

1930-1938 DÖNEMİ MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASI

Öğr. Gör. İbrahim DURSUN*

ÖZET

1930-1938 dönemi, öncesi dönemde uygulanan özel sektör öncülüğünde sanayileşme ve kalkınma stratejisinin çeşitli nedenlerle terk edilip, devlet eliyle sanayileşme stratejisinin uygulandığı bir dönemdir. Buna göre devlet özel sektörün gerçekleştirmediği ya da gerçekleştiremediği bazı yatırımları bizzat gerçekleştirecektir. Uygulanan maliye politikası açısından döneme baktığımızda Atatürk döneminin bir bütünlük arz ettiğini ve denk bütçe ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalındığını görmekteyiz. Dönem, bir dünya buhranı ile başlamış ve dünya ekonomilerinde yaşanan sıkıntılar benzer şekilde Türkiye’de de yaşanmıştır. Buhranın bütçe dengesi üzerinde meydana getirdiği olumsuz etkiyi gidermek amacıyla vergi sisteminde bazı düzenlemeler yapılırken, borçlanma politikası millileştirme amacına yönelik kullanılmıştır.

ABSTRACT

The years between 1930 and 1938 marks the period in which Turkey began to follow a new strategy for industrialisation and development of the country giving the previous one up for various reasons. Contrary to its precedents which envisioned the leadership of private entrepreneurs for development, this new strategy requires the involvement of the state for the achievement of that purpose. Accordingly, the state itself would make the investments which were not or could not materialised by private sector. Recording the fiscal policy applied during the given period, the period of Atatürk, it is seen that the government bound strictly to the principle of balanced budget. Since the period witnessed a world-wide economic crisis, results of which were also felt by Turkish economy, some arrangements were made to cope with negative affects of this crisis on the balance of budget. In addition, debt policy was followed for nationalisation.

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

“İstiklâli tam, denildiği zaman, bittabî siyasî, malî, iktisadî, adlî, askerî, harsi ve ilâ... her hususta istiklali tam ve serbestii tam demektir. Bu saydiklarımın herhangi birinde istiklâlden mahrumiyet, millet ve memleketin, mânayı hakikisiyle bütün istiklâlinden mahrumiyet demektir.”

Mustafa Kemal ATATÜRK

Cumhuriyet tarihinin Atatürk dönemi diye nitelenen 1923-1938 döneminde iki farklı iktisat politikası izlenmiştir. 1923-1929 döneminde liberal politikalar ağırlık kazanırken 1930-1938 döneminde ise devletçi politikalar ön plana çıkmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki; bu dönemde takip edilen devletçilik politikası sosyalist rejimlerin uyguladığı politikalardan hayli farklıdır.

Cumhuriyet döneminin ilk yılları sanayileşme çabasının yoğunlukta olduğu bir dönemdir. Dönemin yöneticileri ülkenin mevcut sanayileşme düzeyini çağın gerektirdiği düzeye getirmek ve elde edilen siyasi bağımsızlığı iktisadî bağımsızlıkla pekiştirmeyi ana hedef olarak belirlemişlerdir. Bu nedenledir ki; makalede sanayileşme politikasına da önemli bir yer verilmiştir. Öncelikle Cumhuriyetin ilk dönemi olarak nitelenen liberal döneme ait genel bir tablo çizilmiş ve sonrasında, yeni politika arayışlarının nedenleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde uygulanan devletçilik politikasının özellikleri vurgulanmış ve bu politikanın uygulaması niteliğini taşıyan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planına (BBYSP) kısaca değinilmiştir. Sonraki başlıklarda ise maliye politikası araçları baz alınarak 1930-1938 döneminde uygulanan maliye politikası ortaya konmaya çalışılmıştır.

I. 1923-1929 DÖNEMİNİN GENEL HATLARI

1923-1929 döneminde sanayileşme hedefini gerçekleştirmek amacıyla özel girişimciliğe dayalı liberal iktisadî gelişme politikası benimsenmiştir. Bu politikaların fikri alt yapısını ise Cumhuriyet kurulmadan kısa bir süre önce İzmir’de 1923 yılında çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen “İktisat Kongresi” oluşturmuştur. Bu kongreden çıkan sonuç devletin iktisadi hayattaki müdahalelerinin sınırlı tutulması ve sanayileşmede öncülük rolünün özel sektöre verilmesidir.

Gerçekten de liberal dönem diye nitelenen bu dönemde devlet daha çok, fiziki ve kurumsal alt yapıyı oluşturmaya çalışmış; piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli kurumlar tesis edilmiş ve hukuk sistemi bu doğrultuda yenilenmiştir.¹

1923-1929 döneminde sanayileşmede öncülük görevinin özel kesime bırakıldığını ifade etmiştik. Şunu da belirtmek gereklidir ki; bu durum kaçılmaz bir gerekliliktir. Çünkü o dönemde devletin mali yapısı sanayileşmeyi ve dolayısıyla ülke kalkınmasını sağlayacak durumda değildi. Dönem “liberal” olarak nitelense de devlete gelir sağlamak amacıyla tütün, kibrit, tuz, ispirto ve ispirtolu içkiler üzerinde devlet tekeli kurulmuştur. Bu nedenle olsa gerek bazı iktisatçılar “liberal” nitelemesini kabul etmemektedir.

Liberal dönemde, sanayileşmede öncülük görevini üstlenen özel kesimin bu amaca ulaşabilmesi için devletin elinde bulunan bütün imkanlar seferber edilmiştir: Sanayileşme için gerekli olan siyasi ve iktisadi istikrar sağlanmış, kapitülasyonlarla yabancı tüccarlara tanınan haklar uygulamadan kaldırılmıştı. Lozan Barış Anlaşması'nın gümrük vergilerinin beş yıl süreyle 1916'daki düzeyinde tutulması ve Türkiye'nin ithalat ya da ihracatta ambargo uygulamamasını öngören hükmünün olumsuz etkileri, ithal malları üzerine tüketim vergisi koyarak, yerli üreticilere prim vererek ve onları vergiden muaf tutarak azaltılmaya çalışılmıştı. Ayrıca 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılarak gerekli diğer teşvikler de devreye sokulmuş ve özel sektör tam anlamıyla koruma altına alınmıştı.

Fakat tüm bu çabalara ve önlemlere rağmen özel kesim sanayileşme açısından hedeflenen düzeyde başarı sağlayamamıştır. Özel teşebbüsün bu dönemde gelişmemesinin başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir:²

- i) Sermaye birikiminin azlığı,
- ii) Teşebbüs yeteneği, teknik bilgi ve iş tecrübesinin azlığı,
- iii) 1929 dünya ekonomik bunalımının olumsuz etkileri,

¹Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*, 3.b, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995, s.51.

² Aslan Eren, *Türkiye'nin Ekonomik Yapısının Analizi*, Muğla: 1989, s.131.

iv) Lozan Anlaşması gereği gümrük duvarları ile özel yatırımların 1929 yılına kadar korunamayışı,

v) Savaş sonrası ortamın özellikle yabancı sermaye yatırımları için güven vermemesi .

Özel sektörün yeterince gelişmemesinin diğer bir nedeni alt yapı imkânlarının yetersiz olması nedeniyle sınaî üretimin maliyetinin yüksek olmasıdır. Bunun sonucudur ki; özel sektör sanayiye yönelik yatırım yapmaktansa daha kârlı gördüğü ticareti tercih etmiştir.

Aşağıda, yeni iktisat politikası arayışları ve sonucunda benimsenen devletçi politikanın temel karakteri izah edilmeye çalışılacaktır.

II. İKTİSAT POLİTİKASI ARAYIŞLARI VE DEVLETÇİLİK POLİTİKASI

Yukarıda belirtilen nedenlerle ilk dönemde uygulanan liberal politikaların başarısız olması ve ayrıca 1929 yılında dünya ekonomilerinin yaşadıkları büyük durgunluk ve bunalımın Türkiye ekonomisini de derinden etkilemesi ülkeyi yeni iktisat politikaları aramaya sevk etmiştir. Bu eğilimin piyasa ekonomisini benimseyen gelişmiş ülkeler dahil bir çok ülke için geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle Sovyet Rusya'nın ve Doğu Bloğu ülkelerinin yaşanan krizden "hiç" denecek kadar az etkilenmesi, yine, kamu kesiminin genel ekonomi içerisinde, diğer Avrupa ülkelerine oranla, daha büyük paya sahip olduğu İtalya'nın da krizden çok az zarar görmesi bunun en önemli nedenlerindedir. Bu gelişme batılı ülkelerin, benimsedikleri iktisadi sistemi sorgulamalarına neden olmuş, bu sorgulama sonucunda da devlete daha fazla rol yükleyen Keynesyen iktisadi düşünce sistemi, gerek kamu oyunda gerekse bürokratik çevrelerde kabul görmeye başlamıştır.

Türkiye'de de 1930'lu yıllara girilirken devletin iktisadi hayata daha yoğun olarak girmesi yönünde güçlü baskılar oluşmaya başlamış bulunuyordu. Bunalımın olumsuz etkileri bu baskıları daha da arttırmıştır.³ Zaten 1927'de uygulamaya konulan teşvik tedbirleri de

³ Şahin, s.52.

gerek bu tedbirlere duyarlı bir iş adamı ve sanayici kadrosunun olmayışı, gerekse bunalımın tesiriyle etkisiz hale gelmişti.⁴

Bu arada liberalleşme sürecinin ya da farklı bir düşünce tarzıyla “ekonomik buhrana iktisadi politika önlemleri kullanarak çözüm aranmasının yanı sıra aynı zamanda siyasal düzenlemelerle çözüm aranması”⁵’nin sonucu olarak Mustafa Kemal’in isteğiyle Paris Sefiri Fethi Okyar’ın başkanlığında Serbest Fırka kurulmuştur. Liberal söylemleri ön plana çıkararak bu parti, dönemin “hassas dengeleri”⁶ nedeniyle kendi kendini feshetmiştir. Serbest Fırka’nın kapanış nedenlerini halka anlatmak ve daha da önemlisi ülke sorunlarını yerinde tespit etmek amacıyla çıktığı gezide Atatürk, İstanbul Ticaret ve Sanayi Odasından ülkenin içinde bulunduğu iktisadi durumla ilgili bir rapor istemiştir. Yine, İktisat Vekili Şakir Kesebir tarafından “İktisat Vaziyetimize Dair Rapor” hazırlanmış ve 1930’da milletvekillerine dağıtılmıştır. Bu arada Prof. Charles Rist’ten de bir rapor hazırlaması istenmiştir. Bunlardan başka raporlar da hazırlanmış olup, bu raporların ortak özelliği; ülkede mevcut vergi yükünün çok fazla olduğu ve vergileme alanında yeni düzenlemelerin yapılması gerektiğinin vurgulanmasıdır.

Ekonomik kalkınmayı en kısa sürede gerçekleştirip siyasi bağımsızlığımızı pekiştirme düşüncesi devletin ekonomik hayata, özellikle de sanayi sektörüne, girişimci olarak girmesini kaçınılmaz kılmıştır. İşte bu dönemden sonra Türkiye Devletçilik dönemine kademeli bir geçiş yapmıştır.

Atatürk devletçilik görüşünü ilk olarak 1931 yılında parti kurultayında ortaya atmıştır.⁷ 1931 yılında ithalata kota konulması ve ihracatın denetlenmesi hakkında çıkan kanunla korumacılığın ilk adımları atılmıştır. Bunu takiben 1932 yılında iktisadi hayatta devlet denetimini arttıran bir dizi kanun çıkarıldı. 1933 yılında ise,

⁴ Nezh, Varcan, *Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)*, Eskişehir: Anadolu Ü. Yay. No:208, İİBF Yay. No:43, 1987, s.45.

⁵ Varcan, s.46.

⁶ Uğur Korum, 1923-1929 Döneminde Türkiye’de Sanayii ve Sanayi Politikaları, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.71.

⁷ Eren, s.131.

Sümerbank'ın kurulması ve Mevduatı Koruma Kanunu ile Ödünç Para Verme İşleri Kanununun kabul edilmesi başlıca iktisadi olaylardır. Devlet bu tarihte ilk defa faiz oranlarını belirlemeye başlamıştır.⁸ Bu arada 1930 yılında Merkez Bankası kurulmuştur.

Devletçilik politikası tam olarak 1934 yılında uygulamaya konan BBYSP ile hayata geçirilmiştir. Aşağıda Devletçilik politikasının uygulanışı ve Cumhuriyet Türkiye'sinde planlama düşüncesinin ilk uygulaması niteliğini taşıyan BBYSP'nin temel tercihleri ve stratejileri açıklanmaya çalışılacaktır.

A) DEVLETÇİLİK POLİTİKASININ UYGULANIŞI

Atatürk'ün benimsemiş olduğu Devletçilik anlayışı üç temel özellik taşımaktadır:⁹

i) Devletin sınaî teşebbüsleri bizzat kurup işletmesi nihai amaç değil, geçiş dönemine özgü bir zorunluluk olarak benimsenmiştir. Nitekim 1938'de çıkarılan 3460 Sayılı Kanun ile bu kuruluşların, zamanı gelince özel teşebbüse devredilmesi öngörülmektedir.

ii) Devletçilik kısımdır. Yalnız sanayi alanında, özel sektörün başaramadığı ve kalkınma için gerekli sanayi kollarında devlet teşebbüsleri kurulması gerekli görülmektedir.

iii) Üretim faaliyetleri, ilke olarak özel teşebbüsün çalışmasına açıktır.

Devletçi sanayileşme politikası özel kesimi ekonomik hayattan dışlama ve onun yerini alma amacını gütmemiştir. "Ferdî mesai ve faaliyet esas tutulacak" yani piyasa ekonomisi kuralları uygulanacak ama devlet özel kesimin gerçekleştirmekte tereddüt ettiği sanayiye yönelik bazı yatırımları bizzat kendisi yapacaktır. Devlet girişimleri hiçbir zaman için özel sektöre rakip olmamış aksine her iki taraf işbirliği içerisinde olmuşlardır. Genel bir ifadeyle söylemek gerekirse

⁸ Feyyaz Yemişçi, Alev Kösetorunu ve Gülin Taşkın, 1923-1993 Döneminde Türkiye Ekonomisine Genel Bakış, *Hazine ve Dış Ticaret Dergisi*, Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı, s.3.

⁹ Eren, s.132.

bu dönemde uygulanan devletçilik politikası sanayileşme politikası olarak uygulanmıştır.

Devletin iktisadi faaliyetlere katılması, özel kesimi desteklemesi ve sanayileşmede öncü rolü oynaması Cumhuriyet Türkiye'si ile başlayan bir hadise değildir. Osmanlı Devleti zamanında da devletin ekonomik faaliyetlere müdahalelerde bulunduğu bilinen bir gerçektir. Yine 1923-1929 döneminde devletin iktisadi faaliyetlere, ister millileştirmeler, isterse özel kesimi özendirme veya başka amaçlarla olsun, müdahalelerde bulunduğu da bir gerçektir.¹⁰ Bununla birlikte 1930-1938 döneminin devletçilik anlayışını “müdahalecilik” olarak nitelemek pek mümkün değildir. Bu uygulamayı, Batı dünyasının gelişmiş kapitalist ülkelerinde ancak II. Dünya Savaşından sonra oluşmaya başlayan “sosyal devlet” anlayışı olarak nitelemek mümkündür.¹¹ Yaşanan dönüşümün 1929 bunalımından, Osmanlı Devleti'nden devralınan borçlara, teknik yetersizliklerden, sermaye birikimi yetersizliğine kadar bir çok nedeni vardır. Atatürk devletçiliği olayların ve şartların zorladığı, kısa zamanda hızlı bir iktisadi kalkınma gerektiği halde, bu işi özel sektörün liberal bir görüş içerisinde, devletin müdahalesinden uzak olarak yapmasına imkan bulunmadığı tecrübe ile sabit olduktan sonra kabul edilmiş bir düzendir.¹²

B) BİRİNCİ BEŞ YILLIK SANAYİ PLANI; TEMEL STRATEJİLER VE TERCİHLER

Arayış çabalarından sonra gelinen nokta, devletin ekonomik hayat içerisinde, özellikle de sanayi sektöründe, girişimci olarak yer almasının gerekli olduğu idi. Bu karardan sonra Sovyet uzmanlar gurubuna hazırlatılan BBYSP hükümet tarafından 17 Nisan 1934'de benimsenmiş ve yürürlüğe girmiştir.

Aslında bu, bir plandan çok beş yıl içinde devlet tarafından gerçekleştirilmesi öngörülen sanayi projelerinin bir listesinden

¹⁰ Beşir Hamitoğulları, Atatürk Devletçiliği ve Ekonomik Bağımsızlık, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, ss.110-111.

¹¹ Hamitoğulları, s.125.

¹² Dündar Sağlam, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1976, ss.82-83.

ibarettir. Ayrıca bu liste ekonominin tüm sektörlerini kapsamadığı gibi, sanayi kesimindeki tüm devlet faaliyetlerini de kapsamıyordu.¹³

Bu planın Türkiye açısından önemi; gelişmiş ülkelerin kendisine belirlediği “tarım ülkesi” niteliğine karşı çıkıp sanayileşme ve temel ihtiyaç maddeleri bazında dışa bağımlı olmaktan kurtulma yolunda atılmış ilk adım olmasıdır. BBYSP, Kağıt ve selüloz, toprak ve seramik, dokuma, madencilik ve kimya gibi sanayi alanlarınca üretilen temel ihtiyaç maddelerinin ikamesini sağlayacak fabrikalarının kurulmasını amaçlamaktadır. Yerli hammaddeyi işleyerek iç talebi karşılamaya yönelik üretim yapımları planlanan bu fabrikaları ülke coğrafyasına dengeli bir biçimde dağıtmıştır.

Planda dikkati çeken diğer bir nokta; sunuş yazısında özel girişimciler tarafından kurulması mümkün görülmeyen fabrikaların plana dahil edileceği bunun da özel girişimcilerin faaliyetlerini kolaylaştıracağı ifadelerinin yer almasıdır.

BBYSP’nda beş yılda gerçekleşmesi öngörülen yatırımlar 2-3 yıl gibi kısa bir sürede gerçekleşmiş ve hemen akabinde 1936 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBYSP) hazırlanmıştır. İBYSP’nin uygulanması II. Dünya Savaşının patlak vermesiyle sekteye uğrasa da her iki plan sanayi sektöründe büyümeyi uyarmıştır. Sanayi sektöründeki büyüme, 1933-1939 döneminde % 11,6’lık oranıyla önceki dönemin % 8,5’luk oranını hayli aşmıştır. Yine 1929-1939 döneminde kamu yatırımlarının GSMH içerisindeki payı % 3,5’den % 6,1’e ulaşmıştır. Bu oran toplam yatırımların yaklaşık % 50’sidir.¹⁴

BBYSP’nda kurulması öngörülen yirmi iki fabrikanın çok büyük bir çoğunluğu kurulmuş ve dışarıdan ithal edilen mallar artık bu fabrikalarda üretilmeye başlanmıştır. II. Dünya Savaşı’nın başlaması ve uluslararası ilişkilerin bozulması nedeniyle İBYSP’nin uygulanması mümkün olmamıştır. Eğer bu plan da uygulanabilseydi Türkiye’nin bu gün olduğu düzeyin çok ilerisinde olacağı aşikardır.

¹³ Şahin, s.55.

¹⁴ Erol Kutlu, Devletçilikten Liberal Oluşuma Yönelen Türk Ekonomisi, *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:VIII, Sayı:1-2, 1990, s.308.

III. 1930-1938 DÖNEMİNDE UYGULANAN MALİYE POLİTİKASI

Atatürk'ün ekonomi ve maliye politikasına yönelik fikirleri gerek Cumhurbaşkanı gerekse Meclis Başkanı sıfatıyla yaptığı meclisin açılış konuşmalarında gün yüzüne çıkmaktadır. Buna göre Atatürk öncelikle milli imkânlarla finanse edilen bir bütçe ön görmekte ve kamu maliyesinin güçlendirilmesinin, içinde bulunulan şartlarda birinci derecede gerekli olduğunu belirtmektedir. Mondros Mütarekesi'nden sonra müttefik devletler –Atatürk'ün ifadesiyle “ecnebler”- ülkenin gelir kaynaklarına tamamıyla el koyma arzusundaydılar. Atatürk bunu engellemek ve ülke kaynaklarına sahip çıkmak için acilen gerekli kanunların çıkarılmasını tavsiye etmektedir. Yine ihracat miktarını arttırıp dış ticaret dengesinin sağlanması gerektiğine inanmakta, buradan elde edilecek hasılatın da ülke ihtiyaçlarının temininde kullanılabileceğini ifade etmektedir.¹⁵

Atatürk devlet bütçesinin denk olmasına ve Hazinesinin güçlü olmasına ayrı bir önem vermiştir. Maliye politikası devletin itibarının yeniden sağlanmasında önemli bir rol oynayacaktır. Ülke öncelikli olarak sahip olduğu gelir kaynaklarına sahip çıkacak ve bunları arttırmaya çalışacaktır. “Bünye-i devleti yaşatmak için harice müracaat etmeksizin memleketin menabi-i varidatıyla idaresi sağlanacaktır.”

Atatürk'ün mali politikasının ana esasları şu şekilde maddelendirilebilir¹⁶:

- i) Devlet hazinesinin sürekli olarak güçlü tutulmasına büyük önem vermektedir,
- ii) Bunun için devlet bütçelerinin denk ve hatta fazla olarak kapanması gereklidir,
- iii) Devlet gelirlerinin halktaki gelir artışına uygun bir biçimde arttırılması gerektiğine inanmaktadır,

¹⁵ Cihan Duru, Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*, Ankara: TİSA Matbaacılık, 1982, ss.407-410.

¹⁶ *Atatürk'ün Ekonomi Görüşü*, Ankara: Kara Kuvvetleri Komutanlığı Yayınları No:3, 1982, s.93.

iv) Ekonomik etkileri ve özellikle üretim üzerindeki etkileri olumsuz olan bütün vergilerin kaldırılmasını teklif etmektedir,

v) Hazinesinin geliri giderini karşılamadığı hallerde paranın iç ve dış değerinin korunamayacağı inancındadır.

Şimdi sırasıyla kamu harcamaları, vergi ve borçlanma politikalarına değinelim.

A) KAMU HARCAMALARI POLİTİKASI

Yukarıda sıralanan maddelerden anlaşıldığı üzere gelir ve gider dengesine çok büyük önem verildiği ortadadır. Bu amaçla kamu harcamalarının en verimli şekilde kullanılması amaçlanmış, dışarıdan temin edilen borç paralar da israf niteliğindeki gereksiz lükslere değil, geri ödeneceği bilinciyle en gerekli yerlere harcanmıştır.

Sanayi planı uygulamaya konulmadan önce yapılan harcamaların önemli bölümü millileştirme amacıyla kullanılmıştır. 1934'de uygulamaya konulan BBYSP'nin gerektirdiği yatırımların % 70'den fazlası bütçe gelirleri ile finanse edilmiştir. Devletin plan dışında tutulan sektörlere yönelik yatırım harcamalarında da belirli bir artış yaşanmış, zaten yüksek olan ve bütçe gelirlerinin 1929-1938 yılları arasında ortalama % 32'sini bulan savunma harcamaları II. Dünya Savaşı arifesinde daha da yükselmiştir. Devlet harcamaları içinde önemli yer tutan diğer bir kalem iç ve dış borçların anapara taksitleri ve faizlerin ödenmesi idi. Bu kalem bütçe harcamalarının % 20-23'üne ulaşıyordu.¹⁷ Genel bütçeden yapılan yatırımların aynı dönemde genel bütçe ödenekleri toplamına oranı % 16'dır. Konsolide bütçe ödenekleri içerisinde ise bu pay % 20'ye ulaşıyordu.¹⁸

Kamu harcamalarının ulaştığı bu boyut karşısında devletin elindeki gelirler yetersiz kalıyordu. Bu durumu düzeltmek amacıyla kamu gelirlerini arttıracak bazı düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁷ Şahin, s.72.

¹⁸ İsmail Türk, Atatürk ve Türk Mali Sistemi, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.15.

B) VERGİ POLİTİKASI

Bu dönemde devletin normal bütçe gelirlerinin önemli bir bölümü devlet tekeli gelirlerinden ve hükümet hizmetleri karşılığı elde edilen gelirlerden oluşmuştur. 1932-1938 döneminde tekel gelirleri devlet harcamalarının yaklaşık % 17'sini, hükümet hizmetleri karşılığı elde edilen gelirler ise % 5.5'ini karşılamıştır. Bütçe gelirlerinin % 70'den fazlası dolaylı vergilerden elde edilmiştir. Bütçe gelirleri içindeki en büyük pay, yılda ortalama % 38 ile harcamalar üzerinden alınan vergilere aittir.¹⁹

Zamanın hükümetinin kamu gelirlerini arttırmak ve konjonktüre uyum sağlamak amacıyla vergi sisteminde yapmış olduğu düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir.

1. Yeni Kazanç Vergisi Kanunu

İzmir İktisat Kongresinde benimsenen kararlar gereği âşarın kaldırılması sonucunda meydana gelen gelir kaybını telafi etmek amacıyla Osmanlı Devleti'nden devralınan temettü vergisinin konusu genişletilmiş ve kazanç vergisine dönüştürülmüştü. 1926 yılında kabul edilen kazanç vergisinin amacı Türk vergi sistemini batı ülkelerinde uygulanan gelir vergisi sistemine yaklaştırmaktı. Ancak bünyesindeki bazı aksaklıklar nedeniyle 1934 yılında yeniden düzenlendi ve yenilendi.

1934 yılında kabul edilen 2395 Sayılı yeni Kazanç Vergisi Kanunu, bugünkü hesap uzmanlığı kurumunun oluşmasını sağlamış ve stopaj usulünü yaygınlaştırmıştır.²⁰

2. İktisadi Buhran Vergisi

Dünya ekonomik bunalımının olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla salınan İktisadi Buhran Vergisi 30.11.1931 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Aralık 1931'de uygulamaya konmuştur. Bunalım diğer ülkeleri olduğu kadar Türkiye'yi de olumsuz etkilemiştir. Ödemeler bilançosu açığı genişlemiş, tarım ürünleri ihraç fiyatları düşmüş ve bunun sonucunda dış ticaret hadlerindeki olumsuz gelişme

¹⁹ Şahin, s.73.

²⁰ Varcan, s.50.

hızlanmıştır. Buhran, vergi gelirleri üzerinde de olumsuz etkiler yapmış, gelir düzeyi düşen kazanç vergisi mükelleflerinin ödediği vergilerde azalma olmuştur. Bu azalma nedeniyle ortaya çıkan bütçe açığını kapatmak ve vergi gelirlerini arttırmak amacıyla maaşlı ve ücretlileri kapsayan İktisadi Buhran Vergisi uygulamaya sokulmuştur.

Buhranın devam etmesi üzerine 1 Haziran 1932'den itibaren Bina Vergisine İktisadi Buhran Vergisi zammı yapılmıştır. Artan oranlı olarak alınan verginin kapsamı 1 Haziran 1934 tarihinden itibaren Kazanç Vergisi mükelleflerini, hatta bu vergiden muaf tutulan bazı kurumları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

İktisadi Buhran Vergisi başlangıçta bir yıllık bir süre için çıkarılmasına rağmen 1951 yılına kadar uygulamada kalmıştır.

3. Muvazene Vergisi

Bütçe dengesi yeni Cumhuriyet idarecilerinin en önemli ilkelerinden birini oluşturmaktaydı. 1929 buhranının olumsuz etkileri arttıkça bütçe açığı da artıyordu. Açığın gittikçe büyümesi buna karşılık vergi gelirlerini iş hayatı üzerine yeni vergiler koyarak ya da mevcut vergilere zam yaparak arttırma imkanının sınırlı oluşu hükümetin hizmetliler sınıfına yönelmesini kaçınılmaz kılmaktaydı. 1932 mali yılında uygulanmaya başlanan Muvazene Vergisi de maaş ve ücretliler üzerine yüklenen bir vergidir.

Bu vergiyle ilgili olarak çıkarılan Kanun, Muvazene Vergisi'nin, "istihkak ve tediyelelerden, Kazanç ve İktisadi Buhran Vergileri çıkarıldıktan sonra kalan tediye miktarından % 10 oranında alınmasını" öngörmüştü.²¹

Aynı şekilde bir yıllık bir uygulama süresi öngörülerek salınan bu vergi de 1951 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu düzenlemelerin dışında Bina Vergisi, Arazi Vergisi, Muamele Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi gibi bir çok vergiyle ilgili çeşitli düzenlemeler sıkça yapılmıştır. Örneğin 1927'de uygulamaya konulan Muamele Vergisi 1934 yılına kadar 4 kez yenilenmiştir.

²¹ Varcan, s.53.

C) BORÇLANMA POLİTİKASI

Cumhuriyet dönemi yönetiminin borçlanma hakkındaki düşüncesini Atatürk'ün aşağıdaki sözleri en güzel biçimde yansıtmaktadır:

“...hükümetimizin her medeni devlet gibi harici istikrazlar akdetmesine lüzum vardır. Şu kadar ki, istikraz olunan ecnebi paraların, şimdiye kadar Babı âlinin yaptığı tarzda, ödemeye mecbur değilmişiz gibi maksatsız israf ve istihlâk ile bârı düyunumuzu arttırarak istiklâl-i malîmizi mâruz-u tehlike etmeye katiyen muarızız. Biz memlekette mâmuriyeti, istihsali ve refah-ı halkı temin edecek menabi-i varidatımızı inkişaf ettirecek müsmir (verimli) istikrazlara taraftarız.”²²

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde benimsenen ekonomik, malî ve siyasî politikalar gereği devletin dış borçlanmadan mümkün olduğunca uzak durduğu görülmektedir. Bu dönemde 1928 yılında başlayan yabancı şirketlerin millileştirilmesi çalışmaları için dış borç alınmıştır. Yani millileştirme işlemi dış borç alınarak gerçekleştirilmiştir. Millileştirme işlemleri nedeniyle 1933 yılı sonlarında toplam dış borç miktarımız 84 milyon liraya yükselmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti millileştirme dışında ilk kez 1930 yılında “iktisadi cihazlanma” amacıyla bir Amerikan yatırım şirketinden 25 yıl vadeli % 6.5 faizli 10 milyon TL borç alınmıştır.²³ İlginçtir ki; şirket Türkiye’de bir kibrit fabrikası kurma karşılığında 10 milyon TL yerine 20 milyon TL kredi vermeyi teklif etmiştir. Sonuçta 25 yıl süreyle “kibrit çakmak inhisarı” hakkı bu şirkete verilmiştir.

1930’lu yıllar siyasal ve ekonomik tercihler açısından bir çok ülke açısından oldukça hareketli yıllardır. Türkiye’deki iktisadi politika arayışları iki farklı sistem düzeyinde gerçekleşmiştir. Bir tarafta piyasa ekonomisi taraftarı ABD ve Avrupa ülkeleri, diğer tarafta etkinlik alanını genişletmek arzusunda olan Sovyetler Birliği. Dönemin idarecileri Türkiye’nin her yönüyle stratejik konumunu çok

²² Mustafa A. Aysan, *Atatürk'ün Ekonomi Politikası*, İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Yayınlar A.Ş. Yayın No: 3, 1980, ss.26-27.

²³ Sait Açıba, *Devlet Borçlanması*, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991, s.107-108.

iyi kullanmışlardır. Bir yandan 1929 bunalımı neticesinde zor durumda kalarak kapanan tekstil fabrikalarını Türkiye'ye çekebilmek için ziyaretler yapılırken, diğer taraftan bir plan hazırlamak üzere bir Sovyet uzman heyeti ülkeye davet edilmiştir. Bu hareketlilik içerisinde Sovyetler Birliği bu ülkeden makine alımı için faizsiz 20 yıl vadeli ve mal olarak ödemek üzere 16 milyon TL'lik kredi açmıştır. Dönemin Başbakanı İsmet İnönü'nün 1932 yılında İtalya'ya yaptığı ziyaret neticesinde de bu ülkeden 32 milyon TL kredi temin edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin özellikle alt yapı yatırımlarına yönelik ilk borçlanmalarının 1933 yılından sonra yapıldığı görülmektedir. 1933 yılında, Fevzipaşa-Diyarbakır demiryolu yapımı için 20 yıl vadeli % 7 faizli 12 milyon TL tutarında Ergani İstikrazı ve 1934 yılında Sivas-Erzurum demiryolu için aynı şartlarla 30 milyon TL tutarında bir istikraz gerçekleştirilmiştir.²⁴ 27 Mayıs 1938 tarihinde İngiltere ile 16 milyon Sterlin'lik borç anlaşması imzalanmış, bunun 10 milyon Sterlin'i iç borç ödemelerine gitmiş kalanı ise askeri harcamalarda kullanılmıştır.²⁵

SONUÇ

1930 sonrası dönem Türkiye'de "nev-i şahsına münhasır" devletçilik politikasının uygulandığı bir dönemdir. Gerçekten Atatürk'ün benimsemiş olduğu devletçilik anlayışı dogmatik unsurlar taşımamakta aksine tamamen ülke gerçeklerinden kaynaklanmaktadır.

Atatürk ve dönemin yöneticilerinin asıl amacı tam bir siyasî bağımsızlık sağlamaktır ve ekonomik bağımsızlık siyasî bağımsızlığın devamlılığını sağlayacak bir unsur olarak görülmektedir. Atatürk'ün benimsemiş olduğu temel iktisadî anlayış ise özel girişimciliğin gelişmesine büyük önem veren bir anlayıştır. Devletçilik politikasının uygulanması kesinlikle bu anlayıştan vazgeçilmesi anlamına gelmemektedir. Ve bu politika ideolojik amaçlardan değil bizzat ülkenin gereklerinden ve gerçeklerinden kaynaklanmaktadır.

Nitekim Atatürk, 1935 yılında İzmir Fuarı'nın açılış konuşmasında uygulanmakta olan politikayı şu şekilde ifade

²⁴ Sabri TEKİR, *Maliye Tarihi*, DEÜ İİBF, Resmi Teksir Yayın No. 283, s.106.

²⁵ Açıba, ss.108-109.

etmektedir: “Yeni Türkiye’nin uygulamakta olduğu devletçilik, sosyalist nazariyatçıların 19. asırdan beri ileri sürdükleri fikirlerden kopya olunmuş bir sistem değildir. Bizim sistemimiz yeni Türkiye’nin hususi ihtiyaçlarının doğurduğu kendisine has bir sistemdir. Bizim için devletçiliğin anlamı şudur: Vatandaşların hususi teşebbüsünü ve ferdi faaliyetlerini esas tutmak, fakat hala bir çok şeylerin yapılması zaruri büyük bir milletin ve geniş bir ülkenin bütün ihtiyaçlarını nazari itibara alarak milli ekonominin tamamını ele almak. Cumhuriyet Devleti, hususi teşebbüsün asırlardan beri başaramadığı bir şeyi kısa bir zamana sığdırarak yapmak istedi ve bunda muvaffak oldu.”

1929 Buhranının yaşanması Cumhuriyetin ilk yıllarındaki kalkınma stratejisi arayışlarını yeniden gündeme getirmiştir. 1930’lardaki tartışma, liberal görüş taraftarlarının benimsediği “mutedil devletçilik” ile “müfrit devletçilik” taraftarları arasında geçmiştir. Yapılan tartışmalar sonucunda Atatürk yine muvazene unsuru olmuş; mutedil görüşün liderliğini yapan Celal Bayar’ı, müfrit devletçilik görüşünün lideri olan İsmet İnönü’nün başbakanlığındaki hükümette iktisat bakanı olarak görevlendirmiştir.

Gerek bu dönemde gerekse öncesi dönemde uygulanan genel politika sıkı para politikası ve denk bütçe anlayışıdır. Para değerinin korunması ülkenin itibariyle eş değer tutulmuş ve düşük enflasyon düzeyinde kalkınma amaçlanmıştır. Yine bütçe denklğine büyük önem verilmiş hatta bu dengeyi sağlamak adına 1929 buhranının bütçe üzerindeki tahribatını önlemek amacıyla ücretli ve maaşlı kesime yeni vergiler konmuştur.

Özetle söylemek gerekirse; özellikle 1930-1938 döneminde uygulanan politikalar tamamen ülkenin ihtiyaçları, eksiklikleri ve imkanları göz önünde tutularak belirlenmiştir. Bu politikalar ne liberalizmden ne de sosyalizmden kopya edilmiş değildir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- , *Atatürk'ün Ekonomi Görüşü*, Ankara: K.K. Komutanlığı Yayın No. 3, 1982.
- AÇBA, Sait, *Devlet Borçlanması*, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991
- AYSAN, Mustafa, *100. Atatürk'ün Ekonomik Politikası*, İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Yayınlar A.Ş. Yayın No: 3, 1980.
- DURU, Cihan, Kemal TURAN ve Abdurrahman ÖNGEOĞLU, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*, Ankara: 1982
- EKER, Aytaç, *Devlet Borçları*, İzmir: 1994.
- EREN, Aslan, *Türkiye'nin Ekonomik yapısının Analizi*, Muğla: 1989.
- SAĞLAM, Dünder, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: 1976.
- ŞAHİN, Hüseyin, *Türkiye ekonomisi*, 3. bsk., Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995.
- TEKİR, Sabri, *Maliye Tarihi*, İzmir: D.E.Ü. İİBF Resmi Teksir Yayını No. 283, 1989.
- VARCAN, Nezih, *Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)*, Eskişehir: Anadolu Ü. Yay. No. 208, İİBF Yay. No: 43, 1987.

MAKALELER

- BORATAV, Korkut, 1923-1939 Yıllarının İktisat Politikası Açısından Dönemlendirilmesi, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, Eylül 1977, s.39.
- HAMİTOĞULLARI, Beşir, Atatürk Devletçiliği ve Ekonomik Bağımsızlık, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.105.
- HİÇ, Mükerrrem, Atatürk'ün Devletçilik Rejimi, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 39, Sayı: 1-4, s.103.
- KORUM, Uğur, 1923-1929 Döneminde Türkiye'de Sanayii ve Sanayi Politikaları, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.63.
- KUTLU, Erol, Devletçilikten Liberal Oluşuma Yönelen Türk Ekonomisi, *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı: 1-2, 1990, s.305.
- ÖLÇEN, Nejat, 1923-1938 Döneminde Birinci ve ikinci sanayi Planları, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.133.
- TÜRK, İsmail, Atatürk ve Türk Mali Sistemi, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513, s.7.
- TÜRK, İsmail, Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi, *A.Ü. SBF dergisi, Atatürk Özel Sayısı*, Cilt: XXXVI, No: 1-4, Ocak-Aralık 1981, s.335.

YEMİŞÇİ, Feyyaz, Alev KÖSETORUNU ve Gülin TAŞKIN, 1923-1993
Döneminde Türkiye Ekonomisine Genel Bakış, *Hazine ve Dış ticaret Dergisi*,
Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı, s.1.

ZARAKOLU, Avni, 1929/30 Dünya Ekonomik Krizi Karşısında Türk Ekonomisi ve
krizle Mücadele Tedbirleri, *Atatürk Dönemi Ekonomik Politikası ve Türkiye'nin
Ekonomik Gelişmesi*, A.Ü. SBF ve Türkiye Ekonomi Kurumu, A.Ü. SBF Yay.: 513,
s.89.

