hükümleriyle çizilen *devlet-vatandaş* ilişkisi ancak Cumhuriyet Türkiyesi ile birlikte kurulabilmiştir. Bu nedenle, Osmanlı İmparatorluğu döneminde sosyal politikalara konu olan kesimlere yönelik bazı karar ve uygulamaların örnekleri bulunsa da, bunları devlet eli ve denetiminde izlenen *sosyal* nitelikli politikalar kapsamında irdeleyebilmek hayli güçtür.

Yaşadığı bölgeye yaklaşık 500 yıl egemen olabilmiş büyük bir imparatorluk çökmüştür. Yeni kurulan Türk Devlet'inde, 10.000.000'ü bile bulmadığı tahmin edilen bir nüfus yaşamaktadır. Toplam nüfus içinde genç yaş grubunda bulunanların oranı, yaşanan savaşlar nedeniyle azalmıştır. Ülke insanının genel ve mesleki eğitim düzeyi çok düşüktür. Sanayi devrimini yaşamış ve sanayileşme yolunda belirli bir uzaklığı katetmiş devletlere tanınan "*kapitalasyon*"lar nedeniyle, temelinde büyük ölçüde insan ve hayvanın kas gücü ile bu güçlere dayalı mekanik düzenlemeler bulunan ulusal sanayi çökmüştür. Ülke yaşadığı savaşlar nedeniyle yıkılmış, insanı fakirleşmiştir. Nüfusun çok büyük bir bölümü, çok geri kalmış koşullar altında tarımsal faaliyetlerde bulunmaktadır. Özellikle İstanbul çevresinde kurulmuş olan bazı fabrikalar ile bu fabrikalar ve Ereğli yöresinde maden ocaklarında çalışan küçük bir işçi kesimi bulunmaktadır.

Ne tarımsal faaliyetler, ne de ticaretle bir sermaye birikimi sağlanılamamıştır. Devletin kıt kaynakları ise, sınırları çok geniş olan imparatorluğun savaş giderleri için harcanılmıştır. Tasarruf olanaklarının çok sınırlı olması nedeniyle yalnız bireyler değil, devlet de ekonomik yönden güçsüzdür.

Kısaca özetlenecek olursa; yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti sanayiini kurup geliştirebilmek için gerekli olan ne kapitale, ne üretim araçlarına, ne yetişmiş insangücüne, ne de bilinçli ve deneyimli müteşebbislere sahiptir. İşte Cumhuriyet 29.10.1923 yılında bu koşullar altında ilan edilmiştir.

3.2. Türkiye’de Tek-Parti Yönetimi Döneminde Kurulan Hükümetlerin Programlarında Sosyal Politikaların Yeri

İtilaf devletleri askerlerinin İstanbul’u işgali ve **Meclis-i Mebusan**’ın kapatılmasının ardından, ilk Ankara Meclisi **Mustafa Kemal Paşa** tarafından Ankara’da toplantıya çağırılmıştır. Bu meclis, 23.04.1920 günü açılarak çalışmalarına başladı ve **Mustafa Kemal Paşa** Meclis Başkanı olarak seçildi. Meclis Başkanı aynı zamanda “*İcra Vekilleri Heyeti*” adı ile kurulan hükümetin de başkanı olarak kabul edilmiştir. TBMM’nin kurulmasından çok kısa bir süre sonra da yeni bir anayasa hazırlanarak 21.01.1921 günü **Teşkilat-ı Esasiye Kanunu** adı ile yürürlüğe konuldu. 24 maddeden oluşan bu anayasa ile, 23.04.1920’de temelleri atılan yeni **Türkiye** devletinin ulusal egemenlik ilkesine dayandığı belgelendirilmiştir.²¹

Anadolu’da çeşitli tarihlerde kurulmuş olan Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri ve benzeri örgütler, Sivas Kongresi’nde 04.09.1919 günü **Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti** adı altında birleştirildi. Bu Cemiyet, TBMM’deki ilk resmi siyasal oluşum olarak karşımıza çıkar. Başkanı **Mustafa Kemal Paşa** olan cemiyetin nizamnamesinde amacı “*Osmanlı vatanının bütünlüğünün, yüce halifelik ve sultanlık makamlarının ve milli bağımsızlığın dokunulmazlığını sağlamak için milli güçleri etken ve milli iradeyi egemen kılmak...*” olarak belirtilmiştir²². Ancak, 1920 yılı sonlarına doğru oluşan çeşitli gruplar Meclisin çalışma düzenini etkilemeye

²¹ Ancak bu anayasa hükümleri; hükümet üyelerinin TBMM tarafından ve üyeleri arasından seçilmesini öngörüyordu. Meclis başkanı, aynı zamanda Bakanlar Kurulu’nun da başı idi. Bir başka deyişle, TBMM hem yasama ve hem de yürütme yetkisini üstlenmişti. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. GÖZÜBÜYÜK, s. 115 vd.; Mümtaz SOYSAL, **Anayasaya Giriş**, Ankara Üniv. SBF Ya. No:271, b.2, Ankara, 1969, s.166 vd.

²² Cemiyet nizamnamesinde, “...kaza-liva yönetim kurullarıyla bağımsız liva-vilayet merkez kurulları örgütün genel kuruluşu içinde gösterilmekle birlikte, gerçekte tek bir dernek değil, bir dernekler federasyonudur.” Bu konuda daha çok bilgi için bkz. TUNCAY, s. 27-64.

başlamıştır. Bunun üzerine **Mustafa Kemal Paşa** 10.05.1921 günü TBMM’de **Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu** adıyla bir grup kurdu ve kendisi de bu grubun başkanı oldu. Parti disiplini ile çalışması öngörülen bu grup içinde **Mustafa Kemal Paşa’nın** güvendiği çalışma arkadaşları bulunuyordu²³.

Milli mücadelele ilgili yürütmüş olan *birinci* TBMM, 01.04.1923 günü seçimlerin yenilenmesi kararını aldı. 10.04.1923’te de fiilen sona erdi. 11.08.1923 günü başlayan *ikinci* TBMM döneminde, kurulan yeni hükümetin başbakanı olarak 14.08.1923 günü **Fethi Bey (Okyar)** seçildi. İsmet Paşa, aynı zamanda **Mustafa Kemal Paşa’ya** vekaleten Halk Fıkrası’nı fiilen yönetmekle görevlendirilmişti.

29.10.1923 günü Cumhuriyet ilan edildikten sonra açılan TBMM’de Cumhurbaşkanı **Mustafa Kemal Paşa, İsmet Paşa’ya** hükümeti kurmak üzere başvekilliğe atadı. 05.09.1923 günü ise ilk hükümet programı TBMM’de okundu. O günden bu yana kurulan tüm hükümetler, yeri geldiğinde değinilecek bir istisna dışında²⁴ programlarını TBMM’de okuyarak üyelerinin görüş ve onayına sunmuşlardır.

Mustafa Kemal Atatürk ile *İsmet İnönü’nün* Cumhurbaşkanı olduğu dönemlerinde kurulan hükümetlerin politikalarını, birbirinden kesin çizgilerle ayırabilmek güçtür. Çünkü, her iki Cumhurbaşkanı döneminde de hükümetler, aynı siyasi parti tarafından kurulmuştur. Hem *Mustafa Kemal Atatürk*, hem de *İsmet İnönü* Cumhurbaşkanı olarak görev yaptıkları süre boyunca iktidarda olan aynı siyasal partinin başkanlığını da üstlenmişlerdir. Ancak, konu işlenirken de değinileceği üzere, her iki dönemde sürdürülen politikalar arasında yaklaşımlardan çok, iç ve dış koşullardaki değişimlerden kaynaklanan farklılıklar

²³ TBMM’de daha önceden de kurulmuş başka gruplar ve hatta 1920 yılının sonlarında resmen kurulmuş “*Türkiye Komünist Fıkrası*” ve “*Türkiye Halk İştirakiyon Fıkrası*” adlı 2 parti daha vardı. Ancak, 1921 yılı ilkbaharında bu grup ve partilerin hiçbiri faaliyetine devam etmiyordu. TUNCAY, s. 42.

²⁴ Bkz. Bu çalışma, s.27.

bulunur. Bu nedenle de, *Mustafa Kemal Atatürk* ve *İsmet İnönü*'nün Cumhurbaşkanı olduğu dönemlerde kurulan hükümetlerin programlarını ayrı başlıklar altında kronolojik bir sıra ile irdelemenin daha uygun olacağını düşünüyoruz²⁵.

3.2.1. Mustafa Kemal Atatürk'ün Cumhurbaşkanı Olduğu Dönem

Cumhuriyet, *İkinci TBMM* tarafından 29.10.1923 günü kuruldu²⁶. *Mustafa Kemal Paşa* Cumhurbaşkanı seçildi ve 10.11.1938 günü ölünceye dek Cumhurbaşkanı olarak kaldı. Bu dönem içinde 9 hükümet kuruldu. Bu hükümetleri; kuran başbakanların adı ile ve görev sürelerini de belirterek sıralandıralım.

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| I. İsmet İnönü Hükümeti | 30.10.1923 - 06.03.1924 |
| II. İsmet İnönü Hükümeti | 06.03.1924 - 22.11.1924 |
| Fethi Okyar Hükümeti | 22.11.1924 - 03.03.1925 |
| III. İsmet İnönü Hükümeti | 03.03.1925 - 01.11.1927 |
| IV. İsmet İnönü Hükümeti | 01.11.1927 - 27.09.1930 |
| V. İsmet İnönü Hükümeti | 27.09.1930 - 04.05.1931 |
| VI. İsmet İnönü Hükümeti | 04.05.1931 - 01.03.1935 |
| VII. İsmet İnönü Hükümeti | 01.03.1935 - 01.11.1937 |
| I. Celal Bayar Hükümeti | 01.11.1937 - 11.11.1938 |

Türkiye Cumhuriyeti, “*meclis hükümeti sistemi*”ne dayalı demokratik bir temele oturtulmuştur. Nitekim; 1921 ve 1924 anayasalarında “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti*” denilerek,

²⁵ 1923-1930 yılları arasında TBMM’inde tek parti bulunmakta ve meclisin tüm üyeleri bu partinin çatısı altında yer almaktadır. Konunun tartışmalı siyasal yönü bir yana bırakılacak olursa, 1930 yılında **Serbest Cumhuriyet Fırkası**’nın kurulmasıyla tek partili bir dönemden, çok partili bir döneme geçilmesi de oluşturulacak sistematik için temel alınabilir. Nitekim, ülkemizde bazı sosyal tarihçiler tarafından yapılmış olan çalışmalarda böyle bir sistematığın de yeğlenildiği gözlenir. Bkz. TUNCAY.

²⁶ Cumhuriyet yapılan yeni bir anayasa hükümleri doğrultusunda ilan edilmemiştir. İkinci TBMM’si Cumhuriyet’i, 1921 Anayasası’nda 29.10.1923 gün ve 364 sayılı yasa ile değişiklik yaparak ilan etmiştir. GÖZÜBÜYÜK, s. 117; SOYSAL, s. 166.

yasama ve yürütme yetkisi halkın kendisini temsil etmek üzere seçmiş olduğu Meclis’de toplanmıştır. Ancak rejim, 1946 yılından sonra “parlamentar sistem”e dayalı bir yörüngeye oturtulmuştur²⁷.

Cumhuriyet Halk Fırkası(Partisi); 1945 yılına dek, Cumhuriyet döneminin tek siyasal partisi olmuştur. Bu nedenle de, *Mustafa Kemal Atatürk*’ün Cumhurbaşkanı olduğu dönem boyunca hükümetler, Cumhuriyet Halk Fırkası (Partisi) tarafından kurulmuştur. Gerçi bu dönem içinde; 17.11.1924 günü “*Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası*” ve 12.08.1930 günü ise “*Serbest Cumhuriyet Fırkası*” adları ile iki ayrı siyasal partinin daha kurulduğu görülür. Ancak, her iki partinin ömrü de kısa sürmüş, birincisi kapatılmış, ikincisi ise kendini feshetmiştir²⁸.

²⁷ GÖZÜBÜYÜK, s. 71; Fevzi DEMİR-Şükrü KARATEPE, *Anayasa Hukukuna Giriş*, İzmir, 1986, s. 73, 124.

²⁸ Şöyle ki; **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**’nın kuruluşundan 3 gün sonra II.Inönü hükümeti, başbakan *İsmet İnönü*’nün sağlık gerçeğiyle başbakanlıktan istifa etmesi ile son bulmuş, ardından da hükümet *Fethi Bey* tarafından kurulmuştur. Ne var ki; Şeyh Said ayaklanmasının başladığı bu dönemde *Okyar* hükümetinin ömrü yaklaşık 3,5 ay sürmüş, istifa etmesiyle de 03.03.1925 günü **III.Inönü** hükümeti kurulmuştur. Ayaklanma, bu hükümet döneminde bastırılmış ve TBMM’de temsilcileri olan tek muhalefet partisi, **Takrir-i Sükun Kanunu**, yürürlüğe konularak 1925 yılında kapatılmıştır. **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası** programının 2. maddesinde “*Hürriyetperverlik (Liberalizm) halkın hakimiyeti (Demokrasi) firkanın meslek-i esasisidir*”. “*İktisadiyat*” başlığı taşıyan 36. maddesinde ise “*Amelenin temettü’e iştirak ettirilmelerine taraftarız. Fakat bunu kanun kuvveti ile değil, ikna suretiyle temin etmeye çalışacağız*” denilmektedir. Bu ifadelerden, Fırka’nın siyasal ve ekonomik yönden daha liberal bir demokrasiyi savunduğu düşünülebilir. Ancak; literatürde **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası** çizgisinin, **Halk Fırkası**’nunkinden çok farklı olmadığını savunan baskın görüşler de bulunur. *Mustafa Kemal Paşa* hükümet eleştirisiz ve sorumsuz olduğu için, muhalif bir parti seçeneğinin de bulunmasını istiyordu. Bazı dış nedenlerin de etkisiyle **Serbest Cumhuriyet Fırkası**, 12.08.1930 günü **IV.Inönü** hükümeti döneminde kuruldu. Adının başında yer alan “*serbest*” sözcüğünden de çıkartılabileceği gibi, bu Fırka’nın da liberal ekonomi politikalarını öngören bir siyaset yörüngesine kaydığı ve bu özelliği nedeniyle de Halk Fırkası’nın çizgisinden uzaklaştığı düşünülebilir. Ancak, konumuz ile doğrudan ilgili olmayan çeşitli nedenlerle **Serbest Cumhuriyet Fırkası**, başkanı *Fethi Bey* tarafından 17.11.1930 günü Dahiliye Vekaletine başvurularak fesh

İlk Cumhuriyet Hükümeti'nin kurulduğu 30.10.1923 gününden, **I.Bayar** hükümetinin²⁹ kurulduğu 01.11.1937 gününe dek geçen yaklaşık 14 yıllık dönem içinde, **Okyar** Hükümeti dışındaki tüm hükümetler *İsmet İnönü* tarafından kurulmuştur. **Okyar** hükümeti ise, İsmet İnönü'nün bozulan sağlık koşulları nedeniyle kurulmuş ve yaklaşık 3 ay gibi çok kısa bir süre boyunca görevde kalabilmiştir. İrdelenen dönemin *Celal Bayar* tarafından kurulan son hükümeti ise, *Mustafa Kemal Atatürk*'ün ölümü nedeniyle son bulmuştur.

C umhuriyet Halk Fırkası yeni kurulan Türk Cumhuriyeti'ne egemen olan ilkeleri aynen benimseyerek, nizamname hükümleri ile program ve bildirgelerine yansıtmıştır. Bu nedenle, bu dönem içinde kurulan hükümetlerin programlarının, *Mustafa Kemal Atatürk*'ün ilkeleri yörüngesinde yapılandığı ve Fırka programını büyük ölçüde çağrıştırdığı söylenebilir.

İrdelenen dönem; **I.İnönü** hükümetinin programında da açık biçimde ifade edildiği üzere, yeni kurulan Türk Cumhuriyeti'nin "*terakki ve inkişaf*" dönemidir. Ülkede her alanda bir gelişme süreci yaşanılmaktadır. Ulaşılmak istenilen hedef ise, **Okyar** hükümetinin programında belirtildiği gibi "*mevcut asri ve medeni hayat*"dır. Bir başka deyişle, genç Türk Cumhuriyeti için o dönemde muasır medeniyeti temsil eden Batı Avrupa ülkelerinin gelişmişlik düzeyidir. Bu nedenle de 30.10.1923-11.11.1938 yılları arasında kurulan hükümetlerin programları arasında gerek önemsenen konular ve gerekse öncelikler yönünden önemli bir farklılık yoktur.

Hükümetleri kuran başbakanlar tarafından okunup, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş olan bu programlar, **I.Bayar** hükümetinin programı dışında bir kaç sayfalık çok kısa metinlerden oluşmaktadır. **I.Bayar** hükümetinin programı, bu dönem içindeki en

edilmiştir. Böylece, 1945 yılına dek süregidecek tek partili bir dönem başlamıştır. Bu konularda daha ayrıntılı bilgi için bkz. TUNCAY, s. 104 vd.; Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın beyanname ve program metinleri için bkz. Tarık Zafer TUNAYA, 'Türkiye'de Siyasal Partiler, s. 615-621.

²⁹ Bundan sonra metinde hükümetler, kuran başbakanların soyadları ile anılacaktır.

uzun ve ayrıntılı metin olma özelliğini taşır. Bu nedenle de, biçimsel yönden daha önce kurulan hükümetlerin programlarından biraz daha farklıdır. Ancak, program metni özenle okunur ve önceki hükümetlerin programları ile karşılaştırılacak olursa, bir kaç ayırık ifade dışında³⁰ daha önceki hükümetlerin programlarında yer alan hemen hemen tüm hedeflere, **I.Bayar** hükümetinin programında da aynen ve ancak biraz daha ayrıntılı olarak yer verildiği görülür. Nitekim; **I.Bayar** hükümetinin programında, daha ilk paragrafta “*Bizim gibi parti hükümetlerinin kendilerine mahsus bir programı yoktur. Takip edecekleri program ...büyük Türk milletinin arzu ve iradelerini toplayan Cumhuriyet Halk Partisinin realist ve dinamik programıdır*” denilerek, bu programın gerek dayalı olduğu ilkeler, gerek öncelikler ve gerekse ulaşılacak istenilen hedefler yönünden daha önce kurulan hükümetlerin programlarından farklı olmadığı açıkça vurgulanmıştır³¹.

Mustafa Kemal Atatürk'ün deyişi ile “ulusal ekonominin temeli ziraattır”. Bu ifadeye **I.Bayar** hükümetinin programında da aynen yer verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin tarım kesiminden başlayacak bir sanayileşme ile kalkınabileceği görüşünün, irdelenen dönemde kurulan tüm hükümetler tarafından benimsendiği ve bu ekseninde yapılan bir ekonomi politikasının izlendiği görülür. Nitekim, bu dönemde çeşitli tarihlerde kurulan hükümetlerin programlarında, **I.Bayar** hükümetinin programında yer alan “*Ziraat sanayii bilhassa üzerinde meşkul olacağımız mevzu olacaktır*” ifadesini çağrıştıran söylemler bulunmaktadır. Ekonomi politikası; mülkiyete ve ferdi çalışmaya değer veren bir temele dayandırılmış ve sanayi bu yaklaşımla teşviki öngörülmüştür³².

³⁰ Bkz. Bu Çalışma dipnot 30, 31, 35, 36.

³¹ Bu çalışmada irdelenen hükümet programları metinleri için bkz.

<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukümet>; Ayrıca, İsmail ARAR, **Hükümet Programları 1920-1965**, Burçak Ya., Belgeler ve Araştırmalar Dizisi:1, İstanbul, 1968.

³² Bu yaklaşım; **I.Bayar** hükümetinin programına “*Kemalist rejim; mülkiyet, ferdi mesai ve çalışma kıymetini, ekonomik politikasının esası olarak almaktadır*” denilerek yansıtılmıştır.

1923-1938 yılları arasında kalan dönem boyunca kurulan hükümetlerin programlarında; **ulusal savunma**, **adalet**³³, **iç ve dışişleri**³⁴, **maliye**³⁵, **eğitim**, **bayındırlık**³⁶, **tarım**³⁷, **ticaret ve sağlık**³⁸ konuları öncelik almıştır.

³³ **Okyar** hükümeti programında, medeni kanun ile ceza kanunlarının hazırlanarak yürürlüğe konulacağına değinilmekteydi. **I.Bayar** hükümetinin programında ise, mahkûmların maden işletmelerinde çalıştırılacağına ilişkin ifadeler yer almıştır. Böyle bir uygulamaya yönelmesiyle, yürürlükte olan infaz sisteminde radikal bir değişimden öte, kömür madenlerinde üretim miktarının çoğaltılmasının hedeflendiği düşünülebilir. Nitekim, bu ifadenin yer aldığı **I.Bayar** hükümetinin programında bu amaç açık biçimde ortaya konulmakta ve hatta “*istihsalı artıracak elemanlar arasında işçi iskanı işine büyük ehemmiyet...*” verileceği de ifade edilmektedir.

³⁴ Ülke içinde huzur ve güvenin sağlanarak ulusal barış ve birliğin korunulacağına, dış politikada ise başka ve özellikle komşu ülkelerle iyi ilişkilerin kurulup, sürdürüleceğine bu dönemdeki hemen hemen tüm hükümet programlarında değinilmiştir. Bir başka deyişle, hükümetlerin iç ve dışişlerine ilişkin politikaları program metinlerinde “*Yurtta sulh, cihanda sulh*” ilkesi yörüngesinde yapılandırılmıştır. Ancak; **Okyar** hükümeti programında “*mübadele*” ve “*iskan*”, **IV.İnönü** programında ise *irtica ile mücadele* konularının öne çıkarıldığı görülür.

³⁵ Bu dönemde kurulan hükümetlerin hemen hemen tümü, bütçe hazırlıklarına ve bütçenin hazırlanmasında gözönünde tutulacak ilkelere programlarında yer vermişlerdir. Bu bağlamda; **Okyar** hükümeti ile **V.İnönü** hükümetlerinin programlarında iç ve dış borçların zamanında ödenileceği, **IV.İnönü** hükümeti programında tasarruf önlemlerinin alınacağı, **V.İnönü** hükümeti programında ise yeni vergilerin konulacağı, Türk parasının değerinin korunulacağı ve memur maaşlarının günün koşullarına göre yeniden düzenleneceği ayrıca vurgulanmıştır.

³⁶ Bu dönemde kurulan hükümetlerin hemen hemen tümü, demiryollarının geliştirilmesine ayrı bir önem vermişlerdir. **Cumhuriyet Halk Partisi**'nin devletçi yaklaşımı özellikle demiryolu siyasetinde somutlaşmıştır. Demiryolları yapımına hükümet programlarında sürekli olarak ve ayrı bir yer verildiği görülür. Örneğin **Okyar** hükümeti programında, daha da ayrıntılı biçimde *Ankara-Sivas, Sivas-Samsun, Arada-Ergani* demiryolları hatlarının kurulup, açılacağı belirtilmiştir.

³⁷ Tarım alanında; bu dönemde kurulan hükümet programlarının hemen hemen tümünde tarım ve hayvancılığın geliştirileceği, ormanların korunulacağı, tarım ürünlerinin islah edileceği ve hastalıklara karşı korunulacağı ifade edilmiştir. **I.Bayar** hükümeti programında ise, tarım kesiminde çalışanların toprak sahibi olabilmelerine yönelik politikaların izleneceğinden söz edilmektedir.

İrdelenen dönemde kurulan hükümetlerin programları içinde sosyal politikalara çok az yer ayrılmıştır. Program metinlerinin içerik yönünden genelde çok sınırlı tutulmasının da bu yetersizlikte belirli bir payı olmuştur. Bu çerçevede; **Okyar** hükümeti programında “*eytam sandıkları*”³⁹ nın *islah ve tensikine* yönelik hukuki düzenlemelere gidileceğinden, “*t i c a r e t*” başlığı altında bir mesai kanununun çıkarılacağından, kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerine yönelik hukuki bir düzenlemenin yapılacağından ve tarım kesiminde çalışanların destekleneceğinden söz edilmektedir. **Okyar** hükümeti programında “*mesai kanunu*” adı altında bir iş kanununun hazırlanarak yürürlüğe konulacağı ve hatta bununla da yetinilmeyerek, kamu görevlilerine yönelik benzer bir hukuki düzenlemeye gidileceği ifade edilmekle birlikte, iktidarda olunan süre içinde hükümetçe bu hedefe ulaşamamıştır. **IV.İnönü** hükümeti programında ayrıca nüfus sayımlarına ve istatistik verilere yüklenen öneme değinilmiştir. **V., VI.** ve **VII.İnönü** hükümetlerinin programlarında ulusal sanayiın önemi üzerinde özellikle durulduğu görülür. Bu bağlamda; *şeker, kömür, çimento, demiryolu* ve *deniz taşımacılığı* sanayiinin geliştirilmesi öncelikli hedefler olarak ortaya konulmuştur. **V.İnönü** hükümeti programında “*...iş kanunu ve işçilerin vaziyetlerinin islahı ve bilhassa meşkul olacağımızı kaydetmek isteriz.*” denilerek hükümet programlarında ilk kez işçi kesiminden söz edildiğini de görürüz. Ancak, yine aynı hükümetin programında bu hedefe nasıl ulaşılacağına ilişkin yol ve yöntemlere hiç değinilmemiştir. **V.İnönü** hükümeti programında ifade edilen bu hususlara, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 yılında kabul ettiği programında da “*say ile sermaye arasında ahenk tesisi ve bir İş Kanunu ile ihtiyaca kafî hükümlerin vaz'ı Fırkanın mühim işleri arasındadır*” denilerek çok benzer biçimde yer

³⁸ Bu dönemde kurulan hükümet programlarının hemen hemen tümünde; *sıtma, frengi, verem ve çocuk hastalıkları ile savaşılması* hedefine yer verildiği görülür. **I.Bayar** hükümetinin programında ise, ana ve çocuk sağlığının korunulabilmesi amacıyla varolan çocuk bakımevleri ve dispanserlerinin sayılarının çoğaltılacağı ifade edilmiştir.

³⁹ Memur yetimlerine verilen aylıkların ödendiği sandık.

verilmiştir⁴⁰. İş ilişkilerini ve çalışma yaşamını düzenleyen **3008 sayılı ilk İş Kanunu** ise, 08.06.1936 günü **VII.İnönü** hükümeti döneminde kabul edilebilmiş ve Resmi Gazete'de yayınlanmasında 1 yıl sonra, ancak 15.06.1937 günü **I.Bayar** hükümeti döneminde yürürlüğe girebilmiştir⁴¹. Bu söylemler; irdelenen dönem içinde, cumhuriyet hükümetlerinin salt sosyal nitelikli konu önceliklerini ortaya koymaz, aynı zamanda bu hükümetlerin bu konulara olan yaklaşımlarını da sergiler.

1923-1938 yılları arasında kalan dönem boyunca kurulan hükümetlerin programlarında “*örgütlenme*” salt ekonomik bağlamda algılanarak, mesleki örgütlenme önemsenmemiş ve belki de daha doğru bir deyişle yok sayılmıştır. **I.Bayar** hükümeti programında “*Teşkilatlanma ve teşkilatlanma kelimeleri ile kastedilen hareketin rasyonelleşme ve rasyonelleştirme gayeli ve münferiden ticari hedefli bilumum kuruluş şekilleri olduğunu tasrih etmemize lüzum yoktur.*”

⁴⁰ **Halk Fırkası Programı**, m. 5, f. 2. Bkz. TUNCAY, s. 314'den Dipnot. 36.

⁴¹ Ülkemizde 1937-1967 yılları arasında 30 yılı aşkın bir sürece iş ilişkilerini düzenleyecek olan 3008 sayılı İş Kanunu kabul edilmeden önce, bu dönemde bazı girişimlerde de bulunulmuştur. Örneğin, 1924 yılında Fransız İş Kanunu'ndan esinlenerek hazırlanan ve 120 maddeden oluşan “*Mesai Kanunu*” adlı bir kanun tasarısı ile 1932 yılında İktisat Vekaleti tarafından hazırlanan 192 maddelik bir başka kanun tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmuştur. Ancak, her iki tasarı da, “*Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin daha önceki dönemlerden ağır ekonomik koşullar devraldığı, ekonomik yönden güçlenmek ve bunun içinde ulusal sanayii kurmak ve geliştirmek zorunda bulunduğu, bu durumun işçilerin de özveride bulunmasını gerektirdiği, bu nedenle yalnız işçinin değil, ülkemesi için sermayenin ve işverenin de korunmasının uygun olabileceği*” kaygıları nedeniyle kanunlaşmamıştır. Ancak zamanla bu düşünceler yerini “*Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin savaktan yeni çıktığı, diğer sanayileşen ülkelerde yaşanan sınıf mücadelelerine esasen yetersiz olan ulusal ekonomisi nedeni ile dayanabilme gücü bulunmadığı, bunun önlenmesi için de çalışanlara bazı hakların başlangıçta sağlanması ve çıkarılacak bir yasa ile çalışanların iş ilişkilerinin düzenlenmesinin hedef alınması gerektiği*” düşünceleri almaya başlamış ve 3008 sayılı İş Kanunu böyle bir düşünce ortamında hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu konuda daha çok bilgi için bkz. İhsan ERKUL, **Türk İş Hukuku Dersleri**, 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması, Eskişehir, 1974, s.49-50.

Yine bu maksatla ve aynı karakterde olmak üzere hükümetin yakın kontrolü altında satış kooperatifleri birlikleri teşkiline ehemmiyet vereceğiz” denilmesi de değerlendirmemizi doğrulamaktadır.

Bu dönemde Dünya’da yaşanan bazı olay ve oluşumların etkisiyle, çeşitli ülkelerde izlenen sosyal politikalar, gerek kapsam ve gerekse konuları itibariyle belirli bir gelişme kaydetmiştir. Ancak hükümet programları hazırlanırken, yaşanan bu evrensel birikim ve deneyimlerden yeterince esinlenilmediği görülür. Ayrıca, özenle okunulacak olursa ülkemizde gerçekleşen bazı önemli aşamaların da, bu programlarda öngörülmemiş olduğu gözlenir. Bu değerlendirmemizi biraz daha ayrıntılı olarak örneklendirerek ifade etmeye çalışalım.

Yeni Türk Devleti'nin kurulması ile birlikte, ülkenin sanayileşme yolu ile kalkınması görüşü benimsenmiş, yerli sanayi kurulması ve korunularak geliştirilmesi doğrultusundaki çabalar başlamıştır⁴². Nitekim, *"Teşvik-i Sanayi Kanunu"* 1927 yılında bu amaçla hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur⁴³. 1921 yılında yürürlüğe konulan, *"Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde mevcut Kömür Tozlarının Amele Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun"* ve *"Ereğli Havza-i Fahmiye amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun"*lar, TBMM’de devletin sosyal içerikli politikalarını yansıtan ilk örneklerdir. Her iki kanunda da yer alan hükümlerle; Ereğli ve Zonguldak kömür madenlerinde çalışan işçilerin günlük iş süreleri 8 saat, yeraltı işlerinde asgari çalışma yaşı 18 olarak belirlenmekte, zorunlu çalıştırma yasaklanmakta, bu madenlerde çalışan işçilerin asgari ücretlerinin üçlü

⁴² Nitekim; hatırlanacağı üzere, bu yolda bir politikanın belirlenebilmesine öncelikleri ile katkıda bulunması amacı ile 1923 yılında İzmir’de bir kongre düzenlenmiş ve bu kongrede (I.Türkiye İktisat Kongresi), ülkenin her yöresine yayılmış olan yabancı sermayenin sınırlandırılması ve bunun yerine ulusal sanayi kurulması ve geliştirilmesi için alınacak önlemler üzerinde durulmuştur.

⁴³ Bu kanun ile müteşebbislere; sanayi kuruluşları için yer sağlanması, vergi ve gümrük bağışıklıklarının tanınması, devletin ulaşım araçlarında taşıma ayrıcalıkları verilmesi, gümrük korunması, devlet alımlarında yerli malların yeğlenmesi gibi sanayide canlılık sağlayabilecek kolaylıklar getirilmiştir.

bir komisyon tarafından saptanılması ilke olarak benimsenmekte, işçilerin konut sorunu ele alınarak, kömür işçileri ile ilgili ilk sosyal sigorta kolları (*hastalık, ihtiyarlık, iş kazası*) yürürlüğe konulmaktaydı⁴⁴.

1926 yılında "*Borçlar Kanunu*" yürürlüğe girdi. Bu tarihten başlayarak iş ilişkileri ve yaşamı Borçlar Kanunu'nun (*ki günümüzde de İş Kanunu'nun uygulama alanı dışında kalan işlerde geçerliliğini hala sürdürmektedir*) "*H i z m e t A k d i*" (iş sözleşmesi) başlığı altında yer alan hükümlerine bağlı kılınyordu. Ülkemizde tüm çalışanların, haftada bir gün tatil yapabilesine olanak tanıyan ve türlü değişikliklerle günümüze dek yürürlükte kalan 394 sayılı "*Hafta Tatili Hakkında Kanun*" adı ile 1924 yılında uygulamaya konulan yasa da, konumuz yönünden kuşkusuz önemli bir aşamadır.

Özel kesim ne kadar özendirilip desteklense de ülkemiz, sanayii kurup geliştirecek kapital, istek ve deney sahibi girişimcilerden yoksundur. Sürdürülen özenli tasarruf politikaları sonunda, sınırlı da olsa bu alanda yalnızca devletin olanakları bulunuyordu. 1929 Ekonomik Bunalımı'nın ardından bir çok ülkede yönelinen devletçi ve planlı karma ekonomi politikası, böyle bir ortamda ülkemiz için bir esin kaynağı olmuştur. Böylece devletin ekonomik ve sosyal yaşam içindeki yeri genişleyip, kökleşmiştir. 1930'lu yıllarda devlet, özel teşebbüsün yanında bizzat işveren olarak **dokuma, çimento, kağıt, cam, maden, şeker** gibi sanayii alanlarına girerek k a m u s a l ağırlıklı bir ekonomi politikası izlemeye, böylece özel kesimin yanısıra kamu kesimi gelişmeye ve bu kesimde işçi olarak çalışanlar çoğalmaya başlar. Kamu sanayi kuruluşlarının çoğalışı; hem sanayiin ülke çapında

⁴⁴ Devletin, Cumhuriyet'in ilânından hemen sonra, kömür madenlerinde çalışan işçilerin korunmasını öngören hukuki düzenlemelere yönelmesi, kuşkusuz bir rastlantı değildir. Gerçekten *Ereğli ve Zonguldak* kömür havzasında bu dönemde Türkiye'nin en kalabalık işçi kitlesi çalışmaktaydı. Çalışma koşulları tümü ile geri ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalma nizamnamelerle düzenlenen yetersiz bir koruma rejimi altındaydı. Bir başka yönden kömür üretiminin çoğalması, sanayiin gelişmesi için ayrı bir önem de taşıyordu.

yaygınlaşmasına, hem işçi statüsü altında çalışanların çoğalmasına ve hem de devletin işveren kimliğini almasına yol açmıştır. Bu kuruluşların kuruldukları yörelerde istihdam olanakları yaratıp, ekonomik yaşamı canlandırdıkları için kentleşme olgusunu sınırladığını da düşünebiliriz⁴⁵.

Yetişkin işçilerin yanısıra, ilk kez kadın, genç ve çocuk işçileri çalışma yaşı, süreleri, işin nitelik ve koşulları yönünden koruyan "*Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*" da yine bu dönemde hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu arada, ekonomik bunalımın da etkisiyle daralan iş olanaklarından, Türk vatandaşlarını yararlandırarak işsizliği kısmen de olsa önlemek üzere, 1932 yılında yabancı uyruklu kişilerin Türkiye'de çalışması bir kanunla (*Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun*) sınırlandırılmış, 1935 yılında ise sanayi ve ticari faaliyetlerde tatil günlerini düzenleyen bir kanun (*Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun*) yürürlüğe konulmuştur.

1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'yla da devlet, ilk kez kimsesi bulunmayanlarla, sakatlara yardım ve işyerlerinde sağlık denetimleri yapmak üzere yerel yönetimlere görev vermiştir.

Türkiye'de planlı ekonomiye ilk kez 1934 yılında, "*Birinci 5 Yıllık Sanayileşme Planı*" ile geçilmiştir. Bu dönemde kurulu olan **VI.** ve **VII.İnönü** Hükümetlerinin programlarında bu konuya hiç değinilmemiş olması kuşkusuz çok ilginçtir. Bu konuda, **VI.İnönü** hükümetinin programında "*Yerli sanayiın inkişafı için kamuni ve içtimai tedbirlerimize devam edeceğiz*", **VII.İnönü** hükümetinin programında ise "...*memleket dahilinde istihsalı ve istihlaki artıracak*

⁴⁵ Düşünülecek olursa o dönemde kurulan Kamu İktisadi Teşekkülleri'nin buldukları yöreler ile özdeşleştikleri de gözlenir. Örneğin; **İzmit** Seka tesisleri, **Hereke** halı ve dokumacılık, **Nazilli** Basma fabrikası, **Kırıkkale** silah fabrikası, **Alpulu** yada **Turhal**, şeker fabrikaları, **Eskişehir** ise Lokomotif sanayi ile neredeyse özdeşleşmiştir.

yeni ve geniş faaliyetleri teşvik etmeği lüzumlu görüyoruz. Sanayileşmeye verdiğimiz ehemmiyet, her zamandan ziyade artmıştır” denilmekle yetinilmiştir. Ancak, **I.Bayar** hükümetinin programında *“bir iki fabrika istisna edilirse tamamen...realize edilmiştir...”* ifadesi ile bu plana yollama yapılmış ve ayrıca *Mustafa Kemal Atatürk*’ün emrettiği ikinci endüstrileşme planının hazırlanacağına değinilmiştir.

Uluslararası örgütlerin ulusal sosyal politikalar üzerindeki etkileri ise, irdelediğimiz dönemin sonlarında başlamıştır. 23.06.1937 gün ve 3229 sayılı Kanun ile **Uluslararası Çalışma Örgütü**’nün *“Kadının Maden Ocaklarında ve Yer Altında Çalıştırılmaması”* na ilişkin 45 sayılı Sözleşme Kararının onaylanarak ulusal mevzuatımıza katılması, bu alandaki ilk örnektir⁴⁶. Kadınların çalışma yaşamı içinde daha yaygın ve yoğun biçimde yer alabilmelerine olanak veren ekonomik, hukuki ve kültürel koşullar Cumhuriyet Dönemi ile birlikte oluşmaya başlamıştır. Bu nedenle, kadın işçilerin sayılarında da bir çoğalma olmuştur. Ancak, bu sözleşmenin kabul edilmesini; bu alanda yaşanan gelişmelerden çok, Türkiye’nin uluslararası kamuoyu katındaki imajını ve uluslararası ilişkilerini geliştirme isteğine bağlayarak açıklamak kanımızca daha uygun olacaktır. Çünkü, ülkemizde Batı’da olduğu gibi madenlerde kadın işgücünün kullanıldığına ilişkin güvenilir bir bilgi yada bulgu yoktur. Ayrıca, 3008 sayılı İş Kanunu’nda da esasen bu alanda bir yasaklamaya yer verilmiştir. Bu nedenle de onaylanan Sözleşme’nin, Türkiye’de kadın işçiler yönünden getirdiği bir yenilikten sözedilemez.

Ülkemizde sanayii geliştirme çabaları ile birlikte en çok gereksinim duyulan unsur vasıflı (kalifiye) işgücü olmuştur. Bu nedenle, 1938 yılında kabul edilen bir kanun ile sanayi işyerlerinin çırak, kalfa ve ustalarının mesleki bilgilerini çoğaltmak üzere kurslar açmaları zorunluluğu getirilmiştir. Özellikle sanayi kesimi için kalifiye

⁴⁶ **Uluslararası Çalışma Örgütü** ile Türkiye arasındaki ilişkiler daha önceki dönemlerde başlar. Şöyle ki; Türkiye’nin 09.07.1932 günü *Milletler Cemiyeti*’ne üye olmasıyla, o dönemde bu kuruluşa bağlı Uluslararası Çalışma Örgütü’ne de kendiliğinden üye olmuştur. Ancak, değinilen sözleşmenin kabulüne dek ülkemiz ile Örgüt arasındaki ilişkilerinde hiç bir gelişme yaşanılmamıştır.

elemen yetiştirmek, 1930'lu yıllarda hükümet programları içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Türkiye'nin hemen her yöresinde kurulan teknik okullar aracılığıyla iş başında ve meslek içinde eğitim yoluyla gittikçe çoğalan gereksinimlerin karşılanmasına çalışılmıştır.

Biraz önce de değinildiği gibi, yukarıda özetlenerek hatırlatılan bu gelişmelerin hemen hemen hiçbiri, hükümet programlarında öngörülmemiştir. Bu nedenle; yukarıda çizilen çerçevede, irdelenen dönemde hükümetlerce izlenen sosyal nitelikli politikaların, hükümet programlarında öngörülenlerin de ilerisinde gerçekleştiği söylenebilir.

Bu dönemde, devleti sosyal politikalar izlemeye yöneltebilecek telkin yada tepkilerin örneklerini bulabilmek hayli güçtür. Esasen; sanayiın gelişmesi ve devrimlerin yapılabilmesi için gerekli sosyal düzeni sağlamak gerekçesiyle 1925 yılında yürürlüğe konulan "*Takrir-i Sükun Kanunu*" ile "*s e n d i k a*" yada "*d e r n e k*" kurabilmek ve bu örgütlerin çatıları altında toplanabilmek hemen hemen olanaksız hale getirilmişti. Üstelik, yürürlükte olan **Türk Ceza Kanunu**'nda, 1933 yılında yapılan bazı değişikliklerle, grev ve lokavt yasakları cezai hükümler getirilerek ağırlaştırılmıştı.

3.2.İsmet İnönü'nün Cumhurbaşkanı Olduğu Dönem

Mustafa Kemal Atatürk'ün ölümünden sonra, *İsmet İnönü* yeni cumhurbaşkanı olarak seçilinceye dek, **II.Bayar** hükümeti yaklaşık 2 ay süre ile görev yaptı (11.12.1938-23.01.1939). **II.Bayar** hükümeti bir geçiş dönemi hükümetidir. Yeni cumhurbaşkanının seçilmesiyle sınırlı bir misyon yüklenmiştir. Bu nedenle de özel bir hükümet programı hazırlanılmamıştır. *İsmet İnönü* 11.11.1938 günü TBMM'nin üyeleri tarafından, oybirliği ile Türkiye Cumhuriyeti'nin ikinci cumhurbaşkanı olarak seçildi ve 1950 yılına dek görev sürdürdü. Dönemi içinde, hükümeti kurmakla görevlendirdiği başbakanlarca 8 ayrı hükümet kuruldu. Bu hükümetleri; kuran başbakanların adı ile ve görev sürelerini de belirterek sıralandıralım.

1. I.Refik Saydam Hükümeti 25.01.1939 - 03.04.1939.
2. II.Refik Saydam Hükümeti 03.04.1939 - 09.07.1942.
3. I.Rüşdü Saraçoğlu Hükümeti 09.07.1942 - 09.03.1943.
4. II.Rüşdü Saraçoğlu Hükümeti 09.03.1943 - 07.08.1946.
5. Recep Peker Hükümeti 07.08.1946 - 10.09.1947.
6. I.Hasan Saka Hükümeti 10.09.1947 - 10.06.1948.
7. II.Hasan Saka Hükümeti 10.06.1948 - 16.01.1949.
8. Şemsettin Günaltay Hükümeti 16.01.1949 - 22.05.1950.

İsmet İnönü, Cumhurbaşkanı olmanın ötesinde, aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi'nin de başkanlığını yapmıştır. Ayrıca *Mustafa Kemal Atatürk*'ün döneminde uzunca bir süre başbakan olarak görev almış, O'nunla birlikte çalışmıştır. *İsmet İnönü*'nün bu kimliklerinin izleri, irdelenen dönemde kurulan tüm hükümetlerin programlarına doğal olarak yansımıştır. Bu nedenle; ülke içinde ve dışında yaşanan koşulların oluşturduğu etkiler ayrık tutulacak olursa, bu dönemde kurulan hükümetlerin programları ile önceki hükümetlerin programları arasında da önemli farklılıklar bulabilmek hayli güçtür.

Nitekim; **I.Saydam** hükümetinin programında “*Kabinenin programı, şimdiye kadar olduğu gibi, mensub olduğumuz Cumhuriyet Halk Partisinin programını tahakkuk ettirmek gayesine dayanmaktadır...İktisadi sahadaki çalışmalarımız istikametini her işimizde olduğu gibi parti programının ana hatlarından alacaktır...biz C.H.Partisinin programına sadık ve onun tahakkukuna çalışan insanlarız.*”, **II.Saydam** hükümetinin programında “*Bu kabine de, şimdiye kadar olduğu gibi mensup olduğumuz Cumhuriyet Halk Partisinin programını tahakkuk ettirmek için çalışacaktır...Kabinenin programında olduğu gibi vekaletlerin iş programlarında Cumhuriyet Halk Partisinin programı esastır...Cumhuriyet Halk Partisinin programına sadık ve onun tahakkukuna çalışan arkadaşlarınız olmakla bahtiyarız.*”, **I.Saraçoğlu** hükümetinin programında “*Yeni Hükümetimiz de evvelkiler gibi Cumhuriyet Halk Partisi Programını hassasiyetle ve dikkatle tatbikede çalışacaktır*”, **II.Saraçoğlu** hükümetinin programında “*Cumhuriyetin kurulduğu günden beri*

iktidar mevkiine gelen hükümetler nasıl birbirinin devamı idiyse ikinci Saraçoğlu Hükümeti de birinci Saraçoğlu hükümetinin tam bir devamıdır...İkinci Saraçoğlu Hükümeti, tıpkı kendisinden evvelkiler gibi Halk Partisi programını tahakkuk ettirmeye...çalışacaktır.”, Peker hükümetinin programında “Halk Partisi Hükümetleri tarafından girilmiş olan sanayileşme hareketine...hızla devam edilecektir.”, I.Saka hükümetinin programında “...partimizin programının gerektirdiği gibi...”, II.Saka hükümetinin programında “Hükümetimiz bir parti programına bağlı olduğunu gözönünde tutarak...” denilerek de bu özellik açık ve seçik biçimde ortaya konulmuştur. İrdelenen dönemde tek-parti yönetimi süregittiği için, bu söylemleri doğal karşılanmalıdır.

Bu dönemde kurulan hükümet programlarının öncelikli konuları, önceki dönemde kurulan hükümetlerin programlarından çok farklı değildir. Hükümet programlarında; **ulusal savunma, adalet, iç ve dışişleri,maliye⁴⁷, eğitim, bayındırlık⁴⁸, tarım⁴⁹, ticaret ve sağlık⁵⁰**

⁴⁷ Bu dönemde kurulan hükümetlerin hemen hemen tümü; programlarında, denk bütçe, vergiler ve kamu görevlilerinin maaşlarına ilişkin konulara önem ve öncelik vermişlerdir. I. ve II.Saraçoğlu hükümetlerinin programlarında ise, o dönemde yaşanan 2. Dünya Savaşı nedeniyle çoğalan harçamaların karşılanabilmesi ve Türkiye'nin 1. Dünya Savaşı'nın ardından yüklendiği savaş borçlarının(*Dünyunu Umumiye'nin*) ödencerek II. Saraçoğlu hükümetinin programındaki ifade ile “*kökünden kazanarak*” sona erdirilmesi için kaynaklar yaratılacağından sözedilmekte ve bu bağlamda varlık vergisi olarak adlandırılan bir vergi düzenlemesinin yürürlüğe konulacağı ifade edilmekteydi.

⁴⁸ Bu dönemde kurulan hükümetler de programlarında, demiryollarının geliştirilmesine ayrı bir önem verdiklerini vurgulamışlardır. Deniz ve havayollarından ilk kez, Peker hükümetinin programında söz edildiği görülür.

⁴⁹ Tarım alanında; bu dönemde kurulan hükümet programlarının hemen hemen tümünde tarım ve hayvancılığın geliştirileceği, ormanların korunulacağı, tarım ürünlerin islah edileceği ve hastalıklara karşı korunulacağı ifade edilmiştir. I.Bayar hükümeti programında ise, tarım kesiminde çalışanların toprak sahibi olabilmelerine yönelik politikaların izleneceğinden sözedilmektedir.

⁵⁰ Bu dönemde kurulan I. ve II.Saydam, I. ve II.Saraçoğlu, I. ve II.Saka ve Günaltay hükümetlerinin programlarında halk sağlığı ile ilgili politikalara hiç yer verilmemiştir. Yalnızca I.Saydam hükümetinin programında sosyal yardımlar

konularına öncelik verilmiştir. Ancak; 1945 yılına dek kurulan hükümetlerin programlarında ekonomiye ve yaşanan 2. Dünya Savaşı'nın yarattığı sorunlara daha çok yer ayrılmıştır.

Yaşanılan 2. Dünya Savaşı nedeniyle halkın temel gereksinimlerinin karşılanabilmesi, **I. ve II.Saraçoğlu** hükümetlerinin programlarında ayrı bir yer almıştır. *Tahıl ürünleri, bakliyat, yağ, yün, pamuk, dokuma* üretimini çoğaltmak, tüketimi azaltmak ve karşılanamayan gereksinimler için dış alımlara yöneleceği bu bağlamda **I.Saraçoğlu** hükümetinin programında öngörülmüştür. Ancak, bu yönde bir politikanın uygulanabilmesi, beraberinde fiyatların devletçe belirlenmesine yönelik uygulamaları ve doğal olarak da karaborsa ile savaşım önlemlerini gerektirmiştir. **II.Saraçoğlu** hükümetinin programında, konuların bu yönleri ile hükümet programında yer aldığı görülür. Aynı hükümet programında ayrıca, dar ve sınırlı geliri vatandaşlara gereksinim duydukları *pirinç, elbiselik kumaş, ayakkabı, ekmek, bulgur, pirinç, yağ, şeker* vb. a y n î nitelikli yardımların yapılması öngörülmüştür. Bu kesim içinde düşük maaşlı devlet memurlarına ve işçi statüsü altında çalışanlara öncelik verilmiştir. Hükümet programında sosyal nitelikli politikalara daha çok savaş koşulları nedeniyle yönelindiği açıktır.

Peker hükümetinin programı, irdelenen dönem içinde kurulan başka hükümetlerin programlarından konumuz açısından taşıdığı bazı özellikler nedeniyle ayrılır. Özellikle belirtilmesi gerekir ki, bu dönemde kurulan hükümetler içinde, sosyal politikalara en geniş yer **Peker** hükümetinin programında ayrılmıştır. Dahası, öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi doğrultusunda izlenilecek yol yöntemler de daha öncekilere göre daha somut olarak gösterilmiştir.

kurumlarının geliştirilmesine yönelik çalışmaların yapılacağından sözedilmektedir. **Peker** hükümeti programında ise bu politikalara yer ayrılmış; *trahom, sıtma, verem, frengi* gibi hastalıklarla savaşılacağı ifade edilmiştir.

Peker hükümetinin programında izlenilmesi öngörülen sosyal politikaların kapsamı ve konuları üzerinde biraz daha ayrıntılı olarak duralım.

Peker hükümetinden önce kurulan tüm hükümetlerin programlarında, özel sektörün önemi vurgulanmakla birlikte, uygulamalarda daha çok devlet yanlısı bir yaklaşımın sergilendiği gözlenir. Oysa ki; **Peker** hükümetinin programında özel girişimin önemi ve destekleneceği ilk kez bu denli açık biçimde ortaya konulmuştur. Örneğin; *“İktisadi faaliyetimizi de hususi teşebbüs ve sermayeden faydalanmak, hususi teşebbüslerle devlet işletmeleri arasında farklı bir muameleye meydan vermemek, onların emniyetle çalışmalarına ve gelişmelerine yardım etmek, Devlet teşebbüsleriyle hususi sermaye arasında işbirliği sağlamak, Devlet işletmelerinin hususi teşebbüslerle başarılabilir sahalar yayılmalarını önlemek ve buna aykırı durumları gidermek kararındayız”* denilerek, önceki hükümet programlarına egemen olan devletçi sanayileşme ve ekonomi politikalarından uzaklaşmaya başlanmıştır. Böylece hükümetlerce, özel kesime de hiç değilse eş önemin yüklenildiği karma ve liberal bir ekonomi politikalarına yönelindiği izlenimi edinilmektedir. Nitekim daha sonra kurulan **I.Saka** hükümetinin programında *“devletin hususi teşebbüslerle kendi sahası arasında rekabete girişmemesine dikkat edeceğiz”* denilerek öncekilerle uyumlu bir ekonomi politikasının izlenileceği ifade edilmekle kalmıyor, ilk kez *“...hükümet...yabancı sermayeye geniş yer ayırmak ve bunları teşvik etmek kararındadır.”* denilerek yabancı sermayenin Türkiye'nin sanayileşme sürecine olabilecek katkısı da bir cumhuriyet hükümeti programında ilk kez onaylanmış oluyordu. **Günaltay** hükümetinin programında ise *“...hususi sermayenin iktisadi sahalarda girişeceği teşebbüsleri teşvik etmek ve kolaylaştırmak Hükümetin başlıca şiarı olacaktır”* denilerek bu politikanın aynı yönde sürdürüleceği ifade edilmiş oluyordu.

Peker hükümetinin programında; iş esası üzerine kurulu infaz sisteminin özellikle çocuk hükümlülerin yararlanabilecekleri doğrultuda yaygınlaştırılacağı, teknik öğretim kurumlarının geliştirileceği, kimsesiz çocukların korunmasına önem verileceği, sosyal yardımların dönemin

koşullarına uygun olarak düzenleneceği, kamu görevlilerinin başka yere atanmalarında verilen yollukların yükseltileceği ve ödenen çocuk zamlarının çoğaltılacağı, ev sahibi olmak isteyenlere düşük faizli kredi verileceği gibi sosyal konulara yer verilmiştir. Bu programı, öncekilerden farklı kılan yalnızca yukarıda sıralandırılan konular değildir. **Peker** hükümetinin programında ilk kez “ç a l ı ş m a” başlığı altında, iş ilişkileri ve yaşamına ilişkin politikaların hedeflerine de yer verilmiştir. Bu başlık altında, işçi yaşam koşullarının iyileştirileceği ve karşılaşılabilecekleri risklere karşı korunmalarına yönelik bir politikanın izleneceği belirtilmektedir. Bu çerçevede hükümetin hedefleri ise aşağıda sıralandırıldığı gibi *altı* ayrı bölümde gösterilmiştir

- (i). Bir önceki hükümet tarafından başlatılmış olan sosyal sigorta uygulamalarının kapsamına iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigorta koluna, yaşlılık(emeklilik) sigorta kolunun da alınması.
- (ii). İş Kanunu kapsamının, küçük ölçekli işyerlerinde çalışanlar yönünde genişletilmesi, basın ve deniz işlerinde çalışanlar için de ayrı iş kanunlarının hazırlanması.
- (iii). İş ve işçi bulma hizmetlerinin devlet tarafından düzenlenmesini öngören kanunun görevlendirdiği kurumun çalışmalarını genişletilmesi ve kalifiye işçi yetiştirmeye önem verilmesi.
- (iv). İşgücü göçlerinin denetim altına alınması.
- (v). İş merkezlerinde sağlık ve sosyal tesislerin tamamlanması ve işçi meskenlerinin yapımı için zaman ve emek harcanması.
- (vi). İş kanunununda bulunan işveren yükümlülüklerinin gerçekleştirilmesi.

Peker hükümetinin programında ilk kez bu denli kapsamlı olarak yer verilen sosyal nitelikli konulara, daha sonra kurulan **I. ve II.Saka** ve **Günaltay** hükümetlerinin programlarında hiç değinilmemiş olması da kuşkusuz üzerinde ayrıca durulması gereken ilginç bir durumdur.

Türkiye’de; bu dönemde de daha önce irdelenen dönemde olduğu gibi, kurulan hükümetlerin programlarında öngörülmeyen, küçümsenemeyecek gelişmeler yaşanılmıştır. Örneğin çalışma yaşamının düzenlenmesine ilişkin kurumsal alt yapı oluşturulmuş⁵¹, sendikaların kurulup kademelenemebilmelerine olanak tanıyan hukuki düzenlemeler yürürlüğe konulmuş⁵², ülkemiz ile Uluslararası Çalışma

⁵¹ 1945 yılında, önce **Çalışma Bakanlığı** ve ardından da **İş ve İşgücü Bulma Kurumu** ilgili yasaların yürürlüğe konulmasıyla kurulmuştur.

⁵² Türk siyasi rejiminin çok partili demokratik bir sisteme dayandırılması ile birlikte, demokratik hak ve özgürlükler de önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’nin uluslararası konumu ve ilişkileri çerçevesinde onaylayarak yükümlülük altına girdiği **Birleşmiş Milletler Anayasası, Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü Üyeliği** vb. gibi çeşitli andlaşma ve belgeler, sendikaların kurulup gelişebilecekleri hukuki bir ortamın oluşturulmasını da gerektiriyordu. 1946 yılında önce, 1938 yılında yürürlüğe konulan Cemiyetler Kanunu değiştirilerek, sınıf esasına ya da adına dayanan derneklerin kurulmasını yasaklayan hükümler yürürlükten kaldırıldı. Böylece sendikalar ardarda kurularak hızla çoğalmaya başladı. Ne var ki uygulamalar, sendikaların artık tâbi (bağlı) oldukları derneklere ilişkin mevzuat hükümlerinden ayrılarak, sendikalara özgü hukuk kurallarını içeren özel bir kanunun hazırlanarak yürürlüğe konulmasını da gerektiriyordu. Nitekim, 20.02.1947 yılında 5018 sayılı **“İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında(ki) Kanun”** kabul edilerek yürürlüğe girmiş ve Türkiye’de sendika kurma hakkı ilk kez özel bir kanunla tanınmıştır. Bu nedenle 1947 yılı Türk sendikacılığının doğuşu ve gelişiminde bir başlangıç noktası olarak kabul edilmelidir.

Örgütü arasındaki ilişkilerde bir canlanma olmuş⁵³ ve bazı sosyal sigorta kollarına işlerlik kazandırılmıştır⁵⁴.

4. SONUÇ

Türkiye Cumhuriyetinde tek-parti yönetimi; 1923-1931 döneminde kurulup yerleşmiş, 1946 yılında ülke içinde ve dışında yaşanan koşulların etkisi ve yönetimin iradesiyle çok partili siyasal yaşama geçilmiş, 1950 yılında yapılan seçimlerin sonunda da iktidardan uzaklaşmıştır.

1923-1950 Yılları arasında süregelen dönem içinde kurulan hükümetlerin programları içinde sosyal politikalara sınırlı bir yer

⁵³ Sendikaların kurulmaları ve kademelerinin hukuken meşru hale gelmesiyle, işçi ve işveren kesimlerinin üst meslek kuruluşları (sendikaları) aracılığıyla Uluslararası Çalışma Örgütü katında temsil edilebilmeleri olanaklı hale gelmişti. Böylece, Örgüt'ün üye ülkelerde aradığı önemli bir koşul da yerine getirilmiş oluyordu. Türkiye'nin 1936 yılında başlayan bir anlamda sembolik üyeliği, tam üyeliğe dönüşmüş ve bu gelişmeler örgüt ile ülkemiz arasındaki ilişkilerde de bir yakınlaşmayı beraberinde getirmişti. Nitekim, Örgüt'ün bazı sözleşme kararları bu dönemde ardarda kabul edilerek, ülkemizdeki çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatları uluslararası normlar doğrultusunda daha farklı bir yön ve biçim almaya başlamıştır.

⁵⁴ İrdelenen dönemde Türkiye'de kurulu sosyal güvenlik sistemi; büyük ölçüde çeşitli tarihlerde yürürlüğe konulmuş, çok dağınık mevzuat ile kurulmuş sandıklardan oluşmaktaydı. Bu sandıklar gerek kapsadığı kişiler ve gerekse riskler yönünden dar, sağladığı yardımlar yönünden de yetersizdi. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı ülkemizdeki ilk İş Kanunu'nun 107.maddesi sosyal sigortaların kademeli olarak kurulmasını öngörmüştü. Bu hükmeye dayanılarak 2. Dünya Savaşı'ndan hemen sonra 1945 yılında; 4772 sayılı Kanunla "İş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık" sigortaları yürürlüğe konulmuştur. Sosyal sigortalarla ilgili kanun hükümlerini uygulamak amacıyla da aynı yıl ayrıca 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Daha sonra da; 1949 yılında 5417 sayılı Kanunla "İhtiyarlık", 1950'de 5502 sayılı Kanunla "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm" sigortaları uygulamaya konuldu. Kamu görevlileri (memurlar) için daha önce çeşitli tarihlerde kurulmuş olan yardım ve biriktirme sandıkları ile bu sandıklara ilişkin mevzuat ise, 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ve bu Kanun ile kurulan Emekli Sandığı çatısı altında toplanmıştır.

ayrılmıştır. Çok partili döneme geçilme sürecinde ve özellikle Peker hükümeti programında sosyal politikaların, görece de olsa daha geniş bir yer almaya başladığı gözlenir. Bu gelişmede hem iç ve hem de dış dinamiklerin rolü olmuştur. Şöyle ki; tek-parti yönetimi Türkiye’de demokrasinin tüm kural ve kurumları ile sağlıklı biçimde işlemlerini istemekle kalmayıp, 1946 yılında çok partili demokratik sisteme geçiş koşullarını da hazırlamıştır⁵⁵. Çok partili siyasal yaşamın yarışmacı özelliği, eşdeyişle partiler arası rekabet, sosyal politikaların hükümet programları içindeki yerinin genişlemesine yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin, 2.Dünya Savaşı’nın hemen ardından siyasal, askeri ve ekonomik yönden yeniden yapılanan dünyada, aralarında yer almak istediği Batı ülkeleri ile yakınlaşma isteği, bu gelişmeyi uyaran nedenlerin başında gelir. Batı ülkelerinde bu alanda sağlanan birikim ve deneyimlerden esinlenilmesi ile 1929 Ekonomik Bunalımı’nın da bu dönüşümde payı bulunur.

İrdelenen dönemde kurulan hükümetlerin programları ile *Mustafa Kemal Atatürk* tarafından konulan ilkeler ve Cumhuriyet Halk Partisi’nin programı arasında doğal olarak büyük bir yakınlık ve koşutluk vardır. Ancak “*h a l k ç ı l l ı k*” ilkesi, **I. Saraçoğlu** hükümetinin programında yer alan “*Biz halkçı idik, halkçıyız ve daima da halkçı kalacağız.*” ifadesi dışında hemen hemen hiç bir hükümet programına yansıtılmamıştır.

Cumhuriyet Dönemi’nin ilk yıllarında izlenilmeye başlanan tarıma öncelik tanıyan devlet ağırlıklı sanayileşme politikası, arasında giderek özel kesimi öne çıkaran bir yörüngeye kaymıştır. Hükümet programlarında ekonomik gelişme, kurulan yeni Türk Devleti’nin karşı karşıya bulunduğu güç koşullar nedeniyle her zaman daha çok önem kazanmış, sosyal gelişmeyi öngören hedefler ise yeterince

⁵⁵ Bir yabancı araştırmacı, **Cumhuriyet Halk Partisi**’nin, tek parti yönetimini bir ideal olarak değil, geçici ve hatta üzücü bir zorunluluk olarak gördüğünü, sahip olduğu tekelden her zaman tedirginlik duyduğunu ifade eder. Bkz. Maurice DUVERGER (çev. Ergun ÖZBUDUN), *Siyasi Partiler*, Bilgi Ya.,b.2,1974,s.360.

önemsenmemiştir. Sermaye ile emek arasındaki uyum ve birlikteliğin değeri, hükümet programlarında sürekli vurgulanmakla birlikte, bunu gerçekleştirebilecek politikalar hep gözardı edilmiştir. Sosyal politikalar, Türkiye’de sanayileşme sürecini duraksatabilecek bir etken olarak algılanmış, bu yöndeki öneriler ve telkinler hep kuşku ile karşılanarak, doktoriner yada radikal düşünceler çerçevesinde irdelenmiştir. Devlete büyük ölçüde egemen olan bu yaklaşımlar, engelleyici politika ve uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle; sosyal politikalara konu olan kesimler, korunmalarını öngören politikalar izlenmesi yönünde hükümetlere baskıda bulunamamışlardır. Ülkede varolan “huzur” ve “güven” ortamı için bir risk olabileceği varsayılan meslek örgütlerinin bulunmayışının da bu tepkisizlikte payı vardır.

Tek partili yönetim döneminde cumhuriyet hükümetleri sosyal nitelikli kararlar alırken; ülkenin yapısını, ekonomik koşullarını ve olanakları sürekli olarak gözünde bulundurmuştur. Bu nedenle de bu alanda çok özenli, çekinceli ve yavaş bir gelişme kaydedilmiştir.

Çalışmamızda öneklendirilerek vurgulandığı gibi; irdelenen dönemde kurulan hükümetlerin izlediği sosyal politikalar, programlarında öngörülenlerin de ilerisindeki bir çizgiye oturmuştur. Ulaşmak istedikleri hedefleri hazırladıkları programlar aracılığıyla ortaya koyan hükümetlerin, önceden bir yükümlülük altına girmekten kaçındıkları gözlenir. Türkiye’de 1923-1946 yılları arasında siyasal rejim, *Meclis Hükümeti Sistemi*’ne dayalıdır. Hükümet programlarının bu özelliği; siyasal rejimin kurulan hükümetlerin insiyatiflerini bir ölçüde de olsa sınırlandırmış olmasına yada önceden kestirilemeyen iç ve dış koşullardaki değişkenliğe bağlanılarak açıklanabilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AHMAD Feroz-AHMAD Bedia Turgay : **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, Bilgi Ya. Ankara, 1976.

ALTAN, Ömer Zühtü : **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Ya. No. 886, AÖF. Ya No. 474, 1. Baskı, Eskişehir, 1997.

ARAR İsmail : **Hükümet Programları 1920-1965**, Burçak Ya., Belgeler ve Araştırmalar Dizisi: I, İstanbul, 1968.
Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Ya., C.II, Ankara, 1961-1972.

DEMİR, Fevzi-KARATEPE, Şükrü : **Anayasa Hukukuna Giriş**, İzmir, 1986.

DUVERGER Maurice : (çev. Ergun ÖZBUDUN), **Siyasi Partiler**, Bilgi Ya., b.2, 1974.

ERDEM Tarhan : **Anayasalar ve Seçim Kanunları 1876-1982**, Milliyet Ya. İstanbul, 1982.

ERKUL İhsan : **Türk İş Hukuku Dersleri, 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması**, Eskişehir, 1974.

EROĞLU Cem : **Demokrat Parti: Tarihi ve İdeolojisi**, Ankara, 1970.

GİRGİN, Kemal : **Politika Sözlüğü**, İstanbul, 1982.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref : **Anayasa Hukuku**, S. Ya., Ankara, 1986.

TUNCAY Mete : **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetimi’nin Kurulması (1923-1931)**, Yurt Ya., Ankara, 1981.

SOYSAL Mümtaz : **Anayasaya Giriş**, Ankara Üniv. SBF Ya. No:271, b.2, Ankara, 1969.

TÖKİN F. Hüsnü : **Türk Tarihinde Siyasal Partiler (1839-1965)**, İstanbul, 1965.

TUNAYA, Tarık Zafer : **Türkiye’de Siyasi Partiler (1859-1952)**, İstanbul, 1952.

Bu çalışmada irdelenen hükümet programları metinleri için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukumet>.