

ÖZEL GİRİŞİMCİLİĞİN GELİŞİMİNDE DEVLETİN ROLÜ: İŞ BANKASI ÖRNEĞİ

Recep Boztemur*

Giriş

Bu çalışmanın temel amacı, devlet kurumları ve personeli ile Türkiye İş Bankası arasındaki ilişkileri irdeleyerek Cumhuriyet'in kuruluşunun erken dönemlerinde ulusal girişimciliğin doğuş ve gelişme sorunlarını incelemektir. Bilindiği gibi, özel girişim kaynaklarının yokluğunda Cumhuriyet bürokrasisi, 1930lar boyunca, endüstriyel kalkınmayı gerçekleştirebilmek için, iktisadi politikalarını özel teşebbüsün desteklenmesi üzerine kurmuştur. Devletin etatist politikalar çerçevesinde ekonomiye etkin katılımı ve iktisadi siyasetin oluşumuna müdahaleleri, devletçilik uygulamalarının kendinden önceki dönemlerde uygulanan iktisadi siyasetten bağımsız olarak incelenmesi eğilimini doğurmuştur. Bununla beraber Türkiye'de devletçilik politikalarının kökenini Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki İttihat ve Terakki hükümetlerinin milli iktisat siyasetinde aramak, ve bunun devamı olarak 1920lerde ticari oluşumların desteklenmesini sorgulamak 1930 dönemi iktisat politikalarının somut temellere dayandırılması olanağını sağlayacaktır. Bu itibarla, bu çalışma İttihat ve Terakki hükümetlerinin ulusal burjuvazi yaratmaya yönelik ekonomi politikaları ile, Cumhuriyet'in devrimler çağı olan 1920lerinin iktisadi siyaseti ve devletçilik dönemi sanayi kalkınması arasında bir kopukluk olmadığını, aksine bu politikaların bir süreklilik içinde ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır.

Çalışmanın birinci kısmında, Türkiye'de ulusal ekonomi politikasının gelişimi özetlenecek ve ülkede yabancı sermaye egemenliği ve Osmanlı ekonomik hayatında azınlıkların öncü rollerine karşılık olarak 1908-1918 yılları arasında siyasi iktidarın Müslüman-Türk girişimcilerine hukuksal, kurumsal, ekonomik ve mali destekleri incelenecektir. Bu sürecin devamı olarak ikinci kısımda, ticaret -kimi zaman da sanayi- sermaye çevreleri ile Cumhuriyet döneminin iktisat politikaları arasındaki ilişkiler sorgulanacaktır. Bu sorgulamanın odak noktası Türkiye İş Bankası'nın kuruluşu, gelişimi ve diğer iş gruplarıyla olan ilişkileri olacaktır. Üçüncü kısımda çalışma 1930lar devletçiliği ile İş bankası himayesinde özel girişimciliğin gelişmesi konusunda yoğunlaşacaktır. Sonuç olarak, çalışma, her üç dönemde de devletçilik politikalarının belli bir süreklilik içerdiğini ve devletin özel sektörü destekleme politikasında belirgin bir kesinti olmadığını önermektedir.

* Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Tarih Bölümü.

I. İttihat ve Terakki ve Milli İktisat

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 23 Temmuz 1908 Devrimi Türkiye'de süregelen bir "yukarıdan devrim" geleneğinin başlangıç noktasını oluşturur.¹ Devrim yalnızca Sultan'ın mutlakiyetçi yönetimine ve geleneksel bürokrasinin devlet ve kurumları üzerindeki mutlak hakimiyetine son veren anayasal bir yönetimin kuruluşunun değil, aynı zamanda devrimi yapan bürokrasinin yenileşmeci ve değişimci kanadının ekonomik iktidara ortak oluşunun da simgesidir. İmparatorluğun modern okullarından gelen ve memurluk, subaylık, öğretmenlik, gazetecilik, mühendislik, avukatlık gibi mesleklerde faaliyet gösteren bu yeni aydın grubu ülkenin iktisadi hayatını da yeniden kurmak, çok daha doğrudan bir müdahale ile İmparatorluk ekonomisinin gidişini yeniden düzenlemek amacındaydı. İttihat ve Terakki'nin siyasal lider kadrosu, Cemiyet'in de toplumsal nüvesini de oluşturan bu aydın grubun amaçları ve çıkarları doğrultusunda², "ulusal bir iktisadi siyaset"³ oluşturma görevini yükümlendi. İttihat ve Terakki'nin ekonomik iktidarının temel amacı, böylece, ülkedeki Rum ve Ermeni azınlık burjuvazisinin egemenliğine son vererek ulusal bir "Müslüman-Türk girişimciler grubu" yaratmak, dolayısıyla, ülkeyi yabancıların iktisadi boyunduruğundan kurtarmak olarak belirginleşiyordu. Yüzyılın başında, ticari ve mali sermaye ile varolan küçük sanayi işletmelerinin yaklaşık yüzde 80'i Osmanlı azınlıklarının elindeydi.⁴ Bunda Osmanlı azınlıklarının Osmanlı toplumu

¹ "Yukarıdan Devrim" kavramı için bakınız: Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1978). Bu kitabında Trimberger, "yukarıdan devrim" in ön koşulu olarak çağdaş eğitim kurumlarından yetişmiş asker ve sivil bürokratik elitin ekonomik çıkar gruplarıyla ve daha da önemlisi özel mülkiyet ile doğrudan ilişkisi olmamasını, ve devrimin kitle katılımı olmadan yönetici sınıf içinde ve aracılığıyla yapılmasını önermektedir. Aynı doğrultuda "yeni-devletçi" tezin bir başka savunusu için bakınız: Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978).

² Genç Türkler ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin toplumsal tabanı, ideolojisi, reform hareketi ve iktisadi beklentileri hakkında bakınız: Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1980); Feroz Ahmad, *İttihat ve Terakki, 1908-1914* ,çev. Nuran Yavuz, (İstanbul: Kaynak Yayınları, 1984); *Idem.*, "Vanguard of a Nascent Bourgeoisie: The Social and Economic Policy of the Young Turks, 1908-1918", *Social and Economic History of Turkey (1071-1920)*, ed. Osman Okyar ve Halil İnalcık, (Ankara: Meteksan, 1980), ss. 329-350; Şerif Mardin, "Historical Determinants of Stratification: Social Class and Class Consciousness in Turkey", Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt. 22, No. 4 (Aralık 1967), ss. 111-142, Tevfik Çavdar, *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi, 1839-1950*, (Ankara: İmge Kitabevi, 1995), Bölüm I ve II, ss. 53-138.

³ Milli İktisat, İkinci Meşrutiyet'te iktisadi düşünceler, Müslüman-Türk bir girişimciler grubu yaratma çabaları, iç ve dış iktisat politikaları için bakınız: Zafer Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, (Ankara: Yurt Yayınları, 1982); *Idem.*, "Milli İktisat", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt III (1985), ss. 740-747; *Idem.*, "II. Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt III (1985), ss. 633-640.

⁴ Alec P. Alexander, "Industrial Entrepreneurship in Turkey: Origins and Growth", *Economic Development and Cultural Change*, Cilt. 8, No. 4, Part I, (Temmuz 1960), s. 350.

içindeki konumlarından kaynaklanan ayrıcalıklı durumlarının olduğu kadar, *millet* sisteminin onlara kazandırdığı bir takım haklar ve özgürlüklerin, örneğin askerlikten ve vergilerden muafiyetin, ve kapitülasyonların getirdiği ayrıcalıklar ile yabancı devlet himayesinin⁵ ve Osmanlı maliyesini elinde tutan Düyun-u Umumiye İdaresi'nin azınlıkların iktisadi faaliyetlerini korumacı tutumunun⁶ etkisi büyüktü. Osmanlı iktisadi hayatında yabancı egemenliğine karşı Genç Türk rejiminin gösterdiği muhalefet, İmparatorluğun tam bağımsızlığa kavuşabilmesi için ticari sermayenin Türklerin elinde olması gerektiği düşüncesi etrafında yoğunlaştı. Bu amaca ulaşmanın en etkin yolu da Cemiyet'in iktisadi amaçlarına sadık kalacak kendi bürokratik kadrosu eliyle devletin etkin denetimini ele geçirmek olarak gözükiyordu. Dolayısıyla, İttihat ve Terakki'nin devlet eliyle bir Müslüman-Türk burjuvazisinin yaratılarak desteklenmesi politikasının kökeninin, ülkede bir kapitalist gelişmenin desteklenmesi ya da desteklenmemesi boyutunda değil, -zira Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'tan bu yana azınlıklar eliyle Avrupa kapitalist yayılımının ikinci dalgasından yeterince nasibini almıştı- fakat ekonomik gücün Müslüman-Türk girişimcilere aktararak Cemiyet'in iktidarının hem siyasal hem de ekonomik açıdan pekiştirilmesi sorununun da aranması gerekmektedir.⁷ Yeni bir anayasa⁸ denilebilecek kadar kapsamlı 1909 hukuksal düzenlemelerinden sonra, anayasal düzlemde İttihat ve Terakki iktidarının korunması, iktidarın toplumsal tabanının bir Müslüman-Türk orta sınıfına dayandırılmasına sıkı sıkıya bağlıydı.

Dolayısıyla, yabancı ülke çıkarlarına Osmanlı Devleti'ne aidiyetinden çok daha fazla bağlılık duyan bir azınlık burjuvazisi yerine ulusal nitelikleri daha ağır basan bir milli tüccar grubu yaratmak amacıyla -ticari sermayenin Müslüman-Türk orta sınıfta toplanması için- İttihat ve Terakki iktidarı devletin asker ya da sivil bürokratik aygıtını kullandı. Ziya Gökalp, Tekin Alp ve Yusuf Akçura gibi İttihat ve Terakki düşünürleri ile Ahmet Mithat ve Musa Akyığıtzade gibi Cemiyet üyeleri de bir Türk ulusal sanayi burjuvazisinin ancak devlet desteği ve himayesinde, ulusal korumacı bir sanayileşme ile mümkün olacağını

⁵ Düyun-u Umumiye İdaresi'ni kuruluşunu izleyen yıl, 1882'de 237.000'lik Pera nüfusunun 110.000 kadarı bir yabancı ülkenin pasaportunu taşıyordu. Çağlar Keyder, "Bureaucracy and Bourgeoisie: Reform and Revolution in the Age of Imperialism", *Review*, Cilt. 11, No. 2 (Bahar 1988), s. 161.

⁶ Düyun-u Umumiye İdaresi hızla büyüdü. 1880ler boyunca İdare yalnızca 3040 personel ile çalıştı. Reşat Kasaba, *The Ottoman Empire and World Economy: The Nineteenth Century*, (New York: The State University of New York Press, 1988), s. 111. 1911'e gelindiğinde ise, İmparatorluk Maliye Bakanlığı bürokrasisi 5472 kişiden oluşurken, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin personel sayısı 8931'e ulaşmıştı. Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, (London: Oxford University Press, 1961), s. 453.

⁷ Hüseyin Ramazanoğlu, "A Political Analysis of the Emergence of Turkish Capitalism, 1839-1950", *Turkey in the World Capitalist System: A Study of Industrialization, Power and Class*, ed. Hüseyin Ramazanoğlu, (Brookfield, Vermont: Gower, 1985), ss. 52-53.

⁸ Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, s. 144.

savunuyorlardı.⁹ *İktisadiyat Mecmuası* ve *Türk Yurdu* dergilerinde savunulan Milli İktisat görüşüne göre devletin ekonomik kalkınmada milliyet esasını belirleyen Alman modelinin benimsenmesi¹⁰, “esaret-i iktisadiyye”den kurtulmak için tarımsal ve sınai kalkınmayı topyekün gerçekleştirecek bir iktisat politikasına yönelmesi vurgulanmıştır.¹¹

Durkheim’ın toplumsal dayanışmacılık öğretisinden etkilenen Gökalp’e göre, milli iktisatın temelinde etnik türdeşlik sorunu da vardır. Dolayısıyla Müslüman-Türk unsurlardan oluşmuş bir toplumun kendi içinde gerçekleştireceği ‘milli tesanüd’ ve işbölümü ile devletin ekonomik kalkınma hamlesinin başarıya ulaşabileceği savunulmuştur. Böylece, gayrı-millî unsurlardan arındırılmış bir toplumda organik işbölümüne dayalı bir ulusal ekonomik kalkınma politikası izlenebilecek ve devlet desteğindeki Müslüman-Türk girişimcilerinin tarımsal, ticari, sınai ve bankacılık faaliyetleri ile milli iktisat gerçekleştirilebilecektir.

Yıllardır süregelen savaş koşulları İttihat Terakki’ye milli iktisat görüşlerini uygulamaya sokmak için gerekli fırsatı verdi. Savaş ekonomisi, bir yandan ticaret merkezleri ile onların Anadolu’daki hinterlandı arasındaki uçurumu kapatıp, Anadolu çiftçisi ile büyük ulusal pazarları birbirine bağlarken, diğer yandan Anadolu tüccarının Avrupa ekonomileri ile doğrudan ilk temaslarını sağlamıştır. Siyasal iktidar karaborsacılık ve mali spekülasyonlarla ticaret sermayesinin Türk burjuvazisi elinde toplanmasına göz yummuş, hatta başka taşımacılık imkanlarının yokluğunda Müslüman-Türk girişimcilere vagon tahsis ederek Anadolu buğdayının İstanbul’a taşınmasından elde edilecek geliri Türk girişimcilere bırakmış ve onların sermaye birikimini hızlandırmıştır.¹² Milli iktisat politikalarının en etkin uygulamaları I. Dünya Savaşı’nın başlamasından da istifade ederek kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılması olmuştur. 1909’da çıkarılan ve 1913’te gözden geçirilen Teşvik-i Sanayi Kanunu

⁹ Buna karşılık, İttihat ve Terakki’nin iktisadi düşüncelerinin homojen bir yapıda olduğunu iddia etmek sağlıklı bir yargı değildir. Müdahaleci devletçiliğe karşı, 1908’den sonra Partinin Maliye Bakanı olan Cavit Bey de Fransız liberal iktisat kuramını temsil ediyordu. Kitabı *İlm-i İktisat*’ta devlet korumacılığı ve müdahalesine şiddetle karşı çıkıyor, kurucusu olduğu *Ulum-u İktisadiyye ve İctimaiyye Mecmuası*’nda serbest ticaret, tarımda ve tarımsal ticarete ekonomik güçlerin uzmanlaşması, yabancı sermayenin ve açık kapı politikalarının gerekliliği üzerine yazılar yazıyordu. Bununla beraber, Cavit Bey’in savunduğu politikaların bir sanayi kapitalizmi yaratmaya ve ulusal bir sanayi burjuvazisinin oluşumuna değil, fakat serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazanmasına ve bir ticaret burjuvazisinin gelişmesine hizmet edeceği açıktır. Korkut Boratav, “İktisat Tarihi, 1908-1980”, *Türkiye Tarihi - Çağdaş Türkiye, 1908-1980*, ed. Sina Akşin, (İstanbul: 1989), ss. 271-272. Cavit Bey’in liberal görüşlerine karşı en güçlü tepki, Meclis-i Mebusan’a İstanbul’dan seçilen Kırkor Zohrap Efendi’den gelmiştir. Bu Osmanlı devlet adamı yabancı sermayenin ve ticarete serbestiliğin yıkıcı etkilerini vurgulamış ve ekonomik kalkınmanın ön koşulu olarak sanayide devlet korumacılığının gerekliliğini savunmuştur. Toprak, “II. Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce”, s. 638.

¹⁰ Toprak, “Millî İktisat”, ss. 740-741.

¹¹ *Idem.*, “II. Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce”, ss. 638-639.

¹² Boratav, “İktisat Tarihi, 1908-1980”, s. 272.

yatırımcılara vergilerden ve gümrüklerden muafiyet, sanayi tesisleri için arazi seçiminde öncelik, sanayi hammaddesi, fuel ve makina ithalatında devlet desteği sağlamıştır. Bunun yanında yabancı anonim ve sigorta şirketlerinin ayrıcalıkları da iptal edilmiş, 1916'ya gelindiğinde gümrük mevzuatında esaslı değişikliklerle gümrük oranları yükseltilmiş, 1917'den itibaren kambiyo işlemleri merkezileştirilerek para spekülasyonları önlenmeye çalışılmış, kambiyo piyasası devlet denetimine alınmıştır.¹³ Ülke böylece enflasyonist etkilerden korunmaya çalışıldıysa da savaşın finansmanı hem dış borçlanma, hem de para emisyonuyla¹⁴ gerçekleştirildiğinden savaşın sonunda enflasyonist yükseliş kendini göstermiştir.¹⁵

İttihat ve Terakki hükümetleri ülkede para hareketlerinin kontrolü ve mali politikaların millileştirilmesi için bankacılık sektörüne de desteklerini eksik etmemişlerdir. Ancak bu çabalar yerli tüccarın gayrimüslim finans çevrelerinin yerini almasından öteye geçememiş, böylece bir ölçüde amacına ulaşmış, ancak oluşan finans kurumları yerel düzeyde kaldığından ulusal bir ekonomik kalkınmayı başlatacak sermaye birikimini sağlayamamışlardır. Örneğin, İttihat ve Terakki'nin "İktisadi Cihad"¹⁶ programı, bir yabancı finans kurumu olan Osmanlı Bankası'nın yerini almak üzere resmi ve milli kredi kurumlarının kurulmasını öngörüyordu.¹⁷ Bu amaçla, 11 Mart 1917'de, bütün bankacılık işlemlerini

¹³ Toprak. "Milli İktisat", s. 744.

¹⁴ Enflasyonist tirmanışta enflasyon korkusuyla tüccarın parasını mala yatırmasının olduğu kadar para arzının emisyonla yükseltilmesinin de rolü vardır. Savaş giderlerinin bir kısmı Temmuz 1915 ile Ekim 1918 arasında basılan 161.000 Osmanlı lirası ile finanse edilmiştir. *Ibid.*, s. 746.

¹⁵ Milli iktisat politikasının uygulanmasında iki büyük handicap İttihat ve Terakki'nin başarısını engellemiştir: İlk olarak, İmparatorluğun dış borçlarının katlanarak artması ülkenin ekonomik kaynakları üzerindeki yabancı denetimini kaçınılmaz olarak artırmıştır. 1854'ten 1914'e kadar yapılan 45 dış borç anlaşmasında alınan borçlara karşın devletin en önemli gelirleri teminat olarak verildiğinden [Refii-Şükrü Suvla, "Tanzimat Devrinde İstikrazlar", *Tanzimat I*, (İstanbul: Maarif Matbaası, 1940), ss. 263-288], 1914'e gelindiğinde Düyün-u Umumiye İdaresi devlet gelirlerinin dörtte birini kontrol eder hale gelmiştir. Dolayısıyla, bütçe kronik olarak açık verdiğinden milli iktisat kalkınması maddi olarak imkansız durumuna gelmiştir. İkinci olarak, devletin kanatları altındaki yeni milli burjuvazi ekonomik iktidarı bağımsız olarak kontrol etme durumunda değildir, çünkü temel olarak faaliyetleri tarımsal ticaret sektöründe yoğunlaşmıştır. Durum böyle olunca devlet ve ticaret kesimi arasındaki birliktelik kaynakların siyasi önceliklere göre tercih edilen kimi gruplar arasında dağıtımından öteye geçememiştir. Çağlar Keyder, "The Political Economy of Turkish Democracy", *New Left Review*, No. 115 (Mayıs-Haziran 1979), s. 6.

¹⁶ Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, s. 137.

¹⁷ Adının ima ettiği tersine, Osmanlı Bankası bir devlet bankası değil, yabancı bir finans kurumuydu. Bir grup İngiliz banker tarafından 1856'da kurulduktan kısa süre sonra Osmanlı maliyesi üzerinde etkin bir konuma sahip olmuş ve İmparatorlukta Avrupa iktisadi yayılımının bir aracı durumuna gelmişti. 1863'te Fransız kapitalistlerinin de katılımıyla para basma yetkisine sahip tek organ olarak *Banque Imperial Ottomane* adını almıştır. *Deutsche Bank*'ın özellikle demiryolu projelerinde bir rakip olarak Osmanlı para piyasasına çıkmasına değin Osmanlı Bankası, hem devletle borç ilişkilerinde, hem de ithalat, ihracat, ticaret ve madencilik alanlarında Osmanlı maliyesini egemenliği altına almıştır. Geniş bilgi için, Donald C. Blaisdell, *European Financial Control in the Ottoman Empire: A Study of the Establishment*.

yapmak, ulusal ticaret, tarımsal ve sanayi şirketlerine kredi sağlamak, bayındırlık ve inşaat projelerine katılmak ve mali işlerde devlete hizmet etmek için *Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası* kuruldu.¹⁸ *İtibar-ı Milli Bankası*, ülkede faaliyet gösteren tüm yabancı sermayeli finans kurumlarına¹⁹ ve azınlıklar tarafından işletilen mali örgütlere²⁰ karşı bir 'milli' rakip olarak düşünülmüştü. İttihat ve Terakki, aynı zamanda, 1888'de kurulan *Ziraat Bankası*'na da yeniden işlerlik kazandırmak ve onu tarımsal üreticilerin kredi ve borçlanma ihtiyaçlarına yönelik güçlü bir kredi kurumu haline getirmek için kurumsal düzenlemeler girişti.²¹

Tarımda makinalaşma ve tarımsal gelişme -ürün çeşitlenmesi ve teknoloji transferi- Anadolu'da da finans ve kredi kurumlarının oluşturulmasını gerektirdi. İttihat ve Terakki'nin yerel kadrolarının himayesi altında, Konyalı esnaf ve tüccar 1911'de *Konya Milli İktisat Bankası*'nı kurdu. Banka, tarımın finansmanıya, özellikle de tekstil sanayiinde ticaret şirketleri kurmak ve Konya'nın yükselen Türk orta sınıflarının kredi ve borç gereksinimlerini karşılamakla yükümlü olacaktı.²² Meşrutiyet döneminin bir başka bankası, *Kayseri Köy İktisat Bankası*'ydı. Banka, 1916'da İttihat ve Terakki'nin Kayseri şubesi üyeleri tarafından Kayserili tüccara hizmet amacıyla kurulmuştu. Bir diğer Anadolu 'milli' bankası, *Kayseri Milli İktisat Anonim Şirketi*, 11 Temmuz 1916'da her türden mali ve ticari faaliyette bulunmak, tarımsal ve sınai girişimlerde yer almak ve köylü ile esnafa kredi sağlamak üzere Kayserili İttihatçılar tarafından kuruldu. Eskişehir İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri, 1918'de Eskişehir'de kurulan *Çiftçi Bankası*'nın ön saflarında yer alıyorlardı.²³

Tarımsal sanayinin ve ticaretin idaresinin büyük ölçüde gayrimüslimlerin elinde olduğu Batı Anadolu'da Müslüman-Türk girişimciler, İttihat ve Terakki ile hükümetin koruyuculuğu altında, yabancı ve azınlık mali egemenliğine son

Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt, (New York: Columbia University Press, 1929), ss. 219-220.

¹⁸ Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, s. 148.

¹⁹ Osmanlı Bankası ve Deutsche Bank'ın yanısıra Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa etkisinin devamına olanak sağlayan diğer finans kurumları, bankerler ve özel bankacılık şirketleri de vardı. Bunların en önemlileri *Barclay's*, *Credit Lyonnais*, *Comptoir d'Escompte* ve *Banco di Roma* idi. Charles Issawi, "General Introduction: Decline and Revival of the Middle Eastern Economy", *The Economic History of the Middle East, 1800-1914, A Book of Readings*, ed. Charles Issawi, (Chicago: The University of Chicago Press, 1966), ss. 10-11.

²⁰ Daha küçük ölçekli bu mali örgütlenmeler genellikle gayrimüslim iş adamları tarafından kurulmuş ve Avrupa pazarları ile Osmanlı ekonomisi arasında aracı olarak çalışan azınlık tüccarlarını parasal olarak destekle yükümlenmişlerdi. En önemlileri arasında *The Bank of Egypt* (1855), *The Anglo-Egyptian Bank* (Alexandria, 1864), *The London and Baghdad Association* (1864), *Banque Alexandria* (1872), *Banque Générale* (c.1880), *National Bank ve Land Bank* yer alır. Charles Issawi, "The Transformation of the Economic Position of the Milletts in the Nineteenth Century", *Christians and Jews in the Ottoman Empire: The Functioning of a Plural Society*, ed. Benjamin Braude ve Bernard Lewis, (New York: Holmes and Meier Publishers, Inc., 1982), s. 266.

²¹ Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, s. 150.

²² *Ibid.*, ss. 151-155.

²³ *Ibid.*, ss. 156-157.

vermek üzere *Milli Aydın Bankası*'nı kurdular.²⁴ Banka, yabancı sermayenin Batı Anadolu ticaretindeki etkinliğine karşı İzmir bölgesi Türk üzüm ve incir üreticilerini desteklemeyi ve güçlendirmeyi amaçlıyordu. Dolayısıyla, İttihat ve Terakki, özellikle fiili olarak iktidara geldiği 1913'ten sonra, ekonomik politikalarının başarısı için gerekli olan sermaye birikimi gereksiniminin temelini 'milli bankacılık' esasını oturtmuştur. Milli bankacılık, böylece, hem gayrimüslim ve Levanten bankerlerin yerini dolduracak bir Müslüman-Türk girişimciler grubunu oluşturmayı ve desteklemeyi amaçlamış, hem de İttihat ve Terakki ile 'milli' tüccar arasındaki organik bağları gözler önüne sermiştir.²⁵ İttihat ve Terakki'nin 'zenginleştirme' politikasından en çok yararlanan grup, - siyasi iktidarla en yakın ilişkileri kurması bakımından en çok tercih edilen-Müslüman ticaret burjuvazisi olmuştur.²⁶ Ayrıca bu ilişkiler bütünü Cumhuriyet dönemi iktisat ve maliye politikalarının temelini oluşturmakla kalmamış, Türk ekonomisini yönlendirecek insan kaynağını da yaratmıştır.²⁷ Cumhuriyet dönemi sermaye akımlarının öncüsü durumunda bulunan İş Bankası'nın da kuruluş ve işleyişi bu çerçeve içinde ele alınmalıdır.

II. Türkiye İş Bankası'nın Kuruluşu ve Devletle İlişkileri

1923'te Cumhuriyet'in ilanı, Tanzimat'tan beri süregelen siyasi çağdaşlaşma hareketine, ulus-devletin kuruluşu ile yeni bir ivme kazandırdı. Asker-sivil bürokratik kadronun önderliğinde gerçekleşen bir dizi devrim Türkiye'de siyasi ve ekonomik açıdan bir yeniden yapılanmanın odak noktalarını oluşturdu. Cumhuriyet'in siyasi iktidarı laikleştirmesi, yani egemenliğin kaynağını ulusal iradeye bağlaması Türk Devrimi'nin en özlü ifadesidir. Bununla beraber, ekonomik açıdan İttihat ve Terakki ile Cumhuriyet kadrolarının ekonomik politikaları arasında gözle görülür bir süreklilik söz konusudur. II. Meşrutiyet döneminde olduğu gibi Cumhuriyet Türkiye'sinde de ekonomik kalkınmanın, kapitalist bir ekonomiye işlerlik kazandırmak, bunun için de özel girişimcilerin devlet tarafından desteklenmesi, hatta yaratılması yöntemi benimsenmiştir. Güçlü bir ekonomik gelişmenin siyasi ve toplumsal yeniden yapılanmada vazgeçilmez bir ön koşul olduğunu kavrayan Cumhuriyet hükümetleri, ekonomi alanda üç önceliğe sahiptirlr: Birincisi, teknolojisi

²⁴ Zeki Arıkan, Sabri Yetkin, "Milli Aydın Bankası'nın Kuruluşu ve İlk Faaliyetleri", *Tarih Tarihi*, Genel ed. Zeki Arıkan, (İzmir: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, 1993), ss. 53-65.

²⁵ Toprak, *Türkiye'de Milli İktisat, 1908-1918*, s. 164.

²⁶ Örneğin, Türkiye'nin sayılı zenginlerinden Koç Ailesi'nin servetinin kökeninin Birinci Savaş yıllarına değin gittiği iddia edilmektedir. Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni, Dün Bugün, Yarın*, İkinci Basım, (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1969), s. 193.; Selim İlkin, "Businessmen: Democratic Stability", *Turkey and the West: Changing Political and Cultural Identities*, ed. Metin Heper, Ayşe Öncü ve Heinz Kramer, (London and New York: I. B. Tauris and Co. Ltd. Publishers, 1993), ss. 177-198.

²⁷ Feroz Ahmad, "Kemalizmin Ekonomi Politikası", *İttihatçılıktan Kemalizme*, çev. Fatmagül Berktaş, (İstanbul: Kaynak Yayınları, 1985), ss. 237-263.

eskimiş tarıma dayalı ekonomiyi değiştirmek için siyasal ve toplumsal üstyapıyı kurmak ve tasarrufu teşvik ederek sermaye birikimini özendirme. İkincisi, çağdaş bir sanayi sektörü kurabilmek için kamusal ve özel girişimcilere kolaylıklar sağlayacak hukuksal ve ekonomik zemin hazırlamak ve özel sermayenin gelişimini hızlandırmaktır. Üçüncüsü de, kamu ve özel sektör yatırımları için gerekli olan sermaye ve kaynakların transferini sağlayacak yeni finans kurumlarına dayalı çağdaş bir para ekonomisini oluşturmaktır.

Bu amaçlar bütünü 1923 İzmir İktisat Kongresi'ne katılan tüccar, sanayici, çiftçi ve işçi temsilcilerinin ortak istekleri olarak dile getirilmiştir. Kongreyi açış konuşmasında Mustafa Kemal, ekonomik bağımsızlık, halkçılık, ekonomik kalkınmada meslek grupları dayanışması ve toplumsal işbölümünün önemi ile yabancı sermayenin gerekliliğini vurgulamış²⁸, ancak ekonomik kalkınmada devletin rolünün ne olacağı konusuna açıklık getirmemiştir. Kongre'de devletçilik tartışmasının yokluğu ve ekonomide devletin yerinin açıkça belirtilmemesi, dönemin liberal eğilimlerine de uygun olarak, devletin geri planda kalacağı ve öncülüğün özel girişimde olacağı bir ekonomik sürece girildiği izlenimini doğurmuştur. Türkiye cumhuriyet tarihi araştırmalarında 1923-1929 döneminin liberal bir ekonomik düzeni içerdiği tezinin de İzmir İktisat Kongresi'nin liberal havasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmaz. Bununla beraber, devletin önderliğine dayalı yeni bir ekonomik düzenin başlayacağı Kongre'den çok daha önce, 1920 Eylülünde, Meclis'te halkçılık programı tartışmaları sırasında açığa çıkmıştır. Halkçılık programının dördüncü maddesi devletin görev ve sorumluluklarını tartışmış ve Büyük Millet Meclisi Hükümeti'ne halkın ve ülkenin gereksinimleri için kaçınılmaz olan tüm tarımsal, eğitimsel, adli, mali ve ekonomik işlerde reformların yapılması ve temel kurumların oluşturulması görevini yüklemiştir.²⁹ Halkçılık programının yanısıra, 1922 Martı'nda Mustafa Kemal tarafından açıklanan altı maddelik bir ekonomik kalkınma programı da devletin ulusal ekonomik gelişmede rolünü ve devlet müdahalesini göstermesi bakımından özel önem taşımaktadır. Bu programın kararlarına dayanarak hükümet hızla bir çok yabancı firmaya el koymuştur. Program şu maddelerden oluşmuştur: "1. tarımı ve sanayiye yeniden yaşama geçirmek ve çağdaşlaştırmak, 2. ormanları geliştirmek, 3. kamu refahı ile doğrudan ilişkili iktisadi teşebbüsleri ulusallaştırmak, 4. madenleri çalıştırmak, 5. varolan ve yeni kurulacak sanayi tesislerini korumak ve güçlendirmek, ve 6. ulusal ekonomik yapıya uygun bir dengeli bütçe yaratmak."³⁰

İktisat Kongresi'nin sonunda temsil edilen meslek gruplarının istekleri doğrultusunda çıkan kararlar, yeni kurulacak devletin iktisadi siyasetinin temelini

²⁸ Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi, 1923 İzmir: Haberler, Belgeler, Yorumlar*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1971), ss. 251-253.

²⁹ *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, Cilt I, Devre I. İçtima I, 23 Nisan-19 Mayıs 1336 (1920), İkinci Baskı, (Ankara: TBMM Matbaası, 1940), s. 180; Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk*, Cilt II, 1920-1927, (İstanbul: Türk Devrim Tarihi Enstitüsü, 1952), s. 594.

³⁰ Richard Robinson, *The First Turkish Republic: A Case Study in National Development*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), ss. 100-101.

oluşturacaktı. Örneğin, aşarın kaldırılması, toprak dağıtımında önceliklerin belirtilmesi, yerel ürünlerin dağıtımı için taşımacılığın geliştirilmesi toprak sahiplerinin istekleri olarak dile getirilirken, İstanbul Amele Birliği sendika kurma hakkı ve Grev ve Lokavt Kanunu'nun yeniden düzenlenmesi üzerine yoğunlaştı. Sanayici gruplar ve zanaatkarlar Sanayii Teşvik Kanunu'nun geliştirilmesini ve özellikle ulusal sanayinin kalkınma ihtiyaçları için gümrük tarifelerinin değiştirilmesini, sanayi tesisleri için daha iyi kredi kurumlarının kurulmasını, teknik eğitim ve öğretimin geliştirilmesini ve sanayi kredileri için yeni bir banka kurulmasını istediler. Kongre'de en iyi örgütlenmiş kurum olarak beliren Milli Türk Ticaret Birliği'nin istekleri de devletin ticarete mali desteği ve katkısı, banka kredilerinin artırılması ve yabancı sermayenin katılımının desteklenmesi etrafında oldu.³¹ Kongre Ankara bürokrasisi ile İstanbul ticaret burjuvazisi arasında ilk resmi iletişim olması ve katılımcıların düşünceleri ile Ankara Hükümeti'nden beklentilerini sunmaya olanak tanınması açısından ayrıca büyük önem taşımaktadır.

İş Bankası'nın kuruluşunu da, böylece, Kongre'nin 'İktisadi Misak'ına uygun olarak devletin sanayiye geliştirmeye yönelik ilk mali adımlarından biri olarak değerlendirmek gerekir.

İş Bankası, Mustafa Kemal'in kayınpederi Uşakizade Muammer Bey'in önerisi ve Atatürk'ün 250,000 tl'lık bir ilk sermaye katılımıyla 24 Ağustos 1924'te kuruldu.³² Banka'nın yönetimine Mübadele İmar ve İskan Vekilliği görevinden istifa eden Mahmut Celal (Bayar) Bey getirildi. *Deutsche Bank*'ın Bursa Şubesi'nde daha önce çalışmış olması nedeniyle bankacılık ilişkilerinde Mahmut Celal Bey oldukça tecrübeliydi. İş Bankası'nın İdare Heyeti Başkanlığı'na, Siirt mebusu Mahmut (Soydan) Bey getirildi. Kurucular arasında bulunan önemli siyasal figürlerden bazıları Bozüyük mebusu ve Atatürk'ün yaveri Salih (Bozok), Gaziantep mebusu Kılıç Ali, Rize mebusu Fuat (Bulca), Ankara mebusu Şakir (Kınacızaade) ve İzmir mebusu ve ilk Meclis'te iktisat vekili olarak görev yapan Rahmi (Köken)'dir. Ayrıca Atatürk'ün yakın çevresinden Nuri (Conker), Hasan (Saka) ve Cevat Abbas gibi isimler ile, Mahmut (Avunduk), Şakir (Kesebir) gibi işadamları ve şeker ticareti tekeli elinde tuttuğundan daha sonra 'Şeker Kralı' olarak anılacak olan Hayri (İpar) da Banka'nın kurucuları arasındaydı.³³

İş Bankası'nın kuruluşunun temel felsefesi fabrikalar ve işyerleri kurmak ve geliştirmek için Türk girişimcilerine mali yardım sağlamaktı. Banka, güçlü devlet korumasında Türk işadamları tarafından kurulan ve işletilen sanayi

³¹ Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi, 1923 İzmir*, ss. 387, 390, 394-395, 406, 426-429; Avcioğlu, *Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın*, ss. 167-172.

³² Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 1982), s. 19.

³³ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam: İsmet İnönü*, Birinci Cilt, Beşinci Baskı, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1980), ss. 460-461; Korel Göymen, "Stages of Etatist Development in Turkey: The Interaction of Single Party Politics and Economic Policy in the Etatist Decade, 1930-1939", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, No. 10, ss. 90-91. Avcioğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, s. 193.

tesisleri yaratma politikasının ve yabancı işletmelerin millileştirilmesi sürecinin bir parçası olarak kuruldu. Bu sürece uygun olarak da, devlet tarafından yönetilen ve denetlenen, fakat özel sermaye tarafından sahip olunan bir kurum olarak ortaya çıktı. Banka'nın ortaklık payları ünlü pek çok işadami tarafından olduğu gibi, Meclis üyesi parlamenterler tarafından da satın alındı. Bu devlet-özel sektör ilişkileri yumağından Banka'nın daha başlangıcından itibaren devletin ayrıcalıklı muamelesine tabi olduğu izlenimini çıkarmak pek de yanlış bir yargı olmasa gerekir. Keyder, "İş Bankası kendini ve ülkeyi rakip bir mirastan kurtaran Ankara resmi çevrelerinin öz oğluydu"³⁴ derken, 'rakip miras'la İttihat ve Terakki bürokratlarınca kurulup idare edilen 'İtibar-ı Milli Bankası'nı kassetmektedir. İtibar-ı Milli, bildiği üzere, İttihat ve Terakki burjuvazisini desteklemekle yükümlüydü ve Osmanlı hükümetlerinin açık desteğine sahipti. Örneğin, bankanın ortaklık senetlerinin sekizde yedisi yalnızca Müslüman-Türk unsurlara satılması öngörülmüş, geriyeye kalan paylar da Maliye Nezareti tarafından satın alınmıştı.³⁵ Haziran 1927'de İttihatçıların bu yarı-resmi bankası, Cumhuriyet Türkiye'si'nin yarı-resmi İş Bankası ile birleşti.³⁶ Kanun, İtibar-ı Milli'nin bütün ayrıcalıklarının ve muafiyetlerinin İş Bankası'na devrini öngörüyordu. Böylece, Cumhuriyet kadroları hem İttihatçıların iktisat politikalarının devamını üstü kapalı olarak kabul ettiğini belirtiyor, hem de yeni ekonomik yapılanmada İttihatçıların izlerini silmeyi amaçlıyordu.

İş Bankası küçük sanayi yatırımlarını desteklemekle işe başladı, ve çok geçmeden, kömürün sanayinin vazgeçilmez enerji kaynağını oluşturması nedeniyle, Zonguldak kömür madenciliğinin geliştirilmesine yönelik büyük yatırımlara yöneldi. Karadeniz kömür madenleri ile ilgili en önemli kuruluş Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi'di.³⁷ Şirket, İstanbul tüccarı tarafından 1922'de kurulmuştu. Kurucular 57 yüksek bürokrat ve siyaset adamı ile 37 büyük tüccardan oluşuyordu.³⁸ Şirket, Milli Türk Ticaret Birliği Nizamnamesi'nde de belirtildiği gibi, Türk tüccarları bir ticaret birliği altında birleştirmeyi, Türk tüccarlarını ve firmalarını tanıtarak onların dünya ticareti

³⁴ Çağlar Keyder, *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey, 1923-1929*, (New York: Cambridge University Press, 1981), s. 106. Keyder İş Bankası'nın kuruluşunu ülkenin harap bölgelerindeki bayındırlık işlerine finansal yardım sağlamak amacıyla bir yeniden yapılanma (reconstruction) bankası kurulması için Ticaret Bakanlığı'na yetki veren Kasım 1923 tarihli bir yasaya dayandırmaktadır. Böylece Keyder'e göre bu yasanın dolaylı sonucu 1924'te İş Bankası'nın kurulmasıdır. *Ibid.*, s. 105, citation, *American National Archives*, 867.50\119. Ancak *Düstur*'a bakıldığında ilgili bakanlığın Ticaret değil, fakat Nafia Nezareti olduğu görülmektedir. *Düstur*, Cilt 5-6. Üçüncü seri, İkinci baskı, 11 Ağustos 1339 (1923)-Ekim 1341 (1925), (Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1948), ss. 165-167. Üstelik, Ticaret Bakanlığı'nı kuran 342 numaralı kanun, daha ileri bir tarihte, 3 Mart 1924'te çıkmıştır. *Ibid.*, s. 324.

³⁵ Keyder, *The Definition of a Peripheral Economy*, s. 106.

³⁶ *Düstur*, Cilt 8, Üçüncü seri, İkinci baskı, Kasım 1926-Ekim 1927, (Ankara: Devlet Matbaası, 1946), s. 898, Kanun No. 1116.

³⁷ Selim İkin, "Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi" *ODTÜ Gelişme Dergisi*, No. 2 (Bahar 1971), ss. 199-232.

³⁸ İkin çalışmasında kurucu üyelerin tam listesini vermektedir. *Ibid.*, ss. 229-231.

içinde önemini arttırmayı ve bu amaçla devlet denetimi, koruması ve desteğini elde etmeyi hedefliyordu.³⁹ Şirketin işleri, Adana'da un ve pamuk işletmelerinin kurulması, Zonguldak'ta kömür madenlerinin geliştirilmesi, Ankara'da ordu ihtiyaçlarına yönelik silah fabrikalarının kurulması, İstanbul-Ankara-Sivas demiryolu hattında bitmemiş inşaat işlerinin tamamlanması ve İstanbul Belediyesi'nin inşaatlarının yapılması örneklerinden de anlaşılacağı üzere çok çeşitliydi.⁴⁰ Uğraştığı projelerin büyüklüğü, şirketin, devletin inşaat işlerinde hem aslan payını hem de hükümet desteğini kazandığı kanısını uyandırmaktadır. Ancak şirket 1925 hesabında 167,245 TL'lık bir açık vermiştir. Şirketin 1 liralık paylarının satılmasından elde edilen ödenmiş sermayesinin 117,000 TL olduğu göz önüne alınacak olursa⁴¹, 1925 zararının bir tümünden iflas anlamına geleceği açıktır. Fakat, hükümet bu zarara müdahale etmiş ve şirketi batmaktan kurtarmıştır. Şirketin idare heyetinin İttihatçı üyelerinin yeteneksizlikleri iflasın tek nedeni olarak görüldüğünden, hükümet yeni yönetim kurulu seçiminde kendine yakın isimlerin seçilmesi için etkide bulunmuştur. Yeni yönetim kurulu, Afyon Karahisar mebusu Ali (Çetinkaya), Gaziantep mebusu ve İş Bankası İdare meclisi üyesi Kılıç Ali, Gümüşhane mebusu ve Osmanlı Bankası idare heyeti üyesi Hasan Fehmi, Sivas mebusu ve İş Bankası idare meclisi üyesi Rasim Bey, Bozüyük mebusu ve İş Bankası idare meclisi üyesi Salih (Bozok) Bey, Ankara mebusu ve tüccar Hilmi Bey, Kütahya mebusu ve tüccar Cevdet Bey, İzmit eski mebusu Ziya Bey ve Ankaralı tüccar Nafiz Bey'in seçimiyle oluşmuştur. Ali (Çetinkaya) Bey yönetim kurulu başkanlığına, Kılıç Ali de yardımcılığına getirilmişlerdir. Üye seçimlerinin de gösterdiği gibi bu çok açık devlet müdahalesinin yanısıra, hükümet Maliye Vekaleti'ni şirketin 90,000TL'lık hissesini almaya zorlamıştır.⁴² Şirket yönetiminin bu şekilde oluşumu, İstanbul ticaret burjuvazisi, Ankara hükümeti, eski İttihatçılar ve İş Bankası grubu arasında varolan güçlü koalisyonun bir ifadesi olduğu gibi, İttihat ve Terakki'nin 'Milli İktisat' politikasının da Cumhuriyet döneminde devam ettiğinin kanıtıdır. Şirket, yönetim kurulundaki yüksek bürokratlar aracılığıyla devlet desteğinden olabildiğince yararlandığı için, bir kaç önemsiz dış ticaret temsilciliği anlaşması dışında nizamnamesinde gösterilen dış ticaretin geliştirilmesi amacından uzaklaşmıştır. Şirket, temel tüketim maddelerinin dağıtımında tekel durumuna gelmiş, devletin inşaat işlerinde çalışmış, Sümerbank'la Gemerek'te ortak kömür çıkarmış, ancak 1930'lara gelindiğinde Dünya ekonomik krizi nedeniyle hükümet

³⁹ Ramazanoglu, "A Political Analysis of the Emergence of Turkish Capitalism, 1839-1950", s. 57; Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, s. 166.

⁴⁰ İlkın, "Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi", s. 220, c.f. *Hakimiyet-i Milliye*. 30 Haziran 1340 (1924), No. 1159, s. 4.

⁴¹ *Ibid.*, s. 203.

⁴² *Ibid.*, ss. 221-222. Kılıç Ali Bey İstiklal Mahkemeleri anlarında İktisat Vekaleti'nin şirketi kötü idareden kurtarmak için kendilerini İttihatçı üyelerin yerini almaya zorladığını yazmıştır. Şirketin 'devletleşmesi' Eylül 1925'te bir diğer bürokratin, Adana Valisi Hilmi (Uran) Bey'in idare Kuruluna atanması ile devam etmiştir. *Ibid.*, s. 222. Kılıç Ali, *İstiklal Mahkemeleri Hatıraları*, (Ankara: 1955), s. 23'ten alıntı.

ihaleleri çok azaldığından, 1937'de fiilen (ve 1947'de hukuken) faaliyetine son vermiştir.⁴³

1929 Dünya ekonomik bunalımının bir sonucu olarak devletçilik uygulamaları ile İş Bankası grubu arasındaki ilişkilere geçmeden önce, 1923-1929 dönemine belirgin karakterini kazandıran iki önemli devlet müdahalesine değinmek yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi, dönemin kalkınma politikasını İttihat ve Terakki dönemi sanayileşme politikasına doğrudan ilintileyen sanayii geliştirmeye yönelik yasama faaliyetidir. 1927'de çıkan Sanayiyi Teşvik Kanunu, özel girişimcilere makina araç ve gereç elde etmede hükümet yardımının yanısıra sanayi tesisleri kurmak isteyenlere fabrika yeri olmak üzere ücrete tabi olmadan arazi tahsisini öngörüyordu.⁴⁴ Hükümetçe onaylanmış özel girişimler devlete ödenecek harçlardan ve vergilerden muaf tutuluyordu. Kanun, devlet kurumlarını, yerel yönetimleri, kamu iktisadi teşebbüslerini ve onlara bağlı kurumları devlet destekli özel sanayi tesislerinin mallarını -bu mallar ithal mallardan yüzde 10 pahalı bile olsa- almaya zorluyor, böylece özel girişimin geliştirilmesini amaçlıyordu. Özel girişimin faaliyet alanında devlet müdahalesinin en aza inmesi ve özel girişimin karlı bulmadığı alanlarda devletin etkin olması temel alındığından Teşvik-i Sanayi Kanunu hemen etkisini göstermiş, 1923'te 342 ile sınırlı olan özel sanayi tesisleri sayısı 1932'de 1473'e çıkmıştır.⁴⁵

İkincisi, Lozan Anlaşması 1929'a kadar gümrüklerin 1916'da saptanmış oranlarda kalmasını öngörüyor, dolayısıyla hükümetin, serbest ticaret rejimi içinde, ithal ve yerli mallardan çeşitli tüketim ve satış vergileri almasına engeller koyuyordu. Bu durumda Lozan'ın koyduğu gümrük ve vergi sınırlamalarından kaçışın tek yolu, hükümetin ürünlerine yüksek fiyatlar belirlemekte serbest olduğu devlet tekelleri kurmak ve böylece temel ürünleri üretip devlet gelirlerini arttırmaktı. Devletin gelir kaynaklarını bu dönemde, tütün, tuz, şeker, petrol, kibrit, alkollü içki, ispirto ve meşrubat ve PTT hizmetleri gibi tekeller oluşturuyordu. Bu devlet tekelleri önceleri ayrıcalıklı kişiler tarafından işletilmiş⁴⁶, sonra da sermayesi bile devlet tarafından sağlanan devlet destekli

⁴³ İkin, "Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi". ss. 227-228.

⁴⁴ *Düştur*. Cilt 8, Üçüncü Seri, İkinci Baskı, Kasım 1926-Ekim 1927, ss. 655-662.

⁴⁵ Zvi Y. Hershlag, *Turkey: The Challenge of Growth*, (Leiden: E. J. Brill, 1968), s. 55. Hershlag, bu çalışmanın tezinin aksine devletçilik dönemi ile önceki dönemler ekonomi politikaları arasında kesin çizgilerle ayrılmış bir kopukluğun olduğuna inanmakla birlikte devletin bazı iktisadi faaliyet alanlarına müdahale etmek zorunda olduğunu belirtmiştir.

⁴⁶ Örneğin, Cefal (Bayar) Bey yabancı sermayeli Siemens, Zingal, Kibrit İhisarı ve Ankara Palas şirketleri ile yabancı sermayeli olmayan 8 Türk şirketinden kimisinde hisse sahibi, kimisinde ise İş Bankası Genel Müdürü sıfatıyla kurucu üye veya yönetim kurulu üyesidir. Yüzde 51'i yabancı sermaye olan Türkiye Kibrit İhisarı T.A.Ş.'nin hissedarları arasında İsmet (İnönü) Paşa (200 hisse), Yunus Nadi (Abaloğlu) ve Cemal Hüsnü (Taray) gibi isimler dikkat çekmektedir. Bir Polonya şirketi ile ortak olarak kurulan İspirto İhisarı'nın yüzde 45 hissesi hazineye aitti ve hazine çıkarlarının izlenmesi görevi İş Bankası'na verilmişti. Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, ss. 20-21.

özel girişimlere devredilmiştir.⁴⁷ Bununla beraber Türk tüccarı sanayiye geliştirmek yerine, Lozan'ın serbest ticaret rejiminden yararlanarak ithalat-ihracata yatırım yapmayı tercih etmişlerdir.⁴⁸ Böylece, sadece dış ticaretin gelişimine dayalı bir ekonomik sistem ortaya çıkmış, bu da dünya ekonomik konjonktürüne bağımlılık ilişkisini getirmiştir. Dolayısıyla, 1929 ekonomik bunalımının dünya tarımsal ürün fiyatlarında yol açtığı büyük dalgalanma Türk hammadde ihracatına da olduğu gibi yansımış, Türkiye dünya bunalımından etkilenen ekonomilerin başında yer almıştır.

III. Devletçilik Döneminde İş Bankası ve Özel Girişimcilik

1929 dünya bunalımının hem ekonomileri sanayiye dayalı gelişmiş ülkelerde, hem de tarımsal üretime dayalı az gelişmiş çevre ülkelerde dış ticaret açıkları, bütçe dengesizlikleri, döviz kısıtlıkları ve işsizlikle etkilerini göstermesi üzerine, 1930lar dünya ekonomisinde krizi aşmak için müdahaleci politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur.⁴⁹ Ekonomiye kamu iktisadi teşebbüsleri ile katılma ve ödemeler dengesi kontrolüne yönelik müdahaleci politikalar aynı yıllarda Latin Amerika ekonomilerinin de belirgin özelliği durumuna gelmiştir. Türkiye'deki devletçilik örneğine en yakın Latin Amerika müdahaleci iktisadi siyaseti Brezilya'da Vargas yönetiminin uyguladığı bir hızlı sanayileşme politikası olan *Estado Novo*'dur.⁵⁰ Sovyetler Birliği'nde de Yeni Ekonomik Politika (NEP) ile ifade edilen liberalizm akımına karşı beş yıllık kalkınma

⁴⁷ Devlet 1920lerin sonunda 7'si imalat sanayi, 2'si madencilik, 4'ü bankacılık ve 16'sı ticaret, ulaştırma ve diğer hizmetlerle ilgili 29 özel şirketin toplam sermayesinin yüzde 38'ini satın alarak günün fiyatlarıyla 22 milyon TL ödemişti. Tezel, bu kaynak aktarımının da devlet desteğiyle özel şirketlerin sermayelerine fon sağlanması, dolayısıyla büyük özel sermaye biriktirmenin önemli bir aracı olduğunu belirtmektedir. Yahya S. Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, 1923-1950*, (Ankara: Yurt Yayınları, 1982), s. 213.

⁴⁸ Örneğin, Nisan 1925 tarihli 601 numaralı Kanun şeker üretimini desteklemek için pek çok muafiyet, ayrıcalık ve devlet desteği getirmiştir. *Düstur*, Cilt 6, Üçüncü seri, İkinci baskı, 1925, (Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1945), ss. 120-121. Ayrıca ülkenin ilk iki şeker fabrikasının, Alpullu ve Uşak fabrikalarının anonim şirket olarak kurulmasının dayanağı da 1926 tarihli 724 numaralı kanundur. Şirketlerin hisseleri Cumhuriyet Halk Partisi'nin önde gelen bürokratlarına ve İş Bankası grubuna mensup parlamenterler ile iş adamlarına satılmıştır. Ancak, serbest ticaret rejimi ve gümrük oranlarının düşüklüğü nedeniyle, bu hisse sahibi girişimciler kendi fabrikalarında üretmek yerine şekerin dışarıdan ithalinden daha çok kar elde etmişlerdir.

⁴⁹ Örneğin, liberal Amerikan ekonomisinin bunalımı aşması için hükümet tarafından uygulanan devletçi politikalar için bakınız: Theda Skocpol, "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal", *Politics and Society*, Cilt 10, No. 2 (1980), ss. 155-201. Ayrıca, *laissez faire laissez passe* ilkesine dayalı gelişmiş Amerikan ekonomisinde devletin toplumsal politikalar oluşturmada rolü için, *Idem.*, "State Formation and Social Policy in the United States", *American Behavioral Scientist*, Cilt 35, No. 4-5 (Mart-Haziran 1992), ss. 559-584.

⁵⁰ *Estado Novo* deyimini yeni devlet(çilik) olarak Türkçeleştirilebilir. Bu program da sanayileşme krizine karşı bürokratik bir seçkinler grubunun, özellikle de askeri yöneticilerin bir tepkisi olarak ortaya çıkmıştır. Henry J. Barkey, *The State and the Industrialization Crisis in Turkey*, (Boulder, CO.: Westview Press, 1990), ss. 46-47.

planlarına dayalı iktisadi politikalar 1927'de uygulanmaya başlanmış ve bu müdahaleci yaklaşım Sovyet ekonomisinin dünya buhranını en az zararla atlatmasını sağlamıştır.⁵¹ Dolayısıyla, dünya ekonomik sistemi içinde Türk ekonomisinin de krizi aşması dış ticaretin denetimi, gümrük tarifelerinin yükseltilmesi, paranın değerinin korunması, sermaye birikiminin sağlanması, sanayinin korunması para ve mali politikaların düzenlenmesi gibi korumacı politikaların uygulanmasına bağlıydı. Barkey de devletçilik uygulamalarını sermaye birikimine devlet müdahalesi açısından değerlendirmektedir: "Türk devleti, devletçilikle, özel sektörün temel bir eksikliğini gidermeye çalışmıştır: büyük ölçekte sermayenin yaratılması yeteneği"⁵².

İş Bankası ekonomide devlet müdahalesinin had safhaya ulaştığı 1932-1939 döneminde de bir özel finans kurumu gibi değil, fakat devletin ekonomik politikalarını uygulayan bir araç gibi çalıştı. İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey "...devletin iktisadi önderliği altında, devlet faaliyetleri ...özel sektörün gelişme yolu önündeki engelleri kaldırma yönünde olacaktır"⁵³ diyerek hükümet politikasını henüz 1930'da belirtmişti, ancak, dönemin iktisadi siyasetine asıl damgasını vuran, CHF'nin ekonomide devletin etkin bir yer alması gerektiğini savunan bürokratik kanadı ile İş Bankası grubu arasındaki mücadele olmuştur. 1930-1932 arasında, Merkez Bankası'nın kuruluşu, Türk Parasının Kıymetinin Korunması Kanunu, çay, şeker ve kahve ticaretinde devlet tekelleri, daha sonra Sümerbank'ın kuruluşunu sağlayacak olan Devlet Sanayi Ofisi ve Devlet Kredi Bankası'nın kuruluşu⁵⁴, İş Bankası çevrelerinde özel girişimin gelişmesini engelleyici önlemler olarak görülmüştü.⁵⁵ Bu iki ayrı ekonomik tercih arasındaki çatışma, 1932'de, kağıt fabrikası kurma ve işletme ayrıcalığının İş Bankası grubuna verilmesi üzerine Mustafa Şeref Bey'in istifası ve yerine Celal Bayar'ın atanmasıyla çözülmeye çalışılmıştı.⁵⁶ 1933'ten 1937'ye değin İktisat Vekili, 1937'den 1939'a kadar Başvekil olarak Celal Bayar devlet müdahaleciliği ve özel girişimin gelişmesi politikaları arasında bir denge unsuru olarak yer almıştır.⁵⁷ Bu dengede Celal Bayar'ın İktisat Vekilliği'ne gelene kadar İş Bankası grubunun en önemli temsilcisi olması dolayısıyla CHF'nin bürokratik kanadının beklentilerine karşı politikalar izlediğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla, devletin ekonomik faaliyetlerinin öncülüğünde özel girişimin geliştirilmesi olarak

⁵¹ Osman Okyar, "The Concept of Etatism". *The Economic Journal*, Cilt 75, No. 297 (Mart 1965), ss. 99-100.

⁵² Barkey, *The State and the Industrialization Crisis in Turkey*, s. 46.

⁵³ Göymen, "Stages of Etatist Development in Turkey...", s. 94.

⁵⁴ Çay, şeker ve kahve ticaretine ilişkin kanun: *Düstur*, Cilt 13-14, 1932-1933, (Ankara: Devlet Matbaası, 1954), Kanun No. 2054, s. 906; Devlet Sanayi Ofisi kuruluş kanunu, Kanun No. 2058, *Ibid.*, ss. 920-925; Sınai Kredi Bankası kuruluş kanunu, Kanun No. 2064, *Ibid.*, ss. 936-943.

⁵⁵ Göymen, "Stages of Etatist Development in Turkey...", s. 95.

⁵⁶ Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, s. 189.

⁵⁷ Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, ss. 109-110.

özetlenebilecek devletçilik uygulamalarında İş Bankası grubu devletin kapitalist niteliğinin geliştirilmesinde çok önemli bir görev yükümlenmiştir.⁵⁸

Banka, sanayi, madencilik, ticarete yatırım ve kredi kurumları kurarak, ihracat faaliyetlerinin örgütlenmesine katılarak ve bu işler için tasarruf politikalarının izlenmesinde yer alarak 1930lar iktisadi politikalarının itici gücü haline gelmiştir. 1924-1947 döneminde İş Bankası grubu dört sigorta şirketi, dört banka, iki tekstil fabrikası ve birer pamuklu ve petrol sanayi tesisini de içeren yirmiden fazla şirketin kuruluşunda ve yönetiminde yer almıştır.⁵⁹ Önemli ortaklıkları içinde T.C. Merkez Bankası, Şeker Şirketi ve fabrikaları, kağıt sanayi, şişe ve cam fabrikaları ve Karadeniz Kömür Madenleri Şirketi de bulunmaktadır. Devlet desteği ve faaliyetlerinin genişliği yalnızca Türk kamuoyunun değil fakat yabancı sermaye çevrelerinin de İş Bankası'na olan güveni arttırmış, Banka yabancı şirketlerle tütün, alkollü içki ve ispirto ile kibritletekerlerinde ortaklıklar kurmuştur. Kibrit tekelinde Ziraat bankası ve Hazine ile ortaklık kurmuş, Bulgardağı Maden Şirketi'nde İktisat Vekaleti'nin ortağı olmuş, Siemens Elektrik ve Radyo Şirketi'nin kurucuları arasında yer almıştır.⁶⁰

İş Bankası'nın Ziraat Bankası ile kurduğu ortaklıklar yalnızca Türk tarımını finanse etmeyi amaçlamıyor, bunun yanında ekonomik kalkınmaya dinamizm sağlayacak mali ve sınai kuruluşlar oluşturmayı da öngörüyordu. Ziraat Bankası devlet sahipliğinde küçük üreticiye tarımsal kredi sağlamakla yükümlü olmasına rağmen, 1930lar sınai kalkınmasında özel girişimin geliştirilmesinde de önemli görevler yüklenmişti. Bu, biri yarı-resmi, diğeri resmi iki devlet kuruluşunun ortak çalışmaları şeker fabrikaları ve tütün şirketlerinin kurulması ve işletilmesi, hayvancılık sektörünün geliştirilmesi, dokuz sigorta ve bankacılık alanında, iki de sanayide faaliyet gösteren şirketin oluşturulmasında yoğunlaşmıştı.⁶¹ Dolayısıyla, Bayar'ın da 1936'da ifade ettiği gibi, devlet, "özel sermayenin gelişimini kutsal bir gerçek olarak korumayı"⁶² ekonomik kalkınmanın temel bir ilkesi olarak kabul etmişti. Özel sektöre tanınan bu devlet

⁵⁸ İş Bankası'nın iktisadi faaliyetleri pek çok araştırmada "yeni zenginler üretme" politikalarının önemli bir parçası olarak incelenmiştir. Bankanın niyetinden kuşku duyan CHF'nin devletçi kanadı İş bankası grubunu siyasal etkilerini ve devlet hizmetindeki pozisyonlarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak yeni oluşmakta olan özel girişimciler ile ittifaka gitmekle suçlamışlardır. Hatta grubu, bu tür bankaların Fransızca adından, Banque d'Affaires'den esinlenerek "fırsatçı" anlamına gelen aferistler olarak tanımlamışlar, sözcüğün olumsuz anlamından yola çıkarak ülkede İş Bankası ile özel girişimciler arasındaki çıkar ilişkilerini koruyan bir "aferizm salgını" bulunduğundan şikayet etmişlerdir. Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, ss. 193, 205, 209-211; Aydemir, *İkinci Adam, Birinci Cilt*, ss. 454-462; Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, ss. 106-109; Tezel, *Cumhuriyet Dönemi İktisadi Tarihi, 1923-1950*, ss. 212-213.

⁵⁹ 1947 itibarıyla İş Bankası'nın ortaklıkları ve sahip olduğu şirketlerin bütün bir listesi için, bakınız: Hazım Atıf Kuyucak, *Para ve Banka, Cilt II, Türkiye'de Bankacılık*, (İstanbul: 1948), s. 262.

⁶⁰ Gündüz Ökçün, *1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye*, (Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1971), ss. 31, 43, 56-57, 158-159.

⁶¹ Kuyucak, *Para ve Banka*, s. 213.

⁶² Hershlag, *Turkey: The Challenge of Growth*, s. 73.

desteği ve korumasının sonucu olarak özel sektörun gelişen devletçilik ekonomisi içindeki görelî önemini aşğıdaki tablo bize sağlamaktadır.⁶³

Devletçilik Yılları	Koruma Altındaki Özel Girişimler	Koruma Altındaki Kamu Teşebbüleri	KİT'lerin Özel Girişime Oranı %
932	1473	31	2.1
933	1397	36	2.5
934	1310	38	2.7
935	1161	56	4.8
936	1101	86	7.8
937	1116	89	7.9
938	1103	104	9.4
939	1144	111	9.7

Tablo, 1939'a gelindiğinde devletçi ekonomik politikaların sonucu olarak devletin büyük fabrikalar ve ekonomik girişimler oluşturduğuna, böylece toplam sanayi tesisleri içinde devletin payının % 2.1'den % 9.7'ye çıktığına işaret etmektedir. Ancak, kamu payı toplam sanayi içinde yalnızca yaklaşık olarak onda birdir. Dolayısıyla, tablodan, bir yandan devletin ekonomiye müdahalesinin göreceli olarak arttığını izlerken, diğer yandan devletçilik uygulamalarının özel sektörün gelişimine sıkı sıkıya bağlı olduğunu görmekteyiz. Kamu ve özel sektör sanayi yatırımlarında da bu yargıyı doğrulayacak olgular gözlemlenmektedir: 1939 yılı itibariyle bir kaç büyük kamu iktisadi teşebbüsünün ekonomideki toplam yatırım ve üretim içindeki payı % 22'dir. Parasal olarak, özel sanayi kuruluşları, hem 1932'de hem de 1939'da toplam millî hasılanın % 38'ini oluşturmuşlardır.⁶⁴

Sonuç olarak, 'Millî İktisat', 'Misak-ı İktisadi' ve 'Devletçilik' politikalarıyla ifade edilen her üç dönem arasında özel girişimciliğın gelişiminde devletin belirleyici rolü açısından bir süreklilik vardır. Diğer bir deyişle, ekonomide devletçilik, ulusal nitelikli bir Türk burjuvazisi yaratmak amacıyla İttihat ve Terakki döneminde başlamış, Cumhuriyet döneminde de, 1929'da bir kesintiye uğramaksızın devam etmiştir. Geniş bir çerçevede ele alınacak olursa, devlet eliyle özel girişimin desteklenmesi sorunu, ulus-devlet olmanın kapitalist bir ekonomik gelişmeyi gerektirmesi konusuyla yakından ilintilidir. Önce ticarete, sonra da sanayide kapitalist ekonomik ilişkilerin gelişmesi ile modern ulus-devletin gelişiminin çakışması sonucunda modern devlet, kendi tarihsel varlığını orta sınıfların gelişmesi ve zenginleşmesi temelinde korumak zorundadır. Avrupa'da, bir önceki yüzyılda ulus-devletlerin kapitalist ekonomik

⁶³ Emre Kongar, *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1985), s. 270. (Rakamlar, DİE 1973'ten hesaplanmıştır)

⁶⁴ Boratav, "İktisat Tarihi, 1908-1980", s. 302.

değişmelerle el ele gelişmesi süreci, Türkiye’de, tarihsel bir takım etkenlerin de nedeniyle ancak yirminci yüzyılın başından itibaren, asker ve sivil aydınların devlet yönetiminde söz sahibi olmalarıyla tekrarlanabilmiştir. Bu gelişme de, ulusal bir kapitalist ekonomik değişimi yönlendirecek sınıfların yokluğunda ‘yukarıdan devrim’ biçimini almıştır.

Bu çalışmanın konusu olan İş Bankası’nın doğuşu ve gelişimi ile devletin ekonomik politikaları arasındaki ilişkiler bu ‘yukarıdan devrim’ tezi ile daha açık bir anlam kazanmaktadır. Bu konuyla ilintili olan ancak bu çalışmanın sınırlarını aşan İş Bankası ile diğer devlet iktisadi kuruluşları arasındaki bağlantıları, özellikle Ziraat Bankası ve Sümerbank ile kurulan ortaklıkları, ticaret ve sanayi kesimleri ile bankacılık sektörünün çakışan çıkarları çerçevesinde oluşturulan ittifakları ve politikaları, biraz da Weberian anlamda, modern ulus-devlet bürokrasisinin varlığını yalnızca kapitalist gelişmenin devamıyla sağlayabileceği tezi etrafında incelemek gerekmektedir. Böylece, 1908’den 1939’a otuz yılı aşkın bir süre uygulanan iktisadi devletçilik, ulusal ekonomik kalkınma ve sanayileşmenin gereklilikleri ile siyasal elitlerin iktisadi hayata müdahaleleri, ve ticaret ve sanayi sermayesi birikiminin ulus-devleti yaratmada önemi açıklık kazanacaktır.