

Cumhuriyet Halk Partisi'nin Esnaf-Zanaatkâr Politikalarına Dair Çözömler (1923-1950)

Meltem Tekerek*

Özet

Devletler özellikle bazı meslek gruplarını kontrol altında bulundurmak isterler. Sanayi Devriminden önce ekonomik alanda yaygın olan esnaf ve zanaatkâr örgütleri, devletlerin hem ekonomik hem de sosyal ve siyasal amaçlı toplumsal düzeni sağlamak konusunda faydalandıkları kuruluşlardandır. Avrupa'da loncalarda, Osmanlı'da Ahi teşkilatlarında ve loncalarda örgütlenen esnaf ve zanaatkârlar bu bağlamda işleve sahip olmuşlardır. Cumhuriyetin ilk yıllarında da süreç benzer şekilde işlemiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında diğer sosyal sınıflara göre daha yaygın ve köklü bir örgüt yapısına sahip olan esnaf ve zanaatkârlar devletin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme hedeflerinin başlıca başvuru kaynaklarından biridir. Aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi'nin oluşturmayı hedeflediği yeni toplumsal düzenin önemli bir paydaşdır. Bu nedenle esnaf ve zanaatkâr zümrelerine yönelik politikalar partinin tek başına iktidar olduğu kuruluştan 1950 yılına kadar hükümetin önemle üzerinde durduğu konulardan biri olmuştur. Sermaye kısıtlılığına bağlı olarak kendiliğinden oluşmamış, ideal bağlamda da kabul görmeyen sınıflı bir toplum yapısının henüz yadsındığı Türkiye'de bu dönemde esnaf ve zanaatkâr kitlesinin sosyo-politik alandaki önemine paha biçilemez. Bu nedenle 1925, 1943 ve 1949 yıllarında çıkarılan kanunlar başta olmak üzere çeşitli yasal düzenlemelerle bu sınıfın mesleki gelişimi sağlamak istenmiş, teşkilatlanması ve işlevleri düzenlenmiştir.

Bu çalışmada Cumhuriyet Halk Partisinin iktidar sahibi olduğu ilk yıllarda esnaf ve zanaatkârlara yönelik politikaları devletle ilişkiler bağlamında analiz edilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin ilgili çalışma bürolarının hazırladığı raporlar, kanunlar, parti programları, hükümet programları, meclis tutanakları başta olmak üzere yayınlanmış makale ve kitaplar ile süreli yayınlar göz önünde bulundurulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Esnaf, Zanaatkâr, CHP, Politika, Teşkilatlanma.

* Dr., Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara/TÜRKİYE, meltemtekerek@gmail.com,
ORCID: 0000-0001-5212-5313, DOI: 10.37879/9789751756480.2023.32

Analysis on the Policies of Storekeeper and Artisan of the Republic People's Party (1923-1950)

Abstract

Especially states want to keep certain occupational groups under control. Storekeeper and artisan organizations, which were common in the economic field before the Industrial Revolution, are among the organizations that states benefit from to maintain social and political purposes. Storekeepers and artisans organized in guilds in Europe and Ahi organizations and guilds in the Ottoman Empire had a function in this context. In the first years of the Republic, the process worked similarly.

In the first years of the Republic, storekeepers and artisans, who had a more common and deep-rooted organizational structure than other social classes, were one of the the main reference source for the state's economic development goals. At the same time, it is an important stakeholder in the new social order that the Republican People's Party aims to create. For this reason, policies towards the storekeeper and artisan groups had been one of the issues that the government focused on from the establishment of the party in power alone until 1950. The importance of the storekeeper and artisan groups in the social-political field in this period is invaluable in Turkey, where a class society structure that did not arise spontaneously due to capital constraints and is not accepted in the ideal context has yet been denied. For this reason, various legal regulations, especially the laws enacted in 1925, 1943 and 1949, it was aimed to ensure the professional development of this class, its organization and functions were regulated.

In this study, the policies of the Republican People's Party aimed at storekeepers and artisans were tried to be analyzed in the context of relations with the state during the first years when it ruled the country. The reports prepared by the relevant working office of the Republican People's Party, laws, party programs, government programs, parliamentary minutes, published articles and books and periodicals were taken into consideration.

Keywords: Storekeeper, Artisan, RPP, Policy, Organization.

Giriş

Meslek kuruluşları mesleğin üyeleriyle toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen kuruluşlardır. Özellikle eczacılar, avukatlar, doktorlar gibi halka doğrudan hizmet veren meslek gruplarının belli disiplinler içinde çalışmalarını sağlarlar. Meslek

üyelerinin kayıtlarını, sicillerini, mesleki ilkelere uyumlarını sağladıkları gibi, onları devlet adına denetlerler ve disipline ederler. Bu yönüyle mesleki kuruluşların, devlet adına kamu otoritesini kullanan kuruluşlar olduğu değerlendirilmiştir.¹

Geçmişten günümüze özellikle devletin geleceğini yakından ilgilendiren meslekler ve meslek kuruluşlarının kamu yararı olduğu düşüncesinden hareketle, giderek merkezi idareye dâhil edilmesi amacıyla devlet kontrolüne alınmasına çalışılmıştır. Önce askerlik, çiftçilik gibi meslekler kamu yararı gözetilerek düzenlenmiştir. Asurilerde, Geldanilerde, Mısırlılarda ziraat erbabı birçok imtiyaza sahip olduğu gibi ziraatın teknik usullere uygun olarak yapılması için adeta dini nitelikte kurallar konulmuştur. Yunanlılarda ve Romalılarda da orta çağdan itibaren ziraat devlet tarafından düzenlenmiştir. Barut imali, Hollanda'da gemi inşaatının resmi kuruluşlarla kontrolü, para basılması gibi kamu yararı olan bazı meslekler devletleştirilmiştir. Diğer taraftan bazı meslekler devlet kontrolüne alınmadığı halde yine toplum hayatına olan etkileri nedeniyle kanunlara sahip olmuşlardır. Örneğin orta çağlardan itibaren Fransız İhtilali'ne kadar devam eden esnaf loncalarının kanun hükmünde olan adetleri, nizamları bu türden düzenlemelerdir. Bunların tabi oldukları nizam çoğunlukla bir hükümdar veya devlete ait bir makam tarafından verilen imtiyazların uygulanmasıdır. Osmanlı'da da esnaflığa ait kuralların birçoğu nizam hükmünde olan örflerle ve iradelerle, kadı hükümleriyle ve fetvalarla desteklenmiştir.²

Osmanlı'da kuruluş yıllarından itibaren görölmeye başlayan ahilik, esnaf ve sanatkâr birliklerinin adıdır. Ahilik örgüt olarak "XIII. yüzyılın ilk yarısından başlayarak XX. yüzyılın başlarına kadar Anadolu şehirleri, kasabaları ve hatta köylerindeki esnaf ve sanatkâr kuruluşlarının eleman yetiştirmesini, işleyişini ve kontrolünü düzenleyen bir kurum" olarak tanımlanmaktadır.³ Anadolu'da köylere kadar yayılan ahilik pek çok devlet adamını, askerleri, kadıları, müderrisleri, tarikat şeyhlerini bünyesinde toplamıştır. Bu durum XIV. yüzyıla kadar sürmüş; bundan sonra ise organize esnaf birlikleri şeklini almış ve iktisadi faaliyet ön plana çıkmaya başlamıştır. Büyük şehirlerde çeşitli gruplar halinde teşkilatlanmış ahilerin her birinin ayrı bir zaviyesi olmuştur. Küçük şehirlerde ise çeşitli meslek grupları tek

1 Ömer Çaha, "Türkiye'de Meslek Odaları, Oligarşinin Meslek Üsleri", *Liberal Düşünce*, S. 63, 2011, s. 216.

2 Galip Bahtıyar, "Mesleki Teşekküller", *Esnaf Meslek Mecmuası*, S. 6, 1934, s. 17.

3 Neşet Çağatay, *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*, TTK Yayınları, Ankara 1989, s. 1.

bir birlik oluşturabilir. Anadolu Selçuklu Devleti zamanında bu birlikler mesleklerle ait problemleri çözüme kavuşturmuş ve devlet ile olan ilişkileri düzenlemişlerdir.⁴

Osmanlı esnaf örgütlerinin 16. yüzyıldan itibaren olan gelişim sürecinde herhangi bir yabancı etkisinden söz edilemeyeceği, dolayısıyla Osmanlı esnaf örgüt yapısının 17-18. yüzyıllarda tedrici şekilde oluşmuş yerli bir yapı olduğu söylenmektedir. Osmanlı'da ahilikten loncaya dönüşmek yerine, mesleklerle bağlantısı belirsiz geniş bir kitleyi içine alan ahi teşkilatından; daha dar kapsamlı uzmanlık alanlarına göre şekillenen esnaf örgütlerine 18. yüzyıldan önce, tahminen 15-16. yüzyıllarda geçişin olduğu Genç'in tespitidir. "Lonca" terimi ile 18. yüzyıldan itibaren karşılaşılmıştır.⁵

Osmanlı esnaf örgütleri en gelişmiş dönemini geçirdiği 18. yüzyılın sonlarından itibaren sistemin diğer parçaları gibi çeşitli faktörlerin etkisi ile çözümlene sürecine girmiştir. Dış ticaretin büyümesi ile birlikte şehir ekonomisi üzerindeki hâkimiyetlerini kaybetmeye başlamış, dış ticareti ellerinde tutan yabancı tüccarlarla, onların temsilcileri olarak faaliyet gösteren dellal ve simsarlara bırakmak zorunda kalmışlardır. Tanzimat'ın liberal politikalarının etkisiyle varlıklarını korumakta güçlük çeken esnaf örgütleri, özellikle sınai üretimde faaliyet gösterenler, artan ithalat ile rekabet edebilecek düzeyde maliyetlerini düşüremedikleri için, aynı zamanda yeni tüketim alışkanlıklarına cevap verecek malları üretmekte zorluk çektikleri için gerilemeye başlamıştır. 1838 yılındaki Osmanlı-İngiliz Ticaret Antlaşması'nın ardından yabancıların ticaret antlaşmasını kendilerine göre yorumlayarak oluşturdukları bu yeni düzen karşısında, devlet de bu dağılmanın ülkenin iktisadi ve sosyal hayatını sarsacak boyutlara vardığı zamanlarda esnaf örgütlerine desteğini artmıştır. Örneğin 1860'lı yıllarda "İslah-ı Sanayi Komisyonu" adı ile bir komisyon oluşturulmuş, esnafın teşkilatlanması için İstanbul Ticaret Odası açılmıştır. Ancak bu tür gayretlere rağmen esnaf örgütleri işlevsel bir parçası oldukları sistemin kendisiyle beraber yok olmuştur.⁶

Osmanlı'da esnaf-zanaatkâr örgütleriyle devlet arasındaki ilişkilere yönelik olarak Pamuk, genel olarak merkezi yönetimle loncalar arasındaki dengelerin,

4 Ziya Kazıcı, "Ahilik", *TDV İslam Ansiklopedisi*, C 1, İstanbul 1988, s. 540-541; Neşet Çağatay, *Bir Türk Kurumu Olarak Ahilik*, TTK Yayınları, Ankara 1989, s. 139; Adnan Gülerman-Sevda Taştekil, *Ahi Teşkilatının Türk Toplumunun Sosyal ve Ekonomik Yapısı Üzerindeki Etkileri*, Kültür Bakanlığı Halk Kültürlerini Araştırma ve Geliştirme Genel Müdürlüğü Yayınları, Feryal Matbaası, Ankara 1993, s. 5; Yusuf Ekinci, *Ahilik ve Mesleki Eğitim*, MEB Yayınları, İstanbul 1990, s. 23.

5 Mehmet Genç, *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul 2014, s. 302.

6 Genç, *age.*, s. 299-300; Ahmet Kal'a, "Esnaf", *TDV İslam Ansiklopedisi*, C 11, İstanbul 1995, s. 430.

devletin gücüne ve yerel unsurların özerklik derecesine bağılı olarak zaman içinde ve bölgelere göre farklılıklar gösterdiğini belirtmektedir. Anadolu'da güçlü bir merkezi otoritenin olmadığı Moğol istilalarından sonraki XIII. ve XIV. yüzyıllarda güçlü bir merkezi otorite olmadığından, ahiler şehirlerde önemli bir siyasal güç oluşturmuş, merkezi yönetimlere karşı yerel muhalefeti temsil etmişlerdir. Devletin gücünün sınırlı olduğu XIV. ve XV. yüzyıllarda loncalar daha güçlü olmuşlardır. Merkezi devletin güçlenmesiyle birlikte ahilik siyasal gücünü kaybetmeye başlamıştır. Merkeziyetçilik eğilimlerinin güçlendiğı XVI. yüzyılda ise devlet; bir yandan loncalar dışından gelebilecek tehdide ve rekabete karşı loncaları desteklerken, diğeryandan loncaları daha yakından denetlemeye başlamıştır. Başkent İstanbul'dan uzaklaştıkça loncalara sağlanan devlet desteğı ve loncalar üzerindeki devlet denetimi azalmıştır.⁷

1. 655 Sayılı Kanun Dönemi

Millî Mücadelenin ilk yıllarında İttihatçılar meslekî temsil ilkesini geliştirmişlerdir. Meslekî temsil programı, Ekim 1920'de Büyük Millet Meclisi komisyonunda (encümen-i mahsus) görüşölmüş ve seçimlerde meslekî temsilin uygulanması kabul edilmiştir. Buna göre Türkiye'de Batı benzeri toplumsal sınıflar yoktur. Batı'da emperyalizm, kapitalizm ve istibdat; asilzadelere, ruhanilere, büyük sanayiye ve bankerlere dayanmakta ve ölkeler bu sınıfların çıkarlarına göre yönetilmektedir.⁸

Bu bağlamda Atatürk, Türkiye İktisat Kongresini açış konuşmasında "Türk halkının yararlarının birbirinden ayrı sınıflar halinde değil, aksine varlıkları ve çalışmaları sonucu birbirine lazım olan sınıflardan ibaret olduğunu" belirterek, "çiftçinin sanatkâra, sanatkârın çiftçiye ve çiftçinin tüccara ve bunların hepsine, birbirine ve işçiye muhtaç olduğunun inkâr edilemez" olduğunu ifade etmiştir. Yine İzmir'de toplanan Kongrede konuşan Atatürk, "ölkenin ziraat ölkesi olduğunu, ölkenin çoğunluğu çiftçi olduğu için bu alanda kudret gösterilebileceğini, ancak aynı zamanda sanatı (zanaat) artırmak zorunluluğı" üzerinde durmuştur. "Çünkü eğer sanat (zanaat) konusunda yine hoşgörölü olunursa o halde sanayi eserlerinde yine dışarıya haraç verir halde olunacaktır. Ürünlerin ve eşyaların değış tokuşu ve servete dönüşmesi için ticarete ihtiyaç vardır." Atatürk Kongrenin ardından Adana Türk Ocağı'nda henüz bir yıllık bir geçmişini olan Esnaf Cemiyeti'nin

7 Şevket Pamuk, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İletişim Yayınları, İstanbul 2007, s. 58-62.

8 Zafer Toprak, "Osmanlı Devleti'nde Korporatif Dünya Görüşü: Meslekçilik", *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi* C 2, İletişim Yayınları, İstanbul 1985, s. 374-375.

çayında yaptığı konuşmada ise “sanatkârların sahip oldukları küçük dükkânlar yerine muhteşem fabrikalar yapıldığını gördüğü gün duyacağı memnuniyeti ifade etmiştir.”⁹

Böylece ülkenin ihtiyaçlarına uygun bir iktisat programı çerçevesinde ulus olarak birlikte çalışılması öngörüsüyle ilk olarak Cumhuriyet’in İlan’ından sonra 1925 yılında çıkarılan 655 Sayılı Kanunla tüccar ve sanayiciler ile esnaf ve sanatkârın örgütlenmesi aynı kanuna dâhil edilmiştir. Kanunun dördüncü maddesine göre ticaret ve sanayi odaları buldukları mahallerin birer ticaret sicilini tutacaklardır. Bu sicille kanun gereğince odaya kaydı zorunlu olanlarla bunların dışında kalan bütün esnaf ve dükkâni bulunan sanatkârlar ve küçük tacirler kayıt edilecektir. Ticaret ve sanayi odası bulunmayan yerlerde bu tescil işlemini belediyeler yapacaktır. Kanunun onuncu maddesi ile bütün esnaf cemiyetleri Ticaret Vekâlet’ine bağlanmıştır. Bu cemiyetler hakkında daha önce (24 Mart 1338 tarihli talimatname ile) belediyelere verilmiş olan görev ve yetkiler Ticaret Vekâleti ve ticaret odaları tarafından yerine getirilecektir.¹⁰

Söz konusu Kanunun dördüncü ve onuncu maddelerinde yer verilen hususlardan esnaf ve küçük sanatkârların teşkilatlanma ve maddi hukuk açısından serbest dernekler rejimine bağlı kaldıkları değerlendirilmiştir. Bu durum onların teşkilatlanma, yönetim, işleyiş, aralarındaki ilişkiler, hak ve borçları tayin ve tespit açısından tamamen serbest olmalarını gerektirmektedir. Ancak Kanunun onuncu maddesinde bu cemiyetlerin Ticaret Bakanlığına bağlı kuruluşlar olduğu hükmü yer almıştır. Bu durumda özel hukuk rejimi yanında kamu hukuku kurallarının da uygulanması gerekmektedir. Böylece kendine özgü (sui generis) bir hukuk oluşturulmak istenmiş ve hatta bu zümre idari vesayetle genel hukuk prensiplerine aykırı olarak hiyerarşiye dayanan ve içerden gelen bir denetime tabi tutulmuştur. Böylece feodal üretim düzeninin bir çıktısı olan loncalar sistemi, dernekler aracılığıyla modern üretim kuruluşları olan odalar ile birlikte yaşatılmaya çalışılmıştır.¹¹

Kanuna istinaden hazırlanan Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesinin 135. maddesi de bütün esnaf cemiyetlerinin ticaret odalarına bağlanmasını hüküm altına almıştır. Ticaret ve iktisat müdürlükleri (birlikleri) kurulmuş olan yerlerde bu işlerle meşgul olan memurlar veya büro ticaret ve iktisat müdürleri dairesinde,

9 *Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri*, ATAM Yayınları, Ankara 2006, s. 477-478, 521-522.

10 Resmî Gazete, 2 Mayıs 1925, S. 99.

11 İkinci, *age.*, s. 74.

müdürlerin emri altında çalışacaklar ve esnaf cemiyetleri talimatnamesindeki haklar ve görevler de bu müdürlük tarafından kullanılacak ve yerine getirilecektir. Ticaret ve iktisat müdürlükleri bulunan yerlerde Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesindeki görev ve yetkileri ticaret odaları, ticaret ve sanayi odası bulunmayan yerlerde belediyeler yerine getirecektir. Ticaret odaları esnaf cemiyetleri ile ilgili işleri yürütmek üzere memur istihdam edecektir. Ticaret ve iktisat müdürlükleri olan yerlerde bu memurların sayısı ve maaşı Ticaret Vekâleti tarafından belirlenir.¹²

Hemen ardından Ticaret ve Sanayi Odaları Kanununun 10. ve Nizamnamesinin 135. maddeleri uyarınca tadilen “Esnaf Cemiyetleri Hakkında Talimatname” İcra Vekilleri Heyeti'nin 27 Eylül 1341 tarihli toplantısında kabul edilerek yayınlanmıştır. Buna göre bütün esnaf kethüdalıkları kaldırılmıştır. Esnaf ayrı ayrı cemiyetler kurabilir. Esnaf cemiyetlerinin ticaret ve sanayi odası olan yerlerde odalar tarafından, ticaret ve sanayi odası olmayan yerlerde belediyeler tarafından kayıtlı ve belirli bir toplanma yeri olacaktır. Esnaf cemiyetleri üyeleri tarafından yürütülen mesleki faaliyetlerin geliştirilmesi, esnaf arasında yardımlaşma, esnaf ve icra ettikleri meslekler hakkında bilgi edinilmesi, kayıt tutulması gibi iş ve işlemler başta olmak üzere birtakım görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Esnaf cemiyetleri ticaret ve sanayi odası olan yerlerde odalardan, ticaret ve sanayi odası olmayan yerlerde belediyeden verilecek numuneye göre esnafın kimlik bilgilerini, mesleki bilgilerini ve iş yeri bilgilerini içeren bir defter tutmak ve bu deftere esnafa ilgili tüm olup biteni kaydetmek zorundadır.¹³

Böylece esnaf ve dükkânı bulunan sanatkâr ile küçük tacirin ticaret ve sanayi odaları tarafından ticaret siciline kaydını zorunlu hale getiren Kanun, esnaf dükkânı bulunan sanatkâr ve küçük tacir olmak üzere ayrıma tabi tutmuştur. Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesinde dükkânı bulunan sanatkâr ifadesi küçük sanatkâr olarak belirlenmiştir. 1926 yılında çıkarılan Türk Ticaret Kanunu ile tacir niteliğinin gerektirdiği bazı yükümlülüklerden küçük erbabı hariç tutmak için tacir ve küçük tacir ayrımı yapılmıştır. 865 Sayılı Ticaret Kanunu'nun 14. maddesindeki “küçük tacir” düzenlemesine göre küçük tacir “küçük tacirler unvanı ticari ittihaz etmeğe, defatir-i tüccariye tutmağa ve işbu kanun ile tayin olunan hususâtı sicil ticarete kaydettirmeğe mecbur olmadıkları gibi iflâsa da tabi tutulamazlar” şeklinde tanımlanmıştır. Yapılan düzenlemeye bakıldığında, küçük tacir ifadesiyle esnaf kastedilmiştir. Çünkü tacirler; ticaret unvanı kullanmak, ticari

12 Resmî Gazete, 17 Teşrinisani 1925, S. 221.

13 Resmî Gazete, 21 Teşrinisani 1925, S. 224; *Ticaret ve Sanayi Odası Kanunu ve Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi ve Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi*, 1929, s. 70-77.

defter tutmak ve ticaret siciline tescil olmak zorundadır ve iflâsa da tabidirler. 1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile de küçük sanayi tabiri kullanılarak küçük sanatkâr sanayi erbabından farklı bir bağlamda ele alınmıştır. Böylece 1925 mevzuatında kullanılan esnaf tabiri küçük tacir ile küçük sanatkârı da kapsamıştır.¹⁴

Devletin toplumsal düzenin sürdürülmesine katkıda bulunmak üzere kurguladığı örgütlenmelerden biri olan esnaf ve zanaatkâr cemiyetlerinin faaliyetleri önceden olduğu gibi denetime takılmaktadır. Örneğin Sivas'ta bulunan Esnaf Teavün Cemiyeti “*dâhili nizamnameleri haricinde, muhalefet vadisinde hafî makas'd-i siyasiyye ile iştiğal ettiğî*” anlaşıldığından Cemiyetler Kanunu'nun 13. maddesi gereğince engellenmiştir.¹⁵

1934 yılı sonunda İzmir'de bulunan esnaf ve işçi cemiyetlerinin şekil ve idareleri ile ilgili yayınlanan beyannameye bakıldığında; Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu'nun 135. ve 136. maddeleri ile 21/9/341 günlü Heyet-i Vekile Kararnamesi üzerine kurulan esnaf ve işçi cemiyetlerinin şekil ve idarelerinde bazı aksaklıklar görüldüğü belirtilmiştir. Sıhî, içtimâî ve iktisadî amaçlarla kurulmuş olan bu cemiyetlerin daha canlı ve ülkeye daha faydalı bir hale getirilebilmesi için bütün esnaf ve işçilerin kanunî hükümlere uygun davranmaları, aksi takdirde haklarında ceza kanununun ilgili maddesi uyarınca kanuni takibat yapılacağı bildirilmiştir. Beyannameye ısrarla üzerinde durulan husus; tüm esnaf ve işçilerin cemiyetlere kaydının yapılması ve hüviyet cüzdanı almak zorunluluğudur.¹⁶

Geç sanayileşmeye başlayan Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında esnaf ve amele kitlelerinin sınırlarını belirlemek hayli zaman almıştır. Bu durum CHP hükümetlerinin esnaf-zanaatkâr ile amele kesimine yönelik politikalarını belirlemede karşılaştığı başlıca güçlüklerden olmuştur. CHF'nın 10 Mayıs 1931'de toplanan III. Büyük Kongresi tarafından kabul edilen nizamname ve programında devlet genel olarak toplumsal sınıfları şöyle ele almıştır:

“Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değil ve fakat ferdi ve içtimai hayat için iş bölümü itibariyle muhtelif mesai erbabına ayrılmış bir camia telakki etmek esas prensiplerimizdendir. Küçük çiftçiler, küçük sanayi erbabı ve esnaf, amele ve işçi, serbest meslek erbabı, sanayi

14 Zafer Toprak, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2016. s. 257-258; A. Gökhan Gölçek-A. Murat Köktaş, “Ekonomik ve Hukuki Yönleriyle Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'si'ne Esnaf Kavramı”, *IV. Uluslararası Türk Dünyası Araştırmaları Sempozyumu*, 26-28 Nisan 2017, Niğde, s. 87, 83-92.

15 BCA, 30.18.1.1/15.54.3, 26.08.1925.

16 BCA, 490.1.0.0/1462.62.2, 11.12.1934.

erbabı, büyük arazi ve iş sahipleri ve tüccar, Türk camiasını teşkil eden başlıca çalışma zümreleridir. Bunların her birinin çalışması, diğerinin ve umumi camianın hayat ve saadeti için zaruridir. Fırkamızın bu prensiple istihdaf ettiği gaye sınıf mücadelesi yerine içtimai intizam ve tesanüt temin etmek ve birbirini nakzetyecek surette menfaatlerde ahenk tesis eylemektir. Menfaatler, kabiliyet ve çalışma derecesiyle mütenasip olur.”¹⁷

1935 yılındaki IV. Büyük Kurultay'da kabul edilen parti programında ise halkçılık açıklanırken;

“...Kanun karşısında saltık bir eşitlik kabul eden ve hiçbir ferde, hiçbir aileye, hiçbir klasa, hiçbir cemaate ayrılık tanımayan yurttaşları, halktan ve halkçı olarak kabul ederiz. Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı klaslardan karşıt değil, fakat ferdiğ ve sosyal hayat için, iş bölümü bakımından, türlü hizmetlere ayrılmış bir sosyete saymak esas prensiplerimizdendir. Çiftçiler, küçük zanaat sahipleri, esnaf ve işçilerle, özgür ertik sahipleri, endüstrieller, tecimerler ve işyarlar Türk ulusal kuramının başlıca çalışma örgenleridir. Bunların her birinin çalışması, öbürünün ve kamunun hayatı ve genliğı için bir zorağıdır.”

denilmektedir.¹⁸ Ayrıca programa göre “*Türk işçilerinin ve esnafının ulusun ana varlığı içinde, o varlık için kuvvet ve fayda verici yolda ve Parti programının çerçevesi içinde örgütlenmesinin iş edinileceğı*” belirtilmiş ve bundan sonra uzun yıllar bu amaç uğrunda çaba sarf edilmiştir.¹⁹

İşçi ve esnaf teşekkülleri hakkında CHP IX. Büronun Genel Sekreterliğe Verdiği 28/11 (?)/935 tarihli rapora göre IV. Büyük Kurultay'ın kabul ettiği parti programının işçi ve esnafa ait olan hükümlerini yerine getirmek ve bu kesim için kurulacak teşkilat modelini tespit etmek üzere; CHP IX. Büro, işçi ve esnafın ülkedeki durumunu anlamak ve bu işlerin yabancı ülkelerde nasıl yürütüldüğünü öğrenmek için bilinmesi gereken hususları ayrıntılı sorular şeklinde düzenleyerek 1935 yılında elçilere ve parti örgütüne göndermiştir. Bir taraftan alınacak cevaplar, diğer taraftan yapılacak incelemeler üzerine elde edilecek bilgiler bir araya getirilerek bir kanaate varılması düşünülmüştür. Bunun üzerine genel sekreterlik bürosu İstanbul'da bulunduğu sırada İstanbul'un esnaf işleri ve kuruluşları üzerinde bazı incelemeler yapmış, Zonguldak işçileri için önceden

17 C.H.F. Nizamnamesi ve Programı, TBMM Matbaası, Ankara 1931, s. 32.

18 CHP Programı 1935, Ulus Basımevi, Ankara s.7-9.

19 CHP Programı 1935, s. 50-51.

çıkarılmış olan 151 numaralı kanun hükümlerinin nasıl uygulandığı sorulmak suretiyle bilgi edinilmek istenmiştir. Elde edilen bazı yabancı ülkelerin mevzuatı gözden geçirilmiştir. Ayrıca işçi ve esnaf işleri ile az çok ilgilenmiş kişilerle bu konu üzerinde konuşarak konunun genel hatları ve ülkenin bu konudaki başlıca ihtiyaçları hakkında bazı fikirler edinilmiştir.²⁰

1935 yılında CHP tarafından işçi ve esnaf işleri hakkında yurt dışındaki bazı temsilciliklerden bilgi istenmesinin nedeni İş Kanunu hazırlıkları olmuştur. Burada ulusal ekonomi ve endüstrinin günden güne gelişmesi sonucu ülkede işçi kitlelerinin büyüdüğü, diğer taraftan esnaf kütlesinin de eskiden beri şehir ve kasabalarda önemli bir kitle olduğu belirtilmiştir. Bu kitlelerin sağlık ve sosyal yardım ihtiyaçlarının gözetilip, çalışma ve yaşama şartlarının düzeltilmesi gerekmektedir. Partinin IV. Büyük Kurultayı'nın onayladığı parti programı Türk işçi ve esnafının hayatı ve haklarıyla ilgilenmeyi ve bunları teşkilatlandırıp ulusal kuram için faydalı bir kuvvet haline getirmeyi kabul etmiştir.²¹

CHP'nin yabancı ülkelerdeki işçi ve esnaf teşkilatları ile ilgili öğrenmek istediği konu başlıkları işçi ve esnaf kanun ve nizamnameleri ile işçi ve esnaf teşekküllerinin birlik ve umumi merkezleri, büroları; işçi ve esnaf sigortaları, özellikle bunlara ait kuruluşların siyasal partilerle ilişkileri şeklindedir. Bükreş, Roma, Prag, Belgrad, Berlin, Varşova gibi dış temsilciliklerden istenilen bilgiler gelmiş, bu temsilcilikler buldukları ülkelerin esnaf ve işçi teşkilatlarına ait bilgileri bazen gecikmeli de olsa temin ederek Türkiye'ye göndermişlerdir. İş Kanunu'nun kamutayda görüşülüyor olması sebebiyle elçiliklere geciktirilmeden gönderilmesi için uyarıda bulunulması ihtiyacı duyulmuştur. Burada belirtilmesi gereken bir husus dış temsilciliklerden gelen bilgilere bakılırsa bazı ülkelerde de mevcut uygulamanın Türkiye ile birtakım benzerlikler gösterdiği ve tüm boyutlarıyla verimli işleyen bir sistemin olmadığıdır. Örneğin Prag maslahatgüzarlığından gelen bilgiye göre esnafın devlet teşkilatında mercii büyük şehirlerde belediyelere bağlı esnaf daireleri ve küçük şehirlerde köylerde kaza ve nahiye mülkiye makamlarıdır. Bununla birlikte matbaacılık, kitapçılık, elektrikçilik vb mesleklerde faaliyet yürütmek isteyen esnafın büyük şehirlerde dahi başvuru makamları vilayetlerdir. Vilayetler arasında yolcu nakliyatı yapmak isteyen bir kişi ise doğrudan doğruya Ticaret Bakanlığından izin almak zorundadır. Esnafın hastalık, maluliyet, işsizlik, kaza ve ölüm için kanunla sağlanmış sigortaları yoktur. Böyle bir kanun hazırlanması düşünülmektedir.

²⁰ BCA, 490.1.0.0 / 1443.18.1, 28.12.1944.

²¹ BCA, 490.1.0.0/ 1445.25.1, 15.04.1936.

Ayrıca Prag'ta ilginç bir uygulama olarak; esnaf, yanında çalıştıracağı 18 yaşından küçük erkeklerin ve genellikle kadınlarla kızların ahlaki bakımdan idaresini de üstlenmek zorundadır. Varşova (Polonya) da ise esnaf odaları hükümetin elindedir. Bunların üyelerinin beşte ikisini hükümet seçmektedir. Gerek bu üyeler gerek bu kuruluşlara verilecek kredinin etkisi ile hükümet duruma hâkim olmaktadır.²²

Yabancı ölkelerin işçi ve esnaf teşkilatlarının incelenmesiyle bazı çıkarımlarda bulunulmuştur. Buna göre liberal ölkelerde teşkilatın mecburiyeti ve devletçe tanınmış olması şartı yoktur. Bu ölkelerin kanunları birliklerin kuruluş şartlarını, faaliyet konularını, sahip oldukları hak ve yetkileri tespit etmekle yetinmiştir. Meslek erbabının teşkilata bağlanması, bağlandıktan sonra ayrılması gibi kişinin özgürlüğü ile ilgili hususlarda serbestlik esası saklı tutulmuştur. İtalya, Almanya, Avusturya, Bulgaristan gibi ölkelerde toplumsal sınıflar arasında belirsizlik ve geçişkenlik olduğu ve bu toplumsal sınıflardan özellikle işçi ve esnafın teşkilatlandırılması hususunun gündemde olduğu (genellikle faşist-totaliter) ölkelerin işçi ve esnaf teşekkülleri incelenmiştir. Sonuç olarak; idarelerine hâkim olan prensip her ne olursa olsun medeni ölkelerde mesleki birlikler ekonomik ve sosyal bir zorunluluk haline gelmiştir. Birey işinde ve hayatında mümkün olduğu kadar rahat olabilmek için mesleğinin himayesine sığınmaya mecbur kalmıştır. Bu mecburiyet liberal olan ve olmayan ölkelerde farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Liberal ölkelerde mesleki birlikler kurmak serbesttir ve aynı meslek için birkaç birlik kurulması mümkündür. Meslek mensupları birliklere üye olmakta veya üyelikten çekilmekte serbesttirler. Devlet birliği idare edecek olanlar için ancak genel şartlar arar; şahıslar, aziller ve atamalar ile uğraşmaz. Liberal anlayışı benimsemeyen ölkelerde durum aksinedir. Bu ölkelerde birliği kurmak ve aynı meslek için tek bir kuruluş tanımak, üyeliği zorunlu tutmak, idare edenlerin şahıslarının hükümet tarafından kabul edilmesi esastır. Prensiplerini tamamen uygulayabilen ikinci kısım ölkelerde toplumsal heyet şahıslardan değil, şahısların toplandıkları mesleki kuruluşlardan oluşmuştur.²³ Türkiye'de ise hemen hiçbir açıdan düzenlenmemiş olan esnaflık;

- *Az çok tahsil ve tecrübe ile yapılabilir sanatlar için ehliyet aramak,*
- *Umumi hizmet ve menfaatleri ilgilendiren işler için müsaade usulü koymak,*
- *Eyi işlemleri erbabının iş hacmine ve ihtiyaç derecesine uygun olmalarına mütevakıf bulunan işler için kadro tespit etmek,*

²² BCA, 490.1.0.0./1445.25.1, 15.04.1936.

²³ BCA, 490.1.0.0/1443.18.1, 28.12.1944.

- *Kalfalık ve çıraklığa ait şart ve usulleri düzeltmek,*
- *Esnaf arasında sağlık ve sosyal yardım tertipleri kurmak,*
- *Mesleği ve sanatı ileri götürmek; esnafta mesleki namusu ve vicdanı kuvvetlendirerek hile ve aldatmanın ve tüketicileri zarara sokmaları âdetinin önüne geçmek bakımlarından nizama muhtaçtır.*²⁴

Bu durumda esnafı tarif ve tasnif eden, esnaflık şartlarını tespit eden, çıraklık ve kalfalık dönemlerini tayin eden, mesleki suçlar için mesleki cezalar düzenleyen, narh, tarife ve genel olarak esnafı ilgilendiren işlerde, esnaf birliklerinin mütalaalarının (istişari mahiyette) alınmasını tavsiye eden, aradaki anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak için merciler ve usuller gösteren bir “esnaf veya küçük sanatlar kanunu” yapmak lazımdır.²⁵

Küçük sanat ve meslek alanında niteliklerine göre sanatkârlar için ehliyet ve hükümet izni ve tahdit sistemleri; çıraklık, kalfalık ve ustalık şartları, süreleri ve imtihanları; sanatın ve mesleğin gelişmesine ve korunmasına, mesleki ahlak ve saygınlığın korunmasına ve desteklenmesine ait tedbirler ve yaptırımlar konulması gibi konular düzenlenir. Teşkilat konusu, ortak hak ve menfaatlere sahip aynı iş veya meslek sahiplerinin birlik kurmalarıdır. Hükümet teşkilat konusunda işçi ile esnafı birbirinden ayırmanın gerek olduğuna kanaat getirmiştir. Nitelikleri tamamen ayrı olan bu iki zümreyi İzmir’de olduğu gibi bir birlikte toplamak ne doğru ne de mümkündür. Çünkü esnaf denilen küçük sanatkâr her şeyden önce küçük dahi olsa bir sermayenin ve bağımsız bir işin sahibidir. Dolayısıyla küçük sanatkârlar ile işçilerin hak ve menfaatleri ortak değildir. Diğer taraftan sigorta meselesi de böyle bir ayrılığı gerektirir. İşçi sigortalarının hemen yarı sermayesi patronlar tarafından karşılanır. Kendileri patron olan esnaf için böyle bir durum söz konusu değildir. Bunun yanında küçük sanat ve meslek erbabının sahip oldukları nitelik itibarıyla toplumda bir denge unsuru olarak korunması ve desteklenmesi de ihmal edilmemesi gereken idari ve toplumsal bir zorunluluktur. Nitekim hiçbir medeni ülkede esnaf ve işçi bir teşkilat altında toplanmamıştır.²⁶

Türkiye’de 15/06/1937 tarihinde yürürlüğe girecek olan İş Kanunu ülkenin iş hayatını, işçilerle işverenlerin ilişkilerini düzenlemiştir. Bu sırada küçük sanat ve meslek erbabının yetişmesi, sanatlarını icra edebilmeleri ve himayeleri ile ilgili

²⁴ BCA 490.1.0.0/1443.18.1, 28.12.1944.

²⁵ BCA 490.1.0.0/1443.18.1, 28.12.1944.

²⁶ BCA 490.1.0.0/1443.18.1, 28.12.1944; BCA 490.1.0.0/1447. 29.2, 16/05/1945.

hükömler için oluşturulmasına ihtiyaç duyulan kanun da İktisat Vekâleti tarafından hazırlanmaktadır. Teşkilat konusunda henüz bir hazırlık yoktur. İş Kanunu'nda ise işçilerin teşkilatı hakkında hiçbir hüküm mevcut değildir.²⁷

Raporlarda belirtildiğine göre ölkede milli ekonominin ve sanayinin gelişmesiyle her gün sayısı artan bir işçi kitlesi ve bütün şehir ve kasabalarda çoğunluğu geleneksel teşkilatlarını koruyan bir esnaf zümresi vardır. Hiçbir ölkede bu zümreler devlet eliyle teşkilatlandırılmamıştır. Bu zümreler haklarını ve çıkarlarını korumak için bir araya gelmiş ve bu suretle işçi ve patron kuruluşları oluşmuştur. Bazı devletlerin bu teşkilatları kontrol etmeleri sosyal düzen ve dengeyi koruma amaçlı olup, ancak son yıllarda görölmekte olan bir durumdur. En gelişmiş uygulaması İtalya'da görölen bu korporatif sistemin devletin denetimi altındaki bu teşkilatı bir gün devlete hâkim kılmayacağı bilinemez. Yalnız küçük sanat erbabının teşkilatı ile yetinmesi halinde böyle bir mecburiyet olmayacaktır. Çünkü eskiden beri toplumsal yapının alışkın olduğu esnaf kuruluşlarının başlıca amaçlarından biri sanat ve mesleklerinin ilerlemesi ve gelişmesi, kredi sağlanması, çırak, kalfa yetiştirmek, mesleki ahlak ve vicdanı takviye etmek gibi ölkeler için faydası ihmal edilmeyecek amaçlardır. Diğer sebeplerle beraber özellikle büyük sanayinin gelişmesi karşısında esasen varlıkları zaafa uğramış olan küçük sanatların desteklenmesi sosyal yapıda dengeyi sağlamak için zorunlu kabul edilebilir.²⁸

Esnafı teşkilatlandırma konusundaki bütün bu ön hazırlıklardan sonra 1930'lu yılların sonuna doğru ölkedeki esnaf cemiyetlerinin tüzel kişiliklerinin partiye bağlanması için çalışmalar başlamıştır. Bunun için CHP Genel Sekreterliği tarafından "CHP'ne Bağlanacak Hükmi Şahsiyetlerin Partiye Bağlanmalarını Gösteren Öğrenek" hazırlanmıştır. 31/05/1936 tarihli öğrekte şöyle denilmektedir:

"CHP Tüzüğü'nün, büyük kurultay üyelerini sayan 31. maddesinin "ç" fıkrası "partiye bağlı olduğu Genbaşkurca onaylanmış olan hükmi şahsiyetlerin büyük kurultaya delege gönderebileceklerini" yazmaktadır. Parti Tüzüğü, teşekkül maksatları ve iştiğal mevzuları itibarıyla hangi cemiyetlerin Partiye bağlanabileceğini veya bir cemiyetin Partiye bağlanması için ne gibi şartlara tabi tutulması hakkında bir hüküm ihtiva etmemektedir. Partiye bağlılığı kabul edilen hükmi şahsiyetler büyük kurultaya delege göndermekle Partinin en büyük müessesesinde söz ve

27 BCA, 490.1.0.0/1447.29.2, 16.05.1945.

28 BCA, 490.1.0.0/1443.18.1, 28.12.1944; BCA, 490.1.0.0 /1447.29.2, 16.05.1945.

rey sahibi olmak ve kendi varlıklarını Partinin yüksek şerefine bağlamak suretiyle Partinin müzaheret ve himayesini kazanmış olacaklardır. Bundan başka (memlekete türlü ergelerle kurulmuş olan faydalı ve hayırlı girişimlere ve bütün örgütlere) karşı sevgi ve ilgi taşımayı nizamnamesiyle taahhüt eden Partimizin kendisine bağlanmış olan bu nevi teşekküllere karşı sevgi ve ilgisini de genişleteceği tabidir. Bunun için bu kurumların da karşılıklı olarak Partiye karşı bazı yüklenler altına girmeleri gerekli görülmüştür...”

Partiye bağlanacak tüzel kişiliklerin öncelikle kendi kongre veya umumi heyetlerinde Partiye bağlılıklarını karar altına almaları lazımdır. Partiye bağlılık talebinde bulunacak kurumların Kemalizmi kabul ettikleri ve Partinin bu konuda parti programına koyduğu prensibi asıl olarak almış olmaları ve nizamnamelerini bu esasa göre düzenlemiş olmaları gereklidir. Bu kurumların başkanları ve idare heyeti üyeleri gibi genel kongreleri tarafından seçilecek kişilerin Parti tarafından onaylanmış olmasını da kabul etmeleri gereklidir. Parti gerekirse kurulun Başkanı için aday gösterecektir. Parti tüzüğü'nün 31. maddesinde yazılı tüzel kişiliklerin partiye bağlanmasını kabul için Genyönkurca bu esasların kabul edilmesi üzerine 13/08/1938 tarihli CHP buyruğuna karşılık olarak gönderilen yazılardan ülkedeki bazı teşkilatların partiye bağlanma talepleri illerden teker teker gelmeye başlamıştır. Konya, İstanbul, Adana, Afyon, Balıkesir, Trabzon, Samsun, Eskişehir, Giresun, Zonguldak, Edirne illerinde varsa kurulmuş olan tüm esnaf kuruluşları ile barolar, etibba odaları, amele birlikleri, ihtiyat teavün sandıkları partiye bağlılık kararı almışlardır. Ulusal Ekonomi ve Artırma Kurumu ile Ziraat Mektepleri Mezunları Cemiyeti de partiye bağlılık kararı alan kuruluşlardandır.²⁹

1938 yılında esnaf cemiyetleri ortak idaresi tarafından kurulmakta olan hastanenin ameliyat odası için gerekli olan araç gerecin parti tarafından karşılanmasının istenmesi, parti ile esnaf ve zanaatkâr örgütleri arasındaki ilişki açısından belirtilmelidir. Devletin bazı esnaf cemiyetlerinin varlığını sürdürmeleri konusunda destek olduğu bilinmektedir. Arz edilen yazıda İstanbul Esnaf Cemiyetleri üyelerinin iktisadi alanda güçlü bir şekilde çalışabilmelerini sağlamak amacıyla açmakta oldukları hastaneye destek olmak üzere 1500-2000 lira kadar Partinin yapacağı yardımın cemiyetler üzerinde partinin ilgi ve yardımını fiilen göstereceği gibi, esnaf üzerinde de maddi ve manevi büyük etkiler uyandıracığı söylenmiştir. Böylece esnafın partiye olan bağlılığı ve sadakati artacak ve yardım isabetli bir hareket olacaktır.³⁰

²⁹ BCA 490.1.0.0./207.820.1, 06.12.1938.

³⁰ BCA 490.1.0.0./ 600.77.5, 10.07.1945.

1939 yılında CHP Genel Sekreterliğine gönderilen bir yazıya göre; küçük esnafın kalkınması ve bir teşkilata bağlanarak himayeleri hakkında yüksek kamutayca gözden geçirilmekte olan kanun projesi ilgililer üzerinde olumlu etki bırakmıştır. Bu sırada partili küçük esnaftan alınan görüşler ve tespit edilen ihtiyaçlar 1930'lu yılların sonuna gelindiğinde ölkede esnaf zümresinin durumu hakkında fikir vermektedir. Buna göre:

- 1- Henüz zorunlu eğitim çağında olup da hiç eğitim görmemiş 8-10 yaşlarında çocuklar çıraklıkta çalıştırılmakta ve buna hiçbir kuvvet engel olamamaktadır.
- 2- Esnafın sağlık, ekonomi, vatani ve tabii bilgilerden mahrumdur.
- 3- Esnafın ticaret usulüne uygun kayıtları yoktur.
- 4- Esnafın sıhate uygun olmayan yerlerde, sağlığa zararlı şekilde çalışmaktadır.
- 5- Sermayesi sınırlı olan esnaf %50 fazlasıyla mal satın almakta olduğu için güç geçinebilmektedir.
- 6- Çırak, kalfa ve usta yetiştirme kursları yoktur.
- 7- Sabahları saat 7'de ve daha erken işe başlayıp geceleri 12'ye kadar çalışanlar vardır.
- 8- Çürük mal çıkaran esnaf kontrolsüzdür ve cezasız kalmaktadır.
- 9- Ehliyeti olan ve olmayanların çalışmalarına izin verilmektedir.
- 10- Rekabet yüzünden maliyet fiyatına mallarını elden çıkaranlar az değildir.
- 11- Ne işverenin ve ne de iş yapmanın felaket, işsizlik, hastalık ve ölüme karşı sigortaları yoktur.
- 12- Yapıcı, marangoz, ayakkabıcı ve bütün sanat erbabı diye görünenler yapacakları işe göre kroki çizmekten ve kuramsal bilgilerden mahrumdur.
- 13- Yabancı ölkelerde olduğu gibi esnafa ait üretim ve tüketim kooperatifleri yoktur.
- 14- Bütün sanatkârlar geçim konusunda şikâyetçidir. Bunlar arasından pek çoğu işlerini erteleyerek resmi veya özel kuruluşlarıyla odacılık gibi küçük işlere sokulmaya çalışılmaktadır.³¹

Burada İş Kanunu ile bazı tedbirler alındığı gibi, Kamutayda müzakere edilmekte olan Küçük Sanatlar Kanunu ile de bu esnafın teşkilatlandırılması ve kalkınmasının dikkate alındığı bildirilmiştir.³²

³¹ BCA, 490.1.0.0/1447.29.2, 16.05.1945.

³² BCA, 490.1.0.0/1447.29.2, 16.05.1945.

655 Sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde esnaf-zanaatkâr kesimine kredi sağlanması konusu CHP'nin çözüm geliştirmesi gereken başlıca konulardan biri olmuştur. Parti programlarına da yansıyan bu konuyla ilgili olarak; Partinin 1931 yılındaki programının "iktisat" kısmında küçük sanat erbabı ve esnaf ile ilgili olarak; *"küçük sanatlar erbabını ve esnafî müşküller ve zaafılardan kurtarmak ve onları daha kuvvetli, emniyetli bir vaziyete koymak ve onlara kredi müesseseleri yaratmak düşündüğümüz esaslî noktalarındır. Küçük ve büyük sanayi, iptidai madde müstahsillerinin menfaatlerine de uygun himayeye nail olacaklardır"* denilmektedir.³³

1939 yılındaki Parti programında da esnafın devam edegelen kredi sorununa sahip çıktığı yinelenmiştir. Bu programda *"kredi meseleleriyle ihtiyacın talep ettiği ehemmiyette iştiğal olunacağı"* belirtilmiştir. Programda "küçük sanatlar erbabı, esnaf, küçük tacir" kredi ihtiyacı temin edilecek zümreler arasında sayılmıştır. Küçük sanatların gelişmesine imkân verilmesi de programda yer almıştır.³⁴ 1939 programının 69. maddesi de yine işçi ve esnafın teşkilatlandırılması hususunda önceki programın ifadesini tekrarlamıştır. Söz konusu madde *"Türk işçilerini ve esnafımızı milletin ana varlığı içinde o varlık için kuvvet ve fayda verici yolda ve bu programda çizilen zihniyetle teşkilatlandırmayı iş edineceğiz"* şeklindedir.³⁵

Parti programının yanında dönemin hükümet programında da esnafın kredi sorununun çözümüne yer verilmiştir. I. Bayar Hükümeti (01.11.1937-11.11.1938) kurulurken Başvekil Celal Bayar tarafından okunan hükümet programında;

"Şef, "Küçük esnafa ve küçük sanayi erbabına muhtaç oldukları kredileri kolayca ve ucuzca verecek bir teşekkül vücuda getirmek ve kredinin, normal şartlar altında ucuzlatılması" direktiflerini vermişlerdir. Kabul buyurmuş olduğunuz Halk Bankası ve Halk Sandıkları Kanunu malûmunuzdur. Memleketimizde diğer sahalarda çalışan kredi müesseselerinin çoğalmakta bulunmasına rağmen bu çeşit küçük kredi ihtiyacını tatmin yolu çok dardır. Birkaç kredi müessesesi istisna edilirse bunlar için hemen hemen, gizli tefeciden başka müracaat edilecek kapı yoktur. Halk Bankası ve Halk Sandıkları bu boşluğu dolduracaktır... Küçük kredi meselesini hal işinde Devletin iktisadı olduğu kadar içtimaî olan bir mükellefiyeti de vardır. Şefin emrini yerine getireceğiz" denilmektedir.³⁶

33 *C.H.F. Nizamnamesi ve Programı*, TBMM Matbaası, Ankara, 1931, s. 33.

34 *Cumhuriyet Halk Partisi Parti Programları (1923-1976)*, Yay. haz. Erol Tuncer, TESAV Yayınları, Ankara, 2021, s. 94-96.

35 *Age.*, s. 108.

36 İrfan Neziroğlu, Tuncer Yılmaz, haz., *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*, C 1, TBMM Başkanlığı Yayınları, TBMM Basımevi, 2013, s. 273-274.

Nitekim Halk Bankası'nın kuruluşu da devletin esnaf kesiminin gelişimine yönelik bu dönemdeki girişimlerinden biri olmuştur. 1933 yılında esnafın içinde bulunduğu güç duruma çözüm olmak üzere Meclise getirilen 2284 Sayılı Kanun tasarısının hükümet tarafından sunulan gerekçesindeki ifadeler esnafın kredi konusunda içinde bulunduğu durumu çarpıcı bir şekilde açıklamaktadır. Bu konuda tutanakta yer alan ifadelerin bir kısmı şöyledir:

“... Yapılan gözlemler ve İktisat Vekâleti 'ne zaman zaman yansıyan olaylardan İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük birkaç şehir dışında ülkenin büyük küçük diğer şehirlerinde bankaların faiz oranı %38'e çıkmaktadır. Üstelik bu %38'lik faiz oranının fiilen normal kabul edilerek, bunun üstündeki miktarın vurgunculuk sayılmasıdır. Ülkenin ekonomik faaliyetlerini felce uğratan, sosyal bünyesini sarsan bu durum karşısında tedbir almak zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Çeşitli sebeplerle büyük bir çoğunluğu bankaların faaliyet alanları dışında kalan tacir, küçük sanatkâr, küçük çiftçi, memur ve diğer halk tabakaları için sınırlı sayıdaki küçük kredi kuruluşları hariç tutulacak olursa; hemen hemen tefecilerden başka başvurulacak yer yoktur. Bunların aldıkları faiz ayda en aşağı %5'ten başlayarak yine ayda %10'a varmıştır. Bu ağır faizleri ödeyecek doğal kazanç aracı olmayacağından bu durumla karşılaşan vatandaşların iflâs ile karşılaşacakları muhakkaktır. Tefecilerle mücadele edebilmek için bir taraftan tefeciliği ve tefecileri çerçevelemek, diğer taraftan yeni kredi kuruluşları oluşturmak suretiyle fiilen ihtiyacı karşılamak gerekmektedir. Bu nedenle büyük krediye ihtiyacı olan küçük esnaf ve çeşitli küçük sanatkârların krediye ihtiyaçlarının büyük olması ve düşük faizle çalışabilen kredi kuruluşları olmadığı için sıkıntı içinde olduklarından, bunlar da diğer krediye ihtiyacı olan halk kütleleri gibi Halk Bankası'nın idaresine verilmiştir...”³⁷

Bu suretle 1933 yılında kabul edilen 2284 Sayılı “Halk Bankası ve Halk Sandıkları Kanunu” ile merkezi Ankara'da olmak üzere 3.000.000 liraya kadar sermayeli Halk Bankası adıyla bir anonim şirket kurulması konusunda İktisat Vekâleti yetkilendirilmiştir. Maliye Vekâleti bu bankaya 1.000.000 lira sermaye ile katkı ve bu sermayeye ait oylar İktisat Vekâleti tarafından kullanılır. Halk Bankası'nın müdürü banka meclisi idaresine danışılarak İktisat Vekili'nin arzı üzerine İcra Vekilleri Heyeti kararıyla belirlenir. Halk Bankası'nın belirleyeceği yerlerde İktisat Vekâletinin izniyle halk sandıkları kurulacaktır. Halk sandıklarının yapacağı ikraz ve istikraz işleri ile diğer işlemleri, İktisat Vekâleti tarafından tasdik edilecek esas

sözleşmelerine ve Halk Bankası tarafından tasdik edilen dâhilî nizamnamelerine göre yapılacaktır. Halk sandıklarının sermayesi hisse senetlerine ayrılmıştır. Bu hisse senetleri nama yazılıdır. Millî kuruluşlar ve İktisat Vekâleti'nin kabul edeceği gerçek ve tüzel kişiler bu sandıkların sermayesine hissedar olarak katılabilir. Esnaf kuruluşları tarafından kurulacak kredi kuruluşları da Halk Bankası teşkilâtından faydalanmak isterlerse Halk Sandıkları hakkındaki hükümlere tâbidirler.³⁸ 1938 yılında bu kanunda 3331 Sayılı “Halk Bankası ve Halk Sandıklarının Sermayeleri Hakkında Kanun” ile bazı değişiklikler yapılmıştır.³⁹

2. 4355 Sayılı Kanun Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında Atatürk'ün ölümünden sonra, İnönü döneminde de ülkenin iktisadi yapısı içinde bir yeri olan esnaf-zanaatkâr zümresinin mesleki gelişimi ve teşkilatlandırılması ile devlet ile olan ilişkileri gündemde kalmaya devam etmiştir.

Ülkenin en kalabalık esnaf kitlesine sahip olan İstanbul'da 1925 mevzuatına göre kurulan esnaf cemiyetlerinin sayısı zamanla 191'e yükselmiştir. İstanbul'daki esnaf cemiyetlerinin verdiği bilgilere göre, 1940 yılı itibarıyla esnaf cemiyetlerine kayıtlı üye sayısı 54.739'dur. 1925 mevzuatıyla esnaf odaları bir yandan Vekâlet tarafından idari denetime bir yandan iç denetime tabi tutularak hem özel hukuk hem de kamu hukuku kuralları uygulanmıştır. Bu uygulama birçok karışıklığın çıkmasına neden olmuştur.⁴⁰ 1943 yılında kaleme alınan bir yazıda da belirtildiği üzere Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi genellikle dağınık ve birbirlerine zıt hükümleri içermesi bakımından ihtiyaçlara cevap veremez durumdadır. Esnaf cemiyetlerinin iktisadi hayatta aktif rol yerine getirmelerini sağlamak için mevzuatın iyileştirilerek ihtiyaçları karşılayacak değişiklikler yapılması gerekmiştir. Uzun tetkiklerden sonra bu değişikliğin esnaf odaları kurularak yapılması uygun bulunmuştur. Esnaf odaları oluşturulurken göz önünde tutulan en önemli husus; meslek ahlak ve disiplinini bu mesleklerin de faaliyet sahası içine almaktır.⁴¹

1942 yılı sonuna doğru Başvekil Saraçoğlu imzasıyla Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları ve Esnaf Odaları Teşkili” hakkında kanun tasarısının gerekçesinde ticaret ve sanayi odaları,

38 *Resmî Gazete*, 18 Haziran 1933, Sayı: 2430.

39 *Resmî Gazete*, 27 Kânunusani 1938, Sayı: 3819.

40 Toprak, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, s. 263-264.

41 İzzet Kolay, “Esnaf Cemiyetlerinin İstikbali -Esnaf Odaları”, *İktisadi Yürüyüş*, S. 77, 1943, s. 21.

ticaret borsaları ve esnaf birliklerinin tabi oldukları mevzuat şöyle belirtilmiştir: 655 Sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile buna ilişkin olarak düzenlenmiş nizamname, 3 Nisan 1302 tarihli Umum Borsalar Nizamnamesi'nin ticaret borsalarına ilişkin sınırlı hükümleri, çeşitli talimatnameler, 21 Eylül 1941 tarihli Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi. Genellikle dağılık ve çoğunlukla birbirine zıt hükümler içeren bu mevzuat günün ihtiyaçlarına uymamaktadır. Kanun tasarısında belirtildiğine göre söz konusu müesseseleri ülkenin iktisadi hayatındaki önemleri itibarıyla aktif rol oynayabilecek hale getirmek için, ilgili mevzuatlarında esaslı değişiklikler yapılması zorunlu hale gelmiştir. Kanun tasarısında dönemin ihtiyaçlarından kaynaklandığını öngördüğümüz meslek ahlak ve disiplininden söz edilmiştir. Bu konuda gerekçede mevcut ticaret ve sanayi odalarını, ticaret borsalarını ve mevcut esnaf birliklerini teşkilatlandırmak maksadıyla gerekli bütün esasları ve yaptırımları içerecek şekilde hazırlanan kanun projesindeki görüş şöyle belirtilmiştir:

“...İlişik projenin tanziminde göz önünde tutulan ana hedef, millî varlığımızın temellerinden birini teşkil edecek meslek ahlak ve disiplinini bu teşkilât vasıtasıyla tüccar, sanayici ve esnaf zümrelerinin faaliyetleri sahasında da günün ihtiyaçlarına en uygun bir şekilde tesis etmektedir. Filhakika tüccar, sanayici ve esnaf zümrelerinin, memleketin umumî menfaatlerine uygun bir şekilde çalışmalarını temin edecek bir meslek ahlak ve disiplininin mevcut olmadığı içinde bulunduğumuz buhran senelerinin açıkça meydana çıkardığı bir hakikattir. Bu vakianın en önemli sebeplerinden birisi de bu ahlak ve disiplini kendilerine telkin etmek vazife ve mesuliyetini haiz sağlam bir meslek teşkilâtının yokluğudur. Millî menfaatlere aykırı hareket eden fertlerin, Devlet tarafından ayrı ayrı takip edilerek umumî hükümler dâhilinde cezalandırılması, tatbikatta güçlükler yarattığı gibi, bugünün dâvalarını hal için kâfi bir tedbir olmaktan uzaktır. Hâlbuki muayyen bir kadro ve teşkilât içinde birleşmiş meslek mensupları, Devletin karşısında bir fert gibi yer alarak, en sıkı ve tesirli bir kontrole tabi tutulabilirler. Bugün vatandaşların, mesleki hayatları ile millî menfaatler arasındaki sıkı alâka ve münasebet artık münakaşa edilmeyecek kadar katıyetle kabul edilmiş bir keyfiyettir. Buna nazaran, fertlerin kendi mesleklerinde temin edecekleri menfaatler, ancak ammenin menfaatine uygun düştüğü zaman, millî bir kıymet ifade edebilir. Binaenaleyh, mesleki faaliyetleri, millî menfaatlerin gösterdiği istikamette yürütmeği mümkün kılacak mazbut bir nizamın tessüsü, alınacak tedbirlerin aksamaması bakımından da lâzımdır...”⁴²

42 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: VI, C 30, İctima: IV, İnikat: 24, 6/1/1943.

Nitekim 11 Ocak 1943 tarihinde kabul edilen 4355 Sayılı Kanun'un birinci maddesinde; "ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları ve ticaret borsalarının, kanunda yazılı esaslar çerçevesinde olmak üzere meslek hizmetlerini görmek ve hükmi şahsiyeti haiz olmak üzere iktisadi ihtiyaçların lüzumlu kıldığı yerlerde Ticaret Vekilliği tarafından kurulacağı" belirtilmiştir. Odaların faaliyet sınırları Ticaret Vekâleti tarafından tespit edilecek ve uygulamaya ait hükümler nizamname ile belirlenecektir. Kanunda "teşekkül" kelimesiyle ticaret ve sanayi odaları ile ticaret borsaları gibi esnaf odaları kastedilmiştir. "Esnaf" sözcüğü ile ise ister seyyar olsunlar ister bir dükkânda veya bir sokağın belirli yerlerinde sabit olsunlar, ticareti nakdî sermayesinden çok bedeni mesaisine dayanan ve kazancı geçimini sağlamaya yeterli olacak derecede az olan sanat ve ticaret sahipleri kastedilmiştir. Esnaf buldukları yerin esnaf odalarına kaydolmaya mecburdurlar.⁴³

4355 Sayılı Kanunla esnaf odalarının; meslek heyetleri, oda meclisleri ve idare heyetleri olmak üzere üç organı belirlenmiştir. Kanunda sözü edilen odalardan biri olan esnaf odalarının idare heyetlerinin reisleri heyetler azası arasından Ticaret Vekâleti tarafından seçilecektir. Diğer odalar gibi esnaf odalarının da Ticaret Vekilliği tarafından tayin edilen bir umumî kâtipi ve ihtiyaç duyulması halinde bir umumî kâtip muavini bulunur. Umumî kâtip üyesi olduğu kuruluşun idare heyeti ve meclisi nezdinde hazır bulunur ve Ticaret Vekilliğini temsil eder. Umumî kâtip ve muavinlerinin ücretlerinin Ticaret Vekilliği tarafından tespit edilip, üyesi oldukları kuruluş bütçesinden ödenmesi uygun görülmüştür. Bu durumu Osmanlı'da devlet tarafından tayin edilen kethüdanın maaşlarının ait olduğu meslek kuruluşu tarafından ödenmesi uygulamasıyla özdeşleştirebiliriz. Kanunda meslekî ahlâkı ve dayanışmayı halkın ihtiyaçlarıyla ve menfaatleriyle uyumlu olacak şekilde korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuş olan ticaret ve sanayi odalarıyla esnaf odalarının görevleri de sıralanmıştır. Bu görevler esnaf odalarının ticaret ve sanayi odaları gibi devlet organları ile birlikte çalışmasını gerektirecek görevlerdendir. Ticaret Vekilliği iktisadi ihtiyaçların gereklerine göre odaların bölge sınırlarını değiştirmek veya lüzumsuzluğu anlaşıldığı takdirde lağvetmek ve tasfiye etmek yetkisine sahiptir. Ticaret Vekilliği gerekli gördüğü takdirde ticaret ve sanayi odalarıyla esnaf odalarına bölgeleri dâhilinde ajanlıklar açmalarını emredebilir. Tacir, küçük tacir veya sanayicilerden biri ajan olarak tayin edilebileceği gibi, bu görev ilgili oda tarafından tayin edilen bir memura da verilebilir.⁴⁴

43 Resmî Gazete, 18 Kânunusani 1943, Sayı: 5307.

44 Resmî Gazete, 18 Kânunusani 1943, Sayı: 5307.

Bu kanunla serbest rejimle idari vesayetin bir arada yürütöldüğü sistemden vazgeçilerek onun yerine esnaf odaları rejimi getirilmiş olmaktadır. Odaların iktisadi ihtiyaçların lüzum göröldüğü hallerde Ticaret Vekilliğı tarafından kurulacağıın belirtilmesi, odaların kamu hukuku statüsüne bağı tüzel kişiliğı haiz kamu kuruluşları olarak düzenlendiğini işaret etmektedir. Küçük tacir ve sanatkârın, iktisadi ihtiyaçların gerektirdiğı yerlerde Ticaret Bakanlığı tarafından kurulması öngörölen esnaf odalarına kaydolmaları esası getirilmiştir. Böylece, o zamana kadar her meslek kolu için birbirinden ayrı faaliyet gösteren esnaf cemiyetleri kaldırılarak, esnaf odalarının kurulması yoluna gidilmiştir. Toprak'ın değerlendirmesiyle mesleki örgütleşme yolundaki sendikalist görüş terk edilmiştir. Bütün meslekleri bir araya toplayan bölgesel (idari) bir sistem belirlenmiştir.⁴⁵

Turan'ın değerlendirmesine göre yeni Odalar ve Borsalar Kanunu; iktisat alanında herhangi bir girişimin sahibi olan gerçek ve tüzel kişileri; ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları, borsalar olmak üzere üçlü bir yapıda toplamıştır. Avukatlar, doktorlar gibi ayrı meslek kuruluşlarına sahip olanlarla işçiler bu sınıflamanın dışında kalmıştır. Kanunun iktisadi kuruluş sahiplerini üç kısımda toplaması bundan önceki düzenlemeye göre büyük bir yenilik olarak algılanmıştır. Esnaf, daha önce yeni Kanundaki kuvvete ve niteliğe sahip bağımsız bir kuruluşun sahibi değildir. Esnafın da ticaret ve sanayi odalarına kaydolmaları, esnaf için sadece bir külfettir. Çünkü dağınık ve birçok küçük zümreye bölünmüş olan esnafın, sanayiciler ve tüccarlar karşısında bir seçim birliğı ve kuvveti yoktur. Maddi ve manevi zayıflıkları nedeniyle hakları konusunda mücadelede zorlanmaktadırlar. Bazı talimatnamelerle esnaf cemiyetleri kurulmuş ve bunlar millî teşekküller tarafından korunmuş olsa da bu cemiyetler basit bir sosyal yardım kuruluşu olmaktan öteye gidememiştir. Meslekî faaliyetleri koruyacak ve geliştirecek bir kadro oluşturulamamıştır. Çünkü bu cemiyetler meslek düzenini sağlayacak kanuni kuvvetten yoksundur. Söz konusu edilen bu sebepler nedeniyle yeni Odalar ve Borsalar Kanunu; esnafi tüccar ve sanayiciden ayırmıştır. Artık esnafın da ayrıca meslek heyetleri ve ayrı bir meclisi ile bir idare heyeti olacak, bunlar Kanunun verdiği yetkilerle mesleklerinin gelişmesine yarayacak kararlar alacaklar ve meslek ahlakını, disiplinini bozanlar için cezalar verebileceklerdir.⁴⁶

4355 Sayılı Kanun odalar halinde kurulan meslek zümrelerinin danışma,

45 Toprak, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, s. 263-264; Ekinci, *age.*, s. 74-75.

46 Kemal Turan, "Yeni Odalar Kanununun Ana Hatları", *İktisadi Yürüyüş*, Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret ve Zahir Borsaları Fevkalade Sayısı, 1943, s. 5.

dayanışma, paylaşım gelişim gibi amaçlara hizmet edebilecek toplanmalarla ilgili; Ticaret Vekilliği gerek gördüğü takdirde her zaman ve en az üç senede bir bölge kongreleri veya umumî kongre halinde toplanabilmesini öngörmüştür. II. Dünya Savaşı devam ederken çıkan bu Kanuna eklenen geçici hüküm ile “Ticaret Vekilliği ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları ve esnaf odalarını Millî Korunma Kanunu’nun uygulandığı olağanüstü zamanlarda halkın ihtiyaç ve menfaatlerinin gereklerine göre kendi iştiğal mevzularıyla ilgili hizmetlerle vazifelendirmeyi” de ihmal etmemiştir.⁴⁷

4355 Sayılı Kanun’u esnaf odaları açısından değerlendiren Kolay, esnaf odalarının kuruluşu ile ilgili Kanun hazırlanırken Türk esnafının özellikleri ve iktisadi yapının göz önünde bulundurulduğunu düşünmektedir. Ülkenin iş şartlarına göre hazırlanan Kanun, diğer ülkelerin teşkilatlarından esinlenmemiştir. Küçük sermaye ve sanatı aynı teşkilat kadrosuna alan Türkiye’den başka ülke yoktur. Yeni Kanun, küçük sanat sahiplerine geniş bir çalışma ufku açacaktır. Esnaf, meslek hayatıyla millî menfaatleri arasında daima sıkı ilişkiler bulunduğunu hiçbir zaman unutmuyarak çalışacak, sağlayacakları menfaatlerin aynı zamanda kamunun çıkarı olduğunu akıldan çıkarmayacaktır. Ticaret Vekâleti yeni kanunla mesleki ahlak ve disiplini, ticaret ve sanayi erbabının faaliyet sahasında da günün ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlemiştir. Esnafa meslek ahlak ve disiplini telkin edebilmek amacıyla sağlam bir meslek teşkilatına duyulan ihtiyaç üzerine hazırlandığı belirtilen esnaf odaları teşkilatı mevcut sorunları çözümlmek için yeterli bir önlem olarak görülmüştür. Belirli bir kadro ve teşkilat içinde meslek mensupları devletin karşısında bir şahıs gibi yer alacağından sıkı ve etkili bir şekilde kontrol edilebileceklerdir. Kanun esnaf birliklerini teşkilatlandırmak amacıyla gerekli bütün esasları ve yaptırımları içermektedir.⁴⁸

Esnaf-zanaatkâr kesimine yönelik mevzuatın bu şekilde yenilenmesi yanında 1943 CHP programı da öncekilerde olduğu gibi Türk işçisinin ve esnafının teşkilatlanmasına yer vermiştir. Programın 25. maddesi “Türk işçilerini ve esnafımızı milletin ana varlığı içinde o varlık için kuvvet ve fayda verici yolda ve bu programda çizilen zihniyetle teşkilatlandırmayı iş edineceğiz” şeklindedir.⁴⁹

1947 yılındaki CHP Programın 65. ve 66. maddeleri de esnaf ve küçük sanat sahiplerine ayrılmıştır. Burada esnaf ve küçük sanat sahiplerinin topluluğun ekonomik yapısının esaslı unsurlarından biri sayıldığı belirtildikten sonra; onların

47 Resmî Gazete, 18 Kânunusani 1943, Sayı: 5307.

48 İzzet Kolay, “Esnaf Cemiyetlerinin İstikbali-Esnaf Odaları”, *İktisadi Yürüyüş*, S. 77, 1943, s. 21.

49 *Cumhuriyet Halk Partisi Parti Programları (1923-1976)*, s. 123.

iş yerlerinin sağlık şartlarını düzelterek, meslek bilgilerini arttıracak tedbirler olarak refahlarına hizmet etmeği partinin esaslı vazifelerinden sayacağı belirtilmiştir. Esnaf ve küçük sanat sahiplerinin meslek varlıklarını ve sosyal durumlarını güvenlik altına alacak tedbirler üzerinde gerekli incelemeler yapılacak ve sonuçları gerçekleştirilmeye çalışılacaktır.⁵⁰ Görüldüğü üzere partinin esnaf örgütleri ile ilgili başlangıçtaki yaklaşımı devamlılık arz etmektedir. Bu yıllarda esnaf odalarının kırtasiye ihtiyaçlarının devlet kırtasiye ve matbu idaresinden verilmesi; (Maliye Vekilliği'nin 29/6/1944 tarihli ve 2033/26/4876 sayılı tezkeresiyle yapılan teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyetince 15/11/1944 tarihinde kabul olunmuştur) devletin esnaf örgütlerini kendi bünyesinde ele alma yaklaşımına güzel bir örnektir.⁵¹

3. 5373 Sayılı Kanun

4355 Sayılı Kanun'un uygulanmaya başlamasının üzerinden henüz kısa bir zaman geçmiş olmasına rağmen sahadan gelen uygulama sonuçları 4355 Sayılı Kanun'la kurulmak istenen düzenin devletin istediği şekilde işlemediğinin fark edilmesine yol açmıştır. Bu yönde yaşanan olumsuzluklardan biri 1944 yılı sonunda Zonguldak'ta bulunan CHP Esnaf ve İşçi Memurluğu tarafından CHP Vilayet İdare Heyeti Reisliğine gönderilen bir yazıya şöyle yansımıştır:

“Zonguldak merkezinde evvelce partimizin irşadı ile teşekkül eden esnaf cemiyetleri 941 senesi sonlarına kadar faaliyette bulunduktan sonra herhangi bir sebeple faaliyetlerini idame ettirmeyerek dağılmışlardır. 943 senesinde tekrar kurularak şimdiye kadar sekiz cemiyet 3512 Sayılı Kanun'a uygun olarak teşekkül etmiş ve bu cemiyetler ana nizamnamelerini mahalli hükümete vererek birer ruhsatname almış ve keyfiyet vilayet makamından dâhiliye vekâletine arz edilmiştir. Bu suretle teşekkül eden sekiz esnaf cemiyeti yüksek partimizin himayesi altında kongrelerini akdetmişler idare heyetlerini seçmişler ve çalışmalarına başlamışlar ise de mahalli ticaret odası 4355 Sayılı (esnaf ve ticaret borsaları) Kanunu mucibince teşkil edilen zümreler dolayısıyla 3512 Sayılı Kanuna uyarak teşkil edilen esnaf cemiyetlerinin idamesini doğru bulmamaktadır. Şimdiye kadar teşekkül etmiş olanlarla bundan böyle teşekkül etmesi muhakkak esnaf cemiyetleri hakkında ne yolda muamele yapılması iktiza edeceğinin lütfen genel sekreterlik yüksek makamından istizarına müsaadeleri arz olunur.”⁵²

50 *Age*, s. 139-142.

51 BCA 30.18.1.2/ 107.80.13; 15.11.1944.

52 BCA 490.1.0.0/596.60.3, 23.01.1945.

Yine Zonguldak'ta CHP Vilayet İdare Heyeti Reisliği tarafından 11/12/1944 tarihinde CHP Genel Sekreterliğine gönderilen bir yazıda Kanunun uygulanmasıyla ilgili tereddüte düşülerek şu ifadelere yer verilmiştir:

“Bakkallar, lokantacılar, berberler ve bunlara mümasil türlü meslek erbabı tarafından 3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu gereğince ve CHP Esnaf ve İşçi Memurluğumuz delaletiyle Esnaf Cemiyetleri kurulmakta ve bunların İdare Heyetleri Azası Partimize kaydedilerek Partimize bağlılıkları sağlanmakta, İdare Heyetleri toplantısında Parti Esnaf ve İşçi Memurumuz müşahit olarak bulundurulurak müzakereler takip ve tespit edilmektedir. Ancak bu defa ticaret odası reisliği tarafından serdedilen bir mütalaaya nazaran 4555⁵³ Sayılı Kanun ahkâmına göre esnaf ve meslek erbabının 3512 Sayılı Kanun gereğince kuracakları cemiyetlerin 4555 Sayılı Kanun'a göre ticaret odaları selahiyeti şümulüne dâhil bulunmakla badema bu yolda hareket edileceği bildirilmiştir. Buna nazaran yapılacak muamelenin emrû işaretine yüksek müsaadelerinizi istirham eylerim.”

Bunun üzerine Zonguldak İl İdare Kurulu Başkanlığına CHP Genel Sekreterliği tarafından bir yazı gönderilmiştir. Buna göre;

“4355 Sayılı Ticaret ve Esnaf Odaları Kanunu'nun hükümleri 3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu'na uygun olarak kurulan esnaf cemiyetlerini ilgilendirmez. 4355 Sayılı Kanun esnafi mesleki görev ve ödevleri bakımlarından teşkilatlandırılan bir kanundur. Esnaf cemiyetleri ise esnafın kendi arasında mesleki tesanüdü hedef tutan bir nevi hayır dernekleridir. 4355 Sayılı Kanun bu dernekleri ortadan kaldırmış değildir.”⁵⁴

1945 yılına gelindiğinde CHP tarafından esnaf odaları kurulmasına başlandıktan sonra cemiyetlerin aldıkları durum hakkında hazırlanan bir rapor üzerine görüşülmüş ve Parti programının Türk işçisinin ve esnafının teşkilatlandırılması hakkındaki maddesi göz önünde bulundurularak işin tekrar etüt edilmesi ihtiyacı duyulmuştur. Çünkü CHP'ye göre 4355 Sayılı Kanun'a göre esnaf odaları kurulmasına başlandıktan sonra esnaf cemiyetlerinin yavaş yavaş çözülmeye başladığı Parti müfettişleri tarafından bildirilmiştir. Esnaf cemiyetlerinin çözülmemesinin sebepleri ise şöyle tespit edilmiştir: 1- Esnaf odalarının kurulmasından sonra esnaf cemiyetlerine lüzum kalmayacağı kanaatinin esnaf arasında yayılması. 2- Esnafın hem odaya ve hem de cemiyete aidat vermek istememesi. 3- Esnaf odaları kurulurken cemiyetlerin başlarında bulunan umumi kâtip ve kâtip gibi

53 Belgede Kanun Numarası 4555 yazılmış olmakla beraber 4355'tir.

54 BCA 490 1.0.0/596.60. 3, 23.01.1945.

tecrübeli kişilerin oda kadrolarına alınmalarıyla bunların cemiyetlerin çözölmesine çalışmaları. 4- 4355 Sayılı Kanun'un tamamen veya kısmen uygulandığı yerlerde esnaf cemiyetleri talimatnamesinin yürürlükten kalkması.⁵⁵

Recep Peker'in 1947 yılında İstanbul/Eminönü Halkevinde şehrin küçük zanaat erbabı ve esnaf temsilcilerine yaptığı konuşma devletin esnaf zümresine yaklaşımına dair önemli ipuçları vermektedir. Peker konuşmasında Türkiye'de esnaf sınıfı olarak tarih boyunca bilinen zümrenin Türk toplumunda önemli bir rolü olduğunu, esnafın eski tarihlerden beri özellikle İstanbul'da ülkenin ekonomik ve sosyal hayatında etkisinin olduğunu, büyük sanayi erbabı arasında kendi doğal halinde yaşayan, halkın özünü teşkil eden esnaf tabakasının eskiden beri Türk Cemiyetinin özünü teşkil ettiğini belirtmiştir. Peker'in konuşmasında ısrarla üzerinde durduğu husus içinde yaşanan asrın her türlü siyasi ve içtimai hastalıklarına karşı en kuvvetli korunma ilacının milliyet duygusu olduğudur. Peker konuşmasına şöyle devam etmiştir:

“...Çıraklık okul gibi değil, fakat bunların hepsinden kuvvetli bir yetiştirme yoludur. Çırak, iyi yolda yetiştirse, memleketin iyi duygularını telkin eden usta yanında yetiştirse, o çırağın içinde bulunduğu cemiyete hizmeti ölçölere sığamayacak kadar verimli olur. Onun için çıraklarımızı yetiştirirken onların milliyet duygularını kuvvetli ve sıcak tutmak lazımdır. Çırak yetiştirirken milliyetçilik duygularını çıraklara vermek olgun ustalar için bir cemiyet vazifesidir. Gençler, sade okuldan cemiyetten değil çalıştıkları dokuma tezgâhından, berber ustasının yanından kendilerini koruyacak kuvveti telkin eden ruhu almazlarsa kökü memleket dışında olan ve milliyet duygusunu değiştiren, adını söyleyeyim, komünist cereyanlarla aşılınırlar. Genç ve müstakbel Türk esnaf kütlesini teşkil edecek olan unsurlara bu milliyet duygusunun kuvvetli ve şifalı anlayışını telkin edecek söz, sizlere kalıyor... Bugünkü konuşmada ana fikir ve dikkat noktasını teşkil eden şey, beynelmilelci cereyanlara kaypak telkinlerle kaptırılmak tehlikesine maruz toy ve genç unsurları bu afetten korumak için gayret sarf etmeniz gereğidir...”

Başbakan ayrıca bütün medeni dünyada olduğđı gibi ülkedeki teşkilatlanmanın gereği üzerinde durarak ilerlemenin, daima ortak kuruluşlar ve birlikler kurulmasında aranmasına işaret etmiştir. Bu arada bir temsilcinin komünizmi kinayan sözlerine cevap veren Başbakan demiştir ki:

“Eskiden düşman, topla tüfökle gelirdi, bu gözle görülür kulakla işitilir bir düşmandı. Bugün görünmeyen düşmanlar vardır. Ayağının topırağa

55 BCA 490.1.0.0/ 1447. 27. 1, 05.07.1945.

bastığını sezemezsiniz, düşman kıyafetinde değildir. Kardeş kıyafetinde gelir ve öyle telkinler yapar ki, bu kolera veya veba mikrobi gibidir. Bu istila ayağın çizmesi ve topun gürültüsü ve tayyarenin bombasıyla yapılan istiladan daha az tehlikeli değildir... Çocuklarımızı bu görünmeyen silahın tesirinden korumalıyız. Vaktinde tedbir almayan milletler, ikiye bölünmüşler ve birbirleriyle boğuşmuşlardır...”⁵⁶

4355 Sayılı Kanun’un uygulandığı dönemde özellikle İstanbul’daki esnaf kuruluşlarının uygulamadan hoşnutsuzlukları yazışmalarda görülmüştür. Bunlardan biri 1948 (26/01/1948) yılında İstanbul Esnaf Cemiyeti Merkez Komitesi Başkanı (İsmail Hakkı Sun) tarafından gönderilen yazıdır. Burada “memleket esnafının partimizce matlup olup sosyal yükselmesini usulsüz ve yersiz hareketleri ile mütemadiyen baltalayan İstanbul Esnaf Odası isimli teşekkülден mecmuu iki yüz bine ulaşan İstanbul esnafını kurtarmanızı milli yükselişimiz tek alemdarı büyük partimizden bütün esnafın gözyaşları ile rica ederim.” denilmektedir.⁵⁷

“Umum İnekçiler ve Sütçüler Cemiyeti” de 20 Şubat 1948 tarihindeki genel kurul toplantısında büyüklere iletilmek üzere bazı kararlar almıştır. Cemiyet üyelerinin aldığı karara göre;

“4355 Sayılı Kanun’la 1943 senesinde teşekkül eden Esnaf Odaları, altmış küsur vilayetin ancak üç ve dördünde faaliyette bulunabilmiştir. İstanbul Esnaf Odaları da bu meyanda bulunmaktadır. Odanın icraatı İstanbul’da mevcut 60-70 bin esnafın hoşnutsuzluğunu kazanmıştır ve bu yüzden esnaf hükümete ve partiye küskündür. Bu hoşnutsuzluk yalnız cemiyetler topluluğunda değil parti ocak toplantılarında da tezahür etmiştir. Binaenaleyh evvelce olduğu gibi İstanbul Ticaret Odası’nda ihdas edilecek bir müdürlüğe bugünkü esnaf odasının muamelatı bağlanırsa senede en az 100-180(?) bin lira tasarruf edilebilir...”⁵⁸

Bu talebe karşılık olarak CHP Genel Sekreterliği 27/2/1948 tarihinde (İstanbul’daki) cemiyete gönderdiği yazıda “Esnaf Odaları Kanununun değiştirilmesi için teşebbüslere girişildiğini, pek yakında istenilen bir neticeye varılmasının muhtemel olduğunu” bildirmiştir.⁵⁹

56 Ulus, 30 Mart 1947; BCA 030. 1. 0. 0/ 12. 69. 8, 30.03.1947.

57 BCA 490. 1.0. 0 / 600.77. 5, 10.07.1945.

58 BCA 490. 1. 0. 0/ 600. 77. 5, 10.07.1945.

59 BCA 490. 1. 0. 0/ 600. 77. 5, 10/07/1945.

Bu arada hazırlanmakta olan “Esnaf Dernekleri ve Esnaf Odaları Kanunu Tasarısı” Ticaret Vekâleti tarafından İstanbul Odası'na gönderilmiş, Oda İdare Heyeti tasarımı inceleyerek görüşlerini bir rapor halinde sunmuştur. Bu rapora göre esnaf dernekleri ve esnaf odaları kurmanın amacı; meslek hizmetlerini görmek, meslekî ahlakı korumak, mesleğin genel çıkarlara uygun şekilde gelişmesine çalışmak ve meslek mensupları arasında uyum sağlamaktan ibarettir. 4355 Sayı Kanunda mevcut olan bu esaslar yeni tasarıda da korunmuş, dernek ve odalara bu görevler verilmiştir. Tasarının hazırlanmasına esas olan ve bu itibarla 4355'e göre en belirgin fark; esnaf dernekleri kurulmasının ve derneği kurulacak esnafın odaya değil, derneklerine kayıtlarını yapturtmaları zorunluluğunun kabul edilmesidir. 4355 yürürlüğe girinceye kadar esnafın bir tarifi yoktur. Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi'ne göre önceden kurulmuş olan derneklere sermayeleri göz önünde bulundurulmaksızın ticaret ve sanayi odasına bağlı olanlarla, ticaret ve sanat erbabı şahıslar yanında çalışan usta, kalfa ve çıraklar da kayıtlıdır. 3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu'na göre varlıklarını devam ettiren esnaf cemiyetleri hala bu esas çerçevesinde üye kaydına devam etmektedirler. Bu kuruluşlar ticaret erbabını sermayelerine göre değil, meslek ve sanatlarına göre ayırmakta ve meslek mensupları arasında birlik sağlamaya çalışmaktadırlar. Kanun tasarısı ile nakdî ve aynı sermayelerine göre tüccar ve esnafın yine ikiye bölündükleri ve aynı meslek erbabı arasındaki birliğin parçalandığı görülmektedir. İstanbul Odası'na göre bu durum bir yandan cemiyetlerin varlıklarını devam ettirmeleri zorunluluğu doğuracak, diğer taraftan ticaret odaları ile esnaf dernekleri arasında farklı ölçütlere dayanacak sermaye takdiri yüzünden anlaşmazlıkları artıracak ve bu anlaşmazlıkların sonu gelmeyecektir. Halkın anlayışına biraz daha yaklaşmak ve mesleki kuruluşlar arasında uyum sağlayabilmek için 510 Sayılı Kararname ile tespit edilen gruplandırma esasını ele almanın daha faydalı olacağı düşünülmüştür. Ekonomik yapıda temel kuruluş ticaret ve sanayi odaları değil, esnaf dernekleri ve esnaf odalarıdır. Heyetin görüşüne göre o zamana kadar diğer ülkelere uymak endişesi ile kurulmuş olan ticaret ve sanayi odalarının verimli olmayışının sebebi tüccar ve esnafî ülkenin bünyesine uymayan bir kuruluşa bağlanmış olmakta aranmalıdır. Esnaf derneklerini ve esnaf odalarını; ticaret ve sanayi odalarının küçük sermaye sahiplerinin birleştiği küçük bir örneği olarak görmek hatalı olur. Esnaf, daha çok Belediye Kanunu'nun veya belediyenin kararlarının ve hükümlerinin baskısı altında kalan bir zümredir. Belediye Meclisi ve encümenleri ve Belediye Kanunu'na göre yetkili olanlar tek taraflı görüşle esnafı ezmektedirler. Ne tarifelerin tespitinde ne esnaf işleri ile ilgili kararların hazırlanmasında ne de tayininde esnaf temsilcilerinin söz hakkı yoktur. Esnafın mesleki teşekkülden

beklediği, hakkının aranması, yersiz cezalara, hesapsız ve ölçüsüz tarifelere, dikkatli olmayan sınıflandırmalara ilgi göstermesi ve bu türden hizmetlerin yerine getirilmesinde ve odaların belediyelere organ olarak dâhil olmasıdır. Belediye Kanunu'nda da yer almayan bu hususun dernek ve oda kanununda da belirtilmediği görülmüştür. Odanın zorunlu görevleri arasına bu hususun da alınması başlıca kuruluş amaçlarının gerçekleşmesine hizmet edecektir. Gerek bakanlığın gerek odaların dernek işlemlerini denetlemeleri kabul edilmiştir. Bu hakkın ayrıntılı hükümlerle kanunla çizilen sınırını aşarak, müdahale ve işten alıkoyma mahiyeti kazanmaması üzerinde dikkatle durulacak bir husus olarak görülmüştür. Bu çerçevede sayıları İstanbul'da yüz bini aşan esnaf arasında karşılıklı dayanışmayı ve yardımlaşmayı mümkün kılacak, idari işleri ve yüz binlerin sicil işlemlerini takip edecek, gerektiğinde hükümete her türlü istatistikî bilgileri sunabilecek dernek ve oda teşkilatını en az masrafla karşılamak mümkün olsa bile bu yokluğun varlık yaratmayacağı genel bir kuraldır.⁶⁰

Böylece bir süre sonra 4355 Sayılı Kanun'u değiştirecek olan kanun tasarısı "Esnaf Dernekleri ve Esnaf Dernekleri Birlikleri" adıyla Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanıp, Ekonomi ve Ticaret Komisyonları tarafından incelendikten sonra Kamutay'a sevk edilmiştir. Tasarı Kamutay'da görüşülürken doğrudan doğruya komisyonla ilgisi ileri sürülerek Çalışma Komisyonuna verilmesi istenmiş ve Yüksek Kamutayın kararı ile Ekonomi ve Ticaret ve Çalışma Bakanlıkları temsilcileri ile tekrar incelenmiştir. İvedilik kararı alındığı için Meclis'te bir kere müzakere edilen kanun tasarısı kabul ederek yasalaşmıştır.⁶¹

25 Nisan 1949'da kabul edilen 5373 Sayılı "Esnaf Dernekleri ve Esnaf Dernekleri Birlikleri Hakkında Kanun"un birinci maddesi; "esnaf ile esnafın yanlarında çalışanların meslekî, içtimai ve iktisadî ihtiyaçlarını gidermek, mesleklerinde ilerlemelerini sağlamak, meslekî ahlâk ve tesanüdü korumak, müşterek, verimli ve ahenkli çalışmayı sağlamak amaçlarıyla kendi aralarında birlikte veya ayrı ayrı kurabilecekleri dernekleri" hükümlere bağlamıştır. Bu kanunda açıklık olmayan durumlarda Medenî Kanun'un derneklerle ilgili hükümleri ve Dernekler Kanunu hükümleri uygulanacaktır.⁶²

Söz konusu Kanun aşağıda yazılı sanat, meslek ve hizmet erbabını bu kanunun uygulanmasında "esnaf" kabul etmiştir.

60 BCA 490. 1. 0. 0/ 1447. 28. 1, 22.02.1947.

61 TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 8, C 18, Toplantı: 3, Birleşim: 75, 25/04/1949.

62 Resmî Gazete, 3 Mayıs 1949, Sayı: 7197.

“- Sabit ve seyyar olarak el emeğini ve sanatını kullanmak ve bizzat çalışmak suretiyle veya muharrik kuvvet kullananlarda üçü, kullanmayanlarda sekizi geçmemek üzere kendisinden başka çalıştırdığı kimselerle elde ettiği mamul veya hizmeti kâr ve zararı kendine ait olmak şartıyla satışa arz eden “sanat erbabı” (şekerci, tatlıcı, lokantacı, aşçı, lekeci, kunduracı, berber, terzi ve fırıncılarla benzerlerinde çalıştırılan başka kimselerin sayısına bakılmaz. Ancak tacir vasfı galip tüccar terzilerle hazır elbiseçiler ve konfeksiyoncular, ekmek fabrikaları ve toplu imal ve istihvalde bulunan benzerleri, esnaf sayılmaz).

- Tacir vasfını haiz olmayan “meslek erbabı” (küçük tacirler dâhil).

- Şoför, arabacı, kayıkçı, mavnacı ve hamal gibi alet veya vasıtalarla iş gören “hizmet erbabı.”⁶³

Bir ana sözleşme ile kurulacak olan esnaf dernekleri ana sözleşmelerini Dernekler Kanunu'nun 4. maddesine istinaden mahallin en büyük mülkiye amirine vererek tüzel kişiliğe sahip olurlar. Esnaf Derneklerinin organlarından olan genel kurulun olağan ve olağanüstü toplantılarında Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının bir temsilcisi şahit olarak bulunur. Esnaf dernekleri birleşerek bu Kanun hükümleri çerçevesinde “Esnaf Birlikleri” kurabilirler. Esnaf Dernekleri meslekî dernekler halinde veya çeşitli meslek dernekleri birbirleriyle birleşerek birlik kurabilirler. Esnaf Dernekleri Birlikleri de Esnaf Dernekleri gibi bir ana sözleşme ile kurulur. Esnaf Dernekleri Birliklerinin de olağan ve olağanüstü genel kurul toplantılarında Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının bir temsilcisi şahit olarak bulunur. Esnaf Dernekleri ile Esnaf Birlikleri Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının teftiş ve denetimine tabidir.⁶⁴

Dolayısıyla bu yasayla esnaf kavramı yeniden ele alınmış ve esnaf üç gruba ayrılmış olmaktadır. Ayrıca esnafların oluşturacağı örgüte statü bakımından da bir değişiklik getirilerek, tekrar dernek sistemine dönülmüştür. Yeni mevzuatla esnaf ve sanatkarların özel hukuk kurallarına göre dernekler ve dernekleri bir araya getirerek birlikler kurmaları öngörülmüştür.⁶⁵ Ayrıca daha önce sözü edilen küçük tacir kavramına da burada yer verilmiştir.⁶⁶

Kanunun yayınlanmasının ardından 1949 yılında CHP Genel Sekreterliğine gelen

63 Resmî Gazete, 3 Mayıs 1949, Sayı: 7197.

64 Resmî Gazete, 3 Mayıs 1949, Sayı: 7197.

65 Toprak, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, s. 264.

66 Gölçek-Köktaş, “agm.”, s. 88.

bir yazıda “esnaf odalarının lağvı üzerine teşkilatsız kalan küçük sanat ve ticaret erbabının kendi aralarında ayrı ayrı teşkilatlanmaları zarureti hissedildiğinden söz edilmektedir. Esnaf odasının seçimlerinde teşkilatın bütün kademelerine partililerin seçilmeleri sağlanmıştır. Yeniden kurulacak esnaf derneklerinde partililerin iş başına geçirilmeleri gerekmektedir. Ancak yazıda esnaf odaları lağvedildikten sonra kendi başına dernekler kuracak olan esnafın tabi olacakları kuralları ve hükümleri tayin edecek örnek bir statü olup olmadığı sorulmakta, Partinin bu konuda öncülük yapıp esnafı teşkilatlanmaya sevk edebilmek için gereken yönergeleri vermesi istenmektedir.⁶⁷

5373 Sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinin ardından esnafa kredi sağlayan Halk Bankası ve Halk Sandıkları ile ilgili kanunun uygulanmasının elverişsizliğinin giderilmesine yönelik bir tasarı da Meclis’e gelmiştir. 1950 yılında Meclise getirilen Kanun tasarısının gerekçesinde “Türk milli bankacılığının genel olarak büyük insaflar göstermiş olduğu halde, tekelliliğin verdiği zararı büyük ölçüde önleyebilmek için küçük kredi dağıtmak üzere (2284 Sayılı Kanun’la) kurulmuş olan Halk Bankası ve Halk Sandıklarının sınırlı sermayeleri nedeniyle ihtiyacı karşılayacak seviyeye ulaşamadığı” öne sürülmüştür. Özellikle esnaf ve küçük sanat erbabının küçük kredi sorununu sağlıklı bir şekilde çözebilmek için bankacılık alanında da tedbirler alınmasının ekonomik ve sosyal faydaları göz önünde tutularak yürürlükteki kanunda bazı ilke değişiklikleri yapmak suretiyle güçlendirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmış ve tadil tasarısı bu amaçla hazırlanmıştır.⁶⁸

Bu gerekçeyle 24 Mart 1950’de kabul edilen 5652 Sayılı “Halk Bankası ve Halk Sandıkları Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerini Değiştiren ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun” kabul edilmiştir. 1933 yılındaki Kanun’un birinci maddesi değiştirilerek bankanın 10. 000.000 liraya kadar sermayeli bir anonim şirket kurulması konusunda Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Gerekirse bu sermaye bir katna kadar artırılabilir. Bankanın sermaye unsurları ile ilgili maddesi de değiştirilerek daha esaslı bir hale getirilmesi sağlanmıştır. Halk Bankası’nın amacı ve görevi esnafın ve esnaf dernekleri ve küçük sanat kooperatifleri gibi esnaf kuruluşlarının kredi ihtiyaçlarını karşılamak ve halk sandıklarına kredi açmaktır. Halk Bankası sermayesi unsurlarından 1950 yılındaki düzenlemeye göre Halk Bankası’na yapılan mahalli iştirakler toplamı 500.000

67 BCA 490. 1.0. 0/1447.29. 2, 16.05.1945.

68 TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 8, Cilt 25, Toplantı: 4, Birleşim: 72, 24/03/1950.

lirayı bulan yerlerde ilgili il genel meclisi veya belediye meclisi talebi üzerine o yerde banka tarafından anonim ortaklık halinde bir halk sandığı kurulması uygun görölmüştür. Ayrıca Halk Bankası Genel Müdürü ve yardımcılarının, Banka İdare Meclisine danışmak suretiyle Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla tayin edilmesi usulü getirilmiştir.⁶⁹

5373 Sayılı Kanun'un yürürlükte bulunduğu 1949-1964 döneminde Türkiye'de kurulan dernek adedi 4.115'e, birlik adedi ise 113'e ulaşmıştır. Bu dönemde, yasada dayanağı olmadığı halde, 14 esnaf federasyonu ve üst kuruluş olarak "Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Teşkilatı Konfederasyonu" faaliyete geçmiştir.⁷⁰

Sonuç

Cumhuriyetin İlan'ından başlayarak 1950 yılına kadar olan yaklaşık çeyrek asırlık dönem Türkiye ve dünya için önemli gelişmeler barındıran bir süreçtir. Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından ölkeler ekonomik ve sosyal bünyelerini yapılandırmaya çalışırken, kısa bir süre sonra 1929 Ekonomik Krizi yaşanmış, ölkeler bu kez krizin sonuçlarına göre bünyelerinde değişiklik yapmak zorunda kalmışlardır. Bu arada ikinci bir dünya savaşının yaşanması olasılığı, devletleri güvenlik ihtiyacı nedeniyle tedbirli olmaya itmiş, bu durum ise genellikle totaliter rejimlerin tercih edilmesine yol açmıştır. İşte böyle bir ortamda her iki savaşın süreci ve sonuçlarından ekonomik olarak derinden etkilenen Türkiye, sosyo-politik davranışlarını da bu gelişmelere göre belirlemiştir.

Esnaf ve zanaatkar sınıfı öteden beri ölkenin ekonomik anlamda kalkınmasına yönelik önemli toplumsal sınıflardan biridir. Cumhuriyetin bu ilk yıllarında her ne kadar ticaret ve sanayi alanında ilerlemek için yoğun destekler sağlansa da sermaye kıtlığının yarattığı elverişsizliğin önüne geçilemediği için, daha küçük sermayelerle faaliyet gösterebilen esnaf ve zanaatkar kesimi ölkede ekonomisindeki güçlü etkisini devam ettirmektedir. Bunun yanında esnaf ve zanaatkar kesimi kitle olarak da tüccar ve sanayici kesime göre daha geniştir. Bu nedenle söz konusu süreçte CHP esnaf ve zanaatkar kitlesinin gelişimi, güçlenmesi ve teşkilatlanması ile ilgili konulara ilgi göstermiştir.

Devletin esnaf-zanaatkar kesimine yönelik eylemlerinde genel olarak üzerinde durduğu hususlar; kitlenin mesleki gelişimi, üretimi artırmak için ihtiyaç duydukları kredi kaynaklarının artırılması ve teşkilatlandırılmasıdır. 655, 4355 ve 5373 Sayılı

69 Resmî Gazete, 31 Mart 1950, Sayı: 7471.

70 Toprak, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, s. 264.

Kanunlar başta olmak üzere çeşitli yasal düzenlemeler ile devletin esnafın mesleki gelişimini sağlayarak ekonomik hayata katkısını sağlamak üzere mesai harcadığını görüyoruz. Ancak bunu yaparken devlet esnaf-zanaatkârın sorununu çözüp, kendi haline bırakmamıştır. Öncelik esnafın ekonomik hayata katkısını sağlamak olmakla beraber, toplumun huzuru, asayiş ve ahenk de esnaf-zanaatkâr örgütleri aracılığıyla sağlanmak istenmiştir. Nitekim bu dönemde iktidarda olan CHP'nin birtakım uygulamalarında esnaf; çalışma hayatının diğer unsurlarıyla birlikte denetim altında bulundurmak istediği zümreler arasındadır.

CHP esnaf-zanaatkâr zümresi ile ilgili çalışmalarını yürütürken sermaye bakımından zaman zaman tüccar-sanayici kesim, fakat daha çok işçi kesimi ile esnaf-zanaatkâr kitlesinin sınırlarının belirlenmesi konusunda belirsizliklerle karşılaşmıştır. Özellikle sermayenin daha sınırlı, sanayileşmenin daha ilkel olduğu bu dönemdeki bu tür belirsizlikler mesleğe yönelik uygulamalarda kargaşa yaratmıştır. Esnaf ve zanaatkâr kesiminin örgütlenmesi başlangıçta tüccar ve sanayicilerin bulunduğu odalar mevzuatına dâhil edilirken, diğer taraftan İzmir'de olduğu gibi esnaf-zanaatkârlarla işçiler tek bir teşkilat altında birleştirilmiştir. Her ne kadar yabancı ülke uygulamaları da tetkik edilmek suretiyle düzenlemeler yapılmak istense de mevzuat sık sık değiştirilmiş, ulusal yapıya uygun düzenlemelerin yapılması zaman almıştır.

Kaynaklar

Arşiv Kaynakları

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA),

- 490.1.0.0 / 1447. 27.1.
490.1.0.0 / 596.60.3.
490. 1.0.0/ 1447. 28. 1.
490.1.0.0 / 1447.29.2.
490.1.0.0 / 1445. 25. 1.
490.1.0.0 / 1443. 18. 1.
490.1.0.0 / 600. 77. 5.
30.18.1.2 / 107. 80. 13.
30.1.0.0 / 12. 69. 8.
490.1.0.0 /207. 820. 1.
490 1 0 0 / 1462. 62. 2.
30 18 1 1 /15 54 3.

Resmî ve Süreli Yayınlar

- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 4 Cilt: 16, İçtima: 2, İnikat: 67, 8/6/1933.
TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: VI, C 30, İçtima: IV, İnikat: 24, 6/1/1943.
TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 8, Cilt: 18, Toplantı: 3, Birleşim: 75, 25/04/1949.
TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 8, Cilt: 25, Toplantı: 4, Birleşim: 72, 24/03/1950.
Resmî Gazete, 2 Mayıs 1925, Sayı: 99.
Resmî Gazete, 17 Teşrinisani, 1925, Sayı: 221.
Resmî Gazete, 21 Teşrinisani 1925, Sayı: 224.
Resmî Gazete, 18 Haziran 1933, Sayı: 2430.
Resmî Gazete, 18 Kânunusani 1943, Sayı: 5307.

Resmî Gazete, 27 Kânunusani 1938, Sayı: 3819.

Resmî Gazete, 3 Mayıs 1949, Sayı: 7197.

Resmî Gazete, 31 Mart 1950, Sayı: 7471.

Ulus, 30 Mart 1947.

Araştırma ve İnceleme Eserler

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, ATAM Yayınları, Ankara 2006.

Bahtiyar Galip, “Mesleki Teşekküller”, *Esnaf Meslek Mecmuası*, S: 6, 1934.

C.H.F. Nizamnamesi ve Programı, TBMM Matbaası, Ankara 1931.

CHP Programı 1935, Ulus Basımevi, Ankara.

Cumhuriyet Halk Partisi Parti Programları (1923-1976), yay. haz. Erol Tuncer, TESAV Yayınları, Ankara, 2021.

Çağatay, Neşet, *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*, TTK Yayınları, Ankara, 1989.

Çaha, Ömer, “Türkiye’de Meslek Odaları, Oligarşinin Meslek Üsleri”, *Liberal Düşünce*, S. 63, 2011.

Ekinci, Yusuf, *Ahilik ve Meslek Eğitimi*, MEB Yayınları, İstanbul 1990.

Genç, Mehmet, *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul 2014.

Gölçek, A. Gökhan-A. Murat Köktaş, “Ekonomik ve Hukuki Yönleriyle Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’si’ne Esnaf Kavramı”, *IV. Uluslararası Türk Dünyası Araştırmaları Sempozyumu, 26-28 Nisan 2017*, Niğde, s. 83-92.

Gülerman, Adnan- Taştekil Sevda, *Ahi Teşkilatının Türk Toplumunun Sosyal ve Ekonomik Yapısı Üzerindeki Etkileri*, Kültür Bakanlığı Halk Kültürlerini Araştırma ve Geliştirme Genel Müdürlüğü Yayınları, Feryal Matbaası, Ankara 1993.

Kazıcı, Ziya, “Ahilik”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C 1, İstanbul 1988, s. 540-542, <https://islamansiklopedisi.org.tr/ahilik>, son erişim tarihi: 03.04.2022.

Kal’a, Ahmet, “Esnaf”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C 11, İstanbul 1995, s. 423-430, <https://islamansiklopedisi.org.tr/esnaf>, son erişim tarihi: 03.04.2022.

Kolay, İzzet, “Esnaf Cemiyetlerinin İstikbali -Esnaf Odaları”, *İktisadi Yürüyüş*, S. 77, 1943.

Neziroğlu, İrfan- Yılmaz, Tuncer (haz.), *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*, C 1, TBMM Başkanlığı Yayınları, TBMM Basımevi, 2013.

Pamuk, Şevket, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İletişim Yayınları, İstanbul 2007.

Ticaret ve Sanayi Odası Kanunu ve Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi ve Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi, 1929.

Toprak, Zafer, *Türkiye'de İşçi Sınıfı*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2016.

Toprak, Zafer, "Osmanlı Devleti'nde Korporatif Dünya Görüşü: Meslekçilik", *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi* C 2, İletişim Yayınları, İstanbul 1985.

Turan, Kemal, "Yeni Odalar Kanununun Ana Hatları", *İktisadi Yürüyüş*, Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret ve Zahir Borsaları Fevkalade Sayısı, 1943, s. 5.

