



# Fiscaoeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında  
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 152-178

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 31.01.2023

Accepted/Kabul: 10.04.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1245542



Research Article/Araştırma Makalesi

## İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası

*The Political Economy of the 1929 Tariff in the Framework of Economic Independence*

Mustafa DUMAN<sup>1</sup>, Hasret Yağmur AYDIN<sup>2</sup>

Öz

Dış ticaret politikaları, bir ülkenin kalkınma politikalarının belirlenmesi ve yerli üreticinin rekabetçi güç kazanması amacıyla başvurulan önemli araçlardan birisidir. 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı Devleti'nin provizyonizm ilkesi temelinde izlemiş olduğu kapitülasyon siyaseti nedeniyle iktisadi bağımsızlığını tamamen elde edebilmesi ancak 1929 yılında mümkün olmuştur. Lozan'da Gümrük Rejimi Görüşmelerinde 20 yıllık ikame bir gümrük rejimi isteyen İngiltere ve Fransa ile yaşanan şiddetli müzakereler sonucunda 5 yıllık bir ikame rejim sürecinin uygulanmasına karar verilmiştir. İkame rejimin yürürlükte olduğu süreçte, I. Dünya Savaşı öne sürülerek kapitülasyonların tek taraflı kaldırılması sonrasında oluşturulmuş olan ve spesifik usule dayanan "1916 Gümrük Tarifesi"nin uygulanması kararı alınmıştır. 1929 Büyük Buhranı öncesinde dış ticaret politikasını belirleyebilme bağımsızlığının elde edilmesi, korumacılığın yükseldiği bir dönemde ülke ekonomisi açısından önemli bir avantaj sağlamıştır. Çalışmada, 1838 Baltalimanı ve 1861 Sistemi Ticaret sözleşmelerinin dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasındaki etkileri, 1916 Gümrük Tarifesi'nin yüksek enflasyon nedeniyle işlevsiz kalan korumacı yönü, dış ticaretteki artışın tetiklediği kapitalist dönüşüm ile geçimlik ekonominin yok olması, Lozan Görüşmelerinin alt komisyonlarından olan Gümrük Rejimi Komisyonundaki görüşmeler, Lozan Antlaşması sonrası gümrük ve ticaret rejimine ilişkin kararların alındığı 5 numaralı belge, 1929 Gümrük Tarifesi öncesi Âli İktisat Meclisi ve odalar temelinde yaşanan sınıfsal çatışma ve 1929 Gümrük Tarifesi'nin korumacı yönü ele alınacaktır. Dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasındaki ana unsur kapitülasyonlar olsa da devletin merkantilist politikaların etkin olduğu bir dönemde, dış ticarete piyasada mali bol tutmak amacıyla ithalatı teşvik edip ihracatı kontrol etmesinin de bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasını sağladığı belirtilebilir. Dolayısıyla kapitülasyonların hem ticaret kanalıyla kapitalistleşme sürecini tetiklediği hem de çağın gerçeklerine uymayan iktisadi uygulamaların da sonlanmasına neden olduğu belirtilebilir. Kapitülasyonlarla mücadele sonucunda, iktisadi bağımsızlıktan ödün verilmemesi gerektiği anlaşılmış ve bu motivasyon Lozan görüşmelerinde itici güç haline gelmiştir. Lozan Antlaşması uyarınca dış ticaret politikası bağımsızlığının 1929 yılında elde edilmesiyle sanayileşme hamlelerinin ilk tohumlarının bu dönemde atıldığı ifade edilebilir.

Jel Kodları: F13, P11, N40

Anahtar Kelimeler: Dış Ticaret Politikası, Kapitülasyon, Lozan Antlaşması, Korumacılık

<sup>1</sup> Arş. Gör., İstanbul Bilgi Üniversitesi, İşletme Fakültesi, mustafa.duman@bilgi.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9799-6710

<sup>2</sup> Arş. Gör., İstanbul Beykent Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman (İngilizce) Bölümü, yagmuraydin@beykent.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7518-8672

Citation/Atf: Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

### Abstract

Foreign trade policies are one of the important tools used to determine the development policies of a country and to gain competitive power for the domestic producer. The Republic of Turkey, which was founded in 1923, was able to achieve its economic independence in 1929 due to the capitulation policy of the Ottoman Empire on the basis of provisionism. In the Trade Regime Negotiations in Lausanne, it was decided to implement a 5-year temporary regime process as a result of tough negotiations with England and France, who wanted a 20-year temporary regime. During the period when the temporary regime was in effect, it was decided to implement the "1916 Tariff" based on a specific duty, which was created after the unilateral abolition of the capitulations on the grounds of World War I. Obtaining the independence to determine foreign trade policy before the Great Depression of 1929 provided an important economic advantage for the country at a time when protectionism was on the rise. In the study, the effects of the 1838 Anglo-Ottoman Treaty and 1861 System Trade agreements on the emergence of a foreign-dependent economy, the protectionist aspect of the 1916 Customs Tariff that became dysfunctional due to high inflation, the destruction of the subsistence economy with the capitalist transformation triggered by the increase in foreign trade, the Trade Regime Commission, document number 5, in which the decisions regarding the trade regime after the Treaty of Lausanne were taken, the class conflict based on the Supreme Economic Council and chambers before the 1929 Customs Tariff, and the protectionist aspect of the 1929 Customs Tariff will be discussed. Although the main factor in the emergence of a foreign-dependent economy is capitulations, it can be stated that in a period when mercantilist policies were effective, the state's encouraging imports and controlling exports in order to keep the goods abundant in the foreign trade market led to the emergence of a dependent economy. Therefore, it can be stated that capitulations both triggered the process of capitalism through trade and also caused the termination of economic practices that did not reflect the realities of the age. As a result of the struggle against the capitulations, it was understood that economic independence should not be compromised and this motivation became the driving force in the Lausanne negotiations. It can be stated that the first actions of industrialization moves were created in this period, with the independence of foreign trade policy in 1929 in accordance with the Treaty of Lausanne.

**Jel Codes:** F13, P11, N40

**Keywords:** Foreign Trade Policy, Capitulations, Lausanne Treaty, Protectionism

## 1. Giriş

1923 yılında bağımsızlığını kazanan Türkiye Cumhuriyeti'nin iktisadi bağımsızlığını tamamen kazanması ancak 1929 yılında mümkün olmuştur. Çünkü dış ticaret politikasını belirleyemeyen bir ülke tam anlamıyla iktisaden bağımsız sayılamaz. Lozan Antlaşması doğrultusunda Türkiye Cumhuriyeti, gümrük rejimini 5 yıllık bir ikame rejim üzerinden yürütmüş ve halihazırdaki dış ticaret politikası uygulamalarına müdahale edememiştir. Lozan'da oluşturulan ikame rejim nedeniyle yaşanan bu 5 yıllık gecikmenin sebebi yüzyıllarca süren kapitülasyon siyasetidir. Avrupa'da merkantilizmin ortaya çıkışıyla kapitülasyon siyasetinin örtüşmesi, 19. yüzyılda dış ticaret hacminde yaşanan patlama ile Osmanlı Devleti'nin kapitalistleşme sürecine girişi ve iktisaden bağımlı bir ekonominin ortaya çıkışı tüm bu gelişmelerin ürünüdür. Avrupa devletlerinin Osmanlı Devleti'nin dış ticaretinde "en çok müsaadeye mazhar millet statüsünü" elde etme yarışı dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ancak diğer taraftan bu gelişmeler, kapitalistleşme sürecinin etkin bir şekilde yaşanmasıyla provizyonizm gibi çağın gerçeklerini yansıtmayan ve kapitalist gelişim süreci ile uyuşmayan (dolayısıyla sınıfsal dönüşümün önünde de engel oluşturan) politikaların elimine edilmesine de neden olmuştur.

İlk kapitülasyonların 1535 yılında Avrupa'da oluşacak Hristiyan ittifakını engellemek için Kanuni Sultan Süleyman döneminde Fransa'ya verildiği kabul edilse de özellikle ticari kapitülasyonların başlangıcını I. Murat dönemine kadar götürmek mümkündür. Bu yüzden literatürde kapitülasyonların ilk olarak ne zaman verildiği tartışmalıdır. Her padişahın önceki imtiyazları geleneksel olarak geçerli kılması ve bu imtiyazların sistemleşmesi nedeniyle 1535 yılı bir orijin olarak kabul edilebilir. Başka ülkelere verilen ticari, siyasi, dini ve hukuki çeşitli imtiyazları içeren kapitülasyonlar Osmanlı Devleti'nin uluslararası ticaretini şekillendirmiştir. Diğer ülkelere tanınan bu imtiyazlar yeni gelen padişahlar tarafından sürekli tekrarlanmış ve uluslararası anlamda Osmanlı ülkesinde imtiyaz mücadelesi haline dönüşmüştür. Süreç içerisinde Osmanlı Devleti için önemli bir dezavantaja dönüşen ticari kapitülasyonlar açısından önemli kırılma anları yaşanmıştır. Bu kırılma anlarından ilki 1740 yılında kapitülasyonların sürekli hale getirilmesi, 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ve 1861 Sistemi Ticaret Sözleşmeleridir. Kapitülasyonların sürekli hale getirilmesi, sonrasında yaşanacak olan "kapitülasyonların ilgası" mücadelesini zorlu hale getirmiştir (Kurdakul, 1985: 667).

Osmanlı Devleti'nin uluslararası ticarete diğer ülkelere uyguladığı gümrük tarifesi (iç vergiler hariç) %5 iken 18. yüzyıl ile birlikte bu oran %3'e düşürülmüştür. 1740 yılında Fransa ile yapılan ticaret anlaşması ile %3'e indirilen bu oran diğer ülke tüccarlarına da yansıtılmıştır (Kütükoğlu, 1974: 337).

Kapitülasyonların ticaret ile ilgili maddeleri incelendiğinde özellikle ticaret yapma kolaylığı açısından önemli kararlar alındığı görülmektedir. Örneğin 1535 yılında Fransa ile yapılan kapitülasyon anlaşmasının ilk maddesiyle iki hükümdarın ülkelerinde yasak eşya dışında her türlü mal alım satımının deniz yollarıyla sağlanması kararı alınmıştır. 1535 yılındaki kapitülasyon anlaşmasının 11. maddesiyle iki ülkenin gemileri (savaş gemileri dahil) birbirleriyle karşılaştığında bayrak gösterilmesi ve herhangi bir çatışmanın önlenmesi kararı alınmış, tüccarların can güvenliği korunmuştur (Koçu, 1934: 406). 1581 tarihli üçüncü kapitülasyon anlaşmasının 1. maddesi ise Osmanlı'nın hâkim olduğu denizlerde Fransa bayrağı



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

taşımak kaydıyla Portekizlilere, İspanyollara, Sicilyalılara ve Floransalılara ticaret serbestliği tanınmıştır (Kurdakul, 1985: 150-200).

Uluslararası ticarete Fransa ile başlayan ticari yakınlaşma özellikle 19. yüzyıl başlarında İngiltere lehine dönüşmüştür. Napolyon Savaşları ile Fransa'yı saf dışında bırakan ve sanayileşme sürecini büyük ölçüde tamamlamış olan İngiltere, Latin Amerika'dan Çin'e ve Japonya'ya kadar çeşitli ülkelerde serbest ticaret ideolojisini yaymak adına kimi zaman silahlı gücü kullanarak kimi zaman da bürokrasiyi kullanarak aktif mücadeleye girişmiştir. Bu hedeflerden birisi de Osmanlı Devleti'dir. Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Osmanlı Devleti'ne yönelik askeri zaferleri sonrasında bağımsızlık tehlikeye girmiş ve İngiltere'den yardım istenmiştir. Bu yardımın karşılığı olarak da Osmanlı Devleti'nin önüne iktisadi olarak bağımlılığını ilan edeceği ağır bir anlaşma metni sürülmüştür (Sönmez, 1998: 34).

Devletin iktisadi olarak dışarıya bağımlı olmasında önemli payı olan kapitülasyonlar ile çeşitli mücadeleler gerçekleştirilse de kapitülasyonların kaldırılması (tek taraflı olarak) 1914 yılında İttihat ve Terakki yönetimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Kapitülasyonların kaldırılması kararı savaşa birlikte girilen ülkeler tarafından bile protesto edilmiştir. 1916 yılında da yeni bir gümrük tarifesi oluşturulmuştur. Oluşturulan yeni gümrük rejimi ile birlikte ad-valorem vergi terk edilmiş spesifik vergi yöntemine geçilmiştir. İttihatçılara göre ad-valorem verginin bürokrasi yönünün fazla olması nedeniyle gümrüklerde çeşitli yolsuzluklar, kontrolsüzlükler ve hatalar meydana gelmekteydi. Bunu önlemek amacıyla enflasyona karşı oldukça dayanıksız olan spesifik yöntem esas alınmaya başlandı.

Kapitülasyonların kaldırılması kararının geçerliliği savaşın sonucuna bağlanmıştır. Savaşın kaybedilmesiyle birlikte kapitülasyonlar, öncesinde imtiyazlardan faydalanmamış ülkeler lehine de genişletilmiştir. Ankara hükûmeti alınan kararları reddetmiş ve egemenliğinin bulunduğu bölgelerde enflasyon nedeniyle aşınan 1916 gümrük tarifesini katsayılı bir biçimde uygulamıştır. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonrasında da İzmir ve İstanbul limanlarında da aynı uygulamayı başlatmıştır.

Lozan Konferansı'na katılan Türk heyetinin en önemli hedefi kapitülasyonların karşılıklı olarak kaldırılması olmuştur. Konferans tutanakları incelendiğinde en sert görüşmelerin kapitülasyonlarla ilgili yapılan oturumlarda cereyan ettiği açıkça gözlemlenebilir. Bu çalışma ilgili süreci ve devamındaki gelişmeleri anlamaya yönelik bir çabanın ürünüdür.

## 2. 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ve 1861 Sistemi Ticaret Anlaşmaları

Sanayileşme süreci boyunca korumacı politikalar izleyen İngiltere, Pax Britannica ile birlikte üretimi, hammadde ithalatını ve mamul mal ihracatını arttırmak maksadıyla 19. yüzyılda serbest ticaretin savunuculuğunu yapan en önemli ülke konumuna yükselmiştir.<sup>3</sup> İngiliz tüccarlar 1675 yılında imzalanan ticaret anlaşmasıyla çeşitli ticari imtiyazlar elde etse de

<sup>3</sup> İngiltere ile Fransa arasında imzalanan 1860 Cobden-Chevalier Anlaşması 19. yüzyılda serbest ticaret ilkesinin zirve noktasıdır.

Osmanlı pazarında yed-i vahid<sup>4</sup> sistemi gibi birtakım engellerle karşılaşılıyorlardı. Kavalalı'nın isyanı, İngiltere'den askeri konuda yardım istenmesine neden olmuş ve bu yardım karşılığında 1838 Baltalimanı Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayla beraber İngiliz tüccarların kâr oranını düşüren ve bir anlamda korumacı politikalar olarak nitelendirilebilecek olan yed-i vahid sistemi kaldırılmıştır (Sevimay, 1995: 188).

Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi'nin 1. maddesi, diğer ülke tüccarlarına geçmişte verilmiş ve gelecekte verilecek olan imtiyazların İngiliz tüccarlarına da uygulanacağını ifade etmektedir. 2. madde ise, İngiliz tüccarlarına Osmanlı sınırları içerisinde yetiştirilen her türlü malı serbestçe satın alma hakkı tanımış ve böylece yed-i vahid sistemi ve tezkere usulünün kaldırılması ile ihracatın önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. Sözleşmenin 3. maddesi, İngiliz tüccarlar ile Türk tüccarlarının aynı haklara sahip olduğunu ve İngiliz tüccarların "en çok müsaadeye mazhar olan tüccar" unvanı kazandığını ifade etmektedir. Sözleşmenin 4. maddesi ise gümrük vergisi oranlarını içermektedir. 4. madde ile (iç gümrük vergileri hariç) ihracatta uygulanan gümrük vergisi oranı %12, ithalattan alınacak vergi oranı ise %5 olarak belirlenmiştir (Pamuk, 1990: 201).

1840 sonrasında Avrupa ülkeleri incelendiğinde dış ticarete korumacı politikalar uygulama trendinin hızlanarak arttığı gözlemlenebilir. Örneğin, İngiltere 1846 yılına kadar tahıl ithalatını yasaklamıştır. Fransa, pamuk ipliği ve bez dokuma ürünlerinin ithalatını yasaklamıştır. Alman Gümrük Birliği (Zollverein) uluslararası ticarete korumacı politikalar uygulamaya başlamıştır. Avusturya 1833'te uygulamaya koyduğu korumacı politikalarla 69 malın ithalatını yasaklamış, 1600 ürüne de gümrük tarifesi koymuştur. Diğer taraftan Osmanlı Devleti'nin ticaretinde önemli bir paya sahip olan Rusya 300'ün üzerinde malın ithalatını yasaklamıştır (Toprak, 1997: 201).

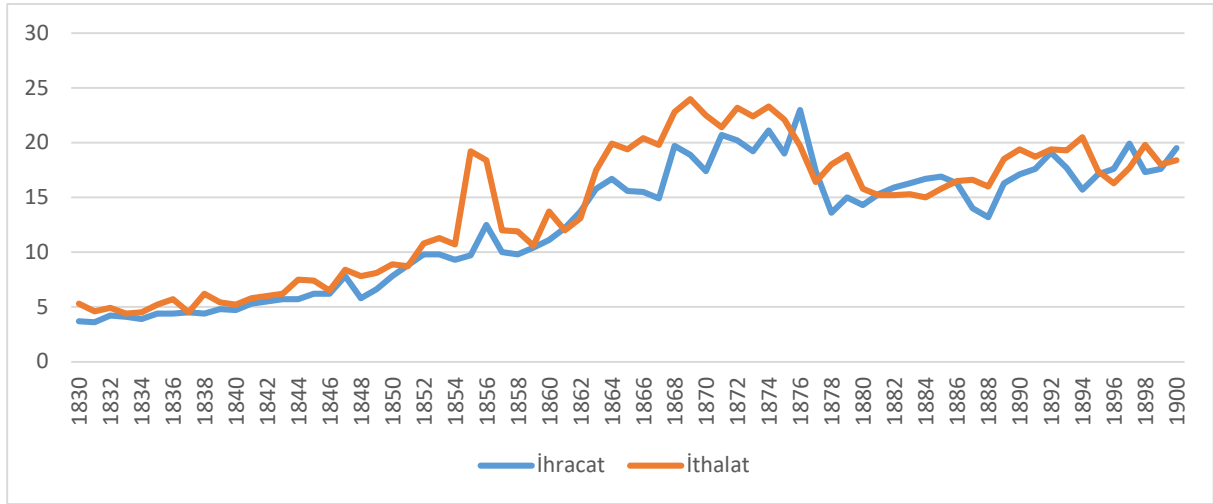
Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ile birlikte hazırlanan gümrük tarifelerinin yenilenme süresi 7 yıl olarak belirlenmiştir. Osmanlı parasının kıymetindeki yükseliş nedeniyle ilk hamle 1846 yılında İngiltere'den gelmiştir. İngiliz tüccarlar, ithal mallarında %5 değil, %7 ile %10 arasında, ihraç mallarında ise %12 değil, %20'lik bir vergi ödediklerini iddia ettikleri için İngiliz Hükûmetinin önceliği bu konunun güncellenmesi üzerine olmuştur. Süreç içerisinde 1861 sistemi olarak adlandırılan ticaret sözleşmeleriyle 1838'de belirlenen kurallar güncellenmiştir. Fransa, İngiltere ve İtalya ile 1861, Amerika, İspanya, Prusya, Alman Gümrük Birliği, Hollanda, İsveç, Norveç, Danimarka ve Avusturya ile 1862'de, Romanya ile 1887'de ve Almanya ile 1890'da yeni ticaret sözleşmeleri imzalanmıştır. 1861 sistemi olarak isimlendirilen bu anlaşmalarla ithalat vergisi %8'e çıkarılmış ve 1873 Buhranı sonrasında artan korumacı politikalarla paralel şekilde Osmanlı Devleti tarafından ithalat vergisinin arttırılmasına yönelik olarak hayata geçirilen tüm çabalar sonuçsuz kalmıştır (Baskıcı, 2005: 49).

1838 sistemi ve 1861 sistemi olarak adlandırılan bu ticaret sözleşmeleri, devletin dış ticaret politikası belirleyebilme gücünü tamamen ortadan kaldırmıştır. Her yeni ticaret sözleşmesinde de "en çok müsaadeye mazhar olan tüccar" unvanının tesis edilmesi sürekli yeni taleplerin oluşmasına neden olmuştur. Örneğin bir ülkenin tüccarına ek bir hak tanınması, öncesinde

<sup>4</sup> 1826 yılında uygulamaya başlanmış olan yed-i vahid sistemiyle birlikte çeşitli hammaddelerin alım satımının devlet tekeline geçmesi sağlanmıştır. Kavalalı Mehmed Ali Paşa, yed-i vahid sistemi sayesinde hazine gelirlerini büyük oranda arttırmış ve süreç içerisinde ordusunu daha güçlü bir hale getirmiştir.

çeşitli imtiyazlar almış başka ülke tüccarlarının aynı imtiyazları talep etmesine neden olmuştur. İthalattan alınan vergi oranı tesis edilen sözleşmelerle değişmez kabul edildiği için korumacı ticaret politikası uygulanamamıştır. Bu anlaşmalar zaten sermaye birikimi olarak yetersiz olan devleti ve yerli sektörü rekabetçi anlamda güçsüz hale getirmiştir. Böylelikle Osmanlı Devleti, hammadde ihraç eden ve bunun karşılığında mamul mal ithal eden yarı sömürge bir ülke konumunu devam ettirmiştir. Bununla birlikte, devletin iktisadi felsefesi olan provizyonizm ve fiskalizm politikalarının da ortaya çıkan bağımlılıkta temel etken olduğu belirtilebilir. Çünkü bu politikalar kapitalizmin dinamik yasalarına zıttır. İhracattan vergi alınması, ihracatın kısıtlanması, malı piyasada bol tutmak için ithalatın arttırılması dönemin yaygın iktisadi felsefesini yansıtmamaktadır.

**Şekil 1: Ticaret Anlaşmalarının Sayısının Artışıyla 1840 Sonrası Dış Ticarete Yaşanan Dönüşüm (Milyon Sterlin)**



**Kaynak:** Pamuk (1990: 25)

Yukarıdaki grafik, Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyıldaki dış ticaret verilerini yansıtmaktadır. 1840 sonrasında dış ticarete dikkate değer bir artış yaşanmıştır. Bu gelişmelerin ticaret kanalıyla Osmanlı Devleti'nde kapitalistleşme sürecini başlattığı söylenebilir. 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi'nin, 1860 ile birlikte güncellenen ve kapsamı genişletilen ticaret anlaşmalarının ve 1873 Buhranının dış ticaret hacmine etkisi grafik aracılığıyla gözlemlenebilir. Diğer taraftan, uluslararası ticaret kanalıyla kapitalistleşme sürecine girilmesi, devlet içerisindeki çeşitli aydınların kapitülasyonlarla mücadele sürecini başlatmasına da neden olmuştur. Ticaret ile ilgili hukuki düzenlemeler güncellenmeye başlamış ve kamuoyunda aydınlar arasında "serbest ticaret politikası mı uygulansın yoksa korumacı bir ticaret politikası mı uygulansın" tartışması başlamıştır.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 1807 Fransız Ticaret Kanunu'nun çevrilmesiyle oluşturulan 1850 tarihli Kanunname-i Ticaret, 1861 yılında çıkarılan Usul-ü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi ve 1863 yılında çıkarılan Ticaret-i Bahriye Kanunnamesi bu gelişmelerin ürünüdür. Diğer taraftan, Sakızlı Ohannes Paşa, Mehmet Cavit Bey gibi aydınlar serbest ticaret ideolojisini savunurken, Akyiğitoğlu Musa Bey, Ahmet Mithat Efendi, Tekin Alp ve Hasan Tahsin gibi aydınlar korumacılığı savunmaya başlamıştır. İlk bilimsel iktisat dergisi olarak addedilen Ulum-u İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası basılmış ve derginin yazarları tarafından serbest ticaret ideolojisi yoğun bir biçimde desteklenmiştir.

### 3. 1914 Kapitülasyonlarının Tek Tarafli Kaldırılması

Kapitülasyonlarla yalnızca Lozan Konferansı görüşmelerinde mücadele edilmemiş, öncesinde de yoğun bir mücadele süreci yürütülmüştür. Bu mücadele, birikimli bir şekilde ilerlemiş ve sonraki mücadelelerin de yöntemini ve kapsamını belirlemiş ya da dönüştürmüştür. Lozan Konferansı tutanakları incelendiğinde geçmişe yapılan atıflar, bu mücadelenin birikimli bir süreci kapsadığını kanıtlar niteliktedir. Öncelikle, kapitülasyonlar, verildiği dönem Orta Çağ'a rastladığı için "Şahsilik İlkesi"ni yansıtmaktaydı. Devletler hukuku ile birlikte padişahların kendi isteğiyle diğer ülkelere tanıdıkları bu imtiyazlar kolayca bertaraf edilebilirdi. Ancak, kapitülasyonların önce her hükümdar ile birlikte yenilenmesi ve 1740 sonrasında sürekli hale getirilmesi, ilganın tesis edilmesini önlemiştir. Kapitülasyonların zararları anlaşıldığında ise hayata geçirilen her türlü girişim, Avrupa devletleri tarafından Osmanlı'nın hukuk sisteminin dinsel temellere dayandığı öne sürülerek reddedilmiştir. Ortaya çıkan hukuki açıklıkların değerlendirilememesinin nedeni ise hem uluslararası güç dengesinin Osmanlı'nın aleyhine dönüşmesi hem de devlet adamlarının planlama eksikliğidir.

Tanzimat sonrasında kapitülasyonlarla mücadele konusu yavaş yavaş devlet adamlarının gündemine girmeye başlamıştır. İlk ve en kapsamlı hamleyi Âli Paşa gerçekleştirmiştir. Kırım Savaşı'nda İngiltere'nin Rusya'ya karşı Osmanlı'yı desteklemesi ve Osmanlı'nın bir Avrupa devleti olarak Paris Barış Konferansı'na davet edilmesi, kapitülasyonlarla mücadelede önemli bir fırsatın doğmasına neden olmuştur.<sup>6</sup> Âli Paşa, Islahat Fermanı'nı da gerekçe göstererek; devletin çeşitli reformlar yaptığını ve Batı hukukunun kendileri için de uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Kapitülasyonların zararlı etkilerinin devlette yarattığı tahribatları anlatmış ve kapitülasyonların tamamen kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır (Apaydın, 2010: 273).

Paris Barış Konferansı'nda İngiltere'yi temsil eden Lord Clarendon ve Fransa'yı temsil eden Kont Walevski, Osmanlı Devleti'nin dış ticaret politikasının diğer devletlerin ötesinde bir serbestliğe sahip olduğunu kabul etmişlerdir. Başlangıçta kapitülasyonların kaldırılması konusunda açığa çıkan ılımlı görüşmeler, konferansın bütününe yansımamış ve Avrupa devletleri bu konunun detaylı bir biçimde İstanbul'da düzenlenecek bir konferansta<sup>7</sup> görüşülmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Bilsel, 1998: 52).

23 Temmuz 1908 yılında meşrutiyetin yeniden ilan edilmesi ve Kanun-i Esasi'nin tekrardan aktif hale getirilmesi, kapitülasyonlar ile mücadelenin yöntemini dönüştürmüştür. Başlangıçta, iç siyasette ülke içerisinde bir "vatandaşlık" bilincinin yaratılması istenmiş ve imtiyazlılarla imtiyazsızların birbirlerinden ayrıldığı derin çizgiyi meydana getiren dine dayalı etnisite olgusu kademeli olarak ortadan kaldırılmak istenmiştir. Böylelikle, Jön Türk Devriminin çatısını oluşturan ittihat Terakki Cemiyeti, siyasal programının 9. maddesinde "ülkede yaşayan her vatandaşın kanun önünde her şartta ve her durumda eşit olduğunu" ilan etmiştir (Tunaya, 2000: 288).

İttihat Terakki, dış siyasette de kapitülasyonların kaldırılması amacıyla bürokrasiyi aktif olarak kullanmıştır. Çeşitli dost devletleri kapitülasyonların kaldırılması konusunda ikna etmeye

<sup>6</sup> Lozan görüşmelerinde de İsmet Paşa sıklıkla Paris Konferansı'na atıf yaparak kapitülasyonların artık geçersiz olduğunu vurgulamıştır.

<sup>7</sup> Kapitülasyonlarla ilgili planlanan bu konferans gerçekleşmemiş ve kapitülasyon problemi Lozan görüşmelerine kadar Osmanlı'nın hukuk sisteminin yetersizliği öne sürülerek ötelenmiştir.

çalışmıştır. Kapitülasyonların kaldırılmasına yönelik yapılan anlaşmalarla kademe kademe tüm ülkelerin kapitülasyonların imtiyazlarından vazgeçmesini sağlamaya çalışmıştır. 1909 yılında Avusturya ile yapılan anlaşmanın 8. maddesi ile Avusturya, kapitülasyonların kaldırılmasının haklı bir gerekçe olduğunu kabul etmiş ve sonraki girişimlere destek vereceğini de ifade etmiştir. Akabinde 1910 yılında Meksika ve Arjantin ile, 1912 yılında Brezilya ile ve 1913 yılında Şili ile çeşitli antlaşmalar gerçekleştirilmiş ve devletler hukuku çerçevesinde bu ülkelerin artık kapitülasyonlardan faydalanamayacağı belirtilmiştir (Bilsel, 1998: 64).

1913 sonrasında<sup>8</sup> kapitülasyonlarla mücadele biçimi bir kez daha şekil değiştirmiştir. Diplomasi kanalıyla mücadele biçiminin gerekli sonuçlar yaratmadığı görülmüş ve kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırma girişimleri başlatılmıştır. Bu nedenle kapitülasyonların kaldırılması kararının dünyaya nasıl duyurulacağına netleştirilmesi için bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun üyeleri: Adliye Bakanı Pirizade İbrahim Bey, Heyeti Teftişye Muavini Yusuf Kemal Tengirşenk, Umur-i Hukukiye Müdürü Ahmet Esat Arsebük ve Umur-u Cezaiye müdürü Tahir Taner'dir. Komisyonun hazırladığı metin incelendiğinde, dönemin psikolojisi ve kapitülasyonların bürokraside yarattığı etki açık bir şekilde gözlemlenmektedir.<sup>9</sup>

Metinde kapitülasyonların Orta Çağ'da verildiği ve kanunların şahsiliği prensibi nedeniyle kaldırılması gerektiği şu şekilde vurgulanmıştır: *"Her asrın müesseseleri ve hukuki hükümleri, o asrın sosyal durumunu idare eden ve düzenleyen birtakım esaslara dayanmaktadır. Orta Çağ'ın sosyal yapısı kanunların şahsiliği prensibini diğer esaslara tercih ederek, bunun yürürlüğünü gerektirmiştir. Daha sonra Osmanlı ülkesinde ikamet eden ecnebi tebaaya da bazı müsaadeler bahşedilmişti. O zamanın adli ve hukuki zihniyetine göre devlet için hiçbir siyasi mahsur doğurmaz zannedilen bu imtiyazlar, daha sonra kısmen ahde kısmen de teamüle dayanan birer müktesep hakka dönüşmüş, çok defa hukuki kaide ve esaslara asla bağdaşmayacak surette yorumlanarak genişletilmiştir. Değişen zaman ile kapitülasyonlar yargı ve kanun yapma hakkını kayıt altına almış; daha doğrusu hakimiyet-i mülkiyeyi açıktan açığa ihlal etmeye başlamıştır"* (Taner, 1956: 34). Metnin devamında 1856 Paris Barış Konferansında, konferansa katılan ülkelerin kapitülasyonların Osmanlı Devleti'ne zarar verdiğini kabul etmesine rağmen herhangi bir girişimde bulunmamasından şikâyet edilmiştir. Devletin geçirdiği değişim ve dönüşümün kapitülasyonların artık uygulanmamasını gerektirdiği şu şekilde ifade edilmiştir: *"Netice itibarıyla, Osmanlı Devleti, Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla açtığı yenileşme ve ıslahat yolunda yavaş yavaş ilerleyerek kanunlarının tamamını bütün medeni ülkelerin kanunlarının dayandığı esaslara dayandırmıştır. Meşrutiyet'in ilanından beri ise dost düşman herkesin kabul ettiği bir azim ile gerek esasa gerekse usule ilişkin kanunları değiştirmiş ve yenilemiştir. Son zamanlarda çıkarttığı bir kanunla serbest-i mukavelat esasını getiren Osmanlı Devleti, medeni kanunun önemli bir noksanını tamamlayarak ülkede ikamet eden yerli ve yabancı her ferdin her türlü hukuktan yararlanarak en medeni insanların yaşadığı gibi yaşamalarını sağlamaya çalışmaktadır. Kısaca, Osmanlı Devleti, bugünkü Kanun-ı Esas'ı,*

<sup>8</sup> 1908 Devrimi kendi içerisinde çok katımlı bir liberal devrimi andırırsa da 1913 sonrasında bu demokratik katılım ortadan kalkmıştır. 1913 Bab-ı Ali Baskını ile birlikte ittihatçılar tüm iktidar gücünü ellerine geçirmişlerdir.

<sup>9</sup> İttihat Terakki Cemiyeti'nin içerisinde kapitülasyonların zararlarını kavrayan diğer önemli isimlerden birisi de Cavit Bey'di. Cavit Bey, cemiyetin iktisadi ve mali konularındaki en yetkin şahsiyetydi. Cavit Bey, yazdığı kitaplarda Bastiatçı iktisadi ilkeleri savunup serbest ticaret politikasını savunsa da kapitülasyonların kaldırılması için cemiyet içerisinde ve devlet kademelerinde aldığı görevlerde aktif rol almıştır.



*sosyal durumu, müesseseleri, kanunları, mahkemeleri, hâkim yetiştiren okulları ve yasama organları ile aralarında devletler hukuku kaideleri geçerli olan devletlerden hiçbir farkı kalmamıştır*” (Taner, 1956: 34).

Kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılma kararı, 9 Eylül 1914’te yabancı devletlere nota olarak bildirilmiştir. 3 Ekim 1914’te de “İmtiyaz-ı Ecnebiye’nin İlgası Üzerine İcra Olunacak Muameleye Dair Talimatname” kararları tüm Osmanlı vilayetlerine iletilmiştir (Taner, 1956: 10).

Kapitülasyonlar tek taraflı olarak İttihat Terakki yönetimi tarafından savaşın da fırsat olarak görülmesiyle kaldırılmıştır. Kaldırma kararı tüm ülkeler tarafından protesto edilmiştir. Savaşa birlikte girilen ülkelerin dahi kapitülasyonların ilgası kararını protesto etmesi, ilganın tesis edilip edilmeyeceğinin savaşın sonucuna bağlandığını göstermektedir. Onlarca yıllık mücadelenin sonuçsuz kalması, kapitülasyonların ilgasının yalnızca askeri bir zafer sonucunda karşı tarafa kabul ettirerek gerçekleştirileceğini kanıtlar niteliktedir. İttihatçıların tek taraflı kaldırma kararı ve bu kararın dost ülkeler tarafından bile protesto edilmesi gelecekte Cumhuriyet devriminin kadrolarını zor durumda bırakmıştır. Ancak, ilga kararı sonrasında ilan edilen 1916 Gümrük Tarifesi, Lozan Antlaşması’nın görüşmelerinde dış ticaret politikası bağımsızlığının istikrarlı ve kararlı bir biçimde savunulması açısından önemli bir kilometre taşı temsil etmektedir.

#### 4. 1916 Gümrük Tarifesi

Kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılması, yeni bir dış ticaret politikasının ve gümrük rejiminin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Böylece, uzun yıllardır arzulan ve milli iktisat düşüncesi içerisinde zaman zaman ifade edilen korumacı ticaret politikası fikrinin uygulanması fırsatı ele geçirilmiştir. İlk olarak 20 Eylül 1914 tarihinde “Gümrük Resminin Tadili Hakkında Kanun-i Muvakkat” adıyla çıkartılan kararla birlikte gümrük vergisi oranı %11’den %30’a yükseltilmiştir. 30 Eylül 1916 tarihinde ise padişah V. Mehmet’in aldığı kararla Osmanlı Devleti, savaş halinde bulunduğu devletlere iki kat daha fazla gümrük vergisi uygulamaya başlamıştır (Bozkurt, 2014: 782). Akabinde Emni Raif Paşa’nın gümrük idaresine yönelik çalışmalar yapması maksadıyla İstanbul’a davet ettiği Sir Richard Crawford’un da önemli katkılarıyla 1916 Gümrük Tarifesi<sup>10</sup> oluşturulmuştur (Saka, 1945: 91).

1916 Gümrük tarifesi, korumacı güdüyle içeride yerli üreticiyi korumak ve gümrük kayıt sistemini güçlendirerek hazinenin gelirini arttırmak maksadıyla uygulanmak istense de savaşın da etkisiyle hedeflenen amaçların hiçbirinin gerçekleştirilemediğini belirtmek mümkündür. Gümrüklerden sağlanan gelir, yüksek enflasyon nedeniyle devletin 1916 tarifesi öncesinde ad-valorem usulde elde ettiği gelirin dahi altında kalmıştır. Bununla birlikte, İstanbul’da kıtlığı önlemek amacıyla Kara Kemal liderliğinde kurulan İaşe Örgütü, özellikle İttihat Terakki içerisindeki azınlık bir gruba ciddi boyutlarda refah artışı sağlamış; iç piyasada kıtlık tehlikesi ile karşılaşmış, yolsuzluk ve kayırmacılık artmıştır (Toprak, 1995: 100-120).

<sup>10</sup> 1916 Gümrük Tarifesi, Crawford Tarifeleri olarak da addedilmektedir.

Dış ticaret politikası açısından ortaya çıkan diğer bir dönüşüm de verginin uygulamasına yöneliktir. Osmanlı Devleti, kesintisiz bir biçimde ad-valorem gümrük vergisi usulünü uygulamaktaydı. Ancak, milli iktisat ideolojisi içerisinde birtakım isimler bu uygulamanın değiştirilmesi ve spesifik gümrük vergisi uygulamasına geçilmesi yönünde baskı yapmaktaydı. Yükselen itirazların nedeni ad-valorem gümrük vergisi uygulamasının yoğun bürokrasi içermesi, mallar gümrükten geçerken çeşitli yolsuzlukların yaşanması ve hazinenin ciddi biçimde kayba uğramasıydı. Ad-valorem uygulamaya yönelen eleştiriler karşılığını bulmuş ve yeni oluşturulan 1916 Gümrük tarifesinin uygulaması spesifik vergiye dayandırılmıştır. Ancak, spesifik gümrük vergi uygulaması enflasyona karşı oldukça savunmasız bir uygulamadır. Savaşın da etkisiyle Osmanlı Devleti spesifik gümrük vergisi uygulamasına geçerek ciddi boyutlarda hazine geliri kaybı yaşamıştır (Kurumuş, 1978: 184).

Savaş sonrasında İtilaf Devletleri, 1916 Gümrük Tarifesini yürürlükten kaldırma konusunu İstanbul'daki yüksek komiserleri üzerinden gündemlerine almışlardır. Ancak, İstanbul'a gelen yüksek komiserler, yapılan incelemeler sonucunda 1916 Gümrük Tarifesi'nin yürürlükte kalmasının kendi tüccarları için daha avantajlı olduğunu fark etmiştir. Ancak ortaya bir siyasi tutarsızlık çıkmaması için ad-valorem usule dayalı 1907 Gümrük Tarifesine dönülmesi için Bab-ı Ali'ye baskı yapma kararı alınmıştır (Öztürk, 2007: 165).

Savaşın kaybedilmesiyle Sevr Antlaşması imzalanmış; kapitülasyonlar, 261. madde ile tekrardan aktif edilmiş ve kapitülasyonların sağladığı imtiyazlar, daha öncesinde imtiyazlardan yararlanmayan müttefik devletler lehine de geçerli hale getirilmiştir. Türk milleti için yok oluş anlamına gelen Sevr Antlaşmasının 263. maddesi ise 1907 Gümrük Tarifesini tekrardan aktif etmiş ve ad-valorem gümrük vergisi oranı %11 olarak belirlenmiştir (Aydoğdu, 2016: 66).

Tüm bu gelişmeler yaşanırken Kurtuluş Savaşı boyunca savaş anında bile dış ticaret politikasına ehemmiyet veren Ankara Hükûmeti ise egemenliğinin olduğu alanlarda enflasyon nedeniyle oluşan bu gelir farkını ortadan kaldırmak için 1916 Gümrük Tarifesini 15 katlık bir artışla uygulamıştır (Tezel, 2015: 189).

## 5. Kurtuluş Savaşı Dönemi Ankara Hükûmetinin Dış Ticaret Politikası

İttihat Terakki'nin tek taraflı kaldırdığı kapitülasyonlar, I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesiyle birlikte daha ağır şartlarla yeniden tesis edilmiştir. İstanbul'da toplanan ve Misak-ı Milli kararlarını duyuran son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin kapitülasyon ile ilgili duyurusu şu şekildedir: *“Ulusal ve ekonomik gelişmemize olanak bulunması ve daha çağdaş biçimde, düzenli bir yönetimle işlerin yürütülmesini başarmak için her devlet gibi bizim de gelişmemiz koşullarının sağlanmasında bütünüyle bağımsızlığa ve özgürlüğe kavuşmamız ana ilkesi varlık ve geleceğimizin temelidir. Bu nedenle, siyasal, yargısal, parasal vb. alanlarda gelişmemizi önleyici kapitülasyonlara karşıyız. Saptanacak borçlarımızın ödenmesi koşulları da bu ilkelere aykırı olmayacaktır.”* Ancak 16 Mart 1920'de İstanbul'un resmen işgali ve meclisin kapatılması, yeni bir mücadele yöntemini şekillendirmiş ve 23 Nisan 1920 yılında Büyük Millet Meclisi kurulmuştur.

Mustafa Kemal önderliğinde milli mücadele meşalesini Anadolu'da yakmış olan Ankara Hükûmeti, Kurtuluş Savaşı sırasında egemenliğinin bulunduğu alanlarda savaş içerisinde dahi

dış ticaret politikasına başvurmuş ve ihracatın teşvik edilmesini sağlamıştır. Trabzon, Samsun, İnebolu, Antalya ve Mersin limanları Ankara hükûmetinin egemenliği altındaydı. Ticaretin en yoğun gerçekleştiği İstanbul ve İzmir limanları ise İstanbul hükûmetinin egemenliği altında olduğu için halihazırda yürütülen dış ticaret politikası uygulamalarının, savaş sonrasına hazırlık niteliğinde olduğu belirtilebilir. 1916 Gümrük tarifesi aktif bir biçimde uygulanmasına rağmen tarife oranları enflasyondaki aşınma nedeniyle 15 kat arttırılmıştır. Döneme<sup>11</sup> bakıldığında özellikle ihracatın kayıtsız şartsız teşvik edildiği ve yerli üreticinin desteklendiği gözlemlenmektedir (Aydın, 2005: 11).

Ankara hükûmeti kapitülasyonlarla mücadele konusunda ilk girişimlerine Kurtuluş Savaşı döneminde başlamıştır. İlk başarılı girişim 1917 Ekim Devrimi ile birlikte iktidarı ele geçiren Bolşevikler üzerinden gerçekleştirilmiştir. Taraflar bir araya gelerek 16 Mart 1921 yılında Moskova Antlaşması'nı imzalamışlardır. Bu antlaşmanın 6. maddesi şu şekildedir: *“Rusya Sovyetleri Sosyalist Federal Cumhuriyeti Hükûmeti, kapitülasyonlar yönetiminin her ülkenin ulusal gelişmesinin özgürce sürmesi ve egemenlik haklarının bütünüyle kullanılmasıyla bağdaşmadığını kabul ederek, Türkiye’de bu yöntemle herhangi bir biçimde ilişki her türlü yetkilerin ve hakların kullanılmasını geçersiz ve kaldırılmış sayar.”* (Topal, 2018: 323).

Diğer taraftan, İngilizlerin İstanbul’u terk etmesiyle birlikte İstanbul’a giren Ankara Hükûmeti, gümrük memurlarının işine son vermiş; halihazırda katsayılı bir şekilde uygulamakta olduğu 1916 Gümrük Tarifesini uygulamaya koymuş ve %11’lik gümrük tarifesini yürürlükten kaldırmıştır (Bozkurt, 2014: 826).

Mahmut Esat Bozkurt<sup>12</sup>, yeni kurulan Cumhuriyetin hukuk ve iktisat felsefesinin oluşumundaki en kritik isimlerden biridir. Mahmut Esat Bozkurt’un Fevzi Çakmak ile yaşadığı münakaşa, bu dönemin dış ticaret politikasının, klasik Osmanlı iktisat felsefesi ve İttihatçıların iktisadi uygulamalarından ayrıldığı noktaları en iyi şekilde yansıtmaktadır. İstanbul ele geçirilmesine rağmen Trakya bölgesinde ufak tefek askeri hareketlilikler devam etmekteydi. Dönemin Genel Kurmay Başkanı Fevzi Çakmak, Ankara’ya yolladığı telgraf ile birlikte askerin iaşesinde çeşitli eksiklikler olduğunu ve bu sebepten bölgedeki yerli üreticilerin ihracat yapmasının önüne geçilmesi gerektiğini vurgulamış ve hükûmetten ihracat yasağı kararı çıkarılmasını istemiştir. İstek reddedilse de Fevzi Çakmak bölgede askeri iaşe sürecini başlatmış ve bölgedeki tüccarların mallarına el koymuştur. Kocaeli Mutasarrıfı Saadettin Bey de Ankara’ya gönderdiği

<sup>11</sup> Dönem içerisinde ihracatın kayıtsız şartsız serbest bırakılacağı ve teşvik edileceği ile ilgili birçok örnek bulunmaktadır. Örneğin Antalya Mutasarrıfı Kemal Bey, 29 Nisan 1920 tarihli meclis oturumuna telgraf göndermiş ve bu telgrafta Antalya yerel meclisinin ihracatı yasakladığını ve malların depoda biriktiğini belirtmiş ve yerel meclisi şikâyet etmiştir. Alınan Bakanlar Kurulu kararıyla “ihracatın kayıtsız şartsız serbest bırakılması” emri verilmiş ve değişikliğin yalnızca Bakanlar Kurulu kararıyla alınabileceği bildirilmiştir. Örnekler çeşitlendirilebilir. 15 Mart 1921’de İktisat Vekili Mahmut Celal Bey, piyasadaki durgunluktan bahsetmiş ve ekonominin canlandırılması için ihracattan alınan verginin %50 oranında azaltılması gerektiğini Bakanlar Kurulu’na bildirmiştir. Bakanlar Kurulu bu istek üzerine toplanmış ve alınan kararlar birlikte ihracattan alınan vergi %50 oranında azaltılmıştır. Bahsedilen örnekler üzerinden klasik Osmanlı iktisat düşüncesinin önemli bir unsuru olan provizyonizm ilkesinin ortadan kalktığı gözlemlenebilir (Aydın, 2005: 24).

<sup>12</sup> Mahmut Esat Bozkurt’un İsviçre’de Fribourg Üniversitesi’nde kaleme aldığı “Osmanlı Kapitülasyonları Rejimi Üzerine” başlıklı doktora tezi kapitülasyonlar üzerine yazılmıştır. Bozkurt’un tezinin ana çerçevesi şu şekildedir: “Kapitülasyonlar nasıl tesis edilirse edilsin, süreç içerisinde taraflardan birinin menfaatlerinin tersine durum gelişirse elde edilmiş haklar ortadan kaldırılabilir.”

telgraf ile Ankara hükûmetinin uygulamakta olduğu serbest ticaret ilkesinin devam edip etmediğini sorgulamış ve bir bakıma bölgedeki keyfi uygulamalar hakkında şikayetçi olmuştur. Bahsi geçen problemi çözümü kavuşturan kişi Mahmut Esat Bozkurt olmuştur. Fevzi Çakmak'a çektiği telgrafta kurduğu cümleler şu şekildedir: *“Kanuna ve Bakanlar Kurulu kararına rağmen yalnız harice değil bazı yerlerde özellikle İzmit ve Balıkesir havalisinde livadan livaya hatta ilçeden ilçeye bazı ticari mal hareketlerine askeriyece engel olunmaktadır. Maliye'nin biraz daha fazla ödenek vermesi pahasına bile olsa ordu, parasını vererek aldığı hububat ve gıda maddelerini her yerden alabileceğine göre memleket dahilinde bir ihracat yasağında bir zorunluluk görmüyorum. Halbuki, yasaklamanın devamı halinde kanunların egemen olması gereken ülkemizde, bir zorunluluğa dayanmaksızın, milli ekonomimizin en basit esasları dahi sarsıntıya uğrayarak ekonomik güvensizlik meydana gelir. Vurgunculuk düşüncesi artarak ekonomi felce uğrar. Bakanlığımca, ihracata müdahaleler hakkında kanuni takibatta bulunmak zorunda kalmamak için Bakanlar Kurulunca bu konuda bir karar alınmaya kadar mevzuat ve devlet nizamına riayet olunarak memleketimizin ekonomisini olumsuz etkileyebilecek, bundan dolayı milli dava içinde milletin ekonomik direncini kesebilecek ve 1. Dünya Savaşı seferberliğinin suistimallerini yeniden ortaya çıkarabilecek gereksiz müdahalelerin kesinlikle engellenmesi hakkında ilgili mercilere gerekli emirlerin verilmesini bilhassa rica ederim, efendim”* (Aydın, 2005: 83). Telgrafta cevap olarak Fevzi Çakmak duygusal bir üslup kullanmış ve hataların telafi edileceğini bildirmiştir.

## 6. İzmir İktisat Kongresi ve Dış Ticaret Politikası

Ankara Hükûmeti, savaş anında yoğunlukla ihracatı teşvik etmiş ve serbest bir dış ticaret politikasına başvurmuştur. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla birlikte yeni kurulan ülkenin iktisadi felsefesinin tohumlarının atılacağı İzmir İktisat Kongresi'nde de aynı söylem devam ettirilmiştir. 17 Şubat-4 Mart 1923 yılında 1135 delegenin katılımıyla gerçekleşen İzmir İktisat Kongresi, Lozan Barış Görüşmelerinin kapitülasyonlar hakkındaki sert tartışmalar nedeniyle kesintiye uğradığı sırada toplanmıştır. İzmir İktisat Kongresi hem Türkiye'nin iktisadi felsefesini içermesi hem de Lozan'daki devletlere ekonomik bağımsızlığın kararlılığını göstermesi açısından kritik önem taşımaktadır. İzmir İktisat Kongresi ile birlikte ilk kez dış ticaret politikasının yönü belirlenmiş ve Lozan görüşmelerine katılan yabancı devletlere de mesajlar gönderilerek yabancı sermayenin ancak belirli kanunlar ve kurallar çerçevesinde ülkeye girebileceği belirtilmiştir (Ökçün, 1968: 117).

İzmir İktisat Kongresi'nde söz alan ve kılıçla fetih döneminin sona erdiğini artık sabanla ve üretimle fetih döneminin<sup>13</sup> başladığını belirten Mustafa Kemal yaptığı konuşmada kapitülasyonları eleştirmiş ve bu imtiyazların Osmanlı sultanları tarafından sırf şahsi çıkar elde etmek için kabul edildiğini vurgulamıştır. Kapitülasyonlar ile ilgili görüşü şu şekildedir: *“Gerçekten bir devlet ki kendi halkına koyduğu bir vergiyi yabancılara koyamaz. Gümrük*

<sup>13</sup> Atatürk'ün kongrede yaptığı konuşmada üretim ile ilgili sarf ettiği sözler şu şekildedir: *“Siyasi, askeri zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar, iktisadi zaferler ile taçlandırılmazlarsa meydana gelen zaferler devamlı olamaz, az zamanda söner. Bu bakımdan en kuvvetli ve parlak zaferimizin bile sağlayabildiği ve daha sağlayabileceği yararlı kazançları belirlemek için ekonomimizin, iktisadi hâkimiyetimizin sağlanması ve sağlamlaştırılması ve genişletilmesi gerekir”* (İnan, 1982: 61).

uygulamalarını, vergilerini memleketin ve milletin ihtiyaçlarına göre düzenlemekten yasaklıdır. Ve bir devlet ki, fazla olarak yabancılar üzerinde yargı hakkını uygulamaktan mahrumdur. Böyle bir devlete elbette bağımsız denilemez. Devletin ve milletin hayatına yapılan müdahaleler yalnız bu kadar değil, daha fazla idi. Doğrudan doğruya milletin hayatını devam ettirmesi için gerekli olanlardan, örneğin tren yapmak için, örneğin fabrika yapmak için, örneğin her şey yapmak için devlet serbest değildi. Mutlaka dışarıdan karışmalar vardı. Bundan dolayı hayatını sürdürmekten alıkoyulan bir devlet bağımsız olabilir mi? Söylediğim gibi gerçekte devlet, istiklalini çoktan kaybetmişti ve Osmanlı ülkesi yabancıların serbest bir sömürgesinden başka bir şey değildi ve Osmanlı halkı içindeki Türk milleti de tamamen esir bir duruma getirilmişti” (İnan, 1982: 62). Mustafa Kemal, kesilen Lozan görüşmeleri nedeniyle yabancı devletlere de mesaj göndermiş; uluslararası ticaretin gerekliliğini vurgulamış ve yabancı yatırımcıları (güçlendirilmiş bir sistemin kontrolünde) düşman olarak görmediğini ifade etmiştir.

İzmir İktisat Kongresi’nde konuşma yapan (ve aynı zamanda kongrenin toplanmasına da öncülük eden) diğer kritik isim de çalışmada sıkça bahsedilen Mahmut Esat Bozkurt’tur. Konuşmasına kapitülasyonların yabancı tüccarlara imtiyaz sağlaması nedeniyle yerli tüccarın rekabetçi gücünü kaybettiğini vurgulayarak başlayan Bozkurt, iktisadi ideoloji olarak nasıl bir yol izleneceğini şu şekilde ifade etmiştir: “Yeni Türkiye İktisadı, mevcut iktisat sistem ve siyasetlerinin hiçbirisinin aynısı olamaz. Memleketimizin iktisadi ihtiyacına yönelik bir iktisat öğretisi takip etmek mecburiyetindeyiz. Biz iktisat doktrinleri tarihinde mevcut olan hiçbir mektebe tabi değiliz. Ne bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar mektebine ne de sosyalist-komünist mektebe ne devletçi ne de himayeci mekteplere mensup değiliz. Bizim de Yeni Türkiye’nin yeni iktisadi manasına göre yeni bir iktisadi mektebimiz var. Buna ben Yeni İktisat Mektebi diyorum. Konuşmamda dillendirdiğim mekteplerin hiçbirisine mensup olmamakla birlikte memleketimizin ihtiyacına göre bunlardan istifade etmeyi de ihmal etmeyeceğiz. Yeni Türkiye, karma bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs, kısmen devlet kısmen de şahsi teşebbüs tarafından sağlanmalıdır. Mesela büyük kredi isteyen sanayi teşebbüslerini devlet idare edecektir. Çünkü memleketimizin iktisadi durumu bunu gerektirmektedir” (İnan, 1982: 70-75). İdeoloji vurgusu yaptıktan sonra dış ticaret politikasını gündemine alan Mahmut Esat Bozkurt’un görüşleri şu şekildedir: “İktisat siyasetimizde ve mesela gümrüklerde mutlaka himayeci olamayız. Memleketimizin ihtiyacı olan şeylere karşı bir kapıya benzeyen gümrüklerimizin iki kanadını açar ve her şeyin ithaline müsaade edebiliriz. Bunlar o gibi şeylerdir ki memleketin üretimin arttırmak için mutlak gereklidir ve memleketin iktisadi menfaati buna bağlıdır. Bazı ithalat işlemlerine karşı gümrüklerimizin yalnız bir kanadını açarız ve ortalama bir gümrük vergisi olarak memleketimize girmesine müsaade ederiz. Bazı ithalat işlemlerine karşı gümrük kapılarımızı tamamen kapatır, arkasına bir de ordumuzu koyar ve memlekete o gibi eşyadan geçişi önleriz. Çünkü; bu eşyanın memleketimize girmesi, memleketimiz için bir zarar, bir tehlike teşkil eder” (İnan, 1982: 70-75).

## 7. Lozan Antlaşması Kapitülasyon Komisyonu Görüşmeleri

Lozan Antlaşması görüşmeleri 20 Kasım 1922 yılında başlamış ve Türk heyetine İsmet Paşa öncülük etmiştir. Konferansın içeriğine azınlıklar, borçlar meselesi, boğazlar meselesi, Musul

meselesi gibi birçok konu dahil edilse de kapitülasyonlar konusu görüşmelerin ana çerçevesini oluşturur. Türk heyetinin kapitülasyonlar konusunda asla taviz vermemesi ve yabancı devletlerin de yüzlerce yıl içerisinde elde ettiği kazanımlardan vazgeçmemesi kapitülasyon görüşmelerinin gerginlik seviyesini arttırmış ve sonunda da konferansa ara verilmesine neden olmuştur. Lozan'da kapitülasyonlar konusu İkinci Komisyon'da görüşülmüştür. Amerika Birleşik Devletleri'ni Amiral Bristol, İngiltere'yi Lord Curzon, İtalya'yı Mark Garonni, Fransa'yı Barrere ve Bompard, Japonya'yı Baron Hayachi, Yunanistan'ı Venezilos, Romanya'yı Duca, Yugoslavya'yı ise Ninchitch temsil etmiştir. Kapitülasyonlar ile ilgili görüşmeler 2 Aralık 1922 yılında başlamıştır.

Tutanaklardan Türk tarihini iyi derecede tetkik etmiş olduğu açıkça gözlemlenebilen İngiliz temsilci Lord Curzon, kapitülasyonların karşılıklı anlaşmalara dayandığını belirtmiştir. Curzon, ittihatçılara da gönderme yaparak, kapitülasyonların tek taraflı olarak asla kaldırılamayacağını ifade etmiştir. Özellikle I. Dünya Savaşı'nda Osmanlı ile birlikte savaşan Almanya ve Avusturya'nın bile kapitülasyonların tek taraflı kaldırılmasını boykot ettiğini hatırlatmıştır. Lord Curzon'un en önemli itirazı Türk yargı sisteminin bozuk olması ve medeni kanunun şeriat esaslı olmasıdır. Kapitülasyonların kaldırılmasıyla İngiliz vatandaşların ve tüccarların iktisadi çıkarlarının zedeleneceğini vurgulamıştır. Yabancı sermayenin ve kapitülasyonlar paralelinde yabancı devletlerle sağlanan iktisadi yakınlığın Türkiye'ye fayda sağlayacağını belirtmiş ve kapitülasyonlar kaldırılmazsa bu durumun Türkiye'nin ekonomisi için daha faydalı olacağını Türk heyetine iletmiştir (Meray, 2001: 1).

İtalyan delege Mark Garonni ise, kapitülasyonların çağ dışı olduğunu ve bağımsız bir devletin egemenliğini kısıtlayan bir uygulama olduğunu kabul ederek konuşmasına başlamış ancak yabancı tüccarların çıkarlarının mutlaka korunması gerektiğini ifade ederek Türk heyetini ikame bir rejim kurmaya davet etmiştir. Garonni, kendi tüccarlarının çıkarları konusunda asla taviz vermeyeceğini de Türk heyetine bildirmiştir (Meray, 2001: 1).

Türkiye'nin kapitülasyonları uzun zamandır kaldırmak için mücadele ettiğini vurgulayan İsmet Paşa ise, Garonni'nin ikame rejim isteğinin asla gerçekleşmeyeceğini ve Türk heyetinin kapitülasyonlar konusunda asla geri adım atmayacağını belirterek konuşmasına başlamıştır. 1535 yılında Kanuni Sultan Süleyman tarafından bahşedilen imtiyazların "yasaların kişiselliği" sebebiyle verildiğini, uluslararası ilişkilerin gelişmesiyle birlikte yasaların kişiselliği kavramının "yasaların ülkeselliği" kavramına dönüştüğünü belirten İsmet Paşa, Osmanlı'yı Avrupa ülkesi sayan yabancı devletlerin Paris Kongresi'nde kapitülasyonlar hakkındaki görüşlerini de hatırlatarak, tarihsel süreçte tanınan imtiyazların artık geçerliliğini yitirdiğini ifade etmiştir. İsmet Paşa, Lord Curzon'un mahkemeler ve yargı sistemi yetersiz eleştirilerine de cevap vermiş; yabancı sermaye ve uluslararası ticaretin engellenmesinin gündem dahilinde olmadığını vurgulayarak yakın zamanda İstanbul'da açılan karma ticaret mahkemelerinden bahsetmiştir (Meray, 2001: 8).

Tartışmalar alt komisyonlarda da devam etmiş; İngiliz delege Sir Andrew Ryan, medeni kanunun din temelli olduğunu vurgulayarak Ticaret Mevzuatı'nın tek başına yeterli olmayacağını ifade etmiştir. Ryan'a göre Fransa temelli oluşturulan Ticaret Mevzuatı kötü bir çeviriden ibarettir. Kapitülasyonların kaldırılması, tüccarların gerçekleştireceği her türlü ticari işlemde kısıtlama yaratacak ve yabancı sermayeyi caydırıcı etkiler yaratacaktır. Ryan, İzmir'de

ticaretin tamamen durduğunu ve İstanbul'da da gümrük hasılatının ve dış ticaret hacminin düştüğünü belirterek Türk heyetinin ısrarlarının sonlandırılmasını istemiş ve kapitülasyonların sağladığı avantajlarla gerçekleşecek olan yatırımların Türkiye için refah sağlayacağını Türk heyetine iletmiştir (Bilsel, 1998: 85).

Kapitülasyon görüşmelerinde Türkiye açısından ilgi çeken ülkelerden birisi de Japonya'dır. Japonya da geçmiş süreçte kapitülasyonlar nedeniyle kaynakları sömürülmüş bir ülke konumunda görüşmelere katılmıştır. Kapitülasyonlar konusunda Türkiye'nin tarafını tutmak yerine yabancı devletlerin tarafını tutmuş ve Türkiye'yi iktisadi ve yargı sistemini değiştirmemekle ve geliştirmemekle suçlamıştır. Japon heyetinin başında bulunan Hayasi, Japonya'nın adli sistemini dönüştürmek için 20 yıldan fazla çalıştığını vurgulamış ve arabuluculuk rolleri nedeniyle Fransız, İtalyan, Amerikan ve İngiliz delegeleri kutlamıştır. Türkiye'yi de Japonya'nın geçirdiği süreci örnek almaya davet etmiştir (Bilsel, 1998: 80).

31 Ocak 1923 yılında gerçekleştirilen üçüncü oturumda da istenen uzlaşma gerçekleşmemiş ve konferans kesintiye uğramıştır. Hedefin tam bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık olduğunun bilincinde olan Türk heyeti, kapitülasyonların kaldırılması konusundaki ısrarından vazgeçmemiştir. Böylece konferans görüşmelerine ara verilmiştir.

## 8. Gümrük ve Ticaret Rejimi Alt Komisyonu Görüşmeleri

Gümrük rejimi ve ticaret politikası ile ilgili mevcut sorunlar "Gümrük ve Ticaret Rejimi Alt Komisyonu" görüşmelerinde tartışılmıştır. Konferans tutanakları incelenmeden önce unutulmaması gereken önemli noktalar bulunmaktadır. Öncelikle, İttihat Terakki'nin 1914 yılında kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırması, tek taraflı kaldırma kararının savaşa Osmanlı Devleti ile birlikte dahil olan ülkeler tarafından bile kabul edilmemesi, hemen akabinde 1916 Gümrük Tarifesinin oluşturulması ve savaş sonrasında Sevr Antlaşması'nın 136. maddesi ile kapitülasyonların genişletilmiş bir biçimde tekrardan tesis edilmesi, Türk heyeti için görüşmelerde çeşitli dezavantajlar yaratmıştır. Görüşmeler boyunca diğer devletlerin temsilcileri bu argümanları kullanarak Türk heyetini zor durumda bırakmak istemişlerdir. Diğer taraftan, 1916 Gümrük Tarifesinin Kurtuluş Savaşı boyunca katsayılı olarak hakimiyetin sağlandığı alanlarda uygulanması, dış ticaret ve gümrük bağımsızlığı açısından Türk heyetinin konferanstaki kararlı duruşunu sağlamlaştırmıştır.

Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonunun ilk oturumu 29 Kasım 1922'de Ouchy Şatosunda gerçekleştirilmiştir. Komisyon görüşmelerinde Amerika Birleşik Devletleri'ni Lewis Heck, İngiltere'yi M. Fountain, Fransa'yı Serruys, Yunanistan'ı Mickalakopoulos, İtalya'yı Nogara, Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı'nı Rakitich, Türkiye'yi ise Hasan Saka temsil etmiştir. Hasan Saka ayrıca komisyon çalışmalarının başkanlığını yürütmüştür.

Konferansa katılan devletler, üst komisyondaki kapitülasyon görüşmelerinde ortak çıkar paralelinde ittifak halinde davranmalarına rağmen Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonu görüşmelerinde çeşitli anlaşmazlıklara düşmüşler ve Türk heyetine farklı teklifler sunmuşlardır. Bunun nedeni Türk heyetinin ortak bir gümrük tarifesi oranı belirlemek yerine tüm taraflar ile farklı farklı ticaret anlaşmaları imzalamak istemesi ve her ülkeye farklı tarife

oranı uygulamak istemesidir. Görüşmeler genellikle delegelerin çeşitli taslak teklifler sunması ve bu teklif maddelerinin detaylı incelenmesi halinde ilerlemiştir.

Konferansa katılan devletler yeni bir ikame rejim oluşturulmasını, gümrük tarifelerinin minimum seviyeye indirilmesini, ad-valorem gümrük vergisinin tercih edilmesini ve Türkiye'deki yabancı tüccarların çıkarlarının korunmasını talep etmişlerdir. İkame rejim konusunda Türk tarafı da hemfikirdir. Ancak uygulanacak olan ikame rejimin süresi tartışmalıdır. Bununla birlikte gümrük vergisinin usulü de tartışmalıdır. Uygulanacak olan ad-valorem vergi her ne kadar enflasyona karşı daha koruyucu olsa da spesifik vergi uygulamasından vazgeçmek Türkiye'nin bağımsızlık tezlerinden vazgeçmesi anlamına gelecektir.

Fransız Delege Serruys, Türkiye'nin her ülke ile farklı ticaret anlaşması yapma isteğine karşı duyduğu rahatsızlığını dile getirmiştir. Serruys, tıpkı kapitülasyonlardaki gibi, yapılan her anlaşmada sağlanan hakların otomatik olarak diğer ülkelere de sağlanmasını talep etmiştir. Gümrük tarifesi oranının herhangi bir ülke lehine indirilmesi durumunda diğer devletlerin de bu indirimden faydalanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bununla birlikte, uluslararası ticarete yaşanacak olan herhangi bir anlaşma durumunda Milletler Cemiyeti'nin ortaya çıkacak olan bu anlaşmazlıkta hakem olması gerektiği ifade edilmiştir. Fransa'nın diğer istekleri ise şu şekildedir: 2 yıllık bir ikame rejim oluşturulmalı, müttefik devletler yararına en çok gözetilen ulus işlemi yapılmalı, mütekelilik ilkesi sağlanmalı, %15 ad-valorem gümrük tarifesi uygulanmalı ve ikame rejim sonrasında uygulanabilecek maksimum gümrük vergisi oranı %20 olmalıdır (Meray, 2001: 290).

Fransa'nın isteklerini değerlendiren komisyon başkanı Hasan Saka, Milletler Cemiyeti'nin uluslararası ticaret konusunda hakemlik yapabilecek bir yetkisinin ve organizasyonunun olmadığını ifade etmiştir. Hasan Saka, Türkiye'nin 2 yıllık ikame rejim sonrasında uygulayabileceği maksimum tarife oranının %20 olarak belirlenmesi talebini sert bir biçimde eleştirmiş, bu talebin Türkiye'nin dış ticaret politikası bağımsızlığına saldırı anlamına geldiğini vurgulamıştır. Fransa tarafının iletmiş olduğu teklifteki 2 yıllık ikame rejim süresine, mütekelilik ilkesine ve en çok gözetilen millet statüsü uygulamasına ise Türk tarafı sıcak bakmıştır. Gümrük tarifelerinin de alt ve üst sınır olmaksızın bağımsız bir şekilde yapılacak anlaşmalarla belirleneceği vurgulanmıştır (Meray, 2001: 293).

İngiliz temsilci Fountain ise kapitülasyonların yalnızca yabancı tüccarlar açısından fayda sağladığı görüşüne karşı çıkmış, Türkiye'nin de kapitülasyonlardan geçmişte çeşitli faydalar sağladığını ve gelecekte de sağlayacağını belirtmiştir. Fountain, Fransız delegenin taslak teklifini oldukça tavizkar bulmuş ve ikame rejimin 2 yıl değil 20 yıllık bir süreci kapsaması gerektiğini taraflara iletmiştir. Fountain, gümrük tarifelerinin minimum seviyelerde olmasının hem Türkiye için hem de diğer devletler için daha faydalı olacağını vurgulamış ve %20'lik verginin Türkiye için yeterli olduğunu ifade etmiştir. Türk parasının istikrarsızlığı nedeniyle gümrük tarifelerinin mutlaka ad-valorem usulde uygulanması gerektiğini de ifade ederek Türk heyetinin teklifinin kabul edilemez olduğunu Türk heyetine iletmiştir (Meray, 2001: 303).

İtalyan temsilci Nogara da %20'lik ad-valorem gümrük tarifesinin İtalyan çıkarlarına uygun olduğunu belirterek Türk heyetinin taleplerini reddetmiştir. Fransız temsilci Serruys da diğer temsilciler gibi Türk tarafının taleplerini reddetmiş ve bu taleplerin hayata geçirilmesiyle



ortaya mutlaka ticaret savaşının çıkacağını vurgulamıştır. Hasan Saka ise oturumun geri kalanında Türkiye'nin kapitülasyon rejimini hatırlatacak hiçbir anlaşmaya imza atmayacağını ve kapitülasyonların mutlaka kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır (Meray, 2001: 305).

30 Aralık'ta yapılan oturum, önceki oturumlara nazaran farklı bir havada geçmiştir. İngiliz, Fransız ve İtalyan temsilciler önceki isteklerinden tavizler vererek 5 yıllık ikame bir süreç talep etmişler ve bu süreç içerisinde 1916 Gümrük Tarifesinin uygulanmasına onay vereceklerini Türk tarafına iletmışlerdir. 31 Ocak tarihli oturumda Türk heyeti istenen 5 yıllık ikame rejimin İngiltere, Fransa ve İtalya için kabul edilebileceğini ancak diğer ülkelere uygulanacak ikame rejimin 1 yılı geçemeyeceğini taraflara bildirmiştir. Süreç içerisinde konferansın kesintiye uğramasıyla Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonu da çalışmalarını sonlandırmıştır (Baskıcı, 2003: 741).

Konferansın tekrar toplanmasıyla taraflar çalışmalarına kaldıkları yerden devam etme olanağı bulmuşlardır. Komisyonun halletmesi gereken birtakım pürüzler bulunmaktaydı. Bu kez komisyona başkanlığı İtalyan temsilci Montagna yapmıştır. 10 Mayıs 1923 yılında başlayan oturumda Hasan Saka önceki görüşmelerde hangi konuların üzerinden geçildiğini anlatmıştır. Çeşitli tartışmalar çıksa da nihai olarak Lozan Barış Konferansı sonunda gümrük ve ticaret rejimine ilişkin alınan kararlar antlaşma metninde imzalanan 5 numaralı belge ile detaylı olarak maddelendirilmiştir. 5 numaralı belge ile Türkiye, uygulamaya koyacağı gümrük tarifelerini 5 yıl süreyle dondurmaya yükümlü hale gelmiştir. Bu 5 yıllık süreç içerisinde 1916 Gümrük Tarifesi sistemi esas alınmış ve ihracat-ithalat yasağının konması 5 yıl süreyle yasaklanmıştır. 5 numaralı belge, Türkiye Cumhuriyeti'nin dış ticaret politikası bağımsızlığını tamamen elde edebilmesi için 5 yıl beklemek zorunda olduğunu ilanmıştır (Baskıcı, 2003: 748).

5 numaralı belgenin 2. maddesinde spesifik gümrük vergisi uygulanması nedeniyle ayrıntılı olarak mallara uygulanacak olan tarife oranının katsayıları belirtilmiştir. Türk lirasının İngiliz sterline bağlandığı bu uygulamada eğer Türk lirası İngiliz sterline karşısında %30'dan çok değer kazanırsa katsayılı olarak tarifenin indirileceği belirtilmiştir. Tam tersi durumda da eğer Türk lirası değer kaybederse uygulanacak olan katsayıların arttırılacağı belirtilmiştir. Ancak bahsi geçen dönem içerisinde değer kaybı %28 olduğu için bu uygulamaya başvurulmamıştır.<sup>14</sup> Diğer taraftan, Almanya diğer ülkelerden farklı bir pozisyonda olduğu için Almanya ile 1927 yılında özel bir ticaret anlaşması imzalanmıştır (Kurmuş, 1978: 184).

5 numaralı belgenin getirdiği 5 yıllık ikame rejim; İngiltere'nin ve diğer ülkelerin 20 yıllık ikame rejim ve maksimum belirlenebilecek bir gümrük tarifesi oranı talepleri göz önünde bulundurulduğunda Türk heyeti için elde edilmiş önemli bir başarıdır. Türk heyeti, görüşmelerin başladığı andaki istekler dikkate alındığında konferans boyunca çok önemli aşamalar katetmiştir. Kapitülasyonlar, yeni kurulan cumhuriyetin ayağındaki en önemli prangalardan biriydi. Lozan görüşmelerinde bu prangalar birer birer yok edilmiş, tam bağımsızlık doğrultusunda istenen hedeflere ulaşılmış ve kapitülasyonlar karşılıklı olarak tamamen kaldırılmıştır.

<sup>14</sup> Lozan görüşmeleri sonrasında Türkiye anlaşmanın taraflarıyla çeşitli sözleşmeler imzalamış ve katsayı usulünün yabancı devletler aleyhine kullanılmayacağını çeşitli politik amaçlar nedeniyle süreç içerisinde kabul etmiştir.

## 9. 1929 Gümrük Tarifesi

Lozan Antlaşmasının “Bağıtlı Yüksek Taraflar Türkiye’de kapitülasyonların tümü ile kaldırılmasını, her biri kendisi ile ilgili olarak, kabul ettiklerini açıklarlar.” ifadesinin geçtiği 28. maddesi ile kapitülasyonlar karşılıklı olarak kaldırılmıştır. Dış ticaret politikası bağımsızlığı ise 5 yıllık ikame rejim sonrası elde edilebilecektir. Yeni kurulan Cumhuriyet, 5 yıllık süre içerisinde nasıl bir gümrük rejimi uygulanacağını tartışmış ve çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. İkame rejimin bitmesiyle oluşturulacak yeni gümrük rejiminin planlanması için ülke içerisinde çeşitli çalışmalar yaptırılmıştır.

İlk olarak 1925 yılında kurulan Tarife Komisyonu, gümrük tarifelerinin artırılması ile ithal ikameci politikaların uygulanmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. İthalatçı tüccarların ağırlıklı olarak oluşturduğu İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası ise Gümrük Tarife Tetkik Komisyonu adı altında çalışmaları başlatmış ve Tarife Komisyonunun ithal ikameci politika çalışmalarına karşıt bir politika seti oluşturmuştur. Komisyon, gümrük tarifesinin ad-valorem usulde %15 olarak belirlenmesi gerektiğini savunmuştur. 1928 yılında toplam iki kez görüşme gerçekleştiren Ali İktisat Meclisi ise, iki oluşumun da yürüttüğü çalışmaları incelemiş ve bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Hazırlanan kanun tasarısında Tarife Komisyonunun çalışmalarının gözetildiği söylenebilir (Tekeli, 1983: 70).

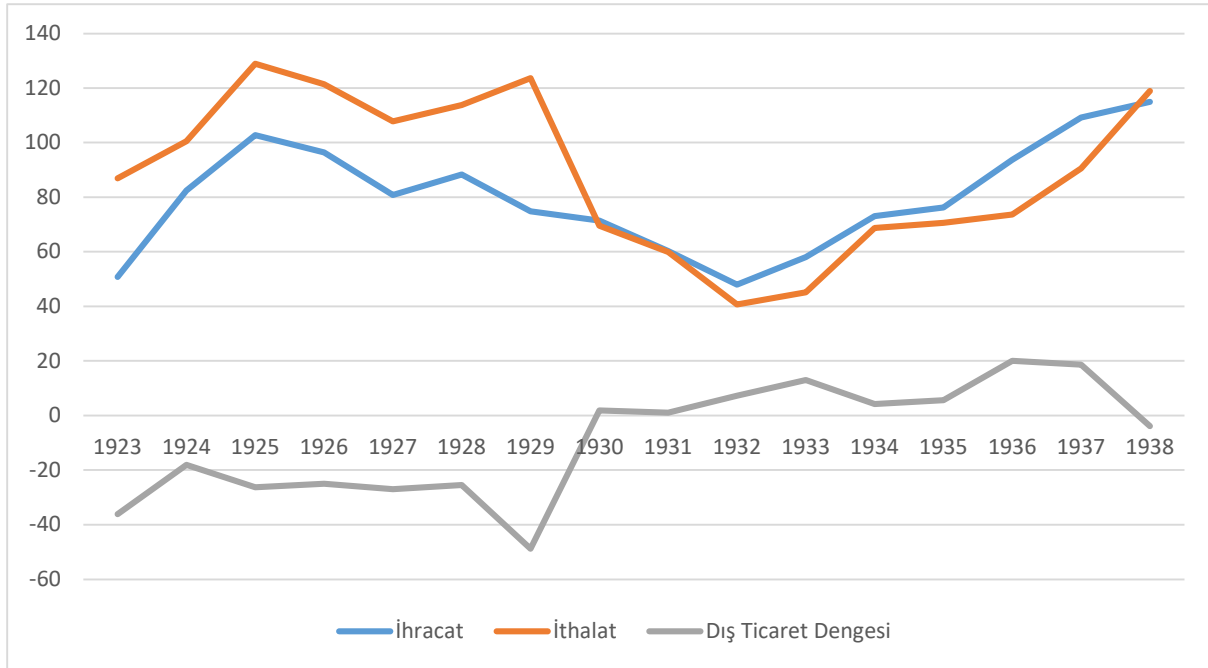
Lozan Antlaşması’nın getirdiği 5 yıllık kısıtlama ve ikame rejim 6 Ağustos 1929 yılında sonlanmış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk gümrük rejimi 1 Eylül 1929 yılında 1499 sayılı gümrük tarifesi kanunu ile yürürlüğe girmiştir. 1929 öncesinde ortalama %15 olan gümrük vergileri yeni kanun ile birlikte %40’a kadar yükseltilmiştir. TBMM temsilcileri ve hükümet tarafından atanan yüksek dereceli memurlar tarafından oluşturulan 1929 Gümrük Tarifesi ile 1927 Teşviki Sanayi Kanunu’nun sanayii makinelerine getirdiği gümrük muafiyeti uygulaması tesis edilmiştir. Türkiye’de üretilmeyen hammaddelerden alınacak olan gümrük vergisi oranları minimum seviyelere çekilmiştir. İthal ikameci politikalara geçişi simgeleyen 1929 Gümrük Tarifesi ile kumaş, çimento, iplik, un, çimento ve ağaç ürünleri gibi mallarda yüksek vergi oranları saptanmıştır. Hazırlanan tarife incelendiğinde mallar; hayvanlar, bitkiler, madenler, tıbbi, ecza vb. bölümlere ayrılmış ve önceki dönemlerden kalan şikayetler giderilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 1929: Sayı 1230).

1923-1929 yılları arasındaki dönem, Türkiye’nin sermaye birikimi yetersizliği ve Lozan sonrası oluşturulan 5 yıllık ikame rejim nedeniyle açık kapı-serbest ticaret politikası stratejisini uyguladığı dönemdir. Bahsi geçen 5 yıllık süreçte Türkiye, uluslararası ticarete karşılaştırmalı üstünlükler teorisine paralel bir biçimde konumlanmış ve hammadde ihraç edip mamul mal ithal eden ülke konumunu devam ettirmiştir. Bahsi geçen uzmanlaşma pozisyonun açığa çıkmasında 1916 gümrük tarifesinin rolü büyüktür. Çünkü; çalışmada da bahsedildiği gibi 1916 gümrük tarifesi, ağırlıklı olarak devlet gelirlerini arttırmayı amaçlayan ve sanayi sektörünü değil tarım sektörünü koruma amacı güden bir yapıya sahipti. Lozan’da kararlaştırılan yeni ikame rejimde enflasyon nedeniyle malların gümrük vergisi katsayısı 12 kat arttırılmıştır. Ancak sınai tüketim mallarının yoğunlukla olduğu sepette katsayı 9 olarak belirlenmiştir.

1916 gümrük tarifesini ve 1929 gümrük tarifesini karşılaştıran Orhan Kurmuş’un yaptığı hesaplamalara göre Lozan’da saptanan gümrük tarifesinin ulusal ekonomiye sağladığı koruma derecesi yalnızca %12,9, İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası’nın hazırladığı gümrük tarifesinin

ulusal ekonomiye sağladığı koruma oranı ise %20,9 seviyesindeydi. Oysa yeni oluşturulan 1929 gümrük tarifesinin ulusal ekonomiye sağladığı koruma derecesi %45,7 olmuştur (Kurmuş, 1978: 196). Böylece, 1929 Buhranının da etkisiyle<sup>15</sup> Türkiye, ithal ikameci politikalar uygulayacağı dönemi başlatmış ve dönem içerisinde 3 beyazın (un, şeker ve kumaş) ülke içerisinde üretilmesini sağlamıştır. 1929 sonrası İkinci Dünya Savaşı'na kadar geçen süreçte Türkiye, hafif sanayi ağırlıklı olsa da ilk sanayileşme hamlelerini bu dönemde gerçekleştirmiştir. Dönem içerisinde sanayi kesiminin ortalama büyüme hızı rekor seviyelere ulaşmıştır. 1929 yılında cari fiyatlarla milli hasılanın %9,9'unu oluşturan sanayi kesiminin payı 1939 yılında %18,3'e yükselmiştir. Yapısal dönüşüm, hafif sanayi üzerinden gerçekleştirilse de yatırım malı ve ara mal üreten sanayi tesislerinin kuruluşu da ilk kez bahsi geçen dönemde gerçekleştirilmiştir. Metalurji, demir-çelik, kâğıt ve kimya sanayi kollarında ilk modern tesisler kurulmuş; inşaat malzemesi ve çimento üretiminde artış gerçekleştirilmiştir. Makine ve teçhizat yatırımlarındaki ortalama yıllık artış hızı da %10 civarında gerçekleşmiştir (Boratav, 2003: 64).

**Şekil 2: 1923- 1938 Yılları Arasındaki Dış Ticaret Verileri Milyon \$**



**Kaynak:** Tezel (2015: 198)

Yukarıdaki grafik, 1923-1938 yılları arasındaki dış ticaret verilerini göstermektedir. Grafikte göze çarpan detay öncelikle 1923-1929 yıllarını kapsayan dönemdir. Geçiş dönemi özelliği taşıyan 1923-1929 dönemde Lozan'ın getirdiği yükümlülükler ve yabancı sermayeye ılıman bakış; ülke içerisinde açık kapı-serbest ticaret politikası uygulamalarının hayata geçirilmesine neden olmuştur. 6 yıllık dönemde özellikle dış ticaretin açıklık derecesi dikkat çekmektedir. 1923-1929 yılları arasında ithalatın GSYİH'ye oranı %14,4, ihracatın oranı ise %10,6 oranında gerçekleşmiştir. Bahsi geçen bu oranlar 1907 yılında ithalat için %17, ihracat için ise %14

<sup>15</sup> 1929 Buhranı ile dünya genelinde hammadde fiyatları tüketim mallarına kıyasla daha fazla düşüş göstermiştir. Buhran ile birlikte birçok az gelişmiş ülke ilk kez korumacı politikalara başvurmuş ve ithal ikameci yatırımlara yönelmiştir. Bu ülkelerden birisi de Türkiye'dir.

seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1913'te ise ithalat için gerçekleşen oran %19, ihracat için ise %15 seviyelerindedir. Dış ticaretin açıklık derecesi nispeten düşüş gösterse de sonraki 50 yıl boyunca bu açıklık derecesinin üzerine çıkılamamıştır (Boratav, 2003: 50). Grafikte göze çarpan diğer durum 1929 Buhranının etkisidir. Küresel kriz, uluslararası piyasalarda hammadde fiyatlarını tüketim mallarına nazaran daha fazla düşürmüştür. Bu olumsuz etki Türkiye'yi iktisadi olarak oldukça zor duruma sokacağı için dış ticaret politikası bağımsızlığını 1929 yılında elde eden Türkiye, devletin üretime direkt olarak dahil olduğu ithal ikameci politikalara yönelmiş ve sanayileşme hamlelerini başlatmıştır. 1930-1938 yılları arasındaki dönem ülke tarihi açısından bir ilkin yaşanmasına neden olmuş ve sürekli bir biçimde dış ticaret fazlası vermiştir. Dış ticaret fazlası verilmesinde yaşanan küresel krizin de etkisi olsa da çoğu sınai malın yurt içinde üretilmesi ve devlet eliyle sanayileşme hamlelerinin başlatılması yurt içinde yaşanan yapısal dönüşümün yansımasıdır.

## 10. Sonuç

İktisadi anlamdaki dönüşümler ya da devrimler; bir ekonomideki mevcut üretim ilişkileri ile biçimlerinin ve bu bağlamda kurumsal yapının tasfiye olmasıyla bunların yerine yenilerinin gelmesi olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede ilgili dönüşüm, toplumların sosyal yapısını da değiştirir. Batı dünyasında yaşanan kapitalist dönüşüm de feodal ilişkilerin çözülmesi ve yeni iktisadi ve toplumsal dinamiklerin oluşması bağlamında ele alınabilir. Tarihsel ve toplumsal bir sistem olan kapitalizm de insanlık tarihinin belirli bir bölgesinde ve belirli bir dönemde ortaya çıkan çeşitli dönüşümlerle inşa edilmiş ve ardından bir dünya sistemi haline gelmiştir. Kökenine dair tartışmaların günümüzde dahi devam ettiği kapitalizmin (bkz: Dobb, 2007) temel nitelikleri; meta-para ilişkilerinin egemen olması, emek ürünlerinin pazarda satılmak üzere üretilmesi ve üretim araçlarının mülkiyeti çerçevesine meta üreticilerinin özerkleşmesi şeklinde belirtilebilir (Ekonomi Politikasının Temelleri, 127-128). Bu bağlamda kapitalist dönüşüm feodal ilişkilerin parçalanması ve bahsi geçen ilişkilerin eskinin yerini alması bağlamında ifade edilebilir.

Osmanlı'nın iktisadi yapısını doğrudan Avrupa tarzı feodalizm ile eşleştirmek mümkün değildir. Nitekim Keyder'e göre "... devletin niteliği, sınıf yapısının belirlenmesinde ve toplumsal yeniden üretimdeki rolü, savunduğu düzen ve bu düzeni taşıyan hukuk ve üretim ilişkilerine yansıdığı biçimiyle sınıf yapısının kendisi, Avrupa feodalizmi adıyla bildiğimiz pre-kapitalist düzenden temelli farklar gösteriyordu." (Keyder, 2005: 15). Bu bağlamda öncülü Doğu Roma'ya birçok açıdan benzeyen Osmanlı'nın yaşadığı dönüşüm süreci nitelik bakımından Avrupa'dan farklıdır. Bununla birlikte 19. yüzyıl ile başlayan reformlar (1808'deki Sened-i İttifak, 1839'daki Tanzimat Fermanı, 1856'daki Islahat Fermanı) Osmanlı'nın kurumsal yapısı ile üretim süreçlerini ve dolayısıyla halkın gündelik hayatını etkileyen dönüşümlere işaret eder. Örneğin Sened-i İttifak ile Ayan'ın gücü artarken Tanzimat döneminde narh ve gedik uygulamalarının sonlanmasıyla loncaların tekeli ortadan kalkması bu bağlamda kritiktir (Detaylar için bkz: Pamuk, 2020: 87-94). Bu çerçevede Osmanlı'nın dışa bağımlılık olgusunun köşe taşlarından biri olan 1838 Baltalimanı Anlaşması'ndan 20. yüzyılın başına uzanan süreç Osmanlı'da dönüşümler süreci olarak nitelendirilebilir. İlgili dönüşümler, bütünsel olarak incelendiğinde, kapitalist üretim yapısının egemenliğine yönelik sürecin

parçaları olarak ele alınabilir. Zira 20. yüzyılın ilk çeyreği itibarıyla Anadolu'da Batılı anlamda bir burjuva devrimi söz konusu olmadıysa da üretim ilişkilerinin kapitalizme evrildiği aşikardır. Bu nedenle, üretim ilişkilerinin kapitalizme evrilmesinde kapitülasyonların ve 1840 sonrasında dış ticaret hacminde yaşanan büyük artışın etkisi olduğu söylenebilir. Halihazırda tek başına bağımlı bir iktisadi yapının oluşmasına neden olan klasik iktisadi felsefenin önemli unsurlarından olan fiskalizm ve provizyonizm ilkesinin piyasa ekonomisiyle etkinliğini yitirmesi de bu sürecin önemli yapı taşlarından birisidir. Bununla birlikte hukuki altyapıda da çeşitli dönüşümler yaşanmıştır. Kapitülasyonların tetiklediği ticaret kanalı ile kapitalizme eklenme süreci hukuki altyapıda ilk olarak ticaret mevzuatının dönüşümü ve ticaret mahkemelerinin kurulması üzerinden kendisini göstermiştir.

Kapitülasyonların zararlı etkileriyle mücadele aşığı yukarı iki yüz yıllık bir dönemi kapsamaktadır. 19. Yüzyıl sonlarında Osmanlı aydınları arasında yayılan korumacı ticaret politikası ve sanayileşme fikri kapitülasyonların kaldırılması üzerinden kendisini şekillendirmiştir. Nitekim, İkinci Meşrutiyet sonrasında iktidara gelen İttihat ve Terakki Cemiyeti savaşın da etkisiyle kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırmış ve kapitülasyonların kaderini savaşın sonucuna bağlamıştır. Süreç içerisinde dış ticaret rejimini de düzenlemek amacıyla 1916 Gümrük Tarifesi sistemi oluşturulmuştur. Yurt dışından Richard Crawford gibi çeşitli uzmanlar getirilmiş ve özellikle malların gümrükten geçişindeki prosedürün güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ad-valorem usul terk edilmiş yerine spesifik usul benimsenmiştir. Spesifik vergi uygulamasının enflasyona karşı kırılabilirliği nedeniyle planlanan korumacı önlemler başarısızlıkla sonuçlanmış ve özellikle hazine gelirinin düşmesi nedeniyle önceki uygulamalar aranır hale gelmiştir. Nitekim Mondros Ateşkes Anlaşması sonrasında İstanbul'a gelen yüksek komiserler İttihatçıların getirdikleri yeni gümrük rejiminin kendi tüccarları için daha avantajlı olduğunu fark ettikleri için 1916 Gümrük Tarifesi'nin yürürlükte kalması seçeneğini gündemlerine alsalar da siyasi olarak paradoks yaratmamak için 1907 Gümrük Tarifesi'ni tekrardan uygulamaya almışlardır. Ankara hükümetinin İstanbul'u işgalden arındırmasıyla 1916 Gümrük Tarifesi katsayılı bir biçimde tekrardan tesis edilmiştir. Bu bakımdan Millî Mücadele hareketinin 1916 Gümrük Tarifesi'ni, korumacı yönünden çok kapitülasyon karşıtı bir sembol olarak kullandığı gözlemlenmektedir. Çünkü kapitülasyonların tek taraflı kaldırılması aksiyonu tecrübe edilmiş ve başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla Türk heyeti kapitülasyonları kaldırma fırsatını eline geçirmiş olmasına rağmen Lozan görüşmelerinde Türkiye'yi temsil eden devlet adamlarını oldukça zor bir sınav beklemekteydi. Görüşmelerdeki tansiyonu hiçbir konu kapitülasyonlar kadar tırmandırmamıştır. Türk heyetinin kapitülasyonların kaldırılması hususunda taviz vermemesi, yabancı devletlerin de zaman içerisinde ele geçirdikleri imtiyazlardan vazgeçmemesi görüşmelere ara verilmesine neden olmuştur. Verilen ara iyi değerlendirilmiş ve Mahmut Esat Bozkurt liderliğinde İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongrede, kapitülasyonların tarihiyle hesaplanmış ve kurulacak yeni devletin iktisadi felsefesi ilan edilmiştir. Ülke ekonomisinin yararını gözetmek maksadıyla korumacılık ve serbest ticaret ilkesinin birlikte uygulanacağı ilan edilmiş ve yabancı sermayeye ancak iktisaden bağımsız bir devlet ve çeşitli yasal kurallar altında yeşil ışık yakılabileceği vurgusu yapılmıştır.

Lozan görüşmelerinin tekrar başlaması sonrasında Türk heyetinin gösterdiği kararlılık sayesinde kapitülasyonlar Lozan Antlaşması uyarınca karşılıklı olarak tamamen kaldırılmıştır.

Ancak yürürlükten kaldırılan kapitülasyonlar Türkiye'yi iktisadi olarak tamamen bağımsız hale getirmemiştir. Çünkü gümrük ve ticaret rejimi komisyonu görüşmelerinde 5 yıllık ikame rejimi kararının alınması ve 1929 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti'nin bazı mallar dışında ithalat vergisi belirleyememesi, dış ticaret politikası belirleme bağımsızlığını kısıtlamıştır. Sevr Antlaşması'ndan Lozan Antlaşması'na geçiş düşünüldüğünde ve komisyon görüşmelerinde İngiltere'nin 20 yıllık bir ikame rejim dayatması göz önünde bulundurulduğunda 5 yıllık ikame rejimin siyasi bir zafer olduğu belirtilebilir.

Bahsedilen 5 yıllık süreçte Türkiye Cumhuriyeti, meclisten ticaret ve sanayi odasına kadar çeşitli kurumlara yeni oluşturulacak gümrük rejimi hakkında çalışmalar yaptırmıştır. Bu kapsamda hayata geçirilen Tarife Komisyonu daha korumacı bir gümrük rejimi taslağı hazırlamasına rağmen ticaret ve sanayi odasının hazırladığı gümrük rejimi taslağı, odanın çoğunlukla ithalatçılardan oluşması nedeniyle oldukça liberaldir ve korumacı önlemler göz ardı edilmiştir. 1929 Buhranının, Osmanlı'nın ilk borç taksiti ödemesinin ve dış ticaret politikası bağımsızlığının 1929 yılına denk gelmesi, yeni kurulan genç Cumhuriyet kadrolarının korumacı politikaları aktifleştirmesini sağlamıştır. Böylelikle süreç içerisinde uygulamaya alınacak olan devletçi sanayileşme hamlelerinin ilk tohumlarının 1929 Gümrük Tarifesi ile birlikte atıldığı belirtilebilir.

### Kaynakça

- Apaydın, B. (2010). *Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesine Etkisi*. İstanbul: Adalet Yayınevi.
- Aydın, Ö. (2005). *Millî Mücadele Döneminde Dış Ticaret*. Ankara: Türk Dış Ticaret Vakfı.
- Aydoğdu, M. (2016). Mütareke Döneminde İtilaf Devletleri ve İstanbul Hükümetleri Arasında İthalat Gümrük Vergisi Problemi (1918-1922). *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi*, 15(30), 59-88.
- Baskıcı, M. (2003). *Yaşayan Lozan*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Baskıcı, M. (2005). *1800-1914 Yıllarında Anadolu'da İktisadi Değişim*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bilsel, C. (1998). *Lozan* (Cilt 2). İstanbul: Sosyal Yayınları.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bozkurt, A. (2014). *İtilaf Devletlerinin İstanbul'da İşgal Yönetimi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Dobb, M. (2007). *Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler-Geçiş Tartışmaları*. İ. Üşür (Çev.). İstanbul: Belge Yayınları.
- Ekonomi Politikasının Temelleri (Anonim) 1976. İstanbul: May Yayınları.
- İnan, A. (1982). *İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Keyder, Ç. (2005). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Kurdakul, N. (1985). *Ticaret Anlaşmaları, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 3). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kurmuş, O. (1978). 1916 ve 1929 Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler. *Gelişme Dergisi "Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar"*, 182-209.
- Kütükoğlu, M. (1974). Osmanlı-İngiliz Gümrük Tarifeleri. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, (4-5), 334-393.
- Meray, S. (2001). "İktisat ve Maliye Sorunları" Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler-Üçüncü Komisyonun Tutanakları ile Raporları (Cilt 3). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Meray, S. (2001). "Yabancılar Uygulanacak Rejim" Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler-İkinci Komisyonun Tutanakları ile Raporları (Cilt 2). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Ökçün, A. (1968). *Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir-Haberler-Belgeler-Yorumlar*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Öztürk, İ. (2007). *Sevr Antlaşması Tam Metin 433 Madde Lozan ve Mondros Ekleriyle*. Ankara: Fark Yayınları.
- Pamuk, Ş. (1990). *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Pamuk, Ş. (2020). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Saka, H. (1945). *Dış Ticaret ve Gümrük Politikası*. Ankara: Maarif Matbaası.
- Sevimay, H. (1995). *Cumhuriyete Girerken Ekonomi: Osmanlı Son Dönem Ekonomisi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Sönmez, S. (1998). *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye*. Ankara: İmge Yayınları.
- T.C. Resmi Gazete. (1929). *Gümrük Tarifesi Kanunu*. 1 Temmuz 1929, Sayı: 1230. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1230.pdf>
- Taner, T. (1956). *Kapitülasyonlar Nasıl İlga Edildi*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Tekeli, İ. & İkin, S. (1983). *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Tezel, Y. (2015). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Topal, C. (2018). Türk-Rus İlişkileri ve Moskova Anlaşması. *Karadeniz Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 4(6), 313-330.
- Toprak, Z. (1995). *Türkiye'de Ekonomi ve Toplum (1908-1950) İttihat Terakki ve Devletçilik*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toprak, Z. (1997). *İktisat Tarihi, Türkiye Tarihi (Osmanlı Devleti 1600-1908)* (Cilt 3). İstanbul: Cem Yayınevi.



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

---

Tunaya, T. (2000). *Türkiye’de Siyasal Partiler: İttihat ve Terakki, Bir Çağın, Bir Kuşağın, Bir Partinin Tarihi* (Cilt 3). İstanbul: İletişim Yayınları.

---

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkısı:** 1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı %50.

**Conflict of Interest:** The authors declare that they have no competing interests.

**Ethical Approval:** The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

**Author Contributions:** 1st author's contribution rate: 50%, 2nd author's contribution rate: 50%.

---





Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

## The Political Economy of the 1929 Tariff in the Framework of Economic Independence

Mustafa Duman, Hasret Yağmur Aydın

### Extended Abstract

Countries implement foreign trade policies in order to industrialize and make their domestic producers competitive. The Ottoman Empire could not activate its foreign trade policy independently due to the capitulations. Capitulations represent various privileges granted on the basis of the Principle of the Personality Law. The fact that the capitulations coincided with the mercantilism in Europe caused the country to be unable to implement protectionist policies. Since traditional economic philosophy is provisionism the problem of foreign dependency has emerged. Since provisionist countries restrict exports and encourage imports intensely when necessary, in order to keep the supply of goods abundant in the market, traders from other countries also demanded the privileges provided to various countries, and competition for concessions began in international trade. This competition has also increased the number of trade agreements.

After 1840, the foreign trade volume increased to a great extent. Thus, the Ottoman Empire was involved in the process of capitalist activities through trade. The rapprochement that started with France in international trade continued with England. The Anglo-Ottoman Treaty signed in 1838 reflects an important milestone. With this agreement, all supervisory measures in trade were abolished and the market was opened to British traders. In the process, concessions and trade agreements were constantly updated. Although it is a true statement that capitulations and increasing foreign trade agreements created foreign dependency, it is not enough on its own. Because classical Ottoman economic philosophy had the potential to create dependency on its own it can be stated that the principle of provisionism restricts exports and encourages imports at the expense of keeping the goods abundant in the market, which naturally leads to the emergence of a dependent economy within the dynamics of the capitalist process.

In 1914, the capitulations were abolished unilaterally by the Committee of Union and Progress. With the abolition of the capitulations, protective tariffs began to be implemented. The tariff rate was increased to an average of 30%. Subsequently, the tariff of 1916 was created and specific duty was started instead of ad-valorem duty. It can be noted that the tariff of 1916 was created to protect the agricultural sector rather than the industrial sector. However, the inflation rate increased with the effect of the war and the desired protectionist targets were not realized. With the implementation of a specific duty, the income of the state decreased. Because while ad-valorem duty is resistant to inflation, specific duty is non-inflationary. Even the states in which the Ottomans allied during the First World War protested the decision to abolish the capitulations. The abolition of the capitulations failed and the country began to struggle with famine.

With the loss of the war, the capitulations were re-established. Subsequently, with the Treaty of Sevres, the capitulations were expanded in favor of the countries that did not benefit from the capitulations before. The independence of the Ottoman Empire to make economic decisions was abolished. However, the movement initiated under the leadership of Mustafa Kemal in Anatolia declared that it would fight against the capitulations. The Ankara

government implemented the tariff of 1916 with a coefficient in the regions under its sovereignty. With the victory of the War of Independence, the tariff of 1916 was activated. With the end of the war, the first goal of the Turkish delegation, which participated in the Lausanne Conference under the leadership of İsmet Pasha, was the abolition of the capitulations. Conference calls were conducted in a very tense atmosphere. Allied states informed the Turkish delegation that they would not give up the privileges they had acquired over the centuries. The British representative Lord Curzon stated that the capitulations could not be abolished unilaterally and Lord Curzon demanded protection for foreign traders and foreign capital. According to Lord Curzon, Turkey's legal system is rather weak. Therefore, the abolition of the capitulations would cause serious harm to all parties. İsmet İnönü, on the other hand, emphasized the reforms made since the Tanzimat and emphasized that the legal infrastructure was sufficient. According to İsmet İnönü, the promises made at the 1856 Paris Conference were not kept. Because of international law, capitulations must be abolished. İsmet Pasha declared that Turkey had to determine its own economic policies. During the conference, the Turkish delegation informed other states that no concessions would be made regarding the capitulations. One of the issues that stood out at the conference was the attitude of Japan. Since Japan, like Turkey, experienced the harmful effects of capitulations, it was expected to support Turkey. However, Japan emphasized that Turkey's legal system was insufficient and recommended that they take their own systems as an example. Afterwards, conference meetings were adjourned because the capitulations issue remained unresolved.

After the meeting was adjourned, a conference was organized in Izmir to discuss the new economic philosophy. The name of this conference was determined as Izmir Economic Congress and it was gathered under the leadership of Mahmut Esat Bozkurt. Mustafa Kemal Atatürk, who made the opening speech of the conference, harshly criticized the capitulations. He blamed the Ottoman sultans. He stated that the war period is now over and the new period is the production period. He stated that the Ottoman Empire could not even determine the foreign trade policy independently for many years. Mahmut Esat Bozkurt, who led the convening of the conference, stated that Turkey's new economic philosophy could not be associated with Marxism, liberalism and protectionism. According to Mahmut Esat Bozkurt, protectionism and free trade ideology should be shaped according to the conjuncture. When it comes to the country's interest, free trade ideology should be implemented. If it is not in the interest of the country, protectionism should be taken as the basis. Another purpose of a Congress was to send messages to foreign states on foreign capital and free trade. Foreign capital and free trade were welcomed, provided that they were regulated and controlled.

The negotiations, which were adjourned on February 4, 1923, were resumed on April 23, 1923. In terms of foreign trade policy, the issue of the customs regime was discussed in the Trade Commission and Hasan Saka led the commission. According to the other states, Turkey should implement a temporary regime, not increase customs tariffs above 20%, and avoid an application that will lead to a trade war. The British representative, Fountain, requested a 20-year temporary regime period from Turkey and requested protection for the rights of British merchants. The Turkish delegation, on the other hand, rejected the temporary regime requests and conveyed to other states that the tariff rates would be determined independently. The Turkish delegation assured other states that a situation such as a trade



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

war would not occur, and stated that a green light would be given to foreign capital. According to the Turkish delegation, the tariff rates should be determined independently and the duration of the temporary regime should not exceed two years. In the following sessions, a consensus was reached and the temporary regime was activated with the Treaty of Lausanne with document number 5. According to the document, Turkey had to implement a 5-year temporary regime. It was decided that the tariff of 1916, which was created with a coefficient in a 5-year period, would remain in force. With the Treaty of Lausanne, capitulations and all privileges were mutually abolished.

The obligations brought by Lausanne between the years 1923-1929, which had the characteristics of a transition period, and a green light on foreign capital, led to the implementation of open-door-free trade policy practices within the country. In the 5-year period, the degree of openness of foreign trade draws attention. Between 1923 and 1929, the ratio of imports to GDP was 14.4%, while the ratio of exports was 10.6%. These rates were 17% for imports and 14% for exports in 1907. In 1913, the rate for imports was 19% and for exports, it was 15%. The Republic of Turkey has carried out various investigations in order to determine the new foreign trade policy during the 5-year period. The Tariff Commission, which consists of members of the parliament and bureaucrats, demanded the implementation of a customs regime that includes protectionism after the 5-year regime. Chamber of Commerce and Industry, on the other hand, stated that a more liberal foreign trade policy should be implemented and tariff rates should be set at 20% levels. In 1929, the period of the temporary regime ended and Turkey determined its new customs regime. With the 1929, Tariff it can be said that the requests of the Tariff Commission were complied with. 1929 was a very important year for Turkey in terms of the 1929 Crisis and the first installment payment of Ottoman debts. The Republic of Turkey, with the 1929 Customs Tariff, took protectionism as a basis and started to implement import substitution policies. With the Tariff of 1929, the beginning of industrialization moves was realized. The global crisis has further reduced the prices of raw materials for consumer goods in international markets. Since this negative effect would put Turkey in a very difficult situation economically, Turkey, which gained its foreign trade policy independence in 1929, turned to import substitution policies in which the state was directly involved in the production and started industrialization moves. The period between 1930 and 1938 caused a first in the history of the country and constantly achieved foreign trade surplus. Even though the global crisis had an impact on the foreign trade surplus, the domestic production of most industrial goods and the initiation of state-led industrialization are a reflection of the structural transformation experienced in the country.