

Atatürk'ün Maliye Kitabı: Vatandaş İçin Medeni Bilgiler

Osman Gülden^{a,b}

Özet

Mustafa Kemal Atatürk'ün 1930 yılında Afet İnan ve Recep Peker ile birlikte kaleme aldığı "*Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabı*" siyasi, hukuki, ekonomik ve mali açıdan Türkiye Cumhuriyeti için başat kaynaklardan biridir. Atatürk'ün notları, derlemeleri, yazışmaları ve söylevlerinden oluşan bu eser yurttaşlık bilgisi konusunda yol öğretici bir kaynaktır. Çalışmada, kitap içerisinde kamu maliyesi ile ilgili bölümleri, dönemin şartları ve gelişmeleri dikkate alınarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Ek olarak, Atatürk'ün fikirlerinin ve yazılarının Türkiye Cumhuriyeti maliye geleneklerinde, ilkelerinde ve düsturundaki etkisinin eser üzerinde yorumlanması hedeflenmektedir. Çalışmanın bu açıdan önemi, Milli Mücadele ve Kuruluş yıllarındaki kamu maliyesinde yaşanan gelişmelerin birincil kaynaktan analiz edilmesidir. Analiz sonucunda, Mustafa Kemal Atatürk'ün ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu kadrosunun sahip olduğu milli hassasiyetlerin, istiklal ve hürriyet mücadelelerinin dönemin maliye politikasına da yansıdığı görülmektedir. Son olarak, *Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabı* içerisinde kamu maliyesi ile ilgili olan vergi, bütçe ve maliye bölümlerinin kelime sıklığı analizi yapılmaktadır. Analiz sonucunda kamu maliyesinde sahip olunan ilkelerin ve Atatürk'ün düşüncelerin kelime sıklığına da yansıdığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler

Vatandaş İçin Medeni Bilgiler
Mustafa Kemal Atatürk
Maliye
Cumhuriyet

Makale Hakkında

Geliş Tarihi: 31.10.2023
Yayın Tarihi: 27.03.2024
Doi:10.18026/cbayarsos.1384212

Atatürk's Public Finance Book: : Civilized Knowledge for the Citizen

Abstract

The "Civilized Knowledge for the Citizen," written by Mustafa Kemal Atatürk and Afet İnan and Recep Peker in 1930, is one of the major source for the Republic of Turkey regarding political, legal, economic, and fiscal aspects. This work, which consists of Atatürk's notes, collections, correspondence, and speeches, is an instructive resource on civics. The study aims to evaluate the sections of the book related to public finance, taking into account the conditions and developments of the period. Moreover, we aimed to decrypt the effects of Atatürk's ideas and scripts on the fiscal rules, principles, and motto of the Republic of Turkey on the work. The importance of the study in this respect is to analyze the developments in public finance during the years of the National Independence War and Foundation from a primary source. The analysis shows that the national sensitivities, struggles for independence, and freedom of Mustafa Kemal Atatürk and the founding staff of the Turkish Republic were also reflected in the fiscal policy of the period. Finally, word frequency analysis of the tax, budget, and fiscal sections related to public finance in the Civilized Knowledge for the Citizen is made. As a consequence of the analysis, we see that the principles of public finance and Atatürk's thoughts are reflected in the frequency of words.

Keywords

Civilized Knowledge for the
Citizen
Mustafa Kemal Atatürk
Public Finance
Republic

About Article

Received: 31.10.2023
Published: 27.03.2024
Doi:10.18026/cbayarsos.1384212

^a osmangulden8@gmail.com

^b Arş. Gör. Dr, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim Dalı, ORCID ID: 0000-0002-3019-5297

Giriş

Osmanlı İmparatorluğu'nu yıkıma götüren süreçleri bizzat gören ve yaşayan Mustafa Kemal Paşa, Anadolu'da bağımsız bir Türk Devleti'ni kurmak için Milli Mücadele hareketini örgütlemiştir. Uzun süren savaşlar, yıkımlar ve yokluklar içerisinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti ve kurucu kadrosu, mali bağımsızlığın önemini derinden anlamış ve büyük bir hassasiyetle bu konuya yaklaşmıştır. Başta Atatürk olmak üzere, tüm devrimci kadro da kamu maliyesinde hürriyet ve istiklal kavramlarını benimsemiştir. Mali bağımsızlığın yanısıra, *“denk bütçe düzgün ödeme”* ilkesi ile hareket edilmiş ve bu ilkedен hiç taviz verilmemiştir. Türkiye Cumhuriyeti; sıkı ve denk bütçe politikası, kamu gelirlerinde yarar ilkesi, milli sanayinin desteklenmesi, vergi yükünün düşürülmesi ve vergi adaletinin sağlanması gibi temel bir düsturla kurulmuştur. Atatürk'ün sahip olduğu bu ilke ve prensiplerin yer aldığı en önemli kaynaklardan biri 1930 yılında Afet İnan'a yazdırdığı *“Vatandaş İçin Medeni Bilgiler”* kitabıdır.

Eserin muhteviyatı büyük oranda Atatürk tarafından kaleme alınan bilgiler, belgeler ve notlardan oluşmaktadır. Vatandaşın temel hak ve görevleri, devletin vatandaşa olan sorumlulukları, vatandaşın devlete olan yükümlülüklerinin yer aldığı çalışmada; vergi, maliye, bütçe ve ekonomi bölümleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda çalışmada, Vatandaş İçin Medeni Bilgiler kitabı çerçevesinde; Atatürk'ün kamu maliyesine ilişkin görüşleri ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminin maliye politikası anlayışının, Dünya'daki siyasi, iktisadi gelişmeler de dikkate alınarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Mali devrimlerin ve politikaların, Cumhuriyet'in kurucusunun kaleme aldığı bir eserden tahlil edilmesinin, yazına önemli bir katkı sunacağı öngörülmektedir.

Cumhuriyet Yolunda Kamu Maliyesi: Savaş Finansmanı, Yokluk ve Bağımsızlık

Milli Mücadele örgütlenmesinin başından itibaren, Mustafa Kemal Atatürk'ün modern Türkiye Cumhuriyeti'ne dair en önem verdiği meselelerden biri iktisadi ve mali konulardan oluşmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğundan kalan tavizler ve ağır borç bakiyeleri, bağımsız bir devletin kurulmasının önündeki en büyük engeldi (Temel, 2016:136). Kapitülasyonlar ve Duyun-ı Umumiye idaresi nedeniyle batı ülkelerinin vesayeti altında bulunan Osmanlı kamu maliyesi büyük bir buhran içerisindeydi. Bu sebeple; askeri ve siyasi olarak elde edilen zaferlerin iktisadi ve mali olarak da sağlanması, tam bağımsız Türk devletinin en önemli hassasiyetlerinden biri olarak görülmekteydi. Türkiye Cumhuriyeti'nin verdiği istiklal ve kurtuluş savaşının en büyük amaçlarından biri ekonomide ve maliyede tam bağımsızlığın elde edilmesiydi.

Bağımsızlık mücadelesi ve kurutuluş savaşı kazanılmış, Lozan Antlaşması ile siyasi olarak belgelenmiştir. Antlaşmanın akabinde Türkiye Cumhuriyeti'nin önünde; on yıldır aralıksız savaştan yorgun bir toplum, göçler ve ölümler sebebiyle bozulmuş demografik yapı, yakılmış ve yıkılmış limanlar, demiryolları, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan borç bakiyesi, zayıf ve makineleşmemiş bir sanayi ve yoksul bir Anadolu halkı bulunmaktadır. 1923 yılında uluslararası ticaret on yıl öncesine göre üçte bir oranındaydı. En önemli sektör tarım sektörü olmakla birlikte, milli gelirin. I. Dünya Savaşı öncesi seviyesine ulaşması 1930 yılını bulacaktı. Yarı sömürgeleşmiş bir devlet maliyesinden; bağımsız, etkin ve güçlü bir mali yapıyı amaçlayan Türkiye Cumhuriyeti'nde iktisadi ve mali politikalar üç dönemde incelenebilir: Milli Mücadele Dönemi (1919-1922), Kuruluş ve İnşa Dönemi (1923-1929),

Devletçi Sanayileşme Dönemi (1930-1938). İlgili dönemler Dünya'daki gelişmeler ile birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nde meydana gelen siyasi ve iktisadi paradigma değişimleri dikkate alınarak tasnif edilmektedir (Zurcher, 2016:245).

Ekonomik ve mali meseleler, tabii olarak Kurtuluş Savaşı'nın temel hedefi olmamakla birlikte, verilen bağımsızlık mücadelesinin finansmanı açısından hayati öneme sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasındaki en önemli etkenlerden biri olan yarı sömürge ekonomik şartların ortadan kaldırılması, milli mücadelenin siyasi ve askeri zaferlerine bağlıydı. Kamu maliyesi açısından milli mücadele dönemi, çağdaş ve bağımsız Türk Devleti'nin kurulabilmesi için sahada verilen savaşların öncelendiği bir geçiş dönemi olarak görülmektedir (Kaplan, 1993:425). Anadolu'da bir yandan emperyal devletlerle savaşlar yürütülürken, bir yandan da yeni kurulacak olan bağımsız cumhuriyetin düsturu belirleniyordu. Maliyedeki gelişmelerin değerlendirilmesi açısından, bu dönem iki farklı açıdan tasnif edilebilir:

- *Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan bakiye ve sorunlar*
- *Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı ve Tekâlif-i Milliye*

Osmanlı imparatorluğu borç bakiyesi ve yapısal sorunlar

Savaşların finansmanını sağlamak ve bütçe açıklarını kapatabilmek için 19.yy'a kadar iç borçlanma³ araçlarını kullanan Osmanlı Devleti, Kırım Savaşı'nın maliyeti sebebiyle resmi olarak ilk dış borcunu 1854 senesinde alan İmparatorluk, yüksek faiz ve tekrar başvuru borçlar sebebiyle içinden çıkılması zor bir borç sarmalına girmiştir (Müderrişoğlu, 1994:32). Yazında, 1854 Kırım Savaşı finansmanı için alınan kaynak ilk dış borç⁴ olarak değerlendirilse de, Osmanlı Devleti 1829 yılından itibaren büyük oranda gayrimüslim bankerlerden kaynak talep etmeye başlamış ve iç borçlanmalar gerçekleştirmiştir (Özdemir, 2010:14; Uğur ve Karabulut, 2022:23). Bu bankerlerden ve yabancı devletlerden alınan borçlar karşılanamayacak duruma geldiğinde, Muharrem Kararnamesi ile Duyun-u Umumiye İdaresi ihdas edilmiştir (Kartopu, 2012:34-35; Birdal, 2010:170). Osmanlı Devleti'ni 20 Aralık 1881 tarihinde mali açıdan zapturapt altına alan bu kararname ile kurulan Duyun-u Umumiye İdaresi, dış borçların ödenebilmesi için yabancı devletlerle ortaklaşa çalışacak bir yönetimden oluşmaktaydı. İdare, içerisinde yabancı ve Osmanlı Devleti'nden üyelerin bulunduğu bir kurul tarafından yönetilmekteydi. İtalyan, Alman, İngiliz, Fransız, Avusturya-Macaristan'dan oluşan beş üye ve iki üye de Osmanlı'dan seçilmekteydi. Mustafa

³ Teknik olarak iç borçlanma senetlerinden oluşsa da, bu tahviller büyük ölçüde yabancı sermayedarlara satılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu 1829 yılından itibaren özellikle Galata Bankerleri'nden Galata Borsası üzerinden sürekli kaynak talebi eden bir konumdadır. Büyük oranda İstanbul'da yaşayan bu yabancı bankerler Venedik, Cenova (Levanten) kökenli sermaye sahiplerinden oluşmaktadır. Genel olarak sarraflıkla meşgul olan bu bankerler Osmanlı Bankacılığının gelişmesinde önemli katkılar sunmuşlardır. Osmanlı Devleti'nin iç borçlanmaya başvurduğu bankerlerden öne çıkanlar: Stefanoviç, Ogenidi Mavrogordato, Baltazzi, Fernandez, Zarifi, Korpu, Bogos, Negroponte. Ayrıntılı bilgi için kaynakçadan bkz., Özdemir, B. (2010)

⁴ 1954 yılından itibaren dış borçlar; 1854-1855-1858 Kırım Borçlanmaları, 1860 Mires, 1862, 1863, 1865 Ağnam, 1865 I. Tertip, 1869 Fransa, 1870 İkramiyeli Rumeli Demiryolları Borçlanması, 1871 Paris-Londra, 1872 Avusturya – Macaristan, 1873 Credit General ve Credit Mobilier, 1873 II. Tertip Genel Borçlanması, 1874 III. Tertip Genel Borçlanması, 1877 Milli Savunma, 1886 Gümrükler, 1888 Sayd-ı Mahi (Balık Avı) Borçlanması, 1890 Tebdil Borçlanması, 1890 Osmaniyeye, 1891 Borçların Konversiyonu, 1893 Tömbeki, 1894 Şark Demiryolu, 1894, 1896, 1902 Gümrük, 1903 Bağdat I. Tertip Demiryolu, 1904 Sayd-ı Mahi Tahvil-i Düyunu, 1903 Tevhid-i Düyunu, 1904, 1905, 1905 Askeri Teçhizat Borçlanması, 1906 Tahvil-i Duyun, 1908, 1908 II. ve III. Tertip Bağdat Demiryolları Borçlanmaları, 1909, 1901 Soma – Bandırma Demiryolu,, 1911 Hudeyde-Sana Demiryolu, 1911 Gümrük, 1913 Konya Ovası Sulaması, 1913 Doklar, 1914 Gümrük. Bkz. Ahmet Uğur ve Recep Karabulut "Osmanlı Devleti'nde Dış Borçlar ve Tasnifi (1854-1914)", *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, S.23, 2022, s17-36.

Kemal Atatürk'ün Samsun şehrine ayak bastığı 19 Mayıs 1919'da Osmanlı İmparatorluğu dış borçları üç yüz dört milyon liraya ulaşmış ve bu borçların yaklaşık %57'si itilaf devletleri İngiltere, Fransa ve İtalya'ya olan borçlardan oluşmaktaydı (Müderrişoğlu, 1994:32).

Duyun-u Umumiye İdaresi ve Tütün Rejisi bu borçların tahsilatı için gerekli olan kamu gelirlerinin toplanması ve borçların ödenmesi için faaliyetlerini sürdürmekteydi (Karaçor, 2019:23). Duyun-u Umumiye ve Rejisi İdaresi⁵; 1881 yılından Lozan Barış Antlaşması'na kadar 1923 yılına kadar fiilen faaliyetlerini sürdürmüş, antlaşma hükümlerine göre borç bakiyesi de 1957 yılında kapatılabilmektedir (Demir, 2019:423-424; Gürsoy, 1984:20-21).

Osmanlı İmparatorluğu 19.yy'a kadar küçük düşürücü bir durum olarak nitelediği dış borçlanmaya başvurmamıştır. Fakat gerek fetih ve savaşların mali yükü gerek de batıdaki zenginleşme ve sermaye birikimi, imparatorluğu borç almaya mecbur bırakmıştır (Dikmen, 2005:139). Batı devletlerine olan borçluluk durumuna karşın Osmanlı Devleti, her durumda borçlarına özenle ve sorumlulukla yaklaşmıştır. Borçlarını vadesinde ve tam olarak ödeyebilmek için gerekli adımları atmaktan ve çözüm sunmaktan imtina etmemiştir (Özdemir, 2010:138). Mamafih borçları konusunda devleti yıkıma götürebilecek tavizler verildiği söylenebilir. Sürdürülemeyen borçlar ve karşılığında vergilendirme yetkisine kadar devredilen egemenlik hakları, I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesi ve Mondros Ateşkes Antlaşması ile 1918 yılında resmen kaybedilmiştir.

Anadolu'da bağımsızlık hareketini ve milli mücadeleyi örgütleyen Mustafa Kemal Paşa, ağır mali ve ekonomik şartların farkında olmakla birlikte topyekûn çözümü, bağımsız bir Türk Devleti'nin kuruluşunda bulmuştur. Osmanlı Devleti'ni yıkıma götüren bu borçlanma sürecine değinen Mustafa Kemal Atatürk, siyasi bağımsızlığın, mali ve ekonomik bağımsızlıkla mümkün olabileceğini öngörmüştür. Bununla birlikte Cumhuriyet, Osmanlı'dan kalan borç bakiyesini ödemekten ve üstlenmekten çekinmeyen bir duruş sergilemiştir. Mustafa Kemal Atatürk, 1 Kasım 1930 tarihinde TBMM üçüncü dönem dördüncü yasama yılı açılış konuşmasında bu borçlara dair yaptığı konuşma şu şekildedir: (TBMM, 1930:2)

“Osmanlı borçlarının, memleketin hayat ve inkişafını tehditmeyen, adilâne ve amelî bir suret-i tesviyeye rapti için, Cumhuriyet Hükûmetinin hüsnüniyetle mesai sarfetmesi tabiidir”.

Mustafa Kemal Atatürk meclis yasama yılı açılış konuşmasında; Osmanlı borçlarının memleketin refahını ve mali durumunu sarsmayacak şekilde taksim ve tahdit edildiğini belirtmiştir. Meclis'in bu konuda müsterih olması gerektiğini ve çalışmalarına rahatlıkla devam etmesini rica etmiştir. Bu konuşma, büyük bir buhran içerisinde devralınan imparatorluk borçların, bağımsız ve modern Türkiye Cumhuriyeti tarafından disiplin içerisinde ödenebildiğini göstermektedir.

⁵ Reji İdaresi: Osmanlı İmparatorluğu'nun tütün ve tütün mamullerinden elde ettiği tekel gelirlerin yönetimini ve tahsilatını Avustralya ve Almanyalı şirketlere 30 yıllığına devri ile kurulmuştur. Tütün mamullerinin üretim ve tüketiminden doğan her türlü; alım-satım, ticaret, depolama, harç, gümrük, lisanslama, dağıtım gelirlerinin içerdiği bir idareden oluşmaktadır. Ayrıca bkz. Kenan Demir, “II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Basınında Tütün Tarımı ve Reji Şirketi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 22, S. 41, 2019, s.423-424.

Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı ve tekâlif-i milliye (milli vergi)

Yunanistan'ın 15 Mayıs 1919'da İzmir'i işgal etmesinin akabinde, I. ve II. İnönü Muharebelerinden de istediği sonucu alamayan Türk Ordusu, Sakarya Nehri'nin doğusuna çekilmiş ve konumunu güçlendiren Yunanistan Ordusu 10 Temmuz 1921'de Kütahya ve Eskişehir illerini de ele geçirmiştir. Polatlı'ya kadar ilerleyen işgal ordularının topyekûn bir savunma savaşı ile bertaraf edilmesi zaruri hale gelmiştir (Ezer, 2014:445). Bu şartlar içerisinde ordunun güçlendirilmesi ve Sakarya üzerinde güçlü bir savunma hattı – daha sonra büyük bir taarruz gücü uygulaması planlanan – kurulması için Tekâlif-i Milliye Emirleri (Milli Vergi) adı altında aynı vergi salınmasına karar verilmiştir (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2015:92). Halktan zorunlu borçlanma olarak alınan bu vergiler, Kurtuluş Savaşı zaferini izleyen yıllarda halka geri ödenmiştir⁶. Aynı zamanda seferberlik emri olarak da adlandırılan bu emirler, büyük oranda savaş malzemeleri ve savaşta ordunun kullanabileceği malzemelerden oluşmaktadır (Duru, Turan ve Öngeoğlu, 1982:298; Hayta ve Belenli, 2016:284). Ek olarak, TBMM'deki vekiller de maaşlarının beşte birini bu milli seferberliğe bağışlama kararı almışlardır. Bu karar, milli mücadelenin başarı ile sonuçlanmasının ardından gizli bir oturumda geri alınmıştır (Özdemir, 2010:285). Bu durum da, bu vergilere gönüllü uyumun ne derece yüksek olduğunu ve topyekûn bir seferberlik halini aldığını göstermektedir.

Mustafa Kemal'den İlk Vergi Uygulaması: Tekâlif-i Milliye

Başkumandanlık yetkisinin Mustafa Kemal Atatürk'e verilmesinin ve yetki süresinin 6 Mayıs 1922'de üçüncü defa uzatılmasının ardından, ordunun durumu ve savaşta konumu göz önünde bulundurulduğunda Sakarya Muharebesi, Türk Ulusu için Anadolu'da tutunma mücadelesi haline gelmiştir. Bu şartları gören Mustafa Kemal Paşa, daha sonra Nutuk'ta Tekâlif-i Milliye Emirlerini şu şekilde açıklamaktadır:(Atatürk, 1927:245)

*“Ankara'da yalnız ordunun insan ve taşıt bakımından gücünün artırılması, iaşesinin sağlanıp yoluna konulması ile ilgili tedbirleri almak ve düzenlemeleri yapmakla uğraşım. 7-8 Ağustos 2021 günlerinde Ulusal Vergi Buyruğu”
adımla beyan ettiğim tedbirler bulunmaktadır”*

Mustafa Kemal Paşa başkanlığında, Ulusal Vergi Kurulu bünyesinde alınan tedbirler Sakarya Muharebesi öncesi topyekûn bir savaşın gerektirdiği unsurları kapsamaktadır. Meclis Hükümeti ve Mustafa Kemal Atatürk, savaş için gereken her türlü taşınır, taşınmaz, teçhizat, eşya, menkul kıymet gibi değerleri halktan talep etmiştir. Mustafa Kemal Paşa, Tekâlif-i Milliye buyruklarının genel çerçevesini on buyruk madde halinde bizzat kendisi kaleme almıştır. Bu vergi buyrukları; bağımsız Türk Meclis Hükümeti'nin başkanı olarak Mustafa Kemal Paşa'nın kamu maliyesinde gerçekleştirdiği ilk icraatı olarak değerlendirilebilir.

⁶Geri ödemeler büyük oranda nakit ile karşılansa da bir bölümü de tahvil ihdas etmek suretiyle ödenmiştir. Ödemesi gerçekleştirilen toplam tutar 6.003.663 TL olmakla birlikte bu tutarın büyük kısmı 1923 senesinde gerçekleştirilmiştir. Ek olarak Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan kalan zorunlu borç ve tahvilleri de Türk Halkına ödemiştir. Buna göre halka 10.527.217 TL ödeme yapılmış, toplamda 1923-1937 yılları arasında 17.426.409 Türk Lirası'na ulaşmıştır. Bkz. Cihan Duru, Kemal Turan, Abdurrahman Öngeoğlu, Atatürk Dönemi Maliye Politikası: Mondoros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar, Tisa Matbaacılık, 1. Baskı, Ankara, 1982, s.298'dan Aktaran: Necdet Hayta ve Tuğba Belenli, “Milli Mücadele Dönemi'nde Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Tarafından Uygulanan Sosyal Politikalar”, *Belleten*, C. 80, S. 287, Nisan-2016, s.284.

a. *Aynî ve Olağanüstü Bir Vergi*

Ankara'ya yaklaşan düşman kuvvetlerinin yarattığı tedirginlik ve işgal içerisinde yaşayan halk da bu koşullarda bu olağanüstü vergilemeye büyük fedakârlıkla katılım sağlamıştır. Öyle ki, bu mallar içerisinde çorap, yün, zeytinyağı, mum, nohut, mercimek ve çay gibi temel yaşam ürünlerine bile ihtiyaç duyulmuştur. Tekâlif-i Milliye emirleri bu yönüyle, Türkiye Cumhuriyeti'nde nadir olarak uygulanan bir "*aynî vergi*" özelliği taşıması bakımından önemli bir uygulamadır. Bağımsızlık mücadelesi ile sine-i millete dönen Mustafa Kemal Paşa, Türk Milleti için tarihi bir kırılma anında, bu olağanüstü vergi uygulamasında yine millete başvurmuştur.

b. *Cebri Bir İç Borçlanma*

Tekâlif-i Milliye Emirleri, savaş şartlarındaki zorunluluk hali sebebiyle zorunlu tutulmuş ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda ağır yaptırımlar öngörülmüştür. Milli emirlerden doğan vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için vergi kurulları ve yaptırımların ifası için istiklal mahkemeleri kurulmuştur. Savaşın finansmanı, hızlı bir şekilde ordunun iâsesinin sağlanması kaygısıyla, kaotik ve ağır yaptırımlar içeren bir vergi uygulaması olduğu söylenebilir. Fakat bu ağır ve zorunlu yükümlülüklerin savaş hali sona erdiğinde son kuruşuna kadar geri ödeneceği beyan edilmiştir. Kurtuluş savaşı sona erdiğinde ve Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda, bu zorunlu borçların (10.527.217 TL) %72.3'ü geri ödenmiştir. 1923-1937 yılları arasında ise kalan bakiyeler kapatılmış ve yekûn olarak halka 17.426.409 TL borç eksiksiz ödenmiştir (Hayta ve Belenli, 2016:284). Geri ödemelerin tam olarak gerçekleştirilmesiyle, vergi için temel bir özellik olan "*verginin karşılıksız olması*" Tekâlif-i Milliye buyruklarına uymasa da "*cebri*" olması bakımından istisnai, önemli ve tarihi bir vergi olma özelliği taşımaktadır.

c. *Zaruret İçerisinde Adalet Eşitlik ve Genellik*

Böyle bir zaruret içerisinde, vergilemede adalet, eşitlik ve genelliğin sağlanması ya da herhangi bir politika izlenmesi oldukça zor olduğu söylenebilir. Buna karşın, Mustafa Kemal'in yazdığı maddelerde, vergilemede adalet, eşitlik ve genellik kavramlarına dair bazı önemli kelimeler dikkati çekmektedir. Çağdaş kamu maliyesi açısından cebri bir iç borçlanma senedi olarak da tanımlanabilecek bu vergi buyrukları 10 maddeden oluşmaktadır. Bu maddelerden ikinci madde vergilemede eşitlik çerçevesinde, sekizinci ve onuncu maddeler ise adalet açısından değerlendirilebilir. İkinci maddedeki buyruğa göre (Atatürk, 1927:245): "*Yurtta her bir ev, birer kat çamaşır, birer çift çorap ve çarık hazır edip vergi kuruluna teslim edecektir*". Bu maddede belirtilen "**her bir ev**" buyruğu ile birlikte her bir haneden istenen eşit sayıdaki ayniyat, bir nevi *baş vergisi* gibi uygulanmış ve vergileme bakımından eşitlik kaygısı taşımaktadır. Bu açıdan, Mustafa Kemal'in bu şartlarda dahi, vergilemede eşit muamele ortaya koymaya çalıştığı görülmektedir. Bir diğer önemli husus ise, 2. maddede belirtilen mal ve eşyaların yoksul hanelerden alınmaması ve muaf tutulmalarıdır. Ek olarak, yoksul hanelerden temin edilemeyen malzemelerden doğan eksikliklerin zengin hanelerden tazmin edilmesine karar verilmiştir (Yılmaz, 2021:147). Bu muafiyet ve tazmin, savaş şartlarında dahi vergide *ödeme gücü ilkesinin* göz önünde bulundurulduğunu ve adalet ilkesinin önemsendiğini göstermektedir.

Tekâlif-i Milliye emirleri; her bir paydaştan dil, din, ırk, mezhep gözetmeksizin talep edilerek **genellik ilkesi** de gözetilmektedir. 8. maddede yer alan tutkal, yağ, vazelin, gres,

kablo, tel gibi eşyaların %40'ına, 10. maddede ise el arabası, kağıt, katır, saban, at arabaları, nal eşyaları gibi hayvanların %20'sine el konulacağı bildirilmiştir. Cebri olarak el konulan bu eşya ve kıymetlere daha sonra ödenmek üzere el konulmuştur. Bu bağlamda olağanüstü bir vergi niteliği taşıyan bu buyruklarda, savaş şartlarına karşın *nispi-oransal* vergileme uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ordu için gereken donatı ve iâşe için halktan büyük bir fedakârlık beklenirken, bir yandan da halkın tarımsal ve ticari faaliyetlerinin minimum seviyede de olsa devam etmesi için gelir ve servete göre vergilendirme kaygısı taşınmaktadır. Şartlar gereği müstesna ve zaruri bir özellik taşıyan bu buyruklarda, Cumhuriyet'in vergiye bakışını tam olarak yorumlamak oldukça güçtür. Fakat tüm zor koşullara karşın; adalet, eşitlik ve genellik gibi temel vergilendirme ilkelerinden izler bulmak ve değerlendirmek mümkündür.

Genç Cumhuriyetin Maliyesi: Vatandaş İçin Medeni Bilgiler

Osmanlı İmparatorluğu'nu çöküş dönemine götüren en önemli sebeplerden biri şüphesiz mali disiplinsizlik ve sürdürülemeyen borç yüküydü. Mustafa Kemal Atatürk, bu vaziyetin ilk önce iktisadi ve mali bağımsızlığın daha sonra da egemenlik gücünün kaybedilmesine yol açacağını bizzat tecrübe etmiştir. Milli Mücadele ve Savaş şartlarında acil ve palyatif nitelikte kamu maliyesi anlayışı sergilenmek durumunda kalınsa da, Atatürk için denk bütçe ve sıkı maliye politikasının uygulanması oldukça önem arz etmekteydi. Bu bağlamda, 1926 yılı TBMM yasama açılış konuşmasında⁷ mali disiplinin ve denk bütçe politikasının üzerinde önemle durmuştur (TBMM, 1926:1). Sonraki yıllarda da milli bütçede "Denk Bütçe Düzgün Ödeme", "Kendi Yağında Kavrulmak", "Çekirdek Devlet" ilkelerinin benimsenmesi, Atatürk'ün görüşlerinin uygulamada olan yansımalarını göstermektedir (Temel, 2018:19-20). Bu sebeple, kamu maliyesi yönetimi Atatürk için en mühim ve hassas konulardan biriydi. Bu hassasiyet sonucunda, yurttaşlık bilgisi için hazırladığı notlarını ve yazılarını Prof. Dr. Afet İnan'a derleterek "*Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabı*" eseri basılmıştır.

Eserin Gelişimi

Eserin temel amacı; modern Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi, hukuki, medeni, mali ve ekonomik düsturunu ortaya koymak, yurttaşlık bilgisi ile birlikte vatandaş-devlet ilişkisinin sınırlarını ve karşılıklı ödevlerini belirlemek, örnek vatandaş olma yolunda devlete ve vatandaşa düşen sorumlulukları belirtmek, kamu maliyesinin işleyişini ve mali-iktisadi ilkeleri ortaya koymaktır. İlk olarak "*Malumatı Vataniye*" ya da "*Vatani Malumat*" isimleri ile daha sonra da 1943 yılında "*Yurttaşlık Bilgisi*" adıyla yayımlanan eser, bu tarihten sonra nihai halini "*Türk Milletinin El Kitabı: Vatandaş İçin Medeni Bilgiler*" ismiyle almıştır (Gürses, 2010:235). İlk olarak 1929 senesinde "*Türk Çocuklarına Yurt Bilgisi Notları*" ismiyle

⁷"Sayın üyeler, deoletin mali durumuna duyduğunuz büyük ilginin önemi üzerinde özellikle durmak isterim. Geçen yılların açık bütçelerinin getirdiği zorluklara, Büyük Meclisin 1926 bütçesinde gerçek bir denge sağlamak için harcadığı çabalar ve hükümetçe mümkün olan tasarruf yapılması ile göğüs gerilebilmiştir. Gelecek bütçelerin, gerçek dengelerinin sağlanması için, geçen yıldan itibaren izlenen güvenli yola uyacak biçimde yapılacağını kuvvetle ümit ederim. Cumhuriyetin başlattığı bayındırlık ve imar politikası ve Cumhuriyet dokunulmazlığının gerektirdiği koruma araçları, gerçek bir bütçe içinde ulusça ve hükümetçe üzerinde durulacak ciddi bir tutumla sağlanabilir. Büyük Meclisin, milletin hazinesinin durumunu güçlendirmek için kabul ettiği yeni gelir kanunlarından bugüne kadar elde edilen sonuçlar, bunlardan beklenen yararların sağlanabileceğini kuvvetle ümit ettirmektedir. Yalnız, yeni kanunların uygulanmasında karşılaşılan zorlukların düzeltilerek giderilmesi gereklidir. Bu gereğe dayanılarak genel tüketim vergisinin ticari ve ekonomik işlemlere zarar vermeyecek ve halkı rahatsız etmeyecek bir biçime sokulması (Bravo sesleri) ve gelir vergisinde de ticaret ve ekonomimiz için ehemmiyetli olan noktaların göz önünde bulundurulması ve götürü verginin daha basit ve kolay toplanabilir duruma getirilmesi zaruri görülmektedir. Bu prensipler göz önünde bulundurulurken hazırlanacak kanun tasarısının bu dönemde Büyük Millet Meclisine sunulması kararlaştırılmıştır".

yayınlanan ve daha sonra Askerlik, Vergi, Ticaret, Ekonomi, Seçimler gibi bölümlerin eklenerek 1930 senesinde Milliyet Matbaası tarafından basılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından basılarak okullarda okutulan bu eser eğitim müfredatını şekillendiren temel kaynaklardan biri olmuştur.

Eserin Tasnifi ve Bölümleri

Atatürk'ün notlarının, yazışmalarının, söylevlerinin derlendiği bu eserin ilk cildi Afet İnan tarafından 1930 yılında, ikinci cildi ise 1931 yılında Kütahya mebusu Recep Peker tarafından derlenmiş ve yayımlanmıştır (Karadeniz ve Kızılkaya, 2020:928). Atatürk bu kitabın hazırlanması için Afet İnan'ı yönlendirmiş ve birlikte çalışmışlardır. Afet İnan kitabın ciltlerini şu şekilde tasnif etmektedir:(İnan, 1963:558-559)

Tablo 1: Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabının Cilt Tasnifi

<i>I. CİLT</i>	<i>II. CİLT</i>
<i>Atatürk, Afet İnan</i>	<i>Atatürk, Afeti İnan, Recep Peker</i>
<i>Tevfik Bıyıklıoğlu, Atatürk ve Afet İnan'm: Tercümeleler, El yazıları, Notları, Müsveddeleri ve Düzeltmeleri,</i> <i>Kayıt edildikten sonra ilave kısımlar ve yeni düzeltmeler,</i> <i>Devlet ve Hükümet teşkilatının yazışmaları, oturumlar, tutanak ve belgeler</i>	<i>Broşür ve Risale - 1929</i> <i>Her konu için ayrı kitap - 1930</i> <i>Bütün bölümlerin toplu halde basılması - 141 Sayfa - 1930</i> <i>Okullarda okutulmak üzere Eğitim Bakanlığının Yayımladığı Kitap - 1931</i>

Kaynak: (İnan, 1963:558-559)

Vatandaş İçin Medeni Bilgiler kitabının I. Cildi; "Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Neden Söz Eder" girizgâhı ile başlamaktadır. Türk vatandaşının sahip olması gereken millet ve devlet bilincinin nasıl olması gerektiği, devletin ve vatandaşın birbirine karşı olan hak ve sorumluluklarının neler olduğu, müreffeh bir yaşam için millete düşen ödevleri açıklamaktadır. I. Cilt sırasıyla şu bölümlerden oluşmaktadır:(Atatürk ve İnan, 2010:3-4)

Millet, Devlet, Cumhuriyet, Vatandaşa Karşı Devletin Ödevleri, Hürriyet, Bağlılık (Solidarite): İnsanlar Birbirine Bağlıdır, Çalışma Meslek, Vatandaşın Devletine Karşı Görevleri: Seçim, Vergi, Ceza, Askerlik, Ordu Okuldur. II. Cilt ise: Türkiye Büyük Millet Meclisi: Genel Kurul, Yasa, Bütçe, Siyasi Partiler, Adalet, İçişleri, Belediyeler, Köyler, Memurlar, Dışişleri, Eski Kapitülasyonlar, Milli Eğitim, Maliye, Bayındırlık, Ekonomi, Sağlık ve Sosyal Yardım, Milli Savunma (Atatürk, 2010:3-15).

Kamu Maliyesi ile İlgili Bölümler

Vatandaş İçin Medeni Bilgiler kitabında geniş anlamda kamu maliyesi ile ilgili *vergi, bütçe ve maliye* olmak üzere üç adet bölüm yer almaktadır. I. Cilt içerisinde yer alan "Vergi Bölümü" altmış sayfadan oluşmakta; vatandaşın devlete olan sorumlulukları, verginin tanımı, amaçları, türleri, özellikleri, ilkeleri, kaynakları, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin vergi sistemi, politikaları, stratejisi gibi unsurlar yer almaktadır. II. Ciltte yer alan "Bütçe Bölümü" ise beş sayfadan oluşmakta; bütçenin unsurları, hazırlanması, bütçeleme sistemleri, bütçe

teşkilatı, bütçe görüşmeleri ve uygulanması, muhasebe ve denetim sistemi gibi başlıklar yer almaktadır. Yine II. Ciltte yer alan “Maliye Bölümü” ise dört sayfadan ibaret olup, maliye teşkilat yapısı, görevleri, merkez-taşra teşkilatı ayrımı, gümrükler, kaçakçılık ve tekellere yer verilmiştir. Maliye bölümü, politika ya da teorik değerlendirmeden çok örgüt, teşkilat ve bürokratik yapının incelenmesinden oluşmaktadır.

Tablo 2: Kitapta Kamu Maliyesi ile İlgili Bölümler

Vergi Bölümü	Bütçe Bölümü	Maliye Bölümü
I. Ciltte yer almakta ve 60 sayfadan oluşmaktadır.	II. Ciltte yer almakta ve 5 sayfadan oluşmaktadır.	II. Ciltte yer almakta ve 4 sayfadan oluşmaktadır.

Vergi Bölümü

Vergi bölümü, Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabı'nın I. Cildinde yer almakta, Maliye bölümü ise II. Ciltte bulunmaktadır. Birinci Kitap olarak adlandırılan I. Ciltteki Vergi Bölümü ise Vatandaşın Devlete Karşı Görevleri başlığı içerisinde yer almaktadır. Mustafa Kemal Atatürk ve Afet İnan tarafından yazılan vergi bölümü ilk olarak “Vergi Hakkında Umumi Bilgiler” kısmı ile başlamaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:5). Bu kısım, Afet İnan'ın önsözü ile başlamış, bu bölümün önemi ve hassasiyeti üzerinde durulmuştur. Vergi bölümünün ilk aşamada “Vergi Bilgisi” kitabı olarak ortaokul ve liselerde okutulmak üzere planlandığını, daha sonra Fransızca ve Türkçe maliye kitaplarından yararlanılarak genişletildiği belirtilmektedir. Böylece Mustafa Kemal Atatürk, kamu maliyesine sadece siyasi açıdan yaklaşmamakta, aynı zamanda bu bilim ile ilgili derinlemesine çalışmalar yürütmektedir. Ek olarak Cumhuriyet'in vergi ilkelerinin sağlamlaşmasını ve vatandaşın da maliye teorisi ile ilgili bilgi sahibi olmasını arzu etmiştir (Akalin, 2008:23).

a. Fransız Ekolü Etkisini Sürdürüyor

Osmanlı İmparatorluğu Fransız maliye teşkilatından ve vergi sisteminden büyük oranda ilham almıştır (Aksümer, 2014:64). Fransız Devriminden itibaren dönüşen Fransız karasal vergi ve kamu teşkilatı, II. Mahmut ile başlayan batılılaşma ve reform hareketleri için önemli bir örnek teşkil etmiştir. Bu durum, başta Mustafa Kemal Atatürk olmak üzere, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu kadrosu için de geçerlidir. Afet İnan, vergi bölümünün girişinde, bu bölümü yazarken Türkçe ve Fransızca eserlerden yararlandığını altını çizmektedir (Atatürk ve İnan, 2010:147). Bu ifade, Cumhuriyetin kurucu kadrosunun maliye geleneklerinin ve vergi öğretisinin büyük oranda Fransız ekolünden etkilendiğinin en önemli göstergelerinden biridir. II. Mahmut ile 1826 yılında başlayan maliye teşkilatındaki dönüşüm, büyük oranda reformlardan kaynaklanan vergi geliri ihtiyacından kaynaklanmaktaydı (Zürcher, 2016:71). Türkiye Cumhuriyeti'nde ise vergi geliri ihtiyacından çok; etkin bürokrasi, disiplinli ve denk bütçe yönetimi temel ilkeydi. İki devletin vergi geleneğinde beslenen ve ilham alınan ekol aynı fakat öncelikler ve ihtiyaçlar farklıydı.

b. Vergi ve Mükellef Tanımı

Vergi bölümünde tartışmalı olduğu şerh düşülerek verginin tanımı: “*Vergi, devletin millet ve ülkeye karşı ifa etmek zorunda olduğu sorumlulukların yerine getirmesi amacıyla ihtiyaç duyulan*

harcamalara vatandaşın katılımıdır" şeklinde yapılmıştır (Atatürk ve İnan, 2010:148). Mükellef tanımı ise biraz daha genişletilerek: *"ülkede gayrimenkul edinmiş olan, ülkede ikamet eden hatta ülke üzerinden geçiş yapan yabancı kimseler de vergi mükellefi sayılmaktadır"* şeklinde tanımlanmıştır. Verginin tanımında yer alan vatandaş ibaresi ile vergilemede *şahsilik ilkesi* benimsendiğini göstermekten, mükellef tanımı biraz daha genişletilerek *kaynak ilkesi* de vergilemeye dahil edilmiştir. Mükellefiyette vatandaşlık bağı temel alınsa da, ülke içerisindeki ekonomik faaliyetlerin de vergilendirmeye tabi olduğu belirtilmektedir.

Verginin vatandaş için çok önemli bir görev olduğu ve verginin *"devletin tüm masraflarına halkın katılımı"* olarak görüldüğü açıklanmaktadır. Bu bağlamda, Atatürk'ün vergiyi kamu hizmetlerinin bedeli olarak yorumladığı sonucuna varılabilir. Başta Atatürk olmak üzere Cumhuriyetin kurucu ekibi, Lozan Antlaşması ile 1923 yılında mali bağımsızlığın değerine hassasiyetle sahip çıkmaktadır. Bu sebeple, Mustafa Kemal Atatürk'ün kamu maliyesi ile ilgili temel anlayışı ve ilkeleri; istiklal, bağımsızlık, millilik, yarar ve adalet prensiplerinden oluşmaktadır. Bu ilkelerden hareketle mali hürriyetini elde etmiş Cumhuriyet'in kamu maliyesi konusundaki hedefleri şu şekilde sıralanabilir:(Akalın, 2008:58-59)

- *Adalet ilkesi doğrultusunda halkın üzerindeki vergi tazyikinin iyileştirilmesi (Adalet İlkesi)*
- *Vergilerin dönem, miktar ve taksim bakımından ödenebilir düzeyde belirlenmesi (Ödeme Gücü İlkesi)*
- *Salınan verginin iktisadi teşebbüslerin faaliyetlerine ve gelişmesine engel olmaması (Tarafsızlık İlkesi)*
- *Milli sanayinin teşvik edilmesi, önündeki vergi engellerinin kaldırılması (Millilik İlkesi)*
- *Koyulan vergilerin devletin ihtiyaçları ile orantılı bir şekilde toplanması ve talep edilmesi (Denklik İlkesi)*

Mustafa Kemal Atatürk'ün kamu maliyesinde yerleştirmek istediği prensipler ilk olarak; mali bağımsızlıktan hiç bir şekilde taviz verilmemesi, milli sermayenin ve sanayinin desteklenmesi, halkın üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi, vatandaşın ödeme gücü nazarında vergilendirilmesi, kamu bütçesinin ihtiyaçlarla orantılı tahmin edilmesi, denk bütçe yapılması, ödemelerin disiplinli bir şekilde gerçekleştirilmesi anlayışından oluşmaktadır. Her ne kadar ağır savaş şartlarında bağımsız bir devlet kurulsa da, Mustafa Kemal Atatürk ve kurmayları her fırsatta istiklal ve millilik vurgusunda bulunmuşlardır. Bu konuda, Kütahya Mebusu Recep Peker'in uyarısı ve hassasiyeti önemlidir: (Peker, 1935:109-110)

"Büyük savaş sonunda giderini gelirine uydurmayarak büyük krizlere kucak açan bazı devletler, bütçelerinde yabancı kontrolünü kabul etmek zorunda kaldılar. En zor ihtiyaç günlerinde dahi bu sonuca düşmekten korunmayı bilmiş bizim neslimiz, yüce bir millet terbiyesi olarak bu nokta üstünde ilelebet duygulu ve uyanık kalacaktır"

c.Dolaylı - Dolaysız Vergiye Bakış

Eserde vergi adaleti açısından dolaysız vergiler daha uygun olarak görülmektedir. Fakat geleneksel maliye anlayışının aksine o dönemde mali anestezi kavramına olumsuz olarak bakılmadığı anlaşılmaktadır. Bu bakış, dolaysız vergiler ile ilgili tanımdan daha net

anlaşılmaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:151): “Dolaysız vergiler, mükellefler tarafından en çok hissedilen vergiler olmakla birlikte, vergiciliğin etkin kuralları gereği mükellefe hissettirilmeden toplanması önem arz eder.” 21.yy itibarıyla, mali anestezi kavramına olan bakış -en azından normatif açıdan- kabul görmese de, 1920’lerde yeni kurulan bir devlet için vergi toplama açısından etkin bir çözüm olarak görülmüştür.

2. Bütçe Bölümü

İkinci kitapta yer alan *Bütçe Bölümü* beş sayfadan oluşmakla birlikte, devlet bütçesinin kapsamı, bütçe denkliğinin sağlanması ve önemi, bütçe süreci ve bütçenin hazırlanması, bütçe görüşmelerinin gerçekleşmesi, muhasebe divanının yetkileri, görevleri ve örgütlenme biçimi, hazine ve bütçe idaresinin daireleri, yapısı ve işleyişi yer almaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:303-307).

a. Bütçe Hakkı ve Denk Bütçe Kaygısı

Kitapta *bütçe hakkı* adına anlamlı bir başlangıç yapılmakta, milli egemenliğin en önemli göstergesi olarak bütçenin meclis tarafından onaylanmasının altı çizilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, kurucu kadroların en önem verdiği konuların başında *bütçe denkliliği* gelmektedir. Kitapta da, denkliğin bütçenin doğasında olduğu belirtilmektedir. Bu kaygıyı zamanın şartlarına göre değerlendirmek gerekmektedir. Osmanlı’nın çöküşünün en önemli sebeplerinden, belki de en başında gelen dış borçlar ve bütçe dengesizliği, bu kadrolar için temel bir sorumluluk teşkil etmiştir. Bütçede kaybedilen bağımsızlık bütçe hakkının işgaline, milletin egemenliğine vurulmuş bir yabancı şerhe sebep olmaktadır. Dolayısı ile bütçe denkliliği ve disiplini mali bağımsızlığın en önemli göstergesiydi. Mali bağımsızlığın kaybedilmesi, egemenliğin de kaybedilmesi anlamını taşımaktaydı. Özellikle 1924-1933 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte bütçe disiplini ve denkliğinden taviz verilmediği görülmektedir. Bu dönemde bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı yıllık ortalama %99’6’dır (Öner, 1994:15). Oysa bu oran II. Meşrutiyet (1909) döneminde Osmanlı’da yalnızca %10’du (Coşar, 1995:240). Gelirlerin giderleri karşılama oranının bu denli düşük olmasının en önemli sebeplerinden biri de Osmanlı Devleti’nin vergi toplama konusundaki başarısızlığıydı. Bu başarısızlık sonucunda mevcut borçlar çevrilemeyecek düzeye gelince, Duyun-ı Umumiye Teşkilatı’nın kurulması ve vergi toplama yetkisinin yabancı ülkelere devredilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

b. Bütçe İlkeleri Açısından

Bütçe bölümünde, klasik ve çağdaş bütçeleme ilkelerine dair metinler yer almaktadır. Bütçe disiplinin sağlanması ve giderlerin gelirleri aşmaması için, yapılacak tahminlerin gerçekçi ve öngörülebilir olmasına değinilmektedir (Atatürk ve İnan, 2010:303). Bütçe tahminlerinin gerçekçi ve öngörülebilir olması gerektiğinin belirtilmesi, bütçenin *samimiyet ilkesine* atıfta bulunmaktadır. 1924-1933 yılları arasında, gelirlerin giderleri karşılama oranının neredeyse %100’e yaklaştığı göz önünde bulundurulduğunda, bu dönemdeki bütçe tahminlerinin oldukça isabetli olduğu söylenebilir. (Çiçek ve Cerit, 2023:13) çalışmasında, bu dönemdeki bütçe tahminlerinin oldukça başarılı olduğu ve gelecek bütçelerin hazırlanması açısından da güvenilir bir çıpa oluşturduğunu belirtmektedir. Yine bütçe hakkının en önemli egemenlik hakkı olduğu, sonraki yıl bütçesinin mecliste görüşülmesi ve onaylanması *önceden izin alma ilkesi* ile bağdaşmaktadır. Bütçe görüşmesi başlığı altında, bütçenin mecliste görüşülerek bir yasa olarak çıkarılması ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilmesi açıklaması

bulunmaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:303). Bütçenin millet meclisinde görüşülmesi ve yasa hükmünde çıkarılması gerektiği anlayışı da bütçenin *kanunilik ilkesine* atıfta bulunmaktadır. Bütçeler bir sonraki mali yıl için(1 Haziran) görüşülür ve mayıs ayında onaylanır tanımı da bütçenin *yıllık olması ilkesine* uygunluk taşımaktadır. “Bir kurum ve hizmet için ayrılmış olan ödenek bir başkası için harcanamaz, bir kurumda genel bütçe dışında yer almayan ayrı bir gelir toplanamaz” yorumu da *adem-i tahsis ilkesine* değinmektedir.

c. Bütçenin Denetimi: Devlet Şurası Tartışmaları

Ek olarak bölümde, bütçe denetimini uygulayacak kurum ve kurulların tanımlandığı görülmektedir (Atatürk ve İnan, 2010:306-308). Bu kısımda, yasama denetimi için *Muhasebe Divanı* kurumunun yapısı, yargı denetimi için ise *Devlet Şurasının* görev ve yetkileri yer almaktadır. Bu örgütlenme yapısı içerisinde, devlet bütçesinin *hesap verilebilirlik ilkesine* bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bölümde izah edilen Devlet Şurası, Fransız Danıştay kurumundan esinlenilmiş olup günümüzde Danıştay'ın görevlerini üstlenen ve dönemi içerisinde istisnai bir makamdır (Eraslan, 2021:1027). İdari yargı ve danışma kurulu işlevi taşıyan bu kurum geniş yetkili bir kurum olarak Osmanlı Devleti'nde önem arz etmekteydi. Devlet Şurasının mevcut konumu, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında TBMM'de yoğun tartışmalara yol açmıştır Eraslan, 2021:1027). Bu makamın bir kısım yetkileri TBMM'ye devredilerek 4 Kasım 1922'de kapatılmasına karar verilse de, sonraki yıllarda duyulan ihtiyaç dolayısıyla varlığını 6 Temmuz 1927 yılında Danıştay olarak devam etmiştir (Danıştay, 2023). Meclis içerisinde yer alan Muhasebe Divanı ise daha sonra hesap yargısı yetkileri ile birlikte 1967 yılında Sayıştay Kurumu olarak ayrılmıştır. Ayrılan Muhasebe Divanı ile birlikte TBMM, bütçe üzerinde yasama denetimini sürdürmektedir.

3. Maliye Bölümü

Maliye Bölümü de ikinci kitapta yer almakta ve dört sayfadan oluşmaktadır. Bu bölümde; kamu maliyesinin önemi, görevleri ve yetkileri, Merkez örgütünün işleyişi, teşkilatlanma yapısı, devletin tekelleri, gümrük ve kaçakçılığa dair bilgiler ve uyarılar, maliye taşra teşkilatının işleyişi ve görevleri yer almaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:395-397). Başlangıç kısmında, “Devletin temel direği maliyedir; maliyesi ve mali usulleri bozulan devletler, şirketler ve aileler bile bağımsızlığını yitirmekle bedelini öder” girizgâhı yapılmıştır (Atatürk ve İnan, 2010:395). Başta Mustafa Kemal Atatürk olmak üzere; Cumhuriyeti kuruluşunda yer alan siyasi, bürokrat ve bilim insanları için mali bağımsızlık adeta bir travmatik duruştur. Yıkılmış bir imparatorluk, verilen bağımsızlık savaşı ve yeni kurulan Cumhuriyet için hala süren iç ve dış tehditler, devlet maliyesine sıkı sıkıya bağlılığa sebep olmuştur. Bu dönemdeki travmatik tarihsel olaylarla, devlet maliyesinde ve maliye politikalarındaki katılık, Cumhuriyet'in 100. yılı itibariyle tartışma konusu olsa da, dönem şartları itibariyle haklılık payı taşımaktadır. İçerik itibariyle, Medeni Bilgilerde yer alan maliye bölümü, kamu gelirlerini toplama kurumu olarak görülmektedir. Bu sebeple bu kurumun etkin vergi toplama amacıyla oluşturulan teşkilat ve bürokratik yapısı üzerinde durulmuştur. Bu bölüm son olarak “maliye yapısı bozulan milletlerin mutluluğu da bozulur” cümlesiyle sonlandırılmaktadır (Atatürk ve İnan, 2010:398). Vatandaşlık ile maliye arasında kurulan bu mutluluk bağı, refah toplumuna giden yol için anlamlı bir örnektir.

Grafik 1: Kamu Maliyesi ile İlgili Bölümlerin Kelime Bulutu Analizi



Mustafa Kemal Atatürk'ün *Medeni Bilgiler Kitabı* içerisinde yer alan maliye ile ilgili üç bölüm olan "Vergi", "Bütçe" ve "Maliye" bölümleri birleştirilmiş ve sözcük yapısını değerlendirmek amacıyla kelime bulutu analizi yapılmıştır. Bu analizin amacı, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel eserlerinden biri olan bu kitapta maliye bilimine dair kullanılan terminolojiyi ve seçilen sözcükleri yorumlayabilmektir. 1930 yılındaki ilk basımında kullanılan dil ağdalı ve teknik olsa da yıllar içerisinde sadeleştirmeler yapılmıştır. Çalışmada başat olarak yararlanılan baskı 2010 yılında yayımlanmıştır. Her ne kadar tek bir ölçüt olmasa da maliye teorisi için kullanılan sözcükler ve seçilen kelimeler Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıç metni açısından yol gösterici olarak görülebilir.

Analizde; *Vergi, Bütçe ve Maliye bölümlerinde* kullanılan sözcükler içerisinde, "Bir", "Ya", "Ya da", "Ve" gibi sık kullanılan bağlaçlar ve "Vergi", "Vergisi" gibi kamu maliyesi metni içerisinde tabii olarak kullanılan sözcükler elimine edilmiştir. Bu eleme yapıldıktan sonra kamu maliyesi bölümleri içerisinde en çok kullanılan kelime yüz on iki kez ile "Yüzde" kelimesidir. Bu kelimenin sıklığı Atatürk'ün vergi politikası içerisinde nispi vergilerin ağırlıkta olduğunu göstermektedir. İkinci olarak kullanılan sözcük seksen bir kez ile "Gelir" sözcüğüdür. Gelir sözcüğünün kullanımının fazla olması ise vergi kaynaklarının daha çok gelir odaklı olduğunu ortaya koymaktadır. Metinler içerisinde sıklıkla kullanılan "Milli" kelimesi, milli iktisadi anlayışın yansıması olarak görülebilir. Kelime bulutu analizinde otuz dokuz kere geçen "Mustafa Kemal" sözcüğü ise bu kamu maliyesi bölümlerinde Atatürk'ün politikalarının etkisini göstermektedir.

Sonuç

Küçük düşürücü bulduğu için borç almaktan ve istemekten imtina eden Osmanlı İmparatorluğu bu geleneğini 19.yy başlarında bozmak zorunda kalmış ve 1820'li yıllardan başlamak üzere önce iç borçlanmaya daha sonra da 1954'te resmi olarak dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır. Esasında, Osmanlı Devleti'nin başvurduğu iç borçlanma kaynakları da büyük oranda yabancı sermayeden oluşmaktaydı. Zira, imparatorlukta sermaye, şirket ve girişimci ağırlığı büyük oranda gayrimüslim bankerlerdi. "Galata Bankerleri" olarak isimlendirilen bu grup büyük oranda Ermeni, Rum ve Levantenlerden meydana gelmektedir. İçerdeki yabancılardan alınan kaynaklar daha sonra dışardaki yabancılardan alınacak borçların önünü açmıştır. Kırım Savaşı sebebiyle ilk dış borcunu

almasıyla Osmanlı İmparatorluğu; askeri, siyasi, ekonomik ve mali bağımsızlığını kaybedeceği bir sürecin ilk adımını atmaktaydı. Askeri ihtiyaçlar başta olmak üzere, askeriyede ve bürokraside gerekli reformların sağlanması için sürekli bütçe açığı veren imparatorluk, sürekli bir kaynak arayışındaydı. Borç döngüsü içerisinde kurtulamayan Osmanlı Devleti, borcunu yeni borçlarla kapatmaya çalışmakta ve bu kaynakları temin etmek için askeri, siyasi, ekonomik ve mali tavizler vermekteydi. 1881 yılında borçlarını ödeyemeyecek duruma gelen Osmanlı Devleti moratoryum ilan etmiş, ne yazık ki Muharrem Kararnamesi ile birlikte Düyun-u Umumiye ve Reji İdaresini kurmuş ve devlet hazinesinin yönetimini büyük oranda borçlularına bırakmıştır. Mali ve ekonomik bağımsızlığını kaybeden Osmanlı İmparatorluğu 1. Dünya Savaşı sonunda siyasi ve askeri bağımsızlığını da yitirmiştir.

Zorlu kurtuluş mücadeleleri sonrasında ulusal egemenliğini ve bağımsızlığını ilan eden Türkiye Cumhuriyeti için en önemli hedeflerden birisi de kuşkusuz ekonomik ve mali bağımsızlığın kazanılmasıydı. Lozan antlaşması akabinde Düyun-u Umumiye'nin fiilen tasfiyesi ile Osmanlı Devleti'nin borç bakiyesini üstlenen genç Cumhuriyet, mali açıdan çekirdek devleti inşa etmek için önemli mali devrimler gerçekleştirmiştir. Düyun-u Umumiye'nin yönetiminden ve denetiminden kurtulan kamu maliyesinde bu devrimlerin uygulanması için maliye politikasında ciddi bir paradigma değişimi yaşanmıştır. Başta Mustafa Kemal Atatürk olmak üzere, Cumhuriyet'in kurucu kadrosunun iktisadi ve mali görüşleri bu değişimin anlaşılması için önemlidir. Ek olarak, Dünya'daki siyasi ve ekonomik gelişmeler de Cumhuriyetin kuruluş dönemindeki maliye politikalarının önemli belirleyicisi olmuştur. Bu dönemde; siyasi, mali ve iktisadi bağımsızlığın kazanılması için uygulanan maliye politikalarının birincil kaynaklar vasıtasıyla anlaşılması ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, Atatürk ve Afet İnan'ın birlikte kaleme aldığı ve ilk olarak 1930 senesinde yayımlanan Vatandaş İçin Medeni Bilgiler kitabı, Cumhuriyet döneminin maliye görüşlerini ve mali politikalarını tahlil etmek için başat bir kaynaktır.

Kaynakça

- Akalın, G. (2008). *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Cumhuriyetimizin 85. Yılına Armağan*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı, Yayın No: 2008/384.
- Atatürk Araştırma Merkezi, "Vatandaş İçin medeni Bilgiler", *Atatürk Ansiklopedisi*, (Erişim Tarihi: 12.06.2023), <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/vatandas-icin-medeni-bilgiler/?pdf=3279>.
- Atatürk, Mustafa Kemal, (2005). *Söylev*, 23. Baskı, İstanbul: Serhat Yayınları.
- Atatürk, Mustafa Kemal, (2010). *Medeni Bilgiler: Türk Milletinin El Kitabı*, 2.Baskı, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Birdal, M. (2010). *The Political Economy of Ottoman Public Debt: Insolvency and European Financial Control in the Late Nineteenth Century*, Londra-New York: Tauris Academic Studies.
- Boratav, K. (2016). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, 22. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

- Demir, K. (2019). II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Basınında Tütün Tarımı ve Reji Şirketi, *Balikesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(41), ss.419-445.
- Dikmen, N. (2005). Osmanlı Dış Borçlarının Ekonomik ve Siyasi Sonuçları, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(2), s.137-159.
- Duru, C. & Kemal T. & Abdurrahman Ö. (1982). *Atatürk Dönemi Maliye Politikası: Mondoros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*, 1. Baskı, Ankara: Tisa Matbaacılık.
- Erdem, M. & Şenyüz, D. ve Tatlıoğlu, İ. (2015). *Kamu Maliyesi*, 12. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ezer, F. (2014). Tekalif-i Milliye Emirleri ve Tatbikatı, *Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 9(4), s. 445.
- Gürses, F. (2010). Kemalizm'in Model Ders Kitabı: Vatandaş İçin Medeni Bilgiler, *Akademik Bakış*, 4(7), s.235.
- Gürsoy, B. (1984). 100. Yılında Düyun-u Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 40(1-4), s.17-59.
- Hayta, N. & Belenli, T. (2016). Milli Mücadele Dönemi'nde Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Tarafından Uygulanan Sosyal Politikalar, *Bellekten*, 80(287), Nisan, s.279-305.
- İnan, A. (1963). Atatürk'ün Vatandaşlık Hak ve Vazifeleri Üzerindeki Düşünceleri, *Türk Tarih Kurumu Bellekten Dergisi*, C. XXVII, S. 108, Ekim, s. 557-564.
- Karaçor, Z. & Kaya, P. H. & Aydın, M. (2019). Osmanlı İmparatorluğu'nda Özelleştirme Faaliyetlerine Örnek Olarak Reji Tütün İdaresi , *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), s.18-28.
- Karadeniz, V. & Kızılkaya, M. F. (2020). Vatandaş İçin Medeni Bilgiler Kitabının 2018 Sosyal Bilgiler Öğretim Programında Yer Alan Değerler Açısından İncelenmesi, *Turkish Studies*, 15(2), s.923-961.
- Kartopu, S. (2012). Düyun-u Umumiye İdaresi ve İdareyle İlgili Görüşler, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 1(2), s.32-40.
- Müderrişoğlu, A. (1994). "Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları", *Atatürk Yolu Dergisi*, 4(13), s.27-53.
- Özdemir, B. (2010). *Osmanlı Devleti Dış Borçları: 1854-1954 Döneminde Yüzyıl Süren Boyunduruk: 1854-1914 Borçlanmaları Galata Bankerleri ve Osmanlı Bankası Düyun-u Umumiye İdaresi Türkiye Cumhuriyeti'nin Kabul Ettiği Osmanlı Devlet Borçları*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/403, İkinci Baskı,
- Recep P. (1935). *İnkılap Dersleri*, Ankara: Ulus Basımevi
- Sarı, K. A. (2020). Atatürk Dönemi'nde Uygulanan Vergi Politikasının İktisadi Kesimler Üzerindeki Etkisi, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 38, s.198-218.
- TBMM Zabıt Ceridesi, 1 Kasım 1926, C.27, S.1.
- TBMM Zabıt Ceridesi, 1 Kasım 1930, C.22, s2.

- Temel, R. (2018). Mustafa Kemal Atatürk'ün Maliye Politikalarına Etkisi (1920–1938), *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), s.1-25.
- Temel, R. (2016). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Maliye Teşkilatı*, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Uğur, Ahmet & Karabulut, Recep: "Osmanlı Devleti'nde Dış Borçlar ve Tasnifi (1854-1914)", *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, S.23, 2022, s.17-36.
- Yaman, Emin: "Kurtuluş Savaşı Ekonomisi ve Maliyesi", *Atatürk Yolu Dergisi*, C.3, S.12, 1993, s.417-429.
- Zürcher, Erik Jan: *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İletişim Yayınları, Çev. Yasemin Saner, 32. Basım, 2016.
- Aksümer, Ertunç: "Fransız Vergi Sistemine Genel Bir Bakış", *Vergi Raporu*, S.180, 2014, s. 63-70.
- Yılmaz, Mehmet Serhat: "Tekâlif-i Milliye Emirlerinin Uygulanması: Kastamonu Örneği", *Mütarekeden İstiklale 1921 Yılında Milli Mücadele (Ed:Erdoğan, Erdem, Dere, Arslan)*, 2021, s.139-174.
- Öner, Erdoğan: "Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri", *Maliye Çalışmaları Dergisi*, s.36,1994, s.10-44.
- Coşar, Nevin: "Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*,
- Çiçek, Hüseyin Güçlü & Cerit, Zuhâl: "1924-1926 Erken Dönem Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin İçerik Analizi Yöntemi ile Değerlendirilmesi", *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, C.10, S.32, 2023, s.8-26.
- Erdoğan, Zeki: "Cumhuriyet Türkiye'sine Geçiş Sürecinde Şuray-ı Devlet", *Belleten*, C.85, S.304, Aralık 2021, 1025-1071.

Extended Summary

Mustafa Kemal Atatürk, born in 1881, was a Turkish general, revolutionary, and the founder of the Republic of Turkey. He led his country through a tremendous social and economic revolution, earning him the title "Atatürk," meaning "Father of the Turks." One of his most significant contributions to the country's foundation was his approach to fiscal policies. Atatürk believed that financial and economic independence was vital for political independence and established strict and balanced budget policies, tax justice, and financial discipline to achieve this goal. He firmly believed that a nation's strength did not solely depend on its military or political power but on the strength of its economy. This thought led him to develop a comprehensive system of financial policies aimed at achieving financial independence for Turkey. Atatürk's vision for a financially independent Turkey was outlined in the "Civilized Knowledge for the Citizen," which he prepared with the assistance of Prof. Dr. Afet İnan in 1930. The book was a groundbreaking work that outlined Atatürk's vision for a modern, prosperous Turkey. It covered a wide range of topics related to taxation,

budgeting, and finance, which aimed to create a fair, equitable, and fiscally responsible government in Turkey.

Atatürk's approach to taxation was based on the principle of tax justice, which meant that taxes should be levied according to taxpayers' ability to pay. The Tax Section in Volume I of the book covers the definition of tax, its purposes, types, features, and principles. Atatürk's tax system aimed to support national industries and reduce the tax burden for taxpayers, creating a fair and equitable taxation system in Turkey. Atatürk's approach to budgeting was based on the principle of "Balanced Budget, Proper Payment." The Budget Section in Volume II of the book covers the elements of the budget, its preparation, budgeting systems, budget organization, budget negotiations and implementation, accounting, and auditing systems. His emphasis on balanced budget policies laid the foundation for a fiscally responsible government in Turkey. Atatürk's budget system aimed to prevent the government from overspending and incurring unsustainable debt burdens. Atatürk's approach to finance was based on the principle of financial independence, and the Finance Section in Volume II of the book covers the financial organization structure, duties, distinction between central and provincial organizations, customs, smuggling, and monopolies. Atatürk's financial system aimed to reduce dependence on foreign loans and establish a financially independent Turkey. His emphasis on financial independence laid the foundation for a solid and independent Turkish economy. Atatürk's legacy continues to shape Turkey's economic policies and financial practices. His emphasis on fiscal policies, including tax justice, balanced budget policies, and financial independence, was instrumental in establishing a financially independent and prosperous Turkey. His policies aimed to support national industries, reduce the tax burden for taxpayers, and establish a fiscally responsible government, which laid the foundation for Turkey's fair, equitable, and fiscally responsible government.

In conclusion, Mustafa Kemal Atatürk's contribution to the foundation of modern Turkey was significant, particularly his approach to fiscal policies. His vision for a financially independent and prosperous Turkey was outlined in the "Civilized Knowledge for the Citizen," which he prepared in 1930. Atatürk believed that financial independence was essential for political independence, and his fiscal policies aimed to achieve this goal. His legacy remains a vital part of Turkey's history and development.