

1932 VE 1933 YILLARINDA ÇIKARILAN DENİZ NAKLİYATI KANUNLARI

Serkan TUNA*

1932 ve 1933 yılları, dünya ekonomik krizi ortamında Türkiye ekonomisi adına kapsamlı kararların alındığı önemli bir noktayı temsil etmektedir. 1931 CHF Kurultayı'nda kabul edilen devletçilik ilkesi** bu kararların “teorik” temelini meydana getirirken, ortaya çıkan uygulamalar bürokrasi içindeki farklı eğilimleri de belirginleştirmektedir. Bu bağlamda çıkarılan yasalardan birisi de deniz nakliyatıyla ilgilidir. Türkiye sahillerindeki deniz nakliyatı işinin tekel kapsamına alınmasını öngören bu yasa, gerek kabul ediliş süreci ve getirdiği yenilikler, gerekse yarattığı tepkiler bakımından önemli bir ekonomik süreci yansıtmaktadır. Bu makalemiz kapsamında, 1932 yılında çıkarılan ve 1933 yılında değişikliğe uğrayan deniz nakliyatı konusundaki yasal gelişim ele alınacak ve bu sürecin bürokrasi ve özel sermaye nezdindeki yansımaları araştırılacaktır.

1932 Tarihli Kanunun Kabul Ediliş Süreci

1932 Temmuz'unda çıkarılan 2068 sayılı Türkiye iskele ve limanları arasındaki posta seferleri hizmetinin devlet idaresine, bir başka deyişle devlet

* Dr. İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü.

** Bu kurultayda kabul edilen devletçilik ilkesi sınırları net olmayan bir tanım içermektedir. Fırkanın temel nitelikleri arasında sayılan devletçilik ilkesi: “Ferdî mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber, mümkün olduğu kadar az zaman içinde milleti refaha ve memleketi mamuriyete erdirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde –bilhassa iktisadi sahada- Devleti fiilen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır.” şeklinde tarif edilmekteydi, bkz., CHF Nizamname ve Programı 1931, Ankara: TBMM Matbaası, 1931, s.31. Programın “İktisat” başlıklı bölümünde yer alan bir maddede ise: “Kara, deniz, hava nakliyeciliğinin tanzim ve inkişafına çalışacağız.” denilerek deniz nakliyeciliği alanında yeni düzenlemelere gidileceğinin işaretleri verilmiştir, bkz., s.34. Görüldüğü gibi, açıklanan devletçilik ilkesi devletin işletmeci kimliğiyle ekonomiye katılımını öngörmekle beraber bunun sınırları konusunda kesin bir tanımlama getirmemektedir. Deniz nakliyatı konusundaki düzenleme çabalarını da bu kapsam altında değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla, sınırlama konusunda uygulamalar belirleyici rol oynayacaktır.

tekeline verilmesini öngören kanunun kabul ediliş sürecinde kayda değer bazı noktalar göze çarpmaktadır. Kanunu genel açıdan devletçilik ilkesiyle ve aynı dönemde kabul edilen diğer kanunlardaki genel bakış açısıyla bağlantılandırmak olanaklıdır. Mikro açıdan baktığımızda ise, denizcilik alanında yaşanan ve çoğunca olumsuz sonuçlar yarattığı ifade edilen rekabetin ve Seyrisefain idaresine getirilen eleştirilerin payı bulunduğu görülmektedir. 22.05.1932 tarihli kanun gerekçesinde ifade edildiğine göre, Lozan Antlaşması'nın imzalanmasından sonra gerek Seyrisefain idaresi, gerekse armatörlerin çabaları ve hükümetin desteği sonucunda gemi sayısında büyük artış olmuş, hatta bunların toplamı ihtiyacın üzerine çıkmıştır. Bu fazlalığın yanına dünya ekonomik krizi nedeniyle yaşanan sıkıntılar da eklenince denizcilik alanında yaşanan rekabet sonucu ortaya çıkan fiyat indirimleri yıkıcı bir boyut almıştır. Bunun dışında, Seyrisefain idaresi yaptığı harcamaları karşılayacak dengeli bir bütçe düzenine sahip olamadığından her sene açık veren bir mali yapıyı sürdürülmüştür.¹

Yine kanun tasarısında belirtildiği kadarıyla, yabancı ülkelerdeki örneklerden yola çıkılarak bu rekabetin birtakım yasal düzenlemelerle daimi olarak ortadan kaldırılamayacağı anlaşılmış ve Seyrisefain idaresi borçlarının kapatılmasının ise gelir imkanlarını kısa sürede çoğaltma şansı bulunmadığından olanaklı olmadığı sonucuna varılmıştır. İşte bu sebeplerden dolayı, bir anonim şirket kurularak sahillerdeki posta seferleri hizmetinin tekel altına alınması öngörülmüştür.²

Hazırlanan tasarının encümenlere gidiş sürecinde yaşananlara baktığımızda ilginç bazı noktalarla karşılaşmaktayız. Tasarının meclise sunulmasından birkaç gün önce çıkan bir haberden deniz nakliyatı işinin tekel altına alınmakta olduğu ve bunun için 2.5 milyon lira sermayeli bir şirket kurulmasının düşünüldüğü ortaya çıkınca, özel sermaye sahiplerinin bu yönetime itirazı söz konusu olmuştur. Tekel yönteminin sakıncalı olması noktasından yola çıkan vapurcular heyeti, bu görüşlerini dile getirmek amacıyla Ankara'ya gitmişlerdir.³ Tekel yöntemine ilişkin karşı çıkışlarını: "İktisat Vekaletince hazırlanan layihayı ticareti bahriyemiz için muzır görmekteyiz. Bu layihaya

¹ TBMM ZC, Devre IV, Cilt 9, İnikat 81'e ek, Sıra No:271, s.1. Cumhuriyet gazetesinde çıkan bir haberde de, denizcilik alanında yaşanan olumsuz rekabete değinilmekte ve vapurcuların bu yıkıcı rekabete son verme kararı aldıkları aktarılmaktadır, bkz., Cumhuriyet, "Milli vapurcular", 16 Mayıs 1932, s.2. Rekabetin olumsuzluğu hakkında ayrıca bkz., Ahmet Şükrü, "Deniz Nakliyatı", Milliyet, 2 Temmuz 1932, s.1. Seyrisefain idaresinin durumuna değinen bir haber için bkz., Akşam, "Vapurculuk inhisarı", 24 Mayıs 1932, s.2. Seyrisefain idaresinin 1932 yılı bütçesinin görüşüldüğü meclis toplantısında da bu sorunlar gündeme getirilmiş ve çeşitli milletvekillerince idarenin verimsizliği üzerinde odaklanan eleştiriler getirilmiştir, bkz., TBMM ZC, Devre IV, Cilt 8, Ankara: TBMM Matbaası, 1932, s.385-405.

² TBMM ZC, Devre IV, Cilt 9, İnikat 81'e ek, Sıra No:271, s.1.

³ Cumhuriyet, "Yolcu vapurları için yeni layiha", 18 Mayıs 1932, s.1. "Vapurcular heyetinin Ankara'da temasları", 19 Mayıs 1932, s.1-2.

Seyrisefainin beceriksizliği sebebiyet vermiştir.”⁴ sözleriyle dile getiren üyelere karşı dönemin İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey tarafından haklarının gözetileceği konusunda güvence verilecek, ancak tekel kanununun çıkması ihtimali üzerine vapurcular Ankara’ya yeni bir heyet göndermeye karar verecektir.⁵

Yaşanan gelişmelerin etkisiyle, posta vapurculuğunun tekel altına alınıp alınmaması kararının kesinleştirilmesine karar verilmiş ve bu amaçla fırka heyeti tarafından içinde Celal Bey’in de (Bayar) yer aldığı 16 kişilik bir komisyon kurulmuştur. Hem milli vapurcuları, hem de İktisat Vekili’ni dinleyen komisyonda konu uzun tartışmalara konu olmuş, Celal Bey’in de bulunduğu altı kişi tekel yöntemine karşı çıkmış ancak sonuçta hükümete bağlı şekilde çalışacak Türk Vapurculuğu İşletme Müdüriyeti Umumiyesi adıyla özerk bütçeli bir dairenin kurulması ve özel kesimin elindeki vapurların gerçek kıymetleri üzerinden satın alınması kararı çıkmıştır.⁶ Ayrıca komisyon içinde: “...vapurcuların taşıdıkları insanları hiç düşünmedikleri, yolcuların esbabı istirahatlerini temin etmedikleri, fenni şeraite riayet olunmadığı...”⁷ görüşü ileri sürülerek bir anlamda tasarının gerekçesi ve haklılığı vurgulanmıştır.

Komisyon içinde alınan bu kararlarla bağlantılı şekilde encümenlerde incelenecek olan yasa tasarısı üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak yasal süreç tamamlanacaktır. Bu çerçevede, anonim şirket kurulması fikrinden

⁴ Cumhuriyet, “Ankara’ya Giden vapurcular”, 20 Mayıs 1932, s.1, 4.

⁵ Cumhuriyet, “Yolcu vapurları layihası Meclise sevk edildi”, 24 Mayıs 1932, s.3. “Vapurcular yeniden bir heyet gönderiyorlar”, 29 Mayıs 1932, s.2.

⁶ Cumhuriyet, “İnhisar yapılmalı mı?”, 22 Haziran 1932, s.1. “Yolcu vapurları inhisarı”, 24 Haziran 1932, s.1. “Vapurculuk inhisar şirketi”, 27 Haziran 1932, s.2. “Deniz nakliyatı işini hükümet idare edecek”, 1 Temmuz 1932, s.1-2. Ayrıca bkz., Akşam, “Vapurculuk”, 22 Haziran 1932, s.1. Milliyet, “Deniz nakliyatı Meselesi Fırkada Görüldü”, 1 Temmuz 1932, s.1, 6.

⁷ Cumhuriyet, “Deniz nakliyatı işini hükümet idare edecek”, 1 Temmuz 1932, s.1-2. Cumhuriyet gazetesinin 1 Temmuz 1932 tarihli sayısında yazan Yunus Nadi, deniz nakliyatı işinin tekel şeklinde olmamasını doğru bulan bir görüş sergilemekteydi, bkz., Yunus Nadi, “Deniz nakliyeciliğinde tebellür eden fikir”, 1 Temmuz 1932, s.1, 3. 2 Temmuz 1932 tarihli bir haberde de, dünya ekonomik krizi sebebiyle vapur fiyatlarının çok düştüğü bu nedenle çıkarılması muhtemel yeni yasayla özel gemi sahiplerinin mağdur olmamasına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmekteydi, bkz., Cumhuriyet, “Tazmin ve Tatmin”, 2 Temmuz 1932, s.1. Milliyet gazetesinde yazan Ahmet Şükrü ise, İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey tarafından hazırlanan anonim şirket aracılığıyla deniz nakliyatı yapma yöntemini, tekel uygulaması ile özel teşebbüsü birlikte kapsamı açısından olumsuzlamaktaydı. Ne var ki, yazara göre vapurcuların anlamsız itirazları sonucunda bu hak da ortadan kalkmış ve tam bir tekel sistemi getirilmişti. Ahmet Şükrü Bey bu fikrini: “Şunu söylemeliyiz ki fırka grubu vapurcuların bu anlamsız ısrarı karşısında yapılabilecek olan yegane şeyi yaptı: Deniz nakliyatını münhasıran hükümete terketti.” sözleriyle açıklarken, bu sonucun aslında vapurcular açısından olduğu kadar, hükümet açısından da çok olumlu bir konum meydana getirmediğini ve artık yapılabilecek noktanın vapurlara kıymet belirlenirken olabildiğince özel sermayedarların mağdur edilmemesi olduğunu kaydetmekteydi, bkz., Ahmet Şükrü, “Deniz Nakliyatı”, Milliyet, 2 Temmuz 1932, s.1.

vazgeçilmesi kararlaştırılarak posta, telgraf ve demiryolları idaresinin yeni kurulacak bir Nakliyat Vekaleti altında birleştirilmesi gündeme gelmiş, ancak daha sonra yeni bir vekalet oluşturma düşüncesinden vazgeçilmiştir.⁸

Bu bağlamda, iktisat encümeni tarafından 06.07.1932 tarihinde incelenen hükümet tasarısından şirket kurulma kaydı çıkarılmış ve deniz nakliyatı işinin herhangi bir şirket kurulmadan devlet idaresine alınması uygun görülmüştür. Encümen mazbatasında açıklandığına göre, bu konuda yeni bir kanun tasarısının hazırlanmasını beklemek denizcilik işlerinde düzensizliğe ve ekonomik problemlere sebebiyet vereceğinden, eski tasarı üzerinde değişikliğe gidilerek hükümetin yeni tasarımı daha sonra hazırlaması yöntemi benimsenmiştir. Encümen bu değişikliğin dışında, devletin sefer yapmadığı veya yapmadığı yerlerde özel vapurların işleyebileceği hükmünü getirmiş, yeni kurulacak genel müdürlüğe ilişkin yasa tasarısının 1933 yılı sonuna kadar hükümet tarafından hazırlanacağını ve bu tarihe kadar Seyrisefain idaresinin görevli olacağını kabul etmiş ve tekel idaresi kapsamında özel vapurların satın alınması söz konusu olacağından buna ilişkin koşulları düzenlemiştir.⁹

Tasarımı 07.07.1932 tarihinde ele alan bütçe encümeni, geneli itibarıyla iktisat encümeninin görüşünü onaylamakla birlikte devletin sefer yapamayacağı limanlara özel vapurların işleyebileceğine yönelik kaydı:

“... bir taraftan Devlet idaresi teşkilat kanununun henüz yapılmış bulunmadığını ve diğer taraftan bu şerait altında bu kabil limanlara sefer tertip edecek hususi donatıcıların bulunmayacağını nazarı dikkate alarak bu işi icap ederse hususi gemi sahipleriyle bir anlaşma ile halletmek üzere Hükümetin mesuliyetine terkeylemeği münasip görmüş ve maddeyi tayyeylemiştir.”

Bütçe encümeni, ayrıca, vapur sahiplerinden gelen taleplerin de etkisiyle kanunun yürürlüğe girişini yayımlanmasından 61 gün sonraya bırakarak herhangi bir mağduriyetin oluşmasını engellemeye çalışmış ve bazı maddelerde küçük düzenlemeler yaparak tasarımı kabul etmiştir.¹⁰

Görüldüğü gibi, hükümet tarafından meclis gündemine 22.05.1932 tarihinde getirilen yasa tasarısı ancak 07.07.1932 tarihinde bütçe encümeninden geçebilmektedir. Hazırlanan denizcilik kanunu, gerekçesini deniz nakliyatı

⁸ Cumhuriyet, “Yeni bir vekalet”, 2 Temmuz 1932, s.1. “Nakliye vesaitinin Tevhidi”, 3 Temmuz 1932, s.4. “Deniz nakliyatının inhisarı”, 5 Temmuz 1932, s.3.

⁹ TBMM ZC, Devre IV, Cilt 9, İnikat 81’e ek, Sıra No:271, s.3-4, 6, 8, 10, 12, 14.

¹⁰ Aynı Ceride, s.5, 7, 9, 11, 13, 15. İktisat ve bütçe encümeni süreciyle ilgili gazete haberleri için bkz., Cumhuriyet, “Vapur inhisarı kanunu”, 6 Temmuz 1932, s.1-2. “Seyrisefainde Hazırlık”, 7 Temmuz 1932, s.2. Milliyet, “Deniz posta seferleri umum müdürlüğü”, 3 Temmuz 1932, s.1. “Vapurculuk layihası”, 5 Temmuz 1932, s.1. “Vapurculuk Layihası Bütçe Encümenine Verildi”, 6 Temmuz 1932, s.1, 5. “Vapurculuk Layihası”, 7 Temmuz 1932, s.1.

alanında yaşanan çeşitli sıkıntılardan almakla birlikte çözüm olarak sunulan tekel yöntemi özel sermaye içinde olduğu kadar bürokrasi içinde de muhalefete uğrayan bir yöntem görünümündedir. Vapurcuların itirazı üzerine şirket modeli bırakılsa da tekel uygulamasından vazgeçilmeyerek deniz nakliyatı işinde devlet idaresi ön plana çıkarılmaktadır. Bu değişikliğin, bir anonim şirket modeline dahi itirazları bulunan armatörlerin çok daha fazla tepkisini çekeceği açıktır. Dolayısıyla, 1932 tarihli kanun tasarısı, getirdiği tekel yöntemi nedeniyle üzerinde çok fazla mutabakatın olmadığı ve özel sermayenin karşı çıktığı bir görünüm sergilemektedir.

1932 Tarihli Kanunun İçeriği ve Tepkiler

Yukarıda aktarılan gelişmelerin ve yapılan encümen değişikliklerinin ardından ortaya çıkan yasa tasarısı, 09 Temmuz 1932 tarihinde “Türkiye iskele ve limanları arasında posta seferleri hizmetinin Devlet idaresine alınmasına dair kanun” tanımlamasıyla ve 2068 kanun numarasıyla kabul edilmiştir.¹¹

Toplam dokuz maddeden meydana gelen kanunun ilk maddesindeki: “Türkiye iskele ve limanları arasında muntazam posta seferleri yaparak yolcu eşya ve hayvan nakli işi Devlet idaresine alınmıştır.”¹² cümlesiyle tekelin açıklaması yapılmış ayrıca bu durumun istisnaları sayılmıştır. Buna göre, tekel hükmü genel şilepçiliğe, özel gemilerle yapılan hayvan nakliyatına, liman ve körfezlerdeki iç hat nakliyatına ve devletin düzenli sefer işletmediği iskele ve limanlar ile düzenli sefer yaptığı ve yapmadığı limanlar arasındaki her türlü nakliyata ilişkin durumları kapsayacaktır.¹³

İkinci maddede, posta seferleri hizmetini yürütecek olan genel müdürlüğe ait kanun tasarısının 1933 yılı sonuna kadar hazırlanacağı ve bu süreye kadar olan seferlerin İktisat Vekaleti'nin belirleyeceği çizgi dahilinde Seyrisefain Umum Müdürlüğü'nce yürütüleceği belirtilirken,¹⁴ diğer maddelerde özel kesimin elindeki vapurların alınmasına yönelik kayıtlar belirlenmekteydi. Düzenlemeye göre, satın alınacak vapurların uygun olup olmadıklarının değerlendirmesi yapıldıktan sonra: “..vapurların hali hazır kıymetleri İstanbul'daki İngiliz Loidi mühendisinin iştirakile ikisi İktisat Vekaleti, ikisi hususi vapur sahipleri tarafından müntehap beş kişilik bir ehli vukuf

¹¹ Düstur, Cilt 13, Teşrinisani 1931-Teşrinievvel 1932, Ankara: Başvekalet Matbaası, 1933, s.1225. Aynı tarihte, “Türk Gemi Kurtarma Anonim Şirketi teşkili hakkında kanun layihası” da kabul edilmiştir. Bu kanunla, hükümet İstanbul ve Çanakkale boğazlarında meydana gelebilecek gemi kurtarma işlerini tekel kapsamına alma hakkını elde etmiştir, bkz., s.1229-1231.

¹² Aynı Eser, s.1225.

¹³ Aynı Eser, s.1225.

¹⁴ Aynı Eser, s.1225-1226.

marifetile..."¹⁵ saptanacaktı. Bu değerlemelere itiraz edenlere İstanbul Birinci Ticaret Mahkemesi Reisinin hakemliğine müracaat hakkı tanındığı gibi hakemin vereceği kararı da uygun bulmayanlar için vapurlarını yurt dışına satma olanağı verilmekteydi. Diğer maddelerde de, gemi sahipleri, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki ay zarfında gemilerini satıp satmayacaklarını bir beyanname ile hükümete bildirmeğe mecbur tutulurken, halen Seyrisefain idaresi elinde bulunan tüm deniz araçları ile bu kanun gereğince satın alınacak gemilerin ortalama değerlerinin hisse senetleriyle temsil olunacağı, kanunun yayımlanmasından itibaren 61 gün sonra işlerlik kazanacağı vurgulanmakta ve İcra Vekilleri Heyeti uygulamaya yetkili kılınmaktaydı.¹⁶

Bir dizi tartışma ve değişikliğin ardından kabul edilen tekel kanunu, belirli bir uzlaşmayı sağlamak bir kenara beraberinde yeni tartışmaları getirecektir. Bu tartışmaları, kanunun kabul edilmesi sırasındaki meclis görüşmeleri yanında vapurcuların gösterdiği tepkiden de izlemek olanaklıdır. 09.07.1932 tarihli meclis oturumunda söz alan İzmir milletvekili Kitapçı Hüsnü Bey, çıkması öngörülen tekel kanunuyla daha önce gemi satın almış bulunan vatandaşların hukuki haklarının zedeleneceğini, gereken yerlere sık seferlerin yapılmasının mümkün olmayacağını ve millet hazinesine bir fedakarlık yükleneceğini ileri sürerek bu kanuna karşı çıkmıştır. Bu gerekçelerin içerisinde özellikle ilkini önemseyen milletvekiline göre, bu kanun ticaret filosunun gelişimini önemli ölçüde engelleyecektir. Bunun yanında, Seyrisefain idaresinin rekabet yüzünden değil yönetimindeki eksiklikler sebebiyle zarar ettiğini de düşünen Hüsnü Bey¹⁷: "...her ne cihetten olursa olsun inhisarlara lüzum yoktur. Vatandaşlar hukuku müktesebeden istifade etmelidirler."¹⁸ diyerek kanun tasarisına yönelik eleştirilerini somutlaştırmıştır.

Benzer şekilde, Kocaeli milletvekili Sırrı Bey de kanuna yönelik tepkilerini dile getirmekteydi. Gemi sayısındaki artışın eleştirilecek değil aksine girişimciliğin artması adına övülecek bir durum olduğunu kaydeden milletvekili, Seyrisefain idaresinin hiçbir zaman gereken gelişimi gösteremediğini, özel gemilerde varolan eksikliklerin hükümetin yapacağı düzenlemelerle ortadan kaldırılabileceğini vurgulamakta¹⁹ ve: "...bu kanunun kabulüne müsadif olacak gün, Türk denizciliğinin her sene hatırlayacağı matemli bir gün olacaktır."²⁰ değerlendirmesiyle tekel kanuna itiraz etmekteydi.

¹⁵ Aynı Eser, s.1226.

¹⁶ Aynı Eser, s.1226-1228.

¹⁷ TBMM ZC, Devre IV, Cilt 9, Ankara: TBMM Matbaası, 1932, s.523-524.

¹⁸ Aynı Eser, s.524.

¹⁹ Aynı Eser, s.525-526.

²⁰ Aynı Eser, s.526.

Ordu milletvekili Hamdi Bey ise, tasarıda şilepçiliğin kapsam dışına alınmasını devletin işleteceği gemilere yolcunun dışında başka bir şey kalmayacağı gerekçesiyle doğru bulmazken, hükümete hangi iskeleye gemi işleyeceği yetkisinin verilmesinin genel verimlilik açısından uygun olmadığını ve son olarak hükümetin armatörlerle anlaşacak olması sebebiyle onların vapurlarını satın almasının gereksiz bir masraf yaratacağını belirtmekte ve kanunun reddini istemekteydi.²¹

Bu eleştirilere karşılık, Trabzon milletvekili Raif Bey ile bütçe encümeni başkanı Hasan Fehmi Bey tasarının savunucuları arasında yer almaktadır. Raif Bey, gerek armatörlerin kendi aralarındaki, gerekse armatörlerle Seyrisefain idaresi arasındaki rekabetin yıkıcı boyutlara ulaştığını, bu nedenle bir çözüme kavuşturulması gerektiğini ileri sürmekte, ayrıca Seyrisefain idaresindeki olumsuz mali durumun da düzeltilmesi zorunluluğunu vurgulamaktadır. Seyrisefain idaresinin salt kötü yönetimden kaynaklanan sorunlar nedeniyle zarar etmediğini, yeni vapur alımının ve idarenin karlı olmayan hatlara sefer yapmaya mecbur tutulmasının ana etkenler olduğunu kaydeden Raif Bey'e göre, bu sonuçtan dolayı hayati önem taşıyan nakliye işlerini resmi sorumluluğu bulunmayan kişilere bırakmayı düşünmek yanlış olduğu kadar devletçilik kavramıyla da bağdaşmamaktadır.²² Bu bağlamda, Sırrı ve Hüsnü Bey'lerin aksine yeni yasayı tek çözüm yolu olarak görmekte ve kabulünü istemektedir:

“...gerek Seyrisefain borçlarından kurtarmak çarelerini bulmak ve gerekse devam eden rekabetin önüne geçmek için zannederim ki bu kabotajı devlet idaresi altına almaktan başka ameli ve fiili hiçbir çare yoktur....Bu kanun bütün ihtiyacımızı tatmin edecek vaziyettedir ve vatandaşlarımızın zarara uğramamaları için lazımgelen ahkamı da ihtiva etmektedir. Onun için Heyeti Celilenizden kabulünü rica ediyorum.”²³

Tasarının yeniden biçimlenmesinde rol oynayan bütçe encümeni başkanı Hasan Fehmi Bey de benzer düşüncelerden yola çıkarak tasarının yasalaşmasını istemektedir. Denizcilik işini kara taşımacılığında olduğu gibi bir kamu hizmeti olarak değerlendiren encümen başkanı, bu nedenle devletin vatandaşların hak ve menfaatlerini sağlamak şartıyla bu alanda aktif olarak çalışması gerektiği kanısındadır. Özellikle Hüsnü Bey tarafından tekel sistemine karşı yöneltilen eleştirileri, başta demiryolları olmak üzere kar eden çeşitli tekelleri örnek göstererek haksız olarak nitelerken, vatandaşların hakkının zedelendiği

²¹ Aynı Eser, s.523.

²² Aynı Eser, s.526-528.

²³ Aynı Eser, s.528.

fikirlerini de basit birer demagoji olarak değerlendirmektedir.²⁴ Raif Bey gibi, Seyrisefain idaresindeki açığı yeni gemilerin alınması ve İskenderiye seferi gibi yeni hatların açılmasına bağlayan Hasan Fehmi Bey, söylenenlerin aksine idareye diğer kurumlara yapılandırılan fazla bir nakdi yardım yapılmadığını da açıklamalarına eklemekte ve:

“...Türk sularında nakliyatın icrası amme hizmetidir ve bu amme hizmetini ifa eylemek te, Devletin vazifei esasiyesindedir. Devlet; ben bu amme hizmetini bizzat yapacağım dedikten sonra vatandaşın o sahadan çekilmesi tabiidir. Fakat çekilirken vatandaşın, hakkını veriyoruz.”²⁵ tespitiyle yasanın çıkması gerektiğine işaret etmektedir.

Meclis içindeki bu muhalefete karşın yasa tasarısının kabul edilmesinin hemen ardından yasanın uygulanma hazırlıklarına başlandığını görmekteyiz. Gazetelere yansıyan haberlerde, Seyrisefain idaresi genel müdürü Sadullah Bey’in (Güney) açıklamaları doğrultusunda idarenin yeniden düzenleneceği ifade edilmiş, kanunun uygulanmasına 11 Teşrinisani 1932 tarihinde başlanacağı, milli vapurcuların elinde 61 kadar vapurun, bulunduğu Seyrisefain yönetiminin bunlardan 12 tanesini satın almak istediği, ancak fiyatlar çok düşük olduğu için armatörlerin yabancılarla çeşitli temaslar yaptığı şeklinde bilgiler yer almıştır.²⁶

Kanunun içeriği ve yaşanan tartışma ortamı, deniz nakliyatı işinin tekel kapsamı altına alınmasının hem bürokrasi, hem de özel sermaye nezdinde rahatsızlık yarattığını göstermektedir. 1930’lu yılların dünya ekonomik krizinin yaşandığı bir dönem olduğunu hatırlarsak, gösterilen tepkinin boyutları biraz

²⁴ Aynı Eser, s.528-530.

²⁵ Aynı Eser, s.530.

²⁶ Bu haberler için bkz., Cumhuriyet, “Seyrisefain’de hazırlık”, 11 Temmuz 1932, s.2. “Devlet vapur nakliyatı”, 16 Temmuz 1932, s.2. “Devlet vapur postaları”, 27 Temmuz 1932, s.1, 6. “Devlet vapur seferleri”, 2 Ağustos 1932, s.2. Gazetenin 25 Ağustos 1932 tarihli sayısında çıkan bir haberde, vapurcuların yabancı şirketlerle anlaşma yolunda olduğu yönündeki haberlerin doğru olmadığına değinilmektedir, bkz., Cumhuriyet, “Hususi vapur Kumpanyaları”, 25 Ağustos 1932, s.2. Milliyet gazetesindeki haberler için bkz., Milliyet, “Hükümet posta vapurculuğu inhisarını nasıl işletecek?”, 11 Temmuz 1932, s.1, 4. “Posta Vapurculuğu”, 2 Ağustos 1932, s.1. “Posta Vapurculuğu”, 14 Ağustos 1932, s.1. “Posta vapurculuğu için her şey hazırlandı.”, 27 Ağustos 1932, s.1. Gazetenin 16 Ağustos 1932 tarihli sayısında yer alan konuşmasında özel vapurculardan İsmail Bey: “Bizim vapurlarımızın ekseriyesi şileptir. Yalnız Sür’at vapurumuz postadır. Buna 60 bin liraya yakın masraf ettik. Eğer verilecek kıymet bizi tatmin etmezse hariçte müşteri aramak veya onu da şilep gibi kullanmak icap edecektir; bunu o zaman düşüneceğiz” demektedir. 25 Ağustos 1932 tarihli sayıda da, Milli Vapurcular Birliği ikinci başkanı Mütercimzade Hakkı Beyin benzer açıklamaları bulunmaktadır. Bu açıklamalar için bkz., Milliyet, “Vapurcular Ne Yapacak?”, 16 Ağustos 1932, s.1. “Vapurcuların faaliyet sahaları değişiyor”, 25 Ağustos 1932, s.1. Ortaya çıkan durum, armatörler arasında vapurlarını tekel idaresine satma konusunda kesin bir birlik olmadığını göstermesi yanında, kanundan duyulan hoşnutsuzluğa da dolaylı yoldan dikkat çekmektedir.

daha açıklığa kavuşur. Özel sermaye, kriz ortamında faaliyet alanlarının kısıtlanmasını sakıncalı görerek kanuna muhalefet etmektedir. Bürokrasi içinde de bu yaklaşımı destekleyen fikirler göze çarparken, hükümet ise kamu hizmeti mantığı ve verimlilik anlayışını ön plana çıkararak tasarının haklı ve gerekli olduğu düşüncesini taşımaktadır. Böylelikle, devletçilik politikasının ilk uygulama alanlarından birisi sayılabilecek olan denizcilik kanunu ciddi anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Dolayısıyla, kanuna yönelik tepkilerin gerisinde devletçiliğin uygulama şekline bir itirazın bulunduğunu söylemek yanlış değildir. Nitekim, kısa bir süre sonra yaşanacak değişim bu düşüncenin doğruluğunu pekiştirecektir.*

1933 Yılı'nda Çıkarılan Kanunlar

1932 yılı Temmuz ayında kabul edilen tekel kanunu üzerinden bir yıl geçmeden değişikliğe uğrayacak ve iki yeni kanun çıkarılacaktır. Bu süreçte, yapılan eleştirilerin yanında 1932 yılı Eylülü'nde gerçekleşen İktisat Vekaleti değişiminin de etkili olduğunu söylemek olanaklıdır. Tekel kanunun çıkması sırasında İktisat Vekilliği görevini yürüten Mustafa Şeref Bey (Özkan), bizzat Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal tarafından görevinden alınarak yerine İş Bankası genel müdürü Celal Bey (Bayar) atanınca tekel kanununun değişikliği süreci de başlamış olacaktır.²⁷

1932 yılı kanunu için meydana getirilen Fırka grubundaki komisyon toplantısında tekel yöntemine karşı çıkan Celal Bey'in İktisat Vekilliği'ne getirilmesi, armatörleri kanunun değişikliğe uğratılması konusunda ümitlendirecek ve bu konuda istekte bulunmak için bir heyet oluşturmalarına zemin hazırlayacaktır. Nitekim, yapılan temasların sonucunda parti grubunda

* 1932 yılında çıkarılan kanunu değerlendiren Korkut Boratav da özel sermayenin tepkisine dikkat çekmekle birlikte, kriz ortamında fiyatları giderek düşen gemilere devletin nispeten yüksek fiyatlarla ve peşin ödemeye alıcı olmasının bir avantaj olabileceğini vurgulamaktadır, bkz., Korkut Boratav, Türkiye'de Devletçilik, Ankara: Savaş Yayınevi, 1982, s.202.

²⁷ Celal Bey'in İktisat Vekilliği'ne atanmasında başta devletçilik olmak üzere hükümet ve iş çevreleri arasında yaşanan ekonomik anlaşmazlıkların etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda bkz., Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Politikada 45 Yıl, İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1968, s.116-122. Şevket Süreyya Aydemir, İkinci Adam, 1884-1938, Cilt:1, 9.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000, s.464-465. Celal Bey'in vekalet atanmasını sağlayan Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal (Atatürk), Celal Bey'in kendisine gönderdiği teşekkür telgrafına karşılık verirken Celal Bey'e yönelik olumlu ifadelerini belirtmiştir, bkz., Cumhuriyet, "Gazi Hz ve İktisadi Siyasetimiz", 13 Eylül 1932, s.1. İktisat Vekili olmasının ardından bir genelge yayımlayan Celal Bey de, 1931 yılı CHF programını kaynak göstererek bu programın aşırı devletçilik uygulamalarına meydan vermediğini açıklamış ve ılımlı bir karma ekonomi politikasının sinyallerini vermiştir, bkz., Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri 1921-1938, Ekonomik Konulara Dair, Özel Şahingiray (Top.), Ankara: Doğu Ltd. Ortaklığı Matbaası, 1955, s.55-58.

yeni bir toplantı yapılacak ve tekel kanunun yeniden düzenlenmesi ve gemilerin satın alınmaması kararına varılacaktır.²⁸

Alınan bu kararın armatörler adına yarattığı olumlu tepkiyi Vapurcular Birliği Umumi Katibi Muzaffer Bey:

“Hükümetimizin memleket menfaatlerine uygun olan son yüksek kararı hepimizi memnun bırakmıştır. Milli vapurculuğun anonim bir şirketle idaresi bugünkü vaziyeti tamamen ıslah edebileceği gibi istikbal için de memleket vapurculuğunun inkişafı noktasından çok faydalı olacaktır”²⁹ demeciyle ifade etmekteydi.

Şirket yöntemine tekrar geri dönülmesi kararının ardından, bu konuda çalışmalara başlanarak bir yandan yeni kanun tasarısı, diğer yandan şirket kurma hazırlıkları devam edecek ve Mart 1933 tarihinde kanun tasarıları ortaya çıkacaktır.³⁰

Bu bağlamda, 1933 Mayıs ayı sonunda iki ayrı kanun kabul edilerek bir taraftan posta seferleri hizmeti tekrar düzenlenecek, diğer taraftan Seyrisefain idaresi kaldırılacaktır. Bu kanunların ilki olan ve 30.03.1933 tarihinde meclise sunulan posta seferleri hakkındaki kanunun gerekçesinde, denizcilik alanında yaşanan rekabetin yanı sıra 1932 yılında çıkarılan yasanın olumsuzluklarına da değinilmektedir. Kanun gerekçesinde, gerek vapurların ülke ihtiyacını aşması, gerekse dünya ekonomik krizi sebebiyle giderek artan rekabetin nakliye ücretlerini aşırı düşürmek gibi son derece olumsuz sonuçlar doğurmaya başladığı ve bu nedenle 1932 yılındaki 2068 sayılı kanunun çıkarılmak zorunda kaldığı kaydedilmekte³¹, ancak:

“...2068 numaralı kanuna vaki olan şikayetler bilhassa denizcilikle meluf olan memleketimizde deniz ticareti erbabının bu işlerden uzaklaştırılmaması temenniyatını ihtiva ettiği cihetle... denizcilerimize daha geniş bir çalışma

²⁸ Bu süreç için bkz., Cumhuriyet, “Posta vapurları inhisarı...”, 14 Eylül 1932, s.1. “İktisat Vekili”, 30 Eylül 1932, s.1. “Vapurcular Hala Ümitli...”, 20 Teşrinievvel 1932, s.2. “Vapurculuk kanununun tadili kararlaştırıldı”, 9 Teşrinisani 1932, s.1, 6.

²⁹ Cumhuriyet, “Vapurcular sevinç içinde”, 10 Teşrinisani 1932, s.1. Aynı haberde, vapurcuların Başvekil İsmet Bey’e de teşekkürlerini ilettikleri belirtilmektedir, bkz., s.2.

³⁰ Bu hazırlık aşamaları için bkz., Cumhuriyet, “Posta vapurculuğu kanunu”, 11 Teşrinisani 1932, s.1, 5. “Vapurculuk şirketi için tetkikat yapılıyor”, 16 Teşrinisani 1932, s.1. “Vapurculuk İşleri”, 21 Teşrinisani 1932, s.1, 4. “Vapurculuk layihası”, 23 Mart 1933, s.1-2. Gazetenin 19 Teşrinisani 1932 tarihli sayısında yazan Yunus Nadi de, tekel sisteminin zorluklarına işaret ediyor ve: “...Mahmut Celal Beyefendinin inhisar yerine inzibat tesis etmek istiyen düşüncesini ve bu düşüncenin Cumhuriyet Halk Fırkası Grupundaki tasvipkar telakkisini en makul bulduk.” sözleriyle desteğini belirtiyordu, bkz., Yunus Nadi, “Resmi ve hususi Türk vapurculuğu”, Cumhuriyet, 19 Teşrinisani 1932, s.1.

³¹ TBMM ZC, Devre IV, Cilt:15, İnikat 62’ye ek, Sıra No:235, s.1-2.

sahası açılmasına lüzum görülmüştür.”³² değerlendirmesiyle de eski kanunun sakıncalarına atıfta bulunmaktadır.

Bu sebepler çerçevesinde hazırlanan tasarı, hem 1932’de kabul edilen yasanın bazı esaslarını koruyarak zararlı olan rekabetin önüne geçecek, hem de nakliyat işleriyle uğraşanlara daha geniş bir çalışma alanı açacaktır. Böylelikle, rekabetin yönü de gemilerin büyüklüğü ve temizliği, servisin düzenliliği ve araç-gerecin gelişim düzeyi gibi olumlu alanlara kayacaktır.³³

15.05.1933 tarihinde iktisat encümeni, 27.05.1933 tarihinde de bütçe encümeni tarafından incelenen tasarıda, hükümetin temel gerekçeleri benimsenecek, yasanın ismi nihai olarak deniz yolları işletmesi kanunu şeklinde kabul edilecek ve diğer bazı değişiklikler neticesinde yasanın çıkması uygun görülecektir.³⁴

İncelemelerin tamamlanmasını takiben meclis gündemine gelen yasa tasarısı, 29 Mayıs 1933 tarihinde 2239 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. 21 maddeden meydana gelen Deniz Yolları İşletme Kanunu’nun ilk maddesinde: “Türkiye sahillerinde muntazam posta seferleri işi Devlet inhisarına alınmıştır. Bu inhisar Denizyolları işletme müdürlüğü tarafından işletilir.”³⁵ ifadesi kullanılarak tekel yönteminin devam edeceği vurgulanmış, ancak aynı maddenin ikinci fıkrasında çeşitli istisnalar getirilmiştir. Buna göre, kanunun dördüncü maddesinde kapsamı belirlenen ve yasanın yürürlüğe girmesinden en fazla altı ay sonra kurulacak olan Türk anonim şirketine de Denizyolları işletmesiyle birlikte düzenli posta seferleri işinde çalışma hakkı verildiği gibi, sekizinci madde çerçevesinde meydana getirilecek diğer Türk anonim şirketlerinin de bu işlerde çalışmasına hükümet tarafından izin verilebileceği vurgulanmıştır.³⁶

Yasanın dördüncü maddesine göre, altı ay zarfında kurulması öngörülen Türk anonim şirketi hisse senetlerinin isme yazılı ve Türklere ait olması gereklidir. Ayrıca, şirket sermayesinin en az 500.000 lira olması istenirken, halen posta seferleri yapan Türk armatörlerinin kanunun yürürlük tarihinden itibaren 15 gün içinde bir beyannameyle İktisat Vekaleti’ne başvurmaları şartı getirilmektedir. Görülecek lüzum üzerine, İktisat Vekaleti’nin bu şirketi sermaye artırımına yöneltmesi ve çıkarılacak yeni hisse senetlerinin ne kadarının eski hissedarlara ya da yeni taliplilere satılacağını belirlemesi

³² Aynı Eser, s.2.

³³ Aynı Eser, s.2.

³⁴ Aynı Eser, s.3-7.

³⁵ Düstur, Cilt: 14, Teşrinisani 1932-Teşrinievvel 1933, Ankara: Başvekalet Matbaası, 1933, s.1145.

³⁶ Aynı Eser, s.1145.

mümkün kılınmaktadır. Anonim şirkete, o zamana kadar bir şekilde posta seferleri yapmış bulunan vapurların bir komisyonun onayı çerçevesinde aynı sermaye olarak katılması imkanı getirilirken, şirket sözleşmesinin esasları üzerinde kurucuların uzlaşmaması durumunda İktisat Vekaleti'nin belirleyici olacağı ve vekaletin gerek gördüğü taktirde şirketin bu kanunla ortaya çıkan yükümlülüklerine ilişkin çeşitli hükümleri resen sözleşmeye dahil edebileceği belirtilmektedir. Sekizinci maddede ise, posta seferleri yapmalarına izin verilebilecek olan şirketler yasanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra asgari bir milyon lira ödenmiş sermaye ile kurulacak olan Türk anonim şirketleri olarak tarif edilmektedir.³⁷

Bunların dışındaki düzenlemelerde ise, şilepçilik işleriyle çeşitli iç ve dış nakliyat işleri Türkiye sahillerindeki düzenli posta seferlerinden sayılmayarak tekel kapsamına alınmazken, şilepçilik kıstasının da bir tarifi getirilmekteydi. Posta seferleri işini üstlenecek olan kuruluşlara ait gemilerin hükümet tarafından belirlenecek niteliklere sahip olmaları şartı getirilmekte ve İktisat Vekaleti bu konuda denetim yapmaya ve gerekirse seferden menetmeye yetkili kılınmaktaydı. Ayrıca, vekaletle posta seferleri güzergahını tayin etme hakkı da verilmekteydi. Yolcu, eşya ve hayvan nakliyatına ilişkin ücret tarifelerinin yedi kişilik bir heyet tarafından belirlenmesi ve vekaletin onayıyla geçerlilik kazanması uygun bulunurken, seferleri yapacak müesseselerin posta kanunu kapsamında devlet postasını Türkiye sahillerinde bedelsiz taşımaları hükmü açıklanmakta ve yine bu müesseseler sayı ve ücretleri İktisat Vekaleti'nce tespit edilecek olan çeşitli deniz çalışanlarını istihdam etmeye ve staj görmek üzere Yüksek Deniz Ticareti Okulu öğrencilerini öğretmenleriyle birlikte kendi gemilerinde seyahatlerini sağlamaya zorunlu tutulmaktaydı.³⁸

Denetim açısından, İktisat Vekaleti kanun kapsamında kurulacak müesseselerin tüm işlemlerini denetleme hakkına sahip kılınmış ayrıca kurulacak anonim şirketler için de vekalet tarafından daimi bir denetimcinin tayin edileceği hükme bağlanmıştır. Kanuna uymayanlar hakkında, 100 liradan 10.000 liraya kadar yükselen miktarlarda para cezası yanında gemilerin bir aydan bir yıla kadar süreyle seferden men edilebilmesi kaydı getirilmiştir.³⁹

Son olarak da, 1932 yılında çıkarılan 2068 sayılı kanunun hükümsüz kaldığı, gereken hazırlıkların yapılabilmesi için kanunun 1 Haziran 1933

³⁷ Aynı Eser, s.1146-1147.

³⁸ Aynı Eser, s.1145-1146, 1147-1149.

³⁹ Aynı Eser, s.1149.

tarihinden üç ay sonra uygulanmaya başlanacağı ve yürütmeye İcra Vekilleri Heyeti'nin yetkili bulunacağı ifade edilmiştir.⁴⁰

Celal Bey'in İktisat Vekilliği sırasında hazırlanan yeni denizcilik kanunu, gerek özel sermayenin tepkilerini, gerekse bürokrasi içindeki genel şikayetleri dikkate alan ve tekrar şirket modeline dönülmesini öngören bir içerik taşımaktadır. Böylece, armatörlerin çalışma alanlarının kısıtlanması problemi de giderilmektedir. Ancak, yaşanan bu dönüşümün devletin denizcilik alanına aktif katılımını engellemesi söz konusu değildir. Temelde tekel uygulaması devam ettirilerek bu katılım sağlanırken, hükümetin İktisat Vekaleti aracılığıyla kamu dışındaki denizcilik hizmetlerinde de etkinliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylece, bir yandan devletin hem işletmeci, hem de denetleyici olarak deniz nakliyatı konusunda aktif olması olanağı doğmakta, hem de özel sermayenin bu sektördeki gelişimi teminat altına alınmaya çalışılmaktadır. Başka bir ifadeyle, denizcilik sektöründe ılımlı bir karma ekonomi denemesine girilmektedir. Elbette ki, bu dönüşümde İş Bankası müdürlüğünden gelen ve tam bir tekel uygulamasına sıcak bakmamasıyla tanınan Celal Bey'in de önemli bir rolü olduğu yadsınmaz.

Yukarıda belirtildiği gibi, bu kanunu tamamlayan bir ikinci kanun çıkarılarak Seyrisefain idaresinin faaliyetlerine son verilecek ve böylece, 1933 yılı Mayıs'ı itibarıyla de deniz nakliyatı alanında yeni bir döneme girilecektir. İcra Vekilleri Heyeti'nin 30.03.1933 tarihli toplantısında meclise sevki kararlaştırılan bu tasarı, 03.04.1933'te "Deniz ve hava ticareti umum müdürlüğü ile iç hatlar, dış hatlar ve fabrika-havuzlar teşkilatı hakkında kanun layihası" ismiyle meclis platformuna gelecektir. Kanun gerekçesinde aktarıldığına göre, Seyrisefain idaresinin mali bakımdan zor durumda olmasının nedenlerinden birisi aynı alanlarda faaliyet göstermeleri yüzünden milli vapurcularla yaşanan olumsuz rekabet iken, bir diğeri de idarenin satın aldığı ya da tamir ettirdiği gemilerin yüklediği maddi külfettir. Bunun yanı sıra, idarenin devletin temel mali kurallarına uymak zorunda olması da hareket esnekliğini azaltan ve mali durumu olumsuzlaştıran önemli bir etken olarak yansıtılmaktadır.⁴¹

⁴⁰ Aynı Eser, s.1149. Kanun görüşmeleri sırasında herhangi bir olumsuz görüş beyan edilmemiştir, bkz., TBMM ZC, Devre IV, Cilt 15, Ankara: TBMM Matbaası, 1933, s.417-420. Tasarının kabul edilmesi süreciyle ilgili çeşitli gazete haberleri için bkz., Cumhuriyet, "Vapurcular", 8 Mayıs 1933, s.2. "Vapurcular", 11 Mayıs 1933, s. "Meclis vapurculuk layihasını kabul etti", 30 Mayıs 1933, s.1, 5. Milliyet, "Vapurculuk inhisarı", 5 Mayıs 1933, s.1. "Sahillerimizde posta seferleri işi inhisara alındı.", 30 Mayıs 1933, s.1, 5.

⁴¹ TBMM ZC, Devre IV, Cilt 15, İnkıat 64'e ek, s.1.

Bir yandan bütçeye ağır bir yük getiren, diğer yandan sahillerdeki kamu hizmetinin aksamasına neden olan bu durumun bir an önce değişmesi gerekliliğinden yola çıkan hükümet,⁴² yeni düzenlemeden beklenen amacı:

“...milli servetimiz olan bir idarenin ticaret prensiplerile ve ticari hesaplarla her türlü zararlardan kurtulabilecek bir şekilde devamı faaliyetini temin etmektir. Bunun içinde, bulunan çare bu idareyi Devlet maliyesinin sıkı usul ve kayıtlarından kurtararak onu bilançosu ile baş başa bırakmaktır.”⁴³ şeklinde açıklamaktaydı.

Tasarının kabulünün ardından, Seyrisefain idaresi teşkilatı da diğer bazı devlet müesseseleri gibi kar-zararı daima göz önünde bulunduran ticari bir mantığa göre işleyecek ve böylece hem zaman zaman söz konusu olan devlet bütçesine olan başvuruların önü kesilecek, hem de milli savunma ve kamu hizmeti politikaları daha sağlıklı yürütülebilecekti. Bu doğrultuda, getirilen yeniliklerden birisi de Seyrisefain teşkilatında yapılan değişikliklerdi. Her biri ayrı bir dikkat gerektiren işleri tek bir çatı altında toplamanın ticari işleyişi zedeleyeceği dikkate alınarak, Seyrisefain tek bir genel müdürlükten çıkarılarak tüzel kişiliği bulunan üç müdüriyete dönüşmekte, kılavuz ve römorkörcülük ile devlet başkanına ait yatlar işi doğrudan doğruya İktisat Vekaleti yönetimine alınmakta ve postacılık tekeli işinin bağlanacağı güçlü bir deniz ticareti genel müdürlüğü kurulmaktaydı.⁴⁴

Kanun tasarısı, 24.05.1933 tarihinde iktisat encümeni, 27.05.1933 tarihinde de bütçe encümeni tarafından incelenerek karara bağlanmıştır. İktisat encümeni, İktisat Vekaleti bünyesinde kurulacak genel müdürlük ile Seyrisefain teşkilatı hükümlerini iki ayrı tasarı olarak değerlendirerek Seyrisefain değişikliğine ilişkin değerlendirmeler yapmış, bütçe encümeni de bu ayrımı benimsemekle beraber kanunun ismini deniz yolları ve A.K.A.Y işletmelerile fabrika ve havuzlar teşkilatı hakkında kanun tasarısı şeklinde değiştirmiştir. Böylelikle encümen, dış deniz yolları işletmesi yerine denizyolları işletmesi, iç deniz yolları işletmesi yerine de bu hatların imtiyaz güzergahı olan Anadolu, Kadıköy, Adalar, Yalova ve Yeşilköy bölgelerinin ilk harflerinden oluşturulan A.K.A.Y terimlerini getirmiştir. Encümenlerde, bunların dışında da çeşitli değişiklik ve eklemeler yapılmış ancak tasarının özü korunarak yeni kanun uygun görülmüştür.⁴⁵

⁴² Aynı Eser, s.1-2.

⁴³ Aynı Eser, s.2.

⁴⁴ Aynı Eser, s.2.

⁴⁵ Aynı Eser, s.3-7. İktisat encümeninin yaptığı değişiklik sonrası ortaya çıkan ilk tasarı, daha önce değinildiği gibi 29 Mayıs 1933 tarihinde 2239 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir.

Böylece meclis ortamına gelen tasarı, “Denizyolları ve A.K.A.Y. işletmeleri ile fabrika ve havuzlar teşkilatı” adıyla, 31 Mayıs 1933 tarihinde 2248 sayılı yasa olarak meclisten geçecektir. 17 maddeden meydana gelen yasanın ilk maddesinde, Seyrisefain idaresinin kaldırılarak yerine her birinin tüzel kişiliği bulunan Denizyolları işletmesi, A.K.A.Y. işletmesi ve fabrika ve havuzlar müdürlükleri olmak üzere üç yeni idarenin kurulduğu ve ayrıca Seyrisefain yönetimine ait bulunan İstanbul limanında kılavuzluk ve romörkörüculük ile diğer Türkiye sahillerinde kılavuzluk işlerinin devlet tekeline alındığı vurgulanmıştır.⁴⁶

Bu üç kurumun ticari usullere göre yönetiminin benimsenmesi yanında sermaye ve işlemlerinin muhasebe umumiye, müzayede, münakasa ve ihalat kanunlarına ve Divanı muhasebatın onay ve denetimine tabi olmadığı belirtilmişti. Denetim açısından, Maliye ve İktisat Vekaletleri’nin her kurum için ortak şekilde tayin edecekleri birer denetimci görevlendirilmiş ve İktisat Vekaleti adına her yıl en az bir kez denetim yapılması uygun bulunmuştu. Üç kurumun müdürlerinin de, İktisat Vekaleti’nin seçimi İcra Vekilleri Heyeti’nin kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla belirlenmesi kararlaştırılmış, tüm memurların özel memurlar gibi işlem görecekları kaydedilmiş ve yönetimlere ait mallar devlet malı kapsamına alınmıştı. Yıl sonunda hazırlanacak bilançoların TBMM bütçe, iktisat ve Divanı Muhasebat encümenlerinden meydana gelecek bir umumi heyet tarafından tasdik edilmesi yöntemi getirilirken, yıllık net karlardan idarelerin gelişimine lazım olan miktarların umumi heyet tarafından ayrılarak kalan kısmın Hazineye aktarılması ve İcra Vekilleri Heyeti’nin yetkisi dahilinde en çok 500.000 liraya kadar uzun vadeli borçlanma yapılması olanağı tanınmıştı.⁴⁷

Diğer maddelerde, Seyrisefain idaresinin 1932 yılı sonuna kadar biriken borçlarının nasıl ödeneceği ve çalışanlara yönelik hangi işlemlerin yapılacağı düzenleme altına alınırken, son olarak, yeni teşkilatlara ait hükümlerinin bir ay sonra geçerlilik kazanması kaydıyla kanunun 1 Haziran 1933 tarihinden itibaren yürürlüğe girdiği ve yürütmede İcra Vekilleri Heyeti’nin yetkili kılındığı yazılmıştır.⁴⁸

Bu kanunun meclis görüşmelerinde de olumsuz bir hava yaşanmamıştır. Yasanın geneli hakkındaki tek konuşmayı yapan Manisa milletvekili Turgut

⁴⁶ Düstur, Cilt:14, 1219.

⁴⁷ Aynı Eser, s.1219-1222.

⁴⁸ Aynı Eser, s.1222-1224. Cumhuriyet gazetesinde yer alan bir haberden, yeni süreçten özel vapurcuların da memnun olduklarını öğrenmekteyiz. Vapurcular Birliği Başkanı Lütfi Bey, yeni kanunla yapılacak şirkete bütün vapur sahiplerinin katılacağını söyleyerek bu memnuniyeti dile getirmekteydi, bkz. Cumhuriyet, “Bir ay sonra Seyrisefain de tarihe karışıyor”, 31 Mayıs 1933, s.1, 6.

Bey, bir yandan yaşanan olumsuz rekabetin altını çizirken, diğer yandan 1932 yılında çıkarılan kanunun çözüm üretmediğini: "...bu iş gerek fırkamızın programına ve gerek Heyeti celilenin iktisadi siyasetine muvafık olamadığından..." sözleriyle belirtiyor ve: "...bu işi daha esaslı surette kavrayabilecek hususi teşebbüs sahiplerine bırakmak daha muvafık görüldü."⁴⁹ sözleriyle de yeni kanunu olumluyordu. Hazırlanan bu iki kanun dolayısıyla hükümeti tebrik eden Turgut Bey, her iki kanunun denizcilik alanında çok faydalı sonuçlar doğuracağına da işaret ediyordu.⁵⁰

Bu iki kanunun kabul edilmesiyle birlikte, armatörler şirket kurma hazırlıklarına girişecek, devlet katında da Seyrisefain idaresinin tasfiyesine ilişkin çalışmalara başlanacaktır. Şirket kurulması sırasında armatörler arasında birtakım anlaşmazlıkların yaşandığı dikkati çekerken, 1 Temmuz 1933 tarihinden itibaren Seyrisefain idaresinin yerini yukarıda adı geçen üç kurum alacak ve denizcilik açısından yeni bir dönem başlamış olacaktır.⁵¹

Görüldüğü gibi, 1933 Mayıs'ında çıkarılan ikinci kanunla bir taraftan Seyrisefain yönetimi tarihe karışırken, diğer taraftan yeni kurumların ticari işleyişe sahip kılınmalarıyla daha verimli çalışmalarının önü açılmaktadır. Yaşanan gelişim, bu yeni işleyiş biçiminin bürokrasi ve özel sermaye yönünden de genel hatlarıyla kabul gördüğünü ortaya koymaktadır.*

⁴⁹ TBMM ZC, Devre IV, Cilt 15, Ankara TBMM Matbaası, 1933, s.456.

⁵⁰ Aynı Eser, s.456-457. Görüşmeler sırasında, kurumları Divanı muhasebat denetiminden muaf tutan dördüncü madde ile bilançoların hazırlanmasına ilişkin sekizinci madde Divanı muhasebat encümeni tarafından incelenmiş, dördüncü maddede herhangi bir değişiklik yapılmazken, sekizinci maddeye hükümet tarafından da kabul edilen bir üye eklemesi yapılmıştır. Özellikle dördüncü maddenin önemine işaret eden İktisat Vekili Celal Bey, bu kurumların ticari işleyebilmesi için bu tür kayıtlardan muaf tutulması gerektiğini belirterek kaydın aynen onaylanması gerekliliğini vurgulamış ve sonuçta madde encümen tarafından da benimsenmiştir, bkz., 458-459, 463.

⁵¹ Bu aşamaları genel hatlarıyla izlemek için bkz., Cumhuriyet, "Vapurculuk Şirketi", 8 Haziran 1933, s.4. "Vapurcular Şirketi kuruluyor", 15 Haziran 1933, s.2. "Deniz hatları teşkilatı hazır", 18 Haziran 1933, s.2. "Vapurculuk Şirketi", 20 Haziran 1933, s.4. "Vapurcular Gene İhtilafa", 21 Haziran 1933, s.2. "Dış ve iç hatları Faaliyete geçti", 2 Temmuz 1933, s.2. Milliyet, "Yeni Kadrolar Hazırlanıyor", 11 Haziran 1933, s.1-2. "Yeni Kadrolar Yapılıyor", 12 Haziran 1933, s.1. "Vapurcular şirket yaptılar", 13 Haziran 1933, s.1. "Yeni kadrolar Heyeti Vekilenin tastikinden geçecek", 16 Haziran 1933, s.1-2. "Vapurlara kıymet biçecek komisyon teşkil edildi", 19 Haziran 1933, s.1, 6. "Seyrisefainin son günü", 30 Haziran 1933, s.1-2. Akşam, "Vapurcular şirketi", 21 Haziran 1933, s.3.

* 1933 yılında çıkarılan kanunu değerlendiren Korkut Boratav da, İktisat Vekaleti'ndeki değişimin üzerinde durmakta ancak devletin belirleyici olma rolünü de vurgulamaktadır, bkz. Korkut Boratav, a.g.e., s.202-204.

SONUÇ

Deniz nakliyatı konusunu ele alan 1932 ve 1933 tarihli kanunlar, devletçilik ilkesinin de bir sonucu olarak devleti aktif bir konuma getirmekle birlikte, özel sermayenin konumu açısından farklılık göstermektedir. Bu bağlamda, 1932 yılındaki kanun tam bir tekel sistemini meydana getirerek armatörler açısından problem yaratırken, 1933 yılındaki kanun ile bu problemler önemli ölçüde giderilmekte ve hem kamu, hem de özel sermaye faaliyetlerine olanak tanınmaktadır. Dünya ekonomik krizinin yarattığı sıkıntılı ortamda çıkarılan 1932 yılındaki kanun, özel sermayeden olduğu kadar bürokrasi içinden de tepkilere neden olduğundan 1933 yılında değiştirilmiştir. Bu süreçte, İş Bankası müdürlüğü görevi sebebiyle özel kesime daha yakın bir isim görünümünde olan Celal Bey'in (Bayar) İktisat Vekilliği'ne getirilmesinin de önemli payı olduğu bir gerçektir. Böylece, özel kesimin kendisi açısından önem taşıyan belirli bir güven ortamının sağlandığı söylenebilir. Ne var ki, bu değişimin 1932 yılındaki kanunu tamamen dönüştürerek devleti geri plana atması da söz konusu değildir. Dolayısıyla, devletin deniz nakliyatı konusundaki aktif konumu daha ılımlı bir şekilde de olsa devam ettirilmektedir. Bununla beraber yeni kanunun öncekinin aksine Türk Devriminin devletçilik ilkesinin ruhuna uygun düzenlemeler içerdiğini ve deniz nakliyatının gelecekteki yerinin de bu yorumdaki değişim çerçevesinde belirleneceğini söylemek mümkündür.

ÖZET

Bu makalede 1932 yılında çıkarılan ve 1933 yılında değişikliğe uğrayan deniz nakliyatı konusundaki yasal gelişim ele alınacaktır. Bu sürecin bürokrasi ve özel sermaye nezdindeki yansımaları tartışılarak 1929 ekonomik buhranından etkilenmiş olan Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisi anlaşılmaya çalışılacaktır. Sonuç olarak denilebilir ki, deniz nakliyatı konusunu ele alan 1932 ve 1933 tarihli kanunlar, devletçilik ilkesinin de bir sonucu olarak devleti aktif bir konuma getirmekle birlikte, özel sermayenin konumu açısından farklılık göstermektedir.

SUMMARY

The legal development on sea transport, which made lawful in 1932 and modified in 1933, is the main subject of this article. The reflections of this process on bureaucracy and private capital will be discussed in order to understand its influence on Turkish economy which was effected by the 1929 economic crisis. Consequently it can be said that, the 1932 and 1933 laws that dealt with the sea transport, although brought the state to an active position as a result of the etatism, their effects differed for the position of the private capital.