



## Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye

İstiklâl Yaşar VURAL\*

**Özet:** Türkiye Cumhuriyeti'nde 1923-38 döneminde uygulanan maliye politikaları iki ana döneme ayrılabilir: liberal ekonomik düşünceye ve karma ekonomi yaklaşımına dayanan politikalar. Birinci dönemde (1923-29) her ne kadar bazı devlet müdahaleleri söz konusu ise de Türkiye Cumhuriyeti liberal bir maliye politikası takip etti. Bu dönemde uygulanan maliye politikalarının temel amacı Türk vergi sisteminin modernleştirilmesi ve Türk köylüsünün durumunun iyileştirilmesidir. Bu dönemde kamu maliyesi denk bütçe-düzenli ödeme, yükümlülerin lehine vergi sisteminin iyileştirilmesi ve Türk lirası'nın istikrarını koruma ilkelerine dayanmaktadır. Karma ekonomi döneminde (1930-38) Türk sanayisini geliştirmek için aktif devlet müdahaleleri söz konusudur. Bu dönem boyunca uygulanan maliye politikalarının ana amacı Türk sanayisini geliştirmek, altyapı ve Türk ekonomisinin üretim kapasitesini iyileştirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Maliye Politikası, Karma Ekonomi Politikası, Türk Ekonomisi, Denk Bütçe

## Fiscal Policies of Atatürk's Period: From Liberal Economy to Mixed Economy

**Abstract:** Fiscal policies applied in the period of 1923-38 in the Turkish Republic can be divided into two periods: fiscal policies based on liberal economics thoughts and on mixed economic policy approach. Although there were some sort of government interventions in the first period (1923-29), the Turkish Republic pursued a liberal fiscal policy. The main aim of fiscal policies applied over this period was the modernization of the Turkish tax system and improving the economic conditions of Turkish peasantry. At this period public finance was based on the principles of balanced budget-regular payment, improving the tax system in favour of taxpayers and maintaining of Turkish Lira's stability. In the mixed economy period (1930-38) there were active government interventions in order to develop Turkish industry. The main aim of fiscal policies applied over this period was the development of Turkish industry, improving the infrastructure and the productive capacity of Turkish economy.

**Keywords:** Fiscal Policy, Mixed Economic Policy, Turkish Economy, Balanced Budget

## GİRİŞ

Dünya tarihinde görülen en şanlı mücadelelerden biri olan İstiklâl Savaşı sonrasında ilan edilen Türkiye Cumhuriyeti, bir yandan uzun yıllar süren savaşların sonucunda ortaya çıkan yıkım ve ilkel üretim teknolojisi; öte yandan, uluslararası sermayenin ve dışa bağımlılığın egemen olduğu "yarı sömürgeleşmiş toplumsal yapı"dan oluşan bir iktisadî yapıyı devralmıştır. Türkiye, Batılı ülkelerle giriştiği mücadeleler sonucunda başarısız olan,

\* Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

sürekli gerileyen, topraklarının büyük bir kısmını yitiren, beşeri sermayesini ve enerjisini tüketen ve nihayet Birinci Dünya Savaşı'nda bir imparatorluğu kaybederek istilâya uğrayan bir ülke konumundaydı. Bu süreçte sanayileşme devrimi gerçekleştirilememiş ve modern sanayi tesislerinden tamamen yoksun kalmıştır. Kapitülasyon uygulamaları, yurtiçindeki piyasalara yabancıların egemen olmasına, yabancıların zenginleşmesine ve yurtiçinde sermaye birikiminin oluşturulamamasına yol açmıştır. Modern eğitim kurumlarının kurulamaması ve süregelen savaşlar nedeniyle yeterli düzey ve kalitede beşeri sermaye birikimi elde edilememiştir. Mevcut ulaşım altyapısı yalnızca tarım ürünlerinin ihracatına yönelik merkezlere bağlanmıştır. Üstelik, Cumhuriyet yönetimi Osmanlı Devleti'nin savaşların finansmanı için aldığı borçların önemli bir kısmını üstlenmek zorunda kalmıştır.

Atatürk'ün, bu son derece zor koşullar altında, tercih ettiği ve başarıyla uygulamaya koyduğu maliye politikası uygulamaları Cumhuriyet'in ilanından günümüze dek iktisadî ve toplumsal yapıda, iktisadî politikalarda ve düşünce tarzında önemli değişiklikler meydana gelmiş olmakla birlikte günümüzde de son derece önemli bir ilham kaynağı olmaya devam etmektedir. Atatürk dönemi maliye politikası uygulamaları iki ana dönem içinde ele alınabilir. Lozan Anlaşması gereği korumacı politikaların uygulanma olanağının olmadığı, dış ticaretin komşuyu fakirleştirme politikalarıyla iyice kısıtlanmadığı ve Klâsik İktisat anlayışının tüm dünyada egemen görüşü simgelediği bir ortamda benimsenen politika, liberal iktisat politikasıdır. 1923-29 döneminde, bu çerçevede, piyasa mekanizması esas alınarak sermaye birikiminin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi düşüncesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 1929 İktisadî Krizi sonrasında sona eren "liberal" politikaların uygulandığı dönemi Keynezyen Politikaların revaç bulmaya başladığı bir konjonktürde piyasa ekonomisi temel olmak koşuluyla daha fazla devlet müdahalesinin söz konusu olduğu "karma ekonomi" (ılımlı devletçilik) politikası dönemi izlemektedir. Atatürk dönemi maliye politikası uygulamalarında zaman içinde meydana gelen değişmelerin temelinde ve Atatürk'ün çağdaş medeniyet seviyesine ulaşma hedefinin gerçekleştirilmesinde siyasî ve ideolojik bir iktisat anlayışının benimsenmesinden daha çok akılcı, kalkınmacı, bilimsel ve iktisadî bağımsızlığa önem veren bir iktisat anlayışının tercih edilmesi önemli bir rol oynamıştır. Bu çalışmada, Atatürk döneminde uygulanan maliye politikaları çeşitli boyutlarıyla ele alınmaktadır.

## II. LIBERAL İKTİSAT POLİTİKALARI DÖNEMİ: 1923-1929

Türkiye Cumhuriyeti, siyasi anlamda, Osmanlı Devleti'nin devamı niteliğinde olmayan büyük bir siyasal dönüşümü simgeler. Ancak, Yeni Türk Devleti, iktisat politikaları ve resmi iktisat görüşleri açısından, Osmanlı Devleti'nin mirasını paylaşır. İktisadi bağımsızlık olmadan siyasi

bağımsızlığın sürdürülemeyeceğine inanan yönetici kadronun bu hedefe ulaşmada izlenecek iktisat politikaları konusunda iki ana akımın etkisinde kaldığı görülmektedir (Vural, 1999:134). Bu akımlardan ilki olan serbest ticaret, tarımsal ihracata dayalı olarak uzmanlaşmayı, sanayii teşvik etmek amacıyla yabancı sermayeye kapıların açılmasını ve piyasalara devletin müdahale etmemesi gerektiğini savunmaktaydı<sup>1</sup>. İkinci akım, kalkınmanın ve sanayileşmekte olan Batılı ülkeleri yakalamanın onlar gibi sanayileşmekten geçtiğini varsayan ve sanayileşmek için korumacı politika ve önlemlerle milli bir sanayi burjuvazisi oluşturmanın gerektiğine inanan “milli iktisat” okuludur<sup>2</sup>. Milli iktisat okulunun korumacı politikalarla sanayileşmenin sağlanması yönündeki görüşleri, Lozan Anlaşması’nın gümrük politikasını Osmanlı Devleti’nin son döneminde uygulanan “liberal” dış ticaret politikasının devamını sağlayacak bir şekilde düzenlenmesini zorunlu tutması nedeniyle geri plana itilmiştir. Ancak aynı okulun, kalkınma ve sanayileşmek için devlet desteğinin ve müdahalesinin zorunlu olduğu ve bu amaçla sanayileşmede doğrudan devlet rol almıyorsa devlet desteği ile milli bir burjuvazinin yetiştirilmesi gerektiğini savunan yaklaşımı bu döneme hakim olmuştur (Boratav, 2005:40).

Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan maliye politikalarını büyük ölçüde belirleyen görüşler 15 Şubat 1923’te İzmir’de toplanan “Türkiye İktisat Kongresi” ile kararlaştırılmıştır. Osmanlı dış borçlarının altın temelinde geri ödenmesinin ve yabancılara tanınmış olan hak ve ayrıcalıkların Lozan Konferansı’nda ısrarla talep edilmesi üzerine Türkiye’nin siyasî ve iktisadî anlamda bağımsızlığını ilan etmek, ülkenin kaynaklarını belirlemek ve milletin katılımı ile belirlenecek kalkınma strateji ve politikalarını uygulamaya koymak amacıyla Atatürk tarafından toplanan Kongre’de alınan kararlar bu dönemde egemen olan liberal iktisadi felsefe ve görüşleri temsil etmektedir. İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar dört ana grupta toplanabilir (Irmak, 1992:31; Boratav, 1974:100 ve Parasız, 1998:3):

◦ *Piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve özel girişimciliğin teşviki* (özel girişimciliğin teşviki için hükümetin kredi olanakları sağlaması; eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı hizmetlerinin devletin üstlenmesini sağlayacak yasal önlemlerin alınması; ticaret ve sanayi bankalarının kurulması; büyük ticaret merkezlerinde hisse senedi ve tahvil borsalarının açılması; her yıl sergilerin açılması);

<sup>1</sup> Uluslararası burjuva yaklaşımı olarak da adlandırılan serbest ticaret akımının en önemli temsilcilerinden biri Sakızlı Ohannes Paşa; diğeri ise, Ulum-u İctimadiyye ve İctimadiyye Mecmuası’nın kurucusu ve Maliye ve Bayındırlık Bakanı olan M. Cavit Bey’dir.

<sup>2</sup> Alman tarihçi okulun milliyetçi-korumacı doktrininden etkilenen bu tez, 19. yüzyılın sonlarında Ahmet Mithat ve Musa Akyiğitzade; Meşrutiyet sonrasında ise, İktisadiyat Mecmuası ve Türk Yurdu gibi yayın organlarında Ziya Gökalp, Yusuf Akçura ve Tekin Alp tarafından temsil edilmiştir.

- *Millileştirme ve korumacı politikaların uygulanması* (yurtiçinde ihtiyaca yetecek düzeyde üretilen mal ve hammaddelerin ağır gümrük vergileriyle ithaline sınırlama getirilirken ülkede üretilmeyen ve sanayi için gerekli olan hammadde, yatırım malı, makine ve teçhizatların gümrükten muaf tutulması; koruyucu gümrük tarifelerinin kabulü; özellikle nakit ve tahvil borsaları olmak üzere kambiyo merkezlerinin millileştirilmesi; rejî idare ve yönetiminin kaldırılması; kendi limanlarımızda kabotaj hakkının tanınması);
- *Vergi sisteminin modernleştirilmesi ve vergilerin azaltılması* (aşarın kaldırılması; temettü vergisinin gelir vergisine dönüştürülmesi);
- *Çalışanlara yeni sosyal hakların tanınması* (işgücünün günde azami sekiz saat çalışması; çalışanlara haftada bir gün tatil verilmesi; iş kazasına uğrayan çalışanların hayatlarının işverenleri ve çalıştıkları kurumları tarafından güvence altına alınması; sendika hakkının sağlanması).

1923-29 döneminde uygulanan iktisat politikalarını büyük ölçüde belirleyen İzmir İktisat Kongresi'nde alınan bazı kararlar devletin doğrudan doğruya ekonomiye müdahale etmesini, teşebbüs kurmasını ve bu teşebbüsleri işletmesini gerektiren kararlar olduğu için Kongre'de benimsenen sistemin "karma ekonomik sistem" olduğu ileri sürülebilir (Parasız, 1998:3). Benzer bir biçimde, bu dönemde devletin özel sermaye birikimi lehine yaptığı çeşitli dolaysız müdahaleler göz önüne alındığında adı geçen dönemin "liberal" olarak nitelenmemesi gerektiği yönündeki görüşler de haklılık payına sahip olmaktadır (Boratav, 1977:42). Ancak, Kongre'de alınan kararlar girişimciliği ve çalışma özgürlüğünü destekleyen, tekelleşmeye izin vermeyen, iktisadi kalkınmaya katkısı olmak ve yasalara uymak kaydı ile yabancı sermayeye izin veren ve piyasaya dayalı politikaları genel olarak kabul eden kararlardır. Bu nedenle, liberal görüşlere daha fazla ağırlık veren bu kararlarının yönetim kadrosu tarafından benimsenmesi ve Lozan Anlaşması'nın liberal dış ticaret politikalarını zorunlu hale getirmesi dikkate alındığında bu dönemde uygulanan politikaların liberal politikalar olma özelliğinin daha ağır bastığı ileri sürülebilir.

#### ***A. Maliye Politikasının Dayandığı Ana İlkeler***

1923-29 döneminde uygulanan maliye politikalarının dayandığı temel ilkeler 1929'da ortaya çıkan büyük buhran öncesinde hakim görüş olan liberal iktisat anlayışına yakın ilkelerdir. Atatürk'e göre devletin yerine getirmek zorunda olduğu temel fonksiyonlar güvenlik, savunma, adalet ve diplomasi<sup>3</sup>. Atatürk'ün fikir ve telkinleri sonucunda ortaya çıkan ve üslubunu yansıtan "Medeni Bilgiler" adlı eserde bu konuda şu görüşler yer almaktadır: "... *milletin kurduğu devletin... vatandaşlara karşı mükellef*

---

<sup>3</sup> Devletin fonksiyonları ile ilgili olarak dile getirilen bu görüşler liberal iktisat anlayışı ve A. Smith'in görüşleri ile büyük bir uyum içindedir.

*olduğu vazifeleri ... ile ilgili olarak şöyle bir sıra yapılabilir: (a) Memleket içinde asayiş ve adaleti tesis ve idame ederek, vatandaşların, her nevi hürriyetlerini masun bulundurmak, (b) Harici siyaset ve diğer milletlerle münasebetleri iyi idare ederek ve dahilde her nevi müdafaa kuvvetlerini, daima hazır bulundurarak milletin istiklâlini emin ve mahfuz bulundurmak...*" (İnan, 1969:44). Tam kamusal mal ve hizmet niteliğinde olan bu fonksiyonların yanı sıra devletin müdahalede bulunabileceği diğer alanlar ise sırasıyla şunlardır: bayındırlık ve altyapı işleri (yollar, demiryolları ve nafia işleri), eğitim, sağlık ve buna benzer alanlardaki iktisadi faaliyetler (Vural, 1999:141-142)<sup>4</sup>.

Devlet, özel sektörün yetersiz olduğu durumlarda, doğal tekel piyasalarının ve ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu alanlarda, kamu yararının büyük olduğu alanlarda<sup>5</sup> ve kalkınma ve büyümeyi sağlamak amacıyla ek fonksiyonlar üstlenebilir ve iktisadi faaliyetlerde bulunabilir. Buraya kadar sıralanan alanlarda bireysel hürriyet ve teşebbüslerin kamu tarafından engellenmediği en son noktaya dek kamu girişimi söz konusu olabilir. Atatürk'e göre, demokrasilerde bireysel girişimcilik hürriyeti esastır ve ikinci grupta yer alan fonksiyonlar esasen özel sektör tarafından yerine getirilmelidir. "*O halde demokrasi esasına müstenit bir devlet, ...bir iktisadi teşkilat sistemi değildir. Bunun için bu sahalara ait işlere, devletin karışması, bütün bu mahiyetteki işleri fertlere veya fertlerden mürekkep şirketlere bırakması mümkündür. ...Bu sahadaki işleri, fertlere veya şirketlere tamamen bırakabilmek için bu işlerin, devlet müdahalesi ve muaveneti olmadığı halde, devleti esas vazifelerini ifada müşkülata uğratmayacağına emin olmak lazımdır*" (Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü,1961). Başka bir ifadeyle, devletin asıl işlevleri (savunma, güvenlik, adalet ve diplomasi) dışında kalan alanlarda özel sektör yeterli bilgi, tecrübe, sermaye ve olanağa sahipse ikinci grupta yer alan işlevleri özel sektör üstlenmelidir ve devletin asli işlevlerini yerine getirmesini zora sokmayacak kadar başarılı olduğu sürece bu işlevini sürdürmelidir.

<sup>4</sup> Atatürk'ün devletin iş ve fonksiyonları ile ilgili olarak yaptığı sıralama birçok TBMM açılış konuşmasında da yer almaktadır. Bu konudaki görüşlerini 13 Ağustos 1923'teki konuşmasında şu şekilde ifade etmektedir: "*...Hükümetin hikmet-i vücudu memleketin asayişini, milletin huzur ve rahatını temin eylemektir*". Ayrıntılı bilgi için bkz. Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü (1961), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I*, Ankara: Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, s.319.

<sup>5</sup> "...daimi bir hususi vasıf gösteren iktisadi bir işi devlet üzerine alabilir. Meselâ, bir iş ki büyük ve muntazam bir idareyi icap ettirir... veyahut umumi bir ihtiyaca tekabül eder, o işi devlet üzerine alabilir. Madenlerin, ormanların, kanalların, demiryollarının, deniz seyrisifer şirketlerinin devlet tarafından idaresi...kezalik su, gaz, elektrik ve saireye ait işlerin mahalli idareler tarafından yapılması, yukarıda izah ettiğimiz neviden işlerdir.", bkz. Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü (1961), *Atatürk'ün Söylev...a.g.e.*

1923-29 döneminde uygulanan maliye politikalarının dayandığı ikinci ana ilke klâsik (liberal) iktisat yaklaşımının da ana ilkelerinden biri olan ve "altın kural" olarak adlandırılan ilkedir. Bu ilkeye göre devlet bütçesi denk olmalı ve yatırımların finansmanı dışında kesinlikle borçlanılmamalıdır. Atatürk bu konudaki görüşlerini şu şekilde dile getirmektedir: "*Bugünkü mücahedatımızın gayesi istiklâl-i tamdır. İstiklâliyetin tamamiyeti ise ancak istiklâl-i malî ile mümkündür. Bir devletim maliyesi istiklâlden mahrum olunca o devletin bütün şubat-ı hayatiyesinde istiklâl mefluctur. Çünkü her uzv-u devlet ancak kuvve-i maliye ile yaşar. İstiklâl-i malînin mahfuziyeti için şart-ı evvel bütçenin bünye-i iktisadiye ile mütenasip ve mütevazın olmasıdır...*" (Öztürk, 1969).

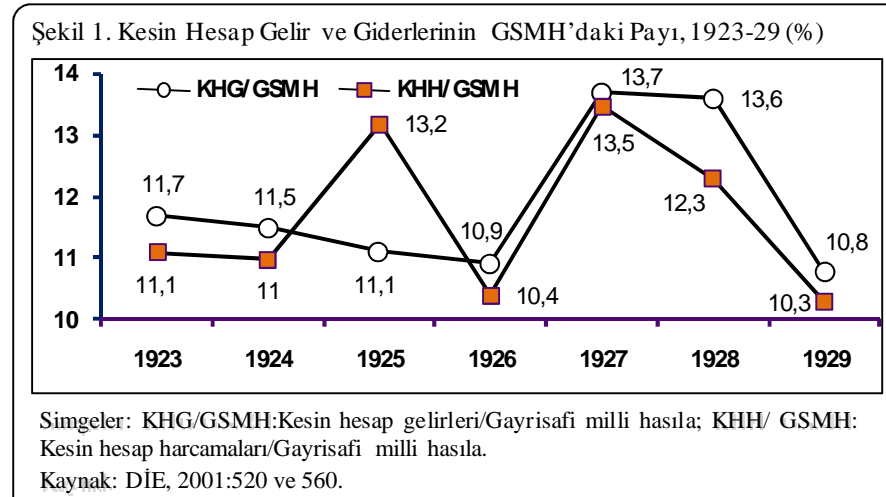
### **B. Bütçe Politikası**

Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan bütçe politikaları, liberal iktisat politikaları, kapitülasyon uygulamaları sonucu ortaya çıkan yarı sömürge yapının meydana getirdiği sorunlar ve yeni dönemde takip edilmeye başlanan tam bağımsızlığı (siyasi ve ekonomik bağımsızlık) hedefleyen politikaların etkisiyle oluşmuştur. Ekonomik bağımsızlığın sağlanması hedefi doğrultusunda girişimciliğin ve sanayinin mali disiplin (altın kural) bozulmadan teşvik edilmesi amaçlanmıştır (Konukman, 2003:30). İç istikrar bütçe dengeliği ve kontrollü para arzı, dış istikrar (ödemeler bilançosu dengesi) ise sabit döviz kuru ile sağlanmaya çalışılarak dönem boyunca mali disipline sadık kalınmıştır.

Cumhuriyet'in ilk bütçelerinde bütçe ilkelerine azami ölçüde uyulmaya çalışıldığı ve bütçenin mali disiplini sağlamada etkin bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir. İstiklâl Savaşı yıllarına ait bütçeler mali yılsonunda kabul edilip yürürlüğe girmişlerdir. Başka bir deyişle, bu yıllarda yapılan harcamalar yıl sonunda avans kanunlarındaki ödeneklerden mahsup edilmiştir (Türk, 1982:11). Yeni Türk Devleti'nin, modern anlamda, ilk bütçesi olan 1924 bütçesi mali yıl başlamadan gelir ve giderlerin tahmin edilmesine dayanan bir bütçedir (tahmin ilkesi). Bu tarihten sonraki tüm bütçe uygulamalarında, bütçedeki gelir ve giderlerin sınırlı bir zaman dilimi için uygulanması (tahdit ilkesi), bütçedeki gelir ve giderlerin birbirine denk olması (tevzin ilkesi) ve bütçenin uygulamaya girmeden önce parlamento tarafından onaylanması (tasdik ilkesi) gibi belli başlı bütçe ilkelerine uygun modern bütçeler hazırlanmaya çalışılmıştır. Kamu bütçelerini disiplin altına almak ve ülkemizde modern bütçe uygulamalarını yaygınlaştırmak açısından kaydedilen önemli bir gelişme 1927'de Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun günün ihtiyaçlarına uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesidir. Klasik bütçeleme ilkeleri arasında yer alan önceden izin alma, yıllık olma, genellik, adem-i tahsis vb. gibi ilkeleri içeren bu kanun son yıllara kadar yürürlükte kalmıştır.

## 1. Bütçenin Milli Gelirdeki Payı

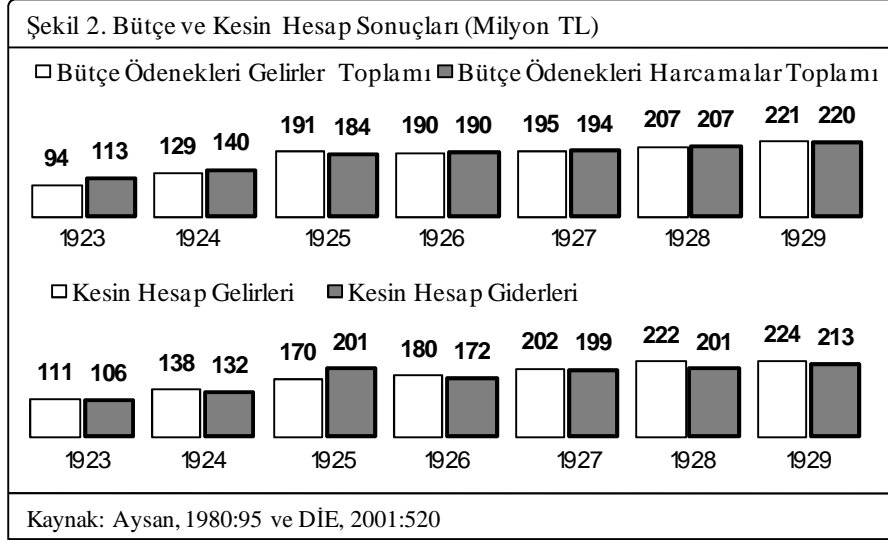
Kesin hesap rakamları dikkate alındığında hem gelir hem de gider bazında bütçenin gayri safi milli hasıla (GSMH)'daki payında, nominal değerlerle, belirli bir artış olduğu görülmektedir (Şekil 1). Kesin hesap giderleri göz önüne alındığında bu eğilimi bozan iki yıl bulunmaktadır. 1926 yılında kesin hesap gelirleri/GSMH oranının % 10,4 çıkmasının ana nedeni Aşar Vergisi'nin kaldırılması iken 1929 yılında bu oranın % 10,3'e gerilemesinin nedeni ise "büyük buhran" nedeniyle ortaya çıkan durgunluk gibi görünmektedir. Kesin hesap gelirlerinin GSMH'daki payı göz önüne alındığında da bu iki olayın benzer etkiler ortaya koyduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, hükümetin mali disiplini bozmamaya büyük bir özen gösterdiğini ve bu amaçla gelirlerinde azalmanın gerçekleştiği yıllarda harcamalarını buna paralel olarak kısıtığını ortaya koymaktadır.



## 2. Denk Bütçe, Düzgün Ödeme İlkesi

Savaş koşulları nedeniyle bütçe tahminlerinin yapılamadığı ve kamu harcamalarının hükümete verilen yetkilerle düzenlendiği 1920-23 yılları arasında kalan dört yılın bütçe uygulamaları bir yana bırakılırsa (1923 yılında da bütçe fazla vermiştir) hem bütçe tahminleri hem de kesin hesaplar açısından denk bütçe (altın kural) ilkesine uyulduğu söylenebilir. Bütçe gider toplamının % 8'i (11 milyon TL) oranında bir açıkla tahmin edilen 1924 bütçesinin dışında kalan beş bütçeden ikisi denk, kalan ikisi ise fazla verecek şekilde tahmin edilmiştir (Şekil 2). Aşarın kaldırılması sonucu kamu gelirlerinde meydana gelen azalmadan dolayı 1925 yılında, kesin hesaplar dikkate alındığında, bütçe % 15,5 (31 milyon TL) açık vermiştir. Ancak

İlgili dönemde geriye kalan tüm yıllarda kesin hesaplar dikkate alındığında bütçenin fazla verdiği görülmektedir.



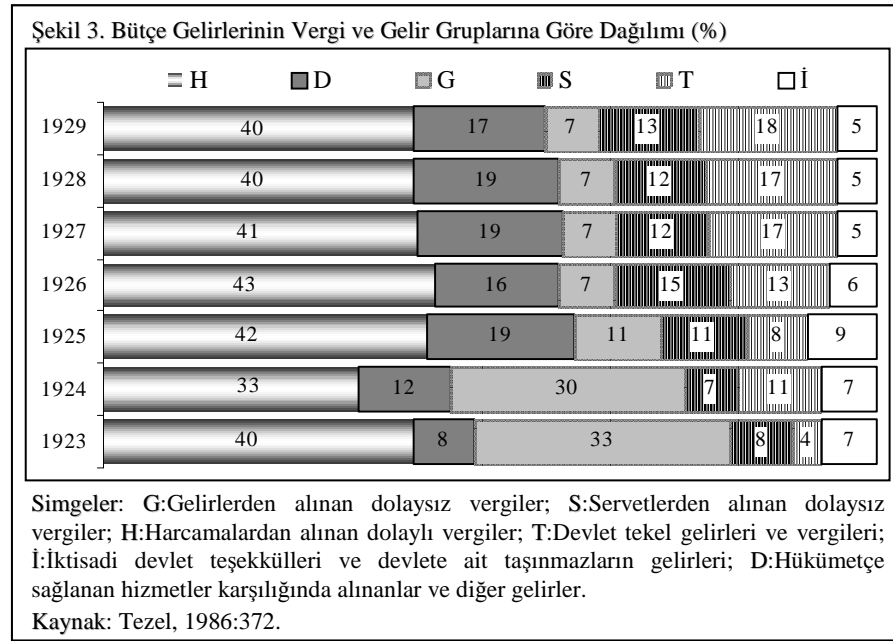
Bütçe ödenekleri ve kesin hesapların sonuçları, gerçekçi bütçelerin hazırlandığını; bütçe uygulamalarında "samimilik" ilkesine uyulduğunu; kambiyo kısıtlamalarının oldukça düşük bir düzeyde olduğu, para basma yetkisinin yabancılarda olduğu ve para politikasını belirleyecek bir merkez bankasının bile olmadığı koşullarda denk bütçe politikasının iç istikrarın sağlanmasında hemen hemen tek ve etkili bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir (Vural, 1999:143). Başka bir deyişle, 1923-29 döneminde Türk Hükümeti "denk bütçe-düzen ödeme" ilkesini büyük bir özenle uygulamıştır. Dönem boyunca bazı yıllar giderleri Maliye Bakanlığı bütçe giderlerini aşan Düyun-u Umumiye İdaresi'nin varlığını sürdürüyor olması (Türk, 1982:12) ve Lozan Anlaşması ile Yeni Türk Devleti'ne Osmanlı'dan kalan 85,6 milyon altın liralık dış borcun mevcudiyeti mali bağımsızlığını kazanmak isteyen hükümetlerin bu ilkeyi hayata geçirmek için büyük bir çaba sarf etmesine yol açmıştır. Yeni Türk Devleti'ni kuran kadro, bu amaç doğrultusunda, bu ilkeyi 1950'li yıllara kadar titizlikle uygulamaya devam etmiştir.

### 3. Bütçe Gelir ve Giderlerinin Dağılımı

Devlet giderlerinin normal bütçe gelirleriyle (borçlanma hariç bütçe gelirleriyle) karşılanması gerektiği yönündeki klâsik iktisat anlayışına paralel bir biçimde yeni borçlanmaya gitmeden bütçe dengliği sağlanmaya çalışılmıştır. Dönem boyunca, aşarın kaldırılması nedeniyle ortaya çıkan



1925 bütçe açığı, bütçede görünmeyen hazine işlemleriyle ve özellikle bankalardan alınan kredilerle kapatılmıştır (Tezel, 1986:379). 1926-1929 yılları arasında merkezi bütçeden diğer devlet kuruluşlarına yapılan aktarmalar ve devlet borçlarıyla ilgili anapara ve faiz ödemeleri hariç tutulduğunda gerçekleşen merkezi bütçe harcamalarının fonksiyonel dağılımı şu şekildedir (Tezel, 1986:381 ve Vural, 1999:144): savunma giderleri<sup>6</sup> (%37,2), yönetim giderleri<sup>7</sup> (% 24,5), bayındırlık giderleri (% 15,2), genel toplum hizmetleri<sup>8</sup> (% 12), eğitim giderleri (% 4,5), sağlık giderleri (% 2) ve tarımla ilgili giderler (% 1).



Dönem boyunca vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranının % 70-85 arasında değiştiği görülmektedir (Şekil 3). Bu nedenle, kamusal mal ve hizmet üretiminin ilke olarak vergi gelirleriyle finanse edildiği rahatlıkla söylenebilir. Vergi gelirlerinin hemen ardından inhisar (mali tekeller) gelirleri gelmektedir. Mali tekel gelirleri, nüfusun büyük bir kısmının kırsal kesimde yaşadığı dikkate alınır, büyük ölçüde kırsal kesimde yaşayanların tükettiği tuz, tütün, şeker gibi temel tüketim mallarının satışından elde

<sup>6</sup> Bu grupta, Milli Savunma Bakanlığı ve bakanlığa bağlı kuvvet komutanlıkları, Harita Genel Müdürlüğü ve Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü yer almaktadır.

<sup>7</sup> Bu grupta, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları bulunmaktadır.

<sup>8</sup> Bu grupta, Danıştay, Yargıtay, Adalet Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Komutanlığı, Basın Yayın Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Toprak ve İskân Genel Müdürlüğü yer almaktadır.

edilmekteydi. Mali tekellerin konmasının nedeni ise aşarın 1925 yılında kaldırılmasının ardından ortaya çıkan boşluğun doldurulmak zorunda kalınmasıdır. Dolayısıyla kırsal kesimde yaşayanları (tarımdan geçinenleri) Aşar Vergisi'nin yükünden kurtarmak için Aşar kaldırılmış; ancak, ortaya çıkan vergi geliri kaybı yine bu kesime yüklenen mali tekeller ile telafi edilmek zorunda kalınmıştır. Mali yükün adil olmayan bir biçimde dağıtılmasına yol açan mali tekel gibi gelir kaynaklarına başvurulması modern bir vergicilik anlayışı açısından savunulamaz; ancak, bu türden gelir kaynaklarına başvurulması bütçenin denk bağlanabilmesini sağlamış ve iç istikrarın büyük ölçüde muhafaza edilmesine neden olmuştur (Konukman, 2003:34).

### ***C. Vergi Politikası***

Yeni Türk Devleti'nin kurulduğu yıllarda, Osmanlı'dan kalan vergi sistemi büyük ölçüde tarıma dayalı vergilerden oluşmaktaydı. Dolaysız vergiler grubu içinde bina ve arazi vergileri, temettü vergisi, hayvanlar (ağnam) vergisi, Aşar ve madenlerden alınan vergiler yer alırken tömbeki bayilerinden alınan vergiler, gemi harçları, sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri ile gümrük vergileri dolaylı vergiler grubunu oluşturmaktaydı (Türk, 1981:336). Araziden sağlanan tarımsal ürünler üzerinden genellikle onda bir oranında aynî olarak alınan bir vergi olan Aşar en önemli dolaysız vergilerden biriydi. Ancak aşar vergisi, mültezimler aracılığı ile toplanması nedeniyle tarımsal üretimin artmasına engel oluşturan bir vergi konumundaydı. Yeni Türk Devleti, iltizam usulünün devlet gelirlerini azaltması, mültezimlerin yanlış uygulamalarının huzursuzluğa yol açması ve tarım sektöründe çalışan köylü kesiminin gelir seviyesinin artırılması ile geniş halk yığınlarının yönetime katılımının sağlanmasının amaçlanması gibi nedenlerle, adaletsiz bir vergi haline gelen bu vergiyi, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda, 1925'te, yürürlükten kaldırmıştır.

Genel bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak dörtte birini karşılayan bu verginin kaldırılması sonucunda oluşan gelir kaybını ve ortaya çıkan boşluğu doldurmak için bir dizi düzenleme gerçekleştirildi. Bu çerçevede, toplam bütçe gelirlerinin çok küçük bir kısmını (% 1-2) karşılayan, vergi tarhiyatı kârine usulüne göre belirlenen, götürü usule dayanan, gelir esnekliğinden yoksun ve matrahi donmuş bir vergi olan *temettü vergisi* kaldırıldı (Türk, 1981:340). Bu verginin kaldırılmasından sonra hasılatı bol bir vergiyle gittikçe artan kamu giderlerini karşılamak ve vergi sistemini modernleştirmek amacıyla 1926 yılında *kazanç vergisi* kabul edildi. Kazanç Vergisi'nin konusunu şahıs ve sermaye şirketlerinin kazançları; genel, katma ve özerk bütçeli daire ve kurumlar ile ticari amaç güdüp kamu yararına çalışan derneklerin kazançları ve gerçek kişilerin ticarî, sınaî, serbest meslek

kazançları; ücret gelirleri ve arızî kazançlar oluşturmaktaydı. Uygulamanın başlangıcında geniş tutulması nedeniyle başarısız olan beyan usulü, bir yıl sonra, sadece şirketler için zorunlu hale getirildi ve geriye kalan yükümlüler karine ve götürü usule göre vergilendirilmeye başlandı. Ancak vergi kanununun bazı hükümlerinin belirsiz olması, kimin yükümlü olduğunun açıkça bilinmemesi, vergi denetimine ait hükümlerin yetersizliği ve beyan usulünün yükümlülerin zarar bildirmesi halinde vergilendirme dışında kalmalarına neden olması götürü ve karine usulüne göre kazanç vergisi ödeyenlerin daha fazla vergi ödemesine yol açmıştır. Ortaya çıkan bu sorunları çözmek amacıyla, 1935 yılında, vergi güvenlik tedbiri olarak beyannameli yükümlüler için asgari yükümlülük uygulamasına gidilmişse de vergi sistemini modernleştirmeyi hedefleyen kazanç vergisi uygulaması başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Türk, 1981:341).

Aşarın kaldırılması sonucu kamu gelirlerinde meydana gelen azalmayı karşılamak için mevcut vergilerden bazılarında değişiklik yapılırken Kazanç Vergisi de dâhil olmak üzere bazı yeni vergiler uygulamaya konuldu (Vural, 1999:137). Bu amaçla, Osmanlı'nın son yıllarında genel bütçe gelirleri içindeki payı % 10 olan Arazi Vergisi'nin oranı eskiden Aşara tabi olan arazilerde % 48'e yükseltildi. Gelir kaybını gidermek için uygulamaya konulan bir diğer vergi de her türlü iktisadî ve ticarî faaliyetleri her aşamada vergilendiren ve 1926 yılında yürürlüğe konulan şelale tipindeki *muamele vergisi* (umumi istihlak vergisi)'dir. Genel tüketimin yanı sıra özel eğlence ve tüketimin de vergilendirildiği bu verginin oranı % 2,5 idi. Ancak iyi bir muhasebe ve kayıt sistemi ile etkin bir vergi idaresini gerektiren bu vergi o yıllarda gerekli şartların oluşmaması nedeniyle 1927 yılında yürürlükten kaldırıldı ve *ikinci muamele vergisi* yürürlüğe konuldu. Küçük imalatçılar ve ihracata da uygulanan bu vergi, sanayileşmiş ülkelerde 1950'li yılların ortalarından itibaren uygulanmaya başlanacak olan katma değer vergisi niteliğindeki vergi uygulamaların ilk örneğidir (Türk, 1981:349). Ancak, 1928 ve 1929 yılları vergi hasılatı içindeki payı % 10 civarında olan bu vergi, vergiye tabi satış işlemlerini azaltması, ihracatı ve küçük imalatçıları olumsuz yönde etkilemesi nedeniyle başarılı olamadı ve sonraki yıllarda yapılan değişiklikler ile katma değer vergisi olma niteliğini de yitirdi (Varcan, 1987:34). Aşarın kaldırılmasının etkisini azaltmak amacıyla devreye konulan vergisel uygulamalardan biri de Aşar'ın kaldırılmasından bir süre önce devreye alınan *yol vergisi*'dir. Önemli tarım merkezlerinin ulusal ve uluslararası piyasalara açılmasında ve sermaye birikiminin sağlanmasında belirgin bir rolü olan karayolu yapım faaliyetlerini hızlandırması açısından olumlu katkıları olsa da yol vergisi modern bir vergi uygulaması olarak nitelenemez. Zira bu vergi ile 18-60 yaş arasındaki tüm erkeklere ya yol inşaatında birkaç gün çalışmak veya emeğin bedelini nakden ödemek yükümlülüğü getirilmekteydi (Parasız, 1998:14). Cumhuriyetin karayolu şebekesinin genişlemesine katkısı olan Yol

Vergisi'nin olumsuz etkisini en çok nakden ödeme yapamadığı için fiilen çalışan köylüler hissetmişlerdir (Keyder, 1993: 42).

Vergi sisteminin modernleştirilmesi çabaları sonucunda 1926'da yürürlüğe konulan vergilerin en önemlilerinden biri *veraset ve intikal vergisi*'dir. Menkul mallardan terekenin tahriri sırasında alınan *tereke tahrir harcı* ile gayrimenkullerden intikal muamelesinin yapıldığı sırada alınan *intikal harcı* kaldırılarak yürürlüğe konulan ve her türlü ivazsız intikallerin vergilendirilmesine olanak tanıyan Veraset ve İntikal Vergisi servetlerin vergilendirilmesinde önemli bir aşamayı simgelemektedir.

Aşarın kaldırıldığı ve Lozan Anlaşması hükümleri gereğince beş yıl (1923-29) boyunca tarifeleri yükseltme yetkisinin hükümetlerden alındığı bir ortamda vergi politikasında yukarıda sıralanan radikal değişimlere gidilmesi denk bütçe ilkesinin uygulanmasını mümkün kılmış ve iç istikrarın altın kural doğrultusunda sürdürülebilmesini sağlamıştır.

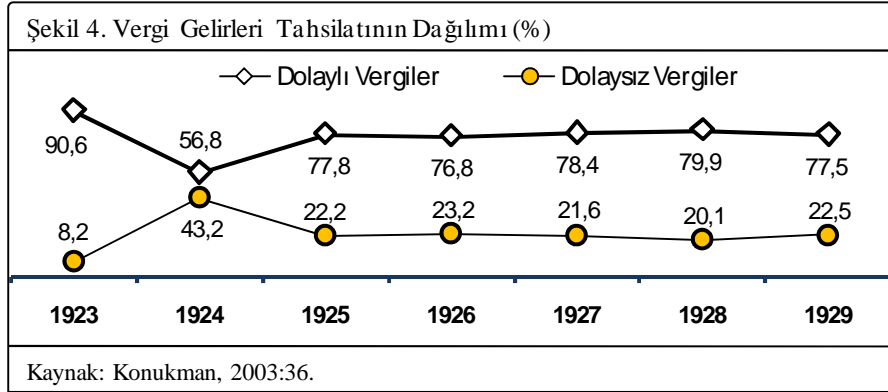
### **1.Aşarın Kaldırılmasının Tarım Sektörü Üzerindeki Etkisi**

Aşar Vergisi uygulaması, mültezimlerin payını istemek için fiyatların değişmesini beklemeleri nedeniyle ürünlerin bir kısmının tarlada çürüyüp yok olmasına neden olmaktadır. Bu verginin ortadan kaldırılması bu türden olumsuzlukların oluşmasını engellemiş; çiftçilerin bir kısmının geçimlik üretimden pazar için artık üretme aşamasına geçmesine ve tarımsal üretimin artmasına katkı sağlamıştır (Keyder, 1993:43). Aşarın kalkması sonucu oluşan vergi kayıplarını telafi etmek için arazi vergilerinin ve ağnam (canlı hayvan) vergisinin oranlarında yapılan artışlar nedeniyle vergi yükünde meydana gelen yükselme 1923-29 döneminde fiyatlar genel seviyesinde oluşan artış (ve dolayısıyla tarımsal ürün fiyatlarındaki artış) sonucu gerçek anlamda düştüğü için vergisel değişikliklerin köylü ve tarım kesimi için olumsuz etkiler oluşturmadığı söylenebilir.

### **2.Vergilemede Adalet**

Cumhuriyetin ilk yıllarında dolaysız vergiler, arazi ve bina vergisinden, sayım vergisinden (ağnam vergisi 1924'te sayım vergisine dönüştürüldü), kazanç vergisinden ve yol vergisinden oluşmaktaydı (Parasız, 1998:14-15). 1924'te dolaysız vergilerin % 63'ünü oluşturan aşarın kaldırılması sonrasında 1926-29 arasında bütçe gelirlerinin % 5-6'sını meydana getiren arazi vergisinin ve 1929'a kadar toplam gelirlerin % 6-7'sini oluşturan ağnam (sayım) vergisinin oranlarında yapılan artışlar aşarın kaldırılması nedeniyle ortaya çıkan kaybı telafi edememiştir (Keyder, 1993:45). Hükümet, dolaysız vergi kayıplarını dolaylı vergileri artırarak kapatmıştır. Henüz aşarın kaldırılmadığı 1924 yılında ağnam vergisinde yapılan düzenlemeler

nedeniyle dolaysız vergiler ile dolaylı vergiler arasındaki fark kapanmışsa da aşarın kaldırıldığı 1925 yılından itibaren yeni dolaylı vergilerin de devreye girmesiyle vergi sisteminde dolaylı vergilerin payı hızla artmıştır (Şekil 4).



Kişi ve hanehalkının gelir durumu ne olursa olsun tüketimde bulunan herkesin vergiye tabi olduğu dolaylı vergilerin payının vergi sistemi içinde artması dönem boyunca vergi adaletinin bozulmasına yol açmıştır. Servet vergilerinin artırılması sayesinde olumsuz etki bir ölçüde hafiflese de, vergi sistemi içinde dolaylı vergilerin payının artması bu dönemde ortaya çıkan az sayıdaki sorunlu uygulamadan birini meydana getirmektedir.

### 3. Sanayinin Teşviki Politikası

Yeni Türk Devleti kurulduğunda, 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu hâlâ yürürlükteydi. Ancak İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar, hükümetin vergi politikası yoluyla sanayiye teşvik etmesini ve böylece vergi politikasının kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak kullanmasını talep etmekteydi. Eski uygulamaları yetersiz bulan ticaret ve sanayi kesimi tarafından Kongre'de Türkiye'nin ilerleyebilmesi için önerilip kabul edilen istekler şunlardı (Çavdar, 1982:260-61; Çeçen et al, 1990:14 ve Ökçün, 1968:74-75):

- Ulusal sanayin geliştirilmesi, büyük ölçekli sanayi kuruluşlarına yönelik teşvik edici bir ortamın oluşturulması ve özel sektör tarafından gerçekleştirilemeyen bir kısım yatırımların kamu tarafından yapılması;
- Yerli ürün, hammadde ve deniz ürünlerinin yaygınlığını sağlayacak biçimde koruyucu bir gümrük politikasının izlenmesi ve gümrük konusunda yabancı müdahalesinin tamamen ortadan kaldırılması;
- Hükümetin harcamalarında yurtiçinde üretilen mamul malları, ithal mallarına kıyasla % 20 daha pahalı olsa bile, yabancı mallara tercih etmesi (tercihli kamu alımları);

- Demiryollarının yapımının hükümetçe bir programa bağlanması;
- Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun yeniden ele alınarak daha etkin ayrıcalıkları içeren bir tarzda yeniden düzenlenmesi;
- Ulaşımında yerli sanayi ürünleri için ucuz taşıma tarifelerinin kabulü.

İzmir İktisat Kongresi'nde sanayinin teşvikine yönelik önerilerin bir kısmı, çeşitli nedenlerle, 1927 yılına kadar 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu yerine yasal bir düzenleme yapılarak hayata geçirilememiştir. Ancak tam bağımsızlığın güçsüz bir sanayi sektörünün varlığı ile gerçekleşmeyeceğinin bilincinde olan yönetici kadro, bu tarihe dek, sanayi kesimine yönelik birçok dolaylı destek sağlamıştır. Bu türden destekler üç ana başlık altında toplanabilir: iç pazarı genişletici *ulaşım ağının geliştirilmesi*, pazarın canlanmasını sağlayacak *ticaret kesiminin bankalar yoluyla desteklenmesi* ve büyük ihalelerde *taşeronluk olanağının sağlanması* (Çeçen et al. 1990:14).

Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayi üretimi son derece yetersizdi. Ulaşım alanındaki sorun ve yetersizlikler nedeniyle işlenmemiş tarımsal ürün ithalatı yüksekti ve önemli tarım merkezlerinden (Konya, Kayseri, Afyon, Sivas ve Samsun) nüfusun yoğun olduğu bölgelere tarım ürünleri rekabetçi bir ortamda sevk edilemediğinden bu bölgelerde ithal mallar kullanılıyor ve sanayinin gelişmesi için gerekli olan tarımsal üretim yoluyla sermaye birikimi sağlanamıyordu. Hükümet bu sorunu çözmek için bir yandan demiryolu ve karayolu yapım seferberliği başlattı; öte yandan, ulaşım maliyetlerini azaltıcı önlemler alma yoluna gitti. Hükümet, 1924-1928 döneminde 2000 km'yi bulacak yedi yeni demiryolu hattı için fon ayrılmasını kabul ederek 1929 yılına dek bu hatların yarısını tamamlamıştır<sup>9</sup> (Keyder, 1993). Hükümet demiryollarının yanı sıra bir karayolu yapımı seferberliği başlattı. Hükümet, bu atağı ile, 1924'te ancak üçte biri bakımlı olan 10 bin km uzunluğundaki karayoluna 1928'e gelindiğinde çoğu bakımlı olan 1089 km yeni karayolu ilave etmişti ve 2096 km'lik yol da inşa etmekteydi. Demiryollarında (Ankara-Sivas, Ankara-Samsun, Ankara-İstanbul v.d.) olduğu gibi karayolları da önemli tarım merkezleri (Aydın, İzmir, İstanbul ve Trabzon) ile Ankara civarında yoğunlaşmıştı (Keyder, 1993:41-42). İç pazarı genişletici, yerli üretimi canlandırıcı ve tarımsal üretim yoluyla sermaye birikimini artırıcı politikaların ikincisi ulaşım maliyetlerinin yeniden düzenlenip elverişli bir hale getirilmesidir. 1924'te yeni taşıma fiyatları yürürlüğe girdi ve tahıllar, un, canlı hayvanlar, inşaat malzemesi, kömür, şeker pancarı gibi sanayi hammaddeleri ve ihraç ürünlerine özel tarifeler uygulanmaya başlandı. Bu politika ile hükümet, bir yandan temel tüketim mallarında ithalata olan bağımlılığın ve mal kıtlığının

---

<sup>9</sup> 1923 yılında Türkiye sınırları içinde 3126 km tek hatlı normal ölçüde demiryolu ve 323 km dar demiryolu vardı ve tamamına yakını çeşitli imtiyazlar karşılığı inşa eden yabancılar tarafından işletiliyordu. Normal ölçüdeki hatların % 40'ı ise İzmir civarında bulunmaktaydı.

önlenmesi; öte yandan, ihraç edilebilen tek ürün kaynağı olan tarımsal ürün ihracatının ve böylece sermaye birikiminin artırılmasını sağladı.

Devletin iç piyasayı genişletme yoluyla sanayiye verdiği dolaylı teşvik devlet kesiminde gerçekleştirilen gayri safi sermaye birikiminin sektörlere göre dağılımına bakılarak ortaya konulabilir. Bu dönemde ordu ve devlet personeli ile bayındırlık hizmetlerine yapılan ödemelerin yüksek olması devletin iktisadi etkinliğini artırmak suretiyle iç piyasayı genişletici bir etki oluşturmaya başladığı biçiminde yorumlanabilir (Çeçen et al., 1990:10). Devletin iç piyasayı genişletme yolundaki tercihi ulaşım sektörüne verilen ağırlık nedeniyle bilinçli bir tercih olarak nitelenebilir (Tablo 1). 1926-29 döneminde devlet kesiminde gerçekleştirilen gayri safi sermaye birikiminin gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı binde 2 ila 3 arasında değişmektedir (Çeçen et al., 1990:11). Ulaşım kesimindeki gelişmeler, iç pazarı genişleterek ticaret kesiminde kaynak toplama kapasitesini artırır; ticaret kesiminde birikimin artması ise sanayi kesimi için kaynak yaratılması anlamına gelir. Benzer bir biçimde ulaşım ağının geliştirilmesi ile ürünler daha geniş pazarlara ulaştırılabilir. Bu durum bir yandan ticaret kesiminin daha fazla kaynak toplamasına yol açar; diğer yandan, sanayi kesiminde üretilmeye başlanan ürünlerin rekabetçi koşullarla daha geniş bir piyasaya ulaşmasına neden olur. Devlet kesiminde gerçekleşen sermaye birikiminin ağırlıklı olarak (% 60-88 arasında) ulaşım sektöründe yoğunlaşması iç pazarı genişleterek sanayi kesimine verilen dolaylı desteğin büyüklüğünü göstermektedir.

Tablo 1. Devlet Kesiminde Gerçekleştirilen Gayri Safi Sermaye Birikiminin Sektörlere Dağılımı (%)

	Cari Değer Milyon TL	Tarım	Sanayi	Demiryolu	Karayolu	Denizyolu	Diğer
1926	38	0,8	23,1	36,9	24,2	2,1	12,9
1927	44	1,0	7,9	59,5	18,2	3,9	9,5
1928	51	1,1	4,1	58,7	15,5	13,9	6,0
1929	73	2,0	4,5	70,3	15,3	1,8	6,0

Kaynak: Çeçen et.al., 1993:11.

Ulaşım ve altyapının geliştirilmesi politikasında ağırlık demiryollarının geliştirilmesine verilmiştir (Tablo 1). 1926 yılında kamu kesiminde oluşturulan gayri safi sermaye birikiminin % 63,3'ü ulaşım kesimine; % 36,9'u ise demiryollarına aitti. 1929 yılına gelindiğinde ulaşım sektörünün payı % 87,4'e; demiryollarınıninki ise % 70,3'e yükselmiştir. Cumhuriyet, demiryollarına büyük miktarlarda yatırım yapmanın yanı sıra iki farklı uygulama ile sermaye birikiminin artmasını dolaylı yoldan etkilemiştir (Çeçen et al., 1990:11-12). Osmanlı döneminde demiryolları iç pazarları dış

pazarlara bağlamak için oluşturulmuştu. Cumhuriyet döneminde ise demiryolları ağının artırılmasının amacı iç pazarın yeniden organize edilmesi ve genişletilmesidir. Demiryolları ağının artırılmasının ikinci etkisi ise taşıyon firmalar aracılığı ile yerli firmaların sermaye, bilgi ve tecrübe birikimlerinin artırılmasının sağlanmasıdır. Demiryolları ihaleleri, yeterli bilgi, tecrübe, sermaye ve teknoloji birikimine sahip olan yerli firma olmadığı için yabancı firmalara verilmiştir. Yabancı firmaların işlerini yürütürken bazı işleri yerli firmalara vermesi yerli firmaların önemli kazançlar elde etmesine ve dolayısıyla sermaye birikiminin artmasına yol açmıştır (Tezel, 1986).

1923-29 döneminde sanayi sektörüne yapılan dolaylı desteğin ikincisi ticaret kesiminin bankalar yoluyla desteklenmesidir. 1923 yılında Osmanlı'dan devralınan bir devlet bankası, 14 yabancı banka ve sekiz özel banka vardı (Çeçen et al., 1990:12). 1923-29 döneminde, *İş Bankası*'ndaki tüccar ortakların katkısı bir yana bırakılırsa, kurulan 24 bankanın tamamı devlet desteği ve sermayesi ile kurulmuştur. Kuruluşunun ilk yıllarında ticaret alanında yoğunlaşan İş Bankası daha sonraları birikiminin büyük bir kısmını iştirakler yoluyla sanayiye yönlendirmiştir. İş Bankası'nın aksine, özel sermaye ve teşebbüsün sanayileşme hareketine katılmasını sağlamak amacıyla kurulan ve gıda, tekstil ve madencilik alanında faaliyet gösteren 13 sanayi işletmesinin bağlandığı *Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası* deneyi pek başarılı olmamıştır. Bu dönemde, Ankara'nın geliştirilmesi çabasında inşaat kesiminin kredi gereksinimini karşılamak suretiyle sanayi sektörüne kaynak aktarma amacını en iyi gerçekleştiren banka ise *Emlak ve Eytam Bankası*'dır.

1925-29 yılları arasında bankaların topladıkları mevduat yaklaşık 2,5 kat ve verdikleri kredi miktarı % 50 artmasına rağmen kredilerin GSYİH içindeki payı % 0,1; banka kredilerinde sanayiye verilen kredilerin payı ise % 20 düzeyinde kalmıştır (Tablo 2). Bu dönemde oluşturulan demiryolları ağı tarımsal verimliliğin yüksek olduğu bölgelerden geçmekteydi. Benzer bir biçimde bankalar da tarımsal birikimin yüksek olduğu bölgelere kurulmuştur. Bankaların kurucularının tüccar ve eşraf olması banka kredilerinden tarıma verilen payın düşük olmasına (% 14), tarım dışı iş kesimine (ağırlıklı olarak ticaret kesimine) verilen payın ise yüksek olmasına (% 78) yol açmıştır. Bu durum, ticaret kesimine bankalar yoluyla verilen destekle sanayinin dolaylı yoldan desteklenmesi anlamına gelmekle birlikte bankalar yoluyla sanayi kesiminin yeterince desteklenememesine ve bankacılığın özel sanayi sermayesi birikimine ciddi bir katkı sağlayamamasına yol açmıştır (Çeçen et al., 1993:14).



Tablo 2. 1924-29 Döneminde Banka Kredilerinin Gelişimi				
Kredi Tutarı (Milyon TL)		Kredilerin Dağılımı (%)		Kredilerin Kaynaklara
1924	1929	(1924-29 ortalaması)		Göre Dağılımı (%)
				(1924-29 ortalaması)
Kredi	123	204	Tarım	14
			Tarım dışı iş kesimi	78
GSYİH'ya			Mesken kredileri	1
Oranı	0,10	0,10	Devlet	7
			Yabancı bankalar	47
			Özel Türk bankaları	15
			Devlet bankaları	39

Kaynak: Çeçen et. al., 1993:13.

Liberal iktisat politikalarının, çeşitli nedenlerle, ağırlıklı uygulandığı 1923-29 döneminde sanayiye sağlanan doğrudan teşvikler koruyucu gümrük politikaları ile getirilen teşvikler, bölgesel tekel imtiyazları ve Teşvik-i Sanayi Kanunu çerçevesinde getirilen teşvikler olarak sıralanabilir (Çeçen et al., 1993: 14-16). Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen dış ticaret politikası 1929 yılına kadar gümrük vergilerinin 1916 yılı seviyesini aşamayacağı ve gümrük oranlarının Anlaşma'nın yürürlüğe girmesinden beş yıl sonra saptanabileceğini öngören Lozan Anlaşması hükümlerinden büyük ölçüde etkilenmiştir (Togan, 1993:16). Bu hükümler nedeniyle, 1929 yılına dek 1916 gümrük tarifesi kullanılmıştır. İşgal döneminde Ankara Hükümeti, 1916 yılında yürürlüğe konulan spesifik gümrük vergilerini fiyat artışlarına göre ayarlamak için önce beş katına kadar; daha sonra ise, yerli tarım ürünlerinin korunması ve lüks ithalatın yasaklanması amacıyla belirli mallarda 12 katına kadar artırmıştır. Ancak vergilerdeki bu artışın himayeci niteliği milli paranın altına göre üçte bir değer kaybetmesiyle ortadan kalkmıştır (Keyder, 1993:93).

1923-1929 yılları arasındaki dönemde satış vergileri de dâhil olmak üzere ithalattan alınan bütün vergiler hesaba katıldığı zaman, vergiler yıllık ithalat değerinin dörtte birine yakın bir değere ulaşmaktaydı (Keyder, 1993:94). Ancak, 1928 yılı için yapılan hesaplamalar gümrük vergilerinin ithal değerine oranının mallar arasında önemli farklılıklar gösterdiğini ortaya koymaktadır. Tablo 3, ithalatta önem taşıyan mal grupları için hesap edilen himaye oranlarını göstermektedir. Tablodan da görüldüğü gibi himaye oranı en yüksek mal grubu yurt içinde kıtlığı önlemek amacıyla himaye edilen tahıl ve ürünleridir. Bütün mal grupları için himaye oranının ağırlıklı ortalaması, yani ithalattaki paylarıyla orantılı olarak bütün mal gruplarını içeren her yüz liralık mal demeti için ödenmesi gereken gümrük vergisi 12,4 Lira'dır. Ancak yabancı malların fiyatının artması ve bu eğilime paralel olarak Türk Lirası'nın değer yitirmesi nedeniyle uygulanan spesifik tarifelerin himayeci etkisi azalmıştır.

Tablo 3. 1923-29 Döneminde Mal Gruplarının İthalattaki Payı ve Koruma Oranları		
Mal Grubu	İthalattaki Payı (%)	Koruma Oranı (%)*
Tahıllar ve ürünleri	3,9	23,4
Müstemleke erzakı ve şekerleme	9,2	14,9
Pamuk ürünleri	23,5	12,4
Yün ürünleri	7,1	11,9
Metal ürünleri	11,8	6,8
Petrol ve yağlar	5,0	11,8
<b>Toplam</b>	<b>60,5</b>	

\* Gümrük vergisinin ithal değerine oranı (ad valorem eşdeğerler)  
Kaynak: Keyder, 1993:95.

Bu dönemde sanayiye sağlanan doğrudan destekler içinde en ilginç uygulamalardan birisi belirli sektörlerde tanınan bölgesel tekel imtiyazlarıdır. Örneğin, Hükümet, 1915 yılında, şeker fabrikaları kuracak bir şirkete beşer illik pancar üretim bölgelerinde 25 yıl için fabrika kurma tekeli sağlayacak; şirkete hazine arazilerinden bedava fabrika arsası verecek; şeker üretimini sekiz yıl üretim vergisinden muaf tutacak ve demiryolu ve denizyolu taşımada özel tarife uygulayacaktı. Hükümet, bir süre sonra, bir kanun çıkararak şeker ithalatında devlet tekeli oluşturdu. Bu tekel, iki fabrika inşa eden bu şirketin üretimini ithal edilen şekerin maliyetine gümrük vergisi, tüketim vergileri ve tekel resminin eklenmesi ile bulunacak bir fiyattan satın almayı garanti ediyordu (Çeçen et al., 1993:16). Bölgesel tekel uygulamalarıyla yurtiçinde üretimde bulunacak şirketlere yüksek kârlılık sağlanmakta ve belirli sanayi sektörleri böylece doğrudan desteklenmekteydi.

1923-29 dönemi boyunca sanayiye sağlanan doğrudan teşviklerin en önemlisi 1927 Mayıs'ında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile getirilen teşviklerdir. Kanunun getirdikleri arasında parasız arazi sağlanması, hammadde ve makine-teçhizat ithalinde tanınan gümrük muafiyetleri, harç ve resimlerden muafiyet şeklinde yatırımın ve üretimin maliyetini düşüren önlemler; kazanç vergisinden muafiyet, yıllık üretim değerinin % 10'una varan primler, yabancı mallardan % 10 pahalı da olsa yerli mal ve hizmetlerinin kullanılması zorunluluğu şeklinde girişimcinin gelirini artıran önlemler ve belirli bir süre bölgesel tekel oluşturma hakkının tanınması bulunuyordu (Çavdar, 1982:270). Teşviklerden yararlanacak firmaların belirli bir makineleşme (en az 10 beygirlik çevirici güç kullanan) ve ölçek (işçi sayısı ya da işçilere ödenen gündelik miktarı) düzeyine ulaşması gerekiyordu (Korum, 1982:67). Bu şartları yerine getirerek teşvik belgesi alan firmaların sayısı 1923 yılından önce 341 iken, 1926'da 299 ve 1927-29 yılları arasında 435'tir (Keyder, 1993:78). Teşvik edilen firmalar dikkate alındığında teşvik uygulaması sonucunda makineleşmede 131 kat; firma

başına katma değer (üretim eksi hammadde)'de 14 kat ve işçi başına katma değerde ise 1,5 kat artış meydana gelmişse de uygulamadan yararlanan firmaların büyük bir kısmının iki ilde (İstanbul ve İzmir toplamı % 47) toplanması ve bürokratik işlemler nedeniyle küçük işletmelerin ayrıcalıklardan yararlanamaması uygulamanın başarısını gölgelemiştir (Keyder, 1993:78). Bununla birlikte, sağlanan teşvikler, mevcut gelişmişlik düzeyinin sanayinin kendi kendine gelişmesini sağlayacak sermaye birikimine olanak vermediği bir durumda, uygulamadan yararlanan firmaların büyük ölçekte ve modern imalat yapmalarına ve sermaye birikimlerini artırmalarına olanak sağlamıştır.

### III. KARMA EKONOMİ POLİTİKASI DÖNEMİ:1930-1938

Yeni Türk Devleti'nin yönetici kadrosu, daha önce de değinildiği gibi, tam bağımsızlığın sağlanması için siyasî bağımsızlığın yanında iktisadi bağımsızlığın da sağlanması gerektiğine inanmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin askerî ve siyasî anlamda geri kalmasının en önemli nedeni olarak Batılı ülkeler karşısında sanayileşmede geri kalınmasını gören yönetici kadro tam bağımsızlık için sanayileşmeyi temel amaç olarak benimsemişti. Cumhuriyetin ilk yıllarında (1923-1929) bu amacı gerçekleştirme görevi özel sektöre devredilmişti. Ancak bu dönem boyunca özel sektörün istenilen başarıyı sağlayamaması ve diğer bazı nedenlerle 1929 yılından itibaren liberal iktisat politikalarından karma ekonomi uygulamalarına (devletçilik politikasına) geçilmeye başlanmıştır. Karma ekonomi politikasının uygulanmasını gerektiren faktörler birkaç ana başlık altında ele alınabilir (Altıparmak, 2002:36-38):

- *Özel sektöre dayalı sanayileşmenin başarısızlığı.* Liberal iktisat politikalarının uygulandığı dönemde yönetici kadronun tam bağımsızlığı sağlamanın gereği olarak gördükleri özel sektöre dayalı sanayileşme politikası istenilen başarıya ulaşamamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, hızlı bir iktisadi kalkınma için gerekli görülen sanayileşmenin geliştirilmesine yönelik uygulamaya konulan bir dizi teşvik tedbirine rağmen sanayileşme önündeki kısıtlayıcı faktörler nedeniyle bu çabalar olumlu bir biçimde sonuçlanmamıştır. Sanayinin özel sektör eliyle geliştirilmesi çabaları önündeki temel kısıtlayıcı faktör, sanayinin gelişmişlik düzeyinin ve sermaye birikiminin özel sektöre dayalı sanayileşme politikasının başarılı olabilmesini sağlayacak kadar gelişmemiş olmasıdır (Çeçen et al., 1990:17).
- *1929 Dünya ekonomik krizi.* 1929 yılında ABD'de başlayıp sanayileşmiş ülkelerde etkili olan iktisadi kriz Türkiye'yi de olumsuz yönde etkilemiştir. Bu tarihte olumlu iklim koşulları nedeniyle tarımsal üretimde önceki yıllara göre ciddi artışlar olmasına rağmen Batılı ülkelerde "komşuyu fakirleştirme" politikalarının yaygınlaşması sonucu uluslararası ticarete daralmalar meydana gelmiş ve bunun sonucunda Türkiye'nin ödemeler bilançosu açığı

artmaya başlamıştır. Hammadde ve tarımsal ürün fiyatlarının önemli ölçüde düşmesinden dolayı dış ticaret hadleri aleyhimize gelişmiştir. Bu iki etkinin sonucunda Türk Lirasının değerinde önemli düzeyde aşınma meydana gelmiş ve küçük imalat kesimindeki iflasların hızla artmıştır. Bu gelişmeler karşısında hükümet, Türk parasının değerini korumak için kanun çıkardı; tarım ürünlerindeki fiyat düşüşünü önlemek amacıyla bu sektöre doğrudan müdahale etmeye başladı ve dış açığı azaltmak için korumacı politikaları yürürlüğe koydu. Büyük buhran bir yandan sanayileşmede başarılı olamayan özel sektöre duyulan güveni erozyona uğrattı; öte yandan, piyasaya dayalı sistem konusunda kuşkuların oluşmasına neden oldu.

◦ *Dış konjonktürün değişmesi.* 1929 yılında meydana gelen iktisadi kriz Batılı ülkelerde durgunluk, işsizlik ve iflaslara yol açarken planlı bir kalkınma modelini tercih eden Sovyetler Birliği bu krizden daha az etkilenmiş ve sanayileşme alanında hızlı gelişmelere sahne olmuştur. Bu durum Türk yöneticilerin planlı ekonomi uygulamalarına ilgi duymalarına yol açmıştır. Öte yandan, 1929 iktisadi krizi Klasik iktisat anlayışının itibar kaybetmesine ve durgunluğun önlenmesi için işlevsel kamusal müdahalelerde bulunmanın zorunlu olduğunu varsayan Keynezyen iktisat anlayışının genel kabul görmesine zemin hazırlamıştır.

#### ***A. Maliye Politikasının Dayandığı Ana İlkeler***

1930-38 döneminde uygulanan maliye politikalarının dayandığı ana ilkeler 1929'da ortaya çıkan büyük buhran, özel sektöre dayalı sanayileşmenin başarısızlığı ve dış konjonktürdeki gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmiş ve önceki dönemde hakim görüş olan liberal iktisat anlayışı yerini karma ekonomik uygulamalara (ılımlı devletçiliğe) bırakmıştır. 1929'da ortaya çıkan büyük bunalım, Batılı ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'yi de son derece olumsuz bir biçimde etkilemişti. Bu tarihte gümrük tarifelerini sınırlayan Lozan Anlaşması hükümlerinin devreden çıkacak olması nedeniyle gümrük tarifelerinin yükseleceği varsayımıyla aşırı ithalat yapılmış; Türk tarım ürünlerine yönelik talebin gerilemesi ve tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi sebebiyle ihracat gelirleri hızla gerilemiş; sonuçta dış ticaret açığı rekor bir düzeye ulaşmış ve Türk lirası büyük ölçüde değer yitirmiştir. Bu koşullar altında, bunalımın çözümü için iki farklı görüşün ortaya çıktığı görülmektedir (Hiç, 1998:3287). İsmet İnönü'nün liderliğini yaptığı ve bürokratlar tarafından desteklenen birinci görüşe göre Sovyetler Birliği'nde uygulanmakta olan planlı iktisat politikalarının ilk sonuçları oldukça başarılıdır ve bu politikaların uygulandığı ülkeler "büyük bunalım" gibi iktisadi krizlerden daha az etkilenmekte ve hızla sanayileşebilmektedirler. Bu nedenlerle Türkiye'ye uygun olan iktisadi model yoğun ve kalıcı devlet müdahaleleri ile devlet denetimine dayanan bir model olmalıdır. Liderliğini Celal Bayar'ın yaptığı; daha çok işadamları, tüccar ve sanayiciler tarafından desteklenen ve 1923-29 döneminde özel teşebbüsü esas alan, yani "liberal"

politikaların uygulanmasına ön ayak olan ikinci görüşe göre piyasa ekonomisi esas olmak koşuluyla iktisadi krizden çıkmak ve hızlı bir biçimde sanayileşip kalkınabilmek için devlet daha çok yatırım yaparak ekonomiye müdahalede bulunmalıdır. Bu görüş, altyapı, sanayi ve ülke için gerekli görülen diğer alanlarda devletin yatırım yapmasını, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla mal ve hizmet üretmesini ve devletin düzenleme-planlama yoluyla piyasaya daha çok müdahalede bulunmasını öngörmekle birlikte piyasa ekonomisinin varlığını esas olarak kabul eder ve birçok alanda devlet faaliyetlerinin "geçici" olduğunu varsayar. Atatürk tarafından seçilen<sup>10</sup> bu ikinci görüşe dayalı olarak uygulanan maliye politikasının dayandığı ana ilkeler şunlardır:

◦ *İlmlü devletçilik ilkesi.* Bu ülkeye göre, özel teşebbüs esas olmakla birlikte, ulusal kalkınmanın sağlanması için devlet sınaî faaliyetlerde öncü ve yönetici olmalıdır. İlmlü devletçilik ilkesi gereği yapılan uygulamalar bir *doktrin* gereği değil, ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda benimsenen *pragmatik* bir tercihtir (Altıparmak 2002:39 ve Yaşa,1980:183). Nitekim Atatürk'ün, 1931'de, milletvekillerinin seçimi nedeniyle ılımlı devletçilik konusunda basına verdiği demeci şu şekildedir: "Bizim takibini muvafık gördüğümüz devletçilik prensibi bütün istihlal vasıtalarını fertlerden alarak, milleti büsbütün başka esaslar dâhilinde tanzim etmek gayesini güden ve hususî ve ferdî teşebbüs ve faaliyetlere meydan bırakmayan sosyalizm prensibine dayanan *kolektivist, komünizm* gibi bir sistem değildir. Bizim takip ettiğimiz devletçilik, *ferdî mesai ve faaliyeti esas* tutmakla beraber, mümkün olduğu kadar, milleti refaha, memleketi mamuriyete erdirmek için, milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icapettirdiği işlerde, bilhassa iktisadi sahada, devleti fiilen alâkadar etmektir" (Boratav, 1974:135 ve Aysan, 2000:22). Atatürk, 1935'te İzmir Enternasyonal Fuarı'nın açılışı nedeniyle iktisat vekili olan Celal Bayar'a verdiği notta ise devletçilik ilkesini şu şekilde açıklamaktadır: "Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususî faaliyetlerini esas tutmak, büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve bir çok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak memleket iktisadiyatını devletin eline almak" (Derin, 1940:3'ten aktaran Aysan, 2000:23).

1929 iktisadi krizinden sonra Batılı ülkelerdeki eğilime paralel bir biçimde Türkiye'de de Keynezyen iktisat politikalarına yönelme hızlanmıştır. Bu çerçevede devletin iktisadi hayata daha çok alanda ve daha sıkı bir biçimde müdahale etmesi fikri genel kabul görmeye başlamıştır. Ancak uygulanmaya başlanan devletçilik ilkesi, özel sektörü geri plana iten, üretim faktörleri

<sup>10</sup> Atatürk, bu iki görüşten ikincisini tercih etmiş ve İsmet İnönü'nün istifası üzerine başbakanlığı ve dolayısıyla "ılımlı devletçilik" politikasının uygulanması görevini başbakan olarak atadığı Celal Bayar'a vermiştir.

mülkiyetini büyük ölçüde devlete aktaran, merkezi ve katı planlamaya dayanan bir sistemi öngörmemektedir. Devletçilik ilkesi, özel teşebbüsü (piyasa ekonomisini) temel almaya devam etmektedir. Liberal iktisat politikalarının uygulandığı birinci dönemin aksine, bu ilkenin uygulanmaya başlandığı andan itibaren, devlet klasik görevlerinin dışında fiyat istikrarını sağlamak, dış ödemeler dengesinin açık vermesini engellemek ve iktisadi büyüme ve kalkınmayı sağlamak gibi "işlevsel" (müdahaleci-Keynezyen) maliye politikası amaçlarını takip etmeye başlamıştır. Yeni yaklaşımda piyasa ekonomisi ve özel teşebbüs iktisadi faaliyetlerin ana zemini olmaya devam edecektir ancak özel sektörün başarısız olduğu alanlarda devlet tam anlamıyla devreye girecektir. Devlet girişimciliği özel girişimciliği ortadan kaldırmayacak, ikame etmeyecek ve rakip olmayacaktır. Tam aksine devlet girişimciliği ve müdahaleleri özel girişimciliği tamamlayacak ve özel kesimin eksik kaldığı ya da başarısız olduğu alanlarda devlet mevcut işlevlerini güçlendirip, gerekli olduğunda, yeni işlevler üstlenecektir.

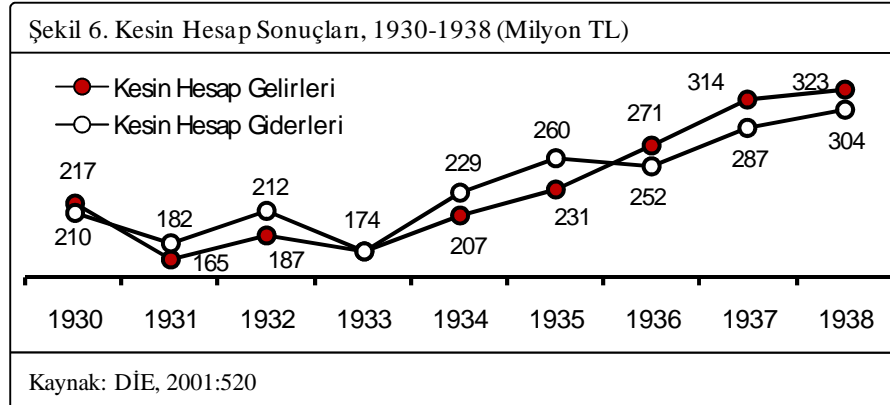
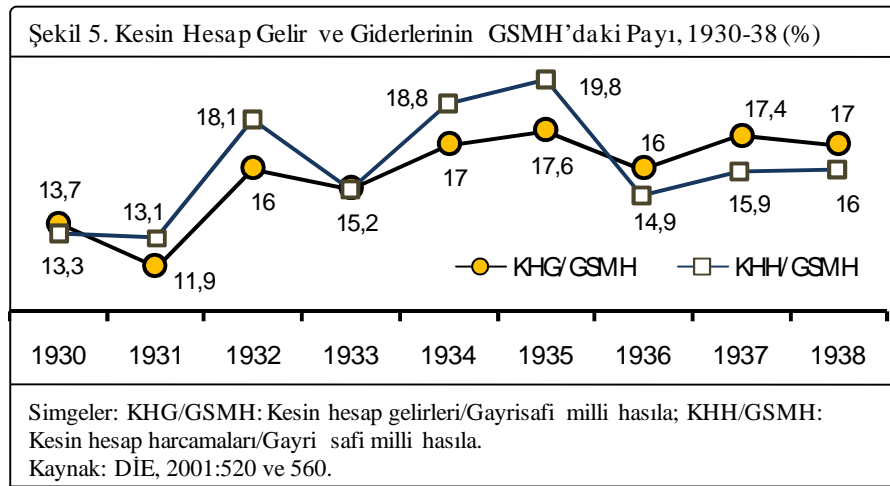
Bu ilkeye göre devlet, özel sektörün bilgi, sermaye, tecrübe ve teknoloji eksikliği nedeniyle başarısız kaldığı alanlarda iktisadi kalkınmayı sağlamak amacıyla devreye girmelidir. Devlet, bu amaç doğrultusunda, sanayi sektöründe (imalat sanayi, enerji ve madenler) yatırımlarda bulunmalı ve öncü olmalıdır. Sanayi sektörünün gelişmesi için son derece önemli olan ulaştırma sektöründe devlet yatırımları artırılmalı ve sanayi destekleyecek bankalar devlet öncülüğü ve sermayesiyle kurulmalıdır. Bu ilkeye göre, devlet, araştırma faaliyetlerini geliştirmek ve çiftçiye teknoloji transferinde bulunmak için üretim çiftlikleri kurabilir; sulama, köy yolu yapımı gibi altyapı yatırımlarında bulunabilir ancak tarım sektöründe devlet üretimi söz konusu olmayacaktır (Hiç, 1998:3287). Devlet, *kamu yararının* söz konusu olduğu alanlarda *devlet tekeli* kurabilir veya "basiretli bir tüccar" gibi faaliyet göstermeleri koşuluyla iktisadi devlet teşebbüslerini faaliyete geçirebilir ancak özel sektörün gerekli yetkinliğe, sermayeye, güce ve teknolojiye ulaşması halinde piyasaya yaptığı müdahalelerden vazgeçecek ve kamusal müdahaleler *geçici* bir niteliğe sahip olacaktır.

◦ Denk bütçe, düzgün ödeme ve Türk Lirası'nın değerini muhafaza etme ilkelerine bu dönemde de titizlikle uyulmaya çalışılmıştır. Dönem boyunca hem yurtiçinden hem de yurtdışından bir miktar borçlanılmışsa da altın kurala uyulmaya özen gösterilmiştir. Başka bir ifadeyle, Atatürk döneminde, borçlanmaya yalnızca üretken yatırımların finansmanında kullanılan bir kamu finansman aracı olarak başvurulmuştur.

### ***B. Bütçe Politikası***

1930-38 döneminde korumacı ve ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları devreye girmiş, mali disiplinden taviz verilmemiş ve bütçe

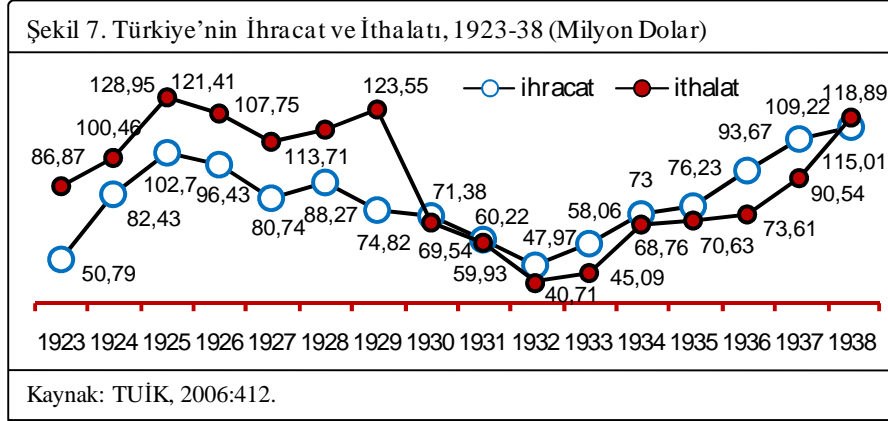
denkliği ve para istikrarının sağlanması politikaları sürdürülmüştür. Kesin hesap gelir ve giderlerinin gayrisafi milli hâsıladaki payları veri olarak alındığında “büyük buhran” sonrasında bile mali disiplini sağlama yönünde güçlü bir kararlılığın varlığı göze çarpmaktadır. Büyük buhranın etkisini atlatmak için 1929’dan itibaren uygulanan politikalar sonucunda dönemin başında (1930’da) kesin hesap gelirlerinin giderlerden daha fazla olduğu görülmektedir. 1933’de birebir denk gerçekleşen bütçe uygulaması bir yana bırakılırsa 1933-1936 arasında bütçenin açık verdiği; bu tarihten sonra ise bütçenin fazla verecek şekilde uygulandığı görülmektedir (Şekil 5 ve 6).



1930-38 döneminde ortaya çıkan bütçe açığının iki ana nedeni büyük buhranın bütçe üzerinde oluşturduğu olumsuz etkiler ve devletçilik ilkesi gereği yapılan kamu yatırımlarının finansmanı olarak sıralanabilir. 1929’da ortaya çıkan büyük buhran Sovyetler Birliği dışında kalan ülkelerin büyük bir kısmında yıkıcı etkilere yol açmıştır. Bu tarihte, Türk ekonomisini

sıkıntıya sokan ve bir kısmı büyük buhranla bağlantılı olan dört önemli gelişme ortaya çıkmıştır (Tokgöz, 1997:48):

◦ 1929 yılında yürürlüğe giren yeni dış ticaret rejimi ile koruma oranlarının artacağı beklentisi ithalatın büyük ölçüde artmasına yol açmıştır. Lozan Anlaşması'nın 1916 yılı tarifelerinin 1929'a kadar uygulanmasını öngörmesi nedeniyle liberal bir dış ticaret politikası uygulamak zorunda kalan Türkiye bu tarihten itibaren koruma oranlarını istediği biçimde ayarlama hakkına kavuşmaktaydı. 1929'da yürürlüğe giren yeni dış ticaret politikası ile koruma oranları tahıllarda % 62,1; şeker ürünlerinde % 98,8; pamuk ürünlerinde % 28,4; yünlerde % 52,7; metal ürünlerinde % 16; petrol ve yağlarda % 76,7 düzeyinde artarken genel olarak koruma oranı % 45,7'ye çıkarılmaktaydı (Tezel, 1982:147-148). Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren mevcut olan dış ticaret dengesi, Lozan Anlaşması'nın kısıtlayıcı hükümlerinin devre dışı kalacağı 1929'da tarife yükünün artırlacağı beklentisi nedeniyle, 1923'te 36,1 milyon Dolar ve 1925-28 döneminde 25 milyon dolar civarında açık verirken 1929'da 48,7 milyon Dolar açık vermiştir (Şekil 7).



◦ Büyük Buhran nedeniyle dünya tarım ürünleri piyasasında talep ve fiyatların hızla gerilemesi ihracatı büyük ölçüde tarım ürünlerine dayalı olan Türkiye'nin ihracat gelirlerinde beklenmedik düzeyde gerilemeye yol açmıştır (Şekil 7). Benzer bir biçimde kriz sonrasında dünya ticaretinde ortaya çıkan daralma, Batılı ülkelerin krizi önleme ve ufukta görülen savaşa hazırlık çalışmaları nedeniyle "komşuyu fakirleştirme" politikaları çerçevesinde dış ticaretin artan ölçüde takasa bağlanması 1925'ten itibaren dış ticaret hadlerini sürekli olarak Türkiye'nin aleyhine değiştirmeye başlamıştır (Tezel, 1982).

◦ Dış ticaretin açık vermesi ve dış ticaret hadlerinin Türkiye'nin aleyhine gelişmesi Türk Lirası'nın değer kaybına uğramasına neden olmuştur.



- Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının ilk taksidinin vadesi gelmiştir.

1930 yılından itibaren gerçekleştirilen bir dizi düzenlemeyle devletin iktisadi hayata müdahalesini arttıran yasalar çıkartılarak devletin çeşitli alanlarda öncü iktisadi faaliyetlerde bulunmasını sağlayacak kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesi sağlandı<sup>11</sup>. Bu çerçevede mali kaynak ve yönetim açısından yetersiz kalan Türkiye Sınâ ve Maadin Bankası'nın sınâ işletmecilik görevleri yeni kurulan Devlet Sanayi Ofisi'ne bankacılık faaliyetleri ise Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'na devredilmiş; bu kuruluşlar ise 1933'te kurulan Sümerbank'a aktarılmıştır. Hammaddesi ülke içinden sağlanacak sınâ yatırım projeleri öncelik vermesi öngörülen ve dört sınâ işletme, bir satış mağazası ve iki banka şubesi ile hizmet vermeye başlayan Sümerbank'ın yanı sıra 1935 yılında enerji ve madencilik alanında yirmi milyon TL sermaye ile faaliyet göstermek üzere Etibank ve 1933'te esnaf ve sanatkârın kredi ihtiyacını karşılamak üzere Halk Bankası kurulmuştur<sup>12</sup>. Bu dönemde çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü oluşturulmuştur. Tarımı geliştirmek amacıyla öncü faaliyette bulunmak üzere devlet sermayesiyle 1937'de "Ziraat Kombinalar İdaresi" kurulmuş ve bu idareler 1938'de "Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu" adını almıştır. Birinci ve ikinci sanayi planları çerçevesinde çeşitli endüstri dallarında çok sayıda işletmenin kurulması için ciddi yatırımlar gerçekleştirmiştir.

Dönem boyunca bütçe dengesinin olumsuz yönde etkilenmesine yol açan bu iki ana faktöre rağmen 1936 yılından itibaren kesin hesap gelirlerinin giderleri aştığını ve böylece "denk bütçe-düzen ödeme-altın kural" ilkesine geri dönüldüğü ve malî disiplinin titizlikle sürdürüldüğü görülmektedir.

### **C. Vergi Politikası**

Karma ekonomi politikası döneminde vergi politikası, "ılımlı devletçilik ilkesi", 1929 İktisadî Buhranı ve çok partili siyasî hayata geçiş denemelerinin sonuçlarından büyük ölçüde etkilenmiştir. Yeni dönemde vergi politikasındaki değişimin ekonomik gerekçeleri, 1923-29 dönemi sonunda özel sektörün ulusal kalkınmayı sağlayacak yatırımları yapabilmek

<sup>11</sup> Bu çerçevede çıkartılan temel yasalardan bazıları şunlardır: 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun", 10 Haziran 1930 tarih ve 1705 sayılı "Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Kanunu", 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı "TC Merkez Bankası Kanunu", 22 Temmuz 1931 tarih ve 1873 sayılı "Türkiye'ye Bazı Ülkelerden Yapılacak İthalata Tahdit ve Takyitler Tatbikine Dair Kanun", 1932 yılında yürürlüğe giren "Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun", 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı "Sümer bank'ın kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ve 18 Haziran 1933 tarih ve 2299 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri Kanunu".

<sup>12</sup> Halk Bankası ancak 17.01.1938'de 3331 sayılı yasayla faaliyete geçebilmiştir.

için gerekli olan bilgi, teknoloji, tecrübe ve sermayeye sahip olmaması; iç piyasanın özel sektör yatırımlarını cezbedecek düzeyde talep yaratamaması ve Türk sanayisinin iç tüketimi karşılayacak seviyeye ulaşamaması olarak sıralanabilir (Varcan ve Çakır, 2000:191). 1930-38 dönemindeki vergi politikasını etkileyen ikinci ana faktör çok partili siyasî hayata geçiş denemeleri, yani siyasî nedenlerle ilgilidir. 1929 İktisadî Buhramı'ndan etkilenen geniş halk kesimlerinin Cumhuriyeti kuran yönetici kadroya ve dolayısıyla gerçekleştirilen devrim ve politikalara olan desteklerinin sürdürülebilmesinin arzu edilmesi vergi politikasında ciddi değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır.

1926 yılında Aşar Vergisi'nin kaldırılmasından doğan boşluğu doldurmak için getirilen ve ticaret ve sanat ile uğraşan gerçek ve tüzel şahısların gelirini konu edinen Kazanç Vergisi uygulamadaki güçlükler nedeniyle 1934 yılında değiştirilmiştir<sup>13</sup>. Yapılan değişiklikler, hizmetlilere, müteahhitlere ve serbest meslek erbabına yapılan ödemelerin vergilerinin ödeme sırasında kesilmesi (stopaj usulü); beyannamelerin incelenmesi ve resen işlemlerin tahakkuk memurunda toplanması esası yerine takdir komisyonlarının oluşturulması ve beyannameye dayalı vergi ödeyen yükümlülerin "asgari vergiye" tabi tutulması sağlanmıştır. Bu değişikliklerle zarar göstermeleri halinde hiç vergi ödemeyen beyannameli asgari vergiye tabi tutmak suretiyle vergilemede adaleti sağlamak, takdir komisyonları oluşturularak yükümlülerin şikayetlerini en düşük düzeye indirmek ve vergi gelirlerini artırmak amaçlanmışsa da şirketleşmenin düşük düzeyde olması ve Kazanç Vergisi uygulamasının daha da karmaşık hale gelmesi nedeniyle beklenen olumlu sonuçlar ortaya çıkmamıştır (Varcan ve Çakır, 2000:191).

1929 İktisadî Buhranı'nın bütçe üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için iki yeni vergi yürürlüğe konmuştur. 1931 tarihinde yürürlüğe giren İktisadî Buhran Vergisi, ticaret ve sanat sektörüne kıyasla iktisadi durumları daha az etkilenen hizmetlilerin (maaş ve ücretlilerin) ücretleri üzerinden alınan ve % 10 düzeyinden başlayan artan oranlı bir vergiydi. Ancak iktisadî buhranın etkisinin devam etmesi ve mali amaca ulaşamaması nedeniyle önce Bina Vergisi'ne İktisadî Buhran Vergisi zammı yapılmış<sup>14</sup>; daha sonra ise İktisadî Buhran Vergisi'nin kapsamı, 1934 tarihinde, ticaret ve sanatları dolayısıyla Kazanç Vergisi'ne tabi olan yükümlülere ve bu vergiden muaf tutulan bazı

---

<sup>13</sup> 1926 tarihli Kazanç Vergisi, hangi işlerin vergiye tabi olup olmadığına belirsizlik olması; bazı durumlarda vergi yükümlüsünün kim olduğunun kestirilmesinin güç olması; küçük ticaret ve sanat erbabının vergi yüklerinin beyanname ile vergilendirilenlere göre daha ağır olması ve ödeme esaslarının eksik belirlenmesi gibi konular nedeniyle uygulamada sorunların ortaya çıkmasına yol açan bir düzenlemeydi. Ayrıntılı bilgi için bkz. Varcan ve Çakır, 2000.

<sup>14</sup> Bina Vergisi'ne, Bina Vergisi Kanunu'nda yazılı muafiyetlerden yaralanan yeni inşaat ve ilaveler de dâhil olmak üzere, sahibinin bizzat kullandığı meskenlerde 1/6, diğer binalarda 1/3 oranında İktisadî Buhran Vergisi zammı getirilmiştir.

müesseselere de uygulanmak suretiyle genişletilmiştir (Varcan ve Çakır, 2000:200). Benzer bir şekilde, 1932 yılında, bütçe açığını kapatmak amacıyla tüm istihkak ve tediyelerden, Kazanç ve İktisadî Buhran Vergileri çıkarıldıktan sonra geriye kalan tediye miktarının % 10'u oranında Muvazene Vergisi'nin alınması kararlaştırılmıştır. Her iki vergi de "geçici" nitelikte vergiler olmak üzere yürürlüğe konulmuşlarsa da uygulama süreleri uzatılarak 1951 yılına kadar yürürlükte kalmışlardır.

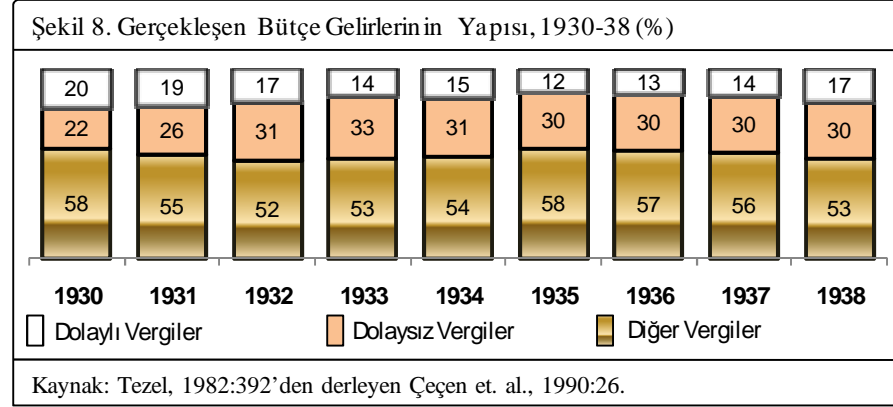
Bu dönemde vergi politikasındaki değişikliklerden bir diğeri vergi sisteminin mali ve iktisadi amaçları gerçekleştirecek şekilde modernleştirilmesidir. 1931 yılında, binaların gayrisafi iradı üzerinden alınan bir vergi olan *musakkafat* vergisi yerine Bina Vergisi Kanunu kabul edildi. Safi irat esasını benimseyen yeni kanun, gayrisafi irattan binanın bakım ve onarma giderleri karşılığı olarak % 20 indirim yapılması; takdir ve tahmin komisyonlarında yükümlülerin çıkarlarının korunmasını sağlamak amacıyla halk temsilcilerine daha fazla yer verilmesi ve vergi oranının % 12 olarak belirlenmesi gibi yenilikler içeriyordu<sup>15</sup>. Aynı yıl arazilerin değerleri üzerinden alınan bir vergi olan Arazi Vergisi irat üzerinden alınan bir vergi haline getirildi. 1931 yılında üçüncü Muamele Vergisi iktisadi faaliyetleri olumsuz etkileyen yönlerini ortadan kaldırmak amacıyla yapılan değişikliklerle yürürlüğe girdi. Yeni vergi ihracat muamelelerini vergi dışı bırakırken küçük ve büyük işletmeler arasında vergi adaletini sağlamak üzere büyük işletmelerin satışlarının on bin liraya kadar olanı vergiden istisna edildi; işletmelerin satış değerinin belli bir oranı ilk madde indirimi olarak kabul edildi ve gelişmesi arzulanan faaliyet dalları vergi dışı bırakıldı. Bu değişiklikler nedeniyle verginin hâsılatı büyük ölçüde azaldı ve dünyada katma değer vergisi özelliği gösteren ilk vergi uygulamalarından biri olan muamele vergisi bu özelliğini büyük ölçüde yitirdi (Parasız, 1998:44).

## 1. Vergilemede Adalet

Karma ekonomi döneminde, liberal iktisat dönemine kıyasla, bütçe gelirlerinin yapısının daha adil bir hale geldiği görülmektedir. Dolaysız vergilerin bütçe gelirleri içerisindeki payının dönem başındaki % 22 düzeyinden sürekli yükselerek % 30'lara yükseldiği görülmektedir (Şekil 8). Bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan dolaylı vergilerde bu vergileri yüklenen kesimin piyasa ekonomisine açık olan kesimler olduğu, dönem boyunca piyasa ilişkilerine girme oranı artan tarım kesiminin dolaylı vergilerdeki payının bir miktar arttığı; ancak, Aşarın kaldırılmasından sonra tarımsal kazançların büyük ölçüde vergi dışı kalması nedeniyle toplam vergi yükü açısından tarımsal kesimin diğer bir çok kesime göre daha avantajlı

<sup>15</sup> Bina Vergisi, Arazi Vergisi ve İktisadi Buhran Vergisi ile birlikte 1935 yılında İl Özel İdaresi Vergisi haline getirildi.

olduğu söylenebilir (Çeçen et al,1990:27). Bu dönemde, Arazi ve Hayvan Vergisi'ni köylü kesim diğer vergileri kentli kesimin üstlendiği; köylü kesimde vergi yükünün hayvan besleyen kesim aleyhine olduğu; Kazanç Vergisi'ni ise şirketler, serbest meslek sahipleri, ticaret kesimi, küçük üreticiler ve çalışanların ödediği ileri sürülebilir (Tablo 4).



Tablo 4. 1930'lu Yılların Başlarında Vergi Yükümlülere Türlerine Göre Vergi Yüğü

Vergi Ödeyenin Niteliği	Yıllık Kazancı (TL)	Ödediği Vergi Yüzdesi
7 işçi çalıştıran fabrika sahibi	4000	39,5
Tüccar	3000	33,8
Hükümet memuru	1800	29,0
Tütün yetiştiren köylü	400	26,5
Buğday yetiştiren köylü	120	21,5
Sarraf ya da borsa tellalı	1080	19,5
Doğramacı	720	16,5
Hademe	360	16,5

Kaynak: Hines et.al, 1936; Tekeli ve İlkin 1982:51'den derleyen Çeçen et. al., 1990:26.

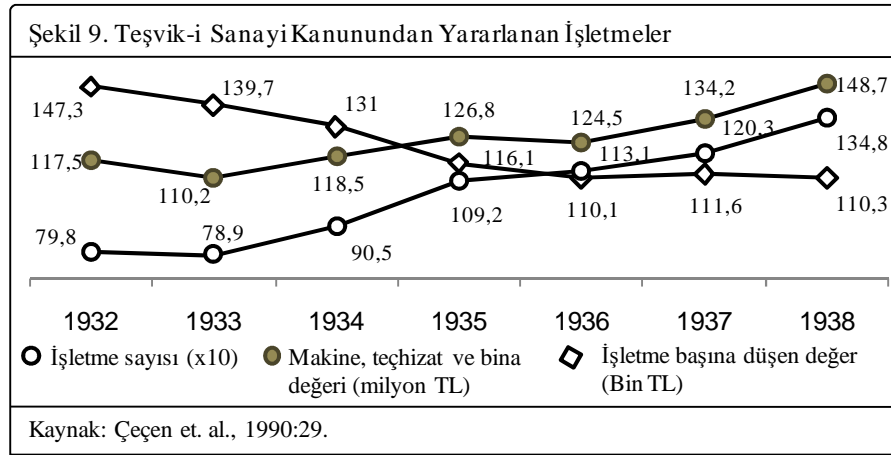
1930'lu yılların başlarında bütçe gelirlerinin ağırlıklı olarak dolaylı vergilere dayanması ve vergi yükünün adaletsiz bir şekilde dağılması vergi politikasının yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktaydı. Nitekim bu gereksinim 1930 yılında hazırlanan Rist Raporu'nda da dile getirilmektedir<sup>16</sup>. Rist Raporu'na göre yükümlülerin vergi yükü oldukça yüksektir; vergi sistemi büyük ölçüde dolaylı vergilere dayandığı için vergi yükünü hafifletmek amacıyla dolaysız vergilerin kamu gelirleri içerisindeki payının ve mevcut vergilerin verimliliğinin artırılması gerekmektedir

<sup>16</sup> Türk Hükümeti'nin isteği üzerine Prof. Charles Rist tarafından hazırlanan ve 15 Eylül 1930 tarihinde "Mali Durum ve Ödemeler Dengesi Üzerine Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'ne Rapor" adıyla Maliye Bakanlığı'na sunulan rapor.

(Varcan ve Çakır, 2000:195). Ancak 1929 İktisadi Buhran'ı, kalkınma çabalarına hız verilmesi ve savaş öncesi hazırlıklar nedeniyle vergi gelirlerinin artırılması ihtiyacı ortaya çıktığı için vergi yükünü daha da ağırlaştıracak vergisel düzenlemeler yapılmıştır<sup>17</sup>.

## 2. Sanayinin Teşviki Politikası

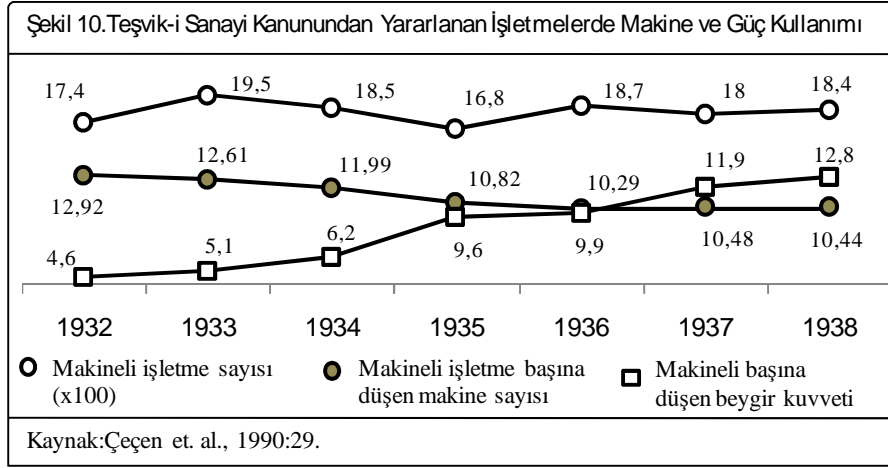
Bu dönemde Türk sanayisinin geliştirilmesini amaçlayan uygulamalar üç ana başlık altında ele alınabilir: Teşvik-i Sanayi Kanunu, sanayi planları ve devlet kesimine dayalı endüstrileşme politikaları ile bazı vergi kanunlarında yapılan değişikliklerle gündeme getirilen özel hükümler. Teşvik-i Sanayi Kanunu 1927 yılında 25 yıl süreyle geçerli olmak üzere çıkartılmıştı. 1913 tarihli teşvik yasasının aksine enerji üretimiyle antrepoculuğu da kapsama alan ve işletmeleri büyüklüklerine göre farklılaştırarak çevirici güç kullanmaya ve daha büyük ölçeğe itmeye çalışan bu kanunun sonuçları şekil 9 ve 10'da yer almaktadır.



Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun istihdamı, işletme ölçeğini ve teşviklerden yararlanan işletme sayısını artırma amacına ulaşmada tam anlamıyla başarılı olduğunu söylemek zordur. 1928'de 1261 olan teşvikten yararlanan işletme sayısı 1929'da 1589'a, 1930'da 1857'ye yükselmişse de bu tarihten itibaren hızla gerileyerek 1100'ler civarına inmiştir (Tezel, 1982:265). Ancak dönem boyunca teşvikten yararlanan işletme sayısının düşmesine karşılık bir yandan bu işletmelerin ortalama sabit sermaye miktarı; öte yandan, makine kullanımı, işletmelerindeki ortalama makine sayısı ile makinelerin ortalama güçleri artmıştır. Başka bir ifade ile teşvikten yararlanan işletmeler giderek

<sup>17</sup> Örneğin, hizmetlilerin istihkakları üzerine konan Kazanç Vergisi, İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi bu kesimin Kazanç Vergisi yükünü ağırlaştırmıştır.

artan oranda daha ileri teknolojiyle donanmış ve büyük ölçekli bir hale geldiği için teşvikten hedeflenen ölçek ekonomilerinden faydalanma ve daha çok çevirici güç kullanma amacına bir ölçüde de olsa ulaşılmıştır (Çeçen et al, 1990:29).



Türk sanayisinin geliştirilmesinde özel sektörün teşvikine dayalı uygulamaların istenen başarıyı getirmemesi üzerine 1932 sonrasında “devletçi endüstrileşme” ve “ithal ikamesi” tipi sanayileşme politikası geliştirilmiştir. 1934 yılında uygulamaya başlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile ithal edilen malların üretimine öncelik verilmesi, ihtiyaç duyulan hammaddelerin ülke içerisinde üretilmesi, ülke içerisinde üretim olanaklarının bulunduğu malların üretimine öncelik verilmesi ve özel kesime yatırım yapma olanaklarını sağlayacak biçimde sanayinin geliştirilmesi amaçlanmaktaydı (Çeçen et al, 1990:22 ve Tekeli ve İlkin, 1982:188-90). Bu planda, çimento, cam, şişe, tekstil, demir-çelik, kimya, kükürt ve şeker endüstrilerinin kurulması amaçlanmış ve bu endüstriler plan süresi içinde büyük ölçüde kurulmuştur (Parasız, 1998:50). Plan ile öngörülen yatırımların gerçekleştirilmesi görevi Sümer Bank ve İş Bankası'na verilmiştir ve finansman için Sovyetler Birliği'nden (10.5 milyon TL) ve İngiltere'den (22 milyon TL) kredi alınması öngörülmüştür. Ancak bu yatırımların finansman süreci içinde iç ve dış borç yükünün arttırılmaması ve açık finansman politikasının izlenmemesi amaçlanmış ve finansmanın temel kaynağını tüketim malları üzerine konan vergiler oluşturmuştur. Birinci plan ile gündeme gelen devletçi sanayileşme politikası yatırım malları üretimini hedefleyen *endüstri üreten endüstri* tipi bir sanayileşme olma yerine temel tüketim ve ara malı üretimine yönelik ithal ikamesi tipi bir sanayileşme modelini yaratmıştır. Bu modelin benimsenmesinin ana nedenleri şunlardır (Parasız, 1998:51):

- İstiklâl mücadelesi sürecinde çok büyük fedakârlıklara katlanan Türk halkının yatırım malları üretim endüstrilerinin gerçekleştirilmesi için ilave fedakârlıkları katlanması son derece zordu. Üstelik halkın temel ihtiyaçlarının karşılanması için acilen temel tüketim mallarının üretilmesi zorunlu idi.
- Endüstri üreten endüstriyel yatırımların gerektirdiği teknoloji düzeyi ve nitelikli eleman miktarı yetersizdi.
- Böyle bir endüstri modelinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan büyük çaplı ithalat yapma ve yurt içinde üretilen yatırım mallarını ihraç etme olanağı söz konusu değildi.

Bu koşullar altında, 1936 yılında hazırlanan ikinci sanayi planı ilk planın içerdiği üretim alanında seksen sekiz adet işletmeyle ilgili projelerden oluşmaktadır. Finansmanın yaklaşık yarısının yurt dışından karşılanması düşünülen 88,2 milyon TL'lik sabit sermaye yatırım tutarına sahip olan bu projeler ikinci dünya savaşı koşullarında uygulanma şansına kavuşmamıştır (Çeçen et al, 1990:22).

Türk sanayinin geliştirilmesine yönelik uygulamaların sonucusu 1927 yılından beri uygulanmakta olan Muamele Vergisi'nin işletmeler üzerinde meydana getirdiği olumsuz etkileri gidermeyi amaçlayan değişikliklerdir. Kamu gelirlerinin artırılmasına ihtiyaç duyulan bir dönemde sanayi işletmelerinin vergi yükünü azaltmak için bu vergide yapılan değişiklikler Türk Hükümeti'nin sanayileşmeye verdiği önemi göstermektedir. Hükümet vergiye tabi olmamak için motor gücü kullanmaktan kaçınan küçük sanayi kuruluşlarına Muamele Vergisi kapsamına dahil ederek sanayi kuruluşlarını motor gücü kullanma ve ölçek artırma konusunda teşvik etmeyi hedeflemiştir. Yapılan değişikliklerle ihracat üzerindeki muamele vergisi tümüyle kaldırılmış, küçük sanayinin yaşamasına imkân bırakacak şekilde istisna edilecek sanayi kolları genişletilmiş, sanayi işletmeleri motor gücü yerine yaptıkları muamelenin değerine (On bin liralık cironun üstündeki muameleler vergiye tabi kılındı) göre vergiye tabi tutulmuş ve sanayi kesiminin vergi yükü azaltılmıştır. Ancak mali gerekçelerde sanayi lehine sağlanan bu hükümler uzun süre devam ettirilememiş ve 1934 yılında tüm sanayi kuruluşlarının mamulleri vergiye tabi tutulmuş; yalnızca on işçiye kadar işçi çalıştıran ve motor gücü kullanmayan kuruluşlar ile beş beygire kadar motor gücü kullanan kuruluşlar vergiden muaf tutulmuştur (Varcan ve Çakır, 2000:208-209).

#### ***D. Borçlanma Politikası***

Yeni Türk Devleti, Osmanlı Devleti döneminde yaşanan ve yıkıcı etkilere sahip olan borçlanma serüveninin ortaya koyduğu tecrübe ile borçlanma politikasında, haklı olarak, son derece tedbirli davranmayı tercih etmiştir. Osmanlı Devleti, 17. asırdan beri Batılı ülkelerin iktisadi, siyasal ve askeri

alandaki yıkıcı faaliyetlerine maruz kalmış; kapitülasyon uygulamaları ve borçlanma politikasının tahrip edici etkileri sonucu bağımsızlığı büyük ölçüde zedelenmiş ve sonuçta Türk Milleti emperyalist ülkelere karşı "istiklâl" mücadelesi vermek zorunda kalmıştır. Atatürk'e göre gerçekleştirilen milli mücadelenin amacı tam bağımsızlıktır. Mali güce sahip olan ülkelerde devlet ve organları yeterli güce sahiptir ve kamusal mal ve hizmet üretimi istenilen ölçüde ve yeterli bir düzeyde gerçekleştirilebilir. Bunun için devletin maliyesinin bağımsız olması gereklidir. Mali bağımsızlığın ilk koşulu ise denk ve memleket yapısına uygun bir bütçedir. Ulusal kalkınma için ülkenin öz kaynaklarının kullanılması, kamu hizmetlerinin finansmanında tutumlu olunması ve borçlanmaya başvurmaksızın ülkenin müreffeh bir hale getirilmesi zorunludur (Ergin, 1977:43-44). Cumhuriyetin ilk yıllarında, bu görüşler doğrultusunda, ihtiyatlı bir maliye politikası uygulanmaya çalışıldı; "denk bütçe ve düzgün ödeme" ilkelerine titizlikle uyuldu; yeni borçlanmaya gidilmedi ve Osmanlı Devleti döneminde sarsılan mali itibar düzeltilmeye çalışıldı.

Yeni Türk Devleti, liberal iktisat politikalarının uygulandığı 1923-29 döneminde, yukarıda da değinildiği gibi, klasik iktisat anlayışının öngördüğü gibi borçlanmaya başvurmaksızın bütçe denkliliğini sağlama amacıyla, mümkün olduğu sürece, borçlanmamaya çalışmıştır. 1930 yılına kadar hiç borçlanmayan Türkiye, bu dönemde Osmanlı'dan kalan borçları ödemek için büyük çaba göstermiştir. Osmanlı Düyun-u Umumiyesi adını taşıyan Osmanlı'dan kalan borçların ödenmesine ilişkin 1933'te alacaklı devletler ile yeni bir anlaşma yapılmış ve 65 milyon ABD Doları tutarındaki borç tutarı için yeni bir ödeme planı benimsenmiştir. Osmanlı Devleti'nin yaşadığı başarısız ve yıkıcı etkileri olan tecrübeler sonucunda dış borçlanmada ölçülü ve çekingen bir davranış gösteren yönetici kadro iki nedenden ötürü iç borçlanmadan önce yeniden dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır (İnce, 1996:118). Cumhuriyet döneminde dış borçlanma sürecini başlatan nedenlerin ilki karma ekonomi döneminde benimsenen korumacı, devletçi ve devlet eliyle sanayileşmeyi önceleyen politika gereği "iktisadi cihazlanma"; başka bir deyişle, iktisadi kalkınmanın dış borçlanmayla finanse edilmek zorunda kalınmasıdır. 1930 yılında çakmak ve kibrit üretim ve işletmesi imtiyazını bir ABD şirketine verme karşılığında Türk-ABD Yatırım Şirketi'nden alınan 10 milyon altın-dolarlık kredi ile 1934 yılında Kayseri ve Nazilli dokuma fabrikalarının finansmanında kullanılmak üzere Sovyetler Birliği'nden karşılığı mal olarak ödenmek üzere alınan 8 milyon altın-dolarlık kredi iktisadi cihazlanma politikası için alınan dış kredilerdir (Parasız, 1998:47). Dış borçlanmaya başvurulmasının ikinci nedeni II. Dünya Savaşı hazırlıkları için savunma harcamalarının karşılanması ve "komşuyu fakirleştirme politikaları" sonucunda gerileyen ihracat gelirleri nedeniyle karşılanamayan dış alımların finansmanının sağlanmasıdır. 1938'de Karabük Demir-Çelik Fabrikaları'nın kurulmasında kullanılmak



amacıyla İngiltere'den 16 milyon Sterlin alınmış ancak bu kredinin 6 milyonu savaş hazırlıkları için ordunun ihtiyaçlarına ayrılmış; kalanı ise dış ticaretin finansmanında kullanılmıştır (İnce, 1996:118).

Karma ekonomi politikasının uygulandığı dönemde dış borçlanmaya başvurulmasının nedenlerinden biri de kamulaştırma faaliyetlerinin finansmanıdır. Kapitülasyonlar ve Düyun-u Umumiye nedeniyle tamamen yabancıların hakim olduğu endüstri alanına el atmak, yerli sermayeyi güçlendirmek ve devlet eliyle sanayileşmek politikalarını hayata geçirmek için mevcut yabancı sermaye ortaklıklarının kamulaştırılması önemli bir araç olarak görülmüş ve 1934-39 yılları arasında bu ortaklıkların büyük bir kısmı kamulaştırılmıştır<sup>18</sup>. Bu dönemde imtiyaz ve tesisleri satın alınan işletmelerin alacaklarına verilen, yabancı para ile yazılı bono ve tahviller ihraç edilerek temin edilen ve 1948 yılına kadar ödenen bu borçlar “Türk Borcu” olarak adlandırılmıştır (İnce, 1996:119).

Cumhuriyetin ilk on yılında dış borçlanmada olduğu gibi iç borçlanmada da çekişen ve tedbirli bir politika izlenmiştir. Özel kesimin çeşitli tedbirlerle desteklenmesine rağmen sanayileşmede ciddi bir atılımın gerçekleştirilememesi, özel teşebbüsün sermaye, bilgi, teknoloji ve tecrübe birikiminin yetersiz olması nedeniyle başarılı olamadığı alanlarda devlet müdahalesinin gerekli olduğu varsayımı ve devletçilik ilkesinin benimsenmesi sonucunda ulaşım yatırımlarının finansmanı için iç borçlanmaya başvurulmuştur. Sanayileşmenin ve iktisadi kalkınmanın sağlanmasını amaçlayan bu türden iç borçlanmanın ilk örneği olan ve 1933 yılında gerçekleştirilen 12 milyon liralık Ergani istikrazını 1934'de 30 milyon liralık Sivas-Erzurum Demiryolu istikrazı izlemiştir. Karma ekonomi döneminde “altın kural” gereği başvurulmuş bu borçlanmaların yanı sıra 1918 tarihli Osmanlı tahvillerinin konversiyonu için “ikramiyeli 1938 istikrazı” adı altında 18 milyon liralık borçlanmaya gidilmiştir.

#### IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Atatürk döneminde uygulanan maliye ve iktisat politikalarının temel amacı eski yapıyı yapılan reformlarla çağdaşlaştırarak hızlı bir sanayileşme-kalkınmayı sağlamak, imtiyazsız ve eşit bireyler olarak bütün halkın refahını artırmak ve böylece tam bağımsızlığı gerçekleştirmektir. Atatürk, 1923-1938 dönemi boyunca, içinde bulunduğu dönemin iktisadî, sosyal, siyasal ve ekonomik koşullarını dikkate alan; ilgili dönemde geçerli olan ana iktisadî

<sup>18</sup> Bu amaçla satın alınan ve kamulaştırılan ortaklıkları şu şekilde sıralamak mümkündür: 1928'de Anadolu Demiryolu, Haydarpaşa Limanı, Mersin-Tarsus-Adana Demiryolları; 1932'de İzmir Rıhtım Şirketi; 1934'te İzmir-Kasaba Demiryolu; 1935'te Aydın Demiryolu; 1936'da Şark Demiryolları (İstanbul-Edirne); 1936'da İstanbul Rıhtım Şirketi; 1938'de İstanbul Elektrik Şirketi ve İstanbul Tramvay Şirketi; 1938'de İzmir Telefon Şirketi ve 1939'da Ankara Elektrik ve Havagazı Şirketi ile Adana Elektrik Şirketi.

görüşlerden büyük ölçüde yararlanan; iktisat politikalarının oluşumunda katılımcılığa büyük önem veren ve ülkenin en fazla yararına olacak politikaları seçmekte tereddüt etmeyen bir yaklaşımı benimsemiştir. 1923-29 dönemi serbest ticaret koşullarının varlığı altında devletin, sosyal ve iktisadî hayatın yeniden inşa edildiği ve mali yapının modernleştirildiği bir dönem iken 1930-38 boyunca bir yandan global krizin etkileri hafifletilmeye çalışılmış; öte yandan, devlet müdahaleleri ve kamu yatırımlarını artırmak suretiyle hızlı bir biçimde sanayileşmek amaçlanmıştır.

1923-29 döneminde uygulanan maliye politikalarının büyük ölçüde liberal (klâsik) iktisat anlayışının ana fikirleri ile uyumlu olduğu söylenebilir. Bu dönem boyunca, devletin kesin bir zorunluluk olmadıkça piyasaya müdahale etmemesi; özel sektörün yetersiz olduğu alanlar ile doğal tekel ve ölçek ekonomilerinin varlığı halinde kamu müdahalesinin gerekli olduğu ve devletin piyasa ekonomisini güçlendirmek için altyapı, eğitim ve sağlık harcamalarına girişebileceği devletin görev ve fonksiyonlarını belirleyen ana ilkelerdir. Kamu maliyesi, denk bütçe, düzgün ödeme, vergi sisteminin yükümlüler lehine iyileştirilmesi, vergi yükünün çiftçi ve köylüler lehine hafifletilmesi ve milli paranın istikrarını sağlama ilkelerine dayanmaktadır. Vergi sisteminin modernleştirilmesi, adil bir hale getirilmesi ve vergi yükü ağır olan kesimlerin vergi yükünün hafifletilmesi yönünde iyileştirilmesi bir yandan piyasa ekonomisinin oluşturulmasını; öte yandan devrimlerin ve modernleşme çabalarının devamına halkın destek sağlamasını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Bu dönemde, maliye politikasının en önemli aracı “denk bütçe” ve bununla birlikte uygulanan “altın kural” uygulamasıdır. Denk bütçe politikası, konjonktür karşıtı maliye politikası uygulamalarının teorik düzeyde bile gündemde olmadığı bir dönemde mali disiplini sağlamanın temel aracı olarak görülmüştür. Benzer bir biçimde yatırımların finansmanı dışındaki herhangi bir amaçla borç almama-yatırım yapmama anlamına gelen altın kural uygulamasına başvurulmasının ilk nedeni klasik iktisat anlayışının bu görüşünün benimsenmesi ise de asıl nedeni iktisadî ve siyasî bağımsızlığı garanti altına alabilmek için Osmanlı deneyiminde olduğu gibi bir daha borçlanmama arzudur.

1923-29 döneminde bütçe denkliliğine verilen büyük öneme rağmen vergi politikasında bütçe denkliliğini sağlamayı önceleyen mali amaç yerine zaman zaman ekstra-fiskal amaçların da gözetildiği görülmektedir. En önemli dolaysız vergilerden biri olan Aşar Vergisi, köylü ve çiftçilerin vergi yükünü azaltmak, bu kesimin Cumhuriyet’e desteğini güçlendirmek ve tarımsal üretimi canlandırmak amacıyla kaldırılmıştır. Bu verginin kaldırılması sonucunda meydana gelen gelir kaybını telafi etmek için modern vergi uygulamaları (Kazanç ve Muamele vergileri) devreye konulmuştur. Ancak mali amaçla yürürlüğe konulan yol vergisi Aşar’ın kaldırılmasının olumlu etkisini bir miktar azaltmış ve aksi yönde bir etki oluşturmuştur. Bu

dönemde veraset ve intikal vergisinin kabul edilmesi vergi sisteminin modernleştirilmesi yönünde atılan önemli adımlardan biridir. Aşar'ın yerine ikame edilen modern vergi uygulamaları iç piyasanın yeterince gelişmemiş olması, şirketleşmenin ve sermaye birikiminin zayıflığı, muhasebe ve kayıt sisteminin yetersizliği gibi nedenlerle mali açıdan sıkıntının sürmesine neden olmuş ve dönem boyunca toplam vergi gelirlerinin yaklaşık 2/3'ü dolaylı vergilerden oluşmuş ve bu nedenle vergilemede adalet bakımından istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Liberal iktisat politikalarının ağırlıklı uygulandığı birinci dönemde sanayi kesimi çeşitli yollarla teşvik edilmiştir. Sanayiye sağlanan dolaylı teşvikler iç pazarı genişletici ulaşım ağının geliştirilmesi, pazarın canlanmasını sağlayacak ticaret kesiminin bankalar yoluyla desteklenmesi ve büyük ihalelerde yerli firmalara taşeronluk olanaklarının sağlanması olarak sıralanabilir. Bu dönemde sanayiye sağlanan dolaysız teşvikler ise koruyucu gümrük politikaları ile getirilen teşvikler, bölgesel tekel imtiyazları ve Teşvik-i Sanayi Kanunu çerçevesinde sağlanan teşviklerdir.

1929 Dünya İktisadî Buhranı Türk ekonomisi için dönüm noktalarından birini oluşturur. Kriz sonrasında komşuyu fakirleştirme politikaları ile uluslararası ticaretin gittikçe daha fazla kısıtlı hale gelmesi dış ticaret açıklarını artırmış, Türk Lirası'nın değer kaybetmesine yol açmış ve firma iflaslarının artması ile birlikte piyasaya dayalı model konusunda kuşku yarandı. Tüm dünyada yaygın bir biçimde kabul gören Klâsik İktisat anlayışına olan güvenin sarsılması sonucunda devlet müdahalesini öngören iktisadi görüşler revaç bulmaya başlamış ve bu görüşler 1930-38 döneminde uygulanan iktisat politikalarının fikri dayanağını oluşturmuştur. Öte yandan, özel sektöre dayalı sanayileşmenin başarısız olması da politika değişikliğinde önemli bir paya sahip olmuştur. 1930-38 döneminde uygulanan iktisat politikalarının ana ilkeleri piyasa ekonomisi asıl olmakla birlikte devletin sanayileşmede daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği fikrine dayanan "ılımlı devletçilik" (karma ekonomi) ilkesi ile liberal iktisat döneminde uygulanan denk bütçe, düzgün ödeme, Türk Lirası'nın değerini muhafaza etme ve "altın kural" uygulamalarıdır. Atatürk her iki dönemde de iktisat çevrelerinde ağırlıklı kabul edilen iktisadi görüşleri ülke sorunlarının optimal bir biçimde çözülmesi amacıyla alıp uygulamaktan çekinmemiş ancak bu görüşleri tam bağımsızlık ilkesi çerçevesinde ülke koşullarına uyarlamış ve özgün iktisat politikaları haline getirmiştir. 1930-38 döneminde de denk bütçe politikası, altın kural ve Türk Lirası'nın değerinin korunması politikaları titizlikle uygulanmış ve böylece mali disiplin sağlanarak Türk maliyesinin yüksek bir itibara kavuşturulması temin edilmiştir. Vergi sistemindeki modernleştirme uygulamalarına devam edilmiş, borçlanma politikası tam bağımsızlık politikası çerçevesinde titizlikle sürdürülmüştür.

### KAYNAKÇA

- Altıparmak, Aytekin (2002), "Türkiye'de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayin Gelişimi", *Erciyes Üniversitesi, SBE Dergisi*, Sayı 13, ss.35-59.
- Aysan, Mustafa (1980), *100. Doğum Yıldönümünde Atatürk'ün Ekonomi Politikası*, İstanbul:Ekonomik ve Sosyal Yayınlar.
- Aysan, Mustafa (2000), *Atatürk'ün Ekonomik Görüşleri*, Altıncı Baskı, Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Boratav, Korkut (1974), *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Boratav, Korkut (1977), "1923-1939 Yıllarının İktisat Politikası Açısından Dönemlendirilmesi", *Atatürk Dneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorular Sempozyumu*, 14-16 Ocak 1977, İstanbul: İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayınları.
- Boratav, Korkut (2005), *Türkiye İktisat Tarihi:1908:2002*, 9. Baskı, Ankara:İmge Kitabevi.
- Çavdar, T. (1982), *Türkiye'de Liberalizmin Doğuşu*, İstanbul: Uygur Yayınları.
- Çeçen, A. Aydın, A. Suut Doğruel ve Fatma Doğruel (1990), *Türkiye'de Ekonomik Büyüme, Yapısal Dönüşüm ve Kriz*, İstanbul: Egemen.
- Derin, Haldun (1940), *Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul.
- DİE (2001), *İstatistik Göstergeler:1923-1998*, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Ergin, Feridun (1977), *Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi*, İstanbul: Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayınları.
- Hiç, Mükerrerem (1998), "Atatürk ve Ekonomik Rejim: Devletçilikten Günümüzde Piyasa Ekonomisine", *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 32-34, ss.3285-3292.
- Hines, W.D. et al., (1936), *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933-34*, 3. Cilt, Ankara: Mehmet İhsan Matbaası.
- İrmak, Esin (1992), *Kapitalist Gelişme ve Türkiye Ekonomisi*, İstanbul.
- İnan, Afet (1969), *Vatandaş İçin Medeni Bilgiler ve Kemal Atatürk'ün El Yazıları*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- İnce, Macit (1996), *Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)*, Yenilenmiş ve Genişletilmiş Beşinci Bası, Ankara:Seçkin.
- Keyder, Çağlar (1993), *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye: 1923-1929*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- Konukman, Aziz (2003), "Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine", *Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi*, 2/2003, ss.29-65.
- Korum, Uğur (1982), "1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayi ve Sanayi Politikaları", *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını No:513, Ankara.
- Ökçün, Gündüz (Der.) (1968), *Türkiye İktisat Kongresi (İzmir-1923): Haberler, Belgeler, Yorumlar*, Ankara.
- Öztürk, Kazım (1969), *Cumhurbaşkanlarının TBMM'ni Açış Nutukları*, İstanbul: Ak Yayınları.
- Parasız, İlker (1998), *Türkiye Ekonomisi: 1923'den Günümüze Türkiye'de İktisat ve İstikrar Politikaları*, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Tekeli, İ. ve S. İlkin (1982), *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçilik Oluşumu*, Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Tezel, Yahya S. (1982), *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi: 1923-1950*, Ankara: Yurt.
- Tezel, Yahya S. (1986), *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi: 1923-1950*, Genişletilmiş İkinci Basım, Ankara: Yurt.
- Togan, Sübidey (1993), "İthalatta Vergi Uygulaması", *Yeni Forum*, Sayı 14.
- Tokgöz, Erdiñç (1997), *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1997)*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- TUIK (2006), *İstatistik Göstergeler: 1923-2005*, Ankara: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf) (İndirme tarihi:12.04.2007)
- Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü (1961), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I*, Ankara: Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü.
- Türk, İsmail (1981), "Cumhuriyet döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi", A.Ü. SBF Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Cilt XXXVI, No:1-4, Ocak-Aralık.
- Türk, İsmail (1982), *Atatürk ve Türk Mali Sistemi: Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF Yayınları, No:513.
- Varcan, Nezih (1987), *Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu: Cumhuriyet Dönemi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Varcan, Nezih ve Tufan Çakır (2000), *Maliye Tarihi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

- Vural, İstiklâl Yaşar (1999), “1923-1929 Dönemi Maliye Politikaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, ss.133-146.
- Yaşa, Memduh, et al., (1980), *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi:1923-1978*, İstanbul: Akbank Kültür Yayınları.