

1923-1929 DÖNEMİ MALİYE POLİTİKALARI

Yrd. Doç. Dr. İstiklal Y. VURAL*

ÖZET

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 1923-29 döneminde uygulanan maliye politikalarını incelemektir. Bu dönemde her ne kadar bazı devlet müdahaleleri söz konusu ise de Türkiye liberal bir politika takip etti. Bu dönemde uygulanan maliye politikalarının temel amacı Türk vergi sisteminin modernleştirilmesi ve Türk köylüsünün iktisadi durumunu iyileştirmektir. Kamu maliyesi denk bütçe-düzenli ödeme, mükelleflerin lehine vergi sisteminin iyileştirilmesi ve Türk Lira’sının istikrarını koruma prensiplerine dayanmaktadır.

ABSTRACT

The aim of this paper is to assess fiscal policies applied in the period of 1923-29 in Turkey. Although there were some sort of government interventions in this period, Turkey pursued a liberal 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. Public finance was based on the principles of balanced budget- regular repayment, improving the tax system in favour of taxpayers and maintaining of Turkish Lira’s stability.

I. GİRİŞ

Cumhuriyetin ilanından günümüze dek iktisadi ve toplumsal yapıda, iktisadi politikalarda ve düşünce tarzında önemli değişimler meydana gelmiş olmakla birlikte Atatürk’ün temel felsefe ve düşünce tarzı her alanda etkisini sürdürmektedir. Cumhuriyetin ilk on yılında karşılaşılan bütün olumsuz koşullara ve yapıya rağmen idari kademe hakim olan piyasa mekanizması esas alınarak sermaye birikiminin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi düşüncesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Atatürk dönemi iktisadi uygulamalarında meydana gelen değişimlerin temelinde ve çağdaş medeniyet seviyesine ulaşma

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü.

hedefinin gerçekleştirilmesinde siyasi ve ideolojik bir iktisat anlayışının benimsenmesinden daha çok pragmatist, akılcı, kalkınmacı ve iktisadi bağımsızlığa önem veren bir iktisat anlayışının tercih edilmesi önemli bir rol oynamıştır.

Piyasa mekanizmasını esas alarak sermaye birikiminin ve dolayısıyla kalkınmanın özel sektör vasıtasıyla sağlanması amacı önündeki en önemli engel Cumhuriyetin Osmanlı Devleti'nin maddi ve manevi mirasının üzerine kurulması sonucu devralınan “yarı-sömürgeleşmiş toplumsal yapı”dır. İstiklal Savaşı ve Cumhuriyetin ilanı ile siyasi açıdan bu yarı sömürge yapının sona erdirilmesi yönündeki çabalar; aynı zamanda, kültürel, siyasi ve askeri açıdan gerçekleştirilecek hızlı değişimlerin zorunlu dayanağı olarak kabul edilen iktisadi anlamda Batılılaşmak ya da başka bir deyişle “ulusal ve bağımsızlıkçı sanayi kapitalizmi kurmak” hedefi doğrultusunda sürdürüldü. Bu çalışmada, 1929 yılında ortaya çıkan global iktisadi kriz nedeniyle sona eren “liberal” ekonomi dönemi çeşitli açılardan incelenecektir.

II. İKTİSAT POLİTİKASI ARAYIŞLARI VE İZMİR İKTİSAT KONGRESİ

İstiklal Savaşı sonrasında ulusal sanayi kapitalizmi kurma yönündeki genel iktisadi hedefe ulaşmada hangi iktisadi politikanın tercih edileceği ile ilgili tartışmalar Osmanlı'nın son dönemlerinde bu konuda ortaya çıkan iki akımın devamı niteliğindedir. Bunlardan ilki olan “*serbesti-i ticaret*” akımı tarımsal ihracata dayalı uzmanlaşmayı, yabancı sermayeye karşı kapıların açılmasını ve piyasalara devletin müdahale etmemesini savunmaktaydı¹. İkinci akım, korumacı politikalarla bir milli sanayi burjuvazisinin oluşturulabileceğini ve kalkınmanın itici gücünün sanayileşme olduğunu varsayan “*milli iktisat*” okuludur². Savaşın yarattığı kıtlık koşullarından yararlanarak ve

¹ Beynelmilel burjuva yaklaşımı olarak da adlandırılabilir bu akımın iki tipik temsilcisi Sakızlı Ohannes Paşa ile Ulum-ı İktisadiyye ve İctimaiyye Mecmuası'nın kurucusu ve Maliye ve Nafia nazırı olan M. Cavit Bey'dir.

² 19. Yüzyılın sonlarında Ahmet Mithat ve Musa Akyiğitzade tarafından savunulan ve dış ilhamını Alman tarihçi okulunun milliyetçi-korumacı doktrininden alan bu tezin II. Meşrutiyet sonrasındaki savunucuları İktisadiyyat Mecmuası ve Türk Yurdu gibi yayın organlarında bu okulun ana savlarını yaymaya başlayan Ziya Gökalp, Yusuf Akçura ve Tekin Alp gibi düşünürlerdir.

devlet desteği ile bir yerli ve ulusal burjuvazinin yetiştirilmesi gerektiğini savunan ikinci tez, Lozan Anlaşması hükümlerinin korumacı bir dış ticaret politikasına önemli sınırlamalar getirmesine karşılık İstiklal Savaşı sonrasında kısmen de olsa uygulamaya konulmuştur³.

İktisadi kalkınma olmadan gerçek anlamda bağımsız bir ulus devletinin oluşturulamayacağı bilincinde olan Atatürk, ülkenin kaynaklarını belirlemek ve milletin katılımı ile tespit edilecek kalkınma strateji ve politikalarını uygulamaya sokmak amacıyla 15 Şubat 1923'te İzmir'de "*Türkiye İktisat Kongresi*"ni toplamıştır. Kongre sonunda kabul edilen kararlar esasen dileklerden ibaret olmasına rağmen bu dönemin başlangıcında egemen olan iktisadi felsefeyi ve görüşleri temsil etmesi bakımından önem taşımaktadır.

Özel girişimciliğin teşviki, bunun için hükümet tarafından kredi imkanlarının sağlanması, eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı hizmetlerinin düzenlenmesini sağlayan yasal düzenlemelerin yapılmasının öngörüldüğü⁴ ve yurt içinde ihtiyaçlarımıza yetecek kadar üretilen malların ve hammaddelerin ağır gümrük vergileriyle ithalinin yasaklanması, buna mukabil mevcut olmayan ve sanayi için gereken hammadde, yatırım malı, makine ve teçhizatın gümrüklerden muaf tutulması kararları ile eskiye kıyasla himayeci bir gümrük sisteminin oluşturulmasının kabul edildiği⁵ Kongre; kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasaya dönük çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatta ulusal unsurların ön plana çıkmasını kolaylaştırıcı ve ılımlı bir korumacılığı ön plana çıkaran bir nitelik taşımaktadır. Girişim ve çalışma özgürlüğü esas olmakla birlikte tekelciliğe izin verilmemesi ve ekonomik kalkınmamıza katkısı olmak ve kanunlarımıza uymak kaydı ile yabancı sermayeye izin verilmesi kararlarının da alındığı Kongre, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki iktisat politikalarını büyük ölçüde belirlemiştir.

³ Mete TUNÇAY v.d., *Türkiye Tarihi: Çağdaş Türkiye-1908-1980*. 4. Cilt, Cem/Tarih, 1997, ss.271-272.

⁴ Esin IRMAK, *Kapitalist Gelişme ve Türkiye Ekonomisi*. İstanbul, 1992, s. 31.

⁵ Korkut BORATAV, *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1974, s.100.

III. VERGİ SİSTEMİ VE VERGİ POLİTİKASI

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda, Osmanlı Devleti'nden intikal eden vergiler büyük ölçüde tarıma dayalı vergilerden oluşmaktaydı. Dolaysız vergiler grubu içinde bina ve arazi vergileri, temettü vergisi, hayvanlar vergisi (ağnam), aşar ve madenlerden alınan vergiler yer alırken tömbeki bayilerinden alınan vergiler, gemi harçları, sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri ile gümrük vergileri dolaylı vergileri oluşturmaktaydı⁶.

Araziden sağlanan tarım ürünleri üzerinden genellikle 1/10 oranında aynı olarak alınan bir vergi olan *Aşar*, mültezimler aracılığı ile tahsil edilmesi nedeniyle tarımsal üretimin artmasına engel olan, adaletsiz bir vergi haline gelmişti. İltizam usulünün devlet gelirlerini azaltması, mültezimlerin yanlış uygulamalarının huzursuzluğun artmasına yol açması ve verginin dinsel nitelikli olması; halkın büyük bir kısmını oluşturan tarım sektöründe çalışan köylü kesiminin gelir seviyesinin artırılmasının ve geniş halk yığınlarının yönetime katılımının sağlanmasının amaçlanması, bu verginin, Kongre'de alınan kararlar doğrultusunda, 17 Şubat 1925'te kaldırılmasına yol açmıştır.

Genel bütçe gelirlerinin yaklaşık ¼'ünü karşılayan bu verginin kaldırılması sonucunda meydana gelen gelir kaybını ve boşluğu doldurmak için yeni düzenlemelere gidildi. Bu çerçevede, toplam bütçe gelirlerinin % 1-2'sini sağlayan, vergi tarhiyatı karine usulüne ve götürü usule dayanan, vergi gelir esnekliğinden yoksun ve matrahı donmuş bir vergi niteliğinde olan *Temettü Vergisi* kaldırıldı⁷. Hasılatı bol bir vergiyle gittikçe artan kamu giderlerini karşılamak ve vergi sistemini modernleştirmek amacıyla verginin konusunu şahıs ve sermaye şirketlerinin kazançlarının; genel, katma ve özerk bütçeli daire ve kurumların ve ticari amaç güdüp kamu yararına çalışan derneklerin kazançlarının; gerçek kişilerin ticari, sınai, serbest meslek kazançlarının; ücret gelirlerinin ve arazi kazançların oluşturduğu *Kazanç Vergisi* 1926 yılında kabul edildi. Uygulamanın başlangıcında

⁶ İsmail TÜRK, "Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Atatürk Özel Sayısı*. Cilt XXXVI, No: 1-4, Ocak-Aralık 1981, s.336.

⁷ TÜRK, a.g.m., s.340.

kapsamı geniş tutulan beyan usulünün başarılı olmaması sonucunda bir yıl sonra bu usul sadece şirketler için zorunlu sayıldı ve diğer mükellefler karine ve götürü usule göre vergilendirilmeye başlandı. Ancak, Kazanç Vergisi Kanunu'nun bazı hükümlerinin belirsiz olması, kimin mükellef olduğunun açıkça bilinmemesi, vergi denetlemesine ait hükümlerin yetersiz olması ve beyan üzerinden vergi tarhiyatının mükelleflerin zarar beyan etmeleri halinde vergi dışında kalmalarını sağlaması nedeniyle götürü ve karine usullerine göre vergilendirilenlerin beyan usulüne göre vergilendirilenlere göre daha fazla vergi ödemelerine yol açması gibi nedenlerle bu uygulama başarılı olamamıştır⁸.

Aşar'ın kaldırılması sonucu kamu gelirlerinde meydana gelen azalmayı karşılamak için mevcut vergilerden bazılarında değişiklik yapılırken Kazanç Vergisi'nin yanı sıra yeni bazı vergiler uygulamaya sokuldu. Bu amaçla, genel bütçe gelirleri içindeki payı Osmanlı'nın son yıllarında % 10 olan arazi vergisinin oranı eskiden öşüre tabi olan arazilerde % 48'e çıkarılırken diğer arazilerde vergi oranında değişiklik yapılmadı. Gelir kaybını telafi etmek için uygulamaya konulan diğer bir vergi de her türlü iktisadi ve ticari faaliyetleri her aşamada vergilendiren ve 1926'da yürürlüğe konulan şelale tipindeki *Muamele Vergisi (Umumi İstihlak Vergisi)*'dir. Genel tüketimin dışında özel eğlence ve tüketimin de vergilendirildiği bu verginin oranı % 2.5 idi.

İyi bir muhasebe ve kayıt sistemi ile etkin bir vergi idaresini gerektiren bu vergi o yıllarda gerekli şartların olmaması nedeniyle 1927 yılında yürürlükten kaldırılarak *İkinci Muamele Vergisi* uygulamaya konuldu. Küçük imalatçılar ve ihracata da uygulanan bu vergi sanayileşmiş Batılı ülkelerde 1950'li yıllarda uygulanmaya başlanacak olan katma değer vergisi niteliğindeki vergi uygulamalarının ilk örneğidir⁹. Ancak, 1928 ve 1929 yılları vergi hasılatları içindeki payı % 10.5 olan bu vergi¹⁰, vergiye tabi satış işlemlerini azaltması, ihracatı ve

⁸ TÜRK, a.g.m., s.341. Bu nedenlerle, vergi güvenlik tedbiri olarak 1935 yılında beyannameli mükellefler için asgari mükellefiyet uygulamasına gidildiyse de Kazanç Vergisi Uygulaması başarılı olamamıştır.

⁹ TÜRK, a.g.m. 349.

¹⁰ Nezih VARGAN, *Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu: Cumhuriyet Dönemi*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1987, s.34.

küçük imalatçıları olumsuz yönde etkilemesi nedeniyle başarılı olamadı ve sonraki yıllarda değiştirilerek katma değer vergisi niteliğini de kaybetti.

Vergi sisteminin modernleştirilmesi çabaları sonucunda 1926'da yürürlüğe konulan vergilerin en önemlilerinden biri *Veraset ve İntikal Vergisi*'dir. Menkul mallardan terekenin tahriri sırasında alınan "*Tereke Tahrir Harcı*" ile gayrimenkullerden intikal muamelesinin yapıldığı sırada alınan "*İntikal Harcı*" yerine menkul ya da gayrimenkul olsun, ivazsız intikallerin verginin konusunu oluşturduğu bu vergi ile servetlerin vergilendirilmesinde önemli bir aşama kaydedilmiştir.

Kongre'de alınan kararlar doğrultusunda vergi politikasının sanayiye teşvik edilmesi ve bu yolla kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak kullanılması yönünde önemli adımlar atıldı. Vergi politikasının sanayiye teşvik edilmesinde etkin bir araç olarak kullanılması olanağı Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun 1927'de kabul edilmesi ile ortaya çıktı. Eski uygulamanın yetersiz bulunduğu Kongre'de Türkiye'nin ilerleyebilmesi için büyük ölçekli sanayiye kuruluşuna yönelik teşvik edici bir ortamın oluşturulması ve özel sektör tarafından gerçekleştirilemeyen bir kısım yatırımların kamu tarafından yapılması önerilmekteydi¹¹. Bu çerçevede yürürlüğe konulan yeni Teşvik Kanunu'nun getirdikleri arasında çeşitli sanayi müesseselerinin Arazi, Musakkafat ve Kazanç Vergilerinden, bu vergilerin özel idare ve belediyelere ait münzam kesirlerinden, maktu zam vergisinden, ruhsatiye ve damga resminden muaf tutulması¹²; yatırım mallarının gümrüksüz ithal izni; toprak bağıışı; nakliye tarifelerinde % 10 indirim ve kamunun teşvik edilen firma ürünlerini % 10'a kadar fiyat farkı bulunması halinde satın alması (tercihli kamu alımları) yer almaktaydı¹³.

Teşviklerden yararlanacak firmaların belirli bir makineleşme (en az 10 beygirlik çevirici güç kullanan) ve ölçek (işçi sayısı ya da işçilere

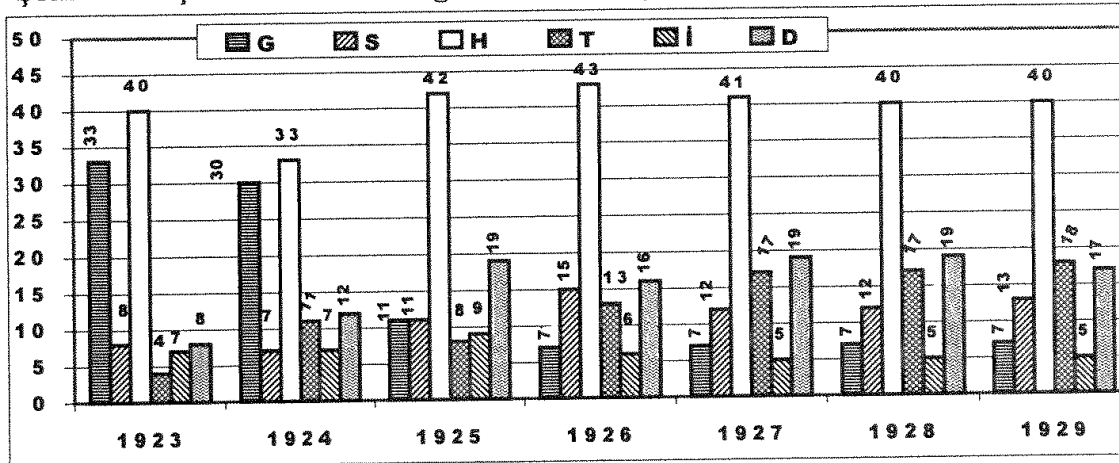
¹¹ Gündüz ÖKÇÜN (Der.), *Türkiye İktisat Kongresi (İzmir-1923): Haberler, Belgeler, Yorumlar*. Ankara: 1968, ss.74-75.

¹² TÜRK, a.g.m., s.243.

¹³ Çağlar KEYDER, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)*. İkinci Basım, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993, s.77.

ödenen gündelik miktarı) düzeyine ulaşması gerekliydi¹⁴. Bu şartları yerine getirerek teşvik belgesi alan firmaların sayısı 1923 yılından önce 341 iken, 1926'da 299 ve 1927-29 yılları içinde 435'tir¹⁵. 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 geldi. Ancak, uygulamadan faydalanan şirketlerin büyük bir kısmının iki ilde toplanması (İstanbul ve İzmir toplamı % 47) ve bürokratik işlemlerden dolayı küçük işletmelerin ayrıcalıklardan faydalanamaması uygulamanın başarısını gölgelemiştir¹⁶. Bununla birlikte, sağlanan teşvikler mevcut gelişmişlik düzeyinin sanayinin kendi kendine gelişmesini sağlayacak bir sermaye birikimine olanak vermediği bir durumda teşvik uygulamasından faydalanan firmaların büyük ölçekte ve modern imalat yapmalarına ve sermaye birikimlerini artırmalarına yol açmıştır.

Şekil 1. Bütçe Gelirlerinin Vergi ve Gelir Gruplarına Göre Yapısı (%)



Simgeler: G: Gelirlerden alınan dolaysız vergiler; S: Servetlerden alınan dolaysız vergiler; H: Harcamalardan alınan dolaylı vergiler; T: Devlet tekel gelirleri ve vergileri; İ: İktisadi devlet teşekkülleri ve devlete ait taşınmazların gelirleri ve D: Hükümetçe sağlanan hizmetler karşılığında alınanlar ve diğer gelirler.

Kaynak: TEZEL, a.g.e., s.372.

¹⁴ Uğur KORUM, "1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları", *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*. Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No:513 içinde, Ankara:1982, s.67.

¹⁵ KEYDER, a.g.e., s.78.

¹⁶ KEYDER, a.g.e., s.78.

GSYİH'nın cari değerinin %116 oranında arttığı 1923-29 döneminde vergi sistemini büyük ölçüde değiştiren bir politika izlendi. İl Özel İdareleri de dahil olmak üzere kamunun gerçekleşen bütçe gelirleri bu dönem içinde %113 (1948 fiyatlarıyla % 74) oranında arttı¹⁷. 1923-29 yılları arasında merkezi hükümetin gerçekleşen bütçe gelirlerinde başlıca vergi ve gelir gruplarının paylarının gösterildiği yukarıdaki şekil incelendiğinde vergi sisteminin yapısı ve uygulanan vergi politikası ile ilgili önemli bulgulara ulaşılabilir. Dönem boyunca bütçe gelirlerinin en büyük bölümünü dolaylı vergiler meydana getirmektedir. Dolaylı vergiler içinde en önemli grup olan ithalattan alınan gümrük ve harcama vergileri toplam bütçe gelirlerinin % 38'ini karşılamaktadır.

1925 yılında Aşar'ın kaldırılmasından sonra, gelir üzerinden alınan vergilerin vergi sistemi içindeki payının önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Bu verginin yürürlükte olduğu 1923 ve 1924 yıllarında gelir üzerinden alınan vergilerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı yaklaşık % 30 iken 1926-30 arasındaki dönemde bu oran % 7'ye indi. II. Dünya Savaşı sonuna kadar gelir üzerinden alınacak modern vergiler yürürlüğe konulmadığı için memur maaşlarından ve işçi ücretlerinden alınan vergiler, gelirin vergilendirilmesinde tek uygulama olarak kalmıştır. Aşarın kaldırılmasından sonra vergi sisteminin tarımsal gelirleri ve üretimi vergileyebilme gücü büyük ölçüde sınırlandırılmış ve tarım kesiminin vergi yükü 1925 yılından günümüze dek bir daha eski seviyesine ulaştırılamamıştır.

Aşarın kaldırılması sonrasında Ağnam vergisinin tarifesi yükseltildiği ve bu vergi servetlerden alınan vergiler arasında gösterildiği için, servetlerden alınan vergiler grubunun bütçe gelirleri içindeki payı dönem boyunca yüksek bir düzeyde seyretmektedir (1923te % 7, 1926-31de % 12-15). Ancak, tarımsal ürünlerin vergilendirilmesinde aşarın kaldırılmasının yarattığı sorunu büyük ölçüde gideren bir vergi olan Ağnam'ın spesifik değerlerinin 1929 krizi nedeniyle zor durumda kalan üreticileri desteklemek amacıyla indirilmesi sonucu verginin önemi otuzlu yıllar boyunca büyük ölçüde azalmıştır.

¹⁷ Yahya S., TEZEL, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Genişletilmiş İkinci Basım, Ankara: Yurt, 1986, ss.370-371.

Dönem içinde bütçe gelirlerinin en büyük kısmını karşılayan harcamalar üzerinden alınan vergileri tekel gelirleri ve vergileri ile iktisadi devlet teşekkülleri ve devlete aktarılan taşınmazların gelirleri takip etmektedir. Bu iki gelir grubunun gittikçe önem kazanması; 1930'lu yıllarda dolaysız vergi yükünün memur maaşlarında % 25-40 arasında, ticari ve sınai kar gelirlerinde ise % 7'nin altında seyretmesi¹⁸ ve tarım kesiminin Ağnam ve tarımsal ürünlerden alınan diğer vergilerle ticari ve sınai kesimden daha ağır bir şekilde vergilendirilmesi birlikte ele alındığında sanayide devlet kapitalizmine ve sanayi ve ticaret sektörlerini destekleyerek sanayileşmeye yönelik bir politikanın izlendiği ileri sürülebilir.

IV. BÜTÇE POLİTİKASI VE BORÇLANMA

Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen bütçe ve borçlanma politikaları, kapitülasyon uygulamalarının sonucu devralınan yarı sömürge yapının getirdiği iktisadi ve siyasi sorunlar, yeni devletin takip etmeye başladığı tam bağımsızlığı (iktisadi bağımsızlığı) hedefleyen politikalar ve o dönemde geçerli olan iktisadi görüşlerden etkilenecek oluşturulmuştur. Bu çerçevede iktisadi kalkınmanın yurtiçi kaynaklardan sağlanması ve yabancı ülkelerle gerçekleştirilen iktisadi ilişkilerin mümkün olduğu kadar karşılıklılık ilkesi doğrultusunda sürdürülmesi amaçlanmıştır.

Atatürk'e göre devletin yapmakla yükümlü olduğu en önemli iki fonksiyonu iç güvenlik ve adaletin sağlanması ile diplomasi ve yurt savunmasıdır¹⁹. Tam kamusal mal niteliğindeki bu fonksiyonlarının yanı sıra devletin müdahalede bulunabileceği diğer alanlar sırasıyla şunlardır: bayındırlık ve altyapı işleri (yollar, demiryolları ve nafia

¹⁸ TEZEL, a.g.e., s.373.

¹⁹ Atatürk'ün fikir ve telkinlerinden kaynaklanan ve üslubunu yansıtan "Medeni Bilgiler" adlı eserde konu ile alakalı şu görüşlere yer verilmiştir: "... *milletin kurduğu devletin... vatandaşlara karşı mükellef 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 hernevi müdafaa kuvvetlerini, daima hazır bulundurarak milletin istiklalini emin ve mahfuz bulundurmak...*". Ayrıca bkz., Afet İNAN, *Vatandaş İçin Medeni Bilgiler ve Kemal Atatürk'ün El Yazıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1969, s.44.

işleri), eğitim, sağlık ve diğer alanlardaki iktisadi faaliyetler²⁰. Kamu girişiminin sınırı bireysel hürriyet ve teşebbüslerin kamu tarafından engellenmediği en son noktadır. Bu ölçüde geniş bir bireysel girişimcilik hürriyeti esas olmakla birlikte kamu müdahalesi olmaksızın özel sektörün ikinci grupta yer alan işlerde devletin asli fonksiyonlarını yerine getirmesini güçleştirmeyecek bir seviyede başarılı olması gereklidir²¹. Bu nedenle, özel sektörün yetersiz olduğu durumlarda, doğal tekel piyasalarının ve ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu alanlarda, kamu yararının büyük olduğu alanlarda²² ve kalkınma ve büyümeyi sağlamak amacıyla devlet iktisadi faaliyetlerde bulunabilir.

Devlet, yerine getirmekle yükümlü olduğu temel fonksiyonların yanı sıra tam istihdamın sağlanması, dış ödemeler dengesinin sağlanması, dengeli bir gelir dağılımının sağlanması, bölgeler arası dengesizlikleri giderici ve enflasyonsuz bir kalkınmanın gerçekleştirilmesi, hızlı ve dengeli sermaye birikiminin sağlanması ve özel girişimin geliştirilmesi ve yabancı sermaye ile işbirliği içinde hızlı bir teknolojik gelişmenin sağlanması gibi işlevleri de belirli bir plan çerçevesinde yerine getirmek zorundadır²³. Ekonomik yapıya uygun ve

²⁰ Atatürk'ün devletin işlerindeki öncelik sırası bütün TBMM'ni açış konuşmalarında 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., Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I. Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1961, s.319.

²¹ "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.", bkz, Atatürk'ün Söylev...a.g.e.

²² "...daimi bir hususi vasıf gösteren iktisadi bir işi devlet üzerine alabilir. Mesala, bir iş ki büyük ve muntazam bir idareyi icap ettirir... veyahut umumi bir ihtiyaca tekabül eder, o işi devlet üzerine alabilir. Madenlerin, ormanların, kanalların, demir yollarının, deniz seyrisifer şirketlerinin devlet tarafından idaresi... keza su, gaz, elektrik ve saireye ait işlerin mahalli idareler tarafından yapılması, yukarıda izah ettiğimiz neviden işlerdir.", bkz., Atatürk'ün Söylev...a.g.e.

²³ Mustafa AYSAN, 100. Doğum Yıldönümünde Atatürk'ün Ekonomi Politikası. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Yayınlar (Yayın No:3), 1980, ss.19-20.

denk olan bütçe²⁴ bu amaçlara ulaşmada etkin bir araç olarak kullanılmıştır.

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 hem bütçe tahminleri hem de kesin hesaplar itibariyle denk bütçe ilkesine titizlikle uyulduğu söylenebilir. Bütçe gider toplamının % 8'i (11 Milyon TL) oranında bir açıkla tahmin edilen 1924 bütçesinin dışında kalan beş bütçeden ikisi denk, kalanları ise fazla verecek şekilde tahmin edilmişlerdir. Aşarın kaldırılması sonucu kamu gelirlerinde meydana gelen azalmadan dolayı 1925'te meydana gelen bütçe açığı hariç tutulduğunda kesin hesap sonuçları kalan yıllarda fazla ile kapanmıştır. Bütçe ödenekleri ve kesin hesapların sonuçları, gerçekçi bütçelerin hazırlandığını; bütçelemede 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 bütçenin iç istikrarın sağlanmasında hemen hemen tek ve etkili bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir.

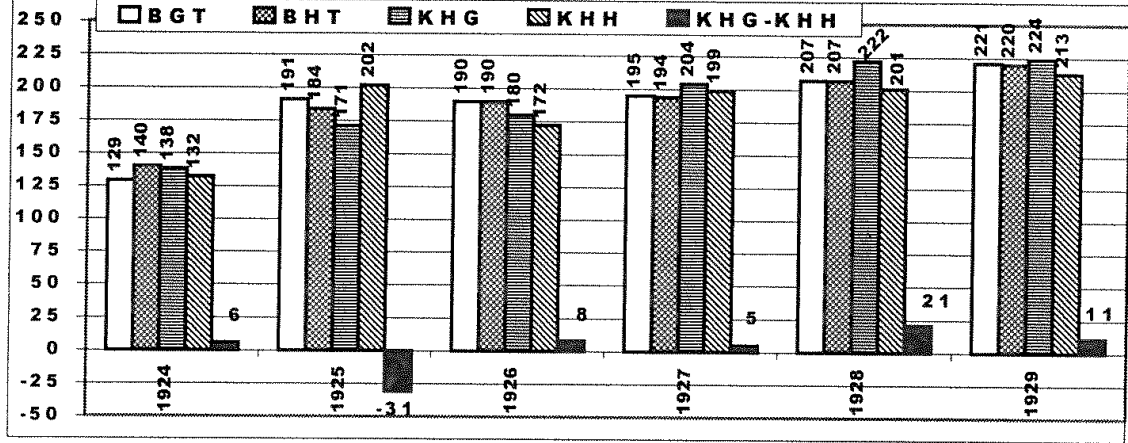
Dönem içerisinde bütçe harcamalarının tamamı bütçe gelirleriyle karşılanmıştır. Aşarın kaldırılmasından kaynaklanan 1925'teki bütçe açığı ise bütçeden görünmeyen hazine işlemleriyle ve özellikle bankalardan alınan kredilerle kapatılmıştır²⁵. 1926-1929 yılları arasında merkezi bütçeden diğer devlet kuruluşlarına yapılan aktarmalar ve devlet borçlarıyla ilgili anapara ve faiz ödemeleri dışındaki gerçekleşen merkezi bütçe harcamalarının fonksiyonel dağılımı şu

²⁴ “Bugünkü mücahedatımızın gayesi istiklal-i tamdır. İstiklaliyetin tamamıyeti ise ancak istiklal-i mali ile mümkündür. Bir devletin maliyesi istiklalden mahrum olunca o devletin bütün şubat-ı hayatiyesinde istiklal mefluçtur. Çünkü her uzv-u devlet ancak kuvve-i maliye ile yaşar. İstiklal-i malinin mahfuziyeti için şart-ı evvel bütçenin bünye-i iktisadiye ile mütenasip ve mütevazın olmasıdır...”, bkz. Kazım ÖZTÜRK, *Cumhurbaşkanlarının TBMM'ni Açış Nutukları*, İstanbul: Ak Yayınları, 1969.

²⁵ TEZEL, a.g.e., s.379.

şekildedir²⁶: savunma giderleri²⁷ (% 37.2), yönetim giderleri²⁸ (% 24.5), bayındırlık giderleri (% 15.2), genel toplum hizmetleri²⁹ (% 12), eğitim giderleri (% 4.5), sağlık giderleri (% 2) ve tarımla ilgili giderler (% 1). Bu dağılımdan savunma giderlerinin iktisadi gelişme sürecini yavaşlatıcı nitelikte bir büyüklüğe sahip olduğu ve bütçe politikası aracılığı ile tarım sektörünü geliştirmeye ulaştırma ve sanayi sektörlerini geliştirmekten daha az önem verildiği sonucu çıkarılabilir.

Şekil 2. Bütçe ve Kesin Hesap Sonuçları (Milyon TL)



Simgeler: BGT: Bütçe Ödenekleri Gelirler Toplamı; BHT: Bütçe Ödenekleri Harcamalar Toplamı; KHG: Kesin Hesap Gelirler Toplamı; KHH: Kesin Hesap Harcamalar Toplamı ve KHG-KHH: Kesin Hesaplar Açık ya da Fazlası.

Kaynak: AYSAN, a.g.e., s.95.

Borçlanmaya gitmeksizin bütçe denkliğinin sağlanması politikası 1930'lu yılların ikinci yarısına kadar dikkate değer bir iç borçlanmaya başvurulmamasını sağladı. Devlete borç verecek özel sektör kuruluşlarının önemli bir kısmının mülkiyetleri yabancılara ait olan bankalardan oluşması ve kapitülasyonlar ile Düyun-u Umumiye deneyi denk bütçe ilkesi ile birleşince dış borçlanmaya müracaatı da

²⁶ TEZEL, a.g.e., 381.

²⁷ Bu grupta Milli Savunma Bakanlığı ve bakanlığa bağlı kuvvet komutanlıkları, Harita Genel Müdürlüğü ve Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

²⁸ Bu grupta TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları bulunmaktadır.

²⁹ 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 İskan Genel Müdürlüğü yer almaktadır.

düşük bir düzeyde tutmuştur. Dış borçlanma konusundaki temel ilke iktisadi kalkınmanın sağlanması için üretken yatırımlarda kullanılmak amacıyla dış borçlanmaya başvurulabileceğidir³⁰.

1920'li yıllarda Cumhuriyet hükümetlerinin uzun vadeli dış borçlanmaya başvurmadıkları, sadece bazı dalgalı dış borçlardan yararlandıkları görülmektedir. Bu dönem içinde gerçekleştirilen belli başlı borçlanmalardan ilki Osmanlı Bankası'ndan bu bankanın imtiyazlı statüsünü devam ettirmesinin karşılığında alınan 7 milyon TL tutarındaki kısa vadeli kredidir. Bu konudaki ikinci uygulama ise 1927'de bazı Alman ve İsveç firmalarının üstlendiği büyük ölçekli demiryolu yapımı işleri karşılığında bu firmalara orta vadeli hazine bonoları ile ödeme yapılması ve 1928'den itibaren millileştirme faaliyetlerinin finansmanı için yurtdışından kredi kullanılmasıdır³¹.

SONUÇ

Cumhuriyet idaresi Osmanlı Devleti'nin siyasi, kültürel, iktisadi ve sosyal yapısını devralmıştır. Yeni yönetim siyasi anlamda Osmanlı'dan kesin çizgilerle bir ayrımı simgelerken kültürel, sosyal ve iktisadi açıdan eski yapının devamı niteliğindedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında mali ve iktisadi uygulama ve politikaların temel amacı eski yapıyı yapılan reformlarla çağdaştırarak hızlı bir sanayileşme-kalkınmayı sağlamak, imtiyazsız ve eşit bireyler olarak bütün halkın refahını artırmak ve sonuçta tam bağımsızlığı gerçekleştirmektir. 1923-29 dönemi serbest ticaret koşullarında devletin, sosyal ve iktisadi hayatın yeniden inşa edildiği ve mali yapının modernleştirildiği bir dönemdir. Lozan Anlaşması'nın getirdiği hükümlerin korumacı politika uygulamalarını önemli düzeyde engellemesi ve liberal iktisadi görüşlerin 1930'lu yıllara dek etkisini sürdürmesi bu dönemde "liberal" iktisat politikalarının uygulanmasını kolaylaştırıcı faktörlerdir.

³⁰ Atatürk 1 Mart 1922 TBMM'ni açış konuşmasında bu konuda şunları söylemektedir: "...hükümetimizin her medeni devlet gibi harici istikrazlar akdetmesinde lüzum vardır. ... Biz memlekette mamuriyeti, istihsali ve refah-ı halkı temin edecek menabi-i varidatımızı inkişaf ettirecek müsmir istikrazlara tarafız.", bkz. Atatürk'ün Söylev...a.g.e., ss.228-229.

³¹ TEZEL, a.g.e., s.183.

Atatürk'ün iktisat politikasının temelinde piyasa ekonomisinin kuralları yer almaktadır. Devlet kesin bir zorunluluk olmadıkça piyasalara müdahale etmeyecektir. Müdahalenin gerekli olduğu alanlar özel sektörün yetersiz kaldığı alanlar ile doğal tekel piyasalarının ve ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu alanlardır. Devlet piyasa ekonomisini güçlendirmek için büyük bayındırlık ve altyapı yatırımlarına ve beşeri sermayeyi geliştiren eğitim ve sağlık harcamalarına da girişebilir. Kamu maliyesi, denk bütçe, düzgün ödeme, vergi sistemlerini yükümlüler lehine iyileştirilmesi ve vergi yükünün hafifletilmesi ile milli paranın istikrarını sağlama ilkelerine dayanmaktadır. Vergi sistemi bir yandan vergi yükü ağır olan kesimlerin vergi yükünün hafifletilmesi yönünde iyileştirilirken diğer yandan vergi sisteminin modernleştirilmesine ve adil bir hale getirilmesine önem verilmiştir.

KAYNAKÇA

- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I.* Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1961.
- AYSAN, Mustafa A., *100. Doğum Yıldönümünde Atatürk'ün Ekonomi Politikası.* İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Yayınlar (Yayın No:3), 1980.
- BORATAV, Korkut, *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik.* İstanbul: Gerçek, 1974.
- IRMAK, Esin, *Kapitalist Gelişme ve Türkiye Ekonomisi.* İstanbul, 1992.
- İNAN, Afet, *Vatandaş İçin Medeni Bilgiler ve Kemal Atatürk'ün El Yazıları.* Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1969.
- KEYDER, Çağlar, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929).* İkinci Basım, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993.
- KORUM, Uğur, "1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları", *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi.* Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No:513, Ankara:1982.
- ÖKÇÜN, Gündüz (Der.), *Türkiye İktisat Kongresi (İzmir-1923): Haberler, Belgeler, Yorumlar.* Ankara: 1968.
- ÖZTÜRK, Kazım, *Cumhurbaşkanlarının TBMM'ni Açış Nutukları.* İstanbul: Ak Yayınları, 1969.
- TEZEL, Yahya S., *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950).* Genişletilmiş İkinci Basım, Ankara: Yurt, 1986.
- TUNÇAY, Mete v.d., *Türkiye Tarihi: Çağdaş Türkiye-1908-1980.* 4. Cilt, Cem/Tarih, 1997.
- TÜRK, İsmail, "Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Atatürk Özel Sayısı.* Cilt XXXVI, No: 1-4, Ocak-Aralık 1981.
- VARCAN, Nezhir, *Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu: Cumhuriyet Dönemi.* Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1987.