

# Türkiye İktisat Kongresi ve Erken Cumhuriyet Dönemi İktisat Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme (1923-1929)

N. Ümit Tol\*

## Öz

Bu çalışmada, 1923 yılında İzmir'de gerçekleştirilen Türkiye İktisat Kongresi ve 1923-1929 döneminde tesis edilen iktisat politikaları incelenerek, erken cumhuriyetin çalışmaya konu olan dönemi boyunca uygulanan politikaların niteliğine dair bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Bulgular, Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi'nde bulunan belgeler ile resmi istatistik ve resmi gazete kayıtlarından oluşan birincil kaynaklar ve telif/inceleme eserlerin oluşturduğu çeşitli ikincil kaynakların incelenmesiyle elde edilmiştir. Çalışmanın ulaştığı temel sonuç, Türkiye İktisat Kongresi ve kongre sonrası dönemde uygulanan iktisat politikalarının liberal bir niteliğe sahip olmadığı ve 1930'la başlayan devletçilik dönemine ait politikaların, 1923-1929 arasında uygulanan liberal politikaların başarısızlığı sonucunda tesis edilmediğidir.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye İktisat Kongresi, Erken Cumhuriyet Dönemi, Liberal Politikalar.

**A Evaluation on the Turkish Economic Congress and Economic Policies of The Early Republican Era (1923-1929)**

## Abstract

The aim of this study is to evaluate the nature of the economic policies implemented during the early period of the Republic, which was the subject of the study, by examining the Turkish Economic Congress held in Izmir and the economic policies established between 1923 and 1929. The findings were obtained by analyzing primary sources consisting of documents in the Republican Archives of the Presidency of the State Archives and the Archives of the Grand National Assembly of Turkey, official statistics and records of the official gazettes, and various secondary sources consisting of copyrighted and research works. The main conclusion of the study is that the economic policies implemented during the Turkish Economic Congress and the period after the Congress were not liberal in nature and that the policies of the statist era, which began in 1930, were not established at all as a result of the failure of the liberal policies implemented between 1923 and 1929.

**Keywords:** Turkish Economic Congress, Early Republican Era, Liberal Policies.

\*Dr. | Araştırmacı | umittoll@gmail.com | ORCID: 0000-0003-4007-463X

DOI: 10.36484/liberal.1294941

*Liberal Düşünce* Dergisi, Yıl: 28, Sayı:112, Güz 2023, ss. 59-78.

Gönderim Tarihi: 10 Mayıs 2023 | Kabul Tarihi: 22 Kasım 2023

## Giriş

### Çalışmanın Amacı ve Önemi

Türkiye iktisat tarihi literatüründe önemli araştırmacılar tarafından kabul görmüş bir zamansal alanı ifade eden erken cumhuriyet dönemi, 1923'ten başlayıp 1950'ye uzanan bir dönemi kapsamakta, bu dönemde uygulanan iktisat politikaları, iktisat tarihi çalışmalarına sıklıkla konu olmaktadır. Bu dönem, literatürde farklı alt dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Bu alt dönemler, iktisat politikalarındaki süreklilik ve kopuşlara göre belirlenmektedir. 1923-1929 arasındaki dönem, bu alt dönemlerin ilkinin oluşturmaktadır. Literatürde bu dönemdeki iktisat politikaları ve dönem başında toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nin niteliğine dair bir görüş birliği bulunmamakla birlikte ilgili çalışmaların önemli bir bölümünde Türkiye İktisat Kongresi'yle başlayıp 1929'a uzanan süreç, ağırlıklı olarak liberal politikaların öne çıktığı bir dönem olarak ele alınmakta ve 1930'la başlayan devletçilik dönemine ait politikaların, 1923-1929 döneminde uygulanan liberal nitelikteki politikaların başarısızlığı sonucunda gündeme geldiği ifade edilmektedir. Bu çalışmada, Türkiye İktisat Kongresi ve kongre kararlarının etkisiyle tesis edilen uygulamalar ele alınarak çalışmanın kapsamını oluşturan dönemdeki iktisat politikalarının niteliğine dair bir değerlendirme yapılması ve elde edilen bulgularla literatüre katkı sunulması amaçlanmıştır.

### Kapsam

Bu çalışma 4 bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde erken cumhuriyet döneminin Osmanlı'dan devraldığı iktisadi mirasın ortaya konabilmesi amacıyla Osmanlı'nın son dönemindeki iktisadi zihniyet ve bu doğrultuda tesis edilen uygulamalar ana hatlarıyla incelenmiştir. İkinci bölümde Türkiye İktisat Kongresi iki alt başlıkta, kongrenin toplanma süreciyle birlikte kongreye katılan meslek birlikleri, ilgili birliklerin talepleri ve kongre sonunda alınan kararları ifade eden belgelerin incelenmesiyle ele alınmıştır. Üçüncü bölümde 1923-1929 döneminde, kongre kararları doğrultusunda tesis edilen uygulamalar incelendikten sonra sonuç bölümünde elde edilen bulgular tartışılmaktadır.

### Sınırlılıklar

İktisat tarihi çalışmalarının en önemli unsurlarından biri, yapılan çalışmanın zaman sınırlarının belirlenmesidir. Çalışmanın başlangıç dönemi olarak Türkiye İktisat Kongresi'nin toplandığı ve yeni rejimin ilan edildiği 1923 yılı seçilmiştir. Çalışmanın bitiş döneminin belirlenmesinde ise literatürde iktisat

politikalarında ortaya çıkan kırılmanın başlangıç yılı olarak kabul gören 1929 yılı dikkate alınmıştır.

## Yöntem

Bu çalışmada yöntem olarak nitel araştırma yöntemlerinden, yazılı materyallerin incelenmesini kapsayan doküman analizi belirlenmiştir. Bu yöntem kapsamında çalışma, çeşitli birincil ve ikincil kaynaklardan oluşan dokümanların derlenmesi üzerine inşa edilmiştir. Çalışmada kullanılan birincil kaynaklar, Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi'nde bulunan belgeler ile resmi istatistik ve resmi gazete kayıtlarıdır. İkincil kaynakları ise, telif ve inceleme eserler oluşturmaktadır.

## Osmanlı'dan Devralınan İktisadi Miras

Osmanlı iktisat tarihi literatüründe İttihat ve Terakki dönemi, uygulanan iktisat politikaları bağlamında iki alt dönem özelinde incelenmektedir. 1908-1913 arası liberal politikaların, 1914-1918 arası ise milli iktisat anlayışı çerçevesinde tesis edilen politikaların egemen olduğu dönem şeklinde tanımlanmaktadır. Liberal dönem, Balkan Savaşları'nda alınan yenilgi sonrası yükselen milliyetçilik düşüncesi ve I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla oluşan yeni konjonktürle birlikte sona ermiştir. Bu dönemde İttihat ve Terakki içinde merkezi bürokrasinin önderlik ettiği merkezîyetçi grup egemen güç konumuna ulaşmış ve iktisadi gelişim için, milli iktisat yaklaşımının hâkim kılınması amaçlanmıştır. Bu kapsamda müdahaleci bir iktisadi yaklaşımla devlet iktisat politikasını bizzat güdümlenmiştir (Toprak, 1995b: 20).

Liberal politikaların uygulama alanı bulduğu dönemde, ekonomide gayrimüslim nüfusun etkinliği artmıştır. Bu dönemde Müslüman Türk nüfus çoğunlukla askerlik, bürokratik, tarım ve hayvancılık gibi işlere yönelmişken ticari faaliyetlerde gayrimüslim nüfusun belirgin biçimde hâkimiyeti söz konusudur. Ancak Balkan Savaşları'ndaki yenilgiler sonrasında güçlenen milliyetçi eğilimlerin etkisiyle 1913'ten itibaren liberal anlayıştan uzaklaşmış ve milli iktisat anlayışı çerçevesinde politikalar tesis edilmiştir (Zürcher, 2017: 124). Ancak bu politikalar, I. Dünya Savaşı başlayınca dek etkin şekilde bir uygulama alanı bulamamıştır. Bunun başlıca nedeni; Osmanlı'nın gümrük tarifelerinde bağlı olduğu uluslararası antlaşmalar sebebiyle tek taraflı olarak değişiklik yapma imkânına sahip olmaması ve buna bağlı olarak bu dönem boyunca dışa açık bir ekonomik yapının sürdürülmesi zorunluluğudur. 1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın başlaması, bu zorunluluğu ortadan kaldırmaya imkân tanıyacak fırsatlar yaratmıştır (Pamuk, 2018: 159, 160). Bu yeni

dönemde benimsenen milli iktisat anlayışı doğrultusundaki temel hedef, milli bir iktisat programını uygulamaya koymaktır. Böyle bir iktisat programının uygulanabilmesi ise, devlet denetimine girmiş bir ekonomik yapı ve bizzat devlet tarafından güdümlenmiş bir iktisat politikasının tesis edilmesiyle mümkün olabilecektir. Bu kapsamda yıl sonunda yabancı ülke vatandaşlarına başta ticaret olmak üzere pek çok alanda imtiyazlar sağlayan kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırıldığı, Osmanlı yasa ve tüzüklerinde kapitülasyonlardan kaynaklanan tüm hükümlerin geçerliliklerini yitirdiği ilan edilmiştir (Toprak, 1995b: 52). Ayrıca, yabancı şirketlerle ilgili düzenlemeler yapılmış, ilgili şirketlerin ayrıcalıklarına son verilerek Osmanlı mevzuatı kapsamına alındığı duyurulmuştur (Toprak, 1995b: 58). 1915'e gelindiğinde gümrük tarifesinin yapısında da korumacı tedbirler alma yönünde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre ad valorem vergilendirme sistemi lağvedilerek düzeyleri iktisat politikasının gereklerine göre zaman içinde değiştirilebilecek yeni bir gümrük tarifesi getirilmiştir (Zürcher, 2017: 125).

Aynı zamanda savaşla birlikte devlet, ekonomiyi millileştirme amacına yönelik olarak ekonomiye Müslüman Türk nüfusun etkinliğini artırma yönünde müdahalede bulunma imkanı elde etmiştir. Bu dönemde milli iktisat anlayışı doğrultusunda izlenen, Müslüman Türk girişimci sınıfın yaratılmasına yönelik politikalar tesis edilmiştir. 1908 ile başlayıp 1913'e uzanan, liberal politikaların öne çıktığı dönemde faaliyette bulunan anonim şirketlerin önemli bir bölümünde yabancı sermayenin ağırlığını koruduğu görülmektedir. Ekonomide milli iktisat anlayışının ağırlığının arttığı, devlet eliyle milli bir burjuvazi yaratılmasının hedef olarak belirlendiği 1914-1918 arası dönemde ise faaliyete geçen anonim şirketlerin büyük çoğunluğu Müslüman-Türk eşraf tarafından gerçekleştirilmiştir (Toprak, 1995b: 113). Bu dönemde şirketlerin toplam sermayesi içindeki ulusal sermaye oranında %15 oranında bir artış göze çarpmaktadır (Çavdar, 2003: 90). Milli burjuva sınıfının devlet eliyle oluşturulmasına yönelik önemli adımlardan biri de 1914 tarihli bir yasal düzenlemeyle atılmıştır. İlgili yılın haziran ayında çıkarılan "Teşvik-i Sanayi Talimatnamesi" ile hükümet alımlarında yerli sanayi ürünlerinin, ithal edilen benzerlerinden daha pahalı olsalar dahi tercih edilmesi öngörülmüştür (Ökçün, 1975: 35, 36). Bankacılık politikasında da milli iktisat anlayışının izleniminin görüldüğü bu dönemde bankacılık gündeminin temel meselesini milli iktisat ve milli banka görüşü çerçevesinde tesis edilen politikalar ve uygulamalar oluşturmaktadır. Bu kapsamda İttihatçılar arasında yabancı sermayeli Osmanlı Bankası yerine, ekonomiyi millileştirme amacına da uygun olarak milli sermayeli bir devlet bankasının kurulma düşüncesi yerleşmiştir (Kazgan, 2006: 49). 1917'de eski maliye nazırı Cavid Bey başkanlığında Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası kurulmuştur (Toprak, 1995a: 62). Bu girişimler dışında,

bu dönemde milli banka girişimleri kapsamında 1911'de İstanbul Bankası, 1914'te Emlak ve İkrizat Bankası, Asya Bankası Anonim Şirket-i Osmaniyesi ve 1916'da İktisat Anonim Şirketi kurulmuştur (Toprak, 1995a: 75, 76). Bu dönem aynı zamanda Anadolu'da yerel bankacılık faaliyetlerinin yoğunlaştığı, pek çok milli kredi kurumunun kurulduğu bir dönem olmuştur. Bu yerel bankalar, o döneme gelinceye dek gayrimüslim nüfusun hâkimiyetinde olan bankerlik ve sarraflık faaliyetinde Müslüman Türk nüfusun etkinliğinin artırılması hedefiyle, İttihat ve Terakki'nin milli iktisat anlayışı ekseninde verdikleri teşvik sonucunda iktisadi gücü artan Anadolu eşrafı, tüccarı ve büyük toprak sahipleri tarafından kurulmuştur (Toprak, 1995a: 76, 77).

Milli iktisat anlayışı, yeni rejimin kurucuları tarafından da benimsenmiş ve bu anlayış çerçevesinde geliştirilen iktisadi politikalar, Türkiye İktisat Kongresi'yle başlayıp 1929'a uzanan süreçte uygulama alanı bulmuştur.

## Türkiye İktisat Kongresi

### Kongrenin Toplanması

Kurtuluş Savaşı'nın ardından İktisat Vekaleti'nin çabasıyla bir iktisat kongresinin toplanması kararlaştırılmış ve kongre 1923 yılının 17 Şubat'ında, Lozan görüşmelerinin kesintiye uğradığı bir dönemde İzmir'de toplanmıştır. Kongreye 1.135 delege katılmış, delegelerin seçilmesi İktisat Vekaleti'nin talimatı doğrultusunda atama usulüyle gerçekleşmiştir (Yenal, 2010: 51). Delegelerin seçiminde mesleki temsil ilkesi gözetilmiştir (Boratav, 2011: 45). Bu ilkeye göre her şehirden zanaatkâr, işçi, tüccar, şirket mensubu, bankacı ve çiftçi kesiminden temsilcilerin tayin edilmesi, bunlardan 3'ünün çiftçi, kalan 5'inin diğer grupların temsilcilerinden oluşması uygun görülmüştür (Çavdar, 2003: 151). Ancak, kongre çalışmaları sırasında bu sayı 4'e indirilmiş ve kongrede meslek birlikleri sanayi, ticaret, çiftçi ve işçi grupları tarafından temsil edilmiştir (Boratav, 2006: 39). Kongrede çiftçi grubu başkanlığını Manisa'dan Kani Bey, ticaret grubu başkanlığını Gediz'den Mahmut Bey, sanayi grubu başkanlığını Ayvalık'tan Selahattin Bey ve işçi grubu başkanlığını Kütahya'dan Aka Gündüz üstlenmiştir (İnan, 2020: 55). Öte yandan kongreye hükümete yakın bürokratlar ve milletvekilleri de katılmıştır. Ancak ilgili kesimler kongreye resmi unvanları ile değil, çeşitli kazaların çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi temsilcileri olarak katılmışlardır (Boratav, 2006: 40).

Kongre başkanlığını, kongreye aynı zamanda Manisa sanayi grubunun temsilcisi olan Kazım Karabekir üstlenmiştir (Finefrock, 1981: 377). İktisat Vekaleti tarafından kongrenin çalışmalarını düzenlemek ve programlarını yapmak üzere 6 milletvekili, 1 memur ve 1 tüccardan oluşan ve adına Heyet-i

Faale denilen bir heyet kurulmuştur (Boratav, 2006: 39). Heyet, kongre öncesinde ülkenin mevcut ekonomik durumunu inceleyen ve kongrede ele alınacak problemleri ifade eden bir rapor hazırlamıştır. Rapor, İzmir İktisat Kongresi başlığını taşımaktadır (Ökçün, 1971b: 67). Raporun düzenlenme amacı İktisat Vekili Mahut Esat Bozkurt tarafından kongreye katılacak meslek temsilcilerine yardım etmek, doğru yolu göstermek şeklinde tanımlanmıştır (TBMM ZC, 1923: 170). Hükümetin, Heyet-i Faale aracılığıyla kongreye sunduğu raporda temel problemler 5 ana başlıkta ifade edilmiştir. Bunlar; üretimin düzenlenmesi ve artırılması, vergiler, nakliye ile kredi ve gümrük meseleleridir (Ökçün, 1971b: 67). Raporda üretimin düzenlenmesi ve artırılması başlığı altında, tarımsal üretimin artırılması için köylülerin kooperatifler etrafında örgütlenmesinin gerekli görüldüğü ifade edilmiştir. Sınai üretimin artırılması amacıyla ülke sanayisinin dayandığı el işçiliği ve küçük üretim birliklerinden oluşan mevcut yapıdan, fabrika ve makine üretimine ve büyük işletme birliklerine geçişin sağlanması ve dış ticaret politikasının milli iktisat anlayışı ile oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Raporun bir diğer başlığını oluşturan vergiler konusunda, toplum kesimlerinin ağır vergi yüküne maruz kalmasına engel olacak, genel harcamalardan elde edilen fayda ile verilen vergiler arasında dengenin kurulmasını sağlayacak bir vergi politikasının öneminin altı çizilmiştir. Nakliye başlığı altında, iç piyasanın oluşmasının iktisadi gelişme için önemi vurgulanmış ve bu önem doğrultusunda demiryolu ve karayollarının yapımına ağırlık verilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Kredi meselesi başlığı altında, ülkedeki iktisadi girişimlerin artmamasıyla kredi teşkilatının gelişmemiş olması arasında bir ilişki kurulmuş ve devletin özel girişimlere kolaylık sağlayarak sanayileşme hızını artırabilmesi amacıyla bir kredi sistemi alt yapısının oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Gümrük meselesi başlığı altında ise, ülkenin ekonomik kapasitesine göre ihraç ve ithal malları için kapsamlı analizler yapılarak bir gümrük siyaseti belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda mallardan farklı oranlarda alınacak vergiler ve yapılacak teşviklerle ithalat ve ihracatın düzenlenmesi ile birlikte bazı ürünlerin ihracatının veya ithalatının tamamen yasaklanması gibi uygulamaların ülke ekonomisi açısından önem arz ettiği üzerinde durulmuştur.

Kongreye sunulan bir diğer rapor ise Milli Türk Ticaret Birliği tarafından hazırlanmıştır. Rapor toplamda 12 maddeden oluşan esasları içermektedir (Ökçün, 1971b: 144, 145). Himayeci bir gümrük sisteminin tesisi, Türk sahillerinde kabotaj hakkının Türk bayrağı taşıyan gemilere verilmesi, sermayesinin bir kısmı hükümet tarafından oluşturulacak milli bir tedavül bankasının kurulması, yabancı sermayenin ülke ekonomisine olumsuz etkileri olmayacak şekilde girişinin sağlanması raporda öne çıkan esasları oluşturmaktadır.

Kongre Mustafa Kemal ve Mahmut Esat Bozkurt'un konuşmalarıyla açılmıştır. Bozkurt'un konuşması yeni dönemde ülkenin nasıl bir iktisadi sistem ile devam edeceğine dair önemli vurgular içermektedir. İktisat vekiline göre Türkiye, karma ekonomik anlayış ekseninde şekillenen kendi iktisadi sistemini takip edecektir ve Bozkurt bu sistemi "Yeni Türkiye İktisat Mektebi" adıyla tanımlamıştır. Aynı zamanda Bozkurt, ülkede iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesi için gerekli olan politika önerilerini sıralamıştır. Ona göre çiftçi dernekleri, işçi, tüccar sendikaları gibi meslek teşkilatları tesis edilmeli; tarımsal, ticari ve sınai kredi kurumları kurulmalı, makine kullanımı yaygınlaştırılmalı, iktisadi mücadeleye toplumsal bir boyut kazandırılmalı, ülkenin kendi kendine yeterli bir yapıda olması sağlanmalı ve üretim yapısı ihtiyaca göre düzenlenmeli, ihracat ve ithalat arasındaki denge sağlanmalıdır (İnan, 2020: 78).

İktisat vekilinin konuşmasını takiben kongre, meslek gruplarının taleplerine dair tartışmalara sahne olmuş ve her grubun önerileri "İktisadi Esaslar" adı altında listelenmiştir.

### **Kongrede Alınan Kararlar**

Kongrede alınan kararlar, görüş birliğiyle kabul edilmiş Misak-ı İktisadi esasları ve kongrede temsil edilen grupların mesleklerine ilişkin kabul edilen esaslar ile ayrıca alınan yabancı sermaye ile ilgili kararlar şeklinde üç başlıkta incelenebilir.

Misak-ı İktisadi, kongrenin kapanış gününde ilan edilmiş, 12 maddeden oluşan esaslardır. İlgili esaslar şu maddelerden oluşmaktadır (Ökçün, 1971b: 387): Türkiye dünyanın barış unsularından biridir (i), Türkiye halkı milli hâkimiyetine önem verir, meclis ve hükümetine zahirdir (ii), yıkmaz, imar eder, iktisadi anlamda memleketi yükseltmeyi amaç edinmiştir (iii), eşyalarını kendi üretme amacındadır, israftan kaçınır, üretimi artırmak amacıyla ihtiyaç halinde çok çalışmayı görev edinir (iv), bir altın hazinesi üzerinde yaşadığının farkındadır, ormanlarını sever, orman yetiştirir, madenlerini kendi milli üretimi için işletir (v), hırsızlık, yalancılık, riya ve tembellik en büyük düşmanıdır, faydalı yenilikleri severek alır, düşman propagandalarıyla mücadeleyi görev bilir (vi), her yerde yaşamını idame ettirecek biçimde kendini yetiştirir (vii), sağlığının korunması en birinci amacıdır, temizliği sever, binicilik, nişancılık, avcılık, denizcilik gibi bedeni terbiyenin yapılması için çabalar (viii), düşman olmayan uluslarla her zaman dosttur, yabancı sermayeye karşı değildir (ix), serbestçe çalışmayı sever, tekelleşme istemez (x), meslek, zümreler halinde dayanışma içinde birlikler oluşturur (xi), çocuklarını iktisadi misaka göre yetiştirir (xii).

“İktisadi Esaslar” başlığını taşıyan meslek gruplarının taleplerini içeren öneriler, maddeler halinde oylanmış, çoğunluğun reddettiği maddeler dahi, reddedildiği bilgisiyle birlikte esaslara dahil edilmiştir. Kongre sonunda grupların önerileri doğrultusunda alınan kararlar farklı başlıklar altında listelenmiştir.

Çiftçi grubunun iktisadi esaslarını, çeşitli ana başlıklar altında sıralanan maddeler oluşturmaktadır. Bu başlıklar; reji meselesi, ziraat ve maarif meselesi, asayiş meselesi, aşar meselesi, Ziraat Bankası ve İtibar-ı zirai meseleleri, yollar meselesi, orman meselesi, ziraatte hayvanat meselesi, çiftçiliğe ait bazı maddeler ve ziraatte makine meselesidir (Ökçün, 1971b: 390). İlgili başlıklar altında alınan kararlardan bazıları şunlardır: Reji idare ve usulünün kaldırılması, kışla ve askeri talimgâhlarda ameli ziraat tedrisatı yapılması, derbend denilen karakolların tekrar tesis edilmesi, aşar vergisinin kaldırılması, seferlik dolayısıyla çiftçiden alınmış olan her tür hayvanat, hububat ve iaşe zahiresi bedellerinin ve her cins nakliyat ücretlerinin hükümetçe ödenmesi, köylü, çiftçi ve çiftlik sahiplerinin mülklerini ve teçhizatlarını üretmek için ihtiyaç duydukları kerestelerin ücretsiz verilmesi, her kasaba ve köyde bulunan çiftçilere ihtiyaçları oranında kendi sınırları içerisindeki miri ormanlarından baltıkların ayrılması, ağnam vergisinin taksitle alınması, ülke içinde üretilen ve tüketilen tarım ve hayvanat mahsulatının yabancı mahsulat karşısında korunması, yabancılara mülkiyet hakkı tanımamak şartıyla devlete ait arazilerde mülkiyet hakkının kullanma hakkı bulunana kayıt ve şart temini, her çeşit tarım makineleri için ihtiyaç olan yağların gümrük vergisinden muaf tutulması.

Ticaret grubunun; bankalar, kambiyo ve borsa işleri, Cuma tatili, maden meseleleri, ormanlar meseleleri, deniz ticareti konuları, ticaret işlemlerini kolaylaştıracak esaslar, tekel sisteminin yönetimi, ticaret yasalarının düzeltilmesi ve yenilenmesi, itibar teşkilat ve teshilatı, ticaret odaları, dış ticaret kurumları, şirketler, ticarete ait malzemeler, iktisat eğitimi, temettü vergisi, taşımacılık ve iletişim konuları başlıkları altında sıralanan esaslarından bazıları ise şunlardır (Ökçün, 1971b: 406): Bir ticaret ana bankasının kurulması ve hükümetin bu bankaya bir sermaye koyarak hissedarlığa iştiraki, kambiyo merkezleri ile nakit ve tahvilat borsalarının millileştirilmesi, kabotaj hakkının sağlanması, milli sanayinin ve yerli sanayi ürünlerinin korunmasını sağlayacak bir gümrük politikasının tesis edilmesi, şirketleşmenin teşvik edilmesi, temettü vergisinin yeniden düzenlenmesi, demiryollarının devletçe inşa edilmesi ve işletilmesi, hava ulaşımının ülke vatandaşlarına ve şirketlerine tahsis edilmesi.

Sanayi grubunun esasları 6 ana başlık altında sıralanmış çeşitli maddelerden oluşmaktadır. Gümrüklerde koruma usulü, Teşvik-i Sanayi Kanunu



hakkında, yollar ve nakliye araçlarında özel tarife, sanayi bankaları, sanayi eğitimi ve sanayi odaları başlıkları altında listelenen maddelerden bazılarını şöyle sıralamak mümkündür (Ökçün, 1971b: 426): Sanayi için ihtiyaç duyulan makine ile makine aksamının gümrükten muaf tutulması, Teşvik-i Sanayi Kanunu müsaadeleriyle muafiyetin yalnızca ülke vatandaşına tahsisi, hükümet satın alımlarında yerli malların pahalı olsa dahi öncelikli olarak tercih edilmesi, yerli ürünlerin kullanımının ülke vatandaşları için zorunlu tutulması, sanayi odalarının ülke çapında yaygınlaştırılması, sanayinin bir banka ile desteklenmesi amacıyla bir sanayi bankasının kurulması.

İşçi grubunun esasları ise toplamda 34 maddenin listelenmesinden oluşmaktadır (Ökçün, 1971b: 430). Sendika hakkının tanınması ve grev kanununun düzenlenmesi, 8 saatlik günlük çalışma süresinin kabul edilmesi, gece çalışma sürelerinin ve ücretlerinin düzenlenmesi, 12 yaşını tamamlamamış çocukların çalıştırılmasına dair koşulların düzenlenmesi, asgari ücret uygulamasının kabulü, işçi ücretlerinin tüm kurumlarda nakit olarak ve düzenli şekilde ödemesi, işçilere kaza ve yaşlılık sigortası sisteminin tesis edilmesi, ülke çapındaki istihdam imkânlarından yalnızca ülke vatandaşı olan işçilerin yararlanmasının kabul edilmesi söz konusu maddelerin öne çıkanlarını oluşturmaktadır.

Kongrede ayrıca yabancı sermaye hakkında ayrı bir karar alınmıştır. Mili Türk Ticaret Birliği'nin bu konudaki önerileri hükümete sunulmuştur. Milli iktisat anlayışı ekseninde alınan kararların öne çıkanlarından bazıları şunlardır (Ökçün, 1971b: 435, 436): Tamamen yerli sermayelere verilecek işlerin belirlenmesi ve bu işlere yabancı sermayenin hileli yollarla girmesinin önlenmesi, kanunen Türk olarak kabul edilmeyen şirketlere özel işletme izinleri ve muafiyet verilmemesi ve bunların Türk vatandaşları ve şirketleri tarafından kullanılan muafiyetten yararlanamamaları, hükümetin müzakere ve ihalelerine katılamamaları ve hükümetle hiçbir sözleşme yapamamaları.

Türkiye İktisat Kongresi sonunda alınan kararlar, 1929'a uzanan süreçte hükümetin iktisat politikalarında uygulama alanı bulmuştur. TBMM'nin seçim kararı almasından sonra, Mustafa Kemal 8 Nisan 1923 tarihinde yaptığı açıklama ile Halk Fırkasının temel ilkelerini 9 madde olarak sıralamıştır. Bu maddelerden bazıları şunlardır (Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri IV, 2006: 516, 517):

- Aşar yönteminde iyileştirmeler yapılacaktır.
- Tütün üretim ve ticareti ile ilgili milletin faydasına uygun olacak şekilde tedbirler alınacaktır.
- Mali kurumlar çiftçi, sanayici ve tüccarlara ve bütün diğer iş adamlarına kolaylıkla borç verecek şekilde düzenlenecektir.

- Ham maddesi ülkede çıkarılan malları ülkede üretmek için koruyucu ve özendirici önlemler alınacaktır.

Bu açıklamanın yukarıda sıralanan iktisadi bölümü, kongre kararlarının özeti denilebilecek bir özellik göstermesi itibariyle kongre kararlarının, çalışmanın kapsamını oluşturan dönemdeki etkisini ortaya koymaktadır. Ayrıca 1920'lerdeki hükümet programlarının iktisadi bölümleri de geniş ölçüde kongre kararlarının rehberliğinde düzenlenmiştir (Tezel, 1982: 138).

## Kongre Sonrası Dönemin İktisat Politikaları: Hedefler ve Uygulamalar

1923-1929 döneminde uygulama alanı bulan iktisat politikalarının genel kapsamı, Türkiye İktisat Kongresi'nde alınan, objektif çerçevesi ilgili dönemde ülkenin içinde bulunduğu iktisadi şartlarla çizilmiş olan ve Osmanlı'dan devralınan iktisadi zihniyet mirasının izlerini taşıyan kararlarla belirlenmiştir. Yeni rejimin iktisadi anlamda gündemini oluşturan ilk önemli konu, Lozan Antlaşması'yla gündeme gelen sınırlamalar olmuştur. İlgili antlaşmaya bağlı ticaret sözleşmesi, gümrük resimleri ve vergilerle ilgili kısıtlayıcı hükümler öngörmekte, söz konusu hükümlere göre Türkiye; Britanya, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya'ya Ağustos 1928'e kadar, 1 Eylül 1916 tarihindeki Osmanlı gümrüklerini uygulamayı taahhüt etmektedir (Boratav, 2006: 34). 1916 tarifesi, herhangi bir üretim kolunu koruyucu bir niteliğe sahip değildir (Kurmuş, 1978: 184). Bu durum, düşük gümrük tarifeleriyle dışa açık bir ekonomik yapının 1929'a dek süreceği anlamına gelmektedir. Ancak ekonominin dışa açık olması, yeni yönetimin ekonomide kendine biçtiği role yönelik uygulamaları tesis etmesine engel teşkil etmemiştir. Zira bu dönem, milli iktisat anlayışı doğrultusunda müdahaleci bir yaklaşımla devletin önemli görevler üstlenerek güdümlendiği iktisat politikalarına sahne olmuştur.

Lozan'a bağlı olarak imzalanan ticaret sözleşmesi, yeni rejime gümrük tarifeleri konusunda bir sınırlama getirmektedir. Sözleşme, ortalama nominal koruma oranı yaklaşık %13 olan 1916 Osmanlı gümrük tarifesinin esas alınmasını öngörmektedir (Kurmuş, 1978: 196). Bu kısıta karşın, dönemin genel iktisadi zihniyetine uygun olarak daha korumacı bir tarife düzenlenmesine yönelik çalışmalar, henüz dönem içerisinde 1925 yılında başlatılmıştır. Bu kapsamda 1928'de devletin isteği üzerine İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası bir tarife önerisinde bulunmuştur (Boratav, 2011: 48). Bu tarife, 1916'daki tariife göre yaklaşık 1.6 kat daha yüksek bir ortalama nominal koruma oranına sahiptir. 1929 yılında söz konusu kısıt ortadan kalktığında uygulanan gümrük tarifesi ise 1916 yılındaki tarifeden yaklaşık 3.5, 1928'de öneri olarak

sunulandan ise yaklaşık 2.1 kat daha yüksek oranda bir nominal koruma sağlamaktadır (Kurmuş, 1978: 196).

Bu dönemde sanayiye geliştirmeye yönelik yasal düzenlemeler, Osmanlı'dan devralınan iktisadi zihniyet mirasına dair izler taşıması ve devletin müdahaleci anlayışını yansıtmaları açısından önemlidir. Bu dönemde sanayileşmenin devlet eliyle tesis edildiği yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Yerli sanayileşme vurgusunun öne çıktığı Türkiye İktisat Kongresi'nde sanayici grubun vergi muafiyeti, bedelsiz arazi tahsisi ve Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamında devlet alımlarında yerli ürünlerin, ithal ürünlere göre yüksek fiyatlara sahip olsa dahi tercih edilmesi gibi ayrıcalıkların yalnız Türk şirketlerine tanınması yönündeki talepleri kabul görmüştür. Kabul edilen talepler kapsamında 1913 yılında uygulamaya başlanan "Teşvik-i Sanayi Muvakkatı" 1927 yılında düzenlenerek "Teşvik-i Sanayi Kanunu" adını almıştır (RG, 15.06.1927: 608). Uzun yıllar uygulamada kalan bu kanun ile devlet eliyle doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik tesislerin kurulması sağlanmış ve yerli sanayi geniş kapsamlı koruma, teşvik ve muafiyetlerden yararlanmış (Boratav, 2006: 51).

Tıpkı sanayileşme politikası gibi yabancı sermayeye yönelik politikalar da 1923-1929 dönemi iktisat politikalarının genel felsefesini göstermesi açısından dikkat çekicidir. Söz konusu politikaların esasını, yabancı sermaye veya Duyun-u Umumiyyeye ait şirketlerin devletleştirilmesi anlamına gelen millileştirmeler oluşturmaktadır (Buğra, 1994: 98). Bu çerçevede devlet yatırımlarının yöneldiği öncelikli olan demiryolları olmuş, bu alanda yabancı sermayenin lağvedilmesine yönelik kararlar alınmıştır (Eldem, 1994: 181). 1924 tarih 506 sayılı kanun ile birlikte Osmanlı döneminde denetimi yabancı şirketlerde olan demiryolları devletleştirilmiş ve bunların Nafia Vekaleti'ne bağlı bir kurumca işletilmesine karar verilmiştir (RG, 24.05.1924: 71). Haydarpaşa-Ankara, Eskişehir-Konya ve Arifiye-Adapazarı demiryolu hatları 1924'te, Mersin-Tarsus-Adana hatları ise 1928'de devletleştirilmiştir (Boratav, 2011: 46, 47). Demiryollarındaki devletleştirmelerle birlikte devlet öncülüğünde yeni demiryolları inşası da söz konusu olmuştur. 1929'a gelindiğinde demiryolu hat uzunluğu, 1925'teki uzunluğun %29.6'sı oranında artırılmıştır (DİE, 2014: 409). Ayrıca 14 yıl boyunca yılda ortalama 200 kilometre yeni demiryolu yapılmıştır (Pamuk, 2018: 172).

Millileştirme politikası kapsamında tesis edilen bir diğer uygulama deniz ulaşımıyla ilgilidir. 1926 tarih ve 815 sayılı kanunun kabul edilmesiyle deniz ulaşımı yapma hakkı yabancı sermayeye yasaklanmıştır (RG, 29.04.1926: 359). Kabotaj Kanunu olarak bilinen kanuna göre, ülke kıyılarının bir noktasından diğerine yapılan ve yapılacak olan liman hizmetleri ve taşımacılık

faaliyetleri, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu kişi ve kuruluşlar tarafından, Türkiye bandıralı araçlarla yapılacaktır. Öte yandan kanunun bir diğer maddeyle körfez, liman ve koylardaki tüm deniz araçlarının Türkiye Cumhuriyeti bayrağını taşıması gerektiği de hükme bağlanmıştır.

Bir diğer devletleştirme uygulaması ise Reji İdaresi'yle ilgilidir. Osmanlı'nın borçlarını ödeyemez duruma gelmesini takiben 1881 yılında yapılan antlaşmayla, devletin gelirlerini yönetmek üzere Fransız, İtalyan, İngiliz ve Avusturya temsilcilerinden oluşan Duyun-u Umumiye İdaresi kurulmuştur (Blaisdell, 1929: 1,2). Bu idarenin girişimiyle 1883'te Osmanlı Bankası, Credit Anstalt ve Bleichröder banka gruplarının ortaklığıyla oluşturulan bir konsorsiyum tarafından kuruluş nizamnamesindeki adı "Memalik-i Şahane Duhanları Müşterekü'l-Menfaa Reji İdaresi" olan, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yerli tütün üretim ve tüketimini her yönüyle denetimine alan Reji idaresi kurulmuştur (Quataert, 2017: 35). 1925 yılına gelindiğinde Tütün Rejisi, kabul edilen 558 sayılı kanun ile birlikte 4 milyon Türk lirası karşılığında devletleştirilmiştir. Mart 1925'te Türkiye topraklarında tütünün alım satımı ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapma yetkisini hükümete tanıyan kanun yürürlüğe girmiştir (RG, 02.03.1925, 86). Bu kanunla birlikte hükümet, 1925 yılından itibaren 1 yıllığına tütünün iç tüketime yönelik tüm aşamalarını tekeline almış, bu sürenin sona ermesiyle birlikte 558 sayılı kanunun süresi, 1926 tarih ve 734 sayılı kanun ile 1930 mali yılı sonuna kadar uzatılmıştır (RG, 18.02.1926: 301).

Yeni rejimin monopol uygulamalarına yönelik politikaları kapsamında, devlet tekeline olan iktisadi faaliyetlerin devlet himayesinde imtiyazlı şirketlere devredilmesi sağlanmış ve bu yolla devlet eliyle imtiyazlı tekeller yaratılmıştır (Kazgan, 2006: 56). Bu politikanın tesisine yönelik uygulamalar, çalışmanın kapsamını oluşturan dönemde Lozan Antlaşması'yla gündeme gelen kısıtlara karşın uygulanması amaçlanan iktisadi politikaların nasıl tesis edildiğine ve devlet eliyle yerli sermayedar yetiştirme girişimlerinin en yaygın yöntemlerine dair örnekler sunmaktadır. Lozan Antlaşması'nın ilgili hükümleri gereğince ithal mallarıyla yerli mallara farklı oranlarda tüketim ve satış vergileri uygulanamazken antlaşma, devlet tekeline konu olan mallar için kamu gelirlerini artırmak amacıyla daha yüksek bir fiyatlandırma konusunda herhangi bir sınırlama öngörmemektedir. Bu istisna, pek çok mal ve hizmet üretimini ve ithalini devlet tekeline alarak Lozan'ın ilgili kısıtlayıcı hükümlerinden kurtulmayı mümkün kılmıştır (Boratav, 2011: 40). Buradan hareketle önce devlet tekeline alınan tekeller daha sonra devlet eliyle milli burjuvazi oluşturma politikası kapsamında devlet himayesinde imtiyazlı şirketlere devredilmiştir. Bu dönemde kibrit, ispirto ve alkollü içkiler, patlayıcı maddeler ile revolver ve av fişekleri, av havanı, kapsül, plastoryanın tekelleri imtiyazlı şirketlere

devredilmiştir. 1924 yılında kibrit üretim, ithal ve satışı devlet tekeline alınmış ardından Belçika menşeli Ozin Şirketi'nin tekelin devri için verilen ilana yaptığı teklif kabul edilmiştir. 1924 yılının aralık ayında düzenlenen sözleşme ile söz konusu şirkete verilen kibrit tekeline uygulamak üzere, hükümet ile Ozin Şirketi'nin ortak girişimiyle 18 Ocak 1925 tarihinde Türkiye Kibrit İnhi-sarı Türk Anonim Şirketi (T.A.Ş.) kurulmuştur (BCA, 1926: 12.69.15). Şirketin hissedarları arasında İsmet İnönü, Celal Bayar, Yunus Nadi, Cemal Hüsnü gibi isimler bulunmaktadır (Ökçün, 1971a: 57). İspirto ve alkollü içkilerin üretim, ithalat ve satışı ise 22 Mart 1926'da devlet tekeline alınmıştır. Devletin bu hakkı, 1 Haziran 1926 tarihli sözleşme ile İş Bankası ve Polonyalı Naçelna Şirketi'ne ihale edilmiş (BCA, 1926: 19.35.15) ve ilgili tekeli işletmek üzere bu iki kurum tarafından bir tekel işletmesi kurulmuştur (BCA, 1926: 20.54.16). Toplam sermayesinin %45'i hazineye ait olan şirketin idare meclisi üyeleri arasında Siirt milletvekili Mahmut Bey, Maraş Milletvekili Mithat Bey gibi isimler bulunmaktadır (Ökçün, 1971a: 58). 1925 yılı bütçe kanunu ile kurulmuş olan patlayıcı maddeleri kapsayan tekelin işletilmesi Hükümet ile İbrahim Beyzade Lütfü Bey ve ortakları arasında imzalanan 7 Eylül 1926 tarihli tekel işletme sözleşmesi uyarınca İbrahim Beyzade Lütfü Bey ve ortaklarına ihale edilmiştir. Sözleşmede, tekelin işletilmesi için bir Türk anonim şirketin kurulması öngörülmektedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu'nun 23 Ocak 1927 tarihli kararı ile hükümeti temsilen Maliye Vekili Abdülhalik Bey, İbrahim Beyzade Lütfü Bey ve ortakları, merkezi Paris'te bulunan üç Fransız şirketi tarafından bir tekel şirketi kurulmuştur. Maliye Bakanlığı'nın %50 oranında sermaye payına sahip olduğu şirketin çeşitli dönemlerdeki idare meclis üyeleri arasında çok sayıda milletvekili ve bürokrat bulunmaktadır (Ökçün, 1971a: 58, 59). Tekel hakkı devlete ait olan her çeşit revolver ve av fişekleri, av havanı, kapsül, plastyanın üretim tekelinin işletilmesi, 2 Haziran 1926'da imzalanan işletme sözleşmesiyle Hükümet ile İbrahim Beyzade Lütfü Bey ve ortaklarına ihale edilmiştir. Revolver ve Av Fişekleri T.A.Ş. ilgili sözleşmenin 3. maddesi uyarınca tekelin işletilmesi amacıyla kurulmuştur. Barut tekelinin işletilmesi için kurulan şirketin kurucularıyla bu şirketin kurucuları aynıdır ve idare meclis üyeleri de çoğunlukla aynı isimlerden oluşmaktadır (Ökçün, 1971a: 60). Monopol uygulamalarına yönelik politikalar kapsamında limanların da devletin imtiyaz tanıdığı şirketler eliyle işletilmesi sağlanmıştır. 1925 tarih ve 618 sayılı kanun ile hükümet limanların idaresine yönelik tüm işlerde yetkili kılınmış (RG, 20.04.1341: 95) ve bu dönemde İstanbul, İzmir, Trabzon ve Mersin limanlarının işletilmesi devlet tekeline geçmiş, daha sonra bu tekel hakkı 4 limanda da yeni kurulan anonim şirketlere devredilmiştir (Boratav, 2006: 48).

1923-1929 dönemi iktisat politikalarının önde gelen uygulamalarından biri de dönemin bankacılık faaliyetleridir. Bu dönemde, devlete ait olan ve

iktidara yakın çevrelerce bankalar kurulmuştur. Dönem başında İş Bankası'nın kurulması, söz konusu dönem boyunca devletin iktisat politikasını sembolize eden önemli bir gelişmedir (Ahmad, 1993: 96). Türkiye İktisat Kongresi'nde tüccarları temsil eden grubun talepleri doğrultusunda 1924'te İş Bankası kurulmuştur. Özel hukuk hükümlerine bağlı bir anonim şirket statüsüyle kurulmakla birlikte bir taraftan sermayesinin sağlanma şekli diğer taraftan kurucu ve yönetim kadrosunun kompozisyonu ve bankaya verilen görevler, İş Bankası'na sözde özel bir kurum (Hale, 1980: 101), bir yarı kamusal banka görünümü vermektedir (Kocabaşoğlu, 2001: 29). Bu yapısı bankanın, kuruluşunun ilk aşamalarından itibaren devlet imkan ve garantilerini almasını sağlamıştır (Aydemir, 2011: 452). İş Bankası'nın toplam sermayesi 1 milyon liradır (İstatistik Yıllığı, 1929: 165). Bankaya ilk sermaye katılımı Kurtuluş Savaşı sırasında Hindistan alt kıtasındaki Müslümanlarca Mustafa Kemal'e gönderilen paranın harcanmayan kısmından sağlanmıştır (Kocabaşoğlu, 2001: 4). Ancak, Mustafa Kemal'in bankaya parasal katkısı 250.000 lira ile sınırlı değildir. Mustafa Kemal, 26 Ağustos 1924 tarihinde bankadaki 2 numaralı hesabına ayrıca 207.400 lira yatırmış ve toplamda İş Bankası'nın sermayesinin yaklaşık %45'i Mustafa Kemal tarafından sağlanmıştır (Kocabaşoğlu, 2001: 5). Toplam sermayenin kalan %55'lik kısmı ise bankanın kurucuları ve diğer sermayedarları tarafından karşılanmış ve 1926 yılında kuruluş sermayesinin tamamı ödenmiştir. 1927 yılında İtibar-i Milli Bankası'nın İş Bankası'na katılması sağlanmış ve böylelikle bankanın sermayesi 4 milyon liraya çıkarılmıştır (BCA, 1927: 24.34.6). Banka Mustafa Kemal'in himayesinde, mübadele imar ve iskân vekilliği görevinden istifa edip banka yönetimine gelen Celal Bayar tarafından kurulmuştur. Bankanın kurucu listesi 36 kişiden oluşmaktadır ve kurucular arasında milletvekili olanların sayısı 13'tür (Keyder, 1987: 106). Bu isimlerin tamamı ilk senelerde bankanın yönetim kurulunda yer almıştır. Kurucular arasında milletvekilleri dışında kalanları ise eşraf, tüccar ve sanayiciler oluşturmaktadır. Bankanın idare heyeti başkanlığına Siirt milletvekili Mahmut Soydan getirilmiştir. Kurucular arasında bulunan, çeşitli illerin milletvekillerinden oluşan önemli siyasal aktörlerden bazıları ise Fuat Bolca, Şakir Kınacıoğlu ve Salih Bozok'tur (Kocabaşoğlu, 2001: 51, 52).

Bankanın 76 maddeden oluşan tüzüğü'nün 2. maddesinde, bankanın amaçları arasında (i) tüm banka işlemlerini yapmak, (ii) tarımsal ve sınai faaliyetler ile madencilik ve bayındırlık faaliyetlerinde bulunmak, (iii) çeşitli eşyanın, araç ve gereçlerin üretimi veya temini için şirketler kurmak, bu alanlarda faaliyette bulunan şirketlere katılmak, (iv) çeşitli sınai ve ticari faaliyetleri gerek kendi ad ve hesabına, gerekse yerli ve yabancı kuruluşlarla ortaklaşa veya bu kuruluşlar ad ve hesabına üstlenmek ve uygulamak gibi görevler

yer almaktadır. İkinci maddede ayrıca, belirtilen faaliyet alanlarının kısıtlayıcı olmadığı da hükme bağlanmıştır. Ayrıca sözleşmenin 2. maddesi, bir bölümü kuruluştan hemen sonra yapılan eklemelerle genişletilmiş; sigortacılık, taşımacılık, ihracat, turizm ve enerji üretimi ile dağıtım da faaliyet alanı içine alınarak bankaya geniş bir girişimcilik ve faaliyet alanı açılmıştır (Kocabaşoğlu, 2001: 30). Bankaya pek çok imtiyaz sağlanmıştır. İtibar-ı Milli Bankası'nın bünyesine katılmasıyla birlikte bankanın bankacılıktaki özel yetkileri İş Bankası'na geçmiştir (Akalın, 2010: 132). Bu özel yetkiler kapsamında 1927-1928 yıllarında temettü üzerinden kazanç vergisi alınmamıştır. Oysa birleşmeden önce bankanın kazanç vergisi ödemesi 1925'te 174, 1926'da ise 450 kuruştur (Kocabaşoğlu, 2001: 56). Bankanın elde ettiği imtiyazlardan bir diğeri hükümetin, ispirto ve ispirtolu içkiler tekelinin işletme hakkını, 1926 tarihli bir anlaşma ile Naçelna Organizaçya Şirketi ve İş Bankası'nın kurdukları İspirto ve Meşrubatı Küuliye İnhisarı İşletme T.A.Ş.'ye devretmesidir (Tekeli ve İlkin, 1982: 205). Ayrıca sağlanan imtiyazlar ile İş Bankası; Zonguldak kömürlerinin işletilmesi, şeker sanayiinin kurulması, dokuma sanayiinin geliştirilmesi gibi önemli roller üstlenmiştir (Tekeli ve İlkin, 1997:189). Öte yandan devletle kurduğu ilişkiler ile sağladığı imtiyazlar, bankanın mevduatlarının artırılmasına da katkı sağlamıştır. Banka 1924 yılında önemli bölümü hükümete ait olan 2.4 milyon lira mevduata sahiptir (Aydemir, 2011: 454). İş Bankası'nın toplam mevduatı 1925'te %233.3, 1926'da %77.5, 1927'de %103.5 ve 1928'de %19.3 oranında artış göstermiştir (İstatistik Yıllığı, 1929: 165).

Bu dönemde kurulan bir diğer önemli banka, Sanayi ve Maadin Bankası'dır. Söz konusu banka, yeni rejimin kurulmasını takip eden süreçte sanayi ve maden hayatına müdahale amacıyla devletin kurduğu ilk kuruluş olma niteliği taşımaktadır. Türkiye İktisat Kongresi'nde sanayi grubu temsilcilerinin önemli taleplerinden biri, ülkedeki mevcut imtiyazlı ve özel bankaların katılımıyla yüksek sermayeli bir sanayi bankası kurulmasıdır. Kongre sonrası sanayinin bir banka ile desteklenmesi amacıyla Ticaret Vekaleti'ne bağlı, anonim şirket statüsüyle Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur (RG, 23.04.1341: 96). Kurulduğu yıl ödenmiş sermayesi 1.313.441 Türk Lirası (İstatistik Yıllığı, 1929: 167) olan bankanın kuruluş amacı bankanın kuruluş kanununda, madencilik ve sanayi işletmelerinin kurulmasını sağlamak, bu kuruluşlara kredi vermek ve iştirak etmek şeklinde ifade edilmiştir. Bankanın İdare Meclisi; Ticaret Vekaleti Maadin Müdürü Abdullah Hüsrev Bey, Maliye Müfettişi İhsan Bey, İstanbul Ticaret Odası İstihbarat Kısmi Müdürü Ali Sami Bey, İzmir Harbiye Reisi Muavini Selahattin Nevzat Bey ve İzmirli Emin Efendi'den oluşturulurken, bankanın genel müdür yardımcılığına Ticaret ve İskan Vekaleti Sanayi ve Me-sai Müdürü Hayrettin Bey getirilmiştir (BCA, 1925: 13.24.19). Banka, Osmanlı

döneminden kalan, daha çok askeri ihtiyaçların karşılanmasına yönelik sanayi alanındaki 4 kamu iktisadi işletmesi Beykoz Deri Kundura, Defterdar Yünlü Dokuma, Hereke Yünlü ve İpekli Dokuma ve Bakırköy Pamuklu Dokumayı devralmıştır (Akgüç, 1992: 25). Sanayi ve Maadin Bankası'nın sanayi maden işletmeleri ve iştiraklerinin sayısı 1928'e gelindiğinde 13'ü bulmuştur (Tekeli ve İlkin, 1997: 191). Bankanın, iştiraklerindeki sermaye payı %10 ile %30 arasında değişen oranlara sahiptir (Akgüç, 1992: 25). 1925 yılında bankaya, İzmir limanında yükleme ve boşaltma işlemleri yapan vapurlara tatlı su dağıtım tekeli, İş Bankası ve Türkiye Seyr-i Sefain İdaresi ile birlikte verilmiştir (BCA, 1925: 13.24.10). Bununla birlikte bankaya 1 yıl sonra Malatya Dermesih Deresi'nden elektrik üretim ve dağıtım imtiyazı tanınmış ve Ergani Bakır Madeni Şirketi'ndeki devlet hisseleri devredilmiştir (BCA, 1926: 19.29.19).

1927 yılında, 1923-1929 döneminin ikinci devlet bankası olan, ülkedeki imar işlerini üstlenmiş "Emlak Eytam Bankası" kurulmuştur. Bu tarihe kadar inşaat işleri için kredi vererek ihtisaslaşmış bir bankanın varlığından söz etmek mümkün değildir. Emlak ve Eytam Bankası, ülkedeki ilk önemli ipotek bankası olma özelliğini taşımaktadır (Tekeli ve İlkin, 1997: 192). Bankanın kuruluş sermayesi 20 milyon liradır (İstatistik Yıllığı, 1929: 170). Bu sermayenin yarısının devlete ait gayrimenkul ve arsaların bankaya devriyle sağlanması kararlaştırılmış, bu çerçevede 1920'lerin sonuna dek hazine emlağının 4.2 milyon liralık kısmı banka sermayesine dönüştürülmüştür (Tekeli, 2012: 53). Maliye Vekaleti'nin sermayesine %50 oranında ortak olduğu bankanın yapacağı tüm işlemlerin denetiminden Maliye Vekaleti sorumludur (RG, 03.06.1926: 389). Kuruluş tarihinden hemen sonra Ankara'da ve İzmir'de çalışmalarına başlayan bankanın 1928'de İstanbul'da, 1934'te Bursa'da şubesi açılmıştır. Ancak banka ülke genelindeki ihtiyaçları karşılamak için kurulduysa da kuruluşunun ilk yıllarında kredi kaynaklarının önemli bölümü Ankara'nın imarı için ayrılmış, şehirdeki kamu yapıları ve konutları banka tarafından geniş ölçüde kredilendirilmiştir (Tekeli, 2012: 54). 1928-1937 arası dönemde bankanın Ankara'nın imarı için 10 milyon liralık yardımı bulunmaktadır. 1926'yı takip eden 11 yılda Ankara'da inşa edilen binaların %42.1'i inşaatları aşamasında, %42.7'si inşaat aşamasının bitmesinin ardından bankadan faydalanmıştır (CHP: On Beşinci Yıl Kitabı, 1938: 521). Aynı zamanda bu dönemde milli iktisat anlayışı çerçevesinde devletin teşvik ve desteğiyle çok sayıda yerel banka kurulmuştur. 1923-1929 döneminde kurulmuş olan ana ihtisas bankalarının uzantısı olarak kurulan bu bankalardan yalnızca birinin kurucu, idare meclisi üyeleri ve hissedarları arasında yabancılar bulunmaktadır (Ökçün, 1971a: 98).



Tüm bu uygulamalara bakıldığında, bu dönemin iktisat politikasını milli iktisat anlayışı doğrultusunda, devlet öncülüğünde müdahaleci ve korumacı bir model şeklinde tanımlamak mümkün görünmektedir.

## Sonuç

Bu çalışmada, Türkiye İktisat Kongresi ve 1923-1929 döneminde kongrede alınan kararlar doğrultusunda tesis edilen uygulamalar ele alınarak kongrenin ve çalışmanın kapsamına giren dönemdeki iktisadi politikaların niteliğine dair bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Elde edilen bulgular ışığında ulaşılan sonuç, kongrenin ve erken cumhuriyetin 1923-1929 dönemi iktisat politikalarının liberal bir nitelik göstermediğidir.

Bu çalışmada öncelikle, Osmanlı'nın son döneminde yükselen milli iktisat anlayışının, erken cumhuriyet döneminde de benimsendiği görülmüştür. Bu anlayışın etkilerini, Türkiye İktisat Kongresi öncesi hazırlanan ve kongre gündemini belirleyen raporlar, kongrede alınan kararlar ve kongre sonrası uygulanan politikalarda görmek mümkündür. Bu sürekliliğin tespiti, 1923-1929 dönemindeki iktisat politikalarının karakterini anlamak açısından son derece önemlidir. Zira bu dönemde temel amaç, milli iktisat anlayışı rehberliğinde bir iktisadi yapı tesis etmektir ve ekonomide devlet müdahalesi ve bu kapsamdaki uygulamalar böyle bir yapının organizasyonu için bir gerekliliktir.

Kongre öncesinde Milli Türk Ticaret Birliği tarafından hazırlanan ve kongre kararlarında etkili olduğu bilinen rapor, milli iktisat anlayışının izlerini taşımaktadır. Kongrenin toplanmasıyla başlayan dönemden 1929'a uzanan süreç, bu anlayış çerçevesinde oluşturulan uygulamalara sahne olmuştur. Yabancı sermayeye yönelik politikalar kapsamında Haydarpaşa-Ankara, Eskişehir-Konya ve Arifiye-Adapazarı demiryolu hatları ile Mersin-Tarsus-Adana hatları devletleştirilmiş ve devlet öncülüğünde yeni demiryolları inşa edilmiştir. Kabotaj Kanunu'yla deniz ulaşımı yapma hakkı yabancı sermayeye yasaklanmıştır. 1925 yılına gelindiğinde Tütün Rejisinin devletleştirilmesiyle Türkiye topraklarında tütün alım satımını ilgilendiren düzenlemeleri yapma yetkisi hükümete verilmiştir.

Yine milli iktisat anlayışına uygun olarak kongrede alınan kararları içeren belgelerde devlete birincil derecede görev ve sorumluluk atfeden ve hemen hemen her alanda devlet müdahalesini öngören taleplerin ağırlığı dikkat çekmektedir. Piyasaların devlet eliyle yaratılması ve düzenlenmesi talep edilmektedir. Bu talepler çerçevesinde 1929'a uzanan süreçte, bu anlayış ekseninde oluşturulan iktisadi politikalar uygulama alanı bulmuştur. Sanayileşme

politikası kapsamında, sanayileşmenin devlet eliyle tesis edildiği yasal düzenlemeler hayata geçirilmiş, Teşvik-i Sanayi Kanunu'yla yerli sanayiye kapsamlı ayrıcalıklar tanınmıştır. Monopol uygulamaları kapsamında da devlet tekelinde olan iktisadi faaliyetler imtiyazlı şirketlere devredilerek devlet eliyle imtiyazlı tekeller yaratılması sağlanmıştır. Bu dönemde kibrit, ispiro ve alkollü içkiler, patlayıcı maddeler ile revolver ve av fişekleri, av havanı, kapsül, plastoryanın tekel hakları imtiyazlı şirketlere verilmiştir. Öte yandan İstanbul, İzmir, Trabzon ve Mersin limanlarının işletilmesi 1925 yılında devlet tekeline geçtikten sonra bu hak her 4 limanda da yeni kurulmuş olan anonim şirketlere devredilmiştir. Bankacılık faaliyetleri kapsamında da dönemin iktisadi zihniyetine uygun olarak devlete ait olan ya da yönetici kadroya yakın çevrelerce pek çok imtiyaza sahip ana ihtisas bankaları ve devlet desteğiyle kurulmuş, yalnızca birinin kurucu, idare meclisi üyeleri ve hissedarları arasında yabancıların olduğu çok sayıda yerel banka faaliyete geçmiştir.

Ayrıca kongre öncesi yapılan hazırlıklarda otarşi anlayışına yapılan vurgu göze çarpmaktadır. Bu durum, ekonomide milli iktisat anlayışına uygun bir yapıyı hâkim kılmamanın otarşik bir düzeni beraberinde getirmesinin bir sonucudur. Himayeci bir gümrük politikası, her alanda sanayileşme ve sanayinin teşvik edilmesine yönelik uygulamalar otarşik bir iktisadi yapının temel unsurlarını oluşturmakta, böyle bir iktisadi düzenin tesis edilmesi de devlet müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Kongre öncesi hazırlanan raporlarda sınai üretimin ve sanayileşmenin hızının artırabilmesi için gerekli teşvik ve desteklerin verilmesinin önerilmesi, Lozan'ın gümrük tarifeleriyle ilgili kısıtına karşın korumacı bir tarife uygulanması yönündeki çalışmaların 1925'ten itibaren başlaması ve 1929 itibarıyla himayeci bir tarifenin düzenlenmesi, iç piyasanın oluşturulmasında demiryolu ve karayollarının yapımına ağırlık verilmesi gibi uygulamalar bu dönemde öne çıkmaktadır. Öte yandan kongre açılışında İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt yaptığı konuşmada, ülkenin kendi kendine yeterli bir yapıda olmasını sağlayacak politika önerilerini sıralamıştır.

Bu bilgiler ışığında, Türkiye İktisat Kongresi ve kongre sonrası dönemde uygulanan iktisat politikalarının liberal bir niteliğe sahip olduğunu ifade etmek güçleşmektedir. Buradan hareketle 1930'la başlayan, devletin ekonomik faaliyetlerdeki hâkimiyet sahasının genişlediği döneme ait politikaların, 1923-1929 arasında uygulanan liberal politikaların başarısızlığı sonucunda tesis edilmediği, erken cumhuriyetin bu çalışmaya konu olan döneminde uygulama alanı bulan iktisat politikalarının, devletçilik döneminin katı müdahaleci politikalarına geçişi sağlayan nitelikte bir karakter gösterdiği söylenebilir.

## Kaynakça

### Arşiv

Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA)

BCA, 18.01.1925, 30.18.1.1., 12.69.15.

BCA, 15.04.1925, 30.18.1.1., 13.24.10.

BCA, 29.04.1925, 30.18.1.1., 13.24.19

BCA, 09.05.1926, 30.18.1.1., 19.29.19.

BCA, 01.06.1926, 30.18.1.1., 19.35.15.

BCA, 25.08.1926, 30.18.1.1.1., 20.54.16.

BCA, 25.05.1927, 30.18.1.1., 24.34.6.

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi*

*TBMM Zabıt Ceridesi*, 05.02.1923, Cilt: 27.

### Resmi Yayınlar

Cumhuriyet Halk Partisi (1938), *On Beşinci Yıl Kitabı*, Ankara.

Devlet İstatistik Enstitüsü. (2014). *İstatistikî Göstergeler 1923-2013*. Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.

*Resmi Gazete*, 20.04.1341, Sayı: 95.

*Resmi Gazete*, 20.04.1341, Sayı: 96.

*Resmi Gazete*, 24.05.1924, Sayı: 71.

*Resmi Gazete*, 02.03.1925, Sayı: 86.

*Resmi Gazete*, 18.02.1926, Sayı: 301.

*Resmi Gazete*, 29.04.1926, Sayı: 359.

*Resmi Gazete*, 03.06.1926, Sayı: 389.

*Resmi Gazete*, 15.06.1927: Sayı: 608.

T.C. Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü. (1929). *İstatistik Yıllığı 1929*. C. 2. Cumhuriyet Matbaası.

### Telif ve İnceleme Eserler

Ahmad, F. (1993). *The Making of Modern Turkey*. London: Routledge.

Akalın, G. (2010). *Cumhuriyet Dönemi Ekonomi-Politik Tarihinin Liberal Yorumu*. Ankara: Orion Kitabevi.

Akgüç, Ö. (1992). *100 Soruda Türkiye'de Bankacılık*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Atatürk Araştırma Merkezi. (2006). *Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri IV*. Ankara.

Aydemir, Ş.S. (2011). *İkinci Adam: 1884-1938 1. Cilt*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Blaisdell, D.C. (1929). *European Financial Control in The Ottoman Empire: A Study of the Establishment, Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*. New York: Columbia University Press.

Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Boratav, K. (2011). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Buğra, A. (1994). *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*. Albany: State University of New York Press.
- Çavdar, T. (2003). *Türkiye Ekonomisinin Tarihi: 1900-1960*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Eldem, V. (1994). *Harp ve Mütareke Yıllarından Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomisi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Finefrock, M. (1981). Laissez-Faire: The 1923 Izmir Economic Congress and Early Turkish Developmental Policy in Political Perspective, *Middle Eastern Studies*. 17:3, 375-392.
- Hale, W. (1980). Ideology and Economic Development in Turkey 1930-1945, *British Society for Middle Eastern Studies*, Vol: 7, No: 2.
- İnan, A. (2020). *İzmir İktisat Kongresi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Kazgan, G. (2006). *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keyder, Ç. (1987). *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*. London: Verso.
- Kocabaşoğlu, U. (2001). *Türkiye İş Bankası Tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Kurmuş, O. (1978). 1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 1978 Özel Sayısı.
- Ökçün, G. (1971a). *1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ökçün, G. (1971b). *Türkiye İktisat Kongresi 1923 İzmir: Haberler-Belgeler-Yorumlar*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ökçün, G. (1975). Teşvik-i sanayi kanun-ı muvakkatı, 1913. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 30:1, 25-44.
- Pamuk, Ş. (2018). *Economic Development of Turkey Since 1820*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1997). *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konutun Öyküsü (1923-1980)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1982). *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
- Tezel, Y.S. (1982). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. Ankara: Yurt Yayıncılık.
- Toprak, Z. (1995a). *İttihat- Terakki ve Devletçilik*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toprak, Z. (1995b). *Milli İktisat-Milli Burjuvazi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Yenal, O. (2010). *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Quataert, D. (2017). *Osmanlı Devleti'nde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş: 1881-1908*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Zürcher, E.J. (2017). *Turkey: A Modern History*. London & New York: I.B. Tauris.