

1923-1946 Döneminde Türkiye’de Uygulanan İktisat Politikalarının Kuşatıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Çerçevesinde Analizi*

Cengizhan Yıldırım

Yrd. Doç. Dr. | Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

Öz

Daron Acemoğlu ve James Robinson, yazdıkları “Ulusların Düşüşü” adlı kitapta kalkınma iktisadının meşhur sorusu olan “neden bazı ülkeler zenginken bazıları fakir” sorusuna cevap ararken, zengin ve fakir toplumlarının tarihini uzun bir perspektife analiz ederler. Onlara göre tarihteki küçük kırılmalar bazı toplumların zengin, bazılarının zengin olmasıyla sonuçlanmıştır. Bazı toplumlar dışlayıcı kurumlar inşa ederken bazıları kuşatıcı kurumlar inşa etmiştir. Kuşatıcı kurumlar daha çok liberal, insan doğasına uygun ve serbest piyasa anlayışıyla uyumlu uygulamalarken, dışlayıcı kurumlar daha çok otoriter yönetim anlayışı temeline oturur. Bu teorinin ışığında Türkiye’de, aynı zamanda yeni devletin kuruluş yılları olarak adlandırılabilen, 1923-1947 dönemi analiz edildiğinde inşa edilen kurumlar daha çok dışlayıcıdır. Çalışmanın bu tezini güçlendirmek için sözü geçen dönemde İzmir İktisat Kongresi, Milli Korunma Kanunu, Varlık Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi, %25 Kararı, 452 sayılı karar, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gibi uygulamaların nasıl dışlayıcı kurumlar inşa ettiği ifade edilecektir. İzmir İktisat Kongresi gibi oldukça “kuşatıcı” bir başlangıç, özellikle 1930’ların sonlarından itibaren yerini tamamen “dışlayıcı” uygulamalara bırakmıştır. Bu dönemde uygulanan politikalar yüzünden 1942 yılının başından itibaren ekmeğe karne ile dağıtılmaya başlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kuşatıcı ve dışlayıcı kurumlar, Türkiye ekonomisi, iktisat politikası

Abstract

Daron Acemoglu and James Robinson make a long historical analysis of rich and poor countries in their book named “Why Nations Fail” when they are trying to answer the famous question of development economics which is “why are some countries rich and others poor”. Small fractures has ensued some countries rich and others poor in their history in which some countries have built inclusive institutions and others exclusive institutions. Inclusive institutions are liberal, suitable for human nature and compatible with free market, while exclusive institutions are on the foundation more authoritarian management style. When we apply this theory to the foundation years of Turkey between 1923 and 1947, we see that the institutions are mostly exclusive. We state that how institutions were established such as İzmir Economic Congress, National Protection Law, Property Tax, Agricultural Produce Tax, The Decision of 25%, The Taxation Of Grain Production to make stronger the argument of the study. İzmir Economic Congress is a quite inclusive beginning; however during the second half of 1930s and 1947, it was replaced with the exclusive institutions. Consequently, bread started to distribute with tickets in 1942 due to the policies.

Key Words: inclusive and exclusive institutions, Turkish economy, economic policy

* Bu makale 2015 Liberal Düşünce Kongresinde sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

1. Giriş

Acemoğlu ve Robinson'a göre dünyadaki gelir eşitsizliğini belirleyen en önemli unsur, ülkelerin inşa ettikleri siyasi ve iktisadi kurumların ne kadar kuşatıcı veya ne kadar dışlayıcı olduğuna bağlıdır. Mülkiyet haklarını güvenceye alan, eşit rekabet şartları sağlayan ve yeni teknoloji ve becerilere yatırım yapmayı teşvik eden kurumlar kuşatıcı ekonomik kurumlardır. Bu kurumlar, ekonominin nasıl işlediğini belirtir, ekonominin önceden belirlenmiş kurallara işlemlerini sağlar, ekonomik verimliliği, verimlilik artışını ve ekonomik refahı teşvik eder. Bunlar sağlayamayan ekonomik kurumlar, dışlayıcı ekonomik kurumlardır.

Kuşatıcı siyasi kurumlar ise siyasal gücü çoğulcu bir biçimde dağıtan; yasal çerçevede düzeni sağlayan, güvence altına alınmış mülkiyet haklarının temellerini atmak ve bir kuşatıcı piyasa ekonomisi oluşturmak için belirli ölçüde bir siyasal merkezizete ulaşmayı başaran siyasal kurumlardır. Dışlayıcı siyasal kurumlar, gücü dar bir elitin elinde yoğunlaştırır, bu gücün uygulanması konusunda çok az kısıtlama getirir, piyasalara giriş engelleri koyar ve yalnızca dar bir kesim faydalansın diye piyasaların işleyişine müdahale eder.

Ekonomik kurumlarla siyasi kurumlar arasında güçlü bir sinerji vardır. Gücü dar bir elitin elinde toplayan ve bu gücün kullanılması konusunda hemen hiç kısıtlama getirmeyen dışlayıcı siyasi kurumlar var olduğu zaman genellikle ekonomik kurumlar, bu elit tarafından toplumun geri kalanının kaynaklarının sömürülmesi için yapılandırılır. Dışlayıcı ekonomik kurumlar, varlıklarını sürdürebilmek için doğaları gereği dışlayıcı siyasal kurumlara bel bağlar ve varlığını ancak böyle sürdürür.

Acemoğlu ve Robinson, ülkeler arasındaki refah kaybını uzun bir tarihi analiz çerçevesinde analiz eder ve başlangıç noktasını Avrupa'daki Veba Salgınına kadar götürür. Salgınla Avrupa'da işgücü kıt hale gelmiş ve bu tarihten itibaren yaşanan küçük kırılmalar, zamanla ülkeler arasındaki refah farkının açılmasına yol açmıştır. Veba'dan sonra Avrupa'da kuşatıcı siyasi ve ekonomik kurumlar inşa edilirken, dünyanın geri kalanında bu mümkün olmamıştır.

Bu kitap okunurken Türkiye'nin özellikle 1930'lu yılların ikinci yarısından itibaren uyguladığı iktisat politikaları akla gelmektedir. 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi gibi iyi bir başlangıç yapılmışken bu tarihten itibaren süratle dışlayıcı ekonomik kurumlar inşa edilmeye başlanmıştır. Sonuç olarak Türkiye, savaşa girmediği halde temel malların üretimi ve dağıtımında sıkıntı yaşamaya başlamıştır.

Bu çalışmanın amacı, Acemoğlu ve Robinson’un teorisi ışığında Türkiye’de uygulanan iktisat politikalarının ne kadar dışlayıcı olduklarını ifade etmektir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanan ekonomik zorlukların temel nedeninin savaştan çok uygulanan iktisat politikaları dışlayıcı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu iktisat politikalarını eleştiren çalışmalar olmasına rağmen konuyu bu perspektiften değerlendiren bir çalışma bulunmamaktadır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra çok az ülke gelişmiş ülkelere yakınsamış, ülkelerin çoğunluğu gelişmiş ülkelerle arasındaki fark açılmıştır. Bunlardan bir tanesi de Türkiye’dir. Ülke, potansiyeline rağmen refahını artıramamıştır. Hâlbuki yeni kurulan bir ülkenin kuşatıcı kurumlar inşa etmeye olanakları vardı.

Cumhuriyetin ilanından hemen önce İzmir’de bir iktisat kongresinin toplanması ve bu toplantıda her kesimden katılımcının ülkenin geleceğiyle ilgili fikirlerini söylemesi güzel bir başlangıç olarak değerlendirilebilir; ancak oluşan bu ortam kısa sürede dağılmış ve Türkiye, 1930’lu yıllarda devletçi ve müdahaleci politikalara yönelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sırasında uygulanan politikalarda ise bu devletçi ve müdahaleci politikalar daha da artmıştır. Serbest piyasa tamamen dışlanmış ve bütün kararlar merkezi hükümet tarafından alınmaya başlanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında uygulanan iktisat politikaları, Acemoğlu ve Robinson’ın dışlayıcı kurumlar olarak ifade ettiği tanımlamayla örtüşmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde Acemoğlu ve Robinson’un kuşatıcı ve dışlayıcı ekonomik kurumları ifade edilmeye çalışılmış ve sunulan bazı örneklerle bu tanımlamayı güçlendirmek için yer verilmiştir. İkinci bölümde kuşatıcı kurumlar noktasında iyi bir başlangıç olabilecek İzmir İktisat Kongresi anlatılmıştır.

Çalışmanın geri kalan bölümlerinde dışlayıcı ekonomik kurumlara örnek oluşturabilecek uygulamalar ele alınmıştır. Özellikle hükümete çok geniş müdahale olanakları veren Milli Korunma Kanunu güzel bir örnektir. Ayrıca Varlık Vergisi, %25 Kararı, 452 Sayılı Karar, Toprak Mahsulleri Vergisi ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunlarından da bahsedilmiştir. Yoğun müdahaleci anlayışın sonucu olarak İkinci Dünya Savaşı yıllarında ekme karneyle dağıtılmaya başlanmıştır.

2. Acemoğlu ve Robinson’un Kuşatıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Tarifi

Acemoğlu ve Robinson dünyadaki eşitsizlikleri ve eşitsizliğin nasıl ortaya çıktığını anlamaya çalıştıkları kitapta, toplumların uzun tarihleri boyunca

inşa ettiği dışlayıcı (exclusive) ve kuşatıcı (inclusive) kurumların bu eşitsizliğe neden olduğunu söylerler. Kuşatıcı veya dışlayıcı kurumlar, hem siyasi hem de iktisadi alanlarda olabilir. Kitabın temel tezine göre kuşatıcı ekonomik ve siyasi kurumlar ekonomik büyümeyi sağlar ve refahı artırırken, dışlayıcı kurumlar genellikle tam tersi sonuca yol açar (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 91).

Kuşatıcı ekonomik kurumlar, ekonominin nasıl işlediğini gösteren kurallardır (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 73); ekonomik etkinliği, verimlilik artışını ve ekonomik refahı teşvik ederler; mülkiyet hakları güvence altına alınmıştır; ekonomi önceden belirlenmiş kurallara göre işler (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 74). Başta hukuk sistemi olmak üzere bütün bunları, aynı zamanda ekonominin ihtiyaç duyduğu alt yapı hizmetlerini de sunan devlet sağlar (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 75-76). Dışlayıcı ekonomik kurumların olduğu ülkelerde bunların hiçbirisi yoktur.

Yazarların, bu söylediklerini daha somut hale getirmek için verdikleri örneklerden bir tanesi Kuzey ve Güney Kore'dir. Güney Kore'de devlet kuşatıcı ekonomik kurumların hemen hepsini sağlarken, Kuzey Kore'de özel mülkiyet yoktur. Eğitim büyük bir çoğunlukla rejimi meşrulaştırmak için yapılan bir propaganda faaliyetinden ibarettir. Zorunlu askerlik süresi 10 yıldır. Kitap sayısı çok azdır ve insanların kullanabileceği bilgisayar hiç yoktur (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 74). Güneyde ise özel mülkiyet ve piyasa ekonomisi geçerlidir. Bir girişimci faaliyetinde başarılı olduğu taktirde yatırımlarının bütün karşılığını alabilir, hiçbir diktatör bunu engelleyemez ve bu değere el koyamaz (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 74-75).

Yeterince merkezileşmiş ve çoğulcu siyasal kurumlara kuşatıcı siyasal kurumlar, bu her iki özelliği de sağlamayan kurumlara da dışlayıcı siyasal kurumlar denir. “Ekonomik ve siyasal kurumlar arasında güçlü bir sinerji vardır. Dışlayıcı siyasal kurumlar gücü dar bir elitin elinde toplar ve bu gücün kullanılması konusunda hemen hiç kısıtlama getirmez. Bu durumda genellikle ekonomik kurumlar, bu elit tarafından toplumun geri kalanının kaynaklarının sömürülmesi için yapılandırılır. Böylece dışlayıcı ekonomik kurumlar, doğal olarak dışlayıcı siyasal kurumlar meydana getirir. Aslına bakılırsa dışlayıcı ekonomik kurumlar, varlıklarını sürdürebilmek için doğal gereği dışlayıcı siyasal kurumlara bel bağlar. Gücü geniş bir biçimde dağıtan kuşatıcı siyasal kurumlar ise çoğunluğun kaynaklarına el koyan, giriş engelleri getiren ve yalnızca dar bir kesim faydalansın diye piyasaların işleyişine baskı yapan ekonomik kurumları tamamen ortadan kaldırma eğilimindedir” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 81).

Farklı tarih, farklı kültür ve farklı toplumsal yapıya sahip olmalarına rağmen Güney Kore ve ABD kuşatıcı ekonomik kurumlar inşa ettikleri için kalkınmış ülkelerdir. Bu iki ülkedeki gibi “kuşatıcı ekonomik kurumlar, bireylerin yetenek ve becerilerini en iyi şekilde kullanmaları ve istedikleri tercihleri yapabilmeleri için büyük halk kitlelerinin ekonomik etkinliğe katılmasına olanak tanıyıp teşvik sağlayan kurumlardır. Kuşatıcı olabilmeleri için güvence altına alınmış özel mülkiyete, tarafsız bir hukuk sistemine ve herkesin mübadele ve sözleşme yapabileceği eşit şartlar sağlayan bir kamu otoritesine sahip olmalarıdır. Ayrıca yeni iş sahalarının açılmasına ve insanların kendi mesleklerini seçmelerine olanak tanınmalıdır” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 74-75).

Acemoğlu ve Robinson neden toplumun yönetenlerin bir halkın refahını değil de yoksulluğunu; yani dışlayıcı ekonomik kurumları tercih ettiğini Schumpeter’in “yaratıcı yıkım” teorisiyle açıklar: Ekonomik büyüme ve teknolojik gelişme, “eskiyi yeniyile değiştirir. Yeni oluşan sektörler, kaynakları eski sektörlerden kendilerine doğru çekerler. Yeni şirketler, eskilere göre daha çok üretim yapar. Yeni teknolojiler, mevcut becerileri ve makineleri işe yaramaz hale getirir. Ekonomik büyüme süreci ve dayandığı kuşatıcı kurumlar, siyasi arenada ve piyasada kazananlar olduğu kadar kaybedenler de oluşturur. Yaratıcı yıkıma duyulan korku, çoğunlukla kuşatıcı ekonomik ve siyasal kurumlara karşı çıkmanın temelini oluşturur (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 84)”. Örneğin Sanayi Devrimi toprağı zenginlik ölçütü olmaktan çıkardı. Bu yüzden aristokratlar ve zanaatkârlar, sanayileşmeye karşı çıktılar (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 85). Benzer bir tutum ABD’deki İç Savaş sırasında kuzey-güney arasında görüldü. Sanayileşen kuzey güneyi mağlup etti.

“Belli grupların başarı ve başarısızlıklarından bağımsız olarak, bu sözü edilenlerden [eskiye ve yeniyile sahip çıkanların mücadelesi] çıkan ders çok açıktır: mevcut durumda güçlü olan gruplar çoğunlukla ekonomik gelişmenin ve bunun sonucunda ortaya çıkacak olan refahın karşısındadırlar. Ekonomik büyüme yalnızca daha fazla ve daha iyi makinelere, daha fazla ve daha iyi eğitime dayalı bir süreç değildir. Aynı zamanda geniş çaplı bir yaratıcı yıkımın eşlik ettiği dönüştürücü ve istikrarsızlaştırıcı bir süreçtir de. Bu nedenle ekonomik büyüme [ancak] ayrıcalıklarını yitireceklerini sezen ekonomik kaybedenler ve siyasal güçlerinin azalacağından endişe eden siyasal kaybedenler tarafından engellenmezse gerçekleşebilir” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 86).

Bu durumda çatışma kaçınılmaz olur. “Kısıtlı kaynaklar, gelir ve güç üzerine çatışma; ekonomik faaliyetler ve bu faaliyetlerden kimlerin fayda sağlayacağıının belirleyen oyunun kuralları ve ekonomik kurumlar üzerine çatışmaya

dönüşür. Bir çatışmada tarafların tümünün istekleri aynı anda karşılanamaz. Bazıları yenilir ve engellenirken, diğerleri kazandığı ülkenin rotası üzerinde çok büyük bir güce kavuşur. Büyümeye karşı olan gruplar kazanırsa ekonomik büyümeyi engelleyebilirler ve bu durumda ekonomi bir durgunluğun içerisine girer” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 86).

Eski durumun egemenleri çoğunlukla bu durumdan çıkar sağladığından kuşatıcı kurumların karşısına dikilecektir. “Güçlülerin ekonomik başarıyı artıran ekonomik kurumlar tesis etmeyi istemeyebilmelerinin ardında yatan aynı mantık, siyasal tercihlerde de kendini gösterir. Mutlakiyetçi bir rejimde bazı seçkinler, tercih ettikleri ekonomik kurumları tesis etmek için tahakküm kurabilirler. Acaba siyasal kurumları daha çoğulcu yapacak değişiklikler yapmak ilgilerini çeker miydi? Genellikle hayır; çünkü yeni durum yalnızca siyasal güçlerini azaltıp istedikleri ekonomik kurumları yapılandırmalarını zor hale getirmez, belki de imkansız yapar. İşte yine çıkar çatışmasına sebep olan bir durum ile kaynakla karşı karşıyayız. Dışlayıcı ekonomik kurumlardan zarar gören insanlar, mutlakiyetçi yöneticilerin kendi rızalarıyla siyasal kurumları değiştirip gücü toplumda yeniden dağıtmalarını bekleyemezler. Bu siyasal kurumları değiştirmenin tek yolu, elit kesimleri daha katılımcı kurumlar oluşturmaya zorlamaktır” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 86-87).

Dışlayıcı ekonomik kurumlar çoğunlukla doğrudan ekonomik durgunluğa ve yoksulluğa yol açacaktır; ancak bu durumun Sovyetler Birliği ve Karayip Adaları gibi geçici istisnaları olabilir; ancak dışlayıcı kurumlara dayalı büyüme, sürdürülebilir değildir; çünkü büyümenin sürdürülebilir olması için ülkenin yeniliğe açık olması ve yeniliği teşvik etmesi gerekir ki, bunlar dışlayıcı ekonomik kurumlarda meydana gelmez (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 91-95).

14. yüzyılın ortasında meydana gelen Veba Salgını'nın Avrupa'da köylüyü kıt bir faktör haline getirmesi, ücretleri yükselme eğilimine soktu. Dışlayıcı kurumlar, ücretleri dondurarak Veba'dan önceki düzenlerine dönebilmek için çaba gösterdiler (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 98-99). Ancak Batı Avrupa eskiye dönemezken vebanın daha az etkilediği Doğu Avrupa eskiye dönebildi. Sonuç olarak 1346'da Batı Avrupa ile Doğu Avrupa arasında siyasal ve ekonomik bir farklılık yokken, 1600'e gelindiğinde ayrı dünyalara dönüşmüşlerdi (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 101) Veba, İngiltere'de kuşatıcı kurumların ortaya çıkmasına neden olurken, Doğu Avrupa'da ikinci serfliğin ortaya çıkmasını engelleyememiştir (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 101).

Sanayi Devrimi'nin gerçekleştiği yer olarak ve 17. Asrın başından itibaren hızlı yükselişi sayesinde dışlayıcı ve kuşatıcı kurumlar analizinde İngiltere'nin

özel bir yeri vardır. İngiltere’de kuşatıcı kurumların ortaya çıkmasında iki olay etkili olmuştur: 1642-1651 yıllarındaki iç savaş ve 1688’deki Muhteşem Devrim (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 102). “Muhteşem Devrim, kralın ve etrafındaki insanların gücünü kısıtlamış ve parlamentoyu ekonomik kurumları belirleyecek güçle donatmıştır. Aynı zamanda siyasal sistemi, tabana yayarak bu tabanın devletin işlevleri üzerinde kayda değer bir etkiye sahip olmalarını sağlamıştır. Muhteşem Devrim, çoğulcu bir toplumun temellerini oluşturmuş ve siyasi merkezleşmeyi hızlandırmıştır. [Veba] dünyanın ilk kuşatıcı siyasal kurumlar dizisinin ortaya çıkmasını sağlamıştır” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 102).

İngiltere’de kuşatıcı siyasal kurumlar inşa edildikten sonra kuşatıcı ekonomik kurumlar tesis edildi. “17. Yüzyılın başında İngiltere’de ne kölelik ve de Feodal Ortaçağ’ın serflik sistemi gibi sert ekonomik kısıtlamalar vardı. Buna rağmen insanların girişebileceği ekonomik faaliyetler üzerindeki kısıtlamalar halen bulunaktaydı. Hem iç hem dış ekonomik faaliyetler, tekellerin kontrolündeydi. Devlet keyfi vergilendirme uyguluyordu ve yargı sistemi ülkeyi yönetenlerin çıkarları için yönlendiriliyordu. Birçoğu toprak üzerinde olmak üzere eskinin, mülkiyet hakkı ihlalleri vardı. Bu ihlaller toprak satmayı imkansız hale getiriyordu ve yatırım yapmak riskliydi” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 102).

“Bu düzen Muhteşem Devrim’den sonra değişti. Yöneticiler, yatırım, ticaret ve yenilik için teşvikler sunan bir dizi ekonomik kurumu hayata geçirdi. Bu durum, fikri mülkiyet haklarını kararlılıkla hayata geçirdi ve böylece yenilikler için büyük bir itici güç oluştu. Asayiş sağlandı. İngiliz kanunlarının tüm vatandaşlar için geçerli olması, tarihsel olarak benzeri görülmemiş bir olaydır. Keyfi vergilendirilmeye son verildi ve tekeller neredeyse tümüyle ortadan kaldırıldı. İngiliz devleti ticari faaliyetleri güçlü şekilde destekledi ve yalnızca sanayi faaliyetlerinin önündeki engelleri kaldırmakla kalmayıp İngiliz donanmasının tüm gücünü ticari çıkarların korunması için seferber ederek yerli sanayiye geliştirmeye çalıştı. Mülkiyet haklarının sağlam bir temele oturtulmasıyla sonraları sanayinin büyümesinde hayati öneme sahip olduğu ortaya çıkacak olan yollar, kanallar ve demiryollarıyla alt yapı tesis edildi” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 102-103).

Bu temeller Sanayi Devriminin yolunu açtı. Muhteşem Devrim’den sadece birkaç on yıl sonra Sanayi Devriminin İngiltere’de gerçekleşmesi tesadüf değildir (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 103). James Watt gibi büyük mucitler, icatlarından kazanç sağlamaları konusunda önlerinde hiçbir engel olmadığından emindiler ve bu icatların ne gibi sonuçları olacağı konusunda da

parlamentoyu etkilemeyi başardılar (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 103-104). Mutlakiyetçi rejimlerde özellikle yaratıcı yıkım korkusundan dolayı bu pek mümkün olmayabilirdi. Örneğin James Watt, bu icadını dışlayıcı kurumların olduğu bir ülkede gerçekleştirseydi, işsizlik artar diye icadına tepki gösterilebilirdi.

Ekonomik ve siyasal kurumların gelişmesinde kritik kırılma noktaları vardır. Bu kırılma noktalar, kuşatıcı ekonomik kurumlar da inşa edebilir, dışlayıcı ekonomik kurumlar da. (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 106-107). Küçük gibi görünen kırılmalar birikerek uzunda dönemde ülkeler arasında çok büyük gelir farklılıklarının doğmasına neden olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çok az ülke kuşatıcı ekonomik kurumlar inşa etme yoluna gitti. Güç, daha çok belli elitlerde toplandı, teşvikler azaldı (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 112-113). Buna bağlı olarak çok az ülke sürdürülebilir bir büyümenin temellerini attı.

Çinlilerin denizcilik tarihi Avrupa'dan daha eskilere gider; ancak 14. asrın sonları ve 15. asrın başlarında Ming imparatorları artan uluslararası ticaretin getireceği yaratıcı yıkımdan korktukları için çok yanlış bir zamanda bu ticarettten vazgeçtiler (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 117-118). Sonuç olarak Amerika Kitasını Avrupalılar buldu ve tarih bambaşka bir yere yöneldi.

Sovyetler Birliği örneğinde olduğu gibi ülkeler dışlayıcı ekonomik ve siyasal kurumlara dayalı olarak büyüyebilirler; ancak bu durum sürdürülebilir olmaz; çünkü ekonomik teşvikler yoktur ve yaratıcı yıkımın siyasal sonuçlarından korkulur (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 128). İktisadi büyümenin esas belirleyicisi yeniliktir. Dışlayıcı ekonomik kurumların olduğu ülkelerde, bir insanı zorla çalıştırabilirsiniz; ancak kafasına silah dayayarak yenilik yapmasını sağlayamazsınız (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 131-132).

Teknolojik yenilikler, toplumları daha müreffeh bir yaşama sokabilirler; ancak belirli insanların ekonomik ayrıcalıklarına ve siyasal güçlerinin de yok olmasına neden olabilirler (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 183). Bu yüzden rejimler yeniliklere karşı çıkabilirler. Osmanlı'da matbaaya karşı çıkılmasının bir nedeni de budur.

“Sanayi Devrimi, emsalsiz kuşatıcı ekonomik kurumlara nedeniyle İngiltere’de başladı ve en büyük adımlarını orada attı. Bu kurumlar, Muhteşem Devrim’le ortaya çıkan kuşatıcı siyasal kurumların attığı temeller üzerine inşa edilmişlerdi. Mülkiyet haklarını güçlendiren ve akılcı hale getiren, finans piyasalarını geliştiren, dış ticaretteki devlet destekli tekelleri zayıflatan ve sanayinin ilerlemesinin önündeki engelleri kaldıran Muhteşem Devrim’di.

Siyasal sistemi herkese açan ve toplumun ihtiyaç ve isteklerine duyarlı hale getiren de Muhteşem Devrim’di. Bu kuşatıcı ekonomik kurumlar James Watt gibi yetenekli, vizyon sahibi kişilere becerilerini ve fikirlerini geliştirmeleri için fırsat ve teşvik sunmakla kalmadı, diğer yandan sistemi hem onların hem de ülkenin yararlanabileceği biçimde değiştirdiler. Gücün doğası gereği, bu adamlar da bir kez başarıya ulaştıklarında diğerlerinin gibi dürtüle-re kapıldılar. Başkalarının kendi iş alanlarına girip onlarla rekabet etmesini engellemek istediler. Nasıl kendileri daha önce başkalarını iflas ettirdilerse, yaratıcı yıkım sürecinin onların da işlerini kaybetmelerine yol açmasından korktular. Fakat 1688’den sonra artık bunu becermek daha zordu. 1775’te Richard Arkwright, hızla gelişen pamuk eğirme sanayinde kendisine tekel hakkı sağlayacağını umut ederek herkesi kapsayan bir patent çıkarma girişiminde bulundu; fakat mahkemelerin bu patenti yürürlüğe koymasını sağlayamadı” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 208).

Coğrafi keşifler, İngiltere’yi kuşatıcı ekonomik kurumlar sayesinde Sana-yi Devrimine götürürken İspanya bambaşka bir yere yöneldi (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 222). Amerika Kıtasının çok daha zenginlik içerin güney ke-simini el geçiren İspanyollar tonlarca altını ve gümüşü kendi ülkelerine ta-şıldılar; ancak bu üstünlükleri sadece yüzyıl kadar sürdü; çünkü kuşatıcı eko-nomik kurumlar geliştiremediler. Yeni Dünya’nın nispeten daha az zenginlik barındıran Kuzeyine hakim olan İngilizler açısından Coğrafi Keşifler, Sanayi Devriminin önünü açtı ve bu ülkenin zenginliği çok daha kalıcı oldu.

Kuşatıcı ekonomik kurumlar, dışlayıcı ekonomik kurumlara göre daha eşit bir gelir dağılımına yol açarlar (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 314); çünkü dışlayıcı ekonomik kurumların olduğu ülkelerde zenginlik ve diğer tüm fa-liyetler bir azınlığın elindedir. Diğer kesimlerin bunlardan faydalanmasına izin verilmez. Örneğin Türkiye ekonomisini dışa açtıktan sonra gelir dağılımı düzelmiştir. Nispeten serbest piyasanın daha iyi inşa edildiği 2000’li yılların başından itibaren gelir dağılımı daha da düzelmiş ve yoksulluk oranları azal-mıştır.

Sahra Altı Afrika’sında tarımın geri olmasının nedeni dışlayıcı ekonomik kurumlardır (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 339). Sierra Leone örneğinde ol-duğu gibi ülkelerin iflas etmesinin asıl nedeni coğrafya ya da kültür değil, güç ve zenginliğin devleti idare edenlerin ellerinde yoğunlaşarak karışıklığa, çatışmaya ve iç savaşa neden olmasıdır. İlave olarak, en temel yatırımları bile yapmayarak devletlerin iflas etmelerine neden olurlar (Acemoğlu ve Robin-son, 2012: 376).

Zimbabve, Sierra Leone, Kolombiya, Arjantin, Kuzey Kore, Özbekistan ve Mısır gibi ülkeler çok farklı kültürlere sahip olmasına ve çok farklı coğrafyalarda bulunmasına rağmen hepsi geri kalmış ülkelerdir. Hepsinin ortak özelliği dışlayıcı kurumlardır (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 398).

“Teorimizin odak noktası, kuşatıcı ekonomik ve siyasi kurumlar ile refah arasındaki bağlantıdır. Mülkiyet haklarını güçlendiren, eşit rekabet şartları sağlayan ve yeni teknoloji ve becerilere yatırım yapmayı teşvik eden kuşatıcı ekonomik kurumlar; çoğunluğun kaynaklarının azınlık tarafından sömürülmesi amacıyla yapılandırılan ve mülkiyet haklarının korumayı ya da ekonomik faaliyet için teşvik sağlamayı başaramayan dışlayıcı ekonomik kurumlardan ekonomik büyüme konusunda daha elverişlidir. Kuşatıcı ekonomik kurumlar, kuşatıcı siyasal kurumlara (siyasal gücü çoğulcu bir biçimde dağıtan; yasa ve düzeni sağlamak, güvence altına alınmış mülkiyet haklarının temelini oluşturmak ve bir kuşatıcı piyasa ekonomisi oluşturmak için belirli ölçüde bir siyasal merkezîyete ulaşmayı başaran siyasal kurumlara) destek olur ve ondan destek alırlar. Aynı şekilde dışlayıcı ekonomik kurumlar ile iktidarın bir azınlığın elinde toplandığı dışlayıcı siyasal kurumlar arasında da sinerjiye dayalı bir bağ vardır. Bu azınlık, kendi çıkarlarını korumak için dışlayıcı ekonomik kurumlar geliştirirler ve kaynakları politik gücü belli ellerde toplamak için kullanırlar” (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 429-430).

Dışlayıcı ekonomik ve siyasal kurumlar arasındaki sinerji bir kısır döngü meydana getirir ve dışlayıcı kurumlar bir kez bu döngüdeki yerlerini aldıklarında kalıcı olma eğilimi gösterirler. Benzer şekilde kuşatıcı ekonomik ve siyasal kurumlar arasında da bir sinerji vardır (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 430-431).

Yazarlar böylece “neden bazı ülkeler zengin, bazıları fakir” sorusuna bir cevap bulurlar: Bazı ülkelerin ekonomik olarak daha başarılı olmalarının nedeni, dışlayıcı kurumlardan kuşatıcı kurumları oluşturmalarıdır (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 431).

3. İyi Bir Başlangıç: İzmir İktisat Kongresi

İzmir İktisat Kongresi 12 Şubat-4 Mart tarihleri arasında henüz daha cumhuriyet ilan edilmeden bağımsızlık savaşından yeni çıkmış bir ülkenin iktisat politikalarını tartışmak üzere sanayiciler, tüccarlar, işçiler ve çiftçilerin bir araya geldikleri toplantının adıdır. Toplantının ana gündemi Kurtuluş Savaşı'ndan sonra iktisadi bağımsızlığın da sağlanmasıdır. Mustafa Kemal açılış konuşmasında Türkiye'de nüfusun yetersizliği, işgücü eksikliğinin ser-

maye yoğun üretimle giderilmesi konularına değindikten sonra bağımsız ekonominin önemini şu sözlerle vurgulamıştır:

İktisadiyat demek her şey demektir. Yeni hükümetimizin bütün programları iktisat programından çıkmalıdır. Hepimizin arzusu şudur ki memleketimize zenginler memleketi, çalışanlar diyarı denilsin. Siyasi, askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsun iktisadi muzafferiyetle tetviç edilmezse [taçlandırılmazsa] husule gelen zaferler payidar [kalıcı] olamaz. Yeni Türkiye’imizin layık olduğu mertebeye isâl [ulaştırmak] için behemehâl iktisadiyatımıza birinci derecede ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz (Aktaran: Koç, 2000: 150).

Kongreye katılan bütün gruplar isteklerini belirtmişlerdir. En hazırlıklı grup olarak tüccarlar; ticaret ana bankasının kurulmasını, kambiyo ve borsa işlemlerinin düzenlenmesini, cuma günlerinin resmi tatil olmasını, tekellerin kaldırılmasını, ticaret odalarının düzenlenmesini, iktisat eğitimine önem verilmesini, ticari işlemlerin kolaylaştırmasını ve yabancı sermayeye ayrıcalık tanınmamasını istediler (Kepenek, 2012: 32-33).

Çiftçiler; Âşar Vergisinin kaldırılmasını, reji idaresinin kaldırılmasını, tarımsal kredi olanaklarının artırılmasını ve güvenlik sorununun çözülmesini istediler. Ayrıca ulaşım, ormancılık, tarımsal makine ve araçları ve eğitim konularında da taleplerde bulundular (Kepenek, 2012: 33). Sanayi gurubu; gümrükler yoluyla dış rekabetten korunmayı, bazı konularda vergi bağımsızlığının sağlanmasını, Sanayi Teşvik Yasası’nın yeniden düzenlenmesini, bir sanayi bankasının kurulmasını, sanayi eğitiminin artırılmasını ve sanayi odalarının yeniden düzenlenmesini talep ettiler (Kepenek, 2012: 33). İşçi gurubu; amele yerine işçi kelimesinin kullanılmasını, grev yapma ve sendika kurma hakkı, asgari ücret, günlük çalışmanın en fazla 8 saat olması, ücretli izin hakkı, sosyal güvencenin sağlanması, hastalık, doğum ve evlenme yardımı, iş güvenliği, yeni açılacak yerlerde sadece Türklerin çalıştırılması gibi konularda isteklerini belirttiler (Kepenek, 2012: 33).

Yeni Ülke’nin kapitülasyonlar, iktisadi faaliyetlerinin çoğunluğunun azınlıkların elinde olması ve yabancı sermaye ile ilişkiler olmak üzere üç genel “sorunu” da İzmir İktisat Kongresi’nde tartışılmıştır (Azınlıkların yabancı sermaye ile ortak hareket ettiği düşünülüyordu). Mustafa Kemal açılış konuşmasında bu konuyu değinmiştir: “Bir devlet ki tebaasına koyduğu vergiyi ecnebilere [yabancılara] koyamaz; bir devlet ki gümrükleri için resim muamelesi ve saire tanzimi hakkından men edilir, bir devlet ki ecnebler üzerinde hakk-ı kazasını tatbikten mahrumdur, o devlete müstakil [bağımsız] denilemez... Osmanlı ülkesi ecneblerin müstemlekesinden [sömürgesinden] başka bir şey değildi” (Aktaran; Tezel, 2002: 149).

Bununla beraber, yeni oluşan devletin siyasi bağımsızlığına aykırı amaç gütmemek ve faaliyetlerde bulunmamak şartıyla yabancı sermaye ile işbirli-

ği yapılacağı konusu da yine açılış konuşmasında Mustafa Kemal tarafından belirtilmiş; ancak belli sektörlerde yabancı sermayenin payına bir üst limit getirilmiştir (Tezel, 2002: 149-152). Yani bir taraftan ülkenin durumu gereği yabancı sermaye ile ilişkiler düzgün tutulmaya çalışılırken bir taraftan da yabancı sermayeye güven duyulmamaktadır.

Kemalist yönetici kadro, İzmir’de toplanan İktisat Kongresi’nce alınan kararları, işçilerle ilgili olanlar dışında, dikkatle uygulamaya çalıştı. Mustafa Kemal’in 1923 Nisan’ında yaptığı, Halk Fırkası’nın ana ilkeleriyle ilgili açıklamasının iktisadi bölümü Kongre kararlarının bir özeti gibiydi. 1920’lerdeki hükümet programlarının iktisadi bölümleri de geniş ölçüde Kongre kararlarına dayandırıldı. 1920’lerdeki belli başlı iktisat politikası uygulamaları için de aynı şey söylenebilir. 1925 yılında [Â]şar’ın kaldırılması, 1926 yılında, İsviçre Medeni Kanunu’nun kabul edilmesiyle, taşınmaz mallar hakkında son derece az sınırlanmış bir özel mülkiyet hukukunun getirilmesi, ticaret kredisinin sağlanması için 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası’nın kurulması, 1927 yılında yeni bir Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun çıkarılması, 1923 Kongresi’nde alınan kararların uygulanmaya konulmasının önemli örnekleridir. İşçilerle ilgili kongre kararlarına gelince, hükümet bunları uygulamamakla kalmamış, bu konuda ters yönde bir politika izlemiştir ki, 1930’larda sendika kurma ve grev yapma haklarının yasaklanması, bunun en çarpıcı göstergelerinden biridir (Tezel, 2002: 152).

4. Milli Korunma Kanunu

İzmir İktisat Kongresi’ndeki tablo, Büyük Buhran’ın da etkisiyle devletçi politikaların uygulanmaya başlandığı 1930’lu yıllarda süratle dağılmıştır. Ülke savaşa girmemesine rağmen yanlış uygulamalar, bazı ithal malları sağlamanın zorluğu ve 1 milyondan fazla insanın askere alınması gibi unsurlar ekonominin arz cephesinin tamamen bozmuştur. Kısmi seferberlik hali üretim darboğazlarına yol açmış, temel tüketim mallarının temininde sıkıntılar ortaya çıkmış, 1939 Eylül’den itibaren fiyatlar hızla yükselmeye başlamış ve karaborsacılık yaygınlaşmıştır (Metintaş ve Kayıran, 2008: 163-164). Bu zorlukların üstesinden gelebilmek için yürürlüğe konan uygulamalardan bir tanesi de Milli Korunma Kanunu’dur (MKK). Hükümete savaşa girmeden savaş uygulaması imkanı sağlayan bu kanun, değişiklikler yapılmasına rağmen 1960 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

MKK, 3780 kanun numarasıyla 18 Ocak 1940 tarihinde çıkarılan ve hükümete iktisadi alanda neredeyse sınırsız yetkiler veren bir kanundur. Genel veya kısmi seferberlik, devletin bir savaşa girmesi ihtimali ve Türkiye Cumhuriyetini de alakalandıran yabancı devletler arasındaki savaş hali durumlarında “Devletin bünyesini İktisat ve Milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla İcra Vekilleri Heyetince, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar

dairesinde vazife ve salahiyetler [yetkiler] verilmiştir”.¹ Kanun, aynı yıl 19 Şubat’ta İkinci Dünya Savaşı bahane gösterilerek uygulanmaya başlanmıştır.

Üzerinde “iyi düşünülmüş” bir metin olan MKK, bakanlar kuruluna neredeyse sınırsız yetkiler sağlar. Hükümetin müdahale edebileceği tüm alanlar ve tüm müdahale şekilleri yasa metninde görülebilir. MKK’nın dikkat çeken maddeleri şunlardır. Hükümet, gereken miktarda üretim yapmaları için sanayi ve maden şirketleri ile küçük zenaat kooperatiflerini kontrol ederek, bunları istediği gibi yönlendirebilir (m. 7). “Hükümet, sanayi ve maadin müesseselerinden ve küçük sanat kooperatiflerinden istihsal programları ve diğer lüzumlu malumatı istemek yahut bu müessese ve kooperatiflere doğrudan doğruya bu yolda program vermek salahiyetini haizdir” (m.8). “Vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti tahmil edilebilir” (m. 9). “Hükümetçe tayin edilecek diğer iş yerlerinde çalışan işçiler, teknisyenler, mühendisler, ihtisas sahipleri ve sair hizmetliler çalıştıkları müesseseyi veya iş yerlerini, kabule şayan bir mazeret olmaksızın, terk edemezler” (m. 10). “Hükümet, sanayi ve maadin müesseselerinin mamullerini ve istihallerini [üretimlerini] normal maliyetlerine yüzde muayyen [oran] bir kâr ilavesi ile satın alabilir” (m. 11). “Hükümet, halkın ve Milli Müdafaa’nın ihtiyacı olan her nevi madde ve yardımcı malzemeyi değer fiyatının tediyesi mukabilinde el koyarak almağa [...] salahiyetlidir” (m. 14). Hükümet madenleri kendisi işleyebilir (m. 16). “Hükümet, sahiplerine kati lüzumu olmayan makine, alet, edevat ve tesisatı vesair her nevi istihsal [üretim] vasıtalarını sahiplerinin işlerini sekteye uğratmamak şartıyla ihtiyacı olan müesseselere vermek üzere değer pahası mukabilinde satın alabilir” (m. 17). “Hükümet un fabrikalarına ve değirmenlerine ve diğer sanayi ve maadin müesseselerine el koyarak işletebilir” (m. 18). “Hükümet, bilumum ticarethane ve müesseselerin açık bulundurulacağı günleri ve asgari iş saatlerini tespit etmeğe salahiyetlidir. Tespit edilmiş olan günlerde ve asgari iş saati müddetince bu ticarethane ve müesseselerin açık bulundurulması mecburidir” (m. 19). “Hükümet, mali müesseselerin açtıkları ticari kredileri murakabe [denetleme], tahdit [sınırlama], takyit [kısıtlama] veya menedebilir” (m. 24).

Bütün bunlarla beraber en dikkat çekici maddelerden bir tanesi 21. maddedir: “Hükümet lüzum gördüğü maddelerin alım ve satımını, her ne suretle olursa olsun başkasına devrini, imalini [üretimini], istihlakini [tüketimini], istimalini [kullanımını] ve naklini menedebilir. Bu maddelerin ne şekil ve suretle, nerelerde, hangi şartlar altında ve ne miktarda alınıp satılacağını,

¹ Düstur, Milli Korunma Kanunu, 26.1.1940, Tertip: 3, C. 21, S. 274.

devir, imal, istihlak, istimal ve nakledileceğini tanzim ve tahdit edebilir veya vesikaya bağlayabilir”.

Hükümet MKK'na dayanarak ilk el koyma işlemini 14 Şubat 1941 tarihinde gerçekleştirmiştir. Çıkarılan kararname ile çiftçilerin geçimlik, yemlik ve tohumluk için ayrılan kısımlar hariç hububatlarını belirlenen fiyatlarla Toprak Mahsulleri Ofisine satmaları şart koşulmuştur. Aynı yıl 18 Haziran'da çıkarılan kararname ile el konulacak ürün sayısı artırılmış ve kararnamenin uygulama alanı 17 ilden 39 ile çıkarılmıştır. 1942 yılında ise uygulama tüm illere yayılmıştır (Şener, 80: 1980).

Bu uygulamadan en fazla zararı küçük ve orta ölçekli üreticiler görmüştür. Memurlarla ve jandarmalarla zaten ilişkileri “iyi” olan zengin çiftçiler, devletten ürün kaçırmışlar, daha sonra kaçırdıkları bu ürünü karaborsada satarak bu uygulamadan oldukça karlı çıkmışlardır (Şener, 80: 1980). Aynı zamanda bu kanunun uygulanması için alınan polisiye tedbirler, haksızlığa neden olmuştur (Öztürk, 2013: 143).

Tarımsal alanda görülen bu müdahalelere ilave olarak MKK ile tarım işlerinde çalışan kişilere, kendi işlerini aksatmamak ve ücretleri ödenmek koşuluyla, yaşadıkların yerin 15 km çapındaki alanda devlet veya şahıslara ait işletmelerde çalışma zorunluluğu getirilmiştir. Hafta tatilleri iptal edilmiş ve fazla mesai yapma zorunluluğu getirilmiştir. Kadınlar ve küçük çocuklar ağır sanayi işlerinde çalıştırılmıştır. Yasa zamanla genişletilerek köprü ve madenlerde de çalışma zorunluluğu getirilmiştir (Dokuyan, 2013: 195-196).

Kanunda para cezası, hapis ve tüm mal varlığını el koyma şeklinde bu kanuna uymayan kişi ve kurumlara uygulanacak cezalar da belirtilmiştir (m. 53). “1942 yılının Mart ayında, Antalyalı iki esnaf, fırınlarından çıkan ekmeği, aynı gün taze olarak sattıkları için Milli Korunma Kanunu'nun 21'inci Maddesine aykırı hareket ettiklerinden suçlu bulunmuşlar ve para ve mallarına el konulma cezalarıyla karşı karşıya kalmışlardır” (Öztürk, 2013: 143).

MKK, ticaret alanında da uygulanmıştır. Zaten 1930'ların sonuna doğru hem Refik Saydam hem de İsmet İnönü'nün tüccarları hedef alan konuşmaları olmuş, bu tehditler 1940'lı yıllarda da devam etmiştir (Tezel, 2002: 260-261). MKK'nun çıktığı yıl hükümet ithalat ve ihracatçıların tamamını denetlemeye ve dış ticaretin önemli bir kısmını kamu kuruluşları aracılığıyla yapmaya başlamıştır. 1941 yılında dış ticarete ana kamu kurumu olması amacıyla Ticaret Bakanlığına bağlı olarak İaşe Teşkilatı Ticaret Ofisi ve ağırlığı hissedilen petrol sorunuyla ve akaryakıt ve madeni yağların ithalatı ve

dağıtımıyla ilgili olarak da Petrol Ofisi kurulmuştur (Metintaş ve Kayran, 2008: 169).

5. Varlık Vergisi

Varlık Vergisi, 11 Kasım 1942 tarihinde 4305 sayılı kanun ile yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı savaştan zengin olanların edindikleri malları vergilendirmektir. Bu kanunun hedefindeki kesim daha çok Gayri Müslimler olmuştur. Yıl boyunca basında çıkan haberlerle kamuoyunda bu kanunun alt yapısı hazırlanmıştır. Ahmet Emin Yalman’ın Vatan’da yazdığı yazılar bu mada çok anlamlıdır (İnci, 2012: 278). 1942 senesi yaz ayları boyunca İstanbul gazetelerinde, Gayri Müslimleri genellikle hırsızlık, karaborsacılık, soygunculuk, vurgunculuk ve stok yapma ile ilişkilendiren haberler önce çıkmıştır (Aktar, 2012:143).

Dönemin cumhurbaşkanı İsmet İnönü, serbest piyasaya karşı olmasıyla tanınan bir siyasetçidir. Varlık Vergisi çıkmadan hemen önce 1 Kasım 1942 tarihinde meclisin açılışında yaptığı konuşması sert tavrını açıkça göstermektedir (Aktaran; Öztürk, 2013: 146): “Bulanık zamanı bir daha ele geçmez fırsat sayan eski batakcı çiftlik ağası ve elinden gelse teneffüs ettiğimiz havayı bir ticaret eşyası yapmaya yeltenen gözü dönmüş vurguncu tüccar ve bütün sıkıntıları politik ihtirasları için fırsat sayan ve de hangi yabancı milletin hesabına çalıştığı belli olmayan birkaç politikacı büyük bir milletin bütün hayatına küstah bir surette kundak koymaya çalışmaktadır. Üç beş yüzü geçmeyen bu insanların vatana karşı aşikâr olan zararlarını gidermenin yolu elbette vardır. Ticaretin ve ekonomik çalışmaların serbestliğini bahane ederek milleti soymak hakkını hiç kimseye hiçbir topluluğa tanımamalıyız”.

Varlık Vergisinin görünürdeki amacı savaşın olağanüstü koşullarında elde edilen kazançları vergilendirmek ve enflasyonla mücadele edebilmek için piyasada tedavülde olan para miktarını azaltmaktır. Şükrü Saraçoğlu bu verginin asıl amacını ise basına kapalı CHP grup toplantısında şu şekilde belirtmektedir: “Bu kanun aynı zamanda bir devrim kanunudur. Bize ekonomik bağımsızlığımızı kazandıracak bir fırsat karşısındayız. Piyasamıza egemen olan yabancıları böylece ortadan kaldırarak, Türk piyasasını Türklerin eline vereceğiz” (Barutçu, 1977: 263).

Varlık Vergisi kanununun şu kısmı göze çarpmaktadır: “Bağlı kanun layihasında [metninde], gelir ve varlık sahiplerinin varlıkları ve fevkalade kazançları üzerinden ve bir defaya mahsus olmak üzere fevkalade kazançları üzerinden alınmak ve bir defaya mahsus olmak üzere fevkalade bir mükellefiyet

tesis olunmaktadır. Vergi, kazanç ve gelir sahiplerini ve daha ziyade iktisadi şartların darlığından doğan güçlükleri istismar ederek yüksek kazançlar elde ettikleri halde kazançları ile mütenasip [yeter] derecede vergi vermeyenleri istihdaf etmekte [amaçlamakta] ve içinde bulunduğumuz fevkalade vaziyetin icap ettirdiği fedakârlığa bunları da kazanç ve kudretleriyle mütenasip bir derecede iştirak ettirmek amacını gütmektedir” (Çavdar, 2003: 320).

Vergi miktarlarını belirleyen komisyon kararlarının nihai kararlar olduğu ve kararlara karşı dava açılmayacağı da yasa metninde belirtilmekteydi. Vergi mükellefleri, ilan edilen tarihten itibaren 15 gün içinde vergi tutarlarını ödemek zorundaydı. Vergi borçlarını 15 günlük süre içinde ödemeyenler, borçlarını bu sürenin bitiminden sonraki ilk hafta için %1, ikinci hafta için ise %2 faiz cezasıyla ödemek durumundaydı. Bu sürede borcunu ödemeyenler, çalışma mükellefiyetine tabi tutulacak ve aldıkları ücretlerin yarısı borçlarına mahsup edilecekti. Karı kocanın, bunlarla birlikte oturan usul ve furuun (ana baba ve çocukların) menkul ve gayrimenkulleri bu verginin teminatı kapsamındaydı (İnci, 2012: 280).

Vergi matrahının belirlenmesi ve vergi tarihi tam bir keyfilik içinde sürdürüldü ve Gayri Müslimlere farklı oranlarda uygulandı. Büyük bir bakkalın vergisinin yarıya indirilmesi, dönemin maliye bakanına yakınlığı ile bilinen bir kişinin vergisinin çok düşük tutulması, devlete karşı açtığı davaları kazanan Müslüman bir avukatın 100 bin liralık vergisinin önce 200 bine sonra da 300 bine çıkarılması ya da Ermeni milliyetçisi olduğu şüphelenilen bir kişinin cezasının 400 bine çıkarılması bu keyfiliğin görünen kısımlarındandır (İnci, 2012: 281-282).

Yaz aylarında Türkiye’yi ziyaret eden New York Times gazetesi yazarlarından Cyrus Sulzberger, bu vergi hakkında 9-13 Eylül tarihleri arasında seri yazılar yayınladı. Bu yazılarında Türkiye’nin ticari hayatında önemli yer tutan azınlıkların piyasadan silinmeye çalışıldığını belirtti. Böylece İkinci Dünya Savaşı’nı kazanacağı artık neredeyse kesin olan Müttefik Devletlerin basınında ilk kez Varlık Vergisi eleştiriliyordu (Aktar, 2012: 151-152).

Hükümetin savaş yıllarındaki mali zorluklara kalıcı bir çözüm getirmesi ve bozulan gelir ve servet dağılımının düzelmesi amacıyla çıkarılan Varlık Vergisi, birçok yerli Gayri Müslim tacir ve sanayiciyi perişan etmiştir. Azınlıkların varlıklarının bir bölümü vergi nedeniyle devlete aktarılırken önemli bir bölümü de Müslüman-Türk zenginlerin eline geçmiştir (Tezel, 2002: 262). Türk-Müslüman tüccarlar, azınlıkların panik içinde elden çıkarmak zorunda kaldıkları taşınmaz malları, fabrikaları ve ticari stokları yok pahasına sa-

tın aldılar. Böylece, İstanbul’daki ticaret ve sanayi aleminin etnik yapısında belirgin bir değişme oldu (Tezel, 2002: 262).

Bu durum sadece ülke içinden değil ülke dışından da eleştirileri beraberinde getirdi. Yaz aylarında Türkiye’yi ziyaret eden New York Times gazetesini yazarlarından Cyrus Sulzberger, bu vergi hakkında 9-13 Eylül tarihleri arasında gazetesinde seri yazılar yayınladı. Bu yazılarında Türkiye’nin ticari hayatında önemli yer tutan azınlıkların piyasadan silinmeye çalışıldığını belirtti. Böylece İkinci Dünya Savaşı’nı kazanacağı artık neredeyse kesin olan Müttefik Devletleri basınında ilk kez Varlık Vergisi eleştiriliyordu (Aktar, 2012: 151-152).

Eleştiriler sonucunda 16 ay yürürlükte kaldıktan sonra 17 Mart 1944 tarihinde yürürlükten kaldırılan daha sonra da tüm vergi mükelleflerinin borçlarının silindiği Varlık vergisi, Türkiye Cumhuriyeti tarihine kara bir sicil olarak işlenmiştir. Varlık vergisi adı altında Gayri Müslimlerin varlıklarına el konulması yıllarca Türkiye’ye yabancı yatırımların soğuk bakmasına neden olmuştur. Vergisini ödemeyenlerin bedenen çalıştırılması dünyada tek olan bir uygulamadır (Öztürk, 2013: 152).

6. %25 Kararı ve 452 Sayılı Karar

Türkiye bu yıllarda tam bir tarım toplumdur ve verginin alınabileceği, değer üretildiği tek sektör de tarımdır. Hem sanayileşme için hem de kamu maliyesinde denklik sağlayabilmek için bu kesimden alınan vergiye şiddetle ihtiyaç duyulmaktaydı. Bu manada 1925 yılında Âşar Vergisinin kaldırılması bütçe gelirlerini ve sanayi teşviklerini azaltmıştır. Bu açığı giderebilmek için İkinci Dünya Savaşı yıllarında tarım kesimi üzerinde başkaca uygulamalar yapılmıştır.

Bu uygulamalardan birisi olarak 15 Temmuz 1942 tarihinde çıkarılan 366 sayılı karar, halk arasında “%25 kararı” olarak da bilinir. Daha önce Refik Saydam hükümeti döneminde hububatın tamamının hükümete satılması zorunlu hale getirilmişti. Söz konusu düzenlemeyle hububat mahsulünden bedeli karşılığında belli miktarlar alındıktan sonra geri kalanın serbest bırakılması kararlaştırılmıştır (Akman ve Solak Akman, 2011: 79-80).

Refik Saydam %25 Kararının gerekçesini şu şekilde açıklamaktadır: “İrkımızın başlıca gıdası olmak itibarıyla, memleketimizin en büyük meselesini teşkil eden hububat hakkında %25 kararını aldık ve bu kararı alırken, alacağımız %25’lerle hem ordumuzun ve büyük şehirlerimizin iaşesini emniyet altına almak ve hem de tanzim satışları yapmak hususlarında kâfi de-

recede kuvvetli olacağımız kanaati hâkimdi. Kezalik pirinç hakkında da, aynı kanaatle ve aynı istikamette karar aldık” (Aktaran; Bülbül, 2006: 27).

%25 Kararı, artan oranlı vergiye benzer. Buna göre bir çiftçinin elindeki elli tona kadar ürünün %25'i; elli tondan yüz tona kadar olan ürünün ilk elli ton için %25'i, elli tondan yüz tona kadar olan kısım için %35'i; yüz tondan fazla ürünün ise elli tona kadar olan kısım için %25'i, elli tondan yüz tona kadar olan kısım için %35'i ve yüz tondan fazla olan kısım için %50'si devlete satılma zorundadır; ancak köylüler, geri kalan miktarlar üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilmekteydiler (Akman ve Solak Akman, 2011: 79).

%25 Kararı, köylüler açısından sıkıntı oluşturabilecek birçok unsuru barındırmaktadır. Bunlardan ilki 5'inci maddeye göre el koyma işleminin “subaşı”² tarafından yapılacak tahmin esasına dayanmasıdır (Akman ve Solak Akman, 2011: 79). İkinci zorluk ise “8'inci madde uyarınca borçlandırılanların, borçlandıkları hububatları kendi imkânlarıyla alım merkezlerine sevk etmeye mecbur tutulmuş olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu mecburiyetin dönemin nakil vasıtaları düşünüldüğünde üretici için çok büyük sıkıntılar doğurduğu aşîkârdır” (Akman ve Solak Akman, 2011: 80).

%25 uygulamasının alınan önlemlere karşın istenilen verimi sağlayamadığını belirtmek gerekir. Zira kararın alınmasından bir süre sonra şehirlerde hububat sıkıntısı baş göstermiş; resmi fiyatı 13,5 kuruş olan buğdayın serbest piyasa fiyatı 100 kuruşa kadar yükselmiş; gazete haberlerine göre Kasım 1943 itibarıyla Konya'da 30 kuruşa satılan buğday İstanbul'da karaborsada 200 kuruş fiyata ulaşmıştır. Tüm bu sebepler ve düzenlemenin çiftçiler nezdinde hükümetin politikalarına yönelik hoşnutsuzlukları arttıran bir rol oynamaktan başka sonuç doğurmadığının kanıtıdır. Büyük çiftçiler serbest kalan ürünlerini yüksek fiyatlarla piyasaya arz ederek yüksek oranda kâr elde ederken küçük çiftçilerin kendi ihtiyaçlarını ayırdıktan sonra piyasaya sunabilecekleri hemen hemen hiç ürünlerinin kalmaması bu uygulamaya yönelik tepkiyi arttırmıştır (Akman ve Solak Akman, 2011: 80).

%25 Kararı hakkında eleştiriler artınca 452 sayılı karar ile bir yumuşama amacına gidilmiştir; ancak 452 sayılı karar daha ağır sonuçlar içermektedir. Hem küçük çiftçinin daha fazla ürününe el konulmuş hem de bu kanunun kapsadığı ürün çeşidi artmıştır.³ (Akman ve Solak Akman, 2011: 80). “452 sayılı karar ile Hububat ürünlerinde oranlar altı tona kadar olan kısım için %20, altı tondan on beş tona kadar olan kısım için %30 ve on beş tondan yukarı olan kısım için %50 olarak belirlenmiştir. Bakliyat ürünlerinden ise genel olarak %25 oranında devlet hissesi ayrılmasına karar verilmiştir. Bu oranlara

2 “Subaşı, ekim zamanında ekilen mahsulün miktarıyla ekim sahasının genişliğini tesbit ve orağa girmeden evvel kemal devresinde mahsulün miktarını tahmin, keza harman yerinde mahsulün hakikî miktarını tesbit edecek ve ayrıca Hükümet tarafından diğer zirai işleri yapacak olan memur demektir (bkz. Resmi Gazete, 18.06.1942, S. 5135)”. (Aktaran: Akman ve Solak Akman, 2011: 79).

3 %25 Kararında buğday, çavdar, mahlût, mısır, akdarı, yulaf ve arpadan oluşan ürünler, 452 sayılı Karar ile fasulye, bürülce, nohut, mercimek ve baklayı kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Akman ve Solak Akman, 2011: 80).

esas teşkil edecek olan üretim miktarlarının tayininde hububat ürünleri için harmanda ölçü, bakliyat ürünleri içinse mahsul olgun hale geldiğinde tarlada yapılacak tahminin temel alınacağı öngörülmüştür (md. 8). Üreticinin devlete bedeli karşılığında vermekle yükümlü bulunduğu ürünlerin naklinin eskiden olduğu gibi kendisi tarafından gerçekleştirileceği ve teslim edilen mahsulün bedelinin de ancak nakilden sonra ödeneceği hükme bağlanmıştır. Üreticilere ürünlerini harmanın başladığı tarihten itibaren en geç iki ay içinde, Ofis veya Ofis adına ürün alma yetkisi verilmiş merkezler aracılığıyla hükümete teslim etme yükümlülüğü getirilmiştir” (Akman ve Solak Akman, 2011: 80-81).

Hem 452 sayılı karar hem de %25 Kararı, devlet çiftçinin ürününe el koyma yetkisine sahip olmuş ve bu el koymanın bedeli de çoğu zaman piyasa fiyatının altında olmuştur. Nitekim çiftçinin kendisinin pazara sunduğu ürünün fiyatı her zaman devletin verdiği fiyatın üzerinde olmuştur (Akman ve Solak Akman, 2011: 81). Bu durum kendi öz tüketimi için üretim yapan çiftçinin aleyhine, pazar için üretim yapan büyük çiftçinin ise lehine olmuştur.

7. Toprak Mahsulleri Vergisi

1925 yılında kaldırılan Âşar Vergisinden sonra köylü kesiminden alınan ilk dolaysız vergi olan Toprak Mahsulleri Vergisi (TMV), 4 Haziran 1943 tarihinde 4429 sayılı kanunla Türkiye’de üretilen çeşitli ürünlerin vergilendirilmesi amacıyla yürürlüğe girmiştir. Çoğu makalede (Örneğin; İnci, 2009: 116; Çomaklı vd, 2012: 64) verginin mali ve sosyal olmak üzere iki amacı vardır. Mali amacı, İkinci Dünya Savaşı esnasında açık veren bütçeye katkı sağlamaktır. Sosyal amacı ise Varlık Vergisi’nden sonra gelen tepkileri hafifletmek amacıyla köylü kesimini de vergilendirmektir. Ancak İkinci Dünya Savaşı sırasında yapılan diğer uygulamalara da bakıldığı zaman bu vergi, devletçi ve otoriter zihniyetin dışı vurumudur.

TMV’nin hububat ürünlerinin belirli yüzdelerine devletçe, bedeli karşılığında el konulmasını hükme bağlayan diğer uygulamalardan farkı, hububat ve birçok mahsulden vergi alınmaya başlanmasıdır (Akman ve Solak Akman, 2011: 82). Vergi neredeyse Türkiye’de üretilen tüm ürünleri kapsamaktadır.⁴ Aynî toplanan vergiler %8, nakdî toplanan vergiler ise %12 olarak belirlenmiştir. Bazı ürünlerden nakdi alınan bir vergi olmakla beraber daha çok aynî

4 TMV, ipek kozası ve şu üç grup üründen alınmıştır (Çomaklı vd, 2012: 67): i) Hububat; akdarı, arpa, buğday, çavdar, çeltik, kum darı, kaplıca, kuşyemi, mahlût, mısır, yulaf; ii) Bakliyat; bakla, bezelye, börülce, fasulye, mercimek, nohut; iii) Diğer mahsuller: akyon (sakız), Antep fıstığı, ayçiçeği, fındık, kendir(tohum), keten, kuru incir, kuru üzüm, narenciye, pamuk, pancar, patates, susam, tütün, zeytin.

olarak toplanan bir vergi olma mahiyeti taşımaktadır. Âşar Vergisine birçok konuda benzemektedir.

Bu vergi köylü üzerinde zaten var olan yükü daha da artırmıştır. Yürüklükte olan %25 Kararı, 452 sayılı karar ve MKK ile birlikte düşünüldüğünde, hükümet köylüye daha az bedel ödeyecektir. Şöyle ki toplam ürünün önce %8'i vergilendirilecek, geri kalan kısmına gerek varsa devlet el koyabilecektir (Akman ve Solak Akman, 2011: 83).

Verginin uygulanması esnasında birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların en önemlisi uygulama esnasında memurların keyfi uygulamalarıdır. Bu verginin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri için yaklaşık 100.000 yeni memur istihdam edilmiştir. Vergi acele uygulandığından bu memurlara yeterince eğitim verilememiştir (Özer, 2011: 225-226). Ayrıca memurlar verginin toplanması esnasında son derece keyfi davranmıştır. Kimi zaman rüşvet alarak vergiyi az göstermişler, kimi zamana da mahsulden fazlasını vergi matrahı olarak göstermişlerdir. Bu durumda köylü vergisini ödeyebilmek için elindeki hayvanını, tarlasını satılığa çıkarmak zorunda kalmıştır (Özer, 2011: 229).

Bu kadar memur istihdam edilince verginin toplanması esnasında yapılan masraflar da yüksek olmuştur. Beklenen verginin ancak yarısı toplanabilmiş, bunun da 1/3'ü masraflara gitmiştir. Bu konuda 27 Nisan 1944 yılında yürürlüğe giren yeni kanunla vergi yerinde ölçme yöntemiyle değil de tahmin ile toplanmaya başlanmıştır. Bu sayede 1943 yılında 20.7 milyon lira olan masraflar, 1944 yılında 11.2 milyona 1945 yılında da 7 milyona gerilemiştir (Özer, 2011: 226-227).

TMV'nin en çok eleştiri aldığı konulardan bir tanesi de tarhında yerinde ölçme yönteminin benimsenmesidir. Buna göre "ölçme kolları"⁵ adı verilen birimlerin köylünün hasat ettiği ürünü iki gün içinde yerinde ölçmesi gerekiyordu. Hırsızlık, kötü hava şartları gibi durumlar nedeniyle köylüler ürünlerini hasat meydanında beklemek zorunda kalmıştır. Ölçme kollarının gelmemesi durumunda mahsul belediye memuru veya muhtar veya ihtiyar meclisi azasından birinin huzurunda ölçülecekti. Eğer bunlardan da gelmeyen

5 "Ölçme kolları birimleri illerde vali, kazalarda kaymakam tarafından tayin edilecek bir ölçme memuru ile şehir ve kasabalarda belediyelerin görevlendirdikleri bir zattan ve köylerde muhtar veya ihtiyar meclisinin bir azasından oluşmaktaydı. Tahmin kolları birimleri ise vali veya kaymakam tarafından tayin edilecek bir memur ile ziraat odaları, yoksa il veya kaza merkezi belediye encümenleri tarafından ziraat erbabı arasından seçilerek bir azadan ve şehir ve belediyelerde belediyenin görevlendirdiği bir zat, köylerde ise muhtar ve ihtiyar meclisinin bir azasından meydana gelmekteydi (4429 Sayılı Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu; 1943)" (Çomaklı vd, 2012: 64-65). 4553 sayılı bu yeni düzenleme ile yerinde ölçme yöntemi ile tarh edilen vergi miktarı denetimli beyan usulüne geçilmesiyle "tahmin kolları oluşturulmuştur. Bu komisyonlar dört hükümet temsilcisinden, dört de yerel mahalden seçilmiş olan temsilcilerden oluşturulmuştur (Çomaklı vd, 2012: 65).

olursa vergi mükellefi, ürününü kendisi ölçerek sonucu köylerde ihtiyar meclisine, şehirlerde veya kasabalarda ise belediyeye bildirecekti (Çomaklı vd, 2012: 64).

Hem yerinde ölçme yönteminin hem de verginin masraflarının fazla olması nedenleriyle vergi yürürlüğe konulduktan 10 ay sonra yasada değişiklik yapılmıştır. 4553 sayılı yeni düzenleme ile vergi miktarı denetimli beyan usulüyle belirlenmeye başlanmıştır. Diğer bir düzenleme ise daha önce mahsulün toplandığı köy ambarları kaldırılmış ve mahsul doğrudan hükümetçe gösterilen toplama ambarlarına teslim edilmeye başlamıştır (Çomaklı vd, 2012: 65-66). Ancak bu değişiklikler ancak kendi geçimini sağlayan yoksul köylünün durumunun daha da kötüleşmesine neden olmuştur.

Daha önce aynı ürünlerden %8, nakdi ödemelerden de %12 olarak alınan TMV, 28 Nisan 1944 tarih ve 4553 sayılı kanunla %10 olarak değiştirilmiştir. Yoksul köylülerden daha çok vergi almak anlamına gelen bu artış Meclis’te tartışılmıştır. Bu konu tartışılırken Emin Sazak’ın mecliste yaptığı konuşma köylünün içler acısı halini de ortaya koymaktadır: “Ben görüyorum ki bu hububat ekenler, çiftçilerin hepsi de öyledir ya, bacağına donu olmayan, ayağında çarığı olmayan, üstüne örtecek yorganı olmayan, odunun üzerine başını koyup yatan kimdir dediğimiz vakit, işte bu vergi mevzuuna dâhil olan insanlardır” (Aktaran; Özer, 2011: 227). Ancak bu ve buna benzer konuşmalar verginin artırılmasını engelleyememiştir.

TMV, İkinci Dünya Savaşı yıllarında hem ordu ve büyükşehirlerin beslenmesi için önemli bir kaynak oluşturmuş hem de hazineye önemli bir gelir kalemi olmuştur; ancak bu verginin uygulandığı dönemde tarımda ciddi üretim düşüşleri meydana gelmiştir. Örneğin 1938 yılında 4,28 milyon ton olan buğday üretimi 1942 yılında 4,26 milyon tona, 1943 yılında 3,5 milyon tona, 1944 yılında 3,15 milyon tona ve 1945 yılında 2,19 milyon tona gerilemiştir (Akman ve Solak Akman, 2011: 89). Yani sadece 7 yılda buğday üretimi yarı yarıya daralmıştır. Başka bir kaynağa göre 1940 yılında 100 olan tarımsal üretim endeksi; 1940 yılında 90,5, 1941 yılında 98, 1942 yılında 86, 1943 yılında 82 ve 1944 yılında 70,4 olmuştur (Bülbül, 2006: 5).

Çukurova Bölgesinde ürününü depoya boşaltan bir köylünün bir muhabire söyledikleri bu dönemde tarımsal üretimde meydana gelen azalmaya ışık tutar niteliktedir: “Gelecek yıl bu yıl ektiğimin yarısını yapmayacağım, 69 kuruşa pamuğu alıyorlar, bizimle baş başa verip, hesabın nedir, kaç mal ettin? Diye sormadılar. Hamallığını edecek olduktan sonra gelecek yıl daha az yük taşımaya çalışacağım” (Bülbül, 2006: 29-30).

Verginin toplanması esnasında yeterli silo olmaması, toplanan ürünlerin yerine varmadan çürümesi, olması gerekenden fazla vergi toplanmaya çalışılması gibi durumlar, zaten zor durumda ölen köylünün durumunu daha da kötüleştirmiştir. Köylüler daha olgunlaşmadan ürünleri hasat etmek zorunda kalmıştır. Açlıktan ot yiyenler hatta ölenler bile olmuştur (Özer, 2011: 229).

TMV, 23 Ocak 1946 tarihinde 6216 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır; ancak kalan borçları silinmediğinden köylünün sıkıntıları devam etmiştir. Bu dönemde meclise sunulan Maliye Komisyon Raporu'nda köylünün çok fakir ve bu vergiyi ödemeyecek durumda olduğu, bu uğurda girişilen çabaların boşa çıkacağı, dolayısıyla da bu borçlarında silinmesi gerektiği raporu üzerine kalan borçlar da 21 Mayıs 1947 tarih ve 550 sayılı kanunla affedilmiştir (İnci, 2009: 119-120).

8. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Hükümet, 1945 yılında Mayıs ayında çiftçiye toprak dağıtılması ve çiftçi ocakları kurulması hakkındaki kanun tasarısını Meclis'e sundu. Tasarının gerekçesinde, "Cumhuriyet devrinde Türkiye'de arazi mülkiyet rejiminin yeni bir safhaya girdiği malumdur... Medeni Kanunun getirdiği arazi mülkiyet rejiminde hususi mülkiyet asıldır. Bugünkü Türk cemiyeti hususi mülkiyet prensipleri üzerine kurulmuştur. Bu milletimizin zaruretlerine uyduğu gibi gelecek zamanlarda inkişafının [gelişmenin] şartlarını ve imkânlarını da vermektedir... Fakat bugün Türkiye de var olan arazi mülkiyeti bünyesi rejimimizin ruhuna milletimizin zaruretlerine uymadığı gibi gelişmesini de hızlandıracak bir durumda değildir" deniliyordu (Aktaran; Tezel, 2002: 382).

Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun (ÇTK) görünürdeki amacı i) köylerde yarıcı ve/ya ortakçı olarak çalışan köylülere toprak verilmesi, ii) ülkedeki tarımsal toprakların sürekli işlenmesinin sağlanması ve iii) tarım arazilerinin aşırı büyümesi veya aşırı küçülmesinin önüne geçmektir (Tezel, 2002: 383). Bu dönemde çiftçilerin refah durumunun ne kadar kötü olduğunu daha önce söylemiştik; ancak topraksız köylülerde bu yoksulluk çok daha fazlaydı.

ÇTK'nın "gizli" amacı ise büyük çiftlik sahiplerinin ve toprak ağalarının gücünü kırmaktı. Eğer gerçekten amaç, topraksız köylülere toprak kazandırmak olsaydı, devletin elinde bolca bulunan hazine arazileri kullanılabilir, yeni topraklar tarıma açılabilir veya yeni tarım işletmeleri kurulabilirdi. Zaten tasarıya karşı çıkan Adnan Menderes, Cavit Oral, Emin Sazak ve Halil Menteşe'nin de en büyük argümanları da bunlardı.

Kanun’a göre büyük arazi mülklerinin 5.000 dönümden fazla olan kısmı kamulaştırılacaktı. Bu rakam kırsal nüfusun yoğun olduğu bölgelerde 2.000 dönümü aşan kısmına uygulanacaktı; ancak düzenli işletmeler bu kamulaştırmanın dışında bırakılacaktı. İnönü ve hükümetteki “radikal” kanat, tasarının sulandırılması karşısında tasarıya ünlü 17. maddeyi soktular (Tezel, 2002: 384). Buna göre “başkalarının arazilerini işletmekte olan ortakçı, yarıcı ya da tarım işçilerine, üzerinde çalışmakta oldukları arazi kamulaştırılarak dağıtılabilecekti” (Tezel, 2002: 384). Bu madde İnönü’nün büyük baskısıyla tasarıya eklendi.

Tasarıda bir başka nokta Çiftçi Ocakları meselesiydi. Buna göre 30 ila 500 dönüm arasında çiftçi ocakları kurulacak, bunların mülkiyeti sadece bir kişiye ait olacak ve bu alanlar mirasla bölünmeyecekti. Menderes tasarıya yönelttiği ciddi eleştiride çiftçi ocağı fikrinin Hitler’in toprak iskan kanunu olan Erhof ile hemen hemen aynı olduğunu söylüyordu (Tezel, 2002: 385).

ÇTK değişen dış konjonktür gereği uzun süre sürüncemede bırakıldı ve hiç uygulanmadı. Temmuz-1945’te yapılan Potsdam Konferansında Sovyetler Birliği’nin boğazların savunmasında ortaklık ve Kars ve Ardahan’ı istemesi, Türkiye’nin Batı’ya yaklaşmasıyla sonuçlandı. ÇTK’nın uygulanmasını başlatacak olan tüzük ancak 1947 yılında çıkarıldı. 1948 yılında da Kanun’a sıkı muhalif olan Cavit Oral tarım bakanı oldu. Böylece ÇTK gibi sert tedbirler birer birer rafa kaldırıldı (Tezel, 2002: 387).

9. İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Gıda Maddelerinin Temini ve Karne Uygulaması

1940 yılının başından itibaren Türkiye’de temel besin maddesi olarak buğday ve ekmek sıkıntısı yaşanmaya başlandı. Bu duruma yol açan ana faktör, dışsal faktörler de göz önünde bulundurulmakla beraber, uygulanan iktisat politikalarıdır.

1941 yılından itibaren buğday stoklarında bir azalma başlayınca hükümet ilk olarak çiftçilerin ellerindeki ürüne göz koymuştur. 12 Şubat 1941 tarihinde MKK’na dayanılarak çıkarılan bir kararname ile önce bütün çiftçilerin ellerindeki buğday, arpa, çavdar ve yulaf miktarını 5 gün içerisinde beyannameyle bildirmek zorunda bırakılmıştır. Beyannamede ayrıca kişilerin bakmakla yükümlü olduğu fert sayısı, çalıştırdığı işçi sayısı, sahip olduğu hayvan sayısı ve ihtiyaç duyduğu tohum miktarı da yer almak zorundaydı. Mal sahibinin ihtiyacından fazlası tüm ürüne el konulacaktır. El konulan mallar, mal sahiplerinin kendisi tarafından demir yollarına en yakın ofislere getirile-

cektir. Getirme imkanı olmayanlar, ürünlerini resmi makamlara bildirecek ve taşıma maliyetleri ürünün fiyatından düşülecektir. Gerçek dışı beyana bulunanlar MKK'na göre yargılanacaktır (Dokuyan, 2013: 197).

Yeterli un talebi karşılamayınca Kasım-1941 tarihinde buğday unundan ekmek, francala, makarna, şehriye, peksimet, bisküvi ve simit dışında bir şey üretilmesini yasaklanmıştır. Pasta, kek, sandviç ekmeği, poğaç, yufka, çörek, börek, tatlı vb. yiyecekler yasaklanan ürünler arasında yer almıştır (Dokuyan, 2013: 197). Üretilmesi yasak ürünleri üreten kimseler, "Kararname'nin yayın tarihinden itibaren üç gün içinde ellerinde bulunan mevcut un miktar ve vasıflarını bildirmeye mecbur tutulmuş; 4'üncü maddesinde ise bu unlara değer bedelleri peşinen ödenmek suretiyle hükümetçe el konulacağı karara bağlanmıştır. Bu düzenlemeyi takiben ekmek ve ekmeçlik hububat satışlarını kısıtlayan ve ekmeçin dağıtımını kart usulüne bağlayan bir karar alınmıştır" (Akman ve Solak Akman, 2011: 78-79).

Bu ağır müdahaleci anlayış bazı fırsatçılara gün doğurmuştur. "[B] azı fırıncılar piyasadan topladıkları buğdaylardan yaptıkları unu Fırıncılar Cemiyeti'ne satmışlar, cemiyet ise aldığı bu unu tekrardan fırıncılara satmıştır. Böylece zincirleme bir kâr döngüsü yaşanmıştır. Unu cemiyete satarak kâr eden fırıncı bu kez de satın aldığı undan yaptığı ekmeçle yeni bir kâr kapısı açmıştır. Karaborsacılık yüzünden sıkıntılarının daha da artması, halkın hükümete olan tepkisini şiddetlendirmiştir. Vatandaş bulabildiği bir parça ekmeçle idare etme yollarını" aramıştır (Dokuyan, 2013: 198). Gıda alanında yaşanan sıkıntılarda bu durumun da göz önünde bulundurulması gerekir.

Özellikle büyükşehirlerde ekmek sıkıntısı artınca yine 1941 yılında öncelikle tek tip ekmek uygulamasına geçilmiş ve ekmeçin içindeki çavdar ve arpa oranı artırılmıştır. Ayrıca ekmeçin üretildikten sonra 24 saat fırınlarda bekletilme zorunluğ, getirilmiştir (Bülbül, 2006: 20-21). Bekleyen ekmek hem hafif gelmekte hem de daha az tüketilmektedir. Bu durum ekmeçin kalitesinin bozulmasına ve şikayetlere yol açmıştır.

Bu gibi uygulamalar, ekmek sıkıntısına çare olmayınca hükümet, MKK'nun yukarıda belirtilen 21 maddesine dayanarak, Ocak-1942'den itibaren öncelikle Ankara ve İstanbul'da daha sonra da birçok ilde karne dağıtımına başlamıştır. Ekmek uygulaması yürürlükten kaldırılıncaya kadar; hangi yaştakilere kaç gram ekmek verileceği,⁶ askere verilecek ekmek miktarı, ekmek alamayacak kadar yoksul olanlara devlet tarafından sağlanacak ekmek miktarı, zamanla karneyle un dağıtımının da yapılması, başkasının karnesini

6 7 yaşından büyüklere günlük yarım ekmek, 7 yaşından küçüklere çeyrek ekmek, ağır işlerde çalışanlara tam ekmek.

kullanmaya kalkışanlara yönelik cezalar, memurların ve CHP parti örgütlerinin alacağı miktarın artırılması gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

Altan Öymen, yaşadığı dönemde Karne uygulamasını şu cümlelerle ifade etmektedir: “Ekmekçiye gidip ekmek alma görevi bazen bana düşerdi. Herkesin karnesini alıp gider, sıraya girip fişleri verir, ekmekleri alırdım [...] Evde 6 kişiydik. Ama bizim yarım ekmek hakkımıza karşın kardeşleriminki çeyrek ekmek olduğu için, toplam hakkımız 2,5 ekmekti [...] Birkaç ay geçtikten sonra bir ekmeğin gramı 750’den 600’e indirildi. Herkesin hakkı ona göre azaldı. Bütütün yetmemeye başladı” (Öymen, 2003: 296-297).

Karne uygulaması, Mayıs-1946 tarihinden itibaren kademeli olarak uygulamadan kaldırılmıştır; ancak belirleyici dışsal faktör yokken ekonomik şartların karneyle ekmek dağıtacak kadar kötüye gitmesi İkinci Dünya Savaşı yıllarında ekonomideki arz-talep dengesinin ne kadar bozulduğunu gösterir.

10. Sonuç

İzmir İktisat Kongresi, bir taraftan ülkedeki bütün kesimlerin iktisadi sorunlara çözümlerinin dile getirdikleri kongre olmuşken, bir taraftan da azınlıklar ve yabancı sermayeye olan şüpheli yaklaşımları nedeniyle dikkat çekmektedir. Dönemin iktisadi, siyasi ve toplumsal şartları düşünüldüğünde yabancılara ve azınlıklara yapılan bu tutum çok görülmemelidir. Bu yüzden İzmir İktisat Kongresi kuşatıcı kurumların inşası noktasında iyi bir başlangıç olarak düşünülebilir.

MKK, dışlayıcı ekonomik kurumlara güzel bir örnektir. Bu kanunla hükümete sınırsız yetkiler verilmiş, insanlar zorla çalıştırılmış, ürünlere el konulmuş ve kanuna uymayanlar en ağır şekilde cezalandırılmıştır. Böylece özel mülkiyet tamamen devre dışı bırakılmış ve serbest piyasanın alması gereken kararları tamamen devlet almaya başlamıştır.

Varlık Vergisi, adı üzerinde bir servet vergisidir. Tüm servet üzerinden hesaplandığı için bu tip vergilerin en büyük riski, insanların tüm servetlerini kaybetme durumuyla karşı karşıya kalmalarıdır. Varlık Vergisi uygulamasında da bu durum açıkça görülmüştür. Varlık Vergisi yasasında belli bir oranın olmayışı, Gayri Müslimlerin hedef alınması, tarh ve tahakkuk ettirilen vergiye itiraz yollarını kapalı olması ve suiistimal dışlayıcı kurumların örneklerindedir. İnsanların servetlerine kamu otoritesi aracılığıyla el konulmuştur.

%25 Kararı, 452 sayılı karar ve TMV, Varlık Vergisi’nin çiftçilere uyarlanmış halidir. Bu uygulamalarla devlet, çiftçinin ürününe devletin belirleyeceği fiyat üzerinden el koyma yetkisine sahip olmuş ve bu el koymanın bedeli de

çoğu zaman piyasa fiyatının altında olmuştur. TMV ile devletin köylüye ödemesi gereken miktar azaltılmıştır. Bu durum kendi öz tüketimi için üretim yapan çiftçinin aleyhine, pazar için üretim yapan büyük çiftçinin ise lehine olmuştur. Böylece zaten durumu oldukça kötü olan çiftçinin yoksulluğu daha da artmıştır.

Dönemin hükümeti bu uygulamalarla yetinmemiş ve ÇTK ile büyük çiftlilerin toprağına el koymaya çalışmıştır. Kanun'da belli bir dönemden büyük çiftliklerin bu alanı aşan kısmının kamulaştırılabileceğı açıkça belirtilmekteydi. Ayrıca kollektif üretime uyguna şekilde çiftçi ocakları kurulacaktı. Tarım üzerinde bütün bu uygulamalar üretimin ciddi şekilde düşmesine ve gıda maddelerinin yokluğuna neden oldu. Bu sebeple 1942 yılından itibaren büyükşehirlerde ekmek karneyle dağıtılmaya başlandı. Şüphesiz İkinci Dünya Savaşı da bu duruma yol açan bir etkidir; ancak otoriter ve devletçi uygulamalarla tam da Acemoğlu ve Robinson'un tarifine uygun şekilde dışlayıcı uygulamalar tarımsal üretimin düşmesinin esas nedenidir.

Özellikle 1940'lı yıllarda ihdas edilen vergilerin, vergilendirmenin adalet, kesinlik, ekonomiklik, uygunluk ve yasallık ilkelerine uymadığı görülür. Yürürlüğe konan vergilerle Türkiye'de kuşatıcı iktisadi kurumların iki ana ögesi olan özel mülkiyet ve serbest piyasa anlayışları geri dönülemez şekilde yara almıştır.

Deprem, savaş gibi dışsal bir faktör yokken bir ekonomide karne uygulamasını başlatmak iktisadi şartların ne kadar kötü olduğunu, arz-talep dengesinin sağlanamadığını gösterir. İkinci Dünya Savaşı sırasında uygulanan iktisat politikaları sanki bilinçli şekilde iktisadi şartları kötüleştirmek için yapılmış gibidir. Şüphesiz hiçbir iktidar vatandaşlarının refahını geriye götürmek istemez; bu durum yanlış uygulamaların ve dünya görünüşünün sonuçlarıdır. Acemoğlu ve Robinson'un bahsettiği kuşatıcı kurumlar tamamen yok edilmiş, yani serbest piyasa, özel mülkiyet ve serbest girişimcilik tamamen dışlanmış; yerlerine kollektivist anlayışa dayalı dışlayıcı iktisadi kurumlar inşa edilmiştir.

1923-1946 döneminde serbest piyasa giderek dışlanmış ve devlet müdahalesi her geçen gün artmıştır. Acemoğlu ve Robinson'un kuşatıcı kurumları hiç oluşmamış, aksine dışlayıcı kurumlar inşa edilmiştir. Böylece sözü geçen dönemde iktisadi gelişme sağlanamamıştır. Daha devletin kuruluşunda uygulanan bu politikalar, hem İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada yaşanan refah artışını yakalayamamış hem de zamanla resmi ideoloji haline geldiğinden etkisi günümüze kadar devam etmiştir.

Kaynaklar

- Akman, Ş. T., & Solak Akman, İ. (2011). II. Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Hububat Üretiminin Vergilendirilmesi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1(2), 73-91.
- Aktar, A. (2012). Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları. İstanbul: İletişim Yayınları (11. Baskı).
- Barutçu, F. A. (1977). Siyasal Anılar 1939-1954. İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Bülbül, İ. (2006). İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'de Sosyal Hayata Olumsuz Yansımaları. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*. 5(9), 1-51.
- Çavdar, T. (2003). *Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Çomaklı, Ş. E., Koç, F., & Yıldırım, K. E. (2012). Türk Vergi Hukuku Tarihinde Tartışılan Bir Vergi: Toprak Mahsulleri Vergisi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 4(2), 61-70.
- Dokuyan, S. (2013). İkinci Dünya Savaşı Sırasında Yaşanan Gıda Sıkıntısı ve Ekmek Karnesi Uygulaması. *Turkish Studies*. 8(5), 193-210.
- Düstur, Milli Korunma Kanunu, 26.1.1940, Tertip: 3, C. 21, S. 274.
- İnci, İ. (2012). İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Varlık Vergisi Uygulaması. *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 10(2), 272-290.
- İnci, İ. (2009). 1923-1960 Döneminde Türkiye'de Tarım Faaliyetleri Üzerinden Alınan Vergiler. *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*. 11(1), 109-130.
- Kepenek, Y. (2012). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Koç, İ. C. (2000). İzmir İktisat Kongresi'nin Türk Ekonomisinin Oluşumuna Etkileri. *Atatürk Dergisi*. 3(1), 145-167.
- Metintaş, M. Y., & Kayıran, M. (2008). Refik Saydam Hükümetleri Döneminde Türkiye'nin Ekonomi Politikası (1939-1942). *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 155-184.
- Öymen, A. (2003). *Bir Dönem Bir Çocuk*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Özer, S. (2011). II. Dünya Savaşı Yıllarında Uygulamaya Konulan Toprak Mahsulleri Vergisi ve Köylü Üzerindeki Etkisi. *Tarihin Peşinde*. 5, 215-234.
- Öztürk, İ. M. (2013). İkinci Dünya Savaşı Türkiye'sinde Olağanüstü Ekonomik Kararlar: Milli Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi. *Tarih Araştırmaları Dergisi*. 32(54), 135-166.
- Robinson, A. D., & Acemoglu, R. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londra: Nueva York.
- Robinson, A. D., & Acemoglu, R. (2013). *Ulusların Düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri* (çev: F. R. Velioğlu) İstanbul: Doğan Kitap.
- Şener, S. (2004). İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Tarım Politikası Arayışları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7, 73-92.
- Tezel, Y. S. (2002). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi* İstanbul: Yurt Yayınevi. (5. Baskı).