



T.C.  
Maliye Bakanlığı

*Cumhuriyetimizin 85. Yelena Armağan*



# Atatürk Dönemi Maliye Politikaları

29 Ekim 2008

**T.C.  
MALİYE BAKANLIğI**

**ATATÜRK DÖNEMİ  
MALİYE POLİTİKALARI**

**29 Ekim 2008**

T.C.  
MALİYE BAKANLIĞI  
Strateji Geliştirme Başkanlığı  
Yayın No: 2008/384

www.sgb.gov.tr  
e-mail: sgbyayin@sgb.gov.tr

Her hakkı Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'na aittir.  
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

ISBN: 978-975-8195-22-0

1000 Adet  
Ankara, 2008

**Bu Eser,  
Cumhuriyetimizin 85. Yılı Anısına,  
Maliye Bakanlığı adına Prof.Dr. Güneri AKALIN tarafından  
hazırlanmıştır. Eserde yer alan görüş ve yorumlar  
yazara aittir.**

Tasarım: İvme  
Tel: 0312 230 67 01

Baskı: Ümit Ofset Matbaacılık  
Tel: 0312 384 26 27

## SUNUŞ

İnsanlar ve milletler geleceği şekillendirmek için tarihi geçmişlerini, kültür ve medeniyetlerini asla unutmamalıdır. Bizi daha ileriye götürecek bu birikimlerimizdir. Bu birikimler, birey ve toplumlarda mensubiyet bilincini canlı tutar ve onu derinleştirir. Toplumlar zaman içinde hep var oldukları ve var olacakları duygusuna ancak tarih bilinci ile ulaşabilirler. Tarih bilincinden yoksun olan toplumlar ise zaman içinde geri kalmaya ve nihayetinde yok olmaya mahkumdurlar.

Tarih bilinci dar bir bakış açısıyla oluşturulamaz. Bu bilinç, tarihi olayları, eserleri ve şahsiyetleri geleceğe ışık tutacak şekilde yorumlamakla oluşur. Cumhuriyet tarihimizin kuşkusuz en önemli aşaması olan Gazi Mustafa Kemal Atatürk dönemini de bu şekilde ele almalıyız.

Kurtuluş Savaşı sona erdiğinde, Türk milleti tam anlamıyla yorgun, bitkin ve yoksul düşmüştü. Savaş zaten sınırlı olan kaynakları tamamen tüketmişti. Bu şartlar altında bir devletin ancak mali temeller üzerinde kurulabileceğinin farkında olan Büyük Önder Atatürk, savaş biter bitmez mali bağımsızlığın kazanılması mücadelesini başlatmıştı. Bu süreçte Atatürk, Maliye politikamızın yerini ve işlevini yeniden tanımlamış, ekonomik kalkınmada maliyenin rolüne büyük önem vermiştir.

“Atatürk Dönemi Maliye Politikaları” çalışmasında, Atatürk dönemi bir bütün olarak ele alınırken mali kurumlar ayrıştırılarak incelenmiştir. Maliye tarihi açısından bir dönüm noktası olan bu döneme ait iktisadi ve mali politikaların ortaya konulması, bugünün ve geleceğın iktisadi ve mali politikalarına ışık tutması bakımından önemlidir.

Bu Eseri Cumhuriyetimizin 85. Yılı Anısına, kısa sürede büyük bir titizlik ve özveriyle hazırlayan Prof. Dr. Güneri AKALIN’a ve bu süreçte katkılarını esirgemeyen Prof. Dr. Turgay BERKSOY, Doç. Dr. Erdoğan ÖNER ile Doç. Dr. Ahmet KESİK’e teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu Eserde ortaya konulan bilgi, tespit ve yorumların okuyan herkese ve ülkemize faydalı olmasını temenni ediyorum.

**Kemal UNAKITAN**  
**Maliye Bakanı**



## ÖNSÖZ

Bu çalışma, Cumhuriyet Maliye Tarihi'nin en önemli aşaması olan, Atatürk Dönemi'ni ele almaktadır. Kuşkusuz bu araştırma da, her tarih yazımı gibi bugünden geçmişe bakıp; bir değerlendirme yaparak, ilerisi için bir yol haritası çıkartmaya çalışmaktadır. Bu değerlendirmeleri, günümüzün geçerli doğrularının veya bazılarına göre tarihin sonunda uygarlığın ulaştığı kurumlar olan; piyasa ekonomisi, demokrasi, hukuk devletinin kabulünün; zımnen de olsa etkilemiş olması muhtemeldir. Zaten Tarih, uygarlık süreci boyunca insanlığın, doğrularının ve yanlışlarının ayırt edilmesinin tespitinden ibarettir. Aslında Cumhuriyet İktisat veya Maliye Tarihi de; milletimizin yakın geçmişteki kalkınma serüvenindeki doğru ve yanlışların tespitinden hareketle, gelecek için bir yol haritası çıkartma girişimidir. Dolayısıyla Tarih, sadece olaylara bir ayna tutulması veya hikaye edilmeleri değildir.

Atatürk Dönemi Maliye Tarihi'ni önemli kılan *birinci* husus; mali bağımsızlığımızın kazanılması mücadelesini kapsamasıdır: Lozan ve sağladığı kazanımlar; Kapitülasyonlar, Düyun-u Umumiye, Gümrükler, Reji, millileştirmeler, vergi yetkisi, senyoraaj hakkı ve Merkez Bankası vb. *İkincisi*, mali devrimler ile çekirdek devlet olan maliye idaremizin ve vergi sistemimizin yeniden kurulmasıdır. *Üçüncüsü*, İzmir İktisat Kongresi ile başlayan iktisadi model arayışları içerisinde maliye politikamızın yerinin ve işlevinin yeniden tanımlanmasıdır. *Dördüncüsü*, Dünya Buhranı sırasında maliye politikamızın konjonktüre karşı yönünün tespitidir. *Son* olarak da devletin, maliye politikasından, kalkınma sürecinde yararlanma çabasını kapsamaktadır.

Bütün bu gelişmeler cereyan ederken, devletin, ayrıca önemli mali yükümlülükler altında bulunduğu unutulmaması gerekir: Düyun-u Umumiye'nin servis yükü, ağır savunma harcamaları ve iktisadi mucize bekleyişi dolayısıyla sanayileşmenin finansmanı. Bütün bu sorunların çözümü, önce sorunları algılamayı, çözüme iradesini ve çözmek için yeterli entellektüel sermayenin varlığını gerektirir. Öyle anlaşılmaktadır ki Cumhuriyet Dönemi'nde kalkınma sorunu dışındakileri çözmeyi başardık ve istiklalimizi koruyabildik ve toprak kaybına uğramadık. Eğer bu araştırma, geri kalan son sorun olan kalkınmanın çözümü için herhangi bir katkıda bulunabilirse amacına fazlası ile ulaşmış demektir.

Maliye Politikası açısından; Atatürk Dönemi, teori ve uygulamada da bir dönüm noktası olmuştur. İkiyüz yıl kadar süren Klasik Maliye yaklaşımının egemenliğine son veren Keynesyen Fonksiyonel Maliye, bu dönemde ortaya çıktığı gibi; Türkiye’de ve giderek Üçüncü Dünya’da, Devletçilik dolayısıyla K.Bütçe’nin, Plan’ın finansman programına dönüşmesi gibi üçüncü bir yol daha başlatılmıştır. Bir başka deyişle Türkiye, bu dönemdeki Maliye Politikası arayışlarını; Klasik Maliye, Fonksiyonel Maliye, Planlı-Maliye Politikası üçgeni içerisinde bir çözüme bağlamaya çalışmıştır.

En karanlık ve umutsuz dönemde Ulusumuza önderlik ederek, yol gösteren ve esenliğe çıkararak Atatürk ve İnönü’nün, Maliye alanındaki katkılarını, incelemek ve yetişen nesillere aktarmak fırsatını veren Maliye Bakanı Sayın Kemal UNAKITAN’a, Maliye Müsteşarı Sayın Hasan Basri AKTAN’a ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Doç.Dr. Ahmet KESİK’e teşekkür etmek isterim. Bu araştırma muhtemelen yakın dönem Maliye Tarihimiz konusunda akademik olarak yürütülen ilk kapsamlı çalışma olmaktadır. Kalkınmanın, sadece yatırım ve teknolojik ilerleme ile başırlamayacağını bilinciyle; tarihin yol göstermesine ve moral desteğe ihtiyacı olduğunu belirterek, Cumhuriyet İktisat ve Maliye Tarihi konusundaki araştırmaların artırılması ve derinleştirilmesi temenni edilir. Kuşkusuz bu araştırmadaki fikirler ve yanlışlar Maliye Bakanlığını bağlamaz ve yazara aittir.

**Prof. Dr. Güneri AKALIN**

# İçindekiler

Sunuş.....	iii
Önsöz.....	v
<b>GİRİŞ: Cumhuriyet Kurulurken Mali Sorunlarımız</b> .....	1
A. Atatürk Dönemi'nin Maliye Tarihimiz Açısından Önemi.....	1
B. Araştırmanın Bu Döneme Yaklaşımı .....	3
C. Dönemin Ekonomik Verilerinin Özetlenmesi.....	8
D. Cumhuriyet Kurulurken Önünde Bulduğu Temel Mali Sorunlar .....	11
E. Osmanlı'dan Devir Alınan Ekonomik ve Mali Doktrinler.....	14
F. Dönemin Klasik Maliye Yaklaşımı ve Maliyecilerimiz .....	15
G. Yabancı Uzmanlar ve Raporları .....	19
H. Atatürk'ün Maliye Politikası'na İlişkin Görüşlerinin Kaynakları .....	22
I. Çalışmada Başvurulan Kaynaklar .....	24
<b>I. Bölüm : İzmir İktisat Kongresi ve Lozan Konferansı'nın Maliye Politikasına Etkileri</b>	
A. TBMM Hükümet'nin Maliye Politikası Arayışları .....	25
B. İzmir İktisat Kongresi .....	26
C. İzmir İktisat Kongresi'nin Malî Kararları .....	28
D. Gazi'nin TBMM Reisi Olarak Dördüncü Toplanma Yılına Açış Konuşması: Yeni Mali Siyasetin Esasları .....	29
E. Lozan Konferansı'nın Malî Sonuçları.....	31
<b>II. Bölüm: Cumhuriyet'in Kuruluşu ve Malî Devrimler</b>	
A. Milli Egemenlik ve Milli İrade.....	35
B. Saltanatın Kaldırılması ve Cumhuriyet'in Mali Siyasetinin Hedefleri ..	36
C. Âşar Reformu ve Tarımın Vergi Yükü .....	39
D. Maliye Politikasında Zihniyet Değişimi .....	48
E. Cumhuriyet Kurulduğunda Vergi Sistemimiz .....	51
F. Vergi Sisteminin Modernizasyonu: Vergi Devrimleri .....	58
<b>III. Bölüm: Tekel (İnhisarlar) İdaresi ve Tekel Gelirleri Politikası</b>	
A. Tekel İdaresi'nin ve Gelirlerinin Doğuşu .....	69
B. Tekel Gelirleri ve Türleri .....	71
C. Tekel Gelirlerinin Tarihi Seyri .....	73

#### **IV. Bölüm: Gümrük Politikası ve Gümrük Gelirleri**

A. Lozan ve Gümrükler Sorunu .....	81
B. Gümrük Tarifelerinin Yeniden Düzenlenmesi .....	82
C. Gümrük Gelirlerinin Seyri .....	84
D. Gümrük Siyasetimizin Değerlendirilmesi .....	86

#### **V. Bölüm: 1923-1938 Döneminde Vergi Yüğü ve Hesaplanması**

A. Vergi Yüğü ve Cumhuriyet Dönemi'ndeki İşlevi .....	89
B. Atatürk Dönemi'nde Vergi Yüğü Hesaplamaları .....	91
C. Vergi Yüğü'nün Sınırı Tartışmaları .....	94
D. Vergi Yüğü ve Yatırımların Karşılaştırılması .....	95
E. Aşırı Vergi Yüğü ve Artışının Siyasi Sonuçları.....	96
F. Malî Tevzin ve Vergi Yüğü'nün İdari Dağılımı .....	98

#### **VI. Bölüm: Millileştirmeler**

A. Lozan ve Yabancı Şirketlerin İmtiyazı Sorunu .....	101
B. Millileştirme Hareketinin Gerekçeleri .....	102
C. Millileştirmelerin Aşamaları .....	103
D. Millileştirmelerin Ekonomik Hacmi .....	105
E. Millileştirmelerin Kapsamı .....	107
F. Millileştirme Tartışmaları .....	109
G. Millileştirmelerin Dış Borçlanmaya Katkısı .....	113
H. Millileştirmelerin Maliyet-Yarar Analizi .....	114

#### **VII. Bölüm: Düyun-u Umumiye'nin Tasfiyesi ve Cumhuriyetin Borçlanma Politikası**

A. Cumhuriyetin Düyun-u Umumiye'yi Üstlenmesi .....	119
B. Lozan ve Düyun-u Umumiye .....	120
C. 1928 Paris Borç Anlaşması.....	128
D. 1933 Paris Borç İtilafnamesi .....	132
E. Düyun-u Umumiye ve Bütçe Ödenekleri: Servis Yüğü .....	133
F. 1933 Borç Anlaşmasının Değerlendirilmesi .....	135

#### **VIII. Bölüm: Merkez Bankası'nın Kuruluşu ve Para Politikası'nın Tesisi**

A. Merkez Bankası'nın Kuruluş Gerekçeleri .....	139
B. Merkez Bankası'nın Kuruluşunda İleri Sürülen Modeller .....	141

C. İş Bankası'nın Merkez Bankası'na Dönüştürülmesi Önerisi ve Bayar ile İnönü'nün Karşıt Görüşleri .....	144
D. Osmanlı Bankası'nın Merkez Bankasına Dönüştürülmesi Önerisi ve Karşıt Görüşler .....	145
E. Merkez Bankası Yasası ve Getirdikleri .....	147
F. A.Ş. Olan Merkez Bankası'nın, Zımnî Bir Devlet Bankası Olmasının Sakıncaları.....	150
G. Merkez Bankası'nın Tarihi Performansının Değerlendirilmesi.....	152

## **IX. Bölüm: Milli Hükümetin Bütçe Siyaseti**

A. Milli Hükümetin Bütçe Siyaseti İlkeleri .....	155
B. CHF'nin Maliye Politikası Formülü: Denk Bütçe ve Sağlam Para (Mali Disiplin).....	156
C. Bütçe Açıkları .....	159
D. Bütçe Politikası'nın Büyüme ve Adam Başına Milli Gelir Üzerindeki Etkisi .....	169
E. 1923-1938 Döneminde Fiyatlar Genel Düzeyinin Seyri .....	172
F. Adam Başına Gelir, Vergi Yükü, Yatırımlar ve Borç Servisi Yükü ....	175
G. Mali Disiplin: Maastricht Koşulları ile Ölçülmesi .....	180
H. Bütçe Siyasetinin Sonuçları.....	183

## **X. Bölüm: Yabancı Uzmanların Raporları ve Muhalif Türk Uzmanların Eleştirileri**

A. Resmi Olmayan Görüşler ve Önemi.....	187
B. Yabancı Uzman Raporları ve Yol Açtıkları Gelişmeler .....	187
C. Yabancıların Raporlarında Maliye Alanındaki Ortak Hususlar.....	188
D. Muhalif Türk Uzmanların Eleştirileri .....	192

<b>Sonuç</b> .....	201
--------------------	-----

EK:1 .....	205
------------	-----

<b>Kaynakça</b> .....	209
-----------------------	-----



# GİRİŞ: CUMHURİYET KURULURKEN MALÎ SORUNLARIMIZ

## A. Atatürk Dönemi'nin Maliye Tarihimiz Açısından Önemi

Maliye idaresi, çekirdek devleti oluşturur. Bu araştırma, Osmanlı İmparatorluğu'nun mali vesayet altına düşmesi ile başlayan kaçınılmaz çöküşünden sonra; Türkiye Cumhuriyeti'nin bağımsız Maliye İdaresi'ni yani çekirdek devletini; nasıl kurduğunun incelenmesinden ibarettir.

J.Stuart Mill'in<sup>1</sup> deyişiyle devletin ilk işlevi mali fonksiyonu yani finansmandır. Maliye'nin çekirdek devlet olmasının nedeni, devletin ilk fonksiyonu olan malî işlevi üstlenmiş olmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünü hazırlayan nedenlerin başında; kapitülasyonlar, dolayısıyla devletin mali işlevinde zaafa uğraması gelir.

Cumhuriyet İdaresi, bu nedenle daha Milli Mücadele sırasında mali istiklâlini ilân ile işe başlamış ve Lozan bu malî bağımsızlığın tanınmasına ilişkin senet olmuştur. İşte bu nedenle Atatürk dönemi Maliye Politikası'nı ulusumuzun tarihi açısından önemli kılan ilk husus yaşanan olaylardır. Malî istiklalimizin kazanılması için Kapitülasyonların kaldırılması, Düyun-u Umumiye'nin ödeme planına bağlanması, Reji İdaresi'ne son verilmesi, demiryollarından başlayarak yabancı sermayenin millileştirilmesi, vergilendirme yetkisinin ve yargısının tam olarak kazanılması, senyoraj hakkının elde edilerek Merkez bankası'nın kurulması v.b.; bu dönemi önemli kılan nedenlerin başında cereyan eden olaylardır.

Ayrıca Osmanlı Malî sistemi devrimci bir yaklaşımla<sup>2</sup> yıkıldıktan sonra; yeni çekirdek devletin kuruluşu sırasında, modern bir vergi idaresi ve vergi sistemi yanında, yeni bir maliye politikası arayışına da girilmiştir. Nitekim 1920'li yıllarda Klasik Maliye yaklaşımı rakipsiz tek maliye politikası idi. Oysa 1930'ların başından itibaren 1929 Buhranı'na karşı çare olması kaygısıyla Fonksiyonel Maliye anlayışı Batı'da uygulanmaya koyuldu. Fikir babası Keynes olmakla birlikte; Almanya'da Dr. Schacht ve Amerika'da Roosevelt tarafından New Deal adı ile uygulandı. Oysa İnönü

---

<sup>1</sup> John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, London, Longmans Green, 1917,s.801.

<sup>2</sup> Walker Hines, *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki: 1933-1934*, Ankara, 1936, s.129.

hükümetleri 1923’den beri “denk bütçe<sup>3</sup> ve sağlam para” yani Klasik Maliye Politikası’nı izliyorlardı. Ancak Dünya Buhranı ile kalkınma sorunu birleştiklerinde devletçilik gündeme geldi. Planlı bir ekonomide Maliye Politikası arayışı başladı. Dolayısıyla Türkiye, Maliye Politikası açısından 1930’lu yıllarda Klasik Maliye, Fonksiyonel Maliye ve Planlı (Devletçi)-Maliye demir üçgeni içerisinde çekirdek devleti kurmak ve mali işlevi yerine getirmek için bir yol aradı. Sorun hayati öneme sahipti, zira önümüzde çöken Osmanlı İmparatorluğu örneği vardı.

Ancak bu dönemde Cumhuriyet’in seçimi sadece Maliye Politikası tercihi değildi. Türkiye kalkınmak veya sanayileşmek için iktisadi model arayışı içinde idi. Bu amaçla İzmir İktisat Kongresi, daha Lozan ve Cumhuriyet öncesinde toplandı. Önce İttihat ve Terakki’den devir alınan “Milli İktisat”<sup>4</sup> modelinin, devlet güdümüne sokularak icrası denendi ama Buhran şartları ile karşılaşıncı başarılı olmadığı anlaşıldı; Devletçilik gündeme geldi. Bir başka deyişle Otuzlu yıllara gelindiğinde Türkiye’nin önünde Milli İktisat Modeli (himayeci piyasa ekonomisi), Devlet güdümündeki Milli İktisat Modeli (NEP benzeri) ve Devletçilik alternatifleri duruyordu. Bu modeller içerisinde maliye politikasının yeri ve işlevi tartışılmaya açıldı. Nihayet iktisadi model olarak devletçilik ile beraber planlı-Maliye Politikası tercih edilmiş oldu. Buhran ve iktisadi model ve maliye politikası değişiklikleri, hükümet krizine dönüşerek Bayar hükümetine yol açtı.

Cumhuriyet, bütün bunları yaparken, tarihin mirası, malî yükümlülükleri olan Düyun-u Umumiye, millileştirmelerin bedellerinin ödenmesi ve kalkınmanın finansmanı sorunlarını unutamazdı. Özellikle mali vesayetin devamı sayılabilecek Düyunu Umumiye’nin tasfiyesi için çok uğraşıldı. Kalkınma konusunda da Z.Gökalp’in açıkça dile getirdiği gibi bir “iktisadi mucize”<sup>5</sup> bekleyişiyle yola çıkıldı: On yılda Batı’yı yakalamak veya muasırlaşmak. Mali istiklalimizin kazanılması cephesinde başarılı olduk; borç yükünden, mali vesayetten kurtulduk ve mali istiklalimizi koruduk. Ancak Cumhuriyet’in ülküsü olan “iktisadi mucize”nin gerçekleşmediği, kalkınmakta olan ekonomiler arasında yer almamızdan bellidir. Artık

---

<sup>3</sup> CHF Nizamnamesi ve Programı, “Maliye”, TBMM Matbaası,1931.

<sup>4</sup> Zafer Toprak, *Türkiye’de Ekonomi ve Toplum(1908-1950)*, Milli İktisat-Milli Burjuvazi, İstanbul, Tarih Vakfı, 1995.

<sup>5</sup> Z.Gökalp, “İktisadi Mucize”, *Makaleler VII*, (Der:A.Çay),Ankara, Kültür Bakanlığı, 1982, ss. 163-165.

beklenen “iktisadi mucize”nin, ancak AB üyeliği ile gerçekleşeceği görüşü özellikle aydınlar arasında ağırlık kazanmaktadır. Zira Cumhuriyet döneminde kalkınmamıza rağmen, Batı ile aradaki farkın devam ettiği görüşü egemendir.

## B. Araştırmanın Bu Döneme Yaklaşımı

Atatürk Dönemi Maliye Tarihi’ne iki türlü yaklaşılabilir: *Birincisi*, dönemi iktisadi model/politikaları ölçüt olarak alt-dönemlere ayırmaktır: (i) 1923-1929 Liberal Dönem (ii) 1929-1930 Ara Dönem ve nihayet (ii) 1933-1938 Devletçilik dönemi. *İkinci* yaklaşım ise 1923-1938 dönemini bir bütün olarak almak, ancak mali kurumlara ayırıştırarak ve bunların gelişmelerini izlemektir.

Üçlü tasnife yöneltilen eleştirilerin başında, Liberal Döneme (1923-1929) yapılan itirazlar gelir. *İlk* itiraz bu dönemin bir liberal dönem olmadığıdır: Genellikle Liberaller ve iktisatçıların bir kısmı örneğin o devri de yaşamış olan değerli İktisatçı Prof. Ö.L.Sarç eserlerinde bu dönemin, Liberal dönem olduğunu reddetmektedir: Gerekçe olarak da Sarç “1931’e kadarki politikaya «liberal» denilmekte ise de bu terim yerinde değildir. Gerçekten bu dönemde hükümet ‘bırakınız yapınlar’ ilkesine göre hareket etmemiş tersine ekonomiye katkılarda bulunarak bir çok koruyucu tedbirler uygulamış, ayrıca demiryolları yapımını ele almış tekeller kurarak türlü alanları özel girişimlere kapatmıştır” demektedir<sup>6</sup>. Bunun yerine Sarç, iki dönemli bir ayrıma başvurmakta ve İlk Dönem İktisat Politikası (1923-1931) ve Devletçilik Dönemi (1931-1938) olarak ayırmaktadır.

Bir Liberal ekonomiden bahsedebilmek için önce çoğulcu bir demokrasinin ve liberal bir parti iktidarı ile bu liberal iktidarın güttüğü liberal iktisat politikaları demetinin varlığı gerekir. Oysa Tek Parti Dönemi’nde kurulabilen iki liberal parti Terakki Perver Cumhuriyet Partisi (TcF) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (TcF) ancak muhalefet olabildiler ve kısa sürede de kapatıldılar. Özellikle 1937’deki Anayasa’nın devletçilik ilkesini kabulünden sonra TBMM zabıtlarından da anlaşılacağı üzere Liberalizm’i savunmak bile bir Anayasal suç idi<sup>7</sup>. Yukarıda sözü edilen üçlü ayrıma başvuranlar, genellikle resmi tarih görüşü (TTK: TürkTarih Kurumu)

<sup>6</sup> Ord. Prof. Ö.C.Sarç, “Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları”, (*Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk*), İstanbul, N.F.Eczacıbaşı Vakfı, 1983,ss.337-378.

<sup>7</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, 5.2.1937.

ile tarih metoduna aşına, sol iktisat tarihi akımıdır (TV: Türk Tarih Vakfı). Dahası yurdumuzdaki bu her iki tarih okulunun, Liberal ekonomi konusundaki tespitlerine; Liberallerin katılması mümkün değildir. Resmi tarih çizgisi ve sol tarih akımının Cumhuriyet'in Ekonomik Tarihi'nin yorumunda devletçilik olgusu nedeniyle neticede birleştikleri ve benzer tezleri savundukları veya bir milli iktisat tarihi tezi oluşturdukları gözlenmektedir.

Bilindiği gibi, İttihad-ı Terakki Fırkası (İTF) Merkez-i Umumi'si içinde; Liberal Ekonomi tezini Cavit ve Ağaoğlu Ahmet Beyler savunmakta, Milli İktisat tezini ise Z.Gökalp önermekte idi<sup>8</sup>. Cavit Bey'in Liberal tezleri daha sonraları Teceddüt Fırkası'nda, TcF'nda ve nihayet ScF'nda da kendine yer bulmuştur. Milli iktisat Tezi, Frederic List'in önderliğindeki Alman Tarihçi okulu'nun, korumacılık modeli idi. Milli İktisat Tezi, İzmir İktisat Kongresi'nce kabul görse de; gerek Milli İktisat Tezi'nin bir İTF programı olması, Z.Gökalp'in bu tezi devletçilik ile bağdaştırması<sup>9</sup>, 1929 Buhranı ve artan Sovyet nüfuzu ve yardımları dolayısıyla Türkiye giderek devletçiliğe geçmiştir. Nitekim devletçilik hem bir model hem de finansman ve uygulama yöntemi olarak Sovyet teknik ve iktisadi yardımı ile gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla iktisadi tercihlerdeki isabeti yine o dönemi de yaşamış olan İsmet Bozdağ 1970'li yıllardaki bir Cumhuriyet Tarihi seminerinde şöyle dillendirir ve bir itirazla da karşılaşmaz: “*Bütün iktisadi hayatımız İsmet Paşa'nın Sovyet Rusya seyahatinde edindiği intibalarla, Celal Bayar'ın Deutch Bank'ta edindiği intibaların bir muhassalasından ibarettir*”<sup>10</sup>.

Günümüzde Liberaller ve Muhafazakârlar söz konusu döneme ilişkin tarihi yorumlarını özellikle eleştirilerini henüz ortaya koyamamışlardır. Varolan eserler de işin başından itibaren yabancılara aittir<sup>11</sup>. Dolayısıyla Cumhuriyet Tarihi'ni yabancı dil bilmeyen Türk'lerin incelemesi bir hayli zordur. Bu açıdan bakıldığında bu çalışma; Resmi Tarih ve Sol Tarih Akımı (TV: Türk Tarih Vakfı) dışında, yerli ve yabancı muhalif kaynaklara da yer vererek Cumhuriyet'e taraf, fakat tarafsız bir tutumla kaleme alınmıştır.

<sup>8</sup> Z. Gökalp, *Türkçülüğün Esasları*, İstanbul, Kültür Bakanlığı, 1976,ss.172-176..

<sup>9</sup> Z. Gökalp, “İktisadi İnkılâp için Nasıl Çalışmalıyız?”, *Makaleler VII*, (Küçük Mecmua Yazıları Haz: A.Çay) Ankara, Kültür Bakanlığı, 1982,ss.166-169.

<sup>10</sup> İsmet Bozdağ, “Tartışmalar”, *Atatürk Döneminin Ekonomik Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar*, İstanbul,

İTA Mezunlar Derneği, 1977,ss.113-118.

<sup>11</sup> Arnold Toynbee- K.Kirkwood, *Turkey*, London, Ernest Benn, 1926

Dolayısıyla bu çalışmanın alışılmışın dışında yanları olabilir, ancak bir ulusun tarih yazımının resmi ve gayri resmi tekellere terki kabul edilemeyecek bir olgudur. Resmi tarih ve sol tarih yorumunun<sup>12</sup> oluşturdukları “milli tarih tezinin” belli açmazları vardır. Öncelikle yabancı kaynaklar<sup>13</sup> kalkınma konusuna çok daha ihtiyatlı yaklaşmaktadırlar. Nitekim kalkınma konusundaki kaygılar demokrasiye geçildikten sonra Tek Parti Yönetimi’nin unsurlarınca da örneğin Falih Rıfkı Atay tarafından teslim edilmektedir<sup>14</sup>.

Tarih Nedir? Bir bakıma *tarih, insanlığın, uygarlık açısından doğru ve yanlış deneyerek ayırt ettiği; uzun bir zaman tünelidir*<sup>15</sup>. Nitekim hem devletçilik ve planlamanın, hem de özelleştirme ve piyasa ekonomisinin, kendi dönemlerine özgü doğrular olarak kabulü; Tarih’in ve de İktisat Bilimi’nin kötüye kullanımınıdır. Oysa bugünkü resmi tarih çizgisinin veya okullardaki İnkılap Tarihi öğretiminin tutumu budur ve bu çizgi bilime ve ulusumuzun çıkarlarına aykırıdır. Dolayısıyla *Ulusal Tarih* sadece geçmiş olayların bir anlatımı ve/veya rejim propagandası<sup>16</sup> için kullanımı değil; *ülkede varolan objektif koşulların yani geri kalmışlığımızın ve nedenlerinin, yoksulluğun, işsizliğin ve de başardıklarımızın tarihi sebeplerinin çıkarımı ve ulusumuzun geleceği için bir yol haritasına dönüştürülmesi* olgusudur. Uluslar yanlış tarihi yorumlar, yani yol haritaları ile doğru hedeflere ulaşamazlar. Dikkat edilmesi gereken bir husus, o dönemde devletin; gerek Milli İktisat Modeli’nin Tasfiyesi’ndeki rolü ve gerekse Devletçilik dolayısıyla; Maliye Tarihi, bir bakıma bu dönemin Ekonomi Tarihi’nin odağı haline gelmiştir. Yetişen Maliyecilerimizin doğru veya evrensel tarih bilinci ile donatılmaları, mali sorunlarımızın çözümü için ilk adım sayılabilir.

**Araştırmada İzlenen Yol ve Kullanılan İstatistikler:** Bu araştırmada süresi, raporun hacmi ve birinci yönetime yapılan itirazlar nedeniyle ikincisi tercih edilmiştir. Ayrıca bu malî kurumları ayrıştırarak bağımsız gelişmelerini izlerken; Osmanlıdan veya İTF’den miras kalan Milli İktisat Modeli’nin Tasfiyesi Dönemi (1923-1931) ve Devletçilik (1933-

---

<sup>12</sup> Zafer Toprak, “Önsöz”, *Türkiye’de Ekonomi ve Toplum (1908-1950)*, İstanbul, Tarih Vakfı, 1995, ss. i-iv.

<sup>13</sup> Max Thornburgh, *An Economic Appraisal: Turkey, The Twentieth Century Fund*, 1949, s.233.

<sup>14</sup> F.R.Atay, Çankaya, İstanbul,

<sup>15</sup> Güneri Akalın, *Cumhuriyet İktisat Tarihi*, (basılacak), 2008.

<sup>16</sup> Recep Peker, *İnkılap Tarihi*, İstanbul, İletişim, 1994.

1938) dönemleri ikili ayırımına da baş vurulmuştur. Nitekim Nobel Ödüllü Prof. D.North'un başını çektiği Kurumsal İktisat Okulu, kurumların gelişmesinin izlenmesini bir İktisat Tarih'i yöntemi olarak kullanmaktadır. Bir başka deyişle araştırmada, üçlü ayırım yerine ikili ama zimmî bir ayırım; Milli İktisat Döneminin Tasfiyesi (1923-1931) ve Devletçilik (1931-1938) olarak benimsenmiş olup; ancak bu ayırım da kurumların gelişmesi içerisine sindirilerek değerlendirilmektedir.

**Milli İktisat Modeli'nin Tasfiyesi veya Tadili Aşaması (1923-1931):** İzmir İktisat Kongresi'nce benimsenen Milli İktisat Modeli (= Gümrükler: himayecilik + Milli Şirketler: Milli Sanayi + Milli Bankalar: İtibar-ı Milli Bankası vb. + Milli Burjuvazi ) bir tür “devletin güdümündeki piyasa ekonomisi” olarak açıklanabilir. Güdümlü Milli İktisat Modeli, Z.Gökalp'e atfedilen bir iktisadi mucize ile on yılda Batı'yı yakalama hedefinin tahakkuk etmeyeceğinin anlaşılması yanında, bu modelin muhalif ve İTF destekçisi unsurlara (İTO) hizmet etmesi, 1929 Buhranı, Halkçılık ilkesi dolayısıyla milli burjuvazinin oluşumuna karşı olmak, Sovyet nüfuzu gibi, nedenler ile zaman içinde kademeli olarak tasfiye veya tadil edildi.

Bu tasfiye veya değişiklik hareketlerini şöyle toparlayabiliriz: Millileştirmeler, Devlet Tekellerinin kurulması, kapitülasyonların ve Düyunu Umumiye İdaresi'nin tasfiyesi, devletin demiryollarını yapması ve işletmesi, devletin bankacılığa girmesi (Emlâk ve Eytam Bankası), hazine destekli ve ortaklı İş Bankası'nın Kurulması, devletin şeker fabrikaları yapımını desteklemesi, Tekel vb. Devlet, millileştirmeler, inhisarlar, bankacılık, demiryolu yapımı, şeker fabrikaları ile fiilen işletmeciliğe başlayıp devlet eksenli bir ekonomi kurulunca piyasa eksenli ve milli burjuvazi amaçlı Milli İktisat Modeli kendiliğinden çöktü.

Tek Parti Yönetimi'nin, “Milli İktisat Modeli'ni tasfiyesinde ve/veya devletçiliği kurmalarında kendisi açısından çok haklı sebepleri olduğu aşikârdır. Zira Milli İktisat Modeli bir *milli burjuvazi* yaratma adına; ekonomik iktidarı piyasalara vermekte, devrimcilere geriye sadece siyasi iktidar tekeli kalmakta idi. Oysa milli burjuvazi İTF'nin ve azınlıklar ise İtilaf Devletleri'nin himayesinde oldukları kabulüne göre rejim, iktisadi iktidarın tehditi altında idi. Dolayısıyla devletçilik, bir iktisadi milliyetçilik hareketi olduğu kadar rejimin güvence altına alınması gayreti idi. Nitekim Tek Parti Yönetimi; böylece iktisadi ve siyasi iktidarların her ikisinin de

tekeline sahip olma yoluna gitti. Bu durum Anayasal olarak fiilen kuvvetler birliğine de yol açtı.

**Devletçilik Dönemi (1931-1938):** Aslında Lozan öncesinde Z.Gökalp'in<sup>17</sup> yazıları ile başlayan devletçilik hareketi; İsmet Paşa'nın Sivas nutku ile birden su yüzüne çıktı ve meşruiyet kazandı. Devletçilik hareketi önce 1931'de CHP programına girdi ve 1934'de başlayan Birinci Beş Yıllık Plan ile fiilen yürürlüğe konuldu. Alınan neticelerden memnun olunmuş ki 1937'de Anayasa hükmü haline getirildi. Devletçiliği savunanlara göre devlet, İstiklal Savaşı mucizesini yaratan Ordu'yu kurduğuna göre; devlet sanayii de kurabilirdi. Sovyetler'in 8 milyon \$'lık iktisadi ve teknik yardımı ile planlama ve KİT'ler hayata geçirildi. Böylece devlet Osmanlı'dan beri süregelen iâşecilik işlevini üç beyazlar denilen un, şeker ve gazyağının sağlanmasını da teminat altına almış oluyordu. Devletçilik Modelini; (Planlama+KİT'ler+Otarşi+İthal İkameci sanayileşme+gümrükler: himayecilik+Merkez Bankası'nın kurulması+Tekel+TMO+Devlet Üretme Çiftlikleri ve Kooperatifler+vergilerin zorunlu tasarruf aracına dönüşmesi+K. Bütçe'nin (Konsolide Bütçe) Finansman Programı işlevini yüklenmesi) şeklinde tanımlamak mümkündür

**Milli Gelir Hesapları:** Araştırmada Milli Gelir İstatistikleri açısından ise; Ekrem Pakdemirli'nin kullandığı ve Bulutay-Tezel-Yıldırım'ın<sup>18</sup> ürettikleri seriye dayanılmaktadır. Ancak elde edilen sonuçların testi açısından Ek:1 deki araştırmaya başvurulmuştur. Pakdemirli'nin kullandığı, Bulutay-Tezel-Yıldırım serisinden hareketle bu dönem için verdiği yıllık büyüme hızlarının *ortalaması* % 7,9 dolayında çıkmaktadır. Her ne kadar bu yüksek büyüme hızı, 15 yıllık bir dönemde dünya ekonomik tarihinde erişilmiş bir hız olsa dahi; tahkiki gereken bir olgudur. Zira bu dönemde 1926'daki 18,2'lik, özellikle 1929 büyük buhran yılındaki %21,6'lık, 1933'deki %16'lık ve 1936 daki % 23,2'lik hızların bir şekilde izahı gerekir. Ve bütün bu dönemde yatırımların GSMH içindeki payı en düşük % 6 ve en yüksek % 11 olduğundan, ortalama % 8,5 civarında kalmıştır<sup>19</sup>. Bir başka deyişle, nerede ise yatırımların oranı ile kalkınma hızı birbirlerine yakın çıkmaktadır ki, bu sermaye hasıla oranının 1 civarında olması demektir.

---

<sup>17</sup> Z.Gökalp, "İktisadi İnkılâp için Nasıl Çalışmalıyız", *Makaleler VII* (Der: Dr.A. Çay), Kültür Bakanlığı, Ankara, 1982,170-172.

<sup>18</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım, *Türkiye Milli Geliri (1923-1948)*, Ankara, SBF, 1974.

<sup>19</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım, *op. cit.*s.120/A

Belki 1936'daki büyüme hızı, bazı sanayi tesislerinin açılması ile izah edilebilir ama büyük buhran yılında Batı'da milli gelir % 25 oranında azalırken bizde tam tersinin olması irdelenmesi gereken bir konudur. Ayrıca bu dönemde millileştirmeler ve dış borç ödemeleri dolayısıyla dışarıya sermaye ihraç edilmekte, fiyatlar, ihracat düşmekte, dış açık, döviz kuru (Sterlin) ve altının değeri artmaktadır<sup>20</sup>.

Nitekim (EK: 1) deki altın para üzerinden aynı serileri kullanarak yapılan araştırma, büyümeye ilişkin bu sonuçları doğrulamamaktadır. Ancak bu EK:1'deki serinin de spekülasyon nedeniyle altının değerindeki dalgalanmalardan etkilenmesi mümkündür. Ancak günümüzde bile tartışmalı olan Milli Gelir serilerimizin ex post tahminlerle; yıllar sonra hesabının ne kadar doğru olduklarını ihtiyatla karşılamak gerekir. Belki lehde söylenebilecek tek husus özellikle ekilebilir alanın nüfus ve çeki hayvanı ile artmasıyla tarım üretiminin hızla artırılabilmesidir. Bir başka deyişle, büyüme, kapasite artırımından değil, kapasitenin kullanımından artmaktadır denilebilir. Nüfus için TÜİK verileri kullanılmıştır. Bütçe ve vergi istatistikleri için Maliye Bakanlığı yayınları kaynak alınmıştır.

### **C. Dönemin Ekonomik Verilerinin Özetlenmesi**

Öncelikle bu dönemin bir ekonomik fotoğrafını çekerek araştırmaya başlayalım. Eldeki serilere göre dönemin ekonomik ve nüfus verileri (Çizelge:i/i) özetlenmektedir. Bu çizelgeden çıkacak sonuç geri kalmış ve geçimlik düzeyde bir ekonominin varlığıdır. Adam başına gelir çok düşüktür. Ekonomi doğal olarak dış açık verme eğiliminde olduğundan sermaye hareketlerine veya dış borçlanmaya muhtaçtır. Pakdemirli'nin Bulutay-Tezel-Yıldırım çalışmasına dayandırdığı serisinden hareketle bu onbeş yıllık dönem zarfında büyüme hızının % 7 civarında olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca adam-başına GSMH bu onbeş yıllık dönemde katlanmayı aşmış (% 102) görülmektedir ki bu da yıllık % 5'i aşan bir büyüme hızına tekabül eder.

Dikkat edilmesi gereken bir husus, ekonominin dış açık vermesi yani iç tasarrufların yetersiz olduğu olgusudur. Döviz kuruna ihtiyatla yaklaşmak gerekir. Zira 1930'lu yılların başında ABD dolarının altın karşılıkları kaldırıldığından devalüe edilmesi dolayısıyla TL bir miktar değerlenmiş görünmekle birlikte, altın ve altına bağlı Sterlin karşısında değer kaybetmiştir.

---

<sup>20</sup> Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin (1923-1990) Sayısal Görünümü*, İstanbul, Milliyet, 1991.

(Çizelge: Giriş/i)

### 1923-1938 Döneminde Ekonomik Veriler

Yıllar	GSMH 1948 fiy. Milyon TL	Adam Başına GSMH (1948 fiy. TL)	Yıllık Büyüme Hızı	Döviz Kuru TL/\$	İhracat (Milyon \$)	İthalat (Milyon \$)	Nüfus (000)	Ömür Bekleyişi
1923	3240,1	257,5	-	1,68	51	87	12.582	(1927) 32
1931	6130,4	412,8	% 8,9	2,12	60	60	14.850	(1935) 31
1938	8858,4	520,6	% 9,5	1,28	115	119	17.016	(1945) 31,8

**Kaynak:** Bulutay-Tezel-Yıldırım, *Türkiye Milli Geliri 1923-1948*, Ankara, SBF, 1974, s.120/A, Pakdemirli, *op.cit.*,ss.16-17.

Bu Milli Gelir hesaplarının bir sağlaması olarak, son sütunda görülen ömür bekleyişinin; hiç artmaması düşündürücüdür. Buradan milli gelir artışlarının halkın tüketiminden ziyade devletin finansmanı için kullanıldığı sonucuna varılabilir ve/veya milli gelir hesaplarının sıhhati sorgulanabilir.

### 1923-1938 Döneminde Yatırımların Milli Gelir İçindeki Payı:

Bulutay-Tezel-Yıldırım araştırmasından hareketle yatırımların milli gelir içindeki payına ulaşmak mümkündür. Hem yatırımlar hem de milli gelir cari fiyatlarla hesaplanmıştır. Oranlar yazarca bulunmuştur.

(Çizelge: Giriş/ii)

### 1923-1938 Döneminde Yatırımların Milli Gelir İçerisindeki Payı

Yıllar	Milli Gelir*	Yatırımlar*	Yatırım/Milli Gelir
1923	952,6	66,4	% 6,9
1924	1.203,8	98,6	% 8,2
1925	1.525,6	130,0	% 8,5
1926	1.650,5	131,6	% 7,9
1927	1.471,2	159,7	%10,9
1928	1.632,5	174,5	% 10,7
1929	2.073,1	211,0	% 10,2
1930	1.580,5	187,2	% 11,8
1931	1.391,6	116,9	% 8,4
1932	1.171,2	104,8	% 8,9
1933	1.141,4	109,2	% 9,6
1934	1.216,1	143,3	% 11,8
1935	1.310,0	131,6	% 10,0
1936	1.695,0	153,8	% 9,1
1937	1.806,5	171,1	% 9,5
1938	1.895,7	215,1	%11,3

**Kaynak :** Bulutay-Tezel-Yıldırım, *op. cit.*,s.,120/B

(\*) cari fiyatlarla milyon TL

Burada özellikle milli gelir serisinin tetkikinden çıkartılacak sonuç; milli gelirin 1929'da cari fiyatlarla bir tepe noktasına vardıktan sonra 1934 yılına kadar düştüğü, ancak Beş Yıllık sanayi planının yürürlüğe konulmasından sonra artmaya başladığıdır. Bu düşmede -yıllık % 7'lik büyümeye rağmen- fiyatlar genel düzeyinin azalması rol oynamış olabilir. Yatırımların düşük payına rağmen, büyüme hızının yüksekliğinin nedeni muhtemelen sermaye/hasıla katsayısının çok küçük olması bulunabilir.

**Atatürk Dönemi Maliye Politikası'nın Dönüm Noktaları:** Atatürk Dönemi Maliye Politikalarının dönüm noktalarını tespit ile işe başlayalım:

- (i) İzmir İktisat Kongresi
- (ii) Lozan
- (iii) Cumhuriyetin Kurulması
- (iv) Âşar'ın kaldırılması
- (v) Millileştirmeler
- (vi) 1929 Dünya Buhranı
- (vii) 1928 ve 1933 Paris Borç İtilafnameleri
- (viii) Merkez Bankası'nın Kurulması
- (ix) Vergi Reformu
- (x) Devletçilik ve Planlı Kalkınmanın hazinece finansmanı.

Bilindiği üzere, Atatürk Dönemi, Milli Mücadele ile başlar; ancak Savaş Yılları'nda olağanüstü koşullar geçerli olduğundan, bu dönem için bir Maliye Politikası'ndan ziyade Savaş Ekonomisi'nden veya Savaş'ın finansmanından bahsetmek daha doğru olur. Savaş Dönemi'nin Maliye Politikası, olağanüstü koşulların eseridir. Nitekim Gazi<sup>21</sup> 1923 yılında bile; Lozan öncesinde TBMM'deki açış konuşmasında “*bu yıl harb yılı da olabilir sulh yılı da olabilir*” diyerek, bütçenin ileride buna göre şekilleneceğini ifade etmekteydi. Aslında araştırmamıza, bir barış dönemi olan Cumhuriyet'in kuruluşu ile başlamak yerinde olur. Ancak Cumhuriyet öncesi mevcut olan iki belgenin; İzmir İktisat Kongresi ve Lozan, bu

---

<sup>21</sup> Gazi Mustafa Kemal, “TBMM Toplantı Yılıni Açarken, 1 Mart 1923”, *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I-III*, (Ed: N.Arsan), TİTE Yayını, 1961, ss. 300-328.

dönemdeki Maliye Politikaları'na damga vurduklarından, ele alınmaları ve incelenmeleri gerekir.

#### **D. Cumhuriyet Kurulurken Önünde Bulduğu Temel Mali Sorunlar**

Osmanlı'dan, Cumhuriyet'e miras kalan mali sorunların başlıcaları şunlardır:

(a) Maliye İdaresinin modernizasyonu

(b) Vergi Sistemi'nin ıslahı ile gelir yetersizliğine çare bulunması

(c) Kapitülasyonların kaldırılması

(d) Düyun-u Umumiye'nin tasfiyesi

(c) Yabancıların işlettikleri Doğal Tekeller'in (kamu kolaylıklarının) millileştirilmesi

(d) Denk bütçe ve sağlam para politikası yani mali disiplinin sağlanması

(e) Maliye Politikası'nı destekleyecek, Para Politikası için Merkez Bankası kurulması

(f) Mubadillerin iskânı ve Savaş yıkımının imarı

(g) Alt yapı yatırımlarının (demiryollarının) finansmanı

Dikkat edilirse bu sayılanların içinde; henüz devlet eliyle *kalkınmanın finansmanı*, yer almamaktadır. Bu hususun ihmali, kısmen II. Meşrutiyet'ten devir alınan "Milli İktisat Modeli'ne"<sup>22</sup> yani özel teşebbüs eli ile kalkınmanın tercihinin ve kısmen de kalkınmanın mali disiplin ve ekonomik istikrardan sonra gündeme gelmesine atfedilebilir. Nitekim devletin kalkınmanın finansmanından sorumlu tutulması, demiryolu siyaseti ile başlatılmış ise de bunun bir program olarak dışa vurulması ancak devletçilik ve plan uygulamaları ile; 1934'de mümkün kılınabilmiş ve bir Anayasa maddesine dönüşmesi ise 1937'de olmuştur<sup>23</sup>. Bununla birlikte kalkınma

<sup>22</sup> Zafer Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, Ankara, Yurt Yayınları, 1982.

<sup>23</sup> Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara, Bilgi, 1987, s.138.

fikri veya Gökalp'e atfedilen ve on yılda Batı'nın yakalanması hedefi<sup>24</sup>, daha Cumhuriyet kurulurken de benimsenmişti. Sovyet Dış İşleri Komiseri Litvinof ve Keynes'in görüşmelerinden anlıyoruz ki on yılda Batı'nın yakalanması hedefi Sovyetler'de de vardı<sup>25</sup>.

**Maliye İdaresi ve Çekirdek Devlet Tezi:** John Stuart Mill, devletin ilk işlevinin mali fonksiyonu olduğunu ifade eder<sup>26</sup>. Dolayısıyla çekirdek devlet, Maliye İdaresi olup; genç Cumhuriyet bu temel üzerinde yükselecektir. Nitekim Cumhuriyet'in, kuruluşundan önceki belgelerden (İzmir İktisat Kongresi Kararları ve Lozan'ın Malî hükümleri) başlayarak; Maliye İdaresi konusunda hazırlıklar yapması, tesadüfi sayılamaz. Zira mali bağımsızlık hedefi ile Kapitülasyonlar ve Düyun-u Umumiye bağdaşmıyordu. Dolayısıyla Cumhuriyet Yönetimi'nin, işe Maliye İdaresinden başlaması doğaldır.

Oysa Osmanlı'dan devir aldığımız Maliye Politikası'nın esası ise; Fuat Paşa'ya atfedilen "*Devlet-i Aliye borçsuz yaşayamaz*" veya Cemal Paşa'nın "*Harbi Umumiye -borçla G.A.- asker maaşlarını ödeyebilmek için girdik*" sözleri ile ifade edilen gelir yetersizliği dolayısıyla sürekli borçlanma yaklaşımıdır. Ancak açık bütçe ve dış borcun; mali bağımsızlığın kaybı olduğu ve bunun örneğinin de Osmanlı Devleti bulunduğu artık literatüre, dolayısıyla hafızalara girmişti. Dahası Osmanlı Maliyesi, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin gözetimine verilmiş ve bazı gelirleri rehnedilmiş idi. Bunun da ötesinde Düyun-u Umumiye kendisine bağlı Reji İdaresi ile tütün gelirini toplamak için bir zabıta/kolcu gücü oluşturmuş ve çatışmalarda 20.000 hayat kaybedilmişti<sup>27</sup>.

Bir başka deyişle, Cumhuriyet kurulurken, bugünkü dar anlamdaki Maliye Politikası/Bütçe Politikası veya Musgrave'in "istikrar işlevi"nden çok daha kapsamlı bir maliye politikası sorunuyla veya azgelişmişlik/kalkınma işlevi ile karşı karşıya idik. Oysa dar anlamda Maliye Politikası, yukarıdaki sorunlardan sadece denk bütçe ve sağlam para

---

<sup>24</sup> Z.Gökalp, "İktisadi Mucize", *Makaleler VII*, op. cit,ss. 163-165.

<sup>25</sup> J.Maynard Keynes, 'A Short View of Russia', *Essays in Persuasion*, London, MacMillan, London, 1972,ss. 253-272.

<sup>26</sup> John Stuart Mill, *Political Economy*, London, Logman, 1965.

<sup>27</sup> Haldun Derin, *Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul, 1940,ss. 126-127.

politikasına cevap verebilirdi. Yalnız dar anlamdaki Maliye Politikası'nı bile güdebilmek için gerekli ve hazine işlemlerini yapabilecek bir Merkez Bankası yoktu. Kısacası Maliye Politikasını, bir para politikası ile desteklemek; mümkün değildi. Ayrıca “Kalkınma İktisadı” diye bir İktisat dalı da ancak II. Dünya Savaşı sonrasında ve 1950’lerde ortaya çıkmıştı ve iktisadi gelişme adına bütün bildiklerimiz Alman ve Japon kalkınma deneyimleri idi<sup>28</sup>.

Kaldı ki on yıllık bir Savaş Dönemi (1912-1922), yurdumuzdaki servet ve insan kaynağını tüketmişti. Hatta bu nedenle o dönemde Mali Sorunlarımızı çözmeyi sağlayacak entellektüel sermayeden mahrum olduğumuzu iddia edenler de mevcuttur<sup>29</sup>. Nitekim Dünya’da İktisat Bilimi alanında Maliye Politikası ile çığır açacak Keynes İhtilali kapıda olmasına rağmen, bizim en önemli düşünürümüz Z.Gökalp “*İktisat Bilimi'nin evrensel olmadığını ve İngilizlerin milli çıkarlarını temsil ettiğini*” iddia etmekteydi<sup>30</sup>. Ayrıca on yıllık Savaş dönemi artığı; yetişmiş insangücümüz için, dönemin Ankara’sı bir çekim merkezi de sayılmazdı.

O tarihte Modern İktisat Bilimi, Cavit Bey, İbrahim Fazıl (Pelin) veya Fethi Bey gibi bir avuç insan tarafından izleniyor ve sırasıyla İktisat İlmi kitapları yayınlanıyor veya Keynes’in “Barışın Ekonomik Sonuçları/The Economic Consequences of Peace” kitabı çevrilmekteydi. Ancak ülkemizde İktisat Bilimi’ni öğrenme süreci, bugün bile henüz tamamlanabilmiş değildir. Zira İktisat, sosyal, ancak bir tecrübi bilimdir. Türkiye’nin, henüz kalkınan bir ekonomi olduğuna göre; iktisadi alanda yeterince deneyim ve birikime sahip bulunmaması nedeniyle öğrenme sürecini tamamladığı iddia edilemez. Bir ülkede İktisat Bilimi ve piyasa ekonomisi paralel bir gelişme gösterirler.

Dolayısıyla Cumhuriyet kurulurken, malî reform veya kalkınma için gerekli entellektüel sermaye yani Teorik ve Uygulamalı İktisat/Maliye Bilgisi büyük ölçüde de meçhulümüzdü. Dahası Osmanlı’dan devir alınan piyasa iktisadi örgütlenmesini işleten sermaye ve teşebbüs hatta işgücü

---

<sup>28</sup> Ö.C.Sarç, *op. cit.*,ss. 337-378.

<sup>29</sup> F.R.Atay, *op. cit.*,ss.

<sup>30</sup> Z.Gökalp, “ İktisadi Türkçülük”,*Türkçülüğün Esasları*, İstanbul, Kültür Bakanlığı Yayınları, 1976, ss. 172-176.

faktörleri, Savaş sonrasında levantenler ve azınlıklar ile birlikte yurdu önemli ölçüde terk etmişti. Asırların ihmali içinde Türk Milleti ekonomiye yabancı kaldığından; sermaye ve teşebbüs arzları bakımından faktör donanımımız son derece çarpık ve yetersizdi. Örneğin yer yer tarımda çift hayvanı bulunamadığından, insanların çifte koşulduğuna; bizzat yöneticiler tarafından tanık olunmaktaydı. Bütün bu faktör donanımındaki çarpıklık, piyasa başarısızlığına yani piyasa ekonomisinin etkin şekilde işletilebilmesinin; mümkün olmadığına işaret etmekteydi.

### **E. Osmanlı'dan Devir Alınan Ekonomik ve Mali Doktrinler**

Cumhuriyet Yönetimi'nin ekonomi alanında elindeki tek yol haritası; II. Meşrutiyet'ten kalma, 'Milli İktisat'<sup>31</sup> tezi ve uygulamaları idi. Bu tezin esası, kapitülasyonların kaldırılması ile gümrüklerin arkasında, milli bir burjuvazi ve sermaye stoku yaratarak sanayileşmekti. Ancak Milli Mücadele sonrasında ülkedeki iki ayrı grup "Milli İktisat" modelinin etrafında ayrıışmışlardı. Birincisi Z.Gökalp ve onu izleyen İnönü'nü ekibinin (İ. İnönü, Ş. Saraçoğlu, H.Saka, M.Şeref Özkan) Merkantilist/Alman Tarihçi Okulu'nun otarşik yorumu ile ikincisi Cavit Bey ile fikir arkadaşları olan Fethi Okyar, Ağaoğlu Ahmet ve A.Hamdi Başar'ın Liberal/ Serbest Piyasa Ekonomisi yaklaşımıdır. Daha sonraları bu iki gurup ayrı ayrı partileşerek; İktisadi Tezlerini ve Maliye Politikalarını programlaştıracaklar ve birincisi devletçiliği (CHP), ikincisi serbest piyasayı (ScF) savunacaktır.

Bu dönemde Cumhurbaşkanı konumu itibariyle Atatürk, bu iki grup arasında hakem durumundadır. Gazi pragmatist bir yaklaşım ile önce Fethi Bey'i başbakan atar<sup>32</sup>, ancak Takrir-i Sükûn Kanunu öncesinde çıkan isyan ve karışıklık üzerine; İsmet Paşa'yı hükümeti kurmaya memur eder. Atatürk, daha sonra 1930'ların başında İnönü hükümetlerinin performansını yeterli bulmadığından; F.Okyar'a Serbest Partiyi kurdurup demokrasiyi veya muhalefeti tecrübe eder<sup>33</sup>. 1933'de girilen devletçilik uygulamalarının sonuçlarını beğenmeyen M.Kemal; önce İktisat Bakanı M.Ş.Özkan'ı istifa ettirir daha sonra da 1937'de İnönü'nün yerine C.Bayar'ı Başbakanlığa

<sup>31</sup> Zafer Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat 1908-1918*, Ankara, Yurt, 1982.

<sup>32</sup> Fethi(Okyar), 2. *Fethi Bey Hükümet'nin Programı*, 27 Kasım 1924 , ss. 41-62.

<sup>33</sup> Fethi Okyar, *Üç Devirde Bir Adam*, İstanbul, Tercüman Yayınları, 1980, ss. 392-393.

getirir<sup>34</sup>. Gazi, birinci elden ekonomik hayatın da içindedir; zira sahibi olduğu İş Bankası aracılığı ile özel teşebbüsü, piyasayı, devletçilik uygulamalarını ve kalkınmayı sürekli izlemekte ve hatta yeni projeler ile katkıda bulunmaktadır.

Bir bakıma İş Bankası, Gazi'nin ekonomi laboratuvarıdır. Dolayısıyla asker/komutan ve devlet adamı olan M.Kemal'in mesleklerine iş adamlığını/müteşebbisliği de kattığına tanık olmaktadır. Nitekim Atatürk ve kurduğu İş Bankası, ülkemizdeki girişimcilerin ve özel teşebbüsün öncüsü ve hamisidir. Daha sonra zamanla Atatürk'ün etrafında *İş Bankacılar*<sup>35</sup> denilen Celal Bayar, T.R. Aras, Mahmut Soydan, Kılıç Ali, Topçu İhsan vb. bir grup oluşacaktır. İş Bankacılar gurubu 1930'lu yıllarda girilen devletçilik uygulamalarında aşırılığa kaçıldığını ileri sürerek, önce C. Bayar'ın İktisat Bakanı ve sonra Başbakan olmasına yol açan süreci başlatacaktır.

Netice olarak Atatürk döneminde Tek Parti Yönetimi'nde yani CHP içindeki gruplaşmalar; genelde Maliye Politikası ve Ekonomik Örgütlenme Modeli etrafında oluşmuştur. Milli İktisat görüşü ile yola çıkan ama Devletçilik'e kayan İnönü ve arkadaşlarına karşı; önce TPcF sonra ScF ve nihayet İş Bankacılar; Liberal tezi savunmuşlar ve giderek bu gruplaşmalar 1945'de CHP ve DP ayrımına yol açmıştır.

## **F. Dönemin Klasik Maliye Yaklaşımı ve Maliyecilerimiz**

**Döneme Egemen Klasik Maliye Yaklaşımı:** Öncelikle 'Maliye Politikası' teriminin, Keynes'in 1936'da yazdığı Genel Teori kitabının bir ürünü olduğunu ve 1938'de Alvin Hansen'in Harvard Üniversitesi'nde Maliye Politikası Seminerini açması ile yayıldığını ifade edelim. Bir başka deyişle kitabın başlığında yer alan "Atatürk Dönemi Maliye Politikası" expost bir adlandırmadır. O döneme egemen olan Klasik Maliye/Minimal Devlet veya Maliye Politikası anlayışı; P.Samuelson'nun<sup>36</sup> ifadesi ile A.Smith'ten, Keynes'e kadar iki yüzyıldır değişmeyen bir kalıptı ve şu hususları içeriyordu:

a. Bütçe küçük ve denk olmalıdır.

<sup>34</sup> İsmet İnönü, *Defterler (1929-1973)*, İstanbul, YKY,2001,cilt 1,s. 252-253.

<sup>35</sup> Uygur Kocabaşoğlu, *İş Bankası Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı, 2001, ss.40-50.

<sup>36</sup> Paul Samuelson, *Economics*, Newyork, Mc Grawhill, 1992, ss. 5,-10.

b.Borçlanma israfa yol açar ve vergilerin ertelenmesi anlamındadır.

c.Bütçenin işlevi “tahsis” fonksiyonu ile sınırlanmalı yani sadece sosyal malların etkin sağlanması olmalıdır.

d.A.Smith’in vergicilik ilkeleri uygulanmalıdır.

A.Smith’in vergicilik ilkeleri ile kastedilen hususlara kısaca değinelim<sup>37</sup>:

\*Her yurttaş yetenekleri oranında vergi ödemeli (ödeme gücü ilkesi)

\*Ödenecek vergiler belirli olmalıdır (kesinlik ilkesi)

\*Vergiler mükellef için en uygun zamanda tahsil edilmelidir (uygunluk ilkesi)

\*Vergi idaresinin maliyeti asgaride tutulmalıdır (iktisadilik ilkesi)

**Dönemin Türk Maliyecileri ve Doktrinleri:**Aslında dönemin mali zihniyetine damgasını vuran ilkelerin yukarıdaki sekiz madde olduğunu iddia etmek mümkündür. Modern Maliye’nin veya K. Bütçe kavramının Türkiye’ye girmesi Kırım Harbi sonrasında Düyun-u Umumiye ile olmuştur<sup>38</sup>. Osmanlılar bu ilkeleri yabancılardan öğrendi; ancak ne ölçüde başarı ile uyguladıkları Düyun-u Umumiye’nin varlığı ile ortadadır. Dönemin akademik maliyecileri olan Cavit Bey, H.Saka<sup>39</sup>, İ.F. Pelin, H.T. Aynî, C.Erçin’in eserlerine baktığımızda; bu ilkeleri savundukları ve doğruluklarını kabul ettikleri görülür.

Bu Maliyecilerden H.Saka ve C.Erçin Cumhuriyet döneminde sırasıyla Maliye Bakanlığı ve Müsteşarlık yapmış olup uygulamaların içerisinden gelmişlerdir. Cavit Bey ise; II. Meşrutiyet’in Maliye nazırı olup “Millî İktisat” tezine Liberal tutumla yaklaşan uygulayan ve Maliye İdaremizi ıslah eden kişidir. Ancak I. Lozan Konferansı hariç Cumhuriyet döneminde kendisine faal görev verilmemiştir. Cavit Bey<sup>40</sup>, Başvekil Fethi Okyar’ın isteği üzerine “*İstanbul’un İktisadi Durumu*” adlı bir rapor

---

<sup>37</sup> A.Smith,*Wealth of Nations*, London, Every Man’s Library, 1912, ss. 310-311.

<sup>38</sup> Foster-Hobart, *Report on Financial Conditions of Turkey*, Parliamantery Papers, London, 1862, ss. 475-519.

<sup>39</sup> Hasan Saka, *Maliye Ders Notları*, Ankara, 1936, s.38-39.

<sup>40</sup> Cavit Bey Komisyonu, *İstanbul İktisat Komisyonu Tarafından Tanzim Olunan Rapor*, İstanbul, İTO,2006.

hazırlamış ise de; muhalif tutumu dolayısıyla bu raporun yayınlanması da yasaklanmıştır.

Bu dönem Maliyecilerimizin zihniyeti, genelde Kıta Avrupası ve Fransız Okulu eğilimlidir. Bunlar Maliye'ye, Kameralist bir zihniyetle; devlet hazinesinin yönetim bilimi olarak yaklaşırlar. Dahası Maliye; Hukuk, Siyaset Bilimi ve İktisat karışımı bir bağımsız Bilim'dir. Oysa Anglo-Amerikan yaklaşımı ise; Maliye'yi bir İktisat alt dalı olarak ele alan okul olmuştur. Nitekim bu dönemde yazılmış olan A.C.Pigou'nun Public Finance (1928)<sup>41</sup> gibi temel Anglo-Amerikan klasik Maliye eserlerinden, Maliyecilerimizin haberdar oldukları görülmemektedir. Bir başka deyişle, bu dönemde yetişmiş Maliyecilerimiz, İngilizce'ye ve İktisat Bilimi'ne de pek aşina değillerdir. Aşağı yukarı hepsi Üniversite ve Düyun-u Umumiye İdaresi'nde birlikte görev alarak yetişmişlerdir. Sadece Cavit Bey Okulu'nun (+İ.F. Pelin ) İktisat eğilimli olduğu bıraktıkları eserlerden anlaşılmaktadır.

Bu dönemde yetişmiş ve eser bırakmış akademik kökenli Maliyecilerimizi sayacak olursak; Cavit Bey, Hasan Saka, İbrahim Fazıl Pelin, Hasan Tahsin Aynî, Cezmi Erçin (Emiroğlu) adları anılabilir. Ancak bunlara makale düzeyinde katkıda bulunan Maliye Bakanı Fuat Ağralı'yı ve Meclis zabıtlarında yer alan ilginç eleştirileri ile Ş.Saraçoğlu'nu da katabiliriz. Ayrıca bir bankacı olan C. Bayar'ın da muhtelif vesilelerle hazırladığı raporlarda ve başbakan olduktan sonra hükümet programlarında<sup>42</sup> mali konuları değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Kapatılan Kadro'nun yazarlarının ve özellikle Ş.Süreyya Aydemir'in Maliye'ye ilişkin makaleleri mevcuttur. Bu dönemde Ahmet Hamdi Başar'ın malî sorunlarımızla ilgilendiği eserlerinden anlaşılmaktadır. Yukarıda adları geçen Hasan Saka, Cavit Bey (+ H.Cahit), Fuat Ağralı, C.Bayar; Lozan'da İnönü'nün Maliye alanındaki danışmanları olmuşlardır<sup>43</sup>.

Bir başka deyişle akademik düzeyde; bu dönemde ülkemizde Maliye İlmi ile ilgilenenler, bir elin parmaklarını aşmayacak kadar azdır. Dahası

---

<sup>41</sup> A.C. Pigou, *Public Finance*, London, Macmillan, 1928.

<sup>42</sup> Celal Bayar, "Ulusal Ekonomi ve Artırma Meselesi", *Ülkü*, İkinci Kanun, cilt X, s. 59, 385397.

<sup>43</sup> Dr. Rıza Nur-J.C.Grew, *Lozan Barış Konferansı'nın Perde Arkası (1922-1923)*, İstanbul, 2003,s.10.

döneme damgasını vuran Fransız/Kıta Avrupası Maliye yaklaşımı; değerli bir bürokrat-maliyeci olan ve DPT Müsteşarlığını da yapmış bulunan M.Aytür'ün deyişi ile, isabetli bir seçim değildi. Ancak hemen ifade edelim ki; Cumhuriyet'e, sadece Osmanlı'dan Maliye İdaresi ve vergi sistemi miras kalmadı; Maliye alanındaki zihniyeti, entellektüel ve beşeri sermayeyi yani kadroları da devir aldı.

Bununla birlikte bu dönemdeki minimal devlet ve Klasik Maliye yaklaşımının belirlediği maliye politikası çerçevesinde; Kıta Avrupası/Fransız ve Anglo-Amerikan okulları, arasında bir fark yoktur. Fark yaklaşımda kullanılan araçlardan, İktisat veya Bağımsız Maliye yaklaşımından doğmaktadır. Ancak bu yaklaşım veya metod farkı, Keynes'in Maliye Politikası kavramı ile bir içerik farkına da dönüşecektir. Dolayısıyla 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısında Klasik Maliye anlayışı terk edilecektir. Yalnız Küreselleşme ile birlikte minimal devlet/Klasik Maliye Politikası'nın 21. Yüzyıl'da tekrar geri döndüğüne tanık olmaktadır. Yine de Anglo-Amerikan Okulu'nun, Kurumlar ve Gelir Vergilerini ve Fransız Okulu'nun ise KDV'yi Maliye Literatürüne kazandırdıkları; akılda tutularak, her iki yaklaşımın da hakkı teslim edilmelidir.

Bir bakıma Atatürk dönemi yani Keynes İhtilali öncesi, Klasik Maliye ile günümüzdeki Küreselleşmeye egemen Mali disiplin yaklaşımları arasında; önemli bir fark bulunmamaktadır. Kriz ve Soğuk Savaş geçince; piyasa ekonomisi, 1989 sonrasında piyasa disiplininin bir parçası olan mali disiplini; küresel rekabet koşulları nedeniyle tüm devletlere empoze etmektedir. Sanırım Mecelle'de yer alan "*Mani zail olunca memnu avdet eder*" gerçeği ortaya çıkmış demektir. İşte bu nedenle Keynes'in Maliye politikası görüşü; yani devletin konjonktürel piyasa başarısızlıklarını gidermesi yaklaşımı, devlet başarısızlığı yarattığı kaygısı ile artık terk edilmiş olmaktadır.

Burada yeri gelmişken, piyasa başarısızlığı ve konjonktürel piyasa başarısızlığı deyimlerine kısaca değinelim. **Piyasa başarısızlığı**, Kamu Maliyesi'nin varlığının gerekçesi olup; piyasa mekanizmasının kaynakları Pareto-Optimal/etkin tahsis edemeyeceği tezine dayanır. Yani piyasa mekanizması, devlet olmaz ise; kaynakları israf eder ve 'İkinci en iyi'

durumuna yol açar. Konjonktürel piyasa başarısızlığı ise; işsizlik/depresyon veya enflasyon demektir. Keynes'in Maliye Politikası veya Fonksiyonel Maliye anlayışı ise<sup>44</sup>; enflasyon veya depresyon boşluklarının devletin müdahalesi ile doldurulmasına yani konjonktürel piyasa başarısızlığının tedavisine ilişkindir.

Ancak Dünya'da yarım asrı aşan Keynesyen Maliye Politikası uygulamaları da göstermektedir ki; devletin müdahalesi aslında kaynakların, daha fazla israfına (etkinsizliğe) yol açmıştır. Bu duruma *devletin başarısızlığı* denilmektedir. Piyasa disiplini ve onun bir türevi olan mali disiplin ile özelleştirme, devletin başarısızlığını önlemek için gereklidir. Böylece Küreselleşme ile günümüzde;1936'da Keynes'in Genel Teorisi ile başlatılan süreç öncesine geri dönmüş olmaktadır.

1929 Buhranı, ekonomimizi etkileyince; hükümet, Keynesyen Maliye Politikası yani açık bütçe yerine; bir yandan Klasik Maliye yaklaşımını sürdürürken, genelde devlete yine bir dinamik piyasa başarısızlığı sayılan kalkınma işlevini vererek yani devletçilik yolu ile kamu sektörünü büyütürken gidermeye çalıştı. Devletçilik tercihi; dış kredi temininde zorluk çeken Türkiye'ye Sovyetler'in iktisadi ve teknik yardım önerisinin ve TKP'den kopan Kadrocuların rolü<sup>45</sup> olduğu artık bilinmektedir. Ülkemizde Osmanlı'dan sonra tekrar açık bütçenin bir Maliye politikası aracı olarak kullanılması, Tek Parti Yönetimi'nde II. Dünya Savaşı döneminde savunma harcamalarının finansmanı ile başlamış ve genelde demokratik dönemde fasılasız 2001 Krizi'ne kadar sürmüştür<sup>46</sup>.

## **G. Yabancı Uzmanlar ve Raporları**

Atatürk döneminde iki tür yabancı İktisatçı/Maliyeci uzman grubu mevcuttur. Bunlardan *ilki* ülkemize sığınan Alman Profesörler grubudur. *İkincisi* ise dönemin hükümetlerince rapor vermeleri için davet edilen yabancı uzmanlardır.

---

<sup>44</sup> R.Musgrave, "Public Finance Now and Then 1983", *Public Finance In A Democratic Society, Collected Works*, Volume I, Newyork University Prss, 1986, ss. 89-101.

<sup>45</sup> V.N.Tör, "Tartışma", *Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul YKB Semineri, 1981, ss. 221-252.

<sup>46</sup> G.Akalın, *Türkiye'de Ekonomi Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, Ankara, Akçağ, 2002, ss., 15-45.

### **Ülkemize Sığınan Alman İktisatçılar ve Maliyeciler Kuşağı:**

Bunlardan ilk grup Hitler Nazizminden kaçan Alman Profesörlerdir. Bunlardan en tanınmışları; W.Röpke, F.Neumark<sup>47</sup>, A.İsaac, A.Rustow, G.Keesler, J.Dorbetsger olarak sayılabilirler. Bazıları Türkiye’de yerleştiler bazıları ise Amerika’ya geçtiler. Ancak bu akademisyenler yaşadıkları döneme ilişkin ülkenin cari ekonomik ve mali sorunlarla ilgili tartışmalardan -muhtemelen statüleri icabı veya liberal eğilimleri nedeniyle- uzak durmuşlardır. Bizden de böyle bir talebin gelmediği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni olarak belki de I. Dünya Savaşı’ndaki Alman komuta heyetinin, bıraktığı kötü anılar veya milliyetçiliğin bu konuda rol oynadığı söylenebilir. Dahası Tek Parti döneminde eleştiri ve muhalefetin mümkün olmadığı hatta yapanların işlerini kaybetmelerine veya cezalandırılmalarına yol açtığı iddiaları da mevcuttur<sup>48</sup>.

Nitekim yurdumuzdaki Alman iktisatçı ve maliyecilerin, II. Dünya Savaşı sonrasında demokrasiye geçilmesiyle birlikte; Türkiye’nin sorunları konusunda fikirlerini açıkladıkları, hatta bazı temel kanunlarımızı hazırladıkları görülmektedir. Alman profesörlerin çoğu Liberal olduklarından, Tek Parti Yönetimi’ni etkilemeseler dahi; ileride DP’yi kuracak kuşakları üniversitelerde yetiştirmişlerdir. Yalnız ülkemize gelen Alman profesörler arasında iki uzman W.Röpke ve F. Neumark öne çıkmaktadırlar.

Özellikle W.Röpke’nin, II. Dünya Savaşı sonrasında Alman ekonomik mucizesini yaratan Sosyal Piyasa Ekonomisi modelinin kurucusu ve Başbakan K.Audenauer’un ekonomi danışmanı<sup>49</sup> olduğu düşünülürse, kendisinden istifade edilememesini tarihi bir talihsizlik saymak mümkündür. Ayrıca Maliyeci olduğu için önemli olan; F.Neumark’ın, Atatürk döneminde verdiği eserlere bakıldığında, Klasik Maliye yaklaşımını ve Kıta Avrupası Alman Okulu çizgisini koruduğu ifade edilebilir. II. Dünya Savaşı sonrasındaki eserlerinden; Neumark’ın, Keynesyen Fonksiyonel Maliye/Maliye Politikası ile tanıştığı anlaşılmaktadır. Bu Alman

---

<sup>47</sup> F.Neumark, *Boğaziçine Sığınanlar*, (Çev: Ş.A.Bahadır), İstanbul, İstanbul İktisat Fakültesi, 1982.

<sup>48</sup> A.H.Başar, Atatürk’le Üç Ay...,op.cit,ss.156-158.

<sup>49</sup> Wilhem Röpke, <http://wikipedia.org> (12.1.2007)

İktisatçıların önemli bir akademik katkısı İ.Ü. İktisat Fakültesini kurarak, İktisat ve Maliye eğitimini Kıta Avrupası Okulu geleneğinde de olsa ülkemizde kurumsallaştırmalarıdır.

**Davet Edilen Yabancı Uzmanlar ve Raporları:** Gerek Vergi Sistemi'nin ıslahı ve gerekse Merkez Bankası'nın kurulmasına ilişkin olarak; davet edilen yabancı uzmanlar, arkalarında Maliye Tarihimiz açısından eşsiz değerde raporlar bırakarak ayrılmışlardır. Bu uzmanlardan Maliyeci olan J.Picharles ile Merkez Bankası'nın kurulması için çağrılan İktisatçılar<sup>50</sup> Prof. Charles Rist, Karl Muller, Dr. Hjalmar Schacht, Leon Morf, Dr. G. Vissering ve ekonominin genel durumuna ilişkin kapsamlı bir rapor hazırlayan Walker Hines ve Heyeti sayılabilir. Rapor yazarlardan en tanınmışı daha sonra Hitler'in Maliye Bakanı olan ve sihirbaz Maliyeci ünvanını alan Dr. Schacht'tır. Ancak bir Fransız İktisat profesörü olan C. Rist'in Türkiye'de çok iyi tanındığı ve bizzat Maliye Bakanı Ş.Saraçoğlu tarafından bir kitabının tercüme edildiği bilinmektedir.

Amerikalı iş adamı ve iktisatçı Walker Hines<sup>51</sup> ve ekibine Türkiye'nin İktisadi Durumu konusunda kapsamlı bir rapor hazırlatılması ve bu rapor için Başkan Roosevelt'in dostu olan bir kişinin seçilmesi<sup>52</sup>; Amerikan yabancı sermayesi ile yapılan görüşmelere ve kredi olanakları araştırmalarına hamledilebilir. Nitekim bu dönemde kurulan Merkez Bankası'nın hayata geçirilmesini, bir yıl kadar geciktiren 10 milyon \$'lık döviz rezervini sağlayan kredi, Amerikan kaynaklıdır<sup>53</sup>. Ve yirmibeş yıllık kibrit imtiyazı karşılığı verilmiştir. Dahası Cumhuriyet'in ilk yıllarında finansman yetersizliği dolayısıyla gerçekleşmeyen büyük Chester yatırım projesinin<sup>54</sup> de yine Amerikan kaynaklı olduğunu unutmamak gerekir. Kredi bulmakta zorlanmamızın muhtemelen nedeni; millileştirmeler kadar ilk dış borç ödememizi 1929 yılına kadar geciktirmemiz ve yükümlülüklerimizi yerine getiremeyişimiz olabilir.

---

<sup>50</sup> İ.Tekeli-S.İlkin, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, Ankara, TCMB, 1997,ss. 261-275.

<sup>51</sup> Walker Hines Komisyonu, *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki 1933-1934*, Ankara, Köy Öğretmeni Basım Evi, 1936.

<sup>52</sup> S.İlkin-İ.Tekeli, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, Ankara, ODTÜ, 1982,s.172.

<sup>53</sup> Tekeli-İlkin, *Merkez Bankası*,..., *op. cit.*,s. 310.

<sup>54</sup> Yahya Sezai Tezel, *Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi, (1923-1950)* Ankara , Yurt,1982, s.179.

Bu raporların hepsinin kamuoyuna açıklanmadığı, ScF Reisi Fethi (Okyar) Bey'in TBMM kürsüsünden yaptığı eleştirilerden anlaşılmaktadır. Ancak Atatürk'ün Serbest Parti'yi kurma kararını verirken, bu raporlardaki eleştirileri ve iktisadi kalkınmadaki yavaşlığı dikkate alması muhtemeldir. Zira Serbest Parti'nin Programı ile Okyar ve İnönü arasındaki Sivas ve İzmir Nutukları ile başlayan ekonomik tartışmalarda ana fikir; bu raporlara egemen olan, demiryollarının K.Bütçe gelirleriyle finansmanı ve bunun getirdiği aşırı vergi yükü ile bu yatırımların ithalat gereksinmelerinin TL'nin dış değerini düşürmesi olmuştur<sup>55</sup>. Bu raporlar yeri geldikçe konuların seyri içerisinde çalışmamızda değerlendirileceklerdir.

### **H. Atatürk'ün, Maliye Politikası'na İlişkin Görüşlerinin Kaynakları**

Atatürk aslında herkesten fazla Maliye'nin çekirdek devlet olduğunun ve Genç Cumhuriyet'in Mali temeller üstünde yükseleceğinin bilincindeydi. Nitekim Milli Mücadele sırasında savaşın finansmanında gösterdiği gerçekçilik; Türk tarihinin en kötümser noktası olan Sakarya öncesindeki 'Tekalifi Milliye' önerisi ve Sovyet'lerin malî yardımının temini, malî alandaki yenilikçi/innovatif kabiliyetini açıkça ortaya koyar. Zira Napolyon'un dediği gibi zaferin kazanılması için üç şey gereklidir: Para, para ve para. İşte bu nedenle askerlerin malî gerçeği kavramaları, çok daha açık ve yalındır. Nitekim İnönü'ye göre; Cumhuriyet'in kuruluşu sırasında ilk eğildikleri ve kendilerini en çok zorlayan husus, Maliye İdaresi'nin kurulması olmuştur<sup>56</sup>.

Atatürk'ün Maliye'ye ilişkin görüşleri dört kaynaktan toplanabilir:

(i) Afet hanımla birlikte yazdıkları Medeni Bilgiler kitabında yer alan devlet/kamu hizmetleri ve vergilerle ilgili görüşleri.

(ii) Afet hanımın -muhtemelen Atatürk'ün bilgisi ve/veya direktifi ile hazırladığı- Vergi Bilgisi kitabı.

---

<sup>55</sup> Fethi Okyar , "İzmir Nutku", *Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu ve Nasıl Fesih Edildi*, İstanbul, 1987,ss. 104-109.

<sup>56</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2* , Ankara, Bilgi Ankara, 1987,s.259.

(iii) Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri veya öncelikle TBMM'ni açış konuşmaları.

(iv) Bu dönemdeki CHP Programları ile hükümetlerin malî icraatleridir.

Atatürk'ün Afet hanımla birlikte yazdıkları Medeni Bilgiler Kitabı<sup>57</sup> içindeki Bölümlerde (12 ve 15. Bl.) Afet Hanım imzasıyla yayınlanan Vergi Bilgisi Kitabı da<sup>58</sup> yer almaktadır. Dolayısıyla Atatürk sadece Maliye Politikası tespiti ile meşgul olmamış; aynı zamanda bu politikaya derinliğine nüfuz etmeye çalışmış, hatta bu alanda yurttaşları eğitmek de istemiştir. Afet Hanım kitabın önsözünde hazırlıklarında devrin maliyecilerinden; Başvekalet Müsteşarı Kemal Bey'den, Bütçe Encümeni Reisi Hasan Saka'dan ve Maliye Bakanı Ş.Saraçoğlu'ndan yardım aldığını ifade etmektedir. Ancak bugün bile okunduğunda; Vergi Bilgisi Kitabı'nın bir lise Yurttaşlık Bilgisi öğretmeninin bilgi düzeyini aşan isabetle ve mükemmellikle yazıldığını teslim etmek gerekir.

Bu durum Düyun-u Umumiye baskısı altında yaşanan mali bunalımın, ciddiyeti hakkında da bir fikir vermektedir. Nitekim Türkiye Lozan'da anlaşmaya varılan Düyun-u Umumiye borç servisini, 1929 yılına kadar yapamadı ve o yıl da ancak ilk altı aylık ödemeyi yapabildi. 1929 Buhranı ile mali gücümüzü de aşan ve hakça paylaştırılmayan borç ödemeleri birleşince, ortaya çıkan kambiyo buhranı; dolayısıyla Türkiye'nin borç ödemelerini durdurması, sadece iyi niyet noksanı ile yorumlanamaz. Zira bizim alacaklımız olan Fransa da, o tarihte I. Dünya Savaşı'ndan kalan borçlarını ödemiyordu<sup>59</sup>. Medeni Bilgiler kitabı içerisinde yer alan ve ayrıca da Vergi Bilgisi adı ile yayınlanan bölümlerin varlığı; ulusal bağımsızlığın ancak mali bağımsızlıkla mümkün olduğunu ifade eden Atatürk ve arkadaşlarının Maliye Politikası'na verdiği önemi de ortaya koymaktadır<sup>60</sup>. Dolayısıyla Cumhuriyet'in kurucu kadrosunun, öncelikle çekirdek devlet dediğimiz;

<sup>57</sup> Gazi M.K. Atatürk, *Medeni Bilgiler*, İstanbul, Orgün Yayınevi, 2003.

<sup>58</sup> Afet İnan, *Vergi Bilgisi*, Devlet Matbaası, 1930.

<sup>59</sup> TC. Dış İşleri Bakanlığı, *Türkiye'nin Dış Politikasında 50 yıl, Cumhuriyetin İlk On yılı ve Balkan Paktı (1923-1934)*, Ankara, Dış İşleri Bakanlığı, 1973, s. 144.

<sup>60</sup> M.Kemal Atatürk, 1 Mart 1922 Meclisi Açış Konuşması, *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, Ankara, ATM, 1997, ss.236-260.

devletin malî temelleri üzerinde titizlikle ve samimiyetle düşündükleri ortaya çıkmaktadır.

### **I. Çalışmada Başvurulan Kaynaklar**

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında başvurulan kaynaklar:

(a)Atatürk'ün Maliye'ye ilişkin söylevleri (b)Dönemin Hükümetlerinin Programları (c)Mali konuları kapsayan uluslararası anlaşmalar (Lozan, Paris İtilafnamesi vb.) (d)Yerli ve yabancı uzmanların hizmete özel olarak hazırladıkları raporlar (e)Devlet arşivlerinde kamuya açıklanan belgeler (f)Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı bu döneme ilişkin K.Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları (g)Bütçe müzakereleri zabıtları (h)Vergi yasaları metinleri, tartışmaları ile gerekçeleri (i)Alf İktisat Meclisi Raporları (j)Dönemin Maliyecilerince yazılan kitaplar ve makaleleler (k)Bu döneme ilişkin expost olarak Maliyecilerimizin ve İktisatçılarımızın yazdıkları eserler (l)Maliye Teorisi'ne ilişkin kaynaklar (m)Dönemin dergi ve gazete koleksiyonları (n)Bu döneme ilişkin hatırat (o)İstatistikler ve Milli Gelir hesapları (r)Pakdemirli'nin Milli Gelir ve büyüme hızı serileri ile (s) Pakdemirli'nin dayandığı Bulutay-Tezel-Yıldırım'ın Milli Gelir serileridir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

# İZMİR İKTİSAT KONGRESİ ve LOZAN KONFERANSI'NIN MALİYE POLİTİKASINA ETKİLERİ

### A. TBMM Hükümeti'nin Maliye Politikası Arayışları

Mudanya Silah Bırakışması sonrasında ve Cumhuriyet'in ilanından önce üç önemli belge malî tarihimize ışık tutar. *Birincisi* İzmir İktisat Kongresi kararları ve Gazi'nin toplantıdaki söylevi, *diğeri*<sup>61</sup> İkinci Meclisi açarken, TBMM Reisi Atatürk'ün açış konuşması ile *nihayet*, belki hepsinden önemlisi ve uluslararası bir taahhüdümüz de olan Lozan'ın malî hükümleridir. Bir başka deyişle bu belgeler, Cumhuriyet öncesi dönemde; devletin Maliye Politikası arayışlarını tespit eden metinlerdir. Kuşkusuz uluslararası bir Antlaşma olması nedeniyle Lozan, hayati bir önemi haizdir. Bir bakıma nasıl Maliye İdaresi çekirdek devlet veya devletin ilk işlevi ise; K.Bütçeler, devletin, toplumun genel iyiliğini/kamu yararını nasıl tanımladığını ortaya koyar. K. Bütçe ve dolayısıyla vergi yükü aynı zamanda GSMH içindeki payı itibariyle devletin veya piyasa başarısızlıklarını gidermenin, piyasa ekonomisine maliyetidir.

Dikkat edilirse devlet, gerek İzmir İktisat Kongresi kararları ve gerekse hükümet programları ile; daha rejim meselesini bile çözüme kavuşturmadan, yeni bir maliye politikası arayışlarına girmiş ve ilkeler tespit etmeye çalışmak durumunda kalmıştır. Zira söz konusu Lozan Konferansında en çok tartışılan hususlar; Musul, Boğazlar ve Malî sorunlar idi. Malî sorunlar; Kapitülasyonlar, Düyun-u Umumiye, Reji ve Gümrükler vb. hususlardır<sup>62</sup>. İşte muhtemelen bu nedenle TBMM hükümeti, Lozan öncesinde İzmir İktisat Kongresi ile mali ve ekonomik konulardaki tutumunu tespit etmek ve dünyaya açıklamak lüzumunu hissetmiştir.

---

<sup>61</sup> Gazi M.Kemal, "1923 Türkiye İktisat Kongresi Açış Konuşması", *Türkiye İktisat Kongresi* (A.G.Ökçün, Ankara, 1968, ss.243-256.

<sup>62</sup> İsmet İnönü, "Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan Konferansı Hakkında", *Söylev ve Demeçler*, TBMM 23 Ağustos 1923, ss.33-61.

## B. İzmir İktisat Kongresi

**Kongre'nin Toplanması Gerekçeleri:** Önce İzmir İktisat Kongresi'nin örgütlenmesinin bazı önemli niteliklerine değinelim<sup>63</sup>:

(i) İzmir İktisat Kongresi için; her kazadan (1 sanatkâr + 1 tüccar + 1 işçi+1 şirket mensubu+ 1 bankacı + 3 çiftçi =) 8 kişi seçilerek gönderilmesi istenmiş ise de muhaliflerce; hükümetin bu adayları bizzat tayin ettiği iddia edilmektedir.

(ii) Öncelikle Kongre'ye davet edilenlerin hepsinin Türk oldukları bilindiğinden hükümetin, İTF tarafından uygulanan 'Milli İktisat Programı'na devam arzusunda olduğu anlaşılmaktadır.

(iii) Kongre'de halkın tüm zümrelerini temsil için; çiftçiler, işçiler, esnaf, tüccar, sanayici olmak üzere beş gurubun esaslarının yani ayrı ayrı taleplerinin tespiti yoluna gidilmiştir.

(iv) Ankara hükümetinin, İzmir İktisat Kongresi ile ekonomik konuda insiyatifi ele alması; Ankara'nın siyasi ve İstanbul'un ekonomik merkez olacağı şeklindeki; Serbest Piyasa ekonomisi/Liberal bir görüşün, artık geçerli olmadığını ortaya koymaktadır. Ekonomi'nin yönetimi de Ankara'nın ve devletin güdümünde olacaktır.

**Gazinin Açış Konuşması:** Gazi yaptığı açış konuşmasında (17 Şubat 1923) Kongre'yi de yönlendirecek, iktisadi alandaki bu en önemli konuşması ile şu görüşleri ileri sürmüştür<sup>64</sup>:

Öncelikle “ *İktisadiyat demek herşey demektir. Yaşamak için, mesut olmak için, mevcudiyet-i insaniye için ne lazımsa bunların kaffesi demektir, ziraat demektir, ticaret demektir, say demektir herşey demektir. İstiklal-i tam için şu düstur var: hakimiyet-i milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir.*”

“*Osmanlı Devleti hakikatte fiilen mahrum-u istiklâl bir hâle getirilmişti. Bir devlet ki tebaasına koyduğu vergiyi ecnebilere koyamaz; bir devlet ki gümrükleri için rüsum muamelesi ve saire tanzimi hakkında menedilir, bir devlet ki ecnebilere üzerinden hakk-ı kazasını tatbikten mahrumdur. O devlet müstakil addedilemez.*”

---

<sup>63</sup> *ibid*, ss. 387-437.

<sup>64</sup> Gazi Mustafa Kemal, “ Türkiye İktisat Kongresi..”, *op.cit*, ss.243-256.

*Öyle bir iktisat devri ki memleketimiz müreffeh ve zengin olsun. Bu noktada bir felsefeyi hatırlayınız. O da: El-kanâatü kenzün la-yüfnâ”dır. Bu felsefeyi yanlış tefsir yüzünden bu millete büyük fenalık edilmiştir. Allah yarattığı nimet ve güzellikleri, insanların istifadesi için yaratmıştır. Allah zekâ ve akli insanlara bunun için verdi.*

*...Yeni devletimizin, yeni hükümetimizin bütün esasları bütün programları iktisat programından çıkmalıdır. Çünkü demin dediğim gibi herşey bunun içinde mündemiçtir.”*

Gazi'nin sözlerinden çıkacak sonuç şöyle özetlenebilir: “Misak-ı Milli” nin devamı olarak bağımsız “milli bir ekonominin” kurulacağı ve ‘mali istiklal’in de bunun odağı olacaktır. Artık kurulacak yeni devlet; milli ve bağımsız bir iktisadi temel üzerine inşa edilecektir. Elbette ki bu yeni bağımsız devletin kuruluşuna; kendisinin ilk işlevi olan malî fonksiyonundan başlanacaktır: Örneğin gümrüklerde ve vergilerde serbest olacağız.

Gazi'nin bu görüşlerine Kongre’de konuşan İktisat Vekili Mahmut Esat (Bozkurt) fikirlerini de eklediğimizde; hükümetin iktisadi ve mali politikası konusunda açıklığa kavuşmak mümkündür<sup>65</sup>:

*“Biz iktisat mesleklerinden hiçbirisine mensup değiliz...Buna ben (Yeni Türkiye İktisat Mektebi) diyorum... Yeni Türkiye muhtelit bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs kısmen devlet ve kısmen teşebbüs-ü şahsi tarafından deruhte edilmelidir. Meselâ büyük kredi müessesatını sanayi teşebbüsatını ilah Devlet idare edecektir. Çünkü memleketimizin iktisadi vaziyeti bunu ilzâm etmektedir.*

*Hülasa bazı hususatta iktisadiyatımız devletleştirme usulünü takip edecek, bazı hususatta iktisadi teşebbüslerini şahsi teşebbüslere terk edecektir. İktisat siyasetimizde ve meselâ gümrüklerde mutlaka himayeci olmalıyız... Türk hakimiyeti milliyesi ancak ve ancak Türkiye hakimiyet-i iktisadiyesine isnadla payidar olabilir”.*

---

<sup>65</sup> M.Esat Bozkurt, Türkiye İktisat Kongresi , op. ,cit, 257-261.

## C. İzmir İktisat Kongresi'nin Mali Kararları

Bu program çerçevesinde alınan çeşitli guruplara ait *mali kararları* şöyle özetleyebiliriz<sup>66</sup>:

- (a) Kapitülasyonların kaldırılması.
- (b) Düyun-u Umumiye İdaresine son verilerek Osmanlı borçlarının tasfiyesi.
- (c) Gümrük tarifeleri ile yerli malların himayesi ve kaçakçılığın yasaklanması.
- (d) Âşar'ın kaldırılarak Türk unsurun üzerindeki ağır vergi yükünün düşürülmesi.
- (e) Reji idaresinin ve yabancılara imtiyaz olarak verilen inhisarlara son verilmesi.
- (f) Şehirlerdeki küçük sanayi ve ticaret üzerindeki Temettü Vergisi'nin azaltılması.
- (g) Yol vergisinin para yerine aynen yani çalışma mükellefiyeti ile tahsili.
- (h) Ağnam vergisi sayımının baharda yapılması ve taksitle tahsili.
- (i) Zirai aletlerin ve traktör benzini ve yağlarının ithalinde gümrük resmi alınmaması.
- (k) Tekalifi milliye ve iâşe bedeli vb. tüccarın hazineden alacaklarına karşılık banka senedi verilmesi.
- (l) İnhisarların kaldırılması.
- (m) Ticarete ait vergilerde Ticaret Odalarına danışılması.
- (n) Savaş dolayısıyla yanan ve yıkılan mahallerde musakkafat (bina) vergisinin alınmaması.
- (o) Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndaki vergi muafiyetlerinin uygulanması ve kanunun süresinin uzatılması.

Özetleyecek olursak; İzmir İktisat Kongresi'nin ekonomik ve mali olmayan kararlarını bir yana bırakırsak; gerçekten yeni ve devlet güdümündeki karma bir Türkiye Milli Ekonomi Modeli arayışına işaret etmektedir. Dolayısıyla Alman Tarihçi Okulu'nun Merkantilist/ Himayeci

---

<sup>66</sup> Türkiye İktisat Kongresi, *op. cit.*, ss.387-437.

tutumuna ek olarak; devletin, stratejik ekonomik işletmelere sahip olması fikri de ortaya çıkmaktadır. Böylece (Alman Tarihçi Okulu+Sovyet deneyimi) etkisinde yeni bir iktisadi model arayışının var olduğu ve zamanla bunun 'devletçilik'e dönüşeceğinin belirtileri görülmektedir.

İzmir İktisat Kongresi bu ekonomik kararlarına ek olarak, Z.Gökalp'in fikir babalığını yaptığı<sup>67</sup> ve Kongre başkanı General Kazım Karabekir'in önerdiği "Misak-ı İktisadi" kabul edilmiştir<sup>68</sup>. Ancak bunun "Alman İktisadi yaklaşımlarına benzediği" iddia edilmektedir. Yukarıdaki malî kararlara bakıldığında yeni devletimiz için bir maliye politikası programı çıkartmak mümkündür. Ancak bunu tamamlayan ikinci bir belge niteliğinde olan ve Gazi'nin TBMM'nin dördüncü toplanma yılı açış konuşmasının birlikte değerlendirilmesi daha yerinde olur.

#### **D. Gazi'nin, TBMM Reisi Olarak Dördüncü Toplanma Yılıni Açış Konuşması: Yeni Mali Siyasetin Esasları**

Gazi'nin TBMM'nin Birinci Dönemi'nin dördüncü açılış konuşmasında (1 Mart 1923) açıkladığı yeni mali programının esasları şöyle özetlenebilir<sup>69</sup>:

- "Efendiler; Umur-u Maliyemizden bahse geçmeden evvel geçen sene bugün bu mevzu üzerinde söylediğim sözleri müsaadenizle aynen tekrar edeceğim: Bünye-i devleti yaşatmak için harice müracaat etmeksizin memleketin menabi ve varidatıyla temin-i idare çare ve tedbirlerini bulmak lazım ve mümkündür. Azami tasarruf şiar-ı millimiz olmalıdır. Binaenaleyh usulü malimiz halkı tazyik ve izrar etmekten ictinap ile beraber mümkün olduğu kadar harice arzı ihtiyaç ve iftikar etmeden varidat-ı kâfiye temin etmek esasına müstenittir.
- Efendiler, geçirdiğimiz sene milli cidalimizin en muazzam hadisesini kaydeylemiştir. Aynı sene zarfında o muazzam hadiseyi vücuda getiren ordunun bilumum masarifatı temin edildiği gibi idare-i umumiye-i devletin istilzam eylediği bütün sarfiyat dahi hariçten bir istikraz yapılmaksızın icra olunmuştur.

<sup>67</sup> Z.Gökalp "İktisadi Mucize", *op.cit*,ss. 163-165.

<sup>68</sup> Türkiye İktisat Kongresi, "Misak-ı İktisadi",*op. cit*, ss.,387-389.

<sup>69</sup> Gazi Mustafa Kemal, "Dördüncü Toplantı Yılıni Açarken", Söylev ve Demeçler, *op. cit*,ss. 301-328.

- Bundan başka 1338 senesi zarfında milli hazine 1337'den müdevver duyunu devletin üçte ikisini tesviye etmiştir. Bütün ihtiyacı mevcudiyemize rağmen memleketin tabakai müstahsiliyesini teşkil eden köylü ve çiftçiyi himayeden ağnam rüsum mutadesinden üç misli tenzil edilmiş...
- Yeni hulul eden sene zarfındaki siyaset-i maliyemizde daima halkı fazla bir tazyikata maruz bırakmadan işlerimizi görmek gayesini istihdaf eyleyecektir. Maruzatı mesbukamın diğer bir noktasında izah eylediğim gibi *339 senesinin sarfiyatı bu senenin bir sulh veya harb senesi olması şıklarına göre tahavvül edebilir*. Mamafih bu sene tasavvur edilmekte olan bazı hususat hakkında malûmat vereyim:

Düşmandan istihlas edilen mahaller ile harikten müteessir olan yerlerde inşaat-ı cedideyi teşvik ve teshil eylemek için bunları beş sene vergiden muafiyet hakkında bir layiha-ı kanuniye tanzim olunarak Meclis-i Âlileri'ne takdim kılınmıştır. Emlâk, arazi ve temettü vergilerinin tayin-i makadiri için 1339 sene-i maliyesinden itibaren Tahriri Müsakkafât Kanuniyle Tahriri Umumi Nizamnamelerinin tatbiki düşünülmektedir. Memleketin hayatı sanat ve ticaret için ehemmiyet-i mahsusayı haiz olan temettü vergisi kanununun yeniden ve islahen izhâr ve teklifi mutasavverdir”.

Gazi, Savaş'ın bile yurtiçi kaynaklarla finanse edildiğini ve edileceğini ifade etmektedir. Henüz Lozan Antlaşması imzalanmamış olsa dahi yeni devletin malî siyaseti artık belirginleşmiştir:

- (i) Dışarıya bütçe açıkları için borçlanmamak.
- (ii) Denk bütçe: Toplanan gelir ile yetinmek.
- (iii) Üreticiler üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi: Ağnam ve Temettü vb.
- (iv) Ülkenin yeniden imarı için vergi teşvikini kullanmak: Müsakkafât (Bina) Vergisini beş yıl süre ile almamak.
- (v) Devletleştirmeler (millileştirmeler) beklenilmelidir.

Bütün bu kararların alındığı tarihte ordunun terhis edilmediği ve yeni bir savaş ihtimali bulunduğu dikkatlerin çekilmesinde yarar vardır. Ancak bilinen bir husus Ordu sadece Misak-ı Milli için değil; Misak-ı İktisadi veya Misak-ı Malî için çarpışmıştı ve malî bağımsızlık istiyorduk. Dolayısıyla

İzmir İktisat Kongresi ve daha sonra Lozan ile de tescil edilecek husus; Malî bağımsızlığımızın, Misak-ı İktisadi'nin esası olduğudur.

Bu konuşmanın çarpıcı bir özelliği; ülkede kırksekiz adi çetenin olduğu ve bunların kırkının bastırıldığı, geri kalan sekizinin de efradının kısmen dağıtıldığı ifade olunmaktadır. Bu husus ülkedeki asayiş konusunda bir fikir vermekle birlikte; ileride İnönü'nün ifade ettiği ve “ülkenin fiziki bir bütünlüğü yoktu”<sup>70</sup> tesbitinin haklılığını ortaya koymaktadır. Bu asayişsizliğe çare olarak devletin, sadece jandarma ve adliye örgütüne önem vermekle kalmadığı; demiryollarını geliştirerek ülkenin her köşesine süratle ulaşmak istediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla demiryolu siyaseti, asayiş ve savunma gereksinimlerine bir cevap olarak ortaya çıkmaktadır.

### **E. Lozan Konferansı'nın Mali Sonuçları**

Lozan netice itibariyle kurulacak yeni devletin yani Türkiye Cumhuriyeti'nin devletler hukuku açısından meşruiyet temeli veya tapu senedi olarak düşünülebilir. Lozan'ın uzamasına daha doğrusu ara verilmesine yol açan üç nedenin olduğu anlaşılmaktadır:

(i) Musul (ii) Boğazlar rejimi ile (iii) Düyun-u Umumiye/Osmanlı Borçları ve mali kapitülasyonlar<sup>71</sup>. Bir başka deyişle malî bağımsızlık Lozan'ın en çetrefil sorunlarından birisi olmuştur. Dahası Malî sorunlar konusunda Lozan ile de kesin bir çözüm getirilememiş ve 1928, 1933 ve hatta 1936 Düyun-u Umumiye Anlaşmaları yapılagelmiş ve borçların tasfiyesi ancak ellili yılların başlarına sarkmıştır.

Her ne kadar Lozan Antlaşması ile sulh dönemi başlamışsa da; bu üç konuda Boğazlar, Musul ve Düyun-u Umumiye bir paket olarak, Lozan sonrasında da müzakereye devam edilegelmiştir. Nitekim Musul için (1936 Ankara) , Boğazlar için (1936 Montrö), Düyun-u Umumiye için (1933 Paris İtilafnamesi) otuzlu yıllarda imzalanmıştır. Kuşkusuz bu geri kalan üç sorun içinde en kârlı çıktığımız; Paris İtilafnamesi olmuş ve İkinci Dünya Savaşında Frank'ın değerinin düşmesi ile yükümlülüklerimiz reel olarak erimiştir.

<sup>70</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2. Kitap* , Ankara, Bilgi, 1987,s.,s.257

<sup>71</sup> . *ibid*,ss.101.

Lozan'da malî alanda üç hususu gerçekleştirmek istiyorduk:

\**Birincisi* mali Kapitülasyonlardan kurtularak mali bağımsızlığımızı sağlamak;

\**ikincisi* Düyun-u Umumiye (Osmanlı Borçları) için adil bir ödeme planı elde etmek; \**üçüncüsü* savaş tazminatıydı<sup>72</sup>.

Lozan'da karşımızdaki asıl hasım olan İngiltere'nin planı ise; muhtemelen “*ağır mali yükümlülükler/borç servisi artı iç isyanlar*” ile Milli Mücadele döneminde elde edemediği askeri zaferi, uzun dönemde ekonomik çökertme planı ile temin etmek ve/veya tekrar mali boyunduruk altına sokmaktı.

İngiltere açısından sorun, sadece Anadolu'nun kaybı değil; kurulacak yeni bağımsız devletin, ezilen uluslara ve özellikle sömürgesi olan Müslüman ülkelere; Hindistan, Mısır, Sudan, Suudi Arabistan, Afganistan ve Irak vb. başarılı bir örnek oluşturarak, Jingo (İngiliz) Emperyalizmi'ni tehditidir. Daha sonra İngiltere'yi, otuzlu yılların ortalarında Türkiye ile anlaşmaya zorlayan; İrlanda Sorunu, 1926 Genel Grevi'nin gösterdiği üzere Sovyet Sosyalizmi'nin, İngiltere'ye sıçraması olasılığı ve nihayet en ciddisi Hitler ile birlikte Avrupa'da II.Dünya Savaşı tehlikesidir<sup>73</sup>. İngiltere; Taç'ın ve Britanya'nın tehlike altında olması dolayısıyla, artık Türkiye'den; İngiliz İmparatorluğu'na, sömürgelerine yönelen tehditi ihmal etti ve anlaştı.

Aslında Lozan'ın mali hükümlerinin değerini anlayabilmek için Sevres ile karşılaştırılması gerekir. Bu karşılaştırmayı Atatürk'ün<sup>74</sup> kaleminden çıktığı şekilde; bir çizelgeye dönüştürelim (ÇizelgeI/1). Ayrıca özellikle bu karşılaştırma yapıldığında, neden Maliye İdaresi'nin; çekirdek devlet olarak tanımlandığı da ortaya çıkar. Böylece İtilaf Devletleri'nin, Osmanlı İmparatorluğu'nu tedricen yok etmek istediğinde işe önce neden devletin mali işlevinden daha doğrusu çekirdek devleti çökertmekten başladıkları da anlaşılabilir olur. Ayrıca bu hükümlerin nasıl anlaşma metnine döküldüğünü görmek de mümkündür.

<sup>72</sup> İ. İnönü, “Dış İşleri Bakanı Olarak...”, *op. cit.*, ss., ss.32-61.

<sup>73</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2*, *op. cit.*, s. 261.

<sup>74</sup> M.Kemal Atatürk, *Nutuk*, İstanbul, Mavi Yelken Yayınları, 2005, ss.447-448.

(Çizelge: I/1)

### Sevres ve Lozan'ın Mali Hükümlerinin Karşılaştırılması

Sevres'in Mali Hükümleri	Lozan'ın Mali Hükümleri
1. İtilaf Devletleri, Bütçe Hakkı ve vergilendirme yetkisinin kullanımında nihai karar mercii olacak bir Maliye Komisyonu kuracaklardı.	1. Mali ve ekonomik her türlü kapitülasyonlar kaldırılmıştır.
2. Maliye Komisyonu, Maliye Teftiş Kurulu ile Maliye İdaresini denetleyecekti.	-
3. Maliye Komisyonu, Düyun-u Umumiye İdaresi ve Osmanlı Bankası ile birlikte para arzını düzenleyecekti.	2. Osmanlı Borçlarından Türkiye'nin hissesine düşen kısım, ödeme planına bağlanmıştı.
4. Düyun-u Umumiye Geliri dışındaki tüm varidat ile önce işgal kuvvetleri giderleri sonra İtilaf devleti uyuğunun Savaş zararları karşılanacak, gerisi Türklere bırakılacaktı.	3. Düyun-u Umumiye İdaresi ve kendisine bağlı Reji İdaresi ve diğer imtiyazlar kaldırılmıştır.
5. Türkiyece verilecek her türlü imtiyaz, bu komisyonun iznine bağlı olacaktı.	4. Yunanistan savaş tazminatı olarak; Karağaç'ı Türkiye'ye verecektir.
6. Maliye Komisyonunun onayı ile Düyun-u Umumiye'nin bazı gelirlerin toplanması işi mümkün olduğunca yaygınlaştırılarak, bütün Türkiye'de uygulanacaktı.	6. Türkiye para arzında, Osmanlı Bankası ile olan özel sözleşmenin bitiminden itibaren serbest kalacaktır.
7. Gümrükler, Maliye Komisyonu'nun atadığı bir genel müdürce yürütülecek ve 1907 tarifesi (% 8 ) uygulanacaktı <sup>75</sup> .	5. Gümrüklerde 1916 tarifesi (% 11)* beş yıl için (1929 yılına kadar) geçerli olacak daha sonra Türkiye tarifeleri tespitinde serbest kalacaktır.
8. İtilaf devletleri uyruklarına tanınan Kapitülasyonlardan yararlanma (vergi ödememe dahil vb.) hakkı iade edilerek; Yunanistan ve Ermenistan yurttaşlarına da genişletilecekti.	-

**Kaynak:** M.K.Atatürk, Nutuk, İstanbul, Mavi Yelken, 2005,ss.441-449.

\* Haldun Derin, *Devletçilik*, İstanbul,1940,s.25.

Dolayısıyla sözde barış antlaşmasına konulacak mali hükümler ile bir devletin sömürgeleştirileceğinin programlanması, Sevres Antlaşması<sup>76</sup> ile; Dünya Maliye Tarihine de intikal etmiş oldu. İtilaf Devletleri'nin, Sevres Antlaşması ile hasımları Osmanlı Devleti'ni -kendi değişleri ile hasta adamı-

<sup>75</sup> M.Kemal Atatürk, *Nutuk*, op. cit.,s.448.

<sup>76</sup> *Osmanlı İmparatorluğu'nun Çöküş Belgeleri:Mondros ve Sevres*, (Haz:S. Meray- O.Olcay) Ankara, SBF, 1977, ss.114- 127.

yok etme planlarını uygulamaları belki anlaşılabilir; ancak tuhaf olan böyle bir anlaşmaya Osmanlı Devleti'nin, -TBMM hükümetinin muhalefetine rağmen- murahhasları ve kendi hükümeti aracılığıyla imza koyarak intihar etmesidir.

Aslında söz konusu mali sorunların, Lozan Konferansı'nın yarıda kesilmesine yol açan üç önemli konudan (Boğazlar Rejimi, Musul ve Mali Sorunlar) birisi oldukları da dikkate alınmalıdır. Ancak bu fırsatı, İtilaf devletlerine veren; sadece I. Dünya Savaşı'nda yenilmemiz değildi. Osmanlı'nın borç yükü ve Düyun-u Umumiye İdaresi ile Kapitülasyonlardı. Kısacası Osmanlı'nın asırlardır iktisadi zihniyeti red etmesi ve milli ekonomiyi ihmali idi. Dikkat edilmesi gereken husus; Lozan'da<sup>77</sup> bazı geçiş hükümleri hariç, tam bir mali bağımsızlık hedeflenmiş ve elde edilmiş olmasıdır.

**Lozan'ın Ek Malî Sonuçları:** Lozan, milli ve bağımsız bir ekonomiyi hedef aldığından ve Kapitülasyonları da kapsadığından; uzun dönemde bazı ek malî sonuçlar da doğurmuştur: (a) Millileştirmeler (b) Osmanlı Bankası imtiyaz sözleşmesinin uzatılmasına rağmen, senyoraj hakkının elde edilip kullanılması (c) Türk bankacılık sisteminin kurulması ve vergi sisteminin yabancı uyruklulara da uygulanması ile levantenlerin ve azınlıkların ekonomideki tekelinin kırılması.

Dikkat edilirse Gazi'nin Lozan öncesinde dile getirdiği<sup>78</sup> vergi koyma, bunları yabancılara uygulama ve gümrük tarifelerinin serbestçe tespiti ile yerli üretimi koruma haklarına böylece kavuşuyorduk. Ayrıca devlet ve millet olarak istediğimiz alanda yatırım yapmak olanağına sahip olabilecektik. Lozan'ın tek açık bıraktığı mali imtiyaz; Osmanlı Bankası'na verilmiş olan ve 1930'a kadar sürecek banknot ihracı (senyoraj) yetkisidir ki; bu husus da sözleşmenin süresi ile kısıtlıdır. Netice olarak Lozan, T.C. Devleti'nin dolayısıyla Maliye İdaresi'nin bağımsızlığının uluslararası meşru temelidir. Gelecekte Cumhuriyet ve malî sistemi, Lozan anlaşması üstünde yükselecektir. Dolayısıyla Lozan'ın malî hükümleri, Cumhuriyet'e beyaz bir sayfa açma olanağı verdi.

---

<sup>77</sup> *Lozan Barış Konferansı: Konferansta İmzalanan Senetler*, (Çev: S.Meray), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2000,s.13-81.

<sup>78</sup> Gazi M.Kemal, "Üçüncü Toplanma Yılına Açarken", *op. cit.*,ss. 236-260.

## İKİNCİ BÖLÜM

# CUMHURİYET'İN KURULUŞU VE MALÎ DEVRİMLER

### A. Milli Egemenlik ve Milli İrade

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere bir devletin ‘bütçesi’ o toplumun genel iyiliğini/kamu yararını/sosyal refahını nasıl tanımladığını ortaya koyar. Cumhuriyet ile, Saltanat’tan “milli egemenliğe” geçişte iki kademeli bir yol izlenmiştir:

(1) Tek Parti Yönetimi ilk aşamayı oluşturmuştur.

(2) Daha sonraki aşama ise; milli iradenin, toplumun genel iyiliğinin hür olarak tanımlanmasına olanak veren 14 Mayıs 1950 seçimleri ile Çok Partili Rejim/demokrasi olmuştur.

Dolayısıyla Tek Parti Yönetimi; İmparatorluk’tan, ulus-devlete geçilmesinde zorunlu ilk aşama olarak görülebilir. Zira milli iradeye yani sosyal tercihlerin milli-devlet çerçevesinde açıklanabilmesine olanak verilmesi için; bir ulusun ve ülkü birliğinin oluşması gerekli idi. Atatürk devrimleri, millet-i hakime etrafında yeni bir ulusun oluşumunu ve onun ülkü birliğini sağlamayı hedef almıştır. “Ne Mutlu Türküm” vecizesi ile ifadesini bulan ‘kültür milliyetçiliği’ etrafında inşa edilen ulus-devlet projesi, modernleşme tarihimizin en önemli aşamasıdır.

Nitekim İmparatorluğun ve ulus-devletin, sosyal tercihleri/kamu yararı tanımları birbirlerinden temelde farklıdır. Bu farkı gözlemek için Saltanat ve Cumhuriyet dönemi bütçelerine bir göz atmak yeterlidir. Cumhuriyet ile Bütçeler vasıtasıyla mali alanda üç önemli değişikliğin vücuda geldiğini gözlemlemekteyiz:

- a. K. Bütçenin gider kalemlerinin yapısı ve ağırlıkları değişmiştir.
- b. K. Bütçenin gelir kalemlerinin yapısı ve ağırlıkları değişmiştir.
- c. Bütçe gelirlerinin tahsili ve sarfı usulleri yani Maliye İdaresi değişmiştir.

## B. Saltanatın Kaldırılması ve Cumhuriyet'in Mali Siyasetinin Hedefleri

Cumhuriyet ve Saltanat dönemi bütçeleri arasındaki farkı yaratan ilk kalem Saltanat'ın kaldırılması ile hanedanın ve saray giderlerinin tasarrufudur. Örneğin hazine-i hassanın ödeneği 1313 (1897) yılı için 882.550 Lira iken, toplam ödenek tutarı 18.429.411 Liradır. Yaklaşık Osmanlı Bütçelerinin % 4-5 Hanedan'a ayrılmaktadır. İstibdat Dönemi Osmanlı Bütçelerinde; eğitim ve sağlığa bütçede ayrılan ödenekler; Hazine-i Hassa-i Şahane'nin tutarının altında kalmaktadır<sup>79</sup>. Buradan hareketle sosyal refah devleti harcamalarının, Hazine-i Hassaya/Hanedan'a ayrılan ödenekten düşük olduğu sonucu çıkarılabilir. Eğer durum böyleyse 150-200 kişinin refahı için harcanan tutarın milletin refahına tahsis edilenden fazla olduğu sonucuna varılabilir. Eğitim ve sağlık ile bayındırlığa ağırlık verilmeye başlanması, II. Meşrutiyet ile Cavit Bey'in Maliye Nazırlığı döneminde olduğu görülmektedir<sup>80</sup>.

Buradan hareketle, Cumhuriyet'in mali siyasetinin hedefinin; *“halkı, tebadan, insan hakları ile donanmış millete dönüştürebilmek için gerekli, kamu hizmetlerinin (devletin) finansmanı”* olarak özetleyebiliriz. Kısacası, II. Meşrutiyet ile bütçelerde önem kazanan kalkınma ve sosyal refah harcamalarının; Cumhuriyet ile birlikte çeşitlendikleri ve ağırlıklarını artırdığı gözlenmeye başlamıştır<sup>81</sup>. Nitekim demokratik rejime geçilmesiyle bu eğilim artmış ve nitekim giderek K.Bütçe'deki en büyük harcama kaleminiz, bugün Milli Eğitim olmuştur.

Milli Egemenliğin bütçe siyasetine katkısı, K. Bütçeler vasıtasıyla kamu yararının, milli irade tarafından tanımına fırsat vermesidir. Demokrasi'nin halkın, halk için, halk tarafından yönetimi olmasının erdemi; halkın bütçe hakkına sahip olmasındandır. Osmanlı ile Cumhuriyet arasındaki maliye siyaseti açısından farkı yaratan -özellikle on senelik II.Meşrutiyet Dönemi bir tarafa bırakılırsa- birincinin saltanatı/devleti finanse ederek, ikincinin milleti/ekonomiyi kalkındırarak; egemenliğimizi idame ettirmeye çalışmalarıdır.

<sup>79</sup> *Osmanlı Bütçeleri (1864, 1869, 1880, 1897)*, (Haz:Doç. Dr. E. Öner) Ankara, Maliye Bakanlığı, 2007.,ss.,34-35.

<sup>80</sup> *Osmanlı Bütçeleri: 1909-1918*, (Haz: Dr.E.Öner), Ankara, Maliye Bakanlığı, 2000,ss. 7-8.

<sup>81</sup> “Cumhuriyet Devri Maliyesi”, *Maliye Mecmuası*, Sene 1, cilt2, sayı 5-6, 1937,ss3-16.

Aşağıda dört dönemde K. Bütçe özetleri görülmektedir. Bu bütçeler ve değişimleri aracılığı ile siyasal rejimlerin mali anatomilerini tespit etmek mümkündür (Çizelge: II/1):

(Çizelge: II/1)

### Dört Dönemde K. Bütçe Ödenekleri

Ödenek Türü	İstibdat (1897)	Meşrutiyet (1909)	Tek Parti (1933)
Hanedan	882.550 Lira	52.257.027 krş	0
M.Eğitim	8.257 Lira	35.549.695 krş	6.528.327 Lira
Sağlık	16.966 Lira	1.092.080 krş	4.196.884 Lira
M.Savunma	6.512.027 Lira	1.174.154.959 krş	40.651.505 Lira
Borç Servisi	6.459.306 Lira	829.426.202 krş	46.210.355 Lira
TOPLAM	19.796.184 Lira	3.053.954.572 krş	170.474.794 Lira

**Kaynak:** Osmanlı Bütçeleri (1864, 1897), Osmanlı Bütçeleri (1909-1918) op. cit,ss.34-35, Genel Bütçe Kanunları (1924-1970), ss. 82-89.

Yukarıda mutlak rakam olarak ifade edilen ödeneklerin bütçe paylarını elde etmek istediğimizde aşağıdaki çizelgeye ulaşılmış oluruz (Çizelge II/2).

(Çizelge:II/2)

### Dört Dönemde K. Bütçe Ödemeleri Payları

Ödenek Türü	İstibdat (1897)	Meşrutiyet (1909)	Tek Parti (1933)
Hanedan	% 4,5	% 1,7	-
M.Eğitim	% 004	%1,2	% 3,8
Sağlık	% 05	%00036	% 2,5
M.Savunma	% 33	%38	% 24
Borç Servisi	% 33	%27	% 27
TOPLAM	%100	% 100	% 100

**Kaynak:** Osmanlı Bütçeleri, op. cit.

Maliye Bakanlığı, Genel Bütçe Kanunları, Cilt I (1924-1970), Ankara, 1992.

Bu çizelgelerin analizine girersek şöyle özetlemek mümkündür:

Öncelikle, mutlakiyet döneminde önemli ölçüde hanedan giderleri olduğu halde, eğitim ve sağlık giderleri bunun altında kalmıştır. Ancak Meşrutiyet döneminde bile hanedan giderleri, sağlık ve eğitim giderleri toplamından büyüktür. Dolayısıyla Saltanat döneminde Hanedan'ın refahının, halkın refahından daha önemli olduğu sonucuna varılabilir.

İkincisi, sorunun denk bütçe ve sağlam para politikası yani mali disiplini sağlamak ile bitmediği anlaşılmaktadır. Borçlanma devam etmektedir. Ancak borçlanmanın gerekçeleri değişmektedir:

- Saltanat döneminde borçlanmanın nedeni, devletin bütçe gelirlerinin yetersizliği idi. Borçlanma bütçe açığı yani cari giderlerin finansmanı için olup, genelde bir karşılığı yoktu<sup>82</sup>.

- Tek Parti Döneminde ise demiryolu siyaseti/alt yapı yatırımları ve planlı sanayileşme (KİT'ler) yani kalkınma çabası için gerekli olmuştur.

Bütün bunlardan sonra ülkede dört açık olduğuna dikkat çekmekte yarar vardır:

(1) Bütçe açığı veya gelir yetmezliği

(2) İç açık yani yurtiçi tasarrufların yatırımların altında kalması

(3) Dış açık veya cari açık yani yurt içi tasarruf açığının dış alemce finansmanı

(4) Sermaye stoğu açığıdır:Sermaye stoğunun tam istihdamı sağlayacak düzeyin altında olmasıdır.

Burada denk bütçe politikası ile kontrol altına alınabilecek sadece ilk açık olan bütçe açığıdır. Ancak giderler sabitken, vergilerin yani vergi yükünün artırılması, tasarrufları düşüreceğinden iç açığı büyütür. Bu açıklar, bileşik kaplardaki sular gibidir. Oysa Osmanlı Bütçe açığını bile kapatmayı başaramamıştır. Cumhuriyet Yönetimi ilk gününden itibaren bu bilinç ile hareket etmiş ve mali disiplini sağlamaya çalışmıştır. Ancak giderler kısılmadan, gelirlerin artırılması durumunda; iç açığı artırması ve büyümeyi yavaşlatması mümkündür. Dolayısıyla denk bütçe siyasetinin de bir fırsat maliyeti vardır.

Dolayısıyla Tek Parti Yönetimi'nin denk bütçe iddiası gerikalmışlık ve devletçilik/karma ekonomi nedenleri ile ancak kısmen gerçekleşmesi mümkün olabilecek bir durumdu: Cumhuriyet diğer şartlar sabit iken yapılabileceği başarmaya çalışmıştır. Devletin ihtiyaçları, ekonomik kaygıların üstünde tutulmuştur. Kaldı ki bunun da fırsat maliyeti alt yapı yatırımlarının yani kalkınmanın gecikmesidir. Nitekim Başvekil İsmet Paşa,

---

<sup>82</sup> M.K.Atatürk, "Üçüncü Toplantı Yılına Açarken 1 Mart 1922", *Söylev ve Demeçler,op.cit,ss.* 236-260

1930'lu yılların başında TL'nin dış değerinin düşmesinden demiryolları siyasetini sorumlu tutanlara karşı; 200 milyon TL'lık bütçe'den tüm yatırımlara 10-15 milyon TL ayırabildiklerini açıklayarak karşı çıkmaktadır<sup>83</sup>.

### C. Âşar Reformu ve Tarımın Vergi Yüğü

**Âşar Reformu:** Âşar, Osmanlı Devleti'nin şer'i ve en önemli vergi kalemi idi. Cumhuriyet'in ilk yıllarında da uygulandığında ağırlığını koruyordu. Ancak Osmanlı aydınlarının, Namık Kemal'den başlayarak Âşar'a karşı cephe aldıkları görüldü. Nitekim Cumhuriyet öncesindeki temel iktisat politikası belgesi olan İzmir İktisat Kongresi'nin çiftçi gurubu kararlarından belki de en önemlisi, Âşar'ın kaldırılması idi. Ancak Atatürk bu fikrin takipçisi oldu: 1 Mart 1924 günü Meclisi Açış konuşmasında *"Memleketin başında Kurun-u Vusta'nın en insafsız belası olarak hâlâ musallat duran âşarın ilgasını Meclisi Âliye teklif edebilecek bir seviyeyi maliyeye, Cumhuriyet idaresinin bir senede vasıl olması, cidden şayanı memnuniyet ve şükrandır"*<sup>84</sup> demektedir. Türk aydınlarının Âşar'a karşı çıkmalarının nedenlerini üç grupta toplamak mümkündür:

*İlki*, Aşâr'ın tahsili usulü ile ilgili idi. Devletin köylere kadar inen bir maliye örgütü bulunmadığından, "iltizam" usulü ile toplanmakta idi. İltizam usulü vergi müteahhitlerinin açık artırmaya girerek tahsilatı üstlenmeleri demektir. Bu durumda % 12,5 olarak gayri safi ürün üzerinden tahsil edilmesi beklenen Aşâr'ın, keyfi ve mültezimin insafına kalan bir tarife ve matrah ile; tahsili kaçınılmazdı. Aşâr'ın bazı ürün ve bölgelerde Düyun-u Umumiye İdaresi'ne devir edilmiş olması ve kolcuların şiddete başvurmaları ile mültezimlerin komisyonlarını artırabilmek için uyguladıkları zorbalık, köylü ile devletin arasının açılmasına yol açmıştı.

Özellikle devlet, Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkan isyanlar karşısında yeni rejimin selâmeti açısından köylünün siyasal desteğine muhtaçtı. Nitekim 11 Şubat 1925'te başlayan Şeyh Sait İsyanı'nından<sup>85</sup> yaklaşık altı gün sonra 17 Şubat 1925'te Âşar kaldırıldı. Oysa daha bir yıl evvel 1924 Bütçesi müzakerelerinde Maliye Bakanı Abdülhalik (Renda) Bey, Âşar'ın

<sup>83</sup> İsmet Paşa'nın TBMM'de Beyanâtı, *Vakit*, 21.2.1930,s.1.

<sup>84</sup> Gazi M.Kemal, "İkinci Dönem İkinci Toplantı Yılıni Açarken, 1 Mart 1924", *Söylev ve Demeçler*,

*op. cit*,ss.,350-355.

<sup>85</sup> Erdoğan Öner, Mali İdare, *op. cit*,s. 837

kaldırılması ile ilgili talepleri, verginin mali işlevinin önemi dolayısıyla gerçekçi olmadıkları gerekçesi ile red etmişti<sup>86</sup>. Ancak yine de Atatürk'ün 1 Mart 1924 tarihli Açış konuşmasından da böyle bir önerinin varolduğu anlaşılmaktadır<sup>87</sup>. Dolayısıyla Liberal eğilimli Fethi Bey hükümetince; Âşar, bu hükümetin son icraatlerinden birisi olarak; acele ile gerek komisyon ve genel kurulda pek de tartışılmadan kaldırıldı<sup>88</sup>. Ancak iktisadi açıdan Âşar'ın kalkması ile vergi yükünün köylerden, kentlere kaydırılması; geç kalkınma modelleri olan Japon ve Sovyet sanayileşme politikalarına ters bir tutum idi.

*İkincisi*, bu verginin köylü nüfus üzerine yüklenmesi, Türk/Müslüman unsurun ağır vergilendirilmesi anlamında idi. Ayrıca Türkler'in Âşar'ın yanında, askerlik vergisi ödemeleri de kendilerini üretimden koparttığı gibi; savaşlarda kırılmaları servet biriktirmelerini imkânsız kıldığından kendi vatanlarında yoksul düşmüşlerdi. Oysa kentlerdeki Azınlıklar ve Levantenler yabancı uyruk olmaları durumunda vergi mükellefi olmuyorlar ve askerlik de yapmıyorlardı. Vergi sistemi, Türk ve Müslümanlar ile azınlıklar ve Levantenler arasında ekonomik farklılaşmanın kaynaklarından başlıcası olmuştu. Aydınlarımız arasında II. Meşrutiyet ile başlayan iktisadi milliyetçiliğin, vergicilik alanına ilk yansımaları; Âşar'ın kaldırılması olmuştur.

*Üçüncüsü*, Osmanlı Dönemi'nde %10-30 arasında değişen ve hatta - bazen safi hasılat üzerinden- % 50'yi bulduğu iddia edilen vergi tarifesi<sup>89</sup> yanında Âşar'ın tahsil usulü de ürünler arasında değişmekte idi. Örneğin dahilde tüketilen hububatta tarlada harman döneminde aynen tahsil olunan Âşar; ihraç ürünlerinde incir, kuru üzüm, tütün, pamuk, fındık, palamut vb. limanlarda resim olarak nakten tahsil olunmakta idi<sup>90</sup>. Genelde gayrisafi ürün üzerinden alınan bu verginin, zamanla pazarlanan fazla (ürün) üzerine kaydığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla öztüketim vergi dışı kalmaktaydı. Âşar'ın kaldırılması ile mültezimler tasfiye edilmiş olmakla birlikte; tarımdan, tarımdışı sektörlere kaynak aktarımı da tıkanmıştır denilebilir. Böylece Cumhuriyet Yönetimi, sermaye birikiminin kaynağı olarak, tarımı dışlamış bulunuyordu.

---

<sup>86</sup> Abdülhalik (Renda), *TBMM Tutanak Dergisi*, 20.2. 13240(1924), İ.107-c.1,ss. 172-173.

<sup>87</sup> Gazi Mustafa Kemal, "İkinci Dönem İkinci Toplanma Yılına Açarken", *op cit*,ss. 350-355.

<sup>88</sup> *Cumhuriyet Ansiklopedisi*, İstanbul, YKY, 2003,ss. 67-68.

<sup>89</sup> *ibid*,ss. 67-68.

<sup>90</sup> *ibid*,ss.67-68.

Aşağıda Osmanlılar ve Cumhuriyet Dönemi Bütçeleri'nde Âşar'ın payı gösterilmiştir (Çizelge:II/3). Buradan çıkacak sonuç Cumhuriyet ile birlikte; Âşar'ın payı açısından, bir kaç puanlık bir erime olduğu gözlenmektedir. Bu sonuç muhtemelen Düyun-u Umumiye'nin devre dışı kalması ve zorun azalması ile ortaya çıkmış da olabilir veya İmparatorluğun ihraç ürünlerinin yetiştirildiği verimli Rumeli ve Mezopotamya topraklarını yitirmesinin de sonucu da bulunabilir. Ayrıca Cumhuriyet öncesinde Levantenlerin ve azınlıkların aracılık ettikleri ve işlettikleri özellikle Ege ve Çukurova'daki Batılı şirketlerin kontrolündeki, büyük çiftliklerde üretilen ihracat üretiminin durmuş olmasından da kaynaklanmış olabilir. Nihayet Reji İdaresi'nin son bulmasından doğabilir. Böylece Türk tarımı, pazarlama/ihracat ağını da kaybettiğinden; gerilemek veya iç pazara dönmek zorunda kalmış da bulunabilir.

(Çizelge:II/3)

### Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemlerinde Âşar'ın Payı

	1911 Osmanlı Bütçesi	% Payı	1924 Cumhuriyet Bütçesi	% Payı
Âşar	688.590.000 krş	%24,2	27.500.000 Lira	% 21,3
Toplam Gelir	2.844.579.500 krş	%100	129.214.610 Lira	% 100

**Kaynak:** Osmanlı Bütçeleri, op. cit,ss.311-313  
Genel Bütçe Kanunları, c.1., op.cit.,ss.7-9.

Âşar'ın kaldırılması ile birlikte Toprak Mahsülleri Vergisi (Mahsûlat-ı Arziye Vergisi) konulmuş<sup>91</sup> ve bundan başka modern bir Arazi Vergisi getirilmek istenmiş ise de Toprak Mahsülleri Vergisi'nin 1926'da kaldırılması yoluna gidilmiştir<sup>92</sup>. Bu 552 sayılı Toprak Mahsülleri Vergisi Kanunu ile yapılmak istenen istasyonlar ve iskelelerden pazarlanan mahsûlün yerel (orjin) değeri üzerinden % 10'luk bir nakdi resmin alınmasıdır<sup>93</sup>. Ancak Âşar'ın giderek pazarlanan üretim üzerindeki bir vergi olması ve burada yerine getirilen Toprak Mahsülleri Vergisi'nin de aynı yolu izlemesi de bir sorun yaratmıştır. Zira çiftçilerin öztüketimi böylece teşvik olunmaktaydı. Dolayısıyla Âşar'ın kaldırılması, tarımda pazarlanan ve yatırılabilir fazlaların artması sonucunu doğurmakla birlikte; artan nüfusun

<sup>91</sup> İ.Fazıl Pelin, *Finans İlmî*, İstanbul, İsmail Akgün, 1945İ.,s.307.

<sup>92</sup> Erdoğan Öner, *Mali İdare*, Ankara, Maliye Bakanlığı, 2005, s. 845.

<sup>93</sup> “Âşar'ın Kaldırılması Hakkında Kanun'un Müzakereleri”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, 17.2.1925, ss.6-26.

yarattığı öz tüketim artışı ile bu fazlaların zamanla eridiği iddia edilebilir. Aslında 1929 buhranı da, tarım ihracatını çökerterek; Âşar'ın kaldırılmasının köylü refahını artırmasını önlemiş olabilir.

Osmanlı Maliyesi'nin temel vergisi olan Âşar; Cumhuriyet'in ilk iki yılında da, önemini korumuştur: Oranı % 12,5 idi<sup>94</sup>. Âşar'ın 1924 yılı Bütçesi içinde yaklaşık % 22 lik bir gelir payına sahip olduğunu bilmekteyiz. Oysa bu dönemde Cumhuriyet, Düyun-u Umumiye'nin servis yükü ile isyanların yol açtığı ağır savunma harcamalarını (+demiryolu yapımını) finanse etmek durumunda idi. Âşar'ın kaldırılması, tarımdaki vergi yükünü düşürse bile; denk bütçe siyaseti nedeniyle kamu harcamalarındaki artış eğiliminin, toplam vergi yükünü artırması beklenmelidir.

İnönü'nün deyişi ile “köy ihtiyar heyetleri ‘vergisiz devlet olmaz’ diyerek; Âşar Vergisi paylarını, verginin kaldırılmasından sonra bile, bir kaç sene saklamaya devam etmiştir”. Bu tespit Âşar'ın, halk ve devlet açısından; önemini ortaya koymaktadır. Ayrıca bu ifade; Âşar'ın şeri bir vergi olması dolayısıyla halk tarafından benimsendiğini de anlatmaktadır. Âşar'dan sonra hükümetlerin, genelde geçimlik tarım ile uğraşan köylülüğe yönelik vergi uygulamalarında da bir başarı sağlanamamıştır. Toprak Mahsulleri Vergisi, Sayım (Hayvan) Vergisi, Arazi Vergisi, Yol Vergisi, Gelir Vergisi tarımda başarısız olmuşlardır. Zira iktisadi fazla, vergi ve tasarruf arasında paylaşılır. Ancak Cumhuriyet döneminde; tarım sektöründe iktisadi fazla yaratacak ve yatıracak önlemler ihmal edildiğinden, vergi dışı kalmasına rağmen; aydınların beklediği kalkınma gerçekleşmemiştir. Tarım sektörümüz, köylü ekonomisi yani geçimlik ekonomi olmaya devam edegelmiştir. Aslında bu dönemde Cumhuriyet Yönetimi Âşar'ın kaldırılması ile; tarımda umduğu üretim artışını ve kalkınmayı yakalayamadığı gibi, yapılan uyarılara<sup>95</sup> rağmen köylünün yoksulluğuna da çare bulunamamıştır.

Cumhuriyet Yönetimi, geçimlik kırsal kesim işletmeleri yerine; müteşebbis çiftçi işletmeleri koymayı düşünmemiştir. Dolayısıyla, Âşar'ın kaldırılması, Ziraat Bankası ve kredi sistemi, TMO ile taban fiyatları, tarım kooperatifleri politikaları vb. bir bütün olarak dikkate alındığında; geçimlik kırsal kesim tarımının, devletçe desteklendiği de anlaşılabilir.

---

<sup>94</sup> İ. Fazıl Pelin, *op. cit* s. ,303

<sup>95</sup> Ahmet Hamdi Başar, *İktisadi Devletçilik*, İstanbul, Cumhuriyet,1931, cilt 1, s.153

Neticede Cumhuriyet döneminde güdülen tarım politikası dolayısıyla mevcut yaygın geçimlik köylü işletmelerinde vergilendirilebilir bir fazla ortaya çıkmamış ve köylülük de vergi tehdidi nedeniyle pazarlanabilir ve yatırılabilir fazlalıklar üretmekten yani kalkınmaktan ve modernizasyondan sakınmıştır. Dahası tarım, vergi ödeyen değil; net gelir transferi sağlayan bir sektör olmuştur. Ancak Cumhuriyet döneminde devletin, köylülüğe karşı yürüttüğü maliye politikasının veya gelirler ve fiyatlar politikalarının, Âşar ile başladığını unutmamak gerekir.

Bir devletin mali bağımsızlığının, gümrükler gibi alanlarda sınırlı olduğu bir dönemde ağır savunma masrafları ve borç servis yükü altında iken; vergi gelirlerinin % 22'sinden vazgeçmesi ve bunun da kısa dönemde telafi edilmesi pek mümkün değildir. Dolayısıyla Cumhuriyet Yönetimi Âşar ile birlikte vergi politikasında yeni arayışlara girmiştir: (1) Önce 1925'te Toprak Mahsulleri Vergisini denemiş, (2) Arazi Vergisine zam yapmış ancak (3) 1929'dan itibaren gümrükler hasılatını ve derhal (4) İnhisarları (Tekel) gelirlerini sürekli geliştirme yoluna gitmiştir. Böylece Cumhuriyet'in Tek Parti Dönemi Bütçe Gelirleri modeli de oluşmuştur:

(a) Vergiler,

(b) Gümrükler ve

(c) İnhisarlar geliri (+ KİT kârları)

(d) Bunlara zamanla demiryolları ile başlayan iç borçlar ve sanayileşme dolayısıyla da dış borçlar da eklenecektir.

**Âşar Dönemindeki Köylü Vergi Yükü:** Burada kabaca Âşar dönemindeki tarımdaki vergi yükünü hesaplamak istersek, elde yeterli bilgi olmamasına rağmen; Ulusal Ekonomi Kurumu'nun, Âşar sonrası için yaptığı araştırmanın paylarından hareket edebiliriz. Kurumun verdiği hasılatlar oranlanarak Arazi vergisi ve Bina Vergisi hasılatları ayrıştırıldığı gibi; böylece bina vergisindeki köylülüğün payı da korunmuştur. Bu varsayımlarla köylülüğün vergi yükünü hesaplamak mümkün olabilir (Çizelge: II/4).

(Çizelge:II/4)

**Âşar Döneminde (1924 Yılı) Kırsal Nüfus Vergi Yüğü (TL)**

Âşar	Arazi Vergisi	Hayvanlar Vergisi	Özel Orman Hasılatı	Vasıtalı Vergiler	Kırsal Kesimden Toplanan Vergiler	Umumi Varidat % si	Milli Gelirin %
27.5000.000	3.076.190	4.700.500	70.000	11.381.784	46.728.474	%37,13	%4,5

**Kaynak:** Ulusal Ekonomi Kurumu, *op. cit.*,ss.199.

Maliye Bakanlığı, Genel Bütçe Kanunları, *op. cit.*,ss. 6-9.

T.Bulutay-Y.S.TezeI-N.Yıldırım, *Türkiye Milli Geliri: 1923-1948*, AÜSBF, 1974, Tablo .2.A.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; ilk yıllarda Arazi ve Hayvanlar Vergilerinin artırılarak Âşar kaybı telafi edilmek istenmiştir. Ancak 1929 Büyük Dünya Buhran'ı dolayısıyla köylülük yoksullaşınca bu ek yükü taşıyamaz hale gelmiştir. Şöyle ki; Arazi vergisi borcu nedeniyle hazinece satılan tarlalara alıcı bulunamamıştır<sup>96</sup>. Ayrıca 1929'dan itibaren Gümrük Tarifelerini arttırma olanağının elde edilmesi ile İnhisarlar gelirlerinin geliştirilmesi aracılığıyla tarımdaki vasıtasız vergilerin tekrar düşürülmesi yoluna gidilmiştir. Buradan hareketle şunu söylemek mümkündür: Hukuken Âşar, 1925 yılında kaldırılrsa bile; fiilen uygulanmaması 1930'lu yılların başlarına kaymıştır.

Ancak 1930'lu yıllarda geliştirilen iki hasılat kalemi olan Gümrükler ve İnhisarlar Gelirleri vasıtalı vergiler olduğundan, köylülüğün bu sefer de vasıtalı vergiler açısından ödediği tutar artmış; dolayısıyla toplam vergi yükü itibariyle pek değişen bir şey olmamıştır. Böylece Âşar'ın kaldırılması ile vergi yükünün köyden, kente kaydırıldığı<sup>97</sup> veya sanayileşmenin engellendiği iddiaları; verilerle desteklenmemektedir. Netice olarak Âşar'ın kaldırılması ne toplam vergi yükünü, ne de harcamaları değiştirmemiştir. Bu durum, hem ekonomi tarihimizin yazımı, hem de vergicilik açısından da önemlidir: Bir ülkede sektörler arasında anlık önemli vergi yükü kaydırmaları, pek mümkün gözükmemektedir: Zira verginin matrahı olan iktisadi fazlalar ve mükellefler, anlık olarak sektörler arasında yer değiştirmezler. Vergiler de, tıpkı akarsular gibi, suni olarak değiştirilseler bile; aktıkları yatakları pek unutmamaktadırlar.

<sup>96</sup> A.H.Başar, *İktisadi Devletçilik*, c.1, İstanbul, 1931,s. 143.

<sup>97</sup> Nevin Çoşar, *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950)*, İstanbul, Bağlam, 2004,ss. 30-31.

**Âşar Sonrası Tarımın Vergi Yükü:** Bu döneme ait tarıma yönelik bilinçli yapılmış bir vergi yükü hesabı olmamakla birlikte; elimizde Ulusal Ekonomi ve Araştırma Kurumu'nun<sup>98</sup> köylünün, bütçenin vasıtasız vergilere iştirak hissesi olarak verilen hesaplamalardan hareket edebiliriz (Çizelge: II/5). Âşar sonrasında köylülerin vasıtasız vergilere katkı payı, Bütçe gelirlerinin % 10'u civarındadır. Köylü nüfusun % 75'i oluşturduğu bir ekonomide bu pay haliyle düşüktür. Ancak bugün için tarımın, Gelir Vergisi hasılatı içindeki payının % 1 kadar olduğunu kabul edersek; yine de elde edilen oranın yüksek olduğu bile iddia edilebilir. Bu döneme ait vasıtalı vergilerden kırsal nüfusun payını, tespiti elverişli bir çalışma yoktur; yani köylü hanehalkı harcamaları ile ilgili araştırmalar bulunmamaktadır. Dolayısıyla tahmini kendimizin yapması gerekmektedir: Kapalı ekonomi koşulları içinde tarımdan pazarlanan fazlanın, kentli nüfus payı kadar olduğunu kabul etmek mümkündür. Vasıtalı vergiler içerisinde köylülüğün payının ise; pazarlanan fazla yani köylülüğün satınalma gücü ile orantılı olduğunun kabul edilmesi makûl sayılabilir. Kent nüfusu 1927-1940 arasında sırasıyla % 24,22 ile % 24,39 arasında değişmiştir.

(Çizelge: II/5)

**Kırsal Kesimden Tahsil Edilen Vasıtasız Vergiler (Varidat Fasıllarına Vasıtasız Vergilerle İştirak Hissesi) ( '000 ilavesi ile)**

Seneler	Arazi Vergisi	Bina Vergisinden Köye İsalet eden (1)	Hayvan Vergisi (2)	Toplam	Umumi Varidata Oran %
1926/27	7.985	3.250	9.451	19.686	10
1927/28	9.670	2.775	12.541	25.016	12
1928/29	8.200	2.800	13.003	24.003	11
1929/30	8.075	4.175	15.500	25.755	11
1930/31	7.525	4.310	15.250	27.165	12
1931/32	5.400	2.660	15.000	21.065	10
1932/33	4.500	2.075	11.750	18.320	10
1933/34	4.800	2.200	11.250	18.250	10
1934/35	4.750	2.150	10.800	17.700	9
1935/36	5.200	2.300	10.650	18.150	9

(1) Tahmin (2) Hayvanlar vergisinde şehirlilerin hayvanlarına düşen kısım ihmal edilmiştir.

**Kaynak:** Ulusal Araştırma Kurumu, *op.cit.*,s. 172.

<sup>98</sup> *Ulusal Ekonomi ve Araştırma Kurumu*, Ankara, 1940,s.,172.

Türk Vergi Sistemi üzerine bir rapor hazırlayan, J.Picharles<sup>99</sup> çiftçilerin ödediği vasıtasız vergilerin toplam bütçe varidatına oranını (yükünü) 1930-31 yılları için % 15,53 ve 1934-35 yılları için ise % 12,80 olarak hesaplamaktadır. Bu hesaplamada vasıtalı vergiler ile bina vergisi yükü bulunmamaktadır. Bu açıdan yukarıdaki Ulusal Ekonomi Kurumu'nun bulguları ile benzerlik görülmektedir. Zaten hesaplamalar Bütçe tutarları üzerinden yapıldığından, birbirlerinden sapma göstermeleri söz konusu olamaz.

Dolayısıyla Kırsal nüfusun payının vasıtalı vergiler içerisinde yaklaşık olarak % 25 kabulü makûl bir tahmin sayılabilir. Bir bakıma kentli nüfus payı köylülüğün pazarlaması gereken üretim oranını da göstermektedir. Bu takdirde Tarım sektörünün tüm vergileri ve vergi yükü için bir hesaplama yapma fırsatı elde edilmiştir demektir (Çizelge: II/6).

Burada dikkat edilmesi gereken husus; tarımın vergi yükünün yaklaşık olarak ekonominin vergi yüküne eşit bir seyir gösterdiğidir. Bu durumun adaletsiz olduğunu iddia etmek mümkündür. Ancak tarım üzerindeki vergiler, sadece devletin finansmanına hizmet etmekle kalmaz; aynı zamanda köylülüğü pazarlanan fazla yaratmaya ve artırmaya zorlayarak, kentlerin beslenmesini mümkün kılar. Dahası aynı yani takas ekonomisinden, para ekonomisine geçmeye zorlar. Bir bakıma Âşar'ın kaldırılması, tarım ve tarım-dışı sektörler arasındaki vergi yükü dağılımını eşitlemiştir. Kırsal nüfusun kayırılmış olması, bu hesaplara göre söz konusu değildir. Dahası Yol Vergisi gibi bu hesaplara katılmamış kalemler de mevcut olabilir. Ayrıca mahalli idareler ile ilgili vergiler kapsamamıştır.

(Çizelge: II/6)

### Tarım Sektörü Vergi Yükü Tahmini (TL)

Yıllar	Vasıtasız	Vasıtalı	Toplam	Bütçe Gelirlerinin % si	Tarım Hasılasının % si	GSMH % si
1933	18.250.000	42.619.250	60.869.250	% 35,7	% 17	% 5,2
1934	17.700.000	46.020.250	63.720.250	% 34,6	% 16	% 5,1
1935	18.150.000	48.753.250	66.903.250	% 34,3	%15,4	% 5

**Kaynak:** Ulusal Ekonomi Ve Araştırma Kurumu,op. cit,s. 199  
Genel Bütçe Kanunları (1924-1970) cilt i op. cit. sss. 82.-140

<sup>99</sup> J.Picharles, "Türkiye Vergi Rejimine Dair Umumi Mütalaalar", *Maliye Mecmuası*, 1937, sayı 1,c.i, ss.13-30.

**Köylünün Bireysel Vergi Yüğü:** Köylünün 1933-34 yıllarındaki Walker Hines Komisyonu'na<sup>100</sup> biri buğday üreticisi diğeri tütün üreticisine ait yapılan hesaplamaları bulunmaktadır (Çizelge:II/7). Bu çiftçi mükelleflerin vergi yüklerinin gerek tarafsız bir bilim heyeti tarafından hesaplanması ve gerekse bu alanda daha bilgili yabancı uzmanlarca düzenlenmesi bu bulguların güvenilirliğini artırması beklenir. Ayrıca ilginç olan husus farklı tarım kollarındaki çiftçilerin kazançlarının ve vergilerinin önemli ölçüde değişmesine rağmen, vergi yükleri arasındaki farkın çok az olmasıdır.

(Çizelge:II/7)

**1930'lu Yılların Başlarında Tütün ve Buğday Çiftçilerinin Vergi Yükleri**

Tütün Yetiştiren Köylünün Vergi Yüğü		Buğday Çiftçisinin Vergi Yüğü	
Kazanç	400.00 TL	Kazanç	120.00 TL
<b>Vergiler:</b>		<b>Vergiler:</b>	
Yol Vergisi	6.00	Arazi Vergisi	2.00
Arazi Vergisi	56.00	Damga Resmi	0.20
Hayvan Vergisi	12.00	Dahili İstihlak Vergisi :	
Damga Vergisi	5.00	a) Şeker	1.00
Dahili İstihlak Vergisi:		b) Petrol	0,20
a) Şeker	3.00	Yol Vergisi	6.00
b) Petrol	4.00	Hayvan Vergisi	5.00
Tütün üzerinde Tayyare resmi	5.00	Gümrük Rusumu	2.00
<b>İnhisarlar</b> (ticari kârın fevkindeki miktar)		<b>İnhisarlar</b> (ticari kârın fevkindeki miktar)	
Tütün	6.50	Tütün	1.50
Tuz	7.50	Tuz	2.00
Kibrit	1.35	Kibrit	0.50
<b>Vergiler Yekûnu</b>	<b>106.35</b>	<b>Vergiler Yekûnu</b>	<b>25.70</b>
<b>Vergi Yekûnun Kazanca Nispeti (Yük) %26,5</b>		<b>Vergi Yekûnunun Kazanca Nispeti (Yük) %21,70</b>	

**Kaynak:** Walker Hines Komisyonu, op. cit,ss., 111-116.

Aslında durum böyle ise; ödeme gücü ilkesine aykırı bir politika olduğu söylenebilir. Ancak ulaşılan bulguların birbirleri ile çeliştiği de görülmektedir. Nitekim bireysel vergi yükünün, sektörel vergi yükünün yaklaşık beş katı çıkması; en azından Hines ekibinin hesaplamalarının denetlenmesi gereğini ortaya koymaktadır. Zira Hines'in bireysel vergi yükü

<sup>100</sup> Walker Hines et.al., *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki: 1933-1934*, Ankara, Köy Öğretmeni Matbaası, 1936., ss. 111-116.

hesaplamaları, makro veriler ile ilişkisi olmayıp; gözlemlerden veya anketlerden hareket etmektedir.

Diğer bir husus özellikle buğday çiftçisinin adam-başına gelirinin 1930'lu yıllarda bile çok düşük olduğu söylenebilir. Savaşların yıkımının ve arkasından gelen Büyük Buhran'ın çöküntüsünün, özellikle buğday çiftçisinin gelirinde yol açtığı düşmenin; henüz telafi edilemediği anlaşılmaktadır. Ancak yılda 120 lira cari kurla (~ 70 \$)<sup>101</sup> kazanan bir çiftçi (ailesinin) vergi yükünün % 25 çıkması inandırıcı değildir. Nitekim yurt düzeyinde adambaşına gelirin 45 \$ olduğu bir dönemde; köylü adam-başına gelirinin daha da düşük çıkması doğal olduğuna göre, böyle ağır bir vergi yükünün taşınabilmesi pek mümkün görülmemektedir.

#### **D. Maliye Politikasında Zihniyet Değişimi**

Âşar'ın kaldırılması, sağlam para (para arzının artırılmaması), denk bütçe, birbirini izleyen ama bir bütün oluşturan mali reform veya devrimlerin halkaları olmaktadır. Bu arada dikkat edilmesi gereken husus; mali devrimlere paralel olarak Lozan' da adli kapitülasyonların kaldırılması karşılığı yürürlüğe sokulan; Medeni ve Borçlar Kanunlarıyla başlayan hukuk devrimleri ile yasal alt yapının da değişmesidir. Böylece uygarlığın ilk kurumu olan özel mülkiyet rejimi, artık toprak hukukumuzu da kapsayacak şekilde genişletilmiş oluyordu. Sadece Âşar kalkmıyor, aynı zamanda köylü "mirî arazinin" maliki durumuna geliyor ve yasal olarak modern bir tarım işletmesi kurabilme olanağına kavuşuyordu. Aynı zamanda makro düzeyde mülkiyet rejimi, modern bir piyasa ekonomisinin kurulması için uygun hale getirilmiş oluyordu.

Osmanlı'nın uyguladığı Şer'i ve Örfi Vergiler sistemi, Tanzimatla birlikte değişmeye başlamış ve II.Meşrutiyet ile de bu eğilim hız kazanmış idi. Zira Düyun-u Umumiye İdaresi, Maliyemize vesayet etmekte idi<sup>102</sup>. Nitekim bize bütçe kavramını ve uygulamasını kazandıranlar; Kırım Harbi ve sonrasında borç veren ülkelerin temsilcileri olan, Lord Hobart ve Mr. Foster'dur<sup>103</sup>. Ancak Cumhuriyet'in mali devrimleri, Tanzimat ve Meşrutiyet'ten kesin olarak şu noktalarda ayrılır:

---

<sup>101</sup> Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü*, İstanbul, Milliyet Yayınları,1991,ss.16-17.

<sup>102</sup> M.Kemal Atatürk, *Nutuk*, op. cit,ss.447-448.

<sup>103</sup> Lord Hobart-Mr Foster, *op.cit*, ss., 475-519.

(i) Maliye Politikalarının, artık ‘*mali bağımsızlığın*’ devamı gözönüne alınarak düzenlenmesi esastır. Bunun için denk bütçe, kalkınmanın finansmanı dışında dış borca başvurmama, sağlam para, Merkez Bankası’nın kurulması, Milli Bankacılık (İş Bankası vb.) hedef alınmıştır.

(ii) Cumhuriyet ile Tanzimat ve Meşrutiyet’in aksine; bütün malî kapitülasyonlar kaldırıldığından, Düyun-u Umumiye İdaresi ve uzantısı Reji gibi, malî vesayet kurumları tasfiye edilmiş ve mali bağımsızlık elde edilmiştir. Vergilemeyi egemenlik hakkı olarak uygulamaya sokmak mümkün olmuştur.

(iii) Yeni kurulan Merkez Bankası aracılığı ile hazine işlemleri yaparak, devlet harcamalarının zamanında ve yerinde düzgün olarak ödenebilmesi: Para politikası ile Maliye Politikası’nın desteklenmesi.

(iv) Osmanlı Vergi Sistemi’nin ve kalıntısı Şer’i ve Örfi Vergiler’in<sup>104</sup> (Âşar, Ağnam vb.) vergi sisteminden kaldırılması ile Batılı modern vergi sistemini benimseyerek, devletin finanse edilmesi. Devletin tarihi gelir yetmezliği veya bütçe açıkları sorununun çözülmesini mümkün kılacak, bir verimli çağdaş bir vergi sistemine kavuşulması.

(v) Devletin malî itibarının iadesi için, Osmanlı Borçlarından payımıza düşenlerin ödenmesi ve hazinenin malî kredibilitesinin tesisi.

(vi) Vergi sistemini, çağdaş hukuk reformları ile oluşan hukuk devleti alt yapısına oturarak ve vergi yargısını geliştirerek, kanunlarımızı tüm yurttaşlar ile yabancılara uygularken, mükellef haklarını ve vergi yargısını da sağlamak. Ayrıca tahsil usullerini de ıslah ile aracıları (mültezimleri) ortadan kaldırmak ve aynî vergileme yerine nakdî vergilemeyi esas alarak, Maliye İdaresini güçlendirmek.

Bir devletin malî sistemi, ülkedeki iktisadi örgütlenme biçimine, iktidar yapısına/siyasal rejimine ve kalkınma düzeyine bağlıdır. Veya ülkenin malî sistemi bu kurumlarla uyumlu olmak durumundadır. Bir başka deyişle malî devrimler, bu kurumlarla uyumlu oldukları ölçüde gerçekleştiler ve başarılı oldular. Ancak malî devrimlerin sağladığı malî disiplin, ülkenin malî bağımsızlığının idamesi için gerekli ama yeterli değildi. Zira geri kalmışlığın doğurduğu sermaye kıtlığı dolayısıyla halkın yoksulluğu sorunu

---

<sup>104</sup> Süleyman Sudi, *Defteri Muktesid* (Osmanlı Vergi Düzeni), (Haz: Prof.Dr. Mehmet Ünal), Isparta, 1996,ss. 19-31.

devam etmekteydi. Zaten Tek Parti Rejimi'nin kaderini neticede belirleyecek olan, ekonomik kalkınmada yani sanayileşme alanında sağlayacağı başarı idi. İşte bu nedenle devletin kalkınmadan sorumlu kılınması ve kalkınmanın devlet eliyle finansmanı yoluna gidildi.

(vii) Önce alt yapı yatırımları ve doğal tekeller olan demiryolları ile başlayan, inhisar işletmelerinin kurulması ve giderek devletçilik/sanayileşme planı ile sonuçlanan ve vergilerin, kamu hizmetlerinin finansmanı dışında sanayi yatırımları (KİT'ler) için zorunlu tasarruf aracı olarak kullanılması yoluna girildi.

Ancak ülkede mali disiplini ve mali bağımsızlığı sağlama konusunda varolan uzlaşma, devletin kalkınmadan sorumlu kılınması ile iktisadi örgütlenme biçiminin değişmesini (devletçiliği) gündeme getirdiğinde; doğal olarak fikir ayrılıkları yarattı ve muhalefet partileri doğurdu: TPcF<sup>105</sup> (Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası) ve ScF (Serbest Cumhuriyet Fırkası) gibi. Oysa bir devrim içerisinde muhalefet hareketleri; eşyanın tabiatına aykırı olduğundan, bu girişimler gerçekçi değildiler. Yine de bu başarısız muhalefet partileri ve programları; “Çok Partili Düzen”e geçildiğinde kurulacak DP'ye (Demokrat Parti) entellektüel birikim ve kadrolar bıraktılar.

Neticede geriye bakıldığında; İnönü'ye göre Cumhuriyet'in karşılaştığı en önemli sorun<sup>106</sup>, vergi sisteminin oturtulması ve devletin finansmanın gerçekleştirilmesi olmuştur. Osmanlı'nın başaramadığı denk bütçe siyasetini; Cumhuriyet Yönetimi, başarabilmiştir. Nitekim İnönü'nün mali bağımsızlık adına giriştiği bu denk bütçe politikası veya yeterli gelir elde etme çabası, halk arasında kendisine “vergici” adının takılmasına yol açmıştır<sup>107</sup>. İleride C.Başkanı İnönü ile Başvekil C.Bayar arasında ihtilafı yaratan konu da; İnönü'nün yerleştirdiği denk bütçe ve muhafazakâr maliye politikasını, kendisine göre Başvekil Bayar'ın kalkınmanın finansmanı için esnetmeye ve/veya kalkınmak için kullanmaya çalışmasıdır<sup>108</sup>. İnönü, Lozan'ı ve Lord Curzon'un malî tehditlerini hiçbir zaman unutmamıştır.

---

<sup>105</sup> Erik Jan Zürcher, *Terakki Perver Cumhuriyet Fırkası*, (Çev: G.Ç.Güven), İstanbul, İletişim, 2003.

<sup>106</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2*, op. cit,ss. 258-261.

<sup>107</sup> Feridun Ergin, *op. cit*,s., 45.

<sup>108</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2*, op.cit,s. 259.

## E. Cumhuriyet Kurulduğunda Vergi Sistemimiz

Cumhuriyet Yönetimi'nin Osmanlı Dönemi'nden devir aldığı vergi sistemi şu bakımlardan kusurlu sayılabilir:

- (i) Devletin vergileme yetkisinin sadece Osmanlı yurttaşları ile sınırlı olması ve yabancı uyruklulara uygulanamaması.
- (ii) Düyun-u Umumiye'nin, Maliye İdaremize Vesayeti, bazı gelirlere el koyması ve bazı illerin Âşar'ı, Reji İdaresi eliyle vergi tahsil etmesi.
- iii) Âşar ve Ağnam gibi Şer'i ve Örfi Vergilerin kalıntılarının varlığı.
- (iv) Aynî Vergi tahsilatının sürmesi.
- (v) Gümrüklerde kapitülasyonların uygulanması.
- (vi) Yabancı uyruklularla ilgili vergi davalarında yargılama yetkisinin bulunmaması.
- (vii) Âşar ağırlıklı dolaysız vergilerin ve adaletsiz vergi yükünün varlığı.
- (viii) İnhisarlarla ilgili imtiyazların tütün vb.yabancılara verilmiş olması.
- (ix) Devletin malî işlevi için yeterli kaynak yaratamaması.
- (x) Kapitülasyonlar dolayısıyla Düyun-u Umumiye'nin Vasıtalı Vergileri denetlemesi nedeniyle vergi sistemimizin; genelde vasıtasız vergilere dayanması.

Cumhuriyet Yönetimi mali devrimleri ile bütün bu zaafaların hemen hepsini giderip, devletin mali işlevini yerine getirebileceği bir gelir elde etmekle birlikte; kapitülasyonlar dolayısıyla vasıtasız vergilere mahkûm Osmanlı'nın<sup>109</sup> aksine vasıtalı vergilere dayalı bir vergi sistemi kurdu. Yukarıda anıldığı üzere vergi sistemleri ekonomilerin kalkınma aşamasına bağımlıdırlar. Sanayileşmemiş yani tam istihdam öncesi toplumlarda; faktör donanımındaki yetersizlik dolayısıyla, faktör piyasalarının etkin işleyememesi; vasıtasız vergilerin etkin uygulanmasını engeller. Geri kalmış ülkelerde faktör piyasası yerine mal piyasasının vergilendirilmesi, kalkınma, yani faktör arzı, bir başka deyişle sermaye birikimi ve teşebbüs arzları açılarından daha doğrudur.

---

<sup>109</sup> İ.Fazıl Pelin, *Finans İlmî*, op. cit, s. 205.

Vergi yükünün sektörler arasında dağılımı açısından da ilginç bir durum söz konusu idi. Devletin tüm vergileme yetkisi, tarım sektörü ve vasıtasız vergiler üzerinde toplandığından; vergi yükü de bu en yoksul kesim üzerinde yığılıyordu. Ayrıca tarım kesimi, aynı iki vergiyi yani hem Âşar'ı ve hem de askerlik hizmetini birlikte ödemediğinden, yoksul düşmüştü. Hizmetler (bankacılık), ticaret ve sanayi kesimleri; fiilen yabancı uyrukluların (levantenler ve yabancı pasaportlu azınlıkların) denetiminde olduğundan vergi dışında kalmaktaydı. Ayrıca sadece tarım ve tarım-dışı sektörlerdeki Türk ve Müslümanların vergilendirilmeleri, haksız rekabete yol açtığı için milli ekonomiyi ve milli bilinci zayıflatmakta idi. Vergilerimiz, ulusumuz açısından; kamu hizmetlerinin finansmanına katılma payı olmaktan çıkmış, bir cezaya dönüşmüştü.

Aşağıda üç dönemde vergiler ve paylarını karşılaştırmalı olarak gösteren çizelge yer almaktadır. Dikkat edilmesi gereken husus, burada toplam gelirler ile kastolunan K.Bütçe Gelirleri olup; toplam Vergi Gelirleri değildir. Ancak burada dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımının bile zaman içerisinde yer değiştirdiği gözlenmektedir. Osmanlı Döneminde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında Harçlar dolaysız vergi sayılırken, daha sonra dolaylı vergiler arasına sokulmuştur.

*Öncelikle*, vergi adaleti açısından ölçüt olarak kullanılan dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlıkları açıklayıcı olmaktan uzaktır. Dolaysız vergilerin ağırlıklı olması, vergi sistemini adil kılmamaktadır. Örneğin kapitülasyonların geçerli olduğu Osmanlı döneminde dolaysız vergiler ağırlıklı olduğu halde; Âşar'a dayandığından, yoksulluk ve eşitsizlik kaynağı olmuştur. Gelişmiş bir ekonomide vergi sisteminin vasıtasız vergiler ağırlıklı olması halinde; adaletin sağlanabilmesi için, ödeme gücü ilkesi ile birlikte uygulanmaları gerekir.

Ancak kalkınan bir ekonomide dolaylı vergilerin ağırlıklı olması, tasarrufları/yatırımları ve istihdamı artırıyor; daha adil sayılabilir: Nitekim Rawlsian<sup>110</sup> Adalet İlkesi'ne göre vasıtalı vergiler, vasıtasızlara nispetle, tasarrufları/yatırımları artırarak yoksul ve işsizlerin iş bulmasını sağlıyor; gelir dağılımını bozsalar da daha adil sayılmalıdır. Dolayısıyla vasıtasız vergiler ağırlıklı Osmanlı vergi düzenine karşı, vasıtalı vergilere dayalı Cumhuriyet vergi sistemi daha adil sayılabilir. Ancak unutmayalım ki,

---

<sup>110</sup> John Rawls, A Theory of Justice, Mass. Cambridge, Oxford University Press, 1974.

Osmanlı döneminde istihlâk ve gümrük vergilerinin gelişmemelerinin nedeni kapitülasyonlardır<sup>111</sup>.

*İkincisi*, kalkınan yani tam istihdam öncesi ekonomilerde vergi sisteminin vasıtalı vergiler ağırlıklı olması doğaldır. Zira genelde vasitasız vergiler ve özellikle GV ve KV sermaye ve teşebbüs gelirlerini (~faiz +kâr) vergilemek için konulmuşlardır. Oysa sermaye birikimi tamamlanmadan önce bu vergilerden yeterli gelir sağlayacak kazanç veya matrah bulunmamaktadır. Eğer kalkınan bir ekonomi, vasitasız vergilerce zorlanırsa; büyüme yavaşlar ve işsizlik ile yoksulluk artar. Geçmişte Türkiye, aşırı vergi yükünün ve zorunlu tasarruflarla finanse edilen KİT'lerdeki sermaye israfının ve vasitasız vergilerin faktör arzını kısıtlamasının maliyetini, günümüzde işsizlik ve yoksulluk olarak ödemektedir.

*Üçüncüsü*, dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlıkları yanında yapısı da değişmiştir. Örneğin Osmanlı Döneminde ve Cumhuriyet'in ilk iki yılında uygulanan Âşar ile Temettü Vergilerinin yerini, ileride Kazanç ve Hayvan Vergileri'nin aldığını ve Çok Partili Dönemde ise Gelir ve Kurumlar Vergisi'nin doldurduğunu görmekteyiz.

---

<sup>111</sup> İ.Fazıl Pelin,*op.cit.*,s.62.

(Çizelge:II/8)

**Üç Dönemde Vergi Sisteminin Yapısı**

<b>Osmanlı Vergi Sistemi (1911) Kuruş</b>	<b>Osmanlı Mirası: T.C. İlk Yılı (1924) Lira</b>	<b>Tek Parti Yönetimi Vergi Sistemi (1938)</b>
<b>Dolaysız Vergiler: % 47,64</b> Musaffakat ve Arazi: 266.798.000 Temettü: 31.995.600 Bedeli Nakdi: 102.000.000 Tarik Bedeli Nakdisi: 55.393.800 Ağnam,Deve, Camus, Canavar: 195.712.200 Âşar: 688.590.000 Hususi Orman Rüşumu: 5.798.300 Maadin Rusumu: 7.423.200 Vergi Tezkereleri: 3.500.000 + ----- 1.355.211.100	<b>Dolaysız Vergiler: % 34</b> Musaffakat ve Arazi 5.170.000 Temettü ve Harp Kazançları 4.000.000 Vergisi : 500.000 Harp Vergisi: 4.700.000 Davar,deve, canavar resmi: 27.500.000 Âşar 70.000 Hususi Orman Hasılatı: 450.000 Maadin Resmi 40.000 Vergi Tezakiri + ----- 43.930.500	<b>Tüm Dolaysız Vergiler: % 33,4</b> <b>Dolaysız Vergiler: % 15,5</b> Kazanç Vergisi: 22.005.000 Hayvan Vergisi: 15.631.000 Veraset İntikal : 450.000 Maden Rüşumu : 650.000 +----- 38.736.000 <b>Fevkalade Varidat: % 17,9</b> İktisadi BuhranV 14.750.000 Muvazene V. 17.100.000 Hava Kuv.Yardıım 5.500.000 Buğdayı Koruma 7.350.000 + ----- 44.700.000
<b>Toplam Dolaylı Vergiler: %35,42</b> <b>Harçlar: % 4,5</b> Damga resmi : 48.218.100 Harçlar : 42.739.000 Kaydiyeler : 36.778.400 + ----- 127.735.500 <b>Dolaylı Vergiler: %18,8</b> Müskirat resmi: 29.113.700 Tömbeki Bey'iyyesi: 198.400 Gümrük Rüşumu: 470.042.500 Hayvan Sağlığı Resmi: 1.877.700 Saydı Berri: 19.953.000 +----- 535.997.300 <b>İnhisarlar: % 12,1</b> Tuz: 116.964.000 Tütün: 103.813.300 Tömbeki 4.104.000 Barut 7.451.500 Meskukat 29.300.000 Posta ve Telgraf 82.175.200 +----- 343.808.000	<b>Toplam Dolaylı Vergiler: % 36,7</b> <b>Harçlar: % 2,5</b> <b>Damga Resmi</b> 600.000 Hazine Puları 800.000 Harçlar 830.000 İhtira Beratı 5.000 Kaydiyeler 675.000 Cezayinaktiller 300.000 + ----- 3.210.000 <b>Dolaylı Vergiler: %21,8</b> İspirto 1.350.000 Tömbeki Bey'iyyesi 20.000 Gümrük Resmi 25.460.000 Rüşumu Bahriye 700.000 Rüşumu Sihhiye 200.000 Saydı Berri ve Bahri 440.000 +----- 28.170.000 <b>İnhisarlar: %12,4</b> Tuz Resmi 1.600.000 Tütün Resmi 5.294.100 Meskûlat 50.000 PTT 9.100.000 +----- 16.044.100	<b>Toplam Dolaylı Vergiler: % 61</b> <b>Dolaylı Vergiler:% 45</b> Gümrük Vergisi 50.350.000 Muamale Vergisi 27.247.000 Dahili İstihlak V. 21.096.000 Kara veDeniz Av V. 400.000 Nakliyat Vergisi 1.050.000 Sefineler Rusumu 120.000 Damga Resmi 7.450.000 Tapu Harçları ve Kaydiyeler 1.250.000 Mahkeme Harçları 1.650.000 Pasaport,Kaçlılarya ve İkamet Tezkeresi Harçları 900.000 Noter Harçları 550.000 Diğer Harçlar 106.000 Hayvan Sağlık Resmi 70.000 + ----- 112.239.000 <b>İnhisarlar Safi Hasılatı: %16</b> Tütün,Tuz, İspirto ve İspirtolu İçkiler,Revolver, Fişek ve Mevaddı İnfilakiye 35.185.000 Tütün ve İçkilerden Aınacak Müdafaa Vergisi 3.666.000 Kibrit ve Çakmak 1.299.000 Oyun Kağıdı 30.000 +----- 40.110.000
<b>Vergi-dışı Gelirler: %16,94</b> Toplam Gelir: 2.844.579.500	<b>Vergi-dışı Gelirler: %29,3</b> Toplam Gelir: 129.214.610	<b>Vergi-dışı Gelirler:%5,6</b> Toplam Gelir: 250.049.000

**Kaynak:** Osmanlı Bütçeleri (1908-1918), Genel Bütçe Kanunları(1924-1970).

Ancak Hayvan Vergisi'nin de köylüyü zorladığı ve aşiretlerin sayım zamanında sürüleri ile sınır aştığı<sup>112</sup> veya güvenlik güçleri ile çatışmaya varan olaylara sebep olduğu<sup>113</sup> hem resmi belgelerde hem de literatürde yer almaktadır. Böylece dolaysız vergiler olan Âşar ve Hayvan Vergileri'nin ödeme gücüne dayanmamasının sosyal barışı bozduğu anlaşılmaktadır. Nitekim KV ve GV'nin uygulanması da erken olmakla birlikte; DP Programı'nda da<sup>114</sup> (73-78 md.) yer alan dolaysız vergiler ağırlıklı 'adil' vergi sistemine geçmek, mümkün olamamıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere; dolaysız vergiler ağırlıklı vergi sistemi, sanayileşmemiş ülkeler açısından hakkaniyeti temsil eder. Oysa geri kalmış ülkeler açısından da vasıtasız vergiler, işsizlik ve yoksulluk yarattıklarından adaletsizlik kaynağıdır. Zira az gelişmiş ülkelerde gelir dağılımını bozan, işsizlerin alt gelir guruplarında birikmesidir.

*Dördüncüsü*, dolaylı vergilerin; içkiler, harçlar ve inhisarlar varidatı ile başlayarak, giderek önce gümrükler ile muamele ve dahili istihlâk vergilerine (şeker ve petrol) doğru daha sonra da günümüzde KDV ve ÖTV'ye kaydığını görmekteyiz. Devlet bir süre Tek Parti Dönemi'nde Tekel gelirlerini ve KİT kârlarını geliştirmiş olmakla birlikte; günümüzde piyasanın ekonomik hacminin artmasını izleyerek dolaylı vergileri, KDV ve ÖTV gibi unsurlara kaydırmış görünmektedir. Bir başka deyişle, kalkınan ekonomilerde mal piyasaları, faktör piyasalarından daha önce gelişirler; dolaylı vergilerin doğuracağı milli gelir kayıpları yani etkinsizlik maliyetleri daha düşük olur. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere dolaylı vergiler özel sektörün ve piyasaların ve hacimlerinin gelişimini izleyerek tür değiştirmişlerdir. Tek Parti Yönetimi sırasında önemli olan Tekel Hasılatı ile Gümrükler'in, AB ile gümrük birliği sonrası bugün için bir öneminin kalmadığı, K.Bütçe içerisindeki vergi yapısından anlaşılmaktadır. Ancak bugün için ÖTV gizli bir gümrük vergisi olarak kullanılmaktadır. Ayrıca Cumhuriyet'in ilk yıllarında önemli olan resim ve harçların, günümüzde hasılataya katkısı ihmal edilecek düzeydedir.

*Sonuncusu*, 1938 yılına ait Fevkalade Varidat içerisinde yer alan Muvazene, İktisadi Buhran ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi'nin dolaysız ve ücretlere endeksli vergiler oldukları konusunda anlayış birliği

<sup>112</sup> Feridun Ergin, *op. cit.*, ss. 9-67.

<sup>113</sup> Başbakanlık Devlet Arşivi, Dahiliye Vekâleti Emniyet Gn. Md. 23/03/1935, tarih 4119 sayılı Başvekâlet Yazısı.

<sup>114</sup> "DP Programı", *Türkiye'de Siyasi Partiler*, (T.Z.Tunaya) İstanbul, 1952, ss.672-673

mevcuttur. Buğdayı Koruma Vergisi ekmek fiyatlarına konulan bir muamele vergisi niteliğindedir: Dolayısıyla yerinin dolaylı vergiler arasında olması gerekir. Ancak Fevkalade Varidatı parçalamak yerine böyle bir gönderme ile düzeltmeyi yapmayı daha doğru gördük. Buhran ve II. Dünya Savaşı arasında sıkışmış Türkiye'nin Fevkalade Varidat uygulaması, aslında anlayışla karşılanması gereken bir durumdur. 1938 Yılı ile ilgili bir diğer husus, vergi-dışı gelirler kaleminin; ihmal edilir boyuta düşmesidir: Bu gelişme aslında desteklenmesi gereken bir durumdur. Zira kamu hizmetlerinin doğal finansman kaynağı vergiler hatta olağan vergiler olmalıdır. Ancak tekrarlayalım; II. Dünya Harbi'nin ve Hatay'ın İlhakı'nın arifesinde 1938 yılının şartlarının, olağanüstü olduğunu teslim etmek gerekir.

Bu döneme ait vasıtalı ve vasitasız vergiler ağırlıkları ile ilgili bir başka çalışmayı yapan dönemin maliyecilerinden İ.Fazıl Pelin'dir<sup>115</sup>: Pelin'e göre 1897 Bütçesi'nde vasitasız ve vasıtalı vergiler; tutar olarak sırasıyla, 10,3 ve 5,5 milyon kesedir. Pelin bu vergilerin paylarının ise sırasıyla % 60 ve % 40 olduğunu ifade etmektedir. II. Meşrutiyet 1910-11 Bütçeleri'nin ortalaması olarak toplam 30 milyon lira varidat içinde vasitasız vergiler 15 milyon lira, (% 50) ve vasıtalıları 9,5 milyon lira (%32) olarak görülmekte idi.

Pelin'in 1926-1938 Dönemi için yaptığı hesaplamalar vasıtalı ve vasitasız vergilerin ağırlıklarının seyrini saptamıştır<sup>116</sup> (Çizelge:II/9): *“Cumhuriyet bütçelerinde eski rejimlere nazaran tam aksi olup vergilerin ağırlık merkezini, muamele ve istihlak vergileri teşkil etmektedir. Bu yeni vaziyet, büyük bir inkılap hamlesi ile tarımı gelişmeden alıkoyan Âşar'ın kaldırılması ve Lozan'da ekonomik ve finansal egemenliğin temininden sonra, gümrük ve istihlâk vergilerimizin ıslahı sayesinde husule gelmiştir. Bunun mânası düne kadar daha ziyade çiftçinin sırtından geçinen maliyenin bugün istihlâk vergileri ile daha ziyade şehir ve kasabanın sırtından geçinmesidir”*.

Ancak Pelin'e göre *“devlet bütçesinde vasitasız ve vasıtalı vergilerimiz arasındaki nispetsizliğin büyük olduğunu kaydetmek lazımdır. Bütçe gündün güne daha fazla olarak vasıtalı vergiler üzerine dayanmaktadır. Yukarıda verdiğimiz izahlar bunun vergi adaleti ve dayanıklılığı bakımından çok arzu edilebilecek bir şey olmadığını göstermeye*

<sup>115</sup> Ord. Prof. Dr. İ.Fazıl Pelin, *Finans İlmî*, İstanbul, İsmail Akgün, 1945, s.205.

<sup>116</sup> *ibid*,s.206.

kafidir. Nitekim vergi adaleti ve emniyeti bakımından tedrici hamlelerle, irat ve servet vergilerinin ıslahına ve gelirlerinin artırılması ile bütçede iki sistemin nispetleri arasında, daha muvazeneli bir vaziyet vücade getirmeye ihtiyaç vardır<sup>117</sup>.

(Çizelge:II/9)

### İrat, Servet, Muamele ve İstihlak Vergilerinin Karşılıklı Vaziyeti

Senesi	İrat ve Servet Vergileri*				Muamele ve İstihlak Vergileri**			
	Milyon TL		Yüzde ler		Milyon TL		Yüzde ler	
	Tahmin	Tahsil	Tahminin %	Tahsil %	Tahmin	Tahsil	Tahminin %	Tahsil %
1926	33,6	37,7	% 20,1	% 24,9	129	114	%79,3	%75,1
1927	39,1	37,7	% 21,3	%22,8	128	128	%78,7	%77,2
1928	41,6	38,6	% 23	%21,7	140	140,3	% 77	% 78,3
1929	46,2	43,7	% 23,9	%24	147,9	139	%76,1	% 76
1930	47	41	% 23,9	%25,8	150,4	121,9	%76,1	% 74,2
1931	41	36	%25,2	%26,4	121,7	100,4	%74,8	%73,6
1932	33,7	37,7	%25,8	%26,6	97,2	105,4	%74,2	%73,6
1933	56,4	57	%35	%37,6	105	94,9	%65	%62,4
1934	60,5	62,3	% 35,4	%35,6	110,5	112,7	%64,6	% 64,4
1935	62,2	67	%34,7	%36,2	117,4	118,5	%65,3	%63,8
1936	69,7	72	%35,4	33,2	127,2	145,2	%64,6	%66,8
1937	72,2	81	%33,2	%33,5	145,2	160,8	%66,8	%66,5
1938	76	80,5	% 32,3	%33,7	159,7	159	%67,7	%66,3

**Kaynak:** 1939-1940 İstatistik Yıllığı Rakamlarına göre yapılmıştır.

\* Arazi, bina, hayvan, kazanç, veraset ve intikal ile 1932'den beri buhran, muvazene, hava kuvvetlerine yardım vergileri.

\*\*Gümrük, muamele, hususi istihlak, elektrik, oyun aletleri, av, nakliye, sefina, damga, harçlar, hayvan sağlık, mali inhisarlar, mülga vergiler, 1936'dan beri buğdayı koruma vergisi.

Pelin'in itiraz ettiği husus; yoksul Türk köylüsünü vergilendiren vasıtasız vergilerin Âşar ve Ağnam'ın kaldırılması ve vergi yükünün kentlere kaydırılması doğru ise de; uzun dönemde vergi yükünün vasıtalı vergilere oturtulması desteklenemez. Bir başka deyişle, vergi yükünün kentlere kaydırılması için, geçici bir süre ile vasıtalı vergilere dayanılsa da; vergi adaleti açısından uzun dönemde, kenti vergilendirecek vasıtasız vergilerin geliştirilmesi gerekir. Pelin'in bu söyledikleri arasında bir çelişki yoksa da; kalkınan bir ülkede kalkınmanın, tüketimi baskı altına alan vasıtasız vergiler olmadan; nasıl başarılacağı meçhuldür. Kaldı ki vasıtasız vergileme ile azalan tasarruf hacmi, artan işsizlik yani eşitsizlik ve adaletsizlik demektir.

<sup>117</sup> *ibid*, s.206.

Cavit Bey Okulu'na<sup>118</sup> mensup Pelin'in, II. Meşrutiyet'in piyasa ekonomisi ve milli iktisat tezlerini, DP iktidarına taşıma misyonunu sürdüren nadir iktisatçılardan birisi olduğu bilinmekle birlikte "Kalkınma Ekonomisi'nin" meçhul bulunduğu bir dönemde bu tür kitabı yanılgılar, belki hoş görülebilir. Ancak bugün için aynı toleransı devam ettirmek, artık mümkün değildir. Bir başka deyişle, kalkınmanın finansmanı ve hatta gelir dağılımı açısından bakıldığında; Atatürk Dönemi hükümetlerinin vergi politikası, yani vasıtalı vergilerin ağırlığının artması; etkin ve doğal bir tercihti. Kaldı ki devletin ilk ve asli fonksiyonu olan mali işlevi kısacası finansmanı yani vergiler, ekonomi ile uyum açısından doğal seyrini izlemek durumundadır. Aksi halde, kısa dönemde ekonomik kriz ve uzun dönemde geri kalmak kaçınılmazdır. Bu nedenle belki eleştirilmesi gerekenler, dönemin hükümetleri değil; Ord. Prof. İ.Pelin ve hatta aynı tezi savunan maliyecilerdir.

#### **F. Vergi Sisteminin Modernizasyonu : Vergi Devrimleri**

*"Vergi, devletin millet ve memlekete karşı ifasına mecbur olduğu vazifeleri yapabilmesi için icap eden masraflara ferdin iştirak hissesidir"*<sup>119</sup>. Dolayısıyla Kemalist Rejime göre: vergiyi; bireyin, kamu hizmetlerinin finansmanına katılma payı olarak tanımlamaktadır. Bu husus aynı zamanda 1924 Anayasası'nın 84. md. ile düzenlenmiştir. Buradan hareketle Modern Maliye'nin Lindahl fiyatlarına ulaşmak bile mümkün olduğundan, gerçekçi bir duruştur. Lindahl fiyatları ile kastolunan *"vergilerin sosyal malların (kamu hizmetlerinin) her mükellefe özgü bireyselleştirilmiş fiyatları olduğudur"*<sup>120</sup>. Ancak yukarıdaki Kemalist Rejim'in veya Lindahl fiyatlarının, vergiye yaklaşımının 'yarar ilkesi'ne yakın olduğu ifade anlaşılmaktadır. Konuyu Maliye Vekili Fuat Ağralı'nına açıkladığı; *"Kemalist Rejim'in Vergi Islahatı Prensipleri"* ile bağlayalım. Ağralı'ya göre; Lozan Antlaşması ile mali istiklalini temin etmiş olan Kemalist rejimin vergiler konusundaki hedefleri, şöyle sıralanabilir<sup>121</sup>:

1. Adalet ilkelerinden tamamen yoksun vergilerin, halk üzerindeki baskısını bertaraf etmek;

---

<sup>118</sup> Cavit Bey-İbrahim Fazıl(Pelin) et.al, *İstanbul İktisat Komisyonu Raporu:1924*, (Haz: A.Karayılmaz-E.Karayılmaz), İstanbul, İTO Yayını, 220,ss.ii.

<sup>119</sup> Afet İnan, *op. cit.*,s.,3.

<sup>120</sup> Joseph Stiglitz, *Economics of Public Sector*, Newyork, W..W. Norton, 1988, s.132.

<sup>121</sup> Fuat Ağralı, *op. cit.*, ss. 1-12.

2. Yeni vergilerin halkça kolaylıkla ödenmesi, zirai ve iktisadi teşebbüslerin gelişmesine engel olmaması;

3. Vergi tevziatlarının, iratlara (gelirlere) göre olması ve bütün vatandaşlar arasında adilâne (hakça) bir paylaşımına dayandırılması;

4. Büyük sanayinin kurulmasına imkân vermesi;

5. Vergi randımanının, ortaya çıkan devlet vazife ve ihtiyaçları ile mütenasiben (aynı oranda) gelişmesi.

Maliye Bakanı'nın ortaya koyduğu ilkeleri cari Maliye Bilimi ışığı altında özetlersek; vergiler adil ve genel olmalı, ödeme gücüne dayanmalı, yatırımları teşvik etmeli, ölçek ekonomilerine izin vermeli ve gelir esnekliği bulunmalıdır. Bütün bu ilkeler, günümüzde de geçerli olmakla birlikte; Tek Parti Yönetiminin, vergi sistemini kurgularken uyguladığı yöntemin önemli bir zaafi, mükelleflerin katılımı ile oluşturulmaması dolayısıyla hazineci bir görüşe dayanmasıdır. Bu eksiklik, vergi sistemin oluşturulmasında başvurulan sosyal seçim mekanizmasının, o dönemde Tek Parti Yönetimi olmasından kaynaklanmaktadır.

Nitekim Âşar'ın kaldırılması ile başlayan vergi sistemindeki devrim, tıpkı hukuk devrimleri gibi yeni ekonomik, sosyal ve siyasal örgütlenmeler içinde bireyin haklarının ve yükümlülüklerinin düzenlenmesini ve çağdaştırılmasını hedef almıştı. Vergi sistemimizin modernleştirilmesinde kaynak ülke Düyun-u Umumiye İdaresi, dolayısıyla zorunlu olarak ve/veya Anayasal Örgütlenme açısından tarihen örnek aldığımız Fransa olmuştur. Bilindiği gibi bütçe hakkı direnişi, Fransız İhtilali'ne yol açtığından; Maliye ve Vergilerin bu ülkenin siyasal hayatında çok önemli bir yeri olmuştur.

Âşar'ın kaldırılmasına finansman açığı yaratacağı gerekçesi ile itiraz edenler<sup>122</sup> bulunmuş ise de; genel olarak kabul görmediğini ifade etmek mümkündür<sup>123</sup>. Türkiye'de Âşar'a yapılan önemli bir diğer itiraz, daha sonra ortaya çıkmış olup; Japon ve Sovyet hızlı sanayileşme modellerine özenerek, tarımdan sanayiye devlet eliyle kaynak aktarılmasının gereğini ileri sürenlerin eleştirileridir<sup>124</sup>. Özetlersek; Âşar'ın kaldırılmasına karşı

<sup>122</sup> Ahmet Muhtar Bey, "Âşar'ın İlgası", TBMM Tutanak Dergisi, c.14., 15.2.1925, ss.6-28

<sup>123</sup> Başvekil Fethi (Okyar), *TBBM Tutanak Dergisi*, c.14., 15.2.1925, ss.6-28.

<sup>124</sup> Sadun Aren, "İktisadi Kalkınmayı Sınırlandırıcı Rolü Bakımından Ziraat", *SBF Dergisi*, c.xviii, Eylül-Aralık, 1963, No. 3-4., 1-120.

eleştiriler: (i) Mali gayeyi zaafa uğratacağı<sup>125</sup> ve (ii) tarımdan sanayiye kaynak aktarım sürecini yavaşlatacağı noktalarında toplanmaktadır<sup>126</sup>.

Ancak Vergi sistemimizin veya genelde mali devrimlerimizin Fransa örneği esas alınarak gerçekleştirilmesine karşı ilk ve ciddi itiraz, maliyeci olmayan -İttihadcı Kara Kemal'in yetiştirmelerinden- düşünür ve iş adamı Limancı Hamdi'den (Başar) gelmiştir. Vergi sisteminin milli olmasını isteyen A.Hamdi Başar'ın radikal bir önerisi mevcuttur. Tüm vasıtasız vergiler kaldırılmalı ve bunu telafi için, ekmek üzerine bir tüketim vergisi konulmalıdır<sup>127</sup>. Ancak önerileri doğru olsa dahi, bir mali sistem veya daha sınırlı olarak bir vergi sistemi; herhangi bir uzmanın tek başına oluşturabileceği bir model değildir. Tarihi süreç içinde denenerek ve performansı esas alınarak, kolektif olarak /sosyal seçim mekanizması ve uzlaşmayla yani mükelleflerin de katılımı ile zaman içerisinde inşa edilmesi gerekir.

A. Hamdi Başar'ın "milli vergi sistemi" talebinin<sup>128</sup>, bu durumda Fransız mali ve vergi sisteminin iki toplum ve ekonomi arasındaki farklar göz önünde bulundurularak ve vasıtalı vergiler geliştirilerek, mükelleflerin desteğini kazanacak biçimde uyarlanması (adaptasyonu) olarak yorumlanması, daha gerçekçi olur. Ahmet Hamdi Başar bu milli vergi sistemi fikrini Atatürk'e de arz etmek fırsatını bulmuş<sup>129</sup> ve Gazi'nin üç aylık Anadolu gezisine katılmış olmakla birlikte; neticede görüşlerine itibar edilmemiştir. İttihatçıların Milli Ekonomi uygulamaları geleneğinden gelen H. Başar'ın liberal eğilimleri<sup>130</sup>, Serbest Fırka Deneyimi sonrasında devletçiliğin arifesindeki Türkiye'ye ters düşmüş sayılabilir.

Ancak vergi sisteminin modernizasyonu sırasında Batı'dan (Fransa'dan) aktarılmasının,, tıpkı orjinal bir vergi sisteminin inşası kadar güç bir iş olduğunun artık farkındayız. Unutmayalım ki Fransız Mali sisteminin temelinde bütçe hakkının yol açtığı Fransız İhtilali ve doğurduğu insan (mükellef) hakları vardır. Nitekim AB vasıtalı vergiler

---

<sup>125</sup> F.R.Atay, *op.cit*,s.559

<sup>126</sup> Güneri Akalın, *Tarımımızın Sosyo-Ekonomik Yapısı, Vergileme ve Gelişme*, Ankara, SBF, 1975, ss. 97-101.

<sup>127</sup> A.H.Başar, *İktisadi Devletçilik*, , c.1, İstanbul, Cumhuriyet, 1931, ss. 160-161.

<sup>128</sup> Ahmet Hamdi Başar, *Vergi Reformu ve Kalkınma Davamız*, İstanbul, Tüccar Derneği, 1947,ss. 24-32.

<sup>129</sup> Ahmet Hamdi Başar, *Atatürk'le Üç Ay: 1930'dan Sonra Türkiye*, İstanbul, Tan Matbaası, 1945.

<sup>130</sup> Ahmet Hamdi Başar, *İktisadi Devletçilik*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1931.

harmonizasyonunun babası olan Prof. F. Neumark yıllarca Türkiye’de kalmasına rağmen; mali devrimlerden yaklaşık yirmi sene sonra 1949’da bu uyarlamayı Gelir, Kurumlar ve Vergi Usul Kanunları üçlüsündeki ikazlara rağmen başaramadığından<sup>131</sup>, beklenen performansı yakalayamadık. Ancak bugün itibariyle *milli vergi sistemi* ile kastolunması gerekenin<sup>132</sup>:

(i) iktisadi örgütlenme,

(ii) siyasi örgütlenme/sosyal seçim mekanizması/siyasal iktidarın yapısı,

(iii) kalkınma aşaması: Milli gelirin hacmi, sektörel dağılımı ve adam başına gelir,

(iv) iktisadi-mali zihniyet ve toplum ahlâkı,

(v) eğitim düzeyi

ile *uyumlu* bir sistemin oluşturulması bulunduğunu, artık iddia edebiliriz.

Yukarıda; Türk Vergi Sistemi’nin oluşturulmasında hedef alınan mali istiklal ülküsü ile girişilen vergi devrimlerinin, son derece cesur ve ileri atılımlar olduğunu teslim etmek gerekir. Belki Batılı vergi sistemini, kendimize uyarlamayı başaramadık; ancak tercüme kanunlarla da olsa, modern bir vergi sistemine sahip olmayı sağladık. Zaten Tanzimat ve Meşrutiyet ile başlayan mali reform hareketlerinden elde ettiğimiz tecrübeler ile devrimciliği bağdaştırınca; Cumhuriyet’in mali hedeflerini yani denk bütçe ve sağlam para ilkelerini gerçekleştirebilmek, artık mümkün hale gelebildi.

Yeni vergi sistemi ve sonuçları, bizim için meçhul olsa da; hedefimizi biliyorduk: Mali Bağımsızlık. Böylece vergi devrimleri vasıtasıyla maliyemizin modernizasyonunda “yaparak öğrenme” sürecini başlatmış olduk. Aslında Atatürk Devrimleri’nin en büyük katkısı, “bağımsızlık ülküsü”nü gerçekleştirebilmek için girişilen modernizasyon hareketi ile; “yaparak öğrenme” sürecini milletimize kazandırmak olmuştur.

**Vergi Devrimleri:** CHF’nin 1931’de kabul ettiği Program’ında Vergiler ile ilgili iki ilke yer alır: “ *Vergi matrahlarının mümkün olduğu kadar safi irat esaslarına irca hedefimiz olmakla beraber mevcut vergi*

<sup>131</sup> A.H.Başar, Vergi Reformu, op. cit., ss. 31-33.

<sup>132</sup> Güneri Akalın, “21. Yüzyıl’da Piyasa Uyumlu Türk Vergi Sistemi’nin Stratejisi Nasıl Olmalıdır?”, *Tebliğ* (İzmir) Türkiye İktisat Kongresi, İzmir, 5-9 Mayıs 2004.

*kanunlarımızı amelî veya tatbikî bir itina ile ve milletin tediyeye kabiliyetini istihdaf etmeyen bir zihniyetle tekâmül ettirmek hususundaki mesaiye devam olunacaktır*<sup>133</sup> Program'dan vergiler konusunda çıkan sonuç:

- (i) Vergilerin safi irat üzerinden alınması ile
- (ii) ödeme gücü ilkesidir.

Uygulamaya dönersek, vergi devrimlerini anlayabilmek için; 1924 ve 1938 yıllarında hasılat ağırlıkları sırasına göre; vergilerimizi sıraladığımızda, bir değerlendirme yapma olanağı doğabilir. Ancak malî devrimler sadece vergiler ile sınırlı kalmadı, borçlanma, bütçe ile devlet muhasebesi ve hazine işlemlerine kadar maliyenin tüm alanlarına yayıldı<sup>134</sup>. Bu arada yerli ve yabancı uzmanlardan da yararlanıldı.

(Çizelge:II/10)'daki 1924 ve 1938 yılları vergilerinin karşılaştırılmasından öncelikle değişimin yönü ve esası ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, 1938 Malî yılında mevcut vergiler, malî devrimlerin niteliğini ve yönünü ortaya koymaktadır. Bu çizelgeye ayrıca yukarıda incelendikleri için; inhisarları da katmadık. İşte söz konusu çizelgede yer alan 1924 ve 1938 yıllarında hasılat sağlama açısından ilk beşe giren vasıtalı ve vasıtasız vergilerin karma listesi ise<sup>135</sup> :

<u>1924'de:</u>	<u>1938'de:</u>
1. Âşar	1. Gümrük Resmi
2. Gümrük Resmi	2. Muamele Vergisi
3. Müsakkafât ve Arazi	3. Kazanç Vergisi
4. Hayvanlar Vergisi	4. Dahili İstihlâk Vergisi
5. Temettü Vergisi	5. Hayvanlar Vergisi'dir.

Bu çizelgeden ve sıralamadan çıkartılacak ilk sonuç; vergi devrimlerinin ana çizgisinin beklenmeyen bir biçimde vasıtalı vergilerin geliştirilmesi olduğudur. Bunun nedeni ise:

(i) Kapitülasyonların kalkması ile bu alandaki vergi potansiyelini değerlendirme yetkisine kavuşmak yani mali gaye (ii) ekonomi ile uyumlu

<sup>133</sup> CHF Nizamnamesi ve Programı , “Maliye”, md. 2., op. cit.

<sup>134</sup> Maliye Bakanı Fuat Ağralı, *Kemalist Rejimdeki Mali İslahat*, Maliye Mecmuası, c.i, sayı 1, 1937,ss. 1-12.

<sup>135</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, *Genel Bütçe Kanunları*, op. cit.,ss. 8-137.

bir vergi politikasının benimsenmiş olması şeklinde açıklanabilir: Ancak işe başlarken kendi Merkez Bankası bile olmayan yani maliye politikasını, para politikası ile destekleyemeyen bir ülkede; devletin mali gaye ile hareket etmesi ve adaleti ertelemesi rasyonel bir tercihtir: Zira bu politikanın fırsat maliyeti, tıpkı Osmanlı döneminde olduğu üzere; dış borçlanma, ama daha da kötüsü, mali istiklalın tekrar kaybı idi. Ayrıca bir geri kalmış ülkede adil olan, kalkınma için yararlı olan, yani yoksulluktan kurtaran politikadır.

Ayrıca gerek 1924’de 20 ve gerekse 1938’de 23 (22+1) kadar yani çok sayıda vergi olması dikkate değer bir husustur. Ancak yukarıda adları yazılı en fazla hasılat sağlayan ilk beş vergi 1924’de yukarıdaki çizelgedeki vergiler toplamının % 53’nü, 1938 ise % 45’ini sağlamıştır. Bir başka deyişle, vergi sayısının artırılmasının, hasıllata katkısı sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla vergi gelirlerinin tahsilinde; bir konsantrasyon geleneği de mevcuttur. Ayrıca bu konsantrasyon oranının 1924’de % 53 iken 1938’de % 45’e düşmesi, vergi gelirlerindeki bu yoğunlaşmanın giderek azaldığına işaret etmektedir.

Diğer bir husus ise; Genel Bütçe’de 1924’de 20 olan vergi sayısının, 1938’de 23 (22+1)’ye çıkması; hazinenin, mali gaye ile hareket ettiğini yani vergi yükünü artırmaya çalıştığını ifade eder. Zaten ‘Fevkâlade Varidat’ adı altında; 1938 yılı bütçesinde görülen vergi kalemlerinin varlığı, devletin gelir yetmezliği sorununa işaret etmektedir. Oysa bir ülkede çok sayıda vergi olması, vergi uyumu maliyetini ve tahsilat maliyetini yükseltir. Burada vergi sayısının değişmesi ile ilgili açıklamada bulunmakta yarar vardır. Arazi ve Müsakkafât Vergileri 1936 yılında Mahalli İdarelere bırakıldığından 1938 Genel Bütçesinde yer almamaktadırlar.

(Çizelge: II/10)

**1924 ve 1938 Bütçeleri Vergilerinin Hasılat Ağırlıklarına Göre Sıralanması (TL)**

<b>1924 Bütçesinde Yer Alan Vasıtasız ve Vasıtah Vergiler: Hasılat Sırasıyla</b>	<b>1938 Bütçesinde Yer Alan Vasıtah ve Vasıtasız Vergiler: Hasılat Sırasıyla</b>
<b>Vasıtasız Vergiler :</b>	<b>Vasıtasız Vergiler:</b>
1.Âşar ..... 27.500.000	1.Kazanç Vergisi ..... 22.005.000
2. Müsakkafat, arazi ve vilayeti selase maktu vergileri ..... 5.170.000	2.Hayvanlar Vergisi.....15.631.000
3.Davar, Deve ve Canavar resmi..... 4.700.500	3.Madenler Rüsümü.....650.000
4.Temettü ve Harp Kazançları Vergisi 4.000.000	4.Veraset ve İntikal Vergisi..... 450.000
5. Harp Vergisi..... 500.000	+-----
6. Maadin Rüsümü Hasılatı..... 450.000	38.736.000
7 Hususi Ormanlar..... 70.000	<b>Fevkalade Varidat:</b>
8. Vergi Tezakiri..... 40.000	5. Muvazene Vergisi.....17.100.000
+-----	6 İktisadi Buhran Vergisi.....14.750.000
43.930.000	7.Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi 5.500.000
	+-----
	37.350.000
<b>Vasıtah Vergiler :</b>	<b>Vasıtah Vergiler:</b>
9. Gümrük Resmi ..... 25.460.000	8. Gümrük Vergileri.....50.530.000
10. İspirto ..... 11.350.000	9. Muamele Vergisi.....27.247.000
11. Rusumu bahriye ..... 700.000	10. Dahili İstihlak Vergisi..... 21.096.000
12. Saydı Berri ve Bahri.....440.000	11. Damga Resmi ..... 7.450.000
13. Rusumu sıhhiye..... 200.000	13. Mahkeme Harçları.....1.650.000
14.Tömbeki Bey'iyesi..... 20.000	14.Tapu Harçları ve Kaydiyeler..... 1.250.000
+-----	15. Nakliyat Vergisi..... 1.050.000
28.170.000	16. Pasaport, Kaçılırları ve İkâmet harç 900.000
	17. Noter Harçları ..... 550.000
15. Harçlar..... 830.000	18. Kara ve Deniz Av Vergileri..... 400.000
16.Hazine Pulları..... 800.000	19. Sefineler Rusumu..... 120.000
17.Kaydiyeler..... 675.000	20. Diğer Harçlar..... 106.000
18.Damga Resmi ..... 600.000	21. Hayvan Sağlık Zabıtası Resmi..... 70.000
19.Cezayinaktiller ..... 300.000	+-----
20.İhtira Beratı..... 5.000	112.239.000
+-----	<b>Fevkalade Varidat:</b>
3.210.000	22. Buğdayı koruma Vergisi..... 7.350.000
<b>Vasıtah Vergiler Toplamı: 31.380.000</b>	+-----
	<b>Vasıtah Vergiler Toplamı..... 119.589.000</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı , Genel Bütçe Kanunları ( 1924-1970), *op.cit.*,ss.8-137.

Bu dönüşümün bir şekilde açıklanması gerekir. Yukarıda yer alan ve milli vergi sistemlerinin inşasında dikkat edilmesi gereken kriterleri göz önünde tuttuğumuzda değişen öğeler şunlardır<sup>136</sup>: (a) İktisadi ve mali zihniyet, (b) iktisadi ve siyasi örgütlenmeler, (c) kalkınmanın başlatılması. Öncelikle vergi sistemimizdeki devrimi, iktisadi ve mali zihniyetin değişmesi ile açıklayabiliriz. Bağımsız bir ulus-devlet kurma ülküsü, iktisadi

<sup>136</sup> G.Akalın, *Türkiye'de Ekonomi Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisi'ne Geçiş*, Ankara, 2002,ss.209-237.

ve mali zihniyetin değişmesine yol açarak; vergi devrimlerini doğurmuştur diyebiliriz. Bir nevi mali bağımsızlık hedef alınarak; Fuat Paşa'nın söylediği iddia edilen; “*bu devlet borçsuz yaşayamaz*” görüşü reddedilmek istenmiştir. Bu amaçla denk bütçe ve sağlam para yani mali disiplin ilke edinilmiştir.

Ayrıca kalkınma yani sanayileşme devletçilik hareketi ile henüz başlatılmakla birlikte; toplum 1938 yılında da tıpkı 1924’de olduğu gibi yine bir tarım ve geçimlik köylü ekonomisi idi. Milli gelirin hacmi, 1924 ve 1938’de sırasıyla yaklaşık 637 milyon \$ ve 1,5 milyar \$, adam başına gelir sırasıyla 50 \$ ve 88 \$ kadardı<sup>137</sup>. Oysa vergi iktisadi fazladan alınır. Bir bakıma iktisadi fazla, adam başına gelire bağlı olduğundan; geçimlik düzeydeki bir ekonomide vergilendirme potansiyeli yok gibidir. İktisadi fazlanın vergi ile tasarruflar (= yatırımlar) arasında bölüşüldüğünü kabul edersek; aşırı vergi yükünün yani borç ödeme gayretinin, tasarrufların/yatırımların, özel tüketime düşmesine ve/veya sermaye ihracına yol açtığı açıktır.

Dolayısıyla sanayi yatırımlarının finansmanı için dış olanakların, Sovyet kredisi ve onu izleyen Karabük için alınan İngiliz kredisinin kullanıldığı döneme kadar; tek kaynak, kamu tasarrufları veya vergiler idi. Zaman zaman özellikle demiryollarının finansmanı için iç borçlanmaya da baş vurulmuştur. Ülkenin içinde bulunduğu sermaye kıtlığını anlatabilmek üzere, Merkez Bankası'nın döviz rezervi olan 10 milyon \$'lık kredinin, ancak kibrit imtiyazının verilmesi karşılığında temin edilebildiği ve bu kredinin bulunamaması yüzünden bankanın açılışının bir yıl kadar geciktirildiği zikredilebilir<sup>138</sup>. Dahası Merkez Bankası hisseleri, halkın yurtseverlik duygularına seslenilerek gazete ilanları ile halka satılmaya çalışılmış ise de; başarılı olunamış ve elde kalan hisseler; Ziraat, İş ve Emlak Bankaları konsorsiyumuna devir edilmiştir<sup>139</sup>.

1924 yılında en fazla hasılat sağlayan ilk beş vergi arasında tek vasıtalı vergi Gümrük Resmi iken, 1938 yılında ise tek vasıtasız vergi Hayvanlar Vergisi olmuş ve diğerleri vasıtalı vergiye dönüşmüştür. Bu durum sadece Âşar'ın kaldırılması ile açıklanamaz:

---

<sup>137</sup> E. Pakdemirli, *op. cit.*s.16.

<sup>138</sup> İlhan Tekeli-Selim İlkin, *Cumhuriyet Merkez Bankası*, Ankara, TCMB, 1997,ss. 306-307.

<sup>139</sup> *ibid.*s.316.

(i) Kapitülasyonların kalkması Gümrük gelirlerinin artışı için bir kapı açtığı gibi;

(ii) içeride sanayi üretiminin başlaması ile birlikte Muamele ve Dahili İstihlâk Vergileri için kendiliğinden bir matrah doğmuş oldu. Ancak Gümrük Vergisi, tek başına (Muamele+Dahili İstihlâk Vergilerinden) daha fazla gelir sağlamakla birlikte; rakip bir vasıtalı vergiler matrahının da geliştiği anlaşılmaktadır.

Aslında Dahili İstihlâk Vergisi'nin konusu olan şeker, elektrik, havagazı, banka ve sigortacılık muameleleri ile petrol bir süre için devlet tekelinde de bulunan maddelerdiler. Kısacası fiyatları devlet tespit etmekte ve böylece üzerine de kâra ek olarak vergi de koymaktaydı. Dahası 1938 yılında en fazla hasılat sağlayan ilk beş vergi arasına bugün kalkmış olan Hayvanlar Vergisi'nin girmiş olması, bugün için yadırgansa bile; o günkü milli gelirin kaynakları açısından bir fikir verebilmektedir.

Ayrıca milli bankacılık ve sigortacılığın kurulması ve gelişmesi ile Bankacılık ve Sigortacılık Vergisi gibi, yeni vergilere yol açıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim yeni Vasıtalı Vergileri teşvik eden husus; planlı devletçilik politikasının doğurduğu, sanayileşme yani endüstriyel üretim olmuştur. Kalkınma veya sanayileşme; vergi politikasına da yol göstermiştir. Dolayısıyla devlet her yaptığı planlı sanayi yatırımından hem kâr elde etmeye çalışmış ve hem de yaratılan katma değerden de Muamele ve Dahili İstihlâk Vergileri almıştır. Nihayet 1924'de en fazla gelir sağlayan beş vergiden üçüncüsü olan Mûsakkafât ve Arazi Vergileri'nin (Emlâk Vergisi) 1938'de yer almamalarının nedeni; hasılatlarındaki düşme değil, 1936 yılında mahalli idarelere bırakılmalarıdır.

Cumhuriyet Yönetimi, vasıtasız vergi olan Âşarı kaldırmakla birlikte; ilkel bir gelir vergisi niteliğinde olan Kazanç Vergisi'ni Fransa'dan aktararak; kentli nüfus üzerindeki doğrudan vergilemeyi güçlendirmek istemiştir. Aslında Hayvan Vergisi'nin 1938'deki hasılatının 1924 yılına bakışla üç kat artması da<sup>140</sup>, kalkan Âşar'ın yükünün kısmen de olsa Hayvanlar Vergisi'ne doğru kaydırıldığını ifade etmektedir. Öncelikle bu durum bitki tarımının, hayvancılığa bakışla teşviki anlamındadır ki; kaynak dağılımında etkinsizlik doğurmuştur<sup>141</sup>. Dolayısıyla Hayvanlar Vergisi

<sup>140</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, *Genel Bütçe Kanunları (1924-1970)*, op. cit,ss. 8-137.

<sup>141</sup> Walker Hines et. al, *op. cit*,s, 102.

yanında, mahalli idarelerce tahsil edilen Arazi, Yol Vergileri ile Salma da dikkate alındığında; tarımın vergi dışı kaldığı iddiası, pek geçerli sayılamaz.

Nitekim 1938 yılı itibariyle faktör gelirlerini vergilendirme açısından vasıtasız vergiler olarak, tarımda Hayvan (+ Arazi + Yol + Salma) Vergileri ve kentlerde Kazanç (+Bina) Vergileri mevcuttu. Burada zikredilmesi gereken ek bir aynı faktör vergisi ise; hem köylerden hem de kentlerden alınan, *askerlik* hizmetidir. Cumhuriyet, vergi devrimleri ile hem mal hem de faktör piyasalarında yaratılan katma değerden; pay almaya çalışmıştır. Kazanç Vergisi uygulamasının en zayıf yanı, kısmî olması yani tarımı ve küçük esnafı, menkul ve gayri menkul sermaye iradını kapsamaması olmakla birlikte; Gelir Vergisi'ne geçiş için bir temel veya alışkanlık oluşturduğu da açıktır. Ülke o tarih itibariyle kalkınma, mali zihniyet ve eğitim düzeyi açılarından; *genel* bir Kazanç Vergisi'ne -veya Gelir Vergisi'ne- hazır değildi. Bu açıdan bakınca tekrarlayalım; vasıtalı vergiler ağırlıklı bir vergi sistemi ve kısmî bir Kazanç Vergisi doğru seçim idi.

**Vergicilikte Mali Zihniyet ve Değişimi:** Son olarak iktisadi-mali zihniyet konusuna değinmekte yarar vardır. Milli İktisat Politikası (himayeci) politika ile işe başlayan Cumhuriyet Hükümetleri, kalkınmanın yavaş ilerlemesi, demiryolu siyaseti güdülmesi ve Büyük Dünya Buhranı'nın piyasa ekonomisinden ümidin kesilmesine yol açması ile birlikte; iktisadi örgütlenmeyi değiştirmeyi yani Devletçiliği (= planlama +KİT'ler) tercih etti. Uygulama önce CHP Programı'na ve daha sonra Anayasa'ya giren devletçilik ilkesinin, iktisadi zihniyet ve örgütlenmede önemli değişiklik ifade ettiğinden neticede vergi politikasını da etkilemesi kaçınılmazdı. Nitekim K.Bütçeler, bu tarihten sonra fiziki planın (sanayi yatırım ve üretim hedeflerinin) finansman programı işlevini de; üstlenmiş oldular. Böylece vergiler de, kamu hizmetlerinin finansmanı yanında; zorunlu kamu tasarruflarının vasıtası haline geldiler.

Devletçilik sadece etkinlik açısından yani kalkınmayı hızlandırmak için başvurulmuş bir iktisadi örgütlenme olmanın ötesinde; iktisadi milliyetçiliğin aracı olarak kullanıldı. Z.Gökalp'ce 1923'de hedeflenen İktisadi Mucize<sup>142</sup>/ilk onyılıda Batı'yı yakalama ülküsünün gerçekleşmemesi ve hedeflenen ulus-devlet içerisinde de; hâlâ Osmanlıdan miras kalan

---

<sup>142</sup> Z.Gökalp, "İktisadi Mucize", *op.cit.*,ss. 163-165.

azınlıkların ve levantenlerin ekonomik açıdan egemenliklerinin devamı, Cumhuriyet'in iktisadi projesinin gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya koydu.

Böylece devletçilik dolayısıyla vergilere, sadece kalkınmanın hızlandırılması yani sanayileşmenin finansmanı işlevi değil; mülkiyetin/servetin milli unsurlarca denetiminin temini görevi de verildi. Vergilerden, iktisadi milliyetçilik kaygısı ile kalkınma sürecinde zorunlu tasarruf aracı olarak kullanmanın ötesine geçilerek mülkiyet dağılımını değiştirmek için yararlanılması; bazı riskleri de taşıyordu. Öncelikle piyasalarda mülkiyet dağılımının kaynağı vergiler değil; kâr (~tasarruf) olmalıdır. Aksi halde etkinsizliğe israfa yol açılmış olur. Dahası Atatürk'ün vefatından sonra vergi politikamız, iktisadi milliyetçilik gerekçesi ile Varlık Vergisi<sup>143</sup> ve Milli Koruma Kanunu gibi tartışmalı uygulamalar için de kullanılmak istenmiştir.

**Sonuç:** Cumhuriyet'in vergiler konusundaki başarısı, mali istiklali korumak için vergi devrimleri ile öz finansmanı yani denk bütçe ve sağlam parayı; kısacası bugünkü deyimle mali disiplini hedef almasıdır. Zaafları ise; çağdaş bir milli vergi sisteminin tasarımı ve tatbiki için elde hazır bilgi birikiminin ve uygulayacak kadroların bulunmaması ve/veya Batı'dan aktarılan yeni vergi sisteminin, ülkemize uyarlanmasını ihmal etmeleri ile; mükelleflerin katılımıyla oluşturulamamasıdır. Nitekim F.R.Atay, Çankaya'da bu durumu genelleştirerek şöyle dillendirir: “*bilmiyorduk, bilen öğretene de yoktu*”<sup>144</sup>. Ancak akılda tutulması gereken husus, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel vergisinin, 1925'e kadar Âşar ve tahsildarının ise mültezim olduğu gerçeğidir. Nitekim Maliye İdaremi bu zaafları, 'yaparak öğrenme' süreci ile zaman içerisinde telafi etmeye çalışmıştır.

---

<sup>143</sup> Faik Ökte, *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul, Nebioğlu, 1952.,ss. 51-53.

<sup>144</sup> F.Rıfki Atay, *Çankaya*, İstanbul, Cumhuriyet Yayını, 1969, s.451.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# TEKEL (İnhisarlar) İDARESİ ve TEKEL GELİRLERİ POLİTİKASI

### A. Tekel İdaresinin ve Gelirlerinin Doğuşu

Bugün için mali önemini kaybetmiş olan hatta çoğu özelleştirilmiş veya özelleştirme sırası bekleyen inhisarların, Osmanlı ve hatta Tek parti Dönemi'nde hayati önemde olması, günümüz maliyecilerine biraz tuhaf gelebilir. Hatta 1929 yılında İstanbul'da belediyece verilen 'buz inhisarının' bile bulunduğunu ve Merkezi Hükümet'çe kaldırılmak istenmesine rağmen, 'Şehir Emaneti'nce itiraz edildiğini gazete haberlerinden öğrenmekteyiz<sup>145</sup>. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında tek el gelirleri gerçekten çok önemli bir varidat kaynağı idi.

Bu durumu başvekil İ.İnönü şöyle açıklar:”*Cumhuriyetin ilk yıllarında mali meselelerde kendi imkânlarımızın içinde kalmanın güçlüklerinden bahis etmiştim. Gelir sağlayacak her imkânı zorlarken tütün meselesi ve dolayısıyla reji idaresinin kaldırılmasını birinci derecede gelir olarak düşündük. Reji kaldırıldığı zaman komşularımızda olduğu gibi bizde de tütünün serbest bir endüstri olarak bırakılması düşünülmüştür. Böyle fikir cereyanı o günlerde bizde hasıl oldu. Uzun boylu tartıştıktan sonra, çekilmiş olan reji şirketi yerine, devlet elinde tütün inhisarı yapılmasına karar verilmiştir. Bu suretle ilk gününden itibaren hem devlet eline sağlam bir kaynak geçmişti, hem reji tütün işletmesinin kaçakçılığa karşı himayesi için özel bir polis kuvveti bulundurmak gibi bir kâbustan kurtuluyorduk. Yine çok önemli bir mesele de tütünün dışarıdaki değerini muhafaza edebilmektir. Bunun için tütünün cinsini ve onda aranan vasıfları korumak, daimi olarak devlet kontrolüne ihtiyaç gösteriyordu. Bu kaygular idareye hakim olmuştur*<sup>146</sup>.”

Aslında Tekel hasılatında beş kalem gelir vardır:

(i) Birincisi Tekel işletmelerinin **normal** kârıdır. Ücret ve hammadde dışı, faktör gelirleri (= sermayenin getirisi + kira + teşebbüs payı) toplamıdır.

<sup>145</sup> Yunus Nadi, “Buz İnhisarı”, *Cumhuriyet*, 19 Nisan 1929, s.1.

<sup>146</sup> İ.İnönü, *Hatıralar 2*, *op. cit.*,s.262-263.

(ii) İkincisi ise; *monopol kârı* yani bir çeşit vergi olarak toplanandır.

(iii) Bunlara bir üçüncüsünü de eklemek mümkündür. Pozitif dışsallıkları nakite çevirebilmek veya negatif dışsallıklardan sakınabilmek. Örneğin alkol ve sigara tüketiminin yaratacağı negatif dışsallıkları denetim altında tutmak için, *Pigou'cu vergileri* kullanmak mümkündür. Pigou'cu vergiler ile negatif dışsallıklar içselleştirilerek halk sağlığı korunurken, vergi hasılatı da elde edilmiş olur. Veya PTT'nin televizyon yayınlarını kabloluya çevirerek gelir sağlaması, pozitif dışsallıkların içselleştirilmesine örnektir.

(iv) Ayrıca tekele girdi sağlayan çalışanlarının veya çiftçiler ile bayilerinin gelirlerinden kesilen kazanç vergilerinin de bu hasılatla katılması gerekir<sup>147</sup>.

(v)Beşincisi tekel maddeleri üzerine konulan dahili istihlak veya muamele vergileri de hesaba katılmalıdır.

Tekel maddelerine baktığımızda, genelde halk sağlığını ve toplum ahlâkını ilgilendiren öğeler olmakla birlikte; taleplerinin inelastik bulunmaları nedeniyle hem hasılat yarattıkları, hem de devletin güvenliğini ilgilendirdikleri anlaşılmaktadır. İnhisarlar konularının, tekel işletmeciliği şeklinde kavranılmadıkları tarihte; imtiyazla verildiği bilinmektedir. Günümüzde de özelleştirilmeleri ile birlikte; bu imtiyazlar dönemine geri döndüğünü söylemek de, mümkündür. Tarihen Türkiye'de İnhisarların gelişiminde iki öğenin önemli rol oynadığı anlaşılmaktadır:

*Birincisi*, yukarıda da ifade edildiği üzere, inhisarlar gelirleri, Osmanlı döneminden intikal etmiş olmakla birlikte; asıl devletin, Düyun-u Umumiye'nin hasılatına elkoyarak geliştirdiği kalemdir. Örneğin Reji İdaresi ve tütün gibi. Cumhuriyet döneminde kapitülasyonlara son verilmesi ile; Reji İdaresi ve diğer imtiyazlarla birlikte, İnhisarlar dolayısıyla devlete intikal etti. Böylece bir şekilde devlet, kapitülasyonlara son verilmesinin tarihi sonucu olarak, Tekel işletmeciliği ile meşgul olmak durumunda kaldı.

*İkincisi*, 1930'lu yıllardan itibaren izlenen devletçilik siyaseti, inhisarlar işletmelerini devletleştirmenin ötesinde; tekel gelirlerini planın finansman kaynaklarından birisi olarak kullanmaya başlamıştır. İnönü'ye bu konuda da fikir verenlerden belki de en önemli kişinin, Rusya'yı ziyareti

---

<sup>147</sup> Prof. Fatma Doğruel-Prof. A.Suut Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, İstanbul, Tarih Vakfı, 2000,ss.180-185.

sırasında; Stalin<sup>148</sup> olduğu ve Sovyet Planlamasının finansman kaynağı olarak, devlet fiyatlarına zammı gösterdiği hatıralarından anlaşılmaktadır. Belki devletçilik politikası tartışmalı olabilir. Ancak devletçiliğin inhisarlar gelirleriyle finansmanı yerinde bir karardır. Böylece bir taşla iki kuş vuruluyordu. Dolayısıyla devlet, hem tekel gelirleri elde edip devletçilik için kamu yatırımlarını finanse ediyor yani devlet işletmeciliğini uygulamaya koyuyor; hem de planın finansmanını sağlıyordu.

Nitekim Atatürk bu uzun gerekçeyi tek bir cümle ile özetleyerek “*İnhisarlar İdaresi Kurumları'nın malî monopol, ticari teşekkül ve malî valorizasyon kurumu karakterini iktisap etmesi için icap eden esaslı tedbirler almakta ve semereleri elde edilmektedir*”<sup>149</sup> demektedir. Burada valorizasyon kurumu ile kastedilen tütünün dış değerinin korunmasıdır. Rejiiyi millileştiren devlet, tütünün dış değerini korumak sorumluluğunu da üstleniyordu.

## B. Tekel Gelirleri ve Türleri

Dönemin inhisar kalemlerinin tasnifine bakıldığında maliyecilerin mali inhisarlar ve idari inhisarlar olarak ayırımına başvurdukları görülmektedir<sup>150</sup>:

**Mali İnhisarlar:** Tütün inhisarı, Tuz inhisarı, İspirto ve ispirotolu İçkiler İnhisarı, Kibrit ve Çakmak inhisarı, Rovolver, Barut ve Mevadı İnfilakiye (Patlayıcı Maddeler), Fişek ve Av Malzemeleri, Av Saçması İnhisarı, Oyun Kağıdı İnhisarı, Otomatik Tartı Makinaları İnhisarı.

**İdari İnhisarlar:** Posta, Telefon ve Telgraf, Para Basımı İnhisarı, Milli Reasürans, İstanbul, İzmir, Mersin ve Trabzon Limanları<sup>151</sup>.

**Yarı İnhisarlar:** Ancak Haldun Derin<sup>152</sup> yukarıdakilere; ‘Yarı Tekel’ kategorisi ekleyerek, Kabotaj, TCDD, DHY (Devlet Hava Yolları), Milli Piyango’yu da bu kategoriye sokmaktadır.

Cumhuriyet Dönemi’nde yeni Tekeller’in bir bölümünün işletilmesi, bir süre yabancı şirketlere yani imtiyaza verilmiştir. Örneğin kibrit önce bir

<sup>148</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2. Kitap*, Ankara, Bilgi, 1987,s.250.

<sup>149</sup> M.K.Atatürk, “Beşinci Dönem Dördüncü Toplantı Yılına Açarken” 1 Kasım 1938, *op. cit.*, ss.,423-432.,

<sup>150</sup> Cezmi Erçin, *Türkiye’de Vasıtalı Vergiler*, Ankara, Damga Matbaası, 1932, ss.35-39

<sup>151</sup> Ömer Celal Sarç, *Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları*, İstanbul, Eczacıbaşı Vakfı, 1983,s.353.

<sup>152</sup> Haldun Derin, *op. cit.*, ss.138-147.

Belçika sonra Amerikan Şirketine, barut ve patlayıcı maddeler tekeli Fransız şirketine, petrol ve benzin Amerikan Standart Oil'e, ispiro ve alkollü içkiler önce Polonya şirketine bırakılmış ise de sonra Tekel Genel Müdürlüğü'ne geçmiştir<sup>153</sup>. Bu imtiyaza verilmede, bazı siyasi nüfuz sahiplerinin yönetim kurullarına girerek rant elde etmek gayretinden kaynaklandığından hareketle; Serbest Fırka imtiyaza dayalı tekelciliğe karşı çıkmıştır<sup>154</sup>. Dolayısıyla imtiyaz-tekellerinin, devlete geri dönüşünde; Serbest Fırka'nın eleştirisinin dikkate alınması muhtemeldir ve böylece demokrasinin erdemi ortaya çıkmaktadır.

İnhisarlar'ın aşırı kârlarının, bir dolaylı vergi niteliğinde olduğunu ilk belirleyen ve tuz inhisarı örneğini vererek, konuyu gündeme taşıyan; Walker Hines ve ekibinin raporu olmuştur. Hines'e göre tuz fiyatının aşırı yüksek olması, köylünün hayvanlarını beslemesine engel olduğu gibi; kesilen hayvanların derilerinin yeterli düzeyde şaplanmalarını önlemekte idi<sup>155</sup>. Dolayısıyla tuz örneğinden ötürü, tekel hasılatının negatif dışsallık yaratabileceği de anlaşılmaktadır. Ayrıca alkol ve sigara gibi bağımlılık yaratan ürünlerin, aşırı Tekel kârı ve Pigou'cu Vergiler ile satışının; Liberallere göre devletce tedavi edilmesi gereken bağımlıların, hazinece istismarı ve fırsat maliyeti yüksek bir negatif dışsallık olayı olarak da düşünülmektedir.

İnhisarlar gelirlerinin, 1920'li yıllarda Cumhuriyet Yönetimi tarafından; demiryolu yapımının finansmanı için kullanıldığı bilinmektedir. Hatta bu durumu açıklamak üzere yetkililerce, kaçak tütün içilmemesi, halka tavsiye edilerek; içtikleri sigaranın dumanının boşa gitmeyeceği ifade edilmekte idi<sup>156</sup>. Tekel gelirleri, 1930'lu yıllarda ise artık devletçiliğin daha doğrusu planın finansmanı için kullanıldığı gibi; devlet, Merkez Bankası'nın kurulması için, gerekli döviz rezervini sağlayacak 10 milyon \$'lık krediyi bile, ancak kibrit inhisarını bir yabancı şirkete 20 yıl süre ile vererek sağlayabilmiştir.

---

<sup>153</sup> *ibid.*,s. 353.

<sup>154</sup> Hazım Atıf Kuyucak, *Para Kredi ve Banka*, cii, ss. 258 -265.

<sup>155</sup> Walker Hines et al., *op. cit.*,ss.130-131.

<sup>156</sup>F.Doğruel-S.Doğruel, *op. cit.*,ss.150-151.

### C. Tekel Gelirlerinin Tarihi Seyri

Tekel Tarihini yazan tarihçiler, Cumhuriyet Devri Tekel tarihini, iki döneme ayırmaktadırlar<sup>157</sup>: (a) Geçiş Dönemi (1923-1932) ve (b) Tekel Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu (1932) . 1930 yılına kadar Maliye Bakanlığı bünyesinde ayrı ayrı çalışan inhisarlar kurumlarına, Tekel Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanarak tüzel kişilik verildi. Daha sonra 1931 yılında Gümrükler ve Tekel Bakanlığı kurularak, Tekel Genel Müdürlüğü bu bakanlığa bağlandı. Böylece Maliye Bakanlığı da asli görevine dönmüş oldu. Tekel'in yayımlanan Resmi Tarihi'nde yer alan gelirler ile resmi metinler yani bu araştırma için kullandığımız kaynak olan Kesin Hesap Kanunları (1924-1941) tutarları<sup>158</sup> birbirlerini tutmamaktadır. Daha güvenilir olan, resmi kaynağa yani Kesin Hesap Kanunları'na itibar edilerek aşağıdaki çizelge hazırlanmıştır (Çizelge: III/1).

Aynı Tekel hasılatı toplamına mutlak rakam ve K.Bütçe içerisindeki payı açısından da bakmak mümkün olup, buradan ilginç sonuçlara varılabilir. Dikkat edilmesi gereken husus, inhisarlar kalemlerinin zaman içerisinde sürekli değişmesidir. Örneğin Şeker ve Şekerli Maddeler, Petrol ve Benzin, Darphane, PTT zaman içerisinde inhisar konusu sayılmışlarsa da; daha sonra vazgeçilmiştir. Bir başka deyişle Tekel hasılatı, bu dönem için incelendiğinde şu eğilimler göze çarpmaktadır.

---

<sup>157</sup> *ibid*,ss. 158-159.

<sup>158</sup> T.C.Maliye Bakanlığı, *Kesin Hesap Kanunları (1924-1941)*; Ankara, 1992.

(Çizelge:III/1)

**Tekel Hasılatı Kalemleri (1924-1938)**

Yıllar	Tütün	Tuz	İspirto ve Alkollü İçkiler	Kibrit ve Çakmak	Barut ve Fişek	Petrol ve Benzin	Oyun Kağıdı	Mesku- kat: Darp- hane	PTT	Şeker ve Şekerli Md.
1924	1.080.000	5.486.993	-	-	-	-	-	7.200	4.196.430	-
1925	2.353	10.180.258	-	1.206.598	3.992	-	-	3.992	6.338.849	-
1926	9.728.671	9.214.911	937,982	1.649.165	237,463	4.666.501	-	5.365	5.574.648	3.778.328
1927	18.850.063	8.005.570	3.070.604	3.000.019	3.061.421	13	-	25.060	8.139.326	12.247.592
1928	22.110.145	7.116.887	4.273.819	1.589.173	689.845	5.769.871	31.009	13.485	6.115.085	6.268.172
1929	24.000.000	8.010.000	3.658.825	1.835.000	143.051	3.074.039	17.268	13.798	5.734.408	6.237.400
1930	23.500.042	7.653.768	3.302.468	1.530.254	54.287	-	27.075	35.619	5.811.109	-
1931	21.080.008	7.217.616	3.840.000	1.915.196	255.456	-	26.056	-	-	-
1932	22.358.586	6.557.042	8.612.012	1.800.109	115.768	-	50.530	-	-	-
1933	20.100.000	7.200.000	1.964.223	1.800.102	46.891	-	51.555	-	-	-
1934	19.175.602	6.306.093	7.608.534	1.277.283	1.841	-	27.115	-	-	-
1935	30.885.179	-	2.808.209	1.107.139	-	-	58.160	-	-	-
1936	35.289.776	-	3.350.000	1.216.966	-	-	20.974	-	-	-
1937	34.427.380	-	3.672.640	1.251.656	-	-	63.880	-	-	-
1938	36.802.026	-	3.841.067	1.339.478	-	-	67.760	-	-	-

(\*) 1935 ve sonrası tütün, tuz, içki, revolver ve mevadî infulakiye toplamıdır

(\*\*) 1935 sonrası Müdafaa Pulu hasılatı, içkiler hanesine yazılmıştır.

**Kaynak:** T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları (1924-1941), Ankara,1992.

(1) Tekel hasılatı (1923-1938) döneminde mutlak rakam olarak  $(42.050.331/10.770.628)= 3,9$  misli, yaklaşık dört misli artmıştır. Devletin K.Bütçe tahsilatı ise bu dönemde  $(329.333.942/138.450.305)= 2,4$  kat yükselmiştir. Doğal olarak buradan çıkan sonuç, Tekel hasılatını artırmannın, vergi hasılatını artırmaktan; daha kolay ve verimli olduğudur.

(2) Mutlak rakam olarak 3,9 misli artan Tekel Gelirlerinin K.Bütçe payının ancak  $(12,8/7,8) = \% 70$  oranında artması, K.Bütçe gelirlerinin de arttığına işaret etmektedir. Dahası 1927 yılında Tekel hasılat payının  $\% 27,7$  çıkmasına rağmen bu tarihten itibaren azalarak 1938’de  $\% 12,8$ ’e kadar gerilediği anlaşılmaktadır. Ancak bu gerileme, geniş ölçüde Tekel hasılatına giren kalemlerin değişmesinden kaynaklanmaktadır. Böylece, bu kalemlerin bir başka ad altında tahsiline devam edilmiştir (Çizelge: III/2).

(Çizelge:III/2)

### 1924-1938 Döneminde Tekel Hasılatı

Yıllar	Tekel Hasılatı Toplamı (1)	K.BütçeToplam Varidat Tahsilatı (2)	Tekel Hasılatı Payı: (1)/(2)
1924	10.770.628	138.450.305	$\% 7,8$
1925	17.732.050	180.183.547	$\% 9,8$
1926	35.029.973	180.363.257	$\% 19,4$
1927	56.399.668	203.564.939	$\% 27,7$
1928	53.967.291	221.729.458	$\% 23,4$
1929	46.486.389	224.169.949	$\% 20,7$
1930	41.914.622	217.451.343	$\% 19,3$
1931	34.333.332	185.538.215	$\% 18,5$
1932	39.674.047	214.365.254	$\% 18,5$
1933	33.162.771	198.947.884	$\% 16,7$
1934	34.396.468	241.229.796	$\% 14,3$
1935	34.858.687	266.784.998	$\% 13,1$
1936	39.877.716	270.805.298	$\% 14,7$
1937	39.415.556	314.170.810	$\%12,6$
1938	42.050.331	329.333.942	$\% 12,8$

**Kaynak:** Maliye ve Gümrük Bakanlığı, *Bütçe Kesin Hesap Kanunları (1924-1941) op. cit.*

(3) Tekel hasılatına giren kalemlerin sürekli değişmesi, devletin finansman ihtiyacı kadar; iktisat politikası ve iktisadi zihniyetin gelişmesi ile de izah edilebilir. Örneğin önceleri şeker ve şekerli maddeler tekelleştirilmiş ise de; daha sonra KİT olarak kurumlaştıkları anlaşılmaktadır. Devletçilik politikası, 1930’lu yılların ortalarından itibaren tekelleştirilmiş gelirlerinde bir ayıklama yaratmıştır.

Ancak Şeker, Benzin ve Gaz'ın ithalinin devlet tekelinde oldukları dönemde; kısacası tekel maddesi sayıldıklarında hasılat yaratma kabiliyetlerini, üzerlerine konulan diğer resimleri de kapsayacak biçimde bir çizelge ile örnekleyerek ortaya koyalım<sup>159</sup> (Çizelge:III/3).

(Çizelge: III/3)

**Gaz, Şeker ve Benzinin İnhisar Gelirlerine Birim başına Katkısı (Kırş)**

İnhisar Maddeleri	Gümrük Resmi	İstihlak Resmi	İnhisar Resmi	Rusum Yekünü	Mübayaa Fiyatı	Maliyet ve Rüsum fiyatı
Gaz	1,25	6	8	15,25	3,50	18,75
Şeker	3,80	15	8	26,80	16,75	43,55
Benzin	2,50	0	8	10,50	10,50	21

**Kaynak:** Âli İktisat Meclisi Raporları, *op. cit.*,s. 78.

Şeker örneğinden ilerleyecek olursak, 1928 yılında satınalma fiyatı (mübayaa) 16,75 kırş üzerine, 26,80 kırş. tutan resimler toplamı eklenince, maliyet fiyatı 43,55 kırş'a yükselmektedir. Ancak ulaştırma ve toptancı ve perakendeci kârları da eklenince şekerin perakende satış fiyatı kilo başına 60 kırş'a çıkmaktadır<sup>160</sup>. Bir başka deyişle 1928 yılı itibariyle şekerin perakende satış fiyatının % 45'ini yani yaklaşık yarısını resimler oluşturmaktaydı. Diğer tekel mal ve hizmetlerinde de benzer resimler ve paylarının olduğu anlaşılmaktadır.

Şeker veya gaz gibi zaruri ihtiyaç maddelerinin maliyet fiyatının yaklaşık dört katına tüketiciye satılmasının tüketimi düşürdüğü; bunun da, örneğin tuzda, hayvanların beslenmesi ve derilerin şaplanması açısından üretim kayıpları doğurduğu yabancı uzmanların raporlarından<sup>161</sup> anlaşılmaktadır. Bu haklı eleştiriler, muhtemelen hükümetçe de kabul edilmiş olmalıdır ki, büyük buhrana karşı oluşturulan 12 Nisan 1930 tarihli İktisadi Program'da şöyle denilmekteydi: “*Md. 17: Devlet inhisarları, milli iktisat noktai nazarından zararlı olmamak şartı ile; hazinenin varidat membalarıdır. Ancak inhisarlar ekseriya dahilde istihsali himaye eden, mümkün ve lâzım bazı sanayileri tesis eyleyen ve fülî inhisarların*

<sup>159</sup> Âli İktisat Meclisi, *Raporları: 1928*, Ankara, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1929, 78.

<sup>160</sup> *ibid.*,s. 78.

<sup>161</sup> Walker Hines *et.al*, *op. cit.*,s.130.

*pahalılığına karşı vatandaşı müdafaa eden birer iktisadi cihaz gibi çalışmak imkânına sahiptirler.”*

Devlet, bu resmi belgede açıkladığı üzere; Tekel’i varidat kaynağı görmenin ötesinde; bizzat devletçiliğin yani kamu işletmeciliğini bir uygulama aracı olarak, düşünmektedir. Nitekim sonunda Tekel bir KİT hatta KİK’e (Kamu İktisadi Kurumu) dönüştürülecek, ancak 1983’ten sonra başlayan piyasalaşma sürecinde özelleştirme kapsamına alınacaktır. Devlet, yukarıdaki ifade dikkate alındığında Tekel İdaresini:

(a) Gelir tahsilat veznesi,

(b) KİT yani sanayileşme ve istihdam ünitesi,

(c) Tüketici ve üreticiyi (çiftçileri) himaye yani gelir ve fiyatlar politikaları aracı,

(d) İhracat ve ihraç ürünlerinin kalitesini (değerini) koruma birimi olarak görmektedir.

Burada İktisat Teorisi’ne bir gönderme yapmanın zamanı gelmiştir sanırım. Batı’daki Devlet Tekel’lerinin kaynağında “doğal tekeller” olgusu mevcuttur. Telefon, elektrik, doğal gaz veya demiryolları gibi. Nitekim 233 sayılı KHK’deki KİK tanımı da, doğal tekelleri çağrıştırmaktadır. Oysa metinde KİK sayılan, tütün, içki, tuz veya çayın, doğal tekeller olmadığı da açıktır. Tarihi bir sürecin ürünü de olsa 233 numaralı KHK de yer alan ve İktisat Teorisi ile çelişen bu tanım yanlışlığının, artık AB adayı modern bir devlete yakışmadığı ve düzeltilmesi gerektiği ortadadır.

(4) Son olarak Tekel hasılatının, devletin gümrük gelirinin pek bulunmadığı 1929 öncesi dönemde; bugünkü ÖTV’ye benzer bir işlev üstlenerek, çoğu ithal edilen bu maddeler üzerinde fonksiyonel bir gümrük vergisi olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Tekel hasılatı, devletin gümrükler üzerindeki yetkilerinin sınırlı kaldığı güç döneminde; kurtarıcı olmuş denilebilir.

Sonuç: Buraya kadarki analizlerden; aşağıdaki sonuçlara varılması mümkün sayılabilir:

(i) Devletin Tekel politikası, Düyun-u Umumiye İdaresi’ne bağlı Reji İdaresi’nin devir alınması ile; doğal tekelden ziyade, imtiyaz geleneğine uygun olarak; varidat kaygısı üzerine kurulmuştur. Bir başka deyişle tuz,

tütün, içki, gazyağı veya şekerin tekel konusu sayılmasını zorunlu kılan; İktisat Teorisi'nden kaynaklanan bir gerekçe yoktur. Dolayısıyla bu tür inhisarlarda mali gaye rol oynamıştır.

(ii) Böylece Tekel İşletmelerinin, iktisadi bir zorunluluk olmamasına rağmen kamuca kurulmasında devletçiliğin rolü olmakla birlikte; ideolojik nedenlerden, açıkça Sosyalizm kaygısından kaynaklanmadığını ifade eden yazarlar vardır. Nitekim Devlet Tekel'i olgusu, devletçilikten de öteye sadece sermayenin değil, piyasanın da kamulaştırılması demektir. Dolayısıyla devlet tekeli, devletçiliği de aşan bir müdahaledir. Oysa dönemin devletçilik uygulamaları içerisinde yer alanlardan bazılarının, İktisat Vekili M.Ş.Özkan'ın, Sanayi Genel Müdürü A.Şerif Öney'in, Kadrocuların, Şevket Süreyya'nın vb. ideolojik kaygılarla da hareket ettikleri yazılarından ve görevden uzaklaştırılmalarından da anlaşılmaktadır.

(iii) Bu nedenle dönemin kitaplarında veya resmi belgelerde inhisar gelirleri, vasıtalı vergiler içerisine konulmuşlardır. Ayrıca devletin, gelir ihtiyacına göre konjonktürel olarak, İnhisarlar hasılatını artırıp azalttığı anlaşılmaktadır. Gümrük tarifelerinin serbest bırakılmasından önce toplam genel bütçe gelirlerinin % 27,7'sine varan inhisar gelirleri, 1938'de % 12,8'e düşse bile; II. Dünya Savaşı sırasında tekrar artacaktır.

(iv) Tekel gelirlerine, ihtiyaç doğuran iki yatırım türü; alt yapı yatırımları, özellikle demiryolları yapımı ile devletçilik siyaseti ile sanayileşme yani planın finansmanı, olmuştur. Dolayısıyla Tekel gelirleri, kamu tasarruf/yatırım fonunu finanse etmiştir.

(v) Gümrük tarifeleri üzerindeki yetkimizin kısıtlandığı 1929'a kadarki dönemde Tekel maddeleri, ithalatı da kapsayacak şekilde tutularak yerli sanayi himaye edildiği gibi; yatırım fonu da oluşturmuş ve istihdam artışları sağlamıştır. Ayrıca Tekel'in, tütün, şeker pancarı ve çay vb. tarımına ve çiftçilerine katkıda bulunduğu açıktır.

(vi) Geçmişte devlete varidat sağlamak için kurulan Tekel, günümüzde gelirler ve fiyatlar politikasının bir aracı haline dönüşmüş, dolayısıyla çay ve tütün çiftçileri ile ve çalışanlarının himayesi için kullanılmaya başlanmıştır. Kısacası Tekel, artık bugün; ekonomi ve devlet için bir gider/israf kalemi oluşturmaktadır. Bu dönüşüm de göstermektedir ki, devletin gelir sağlamak/rant elde etmek için dahi olsa; piyasaları ikame etmesi ve işlevlerini üstlenmesi, uzun dönemde geri tepen bir silahtır. Eğer tarihi süreci

kuruluşundan, günümüze kadar uzatırsak; Tekel'in ekonomiye ve hazineye pozitif bir katkıda bulunduğunu söylemek oldukça zordur. Tekel'in özelleştirilmesi, artık ekonomi ve hazine yani vergi mükellefleri yararına olacaktır.

(vi) Son olarak, Tekel'in kaynağındaki Reji ve bağlı işletmelerin bedeli olarak; 1925 yılında devlet, Osmanlı Bankası'na 4 milyon frank yatırarak şirketi millileştirmiştir<sup>162</sup>. Dolayısıyla Düyun-u Umumiye'den intikâl eden tekeli işletmelerinin millileştirilmesi için devlet ödemedeki bulunmuştur.

Neticede, Tekel olgusu yani sadece sermayenin devletleştirilmesi değil; söz konusu piyasaların da kamulaştırılması olduğundan, başından beri yanlış bir politika olmuş ve Türk özel teşebbüsüne bu alanlar kapatıldığı gibi; piyasa ekonomisinin hacmi de yapay olarak daraltılmıştır. Ayrıca devlet inhisarlarının yayılması ile; doğal olarak ekonominin yönü, devletçiliğe çevrildi. Bu işletmelerin, millileştirmeleri doğru bir karar olsa da; devletleştirilmeleri yanlıştı.

---

<sup>162</sup> Haldun Derin, *op. cit.*, s. 127.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

# GÜMRÜK POLİTİKASI ve GÜMRÜK GELİRLERİ

### A. Lozan ve Gümrükler Sorunu

Bilindiği gibi Osmanlı İmparatorluğu döneminde gümrükler kapitülasyonlar dolayısıyla çok düşüktü ve ancak I. Dünya Savaşı'na katıldıktan sonra tek taraflı olarak kapitülasyonları kaldırdığımızı ilan edip 1916'da Gümrük Tarifesini yükseltebildik. Dostlarımız Almanya ve Avusturya-Macaristan da , İtilaf devletleri ile birlikte bizi protesto ettiler. Ancak sonunda bir muahede imzalandı, buna göre diğer devletler savaş sonunda bu kaldırmayı tanırlarsa; ancak o zaman müttefiklerimize de uygulanacağına dair bir mektup verdik. Dolayısıyla İnönü'ye göre kapitülasyonlar 1916'da kaldırılamamıştı<sup>163</sup>. Lozan'da kapitülasyonlarla ilgili en önemli müzakere konularından birisi de gümrükler olmuştur. Müttefikler ile ancak cari durumun yani 1916 tarifesinin beş yıl süre ile geçerli kalması şartı ile anlaşabilmıştık. Kısacası 1929 yılında dilediğimiz tarifeyi uygulamakta serbest kalacaktık<sup>164</sup>.

İ. İnönü'nün, Ticaret mukavenamesi yani gümrükler ile ilgili görüşleri şöyledir: *“Bu yeni esas üzerine akdettiğimiz ilk yeni ticaret mukavenamesidir. Arkadaşlar hatipler bu ticaret mukavenamesiyle beş sene müddet zarfında ticari faaliyetimizin muattal olacağı endişesini izhar ettiler. Tabii bu ifade ile ticaret için mukavenamesiz serbest bir surette yaşayalım diye bir mana kastetmemişlerdir. Mademki milletler aralarında bir ticaret yapacaklardır ; bu bir mukavenameye raptolunmak lazımdır. Ve mademki bir mukaveledir; elbette terefeyn bir takım kayıtlarla kendilerini bağlamışlardır. Kabul ettiğimiz tarifelerimiz kendi tarifelerimizdir. Mücadelâtı harbiye zamanında her kaydüşarttan azade olarak düşündüğümüz ve tatbik ettiğimiz tarifelerdir.....Daha geçenlerde her ıstıraptan azade olan Fransa ve İspanya arasında da böyle bir mukavele yapılmıştır. Tarife yapmak muamelesi o kadar basit ve kolay bir şey değildir. Uzun zaman takip ve tetkike muhtaçtır. Temenni ederim ki beş sene zarfında*

<sup>163</sup> İsmet İnönü, “Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan Konferansı Hakkında”, *op. cit.*, ss. 33-64.

<sup>164</sup> Lozan Barış Konferansı Tutanaklar Belgeler: “Ticaret Sözleşmesi”, *op. cit.* ss. 73-81.

beş senenin ikinci senesi ile üçüncü senesi arasında atide tatbik edeceğimiz bütün tarifeleri izhar etmiş olalım”<sup>165</sup>

Yine İ. İnönü’ye göre bu beş yıllık geçiş süresi, aslında bir hazırlık ve deneme dönemi idi: “ Bir defa Lozan Muahedenamesinin vadeye bağlanmış olup müddetleri 1929 nihayetinde dolacak iktisadi hükümlerini düşünelim. Muahedeyi imzalayan devletler bu müddetler dolduğu zaman mevzubahs hükümlerin kaldırılamayacağına kani idiler. İhtiyaçlar bizi icbar edecek, yeni müzakereler açılacak ve o yeni şartlarla karşımıza bir takım yeni muahedeler çıkaracak. Bu ümitteydiler. Ahdi olan bu hükümler 1929’a kadar sürdü ve takip ettiğimiz mali ve iktisadi politika sayesinde bunlardan kurtulduk.”<sup>166</sup>

## B. Gümrük Tarifelerinin Yeniden Düzenlenmesi

Sevres’de kabul ettirilmek istenen eski 1907 Gümrük Tarifesi % 8’lik bir gümrük resmini<sup>167</sup> uygulamıştı. Lozan ile ise beş yıl süre ile 1916 Tarifesi’ni (% 15 ) kabul etmekle birlikte 1929 yılına gelindiğinde bu tarife fiilen % 12-14 aralığına düşmüştü<sup>168</sup>. 1916 tarifesi 1929 yılı itibariyle O. Kurmuş’un<sup>169</sup> hesaplamalarına göre % 12,9’luk korumayı sağlıyordu. 1929’da yürürlüğe konulacak olan yeni tarifenin nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunda araştırmalar devam etti. Örneğin Ali İktisat Meclisi himayeci bir tarifeye taraftar olduğunu bildirdi<sup>170</sup>. 1 Haziran 1929 tarihinde TBMM’de kabul edilen 1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu” ile *spesifik* bir tarifeyi yani miktar üzerine konulan bir tarifeyi kabul ettik<sup>171</sup>. Advalorem tarifeyi kabulümüz ise 1960’lı yıllara rastlar.

1929 sonrasında uyguladığımız tarifeye göre gümrük resimleri oranının yani tarifenin % 24-25 derecesine çıktığı ifade edilmektedir<sup>172</sup>. Ancak çeşitli ülkeler ile yapılan ahdi tarifeler dikkate alındığında ortalama tarife haddinin % 20 civarına düştüğü anlaşılmaktadır. Nitekim kanunun gerekçesinde gümrük politikamızın himayeci olmasından dolayı bu düzeyin

<sup>165</sup> İsmet İnönü “ Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan Konferansı Hakkında”, *op. cit.*,ss.33-61.

<sup>166</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2*, *op. cit.*,ss. 258-259.

<sup>167</sup> M.K.Atatürk, *Nutuk*, *op. cit.*,s. 448.

<sup>168</sup> MaliyeVekil Ş.Saraçoğlu’nun TBMM’de Beyanatu, Cumhuriyet, 3 Haziran,1929,s.1

<sup>169</sup> Orhan Kurmuş, “1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler”, *Gelişme Dergisi*, ODTU, 1978 (özel sayı), ss. 182-201.

<sup>170</sup> “Gümrük Siyasetimizin Esasları”, *Âli İktisat Meclisi Raporlar 1928* , Ankara, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1929, ss.39.

<sup>171</sup> Cezmi Erçin, *Vasıtalı Vergiler*, İstanbul, Damga Matbaası, 1932.,ss.,20-24.

<sup>172</sup> *ibid*,ss. 20-24.

doğal olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu % 24-25 oranının ortalamayı verdiği, azami ve asgari tarifelerin şu şekilde olduğu basında yer almaktadır<sup>173</sup>:

Azami: % 30 - % 100 (memleket'te yetişen inkişafa müsait mevat)

Asgari: % 10 - % 30 (ecza-i tıbbi)

Kıymetli madenler: % 3 - % 10.

Kabul edilen tarife ile uluslararası bir karşılaştırma yapılabilmesi açısından o dönemde çeşitli devletlerce uygulanan tarifeleri ele alalım (Çizelge: IV/1).

(Çizelge:IV/1)

### 1927 Yılı'nda Cemiyeti Akvama Göre Devletlerin Genel Gümrük Tarifeleri

İspanya	% 40 aşıyor
ABD	% 25 aşıyor
Arjantin, Macaristan, Lehistan, Yugoslavya	% 20 ile % 25
Avustralya, Kanada, Çekoslovakya, İtalya	% 15 ile % 20
Avusturya, Fransa, Almanya, Hindistan, İsveç, İsviçre	% 10 ile % 15
Belçika, Danimarka	% 5 ile % 10
Felemenk, İngiltere	% 5'ten aşağı

**Kaynak:** *Ali İktisat Meclisi Raporları 1928, (Cemiyet-i Akvam İstatistikleri) op. cit, s. 39.*

Görüldüğü üzere Türkiye'nin kabul ettiği genel % 20 + tarife; aslında ekonomik şartları veya sanayileşme aşaması ülkemize benzer uluslarca da benimsenmiş olup; bunlar Arjantin, Lehistan (Polonya), Yugoslavya, Macaristan vb. gibi devletlerdir. Bu ülkeler ile halen de benzeştığımız bilinmektedir. Ancak 1929 Tarifesi'nin sağladığı korumayı ise Kurmuş, % 45,7 olarak hesaplamaktadır<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> "Gümrük Tarifesi", *Cumhuriyet*, 18 Şubat 1929, s.3.

<sup>174</sup> Orhan Kurmuş, *op. cit.* ss., 182-201.

### C. Gümrük Gelirlerinin Seyri

Türkiye’de gümrük resmi tahsilatlarının seyri aşağıda bir izelge halinde sunulmaktadır (izelge IV/2). Bu izelgenin incelenmesinden çıkan sonuçları Şöyle zetleyebiliriz:

*\*İlk* olarak gümrüklerin iki işlevi vardır: (i) Ekonomik himaye ve (ii) mali gaye. Bu yükseltilen gümrüklerle ekonomi, himaye edilmekle birlikte; beklenen sinai üretim artışı olmayınca, devletçilik uygulamasına geçilmiŐtir. Ancak mali gaye açısından da gümrük vergilerinin payının düşmesinden, hedeflenen gelir düzeyinin yakalandığı da söylenemez.

*\*İkincisi*, milli tarifeyi 1929’dan itibaren uygulamada serbest kalmamızın, uzun dönemde gümrük resimleri açısından, varidat yaratıcı bir etkisi olmamıştır. Ancak gümrük vergilerinin bütçedeki payını azaltan, sanayileŐmemiz dolayısıyla ithalat yasaklarının konulması ise; dahili istihlak vergilerindeki artış ile gümrük resimlerindeki bu azalış telafi ediliyor demektir.

*\*ncs*, bu hesaplamalara sadece gümrük resmi ve ardiye resmi katılmış olup; ithalatta alınan diğer vergiler, örneğin ithalat muamele vergisi de katılırsa, durum biraz deđiŐmekle birlikte tablo önemli ölçüde etkilenmez.

*\*Dördüncüsü*, ÂŞar’ın kaldırılması ve gümrüklerin (gümrük resmi + ithalat muamele vergisi) ile diğer istihlak vergilerinin artırılmasıyla vergi yükünün kentlere kaydırılmasına çalıŐıldıđı açıktır.

(Çizelge: IV/2)

**1924-1938 Döneminde Gümrük Resimleri Tahsilatının Seyri (TL)**

Yıllar	Gümrük Resmi Tahsilatı	G.Bütçe Varidatı	Gümrük Resmi Payı
1924	28.651.344 TL	138.450.335 TL	% 20,7
1925	42.832.331 TL	170.690.026 TL	% 25,1
1926	34.485.035 TL	180.183.547 TL	% 19,1
1927	29.454.353 TL	203.564.939 TL	% 14,5
1928	33.945.319 TL	221.759.458 TL	% 15,3
1929	41.458.058 TL	224.169.949 TL	% 18,5
1930	55.682.310 TL	217.496.027 TL	% 25,6
1931	43.816.957 TL	185.538.715 TL	%23,6
1932	39.035.060 TL	214.365.254 TL	% 18,3
1933	37.547.991 TL	198.947.884 TL	%18,9
1934	33.709.719 TL	241.229.796 TL	%14,0
1935	37.911.868 TL	266.784.988 TL	%14,2
1936	46.877.492 TL	270.805.298 TL	%17,3
1937	52.589.726 TL	317.041.492 TL	% 16,6
1938	49.247.396 TL	329.333.942 TL	%15,0

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları (1924-1941), *op. cit.*, ss.1-450.

\**Son* olarak gümrük resimlerinin bir milli iktisat politikası aracı olarak yani himaye amacı ile bilinçli kullanılması tatbikata yansıtılmıştır. Ancak bundan üreticiler yararlınsalar bile tüketicilerin zarar gördükleri açıktır. Bir başka deyişle *gümrükler; gelir dağılımını tüketicilerden, hazine ve müteşebbislere doğru yeniden dağıtmayı amaçlar*. Nitekim Âşar'ın kaldırılması ve gümrük vergilerinin artırılması ile yapılmak istenen de buydu: Yerli sanayinin korunması yanında, özellikle Türk unsurun üzerindeki vergi yükü azaltılmak isteniyordu. (ÇizelgeIV/3)'de \$ olarak ithalat ve ihracatımızın seyri verilmektedir.

Dikkat edilmesi gereken husus; 1930'ların başından itibaren \$'ın altın muhtevasının azaltılması dolayısıyla değerinin düşmesi ile TL'nin değerlenmesidir. Bu serinin bize ifade ettiği bir husus; buhran dolayısıyla dış ticaret hacmimizde 1930-1938 aralığında önemli bir daralma yaşandığıdır.

Ancak bu çizelgede Buhran'ın, Doların değerindeki düşmenin ve gümrük tarifelerinin yükseltilmesinin etkileri birbirlerine girmiş durumdadır. Ayıklamak mümkün değildir. Ayrıca bu çizelgeden çıkartacağımız bir başka sonuç ise; dış ticaret hacmi azalan bir ülkede, toplam faktör verimliliğinin düşmesi ve/veya yoksullaşmanın söz konusu olduğudur. Limancı Hamdi (Başar)'ın birinci elden gözlediği ve Gazi'ye “işler iyi gitmiyor Paşam” mektubunu<sup>175</sup> yazdırtan neden, bu dış ticaret hacminin azalması olabilir.

(Çizelge:IV/3)

**1923-1938 Döneminde İthalat ve İhracat (Milyon \$)**

Yıllar	İhracatımız	İthalatımız
1923	51	87
1924	82	100
1925	103	129
1926	96	121
1927	81	108
1928	88	114
1929	75	124
1930	71	70
1931	60	60
1932	48	41
1933	58	45
1934	73	69
1935	76	71
1936	94	74
1937	109	91
1938	115	119

**Kaynak.** Pakdemirli, op. cit,s. 16.

## D. Gümrük Siyasetimizin Değerlendirilmesi

Mali gayeye ne kadar hizmet ederse etsinler; gümrüklerin ekonomik yararı, Osmanlı döneminde de tartışılmış bir konudur. Nitekim Cavit Bey gümrükleri mukayeseli avantajları saptıran ve tüketiciyi cezalandıran bir öğe olarak düşünmektedir<sup>176</sup>. Nitekim bu tez daha yüksek olan 1929 Tarifesinin uygulanmasına geçilirken de ifade edilmiş ve “hayatı lüzumsuz pahalılaştırdığı iddiası ile eleştirilmiştir”<sup>177</sup>. Her ne kadar başvekil İsmet

<sup>175</sup> A.H.Başar, İktisadi Davalarımız, op. cit,ss. 153-14.

<sup>176</sup> Mehmet Cavit Bey, *İktisat İlmi*, (Sadeleştiren: O. Çakmak), Ankara, Liberte, 2000, s. 267-288.

<sup>177</sup> Maliye Vekili Ş.Saraçoğlu, TBMM Beyanatu, *Cumhuriyet*, 3 Haziran 1929,s.1.

Paşa, TL'nin değer kaybetmesini; spekülörlere atfetse de yeni tarifenin kabulü ile paramızın dış değeri düşmüştür<sup>178</sup>.

Himayeciliğin lehindeki tek argüman “*bebek endüstriler tezidir*” ve belki buna mali gaye de ilave edilebilir. Bu himayeci gümrük politikasına, kısmen de olsa Türkiye; 1994 yılında AB ile gümrük birliğine girmekle yani yetmiş yıl sonra son verebilmiştir. Ancak geçen zaman içinde; gümrükler ve himayecilik tezinin gerekli olsa bile yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. *Aslında bir piyasa ekonomisinde, gümrükler; sanayileşme (kalkınma) için gerekli sermaye birikimini sağlamak üzere; tüketiciden, müteşebbis ve hazineye gelir transferini öngören bir regülasyon demektir.*

Ancak gümrüklerin bulunduğu bir *devletçilikte*; müteşebbisler olmadığından, tüketicilerden hazineye gelir transferi ile sermaye birikimi değil, israfi söz konusudur; dolayısıyla tam istihdamı/kalkınmayı mümkün kılacak düzeyde sermaye birikimi, gerçekleşemez. Bu nedenle, sanayii korumadan daha önemli olan husus; gümrüklerin içinde yer aldığı iktisadi örgütlenmenin etkinliğidir. Ancak devletçilik tercihinin etkin bir iktisadi örgütlenme modeli olmadığı zamanla anlaşıldı. Bir başka deyişle, himayeci gümrüklerin, kalkınmak için kullanımı -Almanya örneğinde olduğu gibi- piyasa ekonomisine ait bir politikadır ve tek başına uygulandığında; Türkiye, Polonya, Macaristan, Arjantin gibi ülkelerin sanayileşme sorununu çözmeye yetmemiştir.

Nitekim Karl Müller<sup>179</sup> de 1929 yılında farklı bir açıdan, Türkiye’de himayeci gümrük politikasının ve Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun arzulan sonucunu vermeyebileceğine işaret etmektedir. Himayeciliği kabul edip gümrüklerimizi yükselttiğimizde; yerli sanayimizi korurken ve/veya gelir elde ederken, gerek buhran şartları ve gerekse himayecilik politikamız dolayısıyla ihracatımızın hızla azalması, TL’nin dış değerini de düşürdü. *Türk Parasını Koruma Kanunu’nu çıkartmaya ve kambiyo denetimi rejimine geçmeye zorlandık*<sup>180</sup>. Dahası, bu durum bizi dış ticarete ‘klining anlaşmaları’ yapmaya mecbur etti. Ayrıca bu şartlar içerisinde gümrük gelirlerimiz mutlak tutar olarak artsa da, bütçedeki payları itibariyle gerilediler.

<sup>178</sup> “İngiliz Lirasının Tereffuu”, *Cumhuriyet*, 5 Haziran 1929.

<sup>179</sup> Karl Müller, *op. cit.* s.40.

<sup>180</sup> Aziz Köklü, *Türkiye’de Para Meseleleri*, Ankara, MEB Basım Evi, 1947, 60-62.

Ayrıca Alman Tarihçi Okulu'nun bir katkısı olan himayeci gümrük politikası, bir milli piyasa ekonomisinin -tartışmalı da olsa- korumacı silahı ve sermaye birikimi aracı olarak keşfedilmiş idi. Bir başka deyişle himayeci gümrükler, iç pazarda *rekabet koşullarında* sanayi burjuvazisine sermaye birikimi için tüketiciden yani çiftçi, memur ve işçiden gelir transferi öngörüyordu. Oysa Türkiye'de 1929 yılında ne bir milli burjuvazi (sanayici) vardı ne de halkçı idarenin, böyle bir yeni sınıf yaratma niyeti mevcuttu. Zaten yeni tarifenin kabulünden hemen sonra 1933'de girilen devletçilik ve inhisarla birleşince sırasıyla sermaye ve piyasalar devletleştirildiğinden, gümrüklerin işlevi giderek mali gayeye dönüştü ve yitirildi.

*Bir başka deyişle Milli İktisat Modeli'nin bir aracı olan gümrükler, Devletçilik içinde anlamlarını kaybettiler. Nitekim gümrükler ile sağlanan varidat da, yatırımlara dönüştürüldükleri KİT'lerin tekelci konumları sırasında israf edilmiş ve tüketicilerin tüketiminin kısılmasının verdiği zahmet (disutility) boşa gitmiş sayılabilir.*

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### 1923 -1938 DÖNEMİNDE VERGİ YÜKÜ VE HESAPLANMASI

#### A. Vergi Yüğü ve Cumhuriyet Dönemi'ndeki İşlevi

Vergi yüğü, bir devletin maliye politikasının temel taşıdır. Zira devlet ile halk arasındaki ilişkiyi düzenleyen en önemli mali değişkendir. Vergiler, iktisadi fazladan ödenir. Kısacası milli gelirden, özel tüketim çıkarıldıktan sonra geriye kalan iktisadi fazla; vergi yüğü ve yurtiçi tasarruflar toplamını verir. Devletin vergi alanındaki zor kullanma yetkisi dolayısıyla; iktisadi fazlanın bölüşümünde, vergi yüğü lehine ve tasarruflar aleyhine belirleme gücü vardır. Böylece yurt içi tasarruflar, iktisadi fazladan vergi yükünden sonra arta kalan nihai bakiyedir. *Eğer vergiler, iktisadi fazladan ödeniyorlarsa; fırsat maliyetleri yurtiçi tasarruflardır.* Böylece vergi yükünün belirlenmesi; yatırımlar, büyüme hızı, milli gelirin düzeyi, istihdam hacmi ile; bunlar dolayısıyla özel tüketim üzerinde belirleyici olur.

Oysa vergi yüğü, ilke olarak iktisadi fazladan ödenmek ile birlikte; özel tüketimin kısılması ile de artırılabilir. Ancak İktisat'ta genel kural, özel tüketiminin kısılması ile vergi yükünün artırılmasının yararı, büyüme hızının yükseltilmesi bile olsa; maliyeti, bunu başaran hükümetlerin halkın desteğini kaybetmeleridir. Bu nedenle özellikle kalkınan ülkelerdeki vergi yüğü analizlerinde; vergi yüğü ile birlikte; (a) adam başına gelir ve (b)büyüme hızı da birlikte dikkate alınmalıdır. Vergi yükünü tayin eden başlıca faktör, iktisadi fazla olduğuna göre; iktisadi fazlayı belirleyen değişkenler vergi yükünü de etkilerler. Bunlar:

- (1) fert başına gelir,
- (2) milli gelirin sektörel dağılımı,
- (3) şirketleşme oranı ve
- (4) mali piyasaların hacmi olarak sayılabilirler.

Buraya kadar anlatılanlar vergi yüğü ve kalkınma ilişkisinin açıklanması açısından önemlidir: Oysa Cumhuriyet'in vergi yükünü belirleyen bir diğer değişken, Lozan ile devir alınan Düyun-u Umumiye'nin servis yüğü idi: Nitekim Fethi Bey'in yaptığı 1928 Antlaşmasına göre altın

para ile ödenmesi gerekiyordu. Buna ek olarak ekonomik bağımsızlığı da hedef almış Cumhuriyet Yönetimi, millileştirmeleri de finanse etmek durumunda idi. Lozan'dan sonra Milli Mücadele, mali sahada devam etti ve İnönü'nün ifadesi ile “*onbeş sene bizimle uğraştılar*”<sup>181</sup>. Nitekim Lozan'da İngilizler çözülmeyen geride bıraktıkları Musul ve Boğazlar meseleleri dolayısıyla; yüksek savunma harcamalarımızı da, vergi yükümüze eklemişlerdi. Kısacası İngilizler dış kredi bulmamızı da engelleyerek, aşırı vergi yükü aracılığıyla Cumhuriyet'i çökertmek için uğraştılar, ama başaramadılar. İngilizlerin kaygılarının nedeni; İstiklal Harbi zaferinin, Batı'yı (İngiliz Sömürge İmparatorluğu'nu) tehdit etmesidir<sup>182</sup>.

Halkın, Başvekil İnönü'ye “vergici”<sup>183</sup> demesine yol açan aşırı vergi yükü iddiaları ile ilgili bu dönemdeki tartışmalara göz atarsak; beş gerekçeye dayandırıldıkları görülür<sup>184</sup>:

- (i) Düyun-u Umumiye servis yükünün ağırlığı,
- (ii) Vergilerin zorunlu tasarrufa dönüştürülerek demiryolu yapımı,
- (iii) Millileştirmelerin vergilerle finansmanı,
- (iv) Devletçilik dolayısıyla planların finansmanı için fon yaratılmasında kullanılması.
- (v) Yüksek düzeyde savunma harcamalarının sürdürülmesi.

Bu kalemlerden özellikle Düyun-u Umumiye servis yükü ve millileştirmelerin, Genç Cumhuriyet'in sermaye ihracına yol açması olayı, Dünya Buhranı ile birleşince, büyüme hızını düşürdüğünden; hem borç yükünü ağırlaştırmakta hem de vergi yükünün tüketim aleyhine artmasına yol açabilmekte idi. Dahası bu sermaye ihracı için vergilerin dövize çevrilmesi de TL'nin dış değerini düşürmekteydi. Türkiye bugün daha ağır bir borç servisi yükünü taşımasına rağmen, büyümesini kısmen de olsa yabancı sermayeye (cari açık) finanse ettirebildiği için; hem borç yükünü düşürmekte ve hem de vergi yükü artışları ile özel tüketimi tehdit etmeyerek, dahası TL'nin dış değeri korunabilmektedir.

---

<sup>181</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2. Kitap, op. cit, s.261*.

<sup>182</sup> A. Toynbee, *Türkiye*, İstanbul, Milliyet, s.,1971, s. 320.

<sup>183</sup> Feridun Ergin, *Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi*, İstanbul, Yaşar Vakfı, 1977, s.45.

<sup>184</sup> A. Fethi Okyar, “İzmir Nutku”, *Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu Nasıl Fesih Edildi*, İstanbul, 1987, ss.104-109.

## B. Atatürk Dönemi'nde Vergi Yükü Hesaplamaları

Öncelikle bu dönemde milli gelir hesaplarının başlatılması ile birlikte hemen bir yabancı uzmanın çağrılarak vergi yükünün hesaplatılması, sorunun mali bağımsızlığımızla ilişkisinin kavranmasının ötesinde; konuya gerekli önemi verdiklerinin açık delilidir. Bu dönemle ilgili vergi yükü analizlerinde temel kaynak, Türkiye'ye davet edilerek bir yıl kadar incelemelerde bulunan Mr.Picharles'in raporunda yer alan hesaplamalardır. Bu hesapları bir çizelge ile sunalım (Çizelge:V/1)<sup>185</sup>.

(Çizelge: V/1)

### Türkiye'deki Toplam Vergi Gelirleri (milyon TL)

Vergilerin Nevi	1930-1931	1934-1935
Devlet Vergileri ve bazı cemiyetlerin devlet vergileri üzerindeki hisseleri	188,500	198,600
Mülhak (Katma) Bütçeler tarafından tahsil edilen resimler	1,100	1,100
Umumi Bütçede mündemiç bulunanlar haricinde olmak üzere Kızılay ve Tayyare menfaatine tahsil olunan resimler	100	2,000
Buğday piyasasının himayesi için alınan resimler	-	6,300
<b>Belediyeler:</b>		
Oktrova resmi	3,200	3,700
Belediye Resimleri	10.000	9,400
<b>Vilayetler :</b>		
Vilayet Resimleri	4,800	4,500
Yol Vergileri	8,000	7,000
Köyler: Salma	300	300
<b>T O P L A M</b>	217,200	234,100

**Kaynak:** Mr. Picharles, *op. cit.*, ss. 13-30.

Nitekim dönemin diğer maliyecileri de başta Ord. Prof. İ.Pelin<sup>186</sup> olmak üzere bu kaynağı kullanmışlardır. Mr. Picharles bu çizelgedeki toplam vergi gelirlerini Konjonktür Dairesi'nin milli gelir hesapları ile karşılaştırarak, sırasıyla 1927, 1930 ve 1934 yılları için ülkemizdeki vergi yüklerini hesaplamıştır (Çizelge:V/2).

<sup>185</sup> Mr. J. Picharles, "Türkiye'nin Vergi Rejimine Dair Umumi Mütalealar", *Maliye Mecmuası*,

c.i,sayı1,1937,ss.13-30.

<sup>186</sup> Ord.Prof. İ.Fazıl Pelin, *op. cit.*, ss. 210-215.

(Çizelge :V/2)  
**Türkiye’de 1927, 1930 ve 1934 Yıllarında Vergi Yükleri**

<b>Kalemler</b>	<b>1927</b>	<b>1930</b>	<b>1934</b>
Nüfus (bin)	13.650	14.700	16.200
Milli Gelir (bin TL)	1.600	1.600	1.150
Umumi Vergi Yüğü (milyon TL)	213	217	234
Nüfus Başına Gayri Safi Milli Gelir (TL)	117,14	108,48	70,91
Nüfus Başına Vergi Yüğü	15,60	14,72	14,45
Vergi Yüğü’nün Yüzde Nispetleri	% 13,32	% 13,57	% 20,38
<b>Mukayese Dereceleri</b>			
Nüfus Başına Gayri Safi Milli Gelir	100	92,61	60,53
Nüfus Başına Vergi Yüğü	100	94,36	92,63
Vergi Yüğü’nün Yüzde Nispeti	100	101,88	153

**Kaynak:** Mr. J.Picharles, *op. cit.*, ss. 13-30.

Bu çizelgeden çıkartılacak sonuçlar:

(i)Dünya Buhranının etkisiyle milli gelir düşerken borç servisinin başlaması ile vergi yükünün bu dönemde % 53 oranında arttığıdır.

(ii) İkincisi vergi yükü artışının büyümeyi yani milli gelirin hacmini ve adam başına gelirin düzeyini olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır.

(iii)Milli gelir azalırken vergi yükünün % 53 oranında artması ancak özel tüketimin kısılması ile mümkün olabileceğinden, halkın yakınmalarında haklı bulunduğu anlaşılmaktadır.

(iv) Adam başına gelirin 77 TL olduğu bir ülkede % 20,38’lik bir vergi yükünün aşırı olduğuna hükmetmek de mümkündür.

1934 yılında 9,25 TL=1 Altın Lira<sup>187</sup> olduğuna göre altın lira ile adambaşına gelir (cari fiyatlarla adambaşına milli gelir<sup>188</sup>/ cari altın lira fiyatı) (76,7/9,25)= 8,291 bulunur. Böylece 2007 yılı fiyatları türünden 1934 yılı adambaşına geliri (8,291 x 9,25=) 1.592 YTL bulunur. 2007 yılı fert başına geliri 12.132 YTL olduğundan 1934 yılı adambaşına geliri, bugünkünün yaklaşık sekizdebiri kadardır. Bir başka deyişle 1934-2007 döneminde adambaşına gelir sekiz misli artmıştır. Dikkat edilmesi gereken

<sup>187</sup> E.Pakdemirli, *op. cit.*, s. 94.

<sup>188</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım, *op. cit.*, s., 120/B

husus bugünkünün sekizdebiri kadar adam başına gelirin olduğu bir ekonomide % 20,38'lik bir vergi yükünün -sosyal devletin olmadığı bir dönemde- uygulanmış olmasıdır.

Picharles'in verilerinden hareketle<sup>189</sup>, Türkiye'deki vergi yükü oranlarından uluslararası mukayeselerde yararlanılması da mümkündür. Çizelge (Çizelge: V/3) Türkiye'deki vergi yükünün uluslararası alandaki yerini tespit için Picharles'in verilerinden türetilmiştir.

Buradan çıkacak sonuç, çizelgedeki tüm ülkelerde 1927-1934 aralığında vergi yükü belli ölçüde artmakla birlikte en büyük artış % 53 ile Türkiye'de olmuştur. Bu durum Türkiye'nin, finanse etmesi gereken özel kalemleri -Düyun-u Umumiye servisi, millileştirmeler, devletçiliğin finansmanı, demiryolu yapımı ve ağır savunma harcamaları- olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca o dönemde Türkiye çok geri kalmış bir ülke olmasına rağmen, Batılı ülkeler ile adambaşına milli geliri farkı yaklaşık bugünkünün yarısı kadardır. Buradan Türkiye'nin o dönemden günümüze kadar olan zamanı, kalkınma açısından iyi kullanmadığı ve/veya nüfus artışının çok hızlı olduğu sonucunu çıkartabiliriz.

(Çizelge:V/3)

### 1927, 1930, 1934 Yıllarında Türkiye ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Vergi Yükü

Yıllar	Türkiye		Almanya		İngiltere		Fransa	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1927	117	% 13,32	572	% 25,1	910	% 21,6	461	% 20,8
1930	108	% 13,57	554	% 27,3	857	% 23,5	553	% 22
1934	71	% 20,38	406	% 30,9	-	-	386	% 25

**Kaynak** : J. Picharles, *op. cit.*,ss.13-30.

(1) Adam-başına milli gelir (TL)

(2) Vergi Yükü Oranı

Son olarak geri kalmış Türkiye'nin vergi yükünde % 20'leri aşması ve Batılı gelişmiş ülkeleri yakalaması, aşırı vergi yükünün; bir başka göstergesi olarak düşünülebilir<sup>190</sup>: Ancak halkın elinde tasarruf, yatırım ve refahını

<sup>189</sup> J. Picharles, *op. cit.*,s. 13-30.

<sup>190</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2 Kitap, op. cit.*,s. 259.

artırmak için kaynak kalmıyordu. Dahası özel teşebbüsü finanse eden sermaye birikimi kaynağı da kurutulmuş oluyordu.

### C. Vergi Yükünün Sınırı Tartışmaları

Dönemin Maliyecilerini meşgul eden bir diğer husus, vergi yükünün hududu meselesidir. Bu husus, aslında, bir anlamda ‘Wagner Yasası’nın bir sınırı yok mudur?’ sorusunun cevabının araştırılmasıdır. Günümüzde devletin ekonomik hacminin küçülebilmesi mümkün olduğuna göre artık bir huduttan değil; optimal vergi yükünden bahis edilebilir. Ancak o dönemdeki telakkiye göre Ord. Prof. Pelin<sup>191</sup> *I. Dünya Savaşı öncesinde* milli gelirin %5-6’sı kadar vergi yüküne sahip olan ülkelere (Belçika) hafif, % 12-15 kadar vergi yüküne sahip ülkelere (İngiltere) mutedil ve % 15’in üzerinde vergi yüküne sahip olanlara da (Fransa, Rusya) ağır vergi yüklü ülkeler denildiğini kaydetmektedir. Fakat 1930’lu yıllarda başta Almanya olmak üzere bir çok ülkede vergi yükünün % 30’u geçtiği anlaşılmaktadır.

Vergi yükü ve hududu meselesinin davet ettiği bir başka husus; devletin hacmi ve dolayısıyla piyasanın hacmini de belirlediği gerçeğidir. Bir bakıma vergi yükü, devletin, ekonomiye maliyeti demektir. Dolayısıyla etkin devlet, kamu hizmetlerinin yararı ile maliyetleri olan vergi yükü arasındaki farkı, yani net sosyal yararı maksimize edebilen idaredir. Ancak daha yüksek vergi yükü, daha küçük piyasa ekonomisi demektir. Bu noktalardan bakınca, Türkiye’nin vergi yükünü 1927’de % 13,32’den 1934’de yani yedi yılda % 20,38’a tırmandırmasında; borç servis yükü ve devletçilik tercihinin itici güç olduğu ortaya çıkar. Vergilere ve dolayısıyla vergi yüküne devletçilik içerisinde verdiğimiz üçlü görev yani (a) kamu hizmetlerinin ve (b) kalkınmanın finansmanına ek olarak (c) sermayenin devletin (~bürokrasi ve dolayısıyla Türk unsurunun) denetimine geçmesini sağlamak veya iktisadi milliyetçilik, aslında doğru bir hedefti. Ancak kullanılan yöntem yani devletçilik daha önce denenmemiş riskli bir modeldi.

Adam başına gelirin 77 TL olduğu bir ülkede vergi yükünün % 20,38 olması ve bunun 15 TL’den fazlasının, devlete vergi olarak ödenmesi, katlanılan fedakârlığın derecesini ortaya koyar.

Dolayısıyla devletçilik döneminde vergi yükünün yüksek tutulması, hem piyasa müşevviklerinin kırılmasına yol açtı ve hem de risk sermayesi olarak kullanılması, israf doğurduğundan kalkınma yarışında geri kalmış olduk. Oysa iktisadi milliyetçilik hedefi ve/veya kalkınma hedefi doğru

---

<sup>191</sup> Ord. Prof. İ.Fazıl Pelin, *op. cit.*, ss. 210-212.

olmakla birlikte, kullanılan yöntem olan devletçilik sanayileşmeyi sağlamaya yetmedi.

Ancak bu meselelerin tümünün o dönemde de hatta Atatürk'ün huzurunda tartışıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim o dönemde iki ciltlik "İktisadi Devletçilik" adlı bir eser yayınlayan A.H. Başar kitabının bir bölümünü "Vergi Siyaseti : Vergi Siyasetimizin Tenkiti"ne ayırmıştır<sup>192</sup>. Klasik Maliyecilerin ve maliye hocalarının ihmal ettikleri konulara girerek kitabi olamayan ancak çoğu doğru çıkan çözümler de üretmiştir. Başar, tüm vasıtasız vergilerin kaldırılmasını talep etmektedir: Bu sonuca varırken sayım (hayvan) ve arazi vergileri borcu için haczedilen tarlaların satışında, alıcı çıkmamasından hareket etmektedir. İstihlak (tüketim) zorunlu olduğu için vasıtalı vergilerin geliştirilmesini önermektedir. Bir başka deyişle kalkınan bir ülkede, vergi yükünün üretime değil; tüketime kaydırılmasını doğru bulmaktadır. Ancak 1930'lu yıllarda 200 milyon TL verginin toplanamamasını, vergi sistemimizin bozukluğuna ve idaresinin yetersizliğine vermektedir.

A.H. Başar daha sonra 1949' daki Vergi Reformu'na yani Gelir ve Kurumlar Vergilerini erken bulduğundan, karşı çıkacaktır<sup>193</sup>. Kendisinden ve fikirlerinden<sup>194</sup> yararlanılmaması, Cumhuriyet için belli ölçüde bir kayıp olmuştur. Nitekim Atatürk devletçilik öncesinde kalkınmamızdaki yetersizlik dolayısıyla arzu ettiği iktisadi mucizenin gecikmesinden memnun değildi<sup>195</sup>: "*Eğer bugüne kadar iktisadi sahada arzu ettiğimiz derecede büyük gelişmeler görülemiyorsa, bunu tabii bulmak lazımdır. Bu demek değildir ki Türk Milleti iktisadiyat sahasında kabiliyetsizdir. Bunu diyenler belki vardır. Bunlar Türk milletinin hakiki tarihini bilmeyenler ve onu gerçek kıymeti ile tanımamış olanlardır...Türk Milletinin bundan sonra da layık olduğu derecede iktisadiyat sahasında yükseleceğine kimsenin şüphesi olmamalıdır. Partimizin vazifesi bu hedefe bir an evvel erişebilmek için millete yol göstermek ve yardım etmektir*".

#### **D. Vergi Yükü ve Yatırımların Karşılaştırılması**

Aşağıdaki çizelgede (Çizelge: V/4) Picharles'in hesapladığı üç yıl için vergi yükleri ile yazarca Bulutay-Tezel-Yıldırım verilerinden hesaplanmış

<sup>192</sup> A.H.Başar, İktisadi Devletçiliğimiz, İstanbul, Cumhuriyet, 1931, c.i,ss. 142-171.

<sup>193</sup> A.H.Başar, Vergi Reformu ve Kalkınma Davamız, *op. cit.*,ss.83-84.

<sup>194</sup> A.H.Başar, *Davalarımız*, İstanbul, Arkadaş, 1943.

<sup>195</sup> M.Kemal Atatürk, Vakit Gazetesi, 29,1,1931 (Der: U.Kocatürk, Atatürk'ün Fikir ve Düşünceleri, Ankara, Atatürk Araştırmaları Merkezi, 1999,s.297)

olup, yatırım oranları ile karşılaştırılmaktadır. Aslında bu çizelge Maliye Poltikası'nda nerede kusurlu olduğuna ilişkin bir fikir verebilir.

Bu çizelgenin incelenmesinden zaten daha yüksek olan vergi yükünün, 1927 yılından itibaren düzenli olarak artarak nerede ise; yatırımların iki katına ulaşmasıdır. Aslında burada karşılaştırılması gereken özel yatırımlar ile vergi yüküdür. Özel yatırımlar ile ilgili bir seri olmadığından baş vuramadık. Zira sanayideki kamu yatırımlarının uzun dönemde israfa dönüşerek ardında borç yükü bırakarak kapandığı tecrübelerimizle sabittir. Mülkiyet haklarının devredilebilir olması, piyasa ekonomisini etkin kılar. Dolayısıyla vergi yükünün yatırımlar aleyhine artırılması ve yatırımlar içerisinde devlet payının genişletilmesi, etkisizlik nedenidir.

(Çizelge: V/4)

#### Vergi Yükü ve Yatırımların Karşılaştırılması

Yıllar	Adambaşına gelir	Vegiler/GSMH	Yatırımlar/GSMH
1927	117 TL	% 13,32	% 10,8
1930	108 TL	% 13,57	% 11,8
1934	71 TL	% 20,38	% 11,7

**Kaynak:** Picharles, op. cit, ss., 13-30., Bulutay-Tezel- Yıldırım, op. cit.,s. 125/A.

#### E. Aşırı Vergi Yükü ve Artışının Siyasi Sonuçları

Yukarıda değinildiği üzere vergi yükünün, özel tüketim aleyhine artırılmasının siyasi sonucu; demokrasilerde iktidar değişikliğidir. Tek Parti yönetimlerinde ise hükümet değişikliği demektir. Nitekim yukarıda anlatılan bütün bu hususların, Çankaya'da Atatürk ve piyasa taraftarı İş Bankacılar (C.Bayar) ile Devletçiliği uygulayan İnönü ve ekibi arasında tartışıldığı ve İnönü'nün azline giden gelişmelere yol açtığı artık ortaya çıkan belgelerden anlaşılmaktadır. İnönü bu tartışmalar ile ilgili olarak not defterine şunları yazmaktadır<sup>196</sup>:

*“İşittiklerime göre bana gizli tutulum derken gece gündüz benden şikayet etti.Devletin Maliyesini bir banka gibi hale getirmek huyumdan bahis etti. Çünkü kendisini dolduran sebeplerden birisi Maliye ve İnhisarlar Vekillerine olan antipatisi idi. Ben Ankara'da bir ay kaldım. Sakin durdum. Sofra konuşmaları gazetelere (Ahmet Emin, İktisadi kalkınma vesaire..) neşriyatı devam etti.”*

<sup>196</sup> İsmet İnönü, *Defterler (1919-1973)*, İstanbul, YKY, 2001, s.252.

İnönü'nün hatıralarına göre Atatürk ve çevresi (~C.Bayar+İş Bankacılar); İnönü hükümetlerinin maliye ve ekonomi politikalarını onaylamamaktadır: İnönü ve İktisat Vekili M.Şeref Özkan (+ Sanayi Gn.Md. A.Şerif Öney+Kadrocular) Devletçilik ile kalkınmayı, C.Bayar ve İş Bankacılar ise özel teşebbüsün esas alınmasını tezlerini savundular. Her ne kadar 1931 CHP Programına giren Altıok (Devletçilik), 1937'de Anayasa hükmüne dönüştü ise de; Atatürk tercihini sonunda İş Bankacılar'dan yana koydu. Nitekim Atatürk, İnönü'yü görevden almasından bir yıl kadar önce; Devletçilik uygulamalarında özel teşebbüsü engellediği için; radikal bulunduğu İktisat Vekili Mustafa Şeref (Özkan'ı), Çankaya'da bizzat istifa ettirerek<sup>197</sup> İnönü'nün de ifade ettiği üzere ekonomi politikasındaki memnuniyetsizliğini dışa vurmuştu.

Ancak İnönü'nün, Atatürk'ün antipatisini kazandığını ifade ettiği Maliye Vekili F.Ağralı ve İnhisarlar Vekili Ali Rana Tarhan, Bayar Hükümetleri'nde de göreve devam ettiler<sup>198</sup>. Zaten Bayar ve İnönü kabinelerindeki tek değişiklik, kendi arzusu ile hükümet dışında kalabilen; Atatürk'ün özel doktoru olan Sıhhiye Vekili Refik Saydam'dır. Buradan anlaşılmaktadır ki, hükümet üyelerini seçen ve hatta azil eden, başvekillerden öteye Atatürk'tür. İnönü, vekillerinin kendisinden habersiz -örneğin M.Ş.Özkan vb.- Çankaya'da 'İş Bankacıların' huzurunda ve kendisinin gıyabında istifa ettirilmesini, haklı olarak Gazi ile ihtilaflarının çıkış noktalarından saymaktadır<sup>199</sup>. İnönü bu ve benzer olayları şöyle ifade eder: "*Vekillerden hangisini istemiyorsa itimadı yoksa söylesin...değiştirmek mümkündür. Herhangi bir vekili istifaya mecbur etmek için sert muamele yapmak onun için çok ağır bir muamele oluyor. Hükümet olarak, başvekil olarak benim için de çok üzüntü verici bir hadise oluyor.*"<sup>200</sup>

Dolayısıyla Atatürk, maliye politikasının yürütülüş tarzından değil ama sonuçlarından yani kalkınmanın yavaşlığından ve modernizasyon hedefinin gerisinde kalınmasından rahatsızdı. Nitekim London Times'ın "*Bayar'ın Başvekil seçilmesi daha ziyade şu fikri veriyor ki değişikliğin asıl sebebi hâlâ eski usullerle işleyen Türk İdare makinasını tadil etmek ve yenilemek istemesidir. Yeni Türk nesli, politikadan ziyade iktisat ve maliye işlerine alaka göstermekte ve idare çarklarının yavaş işleyişinden şikayet etmektedir*" şeklindeki yorumu; Tan<sup>201</sup> gibi ulusal yayım kuruluşlarınca da

<sup>197</sup> İ. Tekeli, *Uygulamaya Geçerken Devletçiliğin Oluşumu*, 1982, ODTU, 1981, s.155.

<sup>198</sup> <http://Wikipedia.org.tr> (Fuat Ağralı) 5.8.2007

<sup>199</sup> İsmet İnönü,

<sup>200</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2*, op. cit, s. 289.

<sup>201</sup> *Tan*, 14.11.1937, s.5.

iktibas edildi. İnönü'yü A.E. Yalman'ın yazılarının rahatsız etmesinin nedeni, C.Bayar'ın daveti ile yaptığı röportajlar ve sonunda eklediği yorumlarıdır. A.E.Yalman ömür boyu bir liberal gazeteci ve iş adamı olarak yaşadı ve doğal olarak da, önce CHP döneminde Bayar'ın, daha sonra DP döneminde Menderes'in kalkınma hamlelerini destekledi.

Dikkate değer bir husus 1923-1937 arasında yedi hükümet kuran İnönü hükümetleri programları sayfa toplamının, C.Bayar hükümetinin tek programından daha kısa oluşudur. İnönü hükümetleri programları, icraat programından ziyade birer hükümet tezkeresi mahiyetindedirler. Dolayısıyla kalkınmayı, devrim hükümetlerinin programlarına bilinçli olarak ilk sokan ve işleyen; Birinci C.Bayar hükümeti olmuştur. İnönü'nün şikayetine konu olan yazılarında A.E.Yalman "*Ortadaki büyük emareler şunu gösteriyor ki 15. yaşındaki inkılâbın yeni bir safhası açılarak bu işler değişecektir. Hükümet ile halk arasındaki ayrılık duvarları nihayet yıkılacak ve hükümet kendisi için değil, halk için günü gününe işler bir makine halini alacaktır*"<sup>202</sup> demektedir. Bu övgüler veya yorumlar, aslında onbeşinci yılını idrak etmiş devrimimiz için önemli bir eleştiri niteliğindedir.

#### **F. Mali Tevzin ve Vergi Yükünün İdari Dağılımı**

J.Picharles'in Vergi Yüküne ilişkin hazırladığı çizelgeden mali tevzin ile ilgili esasları bularak çıkartmak mümkündür. Böylece üniter devletin izlediği maliye politikası açıklığa kavuşturulabilir (Çizelge:V/5). Buradan çıkan sonuç; üniter devletin, maliye politikası ile de desteklendiğidir. Mahalli İdarelere vergi gelirlerinde % 10'dan biraz daha fazla bir pay vererek ve onu da giderek azaltarak, merkezi devlet mali açıdan güçlü kılınmaktadır. Ayrıca 1924 Anayasası mali özerkliği de içermemektedir. Dahası üstlenilen ağır savunma harcamaları ile bu merkezîyetçi yönetim, devletin cebir gücü ile de desteklenmektedir. Aslında Cumhuriyetin ülküsü olan ulus-devletin inşasına kadar da; mali tevzine ilişkin, yukarıda esasları açıklanan maliye politikasından, başka bir seçenek de yoktu.

---

<sup>202</sup> A.E.Yalman, "İnkılâbın Yeni Safhası", *Tan*, 29.10.1937,s.1.

(Çizelge:V/5)

### Türkiye’de Mali Tevzin ve Vergi Yükü Dağılımı

Yönetimler	1930-1931		1934-1935	
	Vergi Gelirleri	Payları	Vergi Gelirleri	Payları
Merkezi Devlet	189.700.000	% 87,34	208.000.000	% 88,85
Mahalli İdareler	27.500.000	% 12,66	26.100.000	%11,15
<b>TOPLAM</b>	<b>217.200.000</b>	<b>% 100</b>	<b>234.100.000</b>	<b>% 100</b>

*Kaynak:* Picharles, *op. cit.*,ss. 13-30

**Sonuç:** Vergi yükü, vergi politikasının en önemli unsurudur. Vergi yükü, büyüme, milli gelir ve istihdam hacmi gibi makro büyüklükler ötesinde; piyasa ekonomisinin hacmini ve müşevviklerini belirler. Bir başka deyişle vergi yükü, sadece devletin maliyetini ortaya koymakla kalmaz; piyasa ekonomisinin hacmini de belirler. Cumhuriyet’in savunma harcamalarının, dış borç servisi ile demiryolu yatırımlarının bütçeyle finansmanının ve devletçiliğin, vergi yükünü olumsuz etkileyen kalemler oldukları anlaşılmaktadır. Nitekim aşırı vergi yükü veya bu yükü doğuran nedenler, ileride muhalif görüşleri ele alırken görüleceği üzere; İnönü hükümetlerinin muhtemelen halkın desteğini kaybetmesine yol açan faktörlerin başında gelmiştir. Zira halkın desteğini kazandığı anlaşılan Serbest Fırka hareketinin eleştirilerinin odak noktası, bu aşırı vergi yükü ile buna sebep olan demiryolu politikası idi.

Âşar’ın kaldırılmasına rağmen, vergi yükünün Dünya Buhranı süresince; daralan yani milli gelir düzeyi azalan bir ekonomide artırılması, işsizlik ve yoksulluk yanında halkın tüketiminin de düşmesine yol açmıştır. İşte bu durumda Amerika’da New Deal gibi Türkiye’de de Devletçilik, Dünya Buhranı’na karşı geliştirilen iki farklı ekonomik program olmakla birlikte; ikisi çok farklı şeylerdi ve farklı sonuçlar da verdiler. New Deal, Piyasa Ekonomisi içerisinde bir çözüm arayışı idi. Devletçilik ise -özellikle Atatürk’ten sonraki yorumu ile- iktisadi örgütlenmenin değiştirilmesine yol açmış ve kısa dönemdeki başarısının aksine uzun dönemde fırsat maliyeti çok yüksek olmuştur.



## ALTINCI BÖLÜM

### MİLLİLEŞTİRMELER

Bu başlık altında millileştirme hareketinin; Lozan Antlaşması ile ilişkisini, gerekçelerini, aşamalarını, ekonomik hacmini, kapsamını, tartışmalarını, maliyet ile yararlarını ve sonuçlarını ele alacağız.

#### A. Lozan ve Yabancı Şirketlerin İmtiyazları Sorunu

İnönü hatıralarında<sup>203</sup> “Yunanistan ile aramızdaki meseleleri hallettikten hemen sonra Konferansta, Fransız başmurahtası General Pelle imtiyazlar meselesinin görüşülmesine geçildiğini söyledi... Harp yıllarında Türkiye’deki yabancı sermayeli ve imtiyazlı şirketlerin bir takım zararlara uğradıklarını ve bu zararların bizim tarafımızdan tazminat ödenerek kapatılması fikrini öne sürdüler” diyerek sorunun önemini ortaya koymaktadır. Türk tarafı bu tazminatı kabul etmez.

Ancak İsmet Paşa, Konferansın tatiline de yol açmamak için; antlaşmaya esas olarak, imtiyazların sürelerinin sonuna kadar devam edeceğini, harb döneminin süresinin sözleşmelerine ekleneceğini ve bu imtiyazların yeni iktisadi şartlara göre gözden geçirileceğini onaylar. Ayrıca Antlaşmaya ek olarak bu konuları içeren bir beyanname<sup>204</sup> (bildiri) verilir. Bu bildiri de imtiyazlardan yararlanacak bazı şirketler ile taraflar anlaşamaz ise başvurulacak uluslararası bilirkişilik kurumu da vardır. Bir başka deyişle millileştirme hareketinin Lozan’da üç izdüşümü vardır<sup>205</sup> :

- (a) İmtiyazlı şirketlerin tazminat ve süre ekletme talepleri,
- (b) Düyun-u Umumiyyeye ait Reji İdaresi ve
- (c ) Osmanlı Bankası.

---

<sup>203</sup> İ. İnönü, Hatıralar 2. Kitap, *op. cit.*, s. 142.

<sup>204</sup> Lozan Barış Konferansı: *Tutanaklar Belgeler*: XII.Ek (Bildiri),(çev: S.Meray), İstanbul, YKY, 2001,ss,100-105.

<sup>205</sup> İsmet İnönü, “TBMM’de Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan Hakkında”, *İnönü’nün Söylev ve Demeçleri*, İstanbul, MEB Basımevi, 1946, ss.33-61.

## B. Millileştirme Hareketinin Gerekçeleri

Atatürk, Sakarya'dan sonra ancak daha Büyük Zafer öncesinde 1 Mart 1922'de TBMM'nin üçüncü toplantı yılını açarken kürsüden verdiği söylevde<sup>206</sup>:

*“Efendiler! Bize karşı yapılan rekabet hakikaten çok gayri meşru, hakikaten çok kahir idi. Rakiplerimiz bu suretle inkişafa müsait sanayimizi de mahvettiler. Ziraatimizi de rahnedar ettiler. İnkişaf ve tekamül-ü iktisadi ve maliyemizin önüne geçtiler.*

*Efendiler, artık serbest ve müstakil hayata atılan Türkiye için, hayat-ı iktisadiyesini boğmakta olan kapitülasyonlar mevcut değildir.... Siyaset-i iktisadiyemizin mühim gayelerinden biri de menafi-i umumiye doğruya alâkadar edecek müessesat ve teşebbüsat-ı iktisadiyeyi maliye ve fennyemizin müsaadesi nispetinde devletleştirilmesidir”.*

Ancak Atatürk'ün de işaret buyurduğu gibi bu devletleştirmelerde (millileştirmelerde) iki kısıt vardı: (i) Mali ve (ii) Teknolojik yeterliliğimiz. Gazi'nin ifade ettiği üzere millileştirmeler maliye politikamızın bir parçasıdır. Zira millileştirme hareketi, bütçe olanakları yani vergiler veya mükelleflerce (milletçe) finanse edilecek önemli bir Cumhuriyet politikası idi.

Millileştirmelerin *ilk* temel gerekçesi, kapitülasyonlar (emperyalizm)'dir. Kapitülasyonların milli/yerli sanayiye karşı yıkıcı rekabet unsuru olarak görülmesidir. *İkincisi*, yabancı sermayenin siyasi himaye talep etmesi sonucunda “düvel-i muazzamanın” (büyük devletlerin) müdahil olması ile bağımsız bir kalkınma politikası güdülememesidir. *Üçüncüsü* ise, bu yabancı sermayenin, yerli siyaset adamlarını ve bürokrasiyi tıpkı Osmanlı dönemindeki gibi satınalmaları ve/veya yüksek maaşlı yönetim kurulu üyelikleri ile pasifize etmeleridir<sup>207</sup>. Nitekim Yakup Kadri'nin ‘Ankara’sı<sup>208</sup> veya Falih Rıfkı'nın ‘Çankaya’sı<sup>209</sup> bunun örnekleri ile doludur. Kadrocular’ın moral dayanakları da bu çürüme habercisi oluşumu idi.

<sup>206</sup> Gazi Mustafa Kemal, “ Üçüncü Toplanma Yılıni Açarken”, *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, c.i, Ankara, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, ss. 236-260.

<sup>207</sup> Yahya Kemal Beyatlı, “Cavid Bey”, *Siyasi ve Edebi Portreler*, İstanbul, Fetih Cemiyeti, 1986, 141-153.

<sup>208</sup> Y.K.Karaosmanoğlu, *Ankara*, İstanbul, İletişim, 1998.

<sup>209</sup> F.R.Atay, *Çankaya*, İstanbul, Bateş, 1998.

Devrim, bu gelişmelere millileştirmeler ile cevap verdi. Ancak ortada çözülmeyen kalan bir sorun vardı. Kalkınmanın bu ilk aşamasında “ilkel sermaye birikimini” kim ve nasıl yapacaktı. Tek Parti Yönetimi’nin bu soruya cevabı, sonunda Devletçilik yani bürokrasi ve KİT’ler oldu. Böylece Millileştirmeler ve Devletleştirmeler, eş anlamlı hale geldi. Millileştirmeleri uzun dönemde zaafa uğratan unsur; devletçilik ile uygulamaya konulması ile mülkiyet sorunu yaratmanın ötesinde, sermaye israfı doğurmasıdır

### C. Millileştirmelerin Aşamaları

Millileştirmelerin *ilk aşaması* Lozan Antlaşması ile başlar. Millileştirme hareketini doğuran Lozan Antlaşması dolayısıyla Düyun-u Umumiye İdaresi’nin tasfiyesidir. Düyun-u Umumiye İdaresi’nin, tasfiyesi ile birlikte; kendisine bağlı Reji İdaresi’nin de millileştirilmesi gerekmektedir. Zira kendisine ait bir kolluk kuvveti de olan Reji İdaresi’nin, milyonlarca tütün çiftçisinin geçimini ve ihraç malını dahası sigara ve sigara kağıdı üretimini, dolayısıyla istihdamını da ilgilendirmesine rağmen; kapatılarak serbest piyasaya bırakılması bir süre düşünülmüş ise de varidat gereksinimi, millileştirilmesine/ devletleştirilmesine yol açtı<sup>210</sup>.

İnhisarları kurarken hükümetin tek kaygısı, varidat elde ederken, tütünün dış değerinin korunması idi. Lozan ile başlayan millileştirmeler süreci; Osmanlı’dan miras ve Düyun-u Umumiye’ye ait ve/veya kapitülasyonların uzantısı olan ve süreleri dolan diğer imtiyaz sahibi şirketlere doğru da genişletildi. Zaten Milli Mücadele döneminde “idare-i muvakkatle” vasıtasıyla el konulan ve işletilen yabancı şirketlere ait demiryolları ve hatta limanlar vardı. Ayrıca Lozan’da belli tavizler verilse de; Cumhuriyet Hükümeti’nin ulus-devlet politikası, kapitülasyonlar dönemine ait imtiyazlı şirketlerin devamı ile temelde çelişiyordu. Böylece iktisadi milliyetçilik akımı da uygulamaya konulmuş oldu.

Ancak Cumhuriyet Yönetimi de; mali ve teknolojik takatimizi aşan alanlarda; 1923’de TBMM’de onaylanan ancak finansmanı aksadığı için uygulanamayan büyük Chester Projesi’nin<sup>211</sup> göstereceği üzere kalkınma amaçlı olarak, yabancı sermaye ile işbirliğine açıldı. Nitekim Gazi “*Maahaza; sırf intifa-ı iktisadi maksadiyle gerek madenlerimizde ve gerek sair hususat-ı iktisadiyemizde, umur-u nafiamızda kullanılmak istenilen*

<sup>210</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2. Kitap, op. cit.*, s. 262.

<sup>211</sup> Y. S. Tezel, *Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi (1923-1950)*, Ankara, Yurt, 1982, s. 175.

*sermayenin sahiplerine hükümetimizce her türlü suhulet ibraz edileceği şüphesizdir. Bu sermayelerin kanunlarımıza tâbi olması da tabiidir.*<sup>212</sup> demektedir. Dolayısıyla Cumhuriyet Dönemi'nde de kibrit (Amerikan), alkollü içkiler (Polonya), barut ve ateşli silahlarda (Fransız), Petrol (Amerikan) şirketlerine vb. tekel imtiyazları verilmeye devam edildi.

Bu imtiyazların verilmesine devamın nedenleri: *Birincisi*, yukarıda Gazi'nin açıkladığı üzere "mali ve fenni" kısıtlamalardır. Örneğin Merkez Bankası'nın açılması için gerekli döviz rezervi bir Amerikan Şirketine kibrit tekelinin verilmesi karşılığında 10 milyon \$'lık kredi temini ile mümkün olabilmisti. *İkincisi* ise, teknolojik gerilik ve sermaye kıtlığı yanında bu tür yurt çapında faaliyet gösterecek işletmeleri örgütleyip (kurup), işletecek, teşebbüs faktörlerinden de mahrumduk. Varolan sermaye ve teşebbüs faktörü de; Milli Mücadele'den sonra büyük ölçüde azınlıklar ve levantenler ile birlikte, ülkeyi terk etmişti.

Millileştirmelerde *ikinci aşama* ise; yine iktisadi milliyetçiliğin ürünü olan Tekel Genel Müdürlüğü'nün kurulmasından sonra Devletçilik hareketi ile başlamıştır. Nitekim bu tarihten sonra yabancı şirketlere tekel imtiyazı verilmediği gibi süresi sona erenler de yenilenmediler. Zaten milli-özel teşebbüsü bile dışlayan devletçilik hareketinin, değil yabancı sermayeye imtiyaz tekelleri verilmesine, ilke olarak yabancı sermaye yatırımlarına da karşı tavrı aldığı, uygulamalardan anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, devletçilikle birlikte; Türk bürokrasisi, artık mali ve fenni yeterliliğe kavuşmuş olduğunu idrak etmiş bulunuyordu. Böylece Türkiye'de devletçilik veya kamu işletmeciliği TCDD ve Tekel ile başladı ve Sümerbank ve Etibank ile sanayinin diğer kolları ile madencilik yayıldı. Zaten devletçilik hareketinin başlangıçta üç finansman kaynağı vardı;

(i) Tekel gelirleri (ii) vergiler (iii) borçlanma. Bunlara daha sonra işletmeye açıldıkça (iv) KİT kârları da eklendi.

---

<sup>212</sup> Gazi M. Kemal, *op. cit* , ss.236-260.

#### D. Millileştirmelerin Ekonomik Hacmi

Millileştirmeler ile yirmidört şirketin millileştirildiği bilinmekle birlikte; bu şirketlerin yirmibir alanda faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bununla ilgili olarak ileride daha detaylı bilgi vereceğiz. *İlk kaynak* o dönemde TBMM Başkan vekili olan Ali Fuat Cebesoy'un hatıralarında verdiği listedir (Çizelge:VI/1). “ ..Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin 1924 yılında devir aldığı ecnebi sermayesinin miktarını ve şirketlerin nev'ini bildirmek isterim. O tarihte Türkiye'de (226.300.000) Türk Lirası sermayeli 87 ecnebi şirketi vardır.”<sup>213</sup>

(Çizelge:VI/1)

#### 1924 Yılında Türkiye'de Mevcut Yabancı Sermayeli Şirketler

Şirketin Milliyeti	Şirket Sayısı	Toplam Sermayesi
İngiliz Sermayesi	23	96 milyon TL
Fransız Sermayesi	23	27 milyon TL
Alman Sermayesi	8	62 milyon TL
Amerikan Sermayesi	7	38 milyon TL
İtalyan Sermayesi	20	20 milyon TL
<b>T O P L A M</b>	<b>81</b>	<b>226.300.000 TL</b>

**Kaynak:** A.F.Cebesoy, *op. cit.*,s. 139.

Bu şirketlerin hepsinin millileştirme konusu yapılmadığı tahmin edilmektedir. Bazıları kendilerini tasfiye etmiş, bazıları ise Türk ortakları veya milli sermaye tarafından satın alınmış olabilirler. 1937 Yılı itibariyle hazinenin, millileştirmelerden doğan borç tutarı aşağıdaki çizelgede verilmektedir<sup>214</sup> (Çizelge:VI/2):

<sup>213</sup> Ali Fuat Cebesoy, *Siyasi Hatıralarım: Lozan'dan Cumhuriyet'e*, İstanbul, Temel, 2002, s.139.

<sup>214</sup> “Cumhuriyet Devri Maliyesi: Devlet İstikrazları”, *Maliye Mecmuası*, Sene 1, Cilt ii, sayı 6,1937,ss.5-24

(Çizelge:VI/2)  
**1937 Yılı'nda Merkezi Devletin Millileştirmeler Borcu**

Anadolu Hattı	36.204.332 TL
Mersin-Tarsus- Adana	279.092 TL
İzmir- Kasaba	9.084.829 TL
Aydın	11. 329.160 TL
Şark Demiryolları	6. 000.000 TL
<b>Demiryolları Toplamı</b>	<b>62.897.000 TL</b>
İzmir Rıhtımı	374.455 TL
İstanbul Rıhtımı	1.765.916 TL
<b>Rıhtımlar Toplamı</b>	<b>2.140.371 TL</b>
Haydarpaşa Limanı	2. 476.231 TL
Ereğli Şirketi	3. 500. 000TL
<b>Yekûn</b>	<b>71.014. 015 TL</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, *Maliye Mecmuası*, 1937,s.6,ss.5-24.

Aslında iki kalem bu borç yükünü daha da artırabilir: *Birincisi* mahalli idarelerin (belediyelerin) yaptıkları özelleştirmelerdir. Yukarıdaki çizelgede yer almamaktadır. *İkincisi* ise; 1938-1945 döneminde millileştirmelerin devamıdır. Bu nedenle resmi olmayan ama daha kapsamlı olan bir başka çizelgeyi de sunalım ( Çizelge:VI/3)<sup>215</sup>.

(Çizelge:VI/3)  
**T.C. İlk Yıllarında Yapılan Millileştirmeler/Devletleştirmeler**

Sektörler	Şirket Sayısı	Devletleştirme Yılları	Değeri (milyon TL)
Demiryolları ve Limanlar	8	1928-1937	120,5
Belediye Hizmetleri	12	1933- 1945	27,5
İmalat-Sanayi-Ticaret	2	1940-1943	2,1
Madencilik	2	1936-1937	4,4
<b>TOPLAM</b>	<b>24</b>	<b>1928-1945</b>	<b>157,4</b>

**Kaynak:**<http://www.ekodialog.com>(10.8.2007)

<sup>215</sup> <http://www.ekodialog.com>(10.8.2007),“Cumhuriyet Döneminde Devletleştirmeler (millileştirmeler)”

Bu çizelgenin alındığı kaynağa göre “*bu değerler hükümetin şirketlerle yaptığı satınalma sözleşmelerinde yer alan borçlanmalardan doğan taksitlerin, sözleşmelerin yapıldığı yıldaki para değerine göre ve faiz hesap edilmeden kapitalize edilmesiyle hesaplanmıştır*”. Aslında bir çok sözleşmede, ana para üstüne faiz ödenmesi de kabul edildiği için satın almaların gerçek değeri daha fazlaydı. Faiz giderlerinin kapitalize edilmiş değeri de katıldığında demiryolları ve limanlarla ilgili 8 millileştirmeden doğan borç 240 milyon TL’yi buluyordu”<sup>216</sup>.

Eğer faizin eklenmesinin tüm millileştirmelerin maliyetini, demiryolları oranında artıracığını kabul edersek; millileştirmelerin yaklaşık maliyeti 310 milyon TL’ye ulaşır. Bir fikir vermek için ifade edelim 1934 yılı milli geliri 1.150 milyon TL ve genel bütçesi 184 milyon TL idi. Ancak H.Saka’nın<sup>217</sup> beyanlarına göre millileştirmelerin borç servisi yükü çok daha düşük düzeyde 6-7 milyon TL seviyesinde kaldığına göre; hazinenin millileştirmeler borç anapara tutarının seksenbeş veya doksan milyon TL civarında olması beklenir.

#### **E. Millileştirmelerin Kapsamı**

Millileştirmelerin iktisadi hacmi ile ilgili belge/çizelge millileştirmelerin kapsamı konusunda belli ölçüde bir bilgi vermektedir. Ancak bu millileştirmelerin konularının veya kalemlerinin neler olduğunun ve hangi işletmelerin ne zaman millileştirildiklerinin<sup>218</sup> bilinmesi, millileştirme politikasının analizi ve izlenmesi açılarından önemlidir (Çizelge:VI/4).

(Çizelge:VI/4)

#### **Millileştirilen Yabancı Şirketler ve Konuları**

<b>Millileştirmelerin Konusu</b>	<b>Şirketin Milliyeti – Tarihi</b>	<b>Tarihi/Yasa/Kime Geçtiği</b>
1. Ereğli Kömür İşletmeleri: Madenler, Zonguldak Limanı, Kozlu ve Kilimli Demiryolları	Fransız (28 Kasım 1936)	31.3. 1937 tarih 3146 sayılı Yasa TKİ’ye verildi.
2. Diğer Yabancı Şirketler ile yerli madenciler ve bankaların elinde olan işletmeler	Diğer Yabancı ve Türkler	Füzyon Kanunu 30. 5. 1940 TKİ’ye verildi.

<sup>216</sup> *ibid.*

<sup>217</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, ss. 556-557.

<sup>218</sup> Yıldırım Koç, *op. cit.*

3. Ergani Bakır İşletmeleri İmtiyazı	Almanlar'ın % 50 hissesi İşbankasınca satın alındı (1925), millileştirildi (1936)	14 Kasım 1944 tarihinde Etibank'a devir edildi.
4.Kafkas (Murgul) Bakır İşletmeleri	?	1937'de Etibank'a Devir Edildi.
5.Keçiborlu- Kükürt İşletmeleri	Cumhuriyet Döneminde Kurulan Fransız-İtalyan Şrk. Fesih (1933)	1934 İş Bankası, 1943 Etibank
6. Simens Kuvarshan Bakır İşletmesi	1939 Vergi Borcu dolayısıyla Hazineye Geçti	1939 Etibank Kuvarshan İşletmesine dönüştü.
7. Reji İdaresi	Tütün: Cibali, İzmir Adana (Düyun-u Umumiye)	1925'te kaldırıldı ve Tekel'e geçti
9. Bomonti -Nektar (Bira)	1938 Sözleşmesi sona erince fabrika millileştirildi	1940'da Tekel Genel Müdürlüğüne devir edildi.
10. Halkapınar (Aydın) Bira Fabrikası	Yabancı Sermayeye ait fabrika 1931'de faaliyetini durdurdu	Tekel
11.İstinye Tersanesi	Fransız Saint-Nazire Şrk.ce 1912 kuruldu	1938 de Millileştirme/ devletleştirme (Denizbank'a devir)
12. Elektrik Üretimi: * Rumeli Yakası Ganz Şirk	Macar (Banque General A.Ş.) Kabataş (1910) Silahtar Ağa (1917)	TürkAnonim Şrk. (1938) tarih ve 3480 sayılı yasa ile devletleştirildi.
*Anadolu Yakası Elektrik Şrk.	SATGAZEL (Fransız)	Türk Anonim Şrk devir etti(1931)
13. Demiryolları: Bağdat Demiryolu ile Haydarpaşa Rıhtımı	Alman (24 Mayıs 1924'te Muvakkat İdare'den devir alındı)	Anadolu-Bağdat Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesi (TCDD)
14.Limanlar: *İstanbul Rıhtım, Dok ve Antrepo Şrk.  * İzmir Rıhtım Şrk.	Düyun-u Umumiye (Fransız + İngiliz + diğer)	23.12. 1934 2659 Sayılı Yasa ile millileştirildi.  12. 6.1933 gün ve 2309 sayılı yasa ile millileştirildi.

15. Telefon : * İstanbul Telefon T.A.Ş.  * İzmir Telefon T.A.Ş.	-	10.6.1936 tarih ve 10.06.1936 tarih ve 3026 sayılı Yasa ile.  25.04.1938 tarih ve 3375 Sayılı Yasa ile yapıldı. PTT' ce işletildiler.
16. Tramvay: *İstanbul Tramvay Şrk.  *İstanbul Tünel T.A.Ş.  *İzmir Tramvay ve Elektrik Şrk.	-  -  -	12.6.1939 tarih ve 3642 sayılı yasa ile  12.6.1939 tarih ve 3643 sayılı yasa ile 19.7.1943 tarih ve 4483 sayılı yasa ile millileştirildi.
17.Su: *İstanbul Su T.A.Ş.  *Üsküdar ve Kadıköy Su TAŞ.  *İzmir Suları TAŞ	-  -  -	20.5.1933 tarih ve 2198 sayılı Yasa ile  11.4.1938 tarih 33359 sayılı Yasa ile 5.6.1944 tarih ve 4583 Sayılı Yasa ile
18.Barut ve Patlayıcı Maddeler: Önce Belçika Şrk. ve sonra Fransız ortaklı Şrk.	% 49,3 Fransız + % 50 Hazine + % 0,7 Türk Ortak	1932 yılında devlet tekeline girdi
19. Kibrit Çakmak: 15. 6.1930 tarih ve 1725 sayılı Yasa ile Amerikan-Turkish Investment Corporation	Amerikan	7.2.1949'da Kibrit inhisarı kaldırıldı.
20.Petrol ve Benzin 25.6.1926 tarih ve 725 sayılı yasa ile	The Standart Oil of Newyork (Amerikan)	Petrol Ofisi (1941)
21.Reasürans Tekeli	-	25.6.1927 tarih ve 1160 sayılı Yasa ile Devlet Tekeli haline geldi.

**Kaynak:** Yıldırım Koç, *op. Citten* düzenlenmiştir G.A.

## F. Millileştirme Tartışmaları

Millileştirmelerle ilgili olarak H.Derin'in bir bölüm ayırdığı çalışması dışında<sup>219</sup> bugüne kadar yayınlanmış resmi veya akademik bir araştırma yoktur. Bu konudaki tek eser, Yıldırım Koç tarafından Özelleştirme

<sup>219</sup> Haldun Derin, *op. cit.*,s.144.

Hareketi'ne karşı ve polemik amacıyla yazılan ve Türk-iş Yayınları arasında yer alan “Atatürk'ün Millileştirmeleri ve Devletleştirmeleri, Günümüzün Özelleştirmeleri” adlı kitapçuktur<sup>220</sup>. Y.Koç millileştirmeler ile devletleştirmeleri birlikte ele almakta haklıdır. Zira uygulamalar da öyle olmuştur. Dahası bazı Türk sermayeli işletmeler de; millileştirme kapsamına alınarak, devletleştirilmiştir. Yalnız Türkiye’de millileştirmeler, sermaye karşıtı sol-ideolojik bir muhtevadan yani sınıf çelişkisinden ziyade; iktisadi milliyetçilikten kaynaklanmıştır.

Kaldı ki, bir kısmı Lozan Antlaşması’ndan kaynaklanan dolayısıyla bir zaruret olan millileştirmeleri de doğru bulmayanlar ve yabancı sermaye yatırımlarını savunanlar da o tarihte de vardı<sup>221</sup>: “Osmanlı saltanatı yabancı sermayeden belki korkabilirdi çünkü kapitülasyonlar vardı. Sermaye ile birlikte siyasi nüfuzun dahil olacağı korkusunun, bazı kalplere endişe vermesi mümkündü. ...Harbi Umumi ilan edildiği vakit ne Bandırma demiryoluyla İzmir Şimendiferini yapan, ne de Aydın Şimendiferinin sahibi olan, ne İstanbul rıhtımlarına sermayesini koyan Fransızlar, İngilizler ne de diğer hususi teşebbüs sahipleri bu teşebbüslere bir zarar vermediler. Teşebbüsleri, memlekette bırakarak çekip gittiler. ... Kapitülasyonların mevcut olmadığı bu devrede ise adil ve hak dairesinde yerli ve yabancıya karşı aynı muameleyi yapan, bunları aynı kanuna tabi tutan bir hükümetin yabancı sermayesinden hiçbir korkusu olamaz. Bizim için asıl tehlike bizim yabancı sermayeden korkmamız değil; yabancı sermayenin bizden korkmasıdır.”

Bu muhalif görüşe göre; ülkenin en harap ve yoksul döneminde millileştirme politikasının güdülmesi, dış borç ödemeleri ile birleşince; zaten kıt faktör olan sermayenin ihracına yol açmış ve yabancı sermaye yatırımlarını durdurmuştur. Ayrıca sadece mali ve fiziki sermayeden değil; iktisadi teşebbüs ve örgütlenme bilgisinden de mahrum kalıyorduk. Her ne kadar millileştirmeler, iktisadi milliyetçiliğin ürünü iseler de; İngilizlerin bizi iktisaden çökertmek için planladığı ağır borç servisi ödemelerini, kendi isteğimiz ile katlamış oluyorduk. Nitekim H.Saka'nın<sup>222</sup> 1936'daki ifadesine göre yılda {6 milyon TL (dış borç servisi)+6 milyon (millileştirmeler) =} 12 milyon TL'lık sermaye ihraç ediyorduk. Eğer bu tutarı 1933 GSMH'na

<sup>220</sup> Yıldırım Koç, *Atatürk'ün Millileştirmeleri ve Devletleştirmeleri, Günümüzün Özelleştirmeleri*, Ankara, Türk-İş, 2000.

<sup>221</sup> Cavit Bey Komisyonu, *op. cit.*, s. 163-166.

<sup>222</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, ss. 556-557.

oranlarsak (12/1150 =) Milli Gelirin % 1'ni döviz olarak ihraç ediyorduk. Bir bakıma böylece İngilizler'in, bizi ya dış borçlanmaya başvurmaya ve kendi isteklerini kabule veya zaten ağır olan vergi yükünün artırılması ile kalkınmadan vazgeçme arasına sıkıştırma planına uygun hareket etmiş sayılırdık.

Ancak Sovyet dış yardımı ile bu cendereden kurtulduk veya kurtulduğumuzu sandık ve daha sonra Batı ülkelerinin (İngiliz+Alman +İtalyan) kredileri, Sovyetler ile rekabet için açıldı. Millileştirmelerin, devleti işletmeciliğe sokarak, devletçilik hareketini başlattıklarından; devletin ticari işlevler üstlenmesi ile vergi mükelleflerinin birikimlerinin/ milli sermayenin israfına yol açtığı iddiası da mevcuttu. Nitekim Maliye Nazırı Cavit Bey daha 1924 yılında şöyle demektedir<sup>223</sup>: *“Hükümetin iştirakine gelince bazı haller müstesna bazı işlere izin verilebilirse de; bunu genel bir kaide derecesine çıkarıp, suistimal etmemelidir. Hükümetin sermayesi yoktur. Şirketlere vereceği para vergi namıyla halktan alınan paradır. Bu para şirketlerden evvel, memleketin tatmin edilecek sonsuz ihtiyaçları için düşünülmelidir. Bundan başka hükümetin iştiraki davet edeceği müdahaleler dolayısıyla da sermayedarlarca çoğunlukla hoş görülmez.”*

Muhtemelen yapılması gereken; millileştirmelerde, bu imtiyaz sahibi yabancı işletmelerin; devletleştirme yerine; İş Bankası, Koç, Tatko, F.Eczacıbaşı gibi müteşebbis veya mali kurumların öncülüğünde özel sektör konsorsiyumuna bedelleri ileride kârlarından ödenmek üzere satışları/devirleri yani *özelleştirilmeleri* ve/veya yerli-yabancı ortaklıkların kurulması idi. Ancak toptan millileştirmeleri ve/veya devletleştirilmelerini Besim Tibuk<sup>224</sup> gibi bugün de eleştirenler vardır. Dolayısıyla millileştirmelerin ekonominin doğal seyrine terkedilmesi<sup>225</sup>, milli sermaye birikiminin ve milli teşebbüs arzının artışına paralel olarak; tedricen ve kendiliğinden gerçekleşmesi ve ihraç ürünlerinin ise en sona bırakılması tezi de vardır.

Böylece KİGEM ve Türk-İş'in<sup>226</sup> özelleştirmeye karşı millileştirmeleri, karşıt-tez olarak kullanması, aslında hem geçersiz hem de

---

<sup>223</sup> *ibid.*,s. 166

<sup>224</sup> [www.ldp.org/besim](http://www.ldp.org/besim) tibuk/asabi bozuk bir adamın portresi, 1.09.2007

<sup>225</sup> *ibid.*,s.166-167.

<sup>226</sup> Yıldırım Koç, *op.cit.*

yanlıştır: Zira *millileştirmeler* o gün için bir zaruret olsalar dahi; *devletleştirme* tek seçenek değildi ve millileştirmeleri Lozan'ın bir uzantısı olarak uygulayan İnönü hükümetlerinin, bu politikasına karşı zamanla siyasi bir muhalefet çizgisi de oluştu. Önce İttihatçılar (Tecedüt Fırkası: Cavit Bey, H. Cahit, Hamit Bey vb.), daha sonra Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (Karabekir, Orbay, Adıvar) nihayet Serbest Cumhuriyet Fırkası (Okyar, Ağaoğlu, Conker) bu muhalefeti sürdürdüler. Bu muhalefet çizgisi Bayar ve Menderes ikilisi ile DP'de de devam edecektir.

Lozan'daki Curzon ve İngiliz emperyalizmi, muhtemelen İnönü'yü aşırı ihtiyatlı olmaya sevketmiş olabilir. Dolayısıyla İsmet Paşa daha sonra gerek kalkınma konusunda ve gerekse dış politikada (II. Dünya Savaşı, Oniki Ada, Kıbrıs vb.) risk almaktan kaçındı. Nitekim İ. İnönü, C. Bayar'ın başvekillikten azlini şöyle gerekçelendirmektedir: “*Asıl mesele Celal Bayar'ın mali ve iktisadi politikası idi. Demagojiye falan yer vererek başlamış bu politika, hiçbir esasa istinat etmiyor, devletin mali vaziyeti aslında harap oluyordu. Ticaret, milli para altüst olmuştu. Bütün bu ahvalin, hatta hükümet azasından beri gizli kalması bir senedir sürüyordu*”<sup>227</sup>. Bu beyanlardan çıkartılacak sonuç; Tek Parti döneminde iktisadi ve mali politikalar, başvekilleri ve hükümetleri getirip götürüyordu ve maliye politikası saydam değildi.

İnönü, her konuda ve hep azami ihtiyatla davrandı. Örneğin röportajlarında, bütçeden tasarrufla, TCMB'nın altın stoğunu artırmaya çalıştığını ifade etmiştir. Oysa İnönü döneminde bütçe fazlası vererek ve altın ithal ederek, tedavüldeki paranın altın karşılığını, sürekli yükseltmesi, iktisadi kriz içindeki bir ülkede milli gelirin düşürülmesi demektir. Tam tersine aynı kamu tasarrufları, yatırıma dönüştürülerek, milli gelir artırılabilir ve kalkınma sürdürülebilirdi. Kaldı ki bu durumu A.H. Başar<sup>228</sup> gibi sözlü ve yazılı olarak eleştirenler de vardı. Muhtemelen İnönü için istikrar veya devlet, ekonomiden daha önemli idi: Veya yaptıkları bugün için doğru sayılmasa da, kendisi, çevresi ve hatta yabancı danışmanları, cari İktisat ve Maliye bilgilerine göre yaptıklarının doğru olduğuna inanıyorlardı.

---

<sup>227</sup> İ. İnönü, Hatıralar 2 Kitap, *op. cit.*, s. 326.

<sup>228</sup> Ahmet Hamdi Başar, *Para ve İnkılap*, İstanbul, 1936.

## G. Millileştirmelerin Dış Borçlanmaya Katkısı

Bu konuya değinen M.Yaşa “Gerçekten 1928 yılından beri yabancı şirketlerin elinde bulunan şirketler millileştirilmeye başlanmış ve bu millileştirme kısmen borçla yapılmıştır. 1928-1933 arasında Anadolu Demiryolu, Mersin-Tarsus-Adana hattı, Haydarpaşa Limanı tesislerinin devletleştirilmesinden dolayı 1933 sonunda kalan borç miktarı 84 milyon TL civarındadır. Demiryolu, rıhtım, liman, telefon, elektrik vs. işlerde teessüs etmiş yabancı imtiyazlı şirketlerin millileştirilmesi 1939 yılına kadar devam etmiş bu sebeple doğan borçlar, İkinci Dünya Harbine kadarki Türkiye Dış Borcunun en önemli kısmını teşkil etmiştir”<sup>229</sup>.

Yaşa'nın ifadesinden çıkan sonuçlar şöyle özetlenebilir:

(i) Cumhuriyet Dönemi dış borçlarının, önemli kısmı; Düyun-u Umumiye'den ziyade; millileştirmelerden kaynaklanmıştır.

(ii) Vergiler ve dış borçlar kısacası kamu tasarrufları, yeni yatırımlara ve milli gelir artışlarına dönüştürüleceğine; millileştirmeler yani mevcut sermayenin mülkiyet değişikliği için kullanılmıştır.

(iii) Kısmen dış borçla bile finanse edilse de neticede millileştirmelerin yükü, vergiler ile ödendikleri için görünürde yabancı sermayenin millileştirilmesi olgusu; Türk özel sektör sermayesinin zorunlu tasarruflar ile kamulaştırılması (devletleştirilmesi) sonucunu doğurmuştur. Dahası üretimde kamu payı artmıştır.

Dolayısıyla ‘millileştirme hareketi’ devletçiliği doğurmuş fakat tıpkı Aşar'ın kaldırılmasından beklenen yararlar gibi; beklenen sonuçları üretmemiştir. Bu hayal kırıklığı veya millileştirmelerin önünü açtığı devletleştirmenin yarattığı sermaye israfının, 2000’li yıllarda dışa açık ekonomide tekrar borca dönüşmesi; nihayet günümüzdeki özelleştirmelere yol açmıştır.

Resmi olarak millileştirmelerin borç servisine katkısı konusundaki tek beyan Hasan Saka'nın yazdıklarıdır. “..Osmanlı borçlarının hissesi diye ödediğimiz 700.000 altın lira ancak altı milyon küsur lira tutmaktadır. Vakıa bugün Düyun-u Umumiyemiz bundan ibaret değildir. Başka borçlarımız da vardır. Ecnebi şirketlerinden satın aldığımız şömendifer, rıhtım vesairenin borçları gibi. Bunların mübayaa bedelleri ikraz tahvilleri şekline

<sup>229</sup> Memduh Yaşa, *Devlet Borçları*, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965, ss. 75-77.

sokulmuştur. Bu yüzden senelik 6-7 milyon liralık taksit ödüyoruz. Şu halde yekûn 12 milyondan ibarettir. Seneler geçtikçe azalacaktır. Amortismanlar için ayrılan bu 12 milyon lira bütçemizin % 7-8'ini teşkil eder. Harbden sonra Düyun-u Umumiye Masrafını Bütçesinin % 7'sine indirebilen başka devlet yoktur”<sup>230</sup>.

## H. Millileştirmelerin Maliyet-Yarar Analizi

Millileştirmelerin milli ekonomiye katkılarını bir Maliyet/Yarar Analizi için birlikte ele alarak ilerleyelim. Önce yararlarını sıralamamız gerekir.

**Yararları:** Yerli endüstrilerin dahildeki yabancı sermayenin rekabetinden korunması, bağımsız ekonomik kalkınma modelinin inşası, yabancı şirketlerin çıkar sağlayarak siyasal mekanizmayı çürütmesinin önlenmesi<sup>231</sup>, iç piyasanın ele geçirilmesi ve iç piyasada yaratılan kârın sermaye birikimine dönüştürülebilmesidir. Örneğin Maliye Bakanlığı, Meşrutiyet döneminde sadece yabancı sermaye elinde olan demiryolları için hat teminatı olarak ödenen altın paranın 1937 yılı itibariyle karşılığı 6,64 milyon TL iken, Cumhuriyet'in devir aldığı demiryolları ve limanlar için yıllık ödediği amortisman ve faiz tutarının (borç servisi toplamı) 4 milyon TL olduğunu iddia etmektedir. Aradaki 2,4 milyon TL millileştirmelerden dolayı borç ödenirken lehdeki fark olup; borç bittikten sonra bunun 6,64 milyon TL'ye çıkması beklenmelidir<sup>232</sup>.

Nitekim Başvekil İnönü de “Bilirsiniz ki Türkiye’de inhisar meselesi hususi bir kanunla bir kaç yıldır tecrübe devrindedir. Tecrübe inhisar usulünün bu memleket için en doğru olduğunu ispat etti. Beş sene evvel Hazineye 4-5 milyon bırakan Reji, devlet elinde içinde bulunduğumuz senenin geliri 22 milyona bağlanmak yolundadır” diyerek yararlı bulunduğunu eklemektedir<sup>233</sup>.

**Maliyetleri:** Millileştirmelerin maliyetleri; kaliteli üretimin, ihracatın ve dünya pazarlarının kaybı, sermaye ihracı, millileştirmelerin devletçiliği davet etmesiyle sermaye israfına yol açması ve teknoloji (know-how)

<sup>230</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, s. 556-557.

<sup>231</sup> Y.K. Beyatlı, *op.cit.*, ss. 141-153.

<sup>232</sup> “Cumhuriyet Dönemi Maliyesi: Devlet İstikrazları”, *Maliye Mecmuası*, Sene 1, cilt 2, sayı 6, 1937, ss. 5-24.

<sup>233</sup> İsmet İnönü, *İsmet İnönü'nün TBMM'deki Konuşmaları*, “8 Kasım 1928 Hükümete Güvenoyu İstemi Hakkındaki Konuşması”, Ankara, TBMM Kültür Yayınları, 1992.

transferlerinin durması dolayısıyla milli gelirin kaybı ve nihayet dış borç yükünü artırmasıdır. Reji döneminde Türk tütüncülüğünün gelişip ihraç değeri kazandığını, ancak Tekel elinde ise; kamu hizmetine dönüşüp değerini yitirdiği iddia edilmektedir.

Dolayısıyla, Tekel döneminde; tütününün valörizasyonunun, sağlanamadığı iddia edilmektedir.

**Millileştirmelerin Maliyet-Yararının Tartışılması:** Ayrıca millileştirmeler yürürlüğe konulurken, bu hareketin semeresinin alınabilmesi için tıpkı gümrükler veya koruma politikasında olduğu gibi bir piyasa ekonomisinin örgütlenmesi ve “milli burjuvazi + milli sermaye stoğu” oluşturulması hedefinin konulması gerekirdi. Her ne kadar “memurlar eliyle yürütülen devletçilik” ile KİT’ler aracılığıyla tüm sermaye israfına rağmen, yetersiz de olsa bir “milli sermaye” stoğu oluşmuşsa da; bir “milli burjuvazi”nin yetişmesi engellenmiştir.

Nitekim Atatürk (+ İş Bankacılar) ile İnönü (+ Kadrocular) arasındaki ihtilafı doğuran da bu geri kalma veya muasır medeniyeti yakalayamamadır diyebiliriz. Nitekim sonunda geri kaldığımızı ifade eden ve başvekilin değişmesine de yol açan eleştirilerden bir örnek vermek istersek; A.Hamdi Başar’ın Atatürk’e yolladığını iddia ettiği ve daha sonra da yayınladığı mektubundan bir pasaja başvurabiliriz: “*Inkılabin yüksek şeflerine hakikate göz yumarak ‘herşey iyidir ve herşey düzeliyor’ demek kadar vatansızlık, hissizlik ve cehalet olamaz. Her şey iyi gitmiyor Paşam. ...Seneden seneye neden ilerleyemiyoruz?’ Bütçemizi çoğaltarak varacağımız yola doğru adım atamıyoruz?’*”<sup>234</sup> demektedir.

Aslında İnönü de; “*A.E.Yalman’ın iktisadi kalkınma vesairesi*”<sup>235</sup> diyerek de ihtilafı doğuran asıl düğümün “iktisadi kalkınmadaki” başarısızlık olduğunu açıkça itiraf etmektedir. Nitekim A.E.Yalman “*Bir memlekette tam ve hızlı ileri gitmesinde en iyi ölçü en kabiliyetlilerin, en fedakârların en müteşebbislerin, en üste çıkabilmesi için bütün yolların açık olmasıdır. Bunun dışındaki ölçüler, çok esaslı umumi menfaatleri, hususi menfaat ve emellere feda etmek demektir*”<sup>236</sup> diyerek maksadını ve C.Bayar hükümetini neden desteklediğini açıklamaktadır.

<sup>234</sup> A.Hamdi Başar, Atatürk’le Üç Ay, *op. cit.*, ss. 153-154.

<sup>235</sup> İsmet İnönü, *Defterler*, *op. cit.*, s. 252.

<sup>236</sup> A.E.Yalman, “Hastalığın Esaslı Devası”, *Tan*, 15.11.1937.

Ancak Birinci C.Bayar Hükümeti'nin programı İktisadi Kalkınma Tarihimiz açısından çok önemli bir belgedir. İ.İnönü'nün, Bayar'ı Cumhurbaşkanı olduktan sonra görevden alması ve İş Bankacıların temsilcilerini önce hükümetten ihracı<sup>237</sup> ve sonra bir daha mebus yapmaması, kalkınma meselesinde, devlet maliyesinin imkânları dışında, piyasalara ve dış aleme karşı riske girmek istemediğini ortaya koymaktadır.

Oysa A.E.Yalman mevcut sistemi, Atatürk'ün 1937 yılı Meclisi Açış Nutku'ndan<sup>238</sup> yararlanarak “*Toprağa Gömülecek Sistem*”<sup>239</sup> olarak nitelendirmektedir. Gazi, Tan Gazetesi'ne beyanatında: “*Ekonomik kalkınma, Türkiye'nin hür müstakil, daima daha kuvvetli daha refahlı Türkiye idealinin belkemiğidir*”<sup>240</sup> buyurmaktadır.

Aslında bir tarafta İş Bankacılar ve diğer tarafta hükümetçiler diye tanımlanan cephelerden<sup>241</sup> ziyade; *müteşebbisler* (Atatürk+C.Bayar+İş Bankacılar) ile *bürokratlar* [ İ.İnönü+ Mustafa Şeref Özkan+ A.Şerif Öney + (Kadrocular) ] şeklinde safları ayırmak belki daha doğru olur. Burada üstü kapalı da olsa bir iktisadi örgütlenme sorunu yani piyasa (=fiyat mekanizması+müteşebbisler) ve devletçilik (= planlama +KİT'ler) tartışması mevcuttur. London Times da “*C.Bayar'ı tanımlarken, devlet bürokrasisi dışında yetişmiş ilk başvekil*” tabirini kullanıyor ve “*fazla mahsüllerine pazar bulmak için ferdi teşebbüse daha geniş bir saha verilmesi mümkündür*” demektedir<sup>242</sup>.

Kendisi de bir müteşebbis ve gazeteci olan A.E.Yalman da yazıları ile -Tek Parti Rejimi sınırları- içinde bu müteşebbis tarafı desteklemektedir. A.E.Yalman ileride, 1945'de Vatan Gazetesi ile; ‘Dörtlü Takrir’e ve DP’ye de destek verecektir. İnönü'nün Cumhurbaşkanlığı sırasında güncesine yazdığı C.Bayar'ı görevden alma gerekçesi de ilginçtir. “*Eğer mali ve iktisadi anlayışını salim bir istikamete sevk etmek ümidim olsaydı, kendisini uzun bir müddet muhafaza edecektim. Bu zevahire rağmen doğru bir adam olduğuna inanıyorum*”<sup>243</sup>. İnönü açıkça istikrar ve ihtiyat istemektedir.

---

<sup>237</sup> *ibid.*,s. 325.

<sup>238</sup> M.K. Atatürk, “1937 Yılı TBMM Açış Nutku”, *Tan*,2.11.1937

<sup>239</sup> A.E.Yalman, “Toprağa Gömülecek Sistem”, *Tan*, 3.11.1937.

<sup>240</sup> Atatürk, Tan, *Yıl Başı İlavesi*,1. Ocak 1938, s.4

<sup>241</sup> *ibid.*,s.,152.

<sup>242</sup> London Times, (Zikreden) *Tan*, 14.11.1937,s.5.

<sup>243</sup> İ.İnönü, *Defterler*, cilt I., İstanbul, YKY, 2201, s.257.

**Sonuç:** Netice olarak millileştirmelerden arzu edilen sonucun elde edilebilmesi yani kalkınmamızda kullanılabilmeleri için; özel mülkiyetin devamı, ancak milli müteşebbislerce veya yerli-yabancı ortaklıklarla bu şirketlerin devir alınması ve milli sermaye stoğumuz olarak muhafazası şeklinde; iktisadi örgütlenmemizin, gümrükler ile korunan bir piyasa ekonomisi olarak devamı gerekirdi. Böylece bu devirin, tedrici ve doğal olması ile “yaparak öğrenme” süreci dahilinde tutulması daha elverişli olabilirdi. Dahası sermaye, teknoloji ve işletme bilgisi ithal etmeye devam edebilmemiz için yeni yabancı ortaklıklara izin verilmesi beklenirdi. Zira Gazi'nin deyişiyle “mali ve fenni” bilgi ve sermayeye; Batı'lı şirketler sahipti, caydırılmaları halinde yetersiz de olsa geriye tek kaynak olarak dış borçlanma kalıyordu: Tıpkı Karabük (İngiltere) veya Nazilli (Sovyet) fabrikalarında olduğu gibi.

İnönü'nün<sup>244</sup> tüm siyasi kariyerinde Curzon'un, Lozan'daki tehditlerinin gerek dış politika ve gerekse ekonomide aşırı ihtiyatlı davranmaya yönelttiği; bunda Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşü sırasında eski komutanı Enver Paşa'nın maceracı davranışları ve akibetinin de rolü olduğu iddia edilebilir ve edilmektedir<sup>245</sup>. Dolayısıyla İnönü, kalkınma konusunda, mümkün mertebe iç kaynakları ve kontrolü altındaki devlet maliyesini kullanmaya çalıştığını söylemek muhtemelen yanlış sayılmaz. İnönü'nün bir devrimci olarak kaderini, yaratacağı milli burjuvaziye teslim etmemesi yani devletçilik tercihi de bu aşırı ihtiyatkârlık yanında millileştirmeler ve ScF muhalefeti ve nihayet Sovyet yardımı gibi, olayların cereyanından kaynaklanmaktadır. Pragmatik İnönü'nün tıpkı Z.Gökalp gibi devletçiliği fonksiyonel açıdan savunduğu iddia edilebilir; zira herhangi bir katı ideolojik kalıbın temsilcisi saymak mümkün değildir.

Nitekim Cumhuriyet döneminde Maliye Bakanlığımızın, 1961 Anayasası ile DPT'nin kuruluşuna kadar, tarihen bir ekonomi bakanlığı işlevini de üstlenmesi, bu devletçi anlayışın eseridir. Oysa devlet maliyesi, kalkınmak için istikrar ortamı sağlar; fakat kalkınmayı üstlenemez veya başarılı olamaz. Zira kalkınma milli geliri yaratan, piyasaların görevidir. Maliye'nin işlevi, kamu hizmetleri ve finansmanı sınırları içinde kalarak piyasaya etkin düzeyde kamu hizmeti sağlamaktır. Yoksa devletçilik veya millileştirmeler ile kurulan tekellerle piyasayı ikame etmek değildir.

<sup>244</sup> İ. İnönü, Hatıralar 2. Kitap, *op. cit.*, s. 260-262.

<sup>245</sup> F.R.Atay, *op.cit.*,s. 536.

Ancak Atatürk ve İnönü arasındaki ihtilafı kişisel bir sürtüşme veya cereyan eden bazı olaylara<sup>246</sup> bağlamak doğru değildir. Çankaya çevresi tarafından İnönü, Klasik Maliye ve Para Politikası (altın karşılığı biriktirme) dolayısıyla “iktisadi mucizeyi” gerçekleştiremeyen veya engelleyen başvekil olarak algılanmış ve Atatürk de ScF denemesi sonrasında aynı sonuca varmıştır ki başvekilini değiştirmiştir. Nitekim Çankaya çevresinden Rıza Soyak, Atatürk’ün bu kaygılarını, 6 Mart 1930 tarihindeki özel konuşması aracılığıyla çok açık bir şekilde aktarır: “ *Bunaliyorum çocuk büyük bir ıstırap içinde bunaliyorum. Görüyorsun ya her gittiğimiz yerde mütemediyen dert, şikayet dinliyoruz... Her taraf derin bir yokluk, maddi, manevi perişanlık içinde... Ferahlatan pek az şeye rastlıyoruz. Maattessüf memleketin hakiki durumu bu işte. Buarada bizim günahımız yoktur.*”<sup>247</sup>

İsmet Paşa’nın<sup>248</sup> hatıratında görevden alınışını, kalkınmanın/iktisadi mucizenin gerçekleşmemesi yerine kişisel sürtüşmelere bağlamasına katılmak pek mümkün değildir. Atatürk, İnönü’nün kalkınma performansının yetersizliği konusundaki kararında haklı idi. Örneğin Batı’da 1936 yılında Keynes Fonksiyonel Maliyeyi<sup>249</sup> kuramlaştırırken biz 1931 yılında Klasik Maliye’yi yani denk bütçeyi buhrana rağmen CHF’nin ilkesi haline getiriyorduk. İnönü, ileride kalkınmanın finansmanı konusunda kendi Başvekilî Bayar ile de anlaşamadı. Daha sonra çok partili hayata geçildiğinde ekonomide kalkınmayı başlattığı ileri sürülen; başvekil Menderes’e de ihtiyatlı mizacı dolayısıyla bir yurtsever olarak sürekli muhalefet etti. Kalkınma yeni bir müteşebbisler sınıfı veya sınıflı toplum ile sınıf kavgaları, siyasal ve iktisadi iktidarların el değiştirmesi demektir. Oysa İnönüye göre toplum ve ekonomi devletin denetimi altında olmalıydı. Devletçilik<sup>250</sup> ile kalkınma veya sanayileşmenin bu tür sakıncaları yoktu.

---

<sup>246</sup> İ. İnönü, *Defterler*(1919-1973), c.1, İstanbul, YPK, , s.251-253.

<sup>247</sup> Hasan Rıza Soyak, *Atatürk’ten Hatıralar*, İstanbul, YPK, 1973,ss. 405-408.

<sup>248</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2*,op. cit,ss. 322-323.

<sup>249</sup> J.M.Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, MacMilan, 1967.

<sup>250</sup> İsmet İnönü, “Fırkamızın Devletçilik Vasfı”, *Kadro*, Teşrinevvel, cilt 2, sayı 22, 1933, ss.4-6.

## YEDİNCİ BÖLÜM

# DÜYUN-U UMUMİYE’NİN TASFİYESİ VE CUMHURİYETİN BORÇLANMA POLİTİKASI

### A. Cumhuriyet’in Düyun-u Umumiye Üstlenmesi

Cumhuriyet Yönetimi, Osmanlı Borçlarını Lozan ile devir almayı kabul etti. Düyun-u Umumiyenin tasfiyesinde üç antlaşma veya dönem vardır: (i) Lozan (ii) 1928 Paris İtilafnamesi (iii) 1933 Paris İtilafnamesi.

**Dış Borçların Kaynakları:** Atatürk Dönemi Borçlarını, Düyun-u Umumiye’nin tasfiyesi ve Cumhuriyet Yönetimi’nin borçlanmaları şeklinde ikiye ayırarak, incelemekte yarar vardır. Düyun-u Umumiye Osmanlı Borçları olmakla birlikte; bunları Cumhuriyet adına üstlenen Lozan Antlaşmasıdır. Cumhuriyet Dönemi dış borçları ise; Millileştirmelerden doğanlar ile genelde sanayi planının finansmanı ile ilgili olanlardır. Ancak bunlara dalgalı borçları yani yıl içinde bütçe açıklarını kapatmak için alınan ve yıl sonunda kapatılması gereken -muhtemelen kapatılamayanları- ve demiryolu yapımı için çıkartılan tahvilleri yani *iç borçları* da eklemek mümkündür. Dalgalı borçların ve tahvil ihraçlarının aslında demiryolu siyasetinin bir sonucu olduğu anlaşılmaktadır.

Böylece Cumhuriyet dönemindeki borç ödemelerini kaynakları itibariyle sıralamak mümkündür:

- (i)Düyun-u Umumiye
- (ii) millileştirmeler
- (iii) sanayileşmenin finansmanı için alınan dış krediler
- (iv) (dalgalı borçlar +demiryolu tahvilleri) = iç borçlar.

Lozan’da kapitülasyonların lağvı ve -Musul hariç- Misakı Milli sınırlarına ulaşılması karşılığında; Düyun-u Umumiye, İmtiyazlı Şirketlerin devamı ve Boğazların silahsızlandırılması vb. gibi bazı tavizler verdiğimiz anlaşılmaktadır. Ayrıca Lozan’ın; Musul, Boğazlar ve Düyun-u Umumiye meselelerini nihai bir çözüme ulaştıramadan ileriye bıraktığını, bu konularda yapılan ek antlaşmalardan anlaşılmaktadır: 1936 Montrö (Boğazlar), 1926 Mektup teatisi ve 1936 Ankara (Musul) ile 1928 ve 1933 Paris (Düyun-u Umumiye).

Aslında Atatürk ve İnönü'nün nihai amacı İstiklal Harbi Zaferi'ni, barışa dönüştürmektir. Kısacası (1)barışın temini ve (2)mümkün mertebe Misakı Milli sınırlarına ulaşılması ve (3)ekonomik alanda Kapitülasyonlar'ın kaldırılmasıydı. Özetlersek siyasi ve mali bağımsızlığın elde edilmesiydi. İleride bağımsız Cumhuriyet daha da güçlenerek, zamana bırakılan sorunları masaya oturduğunda lehine çözüme fırsatını yakalayabilirdi. Müttefikler (İngilizler) ise; borçları bir mali silah olarak kullanarak, muhtemelen genç Cumhuriyeti çökertmek istiyorlardı<sup>251</sup>. Nitekim İnönü hatıratında Lozan'dan sonra “*bizimle onbeş sene uğraştılar*” demektedir. Kısacası 1923-1938 yani II. Dünya Savaşı'nın çıkışı öncesinde, Türkiye'nin, Müttefikler ile 1939'da İttifak Anlaşması<sup>252</sup> imzalayana kadarki dönemde; I. Dünya Savaşı galipleri ile müzakere masalarında ve isyan alanlarında, Musul ve Hatay sınırlarında sıcak temasın devam ettiği anlaşılmaktadır.

## **B. Lozan ve Düyun-u Umumiye**

Lozan'da ve özellikle II. Lozan'da Düyun-u Umumiye meselesinin, İtilaf Devletleri'nce Konferansın sonuna kadar çözümsüz bırakılmasından hareketle; Antlaşma'nın imzasını erteleyebilecek veya önleyebilecek bir sorun olarak saklı tutulduğu söylenebilir<sup>253</sup>. Ancak II. Lozan'da Antlaşmanın imzasından bir hafta veya on gün önce; Düyun-u Umumiye Meselesinin Antlaşma metninden çıkartılması, tarafların lehde ve aleyhde bir taahhüde girmemesi konusunda anlaşıldı. Lozan'da tarafların üzerinde mutabık kaldığı husus, Düyun-u Umumiye sorununun ertelenmesi ile birlikte; ileride nasıl ele alınacağına kurallarının tespiti idi. Bununla beraber Lozan'da Düyun-u Umumiyeye ayrılan bölümde, borçlarla ilgili bazı ilke kararların alındığı da açıktır. Bir başka deyişle uygulama ertelenmiş olmakla birlikte; ilke kararları alınmıştır.

Düyun-u Umumiye konusunda taraflar arasındaki ihtilafın üç kaynağı gözüküyordu:

(i) Borçların Osmanlı İmparatorluğunun mirasçısı olan bağımsız devletler arasında bölüşümünde hangi esasın uygulanacağı,

---

<sup>251</sup> İnönü, Hatıralar 2. Kitap , *op. cit.*, s. 259.

<sup>252</sup> Cemil Koçak, “Siyasal Tarih 1923-1950”, *Türkiye'nin Yakınçağ Tarihi I (1908-1980)*, (Edr:S.Akşin et.al), İstanbul, Milliyet, 2002, ss. 127-193.

<sup>253</sup> İnönü, Hatıralar 2. Kitap, *op. cit.*,ss.143-147.

(ii) borç servisi (~faizler) yanında, *ana paranın* da mirasçı devletler arasında paylaşılıp paylaştırılmayacağı,

(iii) ödemelerin hangi para ile yapılacağı: Altın Para, Sterlin, Frank veya TL.

Osmanlı Borçları 1854 Kırım Harbi sırasında başlamıştı ve o dönemde Osmanlı toprakları örneğin, yaklaşık 5 milyon kilometrekare iken, Türkiye Cumhuriyeti yaklaşık 700 kûsur bin kilometrekare üzerine kurulmuştu. İtilaf Devletleri borçların tümünü bizim ve altın lira ile ödememizi istiyorlardı. Oysa borçlar İmparatorluğun ayrılan çeşitli ülkelerine harcanmıştı. Borçların uluslararası taksiminde üç ölçüt vardır:

(a) Borç toplamının ülkelerin toprak büyüklüklerine göre paylaştırılması,

(b) doğan devletler arasında eski vergi varidatına (gelirlerine ) göre paylaştırılması,

(c) borca karşılık rehnedilen varidatın kaynaklarının bulunduğu bölgeler esas alınarak, ülkeler arasında paylaştırılmasıdır.

Bizim için en avantajlı olan toprak esası olduğu halde kabul ettiremedik. Dolayısıyla (b) şikkını yani mirasçı devletler arasında eski (Osmanlı) varidatına göre borçların taksimini onayladık. Toprak esasında diretemeyişimizin nedeni ise; İnönü'nün deyişiyile “çöl”<sup>254</sup> sandığımız fakat aslında altında petrol yatan topraklar idi. Ancak bu çöllerin altında petrol bulunduğunu biz bilmesek de, karşı taraf muhtemelen farkındaydı. Bu çöl sandığımız toprakları, daha doğrusu petrolü; İtilaf Devletlerine bırakarak zaten borçlarımızı, fiilen ve kat be kat fazlasıyla ödemiş oluyorduk.

Diğer bir husus, borçların yalnız faiz yükünün (kuponlarının) ülkeler arasında bölüşülmesini değil; anaparasının da dağıtılmasını istiyorduk. Bu husus Türk Delegasyonu içerisinde kendileri de Düyun-u Umumiye Dayini (alacaklı temsilcisi) olan Cavit Bey ve H.Cahit'in, anaparanın paylaştırılmayacağını yani karşı tarafın tezini desteklemeleri ile; bir krize dönüştü ve Cavit Bey ile arkadaşları delegasyondan çıkarıldılar<sup>255</sup>. Ancak

<sup>254</sup> İ. İnönü, “Dış İşleri Bakanı Olarak”, *op.cit*, ss, 33-61.

<sup>255</sup> Y.K.Beyatlı, “Cavid Bey”, *op. cit*, ss. 141-153.

R.Nur'un<sup>256</sup> da desteğiyle, İnönü bu sorunu da aşarak; anaparanın da faizler gibi taksimine İtilaf Devletleri'ni de ikna etti. İnönü, Lozan ile ilgili olarak TBMM'deki açıklamalarında; Cavit Bey ve H.Cahit Bey'in bu konudaki tutumlarından, isim vermeden ama üstü kapalı da olsa şikayet eder<sup>257</sup>. Nitekim Cavit ve Cahit Beyler II. Lozan Müzakereleri için heyete çağrılmadılar. Dahası muhtemelen Cavit Bey ve H. Cahit'in dayinlik görevlerinden alınmalarında ve ileride İstiklâl Mahkemesi'nce cezalandırılmalarında bu husus rol oynamış olabilir. Rıza Nur'un hatıratında, Cavit ve Cahit Beyler ile ilgili iddiaları çok daha ilerilere de gider.

Lozan'da borç anaparası ve faizleri tutarının varidat esasına göre taksimini kabul ediyorduk; ancak ödemelerde esas alınacak para birimi konusunda, bir taahhüde girmedik. Bu husus önce 1928 Paris Antlaşmasında (Altın) daha sonra 1933 Paris Antlaşmasında (Altın veya Frank ) olarak karara bağlanacaktır. Daha sonraki değişikliklere yol açan neden; bizim altın para ile borcumuzu ödeme kapasitemizin olmayışının, ortaya çıkmasıdır. Borcun ödenmesinde bize asıl yardımcı olan iki husus<sup>258</sup>; (i) neticede borç servisini altın para yerine; daha sonra altın karşılığı kaldırılan Frankla ödemeyi kabul ettirmemiz ve (ii) II. Dünya Savaşı sırasında da Frank'ın değerinin düşmesinin, % 40 dolayında borcun amortismanına yol açmasıdır<sup>259</sup>.

**Lozan'ın, Düyun-u Umumiyenin Tasfiyesi İçin Sağladığı Mekanizma:** Özellikle Fransa'nın itirazları üzerine dış borçlar konusunda bir karara varılamamış ve sorunun çözümü ileriki bir tarihe bırakılmıştı. Lozan Antlaşması meseleye prensipler koymak borçların tasfiyesi tatbikatını tespit etmek üzere bazı teşekkülleri görevlendirmekle yetinmiştir. Anlaşmanın 46. md.sinde borçların yükümlülüğünü paylaşacak devletler sayılmış, borçların paylaşımında varidat usulünün kabul edildiği kaydedilmiş ve 47. md. de tatbikata ait ayrıntıların halli için Osmanlı Düyun-u Umumiye Meclisi görevlendirilmiştir<sup>260</sup>. Bu Meclis, borç yükümlüsü devletlerin herbirine düşen senelik taksitleri tayin edecekti.

---

<sup>256</sup> Rıza Nur, *Milli Kıyam Günü(Milli Mücadelenin İç Yüzü)*, İstanbul Tokar Yayınları, 1994, s. 536.

<sup>257</sup> *ibid*, ss. 33-61.

<sup>258</sup> Memduh Yaşa, *op. cit*,ss. 74-77.

<sup>259</sup> İ.Hakkı Yeniay, *op. cit*,s.220.

<sup>260</sup> Dış İşleri Bakanlığı, *Türk Dış Politikasında Cumhuriyetin İlk On Yılı ve Balkan Paketi (1923-1934)*, Ankara, Dışişleri Bakanlığı, 1973,s.134.

**Lozan'da Tespit Edilen (Tartışmalı) Borç Tutarı:** İnönü'nün Lozan ile ilgili olarak TBMM'deki açıklamalarından<sup>261</sup>; 1854-1923 arasındaki yetmiş yıl kadarlık dönemde 220-210 milyon Lira (altın) borç alındığı, buna karşılık 170 milyon (altın) lira ödendiği anlaşılmaktadır. 1914'te I. Dünya Savaş'ın başlamasından önce 140 milyon Lira borcumuz bulunuyordu. İnönü'nün kürsüdeki beyanına göre “Eğer altın para ile ödeyecek isek; 91 milyonluk borcumuz, 600 milyon borç demektir...Biz bütün cihana müstevli olan bir beliyeyi, asla mesul olmadığımız halde Türkiye'nin hayatı mukabilinde ödeyemeyiz. Maddeten ve fiilen buna imkân yoktur...Tediye zamanı geldiği vakit hamillerin menfaati de borçlunun iflas etmemesiyle kaimdir... Evvla hamillerin karşısına bütçemizle hesabatımızla gitmeliyiz. Elbette onlar da insaf ile tetkik edecekler ve anlayacaklardır.”<sup>262</sup>

Netice olarak, İnönü'ye göre altın para ile hesaplanırsa 91 milyon TL, kağıt para ile hesaplanırsa 600 milyon TL borcumuz vardı. Kısacası borcumuz ödeme aracına göre 91 milyon TL ile 600 milyon TL arasında değişiyordu. Veya Lozan'dan, 91 milyon TL borç ile kurtulduğumuzu sanıyorduk. Ancak 1928 yılında Müttefikler, Türkiye'yi altın lira ile ödemeye razı edecektir. Oysa 1924 yılı Bütçemiz'in varidat tahmini 129 milyon TL idi. Ayrıca 140 milyar TL'lık harcama bütçesinde Düyun-u Umumiye'ye ayrılan tutar; 7,5 milyar TL idi. Yalnız bunun bir buzdüğünün görünen kısmı olduğu 1933 Bütçesine<sup>263</sup> bakılınca anlaşılır. 1932 yılında Düyun-u Umumiye ödeneğinin, varidata oranı % 29,4'dür. Lozan'da, Müttefiklerin Düyun-u Umumiye ile ilgili talepleri; Yeni Türkiye Devleti'ne ipotek koyma gayretidir. Ancak Dünya şartları lehimize değiştiği yani II.Dünya Savaşı hazırlıkları başladığı ve Musul'dan vazgeçtiğimiz için, bu husumet sona ermiş ve/veya kendi tedbirlerimiz de netice vermiştir.

**Lozan'ın Düyun-u Umumiye Hükümlerinin Uygulanması:** Lozan Antlaşması 6 Ağustos 1924'te yürürlüğe girdi ve Osmanlı Borçlar Meclisi, Kasım 1924'te kararını vererek taraf ülkelere yıllık borç taksiti ödeme tutarlarını bildirdi (Çizelge:VII/1).

<sup>261</sup> İ. İnönü, *op. cit.*, ss.33-61.

<sup>262</sup> *ibid.*,ss.33-61.

<sup>263</sup> Maliye Bakanlığı, Genel Bütçe Kanunları (1924-1970), *op. cit.*,s. 86.

(Çizelge: VII/1)  
**Osmanlı Borç Meclisince Aralık-1924'te: Osmanlı Borçları Tutarı,  
Süresi Faizleri Özeti**

	<b>Tutarları (TL)</b>	<b>Faiz Oranları %</b>	<b>İtfa Süresi</b>
<b>İstikrazlar Toplamı</b>	159.742.351 TL	% 4 - % 6	1915-2006
<b>Avanslar</b>	1.561.482 TL	% 5,5 - % 8	-
<b>Genel Toplam</b>	<b>161.603.833 TL</b>	<b>% 4 - % 8</b>	<b>1915 - 2006</b>

**Kaynak:** Faruk Yılmaz, Osmanlıdan Cumhuriyet'e Dış Borçlar, Ankara, Berikan, 2003,s. 310

Borç Meclisi'nin Osmanlı Borçlarının anaparası ile ilgili olarak İmparatorluk'tan ayrılan devletler arasında paylaşırma çizelgesi ise şöyledir (Çizelge:VII/2):

(Çizelge:VII/2)  
**Borç Anaparası'nın Devletlere Paylaştırılması**

<b>DEVLETLER</b>	<b>HİSSELERİ (TL)</b>
1. İtalya	243.200
2. Arnavutluk	1.633.233
3. Bulgaristan	1.776.354
4. Yunanistan	11.054.354
5. Yugoslavya	5.435.597
6. Suriye ve Lübnan	11.108.858
7. Filistin	3.284.429
8. Maverai Şeria	733.310
9. Irak	6.772.142
10. Necit	129.150
11. Hicaz	1.499.518
12. Asir	26.138
13. Yemen	1.182.104
14. Maan	128.728
<b>15. Türkiye</b>	<b>84.597.495</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>129.604.910</b>

**Kaynak:** İ.H.Yeniay, op. cit,s. 132.

Yalnız bu rakama 30 milyon civarında olan, Lozan Sulh Antlaşması'nın 55. maddesinde yazılı birikmiş yıllık taksitler dahil değildir. Bundan başka bankalardan alınan avanslar da göz önünde tutulduğunda toplam borç tutarı 161 milyon lirayı aşıyordu.

Osmanlı Borçlar Meclisi'nin bu kararına; İngiltere, Yunanistan, Fransa ve Türkiye Cemiyeti Akvam nezdinde itiraz ettiler. Cemiyeti Akvam

10 Aralık 1924'te bir hakem seçti ve *hakem*, 18 Nisan 1925'te aşağıda sunulan çizelgedeki tutarı Türkiye açısından karara bağladığı gibi bazı ek kararlar da verdi<sup>264</sup> (Çizelge:VII/3):

- Ödemelerin hangi para ile yapılacağı, borçlu ve alacaklı devletler arasındaki müzakerelerle tespit edilecekti.
- Borç cetvelleri Lozan Antlaşmasında yer aldıklarından bunlara itiraz edilemeyecekti.
- Türkiye I. Dünya Savaşı öncesi Osmanlı Borçlarının % 67'sini ödeyecekti.
- Geriye kalan %11 Yunanistan, % 8 Lübnan ve Suriye, % 14'ü Balkan Devletleri ödeyecekti.

(Çizelge:VII/3)

#### **Hakem Kararından Sonra Osmanlı Borçları Tutarı**

<b>Türü</b>	<b>Tutarı</b>
İstikrazlar	106. 269.129 TL
Avanslar	1.561.482 TL
Genel Toplam	107. 830.608 TL

**Kaynak:** Faruk Yılmaz, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Dış Borçlar*, Ankara, Berikan, 2003.

Bu tutarın iki önemli özelliği var (a) İnönü'nün TBMM Lozan'ı savunurken verdiği tutar olan 90 milyondan büyüktür. (ii) Altın para ile hesap edilmiştir. Hakem kararının ödemenin yapılacağı para türü konusunda Türkiye ile hamillerin temsilcileri (İtilaf Devletleri) arasında müzakere yolunu açması üzerine; 1925 yılında başlayan görüşmelerde Türkiye'nin Paris Büyük Elçisi Fethi (Okyar) bizi temsil etti.

**Lozan'ın Düyun-u Umumiye Açısından Kazanımları:** Resmi Belgelere<sup>265</sup> göre Lozan'ın Düyun-u Umumiye İdaresi konusundaki en önemli kazanımları şunlardır:

(i) Düyun-u Umumiye İdaresi'nin fiilen tasfiyesi,

<sup>264</sup> [www.kemalistyol.com](http://www.kemalistyol.com), "1928 Paris Borç Antlaşması"(16.8.2007)

<sup>265</sup> Maliye Bakanlığı, "Cumhuriyet Dönemi Maliyesi: Devlet İstikrazları", *Maliye Mecmuası*, Sene1, cilt 2, sayı 6, 1937,ss. 5-24.

(ii) Borç Meclisi'nin yurt dışına çıkartılması ile

(iii) Vergi tahsili yetkisine son verilmesi,

(iv) Çekirdek devlet olan Maliye'nin, Düyun-u Umumiye'nin denetiminden ve yönetiminden kurtarılarak<sup>266</sup> devlet otoritesinin, mali alanda da yeniden tesisi ile Cumhuriyetimizin yaşama ve varolma azminin ilanı.

Düyun-u Umumiye'nin Osmanlı döneminde, devlet maliyesini daha doğrusu çekirdek devleti, denetimi ve yönetiminin vardığı boyutu; Hasan Saka şöyle ortaya koyuyor. “*Harbi Umumiyeye girmeden evvel rehnedilen devlet gelirleri bakımından İmparatorluk bütçesinin vaziyeti şu idi: Umumi varidat bütçesi 24-25 milyon lira tahmin edilmekteydi. Bu varidatın gerek eski ve gerek ise sonradan aktedilmiş devlet borçlarına karşılık hem idaresi hem cibayeti Düyun-u Umumiyeye terkedilmiş olan devlet gelirlerinin yekûnu 12 milyon altunu tecavüz ediyordu. Demek devlet hazine gelirlerinin yarısını eski ve yeni borçlarına karşılık Düyun-u Umumiyeye terketmiş bulunuyordu*”<sup>267</sup>. Dolayısıyla kendisine bağlı şirketleri Reji İdaresi ve kolluk gücü olan ve bankası bulunan (Osmanlı Bankası) Düyun-u Umumiye İdaresinin tasfiyesi ve borçların ödenmesi, mali bağımsızlığımızı sağlayan başlıbaşına bir mali devrimdir.

Yalnız bu kurtuluş hiç de kolay olmadı. Nitekim, mali bağımsızlık esas alınıyorsa; Düyun-u Umumiye İdaresini yurtdışına çıkartmakla, amacımıza belli ölçüde ulaşmıştık. Ancak 1928 ve 1933 İtilafnameleri'nde - 11. md.- açıkça yer aldığı gibi; İstanbul, Galata ve Haydarpaşa ve Samsun Limanları'nda tahsil edilen gümrük resimlerinin rehini de kabul edilmiştir. Dahası 1928 İtilafnamesine göre Borçlar Meclisince atanacak bir ajanın (murakıbın) tahsilata nezaret etmesini onaylamıştık.<sup>268</sup> Böylece 1928 ve 1933 Antlaşmalarına göre kağıt üzerinde bile olsa; Düyun-u Umumiye; sadece rehin aldığı gümrük resimlerini yurtiçinde bizzat tahsil edecek teşkilattan mahrumdu, fakat bizim takatimizi aşan borç yükü silahına da sahipti.

İtilaf Devletleri'nin muhtemelen arzusu ise; Düyun-u Umumiye ile T.C. Devleti üzerine mali bir ipotek koymak ve/veya tebalarının ekonomik

---

<sup>266</sup> “Cumhuriyet Dönemi Maliyesi: Devlet İstikrazları”, *Maliye Mecmuası*, Sene 1, cilt 2, sayı 6, 1937, ss.5-24.

<sup>267</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, ss. 544-545.

<sup>268</sup> Hasan Saka, *Maliye Ders Notları*, Ankara, Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti, 1936, s.554.

çıkarlarını korumaktı ki, onlar da amaçlarına ulaşmış gözüküyorlardı. Zira Lozan ve devamı olan 1928 ve 1933, 1936 Anlaşmalarının yenilenmeleri gereksiniminin gösterdiği üzere; borç servisi, mali takatimizi aşıyordu. Örneğin 1932 Genel Bütçesi 169,2 milyon TL iken, Düyun-u Umumiye Ödeneği 49,7 milyon TL yani % 29,4'ü borç servisine tahsis edilmişti. Artık Lozan'dan sonra; bizim, borç siyasetindeki amacımız bu mali ipotekten kurtulmak olmuştur denilebilir. Bu çekişmenin, Borç Antlaşmalarının seyrinden, 1939'da Müttefikler (İngilizler+Fransızlar) ile imzaladığımız İttifak Anlaşmasına kadar devam ettiği, varılan uzlaşma metinlerinden anlaşılmaktadır.

Bu dönemde lehimize olan bir gelişme de; Sovyetler Birliği kendi borçlarını tanımadığı gibi; Sovyet basını bizim de borçlarımızı ödememizi eleştiriyor ve 1928 ve 1933 Antlaşmalarını, Avrupa sermayesi önünde boyun eğiş telakki ediyordu. Sovyetlere, biz de basın yolu ile “*borcumuza ve imzamıza sadığız*” diyerek cevap veriyorduk<sup>269</sup>. Sovyetler, o tarihlerde arka bahçeleri olarak düşündükleri Türkiye'nin, iç ve dış politikasına yön vermeye çalışmışlardır. Dolayısıyla İtilaf Devletleri de zaman içerisinde ve özellikle 1929 Buhranı sonrasında; neticede borçlarını, ya hiç tahsil edememek veya tahsil edebilecekleri kadarı ile yetinmek arasında sıkışmışlardı. Borçlarını ödeme konusunda tek sıkıntıya düşen biz değildik; Hover Moratoryumu ilan edilmiş ve alacaklarımız Fransa da moratoryum ilan ederek I. Dünya Savaşı'ndan kalan borçlarını ödememe yoluna gitmişti<sup>270</sup>.

Yalnız Lozan ile 1928 ve 1933 Borç İtilafnamelerini eleştiren muhalifler de mevcuttu. Nitekim A. F. Cebesoy siyasi hatıratında reddeden mebusların başlıca şu tenkitlerde bulunduğu işaret etmektedir<sup>271</sup>:

- 1) Kuponlar (borç servisi) meselesi kati olarak halledilmemiştir.
- 2) Musul Meselesi halledilmemiştir.
- 3) Milli İktisadımız temin edilmemiştir.
- 4) Düyun-u Umumiye adilane bir surette taksim edilmemiştir.

Bu eleştirilerin hepsi doğru olmakla birlikte; alınan sonuç, mevcut güç dengesinin bir neticesi idi. Onyıllık savaş sonrasında; artık en önemlisi,

---

<sup>269</sup> Dış İşleri Bakanlığı, *op.cit.*,s.144.

<sup>270</sup> *ibid.*,s.,144.

<sup>271</sup> Ali Fuat Cebesoy, *Siyasi Hatıralar, Lozan'dan Cumhuriyete: II Kısım*,İstanbul, Temel, 1960,s. 13.

Misak-ı Milliye dayanan bir askeri ve siyasi barışı elde etmiştik. Mali ve İktisadi sorunlar savaş ile çözülmeyeceğine göre; masada sonuçlandırılmak durumunda idi. Zaman içinde makûlü yakalamak mümkün olabilirdi. Ancak İtilaf Devletleri ise; kabul ettirdikleri adil olmayan borç taksimi ve ödeme planı ile; mali ve ekonomik bağımsızlığımızın ekonomik kalkınmaya dönüşmesini, fiilen önlemek bilinci ile hareket etmekte idiler.

### C. 1928 Paris Borç Antlaşması

Paris Borç Antlaşması'nı, Osmanlı Devleti adına 1918 Mondros Antlaşmasını da imzalayan Fethi Okyar yaptı. Yüz sayfaya yaklaşan Paris Antlaşması'nın önemli kısmı, mali yüküdür. Bu husus iv. maddede düzenlenmiştir.

- \* Öncelikle ödeme vasıtası altın para olarak kabul edilmiştir: Bu konuda Fethi Bey, Cavit Bey gibi düşündüğü iddia edilerek eleştirilmektedir. Nitekim altın paranın ödeme birimi olarak kabulü, borç yükünün mali gücümüzü aşmasına yol açtığından; ileride 1928 Antlaşmasının tatbikini önleyecektir.
- \* İkincisi borç itfası, altın para ile yapılacak olup; bununla ilgili bir ödeme planı mevcuttu- IV/1 md.- (ÇizelgeVII/4).

(Çizelge:VII/4)

### 1928 Paris Borç Antlaşmasına Ödeme Planı Yıllık Taksitleri (Altın Lira)

Dönem	Süre	Tutar
I. 7 sene	1 Haziran 1929 - 31 Mayıs 1936	2.000.000 altın
II. 6 sene	1 Haziran 1936 - 31 Mayıs 1942	2.380.000 altın
III. 5 sene	1 Haziran 1942 - 31 Mayıs 1947	2.780.000 altın
IV. 5 sene	1 Haziran 1947 - 1 Mayıs 1952	3.180.000 altın
V.	1 Haziran 1952 den itibaren	3.400.000 altın
T O P L A M		107.428.000 altın lira

**Kaynak:** 1928 Borç İtilafnamesi, op. cit,ss. 75-179.

Bu altın para ile yapılacak taksit ödemelerinin toplam tutarının daha önce verilmiş olan 107,528.461 milyon altın lira<sup>272</sup> tuttuğu hesaplanmaktadır. Bunlara fenerler ile ilgili avanslar dahil değildir. Ayrıca altın lira 7,21657

<sup>272</sup> İ.Hakkı,Yeniay, op. cit,s.183.

gr.lık sikke olarak tanımlanmaktadır (md. IV/3) . Antlaşmada 1 altın lira = 8,5 TL olduğu yazılıdır. Bu İtilafname'ye göre:

- \* 1929-1942 yılları arasında İstanbul Haydarpaşa ve Galata Gümrükleri, gümrük ve istihlâk resimleri ile bunlara ek olarak 1942'den sonraki dönem için Samsun Gümrüğü, gümrük ve istihlâk resimlerinin rehin edilmesi kabul ediliyordu (md IV/1).
- \* Ayrıca Borç Meclisinin bir *ajanı*, bu hasılatın Osmanlı Bankası'na tediyatına nezaret edecekti ve bu tediyatı Borç Meclisi'ne rapor edecekti (md. VIII/1).
- \* “Eski Osmanlı İmparatorluğu, % 5 faizli 1928 Hazine bonolarının konsolidasyonu tahvilleri” adı altında sözleşme gereğince çıkartılacak Konsolide tahvilleri ile eski hazine bonoları -bazı hesaplamalar ile- değiştirilecekti<sup>273</sup>.
- \* Bonoların itfasından dolayı Türkiye ile ilgili diğer devletlerin payları, 18 Nisan 1925 tarihli hakem kararı da esas alınarak, tekrar hükme bağlanarak ilân edilmekteydi. Varidat ölçütü nedeniyle, Türkiye'nin borçlardan payının % 62,5'a çıkmasından elde edilebilecek bir başka sonuç ise; İmparatorluğun sadece kan vergisini (askerliğin) değil, toplam vergi yükünün de Anadolu'ya yüklediğine işaret etmektedir. İmparatorluk içinde vergi yükünün adil dağıtılmaması; borç yükünün devletler arasındaki dağılımını da adaletsiz kılmıştır. Buradan bugün için çıkartılacak bir ders ise; vergi yükünün mümkün mertebe bölgeler arasında götürülen kamu hizmetleri oranında paylaşılmasıdır (Çizelge: VII/5).

---

<sup>273</sup> Faruk Yılmaz, *op. cit.*,s. 326.

(Çizelge: VII/5)

### Düyun-u Umumiyye İlgili Devletlerin İştirak Payları

Devletler	Pay Oranı (%)	Toplam Tutar: (Fransız Frangı)	Tekasiti Seneviye (Fransız Frangı)
<b>1.Türkiye</b>	<b>62,54</b>	<b>10.550.496</b>	<b>352.683,32</b>
2.Yunanistan	10,46	1.764.532	58.817,73
3. Suriye- Lübnanî Kebir	7,15	1.206.216	40.207,20
4. Yugoslavya	5,22	881.562	29.385,47
5. Irak	5,25	884.950	29.498,33
6. Filistin	2,54	427.988	14.266,27
7. Bulgaristan	2,07	348.722	11.624,07
8. Arnavutluk	1,67	281.578	9.385,93
9. Hicaz	1,16	195.404	6.513,47
10.Yemen	0,91	154.044	5.133,80
11.Maverai Ürdün	0,56	95.590	3.186,33
12.Asir	0,02	3.410	113,67
13. İtalya	0,25	42.636	1.421,20
14. Necit	0,10	16.830	561,00
15. Maan Kazası	0,10	16.786	559,53
<b>Yekûn</b>	<b>%100</b>	<b>16.870.744</b>	<b>562.358,13</b>

**Kaynak:** *Düstur* III. Tertip, cilt 10, ss. 79-175.

\* VII. md. gereğince hükümet rehnedilen gümrük ve istihlâk resimlerinin 1926-1927 mali senesinin tutarları ayrıca beyan edilmektedir: Burada dikkat edilmesi gereken husus 18 milyon TL civarındaki<sup>274</sup> bir tediye için 37 milyonluk bir varıdatın rehnedildiğinin anlaşılmasıdır (Çizelge:VII/6).

<sup>274</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, s. 554.

(Çizelge:VII/6)  
**1928 Borç İtilafnamesine Göre Galata, Haydarpaşa ve Samsun  
Gümrüklerinin Rehnedilen Varidatları**

Esami	İstanbul	Galata	Haydarpaşa	Samsun	Hasılatı Gayrisafiye Yekûnu
Gümrük Rüsümü	13.027.505	10.521.493	1.626.183	1.044.402	26.219.583
İstihlâk Rüsümü	5.992.562	1.227.606	2.533.683	1.248.256	11.002.107
	19.020.067	11.749.099	4.159.866	2.292.658	37.221.690

**Kaynak:** 1928 Paris Borç İtilafnamesi, op. cit, ss. 79-175.

Hasan Saka'nın<sup>275</sup> ifadelerinden anlaşılacağı üzere; önce 1928 Paris İtilafnamesinin uygulanması sırasında, Düyun-u Umumiye İdaresini çağrıştıran murakıbyı tayin ettirmedik; daha sonra 1929 Buhranı ile birlikte bu borç yükünün yıllık taksitlerinin dövize çevrilerek Avrupa'ya gönderilmesini, bir mücbir sebep sayılan amme intizamı (kamu düzeni) gerekçesi ile durdurduk. Türkiye senelik taksitleri, tam olarak ödeyemeyecek durumda olduğunu bildirdi. Protestolar üzerine Osmanlı Bankası'na ödemeye mecbur olduğumuz üçte birini yatırmaya başladık. Böylece 1933 Mukavelesi doğmuş oldu<sup>276</sup>.

Atatürk'ün 1928 Borç Mukavelesini değerlendirmesi çok ilginçtir: *“Efendiler maziden devir aldığımız borçlara müteallik itilafnameyi de hükümet size takdim edecektir. Bu itilafnamenin hafif şartlarla akdonulduğunu ve bu memleketin takatinin bu yükü sarsılmadan kaldıracılabileceğini tahmin ve iddia etmek kolay değildir. Borcu medeni krediyi tanımak suretindeki millî ve manevî mecburiyet bu itilafnameyi size takdime saik olmuştur.”*<sup>277</sup>

Buradan çıkan sonuç, Gazi'nin 1928 İtilafnamesi'nin imzasına hükümete yetki vermesine rağmen, görüşlerinin muhaliflere yakın olduğu veya borç servis yükünün ödeme kapasitemizi aştığı şeklindedir. Atatürk'ün yukarıda Düyun-u Umumiye'ye yaklaşımı, Lozan'ın maliyeti olarak ve “ahde vefâ” ilkesi ile ama borç ödeme takatimiz ile birlikte düşünmemiz

<sup>275</sup> *ibid*,ss. 554-555.

<sup>276</sup> *ibid*,ss. 554-555.

<sup>277</sup> M.K.Atatürk “TBMM'nin Üçüncü Dönem İkinci Toplantı Yılıını Açış Konuşması”, 1 Kasım 1928, *Söylev ve Demeçler* ,c.1, 373-378.

gerektiği gibi, akılcı bir yoldan ele alınmasıdır. Nitekim Türk Hükümetlerinin tutumu da, Düyun-u Umumiye'nin bu adaletsizliğine karşı; zaman içerisinde ve uygulamalarla ve ek anlaşmalarla düzeltilmesi, ayrıca çıkan fırsatlardan yararlanılması şeklinde olmuştur.

#### D. 1933 Paris Borç İtilafnamesi

Bu itilafnameye bizim adımıza imza koyan temsilcimiz Şükrü Saraçoğlu'dur.

\*Öncelikle Hükümet, önceki 1928 Mukavelenamesi'nin VII md.de gösterilen borçlardan, Türkiye'nin payına düşen itibari anapara için, 962.636.000 Fransız Franklık yeni tahviller ihraç edecektir. Bu tahviller 50 yıl süreli % 7,5 faizli ve hamiline muharrer olacaktır<sup>278</sup>.

\*Yeni ihraç beherinin bedeli 500 Fransız Frangı olmak ve üç tranja ayrılmak üzere 1.925.272 birlik tahvilden mürekkep bulunacaktır. Aşağıdaki çizelgede 1933 Borç İtilafnamesinin esasları olan borç yükümüz verilmektedir (Çizelge:VII/7).

(Çizelge:VII/7)

#### 1933 Mukavelenamesine Göre Borç Yükümüz

Tranjlar	İtibari Restül Mal(Ana Para)	Tahvil Adedi	Tahvillerin Numaraları
Birinci.....	715.352.000 Fransız Frangı	1.430.734	1 den - 1.430.704' de kadar
İkinci.....	146.741.000 Fransız Frangı	293.482	1.430.705 den - 1.724.186' ya kadar
Üçüncü .....	100.543.000 Fransız Frangı	201.086	1.724.187 den - 1.925.272' ye kadar
Yekûn	962.636.000 Fransız Frangı	1.925.272	1 den - 1.925.272' ye kadar

**Kaynak:** 1933 Tarihli Borç Mukavelenamesi, (Ayrı basım:Ankara, TBMM Kütüphanesi)

\*Yeni Tahviller için hükümet Meclis'e yıllık olarak 660.000 faizi ve amortismanı olmak üzere 700.000 altın lira ödeyecek ve her altı aylık taksitlerle 350.000 altın lira olarak bu ödemeler yapılacaktır.

\*Her yarıyılın başında Meclis, Hükümet'e 7,21657 gr altın lira karşılığı olarak hangi dövizle tediye yapılacağını bildirecektir. Altın liradan başka ikinci bir tediye akçesi seçilene kadar Fransız Frangı kullanılacaktır. Buna göre bir altın Türk Lirası = 112,217 Fransız Frangı üzerinden her yıl tediye edilecek meblağ 39.275.950 Fransız Frangı olacaktır.

<sup>278</sup> 22.4.1933 tarihli *Paris Borç İtilafnamesi*, s.,3.

Burada tekrar eski Maliye Bakanı ve Başbakan Hasan Saka'nın ifadesine baş vurursak; 1933 İtilafnamesi 1928 Mukavelenamesine bakışla şu hususları sağlamıştır<sup>279</sup>:

(i) Senelik borç servisi yükü, 2.000.000 altın liradan 700.000 altın liraya indirilmiş ve 2/3 oranında azaltılmıştır.

(ii) 1928 Mukavelenamesine göre 108 milyon altın lira olan borç anaparası 8 milyon altına indirilmiş oluyordu (962.636.000/112,217=8.578.343 altın lira)

(iii) Borcun faiz tutarı bilerek % 5 den % 7,5 yükseltilmiştir. Dolayısıyla anapara tutarı azaltılmış oluyordu.

(iv) Yine eski mukavelenameye göre seksen yıl süren itfa dönemi, elli seneye indirilmiştir.

Bu Düyun-u Umumiye taksitleri Saka'nın<sup>280</sup> hesabına göre 6-7 milyon TL (kağıt para) tutuyordu ve bunlara millileştirmeler için ödenen 6-7 milyonluk faiz ödemeleri de eklenince yıllık dış borç servis yükümüz 12 milyon TL'yi buluyordu. Seneler geçtikçe bu tutarın azalması H. Saka'nın kitabını yazdığı 1936 yılında beklenmekte idi. Saka'ya göre “*bu 12 milyon TL'lik servis yükü bütçenin % 7-8'ne tekabül etmekte idi. I. Dünya Harbinden sonra Düyun-u Umumiye masraflarını Bütçesinin % 7'sine indirebilen başka devlet yoktur*” demektedir. H.Saka “*ne de olsa bu bizim bütçemiz için çok ağır basan bir yük olarak kabul edilmelidir*”<sup>281</sup> şeklinde analizini tamamlamaktadır.

### **E. Düyun-u Umumiye ve Bütçe Ödenekleri: Servis Yükü**

Düyun-u Umumiye ödeneklerinin fiilen nasıl kullanıldığı devam eden müzakerelere bağlı olduğu anlaşılacakla birlikte; bütçelere konulan ödeneklerin seyrinin bilinmesinde yarar vardır. Öncelikle ödeneklerin düzeyi eski Maliye Bakanı Hasan Saka'nın beyanları ile örtüşmemektedir. Ancak Hasan Saka'nın ifadesinin doğru olduğunun kabul edilmesi halinde bile geriye bir sorun kalmaktadır. Zira bütçenin samimiyet ilkesinin ihlali söz

---

<sup>279</sup> Hasan Saka, *op. cit.*, ss., 554-556.

<sup>280</sup> *ibid.*, ss., 554-556.

<sup>281</sup> *ibid.*, ss. 554-556.

konusudur. 1924-1938 Yılları arasında Düyun-u Umumiye Ödeneklerinin seyri aşağıdadır (Çizelge:VII/8):

(Çizelge: VII/8)  
**1924-1938 Arasında Düyun-u Umumiye Ödeneklerinin Genel Bütçe'deki Payı (TL)**

Yıllar	Düyun-u Umumiye Ödenekleri (1)	Genel Bütçe Ödenek Toplamı (2)	Düyun-u Umumiye Payı (%) (1:2)
1924	7.560.537	140.433.369	% 5,4
1925	4.583.114	183.932.767	% 2,5
1926	10.136.108	190.103.544	% 5,3
1927	9.874.709	194.454.619	% 5,1
1928	13.468.290	207.169.388	%6,5
1929	32.189.861	220.408.481	%14,6
1930	33.016.995	222.646.523	%14,8
1931	26.450.534	186.582.005	%14,2
1932	49.705.693	169.146.747	%29,4
1933	46.210.355	170.474.794	% 27,1
1934	44.836.736	184.075.636	% 24,3
1935	46.492.563	195.011.053	%23,8
1936	45.728.100	212.755.580	%21,4
1937	49.149.275	231.017.776	% 21,3
1938	50.738.390	249.954.020	% 20,3

**Kaynak:** Genel Bütçe Kanunları, *op. cit.*, ss. 2-140. (yazar tarafından hesaplanmıştır G.A.).

Genel Bütçe Ödeneklerinin, Kesin Hesap Kanunları ile karşılaştırılmalarının da bir çözüm sağlamadığı anlaşılmaktadır. Zira asıl önemli olan kalemi oluşturan, Hazinece Osmanlı Bankası'na fiilen yatırılan tutar ve hatta bu ödemelerin ne kadarının yurt dışına transferine izin verildiğidir. Bir diğer görüşte Düyun-u Umumiye ödenekleri ile dışarıya transfer edilen tutarların birbirlerini tutmamasının nedeni; bu ödeneklerin emekli ve yetim maaşlarını da kapsamasıdır. 1933 yılı itibariyle millileştirmeler de katıldığında Türkiye'nin dış borç yükü yaklaşık (=Dış Borçlar Toplamı/GSMH) % 16'sını aşmaktadır.

Bu durumda 1930'lu yıllarda borç yükünün ağırlığını artıran husus, GSMH'nin % 1'den biraz daha fazla yılda 12 milyon TL net sermayeyi döviz olarak ihraç etmek zorunda kalmamızdır. Bugün itibariyle daha ağır bir borç yüküne sahip olmakla birlikte; büyümenin sürdürülebilmesinin nedeni, cari açığımızın yabancı sermayece finansmanı veya net sermaye ithal edebiliyor olmamızdır. Herhalde Cavit Bey'in o dönemde "*bizim için halen*

*tehlike; bizim yabancı sermayesinden korkmamız değil, yabancı sermayenin bizden korkmasındadır*<sup>282</sup> fikrini ileri sürmesinin nedeni, muhtemelen bu husus olmalıdır.

## **F. 1933 Borç Anlaşmasının Değerlendirilmesi**

Borçlanma, ister Gaston Jeze'in<sup>283</sup> ifade ettiği üzere "*kamu harcamalarının zaman içerisinde bölünmesi usulü*" veya Ricardo'nun anlatımıyla "*vergilerin ertelenmesi*" diye tanımlansın; her ikisinin de sonucu aynıdır. Cumhuriyet yönetimi Osmanlı İmparatorluğunda sadece geri kalmış ve harap bir ülke değil; aynı zamanda bu ülke üzerine konulmuş adına Düyun-u Umumiye denilen bir mali ipoteği yani yabancılara ödenecek bir ertelenmiş vergi yükünü de devir aldı.

Ancak I.Dünya Savaşı sırasında tedavüle çıkartılan 158 milyon kâğıt paramız karşılığı Avusturya Bankası'na, rehin verilen altı milyon altın liramıza savaş tazminatı adı altında elkoyan İtilaf Devletleri, fiilen borçlarını zaten peşinen tahsil etmişlerdi. Dolayısıyla İtilaf Devletleri hukuken kâğıt üzerinde borçlarını talep etmekte haklı gözükseler de; tefeci zihniyeti ile hareket ettikleri veya siyasal amaçlar güttükleri söylenebilir.

Düyun-u Umumiye konusunda yapılan Antlaşmaların muhaliflerce ileri sürülen; aleyhimize ve adaletsiz olduğu iddiaları<sup>284</sup>, Antlaşmaları imzalayan temsilcilerimiz veya hükümetlerimizce kabul edilmese bile; aynı hükümetlerce 1925 ve 1929'da tatbikatın durdurulması ile sabittir. 1933 İtilafnamesi'ni de yeni anlaşmalar 1936 ve 1938 Türk-Fransız ek Antlaşmaları izledi. Ancak en büyük şansımız 1933 İtilafnamesi sırasında metine konulan Fransız Frangı maddesini ileri sürerek ve önce Frangın altın karşılığının kaldırılmasından ve nihayet II. Dünya Savaşı sırasında F.Frangı'nın değerinin düşmesinden de yararlanarak % 40 oranında tasarruf sağlayabilmemizdir<sup>285</sup>. Netice olarak anlaşmaya göre 1983'de itfasının tamamlanması öngörülen Düyun-u Umumiye, 1954'teki itfa ile ortadan kaldırıldı.

Ancak dikkat edilmesi gereken husus, Düyun-u Umumiye herhangi bir dış borçtan daha fazlası demekti. Lozan'da barış ile bittiği sanılan İstiklal Harbi'nin mali alanda devamıydı. Zaten İsmet Paşa bu nedenle; bizimle II. Dünya Harbi ufukta belirinceye kadar 15 yıl uğraştılar demektedir<sup>286</sup>.

<sup>282</sup> Cavit Bey et al., *op.cit.*,s. 164.

<sup>283</sup> M. Yaşa, *op. cit.*,s. 25.

<sup>284</sup> Şükrü Saraçoğlu, *TBMM Zabıt Ceridesi*, c. v. ss.54-80 ve c.vı, ss. 7-36. ve (Faruk Yılmaz, *op. cit.*,s.315-327.)

<sup>285</sup> İ.H.Yeniay, *op. cit.*,s. 220.

<sup>286</sup> İ.İnönü, *Hatıralar 2*, *op. cit.*,ss. 260-261.

Umutları 1929 Lozan'ın, yürürlüğe girecek iktisadi hükümlerinin (gümrüklerin) tadiline razı olmamız idi. Nitekim İsmet Paşa bu durumu, hatıratında şöyle anlatıyor:

*“Bunu yapmamak için on beş sene uğraştılar. Demek ki bu müddet içinde mali ve iktisadi bakımdan kendi kendimize yetmeye çalıştık, darlık içinde kalarak ihtiyaçlarımızı karşılayabilmek uğruna, harp meydanında kazanılmış olan kıymetleri bu uğurda heba etmedik. Bunların hepsinden tam bir kanaat ile kurtulmuşuzdur. Bir defa Lozan Muahedesinin vadeye bağlanmış olup müddetleri 1929 nihayetinde dolacak olan iktisadi hükümlerini düşünelim. Muahedeyi imzalayan devletler bu müddetler dolduğu zaman mevzubahis hükümlerin kaldırılmayacağına kani idiler. İhtiyaçlar bizi icbar edecek yeni müzakereler açılacak ve o yeni müzakereler yeni şartlarla karşımıza bir takım yeni muahadeler çıkaracak, bu ümitteydiler”<sup>287</sup>.*

Ancak yukarıdaki (Çizelge:VII/8) deki ödenekler payı ile H.Saka'nın tutarları birbirlerini tutmamaktadır. Bunun bir sebebi iddia edildiği gibi ödeneklerin emekli maaşlarını da kapsamasıdır. Ayrıca Kesin Hesap Kanunları'na başvurmanın ötesinde hazinenin borç servisinin ne kadarını fiilen Osmanlı Bankası'na ödediği ve ne kadarını da transfere izin verdiği de önemlidir. Yine de bir iktisadi mucizeyi ilk onyılıda gerçekleştirerek; Batıyı yakalamak üzere yola çıkan Genç Cumhuriyet'in, halka refah götürmeyi vaat ettiği refahın kaynakları, yurt dışına ihraç edilmiş oluyordu. Bu miktarı önemli kılan husus; devletin bütçeden alt yapı yatırımlarında malzeme alımlarına ayırabildiği tutar 10-15 milyon TL kadardı<sup>288</sup>.

Zaten İngilizler'in özellikle Curzon'un Lozan'daki planı muhtemelen şöyleydi. Asla sömürgeleri için başarılı bir örnek olmamalıydık. Bu kısır döngüden kurtulabilmek için önce Amerika'dan 10 milyon \$ lık bir kredi, daha sonra Sovyetler'den 8 milyon \$'lık planın finansmanı için kredi ve nihayet İngilizler ile ilişkilerimizi düzelterek Karabük Demir Çeliğin yapımı için 2,5 milyon £ kredi aldık<sup>289</sup>. Resmi belgelere göre Cumhuriyet döneminde (1923-1937) yapılan dış borçların tutarı 11.061.601 TL ve dahili borçları ise 22.907.780 TL idi<sup>290</sup>. İçeride de Ergani İstikrazı ile Sivas-Erzurum Demir Yolları İstikrazlarını yaptık. Dalgalı borçlarımız oldu.

---

<sup>287</sup> *ibid*,s. 261.

<sup>288</sup> İsmet Paşa'nın TBMM'de Beyanatı, *Vakit*, 21.2.1930

<sup>289</sup> [www.kardemir.com/tarihce/\(21.08.2007\)](http://www.kardemir.com/tarihce/(21.08.2007))

<sup>290</sup> “Cumhuriyet Dönemi Maliyesi: Devlet İstikrazları”, *op. cit*,ss. 5-24.

İstatistiklerin tetkikinden asıl borçlanma kaleminin 129.756.561 TL ile dalgalı borçlar olduğu ortaya çıkmaktadır<sup>291</sup>.

**Sonuç:** Hiç kuşkusuz, Lozan sonrasındaki 1925’de hakem kararına göre 107 milyon altın lira olan borcun, 1933 Anlaşması ile 8 milyon altın liraya çekilmiş olması yani ilk tutarın % 7,5’na indirilmesi başarılı bir müzakeredir ve Türk basını da Anlaşmayı bir zafer olarak algılamıştır. “*Şimdiki borcumuzun yekûn miktarı eski borcumuzun bir senelik faizi kadar bir şey demek oluyor. İşte zafer böyle bir zaferdir*”<sup>292</sup>. Aslında frangın değerindeki % 40 lık düşüşün getirdiği amortizasyonu da eklersek; fiilen 5 milyon altın liradan daha azını ödemiş olduk. Böylece Lozan’daki borç tutarımızın fiilen % 5’inden azını ödedik. I. Dünya Savaşında bir İmparatorluk kaybedip; galiplere toprak kayıplarımıza ek olarak ödeyeceğimiz borçların yükünü hafifletmekten dolayı sevinmek ne kadar rasyoneldir bilinemez; ama o günün şartlarında yoksulluk koşullarında emperyalizm ile boğuşurken elde edilen her kazanç önemli olmakta idi. Dahası Osmanlı devletinin II. Meşrutiyet yıllarında bütçe varidatının %33’nü<sup>293</sup> veya genel olarak yarısını<sup>294</sup> Düyun-u Umumiye servisine ayırdığını dikkate alırsak; Cumhuriyet’in % 7 civarında bir ödenek ile; hem servis yükü hem de millileştirme taksitlerini tasfiyesi, gerçekten büyük bir mali zaferdir.

Son söz ise; Düyun-u Umumiye’nin tasfiyesi sürecinin, yetişen maliyecilere öğretilerek bir maliye tarihi bilinci kazandırılması gerekir. Zira Düyun-u Umumiye maceramızı bilmeyen kuşakların yetiştirilmesinin, bugünkü borç yüküne yol açtığını iddia veya ifade etmek de mümkündür. Ayrıca Düyun-Umumiye safahatından, bugün için borç müzakeresi ve servisi konusunda öğrenilecek çok şey olduğu da açıktır. Oysa bu konudaki anlaşmaları yani resmi belgeleri yayınlayan Dışişleri Bakanlığı gibi hükümet organlarının, 1928 ve 1933 Antlaşma metinlerindeki “rehinedilen gümrükler hasılatı veya ajan (murakıp) atanması” gibi maddeleri basmaktan çekinmesi<sup>295</sup> maliyecilerimize, diplomatlarımıza ve akademisyenlerimize bir milli tarih bilinci kazandırmaya yardımcı olamamaktadır. En azından bu tutum, “Düyun-u Umumiye ve İdaresi’nin Tasfiyesi” adı verilen Atatürk’ün mali devriminin büyüklüğünün genç nesillere aktarılmasını güçleştirmektedir.

---

<sup>291</sup> *ibid*,ss. 5-24.

<sup>292</sup> “Borç İtilafnamesi Paris’te İmzalandı”, *Cumhuriyet*, 24 Nisan 1933,s.1.

<sup>293</sup> Maliye Bakanlığı, Osmanlı Bütçeleri, 1909-1918, Ankara, Ekim 2000,7-9.

<sup>294</sup> Hasan Saka, *op.cit*,ss. 551-556.

<sup>295</sup> Dış İşleri Bakanlığı, Cumhuriyet’in İlk On Yılı ve Balkan Paktı “Osmanlı Borçları”, *op.cit*,ss., 137-153.



## SEKİZİNCİ BÖLÜM

### MERKEZ BANKASI'NIN KURULUŞU VE PARA POLİTİKASI'NIN TESİSİ

#### A. Merkez Bankası'nın Kuruluş Gerekçeleri

Senyoraj hakkı veya sikke kestirmek, geleneksel olarak hükümdarlığın veya devletin hükmetme yetkisinin varlığının bir göstergesi olup, devletlerin, bu işlevi modern çağlarda Merkez Bankaları eliyle kullandıkları açıktır. Oysa Osmanlı İmparatorluğu bu gelişmeyi takip edememişti: Sadece Merkez Bankacılığı'nı değil; genelde bankacılığı 'faiz' olgusu nedeni ile dışlamıştı. Bu nedenle İngiliz-Fransız ortak sermayesi ile kurulan ve Düyun-u Umumiye'nin bankası olan ve genelde yabancı eleman istihdam eden Osmanlı Bankası, Türkiye'de hem bankacılık işlevini ve Merkez Bankacılığını üstlenmişti; banknot ihracı yanında, hazine işlemleri de yapmakta idi<sup>296</sup>. Ancak İttihad-ı Terakki Cemiyetince kurulan İttihad-ı Milli Bankası'na, izlenen Milli İktisat Politikası'nın doğal sonucu olarak; Osmanlı Bankası'nın yerini alacak banka gözü ile bakılıyordu. Maliye Nazırı Cavit beyin yetiştirmesi İttihatçı ve bankacı olan C.Bayar'ın da bu gelişmeler içerisinde yer aldığı anlaşılmaktadır.

Birinci Dünya Savaşı'na girilmesi ile birlikte; İtilaf Devletleri'nin sermayesini temsil eden Osmanlı Bankası yerine, Avusturya Bankasına altımilyon altın lira rehnelerle tedavüle çıkartılan 158.748.563 TL kağıt paranın altın karşılıkları, Savaş sonunda galiplerin eline geçmişti. Bir başka deyişle Milli Mücadele sırasında tedavüldeki kağıt paranın altın karşılığı yoktu. Bu nedenle TBMM Hükümeti'nin kurulduğu 1920 yılından, Merkez Bankası'nın çalışmaya başladığı 1931 yılına kadar; para arzı yaklaşık 159 milyon lira ile sınırlı kalmıştır. İşte bu gerekçe ile Atatürk, 1Kasım 1928'de TBMM açış konuşmasında; *“Cumhuriyetin kağıt parasının değiştirilmesi hitam bulmuştur. Cumhuriyet Bankası'nun bu sene zarfında açılmasına muvaffakiyetiniz, yüksek ve esaslı icraatiniza hakikaten iftihar olunacak bir ilave olacaktır”* demektedir<sup>297</sup>. Böylece ilk kez devlet başkanı Gazi, 1928 yılında Merkez Bankası'nın o yıl kurulması için; hükümete direktif vermektedir.

<sup>296</sup> Tekeli-İlkin, Merkez Bankası..., *op.cit.*,ss,55-61.

<sup>297</sup> Atatürk, “Üçüncü Dönem İkinci Toplantı Yılına Açarken..”,*op. cit.*,ss.378.

TC. Hükümetleri mali siyasetlerini, mali bağımsızlık temeli üzerine kurmuş olduklarından; bunun vasıtası olduğuna inandıkları: (i) Sağlam para ve (ii) denk bütçe politikalarını izlemişlerdir. Bir başka deyişle bir ülkede istikrarı sağlayacak bir maliye politikası izleyebilmek için mutlaka bunu destekleyecek para politikası ve kurumunun yani Merkez Bankası'nın da bulunması gerekir. Aslında üç gelişme de Merkez Bankası kurulmasını teşvik etmiştir: *İlki* maliye politikası güdülmesinde istikrarı sağlamada başarılı sonuç almak ve *ikincisi* ise; İş Bankası örneğinde olduğu üzere ticari bankacılıkta Batılı'ların “*Lozan'dan beri süregelen Türkler bankacılık yapamaz*”<sup>298</sup> iddialarına karşılık vererek kısa zamanda muvaffak olmak. *Üçüncü* gelişme ise; 1922'de altın standartına geçilebilmesi için toplanan uluslararası Cenova Konferansında<sup>299</sup> devletlere, Merkez Bankalarını kurma çağrısının yapılmış bulunulmasıdır.

Genişletirsek; Merkez Bankası'nın kuruluşuna yol açan nedenleri şöyle sıralamak mümkündür: (i) Maliye politikası gütmeye başarılı olunması<sup>300</sup> (ii) Bu Maliye Politikasının başarısını uzun dönemde devam ettirebilmek için para politikasına ve bunu uygulayacak Merkez Bankası'na ihtiyaç duyulması (iii) Serbest Fırka lideri Fethi Okyar'ın da<sup>301</sup> TBMM'de de şikayet ettiği TL'nin dış değerindeki dalgalanmaları durduracak bir kambiyo denetimini ve TL dış değerindeki istikrarı mümkün kılması. (iv) İş Bankası gibi ticari bankacılıkta başarılı bir örneğin, Merkez Bankası'nda da tekrarlanabileceği beklentisi (v) T.L.'nin dış değerindeki düşmenin yabancı sermaye akımını olumsuz etkilediği iddiası (vi) Millileştirmeler çağında Osmanlı Bankası'nın Merkez Bankası işlevleri ile donatılmış olmasının, Kapitülasyonları ve Osmanlı dönemini çağrıştırması. (vii) Ayrıca muhaliflerce ileri sürülen fakat kabul görmeyen “para arzının; altın karşılıklarına göre değil, iş hacmine göre ayarlanması” talebidir<sup>302</sup>: Günümüz iktisadi anlayışı ile ifade edecek olursak, Para Miktar Teorisi'ne göre; dışa açık bir büyüyen bir ekonomide, sabit para miktarının devamı, fiyatların düşmesini gerektirdiğinden büyümenin sürdürülmesini frenler.

---

<sup>298</sup> F.R.Atay, *op. cit.*,s. 453.

<sup>299</sup> İ.Tekeli-S.İlkin, “Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası”, Cumhuriyet Harcı, *op. cit.* ss. 181-200.

<sup>300</sup> M.C. Rist, “Mali Durum ve Ödemeler Dengesi Üzerine Türkiye Cumhuriyeti'ne Rapor”, (Edr. Tekeli-İlkin), *1929 Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*, Ankara, ODTU, 1977,ss.,635-672.

<sup>301</sup> F.Okyar, TBMM 2.10.1930 tarihli Konuşması, *op. cit.*,ss.168-185.

<sup>302</sup> A.H.Başar, Para ve İnkılap, *op. cit.*,s.17-19.

**Dr. G.Vissering'in Merkez Bankası Kuruluş Gerekçesi ve Koşulları:** Dr.Vissering “Fiili istikrara ulaşmak için Merkez Bankası'nın kurulmasını önermekte” ve bu ‘fiili istikrara’ ulaşmak için,

- a. Devletin bütçesinin denk olması,
- b. Önemli sayılabilecek dalgalı borç bulunmaması,
- c. Ülkenin ticaret dengesinin anormal bir şekilde açık vermemesi,
- d. Ödemeler dengesinin özellikle denk olması,
- e. Fiyat düzeyinin imkân ölçüsünde durağan olması gerekir.

Fili istikrara doğru..... ilk tedbir ...Bir Merkez Bankası'nın kurulmasıdır” demektedir<sup>303</sup>.

### **B. Merkez Bankası'nın Kuruluşunda İleri Sürülen Modeller**

Merkez Bankası'nın kuruluş hazırlıklarının başlaması neredeyse Cumhuriyet ile yaşıt olduğu için, çeşitli modellerin ileri sürüldüğü ve tartışıldığı anlaşılmaktadır<sup>304</sup>.

(i) *Osmanlı Bankası'nın Millileştirilmesi:* İlk model, Osmanlı Bankası'nın millileştirilmesi ile Merkez Bankası'nın kurulması yöntemidir. Bu nedenle Osmanlı Bankası'nın imtiyaz süresinin uzatılmasında tereddütler geçirilmiş ve bunun sürüncemede kalması şikayetler doğurmuştur. Ancak Düyun-u Umumiye'nin ve millilileştirmelerin ağır servis yükünü üstlenmiş bir hükümetin, mali sermayeyi de millileştirmesi muhtemelen ek ihtilaflara ve mali itibar kayıplarına sebep olurdu. Osmanlı Bankası'nın millileştirilmesinin sonuçları, demiryollarınıninkinden çok farklı ortaya çıkabilirdi.

(ii) *Osmanlı Bankası'nın bu görevi üstlenmeye devamına ilişkin model*<sup>305</sup>: Osmanlı Bankası'nın hükümetle ve özellikle iç yazışmalarından bu konuda ısrarlı oldukları anlaşılmaktadır. Osmanlı Bankası'nın Merkez Bankası'na dönüşmesi konusundaki gerekçeleri şunlardır:

---

<sup>303</sup> Dr. G.Vissering, Ek II (Tekeli-İlkin : Merkez Bankası..) *op. cit.*,s. 63.

<sup>304</sup> Tekeli-İlkin, Merkez Bankası, *op. .cit*,ss. 278-279.

<sup>305</sup>“Osmanlı Bankası Belgeleri ” (Zikreden:İ. Tekeli- S.İlkin, , Cumhuriyet Harcı), *op. cit.* , ss.193-199.

(a) Kurulacak bankanın bir devlet bankası olması güven sorunu yaratır. Paranın iç ve dış değerinin düşmesine yol açar.

(b) Ayrıca yeterli döviz rezervinden ve dış piyasalarla yeterli bağlantılardan ve güvenden mahrum bir devlet bankasının kurulması, kur riskini daha da artırır.

(c) Kurulacak yeni bankanın eleman temini ve yurt dışında teşkilatlanması gereği ek maliyet demektir fakat başarısı meçhuldür. Bu öneriyi eski Maliye Nazırı Cavit Bey<sup>306</sup> ve İstanbul'un iş çevrelerinin de desteklediklerini beyanlarından çıkartabiliriz.

(iii) *İş Bankası'nın Merkez Bankacılığını da Üstlenmesi Önerisi:* Üçüncü model ise; İtibar-ı Milli Bankası'nı da devir alan ve ticari bankacılıkta rüştünü ispat eden, ancak W.Hines gibi yabancı uzmanlarca “yarı resmi olarak” nitelenen<sup>307</sup> İş Bankası'nın; Merkez Bankası işlevleri ile de donatılmasıdır<sup>308</sup>. İş Bankası'nın yarı resmi kimliği, İstiklal Mahkemesince kapatılan İtibar-ı Milli Bankası'nın; Hazinece sahip olunan hisselerinden kaynaklanmaktadır. Ancak Celal Bayar'ın yazışmalarından, İş Bankası'nın Merkez Bankası görevini üstlenmek istediği; hatta bu amaçla bir Hollanda Bankası Yönetim Kurulu üyesi Dr. G. Vissering'e bir rapor hazırlattığı anlaşılmaktadır<sup>309</sup>.

İş Bankacıların gerekçesi ise; Batı'da da egemen olan merkez bankası modelinin, bu imtiyazın bir milli özel bankaya verilmesidir. Nitekim C.Bayar da, İş Bankası tezini açıklayan bir raporu<sup>310</sup> Başvekil İnönü'ye takdim etmiştir. İş Bankacıların korkusu, tasarı metninde yer alan resmi mevduatın, bundan böyle Merkez Bankası'na yatırılmasına ilişkin düzenleme idi. Oysa W. Hines Raporu'na göre yarı resmi bir banka olan İş Bankası'nın resmi mevduatla ve özellikle Tayyare (THK) ve Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin (Çocuk Esirgeme Derneği) mevduatları ile ayakta durduğuna ilişkin iddialar mevcuttur<sup>311</sup>.

---

<sup>306</sup> Cavit Bey Komisyonu Raporu, *op. cit.*, s. 177.

<sup>307</sup> W.Hines Raporu, *op. cit.*, ss.9-74.

<sup>308</sup> İ.Tekeli-S.İlkin, *op. cit.*, ss.181-200.

<sup>309</sup> *ibid.*, ss.,182-200.

<sup>310</sup> Celal Bayar, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (Edr: İlkin- Tekeli) , *op. cit.*, Ek III, ss. 1-22.

<sup>311</sup> Hines Raporu, *op. cit.*, s.146.

(iv) *Son model ise Maliye Vekili Abdülhalik Renda'nın fikir babası olduğu<sup>312</sup> ve önceki Maliye Bakanı Saraçoğlu'nun da desteklediği anlaşılan müstakil Merkez Bankası'dır<sup>313</sup>. Başvekil İnönü'nün de taraftar oldukları anlaşılan A.Ş. statüsünde kurulan Merkez Bankası'na, Hazine'nin, Ziraat ve diğer kamu bankaları aracılığı ile ortak olması fikri; itibar görmektedir. Bu fiilen devlet bankası modeline yakın bir modeldir. Çoğunluk hisseleri devletin elinde olduğu takdirde, mülkiyet bağı kurulmuş olacaktır. Bu tezin de gerekçeleri vardır:*

\* Maliye Politikası'nın desteklenmesi için, para politikasında devletin reyinin olması gerekir.

\* Merkez Bankası'nın ve TL'nin itibarını, aslında devletin itibarı sağlayacaktı. Oysa ticari bir bankanın bunu sağlaması mümkün değildi.

\* Herşeyden önemlisi devlet, senyoraj gelirini bu varidat yetmezliği yıllarında ihmal edemezdi: Merkez Bankası da yeni bir devlet inhisarı ve geliri demekti.

\* Devlet, döviz rezervlerini ve altın stoklarını yani hazinesini özel kişilere teslim ettiğinde -örneğin İş Bankası gibi- doğacak risk ve rant paylaşımı sorunları nasıl çözülebilirdi?

\* Son olarak Serbest Fırka'ya karşı devletçi olduğunu ilan eden CHP; devletçilik dışındaki bir çözümü, destekleyemezdi. Devletçilik döneminde Merkez Bankası dolaylı da olsa devletin olabilirdi.

Müstakil ve milli Merkez Bankası fikrini destekleyenler olarak şu şahıslar sayılabilir: İnönü<sup>314</sup>, Maliye Bakanları A.Renda, Ş.Saraçoğlu ve muhtemelen M.Ş.Özkan'ın (İktisat Vekili) ile bunlara destek veren eski İtalyan Maliye nazırı Kont Volpi<sup>315</sup>, K.Müller ve Dr. H. Schahct'ın çalışmaları ile Prof. İ.Fazıl Pelin ve daha sonra davet edilen Prof. Leon Morf ve Prof. C.Rist'in<sup>316</sup> raporlarıdır.

---

<sup>312</sup> İsmet İnönü, Hatıralar 2, *op. cit.* s.279.

<sup>313</sup> 'Merkez Bankası Kuruldu', *Cumhuriyet Ansiklopedisi*, Cilt 1, ss. 150.

<sup>314</sup> İ.İnönü, Hatıralar 2, *op. cit.*s.279.

<sup>315</sup> İ. Tekeli-S.İlkin, "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası", *op. cit.*,ss. 181-200.

<sup>316</sup> *ibid.*,ss. 181-200.

## C. İş Bankası'nın, Merkez Bankasına Dönüştürülmesi Önerisi ve Bayar ile İnönü'nün Karşıt Görüşleri

Merkez Bankası'nın kuruluş modeli konusunda C. Bayar ve İ. İnönü'nün görüşleri arasında bir fark olduğu açıktır. Muhtemelen aralarındaki iktisadi ve mali politikalar ihtilafının doğuşunda, Merkez Bankası bir başlangıç noktası olmuş sayılabilir.

**C.Bayar'ın Görüşü:** C. Bayar'ın Başbakan İnönü'ye yazılı olarak açıkladığı görüşlerini özetleyecek olursak: “*Memleketimiz için devletin luzumu ne ise Bankanın (Merkez Bankası'nın) vücudu da aynı ehemmiyettedir*”.<sup>317</sup> Ayrıca Merkez Bankası'nın devlet bankası (sermayesinin tümünün devletin olması) şeklinde bir çözüme karşı olduğunu, çünkü bunun “*tatbik edildiği yerlerde hiçbir zaman mucib-i memnuniyet şeklinde*” işlemediğini ileri sürmektedir.<sup>318</sup> C. Bayar devamla “*bilhassa bizdeki bankanın şiddetle muhtaç olduğu mevduat kitlelerinin ve gerek tesis ve gerek muamelat ve şubatının tevsii için malumata sahip, tecrübe görmüş ve yetişmiş banka memurları gibi esbab tahtında yeni teşkilat ve vucuda getirmekten ise; mevcudu benimsemek, maksadı temin için daha kestirme yol addolunabilir*”<sup>319</sup> diyerek İş Bankası'na işaret etmektedir.

Nihayet ayrı bir Merkez Bankası'nın kurulması halinde C.Bayar İş Bankası açısından olayın sakıncalarını şöyle değerlendirmektedir: “*Merkez Bankası'nın mevduat kanuni ve tabii hakkıdır. Merkez Bankası işe başladığı gün İş Bankası'nın pozisyonunun yüzde elli nispetinde düşeceği bir emr-i vakidir. Buna karşılık tedbirin ne olacağını tayinden acizim. Müstakbel Merkez Bankası Cumhuriyet hükümetinin veznedarlığını ifa etmekle beraber devletin bilumum kambiyo işleri ile sair banka muamelatını nezdinde temerküz ettirecektir*”<sup>320</sup>.

**İsmet İnönü'nün Görüşü:** Buna karşı Başvekil İsmet İnönü'nün Merkez Bankası'na ilişkin görüşleri şöyle özetlenebilir: “*Merkez Bankasının başından beri müstakil bir müessese olmasını, diğer hususi bankalarla ilişkisi olmak şöyle dursun, Devlet'e karşı da, bizzat Maliye Vekaleti'ne karşı da vazifesinin icabettirdiği dürüstlük ve sertlikle çalışması gerektiğini biliyordum. Bunun için uğraştım. O zaman İş Bankası'nın da, Merkez Bankası vazifesini*

<sup>317</sup> Celal Bayar, ‘Merkez Bankası Hakkında Maruzat’, *op. cit.*, ss. 1-22.

<sup>318</sup> *ibid.*, ss. 1-22.

<sup>319</sup> *ibid.*, ss. 1-22.

<sup>320</sup> Tekeli-İlkin, Merkez Bankası, *op. cit.*, s. 265.

görmek arzusunda olduğunu biliyordum ve buna bütün kuvvetimle karşı çıktım. O zamanki İş Bankası, yeni kurulmuş, zayıf sermayeli bir bankaydı. Onu yaşatmak için çok gayret sarfediyorduk. Ama İş Bankası'nın bir özel banka mahiyetinden çıkıp özel nüfuzlar, özel sahalara (asıl görevi dışında) almasını Hükümet olarak önlemek için çaba sarfediyordum. Onun için zannederim o zaman İş Bankası'na uzmanlar getirildi hem o vazife görülür hem de bu vazife görülür dendi. Hiçbirini kabul etmedim"<sup>321</sup>.

Merkez Bankası ile ilgili tartışmalara o dönemde kurulmuş olan ScF lideri Fethi Okyar da katılmış, İş Bankasınca getirilen Dr. Vissering'in raporundan bahisle TBMM kürsüsünden "Vissering'in tahkikat ve mesaisi neticesi yaptığı raporun ne neticeye müncer olduğunu bilmiyorum. Ve zannederim ki efkâr-ı umumiye de bu rapordan bihaberdir" demektedir. Buna karşılık Maliye Vekili Ş.Saraçoğlu verdiği cevapta bir bankanın hususi bir malını alıp yayınlamanın, imkânsızlığına değindikten sonra "Mamañih Celal Bey kabul buyurursa neşir ve ilan edelim" demiştir<sup>322</sup>. Ancak bu raporun, Tekeli-İlkin tarafından yayınlanıncaya kadar kamuoyundan yaklaşık yarım asır saklı kaldığı anlaşılmaktadır<sup>323</sup>.

#### **D. Osmanlı Bankası'nın Merkez Bankası'na Dönüştürülmesi Önerisi ve Karşıt Görüşler**

**Osmanlı Bankası'nın Görüşü:** Osmanlı Bankası'nın yazışmalarındaki bir not Banka'nın görüşlerine ışık tutmaktadır: "Genel Müdür'ün Türkler'e şunları söylemesi önerilebilir: Bir banka kurmak istiyorsunuz. Hata ettiğinizi sanıyoruz. Fakat her şeyden önce nasıl bir banka tasarlıyorsunuz? Hükümetin denetimine tabi bir Devlet Bankası'nı dış ülkelerdeki halk tutmaz; bu nedenle bu biçim Banka, büyük yanlışlık olabilir. Diğer banka biçimi özel sermaye ile kurulan bir bankadır ki; başlıca kağıt para çıkarmakla uğraşır; fakat genel ticari işlem yapmaz. Ülkedeki koşulların, bir bankanın kurulmasını şimdiki halde haklı gösterdiklerini sanmıyoruz ve gerçekleştirmek istediğiniz şeyi gerçekleştirme imkânı bulabileceğinizi de sanmıyoruz. Etrafınıza bakıp başkalarının neler yaptığını görebilirsiniz. Türk kalkınmasının bu günkü aşamasında Bankanın para istikrarını... sağlamak istemesi halinde kesinlikle gereksinme duyabileceği dış krediler sağlayabileceğinizi sanmıyoruz."<sup>324</sup>.

<sup>321</sup> İ. Tekeli-S. İlkin, Merkez Bankası..., op. cit. s. 266.

<sup>322</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, (Cilt 21) 25 Eylül 1930, ss. 9-24.

<sup>323</sup> İ. Tekeli-S. İlkin, Merkez Bankası..., op. cit. ss., 40-41.

<sup>324</sup> Ek XI, "Not" Nisan-Mayıs 1927, (Tekeli-İlkin) op. cit. ss. 1-3.

**İnönü'nün Karşıt Görüşü:** Burada İsmet Paşa'nın Osmanlı Bankası Genel Müdürü'ne verdiği cevabı şöyledir; “...size yönelteceğim herhangi serzeniş söz konusu değildir. Her zaman Osmanlı Bankası ve Hükümet işbirliği yapmalıdırlar diye düşündüm. Ancak şu gerçek ki 1926'da 10.000.000 Hazine Bonosu işinde bize yardımı reddettiğinizde bu işbirliği hakkında kötü bir izlenim edindim. O zaman bize gösterdiğiniz sebepleri araştırmadım, ama ben bir politikacıyım ve bir politikacı olarak zaman zaman bu gibi zor anlar geçiriyorum. Bu da Hazine için ve giderek Hükümetim için böyle zor anlardan biriydi. Olayın mali ve teknik yönünü tartışmıyorum; haklı veya haksız siz bu işi, Borçların ödenmesine, bizim için politik yönü ağır basan bir işe bağladınız. Bütün bunlardan Osmanlı Bankası'na her türlü koşulda güvenilemeyeceği ve Bankanın bizimle ilişkilerinde 'başka mülahazalardan' ilham alabileceği sonucunu çıkardım. Bunda hakkı olabilir. Ancak ben hükümetin başı, bundan tek sonuç çıkartabilirim,o da zor anlarda gerekecek diğer başka yardımların teminini araştırmak ihtiyacıdır”<sup>325</sup>.

İsmet Paşa'nın görüşlerine ilave edilecek bir husus olduğu söylenemez. Bu görüşmeden; Hükümeti, Merkez Bankası'nı kurmaya sevk eden iki neden olduğu ortaya çıkmaktadır: (i) Düyun-u Umumiye Borçlarının ödenmesinin, kambiyo (döviz kuru) üzerine olumsuz etkisinin bertaraf edilmesidir. (ii) Hazine işlemleri için kaynak bulunmasıdır. Oysa nasıl Reji, Düyun-u Umumiyenin ticari işletmesi ise; Osmanlı Bankası da, mali kurumu yani bankası idi. Dolayısıyla devlet, Düyun-u Umumiye'nin servis yükünü ödemezken, Osmanlı Bankası'ndan hazine işlemleri veya dış krediler için yararlanmak; eşyanın tabiatına aykırı idi. İnönü bu durumu, tatbikat sırasında keşfetmiş oluyordu.

**Sonuç:**Neticede İ.İnönü ve çevresinin, Maliye Vekilleri Ş.Saraçoğlu ve A. Renda'nın<sup>326</sup> arzu ettiği gibi bir yasanın çıktığı ve bankanın müstakil bir banka olduğu A.Ş. statüsü ile kurulduğu açıktır. Ancak sermaye yapısı ve yasal yaptırım gücü dolayısıyla Merkez Bankası'nın bir devlet bankası, hatta zimni bir kamu teşebbüsü niteliğinde olduğu da söylenebilir. Bu tartışmadan kimin haklı olduğunu kestirmek güçtür. Zira İş Bankası formülü de özel bir ticari bankanın, yasal bir resmi tekele dönüşmesi demektir. İnönü'nün muhtemelen çekindiği husus; aslında hükümete karşı bir ekonomik ve politik muhalefet odağı olan İş Bankacıları, Merkez Bankası tekeli ile güçlendirmenin siyasi

<sup>325</sup> Ek VI, “Genel Müdür'ün Mektubu”,*op. cit*,ss 1-4.

<sup>326</sup> İsmet İnönü, Hatıralar 2..., *op. cit*,s.279.

sonuçlarıdır. Zımnî bir kamu teşebbüsü niteliğindeki Merkez Bankası'nın, iyi bir başlangıç noktası oluşturmadığı da tarihi bir gerçektir. Dolayısıyla Merkez Bankası konusundaki entellektüel ve sosyal sermayeyi uygulamada; “yaparak öğrenme” süreci ile biriktirdiğimiz, fakat bu birikimi henüz tamamlamadığımız iddia olunabilir.

### **E. Merkez Bankası Yasası ve Getirdikleri**

Maliye Bakanı Ş. Saraçoğlu, Cemal Hüsnü Taray ve Ziraat Bankası Gn.Md. Şükrü Ataman'a bir Merkez Bankası Kanun Tasarısı hazırlattı. 1925 yılında Osmanlı Bankası'nın imtiyaz sözleşmesinin on yıllık uzatılması sırasında; belgeye “*banknot ihracı amacıyla bir Türk hükümet bankasının kurulmasına itiraz etmeyeceğine*” ilişkin ihtiyati bir hüküm koydurulmuştu<sup>327</sup>: Neticede Devlet, 11 Haziran 1930 tarihli 1715 sayılı Merkez Bankası Kanunu çıkartarak, bu hakkını kullandı. 1715 sayılı ve Merkez Bankası Yasası'nın temel esasları: (i) Sermaye yapısı (ii) Temettü (kâr) dağıtımı, (iii) Döviz Reservi'nin temini yöntemi (iv) Yönetim şemasıdır. Ayrıca 22 Şubat 1930'da Türk Parası'nı Koruma Kanunu çıkartılarak, kurulacak banka, kambiyo işlemleri ile de görevlendirildi. Böylece bu şeklen de olsa bağımsız/müstakil model; Hines Raporunda, “*diğer memleketlerdeki mümasil (benzer) müesseseler esası üzerine isnat eden bir Merkez Bankası tesis edilmiştir*”<sup>328</sup> sözleri ile değerlendirilmektedir.

**Sermaye Yapısı:** Otuz yıllık süreli imtiyaz sözleşmesi ile kurulan bankanın sermayesi 15.000.000 TL olup hisselerin hepsi nama yazılmış ve dört sınıfa ayrılmıştır:

- A sınıfı hisseler devlet kurumlarına (hazineye) ait olup % 15 oranında idi.
- B sınıfı hisseler, Türkiye'de faaliyette bulunan milli bankalara tahsis olunmuş ve miktarı tespit edilmemiştir.
- C sınıfı hisseler ise Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı bankalara tahsis olunmuştu ve sermayenin % 10'u ile sınırlandırılmıştı.
- D sınıfı hisseler Türk ticaret müesseselerine ve Türk tabiyetini haiz şahıslar yedinde bulunacak hisseler arasında ve değişen nispette olacaktı.

<sup>327</sup> “Merkez Bankası”, *Cumhuriyet Ansiklopedisi*, İstanbul, YKY, 2002,,ss.150-151.

<sup>328</sup> Hines Raporu, *op. cit.*,s.15.

Dikkat edilirse sadece hazine ve yabancı bankaların payları için bir sınırlama vardır. Ancak bu hisse dağılımından çıkan en önemli sonuç Hazine (A) ve Ziraat Bankası (B) hisseleri toplandığında Merkez Bankasının sermaye yapısı itibariyle hukuken mülkiyet açısından ‘kamu iktisadi teşebbüsü’ tanımına uygun bir ortaklık olarak kurulduğu anlaşılmaktadır. Yurttaşlara sokak afişleri ile Merkez Bankası hisse senedi alması çağrısı yapılmış ise de pek itibar eden olmamıştır. Ancak Hükümetin halkı ve sivil inisiyatif, Merkez Bankası’na ortak olma konusunda seferber etmek istemesi, gazete ilanları ve sokak afişlerinden bellidir:

Hakimiyeti Milliye Gazetesi<sup>329</sup>:

“*Vatandaş*

*Cumhuriyet Merkez Bankasına*

*Hissedar Kaydı Başladı*

*Bankaya*

*İştirak En Yüksek*

*Bir Vatan Borcudur”.*

Hines Raporu’nun kaleme alındığı 1933-34 yıllarında, bu hisseler için yapılacak tediyatın yasal süresi daha sonra uzatıldığından; sonuç olarak 4.500.000 TL lık ödeme henüz yapılmamıştı. Hissedarların ödemelerinde benzer bir güçlük ve gecikme, İş Bankası’nın kuruluşunda da yaşanmıştır. Merkez Bankası 158,7 milyonluk evrakı nakdiyeyi devir almış, hükümet buna karşılık aynı değerde yıllık % 1 faizli tahvil vermiştir<sup>330</sup>.

Burada aşırı bir sermaye yetersizliği ortaya çıkmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan İş Bankası’nın sermayesinin, Hintli Müslümanların bağışlarından ve Merkez Bankası’nın sermayesinin ise kibrit imtiyazı ile İsvaç Kibritleri Şirketinin kuruluşu olan ATIC dan yani yurt dışından sağlanmış olması, hatta her ikisinin de hisselerinin uzun süre satılamaması ve satılanların da ödenememiş olması ülkedeki sermaye kıtlığına veya faktör donanımındaki çarpıklığa ya da halkın devlet ile ortak olmayı riskli bulduğuna işaret eder.

Ülkedeki sermaye yetersizliğini ortaya koyan bir başka gösterge ise; C.Bayar’ın raporunda yer alan Dr. Vissering’in bir önerisidir: “*Hazinedeki*

---

<sup>329</sup> Hakimiyeti Milliye, 7 Mart 1931.

<sup>330</sup> “Merkez Bankası”, *Büyük Laroussse*, cilt 15, ss. 8027-8028.

*mücevherat koleksiyonuna takdir-i kıymet ettirilerek, mukabilinde hisse senedi alınmasını Mösyö Vissering tavsiye etmektedir*<sup>331</sup>. Bu koleksiyonla, İstanbul'daki saraylarda mevcut mücevheratın kastolunduğu anlaşılmaktadır. Bu mücevherat koleksiyonlarının Ankara'ya getirilmekle birlikte bu fikrin uygulanmadığı sanılmaktadır.

**Temettü (Kâr) Dağıtım:** Bankanın kârının şu şekilde dağıtılacağı kararlaştırılmıştı: Önce temettünün % 20'si ihtiyat akçesi olarak ayrıldıktan sonra; geriye kalandan, hisselerin nominal değerlerinin % 6'sı ölçüsünde dağıtım yapılır. Bunlar düşüldükten sonra bakiyenin % 5'i memurlara dağıtılır ve artan kısmı, hazine ve hissedarlar arasında müsavi (eşit) surette bölüşülür. Hazine kendi (kâr) hissesini tedavülde bulunan kağıt paraya karşılık olarak, Merkez Bankası'na yatırmış olduğu bonoların itfasına tahsis etmeye mecburdur<sup>332</sup>.

**Döviz Rezervinin Finansmanı:** Merkez Bankası için gerekli rezervleri temin edebilmek için ise tartışmalardan sonra, Swedish Match Corporation (ATIC) adlı firmanın alt kuruluşlarından biri olan American Turkish Investment Corporation'a kibrit üretim ve satış tekeli imtiyazının verilmesi karşılığı; 10 Milyon ABD altın \$ borç alındı ve 15 Haziran 1930'da kurulan banka, ancak 3 Ekim 1931'de faaliyete geçebildi. Ayrıca K.Bütçe ve Mahalli İdarelerin bütçe ödeneklerinin % 1'i altın veya altına mukabil tahvil, döviz rezervi birikimi için Merkez Bankası'na devri kanunlaştırılmıştı<sup>333</sup>. İnönü'nün fikri olan bu altın biriktirilmesi uygulaması ihtiyatkârlığa işaret etmekle birlikte; kağıt para arzının altın rezervinin karşılığının oran olarak artışı, buhran yıllarında fiyatların ve milli gelirin; devlet eliyle düşürülmesi anlamındadır.

Ancak İnönü bu fikrinde hem yalnız değildir; hem de yabancı uzmanlar, örneğin C.Rist ve diğerleri Merkez Bankası'nın başarısı için altın karşılığının oluşturulmasına ve artırılmasına işaret ederler. Örneğin Alman Merkez Bankası'nın Başkanı olan Dr.Hijalmar Schacht "*Bugünkü telakkilere göre banknotların altın ve altın karşılığı kıymetinde döviz olarak karşılığı yüzde kırk nispetinde bulunduğu takdirde kafi addedilmektedir. Bunun 3/4 ü, yani banknot tedavülünün yüzde otuzu fiilen altın olmalıdır*"<sup>334</sup>. Ancak A.H.Başar'ın

<sup>331</sup> Celal Bayar, "Merkez Bankası Hakkında Maruzat", Ek III. *op. cit.* ss. 1-22.

<sup>332</sup> Hines Rapor, *op. cit.*, s. 15.

<sup>333</sup> *ibid.*, s. 137.

<sup>334</sup> Dr. Hijalmar Schacht, *op. cit.*, s. 6.

tespit ettiği bir çelişki de önemlidir: Altın karşılığı olmayan kağıt paraların, Merkez Bankası'nın kurulması ve altın karşılıklarının biriktirilmesinden sonra Sterlin ve altına bakışla kıymetinin düşmesidir.

**Merkez Bankası'nın Görevleri:** Merkez Bankası'nın amacı kanunun ikinci maddesinde, “*memleketin iktisadi inkişafına yardım*” olarak ortaya konulmuş ve onun için bankaya şu görevler verilmiştir:

(i)İskonto fiyatını tespit ve para piyasasının tedavülünü tanzim etmek,

(ii)Hazine muamelelerini ifa etmek,

(iii)Hükümetle müştereken Türk evrakı nakdiyesinin müstakbel istikrarına matuf tedbirleri ittihaz etmek.

1715 sayılı Yasa Türk parasının değerini koruma çerçevesinde bankaların denetimi ve regüle edilmeleri ile ilgili bazı hükümler getirmektedir. Zira Hines Raporu'nun ifade ettiği gibi “*Vasi bir bankacılık teşkilatına sahip olamayan hiçbir memleket, ticaret ve sanayiini inkişaf ettiremez*”.<sup>335</sup> Ayrıca bankaya altın standardına geçmesi görevi verilmiş ise de; önce yeterince altın biriktirilemediği için, daha sonra da dünyanın bu sistemden vazgeçmesi üzerine uygulanmamıştır<sup>336</sup>.

#### **F. A.Ş. Olan Merkez Bankası'nın, Zimmî Bir Devlet Bankası Olmasının Sakıncaları**

Merkez Bankası'nın, sermaye yapısı itibariyle zimmî bir Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak kurulması; devletçiliğe doğru, millileştirmeler ve İhisarlar İdaresi'nden sonra atılan üçüncü adım olabilir. Ancak devletçiliğe girildiği bir dönemde de olsa; Merkez Bankası'nın gerikalmış bir ülkede devlet bankası olarak kurulması, doğal fakat yanlış bir gelişme sayılabilir. Günümüzde gerek Hukuk (Anayasa md. 165) ve gerekse İktisat Bilimi<sup>337</sup> tarafından sermayesinin % 50'sinden fazlası devlete ait olan kurumlar, Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak düşünülmektedirler. Hazine (+ Ziraat Bankası + Emlak Bankası v.b.) hisseleri dolayısıyla hem Anayasa (Hukuk) hem de İktisat Bilimi'nin, bir Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak tanımladığı Merkez Bankası'nın aslında; senyoraj, kambiyo ve hazine işlemleri gelirleri elde etmek için kurulmuş bir A.Ş. olması, başlangıçta doğru bulunmuş ve desteklenmiştir.

<sup>335</sup> Hines Raporu ,s.53.

<sup>336</sup> “Merkez Bankası”, *Büyük Larousse*, cilt15, ss. 8027-8028.

<sup>337</sup> G.Akalın, *KİT Ekonomisi*, op. cit,ss.9-10.

Bu tezin muhalifleri olanlar İş Bankacılar ve Osmanlı Bankası ile dış çevreler ve davet edilen yabancı uzmanlar<sup>338</sup> Merkez Bankası'nın bir devlet bankası olarak kurulmasının sakıncalarını<sup>339</sup> ileri sürmüş olsalar bile; bu tezin taraftarları İnönü ve A.Renda kağıt üzerinde haklı gözüküyorlardı. Tuhaf olan husus; Osmanlı Bankası raporlarında Merkez Bankası'nın devlet bankası olarak kurulmasına, “*bir deliliktir fakat yapılacaktır*” dediği<sup>340</sup> zikredilen Ziraat Bankası Gn. Md. yardımcısı Selahattin Bey'in (Çam) ilk genel müdür olarak atanmasıdır.

Nitekim zaman içerisinde Hazine'nin, Merkez Bankası hisselerinin çoğunluğuna sahip olmasının ve yönetimi atmasının; hazine işlemleri aracılığı ile, açık bütçe politikasının finansmanı olanağını verdiği anlaşıldı. Böylece Atatürk sonrasında; yani II. Dünya Savaşı yıllarında ve özellikle demokrasie geçildikten sonra hükümetler daha doğrusu seçmenler, bu kaynaktan yararlanmak isteyeceklerdir: Zira bir demokraside maliye ve para politikalarının yönetimi seçmenin elindedir<sup>341</sup>. Böylece Merkez Bankası'nın işlevi, senyoraj gelirinden komisyon elde etme karşılığında TL nin iç ve dış değerinin korunması olmaktan çıkmış ve senyoraj gelirlerine ek olarak, enflasyon vergisi ve kambiyo gelirleri tahsiline dönüşmüştür.

Dahası planlı döneme geçilmesi ile birlikte; DPT'nin, plan projeleri arasında yaptığı sermaye tayinlamasını fonlayan Merkez Bankası olmuştur. Bu piyasa ekonomisi dışında planlı sermaye tayinlamasının doğurduğu sermaye israfının boyutu; ancak 1946, 1958, 1970, 1979 ve nihayet 2001 krizi ile ortaya çıktığında, önlem olarak idari bağımsızlığın verilmesi kararlaştırılmıştır. Merkez Bankası'nın, doğal olarak geçmişte kaynak yaratmak için kullanılması ve (senyoraj + enflasyon vergisi + kambiyo /devalüasyon) gelirleri sağlaması dolayısıyla giderek bir hazine veznesine/vergi dairesine dönüştüğü gözlenmiştir.

Dolayısıyla sermaye yapısı açısından, bir KİT niteliğinde olan Merkez Bankası Yönetimi'ne; 2001 tarihli Yeni Merkez Bankası Yasası değişiklikleri ile idari özerklik verilmiştir.

---

<sup>338</sup> Karl Müller, *op.cit*,s. s.44.

<sup>339</sup> İ.Tekeli-S.İlkin,*op. cit*.ss.181-200.

<sup>340</sup> “Osmanlı Bankası'nın Sayın Komite Üyelerine”, *Ek: XVI*, (Edr: Tekeli-İlkin, Merkez ..) *op. cit*, ss. 1-5.

<sup>341</sup> Friedrich von Hayek, “Keynes Centenary Austrian Critique”, *The Essence of Hayek*, (Edr: Nishiyama & Leube), California, Hoover Institute, 1984,ss. 43-53.

Kısacası tarihi olarak, Merkez Bankası (senyoraj geliri+enflasyon vergisi+kambiyo gelirlerini) tahsili ile görevlendirilince 1715 sayılı Yasa ile verilen paranın iç ve dış değerini koruma görevini başaramamıştır. Oysa bir piyasa ekonomisinde “*mübadeleden taraf olanların hepsinin piyasada kazançlı çıkması ve mübadelenin devamı için; aracı olan paranın değerinin korunması asıldır*”<sup>342</sup>. Paranın senyoraj ve kambiyo gelirleri elde etmenin ötesinde enflasyon vergisinin tahsili için kullanılmasının maliyetinin, kalkınmamızı finanse etmek için ek kaynak sağlamanın yararını aştığını; bugün için derhal söylemek mümkündür.

### **G. Merkez Bankası'nın Tarihi Performansının Değerlendirilmesi**

Bu noktada sözü, Merkez Bankası'nın da kurucusu olan İnönü'ye bırakmak yararlı olabilir: “*Bütçe açığındaki mahzurları bildiğimiz ve bundan sakındığımız kadar, ticaret muvazesindeki açığın ehemmiyetini de pek güzel kavramıştık. İlk seneler, vakit vakit, gerek para değerinde uğradığımız dalgalanmalardan, gerek ticaret muvazesinde çektiğimiz güçlüklerden zannederdik ki, paramızın değerini mahsus düşürüyorlar. Zannederdik ki ticaret muvazesini bozmak ve dengeyi sağlamamak için memleket aleyhine kurulmuş tertibler ve siyasi anlaşmalar vardır. Onları işletmektedirler. Böyle yarı sakat yarı ifratlı tahminler içinde idare ederken, bütçenin ve dış ticaretin muvazesesini korumaya çalışıyorduk ve muvaffak da oluyorduk. Tahminlerimizde ifrata kaçtığımızı söylerken , tabii bunun bir kısmının gerçek olduğunu söylemeliyim*”<sup>343</sup>.

Ancak İnönü'nün bu samimi itiraflarından çıkacak sonuç; piyasaların tepkileri ile emperyalizmin karıştırıldığıdır. Bir devletin parasının dış değerinin düşürülmesi için dünya piyasalarının, siyasi olarak yönlendirilmeleri pek mümkün değildir. Kaldı ki ihracatı azalan, sermaye ihraç eden ve ödemeler bilançosu açığı artan bir ülkenin, parasının dış değeri düşer. Ayrıca Merkez Bankası'nın kurulması ile; artık para arzının büyüyen bir ekonomiye göre ayarlanması mümkün olabilese bile, net sermaye ihracına mecbur bir ülkede; kambiyo ve fiyat istikrarını sağlamanın ne kadar çetrefil bir sorun olduğu yabancı uzmanların raporlarından anlaşılmaktadır.<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Friedric von Hayek, “Monetary Framework”, *The Constitution of Freedom*, ,op.cit,ss.324-340.

<sup>343</sup> İsmet İnönü ,Hatıralar 2. Kitap, *op. cit*,s. 261.

<sup>344</sup> M.Charles Rist, *op. cit*,ss. 635-674.

Türk Lirası'nın istikrarını korumakla görevlendirilen Merkez Bankası'nın çalışmaya başladığı 1931 yılında kur 1 \$=2.12 TL iken,<sup>345</sup> TL'nin tedavülden kalktığı 2004 yılı sonunda 1 \$ = 1.350.000 TL olmuştur. Bir başka deyişle yetmiş beş yıla yakın bir dönemde TL, \$'a karşı yaklaşık 636.500 kat değer yitirmiştir. Oysa Merkez Bankası yokken 1923'te 1 \$=1,68 TL iken 1931'de 1 \$=2,12 TL idi. Dahası 1931-1938 aralığında \$ kuru 1,28 TL'ye düşmüştür. Özetlersek, 1923-38 döneminde TL, \$'a karşı % 31,25 değerlenmiştir. Oysa 1931-38 döneminde tedavüldeki paranın % 22,2 oranında arttığı anlaşılmaktadır<sup>346</sup>. Fiyatlar düştüğüne göre henüz ülke enflasyon ile tanışmış değildir.

Enflasyon için II. Dünya Savaşı yıllarını beklemek gerekecektir. Benzer bir gelişme emisyon hacminde de görülür. Merkez Bankası'nın çalışmaya başladığı 1931 yılında emisyon hacmi 158.748.563 Lira iken, 1938 yılında 193.979.000 TL'ye yükselmiştir. 2004 yılında tedavüldeki para yaklaşık 14.523.891.000.000.000 (yaklaşık 15 katrilyon) TL idi. Oysa bu 1931-2004 döneminde milli gelir dolar bazında yaklaşık 500 kere büyürken, emisyon hacmi ise 92.905.174 misli artmıştır (Çizelge:VIII/1). Özetlersek: TCMB kurulması ve TL'nin altın karşılığına kavuşması ve artırılması, TL'nin iç ve dış değerlerini korumaya yetmemiştir.

(Çizelge: VIII/1)

### 1923-2004 Yılları Arasında Döviz Kuru ve Tedavüldeki Para Artışları

Kalemler	1923	1931	1938	2004
Tedavüldeki Para	158.748.563 TL	158.748.563 TL	193.979.000 TL	14.523.891 milyar TL
TL /\$ (Döviz Kuru)	1,68 TL	2,12 TL	1,28 TL	1.350.000 TL
Döviz Kurundaki Artış	-	% 26,2	- % 37	636.791,5 kat
Tedavüldeki Para Artışı	-	-	% 22,2	92.905.174 kat

**Kaynak** : Pakdemirli, *op. cit.*,ss. 16-17 ve 166-167.

Merkez Bankası'nın tarihsel sorunu, Merkez Bankası'nın 'idari bağımsızlığı/ müstakilliği' değil 'mülkiyet yapısı'dır demek doğru fakat yeterli bir tespit değildir. Zira sınırlı bir idari özerkliğin bile; hükümete muhalefet için kullanılabileceğini son dönemlerde tecrübe ile öğrenmiş olduk. Dolayısıyla Merkez Bankaları, içlerinde yer aldıkları farklı iktisadi örgütlenmelerin bir organı olarak işlev görürler. Nitekim Türkiye'de piyasa

<sup>345</sup> E.Pakdemirli,*op.cit.*,ss. 16-18.

<sup>346</sup> E. Pakdemirli, *op. cit.*,s. 166-167.

ekonomisi ve piyasa disiplini ile bunların türevi olan mali disiplin teessüs etmeden, Merkez Bankası'nın sorunları çözülemez. Devletçilikte veya Planlı Karma Ekonomi'de Merkez Bankası'nın işlevi sermaye tayinlamasını fonlamak ve kaynak yaratmak iken; piyasa ekonomisinde ise, TL'nin iç ve dış değerini korumakla yetinmektir. Dolayısıyla TL'nin başına gelenlerin, YTL'nin de başına gelmesini istemiyorsak; piyasa ekonomisine geçişi hızla tamamlamak ve kalkınarak mali disiplini sağlamak durumundayız.

Böylece Merkez Bankası da, piyasa ekonomisi içerisinde kendi işlevinin sınırlarını öğrenerek uyum sağlayacaktır. Merkez Bankası'nın mülkiyet yapısı yani hâlâ zımnen devlet bankası olması, bankayı kaynak yaratma ve sermaye tayinleme kurumu olarak kullanılmasını, elverişli kılmaktadır. Ancak buradaki asıl sorun, Merkez Bankası'nın kuruluş modelinden ziyade; planlı-karma ekonomi döneminde kendisine verilen rolden, yani kaynak yaratma ve fonlama işlevinden kaynaklanmıştır. Oysa Merkez Bankası'nın bir piyasa ekonomisinde asli görevi, paranın iç ve dış değerini korumak olmalı idi.

Piyasa ekonomisi geçişin tamamlanmasına ve piyasa disiplini ile türevi olan mali disiplinin tesisine; paralel olarak TCMB'nin bağımsızlığı, mülkiyet yapısının özelleştirilmesi ile çözülebilir. Ve hazine altın hisseye sahip olabilir. Böylece para ve maliye politikaları piyasa disiplini altına girerler ve bu duruma da mali disiplin denir. Ancak bu gelişmeler öncesinde TCMB'na bağımsızlık verilmesi erken ve sakıncalıdır. Zira maliye ve para politikaları koparak, iki başlı hale gelebilir.

Yalnız tekrarlayalım Merkez Bankası'nın paranın iç ve dış değerini koruma rolünü yerine getirebilmesi için piyasa disiplininin yani katı bütçe sınırlamasının piyasalarca empoze edilmesi gerekmektedir birlikte bunun hissedilmesi kalkınmaya paralel olarak tedricen artacaktır. Zira işsizliğin ve yoksulluğun dolayısıyla tasarruf açığının bulunduğu bir ülkede; dolayısıyla bütçe açığı ve enflasyon vergisi baskısının olması kaçınılmazdır. Maliye politikası netice olarak para politikasına hükmedeceğinden, paranın değerini korumak zor olacaktır. Bu durumda istikbaldeki en önemli güvence AB çıpası ve Maastricht kriterleridir.

## DOKUZUNCU BÖLÜM

### MİLLİ HÜKÜMETİN BÜTÇE SİYASETİ

#### A. Milli Hükümetin Bütçe Siyaseti İlkeleri

Bu yeni mali zihniyet arayışı veya mali devrimler, dönemin ekonomi kurumlarınca ilgili belgelerde açıkça dile getirilir. Milli hükümet işe başlayınca ilk olarak milli bütçe siyasetini ortaya koydu. Bu siyasetin esasları şunlardı<sup>347</sup>:

- Mütevazin (denk) bütçe,
- İstikrazlar yapmamak,
- Bütçedeki tevazünü (dengeyi) harici ticarete de temin ederek paranın kıymetini müstakar kılmak.

Bütün bu ilkelerin Klasik Maliye Politikası'nın da kuralları olduğunu hatırlatmakla yetinelim.

Bu siyasetin tatbiki için 1924'de şu esaslar konuldu<sup>348</sup>:

- Vergi hasılatını tanzim etmek, tahakkukat ve tahsilat,
- Yeni bilvasıta (vasıtalı) vergilerin ihdası,
- Yeni bilavasıta (vasıtasız) vergilerin ihdası,
- Hükümet inhisarları ihdası.

Aslında Maliye'nin kendi resmi görüşü ise daha detaylı olup; ilkelerine bir göz atmakta bütçe siyasetini tespit açısından yarar vardır<sup>349</sup>:

i) Bütçenin hazırlanmasına, tediye, borç ve para işlerine dair prensipler:

- Hakiki ve samimi bir bütçe muvazenesi,
- Müsmir olmayan masraflardan azami tasarruf yapmak; memleketin umran ve inkişafını, halkın irfan ve sıhhatini alâkadar eden masraflarla müdafaa hizmetlerine çok yer vermek,
- Taahhütleri bilerek hesaplı girişmek; bunlara samimiyetle sadakat göstermek,
- Vezne ve muhasebe birliği,

<sup>347</sup> Ulusal Ekonomi ve Artırma Kurumu, Türkiye Ekonomisi, *op. cit.*, ss.167-172.

<sup>348</sup> *ibid.*, s. 168.

<sup>349</sup> "Cumhuriyet Dönemi Maliyesi", *Maliye Mecmuası*, sene 1, cilt 2, sayı 5, 1937, ss. 3-16.

- Maaşları peşin, istikrazları intizamla, tam ödemek; kırıncılıkla geçinen tufeylileri ortadan kaldırmak, dahili, harici taahhütlerin muntazaman tediyesi, devlet alacaklarının muntazaman tahsil edilmesi,
- Adi hizmetler için, istikraz yapmamak,
- Devlet kredisini kuvvetlendirmek; devlet eshamının emniyetini korumak,
- Sağlam para; vatandaşların tasarruflarını teşvik ve himaye.

ii) Vergi Sistemine dair prensipler:

- Eski devirlerin vergideki mukayyet hakimiyeti yerine mutlak bir vergi istiklali,
- Vergilerin mükelleflerin tediye kabiliyetleri ile münasip olarak tesisi,
- Vergileri iktisadi hayatın inkişafına mani olmayacak seviyede tutmak,
- Varidat inkişafını yeni vergilere müracaatta değil vergi usullerinin ıslahında aramak,
- Hayatı ucuzlatmak için vergilerden imkân nispetinde fedakârlık yapmak.

iii) Mali Kontrola ait prensipler:

- Yerinde, zamanında derece derece sıkı kontrol tesis ederek kanunsuz muameleleri önlemek; süratle ıslah etmek,
- Bütün mali muameleleri icra sırasında Divanı Muhasebatı, en kısa bir zamanda Meclisin murakabesine arz etmek.

iv) Umumi Prensipler:

- Devlet hesaplarında aleniyet, sürat, sıhhat,
- Hazine ve mükellef hukukunu aynı derece ve kuvvette tutmak.

## **B. CHF'nın Maliye Politikası Formülü: Denk Bütçe ve Sağlam Para (Mali Disiplin)**

Bu ilkeler, sonunda CHF'nın 10 Mayıs 1931'de toplanan Program'ında; "*Fırkamızda devamlı ve hakiki tevazüne müstenit bütçe fikri Maliyede esastır*"<sup>350</sup> şeklinde özetlenecektir. Bir başka deyişle *denk bütçe* veya Klasik Maliye Politikası sadece İnönü hükümetlerinin değil artık CHP'nin de ilkesi haline gelmiştir.

**Kemalist Rejim'in Maliye Politikası'nın Esası:** Cumhuriyet'in maliye politikası konusundaki kalabalık ilkeler arasında kaybolmamak için;

---

<sup>350</sup> CHF Nizamnamesi ve Programı, op. cit. "Maliye"1.md.

bu ilkeleri iki kelime ile, “*denk bütçe ve sağlam para*” şeklinde özetlemek mümkündür sanırım. Ancak bu “denk bütçe ve sağlam para politikasının” performans kriterlerini: (i) Bütçe açıkları (ii) Enflasyon haddi (iii) Döviz kurunun seyri (iv) Büyüme hızı veya adam başına gelirin artışı olarak değerlendirebiliriz. Zira önemli olan husus; alınan bu kararların veya benimsenen bu ilkelerin, yurttaşların refahına ve ekonominin kalkınmasına ne ölçüde hizmet ettiği.

Buradan çıkartılabilecek bir sonuç; devlet, denk bütçe ve sağlam para ile Klasik Maliye'nin bütçe siyaseti açısından ilkelerinden ilkinin kabul etmektedir. Borçlanmama da ilke olarak uygulanmaktadır. Dahası Fransız (Batı) Vergi Sistemini kabul ile; A.Smith'in vergicilik ilkeleri, zımnen onaylanmaktadır. İhmal edilen tek ilke ‘*küçük bütçe*’dir. Zira K.Bütçe'nin Milli Gelir içindeki payı bu dönemde giderek artmaktadır.

**Genel Olarak K. Bütçe İşlevi:** K.Bütçeler esas olarak devletin, tahsis işlevini/kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidirler. Böylece K.Bütçeler, devlete vücut veren piyasa başarısızlıklarının giderilmesini yani sosyal malların (kamu hizmetlerinin) sağlanmasını üstlenmişlerdir. K. Bütçelerin veya sosyal malların maliyeti, vergi yüküdür. K. Bütçelerin veya sosyal malların yararı ise; piyasa ekonomisine katkısı ya da piyasa ekonomisinin büyüme hızı veya adam başına gelir ve artışı türünden ölçülebilir. İlke olarak K.Bütçeler, piyasa ekonomisi aleyhine genişlemedikçe; reel olarak büyümelerinde bir sakınca yoktur.

Ancak büyüyen bir ekonomi de olsa; K.Bütçe'nin, piyasa aleyhine sürekli nispi olarak genişlemesi; devletin başarısızlığına delil olarak gösterilebilir. Zira K.Bütçeler, sosyal mallar arzı ile katma değeri yani milli geliri yaratan piyasa ekonomisine hizmet için vardır. Yoksa piyasa ekonomisini ikamesi için değil. K.Bütçe'nin piyasa ekonomisi aleyhine büyümesi yani piyasa ekonomisini ikamesi halinde, devletin başarısızlığı muhakkaktır. Zira devlet özel (kişisel malları), piyasa sosyal malları sağlamada başarılı olamaz. *K.Bütçe'ler farklı iktisadi örgütlenmelerde farklı işlevler üstlenir.*

**Piyasa Ekonomisi içinde K.Bütçe'nin İşlevi:** Klasik Maliye Politikası'nın yukarıda değinilen ilkeleri yani denk, küçük bütçe ve borçlanmama ile A. Smith'in Vergicilik İlkeleri; piyasa ekonomileri ve piyasa disiplininin doğurduğu mali disiplin için geçerlidir. Oysa 1923-38

döneminde Milli İktisat programı ile başlayıp giderek onu tasfiye ederek devletçiliğe geçen devlet güdümündeki ekonomi için, Klasik Maliye Politikası ilkeleri anlamını yitirdiler. Kaldı ki o dönemde dünyada, Keynesyen Maliye Politikası akımı doğmuş; açık bütçe ve para arzının karşılıksız artırılması eğilimi başlamıştı. Dolayısıyla Klasik Maliye Politikası ilkeleri, sağlam para dahil, piyasa ekonomisinin mali disiplin kurallarıdır.

**Fonksiyonel Maliye Politikası'nda K.Bütçe'nin İşlevi:** Fonksiyonel Maliye Politikası ile Keynesyen Maliye anlayışı yaklaşımının yani açık bütçe ve emisyonun ifade edildiği açıktır. Depresyon döneminde konjonktürel dalgalanmalara karşı başvuru olan bir politika olarak ortaya çıkmış, Almanya'da Dr. Schacht ve Amerika'da Roosevelt tarafından başarı ile uygulanmıştır. Ülkemizde o tarihte A.H.Başar gibi iş çevrelerine yakın ve dış alemi bilen insanlarca önerildiği anlaşılmaktadır<sup>351</sup>. Fiyatların düştüğü bir ekonomide başarılı olduğu açıktır. İnönü'nün tüm itirazlarına rağmen, tedavüldeki paranın hacmi 1931 yılına bakışla 1938'de % 22,2 arttığundan, denk bütçe iddialarına rağmen belli ölçüde fonksiyonel maliye politikasına başvurulduğu söylenebilir.

**Devletçilikte veya Planlı Karma Ekonomi'de K.Bütçe'nin İşlevi:** Devletçi veya planlı bir karma ekonomide, tıpkı Merkez Bankası'nın yani para politikasının işlevinin değişmesi gibi; K.Bütçe'nin yani maliye politikasının da işlevi değişir. Planlama ile birlikte; K. Bütçe tahsis işlevi yanında, kalkınma işlevini de üstlenir ve fiziki planın yıllık finansman programına dönüşür. K. Bütçelerin planlı kalkınan karma ekonomilerdeki asli görevi, planın finansmanı yani kaynak yaratmak veya zorunlu tasarrufların teminidir. Bunun için açık bütçe ve emisyon yani karşılıksız borçlanma veya enflasyon vergisini uygulamaya sokar. K. Bütçe'nin kalkınma işlevini üstlenmesi halinde hacmi nispi olarak büyür, açık verir ve carilere (kamu hizmetlerine) bakışla yatırım ödeneklerinin payı artar. Netice olarak K.Bütçe, planlama dolayısıyla sadece kamu sektörünü değil; kalkınmanın finansmanını üstlenir ve devletin piyasa ekonomisini ikamesine araç olur. Para politikası da maliye politikasını izlemek durumundadır. Maliye veya mali işlev planlamanın emrine girer.

---

<sup>351</sup> A.H.Başar, İnkılap ve Para, *op.cit.*, ss. 17-19.

**1923-1938 Dönemi Bütçelerinin Değerlendirilmesi:** Devlet, zaman içinde Milli İktisat Modeli'nin işlemediğini (Dünya Buhranı) veya sonuçları itibariyle (sınıflı toplum) arzu etmediğini anlayıp; bu modeli tedricen tasfiye ile devletçiliğe yönelince; K. Bütçe'nin işlevi ve hacmi değişmeye başladı. Fevkâlade bütçeler, dalgalı borçların devri ve açık bütçe uygulamaları kaçınılmaz oldu. Kesin Hesap Kanunları'ndan hesaplanan (Çizelge: IX/1)'a göre 16 yıl içerisinde sadece üç yılda açık verilmiştir.

Oysa Maliye eski Bakanı Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli'nin serisine göre onaltıyıllık bu dönemde onbir yıl açık verdiği anlaşılmaktadır. Bu durumda önemli bir gösterge enflasyon oranı olmakla birlikte, yine Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli tarafından hesaplanan TEFE'nin bu dönemde Dünya Buhran'ı dolayısıyla düştüğü anlaşılmaktadır. Ancak altın liranın değerinin 1923-1938 aralığında TL karşısında yaklaşık % 57,7 oranında arttığı görülmektedir. Nitekim Cumhuriyet ekonomi tarihinin en yüksek enflasyonunun; 1961-1980 Planlı Ekonomi döneminde yaşanması ve Özal sonrası koalisyonlar veya ekonomik kargaşa döneminde, 1990-2001 arasındaki yüksek enflasyonun tekrarı, K.Bütçe ve işlevi ihmal edilerek, tesadüflerle açıklanamaz.

Ancak devletçilik ile sadece değişen denk bütçe politikası değil; bütçenin nispi hacminin artması dolayısıyla, piyasayı ikame etmesi ile verginin kamu hizmetlerinin maliyeti olmanın ötesine geçerek sanayileşmenin zorunlu tasarruf aracı olarak kullanılmasıdır ki; piyasaların küçülmesine ve ekonomide sermaye israfı nedeniyle etkinliğin azalmasına yol açmıştır. Dahası vergi zorunlu tasarruf aracı olarak kullanılırken, özel mülkiyetin kamu mülkiyetine dönüştürülmesine yardımcı olmaktadır.

### **C. Bütçe Açıkları**

Bütçe açıkları veya gelir yetersizliği, Osmanlı Maliyesi'nin Düyun-u Umumiye İdaresi'nin eline düşmesine neden olan ve Cumhuriyet Hükümetini endişelendiren bir husustu. Nitekim Atatürk, *“Bugünkü savaşlarımızın gayesi tam bağımsızlıktır. Bağımsızlığın tamlığı ise ancak malî bağımsızlık ile mümkündür. Bir devletin maliyesi bağımsızlıktan mahrum olunca, o devletin bütün hayati kuruluşlarında bağımsızlık felce uğramıştır. Çünkü her devlet organı, ancak malî kuvvetle yaşar. Malî bağımsızlığın korunması için ilk şart ekonomik bünye ile orantılı ve denk olmasıdır. Bundan ötürü devlet bünyesini yaşatmak için dışarıya müracaat*

*etmeksizin memleketin gelir kaynaklarıyla idareyi temin çare ve tedbirlerini bulmak, lazım ve mümkündür. En üst düzeyde tasarruf milli özelliğimiz olmalıdır. ...Ancak bu mecburiyetin tatmini ve kayıpların telafisi bugünkü maliye kudretimizin üstündedir. Bundan dolayı hükümetimizin, her medeni devlet gibi dış borçlanmalar yapmasında lüzum vardır.....Biz memlekette bayındırlığı, üretimi ve halkın refahını temin edecek, gelir kaynaklarımızı geliştirecek verimli borçlanmalara taraftarız”<sup>352</sup>.*

Atatürk’ün maliye politikası konusunda iki ilkesi ortaya çıkmaktadır: (i) Ulusal bağımsızlık ancak malî bağımsızlıkla mümkündür ve malî bağımsızlık da denk bütçe ile sağlanır. (ii) Borçlanma bütçenin cari harcama açıklarının kapatılması için değil; sadece geri ödeme kabiliyeti olan kalkınma amaçlı yatırımlara, mahsus olmalıdır. Bu ilkelerin Keynes sonrası dönemde dahi bugün de geçerli olduğunu söylemek gerekir.

Atatürk mali siyaset üzerindeki genel görüşlerini şu şekilde özetlemektedir: “*Memleketin malî durumu, intizam, emniyet ve inzibat üzerine kuruludur. Devletçi ve halkçı olan bir idare ve ekonomi hayatında hazinenin kudret ve intizamı başlıca dayanaktır*”<sup>353</sup>.

Başvekil İnönü de “*Bütçe Açıklarının mahzurlarını kavradığımız ve bundan sakındığımız kadar ticaret muvazenesindeki açığın ehemmiyetini pek güzel kavramıştık*”<sup>354</sup> diyerek; bu mali ilkelerin tüm devlet kademelerinde tatbik edildiğini, ortaya koymaktadır. Aslında yukarıdaki ifadelerden sadece söz konusu mali ilkeleri değil; J.S.Mill’in Maliye’nin çekirdek devlet olduğu tezini de çıkartmak, mümkündür.

Nitekim Atatürk sadece bu denk bütçe ilkesini koymakla kalmamış, aynı zamanda takipçisi de olmuştur: “*Geçen senelerin açık bütçelerinin biriktirdiği müşkilat Büyük Meclis’in 1926 Bütçesinde hakiki bir muvazene vücuda getirmek için sarf ettiği gayret ve hükümetçe mümkün olan azami tasarrufata dikkat sayesinde iktiham edilebilmiştir. Gelecek senelerin hakiki muvazene tesisi, geçen seneden beri takip olunan salim istikamete mutabık olarak meydana geleceğini kuvvetle ümit ederim*”<sup>355</sup>.

---

<sup>352</sup> Prof. Utkan Kocatürk, *Atatürk’ün Fikir ve Düşünceleri*, Ankara , ATM, 1999, ss.309-310 (Atatürk, Söylev ve Demeçler, 1 Mart 1922, ss.236-260)

<sup>353</sup> *ibid.*, s.312 (Onbeşinci Yıl Kitabı, 1938, s.121.)

<sup>354</sup> İsmet İnönü, *Hatıralar 2. Kitap, op. cit.*, s.261.

<sup>355</sup> M.Kemal Atatürk, *Söylev ve Demeçler, op. cit.*, s.368.

Gerçekten Hükümet'in ve Maliye'nin denk bütçe için çalıştıkları ve başarılı oldukları sadece yetkililerce beyan edilmemekte; aynı zamanda bu husus ülkemizde malî alanda incelemelerde bulunan yabancı uzmanlarca da teslim olunmaktadır<sup>356</sup>. Zaten bütçe açıklarının, Merkez Bankası'nın olduğu dönemde enflasyon ve paranın dış değerinin düşmesi veya borç artışı şeklinde kendisini dışa vurması kaçınılmazdır. Ancak Dünya'da buhran dolayısıyla genel bir fiyat düşüşü yaşanıyorsa, bütçe açıklarının iç fiyatları etkilememesi mümkündür.

Bütçe Açıkları ve İktisadi Konjoktür: M. Friedman'a göre<sup>357</sup> “*emisyon, fiyatlar genel düzeyini artırmıyorsa karşılıksız bir borçlanma, fiyatlar genel düzeyini artırıyorsa bir enflasyon vergisidir*”. Bir başka deyişle eğer aşağıdaki (Çizelge: IX/1) son sütunda yer alan Pakdemirli'nin serisinde olduğu üzere bütçe açıkları varsa fonksiyonel maliye açısından daha doğru bir politika olup; toplam talep genişletilerek, karşılıksız bir borçlanma ile milli gelir artırılmaya çalışılmış demektir. Bir başka deyişle buhran yıllarında sakıncalı olan, yeterince genişletici etki doğurmaması nedeniyle denk ve küçük bütçe politikası gütmek olabilir. Kaldı ki İnönü hükümetleri, Merkez Bankası'nın kurulduğu 1931 yılına kadar; para arzını sabit tutması nedeniyle A.H.Başar gibi yazarlarca eleştirilmiştir<sup>358</sup>. Söz konusu (Çizelge X/1) deki ilk üç sütun Kesin Hesap Kanunları'ndan alınmış olup, dördüncüsü ise Eski Maliye Bakanı Prof. Pakdemirli'nin serisidir.

---

<sup>356</sup> C.Rist, *op. cit.*,s.636.

<sup>357</sup> Milton Friedman, *Inflation: Causes and Consequences*, London, Asia Publishing House, 1963, s.14.

<sup>358</sup> A.H.Başar, *İnkılap ve Para*, *op.cit.*

(Çizelge: IX/1)  
**1924-1938 Döneminde Genel Bütçe Gelir ve Giderleri ile Bütçe  
Açık/Fazlası (TL)**

Yıllar	(1) Masarif/Tediyat	(2) Tahsilat	(3) Açık/Fazla	(4)Pakdemirli: Açık/Fazla*
1923	-	-	-	- 5.345.034
1924	131.584.535	138.450.305	+ 6.865.770	-6.788.790
1925	202.342.352	170.690.026	- 31.652.326	31.058.459
1926	172.450.208	180.183.547	+ 7.733.339	-8.176.372
1927	199.124.475	203.564.939	+ 4.440.464	-3.288.077
1928	200.788.262	221.729.458	+20.941.196	-20.897.791
1929	212.777.982	224.169.949	+11.391.967	-10.776.260
1930	210.109.120	217.496.027	+ 7.386.907	-7.321.688
1931	207.547.278	185.538.215	-22.009.063	16.633.170
1932	211.988.413	214.365.254	+ 2.376.841	25.194.426
1933	205.421.639	198.947.884	- 6.473.755	-687.206
1934	228.807.122	241.229.796	+ 12.422.674	21.581.212
1935	259.476.797	266.784.988	+ 7.308.191	28.197.870
1936	265.796.726	270.805.298	+ 5.008.572	-18.676.522
1937	310.692.833	317.041.492	+ 6.348.659	-26.987.064
1938	314.697.489	329.333.942	+14.636.453	-19.044.895

**Kaynak:** Bütçe Kesin Hesap Kanunları (1924-1941), *op. cit.*, ss. 1-450

\* Pakdemirli, *op. cit.*, s. 161.

Bu sonuçların, yıllar sonra çıkan Kesin Hesap Kanunları'na dayandığı iddia edilerek iki hususu gözden kaçırdığı ileri sürülebilir: *Birincisi*, yıl içerisinde kapatılamayan ve gelecek senelere sarkan dalgalı borçlardır ki; bunlar artık orta vadeli borçlanmalar demektir. Bu ödenmeyen dalgalı borçlar genellikle demiryolu müteahhitlerinin hakedişleridir. *İkincisi* ise, yıl içerisinde çıkan fevkalade bütçeler ve uygulamalarıdır. Bunların da tıpkı dalgalı borçlar gibi; bütçe açıklarının gizlenmesine yaradığı bazı kaynaklarda ifade edilmektedir. Daha doğrusu 1930'lu yıllarda bütün dünyada bütçe dışı hesapların artmasının, denetimi zorlaştırarak genellik, doğruluk birlik, açıklık ilkelerinin ihlal edildiği iddiaları mevcuttur<sup>359</sup>. Aslında bu eleştirilerde gerçek payının bulunduğunu kabul etmekle birlikte;

<sup>359</sup> F. Neumark, "Günün Bütçe Meseleleri", *Maliye Mecmuası*, 1937, cilt II., s. 6.

enflasyon olmadığına göre para arzı artsa bile, borçlar artmadığından bu tür gizli açıkların, ancak geçici olduğu veya uzun vadede kapatıldığı düşünülebilir.

**Fevkalade Bütçeleri Doğuran Hususlar:** (i) Merkez Bankası'nın yokluğu halinde hazine işlemleri yapılamadığından, anında gelir elde etme ihtiyacıdır. (ii) Ülkede 1923-1938 arasında ortaya çıkan isyan hadiselerinin doğurdukları öngörülemeyen savunma harcamaları artışlarıdır: Örneğin 1925 yılında olduğu gibi. (iii) Ancak İnönü'nün de ifade ettiği gibi, fevkalade bütçeler<sup>360</sup>, gelir ve gider tahminlerindeki isabetsizlikten kaynaklanabilirler. (iv) Osmanlı döneminde vergi vermeye alışmamış halkın, vergiye karşı direnişinin gelir tahminlerini yanıltması olarak düşünülebilir.

Yalnız Fevkalade Bütçelerin önemli bir sakıncası, dünya ekonomik buhranı döneminde milli gelirin düştüğü veya durakladığı yıllarda; denk K.Bütçelerin hacminin milli gelire oranla artırılmasının -denk bütçe çoğaltanına rağmen- ekonomiye açık bütçeye bakışla yeterince genişletici etki yapmaması olabilir. Milli gelir ve büyüme hesaplarının pek bilinmediği bir dönemde; tek kalkınma ve refah göstergesi olarak, K. Bütçenin artışına bel bağlanmış idi. Ancak A.H.Başar'ın da işaret ettiği gibi, vergiler ve ödenekler yani bütçeler artsa da; zirai ürün fiyatları düşüyordu. Kısacası Başar'ın ifadesi ile “*her şey iyiye gitmiyordu*”<sup>361</sup>.

Önce Bütçe kanununa ek maddeler ile başlayan<sup>362</sup> ve 1936 yılından itibaren bütçe dışına alınan Olağanüstü Ödenek Kanunları ile yapılan bu ödenek artırımlarının miktarı ile sarfedildikleri alanlara ait bazı yazarların yaptıkları hesaplamalar şöyledir (Çizelge:IX/2)<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> İ. İnönü, Hatıralar 2, *op. cit.*, s. 259.

<sup>361</sup> A.H.Başar, “Atatürk’e Mektup”, *İktisadi Davalarımız*, *op. cit.*, s. 153-154.

<sup>362</sup> Nevin Coşar, *Kriz Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950)*, İstanbul, Bağlam, 2004, s. 74.

<sup>363</sup> *ibid.*, s. 77.

(Çizelge:IX/2)

### 1936-1939 Yılları Arasında Olağan Üstü Ödenekler ve Dağılımı

Yıllar	1936 Milyon TL	%	1937 Milyon TL	%	1938 Milyon TL	%	1939 Milyon TL	%
İktisat	7,6	29	10,0	28	2,4	4	2,2	3,4
Nafia (Bayındırlık)	4,9	19	10,4	29	25,4	44,0	21,7	36,3
Savunma	7,5	29	9,6	27	19,3	33,0	27,8	46,6
Sıhhat (Sağlık)	4,2	16	3,4	9	4,7	8,0	4,0	6,7
Eğitim	0,8	3	1,0	3	0,9	2,0	0,4	1,0
Diğerleri	0,8	3	1,0	4	4,0	10,0	3,6	6,0
TOPLAM	25,8	100	36,1	100	57,9	100	59,7	100

**Kaynak:** Düsturlar (Zikreden: N.Coşar, *op. cit.*,s.77)

Bu olağanüstü ödeneklerin genel bütçeye oranları ise 1936'da % 12,1, 1937'de % 15,6, 1938'de 23,2 ve 1939'da % 22,9'dur. Nedeni ne olursa olsun, tekrarlayan ve Genel Bütçe'nin ¼'e varmış bir Olağanüstü Ödenek daha doğrusu Ek Bütçe uygulaması, malî yönetim açısından da olsa, bir zaafa işaret eder. Ayrıca mükellef hukuku açısından vergilerin öngörülebilirliği ve kesinliği ilkelerinin ihlali anlamındadır.

Konuyu kapatmadan bütçe açıkları ile ilgili bir özetleme yapalım. Bu dönem itibariyle Bütçe Kesin Hesap kanunlarına göre sadece 1925, 1931 ve 1933 yıllarında açık verilmiş görünmektedir. Bunlardan 1925 yılının, Şeyh Sait İsyanı dolayısıyla MSB harcamalarındaki artışla ilgili bulunduğunu; 1931 yılının da 1929 buhranının gecikmeli etkisinin Türkiye'yi vurması olduğunu düşünebiliriz. 1933 yılı ise Düyun-u Umumiye servis yüküne bağlanabilir.

Belki burada tek eleştiri bütçe ödenekleri arasına konulmaya devam eden "Düyun-u Umumiye Ödeneklerinin" sarfi konusunda bir açıklığın olmaması bulunabilir. Ayrıca teorik bir argüman olarak Keynesyenler, buhran döneminde denk bütçe politikası yerine; fiyatlardaki düşmeleri önleyecek ölçüde, bir açık bütçe politikasını önerebilirler. Bu dönemde maliye politikası açısından, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulü, hazine birliği, jestiyon usulünün benimsenmesi gibi ek önlemler de alınmıştır.

**Bütçe Açıklarının Muhtemel Finansman Yolları:** Bütçe açıklarının buhran yıllarında verilmesinin hiç olmaz ise; Keynesyen Fonksiyonel Maliye açısından yararlı olduğu kabul edilmekle birlikte, özellikle Merkez Bankası'nın olmadığı bir dönemde nasıl finanse edildikleri merak konusu olabilir:

(i) İlki, kapatılmayan dalgalı borçların, özellikle demiryolu müteahhitlerinin alacakları olduğu iddia edilmektedir. Bu kısa vadeli borçlar ödenmeyerek, fiilen orta vadeli borçlara çevrilerek bütçe açıklarının finansmanında kullanılmıştır.

(ii) İkincisi, Fevkalade Bütçeler (Ek Bütçeler) ile bütçe açıklarının finansmanı yoluna gidilmiş olabilir. Zira Ek Bütçe aslında bütçe açığının kapatılması olayıdır. Burada bütçe birliği bozulduğu gibi, sürenin uzatılması da mümkün olabilir.

(iii) Üçüncüsü, para arzı sabit olmakla birlikte, para stoğundaki kağıt paraların yedekleri ile değiştirilmesi sırasında piyasaya fazladan para sürüldüğü (emisyon) iddiaları mevcut olup; bu husus TBMM'ne taşınmış ve Ağaoğlu Ahmet ve arkadaşlarınca sorgulanmıştır<sup>364</sup>. Maliye Bakanı Ş.Saraçoğlu olayı kabul etmekle birlikte, memurların hatası veya suistimali olduğu gerekçesi ile maliye müfettişlerinin görevlendirildiğini açıklamış ise de sonuç kamuoyunun meçhulü kalmıştır. Benzer bir durumu F.R.Atay da anlatmakta ve zabıtların istifalarını durdurmak için maaş artışlarının yakılacak 1 milyon TL kağıt para ile ödendiğini ifade etmektedir<sup>365</sup>.

(iv) Dördüncüsü, Merkez Bankası'nın olmadığı dönemde hükümet Ziraat Bankası ve Osmanlı Bankası kredilerini kullanmış ise de, Merkez Bankası'nın kurulmasından sonra 1931-38 arasında para arzının yaklaşık % 22 oranında artmasından bir miktar emisyonla da başvrulduğu anlaşılmaktadır.

(v) Nihayet, Sovyet ve İngiliz kredilerine ek olarak diğer ülkelerin Fransa, İtalya ve Almanya'nın kredilerinin -muhtemelen silah alımları için-kullanıldığına ilişkin beyanlar mevcuttur. Ayrıca imtiyaz verilmesi karşılığı kibrit örneğinde olduğu üzere yabancı şirketlerden de borç alındığı anlaşılmaktadır.

<sup>364</sup> Maliye Vekili Ş.Saraçoğlu (TBMM'deki Beyanatu), "Evrak-ı Nakdiye Suistimali'nin Mahiyeti", *Cumhuriyet*, 24 Mart, 1929, s.1.

<sup>365</sup> F.R.Atay, op. cit, s. 559

Bütün bunlardan sonra, buhran yıllarında, bütçe açıklarının verilmesi ve iç veya dış kredi kullanılması; vergi yükünün artırılması yerine bütçe açıkları verilmesi, daha doğru bir maliye politikası sayılabilir. Hikmet-i hükümet yaklaşımı ile devletin, kendi ilkelerine rağmen; koşulların değişmesi karşısında zamanla doğruyu bulduğu ümit edilir. Bir başka deyişle, denk bütçe sadece devletçiliğe aykırı olmakla kalmıyor; aynı zamanda konjonktüre de ters bir mali politika da oluşturuyordu. Bütün bu iddialara rağmen Dünya Ekonomik Buhranı dolayısıyla 1923-1938 arasında iç ve dış fiyatların da artmadığına tekrar işaret edelim.

**Mali Kaynak Bulmak ve Vergi Gelirini Artırmak Çabası:** İnönü bu yeni mali kaynak bulma gereksinimini şu cümlelerle anlatır; “ *Bütün bu meselelerin üstünde, memleket idaresi için mali kaynak bulmak intizamlı bir hazine kurmak gerekiyordu. Devletin henüz bir Merkez Bankasının bile olmadığı bir zamanda bu ihtiyacı karşılamaya ve devlet bankasını kurmaya çalışmak bizim başlıca meselemizdi.....*

*Harpten yeni çıkmışız ve harp esnasında vatandaşın varlığını % 40 kadar seferber etmişiz. Yani vatandaşın varlığının % 40'ını ordu hizmetine almışız ve buna karşı borç yüklenmişiz. Bir taraftan borcu süratle ödemeye çalışıyor; öte yandan yeni hükümetin maliye ihtiyaçlarını tanzim etmeye uğraşıyoruz. İlk iş önümüze vergi olarak çıktı. O zamana kadar Türkiye, vergi verir devletler listesine ancak katılabilmiş ve bu listenin sonunda yer almıştır. Maliye vekillerimiz ihtiyacı vatandaşa anlatarak cesaretle vergi almaya başladılar. Vergi almaya başlamak tabii, hükümetleri vatandaşa karşı manen güçlüğe sevk eden başlıca konudur. Bununla beraber vergileri koymakta, vatandaşlarımızdan güçlük çekmedik”<sup>366</sup>.*

İnönü bir devlet adamı sorumluluğu ile meseleyi vazetmektedir ancak unutulmamalıdır ki; 1925 bütçesinde yer alan Âşar aynı yıl içinde fakat Şeyh Sait isyanının beşinci gününde kaldırıldı. Ayrıca Sayım (Hayvan) Vergisi'nin bile halk ile jandarma arasında zaman zaman çatışmaya neden olduğunu devlet arşivindeki belgeler ortaya koymaktadır<sup>367</sup>. Hazine, (Düyun-u Umumiye'yi+Millileştirmeler'i+Tekalifi Milliye borcunu+Demiryolu Siyasetini) vergiler ile finanse etmek zorunda kaldı. Nitekim ScF lideri Fethi

---

<sup>366</sup> İ. İnönü, Hatıralar 2, *op. cit.*, ss.258-259.

<sup>367</sup> Dahiliye Vekâleti, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü, 21/3/1935 tarih ve 4119 sayılı yazısı (Devlet Arşivi)

Bey (Okyar) işte bu nedenle “aşırı vergi kalkınmayı durdurur”<sup>368</sup> demektedir.

### **İsmet Paşa ve Maliye Politikası:**

**İsmet Paşa'nın Maliye Politikası'ndaki Rolü:** Atay'a göre bütün devrimler Atatürk'ün, ancak “*denk bütçe, demiryolu politikası, dış ticaret dengesi, millileştirmeler, imtiyazların tasfiyesi ve sonrasında devletleştirme... vb*”<sup>369</sup> yani mali disiplin, Lozan ve Düyun-u Umumiye dolayısıyla İsmet Paşa'nın eseridir. Nitekim Atatürk, F.R.Atay'a<sup>370</sup> Almanya seyahati sonrasında “*Şaht (Schacht) denilen adam Hitler'e bunca parayı nasıl bulup verebiliyor? Harcadığı milyarların altın karşılığı var mı?*” diye sorar. Atay “*.ben mali işlerden anlamam. Fakat anlıyorum ki Almanlar, Adana sulaması gibi kendi kendisini ödeyecek işler için para karşılığını aradıkları yok. Fakat hiçbir gelir vermeyecek olan anıtlar gibi işler için ...*” der. Atay devamla “*İnönü hemen sözü kesti Şaht'ın hokkabazlığından bahsederek hazineyi batağa sürükleyeceğini söyledi. Şaştım. Belki de İnönü para bollaşması fikrini güdenler ile konuştuğumu sanmıştı*”. İnönü'nün hatıra defterleri, yıllar sonra yayınlandığında; ajandasında yer alan unsurlardan birinin de bütçe taslakları olduğu görülecektir<sup>371</sup>.

**Klasik-Fonksiyonel-Planlı Maliye Politikası Arasında Tercih (Başvekil ve Politika Değişimi):** Keynesyen fonksiyonel maliye politikasının orjinalinin Türkiye'ye ne kadar yansıdığı meçhul olmakla birlikte; bunun Alman veya Schacht okulu türünün ülkemizde izlendiği ve sonuçlarının değerlendirildiği anlaşılmaktadır<sup>372</sup>. Zaten Türkiye'de mevcut Alman İktisatçıları ve Maliyeciler de Almanya'yı devamlı gözlemlemektedirler. A.H.Başar'ın altın karşılıklarının kaldırılması ve tasarrufların yatırımlarda kullanılması teklifi ve para arzının üretime göre ayarlanması yani emisyon önerileri Almanya örneğinden ilham alındığı fikrini vermektedir. Dolayısıyla 1933 sonrası Türk Maliye Politikası; Klasik Maliye, Fonksiyonel Maliye ve Planlamalı-Maliye (Devletçiliğin finansman) üçgenine sıkışıp kalmıştır. Veya Klasik Maliye okulunu tercih eden İnönü, Fonksiyonel Maliye (Schacht ekolü) taraftarları (Hamdi Başar<sup>373</sup> ve İstanbul iş çevreleri) ile hızla

<sup>368</sup> Fethi Okyar, “İzmir Nutku”, *op. cit.*, ss. 104-109.

<sup>369</sup> F.R.Atay, *op. cit.*, s.536.

<sup>370</sup> *ibid.*, s. 528.

<sup>371</sup> İsmet İnönü, Defterler, Cilt 1, İstanbul, YKY, 2001, sss. 98-111-154.

<sup>372</sup> A.H.Başar, *Para ve İnkılap*, *op. cit.*, ss. 17-19.

<sup>373</sup> A.H.Başar, *İktisadi Devletçilik cilt 2*, *op. cit.*, ss. 195-196.

sanayileşmek için devletçi-bütçeyi finansman aracı olarak kullanmak isteyenler (C.Bayar ve Çankaya çevresi) arasında sıkışmıştır.

Ancak yukarıdaki tartışmalardan çıkan sonuç iktisadi politikasında giderek devletçiliğe kayan İnönü'nün, maliye politikası ve para arzında, klasik maliyeci veya neoklasik bir tutum takındığını görmekteyiz. Belki de bu nedenle muhalifleri İnönü'yü, Atatürk'e şikayet ederken “*hazineyi banka gibi yönetmekle*”<sup>374</sup> suçlamışlardır. Ancak buhran, kalkınma ve devletçilik koşulları, klasik maliye politikasından, fonksiyonel maliyeye veya planlı maliyeye geçmeye zorlayınca, ihtiyatlı İsmet Paşa tereddüt ettiğinden; yerini Celal Bayar'ın aldığı anlaşılmaktadır.

Oysa İnönü, Atatürk'ün ölümünden sonra Başvekil C.Bayar'ı, maliye politikasındaki başarısızlığını sebep göstererek azil edecektir: “*Asıl mesele Celal Bayar'ın mali ve iktisadi politikası idi. Demagojiye fazla yer vererek başlamış olan bu politika hiçbir hesaba istinat etmiyor, devletin mali vaziyeti esasında harap oluyordu. Ticaret, milli para altüst olmuştu. Bütün bu ahvalin, hatta hükümet azasından gizli kalması bir seneden beri takip ediliyordu. Atatürk zamanında geçen bu usulü artık düzeltmek lazım idi. Zaman geçtikçe hiç düzelmeyecek bir hale gelebilirdi*”<sup>375</sup>.

Nitekim İnönü, bütçe konularını danıştığı<sup>376</sup> ve yakîn mesai arkadaşı; Dr.R.Saydam'ı, Bayar'ın yerine atayarak klasik maliye politikasına geri dönecek ve denetimi bizzat ele alacaktır. Fakat artık Savaş yıllarına gelindiğinden artık bu da pek mümkün değildir. Varlık Vergisi'nin bile, İnönü'nün bu denk bütçe veya Klasik Maliye politikası yaklaşımından yani borçlanmama kaygısından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Belgelerin incelenmesinden anlaşılmaktadır ki, 1923-1938 döneminde maliye politikası konusunda asıl yetkili, Maliye Vekilleri'nden ziyade Başvekil İsmet Paşa olmuştur.

**K. Bütçeler ve Devletçilik İlişkisi:** Devletçiliğe geçişte; muhtemelen millileştirmeler ve inhisarlar yanında; K.Bütçeler de köprü görevi görmüşlerdir. İsmet Paşa K.Bütçeler ve devletçilik ilişkisini şu cümlelerle anlatır: “*Devletçiliğimiz kendiliğinden doğdu: demiryolu inşasına başladıktan sonra bu sefer her sene, bütçe bağlanırken, tabii olan devlet*

<sup>374</sup> İ. İnönü, *Defterler, op. cit.*, s. 252.

<sup>375</sup> İ. İnönü, *Hatıralar 2, op. cit.*, s. 326.

<sup>376</sup> İsmet İnönü, *Defterler, op. cit.*, s. 98.

*hizmetlerinin dışında, büyük ihtiyaçlardan yeni olarak hangisini ele alamaya başlayacağız, bunu müzakere ederdik. Bir yerde behemahal sulamak için bir ova veya bir suyu geçmek için bir köprü var. Böyle enfrastrüktür tesislerinden ve nihayet Ankara’da hükümet olarak yerleşebilmek için ne gibi ihtiyaç varsa bunlardan birini ele alıyorduk. Kültür davası için nasıl yeni bir hamle yapmak lazımdır? Bunlar bizim, her sene artan ciddiyet nispet dahilinde meselemiz haline gelmeye başladı. Bu söylediklerimle devletçiliğimizin nasıl kendiliğinden ve zorla doğduğunu ve faydalı surette işlediğini anlatmış olduğumu zannediyorum”<sup>377</sup>.*

Ancak devletçiliğe geçişin, olayların etkisiyle kendiliğinden gerçekleştiğini sanmak pek doğru olmayabilir. Daha 1920’li yıllardan itibaren, fikren ortamı hazırlayan Z.Gökalp ve onu izleyen hükümet üyesi Türkçüler için (M.Esat Bozkurt, Ş.Saraçoğlu vb.) devletçilik bir programa dönüşmüştü. Gökalp’e göre: “*Şimdiki İktisat Vekilimiz Mahmut Esat Beyefendi’nin bizim için, milli bir iktisat sistemi vucuda getirmeye kudreti ve kıfayeti herkesce müsellemdir...Türkiye’de büyük sanayiî teşekkülüne şiddetle ihtiyaç vardır. Memleketimizde büyük sanayinin teşekkülü ise, asla fertlerin ve şirketlerin teşebbüsleriyle olamaz. Bilakis, hükümetin, vilayet şuralarının, belediyelerin teşebbüsleriyle memleketimizde her türlü sanayi teessüs edebilir”<sup>378</sup>.*

## **D. Bütçe Politikası’nın Büyüme ve Adam Başına Milli Gelir Üzerindeki Etkisi**

Aslında bütçelerin hacmi kadar, milli gelire ve sosyal refaha katkısı da önemlidir. Zira bütçe sadece bir araçtır. Aslında K.Bütçelerin ekonomiye katkısını adambaşına gelirin artışı türünden ölçmek akılcı olabilir. Bu dönemde adambaşına gelirin 1948 fiyatlarıyla katlandığını hatta % 102 oranında arttığını hesaplayabiliyoruz<sup>379</sup>. Ayrıca çeşitli kaynaklara göre Cumhuriyet İktisat Tarihimiz’de en yüksek büyüme hızının elde edildiği dönem olduğu iddia edilmektedir<sup>380</sup>. Bu dönemde % 7’nin üzerinde bir büyüme hızı söz konusudur. Fert başına gelir ise; cari fiyatlarla TL bazında katlanmış ve yıllık olarak % 5’in üzerinde büyümüştür<sup>381</sup> (Çizelge:IX/3).

<sup>377</sup> *ibid*,s.289.

<sup>378</sup> Ziya Gökalp, “İktisadi Mucize”, *op. cit.* ss. 163-1167.

<sup>379</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım, *op.cit.*,s. 120/A.

<sup>380</sup> E.Pakdemirli,*op. cit*,ss.24-25.

<sup>381</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım,*op.cit*,s.120/A.

(Çizelge:IX/3)  
Türkiye’de 1923-1938 Döneminde Büyüme ve Refah

Yıllar	Büyüme Hızı	Fert-Başına Gelir Cari Fiyatlarla TL	Cari \$ kuru ile	Fert Başına GSMH 1948 fiyatı.*	Doğuştan Ömür Bekleyişi**
1923	-	76	45	257,5	
1924	14,9	94	50	303,4	
1925	12,8	117	64	353,3	
1926	18,2	124	65	366,3	
1927	-12,8	109	56	322,7	32 yıl
1928	11,0	117	60	341,5	
1929	21,6	147	71	418,4	
1930	2,2	110	52	410,2	
1931	8,9	95	45	412,8	
1932	-10,7	78	37	396,0	
1933	16,0	75	44	428,4	
1934	6,0	77	58	431,8	
1935	- 3,0	81	64	415,8	35,4 yıl
1936	23,2	103	82	477,4	
1937	1,5	108	86	480,1	
1938	9,5	113	88	520,6	(1940)31,4 yıl

**Kaynak:** E.Pakdemirli, op. cit., ss.16-17 ve DPT-SPD,

\*Bulutay-Tezel-Yıldırım, op. cit, s. 120/A.

\*\*DPT, *Türkiye’de Nüfus Yapısında Gelişmeler*, Ankara, 1986, s. 13.

Ancak daha önce de ifade edildiği gibi; bu serilerin ve bazı verilerin sorgulanması gerekir. Zira Pakdemirli’nin Bulutay-Tezel-Yıldırım verilerinden hareketle düzenlediği büyüme hızı serisine göre 1926’da % 18,2, 1929’da % 21,6, 1933’de % 16 ve nihayet 1936’da % 23,2’lik hızlar elde edilmiştir. Bunlar, bir tarım ekonomisindeki dalgalanmalar ise; büyüme hızı sayılamazlar. Eğer büyüme hızı sayılacaklarsa, sermaye-hasıla oranının kaç olduğu önem kazanır. Bu döneme ilişkin yatırım serilerinden yapılan hesaplamalara göre biliyoruz ki yatırımların GSMH içindeki payı ancak % 6’dan % 11’e yükselebilmştir<sup>382</sup>. Ortalama yatırım payı  $[(6 + 11) / 2] = 8,5$

<sup>382</sup> ibid,s.125/A.

ile bu döneme ait basit ortalama büyüme hızı % 7,9<sup>383</sup> nerede ise birbirlerine eşit çıkmaktadır. Bu 1 civarında bir sermaye/hasıla katsayısıdır ki, çok makûl görünmemektedir.

**Devletçilik Dönemindeki Büyüme Ne Kadar Sıhhatli?** Giderek İktisat Teorisi'ndeki ağırlıkları artan liberal iktisatçılara<sup>384</sup> göre; devletçilik veya Sosyalizm dönemlerinde elde edilen bu milli gelir artışları, yapay ve fırsat maliyetinin altında kalan katma değer artışlarıdır. Zira cari İktisat anlayışına göre *“kalkınma dışı açık rekabetçi piyasa ekonomisinde müteşebbis bir zümrenin ortaya çıkararak sermaye birikimi süreci ile geri kalmışlığı yani işsizlik ve yoksulluğu tasfiyesi olarak tanımlanabilir”*. Bu tanıma göre rekâbetin süzgecinden geçmemiş ekonomik sonuçlar yanıltıcıdır. 1923-1938 arasında yapılan ise önce Milli İktisat Modeli'nin tasfiyesi ile güdümlü karma ekonomiye geçiş ve sonra da Devletçilik ile doğal iktisadi örgütlenme olan piyasa ekonomisinin<sup>385</sup> tahribi ile elde edilmiş sonuçlardır. Ayrıca *kalkınma, netice olarak bir piyasa ekonomisinde teşebbüs ve sermaye faktörlerinin artırılması yoluyla; faktör donanımının biriktirilerilerek değiştirilmesi sürecidir*.

Kaldı ki, Dünya Buhran'ı döneminde bütün ekonomilerde fiyatlar düşüp, işsizlik artarken, milli gelirin azalmasına karşılık bizde ise; fiyatlar düşüp ve işsizlik çoğalırken milli gelirin de artması, ihtiyatla karşılanması gereken bir durumdur. Ayrıca cari fiyatlarla Milli Gelirin düştüğü bir dönemde sabit fiyatlarla (1948 fiyatları ile) Milli Gelirin arttığı hesaplanmaktadır ki<sup>386</sup>, çelişik bir durumdur. Dünya buhranı dolayısıyla dış talep de düştüğünden ihracatımız da azalmaktadır. İktisat tarihi açısından, bir dünya buhranı döneminde; fiyatlar düşer ve işsizlik artarken, büyüyen bir ekonomiye, literatürde rastlanması çok zayıf bir olasılıktır.

Bütün bu argümanlara rağmen, devletçiliği, II. Dünya Savaş'ı arifesinde halkın iâşesi veya milli savunma amaçlı (demir-çelik) bir program veya teknoloji ithalinin maliyeti olarak ve belki biraz da ekonomi-dışı faktörler ile izah etmek de mümkündür. İktisat-dışı gerekçeler konusunda iktisatçıların bir görüşü olamaz.

---

<sup>383</sup> E. Pakdemirli, *op.cit.s.*, 16.

<sup>384</sup> James Buchanan, *Post Socialist Economy*, Celtham, E.Elgar, 1997.

<sup>385</sup> Francis Fukuyama, “The End of the History”, *National Interest*, (16), 1989, ss. 3-18.

<sup>386</sup> Bulutay-Tezel-Yıldırım, *op. cit.s.* 120/B

## E. 1923-1938 Döneminde Fiyatlar Genel Düzeyinin Seyri

Bu dönemin en ilginç iktisadi olgusu, muhtemelen fiyatlar genel düzeyinin bu dönem itibariyle düşmesidir. Ayrıca fiyatlar genel düzeyindeki bu düşüş sadece Türkiye'ye mahsus değil, bütün dünyada yaşanmış olup; son seksenbeş yılda tekrarlanmamıştır. Burada fiyatlar genel düzeyinin seyri yanında TL'nin kambiyo değerini ve altın lira karşısındaki kıymetini de izlemek mukayese olanağı vermesi açısından yararlı olabilir. Aşağıdaki çizelgede Geçinme Endeksi, TEFE yanında Sterlin ve Dolar kurları ile TL'nin altın lira karşısındaki değeri serileri de yer almaktadır (Çizelge:IX/4).

(Çizelge: IX/4)

### 1923-1938 Döneminde TL, Sterlin, Dolar ve Altın Liranın Seyri

Yıllar	Geçinme Endeksi	TEFE	Krş/£	TL/\$	Altın Lira/TL	Tedavüldeki Kağıt TL (' 000)
1923	-	100	815,6	1,68	7,07	158.749
1924	-	110	878,9	1,88	8,15	158.749
1925	-	123	890,9	1,83	8,12	158.749
1926	-	113	929,7	1,91	8,09	158.749
1927	-	115	943,4	1,94	8,26	158.749
1928	-	116	960,5	1,95	8,30	158.749
1929	100	121	1000	2,07	8,74	158.749
1930	92	90	1032	2,12	9,17	158.749
1931	87	73	-	2,11	9,19	158.749
1932	85	69	-	2,11	9,29	148.582
1933	76	58	-	1,66	9,27	146.826
1934	75	58	-	1,26	9,25	158.157
1935	69	65	-	1,26	9,40	162.754
1936	70	68	-	1,26	9,73	180.759
1937	71	71	-	1,26	10,53	168.630
1938	70	68	-	1,28	11,15	193.979

**Kaynaklar:** Geçinme Endeksi ve Tedavüldeki Para: Aziz Köklü , *Türkiye'de Para Meseleleri*, . op.cit,s.

60, ve Sterlin: K. Müller, *op cit*,s.26. Dolar, E.Pakdemirli, *op. cit*,s. 94

Burada dikkati çeken husus, fiyatların düşmesine karşılık altın ve altına bağlı olan Sterlin'in değerinin artmış olmasıdır. TL, 1923-1938 döneminde altına karşı % 57,7 oranında değer yitirmiştir. TL, Merkez Bankası kurulmadan önce, altına karşı % 30, kurulduktan sonra da % 27,7 değer kaybettiğine göre; tedavüldeki % 22,2'lik para miktarı artışı bu olayı pek etkilememiştir. Bu gelişmeler denk bütçeye ve hatta 1923-1931 yılları arasındaki sabit para arzına rağmen, rejimin vaadi olan "sağlam para"nın; hiç olmaz ise altın ve Sterlin karşısında gerçekleşmediğini ortaya koyar. Ancak TL'nin altın veya altına bağlı Sterlin karşısında değer kaybetmesi şöyle yorumlanabilir:

(i) Tıpkı bugün borsanın günümüzde ekonomi politikalarına verdiği olumlu ve olumsuz tepkilerinde bulunduğu gibi; o dönemin tek borsası olan altın borsası, iktisat ve maliye politikalarını onaylamamaktadır. Muhtemelen muhaliflerin deşindiğı üzere; piyasaların ekonomide riskin arttığı yönünde, bir değerlendirmesi mevcuttur. Fiyatların ve ihracatın düştüğü bir ekonomide; riskin artmadığını söylemek mümkün değildir.

(ii) Diğeri ise iktisadi ajanlar, Milli İktisat Modeli'nin tasfiyesini veya Devletçilik'i onaylamadığından; riskin artmasından dolayı altın ve Sterlin'e dönüşerek; sermaye, Türkiye'yi terk ediyor olabilir.

(iii) Nihayet özellikle İstanbul Liman Gn.Md. olan A.H.Başar'ın "*işler iyi gitmiyor Paşam*"<sup>387</sup> diye Gazi'ye yazdığı mektubun gerekçesinde yer alan dış ticaret hacmindeki daralma olabilir. İhracat azalmaktadır.

Giderek ihracatın azalması ve TL'nin değerindeki düşme; 20 Şubat 1930 tarihli Türk Parasını Koruma Kanunu'nun çıkarılarak kambiyo denetimine ve kliring anlaşmalarına gidilmesine yol açtı<sup>388</sup>: İşte bu gelişmeler ve şikayetler İnönü hükümetini tedricen "devletçiliğe" yöneltti.

Bu arada \$ kurunun düşmesi yanılmamalıdır. Zira Sterlin ve Doların altın karşılıkları 1930'dan itibaren giderek azaldıklarından yani devalüe edildiklerinden TL'nin değeri artıyor gözükebilir. Dolayısıyla tek gerçek gösterge, altın liranın fiyatının seyridir. Ancak altın paranın seyri de sadece fiyatlar genel düzeyi artışlarından değil; faizlerden de etkilenen bir göstergedir. Yalnız fiyatlar düşerken, TL karşısında Sterlin ve altın paranın değerinin artması ekonomideki olumsuzluğa bir işarettir. Zira sterlin veya

<sup>387</sup> A.H.Başar, İktisadi Davalarımız, *op. cit.*, s. 153.

<sup>388</sup> Aziz Köklü, *op.cit.*,ss.60-73.

altın para karşısında TL'nin piyasalarca devalüe edildiğini ifade etmektedir. Ayrıca dış aleme bakışla Türkiye'de toplam faktör verimliliğinin daha yavaş arttığını gösterir veya riskler artmaktadır. Bu nedenle bu dönemdeki büyüme hızı ve GSMH artışları rakamlarını ihtiyatla değerlendirmek gerekir.

Ancak yukarıda özetlenen ve TL'nin altın ve altına bağlı Sterlin karşısında değer kaybetmesinin sonuçlarını, dünya boyutuna taşırırsak doğru çıkmayabilirler. Altın karşılığı olmayan veya altından kopan veya altın karşılıklarını azaltan diğer paralar da değer kaybetmişlerdir. Frank ve Dolar gibi. Dolayısıyla TL'nin altın karşısındaki erimesi, dünya konjonktürüne bağlanabilir. Ancak onaltı yıllık bir süre, bir konjonktür hareketi için fazla uzun bir dönem sayılabilir. Yine de iktisadi buhran ve yaklaşan II. Dünya Harbi altın talebini artırmış olabilir. Yalnız Kemalist Devrim'in, Dünya İktisadi Buhranı'na rastlamış olması Toynbee'nin işaret ettiği gibi bir şanssızlıktır.

**Bütçe Ödeneklerinin Kalkınma Amaçlı Olarak Tasnifi:** Bütçe ödeneklerinin dağılımında, Alman Merkez Bankası'nda Dr. Schacht'ın yardımcılığını yapan K.Müller'in<sup>389</sup> hesaplamalarını özetleyecek olursak; kendisi bütçenin kalkınmaya yeterince yardımcı olmadığı kanaatindedir. Karl Müller, Bütçe ödeneklerini; milli savunmaya tahsis edilenler ve üretim artışına (kalkınmaya) hizmet edenler olarak ikiye ayırmaktadır. K.Müller bu hesaplamaları, 1926-1930 yılları dönemini kapsamakla birlikte; diğer yıllarda da durumun pek farklı olmadığı anlaşılmaktadır (Çizelge:IX/5).

(Çizelge:IX/5)

#### **Karl Müller'in Bütçe Ödeneklerinin Kalkınma Amaçlı Tasnifi**

<b>Yıllar</b>	<b>Milli Savunmaya Tahsisli Ödeneklerin Genel Bütçe Payı % Olarak</b>	<b>Üretim Artışına Tahsisli Ödeneklerin Genel Bütçe Payı % Olarak</b>
1926-1927	% 50,7	% 11,1
1927-1928	% 49,2	% 13,5
1928-1929	% 47,8	% 14,0
1929-1930	% 45,7	% 15,4

**Kaynak:** Karl Müller, op. cit, s. 17.

<sup>389</sup> Karl Müller, op. cit, ss. 1-33.

Karl Müller, doğal olarak 1930'a kadar Düyun-u Umumiye ödemeleri yapılmadığı için Savunma Harcamaları+Düyun-u Umumiye diyemiyor. Aslında özellikle bu tutarlara 1933 sonrasında Düyun-u Umumiye (+ Millileştirmeleri) de katmak gerekirdi. Zira dışarıya net sermaye ihracı ile; yurt içinde kalkınma amaçlı olmayan devlet tüketimi ve/veya harcamaları, milli geliri bütmezler. Özellikle net sermaye ihraçları ise (borç ödemeleri) Milli Geliri küçültürler.

Belki Genç Türkiye Cumhuriyeti'nin bu savunma harcamalarını yapmadan, idamesi mümkün olamayabilirdi. Ancak bu yüksek harcama düzeyine rağmen yöneticilerimiz, Müttetiklerle yaptığımız anlaşmalara rağmen savaşa girmemek için, II. Dünya Savaşı kapımıza dayandığında; eldeki silah sistemlerimizin yetersiz olduğunu iddia ettiler. Nitekim ordumuzun silah sistemleri ve eğitim açısından modernizasyonu veya dünya standartlarına ulaştırılması, DP döneminde NATO'ya girmemiz ile mümkün olmuştur.

#### **F. Adam Başına Gelir, Vergi Yüğü, Yatırımlar ve Borç Servisi Yüğü**

Elimizdeki verilere göre adambaşına gelir, vergi yüğü, yatırımlar ve borç servisini birlikte inceleyecek olursak, maliye politikasının kalkınmayı olumsuz etkilediği görülecektir. Yatırımların iki katı bir vergi yüğü ile bir ülkenin kalkınmasını başlatıp sürdürmesi mümkün değildir. Ayrıca GSMH içindeki yatırımların yani sermaye birikiminin payının düşüklüğü yanında; sermayeyi etkin olarak kullanacak müteşebbis arzı da yoktu. Nitekim buhranın da etkisiyle cari fiyatlarla adam başına gelirden düşme görülürken, vergi yükünün artırıldığı anlaşılmaktadır (Çizelge: IX/6).

(Çizelge: IX/6)

#### **Adam Başına Gelir, Vergi Yüğü, Yatırım Payı, Borç Servisi Yüğü**

Yıllar	Adambaşına Gelir	Vergiler /GSMH	Yatırımlar/ GSMH	Borç Servisi/GSMH
1927	107.8 TL	% 13,32	% 10,9	-
1930	108.7 TL	% 13,57	% 11,8	-
1934	76.9 TL	% 20,58	% 11,7	% 1

**Kaynak:** Bulutay-Tezel- Yıldırım, *op. cit.*, ss. 125/A *op. cit.*, Hasan Saka , *op. cit.*, ss. 556-557

Buradan hareketle, maliye politikası, bütçe dengesi açısından başarılı olmuş ise de; adam başına gelirin düştüğü bir ekonomide vergi yükünün

artırılması, önce özel tasarruf ve yatırımların artışına olanak vermez ve nihayet özel tüketimi de düşmeye zorlar. Bu nedenle K.Bütçe'nin; sosyal refaha katkısı, çok sınırlı veya yetersiz kalmış sayılabilir. Ayrıca 1933 yılından itibaren başlatılan borç servisi de; millileştirmelere eklenince GSMH % 1 oranındaki bu döviz cinsinden transferin TL'nin dış değerini düşmeye zorlaması beklenir. Adambaşına gelirin dolayısıyla özel tüketimin düştüğü bir ekonomide hükümetlerin halkın desteğini kazanabilmeleri güçtür. Nitekim özel tüketim veya harcanabilir gelir düştüğünde demokrasilerde iktidar, Tek Parti Rejimleri ise hükümet değişikliği beklenilmelidir.

**Yabancı Uzmanların Maliye Politikası Alanındaki Ortak Görüşleri:** Yabancıların üzerinde hemfikir olduğu malî konular şöyle sıralanabilir. Charles Rist'e ait olmakla birlikte genel olarak yabancı uzmanların paylaştıkları; Türkiye Cumhuriyeti'nin mali sisteminin temel nitelikleri olarak tespitleri, şunlardır<sup>390</sup>:

i. Parasal enflasyonun yokluğu,

ii. Uygulamaları aşağı yukarı gerçekleştirilmiş, ancak ciddi sakıncaları içeren tahmin yöntemlerine dayandırılmış bir bütçe dengesi,

iii. Gerek devlete avans verecek güçte bir emisyon bankasının ve gerekse düzenli bir hazine tahvilleri piyasasının yokluğu nedeniyle parasal sıkıntılar içinde olan bir hazine (ne var ki öte yandan hazine üzerindeki bu baskı bütçe dengesi açısından koruyucu bir işlev görmektedir),

iv. Yalnız bütçe yoluyla finanse edilen ve yalnız bu yolla genişletilmesiyle Cumhuriyet Hükümetinin günümüzde karşılaştığı güçlüklerin çoğunluğunun nedenini oluşturan, bayındırlık işleri programı (demiryolları kastediliyor).

**Bütçenin Analizine Gelince: Öncelikle,** Genel Bütçe ödeneklerinin dağılımında MSB'nin çok önemli bir ağırlığı olduğuna işaret etmektedirler (Çizelge: IX/7). Karl Müller ve onu izleyen diğer yabancı uzmanlar W.Hines ve diğerleri savunmanın bu payının % 50 civarında olduğunu ve istihsale hizmet eden masraflara (~yatırımlara) yeterli kaynak ayrılmadığına işaret etmektedirler. Ayrıca MSB'nin payının, Tayyare Cemiyeti gibi bütçe dışı

---

<sup>390</sup> Charles Rist, *op. cit.*, s.636.

kuruluşlarla da artırıldığına dikkat çekmektedirler<sup>391</sup>. Çizelgede bu durum özetlenmektedir. Ayrıca özellikle K.Müller'in işaret ettiği bir husus, 1929 yılına kadar Düyun-u Umumiye'ye bir ödeme yapılmadığına göre bu fasıla konan ödeneğin nasıl harcandığının bilinmemesidir<sup>392</sup>.

Çizelgedeki soru işaretleri bu amaçla konulmuştur. Bu ise İsmet Paşa'nın başvekilliği dönemindeki bütçelerin saydamlığı sorununu gündeme getiren önemli bir husustur. Aslında kesin hesap kanunları kayıtlarına başvurmak da sorunu çözmemektedir; zira örneğin 1926 yılında Düyun-u Umumiye'ye 10.136.108 TL'lık ödenek konulmuş ve Kesin hesap kanununda da 7.926.796 sarf görülmektedir<sup>393</sup>. Düyun-u Umumiye'ye bu ödeme yapılmadığına göre bu tahsisat nereye harcanmıştır? Bu soru K.Müller'i meşgul etmektedir<sup>394</sup>.

Dolayısıyla tüm yabancı uzmanlar kendilerine incelemeleri için sadece bütçe ödeneklerinin verildiğini, kesin hesap kanunlarının bulunmadığından yakınmaktadır. Bu konuda da haklıdırlar; zira örneğin 1926 senesi Kesin Hesap Kanunu, 30.5.1933'de kabul olunmuştur<sup>395</sup>. Belki de K. Müller ve Charles Rist gibi uzmanların eleştirileri, bu kesin hesap kanunlarının çıkartılmasının hızlandırılmasında rol oynamış olabilir.

---

<sup>391</sup> Walker Hines et.al, *op. cit.*,ss. 80-81.

<sup>392</sup> Karl Muller, *op. cit.*,s.18.

<sup>393</sup> Maliye Bakanlığı, Kesin Hesap Kanunları, *op. cit.*,s.60.

<sup>394</sup> *ibid.*,s. 18.

<sup>395</sup> Maliye Bakanlığı, Kesin Hesap Kanunları 1924-1941, *op. cit.*,s. 49.

(Çizelge: IX/7)  
**Karl Müller'in Cumhuriyet'in İlk Yedi Yılına Ait Genel Bütçe Analizi**  
**Çizelgesi**

	Milyon Türk Lirası				Umumi Tahsisat Yekûnunun Yüzdesi			
	1926/27	1927/28	1928/29	1929/30	1926/27	1927/28	1928/29	1929/30
<b>Askeri Masarif</b>								
Müdafaa.....	64,0	58,0	58,9	57,6	% 32,6	%27,7	% 27,1	%26,2
Bahriye.....	8,1	8,8	5,9	6,2	% 4,1	% 4,2	% 2,7	% 2,8
İmalatı Harbiye ve Harita.....	6,3	5,9	5,7	5,5	% 3,2	% 2,8	% 2,6	% 2,5
Jandarma.....	10,6	10,2	11,4	8,9	% 5,3	% 4,9	% 5,2	% 4,0
Nafia Tahsisatının 2/3'ü.....	10,8	20,1	21,8	22,5	% 5,5	% 9,6	% 10,2	% 10,2
	<b>99,8</b>	<b>103,0</b>	<b>103,7</b>	<b>100,7</b>	<b>% 50,7</b>	<b>%49,2</b>	<b>%47,8</b>	<b>%45,7</b>
Yukarıdaki tahsilat Faslında Düyun-u Umumiye tahsisatından ilaveler	?	?	?	?	?	?	?	?
<b>İktisadi İnkişafa bilvasıta veya bilavasıta hadim masarif:</b>								
Ticaret, limanlar, sanayi ve ziraat.....	6,0	6,4	7,0	8,6	% 3,0	% 3,0	% 3,4	% 3,9
İşkân ve muhaceret....	1,2	2,3	1,0	1,5	% 0,6	% 1,1	% 0,5	% 0,7
Nafia 1/3.....	5,4	10,0	10,9	11,2	% 2,9	% 4,8	% 5,0	% 5,0
Sihhat.....	3,7	3,3	3,4	4,4	% 1,2	% 1,6	% 1,6	% 2,0
Maarif.....	5,7	6,2	7,8	8,1	% 2,9	% 3,0	% 3,5	% 3,7
	22,0	28,2	30,1	33,8	%11,1	%13,5	-	% 15,4
<b>Umumi Bütçe Masarifi.....</b>	<b>196,6</b>	<b>209,3</b>	<b>217,0</b>	<b>220,4</b>			% 14	

**Kaynak:** Karl Müller: *op. cit.*,s.17.

Burada ilginç olan husus, demiryolları yapımının 2/3'nün savunma amaçlı, 1/3'nün ise iktisadi amaçlı olduğuna ilişkin görüşür<sup>396</sup>. Aslında demiryolları konusundaki bu fikri, muhtemelen İsmet İnönü'nün beyanlarına dayandırmaktadırlar. Bu çizelgenin ana fikri; genç ve muasırlaşmak isteyen Cumhuriyet İdaresi'nin kalkınmaya yeterli kaynak bulamadığına işaret eder ki, maliye politikamıza yöneltilen en önemli eleştiridir.

*İkincisi*, dalgalı borçların yıl içinde kapatılmaması halinde Bütçe açıklarının gizlenebileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca Fevkalade Bütçelerin (Ek Bütçelerin) varlığının bu konudaki kuşkuları artırdığını beyan etmektedirler. Dahası 1923-1926 dönemi bütçelerinin açık olduğu bilinmekle birlikte, bunlara ait rakamlar verilmiş değildir. Denk olduğu bildirilen 1927-1933 döneminin de ek ödeneklerle kapatıldığı

<sup>396</sup> Karl Müller, *op. cit.*, s. 18.

anlaşılmaktadır : Nitekim Walker Hines ve Charles Rist<sup>397</sup> bu ek ödenekler için birer çizelge vermektedirler (Çizelge:IX/8). Ayrıca bu munzam muhassasat (ek ödenek) tutarı, yıllar itibariyle bir azalış göstermekle birlikte; 1932’de tepe noktasına tırmanmıştır. İnhisarlar İdaresince, Benzin, Şeker, Petrol için verilen gelir rakamları (11,571 milyon TL) ile Maliye Bakanlığı’nın yayınladıkları (13,261 milyon TL) arasında fark olduğuna işaret edilmektedir<sup>398</sup>.

*Üçüncüsü*, Hükümetin ( Düyun-u Umumiye + Demiryolları Yapımı + Millileştirmeler+ Silah Alımları vb.) dolayısıyla girmiş olduğu dış taahhütler sonucu döviz ödemeleri ihtiyacının TL’nin dış değerinin düşmesine yol açtığını ifade etmektedir<sup>399</sup>. Aslında bu dış yükümlülükler azaltılmadıkça, kambiyo buhranına yani TL’nin sürekli değer kaybetmesine çare bulmak da; mümkün değildir. Örneğin 1923-1929 yılları arasında tedavüldeki para miktarı 158,7 milyon olarak sabit tutulmuş iken, TL hem altın hem de Sterlin karşısında gerilemiştir (Çizelge:IX/9).

(Çizelge: IX/8)

**1927-1933 Döneminde Ek Ödeneklerin Seyri (000’ ilavesi ile)**

Sene	Bütçeye Konulan Tahsisat	Munzam Muhassasat	Yekûn	Munzam Tahsisatın Bütçeye konulmuşa nispeti
1927	194,455	46,616	241,071	% 24
1928	207,169	25,861	233,930	% 12,5
1929	220,241	12.820	233,231	% 5,7
1930	222,647	20.335	242,982	% 9,1
1931	186,582	8,973	195,555	% 4,8
1932	169,147	59,895	229,042	% 35,4
1933	170,474	-	-	-

**Kaynak:** Walker Hines et. al, *op. cit.*s. 80.

Bir başka deyişle TL’nin piyasalarca devalüe edilmesinin nedeni enflasyon değildir, dövizde olan talep fazlasıdır. *Hükümetin* buna verdiği cevap ise; hükümetin dış borç tediyesine başlamasıdır. “*Bu seneki tediye*

<sup>397</sup> Charles Rist, *op. cit.*,s. 638.

<sup>398</sup> Karl Muller, *op. cit.*,s. 14.

<sup>399</sup> Charles Rist, *op. cit.*,s.660.

için daha evvelden ihtiyatlı ve hazırlıklı bulunmak sayesinde harici tediye menfi tesirini maddeten fazla hissettirdi denilemez”. Yeni taahhütlerinin buna sebep olduğu kabul edilmekle birlikte; “1929’da yeni Gümrük Tarifesine geçilmesi öncesinde ithalatçıların taleplerini artırmaları”<sup>400</sup> veya iktidara göre İtilaf Devletleri’nin (Emperyalistlerin) paramızı düşürmek için düzenlediği komplolardır<sup>401</sup>.

Nitekim İsmet İnönü açıklamalarında, “ Bu sene için toplanan ve milli paranın tenezzülüne sebep olan yeni amillerden bahis edeceğim. Bunun Birincisi harici borçların ve gümrük tarifesinin tatbikatı vesilesiyle bazı tüccarın isabetsiz telaşından bu kürsüden daha önce bahis etmiştim..... Masum ruhlar kendi on lirasını tehlikeden kurtarabilmek için döviz tedarikine kalkışmışlar...Kötü ve imansız olanlar için meydan, zehir saçacak tam bir fırsat gösteriyordu. (...Hükümet milli parayı düşüre düşüre sıfıra yaklaştıracak , sonra az bir bedel ile piyasadan toplayıp Devlet bankası açacak ve yeni para çıkartacak şayiaları....)” demektedir.

(Çizelge:IX/9)

#### 1923-1929 Döneminde TL’nin Altın ve Sterlin\* Cinsinden Değeri ( Krş.)

	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Altın Lira	707	815	813	809	826	830	874
Sterlin	815,6	878,9	890,9	929,7	943,4	960,5	1000,0

**Kaynak:** Aziz Köklü , Türkiye’de Para Meseleleri, Ankara, MEB yayınevi, 1947,ss. 24-31 ve K.Müller, *op. cit.*,s.26.

\*İstanbul Borsasındaki değeri.

#### G. Mali Disiplin: Maastricht Koşulları ile Ölçülmesi

Özetlersek, Tek Parti Yönetimi’nin devir aldığı ekonomi içinde K.Bütçe siyaseti üzerine düşen dört görev olduğunu söylemek mümkündür: (i) Devleti ve devrimi finanse etmek için mali işlevin icrası (ii) Osmanlıdan devir alınan dış borç yükünün ödenerek ortadan kaldırılması (iii) kalkınma için alt yapı yatırımlarının finansmanı (iv) millileştirmelerin bedellerinin ödenmesi. Hatta bütün bunların bir mali disiplin içinde; denk bütçe, sağlam para ve dışarıya borçlanmadan yapılması isteniyordu.

<sup>400</sup> İsmet İnönü, “Milli Para Hakkında : 12 Aralık 1929”, Söylev ve Demeçler, *op. cit.*,ss.203-210.

<sup>401</sup> İ.İnönü, Hatıralar 2, *op. cit.*,s. 261

Gelir olarak da elde:

(1) Vasıtalı vergiler ağırlıklı bir vergi sistemi, (2) inhisarlar varidatı (3) gümrük resimleri mevcuttu.

Bu gelirler ile bu giderlerin karşılanmasına olanak olmadığı anlaşıldığından; şu ek gelir önlemleri alındı:

\*İlk olarak vergi yükünün artırılması yoluna gidildi.

\*TCMB'nin kurulmasında sonra para stoğunun hacmi yedi senede % 22,2 artırılarak emisyondayan yararlandı.

\*Önce iç ve sonra dış borçlanma (sanayi projeleri+silah alımları) olanağı kullanıldı.

Gerek millileştirmeler ve gerekse borç ödemelerinin ertelenmesi dolayısıyla; yabancı sermaye yeni yatırımlarını durdurduğu gibi, ülkeyi terk etmeye başladı. Ayrıca millileştirmeler ve dış borç servisi ile sermaye ihracı, yabancı sermayenin ülkeyi terki ile birleşince; ekonominin faktör donanımı giderek çarpıtılmış oldu.

Vergi yükünün artışına paralel olarak, yabancı sermayenin ülkeyi terki, dünya buhranı ve kalkınmanın finansmanı gereği arasına sıkışma; ekonomideki bürokratik denetimin artmasını getirdi, özel teşebbüs geriledi ve yeri devletçilik ile doldurulmak istendi. Özellikle kalkınma ile ilgili ihtiyaçlar, devletçiliği davet etti. Böylece klasik maliye politikasını mümkün ve başarılı kılan ortandan giderek uzaklaşmış oldu.

Bilindiği üzere geniş anlamda piyasa disiplini (katı bütçe sınırlaması) ve bunun türevi olan mali disiplinin uygulanabilmesi için koşullar şöyle sıralanabilir:

- (a) Piyasa ekonomisinin kabulüne ve işletilmesine,
- (b) kalkınmanın tamamlanarak iç ve dış açıkların kapatılmasına,
- (c) para politikasının mali disiplini desteklemesi için para miktar teorisinin kabulü ile para miktarının milli gelirin artışına bağlanmasına,
- (d) ekonomik ve siyasal iktidarlar ayrımına paralel olarak kuvvetler ayrımına yani demokratik denetime,
- (e) hür basının izlemesine veya haber alma hürriyetine ihtiyaç gösterir.

İşte Klasik Maliye Politika'sı bu ortamda başarılı olabilir. Küçük ve denk bütçe, sağlam para, borçlanmama, A.Smith'in vergicilik ilkelerinin uygulanması kalkınmış bir piyasa ekonomisinde bir anlam taşır. Aslında mali disiplinin varlığını, günümüzde-bazı zaaflarına rağmen- Maastricht Kriterleri ile sayısal olarak ölçmek artık mümkün olabilmektedir.

Maastricht Kriterleri açısından bir değerlendirme yapacak olursak 1933 yılı itibariyle şu sonuçları elde edebiliriz (Çizelge:IX/10)

(Çizelge: IX/10)

### Maastricht Kriterleri İle 1933 Mali Yılı'nın Değerlendirilmesi

Bütçe Açığı/GSMH	Dış Borçlar/GSMH	Enflasyon Oranı
% 0,56	% 15,7	- % 11,3 (TEFE)

**Kaynak:** Pakdemirli, *op.cit.*, ve Walker Hines, *op. cit.*,s. 119.

Bu çizelgeye bakarak, mali disiplinin sağlandığını kesin olarak söylemek mümkündür. Ayrıca elde edilen sonuçları Osmanlı bütçeleri ile karşılaştırınca mali disiplin alanında çok önemli bir farkın olduğunu görmemiz mümkündür. Osmanlı bütçeleri genellikle % 20-25 civarında borçlanma ile kapatılırdı. Bütün bu bütçe disiplininin bir "Tek Parti" döneminin yöntemleri ile başarıldığının bilincinde olsak bile; Cumhuriyet döneminde Maliye Politikası'na büyük ölçüde çeki düzen verildiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yabancı uzmanların ve ileride yer alan muhalif Türk yetkililerin eleştirileri; bu çizelge esas alındığında, lüzumsuz teferruata dönüşmektedir. Dönemin bütçe açıkları bizi aldatmamalı; bunların GSMH'ya oranları gayet küçük kalmaktadır: Ayrıca söz konusu 1933 bir buhran yılı olup; fiyatlar düştüğüne göre, bütçenin açık vermesi talebin genişlemesine ve milli gelirin artışına yardımcı olmaktadır. Aslında buhran döneminde fonksiyonel maliyecilerin, denk bütçe politikasını eleştirilerine rağmen milli hükümet Maastricht kriterlerinin de gösterdiği üzere vaadini tutmuş görünmektedir. Aksayan maliye politikası değil kalkınmadır.

## H. Bütçe Siyasetinin Sonuçları

Şimdi dönemin maliye politikası uygulamalarının bir değerlendirmesini yapacak olursak şu sonuçlara varılabilir:

**Başarılabilenler:** 1. Denk Bütçe ve sağlam para siyaseti ile mali disiplin arayışı içine girilmiştir. Artık borçlanma ve israf sorgulanmakta ve kaçınılmaktadır. K.Bütçe'nin devleti finansmanı için yeterli kılınmasına çalışılmıştır: Mali otarşı hedeflenmiş ve başarılmıştır.

2. Şer'i ve Örfi Vergi Sistemi ağırlıklı bir çağ dışı sistemden, modern bir vergi sistemine geçilmiş ve vergi, devletin finansmanı için yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

3. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulü ile devlet muhasebesi, hazine birliği, jestiyon usulü gibi uygulamaya dönük hususlar hayata geçirilmiştir.

4. Maliye Politikası'nın desteklenmesi için, Para Politikası birimi olan Merkez Bankası kurulmuş ve işletilmiştir.

5. Millileştirmeler ile Türkler'in modern işletmeciliği başarabilecekleri, devir aldıklarına ek olarak; bu tür kurumları kurup işletebilecekleri ispatlanmıştır.

6. Milli Bankacılık amacıyla kurulan İş Bankası ile özel teşebbüsün himayesi sağlanmış ve Türkler bankacılık yapamaz görüşü yalanlanmıştır.

7. Bütçe açıkları ve borçlanmadan mümkün mertebe sakınarak, kesin hesap kanunlarının çıkartılması yoluna gidilmiştir.

8. Vergiler, sermaye birikimi için zorunlu tasarruf aracı olarak kullanılmaya başlanmış ve Beş Yıllık Planların finansmanı mümkün hale getirilmiştir.

9. Merkez Bankası'nın kurulması sırasında vergi dışı bir alternatif olan Osmanlı saray mücevherlerinden bir kısmının rehni suretiyle kredi arayışına gidilmiş ise de; aranan kredi imtiyaz karşılığı bulunmuştur.

10. Zamanla Düyun-u Umumiye servisinin başlamasıyla dış krediler bulmak mümkün olmuş ve alınan dış krediler, genellikle sanayi projelerinin finansmanı için kullanılmıştır.

11. Kalkınma düzeyimize uygun olarak; Kapitülasyon döneminin aksine vasıtalı vergiler ağırlıklı bir vergi sistemi kurulmuş ve bu sistem gümrükler ve inhisarlar gelirleri ile desteklenmiş, nihayet vastasız vergilere de yer verilmiştir.

**Başarılamayanlar:** 1. Öncelikle on yılda başarılması beklenen ‘iktisadi mucize’ gerçekleştirilemedi. Bu durum halkçı idarenin, halka vaad ettiği refah artışının ertelenmesi anlamındadır. Siyasi sonuçları itibariyle demokrasiye geçişle birlikte DP iktidarına yol açacaktır.

2. Piyasa Ekonomisi’ne ait mali disiplin ilkelerinin yani denk bütçe ve sağlam paranın geri kalmış devletçi bir ekonomide uygulanması uyumsuzluk yaratmış ve giderek iktisadi kalkınma ve iktisadi örgütlenme lehine taviz verilmeye başlanmıştır.

3. Vergi yükü artışlarının fırsat maliyetinin yurtiçi tasarruflar olduğunu ihmal ederek, % 52 oranında artırılması ile; özel teşebbüs için sermaye birikimi kaynağı kurutulmuş ve/veya halkın tüketim düzeyinin düşürülmesi söz konusu olmuştur. Bu durum, halkın, kayıt dışı ekonomi eğilimini artırarak vergi sistemi ile bağlarının zayıflamasına yol açmış olabilir.

4. K.Bütçe’nin GSMH içindeki payındaki bu artış, devletin piyasa ekonomisi aleyhine büyümesi ile devletin piyasaları ikamesi endişesini gündeme getirmiş ve etkinsizliğe yol açmıştır.

5. Devletin kendisini ekonomiden sorumlu kılması ile yani siyasal ve ekonomik iktidarlar tekeline sahip olmak için; önce Milli İktisat Modeli’nin tasfiyesi ve sonra Devletçiliğe yönelmesi tartışmalı tercihler olsa da; Klasik Maliye Politikası’nda ısrarı, K.Bütçe’nin işlevinin tahsisten yani sosyal malları arzından, planın finansman programına dönüşmesine veya fonksiyonel maliye aracılığı ile işsizlik ve çöküntüyü önlemek için kullanılmasına yardımcı olmamıştır.

6. Devletçilikle birlikte giderek piyasa başarısızlıklarını (etkinsizliklerini) önlemek için varolan K.Bütçe sanayileşmenin finansmanı için genişleyerek, devletin başarısızlığı aracına dönüşmüştür.

7. Merkez Bankası’nın kurulması ve Maliye Politikası’nın para politikası ile desteklenmesine rağmen; altın karşılıklarının biriktirilmesi

politikası, daraltıcı etki yanında döviz cinsinden tasarrufların yatırımlar yerine yurt dışına ihracına yol açmıştır.

8. Vergi sisteminin modernizasyonunda seçilen örnek ülke Fransa'nın seçiminin isabeti tartışmalı olmakla birlikte; tercüme matrah ve tarifelerin uygulanmasının, milli ekonomi ile uyumsuzluğu ve bu uyumsuzluğun piyasa ekonomisi veya piyasa müşevvikleri ile çatışmaya yol açması, etkinsizlik yaratmıştır.

9. Seçilen devletçilik modeli ve öncesindeki devlet güdümlü ekonomi modellerindeki günümüz İktisat anlayışı açısından doğan sorunlar nedeniyle, piyasa uyumlu klasik maliye politikasının anlamı kalmamış ve kendisi de sorun olmuş, dolayısıyla Başvekillerin ve hükümetlerinin azilerine yol açmıştır.

10. İzlenen Maliye Politikası ile seçilen İktisadi model arasında yaşanan uyumsuzluk; saydamlık sorunu yaratmış, ek bütçeler, emisyon, dalgalı borçların deviri, iç borçlanma vb. araçlarla bu sorunlar aşılmaya çalışılmıştır.

11. Yılda 6-7 milyon TL'lik borç servisi ile 6-7 milyonluk millileştirmeler taksitleri birleşince sermaye ihraç eden bir ülke olmanın yanında K.Bütçe'den alt yapı yatırımlarına ancak bunların toplamı kadar 10-15 milyonluk bir tutar ayrılabilmiştir. Dolayısıyla kalkınma gecikmiştir.

12. Son olarak, Düyun-u Umumiye servisi, millileştirmeler ve savunma harcamaları için bütçenin % 50 sinden fazlasını ayırmaya mecbur kalan Cumhuriyet yönetiminin, kalkınma ve halka vaat ettiği refah, dış güçler ve bizim bu politikaya uygun hareketimiz dolayısıyla engellenmiş ve devrimin başarısı geciktirilmiştir: Kısacası dış güçlerce Cumhuriyet'in emperyalizm için bir tehdit olması, önlenmeye çalışılmıştır.

Nitekim İngilizler, Türk devrimini ilgi ile izliyorlardı. Nitekim Toynbee'nin işaret ettiği gibi 1920'lerde Batı'nın (Emperyalizm'in) rakibi üç alternatif vardı<sup>402</sup>:

(i)Cihat veya ihtilal ile Batı'nın yıkılması gerektiğini ileri süren Araplar veya Sovyetler, (ii)Hindistan'dan yükselen barışçı ama pasif direnişi çözüm veya (iii) Japonya ve Türkiye'nin pragmatik yaklaşımıdır.

---

<sup>402</sup> A.Toynbee, *op.cit*,s.301.

Türkiye’deki hızlı bir kalkınma, dünyadaki/sömürgelerdeki taşları oynatabilirdi.

Netice olarak sadece denk bütçe ve sağlam para uygulamalarının, mali disiplini sağlamaya yeterli olmadığı II. Dünya Harbi ve sonrasında Tek Parti Yönetiminde yaşanan ve Varlık Vergisi’ne yol açan yüksek enflasyon ve bütçe açıkları ile gözlenmiştir. Özelleştirme tamamlanıp piyasa ekonomisine geçilmeden, kalkınma sorunu çözülmeden, demokratikleşmeden ve hatta hukukun üstünlüğü (hukuk devleti/mükellef hakları) sağlanmadan; mali disiplin konusunda kesin sonuç alınması zordur. Demokratik bir ülkede; kalkınmanın finansmanı dolayısıyla tasarruf açığının (iç açık) mevcudiyeti, doğal olarak bütçe açığını da davet eder. Mali disiplin, piyasa ekonomisi içinde kalkınmanın tamamlanması, demokratik denetim/muhalefet, mükellef haklarının tanınması ve hür basın ile mümkündür. Mükellef haklarının tanınmamasının fırsat maliyeti, kayıt dışı ekonomidir.

Piyasa ekonomisinin, devleti mali disipline iknada veya terbiyede kullandığı silahları; sırayla *kayıt dışı ekonomi, enflasyon, borç yükü ve iktisadi krizlerdir*. Ancak kalkınma tamamlanana ve tam istihdama ulaşınca kadar; demokrasilerde, popülizm<sup>403</sup> pusuda bekler. Bu açıdan bakınca Tek Parti Dönemi’nde denk bütçeyi ve mali disiplini sağlamak, daha kolay gözükmekle birlikte; olayı güçleştiren vergi ödeme kapasitesinin son derece düşük olması ve saydamlığın bulunmamasıdır.

---

<sup>403</sup> G.Akalın, Ekonomi – politik Kriz ve Piyasa Ekonomisi’ne Geçiş, *op. cit.*, ss. 55-80.

## ONUNCU BÖLÜM

### YABANCI UZMANLARIN RAPORLARI VE MUHALİF TÜRK UZMANLARIN ELEŞTİRİLERİ

#### A. Resmi Olmayan Görüşler ve Önemi

Bu dönemle ilgili olarak gerçeği yakalamak açısından, son olarak yabancı uzmanların raporları ve muhalif Türklerin eleştirilerine yer vermekte yarar vardır. Burada görüşlerine yer vereceğimiz yabancı uzmanlar; Dr.H.Schacht, Karl Müller, Prof. Charles Rist, Dr.Vissering, Walker Hines ve arkadaşları, Prof. Leon Morf<sup>404</sup> ve J.Picharles'tir. Muhalif Türk uzmanlar olarak ise; Cavit Bey, A.Hamdi Başar, A.Fethi Okyar'ı sayabiliriz. Bu Türk muhaliflerin arasına farklı görüşleri dolayısıyla Atatük'ün ölümünden sonra dışlanan C.Bayar'ı ve hatta diğer İş Bankacıları da katabiliriz. Aslında bu muhalifleri sıralayınca; hepsinin "milli iktisat" okulu ve "serbesti" taraftarı eski İttihatçılar olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak unutmayalım ki, Atatürk de İş Bankası uygulaması sonrasında, iktisadi görüşleri ve performansı açısından; C.Bayar'ı daha başarılı bulduğundan başvekil tayin etmiş idi.

#### B. Yabancı Uzman Raporları ve Yol Açtıkları Gelişmeler

Yabancı uzmanların raporlarının yazılmasına yol açan husus; genelde Merkez Bankası'nın kurulmasıdır: Düyun-u Umumiye ile sürdürülen müzakereler de, J.Picharles'in raporuna yol açmış olabilir. Ancak Cumhuriyet İktisat Tarihi açısından bu raporlar emsalsiz belgelerdir. Zira bu dönemde Tek Parti İdaresi nedeniyle Türk uzmanların objektif olabilecek kadar hür veya yeterli iktisat bilgisi birikimine sahip olmaları pek mümkün değildir. Ayrıca Türkiye'de aydınlar, o dönemde muhtemelen Z.Gökalp'in<sup>405</sup> tutumu dolayısıyla İktisat'ın, bir bilim olmaktan ziyade; İngiliz çıkarlarına hizmet eden bir araç olduğunu düşünüyorlardı.

Serbest Fırka tecrübesi de göstermiştir ki, bu raporların hükümetin resmi politikasına karşı olan genel çizgisi; muhalefetin iktisadi tezleri için, ilham kaynağını oluşturmuştur. Hatta muhalefetteki Serbest Fırka liderleri,

<sup>404</sup> Leon Morf Raporu, ( Tekeli –İlkin, Merkez Bankası, Ek XVIII), *op. cit*,ss. 1-6.

<sup>405</sup> Z.Gökalp, *Türkçülüğün Esasları*, *op. cit.*,ss 175-176..

TBMM kürsüsünden bu raporlara atıfta bulunarak; yayınlanmalarını istemişlerdir. Dolayısıyla 1937'deki başvekil daha doğrusu iktisat politikası değişikliğine götüren ilk üç gelişme (1929 buhranı+yabancı uzmanların raporları + Serbest Fırka'nın Belediye seçimleri dolayısıyla iktidar olabilme kabiliyetinin ortaya çıkması) dir. Böylece 1930 yılında İsmet Paşa'ca; Merkez Bankası Modeli ihmal edilen C.Bayar, 1937'de karar mevkiindeki başvekil olmuştur.

### **C. Yabancıların Raporlarında Maliye Alanında Ortak Hususlar**

Yabancı uzmanların bütçe siyasetine ilişkin görüşleri, IX. Bölüm'de ele alınmıştı. Bu kesimde yabancı uzmanların genel olarak maliye politikasına, borçlara, vergi yüküne ve para politikasına ilişkin yaklaşımları ele alınacaktır. Yabancı uzmanların bu konulardaki ortak görüşlerini şu noktalar etrafında toplamak mümkündür:

*Öncelikle*, TL'nin dış değerinin düşmesinin nedeni dış ödemeler dengesinin açığıdır. Bu açık kapanmadıkça TL'nin dış değerini, Merkez Bankası kurarak korumak mümkün değildir. Türkiye iktisaden inkişaf etmek istiyorsa “*istihsal ve ihraç etmek*’, *muhtacı inkişaf olan memleketlerin en yüksek şiarı budur. Hariçte “Matlup” temin eden kıymetli ve müteazayit müreccahtır ki nakit nizamının selameti ve iktisadi sıhhati kâfildir*”<sup>406</sup>. İhracat azalıp, dış ticaret açığı ve ödemeler dengesi açığı büyür ve TL'nin dış değeri düşerken; Merkez Bankası'nın kurulması, mevsimsizdir. Bir başka deyişle artan ödemeler dengesi açığına çare bulacak organ, Merkez Bankası olmadığından; kambiyo sorununu da çözemez.

*İkincisi*, yabancı uzmanlar, kambiyo buhranına yani paramızın dış değerinin düşmesine karşı alınacak önlemler olarak şunları önermişlerdir: (a) Ödemeler bilançosu açıklarının finansmanı için yabancı sermaye yatırımlarının çekilmesi. (b) Mümkün değilse dış krediler temin edilmesi. (c) Veya ödemeler bilançosu açıklarına neden olan hükümetin dış yükümlülüklerinin azaltılması (Düyun-u Umumiye ve millileştirme taksitlerinin azaltılması+silah alımlarının düşürülmesi vb.). (d) Dış ticaret

---

<sup>406</sup> Karl Müller, “Türkiye’de Nakit İstikrarı ve bir Merkezi İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname” Ankara, Başvekâlet Matbaası, 1930 s.37. (Tekeli-İlkin, Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara,1997, Ek: IV)

açıklarına neden olan yatırımlardan (demiryolu+makine teçhizat vb.) vazgeçilmesidir. Bunlar makûl bilimsel çözümler olsalar dahi, acilci devrimciler için makbul reçeteler değildiler.

*Üçüncüsü*, yabancı uzmanların Merkez Bankası'nın kurulması konusundaki fikirlerine gelince; Leon Morf ve Dr.G.Vissering olumlu görüş belirtmiş olmakla birlikte, Charles Rist şarta bağlı olarak evet derken; Karl Müller ve Dr. H.Schacht ise mevsimsiz (zamansız) bulduklarını ifade etmişlerdir. Karl Müller *“Bir taraftan Türk iktisadiyatının gayri kafi olan ve bilhassa son seneler zarfında ihracatın da mahsus birsurette azalmasıyla daraldığı anlaşılan istihsal randımanı ve bir çok zaafklar arzeden Türk Maliyesi diğer taraftan Devlet bütçesinin pek şedit döviz tahdidatı altında bulunması derhal nakit istikrarını tevessüle ve bir Merkez Bankası tesisine müsaade edecek mahiyette değildir”*<sup>407</sup>. TL istikrar kazandıktan sonra, Merkez Bankası kurulması yoluna gidilmelidir. Bunun için de işe ödemeler bilançosunun dengesini sağlamak üzere istihsalin ve ihracatın artırılmasından başlanmalıdır.

Ayrıca sihirbaz maliyeci denilen ve Hitler tarafından daha sonra Maliye bakanı yapılacak olan Dr. H.Schacht da *“(Merkez) Bankasının kat’i ve nihaî bir teşekkül olarak hemen tesisini tavsiye edememiş olmaklığımın sebebi Türkiye’nin iktisadi inkılabın henüz başlangıcında bulunması ve bu baktaki tedbirlerin derhal tatbikinin mümkün olmadığı endişesidir”*<sup>408</sup> şeklinde açıklama yapmaktadır. Charles Rist<sup>409</sup> ise bir tedavül bankası herhalükârda kurulacak ise; teknik yardımcının tecrübe sahibi bir yabancı olmasında yarar vardır demektedir. Ayrıca Merkez Bankası kurulmadan yeterli altın ve döviz rezervi sağlanmalıdır.

*Dördüncü* olarak, yatırımların özellikle yatırımlar içinde önemli bir yer tutan demiryolları yapımının; Genel Bütçe harcamaları ile finanse edilmesine karşıdırlar. Zira demiryolları doğal tekeller olarak büyük yatırımları gerektirmekte fakat kâra geçişleri ise gelecek kuşaklara sarmaktadır. Dolayısıyla gelecek bütçeler üzerinde bugünden girilmiş

---

<sup>407</sup> Karl Müller, *op. cit.*,s. 44.

<sup>408</sup> Dr.H.Schacht, *Türkiyede Nakit İstikrarı ve Merkezi İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Bir Mütaleaname*, Ankara, Başvekalet Matbaası 1930, ss.7-8. (Tekeli-İlkin, *op. cit.*, Ek:V)

<sup>409</sup> Charles Rist, *op. cit.*,ss.667-672.

taahhütler dolayısıyla, birikmiş yükler mevcuttur<sup>410</sup>: Genel Bütçe ile demiryollarının yapımı ve işletilmeleri mevcut neslin vergi yükünü aşırı kıldığı -yani harcanabilir gelirini dolayısıyla tüketimini kısıtıldığı- gibi; dövizle satın alınan girdiler için bu vergilerin kullanımı da; kambiyo buhranına dönüşerek, TL'nin dış değerini düşürdüğünden, ihracat geliri azalmakta ve ülke yoksullaşmaktadır. Bunun yerine demiryolları gibi neticeleri ancak bir kaç nesilde alınabilecek yatırımların, borçlanma ile finanse edilmesini ileri sürmektedirler.

*Beşincisi, Walker Hines ve arkadaşları “mevcut muntazam ve gayri muntazam borç yekûnlarını ve bu gibi borçlardan zaman zaman yapılan tediyeleri geçmiş ve gelecek safahatını açık surette mukayese etmeyi mümkün kılacak ve kısa vadeli borçların miktarları ile vade tercihlerini ve mevcut kontratlı siparişler ile atide tevhit edeceği kısa vadeli borçları muntazam bir şekilde tespit edecek bir metod daha henüz taammüm etmemiştir”*<sup>411</sup> diyerek devlet muhasebesi kayıtlarımızı sorgulamaktadırlar. Bir başka deyişle, Türkiye’de; Düyun-u Umumiye de dahil, devletin iç borçları ile dalgalı borçlarının kayıtlarının ve cari kontratları dolayısıyla yarın doğacak borçlarının sağlam bir kaydının tutulmadığı eleştirilmektedir. Neticede *saydamlık* yoktur demektedir.

*Altuncısı, vergi yükü çok ağırdır*<sup>412</sup>. Vergi yükünün azaltılması hususunda Gümrük ve İnhisarlar gelirlerindeki indirim olumlu karşılanmaktadır<sup>413</sup>. Ancak gerek dış ve iç borç servisi yükü ve gerekse sürdürülen alt yapı yatırımları dolayısıyla hükümetin, vergi yükünü azaltabilmesi pek mümkün gözükmemektedir<sup>414</sup>. Vergi hasılatının artışını, vergilerin artırılması yerine; iktisadi şartların ıslahı (milli gelirin artırılması G.A.) ve malî servisler teşkilatının azaltılmasından tasarrufla sağlanması tavsiye olunmaktadır. Ayrıca irat ve servet vergileri üzerinden alınan hasılat, tevsi edilmesi gereken istihlâk vergilerine bakışla çok fazladır (1934/35’te % 41,9). Dolayısıyla istihlâk vergileri ile fiyat içinde gizlenmiş vasıtalı

---

<sup>410</sup> Walker Hines, *op. cit.*, s. 120.

<sup>411</sup> *ibid.*, s. 180.

<sup>412</sup> J. Picharles, *op. cit.*, s. 13-30.

<sup>413</sup> Walker Hines et. al, *op. cit.*, s. 131.

<sup>414</sup> J. Picharles, *op. cit.*, ss., 13-30.

vergilerin gönüllü tahsili, tahsildar eliyle vasitasız vergilerin toplanmasından daha kolaydır<sup>415</sup>. Kısacası vasıtalı vergilerin payı artırılmalıdır.

Son olarak, 1949 yılında Marshall yardımları için II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomimiz ile ilgili raporlar hazırlayanların Thornburgh'un ve Baker'in bu dönemin performansı ile ilgili değerlendirmelerinin de olumlu olmadığına işaret edelim: Örneğin M. Thornburgh 1949'da şöyle demektedir: “Cumhuriyetin ilk yirmialtı yılı süresince insanların büyük çoğunluğunun hayat standartları hiç değilse bile çok az artmıştır”<sup>416</sup>. Thornburgh bu kalkınma hamlesindeki yavaşlığın nedenini şöyle tespit etmektedir. Türkler'in sanayileşmek gibi insanlığın en çileli sürecini memurlar yani plancılar ve KİT yöneticileri eliyle yürütmeye çalışması sermaye israfından başka bir şey doğurmamaktadır.<sup>417</sup>

İtiraf etmek lazımdır ki, yerli veya çağırılan yabancı uzmanlardan çok daha değerli olanı ve ileride Alman Mucizesi'nin mimarı olacak Prof. W.Röpke ve arkadaşları ülkemizde idi: Hitler kaçırdı, biz ise farkına varamadık veya itimat edemedik ve Amerikalılar ülkelerine götürdüler. II. Dünya Savaş'ından sonra K.Adenauer ile sosyal piyasa ekonomisi modelini<sup>418</sup> Almanya'da başarı ile uyguladılar. Oysa Batı'da aydınlanma çağını başlatanlar Descartes gibi gezginci bilginler olmuştur.

Belki yabancı uzmanların arasına Türkiye üzerine yazdığı iki kitap dolayısıyla A.Toynbee'nin de katılması da mümkündür. Ancak kendisinin tarihçi olması nedeniyle dışarıda tutmakla birlikte bir öngörüsündeki eksikliği hatırlatarak bu kesimi tamamlayalım. Toynbee Türkiye'deki asker yöneticiler için ifade ettiği “İktisat ve Siyaset öğrenimlerini deneme yanılma yöntemiyle tamamlayacakları”<sup>419</sup> öngörüsünde kısmen de olsa yanılmıştır. Zira iyi niyet yani değer yargıları da, bilgi kadar önemlidir. Örneğin Lozan'da Düyun-u Umumiye anaparasının taksiminde İnönü ve Cavit Bey

---

<sup>415</sup> *ibid.*,s. 13-30.

<sup>416</sup> Max Thornburgh, *An Economic Appraisal: Turkey*, Newyork, The Twentieth Century Fund, 1949,s.253.

<sup>417</sup> *ibid.*,s.,55.

<sup>418</sup> W.Röpke, *A Humane Economy: The Social Frame work of the Freemarket Econmy*, (Çev: E: Henderson), Chicago, Regnery, 1960.

<sup>419</sup> A.Toynbee, *op. cit.*,s.206.

arasında çıkan ihtilaf<sup>420</sup> olduğu üzere yöneticilere, yurtseverlikleri doğru yolu gösterebilir.

#### **D. Muhalif Türk Uzmanların Eleştirileri**

Aslında Hasan Saka ve Ş. Saraçoğlu gibi akademik geçmişli olan hükümette görev alan Maliyeciler ile muhalifleri olan Cavit Bey, A.Hamdi Başar, A.Fethi Okyar ve Ağaoğlu Ahmet aynı iktisat ekolünün yani milli iktisat okulunun farklı kanatları olarak düşünülebilir. İktidardakiler, Z.Gökalp'in desteklediği Alman Tarihçi Okulu'nun himayecilik tezini savundular. Daha sonraları ise; Sovyetlerin finanse ettiği ve teknik yardım sağladığı, devletçiliği desteklemeye kaydılar. Liberal kanat ise her iki görüşe de hem himayeciliğe hem de doğal olarak devletçiliğe karşı çıktılar ancak 1950'de iktidara gelebildiler. Yalnız iktidarda olmasalar bile; İstanbul iş çevrelerinin desteğine sahiptiler. Oysa Cavit Bey, muhtemelen Lozan ve yasaklanan İstanbul'un Ekonomik Durumu Raporu veya muhalif tutumu nedeniyle İzmir İktisat Kongresi'ne de çağırılmadı ve faal bir görev verilmedi.

**Cavit Bey:** Cavit Bey ve arkadaşları, Liberaller devletin ekonomiye müdahalesine yani ekonomik ve siyasal iktidarlar tekeline dolayısıyla kamu işletmeciliğine karşı çıktılar. Vergilerin kamu hizmetlerine katılma payı olduğunu ifade ile devletin ticari faaliyetleri için kullanımını doğru bulmadıklarını ifade ettiler: *“Hükümetin sermayesi yoktur. Şirketlere vereceği para vergi namıyla halktan alınan paradır. Bu para şirketlerden önce memleketin sonsuz ihtiyaçları için düşünülmelidir. Bundan başka hükümetin iştiraki, davet edeceği müdahaleler dolayısıyla da sermayedarlarca çoğunlukla hoş görülmez.”*<sup>421</sup>.

Yabancı sermayeye taraftardılar: Hatta millileştirmeleri kamu işletmeciliğini doğru bulmamaları nedeniyle desteklemediler. *“Bizim için halen tehlike, bizim yabancı sermayesinden korkmamız değil; yabancı sermayenin bizden korkmasıdır. Hükümet adamları bu korkuyu ortadan kaldırmaya çalışmalıdır”*<sup>422</sup>.Osmanlı Bankası'nın imtiyazının uzatılmasını,

<sup>420</sup> Y.K.Beyathı, “Cavid Bey”, *op. cit.*,ss. 141-153.

<sup>421</sup> Cavit Bey et al, *op. cit.*,s.,166.

<sup>422</sup> *ibid.*,s. 176.

aksi halde ülkedeki kredi ile iş hacminin ve dolayısıyla milli gelirin düşeceğine işaret ettiler. “Çünkü her ihtimali düşünmek mecburiyetinde olan banka, kendisini hazırlamak lüzumunu hissetmekte ve borç sahalarını mümkün mertebe sınırlayarak, derleyip toparlamaya çalışmaktadır. Bundan da krediye muhtaç olan tacirler zarar görmektedir”<sup>423</sup>.

Cavit Bey, bugün Türkiye’de mevcut evrakı nakdiyenin iktisadi hayatımızı yürütmek için yeterli düzeyde olduğunu ifade ile; “yalnız bizde değil orta kambiyo hiçbir ülkede altın karşılık kalmamıştır. Bu itibarla altın karşılık aramaya ve şimdilik tedavül vasıtalarını azaltmaya mecbur değiliz. Bu konuda alacağımız yeğane tedbir, bugüne kadar yaptığımız gibi; tedavüle yeni evrak-ı nakdiye ihracından sakınmaktır”<sup>424</sup>.

Cavit Bey, tedavül bankasından (Merkez Bankası’ndan) bahis etmemekle birlikte bir reeskont Bankası’nın kurulmasını istemektedir “Ticari kredinin memlekette azami hadde çıkartılması için, bir Reeskont Bankası’na ihtiyaç olduğu açıktır. ..Halbuki mecburi bir reeskont usulü kabul edilecek olursa, diğer bankalar gerektiği zaman portföylerini Osmanlı Bankası’na devir etmek suretiyle sahalarını genişletebileceklerinden, kredi daha da çoğalabilir. Osmanlı Bankası’nın imtiyaznamesinde yer alan banknot imtiyazının bu gün fiili hiçbir kıymeti ve bankaya hiçbir faydası yoktur”<sup>425</sup>. Belki bu ifadelerden emisyon bankası olarak da Osmanlı Bankası’na taraftar olduğunu kestirmek mümkündür.

Kambiyo buhranına yani paramızın dış değerini kaybetmesine gelince iki nedenin önemli olduğunu ifade etmektedir: (i) Bütçe açığı “tam manasıyla dengeli ciddi bir bütçenin, devletin itibarı bunun neticesinde kambiyo üzerinde iyi tesiri olacağını ilave etmeyi münasip görürüz” demektedir. (ii) Dış ödemeler bilançosu açığı, “Memleketin iktisadi dengesizliğinin kambiyo üzerinde icra ettiği tesiri dikkate alacak olursak, bunda iyimser olmaya imkân bulunmadığını görmekte güçlük çekmekteyiz”<sup>426</sup> şeklinde görüşünü açıklamaktadır.

---

<sup>423</sup> *ibid.*s.,177.

<sup>424</sup> *ibid.*s. S.166.

<sup>425</sup> *ibid.*s.178.

<sup>426</sup> *ibid.*s. 168.

Milli Mücadele yani bu çetin kavga “Türk iktisadiyatının gelişmesini milli ülküler sahasına çekti. Yukarıda söylediğimiz gibi bu hususta irkî bir mani olmayınca gayeye ulaşmak için yalnız usul dairesinde çalışmak ve sabır ile beklemek lazımdır. Ekseni Türklerden oluşan yeni bir iktisadi denge vücuda getirmek uzun senelere bağlıdır. Bunun için yeni nesiller yetiştirmek gerekir. Bu da önünde bir gaye, ciddi bir programla vücuda gelir”<sup>427</sup>. Cavit Bey münevverlere düşen vazifeler olduğuna da işaret etmektedir: “Bu vazife sahaya girenleri alkışlamaktan, hem de bu hususta yayınla, nutukla konferanslarla mümkün olan propagandayı icra etmekten ibarettir”<sup>428</sup>. “Hükümete düşen vazife memuriyet kadrosunu daraltmak..sanayi ve ticaret mektepleri açarak hem sanatkârlar ve hem de ticaretin ruhuna, kanunlarına vakıf gençler yetiştirmektir”<sup>429</sup>.

Ayrıca demokrasinin rekabet dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin tahsisine yol açacağını ifade etmektedir: “İstanbul’un hürriyet ve istiklali de bu büyük şehrin Belediye Başkanı’nı bizzat seçmesi ile başlar..... hemşehrilerinin itimadıyla bu mevkiye gelecek olan zat için İstanbulu yükseltmek ....bir gaye olacaktır”<sup>430</sup>. Ancak Cavit beyin iddialarının en önemlisi ihracatla birlikte -milli gelir ve istihdamın- düştüğüne ilişkin gözlemleri ve sunduğu istatistiklerdir<sup>431</sup>. Bir başka deyişle Cavit Bey TL’nin kambiyo değerindeki düşmenin ithalat ve ihracat arasındaki dengesizlikten (dış ticaret açığından ) kaynaklandığı; ancak bunun da güdülen otarşik-himayeci iktisat politikasından doğduğuna işaret etmektedir.

Nihayet, Ziya Gökalp’in iktisadi mucize veya Batı’nın on yılda yakalanabileceği görüşüne karşı Cavit Bey: “ Türk unsuru, kabiliyet gücü itibariyle diğer hiçbir unsurdan aşağı bir mevkiye olmadığından hadiselerin vukua getirdiği eşitsizliği ortadan kaldırmak için; şuurlu programlı hareket etmek ve başkalarının ancak kırk elli sene sonra ulaşabildikleri gelişme

---

<sup>427</sup> *ibid*,s.,20.

<sup>428</sup> *ibid*,s.23.

<sup>429</sup> *ibid*,s. 21.

<sup>430</sup> *ibid*,ss, 207-208.

<sup>431</sup> *ibid*,s. 114.

*düzeyine, bugün sıçramak gibi yanlış ve yanlışlığı nispetinde zararlı bir siyaset takip edilmemesi lazımdır*<sup>432</sup> demektedir.

Cavit Bey'in bu fikirlerinin ve tutumunun millici ve devletçi bir dönem için, çok ters olduğunu ifade etmekle birlikte tekrarlayalım; bu görüşler sadece kendisinin değil İTO'nun bir komisyonuna ait olduğuna göre, İstanbul tüccar ve sanayicilerinin de düşüncelerini aksettirmekte idi. İki şeyi belirtmekte yarar vardır: Cavit Bey ve arkadaşı H.Cahit Düyun-u Umumiye Dayinler Meclisi maaşlı üyeleri idiler. Kendisi bizzat başbakan Clemenceau tarafından Fransa'ya kaçırılmış, daha sonra da İsviçre'ye geçirilmiş ve Fransız dostları tarafından maddeten desteklenmişti<sup>433</sup>. Ancak Osmanlı döneminde politika yapanların arkalarına elçilikleri almaları doğaldı: Fuat Paşa'nın tabiriyle bu husus hayatlarını ve hürriyetlerini korumak için gerekliydi. Dahası Cavit Bey ve H.Cahit'in II. Lozan öncesinde ve sırasında; Mütareke Döneminde İstanbul'da Tanin'de yaptığı aleyhte yayının, İsmet İnönü'yü ve hükümeti rahatsız ettiği anlaşılmaktadır<sup>434</sup>.

İlk Lozan Konferansı'nda muhalefet ettiği ve hatta borçların anaparasının devletler arasında paylaşılamayacağına ilişkin Fransız görüşünü desteklediği için heyetten - H.Cahit, Hamit, Nihat Reşat ve Hahambaşı- ile birlikte ihraç edildi<sup>435</sup>. Ancak bu muhalefetin sürmesi sırasında; Tanin Başyazarı H.Cahit (Yalçın) İstiklal Mahkemesince Çorum'a sürgün ve Cavit Bey ise, daha sonra İzmir suikastine karıştığı kararı ile idama mahkûm edildiler.

Atay'a göre Cavit Bey'i "*Lozan'dan beri muhalefete sürükleyen sebepler şunlardır: Büyük Avrupa Devletlerinin yardımı olmaksızın ve bu yardımları temin edecek tavizler yapılmaksızın Anadolu'nun ortasında tek başımıza bir devlet kurup yaşatamazdık. İstanbuldan ayrılmamalı idi...Cavit iktisadi ve malî alemden kafasını ayıramayan, milliyetçiliği her bakımdan "darlaşma" sayan devrim diktalarına akli yatmayan bir Osmanlı idi.*

---

<sup>432</sup> *ibid.*,s. 25.

<sup>433</sup> Cavit Bey, *İdama Beş Kala*, İstanbul, Emre, 1993,ss 37-38.

<sup>434</sup> İ. İnönü, "Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan..", *op. cit.*,s. 48.

<sup>435</sup> Y.K.Beyatlı, *op.cit.*

*Vatanperver namuslu adamdı...Komiteci değildi.*<sup>436</sup>. Nitekim yıllar sonra İnönü, demokratik hayata geçerken C. Başkanlığı ve parti başkanlığının aynı kişide toplanamayacağı iddia edildiğinde; CHP başkanlığı için H.Cahit (Yalçın) uygun görecekti ancak daha sonra söz konusu itiraz ortadan kalktığından olay gerçekleşmeyecektir.

**Limancı Hamdi (Başar):** Aynı derecede önemli olmasa da; Milli İktisat Okulu'ndan gelen ve daha ziyade tıpkı M.Şevket Esenalp gibi Kara Kemal'in de bir yetiştirmesi olan Limancı Hamdi (Başar) fikirlerinden, maliyeye ilişkin olanlarına kısaca değinelim. Öncelikle vergi yükünü ağır bulmamakta ve *“Türkiye halkına ödenmesi teklif edilmiş olan senede 200 milyon lirayı, bu halkın ödeyemeyeceği miktar olarak kabul edemeyiz”*<sup>437</sup>. Bozuk olan vergi sistemimizdir. Örneğin Aşarın kaldırılmasında *“iddia edilmiştir ki çiftçiden vergi kaldırılmakla onlar istihsale teşvik edilecek ve bu hareket Türkiye istihsalinde mühim bir hareket noktası olacaktır. Halbuki böyle olmamış köylü şayanı dikkat bir sıkıntıya düşmüştür”*<sup>438</sup>.

Yapılması gereken şey bütün vasıtasız vergilerin kaldırılarak, tüm verginin müstehlike ödettirilmesidir. *“Vergiye müstehlik sınıfının vermesi en adil bir vergi sistemidir. Hiç kimse, istihsalci veya iktisadi faaliyetlerin diğer safhalarına iştirak etmesinden dolayı yani istihsalinden ve faaliyetinden vergiye tabi olmamalıdır; vergiyi müstehlik olmak itibarı ile ve istihlakinin derecesine göre vermelidir. Herkes istihlakçidir ve bu sıfat, halktan adaletle vergi almak noktasında; en kuvvetli sıfattır”*<sup>439</sup>. Kaldırılan vasıtasız vergilerin doğurduğu gelir kaybını doldurmak için ekmek üzerine bir istihlak vergisi konulabilir<sup>440</sup>.

A.H.Başar'ın, Atatürk'e 26.12.1933'de yolladığını açıkladığı ve tekzip de edilmeyen mektubu belki de en önemli eseridir. Buradan bir pasajla o dönemdeki Malî siyaset hakkında muhaliflerin daha doğrusu Başar'ın görüşlerini aktaralım: *“Vergilerin azalmayıp çoğalmasına rağmen hâlâ bugünkü vaziyetin meselâ 1931 senesi başlarında fena gördüğümüz*

---

<sup>436</sup> F.R.Atay,*op.cit*,s.416.

<sup>437</sup> A.H.Başar, *İktisadi Devletçilik*, cilt 1, İstanbul, Cumhuriyet, 1931, s., 142.

<sup>438</sup> *ibid*,s.153.

<sup>439</sup> *ibid*,ss.159-160.

<sup>440</sup> *ibid*,s.165.

vaziyetten iyi olduğu edebiyatı politikamıza hakim olmaktadır. Bugün ile o gün arasında “daha iyi oldu” demek için acaba ortada maddi ne gibi alametler buluyoruz?

*Mahsul fiyatları mı arttı? Bilakis; o gün (1931) buğday 5, üzüm 40, tütün 80 kuruştur bugün (1933) ise buğday 4, üzüm 10, tütün 30 kuruştur.*

*İhracat mı çoğaldı? Bilakis; o tarihte 120 milyonluk ihracatımız geçen sene 80 milyona düştü. Memlekette son üç sene içinde bütçeyi daraltmak, vergileri çoğaltmak tedbirleri muvakkat zaman tedbirleri gibi değil, bir sistem mevzuu gibi ebedileşmeğe yüz tuttu....*

*Her şey iyiye gitmiyor Paşam!..”<sup>441</sup>*

A.H.Başar, TL için altın karşılığının biriktirilmesine ve emisyonun altına bağlanmasına karşıydı. “*Milli Kurtuluş hareketinde bulunan bir memleket her topladığı altının birkaç misli mübadele ve imar hareketini tevkiif eder. Türkiye onun gibi iktisadi teşkilatlanma işini yeniden yapmaya çalışan bir memleket, fazla ihracat kıymetlerini, halkın tasarruflarını, hariçten bulabileceği her türlü krediyi ancak istahsal aletlerini çoğaltmaya, teknik terakkilerden memleketi istifade ettirmeye yarayan ithalata tahsis etmelidir. Bunları tamamen veya kısmen «altın»a tahvil etmekle o memleket, yapılan tasarrufları ve fedakârlıkları sifıra indirmiş olur. Altını, her şeyi yapmış, satınalacak başka bir şeyi kalmamış memleketler –rezerv olarak G.A.- toplayabilir”<sup>442</sup>. A.H.Başar iddiasına göre “*parasızlık elimizi kolumuzu bağlıyor”*du<sup>443</sup>: Muhtemelen Başar, bu noktada para ile sermayeyi karıştırmaktadır.*

A.H.Başar’ın dikkate değer bir tespiti daha 1925 yılında yazdığı bir makalede<sup>444</sup> “*Hükümetin iktisadi işlerde en şayan-ı dikkat olarak tuttuğu yol, devletçiliktir. Bir kaç sene evvel, garip bir fikir gibi gelen iktisadi devletçiliğin bugün tatbik sahasında muaffakiyeti temin edilen bir sistem halini almıştır. Devlet vazifelerini iktisat ve iş sahasına doğru her an*

<sup>441</sup> A.H.Başar, İktisadi Davalarımız, *op. cit.*, ss.,153-154.

<sup>442</sup> A.H.Başar, *İktisadi Devletçilik*, cilt 2, İstanbul, 1931, s.195.

<sup>443</sup> A.H.Başar, *Para ve İnkilap*, İstanbul, Cumhuriyet, 1936,s. 17.

<sup>444</sup> A.H.Başar, “Yeni Kanunlar Münasebetiyle”, İTO Mecmuası sayı 5 (Mayıs 1341/1925) ss 869-871.(Der: M.Koraltürk, *A.Hamdi Başar’dan Seçmeler*, Ankara, SPK, 1997, ss.83-87).

*genişletmektedir. Anadolu'da hükümeti tesis etmezden evvel hükümetin bu sahada Ziraat Bankası ve Seyr-i Sefain'den başka müessesesi yoktu. Son inkilaplar üzerine memlekette yapılacak bir çok işler karşısında kaldık. Sermayedarların gösterdikleri tereddüt devresinin hitamını beleyerek çok müstacel olan işlerimizi tehir edemedik. Bu zaruratler dolayısıyladır ki devleti iktisat ve iş sahasına da atmağa mecbur kaldık...İktisadi devletçilikte de hesaba, ilme istinad etmez ve bu sahada adem-i muvaffakiyetle karşılaşırsak çok uzun seneler memlekette iktisadi devletçiliği öldürmüş oluruz. Bundan hazer etmek lazımdır” demektedir.*

A.H.Başar'ı ve fikirlerini önemli kılan, II. Meşrutiyet'in Milli İktisat politikası'nın uygulayıcı takımından olmasının ötesinde; uzun yıllardır İstanbul Liman Şirketi'nin Umum Müdürü olarak ekonominin dışa açılan bu kilit noktasında uygulamalar ve dışarıyla teması dolayısıyla, bilgi birikimi sağlayabilmesidir. Hemen tekrar ekleyelim, A.H.Başar bu fikirlerini    y boyunca Anadolu'da maiyetinde seyahat ettiği Atatürk'e de açıklamış ise de; kabul görmemiştir. Başar, 1945'de DP'nin kuruluşu sırasında C.Bayar ile işbirliği yapmış ve milletvekili olmuşsa fakat 1953'de kanun tekliflerinin kabul edilmediği gerekçesiyle partiden istifa ederek ayrılmıştır<sup>445</sup>.

**Fethi Okyar:** Fethi Okyar ve başkanı olduğu ScF'nin Programı'nın iktisadi fikirlerini iki farklı aşamada ele alalım.

*ScF'nin Programı'nın, CHP'den ayrıldığı iktisadi hususlar:* Vergilerin girişimciliği caydırmasından sakınılacağı, bayındırlık yatırımlarının vergilerle değil borçlanma ile finansmanı, vatandaşların refahına ve malî ve iktisadi her türlü teşebbüslerine engel olan hükümet müdahalelerinden vazgeçileceği, yabancı sermayenin davet edileceği, özel teşebbüsün esas olduğu, devletin ancak ferdin yapamadığı işleri yapacağı, inhisarların kaldırılacağı, zira  kredi ihtiyacının karşılanacağı, sanayi teşviklerinin uygulanacağı ile nihayet tek dereceli seçim ve kadınlara oy hakkının tanınacağıdır. Netice olarak ScF Program'ı, eksik veya yetersiz de olsa günümüz iktisadi zihniyetine daha yakın bir program olduğu anlaşılmaktadır.

---

<sup>445</sup> <http://wikipedia.org./Ahmet Hamdi Başar/06.02.2008>

*Özellikle Okyar'ın İzmir konuşması fikirlerinin özeti niteliğindedir*<sup>446</sup>:

*\*Birincisi “Bizim iddiamız demiryollarının gayet ağır şartlarda yapılmakta olmasıdır. ...Masraf memleketin tahammül kudretini aşınca, halkın iktisadi kabiliyet ve inkişaf'ı durmağa mahkûmdur”.*

*\*İkincisi “bir hükümetin en mühim vazifesi memleketin iktidarınca ve mali siyasetine göre vergi işleri ile meşgul olmaktır...Mali siyasette muvaffakiyet var mı?”,*

*\*Üçüncüsü “Başka yerlerde pek ucuz faizle iktifa eden sermaye memleketimize niçin gelmiyor? Hakiki bir denge ve paramızın istikrarı, harici istikraz sevdasına kapılmadan yapılacak işlerdir”.*

*\*Sonuncusu “Liberalizm mesleği devlete ait vazifeleri devlete, millet efradına ait olan vazifeleri de şahsi teşebbüslere terk eden ...meslektir”.*

Burada Fethi Okyar'ın söylediği iki husus çok önemlidir : (a) Yapılan iş demiryolu da olsa vergi yükünün, halkın takatini aşması kalkınmayı durdurur. (b) Mali siyasette ve vergi işlerinde hükümet başarılı mıdır? Fethi Okyar'ın bu sözleri -Cavit Bey veya A.H.Başar'ınki gibi- bir ekonomi-politik polemğin ötesinde; ScF'nin halktan oy desteği alabilmesi dolayısıyla doğruluğu ispatlanmış iddialar olarak düşünülebilir. F.Okyar, halk arasında yumuşak siyasal tutumu nedeniyle; rejimin ve devrimin güler yüzü olarak düşünülüyordu.

Tek Parti döneminde ve/veya Devrim Çağında, muhalefet etmek bir yana; lehde görüş bildirmek bile izine bağlı idi<sup>447</sup>. Dolayısıyla II. Meşrutiyet'in Liberal çizgisini sürdürenler Cavit Bey, A.Hamdi (Başar) ve Fethi (Okyar), Ağaoğlu Ahmet maliyetlerine katlanarak<sup>448</sup> da olsa bu döneme ait analizleri ile tarihimize ışık tutmuşlardır. Aynı husus devrime destek vermek için örgütlenen Kadrocular ( Yakup Kadri, Şevket Süreyya, Vedat Nedim, İsmail Hüsrev) için de geçerlidir<sup>449</sup>: İzinsiz hareket ettikleri veya izinlerini aştıkları için Kadro kapatılmış ve dağıtılmışlardır. Doğal olarak, devrimin mantığı gereği;

---

<sup>446</sup> “Fethi Okyar'ın İzmir Nutku”, *Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu ve Nasıl Kapatıldı?*, İstanbul, Karacan, 1988, ss. 104-109

<sup>447</sup> Y.K.Karaosmanoğlu, *Politikada 45 Yıl*, İstanbul, İletişim, 1984, s.149.

<sup>448</sup> A.H.Başar, Atatürk ile Üç Ay, *op. cit.*, s.158.

<sup>449</sup> Y.K.Karaosmanoğlu, *op.cit.*, s.126.

devrimciler sadece güçlü değil; haklıydılar: Zira kendi programlarını uygulamak için devrimi yapmışlardı.

Milletlerin hayatında fikirler önemlidir zira tercihlerimizi belirler<sup>450</sup>. Bu fikirler ile bu tercihleri yaparak bu sonuçları alabildik. Ludwig Mises'in dediği gibi "*İngiltere'yi Merkantilizm'in yarattığı gerilik, yoksulluk ve karanlığın içerisinden çekip çıkararak, kalkınmaya, refaha ve özgürlüğe kavuşturan A.Smith ve Milletlerin Serveti adlı kitabı olmuştur*"<sup>451</sup>: Özetlersek piyasa ekonomisi ve rekabetçi fiyat mekanizmasıdır. Z.Gökalp'in "Milli İktisat Modeli" doğru olmakla birlikte daha sonra devletçilikle bütünleşmesi bizi adı konulmamış bir Merkantizme yani Devletçilik'e sevk ederek bir tarihi yanlış doğurmuştur. Cavit Bey'in Liberal İktisat Modeli (dışa-açık ekonomi) geçersiz olmakla birlikte; piyasa ekonomisi, tercihi doğru idi. Ancak her iki düşünürün de 1920'li yılların başında hayatlarını kaybetmeleri, daha sonra modellerini gözden geçirme ve uygulamaları etkileme olanağı vermemiştir.

---

<sup>450</sup> D. North, *Understanding the Process of Economic Change*, N.Jersey, Princeton, 2005, s.13.

<sup>451</sup> Ludwig von Mises, *Economic Freedom and Interventionism*, Newyork, The Foundation for Economic Education, 1990, ss. 36-39.

## SONUÇ

1923-1938 Döneminde yaşananlar hiç kuşkusuz büyük bir mali devrimdir ve bir demokraside tekrarı da mümkün değildir: Mali Devrimler ile kastolunan Kapitülasyonlar'ın kaldırılması, Düyun-u Umumiye'nin tasfiyesi, millileştirmeler, gümrükler, Âşar'ın iptali, modern vergi sisteminin kabulü...vb. Milli devletin temelinde çekirdek devleti oluşturan bu mali devrimler yatmaktadır. Yabancı uzmanlar da bu sayılanları mali devrimler olarak nitelendirmektedirler<sup>452</sup>. Eğer Türkiye, bugün Dünya'nın ilk onyedi ekonomisi içerisinde girebiliyor ve önümüzdeki onbeş yıl içinde ilk ona girme ümidi taşıyorsa bu özgüveni, Cumhuriyet'in iktisadi ve mali ideallerine borçludur. Dolayısıyla ulusal bağımsızlığın ancak mali ve iktisadi bağımsızlıkla olabileceği doğru ve kesin bir yaklaşımdır. Cumhuriyetin koyduğu hedefler olan mali ve iktisadi bağımsızlık, muasırlaşmak bugün de ve yarın da geçerli olacak ilkeler veya hedeflerdir.

Atatürk ve Cumhuriyetin kurucu kadrolarınca mali bağımsızlık için bulunan “denk bütçe ve sağlam para” formülü hâlâ doğruluğunu korumaktadır: Sadece bu formülün bugün için İktisat Bilimindeki adı değişmiş olup artık “mali disiplin” denilmektedir. Yüksek idealleri ve cesaretleri ile ortaya koydukları hedefler doğru olduğuna göre; bu ideallerin gerçekleştirilmesi, bir zaman meselesidir. Muhtemelen geciktiği düşünülen Türk kalkınması, ileride AB üyeliği sağlanırsa; bu ivme ile önümüzdeki kuşak içerisinde tamamlanabilir. Oysa Türk Devrimini yapan kadrolar, başta Z. Gökalp olmak üzere bir İktisadi Mucize ile on yıl içinde muasırlaşmanın da mümkün olacağını umuyorlardı. Yine de bu ideale ulaşmak Cumhuriyet'in yüzüncü yılı civarında gerçekleşirse büyük bir başarı sayılabilir. Zira ulusların hayatında kalkınma açısından bir asır, makûl bir süredir: Dahası hızlı kalkınmaların doğurduğu sorunlar; Almanya ve Japonya örneklerinin yol açtığı I. ve II. Dünya Savaşları ile sabittir.

---

<sup>452</sup> Walker Hines, *op. cit.*,s.129.

Bu noktada 1923-1938 Maliye Politikaları'nın nihai bir değerlendirmesini yaparsak:

- İlk olarak Türkiye'de ulusal bağımsızlığın mali ve iktisadi bağımsızlıkla yani denk bütçe ve sağlam para ile gerçekleşeceği muhakkak olmakla birlikte; rasyonel düşünürsek, işsizlik ve yoksullukla boğuşan geri kalmış ekonomilerde iç açık yani tasarruf açığı mevcut olduğundan; bütçe açığı ve enflasyonist baskı için ekonomide devamlı popülist taleplerin birikmesi kaçınılmazdır. Tek Parti Yönetimi'nde popülizme karşı koymak kolaydır. Ancak kalkınma tamamlanıncaya kadar istikrarsızlık, geri kalmış bir ekonominin doğal eğilimidir.
- Ayrıca devrim hükümetinin seçtiği mali politika, kısmî de olsa klasik maliye politikasının yöntemleridir: (Denk Bütçe+sağlam para+borçlanmama); bunlar piyasa ekonomisinin, doğal mali siyasetidir. Ancak bu formül kısmidir, zira uygulama sırasında küçük bütçeyi ihmal etmiş ve hatta büyütüştür. Daha doğrusu önce millileştirmeler ve inhisarlar daha sonra da devletçilik dolayısıyla işin başından itibaren devletin, piyasayı ikamesi yoluna gidilmiştir.
- Özellikle gelişmiş piyasa ekonomilerinin, (denk+küçük+borçsuz) bütçe+sağlam para talep etmelerinin nedeni, devleti; piyasayı ikame etmek yerine rekabetçi piyasa ekonomisini işleterek etkin kaynak tahsisini sağlamaktır. Oysa devletçi veya devlet güdümündeki, kalkınan karma ekonomilerde etkinlik, planlanan hedeflere ulaşma türünden ölçülür; bütçe, fiziki planın finansman programına dönüşür ve kaynak yaratma aracıdır. Maliye politikası planlamanın emrine girer.
- Ayrıca vergiler, devletçi bir ekonomide zorunlu tasarruf aracı olarak; kamu hizmetlerine katılma payı olmanın ötesinde; sanayileşmenin finansmanı için kullanılırlar. Dolayısıyla vergiler kamu hizmetlerinin/sosyal malların bireyselleştirilmiş fiyatları olmaktan çıkarak, sermaye birikimi aracına dönüşürler; fakat kamu sektöründe mükelleflere finanse ettirilen sermayenin yarattığı katma değer, iktisadi ve siyasi ajanlar arasında paylaşılır.

- Merkez Bankaları, devletçi bir sistemde para politikası ile sağlam parayı temin etmek yerine; bütçe açığını emisyon ile finanse ederek kaynak yaratmak için enflasyon vergisini salan ve bu elde edilen sermayeyi, planlamanın emirlerine göre kamu sektöründe tayinlayan kurumdurlar.
- Devletçi ekonomilerde, sermayenin özel mülkiyet ile bağı çözüldüğünden, kamu sektöründe; vergi mükellefleri aleyhine zenginleşebilmek için, iktisadi ve siyasi ajanlar yani tüketiciler, işçiler, mal satan çiftçiler ve yöneticiler israfa yönelerek paylarını artırmaya çalışırlar. Sistem etkinsizlik doğurur.
- Tek Parti Yönetimi, devletçilik ile siyasal ve iktisadi iktidarların tekeli ele geçirdiğinden, kuvvetler ayrımı ve erklerin birbirlerini dengelemesi ile denetimi mümkün olmaktan çıkar. Saydamlık kaybolur.
- Demokratik denetimin olmadığı ve muhalefetin bulunmadığı, basın hürriyetinin kısıtlandığı bir ortamda; mali disiplinin tesisi kolay ancak saydamlığın tesisi çok zordur. Nitekim mali disiplin veya bir başka deyişle katı bütçe sınırlaması sadece devletçilikte değil, sosyalist ülkelerde de denenmiş ve başarısız; dolayısıyla yerlerini geçiş ekonomilerine terk etmişlerdir<sup>453</sup>.
- Millileştirmeler ve Düyun-u Umumiye taksitlerinin ödenmesi için katılan tüm fedakârlıklara rağmen, zaman içinde devletçilik, azgelişmişlik ve popülizm tekrar 2001 krizine götüren daha büyük bir borç stoğunu doğurdu.

Eğer Osmanlı'nın veya 2001 öncesinde Cumhuriyet'in düştüğü borç yükünün tekrarlanmamasını istiyorsak; mali disiplinin ilacının ancak piyasa ekonomisine geçişle tesis edilecek olan; piyasa disiplini olduğunu akılda tutarak, özelleştirmeleri tamamlamak, K.Bütçeyi reel olarak büyüye bile nispi olarak küçültmek ve hizmet bütçesine dönüştürmek, kalkınmayı sürdürmek ve saydamlığı artırarak demokratik denetimi davet etmek, mali

---

<sup>453</sup> Janos Kornai, "The Socialist Transition and State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Measures" *AER Papers and Proceedings*, May-1992, ss. 1-20.

disiplini zaman içerisinde tedricen oluşturmak için sabırla çalışılması gerekir. Mali disiplin anlık bir çözüm değil bir süreç sorunudur. Mali disiplinde kesin sonuç almak için dün de bugün de erken olup henüz şartlar oluşmamıştır. Ancak herhalükârda vazgeçilmeyecek bir ülküdür.

Atatürk ve arkadaşları mali disiplini, adam başına gelirin cari fiyatlarla 75,7 TL olduğu geri ve savaşın tahrib ettiği bir ekonomide; Osmanlı'nın dış borcunu da yüklenerek sağlamak ve ülkeyi aynı zamanda kalkındırmak gibi, devasa bir sorunu veya tarihçi Toynbee'ye göre ancak Herkül'ün<sup>454</sup> altından kalkabileceği bir yükü üstlenerek ve kendi amaçları ve dönemleri açısından da başarılı olmuşlar ve geride izlenecek bir yol haritası bırakmışlardır. Kalkınma veya muasırlaşmak ülküsü devam etmektedir. Onlara olan şükranımızı ve/veya görevimizi, ancak kalkınmayı tamamlayarak yerine getirebiliriz.

---

<sup>454</sup> A.Toynbee, *op.cit.*,s.206.

## **EK:1**

### 1923-1938 Dönemi Adam Başına Milli Gelirinin Altın Lira ile Hesaplanması

Bu araştırmanın yapılmasının iki amacı vardır:

(i) Birincisi bugünkü fiyatlarla o dönemin Milli Geliri'ni ve özellikle adam başına gelirini ölçerek, bugün ile 1923-1938 döneminin bir karşılaştırmasının yapılabilmesidir.

(ii) İkincisi ise elde mevcut Bulutay-Tezel- Yıldırım Milli Gelir serilerinin tutarlılığını veya sıhhatini test etmektir.

Bu araştırma sonuçlarına göre; 1934 yılı Türkiye'si milli gelirinin hacmi, bugünkü fiyatlar genel düzeyi esas alındığında, yaklaşık on kat daha düşük ve adam başına geliri ise yaklaşık bugünkünün beşte biri olarak hesaplanmaktadır. Bu karşılaştırma için ele alınan yıllar 2007 ve 1934 yıllarıdır. Altın para cinsinden ele alınırsa (1923-1938) döneminde adambaşına gelirin yaklaşık sabit kaldığı veya hafifce azaldığı tahmin edilmektedir. Nitekim 1923'te  $(75,7/7,07 =)10,71$  altın lira olan adambaşına gelir, 1938'de  $(88/11.15 =)9,99$  altın lira olmuştur. Dolayısıyla bu dönemdeki milli gelir artışlarının, altın para üzerinden hesaplandığında; sadece nüfus artışını karşılamaya yetmediği ve % 6,7 kadar azaldığı tahmin edilebilir.

(Çizelge: Ek 1/1)

**1923-1938 Yılları Arasında Fert Başına Milli Gelir: Altın Lira, TL ve YTL Olarak**

Yıllar	Altın Lira'nın TL Değeri	Fert Başına Milli Gelir \$ olarak	Fert Başına Milli Gelir Cari Fiyatlarla (TL olarak)	Fert Başına Milli Gelir (Altın Lira) olarak	2007 Fiyatları ile Fert Başına Milli Gelir (YTL olarak)	2007 Yılı Fert Başına Milli Geliri % si
1923	7,07	45	75,7	10,71	2.056	% 27,71
1924	8,15	50	93,8	11,51	2.209	% 29,77
1925	8,12	64	116,4	14,35	2.755	% 37,13
1926	8,09	65	123,4	15,25	2.928	% 39,46
1927	8,26	56	107,8	13,05	2.506	% 33,77
1928	8,30	60	117,1	14,11	2.709	% 36,51
1929	8,74	71	145,6	16,66	3.199	% 43,11
1930	9,17	52	108,7	11,85	2.275	% 30,66
1931	9,19	45	93,7	10,20	1.958	% 26,38
1932	9,29	37	77,2	8,31	1.596	% 21,51
1933	9,27	44	73,7	7,95	1.526	% 20,56
1934	9,25	58	76,9	8,31	1.596	% 21,51
1935	9,4	64	81,1	8,63	1.657	% 22,33
1936	9,73	82	103,1	10,60	2.035	% 27,43
1937	10,53	86	108,0	10,26	1.970	% 26,55
1938	11,15	88	111,4	9,99	1.918	% 25,84

**Kaynak:** Bulutay-Tezel- Yıldırım, *op.cit.*,s.120 /A

E. Pakdemirli, *op. cit.*,s..16 ve s.94.

Altın para ile adambaşına gelirde tespit edilen azalma; yine de milli gelir hesaplarının doğruluğu ölçüsünde geçerlidir. Oysa Bulutay-Tezel-Yıldırım'ın Milli Gelir Hesaplarına göre 1923-1938 döneminde GSMH (1948 fiyatları ile)  $8.858,4/3.240,1 = 2,73$  oranında ve adambaşına gelir ise  $501,7/232,8 = 2,16$  oranında artmış gözükmektedir. Hemen ifade edelim bu sonuçlar ise hızlı bir kalkınmayı ifade etmektedir: Buna göre GSMH % 7 ve adam başına gelir % 5 civarında büyümüştür.

Altın para ile adambaşına gelirdeki düşme doğru bir tespit sayılsa bile; ya muhtemelen Devrimin ve Cumhuriyet'in daha sonraki dönemlerdeki

kalkınma hamleleri için bir alt yapı hazırlığı düşünülebilir. Veya bu hesaplamalar, verilerin yanlışlığı nedeniyle yanıltıcı sonuçlar vermektedir. Nihayet hesaplama yönteminde bir yanlışlık olabilir. Ancak bu araştırmada kullanılan altın lira fiyatları; -1923 yılında 1 Altın Lira = 7,07 TL ve 1938'de 1 Altın Lira = 11,15 TL- altın piyasasından alınan fiyatlardır ve dolayısıyla bir gerçeği yansıtmaktadırlar.

Şimdi bu hesaplamayı nasıl yaptığımızı açıklayalım.

Örneğin 1923 yılı için:

(1923 adambaşına geliri cari fiy. /1923 altın lira fiyatı) = 1923 altın lira olarak gelir

$75,7/7,07 = 10,71$  Altın Lira olarak, 1923 yılı adambaşına geliri

$10,71 \times 192$  (Altın Lira'nın 3 .09. 2007 tarihindeki rayici) = 2056 YTL  
(1923 yılı adam başına geliri 2007 fiy.)

$2.056 /7.420$  (2007 yılı fert başına geliri YTL) = % 27,71 (2007 yılı adam başına gelirinin % si olarak)

Diğer yıllar da aynı yöntemle hesaplanmıştır. Böyle bir çalışmayı yapmanın nedeni TL'nin buhran dolayısıyla iç ve dış değerinin düşmesinden serileri arıtmaya çalışmak ve 2007 yılı adambaşına geliri ile bir karşılaştırma olanağını elde etmektir. Hesaplamalardan çıkan sonuç altınpara türünden adambaşına gelir 1923-1938 döneminde % 6,7 civarında düşmüş olduğudur. Bu sonuca seri başı ve sonu adambaşı gelirlerini oranlayarak vardık:

$(2.056 - 1.918) = 138 / 2056 = \% 6,7$  veya

$(10,71 - 9,99) = 0,72 / 10,71 = \% 6,7$

1934 yılı ile 2007 yılını karşılaştırdığımızda adam başına gelirin yaklaşık beştebir ve Milli gelirin ise yaklaşık on kat artmış olduğunu söyleyebiliriz. (5 kat gelir artmış + 4,8 kat nüfus artmış ~) 10 kat milli gelirin artmış olduğuna hükmedebiliriz. 1923 -1938 arasında nüfusun % 26 nispetinde artması, fert başına gelir % 6,7 civarında düşmesine rağmen, milli gelirin de % 20 civarında arttığına hükmedebiliriz. Bu yaklaşık GSMH'nin %1 civarındaki bir büyüme hızına tekabül eder.

Burada altın lirayı birim olarak kullanmamızın yararı piyasalarda her yıl ortalaması olarak tescil edilen ve serbest piyasa koşullarında ve dünya ölçeğinde oluşan bir fiyat olmasıdır. Dolayısıyla fiyat ve kur hareketlerinden

etkilenmemesidir. Ancak altın lira cinsinden yapılan bu hesaplamanın zaafı altının değerindeki dalgalanmalardan etkilenebilmesidir. Özellikle II. Dünya Savaşı'nın yaklaştığı dönemde altının fiyatında yapay bir artış olması muhtemeldir.

Bu seriden çıkartılan bir sonuç 2007 yılı itibariyle, 1934 yılına bakışla altın para türünden adambaşına gelirin yaklaşık beş kat daha fazla olduğudur. Bu durum aynı zamanda ülkemizde ömür bekleyişinin de iki katından fazla uzaması ile örtüşmekte yani sağlaması da doğru çıkmaktadır. Bu yöntemin sadece bir kontrol ve mukayese elde etme metodundan başka bir iddiası yoktur. Ancak Bulutay-Tezel- Yıldırım verilerinden yaklaşık GSMH'nın % 8,5'inin yatırıldığı bir dönemde aynı seriye dayanan Pakdemirli'nin verdiği ortalama büyüme hızının % 7,9 civarında bulunmasıdır. Nereden ise yatırımların GSMH içindeki payı ve büyüme hızı birbirlerine eşit çıkmaktadır. Ayrıca cari fiyatlarla düşen milli gelir sabit fiyatlarla (1948) hızla artmaktadır. Fiyatların, istihdamın ve ihracatın düştüğü bir buhran döneminde hızlı büyüme olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca bu dönemde % 18,2, % 21,6, % 16 ve % 23,2 lik yıllık büyüme hızları hesaplanmıştır. Ayrıca Milli Gelir Hesaplamalarının veya adambaşına milli gelir artışlarının sağlaması niteliğinde olan insan ömrü bekleyişi neden yaklaşık sabit kalmıştır? Bütün bunlar izaha muhtaçtır.

Ancak bu kontrol araştırmasının da iki önemli sakıncası vardır: Birincisi bu çalışma da bir ayağı ile aynı milli gelir hesaplarına dayanmaktadır. İkincisi, özellikle kısa dönemde altının değerindeki dalgalanmalardan etkilenebilmektedir.

## KAYNAKÇA

AĞRALI, Fuat, *Kemalist Rejimdeki Malî Islahat*, Maliye Mecmuası, Cilt 1, s.1, (1937), ss.5-12.

AHMET MUHTAR Bey, “Âşar’ın İlgası Hakkında Kanun”, *TBMM Tutanak Dergisi*, c.14., 15.2.1925.ss. 6-8.

AKALIN, Güneri, *KİT’ler ve Özelleştirilmeleri*, Ankara, Gazi Yayınevi, 2004.

AKALIN, Güneri, *Türkiye’de Ekonomi Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, Ankara, 2002.

AKALIN, Güneri, *Tarımımızın Sosyo-Ekonomik Yapısı, Vergileme ve Gelişme*, Ankara, SBF, 1975.

AKALIN, Güneri, “21 Yüzyılda Piyasa Uyumlu Türk Vergi Sistemi Stratejisi Nasıl Olmalıdır?” (Tebliğ) , *Türkiye İktisat Kongresi*, İzmir, 5-9 Mayıs 2004.

ALİ İKTİSAT MECLİSİ, *1928 Yılı Raporları*, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1929.

AREN Sadun, “İktisadi Kalkınmayı Sınırlandırıcı Rolü Bakımından Ziraat”, *SBF Dergisi*, cilt xviii,Eylül-Aralık 1963,, No. 3-4, ss. 1-20.

“Âşarın Kaldırılması Hakkında Kanun”, *TBMM Zabıt Ceridesi*,17.2.1925, ss. 6-26.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, *Nutuk*, İstanbul, Mavi Yelken,2005.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, “TBMM’ni 1937 Toplantı Yılı Açış Konuşması”, *Tan*, 15.11.1937.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, “Beşinci Dönem Dördüncü Toplantı Yılıni Açarken”, *TBMM Tutanak Dergisi*, 1 Kasım 1938.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, "TBMM Açış Konuşması:1 Mart 1922”, *Söylev ve Demeçler*, Ankara, TITE, 1961, ss. 236-260.

ATATÜRK Mustafa Kemal, “1923 Türkiye İktisat Kongresi’ni Açış Konuşması”, *Türkiye İktisat Kongresi* (Ed: A.G.Ökçün), Ankara, 1968.,ss.243-256.

ATATÜRK, Mustafa Kemal, “TBMM’nin Üçüncü Dönem İkinci Toplantı Yılıni Açış Konuşması”,1 Kasım 1928, *Söylev ve Demeçler*, ss.373-378.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, “İkinci Dönem, İkinci Toplantı Yılıni Açış Konuşması: 1 Mart 1924”, *Söylev ve Demeçler*, TITE, 1982,ss.350-355.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal, “TBMM Dördüncü Toplantı Yılına Açarken: 1 Mart 1923”, (Ed. N.Arsan), Ankara, TITE,1961,ss.300-328.

ATATÜRK, Gazi Mustafa Kemal- A.İNAN, *Medeni Bilgiler*, İstanbul, Örgün,2003.

ATAY, Falih Rıfki, *Çankaya*, İstanbul, Cumhuriyet Yayını, 1969.

AYNÎZADE,Hasan Tahsin, *İlmi Mali*, İstanbul, Kanaat Kütüphanesi, 1933.

BAŞAR, A.Hamdi, *Davalarımız*, İstanbul, 1943.

BAŞAR, A.Hamdi, *İktisadi Devletçilik*, İstanbul, Cumhuriyet, 1931.

BAŞAR, A.Hamdi, *Vergi Reformu ve Kalkınma Davamız*, İstanbul, Tüccar Derneği, 1947.

BAŞAR, A.Hamdi, *Atatürk'le Üç Ay: 1930'dan Sonra Türkiye*, İstanbul, Tan Matbaası, 1945.

BAŞAR, A.Hamdi, “Memleketimizde 1924 Senesi Hadisat-ı İktisadiyesine Bir Nazar” (Der: M.Koraltürk) , *A.H.Başar'dan Seçmeler*, Ankara, SPK, 1997. ss.69-82.

BAŞAR, A.H., “Yeni Kanunlar Münasebetiyle”, (Der: M.Koraltürk), *A.H.Başar'dan Seçmeler*, Ankara, SPK, 1997.,ss.83-87.

BAYAR, Celal, “Merkez Bankası Hakkında Maruzat”, (Edr: Tekeli-İlkin), *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, Ek III, Ankara, TCMB,ss.1-22.

BAYAR, Celal, “Ulusal Ekonomi ve Artırma Meselesi”, *Ülkü*, İkinci Kanun, c.x,1937,ss, 385-393.

BAYAR, Celal, “1. Bayar Hükümeti'nin Programı”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, 8 Kasım 1937, ss.,68-110.

BAYAR, Celal, “Şark Raporu Birinci: Kanunvevel 1936”, (Der: Nurşen Mazıcı)*Celal Bayar'ın Başbakanlık Dönemi, 1937-1939*, İstanbul, Der Yayınları, 1996.

BEYATLI, Yahya Kemal, “Cavid Bey”, *Edebi ve Siyasi Portreler*, Y.K.Beyatlı Enstitüsü, İstanbul, 1986, ss.141-153.

BORATAV, Korkut, “İktisat Tarihi (1908-1980)”, *Yakınçağ Türkiye Tarihi* ,(Der: S.Akşin), İstanbul, Milliyet, 2001.

BOZKURT, Mahmut Esat, “Türkiye İktisat Kongresi Konuşması”, *Türkiye İktisat Kongresi*, (Ed.A.G.Ökçün), Ankara, SBF, 1968.,ss.,257-261.

BULUTAY, T.- TEZEL,Y.- YILDIRIM, N.,*Türkiye Milli Geliri (1923-1948)*, Ankara, SBF,1974.

Büyük Larousse , Merkez Bankası, c.15,ss. 8027-8028.

CAVİT, Mehmet, *İktisat İlmi*, ( Sadeleştiren: O.Çakmak), Ankara, Liberte,2000.

CAVİT Bey, *İdama Beş Kala*, İstanbul Emre Yayınları, 1993.

CAVİT, Mehmet-İ.FAZIL(Pelin) et.al., *İstanbul İktisat Komisyonu Raporu*, İstanbul, İTO,2007.

CEBESOY, Ali Fuat, *Lozan'dan Cumhuriyet'e*, İstanbul, Temel, 2002.

*CHF Nizamnamesi ve Programı*, Ankara, TBMM Matbaası,1931.

CHF, *İktisadi Program (1930)*, Ankara, Başvekâlet Matbaası, 1930.

“Cumhuriyet Devri Maliyesi: Devlet İstikrazları”, *Maliye Mecmuası*, sene 1, c.ii,sayı 6,1937.

“Cumhuriyet Devri Maliyesi:”, *Maliye Mecmuası*, sene 1,cilt 2, sayı 5,1937, ss.3-16.

*Cumhuriyet Ansiklopedisi*, “ Merkez Bankası Kuruldu”, İstanbul, YKY,2003.

*Cumhuriyet Gazetesi*, 1929-1938.

ÇOŞAR, Nevin, *Kriz,Savaş ve Bütçe Politikası(1926-1950)*, İstanbul, Bağlam,2004.

DAHİLİYE VEKÂLETİ, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 23.03.1935 tarih ve 4119 sayılı Başvekâlet'e Yazısı.

DERİN, *Haldun,Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul, 1940.

DOĞRUEL, Fatma-DOĞRUEL, A.Suat, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, İstanbul,Tarih Vakfı, 2000.

“DP Programı”, *Türkiye'de Siyasi Partiler*, (Ed. T.Z.Tunaya), İstanbul, 1952.

DPT-SPD, *Türkiye'de Nüfus Yapısındaki Değişmeler*, DPT,1986.

ERGİN, Feridun, *Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi*, İstanbul,Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı, 1977.

FALAY, Nihat, *Maliye Tarihi*, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2000.

FRIEDMAN, Milton, *Inflation, Causes and Consequences*, Asia Publishing House, 1963.

Mr. FOSTER-Lord HOBART, “Report on Financial Conditions of Turkey”, London, *Parliamentary Papers*,1862.

GÖKALP, Ziya,”İktisadi Mucize”, *Makaleler : VII* (Haz: A.Çay:), Ankara, Kültür Bakanlığı, 1982,ss. 163-165.

GÖKALP, Ziya, “İktisadi Tekamülün Merhaleleri”, *Makaleler :VII* (Haz: A. Çay), Ankara, Kültür, Bakanlığı, 1982,ss.166-169.

GÖKALP, Ziya, “ İktisadi İnkılâp İçin Çalışmalıyız”, *Makaleler: VII* (Haz: A.Çay), Ankara, Kültür Bakanlığı, 1982, ss.170-172.

GÖKALP,Ziya, “İktisadî Adem-i Merkeziyet”, *Makaleler IX*, ( Haz: Ş. Beysanoğlu), İstanbul, Kültür Bakanlığı, 1980,ss.145-147.

GÖRGÜN, Sevim, “Atatürk Dönemi Maliye Politikası (1923-1938), *Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri*, 8-9 Haziran 1981, İstanbul, 1981, 65-85.

HAKİMİYETİ MİLLİYE, 7. Mart. 1931.

HAYEK, A. Friederich Von, “Monetary Works”, *The Constitution of Freedom*,

HAYEK, A. Friedrich Von, “Keynes Centenary Austrian Critique”, *The Essence of Hayek*, (Edr: Nishiyama-Leube),California, Hoover Institute, 1984,ss. 43-53.

Chicago, Chicago University Press, ss.324-340.

HINES, Walker, et.al., *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*, Ankara, Köyöğretmeni Basımevi, 1936.

İNAN Afet, *Vergi Bilgisi*, Devlet Matbaası, 1930.

İNÖNÜ, İsmet, *Hatıralar 2. Kitap*, Ankara, Bilgi, 1987.

İNÖNÜ, İsmet, *TBMM Konuşmaları*,TBMM Kültür Vakfı, TBMM Kültür Yayınları, 1992.

İNÖNÜ İsmet, *Defterler (1919-1973)*, c.i, İstanbul, YKY,2001.

İNÖNÜ İsmet, “Dış İşleri Bakanı Olarak Lozan Konferansı Hakkında: TBMM 23 Ağustos 1923”, *Söylevler ve Demeçler*, İstanbul , Maarif Vekâleti, 1946.ss. 32-61.

İNÖNÜ, İsmet, “Milli Para Hakkında: 12 Aralık 1929” *Söylev ve Demeçler*, İstanbul, Maarif Vekaleti, 1946,ss. 203-210.

İNÖNÜ, İsmet,”Tasarruf ve Yerli Mallar Haftası'nın Açış Söylevi”, *Konuşma, Mesaj ve Söyleşiler, 1933-1938*, (Haz: İlhan Turan), TBMM, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu, No.98, Ankara, 2003.

İNÖNÜ İsmet, “Fırkamızın Devletçilik Vasfı”, *Kadro*, cilt 2,sayı 22, Teşrinevvel-1922.,ss. 4-6.

KARAOSMANOĞLU, Yakup Kadri, *Politikada 45 Yıl*, İletişim, 1984.

KOCATÜRK, Utkan, *Atatürk'ün Fikir ve Düşünceleri*, Ankara, ATM,1999.

KOCABAŞOĞLU, Uygur, *İş Bankası Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı, 2001.

KOÇAK, Cemil (1923-1950), *Türkiye'nin Yakınçağ Tarihi (1908-1980)*, (Ed: S.Akşin), İstanbul , Milliyet, 2002,ss.127-193.

KOÇ Yıldırım, *Atatürk'ün Millileştirme ve Devletleştirmeleri, Günümüzün Özelleştirmeleri*, Ankara,Türk-İş, 2000.

KORNAI, Janos, “The Socialist Transition and State in the Ligth of Hungarian Fiscal Measures”, *AER Papers and Proceedings*, May-1992,ss. 1-20.

KÖKLÜ, Aziz, *Türkiye'de Para Meseleleri*, Ankara, MEB, Basım Evi, 1945.

KURMUŞ,Orhan, “1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler”, *ODTU-Gelişme Dergisi*, 1978, Özel Sayı, ss.183-200.

KURUÇ, Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara, Bilgi,1987.

KUYUCAK, Hazım Atıf, *Para ve Banka*, Ankara, Maarif Vekâleti, 1939.

MILL, John Stuart, *Principles of Political Economy*, London, Longmans Green, 1917.

MORF, Leon, “Rapor”, Ek. XVIII, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (Edr: Tekeli-İlkin) ,TCMB, 1997,ss.1-6.

MUSGRAVE, Richard, “Public Finance Now and Then”, *Public Finance in A Democratic Society, Collected Works*, Volume I, Newyork, Newyork University Press, 1986.

MÜLLER, Karl, Türkiye'de Nakit İstikrarı ve Bir Merkez Bankası'nın Tesisi Hakkında Mütaleaname, Başvekalet, Matbaası, 1930 (Der: Tekeli-İlkin, Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1997)

LONDON TIMES, “C.Bayar Hükümeti'nin Programı”, (Zikreden: *Tan*) 2.11.1937.

NEUMARK, Fritz, *Boğaziçine Sığınanlar*, (Çev: Ş.A.Bahadır), İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1982.

NUR, Rıza, *Milli Kıyam(Milli Mücadelenin İç Yüzü)*, İstanbul, Toker Yayınları, 1994.

NUR Rıza-GREW J.C., *Lozan Barış Konferansı'nın Perde Arkası (1922-1923)*, İstanbul, 2003.

OSCAR Lange, *Economic Planning and International Cooperation*, Cairo, Central Bank of Egypt, 1961.

OKYAR, Fethi, *Üç Devirde Bir Adam*, İstanbul, Tercüman Yayınları, 1980.

OKYAR, Fethi, *Serbest Cumhuriyet Fırkası, Nasıl Doğdu ve Nasıl Fesih Edildi?*

OKYAR, Fethi, *2. Fethi Bey Hükümeti Programı*, 27 Kasım 1924, TBMM Zabıt Ceridesi, ss.41-42.

OKYAR, Fethi, “İzmir Nutku”, *Serbest Fırka Nasıl Doğdu ve Nasıl Fesih Edildi*, İstanbul Karacan, ss. 104-109.

Osmanlı Bankası, *İbrahim Fazıl (Pelin) Bey İle Yapılan Görüşme*, Ek:X ss.1-2.(Edr: Tekeli-İlkin, TCMB, Ankara, 1997)

Osmanlı Bankası, “Not”, Nisan- Mayıs 1927, *Ek: XI*,ss.1-3 (Edr: Tekeli-İlkin, TCMB, Ankara, 1997).

OSMANLI BÜTÇELERİ (1864,1869, 1880,1897), ( Haz: Doç. Dr.E.Öner), Ankara, Maliye Bakanlığı, 2007.

OSMANLI BÜTÇELERİ,1909-1918, ( Haz:Dr.E.Öner), Ankara, Maliye Bakanlığı, 2000.

OSMANLI İMPARATORLUĞU ÇÖKÜŞ BELGELERİ: MONDROS ve SEVRES, (Haz:S.Meray- O.Olcay), Ankara, SBF, 1997.

ÖKTE, Faik, *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul, Nebioğlu, 1951.

ÖNAY, A.Şerif, “Türkiye Milli İktisadi ve Sanayi Meselesi Hakkında Bir Mütalea” ,*Uygulamaya Geçerken Devletçiliğin Oluşumu*, Ankara, ODTÜ, 1981, E.49-72.

ÖNER Erdoğan, *Mali İdare*, Ankara, Maliye Bakanlığı, 2005.

ÖZTÜRK Kazım, *Türkiye Cumhuriyeti Hükümet Programları*, İstanbul, Ak Yayınları, 1968.

PAKDEMİRLİ Ekrem, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, İstanbul, Milliyet, 1991.

PEKER, Recep, *İnkılâp Dersleri*, İstanbul, İletişim, 1984.

PEKER, Recep, *CHF Programının İzahı*, Ankara, Hakimiyeti Milliye Matbaası, 1931.

PICHARLES, J., “Türkiye'nin Vergi Rejimine Dair Umumi Mütalealar”, *Maliye Mecmuası*, sayı 1, 1937,ss.13-30.

PIGOU, A.C. *Public Finance*, London, Macmillan, 1928.

RENDA, Abdülhalik, “Bütçe Müzakereleri”, *TBMM Tutanak Dergisi*,20.2.1340, ss.172-173.

RIST, Charles, “Malî Durum ve Ödemeler Dengesi Üzerine Türkiye Cumhuriyeti’ne Rapor”, 1929 *Buhranında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları*, Ankara, ODTU,1977.

RÖPKE, Wilhem, A humane Economy: The Social Framework of The Market,(Çev: E.Henderson), Chicago, Regnery, 1960.

SAKA,Hasan, *Maliye Ders Notları*, Ankara, A. Hukuk Mektebi Talebe Cemiyeti, 1936.

SAMUELSON, Paul, Economics, Newyork, MacGrawhill, 1992.

SARÇ, Ömer Celâl, “Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları”, İstanbul, Eczacıbaşı Vakfı, 1983.

SARAÇOĞLU, Şükrü, TBMM Zabıt Ceridesi, c.v., ss.54-80.

Dr. SCHACHT Hjalmar, Türkiye’de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezi İhraç Bankası’nın Tesisi Hakkında Müteleaname, Merkez Bankası, (Ed.Tekeli-İlkin, Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, TCMB,1997. Ek.)

SMITH, Adam, *The Wealth of Nations*,London, Every Man’s Library,1912.

SUDİ, Süleyman, Defteri Muktesid,(Haz: Mehmet Ünal) Isparta,1996.

TAN, 14.11.1937

TAN, 29.10.1937.

TEKELİ.İ.-İLKİN.S., “Osmanlı Bankası Belgeleri”, *Cumhuriyet Harcı*, İstanbul, Bilgi, 2004.

TEKELİ.İ.-İLKİN.S., *Cumhuriyet Merkez Bankası*, Ankara, TCMB,1997.

TEKELİ,İ.-İLKİN, S., *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu*, Ankara, ODTÜ, 1982.

TEZEL, Yahya Sezai, *Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi (1923-1950)*, Ankara, Yurt,1982.

T.C.Dış İşleri Bakanlığı, *Türkiye’nin Politikasında 50 Yıl*, Cumhuriyetin İlk On yılı ve Balkan Paktı (1923-1934),Ankara, Dışişleri Bakanlığı, 1973.

T.C. Maliye Bakanlığı, *Genel Bütçe Kanunları, (1924-1970)*, .cilt 1, Maliye Bakanlığı, Ankara, 1992.

T.C. Maliye Bakanlığı, *2007 Bütçe Gerekçesi*, Ankara, Maliye Bakanlığı, 2006.

T.C. Maliye Bakanlığı, *Bütçe Kesin Hesap Kanunları (1924-1941)*, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1992.

THORNBURGH, Max, *An Economic Appraisal: Turkey*, Newyork, Twentieth Century Fund, 1949.

A.TOYNBEE, *Western Question in Greece and Turkey: A Study In Contact Of Civilisation*, London, Constanble, 1922.

TOYNBEE,A.-KIRKWOOD.K., *Turkey*, London, Ernest Benn, 1926.

TOPRAK, Zafer, *Türkiye’de Ekonomi ve Toplum (1908-1950) Milli İktisat-Milli Burjuvazi*, Ankara, *Tarih Vakfı*, 1982.

TOPRAK, Zafer, *Milli İktisat: 1908-1918*, Ankara, Yurt, 1982.

TÖR, Vedat Nedim, “Tartışma”, *Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, YKB Semineri, 1981,ss.221-252.

ULUSAL EKONOMİ ve ARAŞTIRMA KURUMU, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara, 1940.

Vakit Gazetesi 1930-1938.

Dr. VISSERING, G., “Rapor”, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, (Edr: Tekeli-İlkin), Ankara, TCMB,1997.

[\(10.08.2007\)](http://www.ekodialog.com)

[www.ldp.org/besimtibuk/asabi](http://www.ldp.org/besimtibuk/asabi) bozuk bir adamın portresi, (31.09.2007)

[www.Kemalistyol.com](http://www.Kemalistyol.com)/1928 Paris Borç Anlaşması.

[www.kardemir.com/tarihçe](http://www.kardemir.com/tarihçe)(21.08.2007)

YALÇIN, H.Cahit, *Siyasal Anılar*, (Der: R. Mutluay), T.İş Bankası, 1976.

YALMAN, Ahmet Emin, “Toprağa Gömülecek Sistem”, *Tan* 2.11.1937.

YAŞA Memduh, *Devlet Borçları*, Sermet Matbaası, 1965.

YAY, Turan, “Atatürk Döneminde Vergiler ve Vergi Politikası”, *Uludağ Üniversitesi, İİBF Dergisi*, c.ix, sayı 1-2, Mart-Kasım, 1988, ss.61-73.

YENİAY, İbrahim Hakkı, *Yeni Osmanlı Borç Tarihi*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1964.

YILMAZ Faruk, *Osmanlı’dan Cumhuriyete Dış Borçlar*, Ankara, Berikan, 2003.

ZURCHER, Erik Jan, *Terakki Perver Cumhuriyet Fırkası* (çev: G.C.Güven), İstanbul, İletişim, 2003.

ZURCHER, Jan Erik, *Political Opposition In the Early Turkish Republic, The Progressive Republican Party 1924-1925.*, Leiden Brill, 1991.