

1946 YILI: “DEMOKRASİ”YE KAVUŞMA

Can Umut ÇİNER[▲]

“Acaba Mustafa Kemal’in memleketinde bu kadar kısa zamanda istiklal anlayışı bu kadar kökten değişmeler mi geçirdi? Acaba bu memlekette Ürdün’dekine benzeyen bir istiklali soğukkanlılıkla karşılayacak olan kimseler mi türedi?”¹
Sabahattin Ali

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’de değişen siyasal ve toplumsal yapıya göre devletin rolü dönüşüm göstermiştir. Yeni toplumsal ve siyasal yapı, kendi kurumlarını ve politikalarını oluştururken, bu duruma uygun sınıfsal ilişkiler ve onun en önemli parçalarından biri olan yönetimde değişiklikler gündeme gelmeye başlamıştır. 1946 yılı, savaş sonrası iktisadi yapının kırılmasını yansıtmaması; yönetimde ve iktisat politikasında yeniden yapılanma çalışmalarının başlaması ve siyasette kavganın derinleşmesi bakımından bir milat olarak değerlendirilebilir. Yine 1946, çok partili siyasete geçişi temsil eden seçimleriyle, Cumhuriyet tarihinin ilk devalüasyonu ve çalışma yaşamının örgütlenmesiyle de ayrıntılı incelemelere konu olmuş bir yıldır.

1946 yılının Cumhuriyet ve Ulus gazeteleri dikkatle incelendiğinde, iktidar ve muhalefet arasında yapılan tartışmaların bugün için de belli anlamlar taşıdığı söylenebilir. Bu dönemde, özellikle siyasetteki tartışmaları “demokrasi ve hürriyet arayışı” olarak nitelendirenler çoğunluktadır. Tartışmaların özünde ve ruhunda siyasetin, yönetimin, hukukun liberalleştirilmesi ve demokratikleştirilmesi vardır. Savaş sonrası dönemde özellikle demokrasi tartışmalarının şiddeti artmış, Sabahattin Ali’nin deyimiyle ülkede “tam demokrasiye geçmenin sırası geldiği kanaatine” varılmıştır.² Söz konusu demokrasi olunca da, Türkiye’nin demokrasi tercihinin hem bir nedeni, hem de bir sonucu olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) etkisi belirlenmelidir. Bu tercihin kuşkusuz pek çok nedeni vardır, ancak bunlardan en önemlisi Sovyetler Birliği’nin 1945’den beri uyguladığı saldırgan politikadır. Kısaca, savaş sonrası kurulan yeni dünyada Türkiye’nin *Amerika tercihi* özellikle 1946’dan itibaren belirginleşmiştir.

[▲] Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

¹ Sabahattin Ali, “İstiklal”, *Markopaşa Yazıları ve Ötekiler*, Derleyen: Hikmet Altınkaynak, YKY, İstanbul 2002, s.107. (“İstiklal”, *Markopaşa*, 25 Kasım 1946)

² Sabahattin Ali, “Tam demokrasi”, *Markopaşa Yazıları ve Ötekiler*, Derleyen: Hikmet Altınkaynak, YKY, İstanbul 2002, s.112-113. (“Tam demokrasi”, *Markopaşa*, 5. Sayı, 6 Ocak 1947)

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci ve ikinci bölümde, II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye ve dünyanın durumuna kısaca değinilecek daha sonra 1946 yılında Türk kamu yönetiminin yapısı ve somut değişiklikleri incelenecektir. Üçüncü bölümde 1946 yılının en önemli özelliklerinden biri olan çalışma yaşamının örgütlenmesi irdelenecektir. Son bölümde de iktisat politikası bağlamında 1946 yılı plan çalışmaları ve devalüasyon üzerinde durulacaktır.

SAVAŞ SONRASINDA TÜRKİYE VE DÜNYA

Savaş içerisinde çıkarılan Milli Korunma Kanunu'nun, Varlık Vergisi'nin ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun toplum ve iktisadi durum üzerinde önemli etkileri olmuştur. Milli Korunma Kanunu ile hükümete ekonominin her alanında müdahale yetkisi verilmiş, bu da savaş ekonomisinin en önemli değişkeni olmuştur. Varlık vergisi, haksız uygulamalara açık, birçok söylentiyi beraberinde getirmiş ve başarılı olamamıştır.³

“Çiftçiyi Topraklandırma yasası da büyük toprak sahiplerinin varlık vergisinden ötürü kırgın ve küskün ticaret ve sanayi burjuvazisinin saflarında yer almasına neden olmuştur. Böylece 1923'den beri CHP adı altında süre gelen asker-sivil bürokrat, tüccar, sanayici ve büyük toprak sahiplerinin oluşturduğu koalisyon bozulmuştur.”⁴

Bozulan koalisyonla birlikte, egemen sınıflar ikiye ayrılmış, bir grup Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) içinde yeniden yapılanma hareketi başlatmıştır. Bu dönemde Köy Enstitüleri ve sol oluşumlar engellenmeye başlamıştır.⁵ Diğer grup ise, hem devlete hem de CHP'ye yönelik eleştiri ve muhalefeti yoğunlaştırarak 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti'yi (DP) kurmuştur. DP, kurulduğu ilk günden itibaren içinden çıktığı CHP'den farklı olduğunu iddia etmektedir. Eroğul'a göre DP'nin parti programının iki ana ilkesi vardır. Bunlardan birincisi hürriyetler ve iktisadi düzen açısından liberalizm, diğeri ise partinin kuruluş amacını oluşturan demokrasi görüşüdür.⁶ CHP ise DP'nin kuruluşunu “iyi niyetlerle” karşılamıştır. Örneğin, Falih Rıfki Atay çok partili siyasete olan inancını şu şekilde belirtmiştir:

“Bir devrimin tutup tutmadığı, kökleşip kökleşmediği, demokratik şartları ne kadar yerine getirip getiremediği ile ölçülür. Ancak hürriyet içinde yaşayabilir bir rejim, gerçek yaşama inancını elde etmiş demektir.”⁷

DP'nin programında açıkladığı liberal politikalar CHP tarafından da benimsenmiştir. Buna göre 10-11 Mayıs'ta toplanan CHP 10. Olağanüstü Kongresi'nde 3 nokta üzerinde değişiklik yapma kararı alınmıştır. Programının “yurttaş hakları” bölümünün dördüncü maddesinin c bendinde CHP'nin milletvekili se-

³ Tevfik Çavdar, *Türkiye'de Liberalizm (1860-1990)*, İmge Yayınevi, Ankara 1992, s.219.

⁴ a.k.,s.220.

⁵ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, Altıncı Baskı, İstanbul 1998, s.75.

⁶ Cem Eroğul, *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, İmge Yayınevi, 4. Baskı, Ankara 2003, s.31.

⁷ Falih Rıfki Atay, *Ulus*, 7 Ocak 1946.

çimlerinde tek dereceli seçime taraftar olduğu belirtilmiş ve Türkiye’de sınıf esasına dayalı cemiyetlerin kurulmasının önünü açacak 22inci madde de kaldırılmıştır. Parti Tüzüğünde ise 4üncü maddedeki “Değişmez Genel Başkan” sözü “Genel Başkan” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Genel Başkan’ın Büyük Kurultay tarafından dört yıl için parti milletvekilleri arasından seçileceği, ölüm, hastalık ve istifa gibi nedenlerde Parti Kurultayı’nın hemen toplanarak yeni bir Genel Başkan seçeceği belirlenmiştir.⁸

Eroğul’a göre CHP’nin DP gerginliği, aldığı tedbirleri aceleye getirmesi sonucunu yaratmıştır. Tek dereceli seçim kabul edilmesinin hemen ardından genel seçimlerin bir yıl öne alınması muhalefete asgari düzeyde örgütlenme imkânı tanımamıştır.⁹ Bu da doğal olarak zamanla DP’nin güçlenmesi sonucunu doğurmuştur.

29 Nisan’da belediye seçimleri hakkında yapılan değişiklikten sonra hemen belediye seçimlerinin yapılacağı ilan edilmiştir.¹⁰ Seçimler sırasında İçişleri Bakanlığı’na 54 şikâyet dilekçesi geldiği bildirilmiştir.¹¹ DP seçimleri boykot etmiş, her ilden gelen seçim raporlarını birleştirerek bir broşür yayımlamıştır. Bu broşürde, seçimlerin dört ay öne alınmasının seçim hazırlıklarını zorlaştırdığı belirtilmiştir. DP’lilere göre, seçim defterleri çok yerde karışık ve eksik düzenlenmiştir. CHP’nin ise idare amirleri aracılığıyla seçimi etkilediği ve halkı çeşitli şekillerde korkuttuğu iddia edilmiştir. DP’nin Isparta teşkilatının yorumuna göre “belediye seçimlerinde milli irade baltalanmıştır.”¹²

İçişleri Bakanlığı’nın belediye seçimlerine ilişkin hazırladığı çizelgeye göre, belediye seçimlerinde il merkezlerinde toplam 1 316 342 seçmenden 693 990 kişi seçime katılmış, seçime katılma oranı ise % 52,7’dir. İl merkezlerinin mülhakatları ile birlikte ise, 2 429 486 seçmenden 1 412 709 kişi seçime katılmış, seçime katılma oranı % 58,1 olmuştur.¹³ Ayrıca seçimler, cinsiyet açısından değerlendirildiğinde ise il merkezlerinin kadın seçmen sayısı 646 923 olup, seçime katılanların sayısı 288 677’dir. Kadınların il merkezlerinde seçime katılma oranı % 44’dür. İl merkezlerinin erkek seçmen sayısı ise 669 419 olup, seçime katılan erkek sayısı 405 313’dür. İl merkezlerinde seçime katılan erkek seçmenlerin oranı % 60’dır. İllerin mülhakatları ile birlikte kadın seçmen sayısı 1 223 767 olup seçime katılanlar 640 145’dir. Seçime katılma oranı % 52’dir. İllerin mülhakatları ile birlikte erkek seçmen sayısı 1 268 719 olup, seçime katılanlar 772 864’dir. Seçime katılma oranı % 64’dür.¹⁴

⁸ CHP, *CHP 1923-1948: 25.Yıl*, Ulus Basımevi, Ankara, 1948, s.28; Falih Rıfık Atay, “Yerel Seçimlere Doğru”, *Ulus*, 27 Nisan 1946.

⁹ Cem Eroğul, *a.g.k.*, s.33-34.

¹⁰ *Ulus ve Cumhuriyet*, 30 Nisan 1946.

¹¹ Tahsin Demiray, Cemil Cahit Cem, Oğuz Ödeş, *Türkiye Yıllığı 1947*, Türkiye Basımevi, İstanbul 1947, s.260.

¹² Demokrat Parti Genel İdare Kurulu Başkanlığı, *Belediye Seçimleri: Bu seçim tarafsız sayılabilir mi?*, Ankara, 26 Mayıs 1946, s.4-30.

¹³ BCA: 030.10.82.540.1.

¹⁴ BCA: 030.10.82.540.2.

Belediye seçimlerinin ardından çok partili siyasal yaşamın ilk genel seçimi 21 Temmuzda yapılmıştır. Seçim tek dereceli olarak, “açık oy, gizli sayım” ilkesine göre yapılmıştır. Öne alınmış olan bu seçimlere diğer partiler girmekte uzun bir süre tereddüt etmişler, daha sonra katılma kararı almışlardır. Bu süreçte iktidarın baskısı nedeniyle pek çok olumsuz olay yaşanmıştır. Bunlardan en önemlisi, seçimden iki gün önce Aydın’da DP Ocak başkanı, bir öğretmen ve Adnan Menderes’in seçim kâhyasının öldürülmesi olmuştur.¹⁵ Seçim öncesi süreç tam anlamıyla demokrasi tartışmalarının alevlendiği zamanlardır. DP, bu arada, Mareşal Fevzi Çakmak’ın da uzun uğraşlarla desteğini almıştır. Tüm bu genel havayla, seçim sonuçları 24 Temmuz’da yayınlanmış, CHP 396 milletvekili, DP 62 milletvekili ve Bağımsızlar ise 7 milletvekili ile Meclis’e girmiştir. Gergin havanın bir yansıması olarak seçim günü tüm yurttan 1000 civarında vatandaşın polis vazife ve yetkileri kanununa dayanarak itiraz ettiği haber verilmiştir. Ayrıca sonuçlar açıklandıktan sonra pusulaların imha edildiği, oyların hileli olduğu yönünde pek çok iddia ortaya atılmıştır.

Seçim sonrasında 5 Ağustos’ta TBMM toplanmıştır. CHP Cumhurbaşkanlığı’na İnönü’yü, Meclis Başkanlığı’na Kazım Karabekir’i, DP ise Cumhurbaşkanlığı’na Fevzi Çakmak’ı, Meclis Başkanlığı’na Yusuf Kemal Tengirşenk’i aday göstermiştir. Yapılan seçimler sonucunda İnönü yeniden Cumhurbaşkanı seçilmiş ve kabine kurma görevini Recep Peker’e vermiştir. İnönü Cumhurbaşkanı seçildiğinde, DP’liler onu alkışlamak için ayağa kalkmamışlar, böylelikle tepkilerini göstermişlerdir. Meclis’in 12 Ağustos’ta açılmasıyla seçime 36 ilde ve 27 kişiye yönelik olarak itirazlar yapılmıştır. Bunları incelemek üzere kurulan komisyon itirazları geçersiz bulmuştur.¹⁶ DP’liler ayrıca meclis komisyonlarının seçiminde de oy kullanmamışlardır. Hükümet programı okunduğunda, programı incelemek için iki gün istemişlerdir. Söz konusu istekleri kabul edilmeyince salonu terk etmişler, daha sonra oylama yapılırken salona dönüp aleyhte oy kullanmışlardır.

CHP ile DP arasındaki gerginlik tüm hızıyla devam ederken, İl Genel Meclisi Seçimleri 1 Eylül 1946’da yapılmıştır. Bu seçimlerde de DP, usulsüzlük yapıldığı iddiasıyla 56 ilde seçimden çekilmiştir. Diğer seçimler gibi bu İl Genel Meclisi Seçimlerinin tartışmaları da uzun bir süre devam etmiştir.¹⁷

Eroğul, DP’nin ilk yılı olan 1946 yılını şu şekilde değerlendirmektedir.

“Herşeyden önce çok partili rejim artık Türkiye’de, zor şartlar içinde de olsa, yaşama gücünü ispat etmişti. Halk, kendisine uzatılan muhalefet imkânına, biraz tereddütten sonra iyice sahip çıkmıştı. İktidar, bütün sinirliliğine rağmen, muhalefeti tamamen yok etmeye yanaşmayacağını göstermişti. Aksine, tek dereceli seçim, üniversite özerkliği, Basın Kanunu’nun 50. maddesinin kaldırılması gibi, demokrasi yolunda oldukça önemli adımları gönül rızasıyla atmıştı.”¹⁸

¹⁵ Eroğul, *a.g.k.*, s.36.

¹⁶ *Cumhuriyet*, 25 Ağustos 1946.

¹⁷ *Cumhuriyet ve Ulus*, 2 Eylül 1946.

¹⁸ Eroğul, *a.g.k.*, s.43.

Savaş sonrası dünyada yeni bir dönemin başladığını belirlemek gerekir. Savaşın galibi ABD olmuştur. Yeni ekonomik ve uluslararası düzenin kurumları ve politikalarında belirleyici ülke olan ABD ülkelere dış yardımlar gönderip, krediler açmaya başlamıştır. Buna paralel olarak, kalkınmanın ancak ve ancak dış yardımla gerçekleşeceği politikası az gelişmiş ülkelere savaş sonrası 1945 yılında kurulan Birleşmiş Milletler ve onun kurumları aracılığıyla benimsettirilmiştir. Birleşmiş Milletler, Milletlerarası Para Sandığı (Uluslararası Para Fonu – IMF) ve Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası - IBRD) bu dönemde kurulmuştur. Azgelişmiş ülkelerin borçlarını takip etme görevi IMF'ye, ekonomik sistemi düzenlemek ve ekonomik büyüme sağlamak için kurumları “yapısal uyum” adı altında yeniden düzenleme görevi ise Dünya Bankası'na verilmiştir.

Türkiye 1944'ün Ağustos ayında Almanya ile ilişkilerini kesmiş, daha sonra 23 Şubat 1945'de Almanya ve Japonya'ya ilan ettiği savaşla tercihini ABD yönünde kullanmıştır. 1946 yılının en önemli özelliklerinden biri Türkiye'nin artan ABD yanlısı bir dış politika benimsemesi ve ABD sempatisidir. Özellikle Nisan ayında Türkiye'nin Washington Büyükelçisi Münir Ertegün'ün cenazesini taşıyan Missouri zırhlısının Türkiye'ye gelişi dönemin gazeteleri tarafından en az ulusal bayramlar kadar resimlerle bezenmiş bir haber olarak yayımlanmıştır.¹⁹ Zırhlının gelişi ABD yardımlarının da habercisidir. Nitekim bundan hemen sonra da ABD'den 500 milyon dolarlık borç talep edilmiştir.²⁰ Ayrıca 24 Kasım 1946'da ABD filusunun İzmir'e gelişi Cumhuriyet gazetesinde tam sayfa resimlere konu olmuştur.²¹

İsmet İnönü anılarında, ABD yakınlığını şu şekilde anlatmaktadır.

“Amerikalılar bütün Lozan müzakereleri esnasında sulh yapılması için yardımcı oldular, fakat kapitülasyonlar üzerinde, kuvvetli devletlerin asırlarından beri takip ettikleri politikada müttefikleri engellemediler, desteklediler. Ne vakit kapitülasyonlardan bahis açılırsa, ne vakit iktisadi imtiyazlardan bahsolunursa, Amerikalılar açık kapı politikasının taraftarı olduklarını, Amerikan tebaasının bulunduğu her yere donanmaları ile gitmek hakkını muhafaza ettiklerini söylediler. Bu görüşlerini her vesile gitmek hakkını muhafaza ettiklerini söylediler. Bu görüşlerini her vesile ile belli etmişlerdir.”²²

Türkiye'nin ABD tercihi bir yandan da Sovyetler Baskı'sını bertaraf etmek içindir. Türkiye üzerinde Sovyet Rusya'nın tehditleri 1945 yılında başlamıştır. Sovyetler ile toprak talebiyle başlayan gerginlik 7 Ağustos 1946'da Sovyetler Postdam kararlarına uyarak Boğazlar hakkındaki istekleri ile devam etmiştir. Notadaki talepler şunlardır:

¹⁹ *Cumhuriyet ve Ulus*, 1-10 Nisan 1946.

²⁰ *Cumhuriyet*, 13 Nisan 1946.

²¹ *Cumhuriyet ve Ulus*, 24 Kasım 1946.

²² Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, İkinci Kitap, Tekin Yayınevi, 12. Basım, İstanbul 1979, s.1049.

1. Ticaret gemilerinin barışta ve savaşta tam geçiş serbestisine sahip olması, 2. Karadeniz'e kıyısı olan devletlerin savaş gemilerine her zaman geçiş serbestisi tanınması, 3. Karadeniz'e kıyısı olmayan devletin savaş gemileri için -istisnai bazı haller dışında- barışta ve savaşta geçiş yasağı konması. 4. Yeni Boğazlar rejiminin yalnız Karadeniz'e kıyısı olan devletler tarafından düzenlenmesi. 5. Ticaret ve geliş-geçiş serbestliği ile Boğazların güvenliğinin, en ziyade ilgili ve bu işe en liyakatli devletler olan Sovyet Rusya ile Türkiye tarafından ortak vasıtalarıyla sağlanması.²³

ABD Sovyetler'in notasının 4. ve 5. maddesine itiraz ettiğini 19 Ağustos 1946'da bildirmiştir. Türkiye'nin söz konusu notaya yanıtı ise 22 Ağustos 1946'da gelmiştir. Buna göre Türkiye Sovyetlerin isteklerini kabul etmemiş, özellikle 4. ve 5. maddeye karşı çıkmıştır.²⁴ Sovyetler ilk notadaki istek ve suçlamalarına devam ederek 24 Eylül 1946'da bir ikinci nota vermiştir. Türkiye ikinci notaya 18 Ekim 1946'da daha önce verdiği notanın arkasında durarak karşı koymuştur.²⁵ Bunun üzerine 9 Ekim 1946'da ABD ve İngiltere Sovyetler'e nota vermiş, böylelikle Sovyetler geri adım atmak zorunda kalmıştır.²⁶ Sovyetlerin yayılmacı politikası özellikle İngiltere ve ABD'nin çıkarlarıyla ters düşmüştür. Bunun Türkiye açısından sonucu söz konusu bloğa yakınlaşma olmuştur.

1946 YILINDA GENEL YÖNETİM

Tokat Milletvekili Galip Pekel Kayseri ile Niğde illerinin bütün köy ve mahalle muhtarları, parti ocak başkanları ve ilçe merkezlerinde yaptığı görüşmeler sonucunda "Halkı İdareden ve Partiden Soğutan ve Acilen İzalesi Lazım Gelen Amiller Hakkında" 16 sayfalık raporunu 26 Ekim 1946 tarihinde CHP Grup İdare Kurulu Başkanlığı'na sunmuştur. Pekel, raporun giriş kısmında halkın dert ve şikâyetlerini dört önemli başlıkta saptamıştır.

- “1. Hükümet dairelerinde işlerin sürmesi,
2. Memurların sükûnet kapılarında halka kötü ve haşın muamele yapmaları, iş karşılığı para almaları ve devlet işlerinde suistimaller,
3. Köylerde mektep işleri,
4. Pahalılık, ihtikâr, Sümerbank müessesleri mamullerinin ve TEKEL eşyalarının ve şekerin pahalı verilmesi.”

Pekel, DP ve bağımsız adayların yukarıdaki saptamaları CHP'ye karşı propaganda malzemesi olarak kullandığını belirtmiştir. Ayrıca, “verginin, askerliğin kaldırılması, yeni yazı yerine eski yazının ikamesi gibi diğer bütün propagandalar, bu dört sebep olmasa, halk üzerinde onları bizden çevirecek tesiri yapmaktan uzak kalacağını” vurgulayarak, 1946 yılında başlayan CHP ile DP arasındaki iktidar mücadelesinin boyutlarını göz önüne sermektedir.²⁷ 1946 yılında

²³ Fahir Armaoğlu, *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 4. Baskı, Ankara 1987, s.428; Hükümet Programı Metni, RG, 15 Ağustos 1946.

²⁴ *Cumhuriyet*, 23 Ağustos 1946.

²⁵ *Cumhuriyet*, 19 Ekim 1946.

²⁶ Fahir Armaoğlu, *a.g.â.*, s.428-430.

²⁷ Galip Pekel'in CHP Grup İdare Kurulu Başkanlığı'na Hitaben, CHP Grup Sayı: 950, BCA: 030.01/42.249.13

Pekel'in saptamaları çerçevesinde önemli tartışmalar ve dönüşümler vardır. Kırtasiyecilik eleştirisi dönemin egemen bakış açısı olan "rasyonalizasyon" konusunun ürünüdür. Yine, memurlara yönelik eleştiriler ve yeni bir yasa yapılması çalışmaları bu dönemde önemli bir başlıktır. Köyün toplum kalkınmasındaki yeri ve eğitim sorunları dönemin bir başka sorunudur. Ancak bu saptamalar Köy Enstitüleri karşıtı politikanın başlamasına engel olamamıştır. Son olarak, "pahalılık" vurgusu Pekel'in yaptığı bir diğer önemli tespittir. Pekel'in raporunun önemi, dönemin yönetim gündemini yansıtması, eleştirel olması ve DP'nin iktidara geleceğinin habercisi olması bakımından önemlidir.

1945 yılında yapılan Genel Nüfus sayımına göre Türkiye nüfusu 18.861.609 olup, bu nüfusun 4.640.620'si şehirlerde ve 14.220.989'u da bucak ve köylerde yaşamaktadır.²⁸ 1946 yılı itibarıyla ise Türkiye'de 63 il, 419 ilçe ve 940 bucak bulunmaktadır.²⁹ 1946 yılında pek çok idari sınır ve bağlılık değişikliği olmuş ve 12 yeni belediye kurulmuştur.³⁰ Çalışmanın bu bölümünde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdeki değişiklikleri tarihsel bir perspektif içinde açıklamayı yerinde bulduk.

Sandalyesiz Bakanlıkların Kuruluşu

TBMM döneminde ilk İcra Vekilleri Heyeti, 25 Nisan 1920 tarihli "Kuvvei İcraîye Teşkiline Dair Heyeti Umumiye Kararı" üzerine 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı "Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Sureti İntibahına Dair Kanunun kabulüyle olmuştur. 1921 Anayasası bakanlıkların kuruluşu konusunda yeni bir hüküm getirmemiştir. 1924 Anayasası ise konuya "vekillerin adedi kanunla tayin olunur" hükmüyle esnek bir yapı kazandırmıştır. 8 Şubat 1937 tarih ve 3117 sayılı yasayla "devlet dairelerinin vekâletlere ayrılması" düzenlenmiştir. Bu yasadan hemen sonra 29 Kasım 1937 tarihli ve 3271 sayılı yasa ile "Devlet Dairelerinin Vekâletlere Ayrılması Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir.

Bakanlıkların kurulmasından sonra 13 Eylül 1946 tarihinde kabul edilen 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun"³¹ ile devlet dairelerini başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onamasıyla Bakanlıklara ayrılacağı hükmü getirilmiştir. Ayrıca bunlara tayin edilecek Bakanlardan ayrı olarak Devlet Bakanları'nın da tayin edilebileceği ve devlet Bakanlarından birine Başbakan Yardımcısı görevi verilebileceği belirtilmiştir. Yasanın ikinci maddesi 8 Şubat 1937 tarihli 3117 sayılı ve 29 Kasım 1937 tarihli 3271 sayılı yasaları yürürlükten kaldırmıştır.³² 1946 yılında Bakanlık sayısı 14'den 16'ya çıkmıştır.³³

²⁸ Türkiye Yıllığı 1947, s.120.

²⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı, *İdare Taksimatı*, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayını, Seri 2 Sayı 3, Ankara 1946, s.4.

³⁰ Bkz: *EK 8: 1946 Yılında Kurulan Belediyeler*.

³¹ RG: 17 Eylül 1946, 6410.

³² Bu konuya ilişkin genel olarak bkz: Tacettin Karaer, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci", *Türk İdare Dergisi*, Mart 1987, s.39-40.

³³ *Cumhuriyet ve Ulus*, 8 Ağustos 1946; *Cumhuriyet ve Ulus*, 21 Eylül 1946.

Belediye Yasası'ndaki Değişiklikler

1930 yılında kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye yasası 1946'ya kadar uygulamadaki boşlukların doldurulması amacıyla 11 defa değiştirilmiştir.³⁴ 1946 yılında belediye mevzuatında üç önemli değişiklik olmuştur. Buna göre, 30 Nisan 1946 tarihinde yayımlanan 4878 sayılı Belediye yasasının bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki yasayla, 1580 sayılı Belediye yasasının seçime ilişkin bazı maddeleri ve belediye meclisinin adi ve olağanüstü toplantıları hakkında 54üncü maddesi değiştirilmiştir. Buna göre, belediye seçimlerinin gizli oyla ve bir günde (Pazar günü) yapılması, teşkilatı olan yerlerde siyasi partilerin temsilcilerinin seçimde hazır bulunmaları için belediye seçim kurulu ve komisyonları başkanlarının partilere davetiye göndermeleri gerekliliği, seçim günü, sandığı, oyların ne şekilde, nasıl sayılacağı ve seçim tutanağı konuları düzenlenmiştir.

Ayrıca geçici maddesiyle, belediye seçimlerinin bu seçim dönemine özgü olmak üzere Mayıs ayında yapılacağı ve bu seçimle işbaşına gelecek belediye meclislerinin yasal süresinin Ekim 1950'ye kadar süreceği belirlenmiştir.

4913 sayılı "Belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler ve İller Bankası sandığı kurulmasına dair olan 4085 sayılı kanuna ek kanun" ile emeklilik hakkı tanınmış çeşitli görevlerde bulunduktan sonra belediye başkanlığına seçilen veya atanmaların başkanlıkta geçen hizmet sürelerinin, haklarında bu yasa ile 4222 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Hakkındaki Kanunun 18inci maddesi hükümleri uygulanmak suretiyle emeklilik eylemli hizmetinden sayılacağı düzenlenmiştir.³⁵

4923 sayılı "Belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler ve Belediyeler Bankası Memurları Tekaüt Sandığı teşkiline dair 4085 sayılı yasanın bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu yasa bazı hükümler eklenmesi hakkında kanun" ile emeklilik hakkı tanınan memur ve hizmetliler dışındaki aylık ücreti daimi olan memur ve hizmetlilere, haklarında 4085 sayılı yasa hükümleri uygulanmak ve emeklilik işleri belediyeler Emekli Sandığı tarafından yapılmak suretiyle emeklilik hakkı tanınacağı yolunda ek hüküm getirmiştir. Bu yasa aynı zamanda 4085 sayılı yasanın 10, 12, 17, 21, 39uncu maddelerini değiştirmiş ve 9 adet geçici maddeyi içermekte ve 3645 sayılı yasanın 9uncu; 4085 sayılı yasanın 34 üncü, 4325 sayılı yasanın 23 üncü maddelerini yürürlükten kaldırmıştır.³⁶

Köylere Yönelik Çalışmalar ve Köy Enstitüleri Karşılığı

1946 yılı köyler açısından bir geçiş dönemini yansıtır. 4759 sayılı yasayla, Belediye Bankası, İller ve Belediyeler Bankası haline getirilirken bankanın sadece belediyelere değil il özel idareleri ile köylere de dönük çalışmalar yapması

³⁴ Hasan Refik Ertuğ, "Belediye Kanunu'nda Değişiklik", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:181, Nisan 1946, s.26.

³⁵ RG: 8 Haziran 1946, 6328.

³⁶ RG: 14 Haziran 1946, 6333.

arzu edilmiş ve bu amaçla bankanın her yıl sağlayacağı karın % 50'sinin "köylerin bankaya ortak olarak katılmalarının karşılığı olarak" ayrılıp banka sermayesine eklenmesi öngörülmüştür. Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından köy yasasını değiştirip köy yönetimini güçlendirmek amacını taşıyan çalışmalar da yapılmıştır. Yeni tasarının esasları 1947 yılı başında toplanan *Birinci İdareciler Kongresi'nde* görüşülüp tartışılmış ve 1948 yılında bu görüşlerin ışığında bir tasarı hazırlanmıştır.

1940'larla başlayan köylülerin eğitimi konusu 1942 yılında Köy Enstitüleri ve Köy Okulları yasası ile somutlaşmıştır. Her köyde bir okul kurulmasını ve en azından bir öğretmen gönderilmesini öngören bu yasanın mimarı İsmail Hakkı Tonguç 1946 yılından itibaren politikacıların hedefi olmuştur.³⁷ 5 Ağustos 1946'da Recep Peker Hükümetinde Milli Eğitim Bakanı olan Reşat Şemsettin Sırer, Aydemir'e göre "olumlu kararların ve hamlelerin adamı değildi". Recep Peker hükümetinde "Köy enstitülerini daha milli bir hale getireceğiz!" politikası Köy Enstitülerinin zayıflamasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir.³⁸

Halkevleri açısından ise 1946 yılında durum ise şu şekildedir: 1946 yılında, 1 halkevi açılmış, 16 halk odası halk evine çevrilmiş ve 1396 halk odası açılmıştır. 1946 yılında toplam 4068 halk odası ve 455 halkevi vardır.³⁹

Kamu Personeli

1946 yılı, günlük gazetelerde kamu personelinin yaşam ve çalışma koşullarının tartışıldığı bir yıl olmuştur. Kamu personeli açısından tüm dairelerin gördüğü hizmetler ile kadrolarının esaslı bir incelemeden geçirilmesini ve fazla elemanların da başka iş sahalarında görevlendirilmelerini ve kamu görevliliğinin başka ülkedeki benzerleri de göz önünde tutularak, günün gereklerine uygun bir hale getirilmesinin zorunluluk olarak görüldüğü belirtilmiştir.⁴⁰ Pahalılık ve devalüasyon nedeniyle memurların durumuna ilişkin incelemeler başlatılmış; Maliye ve İçişleri Bakanlığı memur maaşları konusunda çalışmalar yapmıştır.⁴¹ Yıl içinde, memur maaşlarının %50 artırılması çalışmaları başlatılmış, 28 Aralık'ta bu konu Meclis'e taşınmıştır. Bunun yanında, yine memur evlerinin yapılması konusunda çalışmalara devam edilmiştir.⁴²

Yönetimde iyileştirme ve rasyonalizasyon kapsamı içinde düşünebileceğimiz memurlara yönelik çalışmalar bu dönemde oldukça belirgindir. 1946'da İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından kapsamlı bir "Memur İstatistiği" yayımlanmıştır. Buna göre, 1946 yılı itibariyle Türkiye'de memur sayısı 222 166'dır.

³⁷ Yahya Kemal Kaya, *İnsan Yetiştirme Düzenimiz: Politika-Eğitim-Kalkınma*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal ve İdari Bilimler Döner Sermayesi İşletmesi, Dördüncü Baskı, Ankara 1984, s.90.

³⁸ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, Remzi Kitabevi, II. Cilt, İstanbul 1979, s.383-384.

³⁹ *XV. Yıldönümünde Halkevleri ve Halkodaları*, Ulus Matbaası, Ankara 1947, s.20.

⁴⁰ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 8, Cilt 1, s.27-37.

⁴¹ *Cumhuriyet*, 25 Eylül 1946; *Ulus*, 26 Eylül 1946.

⁴² *Cumhuriyet*, 20 Nisan 1946.

Tablo 1: 1946 Yılında Memurların Dağılımı⁴³

	Maaşlı	Daimi Ücretli	Muvakkat Ücretli	Toplam
Umumi Bütçe	50072	31737	3653	85462
Mülhak Bütçeler	33080	33014	107	66201
Belediyeler	4306	13591	4806	22703
Vilayetler	18903	9529	829	29261
İktisadi Teşekküller	-	18539	-	18539
Toplam	106361	106410	9395	222166

Memurların 192.120'si erkek, 30046'sı kadındır. Devlet bütçesinden maaş ve ücret alanların maaşları 1938 yılından 1946 yılına kadar % 60 oranında artmış olsa da, hayat pahalılığı nedeniyle memurların yaşam koşullarında bir iyileşme olmamıştır. En fazla memur İstanbul'da olup, ikinci sırada Ankara yer almaktadır. Memurların sadece %8,38'lik kısmı yüksek tahsillidir. Memurların yabancı dil durumunda ise 12.446 adet memur Fransızca, 3.538 memur Almanca, 2.733 memurun ise İngilizce bildiği görülmektedir. Görüldüğü gibi Osmanlı Devleti'nden gelen Fransız ve Alman nüfuzu memurların yabancı dil bilgisinde kendini göstermiştir.

Tablo 2: 1946 Yılında Memurların Eğitim Durumu⁴⁴

	Memur Sayısı	Oran (%)
Diplomasızlar	28.369	18,46
İlk Tahsil	60.815	27,37
Orta ve Lise	101.736	45,79
Yüksek Tahsil	18.605	8,38
Meçhul	12.641	-
Toplam	222.116	100

Memurların maaşları, medeni halleri, cinsiyete göre yaş hadleri, çocuk sayılarına göre sınıflandırılmaları, konut sahipliği açısından durumları 1946 yılı memur istatistiklerinde kapsamlı bir biçimde izlenebilmektedir.⁴⁵

Yönetimde Rasyonalizasyon (Teşkilatlanma) Konusu

Rasyonalizasyon (rationalisation) “aşgari külfet ve say ile azami hâsıla elde etmek demektir”⁴⁶. Bu kavramın ma’kulleştirme veya teşkilatlanma olarak da Türkçe’ye çevrildiği bilinmektedir. Yönetimde rasyonelleşme bir tür değişimdir. Bu değişime idareyi “asri ve ticari bir zihniyete geçirmedi.”⁴⁷ Rasyonalizasyon reformunun bileşenleri şunlardır:

⁴³ Namık Zeki Aral, “Memurlar İstatistiği”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı: 214, Ocak 1949, s.476.

⁴⁴ Namık Zeki Aral, *a.g.k.*, s.478.

⁴⁵ Daha kapsamlı ve karşılaştırmalı memur istatistikleri için bkz: T.C. Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü Maliye İstatistikleri, *Memur İstatistikleri 1939-1960*, Yayın No.414, Ankara 1961.

⁴⁶ Burhan Ergin, “Rasyonalizasyon”, *İdare Dergisi*, Ocak-Şubat 1945, Sayı 172, Yıl 16, s.35.

⁴⁷ *a.k.*, s.35.

“En az memur, kâfi zaman ve iyi usul ile en fazla randıman almak; 2. Memurların kudretlerini daimi bir şekilde yetiştirmek ve imtihan suretiyle artırarak her birini kaliteleriyle mütenasip vazifelerde çalıştırmak; halk (taltif) ve müstahaklarını (ceza) ona göre vermek; 3. Halk ile ilgili hususatin basit formalitelere ircai ile bu yol-daki iş ve muameleleri kısaltmak ve azaltmak.”⁴⁸

Türkiye’de rasyonalizasyon konusu 1945 yılından itibaren ağırlıklı olarak tartışılmıştır. 1946 yılında ise rasyonalizasyon konusuna ilişkin belirleyebildiğimiz ilk rapor, 5 Ağustos tarihinde *Toprak Mahsulleri Ofisi Organizatörü* Edib Atam tarafından “Sayın Milletvekillerine Açık Mektup” başlıklı *risaledir*. Buna göre, Atam, devlet dairelerinde sanayideki tekniklerin uygulanmasını istemektedir.⁴⁹

“Onların rasyonel (makul) idare prensipleri tatbik ettikleri bir devirde bizim, artık tarihe teslim edilmesi lazım gelen köhne idare usulleriyle medeniyet kervanına katılmamız mümkün olamayacağı gün gibi aşikârdır. Garbın tabiat kanunlarını hareket mebdai ittihaz ederek akıl ve mantika müsteniden geliştirdiği en ileri sosyolojik, psikolojik ve ekonomik esaslara dayanan idare, işletme ve iş prensipleriyle metotlarını öğrenmek, yurdumuzun imkân ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde tatbik etmek ve bütün yurttaşlarımıza ameli olarak öğretmek mecburiyetindeyiz. İdare bir bilim ve sanattır.”⁵⁰

Atam’ın rasyonalizasyona ilişkin değerlendirmelerini yorumlayan Aral’a göre, devlet yönetiminin hemen her alanında rasyonalizasyona ihtiyaç vardır. Örneğin memurların seçilmesinde; batıdaki teknikler rasyonalizasyon kurallarına uygundur. Yine Aral’a göre kamu yönetiminin sorunu, insan vücuduna giren sıtma mikrobu gibi, idareye girmiş olan kırtasiyeciliktir. Ona göre konu üzerinde bir komisyon kurulup çalışmalar başlatılmalı ve idare makinesi düzeltilmelidir. Kısaca, 1946 yılındaki rasyonalizasyon çalışmalarını fordizmin idareye uygulanması olarak belirlemek mümkündür.

İçişleri Bakanlığı’nın 1946 Yılı Anketi

İçişleri Bakanlığı, “idari bir inkılâp”⁵¹ yapmak için, mülki idarenin sorunlarını değerlendiren beş sorudan oluşan bir anket hazırlatmıştır. Mülki idare amirleri, ankette yer alan sorulara ilişkin görüşlerini Bakanlığa iletmışlerdir. Ayrıca, idarecilerden bir kısmının görüşleri *İdare Dergisi*’nde yayımlanmıştır.⁵² Ankette yer alan sorular şunlardır.⁵³

⁴⁸ a.k., s.36.

⁴⁹ Namık Zeki Aral, “Teşkilatlanma”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı: 189, Aralık 1946, s.451.

⁵⁰ a.k., s.452.

⁵¹ Halük Pepeyi, “İdari Teşkilatımız Hakkında Anket Münasebetiyle”, *İdare Dergisi*, Yıl: 17, Sayı: 180, Mayıs-Haziran 1946, s.110.

⁵² Halük Pepeyi, a.g.k., s.110-130; Abidin Özmen, “İdare Teşkilatımız: Bir Anket Münasebetile”, *İdare Dergisi*, Sayı:181, Temmuz-Ağustos 1946, s.174- 188; Fazlı Güleç, “İdari Teşkilatımız: Bir Anket Münasebetile”, *İdare Dergisi*, Sayı:181, Temmuz-Ağustos 1946, s.189-194; Orhan Güvenç, “İdari Teşkilatımız – Bir Anket Münasebetile”, *İdare Dergisi*, Sayı: 182, Eylül-Ekim 1946, s.171-218; Ali Rıza Çevik, “İdare Teşkilatımız: Bir Anket Münasebetile”, *İdare Dergisi*, Sayı:183, Kasım-Aralık 1946, s.138-144; Muzaffer Ergüder, “İdare Teşkilatımız: Bir Anket Münasebetile”, *İdare Dergisi*, Sayı:183, Kasım-Aralık 1946, s.145-150.

⁵³ Pepeyi, a.g.k.,s.110-130.

- 1) Anayasaya göre Türkiye'nin illere bölünmesinde coğrafi, iktisadi ve içtimai durum itibarıyla yeni bir sınırlamaya ihtiyaç var mıdır? İl teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ve ölçü ne olmalıdır?
- 2) Memleketin coğrafi ve iktisadi durum ve şartlarına göre bölgelere ayrılarak büyük iller teşkili daha faydalı mıdır? Yoksa bugünkü illeri olduğu gibi muhafaza etmek ve yeni bir tesis düşünmemek mi veyahut bu günkü iller muhafaza edilecek illerin mahalli hizmetlerine dâhil olup müşterek tesisat ve idareye tabi tutulması lazım gelen iş ve tesisleri il hususi idareleri arasında kurulacak birliklere mi gördürülmelidir bu takdirde birliklerin idare uzuvları ile reisleri nasıl olmalıdır?
- 3) Mülki taksimata muvazi olarak yapılacak tanzim ameliyesinde devlet amme hizmetleri ile mahalli hizmetler arasındaki iş bölümü, vilayetlere mevdu hizmetler bakımından nasıl bir kuruluş ve işleyiş ve mali kaynağa sahip olmalıdır?
- 4) Valiler sadece umumi idarenin bir mümessil ve murakıbi olarak mı kalmalı yoksa vilayet hükmi şahsiyetinin de aynı zamanda mümessili olmak sıfatını muhafaza etmeli midir? Yoksa hususi idareyi temsil etmek ve işlerini çevirmek umumi meclisin seçtiği bir reise mi bırakmalıdır?
- 5) Hükmi şahsiyeti haiz köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyeler teşkilinde fayda var mıdır? Bu birliklerin teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ölçü ne olmalıdır? Bu takdirde birliğe dâhil köylerin umumi şahsiyetlerinin muhafazası mı, yoksa kaldırılması ve birlik şahsiyetinde erimesi mi faydalı olabilir? Her iki şekilde de bu birliklerin temsil ve temsil yetmeleri lazım gelen mahalli menfaat ve hizmetler nelerden ibaret olmalıdır? Birliğin unsurları nelerden ibaret bulunmalıdır? Birliğin reisi mansup mu, yoksa müntahap mı olmalıdır?

İdarecilerin bu beş soruya verdikleri yanıtlar kısaca değerlendirildiğinde, illerin ölçeğinin belirlenmesi konusunda çok çeşitli kıstasların bulunduğu ancak bunlardan en önemlilerinin yüzölçümü ve nüfus göstergeleri olduğu belirtilmiştir. Bölgelere ayırarak büyük iller oluşturulması konusunda, genelde bunun sınıklarını üzerinde fikirbirliğine varılmıştır. Valilerin statüsü konusunda ise, valilerin özel idarenin mümessil ve murakıbi olarak kalması gerektiği vurgulanmıştır. Son olarak, köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyelerin oluşturulmasında fayda olduğu kanısına varılmıştır.

Genel Yönetime İlişkin Diğer Önemli Olaylar

1946 yılında halk sağlığında önemli adımlar atılmıştır. 21 Şubat 1946'da *Sıtma Savaş Kanunu* çıkarılmış⁵⁴ ve sağlığın örgütlenmesi çabalarının sonucu olan *Sağlık Planı* çalışmalarına devam edilmiştir.⁵⁵ Ayrıca, 13 Haziran 1946'da *Üniversiteler Kanunu* çıkarılmış bugünkü üniversite sistemimizin temeli atılmıştır. Bu yasayla akademik yönetim örgütlenmiş ve düzenlenmiştir. Bu yasanın en önemli özelliği üniversite özerkliğini getirmesidir.⁵⁶

⁵⁴ Hasan Refik Ertuğ, "Sıtmaya Karşı Savaş", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:180, Mart 1946, s.657-660.

⁵⁵ *Cumhuriyet*, 1 Kasım 1946, 2 Aralık 1946 *Ulus*, Kemal Saracoğlu, "Yeni Sağlık Planı", *Cumhuriyet*, 13 Aralık 1946.

⁵⁶ Hasan Refik Ertuğ, "Üniversiteler Kanunu Münasebetiyle 1", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:183, Haziran 1946, s.98-103 ve Hasan Refik Ertuğ, "Üniversiteler Kanunu Münasebetiyle 2", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:184, Temmuz 1946, s.153-158.

Türkiye'nin ulaşım politikasına bakıldığında ise, aşağıda 1946 yılı bütçesi G cetvelinden de takip edilebileceği gibi, demiryolları yapımı önceliklidir. Ancak, karayollarında ilk önemli kalkınma deneyimi de 1946 yılında başlar. Buna göre, 1946'da Bayındırlık Bakanlığı'nın Şose ve Köprüler Başkanlığı'na bağlı Bakım Başmühendisliği ve taşra teşkilatı kurulmuştur. Bu dönemde, yol inşaatına paralel olarak, yolun geçit vermeyen tıkanık kısımlarını gidermek ve ömrünü uzatmak amacıyla, yollar daimi bakım altında tutulmaya başlanmıştır. 1948 yılı başında da ülkede yolların uzunluğu yaklaşık 13.000 km'dir. 1949 yılından önceki yıllarda Bakanlık tarafından yollara harcanan miktar hiçbir yıl 16 milyon lirayı geçmemiştir.⁵⁷

Ayrıca, 1939 yılında Bayındırlık Bakanlığına bağlanmış olan Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Şubat 1946'da Bakanlıktan ayrılarak tekrar İktisat Bakanlığı'na devredilmiştir. Bayındırlık Bakanlığı, Ankara Tıp ve Fen Fakülteleri binalarının yapımı ile de görevlendirilmiştir. Konuyla ilgili olarak, 1947 yılında ise Belediye Yapı ve Yollar Tüzüğü ve Şose ve Köprüler Kanununun uygulanmasını gösteren yönetmelik yayımlanmıştır.⁵⁸

Son olarak, 1946 yılı içinde Maliye Bakanlığı bünyesinde 29 Mayıs 1946 tarihinde kabul edilen Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve görevleri hakkındaki 2996 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair 4910 sayılı kanun ile Bakanlığın merkez teşkilatında Gelirler Genel Müdürlüğü; Emekli İşleri Genel Müdürlüğü; Devlet Basım ve Kâğıt Genel Müdürlükleri kurulmuştur.⁵⁹

ÇALIŞMA YAŞAMININ ÖRGÜTLENMESİ

İkinci Dünya Savaşı dönemi hem Türkiye'de hem de dünyada çalışanlar açısından zor bir dönemdir. Bu dönemde, çalışma koşulları zorlaştırılmış, çalışma süreleri uzatılmış, seferberlik, zorunlu askere almalar nedeniyle kadın ve çocuk işçiler sanayide ve büyük kentlerde çalıştırılmış ve genel olarak çalışanların ücretleri düşmüştür. Bu nedenle savaşın sonuçları çalışanların omuzlarına yüklenmiştir. İşçi ve işyeri sayısının artışı zorunlu olarak çalışma yaşamının hızla düzenlenmesi ve çalışma koşullarının yeniden düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur.⁶⁰ CHP'nin çalışma yaşamını düzenlemesini tetikleyen bir başka önemli unsur da DP'nin işçi haklarına sahip çıkmasıdır. Çalışma yaşamının örgütlenme-

⁵⁷ *Türkiye'de Marşal Plamı*, Başbakanlık Devlet Matbaası, 23.5.1952, s.56 (Bu rapor Türkiye ile ABD arasındaki 4 Temmuz 1948 tarihinde imzalanan Ekonomik İşbirliği Anlaşması ve eklerinin onanması hakkındaki 5253 sayılı kanunun 8 inci maddesinin 4 üncü fıkrası gereğince T.C. Milletlerarası iktisadi işbirliği teşkilatı genel sekreterliği tarafından neşrolunmuştur. Başlangıçtan 1951 sonuna kadar.)

⁵⁸ Bayındırlık Bakanlığı, <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/tarihce.php>, Erişim Tarihi: 3 Ağustos 2008.

⁵⁹ Maliye Teşkilatı ile ilgili olarak bkz: Erdoğan Öner, *Mali Olaylar ve Denemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı APK Yayın No 359, Ankara, Haziran 2001.

⁶⁰ 1937-1943 arasında sanayi ve sanayiden sayılmayan işyerlerine göre işçi ve müstahdem sayısı rakamları ekte sunulmuştur: Bkz: EK 9: 1937-43 Yılları Arasındaki Sanayi ve Sanayiden Sayılmayan İşyerleri ve Buralarda Çalışanların Sayısı.

si çabalarını bu bağlamda değerlendirmek gerekmektedir. Söz konusu örgütlenme açısından kuşkusuz en önemli yıl 1946'dır. Ancak çalışma yaşamının örgütlenmesi deneyimini sadece 1946 ile sınırlandırmak yanlış olur. Deneyim 22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve 7 Temmuz'da 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile başlar ve 20 Şubat 1947 tarihli ve 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları" ve Sendika Birlikleri Kurulması Hakkında Kanuna kadar olan dönemi kapsar. 1945-1947 döneminde devlet önce kendini daha sonra da tarafları örgütlemenin önündeki yasal engelleri kaldırmaktadır. Ayrıca, 1945 yılına gelene kadar olan süreç de 1945-1947 dönemini anlamak için anahtardır. Çalışma yaşamının düzenlenmesinde uzun süre parça parça ve sınırlı deneyimlerden devletin çalışma yaşamını kurmasına geçişi anlamlandırmada, konuyu tarihsel süreç içinde değerlendirmek 1946'nın önemini anlamak açısından önemlidir.

Çalışma Bakanlığı'na Giden Süreç

İş yasasının çıkarılması aslında daha savaş yıllarında düşünülen ve çok önem verilen bir konuydu. Tasarı çalışmalarına 1921 yılında başlanmıştı. Ancak 1923 yılına kadar herhangi bir tasarının ortaya çıkmamış olması dönemin İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt'u istifaya zorlamak zorunda bırakmıştı.⁶¹ Yaşanan istifadan sonra da, 1923'den itibaren yasa üzerine yoğun tartışmalar sürmüştür. Bu tartışmaların bir göstergesi, sırasıyla 1924, 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihli iş yasası tasarılarının bir türlü yasalasamamasıdır. Kuşkusuz, bu tasarıların her biri hazırlandıkları dönemin sosyo-ekonomik ve siyasal özelliklerini göstermektedir, ancak burada en büyük farklılık gösteren 1932 tarihli tasarıdır.⁶² Bu tarihte uluslararası gelişmelere paralel olarak, Türkiye 1919 yılında kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO), Milletler Cemiyeti'ne üye olduğu 9 Temmuz 1932 tarihinde kendiliğinden üye olmuştur.⁶³ Yine 1933 yılında hazırlanan Birinci Sanyai Planı'nda çalışma ilişkilerini yönetecek bir devlet birimi kurulmasına gerek duyulduğu belirtilerek, planın ekinde yer alan raporda İş ve İşçiler Bürosu kurulmasına "derin bir ihtiyaç" olduğu saptanmıştır.⁶⁴ Görüldüğü gibi ihtiyacın duyulduğu tarihte Türkiye ILO'ya üye olmuş durumdadır. Bu gelişmeyle çalışma yaşamının örgütlenmesi, ILO ile iç içe giden bir süreç olarak da görülebilir. Ayrıca, ILO'ya üye olmak için bir iş yasasına sahip olunması gerektiği belirtilmiştir.

⁶¹ M. Gülmez, "Cumhuriyetin Birinci İş Yasası Tasarısı", *Yargutay Dergisi*, Atatürk Özel Sayısı, Ocak-Nisan 1981, s.179.

⁶² Ahmet Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Yayınevi, Ankara 1999, s.353. Birgül A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", Birgül A. Güler (ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 8-9.

⁶³ Versailles Anlaşmasının 387. Maddesine göre, Milletler Cemiyeti üyeliği kazanan her devlet otomatik olarak ILO'nun da üyelik niteliğini kazanmaktadır. Ülkemiz ilk olarak ILO'nun 45 No'lu "Her Nevi Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması"na ilişkin sözleşmeyi kabul etmiş ve 09.06.1937 tarihinde de onaylamıştır.

⁶⁴ M. Levent Bayraktar, *Türkiye'de Çalışma Yaşamında Devlet Örgütlenmesinin Doğuşu (1945-1950)*, TODAİE KYUP Tezi, Ankara 2001, s.35-36.

Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu

Bugünkü adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma yaşamının tüm alanlarında uygulamaları gerçekleştiren, istihdam politikasını örgütleyen ve sosyal güvenlik işlemlerini kurumsallaştıran bir yürütme organıdır. Bakanlığın çekirdeği 1930'lu yıllarda İktisat Vekâleti içinde oluşmuştur. Buna göre, 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı “İktisat Vekâleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla”⁶⁵ Bakanlık bünyesinde İş ve İşçiler Bürosu kurulmuştur. Bu kanunda “iş ve işçilere müteallik işler” İktisat Vekaleti'nin yapacağı işler arasında sayılarak; reis, müdür, raportör ve bir tetkik memurdan oluşan kadrosuyla Büro oluşturulmuştur.⁶⁶ Daha sonra Büronun yaptığı çalışmalar sonucunda 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu çıkarılmış, İş ve İşçiler Bürosu hiyerarşik konumu bakımından büyüterek İş Dairesi haline getirilmiştir.⁶⁷

3008 sayılı yasanın “Teşkilat” başlıklı bölümünde Dairenin görevleri, yasanın uygulanmasına izin veren ve bunu izlemekle yükümlü olmakla sınırlandırılmıştır. Ayrıca, örgütlenmeye ilişkin olarak Daire'nin “Ankara'da genel merkezi ve lüzumlu görülen yerlerde kolları vardır” ibaresi bulunmaktadır.⁶⁸ Daire'nin oluşumu ise 1936 tarih ve 3459 sayılı RG'de yayımlanan 1 sayılı resmi tebliğ ile “İş Kanunu'nun Teşkilat faslındaki hükümlere göre kurulduğunun ve Teşrinisani 1936 başından beri faaliyete başladığının, aynı kanununun 145. Maddesi mucibine ilan” edilmesiyle gerçekleşmiştir.⁶⁹

Cumhuriyetin kurulmasından sonra yapılan sanayileşme adımlarının gereği olarak çalışma yaşamına ilişkin çeşitli sorunların düzenlenmesi ve denetlenmesi İş Dairelerinden daha kapsamlı bir yapının kurulmasını gerektirmiştir.⁷⁰ Buna göre, Çalışma Bakanlığı, 3271 sayılı “Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki Kanun”un birinci maddesi uyarınca 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuş, Sadi Irmak⁷¹ ilk bakan olarak

⁶⁵ Yasa metni için bkz: TBMM Kavanin Mecmuası, Devre IV, İçtima 3, Cilt 13, Ankara, 1934, s. 335-343.

⁶⁶ Perihan Sarı, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt 1, s.220.

⁶⁷ 3008 sayılı İş Yasası, işçi lehine hükümleri olan bir yasa olmasına karşılık, buna karşılık grev ve lokavtı yasaklamıştır.

⁶⁸ Perihan Sarı, *a.g.k.*, s.220.

⁶⁹ *a.k.*, 220.

⁷⁰ Bu çerçevede, öncelikle Bakanlık, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı Kanunun birinci maddesine dayanılarak, Başbakanın 7 Haziran 1945 tarih ve 6-376/6 sayılı teklifi üzerine 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile kurulmuş bunu izleyen 22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmış ve 27 Haziran 1945 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bunun hemen arkasında, 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş böylelikle Bakanlık 4763 sayılı Kanuna göre daha geniş şekilde düzenlenmiştir.

⁷¹ Sadi Irmak'ın “Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu” adlı konuşma metni için bkz: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi*, Yıl.1, Sayı.1, Ekim-Aralık 1998, s.9-13.

atanmıştır.⁷² Daha sonra, 22 Haziran 1945 tarihli 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanundan sonra ise, 28 Ocak 1946 tarihinde kabul edilen ve 30 Ocak 1946'da RG'de yayınlanan 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun⁷³ ile 4763 sayılı kanuna göre daha geniş bir görev tanımı yapılmış, merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.⁷⁴

4763 sayılı kanun Bakanlığa işgücü piyasası ve çalışma yaşamının düzenlenmesi, işçilerin sağlığının korunması ve sosyal güvenlik konularında önemli görevler vermiştir. Kanunun geçici maddesi uyarınca ise, illerdeki kuruluşlar oluşturuluncaya kadar, iş yaşamıyla ilgili konuların Ekonomi Bakanlığı'nın bölge kuruluşlarınca izleneceği belirtilmiştir. Yine bir başka geçici madde uyarınca, 1945 bütçesine "işçi sigortalarına hazırlanma ile ilgili giderlerin eklenmesi" öngörüldü ve ilk defa bakanlığın görev alanının genişlemesi ile ilgili eğilim de yansıtılmıştır.⁷⁵

İlk Bakan Sadi Irmak, Bakanlığın görevlerini şu şekilde özetlemektedir.

"...Bakanlığımıza düşen ödevin iki esaslı yönü vardır. Birisi çalışan insanları layık oldukları emniyet ve hayat şartlarına ulaştırmaktır. Ötekisi henüz yeter derecede, faaliyete geçmemiş olan insan enerjisini daha verimli bir faaliyete hazırlamaktır. Şu hakikati gözden uzak tutamayız ki, çalışmamızın bugünkü derecesi, mükellef olduğumuz milli ve insani vecibeler karşısında henüz eksiktir..."⁷⁶

4841 sayılı kanun ise, Bakanlığın görev tanımını değiştirmiş, merkez örgütünü genişletmiş ve Bakanlığın taşra örgütlerini düzenlemiştir. Buna göre, Bakanlık "çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşam seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştırılanlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenkleştirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı artıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevli" kılınmıştır. Merkez teşkilatında bulunan İş Dairesi Genel Müdürlüğü'nün yerine Çalışma Genel Müdürlüğü ve İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü yapılandırılmıştır. Ayrıca, bazı illerde Çalışma Bölge Müdürlükleri adı altında taşra örgütü oluşturulmuş ve Çalışma Meclisi, bakanlığın yeni bir organı olarak belirlenmiştir.⁷⁷

Bakanlığın kurulduğu ilk zamanlarda, araç-gereç, bina ve maddi sıkıntılar yaşadığı, dönemin Çalışma Bakanı Sadi Irmak tarafından vurgulanmıştır.⁷⁸ Aynı

⁷² Ahmet Makal, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920 – 1946*, s.469.

⁷³ *TBMM Kanunlar Dergisi*, Dönem:7, Toplantı:3, Cilt 28, Ankara:1 Kasım 1946, s.527-531.

⁷⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi*, Yıl.1 Sayı.1 Ekim-Aralık 1998, s.58-60.

⁷⁵ Perihan Sarı, *a.g.k.*,s.220.

⁷⁶ "Çalışma Bakanı Şehrimize geldi", *Tan*, 17 Temmuz 1945.

⁷⁷ Perihan Sarı, *a.g.k.*,s.220.

⁷⁸ Sadi Irmak, "Çalışma Bakanlığının Kuruluşu İle İlgili Olarak İlk Çalışma Bakanının Anıları", *50.Yılda Çalışma Hayatımız*, Çalışma Bakanlığı Yayını, Ankara 1973, s.12.

dönemde ILO uzmanlarının hazırladığı bir rapordan⁷⁹, Makal'ın vurgusuyla “yeni kurulan Bakanlığa gerekli bütçe olanaklarının sağlanamadığı ve “fakir ak-raba” muamelesi yapıldığı anlaşılmaktadır.”⁸⁰

1945-46 yıllarında Bakanlığın kurulması, aynı zamanda sosyalist bloğa kar-şı bir harekettir. Nitekim, daha sonra inceleneceği gibi, İngiliz uzmanların da-nışmanlığında Bakanlık kurulmuştur. Kısaca Bakanlık az gelişmiş bir coğrafyada emeği kontrol etmekle görevlendirilmiştir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kurulması Süreci

Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmadan önce, iş ve işçi faaliyetle-ri her işkoluna göre farklılıklar göstermekteydi.

“Örneğin; inşaat işinde çalıştırılacak usta, usta yardımcısı ve işçiler birbirini tanı-dıkları için, işçi ihtiyaçları kişisel ilişkilerle karşılanıyordu. Ücretler herkes tara-fından bilindiği için de, işe başlama günü kendi aralarında kararlaştırılıyordu. Çı-рак ve kalfalar ise, çalışacakları yerde işe alınıyorlardı. Bu şekilde yapılan aracılık işleminde “tanıdık olma” büyük rol oynamaktaydı. Bunun yanı sıra işçiye ihtiyaç duyan işyerleri, cemeânlarına veya şehrin çeşitli yerlerine ilanlar asarak, işçiye ih-tiyaç duyduklarını bildirme yoluna da sık sık başvuruyorlardı. Daha sonra bu iş, maddi menfaat karşılığı olarak yapılmaya başlandı. Bu amaçla, işçi simsarı veya aracı dediğimiz kişiler veya kuruluşlar türedi. Bunlar para karşılığında işverenlere işçi, işçilere iş bulmaya başladılar.”⁸¹

Bu faaliyetlerden sonra, 1921 tarihinde kabul edilen ve istihdamı sadece madencilik sektörü itibariyle ele alan “Ereğli Havzası Fahmiyesi Maden Amele-sinin Hukukuna Mütedair Kanun”, istihdam alanında yapılmış ilk temel kanun olarak belirlenebilir.⁸² Ayrıca 1920 yılından beri hazırlanan, 1924’de tamamlan-an ve 1926 yılında hükümet tarafından geri çekilen, 1924 tarihli İş Kanunu tas-arısının “iş ve işçi bulma ve işe yerleştirme” konusundaki hükümleri ilk kez 1580 sayılı Belediyeler Kanununda yer almıştır. Bu kanunun 15inci maddesinin 48inci fıkrası ve 16ıncı maddesi “yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak ...”⁸³ hizme-tini nüfusu iki binden fazla olan belediyelere vermiştir.

Ülkemizde bir kamu istihdam kurumunun kurulması ilk defa 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunun 63. maddesi ge-reğince iş ve işçi bulma ile ilgili olarak “işçilerin elverişli oldukları işlere yerleş-tirilmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususla-rının tanzimi bir amme hizmeti olarak devlet tarafından yapılır...”. Bu durumda

⁷⁹ Rapor için bkz: Çalışma Bakanlığı, *Milletlerarası Çalışma Bürosu Misyonu Tarafından Türki-ye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor (Mart-Mayıs 1949)*, Çankaya Matbaası, Ankara 1950.

⁸⁰ Ahmet Makal, *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*, İmge Yayınevi, Ankara, 2002, s.206.

⁸¹ Ayhan Durmuş, “İş ve İşçi Bulma Hizmetleri”, *Çalışma Dergisi*, Cumhuriyet Özel Sayısı, 29 Ekim 1983, s.18.

⁸² İİBK, *İstihdamda 25. Yıl*, İİBK Hizmet Yılı Armağanı, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1971, s.27.

⁸³ 15. Maddenin 48. Fıkrası: “yersiz yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışmaya-cakları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak”.

3008 sayılı kanun, bir iş ve işçi bulma kurumu kurulmadan bu konu ile ilgili temel ilkeleri ortaya koymuştur. İş Kanununun 146. maddesi, iş ve işçi bulma teşkilatının, kanunun yayımlandığı tarihten üç yıl sonra kurulacağını bildirmektedir. Bu hüküm gereğince 1939 yılında faaliyete geçmesi gereken kurum, 3612 sayılı İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanunda Bazı Tadilat ve Değişiklikler yapılmasına dair Kanunun 8. maddesiyle, 3008 sayılı kanunun 63, 64 ve 100. maddelerinde sözü edilen “iş ve işçi bulma teşkilatı”nın, kendisinin yayımını izleyen iki yıl içerisinde TBMM’ye sunulacak bir kanun tasarısı ile belirlenmesini karara bağlanmıştır. Böylece, Kurum’un hayata geçmesi Haziran 1941 tarihine bırakılmıştır.⁸⁴

3008 sayılı kanun ile ülkemizin ılımlı tekel modelini benimsediği söylenebilir. Kanunun 63. Maddesine göre, iş ve işçi bulma hizmetinin yürütülmesi için İktisat Vekâleti’ne bağlı olarak, iş ve işçi bulma merkez teşkilatı ve ihtiyaca göre çeşitli şehir ve kasabalarda şubelerin kurulması düşünülmüştür. Şubenin kuruluş ve faaliyetlerinin finansmanı için genel bütçeden ayrılan payların yanında, il ve belediye bütçelerinden de katkı sağlanması öngörülmüştür. Kanunun 64. maddesinde, iş ve işçi bulma kurumunun görevleri belirlenmiştir. Kanunun 65. maddesinde kazanç amacı güden iş ve işçi bulma bürolarının açılması yasaklanmış, ancak kanunun 68. maddesi işçi ve işveren kuruluşlarının kamuya yararlı dernekler ve hayır derneklerinin ücretsiz olarak bu türden bir faaliyet göstermesine izin verilmiştir. Son olarak da, 69. maddede, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını resmi iş ve işçi bulma kurumuna bildirmeleri öngörülmüştür. Görüldüğü gibi, 3008 sayılı kanun, İİBK’den önce ilkeleri ortaya koymuş ve ılımlı tekel modelini benimsemiştir

Kurum, “on seneye yakın bir zaman kâğıt üzerinde kalarak uzunca bir gebelik devresi geçirdikten sonra”⁸⁵ 25 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” TBMM tarafından kabul edilmesiyle kurulmuştur.⁸⁶

⁸⁴ İİBK, *İstihdamda 25.Yıl*, s.31.

⁸⁵ İİBK, *İstihdamda 25.Yıl*, s.34.

⁸⁶ İş ve İşçi Bulma Kurumu tasarısının görüşülmesi sırasında Dr. Sadi İrmak tasarının amaçlarını şu şekilde belirtmektedir: “Bu tasarı ile istihdaf ettiğimiz gaye Türk demokrasisinin ve milletimizin güttüğü sosyal politikanın bir gereğini yerine getirmektir. Yüksek heyetin malumu olduğu üzere sosyal politikanın esası, vatandaşları çalıştırarak mutlu kılmaktır... Bu kanunu sevkederken üç gayeyi tahakkuk ettirmeyi hedef tutmuş oluyoruz. Birincisi bundan 10 yıl evvel meriyete girmiş olan İş Kanununun bir emrini yerine getirmektir. Bu kanunun 62. maddesinde işçilerin elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve işçi bulmak devlet hizmeti olarak ele alınmıştır... İkinci sebep ise milletlerarası giriştiğimiz taahhütlerin yerine getirilmesidir. Filadelfiya’da ve daha evvel Cenevre’de toplanmış olan iş konferansında iş tavassutunu bir ticaret metası olmaktan çıkararak bunu amme hizmetleri mekânına, devlet hizmetleri arasına sokmak birçok devletlerce olduğu gibi bizim devletimizce de kabul edilmiştir ki, bunun tasdiki hakkındaki kanun tasarısı da hazırlanmış olup yakında yüksek huzurunuzda sunulacaktır. Bu suretle de bu taahhüdümüzü de yerine getirmiş olacağız. Üçüncüsü, şüphesiz en önemlisi memleketin kendi zaruretleri ve kendi gerçekleridir. Vatandaşları çok muhtaç olduğumuz çalışmağa daha büyük ölçüde sevk edebilmek için elimizde bulunan vasıtaların en mühimlerinden birisi iş

Özet olarak, İİBK'nın temel yapısı ve kurumun görevleri ve faaliyetlerini sürdürebilmesi için gelirlerini düzenlemiştir. Ayrıca, 4837 sayılı kanunun 6. maddesi uyarınca Kurum şubelerinin nerede kurulacağı ve her bir şubenin hangi il ve belediyenin sınırları içinde faaliyette bulunacağı Genel Müdürlüğün teklifi ile Çalışma Bakanlığı'nın kararı ile olması kararlaştırılmıştır. Bu nedenlerle, İİBK Bakanlığa bağlı hale getirilmiştir.⁸⁷

İİBK'nın yeni bir kurum olarak örgütlenmesinin nedenini ise Sadi Irmak şöyle ifade ediyor:

“Böyle bir kurumu meydana getirmiş olmanın amil daha ziyade bu kurumun gerektiği gibi ticari ve ekonomik esaslarla çalışmasını sağlamak içindir. Onun için bunu Çalışma Bakanlığı'nın mesuliyeti altında fakat mali bakımdan muhtar hükmi şahsiyeti haiz bir müessese olmasında fayda mülhaza ettik. Zaten bütün tetkik ettiğimiz memleketlerde de iş ve işçi bulma müesseselerinin böyle otonom olduğunu gördük.”⁸⁸

Burada önemle vurgulanması gereken, İİBK'nın kuruluşu ile yabancı ülkelerdeki kuruluşu arasında Karaduman'ın belirlemelerine göre üç ilgi çekici özellik bulunmaktadır. Bunlar:

“1. Diğer ülkelerde başlangıçta iş ve işçi bulmacılık özel kişilerin, sendikaların, dini ve hayır kuruluşlarının, Belediyelerin elinde ve daha sonra Devlet tarafından düzenlenmeye başlamışken, bizde tarım aracılığı dışında özel faaliyetler ortaya çıkmadan Devlet eliyle İş ve İşçi Bulma Teşkilatı, kurulmuştur. Başka bir deyişle; yabancılarda Devlet en sonda devreye girmişken, bizde özel İş ve İşçi Bulma Büroları oluşmadan iş ve işçi bulma hizmetlerinin düzenlenmesinde Devlet önderlik etmiştir. 2. Diğer ülkelerde önce mahalli bürolar kurulmuş ve daha sonra merkezi teşkilata geçirilmiş iken, bizde ilk defa merkezde Genel Müdürlük kurulmuştur. 3. Diğer ülkelerde iş ve işçi bulmacılık ilk önceleri karşılıklı yardım kasaları, işsizlik sigortası türünde görülmüşken, bizde ise yardım kasası veya işsizlik sigortası uygulaması olmaksızın başlangıçta İş ve İşçi Bulma Kurumu faaliyete geçirilmiştir.”⁸⁹

4837 sayılı kanun 1950 yılında kabul edilen 5562 sayılı kanun ile bazı değişiklikler geçirmiş buna göre İİBK, Çalışma Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği haiz

arayana ve işçi arayana işçi bulma hususunu verimli surette temine devletin tavassut etmesidir. Arkadaşlar yüksek müsaadenizle bu kanun meriyete girdiği zaman Cumhuriyetin temelleri ile başlayan bir zihniyet inkılabının hızlanacağını göreceğimizi umuyorum... Öte yandan kanunun sevkine amil olan sebeplerden birisi memleketimizin hususiyetlerinden birine çare aramaktır. Bildiğimiz veçhile Orta Anadolu'dan Trabzon havalisinden çok büyük işçi hareketleri vuku bulmaktadır. Zamanla elimizdeki elemanları iyice yetiştirdikten sonra bu büyük işçi hareketlerini zapturapt altına almak, sağlık ve sosyal tedbirlerini yerine ittihaz etmek ve iş veriminin memlekete de yararlı olmasına çalışmak gayelerini gütmekteyiz... İş kanunun çizdiği hedefe bir an evvel ulaşmak için elimizdeki bütün vasıtalarla çalışacağız. Bu hedef, iş ve işçi bulma davasının tamamen devletin olmasıdır.” *Ulus*, 15 Ocak 1946.

⁸⁷ İİBK, *İstihdamda 25.Yıl*, s.51-55.

⁸⁸ *Ulus*, 15 Ocak 1946.

⁸⁹ Mehmet Karaduman, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Fonksiyonları”, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları*, Teksir Metin, 10 Mart 1988, s.11.

mali ve idari yönden özerk bir devlet kuruluşu olarak yapılanmıştır. Ayrıca, Kurum içinde merkezde “Danışma Kurulu” ve yerelde “Mahalli Danışma Komisyonları” oluşturulmuştur.

Kurumun “esas görevi işsize iş, işverene işçi bulmak, işçi hareketlerini tanzim etmek olarak belirlenmiştir”.⁹⁰ Kurum, işçi ve işveren taleplerine yönelik hizmetlerin yapılması işçi talebi ve iş aramanın belli bir düzende yürütülmesi işçi eğitim programları ile usta işçi yetiştirmek iş analizi yapmak ve yurtdışında çalışmak isteyenlere gereken hizmeti götürmek gibi önemli konularda büyük görevler üstlenmiştir.

Kurum için önemli ILO sözleşmelerinin onaylanması Kurum’un uluslararası kuralları kabul etmesi anlamına gelmekteydi. 1946 yılında 34 No’lu “Ücretli İş Bürolarının Kapatılması Hakkındaki Sözleşme”⁹¹ onaylanmıştır.⁹²

Çalışma Bakanlığı’nın Kurulmasında İngiliz Uzmanların Rolü

İngiltere’nin Türkiye’deki çalışma yaşamına olan ilgisi 1920’lerde başlamaktadır. 1924’te İngiltere Başbakanı olmadan önce Türkiye’ye gelen Ramsay Mac Donald Türkiye’de çalışma yaşamının örgütlenmesinin önemini vurgulamıştır. 1945’te Çalışma Bakanlığı kurulduğunda, İngiliz Kültür Heyeti Ekonomi Müşaviri M. Sutherland, Sadi Irmak ile yaptığı görüşmeyi İngiliz radyosunda özetlemiştir.

“Sutherland, Irmak’ın ağızından Bakanlığın üç hedefini açıklamaktadır. 1. İlk sosyal sigorta yasasını yürütmek, 2. İşçiler için “sıhhi meskenler” kurmak, “sanayi işçisini kendisini çalıştığı işyerine sıkı bir surette bağlayacak bir miktar toprak” sahibi yapmak, “tarımdan sanayiye geçen işçilerin sanayi çevrelerinde tatmin edici bir zemin bulmalarına imkân vermek, 3. “Rasyonalizasyon yoluyla işçinin verimini yükseltmek”, bunun için “işçinin sağlığının ve sosyal güvenliğini ilgilendiren tedbirler” başta gelmektedir.”⁹³

Ayrıca Sadi Irmak Beveridge planını Türkiye’nin dikkatle izlediğini ve bunun Türkiye için bir örnek teşkil ettiğini belirtmiştir. Çalışma Bakanlığı’nın kuruluşunu İngiltere Çalışma ve Milli Hizmet Bakanı R.A. Butler gönderdiği telgrafla kutlamıştır. İngiltere’de iktidar değişince aynı yıl G. Isaac’a kutlama telgrafi gönderen bu defa Sadi Irmak olmuştur.⁹⁴ Sadi Irmak, 1946 yılı bütçe görüşmelerinde İngiliz Hükümeti’ne uzman için başvurulduğunu da belirtmiştir.⁹⁵ Nihat Erim 1946 yılındaki Türk-İngiliz yakınlaşmasını şu şekilde değerlendirmektedir.

⁹⁰ İİBK, *On Yıl*, İİBK Yayını, Ankara 1955.

⁹¹ 11.02.1946 tarihinde 4866 sayılı kanunla kabul edilmiş, 16.02.1946 yılında 6234 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁹² Türkiye, 1949 yılında 88 No’lu “İş ve İşçi Bulma Hizmeti Kurulması Sözleşmesi”ni, 1950 yılında 2 No’lu “İşsizlik Sözleşmesi”ni ve 1951 yılında 96 No’lu “Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi”ni kabul etmiştir.

⁹³ Şeyhmus Güzel, “Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluşu: Çalışma Hayatında İngiliz Etkisi”, *Tarih ve Toplum*, Şubat 1988, Cilt 9, Sayı: 50, s. 117.

⁹⁴ Güzel, *a.g.k.*, s.118.

⁹⁵ *a.k.*, s.118-119.

“Son 10 yıl içinde en mesut gelişmenin mevzuunu teşkil eylemiş Türk-İngiliz dostluğu, arkamızda bıraktığımız yıl esnasında da canlılığını muhafaza etmiştir. İki memleket arasındaki ittifak bağları gevşememiş, tersine yeni denemelerle kuvvetlenmiştir.”⁹⁶

Türk-İngiliz yakınlaşmasının bir yansıması olarak, 1946 yılının en önemli özelliklerinden biri çalışma yaşamının yönetimindeki İngiliz uzmanların rolüdür. Yabancı uzmanlar, Cumhuriyet’in başından beri dönemselsel olarak kamu yönetiminin en önemli gerçekliklerinden biri olmuştur. Çalışma Bakanlığının kuruluşunda da *idari reform döneminin habercileri* olarak yabancı uzman etkisi basıktır. Buna göre, iki İngiliz uzman⁹⁷, *Mr. Charles Hector Lefebure ve Mr. Henri Stevens* Çalışma Bakanlığı’nın emrinde görev almak üzere ülkemize gelmiştir.⁹⁸ İki uzman, ülkemiz hakkındaki genel değerlendirmelerini ve çalışma yaşamı hakkındaki düşüncelerini belirtmişlerdir. İki uzmanın geliş amacı, “Bakanlığın daha iyi örgütlenip, örgütlenmesi konusunda tedbirler almak” olarak belirlenmiştir.⁹⁹

“Çalışma Bakanlığı emrinde çalışmak üzere Henri Stevens ile Hector Lefebure Türkiye’ye gelmişlerdir. Henry Stevens 1885’te iki bin yıldır çinko istihali yapılan Cornwall eyaletinin Perzenac şehrinde dünyaya gelmiştir. Kendisi de 1912 de Ticaret Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumuna girmiş, sonra 1916’da kurulan Çalışma Bakanlığına geçerek işsizlik sigortası üzerine yıllarca çalışmıştır. Bu işsizlik sigortaları, önceleri yalnız sanayi işçisine mahsus iken 1916’da mühimmat işçilerine ve 1920’de ziraat ve ev hizmeti gören işçiler hariç bütün işçilere teşmil olunmuştur. Stevens 1939 Ağustos ayından itibaren bir milyon nüfuslu Kuzey Midland bölgesi denetleme işlerini tek başına idare etmiştir. Kendisine bu harbin sonuna kadar bu bölgede harp istihsalinin gerektirdiği işçi kuvvetini çeşitli iş alanlarına dağıtmak yetkisi verilmiştir. Çalışma ve Milli Hizmet Bakanlığının mali işlerinde uzman sıfatıyla çalışmış olan Charles Hector Lefebure 25 yıldır işçi yetiştirme ve işsizlik meseleleriyle ilgili mali konularda geniş tecrübeler elde etmiştir. Kendisi 11 yıldır işsizlik sigortası ve ona bağlı bütün mali işlerin sorumluluğunu taşımıştır. Lefebure, son zamanlarda bütün dünyada derin akisler bırakmış olan Sir William Beveridge’e sosyal sigorta üzerinde yaptığı araştırmalarda yardım etmiş, onun başkanlığı altında kurulan işsizlik sigortası komitesinin mali müşaviri olarak çalışmıştır.”¹⁰⁰

Ulus Gazetesi muhabirlerinden Nermin Suley, *Ankara Palas*’ta iki uzmanla yaptığı röportajda onların İngiltere’nin çalışma yaşamıyla ilgili deneyimlerini

⁹⁶ Nihat Erim, “Bilanço”, *Ulus*, 1 Ocak 1947.

⁹⁷ Makal’a göre, “uzmanların İngiliz olması savaş sonrası dönemde batıda yoğunlaşan sosyal politika uygulamaları içerisinde İngiltere’nin ağırlığına bağlanmalıdır. Nitekim bu uzmanların biri Beveridge’in ekibindedir.” Ahmet Makal, *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*, s.207.

⁹⁸ Çalışma Bakanlığı, “Çalışma Bakanlığı Emrine İki İngiliz Uzman Geldi”, *Çalışma Dergisi*, Yıl:1, S.3, Ocak 1946, s.71.

⁹⁹ Çalışma Bakanlığı, “Uzmanlarımızın Demeçleri”, *Çalışma Dergisi*, Yıl:1, S:4, Mart 1946, s. 49-50.

¹⁰⁰ “İki İngiliz Uzman Geldi”, *Ulus*, 30 Ocak 1946.

kısaca özetlemektedir. Uzmanlara “memleketimizde ne yapmak fikrinde olduklarını sorusu” sorulduğunda uzmanlardan Lefebure’ün yanıtı anlamlıdır:

“Memleketinizin çalışma hayatını düzenlemek ödevini yerine almış olan genç Bakanlığımıza yardımcı olarak çağrılmış olmağımız bizim için büyük bir şereftir. Biricik emelimiz bütün bilgi ve tecrübelerimizi Bakanlığa hasretmektir! Büyük Britanya’nın bu hususta elde ettiği tecrübeler bu gibi işlerin ancak uzun çalışmalar, derin tecrübeler kazanarak ve zamanla geliştiğini ispat etmiştir. Emelimiz bu engelleri aşım hedefe varmaktır!...”¹⁰¹

Çalışma Bakanlığı’nın iki uzmanı yerinde incelemeler yapmak amacıyla teknik bir geziye çıkmışlardır. Bir ay süren bu gezide uzmanlara birlikte İşçi Sağlığı Genel Müdürü Yardımcısı Faruk Kardam, İş Müfettişi Sabiha Cerani ve Vecihi Ömer eşlik etmişlerdir.¹⁰² Tüm bu çalışmalar basın tarafından oldukça olumlu karşılanmıştır.¹⁰³ Örneğin Erim’e göre devrimizin en derin sosyal buhranları çalışanlarla çalıştırılanlar arasındaki menfaat çatışmalarından doğmaktadır. Devlet içinde ve arasında bu meseleden daha önemli bir sosyal dava ile bugüne kadar karşılaşmış değildir.

“Çalışma Bakanlığımız, Büyük Millet Meclisi tarafından kendisine yüklenmiş olan görevi yerine getirmek için rasyonel bir yol tutmuştur. Bilhassa tamamen yabancı olduğumuz meselede Profesör Beveridge’in memleketinden müteahhas getirtmekle işe girişmek şüphe yok ki yapılacak şeylerin en iyisi idi. Bizim için yeni olan yahut pek alışık olmadığımız konular ve alanlarda, program yapmadan bu milletin kesesinden on para dahi sarfetmeden önce, yetkili müteahhas elemanları getirtmeyi usul tutmalıyız. Sekiz dokuz aylık emeğin neticeleri alınmaya başlanmıştır...Görüyoruz ki Bakanlığımız ne yaptığını ve nereye gitmek istediğini bilerek işe sarılmıştır...”¹⁰⁴

Son olarak, Çalışma Bakanlığı üzerindeki iki İngiliz uzmanın etkisinin oldukça önemli olduğu vurgulanmalıdır. Ancak bu konuya ilişkin daha ayrıntılı bir değerlendirme yapmak için İngiliz arşivleri ve İngiltere çalışma yaşamının yönetimi araştırılmalı ve Türkiye’deki yapı ile benzer ve farklılıkları ortaya konulmalıdır.

Sosyal Güvenliğin Örgütlenmesi ve Politikası

Bu dönemde çalışma yaşamının örgütlenmesine sosyal güvenlik kurumları açısından bakılacak olursa oldukça ilginç bir kırılmanın olduğunu belirlemek mümkündür. Osmanlı Devleti’nden gelen mirasın üzerine, 1921 yılında, Cumhuriyetin ilk yerel ve sektörel sosyal sigorta deneyimi olan Zonguldak Ereğli

¹⁰¹ Nermin Suley, “İki İngiliz Uzmanı İle Bir Konuşma”, *Ulus*, 1 Şubat 1946.

¹⁰² *Ulus*, 27 Şubat 1946.

¹⁰³ Yerel basında da uzmanların gelişi işlenmiştir. Örneğin, Zonguldak yerel basınında buna ilişkin çıkan haberde uzmanların gelişi şu şekilde aktarılmaktadır: “Uzmanlar şehrimize gelerek çalışma örgütü ve konuları hakkında incelemelerde bulunmuşlardır. Çevirenler ve uzmanlar, işleme kuruluşlarını, sosyal gurup kurumunu ve bu arada dispanserleri ve hastaevini gezmişlerdir.” “Çalışma Bakanlığı Genel Çevireni ve Uzmanları Şehrimizde”, *Zonguldak*, Yıl:23, Sayı: 880, 2 Mart 1946.

¹⁰⁴ Nihat Erim, “İş Konferansına Doğru”, *Ulus*, 13 Mart 1946.

Kömür Havzası Amele Birliği Sosyal Yardım Kanunu çıkarılmıştır. Bu deneyimi 1936'da 3008 sayılı İş Kanunu ilk defa sosyal sigortaların kurulmasını öngören kanun izlemiştir. 1945 yılında sosyal sigortalarla ilgili 4772 sayılı iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun devamı olarak 16 Temmuz 1945'de 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu kanunu kabul edilmiştir.¹⁰⁵ Bizim konumuz açısından 1946 yılının özelliğini şu şekilde belirlemek mümkündür. Çalışma koşulları farklı olan ve madencilik sektöründe istihdam edilenlerin korunmasını amaçlayan Amele Birliği genel nitelikli sosyal sigortaların ortaya çıkışıyla birlikte işlevsiz kalmıştır.¹⁰⁶

1946 Sendikacılığı Deneyimi¹⁰⁷

5 Haziran 1946 tarih ve 4919 sayılı "Cemiyetler Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesine ilişkin kanunla" 1938 tarihli Cemiyetler Kanununda önemli değişiklikler yapıldı. Çok partili yaşama geçişle çalışma yaşamının örgütlenmesinde çeşitli değişiklikler sürmeye devam etti. 10-11 Mayıs 1946'daki CHP Olağanüstü Kurultay'ında kabul edilen ve 5 Haziran 1946'da yürürlüğe giren Cemiyetler Kanunundaki değişikliklerle, Türkiye'de sosyalist çizgide pek çok parti ve sendika kuruldu. 1947'de çıkarılan Sendikalar Kanununa kadar örgütlenme özgürlüğü dönemi başladı. 14 Mayıs 1946'da Avukat Esat Adil Müstecaplıoğlu tarafından Türkiye Sosyalist Partisi (TSP) kuruldu. 7 Ağustos'ta Parti Gerçek adıyla bir gazete çıkardıysa da Celal Bayar'ı suçlayan bir yazı nedeniyle 19 gün sonra kapatıldı. TSP'nin diğer yayını ise haftalık *Gün* dergisiydi. 20 Haziran 1946'da TKP sekreteri Dr. Şefik Hüsnü Deymer'in başkanlığında Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi (TSEKP) kuruldu. TSEKP *Yığın*, *Başak*, *Söz*, *Havadis* ve *Sendika* isimli dergileri yayımlamaya başladılar. Özellikle *Sendika* dergisi, sendikalara ilişkin en önemli haberleri içermekte ve sendikal yapılanmanın en önemli unsurunu oluşturuyordu.¹⁰⁸

TSP'nin sendika örgütlenme modeli daha çok her işkolunda, o işkolunun tüm işçilerini içerecek biçimde tek bir sendika içinde örgütlenmeyi getiriyordu. Söz konusu sendikaların bir araya gelmesiyle de Türkiye Sendikalar Federasyonu kurulacak ve Dünya Sendikalar Federasyonuna üye olacaktı. TSP'nin belirttiği çizgideki ilk işkolu sendikası Türkiye Deniz İşçileri Sendikası (TDİS) olmuştur. TDİS'den sonra benzer pek çok sendika kurulduğu bilinmektedir.

¹⁰⁵ A. Gürhan Fişek, Şerife Özşuca, Mehmet Ali Şuğle *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ocak 1997, s.12.

¹⁰⁶ Gökbayrak'a göre Amele Birliği modeli yaygınlaştırılmamış, ithal reçetelerle genel nitelikli işçi sigortaları kurulmuştur. Şenay Gökbayrak, *Zonguldak-Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği'nde Bir Dönem (1920-1946)*, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayınları No.2.4, Ankara 2008, s.91-94.

¹⁰⁷ Bu bölümde gösterilen özgün atıflar dışında genel olarak iki kaynaktan yararlanılmıştır: Osman Öztürk, "1946 Sendikacılığı", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, s.169-175; Fatih Güngör, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", *Türkiye'de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Alpaslan Işıklı (ed.) İkinci Baskı, Ankara, Kültür Bakanlığı, 2002, s.131-190 yararlanılmıştır.

¹⁰⁸ Zafer Toprak, "1946 Sendikacılığı", *Toplumsal Tarih*, Sayı 31, Cilt 6, Temmuz 1996, s19.

TSEKP'nin sendika örgütlenme politikası ise, siyasetten uzaklık ve bağımsızlık olmuştur. Onlara göre sendika ne bir sosyalist parti ne de kazanç kooperatifidir. TSEKP'nin modeli hem dikey hem de yatay örgütlenmeyi öngörmekteydi. Deneyimlenen sadece yatay örgütlenme olmuştur. Buna göre, beş ilde işçi sendikaları birlikleri oluşturulmuş olup işçi sendikaları federasyonları ve Türkiye işçi sendikaları konfederasyonu yaşama geçmemiştir.

1946 sendikalarının tam listesine ilişkin bir bilgi olmamakla birlikte 700 civarında olduğu belirtilmektedir.¹⁰⁹ Sosyalist partilere bağlı sendikaları denetim altına almak için hükümet “işçi ve işveren meslek dernekleri ve dernek birlikleri” kanun tasarısını hazırladı.¹¹⁰ Sendikalar bu tasarıya sendika hareketinin engelleneceği gerekçeleriyle tepki gösterdiler. Tepkiler sürerken 16 Aralık 1946'da İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı tarafından *TSEKP, TSP merkez ve şubeleri, İstanbul İşçi Birliği, İstanbul İşçi Klubü, Sendika, Ses, Nor Or, Gün, Yiğın ve Dost* gazete ve dergileri kapatıldı. Pek çok sendika yöneticisi tutuklandı. Bu dönemin iki önemli gazetesi olan Cumhuriyet ve Ulus gazeteleri de bu kararı destekledi. Bu kapatmanın ardından 5018 sayılı İşçi ve İşveren sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun Tasarısı TBMM tarafından 20 Şubat 1947'de kabul edildi. Böylelikle 1946 sendikacılığı deneyimi tarihe gömülmüş oldu. 1946 sendikacılığı ve 1947 sonrası dönem, “birbirine taban tabana zıt”¹¹¹ iki sendikacılık deneyimi olması bakımından Türk sendikal hayatında önemle ayırdedilmektedir.¹¹²

İKTİSAT POLİTİKASI VE ARAÇLARI

II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan yeni uluslararası işbölümü ve iktisadi ilişkilerin sonucu olarak Türkiye savaşın iktisadi ve mali zorluklarından etkilenmiş; Türk parası iç değerinin önemli bir kısmını kaybetmiştir. Özellikle savaş zorunlu olarak askeri harcamaları artırarak yaşamı pahalılaştırmıştır. Savaş bitmiş olmasına rağmen savunma harcamaları azalmamıştır.¹¹³ Bu dönemde Türkiye yeniden yapılanan uluslararası iktisadi düzenin içine girmek için iktisat politikasını ve araçlarını ona uygun olarak düzenlemek zorunda kalmıştır. Ayrıca uluslararası kuruluşlardan dış yardım almaya yönelik bir politikayı da uygulamaya koymuştur.

1946 yılının iktisadi açıdan önemli olmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Buna göre, bu dönemde kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikaları gevşetilmiştir. İthalat serbestleştirilerek artırılmış, dış açıklar artmış ve buna bağlı olarak dış yardım ve kredi mekanizması tercih edilmiştir. Ayrıca, liberalizme dayanan dış ticaret rejiminin sonucu olarak, iç pazara dayalı

¹⁰⁹ *Cumhuriyet*, 19 Aralık 1946.

¹¹⁰ *Cumhuriyet*, 25 Kasım 1946.

¹¹¹ Zafer Toprak, *a.g.k.*, s.19.

¹¹² 1946 ve 1947 Sendikacılığı deneyimlerini dönemin ideolojik/politik tercihleri bakımından karşılaştırılarak incelemek gerektiği kanaatindeyiz.

¹¹³ Kemal Turan, “Yeni Şartlar İçinde”, *Ulus*, 15 Nisan 1946.

olmayan dış pazara dönük, tarıma, madencilğe, altyapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı söz konusudur. Boratav'a göre, kronik dış açıklar kanalıyla dışa bağımlı hale getirilen iktisadi yapı bu dönemin en belirgin özelliğidir.¹¹⁴

Yine bu dönemin önemli özelliği devletçiliğin adım adım reddedilmesidir. 1946 yılı bütçe görüşmelerinde Zonguldak Milletvekili R. Bartın devletçiliğin sınırlarının belirlenmesini tartışmaya açmıştır. Boratav'ın vurgusuyla:

“1946-50 Dönemi devletçiliğin resmen tasfiyeye uğradığı bir dönemdir. Ancak bu tasfiye, ne devlet işletmeciliğinin daralması; ne de “devletçilik” teriminin resmen reddi biçiminde olmuştur. Devletçilik, kendisini nitelendiren bütün yorum unsurları ve iktisat politikası özellikleri adım adım reddedilerek tasfiyeye uğramıştır. Bu gelişimin en önemli aşaması 1947 CHP kurultayıdır.”¹¹⁵

1946 İvedili Sanayi Planı

Türkiye, savaş sonrasında iktisat politikasının bir aracı olarak plan çalışmalarına 1944 yılında “Savaş Sonrası Kalkınma Plan ve Programı” hazırlayarak başlamıştır. Dönemin Maliye Bakanı Nurullah Esat Sümer, İktisat Bakanı Fuat Sirmen, Ticaret Bakanı Celal Siren ve Tarım Bakanı Şevket Raşit Hatipoğlu'na bağlı bir bakanlıklararası Planlama Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun başkanı İktisat Vekâleti Nihat Odabaşoğlu olmuştur.¹¹⁶ Komisyon 7 Mayıs 1945'de bu planın “öz raporunu” hükümete sunmuştur. Hazırlanan planın teknik çalışmalarına, Kadro Hareketinin iki önemli temsilcisi olan Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin de katılmıştır. 1946 İvedili Sanayi Planı dört bölümden oluşmaktadır:

“1. Türk sanayinin, harp zamanından sulh zamanına intikal ve sulh zamanının muhtemel yeni şartlarına intibak devresinde korunması ve gelişmesi ile ilgili genel problemler hakkında rapor, 2. Bu raporun teknik kısımlarının hülâsası ile jeopolitik mahiyetteki umumi görüşleri ihtiva eden “öz rapor”, 3. Ele alınan konuların önemli bir bölümünü teşkil eden Sümerbank ve Etibank'a ait projeler veya ön projeler, 4. Uygulamayı temin maksadıyla, planlama ile ilgili kuruluşlar arasında imzalanan protokoller.”¹¹⁷

Sanayileşmede devlet öncülüğünü devam ettirmek bu komisyonun temel amacı olmuştur. Planın genel amacında ise savaş sonrası durumda, üretimde hem sanayi hem tarımı geliştirecek çareler bulmaktır. Bu planın daha önceki plan çalışmalarından önemli bir farkı bulunmaktadır. Bölgesel uzmanlaşmayı enerji kaynakları etrafında sanayi bölgeleri oluşturarak toplamaktır.¹¹⁸ Tekeli ve İlkin'e bu planın göre daha önceki planlardan iki önemli farkı bulunmaktadır:

¹¹⁴ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, Gerçek Yayınevi, Altıncı Baskı, İstanbul 1998, s.74.

¹¹⁵ Korkut Boratav, *100 Soruda Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1974, s.362.

¹¹⁶ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, Remzi Kitabevi, İkinci Cilt, 4. Baskı, İstanbul 1979, s.398, Yahya Sezai Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Yurt Yayınları, Ankara 1982, s.293-295.

¹¹⁷ İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, ODTÜ, Ankara 1974, s.2.

¹¹⁸ a.k., s.3.

“1. Bundan önceki planlar teker teker projelerin bir araya getirilmesinden meydana gelmiş olmasına rağmen, bu plan, kurulacak sanayinin “hammadde bazları, tesis yerleri, iş ve ihtisas kadrosu, sosyal ihtiyaçları ve meseleleri, tesis seyrini tesbit edecek sitüasyon esaslarına göre hazırlanmış investisman ve finansman safhaları ile enerji bazları, münakale sistemi ve iktisadi reyonlaşma şartlarının kül halinde mütalaasıyla mevcut yeni kurulacak sanayinin yurt içinde coğrafi dağılışı gösterilecek..” biçimde, geniş kapsamlı bir “İş Planı” şeklindedir. 2. İkinci önemli fark, her sektörün talebinin hesaplanmasında kendini göstermektedir. Talep hesapları, bundan önceki planlarda yapılmış olduğu gibi, mevcut piyasa talebinin analizi ve/veya bunun projeksiyonuna göre değil, fakat eksojen(normatif) olarak alınmakta ve bunun için de ayrı bir politika istenmektedir. Üretim hedefleri, tüketim normlarına göre 10 yıllık olarak hesaplanmıştır. Böylece plan hem tüketimi, hem üretimi birlikte düzenlenmiş olmaktadır.”¹¹⁹

1946 Planı, devletçi bir anlayışta olup dış kaynaklarda özel sermaye yolu ile değil, devlet tarafından alınan kredilerle yapılmasını öngörmektedir. Planının finansmanı için hükümete 150 milyon TL iç borçlanma yetkisi tanınmıştır.¹²⁰

Bu plan daha önceki sanayi planlarının bir devamı sayılabilecek nitelikteyken uygulanamamıştır. Bunun nedeni, liberalizasyon politikasına zıt bir anlayışa ve politikaya sahip olmasındandır. Bu anlamda dış ekonomik ilişkilerde bağımsızlık perspektifine sahip 1946 Planı, 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planından (Vaner planı) çok farklıdır. Boratav’a göre 1947 Planı devletçi-korumacı bir sanayileşme anlayışının terk edildiğinin belgesi olarak görülmelidir.¹²¹ Ayrıca 1947 Planı’nın özelliği ise daha liberal, dış yardım çevrelerinin ve yönetime aday çevrelerin siyasi görüşlerine daha uygun bir plan olmasıdır.¹²²

1946 Yılı Bütçesi

II. Dünya Savaşı sonrasında devlet bütçesinin hazırlanmasında iki ilke egemen olmuştur. Buna göre:

“Milli Savunma giderleri de dâhil olmak üzere cari devlet masraflarının normal gelir kaynaklarıyla yeni vergilerle karşılanması ve münhasıran sermaye tahsisini gerektiren işler veya gelecek nesillerin faydalanacağı maddi varlıklara inkılâp edecek hizmetlere ait giderlerin istikraz hâsılatı ile karşılanması”dır.¹²³

Görüldüğü gibi, 1945 sonrasında maliye politikası devlet harcamalarının vergilerle finansmanı ve borçlanma ilkesi çerçevesinde biçimlenmiştir. Bu kapsamda 1946 yılı bütçesinin bu iki ilkeyi net bir biçimde taşıdığı belirlenebilir. II. Dünya Savaşı sonrasında 1946 yılı bütçesi bir uyum bütçesi olup savaşın izlerini bütçede sürmek mümkündür. Buna göre, özellikle 1939 ile 1947 yılları arasında savunma harcamaları 3,558 milyar liradır.¹²⁴

¹¹⁹ a.k., s.3.

¹²⁰ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, a.g.k., s.3; *Cumhuriyet*, 18 Haziran 1946.

¹²¹ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, s.77.

¹²² Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 10. Baskı, 2001, s.90-91.

¹²³ CHP, a.g.k., s.39.

¹²⁴ a.k., s.40.

1946 yılı bütçesinde devlet bütçesine giren dairelere giderleri için bağlı (A) cetvelinde toplam 990 572 884 lira ödenek verilmiştir. Devlet bütçesine giren dairelerin (B) işaretli cetvelde gelirler toplamı ise 894 668 000 lira olarak tahmin edilmiştir. Bütçenin açık olan 95 904 884 lirasının 9 000 000 lirası büyük su işleri, 10 000 000 lirası demiryolları yapıları için 3483 ve 4625 sayılı kanunlara dayanılarak yapılacak borçlanmalarla 26 904 884 lirası 4060 sayılı kanun gereğince elde edilecek paralarla ve 50 000 000 lirası da özel kanunu gereğince yapılacak uzun vadeli iç borçlanma ile kapatılması öngörülmüştür. Kanımızca, tüm bu kalemlerin yanında 1946 yılı bütçesinin en çarpıcı yeri *G cetvelidir*. Bu cetvel, gelecek yıllara geçici yüklenmelere girişmeye izin veren kanunları gösteren cetveldir. Kısaca bu cetvelden gelecek yılların borçlanmaları ve planlaması izlenebilir. Buna göre 1946 ve sonrasında devlet, demiryolları, limanlar, memur evleri, cezaevleri, su işleri, Ankara için kanalizasyon vb. yatırımlar yapmış olup bu yatırımlara devam edilecektir. Ayrıca, Milli Savunma Bakanlığı'nda ve Ankara Numune Hastane'sinde yabancı uzmanlarla sözleşmeler yapılmış; öğretim kurumlarında yabancı profesörlerin, öğretmenlerin, uzman ve ustaların çalıştırılması uygun görülmüştür.

1946 yılı bütçesinin kesinhesap kanunu ise 1952 yılında yayımlanmıştır.¹²⁵

Türkiye Ekonomisinin Tercih: Devalüasyon

II. Dünya Savaşından sonra Türkiye, yeni bir iktisat politikası arayışına girdi. Bu çerçevede 7 Eylül 1946'da Türk Lirası (TL) devalüe edildi (değeri düşürüldü). Devalüasyon kararı, sadece paranın değerinin düşmesi meselesi değil, Türkiye'nin iktisat politikası seçeneğinin bir yansımasıydı. 7 Eylül 1946'da bir ABD dolarının TL fiyatı 1,30 TL'den 2,80 TL'ye çıkarıldı. Bu kararlar, TL % 115,4 oranında değer kaybetti. Kararın aslı şu şekildedir:

“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Bankamız, hükümet ile mutabık kalarak ve kanunumuzun 37. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak muhtelif ecnebi dövizler için yeniden aşağıdaki alım ve satım rayiçlerini tesbit etlemiştir.

Para Birimi	Alış (Krş.)	Satış (Krş.)
1 Dolar	280	282,80
1 Sterling	1128,40	1139,68
1 İsveç Kronu	77,88	78,66
1 İsviçre Frangı	67,20	67,87
1 Mısır Lirası	1157,33	1174,69

Bu rayiçler 9 Eylül 1946 Pazartesi sabahından itibaren tatbik edilecektir. Hükümetçe dövizlerin tatbikine son verilmiş olduğundan yukarıdaki rayiçler ayrıca prime tabi tutulmayacaktır.”

7 Eylül devalüasyonu, Türkiye tercihini Bretton Woods anlaşmalarına göre uluslararası sisteme eklemeye şeklinde yapmıştır. Bretton Woods kentinde 1944 yılında 44 ülkenin katılımıyla toplanan konferansta, savaş sonrası-

¹²⁵ RG: 11 Nisan 1952, 8083.

daki ekonomik düzenin kurumları ve politikası tartışılmıştır. Buna göre, Milletlerarası Para Sandığı ve Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası kurulması kabul edilmiştir. Dünya Bankası'nın görevi, savaşta yıkılmış ülkelere imarları için ve az gelişmiş ülkelere de kalkınmaları için uzun vadeli krediler vermektir. IMF'nin görevi ise uluslararası ödemeler düzeninin işlemlerini sağlamaktır. Bretton Woods sisteminin ana ilkeleri sabit döviz kuru, yeterli ödeme aracı sağlama (likidite, para) ve ulusal ekonomi politikaları arasında uyum sağlama olarak belirlenmiştir.¹²⁶ 1947 yılı bütçe görüşmelerinde Maliye Bakanı bu anlaşmalardan beklentilerinin uzun vadeli kredi almak olduğunu açıkça ifade etmiştir.¹²⁷

Bretton Woods para ve maliye anlaşmasının, IMF'ye ilişkin hükümlerinden XX. maddenin dördüncü kısmının (j) bendinde aynen şu hüküm yer almaktadır: "31 Aralık 1945'den sonra aza olmak arzusunun izhar eden hükümetlerin paralarını başa baş kıymetleri (II.) maddenin ikinci kısmının hükümleri mucibince tayin edilecektir." II. Maddenin 2. kısmında ise şu hüküm yer almaktadır: "azalık, Sandığın tayin edeceği zaman ve şartlar dâhilinde diğer memleketlerin hükümetlerine de açık olacaktır." Bu durumda Türkiye TL'sinin değerini yeniden tespit etmeden IMF'ye başvurmuş olduğu takdirde TL'sinin yeni değerinin tayini işi IMF'ye bırakılmış olacaktır."¹²⁸

Buna göre, Türkiye için sandığa dahil olmanın gerekliliği anlaşılmaktadır. Hükümet aldığı kararla ulusal paranın değerinin yabancı paralar cinsinden kendisi düşürerek IMF'ye katılma yolunda adımını atmıştır. 27 Eylül 1946'da başvuru işlemleri başlatmış, Türkiye'de 19 Şubat 1947'de kabul ettiği 5016 sayılı kanunla kabul etmiştir.¹²⁹

7 Eylül kararlarının öncesinde CHP Meclis Grubu toplantısında devalüasyonun amaçları şu şekilde belirlenmiştir: Buna iktisadi dengeyi kurmak için üretim ve ithalatı artırmak (üretim tekniğindeki ilerlemelerden doğan fiyat inişlerine önem verilmek kaydıyla) memleketin ve dünyanın yeni şartlarından oluşan uygun bir fiyat seviyesi etrafında ekonomiyi düzenlemek; mübadeleleri serbest döviz ve rekabet esaslarına göre düzenlemek, sun'î usullerden kurtularak iç fiyatlarla dış fiyatları uyumlaştırmak; ihracatı teşvik etmek, ihracatın teşvikiyle ithalatı genişletmektir.¹³⁰

Kepenek ve Yentürk'e göre,

"Gerçekte, ülkenin dışsattım konusu olan ürünlerini satış sorunu yoktu. Savaş sonrası yıllarında Avrupa ülkeleri bu malları özellikle satın alabilirdi. Ek olarak, devalüasyon, dış borçların TL karşılığını artırarak borç yükünü ağırlaştırırdı. Bu du-

¹²⁶ Sadun Aren, *100 Soruda Para ve Para Politikası*, Gerçek Yayınevi, Beşinci Baskı, İstanbul, 1995, s.118-122.

¹²⁷ *Ulus*, 19 Aralık 1946.

¹²⁸ Nazif Ekzen, *1946-1958-1970 Devalüasyonları*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayın No:1980/226, Ankara, 1980, s.7-8; Targan Hacim Çarıklı, *Bretton Woods Anlaşması ve Türkiye*, Stad Matbaası, İstanbul 1947, s.200-201.

¹²⁹ RG: 25 Şubat 1947, 6541.

¹³⁰ Namık Zeki Aral, "Para Kıymetinin Düşürülmesi", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 189, Aralık 1946, s.497.

rumda devalüasyon yapılmasının ana nedenleri olarak, dışalım serbesti getirilmesinin doğuracağı sakıncaları gidermek ve IMF'ye katılma kararıdır. Kısaca, birinci devalüasyon, döviz sıkıntısının olmadığı bir ortamda yapıldı. Dışalım ve dışsatım da serbest piyasa koşullarının işlemesi sürecinde kararlılık sağlamak ve IMF'ye katılmayla kısıtlanacak olan bir yetkinin önceden kullanılması amaçlarına dayanıyordu.”¹³¹

Dolayısıyla devalüasyon IMF'ye katılmak için yapılmıştır. Son olarak 1946 devalüasyonunu daha iyi kavramak için toptan eşya fiyatlarındaki yükselişe bakmak yerinde olur. Buna göre 1938'de lira cinsinden 100 kabul edilen toptan eşya fiyatları, 1946 Ağustos'unda 386,8, 7 Eylül sonrasında ise 412,9 olmuştur.¹³²

Borçlanma

1946 yılında devletin iç borçlarında *Kalkınma İstikrazı*; dış borçlanmada ise ABD Dış Yardımları konusu önemlidir. Genel bütçeye ait iç borçlanmada 1946 yılında Türkiye, 1933 Ergani İstikrazı; 1934 Sivas-Erzurum İstikrazı; 1938 İkramiyeli İstikrazı; 1941 Demiryolları İstikrazı; 1942 Milli Savunma İstikrazını ödemeye devam etmektedir. Diğer konsolide borçlardan Merkez Bankası'nın kağıt para borcu; dalgalı borçlardan ise Devlet Demiryolları bonoları borcu, su işleri kredisi, buğday ve silo kredisi, cezaevleri kredisi ödenmeye devam edilmektedir. 1946 yılı bütçesinin G cetvelinden de izlenebileceği gibi, devletin iç borçlanmayı altyapı yatırımları için kullandığı görülmektedir. 4938 sayılı kanunla “hâsılatı ekonomi kalkınması giderlerine karşılık tutulmak üzere 150 milyon liraya kadar uzun vadeli iç istikraz akdine Maliye Bakanı yetkilidir. Kalkınma borçlanması, “mevcut endüstri şubelerinin takviyesi ve yeraltı zenginliklerinin rasyonel üretim usulleri ile verimin artırılması için hazırlanan planların uygulanması” için yapılmıştır. Bu kanun her ne kadar iktisadi kalkınma ve her türlü kamu hizmetleri için yapılmış olmasına karşın bütçe açıklarının kapatılmasına tahsis edilmiştir. Kalkınma istikrazı üç aşamada çıkmıştır. 23 Aralık 1946'da 50 milyon liralık tahviller % 6 faizli ve 100 liradır. Daha sonraki tertipler 1947 yılında çıkarılmıştır¹³³.

II. Dünya Savaşı döneminde savaş malzemesi alımı için yapılan dış borçlanmalar 1946 yılından itibaren niteliğini değiştirmeye başlamıştır. Türkiye ABD'den aldığı 10 Milyon dolarlık krediyle ABD'nin savaş sırasında kullandığı ve daha sonra satışa çıkardığı malları satın almıştır. Türkiye kullandığı krediyi on yıl vadeyle on eşit taksitte, yıllık 2,3/8 oranı üzerinden hesap edilen bir faizle ve dolarla ödemeyi taahhüt etmiştir.¹³⁴ Siyasal ve iktisadi nedenlerle yapılan ABD tercihi kalkınma amacına yönelmiş sermaye mallarının ithali için de ayrıca 500 milyon dolarlık kredi talep edilmiştir.¹³⁵ ABD, Türkiye'nin 100-130 milyon

¹³¹ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *a.g.k.*, s.118-119.

¹³² *Cumhuriyet*, 29 Kasım 1946.

¹³³ Üren Arsan, *Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları*, Sevinç Matbaası, Ankara 1961, s.24-25.

¹³⁴ *Ulus*, 3 Mart 1946 ve RG: 10 Mayıs 1946.

¹³⁵ *Cumhuriyet ve Ulus Gazeteleri*, 17 Nisan 1946.

dolar arasındaki borcunu¹³⁶ kiralama ve ödünç verme tasfiye anlaşması uyarınca sadece 4,5 milyon dolar ödenmesi halinde sileceğini bildirmiştir.¹³⁷ Bunun üzerine Türkiye bu miktarı ABD'ye ödeyerek borçlarını sildirmiştir.¹³⁸ Amerikan Dış İşleri Bakanlığı 22 Haziran 1946'da Washington Büyükelçiliğimize Hüseyin Ragıp Baydur'a "My Dear Mr. Ambassador" şeklinde hitap ederek bir teşekkür mektubu göndermiştir.¹³⁹

Son olarak, Türkiye'nin bu dönemde toplam dış borcu, 1945'de 356 milyon olup, 7 Eylül devalüasyonu ile birlikte 1946 yılının sonunda 707 milyon olmuştur.¹⁴⁰

DEĞERLENDİRME

1946 yılı, çok partili siyasal yaşamın iktisadi ve siyasal mücadelesine sahne olmuş Türk siyasal ve yönetsel hayatı bakımından önemli bir yıldır. 1946 yılında çok partili siyasal yaşamın ilk seçimleri yapılmış; iki İngiliz uzmanın önemli müdahaleleriyle çalışma yaşamı örgütlenmiş; IMF'ye katılmak amacıyla devalüasyon yapılmış; İvedili sanayi planından vazgeçilmiş; üniversiteler kanunu çıkarılmış; DP-CHP tartışmasıyla sendikalara ve basına önemli yasaklar getirilmiş; köy enstitüleri karşıtı bir politika başlatılmıştır. 1946 yılı savaş sonrası yeniden yapılanan dünya sistemi içinde Türkiye'nin tercihlerini netleştirdiği bir yıldır. 1946'dan sonra devletçi iktisat politikasından yavaş yavaş vazgeçilmiş, kalkınmanın dış yardımla olacağı düşüncesi benimsenmiştir. Sovyetler Birliği'nin baskıları ve dış yardım alma hevesi nedeniyle ABD ile "iyi ilişkiler" kurulmuştur. ABD ile olan ilişkiler, gerek kuruluş biçimi gerekse niteliği açısından 1946 öncesi dönemden de net bir biçimde bir kopuşu temsil etmektedir. Bu ilişkilerin hem bir nedeni hem de sonucu olarak demokrasi tartışmaları siyasete ve yönetime yeni bir yön vermiştir. Bu yön, tek dereceli seçim ve çok partili düzenin demokrasiye indirgenmesi sonucunu doğurmuş ve dönemin, özünde aynı olan, iki partisinin de en önemli sorunu olarak ortaya çıkmıştır. Kısaca 1946 yılında Türkiye'de demokrasi ABD taraftarlığı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu türden bir demokrasiye kavuşmanın Türkiye'yi hem iç hem de dış siyasette nereye götüreceği ise 1946'dan sonraki yıllarda daha da belirginleşecektir.

CHP'den 22 Ocak'ta çıkarılan ve daha sonra DP'ye katılan, Hikmet Bayur İzmir'de gazetecilerin kendisine sordukları sorulara yanıt verirken, 1946 Türkiye'si'nin demokrasi yarışını kendi penceresinden anlatmaktadır. Bize göre özellikle alıntının son cümleleri bugünü anlamada anahtar olarak kullanılabilir türdendir.

¹³⁶ ABD dış borcu, 8 Mayıs 1946 tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nde 100 milyon dolar, 10 Mayıs 1946'da ise 130 milyon dolar olarak belirtilmiştir. *Cumhuriyet*, 8 Mayıs 1946 ; "Türk Amerikan Dostluğunun Yeni Tezahürü", *Cumhuriyet*, 10 Mayıs 1946.

¹³⁷ *Cumhuriyet*, 8 Mayıs 1946.

¹³⁸ *Cumhuriyet*, 8 Mayıs 1946.

¹³⁹ BCA: 030.10.137.980.15; *Cumhuriyet*, 6 Temmuz 1946.

¹⁴⁰ Macit İnce, *Devlet Borçları ve Türkiye*, Gazi Kitabevi, Ankara 2001, s.190.

“**Kendi Kendimizi Tenkid: Avrupalı ne der?** Hikmet Bayur İzmir’e gitmiş ve gazetecilerin kendisine sordukları suallere cevap vermiş. Biz, demokrasiye ne kadar bağlanırsak demokrasi alemi bizi o kadar tutar! Diyor. Öyle midir, değil midir? Bu fikrin münakaşasına girecek değiliz. Bizim itirazımız, Tanzimat’tan bu yana sürüp gelen “Avrupalı hakkımızda acaba ne düşünür, ne der, bizi nasıl görür?” endişesinin demokrasi davasında da yer etmek temayüllerini göstermesidir. Demokrasi eğer bu memlekette bir ihtiyaç değil de biz bu rejime sırf demokrat alemin hatırı için bağlanacaksak yol yakinken geri dönelim. Çünkü dökme su ile değirmen dönmez. Yok böyle değil de bu lüzum hakikaten duyuyor, demokrasiye yürekten inanıyorsak o zaman da demokrasi aleminin bizi ne miktar beğeneceği meselesiyle pek fazla meşgul olmayalım. Zorla değil ya kendi kendimizi aşağı göre hissi ağrımıza gidiyor.”¹⁴¹



¹⁴¹ Cumhuriyet, 24 Aralık 1946.