TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE 1920-1960 DÖNEMİNDE ŞEKER SANAYİİ'NDE İŞGÜCÜ SORUNU

Yüksek Lisans Tezi

Tuğba GÜCENMEZ

Ankara-2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE 1920-1960 DÖNEMİNDE ŞEKER SANAYİİ'NDE İŞGÜCÜ SORUNU

Yüksek Lisans Tezi

Tuğba GÜCENMEZ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ahmet MAKAL

Ankara-2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

Tuğba GÜCENMEZ

TÜRKİYE'DE 1920-1960 DÖNEMİNDE ŞEKER SANAYİİ'NDE İŞGÜCÜ SORUNU

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet MAKAL

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
Prof. Dr. Ahmet Makal	
Prof. Dr. Verda CANBEY ÖZGÜLER	
Dr. Öğr. Üyesi Elif Tuğba Doğan	

Tez Sınavı Tarihi: 18.05.2018

Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Ahmet MAKAL danışmanlığında hazırladığım **"TÜRKİYE'DE 1920-1960 DÖNEMİNDE ŞEKER SANAYİİ'NDE İŞGÜCÜ SORUNU (Ankara.2018) "** adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 12.06.2018
Adı-Soyadı ve İmza
Tuğba Güçmez

I.İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR..... viii

TABLO LİSTESİ… ix

GİRİŞ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.1. Dünyada Şeker Sanayiinin Tarihsel Gelişimi.....5

Şeker Kamışından Şeker Pancarına.....5

1.2. Türkiye'de Şeker Sanayiinin Tarihsel Gelişimi 8

1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Şeker Fabrikası Kurma Girişimleri……...9

1.2.2. Cumhuriyet Döneminde Ekonomik Durum ve Şeker Fabrikalarının Açılması……..12

1.2.2.1. Şeker Sanayii'ne İlişkin Kanuni Düzenlemeler……..17

1.2.2.1.1. 601 sayılı Şeker Fabrikalarının Kurulması ve Bunlara Tanınan Ayrıcalıklara İlişkin Kanun.....17

1.2.2.1.2. 724 sayılı Şeker İnhisar Kanunu 18

1.2.2.1.3. 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun..... 18

1.2.2.1.4. 6747 sayılı Şeker Kanunu 19

1.2.2.1.5. 4634 sayılı Şeker Kanunu 19

1.2.2.2. Uşak Şeker Fabrikası'nın Kurulması… 20

1.2.2.3. Alpullu Şeker Fabrikası'nın Kurulması… 21

1.2.2.4. Eskişehir Şeker Fabrikası'nın Kurulması… 22

1.2.2.5. Turhal Şeker Fabrikası'nın Kurulması….....22

1.2.2.6. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin Kurulması…..... 24

1.2.2.7. Adapazarı Şeker Fabrikası'nın Kurulması..... 28

1.2.2.8. Konya Şeker Fabrikası'nın Kurulması.....28
1.2.2.9. Amasya Şeker Fabrikası'nın Kurulması 29
1.2.2.10. Kütahya Şeker Fabrika'nın Kurulması 29
1.2.2.11. Susurluk Şeker Fabrikası'nın Kurulması..... 29
1.2.2.12. Burdur Şeker Fabrikası'nın Kurulması…..... 30
1.2.2.13. Kayseri Şeker Fabrikası'nın Kurulması…..... 30
1.2.2.14. Erzurum Şeker Fabrikası'nın Kurulması 30
1.2.2.15. Erzincan Şeker Fabrikası'nın Kurulması..... 31
1.2.2.16. Elazığ Şeker Fabrikası'nın Kurulması…..... 31
1.2.2.17. Malatya Şeker Fabrikası'nın Kurulması…..... 31
1.2.2.18. Şeker Enstitüsü'nün Açılması…..... 32

İKİNCİ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİ'NDE İŞGÜCÜ 33
2.1.Şeker Sanayii'nde İşgücünün Yapısı..... 33
2.1.1.Hukuki Statüye Göre İşgücü…..... 38
2.1.1.1.Daimi-Geçici İşçiler…..... 38
2.1.1.2.Memurlar…..... 42
2.1.2.Vasıf Bakımından İşgücü… 44
2.1.3.Cinsiyet Bakımından İşgücü…..... 47
2.1.4.Yaş Bakımından İşgücü…..... 50
2.2.Şeker Sanayii'nde İşgücü Devri…..... 51
2.3.Eleman Yetiştirme Politikası…..... 54
2.4.Ücretler…..... 57
2.5.Sendikal Örgütlenme…..... 60
2.5.1.Türkiye'de Sendikal Örgütlenme…..... 60

2.5.2.Şeker Sanayii'nde Örgütlenme 63

2.5.2.1.İşçi Örgütlenmeleri 63

2.5.2.2.Memur Örgütlenmeleri… 65

2.5.2.3.Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri

Birliği (PANKOBİRLİK..... 65

2.6.Sosyal İmkânlar… 67

SONUÇ… 68

KAYNAKÇA..... 72

ÖZET..... 78

ABSTRACT… 79

KISALTMALAR

A.Ş.: Anonim Şirketi

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

T.Ş.F.A.Ş.: Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 1955-1960 Yılları Arasında Kurulan Fabrikaların Günlük Şeker Pancarı İşleme Kapasiteleri..... 16

Tablo 2: 1926-1956 Döneminde Şeker Fabrikalarının Kuruluş Tarihleri ve Pancar İşleme Kapasiteleri 23

Tablo 3: 1950 Tarım Sayımı'na Göre Tarım İşçileri Sayıları..... 35

Tablo 4: 1926-1929 Dönemi Ortalama Kampanya Sürelerine Göre Çalışanların Sayısı..... 37

Tablo 5: 1939-1944 Yılları Arası Daimi İşçi Sayıları 39

Tablo 6: 1941-1944 Yılları Arası Muvakkat İşçi Sayıları..... 40

Tablo 7: 1942-1945 Yılları Arası Memur Sayıları..... 42

Tablo 8: 1958-1959 Yıllarındaki Fiili Kadrolar.....44

Tablo 9: 1944-1945 Yılları Arasındaki Kampanya İşçileri Toplamındaki Farklar 53

Tablo 10: 1957-58 Yılları Arasındaki Memur ve İşçi Sayılarındaki Farklar…..... 54

Tablo 11: 1939-1950 Dönemi Fiyatlar ve Gerçek Ücretler..... 58

Tablo 12: 1941-1944 Dönemi Ortalama Daimi-Muvakkat İşçi Sayıları ve İşçilik Tutarları….. 59

GİRİŞ

Bir ülkenin sanayisinin gelişmesi, emek tarihi bakımından üretim ilişkilerinin anlaşılması için tek başına yeterli değildir. Ancak, kapitalist üretim biçiminin, siyasi ve sosyal yapılarda ortaya çıkışı ve gelişimi, çalışma hayatına ilişkin verilere ulaşmak için önemlidir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ekonomi tarıma dayalı olduğundan sanayileşme arka planda kalmıştır. 20. yüzyılın başlarında, zanaatkarlar, küçük atölyelerde çalışmıştır. İkinci Meşrutiyet döneminde, ekonomi, istikrarsız politikalara rağmen, yerli sermayeye dayalı yatırımlar ve tarımda yenilenme çabalarıyla canlanmıştır. Ancak, dış yaptırım ve borçlar ekonomik krizi engelleyememiştir. Bu süreç, kapitalistleşen üretimde katı bir işbölümünün yerleşmesine, işgücünün ücretli çalıştığı halde sınıf bilincinden uzak olmasına neden olmuştur. 1920'li ve 1930'lu yıllar ise, Osmanlı İmparatorluğu'ndan alınan siyasal, sosyal ve iktisadi mirasın etkisi altında geçmiştir. Dış borçlar ve ağırlaşan kapitülasyonlar, piyasada yabancı sermayenin egemenliği Osmanlı İmparatorluğu'nun sosyo-ekonomik yapısında çok etkili olmuştur. Ekonominin temel sektörlerinden olan tekstil gibi sektörlerde iç tüketimde yeterlilik söz konusuyken sonraki süreçte artan kapitalist etki yaygınlaşmış, sanayide ciddi bir gerileme gerçekleşmiş, üretim zayıflamış, maliyetler artmıştır. Bu etki, tarımsal üretime de kısıtlama getirmiştir. Dolayısıyla, gerçek anlamda bir sanayileşmeden söz etmek güçleşmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk sanayileşme hamlesi, *"üç beyazlar"* slogan ile

ortaya çıkmaktadır. Bunlar, tekstil dışında, birer tarımsal ürün sayılması gereken *un* ve *şeker*dir (Boratav, 2012: 20).

Türk emek tarihinin genel seyrine paralel olarak Şeker Sanayii'nde emeğin yapısı gerçekleşen sosyal, siyasi ve ekonomik gelişmeler doğrultusunda şekillenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde şeker fabrikası açma girişimleri, kapitülasyonların getirdiği imkansızlıklar nedeniyle başarıya ulaşamamıştır. Pancardan çok ham şeker ithal ederek kolay yoldan para kazanma amacının güdülmesi, yüksek maliyetler ve vergiler de şeker fabrikalarının kurulmasını geciktirmiştir. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu'ndaki küçük üreticiliğe dayalı iktisadi yapının da devam etmesi ücretli emeğin oluşmadığını göstermektedir. Ancak; 1920'lerde, hatta 1930'lar ve sonrasında *"milli iktisat"* anlayışı çerçevesinde sanayileşme politikaları şeker fabrikalarının açılmasını, şeker pancarının yerli üretimine geçilmesini, ücretli emeğin belirginleşmesini sağlamıştır.

1940'lar, savaş ekonomisinin yarattığı ağır koşullar altında geçmiştir. Bu dönemde iktisadi gelişme süreci kesintiye uğramıştır. 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasına rağmen şeker üretimine ilişkin çalışmalar devam etmiştir. Buna rağmen, savaş süresince ve savaşı izleyen yıllarda ülkede yeni fabrikalar kurma olanağı bulunamamış, şeker fabrikalarının kurulması için tamamen yabancı sermayenin desteğine ihtiyaç duyulmuştur. 1950'lerde, şeker fabrikaları, yeni iktidarın liberal politikalarının temelini oluşturan tarıma dayalı sanayileşme çabalarının odağına yerleşmiştir. Bu politikalar çerçevesinde, şeker fabrikalarının sayılarının arttığı, üretim kapasitesinin de artışı ile çalışanların vasıflarında ve özlük haklarında değişiklilkler yaşanmıştır.

Bu çalışmada; Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişte şeker sanayiinin kurulmasının ve gelişmesinin zorluğuna, Cumhuriyet'in ilk yıllarında şeker sanayiinin devamlılığı için öngörülen politikalara ve uygulamalar incelenecektir.

Ayrıca, şeker fabrikalarının kurulmasından itibaren siyasi, sosyal ve ekonomik hayata temas etmesi ve 1920-1960 döneminin iç ve dış dinamikleri çerçevesinde yaşanan siyasi, sosyal ve ekonomik çalkantıların şeker sanayii çalışanları üzerindeki etkileri anlatılmaya çalışılmıştır. Özel sektörün hızlıca büyümesi ülkeyi dışarıya daha bağımlı kılarken şeker sanayiinde devamlı ve vasıflı işgücünü sağlamak zorlaşmış, eleman yetiştirme politikaları uygulanarak sanayiinin kalkınması amaçlanmıştır.

Birinci bölümde, öncelikle dünyada şeker pancarının keşfedilme serüvenine değinilecek, ardından Türkiye'de şeker sanayiinin tarihine yer verilecektir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde şeker fabrikaları kurma girişimleri ile 1920-1930 döneminde uygulanan ekonomi politikaları çerçevesinde açılan ve üretime devam eden şeker fabrikalarının kurulma aşamaları anlatılacaktır.

İkinci bölümde, 1940-1945 savaş döneminin konjonktüründe şeker fabrikalarındaki işgücünün hukuki statüsü; vasıf, cinsiyet, yaş gibi özellikleri şeker şirketinin eleman yetiştirme politikaları ve uygulamaları incelenecektir. Bu dönemde yapılanların sonraki dönemlere aktarılması, bunun şeker sanayii işgücüne etkileri sosyal politika açısından değerlendirilecektir.

1950-1960 dönemi, ülkede iktidar değişikliğinin yaşandığı bir dönemdir. 27 yıllık Cumhuriyet Halk Partisi iktidarının ardından Demokrat Parti'nin iktidara gelmesinin sonucu olarak geliştirilen *liberal* ekonomi politikaları şeker sanayii, tarım ve sanayi alanlarındaki kalkınmanın sağlanması için odak noktası haline getirmiştir. Demokrat Parti iktidarı dönemi boyunca şeker fabrikalarının sayıları artmış, teknolojik her türlü katkı ve imkan hazırlanarak üretim hızlandırılmış, çalışanlar için ücret, sosyal imkanlar ve sendikal haklar tanınmıştır. 27 Mayıs 1960 Darbesi'ne doğru siyasal çekişmelerin ve ekonomik bunalımların artması, şeker sanayii çalışanlarının durumunu da olumsuz etkilemiştir. Çalışma şartlarında kötüleşme ve sendikal faaliyetlerde baskı gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, bu dönem de kendine özgü özellikler taşımaktadır. Benzer

şekilde, bu dönemin dönüştürücü etkisi, şeker sanayiine ve çalışanlara yansıması anlatılacaktır.

Sonuç olarak, Türk emek tarihinin genel seyri ile Türkiye'nin ilk tarıma dayalı sanayisi olan şeker sanayiinin gelişiminin örtüştüğü ve ayrıştığı noktalar belirtilecek, şeker emeğinin kendine özgü sorunları ve eğilimlerine değinilecektir. Kuruluşundan itibaren, yaşanan gelişmeler özellikle işçilerin çalışma şartlarını, ücretlerini ve haklarını ne yönde değiştirdiği, fabrikalarda modernizasyon gerçekleşmişse eğer bunun, istihdam durumunu ve işçinin nitelik ve niceliğini nasıl etkilediği açıklanmaya çalışılacaktır. Bütün gelişmelerin ışığında bugünkü özelleştirme politikalarına ve şeker sanayinin son durumuna da değinilecektir. Bu çalışmanın, günümüzdeki özelleştirme tartışmalarının daha iyi anlaşılmasına olanak vereceği düşünülmektedir.

Çalışma konusu olarak, şeker sanayiinde işgücünün seçilme amacı, Cumhuriyet döneminin en önemli sanayi kuruluşlarından olan şeker fabrikalarındaki çalışanların yapısına, ücretlere, sendikal örgütlenme gibi haklarına daha önceki çalışmalarda sınırlı olarak yer verilmesidir. Yapılan çalışmalarda çoğunlukla şeker üretiminin ve fabrikalarının ekonomiye katkısı, özelleştirme gibi konular işlenmektedir. Çalıştığımız dönem olan 1920-1960 dönemi ise, ülke ve şeker sanayii için kuruluş, gelişme ve çalkantılarla geçen bir süreçtir. 1960'tan önce, şeker sanayiinde işgücü yapısının belirginleşme dönemi iken, 1960'tan sonra, işgücünün sendikallaşma ve toplumsal hareketlerin yoğunlaştığı bir dönemdir.

Çalışmamız emek tarihi alanında olduğundan, geçmişe ilişkin verilere ulaşmak kolay olmamıştır. T.C. Sayıştay Başkanlığı'nda bazı yıllara ait Başbakanlık Murakabe Heyeti'nin Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporlarına ulaşılabilmiş, izin verildiği ölçüde kopyaları alınabilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına ilişkin başvurulan kaynaklar da yeterli değildir, bu da araştırmanın en öenmli sınırlılıkları ve zorluklarının sebebidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.1. DÜNYADA ŞEKER SANAYİİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Şeker Kamışından Şeker Pancarına

Gıda sanayiinin en önemli hammaddelerinden olan şeker, şeker kamışı ve şeker pancarından üretilmektedir. Dünya şeker üretiminin büyük bir bölümü ise, şeker kamışından sağlanmaktadır. Pancardan şeker üretimi ise, pancarın ılıman iklimde yetiştirilebilmesi nedeniyle nispeten daha yakın zamanlarda başlamıştır. Dünya toplam şeker üretiminin %77'si kamıştan, %23'si pancardan elde edilmektedir.[1]

Şekere dair net belgeler M.Ö. 510 yılına dayanmaktadır ve ana vatanının Doğu ve Güneydoğu Asya olduğu kabul edilmektedir.[2] Pers İmparatoru Darius, Hindistan'ı işgal ettiğinde şeker kamışının halk tarafından gıdaları tatlandırmak için kullanıldığını görmüş, şeker kamışına *arı olmadan bal üreten kamış* adını vermiştir.[3]

M.S. 7. yüzyılda, Araplar İran'ı işgal ettiğinde şeker kamışının nasıl yetiştirildiği ve şekerin nasıl üretildiğini öğrenmişlerdir.[4] Şeker üretim tekniklerini sanayiye dönüştürerek ilk büyük ölçekli şeker imalathanelerini, rafinerilerini, fabrikalarını kurmuşlardır.[5]

Batı Avrupa'nın şekerle tanışması ise, Haçlı Seferleri sonucunda olmuştur. Şekerin batıdaki varlığına ilk kez, İngiltere'de rastlanmaktadır. Doğuyla olan ticaretin gelişmesiyle birlikte, şekeri batıda lüks bir ürün haline getirmiştir. Şeker, kilitli altın veya gümüş kutularda

[1]https://www.dunya.com/kose-yazisi/seker-sektorunun-dunyada-ve-turkiyedeki-durumu/405119 (Erişim Tarihi: 28.03.3018).
[2]http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3 (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
[3]http://www.karasaban.net/sekerin-ve-seker-sanayinin-tarihcesi/ (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
[4]http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3 (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
[5]http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3 (Erişim Tarihi: 25.04.2016).

saklanmış, 19. yüzyıla kadar yalnız eczane ve özel dükkanlarda satılmıştır (Geerdes, 1966: 13).

15. yüzyılda, şeker kamışı Portekizlilerle birlikte önem kazanmıştır. *Yeni Dünya*'nın sömürgeleştirilmesiyle birlikte, buradaki kamış tarlalarında ve şeker üretiminde çalıştırılmak için gerekli olan işgücünü oluşturan milyonlarca Afrikalının Amerika'ya getirilerek bu insanların köleleştirilmesine neden olmuştur (Kaya, 2015: 45). Başta İngiltere olmak üzere Avrupa'dan Afrika'ya tekstil ürünleri getiren gemiler, Afrika'dan bindirilen köleleri Amerika'ya getirmiş, oradan da şeker yüklenerek Avrupa'ya geri dönmüştür (Hannah, 2002: 2). Böylece, şeker üretimi de hızlanmıştır.

Amerika'nın keşfinden sonra Kristof Kolomb, Karayip Adaları'nda şeker kamışı yetiştirmeye başlamış, şeker kamışı ve şeker üretimi endüstrileşmiştir. Zaman geçtikçe şeker kamışı tarlaları genişlemiş, fabrikalar artmıştır. Özellikle, Küba, Porto Riko gibi ülkelerde kristal şeker üretimi yapılmıştır. Yaşanan kolonizasyon sürecinde, şeker tarımı yapmak kazançlı hale geldiği için şekere *beyaz altın* adı verilmiştir. Şekerin kolonizasyon sürecine yön verişi ve insanlık tarihinde yarattığı dönüşüm 20. yüzyıl tarihçileri tarafından *Şeker Devrimi* olarak adlandırılmıştır (Kaya, 2015: 45). Ayrıca, A. G. Frank (2010), Kuzey Amerika'daki sömürgelerin Karayipler'den aldıkları tahıl, ağaç ve denizcilik malzemelerine karşılık şeker ve şeker pekmezi ihraç ettiklerini aktarmaktadır.

İlk kez 1747'de Alman kimyacı A. S. Marggraf pancarı analiz ederken tatlı madde içerdiğini fark etmiştir.[6] Marggraf'ın çalışmasını geliştiren öğrencisi Fransız C. Achard, dünyanın ilk şeker fabrikasını 1802 yılında Polonya'nın güneydoğusunda yer alan Aşağı Silezya'da kurmuştur.[7] Sanayi Devrimi'nin getirdiği ekonomik şartlar ve işçi maliyetlerini düşürmek amacıyla ucuz bir gıda haline gelmesi açısından şeker üretiminin önemi artmıştır.

[6] http://www.karasaban.net/sekerin-ve-seker-sanayinin-tarihcesi/ (Erişim Tarihi:25.04.2016).
[7] http://www.karasaban.net/sekerin-ve-seker-sanayinin-tarihcesi/ (Erişim Tarihi:25.04.2016).

Bununla beraber, 1800'lerde Avrupa'da şeker sanayiini geliştirme çabaları bu yönde devlet politikalarının oluşmasına neden olmuştur. Örneğin, Almanya'da pancar ekimi ve şeker üretimine ilişkin kanunlar çıkarılmıştır. Rusya, Macaristan, Belçika, Hollanda, İsveç, Danimarka, Bulgaristan gibi Avrupa ülkelerinde de şeker fabrikaları açılmaya başlamıştır.

Pancar şekeri, dünyanın her yanında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke için gıda güvencesi, çiftçi geliri, istihdam, tarım politikaları ve şeker sanayii gibi birçok sosyo-ekonomik unsuru bünyesinde barındıran politik bir ürün olmaya devam etmektedir (Kıymaz, 2002: 1).

1920'li yıllardan itibaren tüm dünyada şekerin üretimi artmaya devam etmiştir. Şeker devletlerce korunan, desteklenen bir ürün haline gelmiştir. Türkiye'de de şeker fabrikası kurma fikri Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğmuş ancak çeşitli nedenlerden dolayı başarılı olunamamıştır. Şeker fabrikaları Cumhuriyet döneminde açılabilmiş ve üretime geçmiştir. Fabrikaların açılmasıyla şeker pancarı tarımı da yaygınlaşmıştır.

TÜİK verilerine göre; 2012 yılında Türkiye sınırları içinde toplam 154 milyon 630 bin dekar alanda tahıl ve bitkisel ürün ekimi yapılmış, bu grubun içerisinde şeker pancarı, toplam ekim alanının % 2'sini, üretim miktarının % 17'sini oluşturmuştur.[8] Aynı şekilde, TÜİK verilerine göre; 2016 yılında Türkiye sınırları içinde toplam 15 milyon 574 bin hektar alanda tahıllar ve bitkisel ürünlerin ekimi yapılmış, şeker pancarı ekim alanı Türkiye toplamı ise 322 bin hektar civarında gerçekleşmiştir.[9] Şekerin ve şeker üretiminin ülke ekonomisindeki yerini anlamak için izleyen bölümde şeker sanayiinin tarihsel gelişimi incelenecektir.

[8] http://www.turkseker.gov.tr/2013-SektorRaporu.pdf (Erişim Tarihi: 08.12.2016).
[9] http://www.turkseker.gov.tr/sektor_raporu_2017.pdf (Erişim tarihi: 02.02.2018).

1.2. TÜRKİYE'DE ŞEKER SANAYİİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Cumhuriyet dönemi öncesinde nüfusun çoğunluğu geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlamaktaydı. Şeker üretimi genellikle kapalı bir ekonomi içinde ilkel tarım teknolojisiyle gerçekleştirilmekteydi. Elde edilen ürünün verimine göre de pazar için pamuk, tütün, afyon, fındık, üzüm gibi tarımsal ürünler ihraç edilmekteydi (Özel, 2007: 1). Osmanlı İmparatorluğu'nda iç piyasaya yönelik üretim ve buna bağlı olarak gelişen ticaret kapitalist dünya ile bütünleşmeyi görece sağlamıştır. Bu ticaretin bir sonucu olarak mevcut ekonomik yapının üzerinde yabancıların ve yerli gayri Müslimlerin oluşturduğu hegemonya sonucunda toplumsal varlığın üzerinde bir burjuvazi etkisinin yer edindiğinden söz edilebilir (Tezel, 2015: 159). Bu etki, Tanzimat dönemi ile daha da artmıştır. Tımar sisteminin zayıflaması ve yabancıların toprak satın alma istekleri, tarımın devam ettirilmesi amacıyla ürün ekilip biçilmesine yönelik tedbirlerle birleşince Osmanlı İmparatorluğu'nun temel tarım politikasında yeni durumlar ortaya çıkmıştır. Tarımın ticarileşmesinde ve ihracat odaklı üretimde çok büyük değişiklikler görülmese de tarımda liberal adımlar atılmaya başlanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde sanayii kurmanın amacı; saray ve ordunun gereksinimlerini karşılamaktır. Özellikle Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde sadece birkaç fabrika ve yabancı sermayeye dayalı olan küçük ölçekli birkaç sanayii kuruluşu mevcuttur (Özel, 2007: 2). Osmanlı sarayının ve ordunun ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kuruluşlar dışındaki yabancı sermayeli makarna, konserve, sabun fabrikaları ve imalathaneleri dönemin sanayisinde de liberal etkilerin varlığını göstermektedir. Tarım politikasında olduğu gibi sanayide de hakim olan ihracat anlayışına göre, Avrupa sanayiinin ihtiyaçlarına yönelik ham madde ve yarı mamul üretimine odaklanılmıştır. Buna rağmen, Tanzimat Dönemi'nde yapılan sanayileşme hamlesi yeni fabrikaların, imalathanelerin açılmasına ve ücretli emeğin belirginleşmesine, nitelikli eleman yetiştirilmesine imkân sağlamıştır. Tarımsal ve sınai koşullar şeker üretimi açısından da pek farklı değildi. Avrupa'da şeker üreten fabrikaların

sayısı artarken Osmanlı İmparatorluğu'nda fabrika kurma girişiminden ziyade şekeri ithal etme fikri baskındı. Osmanlı İmparatorluğu'nda ithal edilen şeker *lüks* bir ürün olarak daha çok sarayda tatlı ve şerbet yapımında kullanılıyordu. Akide şekeri ve tatlı yapmak için kurulan *Helvahane-i Hassa Ocağı*'nda özellikle Tanzimat döneminde Fransa'dan etkilenilerek kestane şekeri ve lokum üretildiği bilinmektedir. Saraya alınan şekerin önemli bir kısmı Helvahane'de yapılan şerbet, hoşaf, reçel, macun, helva ve diğer şekerlemelere ayrılmış, geri kalan kısmı ise bazı yemeklerde kullanılmak üzere mutfaklara ve unlu tatlıların üretimi için fırınlara tahsis edilmiştir.[10]

1830'da Fransa'da şeker pancarı üretiminin yaygınlaşmasıyla, Türkiye'de de şeker pancarının yetiştirilebileceği fikri cazip hale gelmiştir. Şeker pancarından şeker üretimi, piyasada maliyetleri düşürdüğünden tercih edilmeye başlanmıştır. Şeker üretiminin özellikle ekonomik anlamda olumlu etki yapabileceği düşüncesiyle Osmanlı İmparatorluğu'nda da fabrika kurma girişimleri başlamıştır.

1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Şeker Fabrikası Kurma Girişimleri

Osmanlı İmparatorluğu'nun içeride ve dışarıda yaşadığı siyasi ve ekonomik başarısızlıklar yeni düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır. Özellikle Tanzimat Fermanı ile birlikte askeri, ekonomi, siyaset, eğitim alanlarındaki kötü gidişatı iyileştirmek amaçlanmıştır. Ekonomi alanında yeni çalışma imkanlarının yaratılmasına, çalışma şartlarının düzeltilmesi, dışa bağımlılığın azaltılmasına ilişkin uygulamalar getirilmiştir.

İlk defa 1840'da, Arnavutköylü Dimitri Efendi şeker fabrikası kurmak üzere girişimde bulunmuştur. Dimitri Efendi'nin başvurusu üzerine konu Nafia Meclisi'nde[11] gözden geçirilmiş, imtiyazın kendisine verilmesi konusunda 11 Mart 1840'da bir mazbata düzenlenmiştir. Buna göre, pancar tohumunun dışarıdan getirilmesine, Rumeli ve Anadolu'da

[10] http://www.dunyagida.com.tr/yazar.php?id=12&nid=2864 (Erişim Tarihi: 01.05.2016).
[11] Nafia Meclisi ya da Umûr-ı Nâfia Nezâreti, II.Mahmut döneminde kurulan, imar işlerinden sorumlu bakanlıktır.

kiralanacak veya mülkiyete geçirilecek tarlalarda pancar yetiştirilmesine, pancarların aşarının verilmesi şartıyla fabrikada işlenmesine izin verilmiştir (Veldet, 1958: 21).

İkinci girişimin, 1867'de Davutoğlu Karabet tarafından yapıldığı bilinmekle beraber, buna dair belgeler bulunamamıştır. Ancak, Davutoğlu Karabet Efendi'ye yirmi yıl için İstanbul ve İzmir'de iki şeker fabrikası kurma imtiyazı tanınmaktadır (Taygun, 1993: 76).

Üçüncü girişim, 1879'da Fenerler imtiyaz sahibi Michel Paşa tarafından gerçekleştirilmiştir (Taygun, 1993: 76). Bu son girişime dair de kesin veriler bulunmamaktadır.

İlk üç girişimde de, şeker fabrikaları İstanbul'da kurulmak istenmiştir. Bunun nedeni, İstanbul bölgesinin Avrupa'ya yakınlığı nedeniyle ham şeker ithal ederek para kazanma amacının güdülmesidir.

Dördüncü girişim ise, Yusuf Bey tarafından 1890 yılında Afyonkarahisar'da bir şeker fabrikası kurmak üzere gerçekleştirilmiştir. Yusuf Bey'e, otuz yıllık bir imtiyaz belgesi verildiği bilinmektedir (Taygun, 1993: 76).

Şeker fabrikası kurma girişimlerine dair güvenilir veriler yoktur ve bu girişimlerin nasıl sonuçlandığı bilinmemektedir. Şeker üretiminin sosyal ve ekonomik açıdan cazip görünmesi, işin ciddiye alınması ve eyleme geçilmesi için yeterli olmamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik zorlukları atlatamaması, ülkenin tarıma dayanan yapısına rağmen halkın asgari tüketim maddeleri ihtiyacını bile karşılayamamasına neden olmuştur (Güner, 1978: 31). Kapitülasyonlardan kaynaklanan dış borçların ödenmesi ve istikrarsız ekonomik gidişatın durdurulması için *iktisadi büyüme* politikaları geliştirilmiştir. Amaç, milli üretimde kaliteyi artırmak ve teknik ilerleme kaydederek sermayeyi yatırım yapmaya teşvik etmektir. 1913'de çıkarılan ve 15 yıllık geçici bir süreyi kapsayan *Teşvik-i Sanayi Kanunu* bu amaç çerçevesinde hükümler içermektedir. Kanunda, girişimcilere yatırım kolaylığı sağlayan ve üretim maliyetlerini

düşüren ayrıcalıklar tanınmaktadır. Aynı zamanda, şeker fabrikalarının kurulması için de bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı *"Sanayi-i Milliyemizin teşvik ve himayesinde memleketimizde iç tüketimimize yettirmekten / yetiştirmekten başka, belli başlı ihracat yapan sanayi müesseseleri vücuda getirilmesi, yerli ve ecnebi sermayelerle büyük kuruluyorken henüz parasını işletmeye alışmamış olan halkımızın birleşerek toptan veya ferden teşebbüslere girişmesini"* sağlamaktır (Türkdoğan, 1981: 459).

19. yüzyıl sonlarında 2. Abdülhamit'in Hassa Orduları Müdürü Topal Rauf Paşa, Uzunköprü'deki çiftliğinde pancar ekimi yapmış, şeker fabrikası işletme imtiyazı elde etmiştir. Uşaklı halı tüccarlarından Celepzade Abdullah ve Hacı Gedik Ahmet Efendiler de şeker fabrikası kurmayı düşünmüş ancak yüksek maliyetler nedeniyle bu fikirden vazgeçmişlerdir. Akşehir, Karacabey ve Adapazarı'nda da şeker fabrikası kurma girişimleri olmuştur. 1917 yılında *Zenith* adlı bir Alman şirketi faaliyet göstermiş, ancak Birinci Dünya Savaşı nedeniyle çalışmalarına devam edememiştir. Bütün bu girişimlerin başarıya ulaşamamasının nedenlerini Veldet (1958: 55), şöyle açıklamaktadır:

> *"Osmanlı İmparatorluğu'nun memlekette endüstriye ve bu arada şeker endüstrisine vücut vermesi fiilen mümkün değildi. Kapitülasyonlar ve ağır şartlı ticari antlaşmalar, gümrük istiklalini elinden almış, iç piyasa yabancı malların rekabet meydanı olmuştu. Endüstrinin kurulması her şeyden önce milli himaye ve gümrük istiklalinin kurulması ile mümkündür."*

Görüldüğü üzere, yıllarca süren savaşlar, istikrarsızlık hali, kapitülasyonlar, borçlanmalar ve nüfus yetersizliği üretimi daraltmış, üreticiyi zor durumda bırakmıştır. Dönem politikaları dahilinde kamusal refahın artmasının koşullarından sayılan yabancı sermaye varlığı da çeşitli sanayi sektörlerinde olduğu gibi şeker sanayiinde kendini göstermiştir. Cumhuriyet döneminde Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan yoksulluk, yokluk hallerinde yeniden var olma çabası içinde şeker fabrikaları nihayet kurulabilmiş ve üretim gerçekleştirilmiştir.

1.2.2. Cumhuriyet Döneminin Ekonomik Durumu ve Şeker Fabrikalarının Açılması

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yaşanan modernleşme çabaları siyasi, toplumsal ve ekonomik çöküşün önüne geçememiştir. Ancak Cumhuriyet rejiminin kurulmasının yolunu açmıştır. Geleneksellikle modernleşme arasında kıvranan Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan yönetimde, kültürde, zihniyette, siyasi kurumlarda, eğitim ve hukuk sisteminde, ekonomik yapıda köklü bir değişim yaşanmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında İkinci Meşrutiyet döneminde de gündemde olan yeni, modern ve *"milli"* bir sosyal ve ekonomik düzen kurmak amacıyla ülkenin mevcut kaynakları ile kurumsallaşma çabalarına gidilmiştir. Bu yolla, siyasi egemenliğin ekonomik uygulamalarla perçinlenmesi amaçlanmıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında oluşturulan ekonomi politikaları savaşın yarattığı olumsuz şartlara göre düzenlenmiştir. Üretimin düşmesine karşın tüketimin artış göstermesi arz ile talep arasındaki dengeyi sağlamaya yönelik uygulamaları zorunlu kılmıştır.

Siyasi iktidarın geleceği için yeni ve sağlam temellere sahip bir ekonomik sistemin mecburiyetinin vurgulandığı *1923 İzmir İktisat Kongresi* düzenlenmiştir. Kongrede ülkeyi yönlendirecek bireylerin ve grupların bilinçlendirilmesi ve liberalizm etkisiyle devletin ekonomiyi destekleyici rolünün yanında özel teşebbüsü de sisteme dahil etmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Kongrede 12 maddelik *"Misak-ı İktisadi Kararları"* kabul edilmiştir. Kararlar, yerli ve yabancı sermayeyi teşvik edici, çiftçiyi özendirici özellikler taşımaktadır.

1923 İzmir İktisat Kongresi'nin *"ham maddesi yurt içinde yetişen veya yetiştirilebilen sanayi dalları kurulması gerekmektedir"* kararı ile yerli şeker üretme fikri de doğmuş ve bunun hayata geçirilebilmesi için gerekli milli imkanlar sağlanmaya ve kanunlar oluşturulmaya başlanmıştır.

1924'te kurulan *İş Bankası* ile *Sanayii ve Maadin Bankası* özel teşebbüse uygun kredi veya iştiraklerle yatırım yapma imkanı sağlamıştır. 5.4.1925'te çıkarılan 601 sayılı

*Şeker Fabrikalarının Kurulması ve Bunlara Tanınan Ayrıcalıklara İlişkin Kanun'*da bu amaca yönelik özel teşvik ve imtiyazlar getirmiştir, bu teşvik ve imtiyazlar sonucunda Alpullu ve Uşak fabrikaları şeker ithalatına başlamıştır (Boratav, 2012: 47-48).

Benzer şekilde özel teşebbüsü teşvik amacıyla ve *"Milli İktisat Politikası"* çerçevesinde 1927 yılında yürürlüğe konulan *Teşvik-i Sanayi Kanunu,* 1923-1930 dönemindeki liberal eğilimi yansıtmaktadır. Bu kanun, devlet arazilerinin işlenmesinde ve ekim için gerekli altyapının sağlanmasında kolaylık getirmiş, başta gümrük vergileri olmak üzere bazı vergilerde muafiyet ve nakliyede indirim getirmiş, yerli malların satın alınmasını zorunlu kılmak için ithal mallara kısıtlama getirmiş, devlet tarafından işletilen kuruluşlara bazı mallarda indirimli satış uygulamıştır (Makal, 1999: 218). Şeker üretimi için de, devletin şeker fabrikalarını kurarken özel teşebbüsten ve bu kanun maddelerinden yarar sağlayacağı düşünülmüştür.Sonuç olarak, şeker fabrikalarına bedava hazine arazisi, nakliyede kolaylıklar, vergi indirimleri veya muafiyeti vb. avantajlar sağlanmıştır.

1930'lu yıllar uygulanan devletçilik politikaları ile birlikte, sanayileşme yolundaki adımların belirginleşmeye başladığı bir dönem olmuştur. Yeni ekonomik sistemin oluşmasında *Kamu İktisadi Teşebbüs*leri (şeker fabrikaları, iplik ve dokuma fabrikaları gibi) önemli rol oynamaktadır. Cumhuriyet döneminde KİT'ler[12] kamu ekonomisinin en temel unsurudur. Cumhuriyet öncesinde KİT'ler, Osmanlı İmparatorluğu ekonomisinde yabancı sermayenin hakimiyeti, kapitülasyonlar nedeniyle zayıflayan ekonomi politikaları ve gerileyen üretimden dolayı yaygınlaşamamıştır (Aktan, 1992: 128).

1934 yılında *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* yürürlüğe konularak 1933-1938 yılları arasında sanayi tesisleri geliştirilmiş, istihdam artmıştır. Plan çerçevesinde öngörülen üretim-maliyet dengesinin bozulması, İkinci Dünya Savaşı gibi nedenlerle aksaklıklar nedeniyle sadece 4'ünün temeli atılabilmiştir. Eskişehir (1933) ve Turhal (1934) Şeker Fabrikaları da bu

[12] KİT ifadesi, 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanunda geçmektedir. Bu tarihten önceki yasal düzenlemelerde İDT (İktisadi Devlet Teşekkülleri) ifadesi kullanılmıştır (Övgün, 2009: 45).

dönemde kurulmuştur.1935 yılında, mevcut dört şeker fabrikasının yaşadığı hammadde, sermaye ve işletme yetersizliğini gidermek için kaynakların ve yönetimin birleştirilmesi kararı alınmıştır. Sümerbank, Ziraat Bankası ve İş Bankası'nın eşit paylara sahip oldukları 22 milyon lira sermayeli Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi kurulmuştur. Bu konuya aşağıda değinilecektir. 1933 yılında kurulan *Sümerbank*, Birinci Beş Yıllık Plan çerçevesinde geniş yetkilerle donatılmıştır. Yeni fabrikaların kurulması, sanayii kuruluşları için mühendis, tekniker, işçi yetiştirilmesi yetkisi ve sanayi kuruluşlarına kredi sağlamak Sümerbank'ın yetkisindedir. Sümerbank, bu imkanların büyük bir kısmını tarıma dayalı bir sanayi olan şeker sanayii için kullanmıştır.

1940-1945 dönemi ise bir önceki dönemde yaşanan görece parlak tabloyu yansıtmaktan uzaktır. İkinci Dünya Savaşı, ülkedeki işgücünü azaltmış, kaynak sıkıntısını arttırmıştır. Milli gelir artış hızının hızla düştüğü ve yatırımların azaldığı bu dönemde ekonomik durumdaki kötüleşmenin en önemli nedenleri, İkinci Dünya Savaşı için savunmaya ayrılan payın büyümesi, tüketim harcamalarının hızlanmasıdır.

Ayrıca, dönemin olumsuzluklarına karşın KİT'lerin faaliyetleri sürmüştür (Övgün, 2009: 51). Dönem itibarıyla mevcut şeker fabrikaları da üretime devam etmiştir.

1920'lerdeki siyasi ve ekonomik gelişmeler şeker fabrikalarının kurulmasını hızlandırırken, 1940'lardaki durgunluğa rağmen şeker üretiminde olumlu sonuçlar alınmıştır. Ayrıca, yeni nesillerin yetiştirilmesi için geniş eğitim programlarının uygulanması, köylü için sağlanan geniş ziraat teşkilatı ile çiftçinin aydınlatılması gayretleri, 1942'ye kadar süren devre içinde Türkiye şeker sanayiini modern esaslara oturtmuştur (Güven, 1967: 11). Savaş koşullarına rağmen, ekonomi politikaları doğrultusunda üretimi geliştirmek ve vasıflı işgücü yetiştirmek temel amaçlardan olmuştur.

1945 yılında *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu* çıkarılarak savaş öncesinde ve sırasında güdülen tarımı ve sanayiyi geliştirme politikasını devam ettirmek amaçlanmıştır.

1945 yılında savaş bittiğinde de çiftçiyi destekleyerek ekonomi canlandırılmaya çalışılmıştır. Bu kanun ile, özel mülkiyete ait tarım alanlarını kamulaştırarak topraksız çiftçilere toprak sağlamak hedeflenmiştir. Bu durum, siyasette ve ekonomide yeni bir dönemin başlayacağının işareti olmuştur. 1950 yılından sonra liberal siyaset, sertleşmiş, müdahaleci bir hal almıştır. Demokrat Parti de girişimciliği teşvik etmiş, çalışma serbestisi, özel mülkiyet ve miras haklarını korumuş, piyasa hareketlerini yönetmiş ve kontrol etmiştir. Esasen, tamamen devletçilikten uzaklaşılmamış, devlet yine yatırımların öncüsü olmuştur. 1950-1954 yılları arasında köylü kesimin desteğini alan Demokrat Parti, tarım politikalarını çiftçi odaklı geliştirmiştir. Çiftçiye tarım kredileri sağlanmış, traktör gibi tarım araç ve gereçlerinin sayısı artmış[13],çiftçinin ürününü pazarlayabilmesi için imkanlar yaratılmıştır.

Şeker sanayii açısından bakıldığında, savaş koşulları ve sonrasında yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantılar, üretimi sekteye uğratmamıştır. Aksine, 1952 yılına kadar üretim artarak sürmüştür. Çiftçi şeker pancarı tarımı konusunda bilinçlendirilmiş, ekim yapılan alanlar genişlemiş, vasıflı eleman ve usta, ustabaşılarının sayıları artmıştır. Üretim kapasitesinin genişlemesi fabrikalarda uzun vardiya ve kampanya dönemlerine neden olmuştur. Bu durum, kuruluşundan beri aktif üretimde olan Uşak, Alpullu, Eskişehir ve Turhal fabrikalarının yükünü hafifletmek ve genişleyen üretim kapasitesini ülkeye yaymak için yeni fabrikalar açmak fikrini doğurmuştur. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, özel teşebbüsün desteğini de alarak 1951 yılında sanayinin genişlemesine karar vermiş, yeni şeker fabrikalarının imkanlar dahilinde açılmasına ilişkin bir program hazırlamıştır. Bu program, artan tüketimi karşılayacak şeker üretimini gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan şeker pancarının ekiminin teknolojik gelişmeler ışığında uygun tarım alanlarının tespit edilmesi ve fabrikalara ulaştırılmasının kolaylık sağlanmasına ilişkin maddeler içermektedir. Açılan yeni 11 fabrikayla birlikte şeker üretimi, 1956 yılında 365.000 tonu bulmuştur.[14]

[13] Bahsedilen tarım araç ve gereçleri Marshall Yardımları ile gelmiştir (Kanca, 2012: 54).
[14] T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 50 Yılda Türk Sanayii, Ankara 1973: 100 – 102.

Demokrat Parti dönemi, şeker sanayiinin büyüme dönemidir (Özel, 2007: 244). Savunulan liberal ekonomi politikaları çerçevesinde bu genişlemenin özel teşebbüs ve oluşturulacak pancar çiftçisi kooperatifleri aracılığıyla gerçekleştirileceği vurgulanmıştır.

Özellikle 1950'lerden sonra gelişen şeker sanayii için çalışma sistemi, daha fazla yaptırıma ve plana dökülmüştür.

1955 yılına kadar devam eden istikrarlı büyüme 1960 yılına kadar iniş-çıkışlar yaşamıştır.[15] 1955-1960 yılları arasında yaşanan sıkıntılara rağmen devlet şeker sanayiinden desteğini çekmemiş ve yatırımı teşvik etmiştir. Bu dönemde kurulan şeker fabrikalarının günlük şeker pancarı işleme kapasiteleri Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1: 1955-1960 Yılları Arasında Kurulan Fabrikaların Günlük Şeker Pancarı İşleme Kapasiteleri

Fabrika	**Günlük Şeker Pancarı İşleme Kapasitesi (Ton)**
Kayseri	1,800
Susurluk	3,000
Burdur	1,800
Erzurum	1,800
Erzincan	1,200
Elazığ	1,200
Malatya	1,200
Toplam	**12,000**

Kaynak: Özel, 2007: 121.

[15] 1955-1960 yılları arasında yaşanan sorunları çözmek için şu yollar denenmiştir:

- Söz konusu dönemde benimsenen karma ekonomide devlet daha fazla rol almıştır.
- Milli gelir büyüme hızı düşük seviyede tutulmuştur.
- Dış borçlanma,dış alımları kısıtlamış ve bu nedenle yaşanan döviz krizinden doğan *kara borsa*yı önlemek amacıyla *Milli Koruma Kanunları* yeniden yürürlüğe konulmuştur (Özel, 2007: 118).

Tablo 1'de görüldüğü gibi, söz konusu dönemde, daha önceki 21.000 tonluk günlük şeker pancarı işleme kapasitesine 12.000 ton daha eklenerek toplam kapasite 33.100 olmuştur (Özel, 2007: 121). Dönemin ekonomik sorunlarına karşın şeker sanayiinin üretim kapasitesinin arttırılması ve bu yönde uygulamalar getirilmesi çelişkili gibi görünse de nedeni açıktır. Demokrat Parti iktidara geldiğinden beri tarıma dayalı büyümeyi ve özel teşebbüsün aktif olduğu bir ekonomi politikası savunduğundan en çok güvendiği alanlardan biri şeker sanayii olmuştur. Yaşanan krizlerde çözüm için şeker sanayiinin geliştirilmesi vazgeçilmez görülmüştür.

1.2.2.1. Şeker Sanayiine İlişkin Yasal Düzenlemeler

1.2.2.1.1. 601 sayılı Şeker Fabrikalarının Kurulması ve Bunlara Tanınan Ayrıcalıklara İlişkin Kanun

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan 5.4.1925'te 601 sayılı *Şeker Fabrikalarının Kurulması ve Bunlara Tanınan Ayrıcalıklara İlişkin Kanun* ile ülkeye ait bir şeker sanayii kurma çabaları yasal bir çerçeve kazanmıştır. Sözü edilen kanun, şeker fabrikası kuracak olan teşekküllere devlet arazisinden beş hektar kadar bir alanın parasız olarak verilmesi veya böyle elverişli bir yer kişiler elinde bulunuyorsa onun *İstimlâk Kanunu'*na göre istimlâk edilebilmesi, pancarın on yıl süre ile elde edilen ürünleri *Araziye Vergisi'*nden muaf tutulması, fabrikada kullanılacak kireç taşı ve kömürden vergi alınmaması, demir yollarında taşınacak pancarın indirime tabi tutulması, fabrika mensuplarının on yıl süre ile temettü vergisinden muaf tutulması, şirketin hisse senetlerinin damga vergisi dışında bırakılması ve üretilen şekerden sekiz yıl süre ile tüketim vergisi alınmaması gibi şeker sanayiine çok büyük yarar ve yardımlar sağlayan hükümler getirmektedir. Bu kanun ile, yukarıda belirtilen hükümleri getirmekle şeker sanayii için pek çok kolaylıklar sağlanmış ve bu suretle, belli bir

süre içinde gümrük yolu ile yapamadığı yardımları bu kanun hükümleriyle yapmak amaçlanmıştır.[16]

1.2.2.1.2. 724 sayılı Şeker İnhisar Kanunu

25 Ocak 1926 tarihinde çıkarılan ve 06.02.1926 tarih 290 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 724 sayılı *Şeker İnhisar Kanun* ile devlet şeker ithalini de tekel altına almış ve yurt içinde üretilecek şekerin alım-satımını yüklenmiştir. Bu kanun ile 601 sayılı Kanun gereği kurulmuş fabrikalar devlete devredilmiştir (Boratav, 2006: 121).

Uşak ve Alpullu şeker şirketlerine yasal düzenlemelerle gelen desteğin yanı sıra, Maliye Bakanlığınca her iki şirkete zaman zaman maddi yardımlar sağlanmış, ayrıca bu şirketler Sanayi ve Maadin Bankası tarafından da desteklenmişlerdir. Devlet yasal ve ekonomik düzenlemelerle cumhuriyetin ilk sanayilerinden olan şeker sanayiinin gelişmesini desteklemiştir. Uşak Şeker Fabrikası'nın yapımı aşamasındaki desteğin yanı sıra işletmesi için de kolaylıklar sağlanmıştır.Şeker fabrikalarının ilk yıllardaki sermaye yetersizliğinden dolayı yaşadığı güçlükler, zararların artmasına neden olmuştur. Milli bankaların mali yardımları da çok büyük etki yaratamamıştır. İstenilen gelişmelerin sağlanamaması özel teşebbüslerin elinden satın alınıp kamulaştırma fikrini zorunlu kılmıştır. Şeker fabrikalarının milli bankalar tarafından teşkil edilen bir şirkete devrini ve Maliye Bakanlığı'nın 1.5 milyon TL avans vermesini öngören 19 Haziran 1930 tarih ve 1709 sayılı *Şeker Şirketine İştirak ve Avans İtasına Dair Kanun* uygulanamamıştır.

1.2.2.1.3. 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun

1938 yılında çıkarılan bu kanun, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile ilgilidir. Bu kanunla, 1930 yılından sonra ekonomide lokomotif rol üstlenen KİT'leri özerkliklerini koruyarak tek

[16] www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=69 (Erişim Tarihi: 05.10.2013).

bir yapı ve düzenleme altında toplamak amaçlanmıştır (Övgün, 2009: 45). Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. bu kanun kapsamında kurulmuştur.[17]

1.2.2.1.4. 6747 sayılı Şeker Kanunu

1956 yılında yürürlüğe giren bu kanun, fabrika kurma iznini ve şeker pancarı fiyatlarını belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu Kararı'na bağlamıştır.[18]

1950-1960 döneminde de doğrudan şeker sanayiine yönelik olmayan ve ülkenin işçi sınıfına odaklanan kanunlar çıkarılmıştır. 1953 yılından sonra sendikal hak ve özgürlükler desteklenmeye başlanmış, savaş sonrasında toplumsal refah ve adaleti sağlamak için yeni sosyal politikalar oluşturulmuştur.

Şeker sanayiinde çalışanlar, çalışma hayatına getirilen bu düzenlemelerden yararlanmıştır. 1947 tarihinden itibaren şeker pancarı çiftçileri ve işçiler örgütlenmeye başlamıştır. Bu konuya ileride değinilecektir.

1950-1960 döneminde şeker sanayiinin geliştirilmesine yönelik bir rapor hazırlanarak kanunlarda değişiklikler yapılmıştır.

1.2.2.1.5. 4634 sayılı Şeker Kanunu

04.04.2001 tarihinde kabul edilen 4634 sayılı *Şeker Kanunu* ile şekerin iç piyasadaki satışına kota getirmiş, tek fiyat uygulamasından vazgeçilmiş, 6747 sayılı *Şeker Kanunu*'nda belirtilen fabrika açma sınırlandırmaları kaldırılmıştır.[19] Bu kanun, çalıştığımız dönem içinde çıkarılmamıştır. Ancak, ayrı bir başlık altında yer verilmesinin sebebi, bu kanunun özelleştirme ile ilgili olmasıdır.

---

[17] Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. daha sonra 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanun kapsamına alınmıştır. 440 sayılı kanun'da KİT'ler, iktisadi devlet teşekkülü adıyla yer almış ve *"sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete (Genel ve Katma Bütçeli İdareler) ve iktisadi devlet teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu Kanuna (440) tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir"* şeklinde tarif edilmiştir (www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi23.doc). (Erişim Tarihi: 14.01.2017).

[18] Kanunun bütün maddeleri için bkz. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9345.pdf. (Erişim Tarihi: 13.01.2017).

[19] http://www.sekerkurumu.gov.tr/seker-kanunun-genel-gerekcesi-ve-madde-gerekceleri (Erişim Tarihi: 14.01.2017).

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. halen 4634 sayılı Şeker Kanunu'na[20] tabidir, faaliyetlerini 233 sayılı K.H.K.[21] ve Şirket Ana Statüsü'ne göre yürütmektedir.[22] Ayrıca, 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'*a tabii bir İktisadi Devlet Teşekkülü'dür.[23] 20.12.2000 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurul Kararı çerçevesinde özelleştirme kapsamına alınmış hazırlık işlemlerinin Sanayii ve Ticaret Bakanlığı ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile işbirliği içerisinde yürütülmesine karar verilmiştir.[24]

1.2.2.2. Uşak Şeker Fabrikası'nın Kurulması

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı sırasında halkın ihtiyaç duyduğu ürünlerden biri de şekerdir. Birinci Dünya Savaşı sırasında, Avusturya ve Almanya'dan gelen şekeri Türkiye'de de üretmek isteyen Nuri Şeker, İzmir'deki Avusturya Büyükelçiliği'nden pancar tohumu alarak kendi tarlasında ekmeye başlamıştır. Ayrıca, 1906-1907 yıllarında Türkiye'ye getirilen pancar tohumları Uşak yöresinde çiftçilere dağıtılarak deneme amacı ile ekilmiştir (Velidedeoğlu vd., 1976: 21).[25]

1925 yılında fabrikanın temeli atılmış, Skoda firmasından gelen mühendis ve ustalar gerekli makine ve teçhizatın kurulumunu yapmış ve 1926 yılının Aralık ayında ilk şeker üretilmiştir. Dış yatırımcıyla beraber şeker fabrikası kurulması 1920'lerin *liberal* politikasını yansıtmaktadır.

---

[20] Kanunun bütün maddeleri için bkz. http://www.turkseker.gov.tr/SekerKanunu.aspx.

[21] Halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK'da KİT'ler; iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuş olup; Kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) *"Teşebbüs"*; iktisadi devlet teşekkülü(İDT) ile kamu iktisadi kuruluşu (KİK)'nun ortak adıdır.
İktisadi devlet teşekkülü (İDT) *"Teşekkül"*: Sermayesinin tamamı Devlet'e ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. (www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi23.doc).

[22] http://www.turkseker.gov.tr/hakkimizda.aspx (Erişim Tarihi: 14.01.2017).

[23] http://www.turkseker.gov.tr/hakkimizda.aspx (Erişim Tarihi: 14.01.2017). Özelleştirme kararı için bkz. http://www.turkseker.gov.tr/OYKkararlari.aspx. (Erişim Tarihi: 14.01.2017).

[24] www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi23.doc. (Erişim Tarihi: 14.01.2017).

[25] 19 Nisan 1923'te Uşak Terakki Ziraat A.Ş. kurulmuş, şirketin sermayesi 600.000 lira olarak belirlenmiştir. Çiftçiye buğday, arpa, afyon, tütün, tavuk ve yumurta karşılığında hisse senedi satılmıştır. Bu ürünler satılarak sermayeye eklenmiştir. Bunun sonucunda, Çek Skoda firmasıyla da 210.000 liralık hisse senedi satılarak anlaşmaya varılmıştır.

Fabrikanın üretime başlamasına rağmen bilgi yetersizliği, su sıkıntısı, üretilen pancarın ürün kalite yönünden yetersiz olması, sermaye kıtlığı gibi sorunlar baş göstermiştir. Bu sıkıntılara bir de pancar ekimini engelleme amaçlı propagandalar eklenmiştir: *"Pancar ekmeyin! Pancar ekerseniz tarlalarınız şeker fabrikası adına istimlak edilecektir!"* (Taygun, 2010: 64). Bu propagandalar etkili olmuş, 8-9 bin tondan fazla pancar işlenmemiştir. Hükümetten bazı üyeler de şeker fabrikalarının kurulmasının dışarıdan ithal edilen şekeri azaltacağını dolayısıyla gümrük gelirlerinin düşeceğini savunmuşlardır. Sonuçta, Uşak Terakki Ziraat A.Ş.nin iflasına karar verilmiş; Uşak Şeker Fabrikası 11.7.1933'te Sümerbank'a devredilmiş ve Nuri Şeker'in fabrika ile ilişkisi kesilmiştir.

1.2.2.3. Alpullu Şeker Fabrikası'nın Kurulması

Alpullu Şeker Fabrikası, 14.4.1925 yılında *İstanbul ve Trakya Şeker Fabrikaları A. Ş.* adı altında kurulmuştur. İş Bankası %68, Ziraat Bankası ve Trakya illeri özel idaresi %10, Trakya köylüsünün içinde bulunduğu özel şahıslar grubu %22 oranında sermayeye ortak olmuştur (Taygun, 1993).

Avrupa'ya şeker fabrikalarında inceleme yapmak için teknik bir heyet gönderilmiştir. Alman Bukau R. Wolf Makine Fabrikası ile anlaşılmış ve 22.12.1925 yılında (Uşak Fabrikası'ndan 46 gün sonra) Alpullu Şeker Fabrikası'nın temeli atılmıştır. 1926 yılında işletmeye açılarak ilk şekerini üretmiştir.[26]

Ayrıca, İzmir İktisat Kongresi'nde üretimi artırmak için hammadde teminine ve ziraata verilen önem doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği şu sözlerle vurgulanmıştır: *"Memlekette üretime katılanların menfaatlerini rehber alarak yapılması gerekenler tespit edilirse, sahipleri şehirde oturan büyük çiftlikler istimlak edilmeli; örnek hale getirilecek bu*

[26] Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin ilk genel müdürü Kazım Taşkent de Uşak ve Alpullu Şeker Fabrikaları ile ilgili görüşlerini şöyle dile getirmektedir:
"…'Üç Beyazlar ve Üç Karalar' sloganı bu sıralarda ortaya atıldı. Şeker sanayinin kurulması mevzuu üzerinde de ehemmiyetle duruluyordu. Birbirini takip eden iki büyük harpte (Birinci Dünya Harbi ve İstiklal Savaşı) şeker yokluğundan çekilen sıkıntı çok büyüktü. Bu sebeple, her şeyden evvel, memlekette şeker üretiminin gerçekleşmesi lazımdı. Bunu herkes istiyordu." (Taygun, 2010: 67-68).

çiftliklerde civar gençler mecburi çıraklık dönemi geçirmeli; çiftlikler ileri usul ve makinelerle işletilmelidir (Geray, 2011: 30)."[27]

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 20 Şubat 2018 tarihinde yapılan şeker fabrikalarının özelleştirilmesine dair açıklamada, Alpullu Şeker Fabrikası da özelleştirme kapsamına alınmıştır.

1.2.2.4. Eskişehir Şeker Fabrikası'nın Kurulması

1933 yılında Eskişehir şeker fabrikasını kurmak için 7 milyon lira sermayeli *Anadolu Şeker Fabrikaları Türk A.Ş.* kurulmuştur. Sermayenin %51'i İş Bankası'na, %24.5'i Ziraat Bankası'na; %24.5'i de Sanayi ve Maadin Bankası'na aittir. 1.10.1932 tarihinde kurulmasına karar verilen fabrikanın makine ve inşaat malzemeleri siparişi 8.12.1932'de Alman *Maschinenfabrik Buckau R. Wolf A. G.* firmasına verilmiştir. Fabrikanın temeli 1.2.1933'te atılmış ve fabrika, aynı yıl içinde tamamlanarak 5.12.1933'te işletmeye açılmıştır.[28]

Hammaddeden son ürüne kadar hemen her ürünü ithal etme odaklı bir ekonomiden kendi malını üretip tüketebilen, kendine yeten bir ekonomiye geçiş Cumhuriyet döneminde oluşturulmaya çalışılmıştır.

1.2.2.5. Turhal Şeker Fabrikası'nın Kurulması

Turhal Şeker Fabrikası 3 milyon lira sermaye ile kurulmuştur. Sermayenin yarısı İş Bankası'na diğer yarısı da Ziraat Bankası'na aittir. Fabrikanın temeli 7.10.1933 tarihinde Ekonomi Bakanı Celal Bayar tarafından atılmıştır. Fabrikanın montajı yine Alman *Buckau R. Wolf* firmasına verilmiştir. 26.9.1934'te fabrika işletilmeye başlamıştır (Taygun, 1993).

1930'lu yıllarda devletçilik anlayışını yerleştirebilmek çok kolay olmamıştır. Söz konusu dönem, ekonomik gelişimin yeni bir anlayışla inşa edildiği bir dönemdir. Örneğin

[27] 1926 yılında mevcut fabrikalar üretime başladığında yaklaşık 954 çiftçi, 333 hektar alanda şeker pancarı ekimi yapmış, 4728 ton şeker pancarı üretilmiştir (Özel, 2007: 33).

[28] 7.12.1933 tarihli *Ulus Gazetesi*'nde *İkinci Beyaz* başlıklı yazısında Falih Rıfkı şöyle demektedir:
"…Osmanlı İmparatorluğu Türkiyesi ununu Amerika'dan getiren bir ziraat memleketiydi. Uzun değil, on senelik bir tarihten bahsediyoruz. Cumhuriyet çocuklarını şimdi garabete inandırmak güçtür. Yarın şuna da güç inanacaklar; Türkiye ecnebi şekeri yiyen en iyi pancar memleketlerinden biri idi…" (Taygun, 1993:101).

Turhal, başlarda fabrikanın kurulması için dezavantajlı bir yer olarak görülmüş, fabrikanın yapım aşamasında inşaat için gerekli araç-gerece ve çalışacak mühendis, işçilere ulaşılmakta zorlanılmıştır.[29]

İlk şeker fabrikalarının kurulduğu yıllarda, 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin etkileri sürmektedir. Bu dönemde, ülke içi gelişme sağlanmaya çalışılırken dış politika dengesi de korunmuştur. Ayrıca, *1929 Dünya Ekonomik Krizi*, ülkede tütünlerin satılmamasına ve stok fazlalığına neden olmuştur. Eskişehir ve Turhal fabrikalarının makine ve teçhizat bedelleri olarak Almanya'ya bu tütünlerden verilmiştir.

1926-1956 döneminde açılan şeker fabrikalarının kuruluş ve bugünkü kapasiteleri de şu şekildedir:

Tablo 2: 1926-1956 Döneminde Şeker Fabrikalarının Kuruluş Tarihleri ve Pancar İşleme Kapasiteleri (Ton/Gün)

Fabrikanın Adı	Kuruluş Tarihi	Kuruluş Kapasitesi
Uşak	1926	500
Alpullu	1926	500
Eskişehir	1933	1000
Turhal	1934	1000
Adapazarı	1953	1800
Amasya	1954	1800
Konya	1954	1800

[29] Yaşanan zorluklara rağmen fabrika faaliyete geçmiş, halen de üretime katkıda bulunmaktadır. Fabrikanın açılışında bulunan Celal Bayar, hatıra defterine şöyle yazmıştır:
"Turhal fabrikasını bugün açtık ve gezdik. Fabrikanın en son sistem bir eser olması, seyrine doyulmaz bir eser tadını vermektedir. Fabrika kendi sanat ve yardımcı tamirhaneleri ile büyük bir mektep ve geçim merkezidir… Pancar yetiştiren çiftçilerin kendi mahsulleri önünde neşeleri dikkat celbediyor. Her şeker fabrikası hiç olmazsa dört vilayet için büyük bir kazanç yeri oluyor. Fabrikanın memur, amele ikametgahları mektep ve hasta bakımı için tesisleri de ayrıca bir faydalı yerdir. Temiz havalı geniş odalarda sade ve insanca yatıp yaşamaya alışacak vatan çocukları, medeniyette ve çalışmak kazanmak yolunda daha kudretli olacaklardır. Bütün bu sözlerim fabrikanın kurulmasını nasıl sevinerek dolaştığımı anlatacaktır. Dördüncü şeker fabrikasını kuran milli bankaları sekizinci fabrikayı kurmaya teşvik etmek isterim" (Taygun, 1993:109). Celal Bayar'ın bu sözleri, devletin giriştiği yolda başarıya ulaşıldığını anlatmaktadır.

Kütahya	1954	800
Burdur	1955	1800
Kayseri	1955	1800
Susurluk	1955	1800
Elazığ	1956	1500
Erzincan	1956	1500
Erzurum	1956	1800
Malatya	1956	1200

Kaynak: Taygun, 1993:26. Fabrikaların bugünkü pancar işleme kapasiteleri için bkz. http://www.turkseker.gov.tr/sektor_raporu_2017.pdf (Erişim Tarihi: 23.05.2018).

1.2.2.6. Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi'nin Kurulması

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde gerçekleştirilen sınai yatırımların büyük bir bölümü Sümerbank'a aittir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde 1933 yılında Sümerbank'ın kurulmasıyla, özel teşebbüse gerekli kredinin sağlanmasının yanında sanayileşme planlarının da gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Sanayi kuruluşlarının kurulması ve geliştirilmesi için pek çok fabrika ve tesiste kamu ve özel sermaye destekli kuruluşların iştiraki vardır.[30] Benzer şekilde, 1935 yılında Sümerbank'ın iştiraki ile kurulan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile sermayesine özel sektörün de katıldığı yeni bir şirket türü oluşturulmuştur (Makal, 1999: 240-241).

Yapılan sanayi plan ve programlarının bir yansıması olarak Uşak, Alpullu, Eskişehir ve Turhal fabrikalarının üretim kapasitesi kuruldukları dönemden itibaren ülkenin şeker tüketimini karşılayabilmişlerdir. 1931 yılından itibaren pancar tarımıyla ilgili bilgi ve tecrübelerin artması, pancar fiyatının tahıl fiyatlarından düşük olması, özellikle Uşak ve

[30] 1987 yılında Sümerbank'ın özelleştirilmesine karar verilerek Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmiştir. 1988 yılında Sümerbank Holding kurulmuş, 1999 yılında ise, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş, ardından 2001 yılında ise Oyak Grubu'na satılmıştır (http://www.nedir.com/s%C3%BCmerbank).(Erişim Tarihi:20.01.2017).

Alpullu fabrikalarındaki üretimi artırmış ve bu üretimi kazançlı bir hale getirmiştir. Ancak, şekerin satış fiyatı da yükseldiğinden alım ve tüketim düşmüş, arz fazlalığı oluşmuştur. Duruma müdahale etmek amacıyla 1934'te Ekonomi Bakanı Celal Bayar'ın yönetiminde milletvekilleri, banka yetkilileri, sanayicilerden oluşan *Şeker Rasyonalizasyon Komitesi* kurulmuştur. Komitenin ilk toplantısında aşağıdaki kararlar alınmıştır:

1) Mevcut şeker şirketlerini tasfiye etmek ve yeni bir şirket kurmak suretiyle şeker fabrikalarının birleştirilmesi,

2) Memleketin her tarafında aynı şeker fiyatının uygulanması,

3) Şeker üretiminin rasyonelleştirilmesi,

a) Pancar üretiminin ucuzlatılması,

b) Şeker fabrikasyonunda maliyet indirilmesi (Taygun, 2010: 122).

Şeker Rasyonalizasyon Komitesi kararları dahilinde şeker sanayiini geliştirmek, şeker fiyatlarını ucuzlatmak, nitelikli işgücü yetiştirmek ve üretimi artırmak amacıyla eğitim programları uygulanmaya başlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı bu çalışmaları zayıflatsa da, savaş sonrası dönemde çalışmalar hızlanmış ve sonraki yıllarda yeni şeker fabrikaları açılmıştır.

Dönem içerisinde fabrikaların kuruluş aşamalarından sonraki çalışmalarına dair bir özet yapılacak olursa, o dönem koşullarda ülkenin siyasal, sosyal ve iktisadi alanda geçirdiği değişikliklerin şeker sanayii özeline bire bir yansıdığı görülür. Celal Bayar tarafından 1932'den 1939'a kadar yönetilen ekonomiye dair siyasete göre, sanayi ile tarım arasındaki ilişkide daima sanayi avantajlı olmuştur (Ahmad, 2016: 123). Devlet müdahalesinin yoğun olduğu, Cahit Talas'ın (1976), *liberal-himayeci dönem* olarak nitelendirdiği 1923-1932 döneminde, şeker fabrikalarının kurulma kararı da şüphesiz milli bir ekonomi inşa etmek ve sosyo- ekonomik faktörleri güçlendirmek amacıyla alınmıştır.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.nin kurulması (1935), 1933-1939 yıllarını kapsayan devletçi dönem içinde gerçekleşmiştir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'nın tarım üzerindeki olumsuz etkileri 1935'ten itibaren azalmış, üretimdeki artış şeker pancarı ekimini de yaygınlaştırmıştır. Üretim maliyetleri düşmüştür. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi devlet destekli iktisadi kuruluşlar, iktisadi alanda öncülük ederek ülkede modern bir sanayi ve bu arada modern bir işçi sınıfının oluşmasına katkıda bulunmuşlardır (Makal, 1999).

1950 yılından sonraki siyasi rejim değişiklikleri ekonomi politikalarına da yansımıştır. Bu dönemde, ekonomi politikası olarak, karma ekonomi modelinde çok fazla bir değişiklik yapılmadan, yeni görüş ve yaklaşımlar uygulanmaya başlanmıştır. Aynı zamanda, özel teşebbüsün geliştirilmesi ve faaliyet alanının genişletilmesi hususunda da çok önemli adımlar atılmış ve uygulanan iktisat politikaları önceki dönemlerde uygulanan devletçi ve müdahaleci politikalardan oldukça farklı olmuştur (Sungur, 2016: 2). Demokrat Parti, daha önce yapılan gereksiz müdahalelerin ekonomik etkinlikleri bozduğunu ileri sürmüş, yabancı sermaye girişini, kamuya ait fabrikaların özel sektöre devrini öngörmüş, kısaca liberal bir politikayı savunmuştur (Takım, 2012: 159). Ancak, Demokrat Parti'nin liberalizm anlayışı, sadece özel sektöre yer verilmesi anlamında değil; devlet sektörünün de ekonomide yer almasını kaçınılmaz görmüştür (Albayrak, 2004: 303). Ekonomik kalkınmanın temelinde görülen tarım sektörünün gelişmesini sağlayabilmek için devlet desteğinin yanında özel teşebbüsün de varlığı gerekli görülmüştür.[31]

[31] Adnan Menderes 26.05.1954 tarihinde partisinin hükümet programında yer alan ekonomik vaatleri şöyle açıklamıştır:
"1) Nüfusumuzun %80'inin iştigal mevzuunu ve geçim vasıtasını, milli ekonomimizin temelini, sanayi ve ticaretimizin ana kaynağını teşkil eden ziraatımız büyük bir dikkat ve ehemmiyetle ve ön planda ele alınacaktır.
2) Memleketin iktisadi cihazlandırılması süratlendirilecek, bütün malî
ve iktisadî imkânlarımız, azami nispette iktisadi kalkınmanın emrine tahsis olunacaktır.
3) Hususi teşebbüsün çalışması ve gelişmesi için lüzumlu hukuki ve fiili emniyet havasının yerleşmesini temine matuf bütün tedbirler alınacaktır.
4) Yabancı teşebbüs, sermaye ve tekniğinden geniş ölçüde faydalanmanın şartları tahakkuk ettirilecek ve icapları yerine getirilecektir." TBMM Zabıt Ceridesi, Dosya No: 10, C: I, Tarih: 24.05.1954, s. 26.

Demokrat Parti iktidarının ilk yıllarında liberalleşme politikaları çerçevesinde özel sektörün yatırım yapabilmesini kolaylaştırmak için banka kredi faizleri düşürülmüş, ithalat daha serbestleşmiş, bazı fiyat düzenlemeleri kaldırılmıştır. Kamu müdahalesinde bir azalma olmamış, devletin ekonomi içerisindeki payı azaltılamamış, var olan KİT'lere yenileri eklenmiştir.[32] Ancak, 1945 yılından sonra dış ticarete ağırlık verilmesi, özellikle Demokrat Parti'nin politikalarını gerçekleştireceği koşulların 1954'te Kore Savaşı ile ortadan kalkması ülke ekonomisini olumsuz etkilemiştir. Bu savaş, Türkiye'nin geleneksel ihraç maddesi olan tarım ürünlerine olan talebi ve dolayısıyla bunların dünya piyasalarındaki fiyatlarını artırmışken, savaşın sona ermesi hem talebin hem de fiyatların düşmesi sonucunu doğurmuştur (Turgut, 1991: 189). Özellikle sanayi kesiminde devlet şeker üretimi için fabrikaların kurulmasına olanak sağlamıştır. Çünkü dış gelişmelerin yanı sıra iç üretim için 1950 yılından sonra yeni şeker fabrikalarına ihtiyaç duyulmuştur. Şeker ve dokumanın toplam ülke tüketiminde oynadığı önemli rol, Demokrat Parti'nin popülaritesini artırmıştır.

1950'lerden sonra siyasette yaşanan değişim ekonomiye de yansımıştır. Liberal ekonomi anlayışıyla tarıma öncelik tanıma ve sanayide özel teşebbüse daha fazla yer verme amaçlanmış, kalkınmayı arttıracak yeni kuruluşların açılması sağlanmıştır. İzlenen ekonomik politikalar çerçevesinde şeker fabrikalarının sayısının 15'e çıkarılması hedeflenmiştir. 1953'te Adapazarı; 1954'te Amasya, Konya, Kütahya; 1955'te Burdur, Kayseri, Susurluk; 1956'da Erzurum, Erzincan, Elazığ, Malatya fabrikaları açılmıştır. Bu dönemde, özellikle 1956 yılında kurulan Elazığ, Erzurum, Erzincan ve Malatya fabrikalarında çiftçilerin toprak işleme aletlerinden büyük ölçüde yoksun oldukları görülerek bu fabrikalarda şeker pancarının üretimi için gerekli olan alanı sağlayabilmek ve çiftçiye yardımcı olmak amacıyla yeterli sayıda demirbaş traktör, pulluk, diskharrow ve kültivatör gibi toprak işleme alet ve makineleri, yıllar

[32] Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDDY) , Posta Telefon ve Telgraf Genel Müdürlüğü (PTT), Denizcilik Bankası (DB) ve Devlet Malzeme Ofisi (DMO) kurulmuştur (Takım, 2012: 166).

boyunca maliyet bedelleri üzerinden çiftçiler tarafından tarlalarda çalıştırılmıştır (Velidedeoğlu vd., 1976: 24).

1.2.2.7. Adapazarı Şeker Fabrikası

Anonim şirket statüsünde kurulan ilk şeker fabrikası olan Adapazarı Şeker Fabrikası'nın temeli 12 Eylül 1952 yılında atılmış; fabrika 11 Ekim 1953 yılında şeker üretimine başlamıştır.[33]

Fabrika, 1994 yılı başına kadar Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin iştiraki olarak faaliyetini sürdüren Adapazarı Şeker Fabrikası'nın o tarihte İş Bankası'na ait hisselerinin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından satın alınması nedeniyle, adı geçen şirketin bağlı ortaklığı olarak faaliyetini sürdürmüştür.[34] 1999 Depremi'ne kadar üretim kapasitesini arttırarak ülke ekonomisine katkı sağlayan şeker fabrikalarından biri olmayı başarmıştır. Depremden sonra fabrika büyük hasar görmüş, 7 yıl âtıl durumda kalmıştır. 2005 yılında Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi tarafından satın alınmış, tamir edilerek 2012 yılında kooperatifin %98,8 hissesi Ülker Sanayii A.Ş.ye devredilmiştir.[35]

1.2.2.8. Konya Şeker Fabrikası

Konya Şeker Fabrikası'nın temeli 1953 yılında atılmış ve bir yılda tamamlanan fabrika ilk pancar şekeri üretimini 1954 yılında gerçekleştirmiştir.[36]

Fabrika, 1994'te ise kamu hisseleri özelleştirilmiş ve kamu temsilcileri yönetimden tamamen çekilirken yönetim tümüyle en büyük hissedar olan Konya Pancar Ekicileri Kooperatifi ile birlikte Konya Şeker hissedarı olan 17 kooperatife geçmiştir.[37]

2000'li yıllarda fabrika revize edilmiş, üretimde otomasyona geçilmiş, pancar işleme kapasitesi artırılmış ve giderler düşürülmüştür. 2012'de TORKU markasıyla unlu mamuller,

[33] http://www.adaseker.com.tr/tarihce/ (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[34] http://www.adaseker.com.tr/tarihce/ (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[35] http://www.adaseker.com.tr/tarihce/ (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[36] http://www.konyaseker.com.tr/konyaseker (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[37] http://www.konyaseker.com.tr/konyaseker (Erişim Tarihi: 05.05.2016).

bisküvi, kek, kraker, gofret, süt ve süt ürünleri ile sucuk, salam gibi işlenmiş et ürünleri piyasaya sürülmeye başlanmıştır. Üretim bugün 9 kampüste gerçekleşmektedir.[38]

1.2.2.9. Amasya Şeker Fabrikası

Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin 13 Eylül 1953 tarihinde temeli atılmış ve 11 Eylül 1954 tarihinde işletmeye açılmıştır.[39]

1991 yılına kadar devlet tarafından işletilen fabrika, Yönetim Kurulu'na devredilmiştir. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin Amasya Şeker'deki %15 ortaklık hissesi, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından satışa çıkarılmış ve 11.08.2004 tarihinde diğer şirket ortağı olan Amasya Pancar Ekicileri Kooperatifi tarafından satın alınmış ve hisse devir sözleşmesinin 23.08.2004 tarih ve 6120 sayılı Türk Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayınlanmasından sonra şirkette kamu hissesi kalmamış olup tamamı üreticiye ait bir kuruluş haline gelmiştir.[40]

1.2.2.10. Kütahya Şeker Fabrikası

14 Eylül 1953 tarihinde temeli atılan, 1954'te faaliyete geçirilmiştir. 2004 yılında fabrika, Torunlar Gıda tarafından Özelleştirme İdaresi'nden alınmıştır. 2005 yılında Kütahya Şeker Fabrikası bünyesinde Küp Şeker Tesisi açılmıştır.[41]

1.2.2.11. Susurluk Şeker Fabrikası

On bir yeni şeker fabrikasının kurulmasını amaçlayan *Türkiye Şeker Sanayii'nin Genişletilmesi Programı* çerçevesinde 1954 yılında temeli atılan, 1955 yılında faaliyete geçirilen Susurluk Şeker Fabrikası'nın kullanım hakkı devlettedir. Ancak, kurulduğu bölgenin

---

[38]Konya Şeker'in üretim faaliyetleri hakkında bkz. http://www.konyaseker.com.tr/konyaseker http://www.konyaseker.com.tr/konyaseker (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[39]http://www.amasyaseker.com.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=107 (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[40]http://www.amasyaseker.com.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=107 (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[41] http://www.torunlar.com/kurumsal-1.html (Erişim Tarihi: 05.05.2016).

ikliminden dolayı şeker pancarı ziraati verimli olmamaktadır. Bu durum, şeker üretimini olumsuz etkilemiştir. Fabrika, 2010 yılından itibaren üretim yapamamaktadır.

1.2.2.12. Burdur Şeker Fabrikası

Türkiye Şeker Sanayii'nin Genişletilmesi Programı kapsamında açılan bir diğer fabrika olan Burdur Şeker Fabrikası'nın temeli 1954 yılında atılmış ve bu fabrika 1955 yılında faaliyete geçmiştir.[42] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 20 Şubat 2018 tarihinde Burdur Şeker Fabrikası'nın da içinde olduğu 14 fabrikanın özelleştirilmesi için ihale sürecinin başladığını duyurmuştur.[43]

1.2.2.13. Kayseri Şeker Fabrikası

1954 yılından itibaren hizmet vermeye başlayan Kayseri Şeker Fabrikası'nın kurulmasına Bakanlar Kurulu'nun 26.11.1954 tarihli kararı ile izin verilmiş, 7 Nisan 1954 tarihinde temeli atılmış, 24 Ocak 1955 tarihinde makine montajına ve 2 Ekim 1955 tarihinde deneme kampanyasına başlanmıştır.[44]

Fabrikanın 2004 yılında Kayseri Pancar Ekicileri Kooperatifi'ne devri gerçekleşmiştir.

1.2.2.14. Erzurum Şeker Fabrikası

Türkiye'de şeker üretimini belirli bir sisteme bağlayan ve 22 Haziran 1956'da kabul edilen *6747 sayılı Şeker Kanunu*[45] ile fabrika kurma izni ve şeker pancarı fiyatlarının tespitinin Bakanlar Kurulu Kararı'nca verilmesi hususunda karar alınmıştır (Temizgüney, 2010: 335). 1956 yılı içerisinde Doğu illerinde işletmeye açılması planlanan dört şeker fabrikasından

---

[42] Özelleştirme kapsamında olan şeker fabrikaları için bkz. http://www.oib.gov.tr/portfoy/seker.htm (Erişim Tarihi: 22.04.2018).
[43] Özelleştirme kararı ile ilgili açıklama için bkz. http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/T%C3%BCrk%C5%9Feker%60e_Ait_Baz%C4%B1_Fabrikalar%C4%B1n_%C3%96zelle%C5%9Ftirilmesi_Hakk%C4%B1nda_A%C3%A7%C4%B1klama/1519133990.html (Erişim Tarihi: 15.03.2018).
[44] http://www.kayseriseker.com.tr/Kurumsal/Detay/kayseri-seker-fabrikasi-as/8 (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
[45] Bu kanunla ilgili bilgi için bkz. Düstur, Üçüncü Tertip, Kasım 1955-Ekim 1956, Cilt no: 37: 1347-1353.

ilkini teşkil eden ve aynı zamanda bütün dünyada deniz seviyesinden bu derece yüksek bir seviyede kurulacak ilk fabrika olmasıyla önem kazanan Erzurum Şeker Fabrikası'nın temelleri 22 Eylül 1954 tarihinde atılmıştır (Temizgüney, 2010: 332).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada Erzurum Şeker Fabrikası özelleştirme kapsamına alınmıştır.[46]

1.2.2.15. Erzincan Şeker Fabrikası

Erzincan ve civarındaki tarım alanlarının pancar ekimine uygun olduğunun anlaşılması üzerine 2 Aralık 1953 tarihinde Erzincan ve Civarı Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifi'nin kurulması ile birlikte Erzincan'da inşa edilecek olan şeker fabrikasının ilk adımı atılmış oluyor ve bu adım Şeker Sanayiinin Doğu illerine doğru yayılışı bakımından ikinci adımı teşkil ediyordu (Veldet, 1958: 1135). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada Erzincan Şeker Fabrikası özelleştirme kapsamına alınmıştır.[47]

1.2.2.16. Elazığ Şeker Fabrikası

1956 yılı içerisinde Doğu'da açılması planlanan şeker fabrikalarından biri olan Elazığ Şeker Fabrikası'nın inşaatına 19 Ocak 1955, montajına ise 30 Eylül 1955 tarihinde başlanmış ve montaj işleri çok şiddetli geçen kışa rağmen kısa bir sürede tamamlanmıştır (Veldet, 1958: 1169). Fabrika bugün devlet tarafından işletilmektedir.

1.2.2.17. Malatya Şeker Fabrikası

Malatya Şeker Fabrikası'nın inşaatına Aralık 1954 yılında, montajına ise 25 Ocak 1956 tarihinde başlanarak 249 gün içinde bitirilmiştir (Veldet, 1958: 1201). Fabrika devlet tarafından işletilmektedir.

---

[46] Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi açıklaması için bkz. http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/T%C3%BCrk%C5%9Feker%60e_Ait_Baz%C4%B1_Fabrikalar%C4%B1n_%C3%96zelle%C5%9Ftirilmesi_Hakk%C4%B1nda_A%C3%A7%C4%B1klama/1519133990.html (Erişim Tarihi: 15.03.2018).

[47] Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi açıklaması için bkz. http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/T%C3%BCrk%C5%9Feker%60e_Ait_Baz%C4%B1_Fabrikalar%C4%B1n_%C3%96zelle%C5%9Ftirilmesi_Hakk%C4%B1nda_A%C3%A7%C4%B1klama/1519133990.html (Erişim Tarihi: 15.03.2018).

1.2.2.18. Şeker Enstitüsü

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye bağlı bir AR-GE organı olan Şeker Enstitüsü'nün temelleri 1926 yılında Uşak ve Alpullu Şeker Fabrikalarının işletmeye açılmasıyla kurulan Şeker Sanayinin geliştirilmesini sağlamak ve geleceğini garantiye almak için 1932 yılında Uşak'ta *Deneme ve Haşere Laboratuvarları* adı altında atılmıştır.[48]

Çalışmaların geliştirilmesi sonucunda bu laboratuvarlar 1951 yılında *Zirai Araştırma Laboratuvarı* adı altında yeniden organize edilmiştir. 1953 yılından sonra, yeni şeker fabrikalarının kurulması ile birlikte şeker sanayi tüm yurt geneline yayılmış ve buna bağlı olarak araştırma organları da, yeniden yapılanarak 1959 yılında Zirai ve Teknolojik Araştırma Bölümleri *Şeker Enstitüsü* adı altında birleştirilmiştir.[49] 1958 yılında hazırlanan gelişme projesi kapsamında yeni laboratuvarlar, seralar, atölyeler, teknik aletler ve ziraat üzerine ihtisaslaşmış elemanlarla birlikte Ankara'da modern bir enstitü kurulmuştur. Enstitü 1965 yılında aktif olarak çalışır hale gelmiştir.

[48] http://www.turkseker.gov.tr/SekerEnstitusu.aspx?KOD=4 (Erişim Tarihi: 08.05.2016).
[49] http://www.turkseker.gov.tr/SekerEnstitusu.aspx?KOD=4 (Erişim Tarihi: 08.05.2016).

İKİNCİ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİNDE İŞGÜCÜ

2.1. Şeker Sanayiinde İşgücünün Yapısı

Türkiye'de devletçilik politikasının KİT istihdamında -ve dolaylı olarak özel sektör istihdamında da- olumlu etkiler yarattığını söylemek mümkündür. Cumhuriyetin ilk zamanlarında kamuya yönelik eğitim, sağlık, ulaşım gibi temel hizmet ve işlerin devlet tarafından yapılması istihdamı artırmıştır. 1931-1938 yılları arasında kamu kesimi istihdamının %25 oranında arttığı, 1938-1946 döneminde artış oranının %77 olduğu görülmektedir (Makal, 1999: 313). Bu dönemde, artan nüfus ile beraber işgücü de artmıştır. 1930'lu yıllardaki kapalı ekonomi anlayışı ve tek partili dönem koşulları, üretimde ve sanayileşmede ciddi atılımlar yapmak için sınai işgücünün artırılmasını gerektirmiştir. Ancak, sanayileşmeyi geliştirme yolunda nitelikli işgücünün yokluğu ya da yetersiz kalması sorunu ortaya çıkmıştır.

Sanayileşmeye ve kamu kesimi istihdamına verilen önem, tarım sektöründe ciddi bir işsizliğe yol açmıştır. Tarım kesiminde açık işsizlik, büyük ölçüde iş bulamayan tümüyle topraksız ailelerle, işgücü fazlası ise bunlarla birlikte küçük arazi mülkiyetine sahip ailelerle bağlantılıdır (Makal, 2002: 121). 1930-31 yılları arasında devlet ekonomiye doğrudan müdahale etmemiştir. Korumacı politikaların yeni uygulanmaya başlandığı bu dönemde, bazı girişimcilere yararlar sağlarken bazı köylü ve çiftçiler bu durumdan zararlı çıkmışlardır.

Tarımsal üretim ile birlikte sanayinin gerekliliği, ülkenin ekonomik ilerlemesinde önemli görülmüştür. 1930'lu yıllarda etkin olan korumacı devlet anlayışı ekonomik politikaları, şeker ve tekstil gibi sektörlerdeki ihtiyaçların karşılanması için önemlidir. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinden beri işgücünün çoğunun tarımda istihdam edilmesi, ülke nüfusunun artması, zaman içinde siyasal, sosyal ve ekonomik taleplerini karşılamanın zorlaşması, gelişen sanayinin kendi ihtiyaçları doğrultusunda çalıştıracak yeterli işgücünü

bulamaması sanayi ile tarım arasındaki ilişkinin zayıflığını göstermektedir. İşsizliğin giderilememesi ve vasıflı işgücü ihtiyacının karşılanamaması gibi sorunlar, süreklilik arz eden sınai işgücünün oluşmasını yavaşlatmıştır. Cumhuriyet'in ikinci kuruluş yılında (Uşak ve Alpullu'da) şeker fabrikası kurmak için gerekli kanunlar çıkarılmış, fabrikaların inşa edileceği yerler saptanmış, tarımsal çalışmalara başlanmıştır. Fakat o yıllarda tarımın yoğun olarak yapılmasına karşın pancar ziraatinin bilinmemesi ve fabrikalarda çalıştırılacak işçi bulunamaması sorun yaratmıştır. Küçük üreticiliğe dayalı tarımsal yapı, hem tarım kesiminin kendi içinde ücretli emeğin ortaya çıkmasını olumsuz yönde etkilemektedir, hem de mülksüzleştirerek sanayi kesimine yönelecek bir potansiyel işçi kitlesinin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır (Makal, 1999). Dolayısıyla, işgücü devri yüksektir. Turhal Şeker Fabrikası'nın ilk fabrika müdürü Muammer Tuksavul o günkü koşulları şöyle anlatmaktadır:

> *"Çalışan köylülerin üstü başı, bir sözcükle dökülüyordu. Parça parça, yırtık yamalar bile sökülmüş, kopmuştu pek çoğu yalınayaktı, ayaklarında sağlamca çarıklı olanlar parmakla gösterilecek kadar azdı, kadınlar ise hemen hepsi ayakkabısızdı. Gıdasızlıktan, işbaşında çalışamıyorlardı. Her hafta aşağı yukarı 500 işçi ayrılıyor, bir o kadarını da biz yeniden işe alıyorduk. Bu büyük işçi trafiğini emniyete alabilmek için Sivas'tan Samsun'a kadar nahiyeleri, köyleri gezip işçi toplayan çavuşlar tutmuştuk. Dört hafta süren bir yürüyüşü göze alarak Kars ilinden çalışmaya gelen işçiler dahi vardı…"* (Taygun, 1993:51).

1927 Sanayi Sayımı da ülke sanayisinin büyük ölçüde tarım kaynaklı bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. 1927 Genel Nüfus Sayımı'na göre ülkenin toplam nüfusu 13.646.270, işgücü sayısı 5.351.215'tir. İşgücünün sektörel dağılımında %81.63'lik oranla tarım kesimi ağır basmaktadır. Sanayi kesiminin oranı %5.59'dur.[50]

Kırsaldaki kesimin "*fabrika işçisi*"ne dönüştürülmesi şeker sanayiini geliştirme çabalarıyla paralel ilerlemiştir. Nitekim, 1929 sonrasında üretimin ve istihdamın artması, devlet fabrikalarında üretimi genişletmesine de neden olmuştur. 1930'lu yıllarda açılan iki

[50] Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü Raporu, 1930: 5.

yeni fabrika (Eskişehir ve Turhal) daha fazla işgücüne ihtiyaç duymuştur. Tarımla uğraşan kesim, şeker fabrikaları gibi şehirlerde açılan sanayi kuruluşlarında çalışmaya da kaymıştır. Özellikle, büyük ölçekli devlet işletmelerinin kurulduğu orta büyüklükteki kentlerde pek çok işçi kır kökenliydi, kırsal alanlarla ilişkilerini koparmadan işçi olarak çalışıyor, hasat zamanlarında köylerine geri dönüyorlardı (Pamuk, 2014: 190).

Tarım kesimindeki küçük üreticiliğe dayalı yapı, bu kesimin kendi içinde geniş ve aynı zamanda süreklilik taşıyan ücretliler kitlesinin ortaya çıkmasını engelleyici yönde etki yapmıştır (Makal, 2002: 113). Tablo 3'te, 1950 Tarım Sayımı'na göre tarımda çalışan işçilerin sayıları görülmektedir.

Tablo 3: 1950 Tarım Sayımı'na Göre Tarım İşçileri Sayıları

	Şehir	**Köy**	**Toplam**
Kazanç için giden işçiler	181.908	559.492	741.400
Daimi ziraat işçiliği yapanlar	63.521	251.303	314.824
Toplam	245.429	810.795	1.056.224

Kaynak: Kanbolat, 1963: 69 aktaran Makal, 2002: 127.

Tablo 3'e göre, 1950 yılında tarım işçilerinin büyük bir kısmını kazanç için giden (geçici) işçiler oluşturmaktadır. Bu durum, 1950'li yıllar itibarıyla henüz kentlerin bu işgücünü çekecek düzeyde gelişmemiş ve çekici güce kavuşmamış olmaları ve ulaşım olanaklarının gelişmiş olması yanında, tarım kesiminin de bir şekilde ücretli işgücünün büyük bir bölümünü hala istihdam edebildiğini göstermektedir (Makal, 2002: 129). Söz konusu geçici işçiler, yılın belirli bir döneminde ve sınırlı bir süreyle sanayide çalışıp sonra köylerine dönmektedir. 1950 Tarım Sayımı sonuçlarına göre, 2.760.304 aileden 336.860'ı (%12.20'si) topraksızdır (Kanbolat, 1963: 33). Topraksız köylüler ya geçici-sürekli tarım işçiliği yapmış

ya da ortakçılık gibi işlere yönelmişlerdir. Ortakçılığın geçim için yeterli bir kaynak olmadığı ve tarımdaki makineleşmenin yaygınlaşması tarım işçiliğini sınırladığı için kentlere göç başlamıştır. Bu noktada, kentlerde gelişen sanayii çalışacak işgücüne ihtiyaç duymuştur. Ortakçılığın topraksız köylülerin zengin ağalar tarafından bir sömürü aracı olarak kullanıldığını Köymen (2009: 28) şu örnekle anlatmaktadır:

> *"Ortakçılık eden köylü, (...) kendi hissesine düşen mahsulü borcuna mukabil toprak sahibine verir ve elinde bir şey kalmaz. Yaşayabilmek için tekrar borçlanır. Ekseriyetle büyük çiftliklerin yanında bulunan köylerin halkı, çiftlik topraklarında ortakçılık etmek mecburiyetinde kaldıklarından toprak sahiplerine bu şekilde borçlanmışlardır."* (Tökin, 1932: 32'ten aktaran Köymen, 2009: 28).

Özellikle 1930'larda tarımla uğraşan köylüler, ülke ekonomisi ve sermaye birikiminde önemli rol oynamıştır. 1950'lerde yürütülen politikalar ve propagandalar her ne kadar köylünün kalkınmasına yönelik gibi görünse de eylemler köylünün aleyhine olmuştur. Topraksız köylü daha da fakirleşmiş, tarım yapamaz hale gelmiş ve hiç bilmediği sanayi kuruluşlarında çalışmayı denemiştir. Asıl toprak ve işgücü verimliliği, sanayileşme 1960'larda başlamıştır.

Şeker sanayiinde de -özellikle şeker pancarının işlenip şeker üretilmesi aşamalarında çalışacak- işgücünün büyük bir kısmı bu topraksız köylülerden sağlanmıştır. Çalışanların büyük bir kısmının vasıfsız olduğu fabrikalarda çalışma plan ve programını oturtmak zor olmuştur. Aslında, köylünün kırsalda yaşayabilmesi şeker pancarı tarımı ile kolayken birtakım yaptırım ve uygulamalar bunu engellemiştir.

Şeker sanayiinde bütün yıl boyunca çalışan daimi işçilerle, kampanya devresinde ortalama 2,5-3 ay çalıştırılan mevsimlik işçiler bulunmaktadır (Güven, 1967: 21). Bu mevsimlik işçiler, yukarıda bahsedildiği üzere belirli bir süre çalıştıktan sonra sahip olduğu küçük tarım arazisini işlemek için köyüne dönen işçilerdir. 1940'lı yılların sonunda Orta Anadolu'da yapılan bir araştırma sonucuna göre işletmelerin, işçilerin geçimini sağlama konusunda yetersiz kaldığı ve bu yüzden işçilerin geçici işlerde çalışmak zorunda kaldıkları

ortaya çıkmıştır (Von Flügge, 1948-1949: 133'ten aktaran Makal, 2001: 120). Şeker pancarı mevsimlik bir bitki olduğu için çürümeden, kısa bir sürede işlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, şeker üretimi için planlanan ve uygulanan kampanya dönemleri, şeker sanayii çalışma ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır.

Tablo 4'te 1926-1929 döneminde Şeker sanayiinde ortalama kampanya günlerine göre çalışanların sayısı görülmektedir.

Tablo 4: 1926-1929 Dönemi Ortalama Kampanya Sürelerine Göre Çalışanların Sayısı

Yıllar	**İşçi**	**Memur**	**Ortalama kampanya süresi (gün)**
1926	574	96	---
1927	586	127	30
1928	581	141	51
1929	567	140	54

Kaynak: Özel, 2007: 39.

Tablo 4 incelendiğinde, şeker fabrikalarının ilk yıllarında işçi sayılarında kayda değer bir değişiklik olmazken memur sayılarında belirgin bir artış görülmüştür. 1929 yılında işçi ve memur sayılarında düşüş yaşanmasının nedeni, Dünya Ekonomik Krizi'dir. Buna ters orantılı olarak, kampanya süresinin en fazla olduğu yıl 1929'dur. Bunun nedeni ise, özellikle Uşak ve Alpullu şeker fabrikalarının günlük pancar işleme kapasitelerinin üretim için, kriz döneminde dahi uygun olmasıdır. Dolayısıyla fabrikalar kapasitelerine ve teknik imkanlarına göre çalışmıştır.

Savaş ekonomisi şartları altında geçen 1940-1945 yılları arasında ülkedeki sınai üretim ve tarımsal gelir önemli ölçüde gerilemiştir. Boratav'a (2012: 83) göre, devletin bu dönemde savaş ekonomisinin etkilerini hafifletebilmek için amacı şudur: *"Azalan üretimi ve ithalat*

koşullarında oluşan darlıkların ve önlenemeyen enflasyonist baskıların halk yığınlarının tahammül sınırını aşmasını önlemek ve büyük kentlerin beslenmesini, ısınmasını ve giyimini sağlayabilmek…" Bunun için de, katı fiyat denetimleriyle tarım ürünlerini düşük fiyat belirleme yöntemine başvurmuştur. Bu dönemde, savaş koşullarında siyasal ve ekonomik tedbirler almak amacıyla 1940 yılında Milli Korunma Kanunu çıkarılmıştır. Milli Korunma Kanunu; ücretli iş yükümlülüğü, çalışma süresinin uzatılması ve ücret sınırlaması gibi işgücünü denetleyen hükümlerin yanı sıra; iş çevrelerinin keyfi davranmalarına karşı da, özel işletmelere geçici el koyma, ithalatta ve iç ticarette azami, ihracatta asgari fiyatları saptama, temel malların vesika ile dağıtılması gibi hükümete geniş yetkiler veren bir kanundur (Boratav, 2012: 83-84). Bu kanun çerçevesinde; buğday, pamuk, şeker pancarı piyasa fiyatlarının altında satın alınmış; pamuklu dokuma ve şeker (vesikalı dağıtımın dışında) devlete yüksek kar sağlayacak fiyatlarla satılmıştır (Boratav, 2012: 84). Ayrıca, pancar ziraatinin henüz yapılmaya başlanması bu bitkinin yetiştirilmesindeki maliyetleri artırmıştır. Fabrikaların işletmesindeki yerli ortakların da yönetimdeki acemiliği şekerin maliyetini ve fiyatını yükseltmiştir. Bu durum, işgücünün işe özendirilmesinde olumsuz etki yaratmıştır.

Savaş döneminin ağır koşullarında çıkarılan Milli Korunma Kanunu, çalışma hayatında da önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerden mükellefiyete ilişkin olanı ağırlıklı olarak köylüleri, diğerleri ise kentteki işçileri kapsamına almıştır. Yasa uygulamasından dönem içerisinde ücretli olarak çalışan yaklaşık 500.000 kişi etkilenmiştir (Makal, 2004: 5).

2.1.1. Hukuki Statüye Göre İşgücü

2.1.1.1. Daimi ve Muvakkat (Geçici) İşçiler

Şeker fabrikalarında işgücü, hukuki statülerine göre memurlar, müstahdemler, daimi ve muvakkat (geçici) işçiler şeklinde ayrılmaktadır. İşin süreklilik arz edip etmediğine göre yapılan *"daimi (sürekli) işçi-geçici işçi"* ayrımı ve nicel özellikleri tarım sektöründe

çalışanlara dair bilgi vermektedir. Daimi işçi, asgari bir üretim dönemi veya yılı işletmede çalıştırılan kişi iken geçici işçi, yılın belirli dönemlerinde ve işin yoğunlaştığı zamanlarda çalışan kişidir (Köylü, 1957: 310).

Şeker sanayii dönem itibarıyla; iş akdinin yapılması, sona ermesi, iş tanzimi ve özellikleri bakımından *1936 İş Kanunu* kapsamındadır. Kanunun ilk maddesinde işçi *bir iş akdi dolayısıyla, başka bir şahsın işyerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışan kimse*[51] olarak tanımlanmaktadır. Şeker sanayiinde daimi ve muvakkat işçiler bu tanım dahiline alınmakla birlikte, müstahdemler *1926 Borçlar Kanunu*'nun hizmet akdiyle ilgili hükümlerine ve bazı özel kanunlara tabi tutulmuştur. 1944 tarihli *Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu*'na göre daimi işçiler Tablo 5'de görülmektedir:

Tablo 5: 1939-1944 Yılları Arası Daimi İşçi Sayıları

	ALPULLU		**ESKİŞEHİR**		**TURHAL**		**UŞAK**	
Yıllar	**Tahmini kadro mevcudu**	**Sene sonu çalışan işçi adedi**	**Tahmini kadro mevcudu**	**Sene sonu çalışan işçi adedi**	**Tahmini kadro mevcudu**	**Sene sonu çalışan işçi adedi**	**Tahmini kadro mevcudu**	**Sene sonu çalışan işçi adedi**
1939	326	292	363	313	309	252	252	206
1940	318	240	388	260	290	238	240	232
1941	318	217	365	275	315	262	302	263
1942	340	301	399	295	367	288	316	275
1943	375	300	458	363	387	272	357	320
1944	387	294	473	362	406	280	369	281

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1944: 5.

[51]www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc016/kanuntbmmc016/kanuntbmmc01603008.pdf (Erişim Tarihi: 04.10.2013).

Tablo 5'e göre, tahmini ve fiili kadrolarda düzenli bir artış görülmemektedir. Görüldüğü üzere, (1943'e göre) bir önceki yılla karşılaştırıldığında; Alpullu fabrikası tahmini kadrosuna 12, Eskişehir fabrikası tahmini kadrosuna 15, Turhal fabrikası tahmini kadrosuna 19, Uşak fabrikası tahmini kadrosuna 12 olmak üzere toplam 58 muhtelif işçi 1944 yılı kadrosuna ilave edilmiştir. Daimi işçilerin fiili kadrosunda; Turhal fabrikasında görülen 8 kişilik bir artış istisna olarak Uşak fabrikasında 39 kişilik oldukça önemli bir azalışa karşılık diğer iki fabrikada azalmalar tespit edilmiştir.[52]

Daimi işçilerin sayısında düzenli bir artışa rağmen, kampanya döneminde çalışan muvakkat işçilerin sayısında, önceden belirlenen bir kadro oluşturulmadığı ve işlerin gerektirdiği derecede işçi alımı yapıldığı için artış ve azalmalar söz konusudur. Tablo 6'da dört şeker fabrikasında kampanya dönemi süresince 24 saatte çalışan ortalama muvakkat işçi sayıları verilmiştir.

Tablo 6: 1941-1944 Yılları Arası Muvakkat İşçi Sayıları

Seneler	**Alpullu**	**Eskişehir**	**Turhal**	**Uşak**
24saatte ortalama işçi adedi				
1941	1037	1481	1336	1256
1942	1131	1428	1123	1430
1943	1243	1584	1246	1288
1944	1180	1476	1162	1327

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 7.

Tablo 6'ya göre, 1944 yılında diğer yıllara oranla, Uşak fabrikası hariç, daha net bir azalma görülmektedir. 1943 yılına nazaran; Alpullu'da muvakkat ve daimi işçi sayısında %5.07 oranında bir azalma, Eskişehir'de muvakkat ve daimi işçi sayısında %6.85 oranında bir

[52] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 6.

azalma, Turhal'da muvakkat ve daimi işçi sayısında %6.74 oranında bir azalma, Uşak'ta muvakkat ve daimi işçi sayısında %3.02 oranında bir artış olmuştur.[53]

Daimi ve muvakkat işçilerin özellikle kampanya dönemlerinde ücretli mesai yapmaları Milli Korunma Kanunu'ndan kaynaklanmaktadır. Durumdan 9. Madde'de şöyle söz edilmektedir: *"Hükümet, sanayii ve maadin müesseselerinin istihsallerini ve iş yerindeki mesaiyi, bu kanunun öngördüğü ihtiyacı karşılayabilecek hadde çıkarmak için lüzumlu olan işçi kadrosunu ve ihtisas elemanlarını temin eder. Bu maksatla, vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti yükleyebilir"* (Güzel, 2007: 201). Böylece, şeker fabrikalarına düzenli işçi istihdamı sağlanmıştır.

1950'lerin başında ise, çalışanların kadrolarında geniş çaplı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin büyük kısmı kadroların daraltılması şeklinde gerçekleşmiş, genellikle memur ve müstahdemlerde tasfiyeye gidilmiştir. 1951 yılı itibarıyla, fiili olarak 624 memur, 642 müstahdem ve 1.109 işçi çalışmaktadır.[54]

Dönem içerisinde, tarıma yönelik politikalara ağırlık verilmesi sonucunda teknolojik gelişmelerle beraber (traktör kullanımının yaygınlaşması gibi), şeker pancarının ekim alanı genişlemiş, pancar eken çiftçi sayısı artmış,[55]çalışan kadrolarında artış gözlenmiştir. 1954 yılında, 1.456 daimi işçi, 5.660 muvakkat (geçici) işçi çalışırken 1955 yılında, 1.637 daimi işçi, 6.860 muvakkat (geçici) işçi çalışmaktadır.[56] İşçi kadrolarında, 1955 yılında artış gerçekleşmiştir. Eski fabrikalar daimi işçilerinin fiili çalışanlar adedinde 1954 yılına göre 39 kişilik bir artış mevcuttur; bu miktar yeni fabrikalarla birlikte 181'e ulaşmaktadır.[57]

1950'lerin sonlarında, üretim kapasitesinin artışı, kampanya dönemlerinin fazlalaşmasına ve yoğun çalışılmasına neden olmuştur. Çalışan sayıları ve kadroları da bu

[53] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 7.
[54] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1951: 65.
[55] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1955 Tarihli Raporu'na göre, 1954 yılında 54.398 çiftçi iken 1955 yılında 75.691 çiftçi şeker pancarı ekmiştir.
[56] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955: 3.
[57]Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955: .63.

doğrultuda değişiklik göstermiştir. 1957 yılında müstahdem sayısı, muvakkat (geçici) kadroda çalışanların daimi kadroya geçirilmesiyle artmıştır. 1956 yılında fiili olarak 1.750 daimi işçi, 6.886 muvakkat (geçici) işçi çalışırken 1957 yılında fiili olarak 2.563 daimi işçi, 5.613 muvakkat (geçici) işçi mevcuttur.[58]

2.1.1.2. Memurlar

Memurların durumuna bakıldığında ise; genel müdürlük, İstanbul bürosu, Etüd direktörlükleri ve çiftliklerdeki memurlar dışında fabrikalarda çalışan memur sayısında kadro genişliği ve nitelikli eleman yokluğu görülmektedir. Memur sayısında, askerlikten dolayı işten ayrılma, Erzurum'daki Etüt Müdürlüğü'nün lağvedilmesi gibi nedenlerle de azalış söz konusudur.

Tablo 7: 1942-1945 Yılları Arası Memur Sayıları

Seneler	Alpullu	Eskişehir	Turhal	Uşak
1942	133	146	137	129
1943	145	163	148	141
1944	155	173	156	155
1945	123	130	118	120

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1943 ve 1945 yılları raporlarından yararlanılmıştır. Tabloda sadece fabrikalarda çalışan tahmini memur kadroları görülmektedir.

1944 yılına göre memurlar tahmini kadrosunda %23.17 oranında bir azalma görülmektedir.[59] Bu azalma; askere katılma, istifa, işten çıkarma gibi nedenlerden kaynaklansa da bazı diğer iktisadi teşekküllerindeki oranlara kıyasla daha fazladır.

Ayrıca, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.nin Genel Murakabe Heyeti Raporu'na ait 1946 yılı Karşılık Raporu'nda, sabit kadrolardaki boşlukları doldurmak ve işgücü devrinin azaltılması amacıyla muvakkat (geçici) memurların çalıştırılması öngörülmüştür.

[58] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1957: .47.
[59] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 7.

1951 yılında şeker fabrikalarının teşkilatlanmasında değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik daha çok idari ve zirai kısımlarda gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerin büyük kısmını kadroların daraltılması yolunda yapılan geleceğe yönelik hareketler teşkil etmekte ve norm kadroya geçişin ilk aşamasını göstermektedir.[60]Genel Müdürlüğe bağlı Umum Katip Muavinliği ve Ziraat müfettişlikleri kaldırılmış, Adana Etüt Bürosu kadroları daraltılmıştır. Buna karşılık, İstanbul Bürosu bünyesinde Umum Müdürlük Müşavirliği açılmış, Ziraat Bölge Müdürlükleri'ne yardımcılar atanmıştır.

1954 yılında iç ve dış siyasi konjonktüre bağlı olarak ekonomi politikalarında yapılan değişiklikler şeker fabrikalarının çalışma sistemini de etkilemiştir. Devlet kontrolünün daha fazla hissedildiği bu dönemde şeker fabrikalarındaki personel kadrolarının arttığı, ilk fabrikalarla sonradan açılan fabrikalardaki kadrolar arası hareketlilik oluştuğu, geçici kadrodakilerin daimi kadroya alındığı ve terfi mekanizmasının hızlandığı görülmüştür. Geçen yılki esaslar dahilinde hazırlanmış olan 1955 yılı personel kadrolarında bir önceki yıla göre 691 kişilik bir memur artışı mevcuttur.[61] Söz konusu durum, Demokrat Parti Programı'nın 24. Maddesi'ne ters düşmektedir: *"memur sayısını artırma yönündeki temayüllerin kesin olarak önüne geçilmesi."* Liberalleşme ve demokratikleşme hedeflerinin uygulamaya konulmasında zorlanıldığı ortadadır. Dönem itibarıyla, memur sayısı nüfus ve işgücünden daha hızlı artmıştır; memur sayısındaki artış %119'dur (Makal, 2002: 161). Ayrıca, 1955 yılında 198'i normal, 23'ü takdirname ile ve 34'ü de üst dereceden olmak üzere 255 memur terfi ettirilmiştir; terfiler kadro toplamının %19'udur.[62]

1958 yılında yürürlüğe giren *"Muayyen ve Muvakkat Hizmetlerde Çalıştırılacak Yevmiyeli Teknik Personel Talimatnamesi"* esaslarına sadık kalmak koşuluyla hazırlanan 201

[60] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1951: 64.
[61] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955: 62.
[62] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955: 62.

kişilik yevmiyeli teknik personel kadrosundan, gerektiği takdirde, 1959 yılı içinde de faydalanılmıştır.[63] Tablo 8'te, 1958-1959 yıllarında fiili kadrolar görülmektedir.

Tablo 8: 1958-1959 Yıllarındaki Fiili Kadrolar

Kadrolar	**1958**		**1959**		
	Ortalama Adet	**Yıl Sonu Adet**	**Program Adet**	**Ortalama Adet**	**Yıl Sonu Adet**
Memur ve Hizmetliler	--	--		--	--
Barem içi	100	95	1.784	103	117
Barem Dışı	1.172	1.268		1.283	1.273
İhtisas	--	--	--	--	--
Yevmiyeli Teknik Personel	49	49	201	42	43
Hizmetliler	2.215	2.166	2.580	2.228	2.324
Toplam	**3.536**	**3.578**	**4.565**	**3.656**	**3.757**
İşçiler	--	--		--	--
Aylıklı	802	801	4.035	9	--
Yevmiyeli	1.878	2.165		2.893	3.010
Muvakkat	6.454	2.866	--	7.448	7.951
Toplam	**9.134**	**5.832**	**4.035**	**10.350**	**10.961**
Genel Toplam	**12.670**	**9.410**	**8.600**	**14.006**	**14.718**

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Raporu, 1959: 16.

2.1.2. Vasıf Bakımından İşgücü

1923-1946 yılları arasında vasıflı işçi ve memurların ücretleri diğer sınıfların ücretlerinden daha yüksek olduğu için vasıflı işçilerin çoğu memur statüsünde istihdam edilmiştir (Koç, 2010: 131).

Şeker sanayiinde vasıflı-vasıfsız işgücü ayrımında, belirli ölçütlerin sağlanamamasından dolayı zorluk yaşanmıştır. Vasıflı işçinin bir iş için özel bilgi ve yeteneğe sahip olduğu düşünülürse kampanya dönemi dışında çalışan işçilerin -daimi işçiler- nitelikli işçiler oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu işçiler, kampanya dönemleri dışında kalan zamanlarda bakım ve onarım işlerinde çalışan vasıflı işçi olarak tanımlanabilir. Bu kişiler mesleki eğitim almış ve belirli bir teknik bilgiye sahip ustabaşılar, ustalar, elektrikçiler vb.dir. Randımanı yükseltecek tedbirlerin alınması, emeğin verimini artıracak ücret sistemlerinin tatbiki, işçi kitlelerinin sağlığı ve iş emniyetinin sağlanması gibi sosyo-politik tedbirlerle ve

[63] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1959: 6.

özellikle teknolojik gelişime ayak uydurulması yalnızca işletmelerde daimi vasıflı işçi istihdamı ile mümkündür (Özeken, 1948: 67). Ancak, şeker sanayiinde vasıflı olarak sayılabilecek işçiler üretim esnasında devamlılık arz etmeyebilir. Daimi ve vasıflı işçi bulunmadıkça birçok sanayii branşlarında üretimin ileri derecede makineleştirilmesine, imkan olmadığı gibi, modern tekniğin rasyonalizasyon gerekleri tamamıyla ve verimli bir surette tatbik edilememektedir (Özeken, 1948: 67). Kampanya döneminde çalışan işçiler ise dönem içinde belirli bir iş tanımı olmadan çalıştırılmaları, özel bir bilgi ve yeteneğe sahip olmamalarından dolayı vasıfsız işçi olarak tanımlanmaktadır. Bu işçiler, tahmil ve tahliye işleri ile kireç ocaklarında çalışan işçilerdir.

İşçilerin işe alımında, teknik bilgiye sahip olup olmamasından çok vardiyaya dayanabilecek olmasına dikkat edilmektedir. *"İşe alınırken işçinin zekâ ve iş kabiliyeti, mesela hafif hesap bilgileri, Türkçe ifade ve emir anlayış kabiliyetleri ölçülmüyor; işçinin fiziki ve ruhi durumunun işe uydurulması için bilinçli bir girişim de yoktur."*[64] Milli Korunma Kanunu'nun 19. Maddesi'nde *"Bu kanunun yürürlükte bulunduğu zamanlarda sanayii ve maadin müesseseler ile diğer is yerlerinde fazla çalışmaya lüzum görülen hallerde işlerin mahiyetine ve ihtiyacın derecesine göre günlük iş saatinin, her gün için üç saate kadar arttırılabileceği"* (Makal, 2004: 7) belirtilmiştir. Bu hüküm, işçilerin zorunlu olarak daha fazla çalıştırılmasına ve yönetimin keyfi kararlar vermesine fırsat tanımaktadır.

Memurların eğitimi konusuna şirketin devamlılığı için ayrıca önem verilmiştir. Özellikle, idari kadrolara ve üretimin kilit noktalarına yüksek eğitimli memurlar getirilmiştir. Bu işlerde, uzman ve tahsilli eleman bulunmadığından; idare ve diğer işler iş kanunları

[64] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 18.

çerçevesinde yapılmaktadır. Yüksek dereceli memurların seçiminde genel müdür yetkilidir.[65] Memurların terfisi, barem kanunu içerisinde *İş Notları* sistemine göre yapılmaktadır. Bu notlar, genel müdür ve fabrika müdürleri tarafından verilmekte; bu notlara göre takdirnameler, ikramiyeler, intibak hadleri oluşturulmaktadır.

Memurların eğitim durumuna bakılacak olursa, yüksek tahsil görenlerin genel kadroya oranı %21,3'tür. 4 fabrikada 94 lise mezunu çalışmaktadır. 8 teknik okul mezunu da benzer şekilde fabrikalara verilmiştir. 73 ziraatçi ve 25 yüksek ziraat mühendisi şeker sanayiimizin kaidesini teşkil eden ziraat teşkilatında çalışmaktadır. 29 kimya mühendisi şeker fabrikasyonunda ve fabrikalar idaresinde görevlidir ve genel olarak ele alındığı zaman uzman memurların genel çalışanlara oranı %38,5'tir.[66] Yönetim kademelerinde iyi eğitim görmüş memurların yer alması ve üretimin kalitesinin artması hedeflendiği için çoğu mühendis, teknisyen vs. yurtdışına eğitim için gönderilmiş kişilerin masrafları karşılanmıştır. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.nin 1936 yılı faaliyet raporunda mevcut teknik çalışanların üretimde yetersiz kaldığı, Avrupa'ya yetiştirilmek üzere eleman gönderilmesinin planlandığı belirtilmiştir. Raporda şöyle geçmektedir:

> *"…Teknik personelimiz için kurslar açtığımız gibi mühendislerimizin bilgi ve görgülerini artırmak gayesi ile daha ileri memleketlerde kendilerine etütler yaptırmaktayız. İdare ve muhasebe teşkilatımızı da daha modern ve tasarruflu bir şekle koymak üzere pek yakında tetkik ettireceğiz."* (Alp, 1989: 3'ten aktaran Taygun, 1993: 25).

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin 1938 yılı faaliyet raporunda yurtdışına eleman gönderme politikasına devam edildiği ve başarılı olunduğu görülmektedir:

> *"Aldığımız iyi sonuçlara ve teknik elemanlara olan ihtiyacımızın devam etmesine binaen, bu sene de, birçok müracaat edenler arasından seçtiğimiz lise mezunlarını, bir senelik staja tabii tutmak ve bu süre içinde alınacak sonuçlara göre uygun özellikte olanları ayırmak ve Avrupa'ya göndermek üzere halen Eskişehir fabrikamızda çalıştırmaktayız"* (Taygun, 1993: 25).

[65] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 5.
[66] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1942: 19.

Devletçi politikaların uygulandığı 1930'ların ortalarında şeker sanayii için en önemli sorunlardan biri personel yetersizliğidir. 1935'te *"Personel Yetiştirme Politikası"* geliştirilerek ihtiyaç duyulan vasıflı elemanların eğitimine önem verilmiştir. Ancak, bu program savaş döneminde sekteye uğramıştır.

1940'ların sonu ve 1950'li yıllarda vasıflı eleman sayısı artmıştır. Eleman yetiştirme ve istihdam politikaları düzenli ve sürekli hale gelmiştir. 1947 yılında mevcut kadronun %26.3 oranındaki 146 kişisi yüksek, %34.9 oranındaki 194 kişisi lise veya muadili, %38.8 oranındaki 216 kişisi orta veya ilkokul mezunudur.[67]

2.1.3. Cinsiyet Bakımından İşgücü

Osmanlı İmparatorluğu'nda özellikle 19. yüzyılda tarım alanında çalışanların büyük bir kısmı kadındır. İç ve dış piyasa için üretilen bazı tarım ürünlerinin ekim-biçim işinde mevsimlik işçi olarak kadınlar da yer almıştır. Diğer taraftan sanayi alanında da kadınlar halıcılık ve dokumacılık sektöründe çalışmıştır. Dokumacılık, kadınların ev dışındaki ilk çalışma alanı olarak kabul edilebilir. Kullandıkları aletleri ve hammaddeleri halı imalatçılarından sağlayan, ürünleri üzerinde mülkiyet hakkı iddia etmeksizin parça başı ücret karşılığı halı dokuyan, kendi evlerinde çalışan ve hemen hemen tamamı kadın ve genç kızlardan oluşan kapitalist ev sanayii işçileri[68] Osmanlı ekonomik yapısı içerisinde yer almıştır. Böylece, kadınlar ücretli ya da ücretsiz işçi olarak istihdam edilerek çalışma hayatına girmiştir.

İkinci Meşrutiyet dönemi, kadının sosyal, siyasal ve ekonomik anlamda kalıcılığını sağlamak için de bir dönüşüm sürecidir. Kadınlar siyasette ve sosyal hayatta da daha aktif rol üstlenmeye başlamıştır. Kadın hareketleri hızlanmış, birçok kadın derneği kurulmuş, kadın dergileri çıkarılmıştır. İkinci Meşrutiyet döneminde çalışan kadın sayısı da artmıştır. Savaşlar

[67] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1947: 5.
[68] Ayata, 1987: 33. Kapitalist ev sanayii, emek yoğun bir sanayii olup üretim için gerekli hammadde ve diğer girdilerin evde ya da atölyede kullanılarak ürünün ortaya çıkarılması ve satıcıya teslim edilmesi şeklinde tanımlanabilir. Kapitalist ev sanayii, genellikle dokumacılık ve halıcılık üzerinden gelişmiştir.

nedeniyle piyasadaki erkek işgücünün azalması, kadınların fabrika ve atölyelerde çalışmasının yanı sıra, yol yapımı ve sokak temizliği gibi birçok işte çalışmasına yol açmıştır (Toprak, 1995: 132).

Tarıma dayalı ekonomik yapı, kadının iş yükünü arttırmıştır. Kadının çalıştığı ya da çalışması beklenen alanlar çeşitlenmiştir. Ev işleri ve çocuk bakımın yanında tarlada ya da atölyede çalışmak, kadının sorumluluğunda olmuştur. Üretken olmanın ya da iş yaşamına katılmanın kentte, özellikle İstanbul'da devlet dairelerinde çalışmak olduğu biçimindeki yerleşik bir kanı, henüz bu alana girmemiş olan kadının çalışmadığı, ekonomiye katkıda bulunmadığı doğrultusunda bir yanılgıya yol açmıştı (Çakır, 2013: 343). Kadın emeğinin görünmezliği ve değersizliği, cinsiyete dayalı politikalar ve işbölümünden kaynaklanmaktadır. Öyle ki, kadınlar 19. yüzyıla kadar vergi yükümlüğünün hesaplanabilmesi için yapılan nüfus sayımlarında görülmemiştir. Çünkü vergi, çalışan kişiyle ilgili bir kavramdır ve çalışan da ancak erkek olabilir. Kadın ancak 1913-1915 Sanayi Sayımı'nda yer alabilmiştir. Bunun sebebi de, işgücüne artan katılımı, büyüyen sektörlerde -özellikle halıcılık, dokumacılık- belirgin bir niceliğe ulaşmasıdır. 1913-1915 Sanayi Sayımı'na göre, ülkenin en önemli sanayi kuruluşlarında çalışanların yaklaşık üçte biri kadındır (Ökçün, 1970: 42).

Kadınların tarım dışı alanlarda özellikle dokumacılık, halıcılık ve gıda sektörlerinde çalışması, Cumhuriyet'in ilk yıllarında da devam etmiştir. Kadın işçilerle ilgili ilk önemli verilere sahip 1927 Sanayi Sayımı sonuçlarında cinsiyet dağılımı incelendiğinde, 14 yaşından küçükler ve büyükler olarak kategorize edilen yaşlarda toplam 147.128 işçiden 37.640'ı kadındır, yani her dört işçiden biri kadındır (Makal, 2012: 47).

Sanayideki gelişmeler, özellikle 1930'dan sonra izlenen devletçi politikalar kadının iş hayatındaki yerini korumasında ve daha fazla yer almasında etkili olmuştur. Türkiye'nin ilk iş istatistiklerine göre 1937 yılında İş Kanunu'na tabi işyerlerinde çalışan kadın işçilerin sayısı

50.131, oran ise %18.89 iken; 1943 yılında sayı 56.937'e, oran ise % 20.70'e yükselmiştir (Makal, 2001: 121). Yine bu istatistiklere göre, 1937 yılından 1943 yılına kadar kadın istihdamı %12 oranında artmıştır (Makal, 2012: 51). Bu dönemdeki kadın istihdamının artışı savaşın nüfus ve sosyal hayat üzerindeki etkisi ile açıklanmaktadır.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na girmemiş olsa da, seferberlik nedeniyle erkek işgücünün önemli bir bölümü savaşa gitmek zorunda kalmış, işgücünde meydana gelen azalma çocuk ve kadın istihdamıyla kapatılmaya çalışılmıştır (Makal, 2012: 51). 1940 tarihli *Milli Korunma Kanunu*'nca ücretli çalışanların bazı hakları askıya alınmış, kadın ve çocukların çalıştırılması daha kolaylaşmıştır.

Kadın emeği açısından bakıldığında, devlet kuruluşları tarafından sağlanan daha iyi çalışma olanakları, daha yüksek ücretler gibi nedenlerle kamu sektöründe çalışmak özel sektöre göre daha avantajlı olmuştur**.** İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde kadın işçi istihdamı faaliyet alanına göre farklılık göstermektedir. Örneğin Sümerbank'ta 1933 yılı sonunda 2.500 erkek işçi, 500 kadın işçi çalışırken 1943 yılı Haziran ayı sonunda erkek işçi sayısı 15.000'e, kadın işçi sayısı 6.000'e çıkmıştır (Sümerbank, 1943: 259'dan aktaran Makal, 2012: 56). Ağır sanayi olarak tanımlanan şeker sanayiinde ise kadın işçi sayısı erkek işçi sayısından düşüktür. Bunun nedeni, fabrikada çalışmanın kadına yakıştırılmaması ve işin kadın tarafından yapılamayacağının düşünülmesidir. Türkiye şeker fabrikalarında çalışan kadın işçilerin sayısının hiçbir zaman 100 kişiye ulaşamaması ve özellikle daimi olmayıp kampanya dönemlerinde çalıştırılmaları, işveren yönünden yürürlükteki mevzuatın tatbikattaki uygulama güçlüklerinden ileri gelmektedir (Güven, 1967: 25-26).

Şeker sanayiine ilişkin kuruluşundan 1960 yılına kadarki kayıtlarda kadın işçi görülmemektedir.[69]

[69] Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Eskişehir şubesinin 1965 tarihli işgücü istatistik dosyasında 1963'te 79, 1964'te 80, 1965'te 79 kadın işçi çalıştırıldığı belirtilmektedir. 1963 tarihinden önce kayıtlı kadın işçi yoktur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şeker-İş Sendikası Eskişehir şubesi arşivi, işgücü istatistik dosyası, 1965, D.No.29.

31.12.1942 tarihli Başbakanlık Murakabe Heyeti Raporu rakamlarına göre; şeker şirketinin o zamanki fiili kadrosunu teşkil eden 465 memurun 39'u erkek ve 74'ü kadındır. Memurların %15.9'u kadın, %84.1'i erkektir.[70]

Kadınların işçi kadrosunda yer almamasının en önemli nedeni, şeker sanayiinin ağır, gürültülü, sıcak vb. koşullarının kadına uygun görülmemesidir. Fabrika sahası dışındaki yerlerde de kadın işçinin varlığından söz edilmemesinin nedeni, kadının çalışmasına karşı olan olumsuz tutumdan, kadının ev içinde çalışması gerektiği kanaatinden ve erkeklerin yoğun olduğu bir ortamda kadının bulunmasına gerek olmadığı düşüncesinden ileri gelmektedir. Kadınların memurluğu seçmelerindeki faktörler ise, eğitim ve bilinç seviyesinin görece yüksek olması, ağır çalışma şartlarından nispeten uzakta kalınması, idari işlerde ve masa başı çalışmanın tercih edilmesidir.

2.1.4. Yaş Bakımından İşgücü

Şeker sanayii ağır sanayi kategorisinde olduğu için çocuk işçi çalıştırmak diğer iş kollarına göre zordur. Ancak, 1943 yılında Eskişehir fabrikasında çırak yetiştirme kursunun varlığından söz etmek mümkündür. 15 gencin kursa kayıtlı olduğu ve iki yıl sonra kursiyerlerin şeker sanayiine kazandırılacağı *Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti*'nin *Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki* 1943 yılına ait raporunda belirtilmektedir. Bu kursun açılmasındaki amaç, şeker sanayinin gereklerine uygun olarak tornacı, frezeci gibi ustalar yetiştirmek ve işletmenin özellikle nitelikli işçi azlığını gidermektedir.[71] Bu kurslara fabrikada çalışan işçilerin 14-15 yaşlarındaki çocukları alınmakta, ilkokul mezunu olma ve açılan sınavda başarılı olma şartı aranmaktadır. Bu nedenle, genellikle kampanya dönemlerinde ve bakım-onarım işlerinde, çalıştırılan işçiler 18 yaş üstüdür.

1940 tarihli Başbakanlık Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu'na göre, çiftlikler haricinde yaklaşık olarak 1100 daimi işçi çalışmaktadır.

[70] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1942: 20.
[71] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1943: 9.

Bunların %75'i 30-45 yaş arasındadır. Bu işçileri yaklaşık olarak %18'i bekardır.[72] Memurların %45'i 31-40 yaşları arasındadır. Avrupa'da yüksek tahsil görmüş olan 36 memurdan 34'ü 31-45 yaş arasındadır. Ortalama memur yaşı 33 olarak tespit edilmiştir.[73] Dönem içerisinde artan personel sayısı ve kadrolara göre çalışanların ortalama yaşı 30-35'tir.[74]1940 tarihindeki ve sonrasında hazırlanan raporlar, memur ve işçilere yönelik bu tespitler, çalışanların demografik özelliklerini ve eğitim durumlarının tespit edilerek işgücü devrini azaltmak ve planlı bir üretim gerçekleştirmek amacı taşımaktadır.1950 yılından sonra yönetim kısımlarında çalışanların vasıflılık durumlarına göre yaş ortalaması 35 yaş üzeridir. İşçi kadrosunda çalışanların yaşlarında büyük bir değişiklik görülmemektedir.

2.2. Şeker Sanayii'nde İşgücü Devri

İşgücü devri, belirli zaman dilimlerinde iş yerindeki işten ayrılma, işten çıkarılma ve işe alınma sonucunda çalışanların sayısında oluşan değişikliği ifade etmektedir. İşgücü devri, *"belirli bir dönemde yıpranma, işten çıkarma ya da istifa etme gibi nedenlerle işletmeden ayrılan çalışan sayısının aynı dönemdeki maaşlı çalışan sayısına oranı"* olarak tanımlanmaktadır (Yavuz, 2016: 5). İşletmenin işçilik masraflarını hesaplamak ve istihdam politikasını oluşturmak açısından işgücü devri önemlidir. İşgücü devri hesaplamalarında, elde edilen sonuçlar üzerine tesir eden faktörler de önem taşımaktadır. Ücretlerin yetersizliği, çalışma şartlarının göreli ağırlığı, sınai sektörde uyulması gereken çalışma disiplini ve işçiliğin bir meslek olarak toplumun gelenekleri arasında yer almamış bulunması, devir oranında etki eden faktörlerin başında sıralanabilir. Bu sebeplerin dışında, işverenin kendi tutumu da işgücü devrine etki edebilmektedir.

[72] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 16.
[73] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 16
[74] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 16

İşçiyi iş yerinde uzun seneler çalışmaya zorlayan ve işyerinden kısa sürelerle ayrılmasını önleyen kıdem ikramiyesini ödememek için kanuni sürelerin altında sözleşme yapılması da işgücü devir oranının artmasına sebep olmaktadır (Talas, 1961: 89-90). Ayrıca, kırsaldan tamamen kopamamış köylülerin işçilik yapması da işgücü devrini arttırmıştır. Toprakla ilişkisini sürdüren işçiler çok kolay işten ayrılabilmektedir.

Gelişmekte olan şeker sanayiinin yüksek işgücü devir oranları, işgücünün yapısının değişkenliğinin ve sürekli bir işgücünün olmamasının göstergesidir. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de 1940 yılında işgücü devir oranı %300'e ulaşmıştır (Ekin, 1960'dan aktaran Makal, 1999: 296). İşgücü devir oranının yüksek oranlarda gerçekleşmesi, sanayi kuruluşlarının üretimden optimum fayda sağlayacak planlı çalışma stratejileri geliştiremediklerini, gerekli işgücünün gereken kısımlarda istihdam edilemediğini göstermektedir. Dönem itibarıyla, birçok sanayi kuruluşu düşük kapasitede belirli bir üretim standardını yakalamak zorunda kalmıştır. Şeker fabrikaları da zor şartlarda üretimi arttırmak için düşük kapasitede faaliyet göstermiştir. Örneğin, kampanya dışı ve kampanya esnasında ne kadar işçiye ihtiyaç olduğu kaç işçi çalıştırıldığına dair net bir bilgi olmamasına rağmen, bir fabrikada kampanya için çalışması gereken 1500 muvakkat işçiye karşılık 5000 kişinin geçici işçi olarak çalışıp ayrıldığı belirtilmektedir. Buna göre, işçi cirosunun azami olarak%300'e ulaştığı sonucuna varılmıştır. Yine net olmayan verilere göre, daimi işçiler arasında işgücü devri azalmıştır. İşçilerin büyük bir kısmının istikrarlı bir şekilde işe motive olamadıkları görülmüştür.[75]

Kampanya işçileri her yıl yeniden işe alındığından ve beceri, bilgi, performans vb. farklılıklarından dolayı üretimde verimlilik ve kalite değerleri de etkilenmektedir. Kampanya dönemindeki hava koşulları da kampanya işçilerinin sayısında değişiklik yaratmaktadır. Tablo 9'da, 1944-1945 yılları arasındaki işçi sayılarındaki farklar görülmektedir:

[75] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940: 19.

Tablo 9: 1944-1945 Yılları Arasındaki Kampanya İşçileri Toplamındaki Farklar

	Alpullu	**Eskişehir**	**Turhal**	**Uşak**
1944 kampanyası işçi toplam sayısı	1.180	1.476	1.155	1.306
1945 kampanyası işçi toplam sayısı	1.263	1.404	1.419	1.230
Fark	83	72	264	76
% Oranı	% 7 fazla	%5.15 eksik	%23.7 fazla	%5.7 eksik

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 18.

Alpullu fabrikasındaki %7 oranında fazlalık, 1945 kampanyasında 1944 yılına göre %33.8 oranında daha fazla küp şeker imalatından, Eskişehir'deki %5.15 oranındaki azalış küp şeker imalatının bir kampanya öncesine göre %14 oranında azalmasından, Turhal'daki %23.7 oranındaki artış ise, bir taraftan küp imalatının bir önceki kampanyaya göre % 51 oranında fazla olmasından ve diğer taraftan 1944 kampanyasında yaş küspe nakil ve atma işlerinin götürücüye verilmiş olması dolayısıyla çalışan işçi miktarının 1944 kampanyası işçi mevcuduna yansımamasından ileri gelmiştir.[76]

1950-1960 yılları arasındaki uygulanan liberal politikalar doğrultusunda devletin ağır bastığı bir dönem olduğundan ekonomideki kötü gidişatı düzeltmek amacıyla ortaya atılan çözüm yollarından biri de üretim kapasiteleri arttırılırken istihdamı da genişletmek olmuştur. 1956 yılından itibaren şeker ihraç edilemeye başlanmıştır (Özel, 2007: 121). Şeker ihracının başlaması, işgücünün arttığını ve kampanya dönemlerinin uzadığını göstermektedir. Söz konusu dönemde, işe giriş-çıkış gerektirecek olağanüstü durumlar (aşırı enflasyon, ekonomik krizler ya da fabrikaların kampanya dönemlerinde

[76] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945: 18.

oluşabilecek arıza ve bakım-onarım aksamaları vs.) olmadığı için işgücü devrinin düşük seviyelerde seyrettiği söylenebilir.

Tablo 10'da, 1957-58 yılları arasındaki çalışan memur ve işçilerin sayıları arasındaki fark görülmektedir.

Tablo 10: 1957-58 Yılları Arasındaki Memur ve İşçi Sayılarındaki Farklar

	1957	1958	Fark	
			Miktar	%
Daimi Memur	1.106	1.272	+166	15.0
Daimi İşçi	2.563	2.680	+117	4.5
Muvakkat İşçi	5.613	6.454	+841	14.9

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1958: 3.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1958 tarihli Raporu'nda, 1958-59 yılları itibarıyla, kadro ve statüleri farklı olmakla birlikte, memur ve işçi sayılarının fabrikaların kapasite ve çalışma şartlarına göre arttığı belirtilmektedir. Tablo 10'a göre, muvakkat işçi sayıları en fazladır ve (aradaki farklar yaklaşık olmakla birlikte) daimi memur sayısı %15 oranında artmıştır. Sonuç olarak, kampanya döneminde ihtiyaç duyulan muvakkat işçilerin istihdamının artmaya devam ettiği ve daimi memur kadrosunda istihdam edilen -genellikle- mühendis, tekniker gibi vasıflı elemanların da sayılarında hatırı sayılır bir artışın gözlemlendiği söylenebilir.

2.3. Eleman Yetiştirilmesi

Cumhuriyet döneminde, modern teknolojinin uygulandığı sanayi kuruluşlarında vasıflı eleman eksikliği, teknolojik gelişmelere ayak uydurabilecek işgücü bulma sorunu gibi nedenlerle iktisadi devlet teşekküllerinde kendi elemanını yetiştirme politikası oluşturulmuş, bu yönde 1938 yılında yürürlüğe giren *3457 sayılı Sınai Müesseselerde ve Maden*

Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun ile çırak, kalfa ve ustaların mesleki bilgilerini artırmak için; işletmeler, mesleki kurslar düzenlemekle görevlendirilmişlerdir.[77]

Türkiye Cumhuriyeti Ali İktisat Meclisi'nin 1933 tarihli bir raporunda, sanayi müesseselerinde teknik şefler, ustalar ve işçilerden oluşan çalışanların o günkü faaliyetlerde yetersiz olduğu ifade edilerek, "*memleketimizde mesleğine merbut(bağlı) ve tecrübeli amele pek azdır"* denilmekteydi.[78] Şeker sanayiinde de vasıflı eleman eksikliği, sınırlı kapasiteyle üretim potansiyelinin düşmesine neden olmuştur. Bu nedenle, şeker sanayiine özgü bir eleman yetiştirme politikasının uygulanması şart olmuştur. Şeker sanayiinin kurulduğu dönemlerde ülkede yeterli teknolojik ve kimyasal işleri yapabilecek ve yönetecek işgücü bulunmadığından yabancı firmalardan ve mühendis, teknisyen ve kalifiye elemanlardan yardım alınmış, onlardan şeker üretimine ilişkin bilgi ve beceriler öğrenilmiş, uygulanmaya çalışılmış ve hatta yurtdışına yetiştirilmek üzere eleman gönderme planlanmıştır (Özel, 2007: 36). Şeker fabrikalarının ilk yöneticilerinden Kazım Taşkent, şeker sanayiinin büyümesi için vasıflı elemana ihtiyaç duyulduğunu ve bunun için çalıştıklarını şöyle anlatmaktadır:

> *"Şeker Sanayiinin ihtiyacı olan teknik ve idari elemanların yetiştirilmesi, işlerin en ehemmiyetlilerinden biri idi. Bunun için de sistemler meydana getirildi ve evvela fabrika teknisyenleri, hemen arkasından ziraatçılar ve bunların yanı başında da idari personel yetiştirme çabaları başladı."*[79]

İşletmede önemli rolleri olan manipülant ve ustabaşıların açılan kurslarla yetiştirilmesinde büyük güç sarf edilmiştir.[80] Şeker sanayiinin devamlılığı için ihtiyaç duyulan teknik ve vasıflı elemanı sağlayabilmek amacıyla 3457 sayılı kanuna göre açılan mesleki kurslar 1940-1945 döneminde aralıksız gerçekleştirilmiştir. Buna göre;

> *Uşak Şeker Fabrikası'nda geçen yıl açılan mesleki kurslardan devam eden işçi sayısına göre %50, imtihana giren işçi sayısına göre %69 nispetinde bir netice alınmıştır. 1944'de bu kurslar, 1943 yılında*

[77] www.madeniesya.org.tr/?pnum=88&pt=Mesleki+E%C4%9Fitim (Erişim Tarihi:20.05.2015)
[78] Türkiye Cumhuriyeti Ali İktisat Meclisi,1933, 18-19'dan aktaran Makal, 1999: 295.
[79] Cumhuriyetin Sonu 1973 özel sayı: 21.
[80]Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1941: 11.

> *muvaffak olamayanlarla yeni alınan işçiler için açılmıştır. Yaşları farklı ve ancak okuma yazma bilen işçilere mahsus olan bu kurslardan ziyade, yaş, iş ve bilgi seviyeleri itibarıyla farklı olmayan 15-18 yaşlarındaki çıraklar için açılan kursların daha faydalı olacağı umulmaktadır*[81].

Uşak Şeker Fabrikası'ndaki mesleki kurslar, sadece çırak yetiştirmede değil, okuma-yazma öğrenilmesini de teşvik etmiştir.

> *Turhal Şeker Fabrikası'nda 1940'dan 1943 yılına kadar açılan kurslardan devam eden işçi sayısına ve üç senelik vasatiye göre %72 nispetinde iyi neticeler alındığı görülmüştür. Sözü edilen fabrika, 1945 yılı başından itibaren sanat mektebi, orta okul ve lise mezunlarını yetiştirmek ve ihtisaslaştırmak maksadıyla şekercilik, laborantlık ve yabancı dil kursları da açmıştır. Şekercilik kurslarındaki 22 sanat mektebi mezununa, kampanyada şekercilik işlerinde kullanılmak üzere, şeker teknolojisi ve fabrikasyonu öğretilmektedir. Gene kampanyada kimyahanenin laborant ihtiyacını karşılayabilmek üzere 10 ortaokul ve lise mezununa şeker kimyası gösterilmekte ve laboratuvar tatbikatı yaptırılmaktadır.* [81]

Turhal Şeker Fabrikası'nda verilen eğitimlerde, şeker üretiminin organizasyonuna ağırlık verilmiştir.

> *Alpullu Şeker Fabrikası'nda, 1940 yılından 1943 yılına kadar açılan kurslarda, devam eden işçi sayısına ve 2 senelik vasatiye göre muvaffak olanların nispeti %64'tür. 1944 yılında ayrıca fabrika memur ve işçilerden isteyenlere yabancı dil verilmiştir.* [81]
>
> *Eskişehir Şeker Fabrikası'nda, 1940 yılından 1944 yılına kadar açılan kurslarda devam eden işçi sayısına ve 4 yıllık vasatiye göre alınan neticelerde muvaffakiyet nispetinin %61.32 olduğu görülmüştür.*[81]

Ayrıca, meslek kurslarının yanı sıra, yurtdışında da işgücüne eğitim sağlama amaçlanmış savaş dönemi koşullarının varlığı nedeniyle başarılı olunamamıştır.

Özellikle 1950-1955 yılları arasında uygulanan politikalar ve artan istihdam, şeker sanayiinde de yeni istihdam ve eleman yetiştirme düzenlemelerini gerektirmiştir. Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1957 Yılı Raporu'na göre, 26 öğrenciden[82] ikisinin Almanya'ya eğitime gönderildiği ve eğitim

[81] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1944: 7-8.
[82] Söz konusu öğrenciler, üniversite ve meslek liselerinde okuyan kişilerdir.

masraflarının karşılandığı belirtilmektedir. Yine aynı raporda, eğitimi karşılananlardan 11'inin teknik, 15'inin ziraat sahasında çalıştırıldığına değinilmiştir.

Aynı şekilde, Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1959 Yılı Raporu'nda eleman yetiştirme konusunda şu ifadeler yer almaktadır: *"Şirket mensuplarının görgü ve ihtisaslarının arttırılması gayesiyle bir 'Yurt Dışı Eğitim Programı' tanzim edilmiştir. Bu program dahilinde 6'sı ziraat, 2'si teknik, 6'sı idari olmak üzere 18 kişinin kendi branşlarında bilgi ve görgülerini arttırmak üzere 6 ila 12 ay müddetle ihtisas yapmalarına, ayrıca 18 lise mezunu talebenin de zirai, teknik ve idari sahalarda yüksek tahsil görmek üzere çeşitli memleketlere gönderilmesi kararlaştırılmıştır."* Yurt dışı eğitim programı, şeker sanayii içinde bir staj sistemi de düzenlemiştir. Seçilen burslu öğrenciler, fabrikalarda staj yapma fırsatı yakalamıştır. Şeker sanayiinin kuruluşundan itibaren önem verilen işgücü eğitimi, ancak 1960'lardan sonra sistemli bir şekilde uygulanabilmiştir.[83]

2.4. Şeker Sanayiinde Ücretler

Ücret işçinin geçinebilmesi, işveren için de maliyet açısından önemlidir. Bu noktada dengeli bir ücret siyaseti oluşturmak esastır. Şeker sanayiinde de üretimde verimlilik esas alınarak rasyonel çerçevede ücretlerin ayarlanması amaçlanmıştır. Belirgin bir ücret siyaseti 1960'ların ortalarına kadar izlenememiştir. 1940-1945 döneminin siyasi ve ekonomik gelişmelerinin ağırlığında şeker üretiminde istikrarı sağlamak ve maliyetleri düşük tutmak amacıyla çalışanlara tatmin edici ücretler verilememiştir. *Milli Korunma Kanunu*'nun

[83] 1962 yılından itibaren hazırlanan işgücü eğitim programının içeriğine bakmak için; T.Ş.F.A.Ş. Genel Kurul Raporu 1961: 72. Ayrıca, mesleki eğitim 1960'lardan sonra sendikaların asli faaliyetleri içerisinde yer almıştır, bunun için bkz. 274 sayılı Sendikalar Kanunu 14/1, e maddesi. 1960'larda başlayan sistematik işgücü eğitimi 1980'lerin başına kadar sürmüş; bundan sonraki yıllarda, neo-liberalizm rüzgarı siyasi, sosyal ve ekonomik ilişkileri değiştirdiği gibi şeker sanayideki çalışma anlayışını da etkilemiştir. Artık şeker sanayiinin *özelleştirilmesi* gündemde olacaktır.

uygulanması da tarımsal ürünler üzerindeki devlet otoritesini artırmış, devletin çiftçiye ödediği fiyatların düşmesine ve işçinin daha düşük ücretlerle çalışmasına neden olmuştur.

1939 yılına kadar artış gösteren gerçek ücretler, bu defa İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle gerilemekte ve 1941 yılındaki düzeyini, ancak 1950 yılında yakalayabilmektedir (Makal, 1999: 431).

Tablo 11'de, 1939-1950 döneminde parasal ücret, fiyatlar ve reel ücretler arasındaki farklar görülmektedir.

Tablo 11: 1939-1950 Dönemi Fiyatlar ve Gerçek Ücretler

Yıllar	Parasal Ücretler	Fiyatlar	Reel Ücretler
1939	841	988	85
1941	959	1.313	73
1945	2.272	3.338	68
1950	3.600	3.403	106

Kaynak: Pamuk, 1998:459, Tablo 2 aktaran Makal, 1999: 43.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında Sümerbank fabrikalarında çalışan kadın ve erkek işçilerle ilgili bir istatistik, bu yıllarda Sümerbank gibi bir kamu kuruluşunda çalışan kadın ve erkek işçilerin ortalama saat ücretlerine ilişkin ayrıntılı bilgiler vermektedir (Koçak, 1996: 399). Bu istatistiğe göre, kadın işçilerin saat başı ortalama ücretleri erkek işçilerin ücretlerine oranla daha düşüktür. Ancak savaş yıllarında kadın ve çocuk işçilerin sayılarının artması saat başı ortalama ücretlerini de görece artırmıştır. Ayrıca, kamuda çalışan işçilerin ücretleri özel kuruluşlarda çalışan işçilere göre daha yüksektir.

İşçi ücreti gündelik esasına göredir ve akort ücreti[84] söz konusu değildir.[85] *Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti*'nin *Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.* 1941 tarihli Raporu'nda işçinin yeme-içme ve barınma giderlerinin ülkenin o dönemin sosyo-ekonomik şartlarına göre karşılanabilir (ya da uygun) bulunduğu belirtilmiştir. Kampanya dönemlerinde daha fazla çalışıldığından muvakkat ve daimi işçilerin sayısında ve işçilik giderlerinde değişiklikler meydana gelmektedir. Bunun sebebi, daha önceden belirlenmiş mevcut bir kadronun ve açıklanmış iş tanımlarının olmaması, işlerin gerekliliğine göre işçi istihdam edilmesi ve çalıştırılmasıdır. Tablo 12'de 1941-1944 tarihleri arasında ortalama daimi ve muvakkat işçi sayıları ile işçilik tutarları görülmektedir:

Tablo 12: 1941-1944 Dönemi Ortalama Daimi-Muvakkat İşçi Sayıları ve İşçilik Tutarları

Seneler	Alpullu		Eskişehir		Turhal		Uşak	
	24 saatte ort. işçi adedi	İşçilik Tutarı TL	24 saatte ort. işçi adedi	İşçilik Tutarı TL	24 saatte ort. işçi adedi	İşçilik Tutarı TL	24 saatte ort. işçi adedi	İşçilik Tutarı TL
1941	1037	160,94503	1481	217,27996	1336	132,04955	1256	132,67672
1942	1131	74,90637	1428	283,10530	1123	248,37823	1430	146,15519
1943	1243	498,10971	1584	528,52818	1246	420,58106	1288	365,69093
1944	1180	246,44826	1476	392,88808	1162	468,61969	1327	286,04056

Kaynak: Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1944: 6.

Tablo 12'ye göre, 1943 yılına nazaran, Alpullu'da geçici ve daimi işçi sayısında %5.07 oranında bir azalma; Eskişehir'de geçici ve daimi işçi sayısında %6.85 oranında bir azalma; Turhal'da geçici ve daimi işçi sayısında %6.74 oranında bir azalma; Uşak'ta geçici ve

[84] ***Akort Ücret:*** Parça, ağırlık, uzunluk gibi kıstaslara göre belirlenen üretilen mal miktarı karşılığında alınan ücrettir.
[85] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1941: 11.

daimi işçi sayısında %3.02 oranında bir artış olmuştur.[86] Geçici ve daimi işçi sayıları üretim olanakları ve çalışma kapasitelerine göre değişmektedir. Sayılardaki değişiklik, işçilik tutarlarını arttırmaktadır.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1955 Yılı Raporu'nda *İş Hukuku Mevzuatı* ve yevmiye esasına göre ücret ödendiği belirtilmektedir. Şubat 1955 tarihinden itibaren servislerde çalışan daimi işçilere %10 oranında yorucu iş zammı verilmeye başlanmıştır.[87]

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki 1957 Tarihli Raporu'nda memurların %24'ünün 625-875 lira, %36'sının 400-625 lira, %38'inin 250-400 lira ücret aldıkları ve sosyal yardımlarla birlikte 250 liradan az alanların maaşlarının 715 liraya ulaştığı belirtilmektedir.[88]

2.5. Sendikal Örgütlenme

2.5.1. Türkiye'de Sendikal Örgütlenme

Sendikal örgütlenme, sanayileşmiş ülkelerin çalışma hayatını yönlendiren en önemli unsurlardandır. Sanayileşmeyle beraber artan üretim, çalışma şartlarını zorlaştırmış, rekabeti arttırmış, ortaya emek sömürüsü, yoksulluk, gelir adaletsizliği ve hak ihlalleri çıkmıştır. Bu nedenle, haklarını korumak isteyen işçiler ve diğer çalışan sınıflar *sendika* çatısı altında toplanmaya başlamıştır.

Türkiye'de de sosyal, siyasal ve ekonomik koşullar uygun olmadığı için köklü bir sendika tarihinden söz etmek mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu'nda çeşitli dernekler ve örgütler kurulmasına rağmen tam anlamıyla sendikalaşmadan bahsetmek güçtür.

Lonca kültürünün hakim olduğu Osmanlı İmparatorluğu'nun batıdaki sanayileşmeye ayak uydurmasının güçlüğü ve işçi sınıfının geç ortaya çıkması işçi örgütlenmelerinin

[86] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1944: 6.
[87] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955: 63.
[88] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1957: 48.

oluşmasını da geciktirmiştir. 19. yüzyıla kadar resmi belgelere göre hatırı sayılır sendikal örgüt görülmemektedir. İkinci Meşrutiyet ile birlikte, siyasal ve sosyal örgütlenmeler yaygınlaşmıştır. Savaşlar nedeniyle azalan işçi sayıları, ekonomik belirsizlik yüzünden tekrar tarıma dönenler vb. sebeplerle sendikalaşma 1922 yılından sonra hızlanmıştır. Bazı işkollarında sendika sayıları artmış, bu sendikalar 20 işkolunda toplanarak ilk batılı anlamda örgütlenme sağlanmıştır.[89]

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, ülkenin bulunduğu şartlar itibarıyla sendikacılığın gelişimi için uygun hukuksal bir zemin mevcut değildir. Kurtuluş Savaşı sonrası ülkede siyasi ve ekonomik politikalar ve tedbirler geliştirilirken sendikalaşma yönünde atılan ilk adımın 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde işçiler lehine kararlar çıkmasa da işçi örgütlerinin kurulması kararlaştırılmıştır.

1924 Anayasası *dernek kurma hakkı* getirmiştir. Ancak, sendikal haklarla ilgili politikalarda istikrarlı bir yol izlenmemesi, işçi hareketlerini de sekteye uğratmıştır. 1925 yılında *Takrir-i Sükun* Kanunu'nun çıkarılmasıyla da yine sendikalaşma hareketlerinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

1936 İş Kanunu da grev hakkını yasaklamış, sendikalar hakkında bir düzenleme getirmemiştir. Dolayısıyla, sendikal örgütlenmelerin güçlenmesi, haklara sahip olunması ve savunulması zorlaşmıştır. Bu durum 1946 yılına kadar sürmüştür.

1945 yılından itibaren devlet çalışma ilişkilerini düzenleyici birçok yasal uygulama başlatmıştır. 1946 yılında *Cemiyetler Kanunu*'nun değiştirilmesi[90] ile başlayan kurumsallaşma 1947 yılında *5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunu'*nun çıkarılması ile hukuksal bir çerçeveye oturtulmuştur (Makal, 2002: 216). Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikler, siyasi partileri de etkilemiştir.

[89] Şeker-İş 25.Yıl Belgeseli, 1988, Şeker-İş Yayınları, No.61: 17.
[90] Kanunda yapılan en önemli değişiklik, *"sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı"*nın kaldırılmasıdır. Bu değişiklikten hareketle, sendikaların ve çeşitli örgütlerin sayısı artmaya başlamıştır.

Çok partili hayat, işçi sınıfı ve sendikalaşma için yeni bir dönem başlangıcıdır. Demokrat Parti, liberal bir görüşe sahip olmasına rağmen işçi haklarına öncelik veren bir siyasi parti imajı vermiştir (Talas, 1976: 255).[91]

Çok partili hayata geçiş, 1940'lardan beri gelen *"merkezi bir işçi örgütü"* kurma fikrinin gerçekleşmesine olanak sağlamıştır (Makal, 2002: 278). Hem eskiden beri gelen merkezi bir üst sendika kurma amacını gerçekleştirmek hem de sendikal hareket içindeki ayrışmanın önüne geçebilmek için bir işçi konfederasyonu kurulmasına karar verilmiştir.[92] Sonuç olarak, 1952 yılında *Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş)* kurulmuştur.

1957 yılında Demokrat Parti'nin Türk-İş üzerindeki etkisinin artması ve bazı sendikaların kapatılması 1945 yılı ve sonrasındaki dönemdeki görece eşitlikçi duran politikalardan uzak icraatlardır. Türk-İş'in Demokrat Parti ile ilişkileri sendikal hayatı da etkilediğinden konfederasyonun sendikalar üzerindeki otoritesi tartışılır hale gelmiştir. 1960 yılı itibarıyla mevcut 432 işçi sendikasından 293'ü, 27 birlik ve federasyondan 22'si Türk-İş'e üyedir (Makal, 2002: 282).

1945 yılından sonraki dönemde yaşanan sendikal hareketler şeker sanayiinde de benzer yönde bir eğilim ortaya çıkarmıştır.

---

[91] Demokrat Parti, toplumdaki her sınıfa mensup kişilerden desteğini arttırdıkça sendikalaşmayı ve bu tarzdaki örgütlenmelerin de yolunu açarak kendi politikasına göre yönetmeyi planlamıştır. Demokrat Parti'nin savunduğu görüşlerle çelişen faaliyetleri, Amerika Birleşik Devletleri'nin yardımlarıyla ilişkilendirilebilir. Demokrat Parti'nin ilk yıllarında, Marshall Yardımları'nın yarattığı ekonomik rahatlık ve bolluk, iç siyasetteki yerini de güçlendirmiştir. Amerika yardımlarının sağladığı refahlık 1950'lerin sonuna doğru bozulmuş, iç ve dış siyasette tekrar otoriteyi korumak ve sağlamlaştırmak için yeni politikalar üretilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, geçen zaman içerisinde, yapılan düzenlemeler işçi sınıfına baskı aracı olarak kullanılmıştır.

[92] Türk-İş'in kuruluşu ve gelişmesi hakkında ayrıntılı bilgi almak için bkz. Makal, 2002: 278-294. Türk-İş genel kurul kararları için bkz. http://www.turkis.org.tr/dosya/X7MpV4OY8jLz.pdf.
Türk-İş 1946-1952 yılları arasında kurulan sendika ve diğer örgütlerin birleşmesiyle kurulmuştur, kurucu kuruluşlar şunlardır:
* Ankara İşçi Sendikaları Birliği,
* Bursa İşçi Sendikaları Birliği,
* Eskişehir Sakarya Bölgesi İşçi Sendikaları Federasyonu,
* Adana Güney İşçi Sendikaları Federasyonu,
* İstanbul İşçi Sendikaları Birliği,
* İzmir İşçi Sendikaları Birliği,
* Karadeniz Bölgesi İşçi Sendikaları Federasyonu,
* Türkiye Taşıt İşçileri Federasyonu,
* Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikaları Federasyonu (TOLEYİS) ve
* Tekstil ve Örme Sanayii İşçileri Sendikaları Federasyonu (TEKSİF). (Koç, 1998: 9).

2.5.2. Şeker Sanayii'nde Örgütlenme

2.5.2.1. İşçi Örgütlenmeleri

1926-1934 yılları arasında şeker sanayiinde işçi hareketleri belirgin değildir. Şeker fabrikalarının kurulduğu yıllar, yeni bir sistem oluşturma ve ücretli işçi sınıfı bilinci yerleştirme çabalarıyla geçmiştir. *1936 İş Kanunu* ve *1938 Cemiyetler Kanunu*, işçi hareketleri açısından yeni bir çerçeve gibi görünse de iç ve dış faktörlerden dolayı işçi hareketleri durgunluk içine girmiştir.

26 Şubat 1947 tarihli ve *"5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun"* çerçevesinde 4 Mayıs 1948 tarihinde Eskişehir'de ilk şeker sendikası kurulmuştur. Sendikanın kuruluşu ile ilgili olarak Şeker-İş'in 1988 yılında kuruluşunun 25.yıl dönümü için çıkardığı kitapta şöyle denilmektedir:

> *"1948 yılında sanayiimizde ilk sendikayı kurmak için yola çıkmış olanlar, öncülerimiz. O devirlerin zor şartları içinde her şeylerini risk ederek ortaya atılmışlar. 'Biz Şeker Fabrikası işçilerini temsil edeceğiz, sendika kuracağız.' Dediklerinde şaşıranlar ve kaçışanlar olmuş… işçiye güvenlerinden başka hiçbir garantileri yok. Her an ağır bir suça teşvik ile cezalandırılmaları ve hatta işten atılmaları mümkün, ama bu endişeler onları korkutmuyor... Bazı tehditler olmuşsa da onları yıldırmıyor ve kendilerinden emin adımlarla inandıkları yolda ilerliyorlar ve sanayimizde ilk işçi sendikasını bütün haşmetiyle Eskişehir'de kuruyorlar tam 40 yıl önce…"*[93]

Yaklaşık iki yıl sonra, 26 Şubat 1950 tarihinde Turhal'da ikinci sendika, 16 Haziran 1951 tarihinde Alpullu'da üçüncü sendika ve 4 Eylül 1952 tarihinde Uşak'ta dördüncü sendika kurulmuştur.[94] Dönemin şartları ve düzenlemeleri kurulan bu sendikaların mevzuat içerisinde sıkışmasına neden olmuştur. Bunun üzerine, 1 Şubat 1953 tarihinde beraber hareket etmek amacıyla *"Türkiye Şeker Sanayii İşçi Sendikaları Federasyonu"* kurulmuş ve 15 sendikayı temsil etmeye başlamıştır. Federasyon kurulduktan sonra belirli aralıklarla *Genel Heyet Toplantıları* düzenlenmiş, ortak amaçlar belirlenmiş ve bu yönde kararlar alınmıştır. Genel Heyet Toplantıları'nda kurum içinde birleşme ve dayanışmanın artırılmasının yanında

[93] Şeker-İş 25.Yıl Belgeseli, 1988, Şeker-İş Yayınları, No.61: 19.
[94] http://www.sekeris.org.tr/s10_tarihce.htm (Erişim Tarihi: 18.05.2016).

ülkede gerçekleşen toplumsal olaylar karşısında da bir işçi örgütü olarak ortak tavır alınması yönünde kararlar çıkmıştır. Toplantılarda alınan kararlardan bazıları şöyledir:

> ** 6-7 Eylül 1955 tarihli İstanbul Olayları'nda zarar görenlere bir telgraf çekilmesine ve sendikalardan toplanan 569 lira 24 kuruş nakdi yardımın gönderilmesine karar verilmiştir* (2. Genel Heyet Toplantısı 1955)
> ** Sendikacıların ve ustaların tanışmalarını ve diğer fabrikaları görmelerini sağlamak maksadıyla gezi programları yapılmasına,*
> ** Türk-İş Konfederasyonu'nun Ankara'da düzenlediği toplantıya bir temsilci heyetin gönderilmesine, işçilerin geçim zorluğu içinde oldukları gerekçesine istinaden Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü'nden genel zam talep edilmesine, şeker fabrikaları işçilerinin ücretten yevmiyeye geçirilmesi isteklerinin ciddi bir şekilde araştırılmasına karar verilmiştir* (3. Genel Heyet Toplantısı 1957).
> ** 1959 Mart ayında işçilere verilen %40 zamların yetmediği yolundaki şikayetlerin Genel Müdürlük'e anlatılmasına, işçi sigortalarıyla ilgili olarak Ankara'da yapılacak olan kongreye bir heyet gönderilmesine karar verilmiştir* (4. Genel Heyet Toplantısı 1959).[95]

Türk-İş Konfederasyonu'nun kabul ettiği teşkilatlanma programına uygun olarak milli sendika kurma kararına dayanarak, 31 Ocak 1963 tarihinde federasyona üye sendikaların birer temsilcisinden teşekkül eden Şeker-İş Kurucular Heyeti Alpullu'da toplanarak, milli sendika tüzüğünü hazırlamışlar ve kuruluş hazırlıklarını tamamlamışlardır. Geçici İcra Kurulu'nu da seçen Kurucular Heyeti, ana tüzüğü kabul ve ilan ederek 4 Şubat 1963 tarihinde *Şeker-İş (Türkiye Şeker Sanayii İşçileri) Sendikası*'nı resmen kurmuşlardır.[96]

Şeker-İş, kurulduğu yıllarda 10 bin üyeye sahiptir.[97] 29 Ocak 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan *"İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin İstatistikler Hakkında Tebliğ"*e göre şeker fabrikalarındaki toplam 558.552 işçiden 13.370 işçi (%2.4) Şeker-İş'e üyedir. Sendikaya üye işçi sayısının düşüklüğü, sosyal, ekonomik ve siyasi gelişmelere bağlı olarak işgücü niteliğinin değişkenliği, sendika algısındaki farklılıklar gibi nedenlerle açıklanabilir. Ayrıca, işçi niceliğinin önemli bir kısmını oluşturan taşeron işçiler de sendikaya üye olmak istememektedir. Şeker sanayii için çiftçiye uygulanan şeker pancarı kotaları, buna bağlı olarak üretim seviyesi ve kalitesindeki değişiklikler, işgücü devrinin

[95] Şeker-İş 25.Yıl Belgeseli, 1988, Şeker-İş Yayınları, No.61: 37-40.
[96] http://www.sekeris.org.tr/s10_tarihce.htm (Erişim Tarihi: 18.05.2016).
[97] http://www.sekeris.org.tr/s10_tarihce.htm(Erişim Tarihi: 18.05.2016).

yükselmesi ve özelleştirme politikaları sendikalaşma oranlarını düşüren önemli faktörlerdendir.

2.5.2.2. Memur Örgütlenmeleri

Memurlara örgütlenme hakkı 1961 Anayasası'nın 41. Maddesi ile verilmiştir. Ancak, memur sendikalarının kurulması, *1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu*'nun yürürlüğe girmesiyle gerçekleşebilmiştir. 1965 yılından sonra pek çok memur sendikası kurulmuş, bazı sendikalar *"Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu"* ve *"Türkiye Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu"* adıyla üst örgütlenmeler altında birleşmiştir. Çalışmamız 1960 yılı ile sınırlıdır ancak örgütlenme başlığı altında şeker sanayiinde çalışan memurların örgütlenme hareketlerinden bahsetmeyi uygun bulduk. 1966 yılında da, Şeker-Sedef, Şeker-Sen ve Şeker-Mesen sendikalarından oluşan *Türk Şeker Sendikaları Federasyonu* kurulmuştur. Şeker-Sedef sendikası tarafından çıkarılan *Federasyonumuzun Sesi* dergisinde örgütlenme amaçları şöyle belirtilmektedir (1967:5):

> *"Sendikalar üyelerinin insanca yaşama olanaklarını yakından etkileyen fiyat artışlarını izlemek, katlanması güç olan bu ortamın düzelmesini sağlamak, öteki deyimle üyelerinin gelir durumunu buna uydurma yolunda gayret göstermek zorundadır. Tüm sendikalar bu görüş altında güçlerini birleştirmelidir."*

2.5.2.3. Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri Birliği (PANKOBİRLİK)

PANKOBİRLİK, sendika tarzı bir örgütlenme olmamakla birlikte, tezin çalışıldığı dönemde de (1920-1960) kurulmamıştır. Ancak, bu birliğin şeker sanayii tarihinde önemli bir yere sahip olması sebebiyle burada yer verilmiştir. Şeker pancarı ekimi ile uğraşan çiftçiler arasındaki yardımlaşmayı sağlamak ve desteği arttırmak için bir araya gelinmiştir. Üretimin ve şeker sanayiinin geliştirilmesi yönünde hazırlanan programlar dahilinde şeker pancar tarımının yaygınlaştırılması ve çiftçilerin kalkınması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda, şeker pancarı tarımı ile uğraşan çiftçileri bir örgüt çatısı altında toplamanın sosyal ve ekonomik açıdan olumlu olacağı düşünülmüştür.

Bu nedenle, 1951 yılında şeker pancarı tarımı yapan çiftçilerin kooperatifleşmesi çalışmalarına başlanmıştır.

Çiftçilerin kooperatifleri kanalıyla yeni kurulan şeker fabrikalarının yönetiminde söz sahibi olması 1953-1956 yılları arasında yeni kurulan 11 şeker fabrikasının hepsinin özel anonym şirketi olarak kurulmasıyla mümkün olmuştur.[98] Sendikal örgütlenme olarak açıklanmayan söz konusu kooperatifler,[99] katılımcıların (şeker pancarı çiftçilerinin) arasındaki yardımlaşmayı geliştiren, kâr amacı gütmeyen kurumlardır. İlk kurulan kooperatif, 1951 yılında *Adapazarı Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifi*'dir. Aynı yıl, Eskişehir, Amasya ve Turhal Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri de kurulmuş, 1952'de Kütahya, Akşehir-Ilgın, Uşak, Alpullu ve Konya, 1953'de Kayseri, Burdur-Isparta, Balıkesir-Bursa, Erzurum ve Erzincan, 1954'te Elazığ ve Malatya kooperatifleri açılmıştır (Taygun, 1993: 138). Kooperatiflerin kurulmasıyla ilgili olarak Baha Tekand şunları söylemektedir:

> *"Vaziyet ve dava öyle bir hale gelmiştir ki, bugün on ve yarın daha da çoğalacak olan kooperatiflerin çalışmalarına muayyen istikametler verebilmek için merkez bir beyin kurmak zorunluluğu vardır. Bunu hepimiz zaten anlamış durumdayız. Bir seneden beri bu konu üzerinde duruyoruz. Devlet İktisadi Teşekkülleri genel kurulunun almış olduğu kararlar arasında bu birliğin kurulması temennisi de vardır. Bu birliğe nasıl bir karakter, nasıl bir hukuki hüviyet vereceğiz? Bir Anonim Şirket mi? Bir kooperatifler birliği veyahut bir kooperatifler bankası halinde mi olacak? Bu hususlarda oldukça fikir yormuş durumdayız. Bu birliği kurduktan sonra beyin teşekkül etmiş olacaktır…"* (Taygun, 1993: 136).

Kooperatiflerin kurulmasında, artan şeker ihtiyacını karşılamak üzere yeni fabrikaların kurulması için gerekli sermayenin birikmesinin yanında, şeker sanayiinin hammaddesinin temini amacıyla, çiftçi potansiyelinden yararlanılması amaçlanmıştır.[100] Tekand da şeker üretimini kolaylaştıracak daha organize bir yapının varlığının zorunluluğunu dile getirmiştir.

Pankobirlik'in başlıca amaçları şöyle sıralanabilir:

1) Kooperatifçilik fikrinin yayılması ve gelişmesini sağlamak,

---

[98] http://www.pankobirlik.com.tr/AnaSayfa/Genel_Bilgi_ve_Tarihce (Erişim Tarihi: 19.01.2017).
[99] Kooperatifler, ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaç ve istekleri müşterek sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir işletme yoluyla karşılamak üzere gönüllü olarak bir araya gelen insanların oluşturduğu özerk teşkilattırlar(http://koop.gtb.gov.tr/kooperatifler-hakkinda/kooperatif-nedir Erişim Tarihi: 31.01.2017).
[100] http://www.pankobirlik.com.tr/AnaSayfa/Genel_Bilgi_ve_Tarihce (Erişim Tarihi: 19.01.2017).

2) Ortaklarının ortak çıkarlarını korumak,

3) Kooperatiflerin ihtiyacı olan zirai malzeme vs. temin etmek,

4) Şeker pancarı ekimini öğretmek ve geliştirmek,

5) Kooperatifler ve iştirakçilerin faaliyetlerini teftiş etmek (Taygun, 1993: 139).

Kooperatiflerin faaliyete geçmesinden sonra kararlaştırılan amaçlar doğrultusunda özellikle çiftçiler arasında sınıf bilinci oluşmuş ve yardımlaşma artmıştır. Bu durum, üretime de yansımıştır.

1972 yılında 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'na göre, söz konusu kooperatiflerin üst birliği olarak PANKOBİRLİK kurulmuştur.[101] Bu tarihten sonra artan şeker fabrikaları ile kooperatiflerin sayıları da artmış ve gelişmiştir.

2.6. Sosyal İmkanlar

Devletçi politikalar doğrultusunda kurulan KİT'ler çalışanlara sosyal olanaklar sağlamıştır. Başta barınma ve beslenme gibi temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik uygulamaların yanı sıra sağlık, eğitim ve spor gibi alanlarda da çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Kırsaldan kente çalışmak için gelenlere lojmanlar tesis edilmiştir. Lojmanlarda oturan memur ve işçilerin çocukları için ilköğretim kurumları açılmıştır. Lojman sakinleri için revir oluşturulmuş ve sağlık ocağı görevi görmesi sağlanmıştır.

1950'lerden sonra yeni açılan şeker fabrikalarının sahalarının genişlemesi, kreş, ilköğretim okulları gibi eğitim kurumlarının, spor ve konser salonlarının artmasına olanak sağlamıştır. Taygun (1993: 117), 1956 yılında Turhal Şeker Fabrikası'nda spor şenliğinden ve cumartesi akşamları eğlence geceleri düzenlendiğinden bahsetmektedir. Denebilir ki, Türkiye'de şeker sanayii kuruluşundan özelleştirme kapsamına alınana kadaryalnızca ekonomik bir birim değil, çalışanlar ve ailelerinin toplumsal hayatında önemli bir rol oynamıştır.

[101]1163 sayılı Kooperatifler Kanunu için bkz. www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.**1163**.doc.

SONUÇ

Dünyada ve Türkiye'de şeker sanayiinin tarihsel gelişimine değinilen çalışmamızda şekerin hangi süreçler içerisinde hazır hale geldiği açıklandıktan sonra şekerin tarihsel geçmişine dair bilgilere yer verilmiştir. Sanayi Devrimi şartlarında işçi maliyetlerini düşürmek amacıyla ucuz bir gıda haline gelmesi açısından şeker üretiminin önemi artmıştır. Şeker sanayiinin gelişmesiyle birlikte devletler şeker üretim politikaları oluşturmaya başlamıştır. Günümüzde şeker üretimi gelişmekte olan veya gelişmiş ülkeler için hala siyasi ve sosyo-ekonomik öneme sahip bir konudur.

Türkiye'de şeker fabrikası kurma fikri Osmanlı İmparatorluğu döneminde gündeme gelmişse de fikir hayata geçirilememiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte şeker pancarı tarımı başlamış ve fabrikalarda şeker üretimine geçilmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan sosyal ve ekonomik mirastan dolayı nüfusun büyük çoğunluğu tarım ve hayvancılık ile geçimini sağlamaktadır. Yıllar süren savaşlar, istikrarsızlık hali, kapitülasyonlar, borçlanmalar ve teknik yetersizlikler gibi nedenlerle şeker üretimi de gerçekleştirilememiştir. Yeni kurulacak ülkenin sağlam bir ekonomiye sahip olması amacıyla 1923 İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiş, bu kongrede liberal bir ekonomi anlayışı benimsenmişse de milli aktörlere dayalı bir sistemin yerleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu kararlar çerçevesinde, şeker üretiminin desteklenmesi yönünde çalışmalar başlatılmıştır. Yeni şeker fabrikaları, istihdamı artırma çabaları ücretli işgücünün belirginleşmesine neden olmuştur. Tarımla uğraşan kitlenin çoğunluğu, sanayileşmenin teşvik edilmesiyle beraber açılan fabrikalarda istihdam edilmeye başlamıştır.

1930'larda şeker fabrikalarındaki işgücü artmıştır. Kurulan yeni teknolojiye uyum sağlayacak vasıflı işgücü yetiştirmek üzere kurslar ve yurtdışı bursları gibi imkanlar sağlansa da istenilen seviyede işgücü performansı yakalanamamıştır. Ücretler de ülke toplam gelirinin

altında seyretmiştir. Bu durumu düzeltmek için ikramiye, sosyal yardım gibi destek ödemeleri yapılmıştır.

1940-1945 döneminde ise, savaşın yarattığı kriz işgücü sorunlarının devam etmesine neden olmuştur. Genel olarak, çalışma koşulları ve ücretlerde büyük değişiklikler görülmemiş, istihdam gerilemiştir.1950'lerde de, çok partili hayata geçiş ve Demokrat Parti'nin benimsediği liberal politikalar tarıma dayalı sanayi oluşturma yolunda yenilikler getirmiştir. Demokrat Parti, iktidarı boyunca şeker fabrikalarının kalkınmasına öncelik vermesine rağmen çalışma hayatında benzer bir tavır sergilememiştir. Bu durum, şeker sanayii çalışanlarının koşullarına da yansımıştır. Yaşanan siyasal ve ekonomik krizler özellikle ücretlerde ve işçilik tutarlarında dönemsel iniş-çıkışlar meydana getirmiştir. Sendikalaşma gibi hak ve özgürlükler kısıtlanmıştır.

Şeker fabrikalarının 1960'a kadar olan kuruluş ve gelişimine, işgücündeki istihdam, vasıflılık, ücretler gibi konulara yer verilen bu çalışmada, günümüzdeki özelleştirme tartışmalarını anlamaya da yardımcı olacağı düşünülmektedir. 1930'lu yıllardan günümüze değin varlığını sürdüren KİT'lerin elverişli şartlarla özel sektöre devredilmesi her dönemde devletin gündeminde olmuştur. KİT'lerin üretime katkılarının azaldığı, giderlerinin fazlalaştığı ve devlet bütçesine yük olduğu ileri sürülerek ekonomik krizlerden kurtulma yolu olarak zaman zaman özelleştirilme kapsamına alınmaktadır. 1950'lerin liberal politikaları doğrultusunda da benzer uygulamalar görülmektedir. 1980'li yıllarda ise, IMF ile *standby* anlaşması imzalanması KİT'lerin özelleştirilmesi koşulunu sağlamayı garanti etmiştir.

Özelleştirme olgusu, devletin sahip olduğu ticari mülk ve yönetimlerin özel kişi veya kurumlara devredilmesidir. Serbest piyasa ekonomisini canlandırmak, yabancı sermaye girişini sağlamak, KİT'lerdeki gizli işsizliği önlemek ve devlete gelir sağlamak gibi özelleştirmelerin gerekçeleri olarak açıklanmaktadır. Günümüzde özelleştirme furyasının yükselişte olmasının nedeni devlet tarafından kurulan ya da sermayesi devlete ait olan KİT'lerin maliyetinin yüksek olması ya da öyle gösterilmesidir.

Özelleştirme ile sektörde bir firmanın tekelleşmesi imkanlı bir hale gelmekte ve büyük payı elinde bulunduran firmaların bu avantajı kötüye kullanabilmesi mümkün kılınmaktadır. Aynı zamanda özelleştirme ile kamunun gerçekleştirdiği sosyal amaçlı hizmetler sekteye uğramaktadır. İşgücünün de oldukça zor durumda kalabileceği özelleştirmede işçiler tazminatları ödenmeden işten atılabilmekte ve sonuç olarak özelleştirme ile birlikte işsizlikte ve taşeronlaşmada artış ortaya çıkabilmektedir.

Bir çok sektörde olduğu gibi, şeker üretiminde de özelleştirilme yoluna gidilmiş ve bu durumun işgücü üzerinde bir çok olumsuz etkisi görülmüştür. Zira özelleştirme sürecinde, söylemlerde iş yerlerinde gereğinden fazla işçi çalıştırıldığı iddia edilmekte ve bu durumun verimsizlik yarattığı savunulmaktadır. Bu nedenledir ki, özelleştirmenin ilk aşamasında fazlalık olarak görülen işçiler işten çıkarılmaktadır. Yine aynı özelleştirme politikaları bağlamında büyük ölçekli kamu işletmeleri küçük ölçekli iş yerlerine ayrıştırılmakta bu durum da sendikalılaşma sürecini sekteye uğratmaktadır. Özel sektöre devredilen kamu kurumlarında sendikalı işçiler baskı görmekte ve yerlerini taşeron işçilere devretmeye zorlanmaktadır.

Türkiye'deki sendikaların özelleştirme politikalarına karşı aldığı tavır, özelleştirmenin içeriğine ilişkindir. Şeker-İş Sendikası'nın kendi internet sayfasında belirttiği üzere, şeker fabrikaları satılırsa; bölgesel kalkınma sekteye uğrayacak, Türkiye şeker üretiminden tamamen çekilerek pazar haline gelecek, dışa bağımlılık ve dış borçlanma ihtiyacı giderek artacak, pancar üretimi % 40-50 oranında, istihdam ise % 60 oranında azalacak, ülke ekonomisi, 1.5 milyon TL'den fazla katma değer kaybı yaşayacak ve 10 bine yakın işçi işsiz kalacaktır. [102]

Özelleştirmenin bir başka sonucu olarak pancara dayalı şeker üretimi sonlanacak ve nişasta bazlı şeker üretiminin yaygınlaşması ile birlikte halk sağlığı olumsuz yönde etkilenecektir.

102 http://www.sekeris.org.tr/content/content/301/133_seker_is_dergisi.pdf

Aynı zamanda özelleştirme amacıyla devletin milli kurumlarının yok pahasına yabancı kurumlara satılması stratejik açıdan da ülkemizi uzun vadede olumsuz yönde etkileyecek tehlikeli bir durum barındırmaktadır. Özelleştirilen kurumların sayısının artması, iç piyasada yabancı sermayenin egemen hale gelmesine de neden olacaktır. Fabrikaların satışının yerine, yeni yatırımlarla tekrar kar elde edilmesi imkansız değildir. Ayrıca tüm bu özelleştirme sürecinin, özellikle şeker fabrikaları çalışanları tarafından tam anlaşılamadığı, sendikanın bu konuda zayıf kaldığı düşünülmektedir. 2000 tarihinden beri ilk kez resmi anlamda özelleştirme kapsamına alınan şeker fabrikalarının kuruluş ve gelişme dönemlerinde yaşanan zorlukların, işgücünün karşılaştığı sorunların daha iyi anlaşılabilmesi için, bu çalışmanın yararlı olacağı umulmaktadır.

KAYNAKÇA

Ahmad, Feroz (2015), **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, (Çev: Yavuz Alogan), İstanbul: KaynakYayınları.

Aktan, Okan H (1992), "Atatürk'ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık", **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi,** Cumhuriyetimizin 75.Yılı Özel Sayısı:29-36.

Albayrak, Mustafa (2004), **Türk Siyasi Tarihinde DemokratParti (1946 -1960),** Ankara: Phoenix Yayınları.

Ayata, Sencer (1987), **Kapitalizm ve Küçük Üreticilik: Türkiye'de Halı Dokumacılığı,** Ankara: YurtYayınları.

Boratav, Korkut (2006), **Türkiye'de Devletçilik,** Ankara: İmge Kitabevi, 2.Baskı.

Boratav, Korkut (2012), **Türkiye İktisat Tarihi 1908 - 2009,** Ankara: İmge Kitabevi,16.Baskı.

Cumhuriyet'in Sonu Dergisi (1973), Ankara, 1973 özel sayısı, S.21.

Çakır, Serpil (2013), **Osmanlı Kadın Hareketi,** İstanbul,MetisYayınları, 3.Baskı

Frank, Andre Gunder (2010), **Yeniden Doğu, AsyaÇağındaKüresel Ekonomi,** (Çev: Kamil Kurtul), Ankara: İmge Kitabevi.

Düstur Üçüncü Tertip (Kasım 1955-Ekim 1956), C. 37: 1347-1353.

Geerdes, Thomas (1966), **Ana Besin Maddelerinden Şeker ve Tarihi**, Ankara: Mars Matbaası.

Geray, Cevat (2011), **Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları,** Ankara: Phoenix Yayınevi,1.Baskı.

Güner, Agah Oktay (1978), **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri,** İstanbul: DamlaYayınevi.

Güven, Ercan (1967), **Türkiye Şeker Sanayinde İşgücünün Sosyal Politikası**, Ankara:

Sevinç Matbaası.

Güzel, Mehmet Şehmus (2007), "İkinci Dünya Savaşı Boyunca Sermaye ve Emek" **Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler1839-1950,** (Der. Donald Quataert ve Erik Jan Zürcher), (Çev. Cahide Ekiz), İstanbul: İletişimYayınları.

Hannah, A.C. (2000), **The World Sugar Economy,** Papua Yeni Gine Şeker Semineri Tebliği.

İşgücü İstatistik Dosyası (1965), Şeker-İş Sendikası Eskişehir Şubesi Arşivi, Dosya.No.29.

Kanca, Osman Cenk (2012), "1950-1960 Arası Türkiye'de Uygulanan Sosyo-ekonomik Politikalar",**Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** C.9, S.19: 47-63.

Kaya, Faruk (2015), "Küresel ve Bölgesel Şeker Politikalarının Türkiye Şeker Fabrikalarına Etkilerine Bir Örnek: Ağrı Şeker Fabrikası," **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Dergisi,** S.31:41-61.

Kıymaz, Taylan (2002), **Şeker Politikaların Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu,** Ankara, T.C. Başbakanlık DevletPlanlamaTeşkilatı Müsteşarlığı Yayınları, No. 2652.

Koç, Yıldırım (1998), **Sendikacılık Tarihi,** Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları, No.1.

Koç, Yıldırım (2010), **Türkiye İşçi Sınıfı, Osmanlı'dan 2010'a,** Ankara: Epos Yayınları.

Koçak, Cemil (1996), **Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945),** İstanbul: İletişimYayınları.

Köylü, Kazım (1957), **Ziraat İktisadı, Zirai İşletmecilik,** Ankara, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları, C:1, Baskı:2.

Köymen, Oya (2009), "Kapitalizm ve Köylülük: Ağalar -Üretenler-Patronlar", **Mülkiye Dergisi,** C.28, S. 262: 25-40.

Makal, Ahmet (1997), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri (1850- 1920)**, Ankara: İmge Yayınevi.

Makal, Ahmet (1999), **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920- 1946**, Ankara: İmge Kitabevi.

Makal, Ahmet (2002), **Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946- 1963**, Ankara: İmge Kitabevi.

Ökçün A. Gündüz (1970), **Osmanlı Sanayii 1913 - 1915 Yılları Sanayi İstatistiki,** Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Övgün, Barış (2009), **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Özeken, Ahmet A. (1948), **Türkiye'de Sanayi İşçileri**,İçtimai Siyaset Konferansları, Birinci Kitap, No: 1:56-81.

Özel, Salih (2007), **Türkiye Şeker Sanayii Dünü, Bugünü, Yarını**, Ankara: Pankobirlik Yayınları.

Pamuk, Şevket (2014), **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sungur, Zahide (2016), "Demokrat Parti Döneminde (1950-1960) Tarım Politikaları ve Etkileri", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** C.8, S. 14: 1-24.

Şeker Dergisi (1961), Ankara, sayı:15, S.39

Şeker-İş 25.Yıl Belgeseli (1988), Ankara, Şeker-İş Yayınları, No.61.

Takım, Abdullah (2012), "Demokrat Parti DönemindeUygulananEkonomi Politikaları ve Sonuçları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,** C. 67, S.2: 157-187.

Talas, Cahit (1961), **İçtimai İktisat,** Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Taygun, Nazım (1993), **Türkşeker'in Öyküsü**, Ankara: Mars T. ve S.A.Ş. Matbaası.

Taygun, Nazım (2010), **İnsan Hayatında Şeker ve Şeker Sanayii**, Ankara: Mars Matbaa

Temizgüney, Firdes (2010), "Erzurum Şeker Fabrikası'nın Açılışı", **Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi,** S. 43: 329-343.

Tezel, Yahya S. (2015), **Cumhuriyet Döneminin İktisadiTarihi(1923-1950)**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Turgut, Serdar (1991), **Demokrat Parti Döneminde Türkiye Ekonomisi: Ekonomik Kalkınma Süreçleri Üzerine Bir Deneme,** Ankara: Adalet Matbaacılık.

Türkdoğan, Orhan (1981), **Türkiye'nin Sanayileşmesi, Dün- Bugün- Yarın**, Ankara: Töre Devlet Yayınevi.

Veldet, Turan (1958), **30. Yılında Şeker Sanayii,** Ankara: Türkiye Şeker Fabrikası Neşriyatı.

Velidedeoğlu Turan V., Koru Ethem, Güray Rıza (1976), **Türkiye Şeker Sanayii 1926–1976,** Ankara, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Yayınları, No.210.

Yavuz, Hacer Vildan (2016), **Sanayi Ve Hizmet Sektöründe İşgücü Devir Oranlarinin Yüksek Olmasinin Nedenleri Ve Çözüm Önerileri: Denizli Örneği,** Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

50 Yılda Türk Sanayii (1973), Ankara: T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları.

Raporlar ve İnternet Sayfaları

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1940.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1942.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1943.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1944.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1945.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1947.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1951.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1955.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1957.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1958.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Hakkındaki Raporu, 1959.

Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü Raporu, 1930 TBMM Zabıt Ceridesi, Dosya No: 10, c: I, Tarihi: 24.05.1954: 26.

T.Ş.F.A.Ş. Genel Kurul Raporu (1961), Ankara: Mars Matbaa.

- www.adaseker.com.tr/tarihce (Erişim Tarihi: 05.05.2016). www.amasyaseker.com.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=107 (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
- www.baskent.edu.tr /~gurayk/finpazpazartesi23.doc) (Erişim Tarihi: 05.10.2013).
- www.cateringguidedergisi.com (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
- www.ekodialog.com (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- www.dunyagida.com.tr /yazar.php?id=12&nid=2864 (Erişim Tarihi: 01.05.2016).
- www.karasaban.net/sekerin-ve-seker-sanayinin-tarihcesi/ (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
- www.kayseriseker.com.tr /Kurumsal/Detay/kayseri-seker-fabrikasi-as/8
- (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
- www.konyaseker.com.tr/konyaseker (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
- http://koop.gtb.gov.tr/kooperatifler-hakkinda/kooperatif-nedir
- (Erişim Tarihi: 31.01.2017).
- www.madeniesya.org.tr/?pnum=88&pt=Mesleki+E%C4%9Fitim
- (Erişim Tarihi:20.05.2015).
- www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1163.doc. (ErişimTarihi: 19.01.2017).
- www.nedir.com/s%C3%BCmerbank (Erişim Tarihi:20.01.2017).
- www.oib.gov.tr/portfoy/seker.htm (Erişim Tarihi: 22.04.2018).
- http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/T%C3%BCrk

%C5%9Feker%60e_Ait_Baz%C4%B1_Fabrikalar%C4%B1n_%C3%96zelle%C5%9Ftirilmesi_Hakk%C4%B1nda_A%C3%A7%C4%B1klama/1519133990.html (Erişim Tarihi: 15.03.2018).

- www.resmigazete.gov.tr /arsiv/9345.pdf.(Erişim Tarihi: 05.10.2013).
- www.sekeris.org.tr/s10 tarihce.htm (Erişim Tarihi: 18.05.2016).
- www.sekerkurumu.gov.tr /icerik.aspx?id=69 (Erişim Tarihi: 05.10.2013).
- www.sekerkurumu.gov.tr/seker-kanunun-genel-gerekcesi-ve-madde-gerekceleri (ErişimTarihi:14.01.2017). www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc016/kanuntb mmc016/kanuntbmmc01603008.pdf (Erişim Tarihi: 04.10.2013).
- www.torunlar.com/ kurumsal-1.html (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
- www.turkis.org.tr /dosya/X7MpV4OY8jLz.pdf. (Erişim Tarihi: 20.05.2013).
- www.turkseker.gov.tr/hakkimizda.aspx (Erişim Tarihi: 14.01.2017).
- www.turkseker.gov.tr /2013-SektorRaporu.pdf (Erişim Tarihi: 08.12.2016).
- www.turkseker.gov.tr/sektor_raporu_2017.pdf (Erişim tarihi: 02.02.2018).
- **Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.** (Erişim tarihi: 02.02.2017).
- www.turkseker.gov.tr/SekerEnstitusu.aspx?KOD=4 (Erişim Tarihi: 08.05.2016).
- www.pankobirlik.com.tr/AnaSayfa/Genel_Bilgi_ve_Tarihce (Erişim Tarihi: 19.01.2017).

ÖZET

Beslenme alışkanlıklarının şekillenmesinde, güç dengelerinin değişmesinde ve dünya sanayi tarihinde "şeker" maddesi önemli bir yer tutmaktadır. Şeker kamışı ve pancarından şeker elde etme yöntemleri keşfedildikten ve şeker üretimi için gerekli teknolojinin geliştirilmesinden bu yana şeker, toplumların sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlardaki ilişkileri belirleyici bir faktör haline gelmiştir.

Türkiye'de şeker üretimi, şeker pancarından yapılmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde şeker tüketimi lüks olarak görülmüştür. İthal edilen şekerin üretimi için birkaç defa şeker fabrikası açma girişimi gerçekleşmiş ancak bazı siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı başarılı olamamıştır. Cumhuriyet döneminde ise, 1920'ler, 1930'lar ve sonrasında "Milli İktisat" anlayışı çerçevesinde şeker fabrikaları açılması, dolayısıyla yerli şeker üretiminin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu politikalar, ücretli emeği de belirginleştirmiştir. 1950'lerde ise, ekonomide liberal politikalar benimsenmiştir. Tarıma dayalı sanayiyi ilerletme çabaları içinde öncelik şeker fabrikalarının teknolojik gelişiminin sağlanması olmuştur. 1950'lerde ve sonrasında istihdam politikaları ve uygulamaları, şeker fabrikaları ve işgücü sayısını artırmış, çalışma hayatında değişiklikler yaratmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'de şeker sanayiinde, kuruluşundan 1960'a kadar geçen süreçte işgücünün vasıflılık durumları, çalışma şartları, ücretler gibi konular incelenmiştir. Tarihsel, sosyal, siyasal ve ekonomik süreçte şeker fabrikalarında çalışanların durumunun nasıl değiştiğine ve bütün gelişmelerin ışığında bugünkü özelleştirme politikalarına ve şeker sanayiinin son durumuna ilişkin de bilgi verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Şeker, kamu iktisadi teşekkülleri, şeker fabrikaları, işgücü durumu, özelleştirme.

ABSTRACT

"Sugar" plays an important role in shaping dietary habits, changing power balances and in the world industrial history. Since the discovery of producing sugar from sugar cane and sugar beet and the development of the technology required for sugar production; sugar became a determinant factor in the social, cultural, economic and political relations.

In Turkey, sugar is produced from sugar beets. During Ottoman Empire, sugar consumption was seen as a luxury. Several attempts were made to open sugar factories in order to produce sugar; however due to some political and economic reasons those attempts were not successful. During the Republican period, in the basis of the "National Economy" perception in the 1920s, 1930s and later on, it was foreseen that the sugar factories would be opened and thus domestic sugar would be produced. These policies have also made wage labor more evident. In the 1950s, liberal policies were adopted in the economy. Priority has been given to the technological development of sugar factories in efforts to advance industry based on agriculture. In the 1950s and later on, employment policies and practices increased the number of sugar factories and labor force and also created changes in working life.

In this study, issues such as labor-skills status, working conditions and wages in the sugar industry in Turkey in the period from the establishment of factories till 1960s are analyzed. The changes in the situation of the workers in the sugar factories in the historical, social, political and economic processes, the latest situation of the sugar industry and the current privatization policies are handled in the light all those developments.

Key Words: Sugar, state economic enterprises, sugar factories, labor force status, privatization