



Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Tarih Anabilim Dalı

TÜRKİYE’DE 1918 – 1938 TARİHLERİ ARASINDAKİ MALİYE TEŞKİLATI

Hazırlayan:
Recep TEMEL

Danışman:
Doç. Dr. K. Tuncer ÇAĞLAYAN

Doktora Tezi

Samsun, 2009

Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Tarih Anabilim Dalı

TÜRKİYE’DE 1918-1938 TARİHLERİ ARASINDAKİ MALİYE TEŞKİLATI

Hazırlayan:
Recep TEMEL

Danışman:
Doç. Dr. K. Tuncer ÇAĞLAYAN

Doktora Tezi

Samsun, 2009

KABUL VE ONAY

.....tarafından hazırlanan

“.....

.....

.....

.....” başlıklı çalışma// Tarihinde yapılan savunma
sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından
olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Üye :

Üye :

Üye :

Üye :

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.....//

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya, kullandığım başka yazarlara ait her özgün fikre kaynak gösterdiğini bildiririm.

.....//

ÖNSÖZ

Mondros Mütarekesi’nden sonra Anadolu’yu işgal eden güçlere karşı verilen bağımsızlık mücadelesinin mali yönü askeri yönü kadar önemlidir. İşgalci güçlere karşı küçük birliklerle başlayan mücadelenin, işgal büyüyüp daha geniş alana yayıldıkça daha zor şartları getirmesi tabiidir. Bu zor şartların ağırlıklı kısmını mali imkansızlıklar ve bu mali imkansızlıkları bertaraf etme gayretleri oluşturur. Bu süreç bilindikçe milli mücadelenin ne denli ağır şartlar altında yapıldığı daha iyi idrak edilecektir.

Milli mücadelenin aynı zamanda mali mücadele olduğu gerçeğinden hareketle, bu sürecin mali yönden, mali teşkilatlanmanın takip ettiği seyir yönünden incelenmesi de elzemdir. Çalışmalarını milli mücadele üzerine yoğunlaştıran araştırmacılar daha çok kaynakların tedarikini konu edinirlerken; TBMM ve sonrası dönemin ekonomik gelişim sürecini araştıranlar ise iktisat politikalarının oluşumu, gelişimi, uygulaması perspektifinden döneme yaklaşmışlardır. Mali yapının kurumsal gelişim serüveni odak merkezi olamamıştır. Halbuki olayları, tarihi akışı içerisinde gerek mali ilişkiler gerekse mali ilişkileri sevk ve idare etmek için oluşturulan yapılar değişmek ve gelişmek durumundadır. Bu açıdan bir bütün olarak mali yapının Mustafa Kemal Atatürk döneminde geçirmiş olduğu değişim ve gelişim araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır.

Birinci bölümde fiilen işgal edilen Anadolu’nun bağımsızlık mücadelesinin teşkilatlanma süreci, doğal olarak bu teşkilatlanmanın gerektirdiği mali kaynakların tedarik edilmesi ve uygun usullerle işgale karşı mücadele edenlerin finansmanına yönlendirilmesi süreci, “Kongreler Dönemi Mali Uygulamaları” ve “TBMM Dönemi’nde Mali Teşkilatlanma” başlıkları altında incelenmiştir. Bu dönem milli mücadeleyi sevk ve idare edenlerin mali vesayete karşı iradelerini ortaya koyarak mahalli kaynaklarla mücadeleyi sürdürdükleri dönem olmakla beraber, mali kaynakların tedarikinde ve kullanımında modern manada olmasa bile küçük ölçekli mali teşkilatların kurulduğu dönemdir. TBMM’nin açılmasıyla beraber mali

kaynaklar daha disipline olmuş vaziyette milli mücadeleye yönlendirilmiştir. Aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin fiilen kudretini yitirmiş olmasıyla tevarüs edilen mali yapıya vaziyet etme imkanı TBMM'nin önünü açan bir unsur olmuştur.

İkinci bölümde incelenen konular ilk planda mali teşkilat yapısını doğrudan etkilemiyormuş gibi gözükse bile esasında mali yapının kurumsallaşma sürecine tesiri olan gelişmelerdir. Lozan Konferansı'nın neticeleri itibariyle mali vesayeti sonlandırması, İzmir İktisat Kongresi kararlarının iktisadi zihniyeti belirleyiciliği, anayasal gelişmenin mali yapıyı anayasal zemine oturtması ve Mustafa Kemal Atatürk'ün mali konulardaki direktifleri mali yapı üzerinde doğrudan tesiri olan hususlardır.

Üçüncü bölümde ise maliye teşkilatının merkez ve taşra teşkilatında vuku bulan değişme ve gelişmeler incelenmiştir. 1927 yılı Bütçe Kanunu'na ekli cetvelde düzenlenen maliye teşkilatı 1929'da çıkarılan teşkilat kanunu hükmünde olan 1452 numaralı kanunla geliştirilmiştir. Bu kanunda 1933 yılında yapılan değişiklikle İstanbul'a özgü bir maliye teşkilatı düzenlemesine gidilmiştir. 1936 yılında ise kadro-unvan ve görev tanımlamalarının da yapıldığı müstakil bir kanunla Maliye Vekaleti'nin sistematiği kurulmuştur.

Çalışmalarım sırasında ilgi ve yardımlarını gördüğüm herkese ayrı ayrı teşekkür etme imkanım olmasa da, bu vesileyle memnuniyetimi bildirir; destek ve teşviklerini esirgemeyenlere teşekkürlerimi arz ederim. Öncelikle danışmanlığımı üstlenip, çalışmalarım süresince tavsiye ve yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. K. Tuncer ÇAĞLAYAN'a şükranlarımı belirtirim. Tez izleme komitemde bulunan Doç. Dr. Fahri SAKAL ve Yrd. Doç. Dr. Pelin İSKENDER KILIÇ'a değerli fikir ve yönlendirmelerinden dolayı teşekkür ederim. Bu arada gözden geçirme zahmetine katlanan AKÜ öğretim görevlisi Türker GÖKSEL'e ve tezimin bilgisayar ortamına aktarılmasında büyük yardımlarını gördüğüm T. Coşkun ARSLAN'a da teşekkürlerimi sunarım.

ÖZ

[Temel, Recep] ; [Türkiye’de 1918–1938 Tarihleri Arasındaki Maliye Teşkilatı], [Doktora], Samsun, [2009]

Maliye teşkilatı devlet kurumları içerisinde önemli bir yere sahiptir. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği kaynakların tedarik edilme ve harcama süreçleri mali yapının kurumsallaşmasını ifade eder. Bu münasebetle mali yapının gelişim süreci ve bu süreçte uğradığı değişimin takibi de ayrıca önem kazanmaktadır. Milli mücadelenin başladığı dönemde ihtiyaç duyulan kaynakların tedarik edilme usulü ve bu kaynakların harcama biçimi özü itibarıyla mali bir meseledir ve kendine özgü bir mali yapıyı gerektirmektedir.

Tarihi gelişim içerisinde mali yapıyı etkileyen iç ve dış etkenlerin olması doğaldır. Lozan Antlaşması’nın Türk mali sistemi üzerinde vesayeti kaldırıcı etkisi bir dış etkindir. İzmir İktisat Kongresi kararları ve yeni devletin yaşadığı anayasal değişimin mali yapıya tesirleri göz ardı edilemeyecek kadar önemli iç etkenlerdir. Burada yeni devletin kurucu iradesini ortaya koyan Mustafa Kemal Atatürk’ün mali hassasiyetlerinin mali yapı üzerindeki yönlendirici etkisini dikkate almak gerekir.

Maliye Vekaleti’nin, 1920’den müstakil bir teşkilat kanununun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar geçen kurumsallaşma çabaları dikkat çekicidir. Osmanlı Devleti’nden devir alınan mali yapıda değişiklikler, 1927 yılı Bütçe Kanunu’yla birlikte başlamıştır. 1929 yılında, bakanlıkların teşkilat kanunları çıkarılana kadar teşkilat kanunu hükmünde olan bir düzenleme yapılarak mali yapı geliştirilmiştir. 1933 yılında İstanbul Maliye Teşkilatı’na ilişkin düzenleme, gelirlerin büyük kısmının İstanbul’da toplanması dolayısıyla İstanbul’a özgüdür. Nihayet 1936 yılında Maliye Bakanlığı’nın müstakil teşkilat kanunu ve nizamnamesi çıkarılarak maliye teşkilatı kadro, unvan, görev bakımından sistematik bir yapıya kavuşturulmuştur.

ANAHTAR SÖZCÜKLER:

Atatürk, Maliye, Teşkilat, Bütçe, Vergi

ABSTRACT

[Temel, Recep] ; [Turkish Finance Organization Between 1918–1938], [Ph. D.], Samsun, [2009]

Finance organization has a remarkable place in the governmental agencies. The structure of finance has a vital role in providing financial sources for public services and in the process of deciding to where these source would be spent. Therefore, the changes or evolution of the state structure of finance acquires importance to see its effect on taxation and spending. The way the resources required in the time of national struggle and spending is in essence a fiscal issue and entailed a specific financial structure.

That there are external and internal factors which influence the financial structure in the course of history is normal. The fact that treaty of Lausanne abrogated the financial tutelage on the Turkish financial system is an external factor. The impacts of the decree of the economic congress in İzmir and of the constitutional amendment on the financial structure are the internal factors which are too important to be ignored. The steering influence of the sensitiveness of Mustafa Kemal Atatürk founder of the new Republic about financial issues on financial structure should be taken into consideration.

The struggle of institutionalization experienced from 1920 to 1936, when a separate law of finance ministry was passed is remarkable. The amendments in the financial structure taken over by the Ottoman State began with the 1927 budget act. Financial structure was ameliorated via a regularization, having the force of law, until the organic laws of the ministries were passed. The regulation made with regard to Istanbul finance organization in 1933 is peculiar to Istanbul as most of the revenues are centralized there. Eventually, finance organization gained a systematic status in terms of staff, title and position with the enactment of a separate organization law in 1936.

KEY WORDS:

Atatürk, Finance, Organisation, Budget, Tax

İÇİNDEKİLER

	SAYFALAR
ÖNSÖZ	IV
TABLolar DİZİNİ	X
KISALTMALAR DİZİNİ	XII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	13
MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE MALİ TEŞKİLATLANMA	
A- Kongreler Dönemi Mali Uygulamaları	13
1- Kuvay-ı Milliye'nin Mali Yapısı	14
2- Kongreler Sürecinde Mali Yapı ve Uygulamaları	19
a- Erzurum Kongresi	20
b- Balıkesir, Nazilli ve Alaşehir Kongreleri	30
c- Sivas Kongresi	38
3- Heyet-i Temsiliye Dönemi Mali Uygulamaları	45
a- Heyet-i Temsiliye'nin Sivas Dönemi	45
b- Heyet-i Temsiliye'nin Ankara Dönemi ve Misak-ı Milli	48
B- TBMM Döneminde Mali Teşkilatlanma	52
1- Maliye Vekaleti'nin Kurulması	52
2- 1920–1923 Dönemi Bütçe Çalışmaları	57
a- 1920 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri	59
b- 1921 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri	71
c- 1922 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri	76
d- 1923 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri	80
3- Tekalif-i Milliye	83
İKİNCİ BÖLÜM	91
MALİ YAPIYI ETKİLEYEN GELİŞMELER	
A- Lozan Konferansı	91
B- İzmir İktisat Kongresi	104
C- 1924 Anayasası ve Vergilendirme Yetkisinin Gelişimi	114
D- Mustafa Kemal Atatürk'ün Maliye Politikalarına Etkisi	120
1- Bütçe Politikası	121
2- Vergi Politikası	126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1920–1938 YILLARI ARASINDA MALİYE TEŞKİLATI	131
A- 1920–1926 Yılları Arasında Maliye Teşkilatı	131
1- Maliye Okulu	141
B- 1927–1935 Yılları Arasında Maliye Teşkilatı	145
1- 1927 Yılı Bütçe Kanununa Göre Maliye Teşkilatı	148
2- 1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Teşkilatı	152
3- İstanbul Maliye Teşkilatı	158
C- 1936 Yılı 2996 Numaralı Kanuna Göre Maliye Teşkilatı	167
1- Merkez Teşkilatı	171
a- Müsteşar	182
b- Hususi Kalem Müdürlüğü	183
c- Mali Tetkik Heyeti	184
d- Maliye Teftiş Heyeti	185
e- Hukuk Müşavirliği	186
f- Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü	187
g- Muhasebat Umum Müdürlüğü	188
h- Varidat Umum Müdürlüğü	189
ı- Nakit İşleri Umum Müdürlüğü	190
i- Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü	192
j- Milli Emlak Müdürlüğü	192
k- Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü	193
l- Tahsilat Müdürlüğü	193
m- Zat İşleri Müdürlüğü	194
n- Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü	194
2- Taşra Teşkilatı	195
a- Defterdarlık	198
b- Malmüdürlüğü	204
3- Bağlı Kuruluşlar	207
SONUÇ	211
KAYNAKÇA	214

Tablo Dizini

- Tablo 1.** Osmanlı Maliye Teşkilatı
- Tablo 2.** 1920 Yılı Bütçesinde Vekaletlerin Ödenekleri
- Tablo 3.** 1920 Yılı Bütçesinde Yer Alan Giderlerin Miktar ve Yüzde Olarak Dağılımı
- Tablo 4.** 1920 Yılı Bütçesi Gelir Tahminleri
- Tablo 5.** 1920 Yılı Bütçesinde Devlet Gelirlerinin Dağılımı
- Tablo 6.** 1920 Yılı Bütçesinde Önemli Gelir Çeşitlerinin Bütçe Gelirleri İçindeki Payları
- Tablo 7.** 1920-1923 Yılları Arası Giderlerin Maliye Vekaleti ile Müdafaa-i Milliye Vekaleti Arasındaki Dağılımı (TL)
- Tablo 8.** Milli Hükümete Ait Tekalif-i Milliye Mazbataları Mukabilinde Yapılan Tediyeleler
- Tablo 9.** 1924-1938 Yılları Arasında Bütçelerin Gelir-Gider Durumları
- Tablo 10.** 1909–1926 Yılları Arasında Maliye Vekaleti Teşkilatı
- Tablo 11.** 1920–1926 Yıllarına İlişkin Maliye Vekaleti Bütçeleri
- Tablo 12.** 1920–1926 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Vekilleri ve Görev Süreleri
- Tablo 13.** 1920–1926 Yılları Arasında Görev Yapan Müsteşarlar ve Görev Süreleri
- Tablo 14.** 1927–1935 Yılları Arasında Maliye Vekaleti Bütçeleri
- Tablo 15.** 1927–1935 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Vekilleri ve Süreleri
- Tablo 16.** 1927–1935 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Müsteşarları ve Süreleri
- Tablo 17.** 1927 Yılı Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı (Unvan ve Kadro İtibariyle)
- Tablo 18.** 1927 Yılı Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı (Unvan ve Kadro İtibariyle)

Tablo 19. 1927 Yılı Bütçesinde Tahsisat Durumuna Göre Vekaletlerin Sıralaması

Tablo 20. 1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Vekaleti Merkez

Teşkilatı

Tablo 21. 1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı

Tablo 22. Maliye Vekaleti'nin 1927–1928–1929 Yıllarında Kadro-Tahsisat

Dağılımı

Tablo 23. İstanbul Maliye Teşkilatı (Tahakkuk-Tahsil Açısından)

Tablo 24. İstanbul Maliye Teşkilatı (Diğer Hizmet Birimleri)

Tablo 25. İstanbul Maliye Teşkilatı (Unvan ve Kadro Olarak)

Tablo 26. Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı Yönetim Şeması (1936 Yılı 2996

Numaralı Kanuna Göre)

Tablo 27. Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı (1936 Yılı 2996 Numaralı Kanuna

Göre, Unvan-Kadro Olarak)

Tablo 28. Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatının, 1927–1929–1936 Yıllarında

Kadro Durumu

Tablo 29. Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı (1936 Yılı 2996 Numaralı Kanuna Göre,

Unvan- Kadro Olarak)

Tablo 30. Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatının, 1927–1929–1936 Yıllarında Kadro

Durumu

Tablo 31. Vilayet Maliye Teşkilatı (2996 Numaralı Kanuna Göre)

Tablo 32. Kaza Maliye Teşkilatı (2996 Numaralı Kanuna Göre)

KISALTMALAR DİZİNİ

TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMGCZ	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları
MVTVHK	: Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun
MVTVGN	: Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerini Gösterir Nizamname
APKK	: Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu
TİTE	: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü
TTK	: Türk Tarih Kurumu
TDK	: Türk Dil Kurumu
AİİTAUM	: Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi
AÜ	: Ankara Üniversitesi
AİİTE	: Atatürk İlkeleri İnkılap Tarihi
İİBF	: İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
AKÜ	: Afyon Kocatepe Üniversitesi
D	: Devre
s	: Sayfa
c	: Cilt

GİRİŞ

1838 yılına kadar Osmanlılarda tam anlamıyla bir Maliye Nezareti yoktur. Bu tarihe kadar, mali işlerle uğraşan teşkilatın başında “Nazır” yerine ancak “birinci sınıf muhasip” veya “Defterdar” olarak adlandırılan bir memur bulunmaktadır.

“Osmanlılar, kendilerinden önceki Türk ve İslam Devletlerinde de bulunan bu müessesenin İlhanlıların kullandıkları “Defterdar-i Memalik” adını biraz değiştirerek benimsemişlerdi.”¹ “Her türlü devlet malının alınıp satılması defterdara aitti ve yılda bir kere defterdar padişahın huzurunda devlet gelir ve giderlerini tespit edip rapor verirdi. Defterdar, gelir toplayıp masraf yapan bir kişi olmaktan çok, Osmanlı bütçesini tespit eden memurdu.”²

“Defterdarın, devletin bütün mali işlerinin sorumlusu olması, kendisinin mühim bazı özelliklerinin bulunmasını gerektiriyordu. Ağır başlı, haysiyet ve vakar sahibi, rüşvetten uzak duran, tedbirli bir insan olması, kalem işlerinden anlaması, hazinenin gelirini artırmaya çalışması ve maaşları zamanında ödeyebilmesi lazımdı.”³ Buradan anlaşılmaktadır ki; devletin en üst düzeyde mali mesuliyetini taşıyacak şahsın öncelikle ahlaki meziyetlerinin bulunması gerekmekte ve bunu teknik anlamda hazinenin gelirlerini arttırmak, kayıt işlerini düzenli yapmak ve maaşların zamanında ödenmesini sağlamak gibi meziyetlerle bütünleştirmesi gerekiyordu.

Defterdarda bulunması gereken yüksek niteliklerin yanı sıra Osmanlı maliye teşkilatında Baş Defterdara bağlı önemli memuriyetler vardır ki; Ortaylı mali yapıyı aşağıdaki gibi şematize eder:

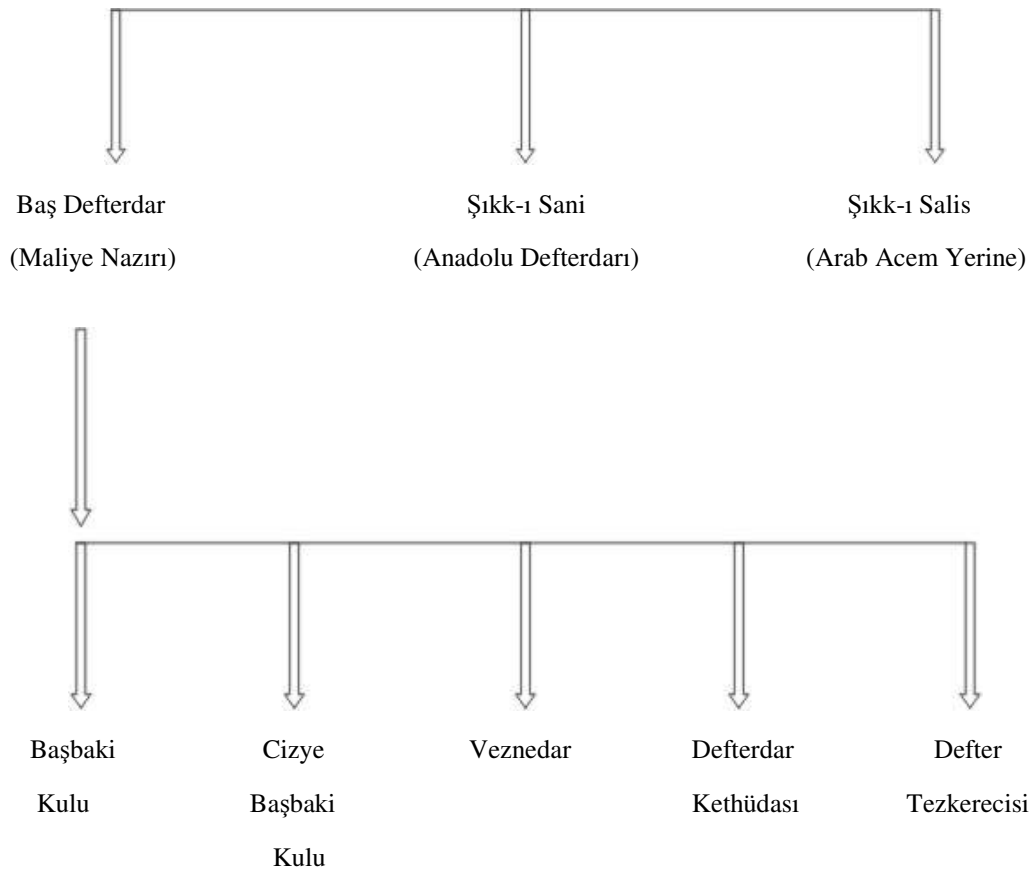
¹ Mübahat S. Kütükoğlu, “*Osmanlı İktisadi Yapısı*”, Osmanlı Devleti Tarihi, Feza Gazetecilik, İstanbul, 1999, c. 2, s. 513

² İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2007, s. 224

³ Kütükoğlu S. Mübahat, a.g.e. , s. 515

Tablo 1 Osmanlı Maliye Teşkilatı

4



Defterdarın en üst düzeyde mesul olduğu merkez maliye teşkilatının yanı sıra taşrada da mali hizmetleri yürüten görevliler bulunuyordu. Nitekim devlet gelirlerini toplamak ve masrafları tespit etmek için Osmanlı maliyesinin eyalet (beylerbeylik) ve sancak gibi taşra idare birimlerinde Tımar ve Mal Defterdarı denilen maliye memurları vardı. Kenar Defterdarlığı da denilen bu birimlerden merkeze gelen işlerle Baş Defterdar ilgilenir, gerekirse hükümdara maruzatta bulunurdu. Zamanla eyaletlerde Tımar ve Mal Defterdarları'nın sayısı arttı ve yetkileri de genişledi. Özellikle mukataa ve iltizam sistemi bu birimlerin yetkisini

⁴ Ortaylı İlber, a.g.e, s. (225–227)

Başbaki Kulu : Vergileri tanzim eden memurdu.

Cizye Başbaki Kulu : Hristiyanlardan alınan şer'i nitelikli cizye vergisini toplayan, bu vergi kaynağını ihalesini tanzim eden, yani cizyeyi mukataaya veren memurdu.

Veznedar : Sikke basımı ve rayicinin tespiti ile uğraşırdı.

Defterdar Kethüdası : Maliyeye ait bütün defterlerin tutulmasıyla meşgul olurdu.

Defter Tezkerecisi : Devlet hazinesine giren çıkan meblağı baş defterdara rapor eden memurdu.

daha da arttırmıştır. Tımar Defterdarları kırsal alanda üretim birimi olan tımarların teftişi ile de görevliydi.”⁵

Temeli tarıma dayalı Osmanlı ekonomisinin teşkilatlanmış bir biçimi olarak tımar sisteminde görülmeye başlanan bozulma eğilimleri, 16. yüzyılın sonlarına doğru iyice artmış ve devletin sadece iktisadi-mali yapısını değil, idari-askeri düzenini de sarsmaya başlamıştır. Başta hükümdarlar olmak üzere birçok bürokrat ve aydın bu buhrandan çıkmanın yolları üzerinde müzakere ve müşaverelede bulunmuş ve bunun sonucu olarak bazı ıslahat layihaları, yani kurtuluş reçeteleri hazırlanmıştır. Bu raporlarda temel vurgu askeri sistem üzerine yapılmış, genel olarak 18. yüzyıl askeri reformların planlanıp uygulandığı bir dönem olmuştur. Bunalımın kaynağı olarak mali yapı üzerine dikkat çekilmiş, 19. yüzyılın başından itibaren bu nokta üzerinde ağırlıklı olarak durulmaya başlanmıştır.⁶

19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren askeri alanda yapılan yeni düzenlemeler, Osmanlı Devleti’nin mali organizasyonunun ve usullerinin değişmesini gerektirmiştir. Yeniçeri, Acemi, Kapıkulu, Süvari ve Bostancı Ocakları’nın lağvedilmesi, Asakir-i Mansure-i Muhammediye adlı yeni bir ordunun kurulması, tımarlıların bu orduya bağlı süvarilere dönüştürülmesi, merkez ve eyalet ordularının tek ve düzenli bir ordu halinde birleştirilmesi gibi düzenlemelerle askeri teşkilatın merkezileşmesi, mali teşkilatın da merkezileşmesini zorunlu kılmıştır.⁷

Bu merkezileşmenin ilk adımı klasik Osmanlı maliye örgütünün başı olan Baş Defterdar’ın yerine Maliye Nazırı’nın atanmasıdır. 28 Şubat 1838 tarihli Hatt-ı

⁵ A.g.e. , s. 228

⁶ Coşkun Çakır, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi**, Küre Yayınevi, İstanbul, 2001, s. (217–218)

⁷ Yavuz Cezar, **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, XVIII. yy.dan Tanzimat’a Mali Tarih**, Alan Yayınevi, İstanbul, 1986, s. (245–247)

Hümayun da “ve Nafiz Efendi’nin Umur-ı Defteride derkar olan malumat ve mümaresesine mebni hazain-i şahanemizin cümlesine nezareti olmak ve Hazine-i Amire’mizin dahi Mansure Hazinesi’ne ilhakıyla bad’ez-in defterdar tabiri terk olunarak Umur-ı Maliye Nazırı ıtlak olunmak üzere rütbe-i vezaret ve paşalık ünvanı ile nezaret-i mezkurenin müşarünileyhe tevcihi”⁸ ifadesiyle defterdar ünvanı lağvedilerek yerine Maliye Nezareti (Umur-ı Maliye Nezareti) ihdas edilmiş oluyor ve ilk maliye nazırı olarak da vezirlik ve paşalık rütbesiyle Nafiz Efendi atanıyordu.

Umur-ı Maliye Nezareti’nin kurulmasının iki gayesi vardır; birincisi belirli devlet masraflarına karşılık olarak kurulan belirli hazinelerden oluşan çokluğu ortadan kaldırmak ve varidat ve masarifatı mümkün olduğu kadar tek hazineye toplamak; ikincisi taşrada vergi tarh, tevzi ve cibayetini tek elden kontrol etmek, yolsuzluk ve zulmü önlemek ve varidatı arttırmak. Böylece taşra teşkilatını merkezi maliye teşkilatına rabtederek yeniden düzenlemektir.⁹

Tanzimat devrinde her sahada girişilen ıslahat teşebbüsleri arasında, mali teşkilatın ve vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi işine de el atılmıştır. Vergi sisteminin ıslahı teşebbüslerinde güdülen esas prensip, o zamana kadar cari olan müsavat usulü yerine, vergiyi tahrirlerle tespit edilecek varlık ve iktidarlara göre tevzi etmektir.¹⁰

Abdülmecid (1839–1861)’in tahta çıkmasından sonra Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan Gülhane Hatt-ı Hümayunu, 3 Kasım 1839 tarihinde neşir ve ilan edildi.¹¹ Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda iltizam usulünün zararlarından, ahaliyi uğrattığı zulümden ve devlete hiçbir yararı olmadığından bahsedilerek kaldırılacağına dair işaretler veriliyordu. Ayrıca, yeni vergilendirme sistemi hakkında bilgi verildikten sonra halkın gelir düzeyi tespit edilerek herkesten

⁸ **Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998, s. 79

⁹ İlber Ortaylı, “*Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat*” Osmanlı Devleti Tarihi, Feza Gazetecilik, (Editör: E. İhsanoğlu) İstanbul, 1999, c.1, s. 291

¹⁰ Vedat Eldem, **Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik**, TTK Yayınevi, Ankara, 1994, s. 166

¹¹ Nihad S. Sayar, **Kamu Maliyesi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1974, c. 2, s. 45

gelirine göre vergi alınacağı beyan ediliyordu. Nitekim aradan çok geçmeden iltizam usulü kaldırıldı. Sözü geçen yeni usulde vergilendirmenin yapılabilmesi için gerekli olan halkın gelir düzeyinin tesbiti ve vergilerin tahsili işleriyle görevli muhassıllık-ı emval adıyla taşrada yeni memuriyetler oluşturuldu.¹²

Mültezimin yerine ikame olunan muhassıl, geniş yetkilerle donatılmış bir kamu görevlisiydi. Görev yaptığı yerin mülki amirlerine karşı sorumluluğu yoktu. Görevi yalnızca kamu gelirlerini toplamaktan ibaret değildi. Bulunduğu yerde Tanzimat'ı da anlatacaktı. Vergilerin, herkesin malına ve gücüne göre tarh ve tahsili için, nüfus ve emlak yazımını da yapacaktı. Yazım işine, önce köylerden başlayacak; herkesin isim, ünvan, emlak, arazi ve hayvanı ile yıllık kazancını kaydedecekti. Vergi tahsil işinde, muhassılın emrine yeterli ölçüde askeri kuvvet de verilecekti.¹³

İltizamın kaldırılması ve vergilerin muhassıllar eliyle toplanması, iki yıllık uygulamada olumlu bir sonuç vermedi. Muhassıllar, hasat döneminde aşarın toplanması işi için çok sayıda kişiyi görevlendirmek zorunda kaldılar. Bu kişilere ödenen ücretler, toplanan aşarın yarısına yakındı.¹⁴ “Ayrıca tahsildarların yolsuzlukları, toplanan ürünlerin depo edilmesindeki güçlükler ve zamanında satılamaması gibi olaylar, vergi gelirlerinin azalması sonucunu”¹⁵ doğurunca muhassıllık kaldırıldı.

19.yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde mali idare, idari taksimata paralel olarak yapılandırılacaktır. Bu yapılanmaya göre maliye memuru olarak vilayetin başında bir Defterdar, sancakta bir Muhasebeci, kazada da Malmüdüri bulunmaktadır. Defterdar, Vali'nin vazifeleri arasında bulunan vergi tahsili hususlarında, ancak istişari bir rey sahibidir, buna mukabil Vali de, ancak Defterdar'ın muvafakatini

¹² Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836–1856)**, Eren Yayınları, İstanbul, 1993, s. 111

¹³ Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1990, s. (38–40)

¹⁴ Musa Çadırcı, “*Türkiye’de Kaza Yönetimi*”, **Belleten**, Sayı 206, Nisan 1989, s. 238

¹⁵ Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme**, Baret Yayınları, İstanbul, 1992, s. 112

aldıktan sonra tahsil olunan paraları kullanabilir veya bunların sarf mahallini tayin edebilirdi.

Sancaklarda hakiki tahsil memuru Muhasebeci'dir. Muhasebeci'nin vazifeleri kendisini aynı çevrenin idari amiri olan mutasarrıfa bağlamaktadır. Sancağın mali idaresi her ikisinin müşterek çalışmalarına mevdudur. Bunlar elde edilen varidat fazlasını vilayete teslim etmeğe mecburdurlar. Malmüdürü'nü kazanın idari amiri olan Kaymakam'a bağlayan münasebetler de bunun aynı idi. Fazla olarak her ikisi birden kaza (daireleri) içinde vergileri tevzi etmeye memurdurlar. Buna mukabil vergileri ahzeden Malmüdürü değil, Köy Muhtarı'dır. Muhtar, devlet memuru değildir ve vergilerin tahsilini temin maksadıyla amme kuvvetlerine müracaat etmek için sıfat ve salahiyet sahibi değildir.¹⁶

Verginin tahsil şeklini ve tahsil edilen vergi türlerini 1902 yılı itibariyle A. Du Velay (26 Ocak 1893 tarihli nizamnameye istinaden) şu şekilde özetler: Bu nizamname, Muhtarlarla Muhasebeciler ve Malmüdürleri arasında irtibat temin edecek olan yeni memurlar ihdas etmiştir. Bunlar Tahsildarlardır. Tahsildarlar kazada Kaymakam, Malmüdürü, Tapu Katibi ve Jandarma Amiri'nden, sancakta bunlara tekabül eden memurlardan müteşekkil hususi bir komisyonca tayin edilirler.

Tahsildarlar senelik vergilerin Kabzımallar veya Muhtarlar tarafından muntazaman ve emrolunan tarihlerde tahsilini temin ederler; bunların merkez veznesine teslimini de kontrol ederler. Tahsildarların nezaret ve kontrol etmekle mükellef oldukları varidat şunlardır:

1. Emlak ve arazi vergisi,
2. Temettü vergisi,
3. Aşar (İltizama verilen kısım hariç olmak üzere),

¹⁶ Charles Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını (Derleyen. Maliye Tetkik Kurulu) , Ankara, 1978, s. (53–55)

4. Bedel-i nakti,
5. Tescil harçları,
6. Tapu ve kadastro varidatı,
7. Mükelleflerin vergi bakayası.

Hakikatte Tahsildarların başlıca vazifesi vergi bakayasının tahsilini tesri etmektir. Her kazanın maliye memurları 1 Ocak'tan 28 Şubat'a kadar her köy veya mahallenin ödemesi icap eden vergi miktarını gösterir umumi bir cetvel tanzim ederler ve her mükellefin ödeyeceği vergileri gösteren ihbarnameleri hazırlardı. Bu vesikalar Tahsildarlar vasıtasıyla Muhtarlara gönderilirdi. Tahsildarlar, kaza defterlerinin kontrolü neticesinde tahsilatın geciktiğini tespit ettikleri takdirde, teahhur mahalline giderek tahsilatı tacil için icap eden tedbirleri alırdı. Bu maksatla Tahsildarlar, vergisini vermeyen mükellefleri tazyik için lazım gelen bütün vasıtaları (mükelleflerin menkul ve gayr-ı menkul mallarını satmak, hapis gibi) kullanırlardı. Gerek Muhtarların gerekse Tahsildarların ücretleri vergi mükellefine aitti. Bu maksatla her mükellefin vergisine muayyen nispette bir zam yapılırdı.¹⁷

Osmanlı mali yapısının modernleşme sürecinin önemli bir parçası bütçe konusunda yapılan çalışmalardı. Merkez ve taşra teşkilatlarındaki merkezileşmeyi tamamlayıcı bir gelişme 1840 yılı içinde alınan bir kararla daha önce devlet gelir ve giderlerinin belirli bölümlerini kontrol eden Mansure ve Redif Hazineleyle Hazine-i Amire'nin ilgasıyla, Maliye Hazinesi'nin tüm devlet gelir ve giderlerini yöneten tek hazine haline getirilmesiydi. Böylece mali yapıda köklü bir değişim için gerekli temel hazırlanmış oldu. Çünkü daha önce bu ayrı hazinelelerin yöneticilerinin başarılı olmak için gelirleri kendilerinde toplama, buna karşılık

¹⁷ A. Du Velay, **Türkiye Maliye Tarihi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını (Derleyen. Maliye Tetkik Kurulu) , Ankara, 1978, s. (138-139)

giderleri diğer hazinelere bırakma çabası çarpık bir mali yapının doğmasına yol açmıştı. Maliye Hazinesi, tüm devlet gelirlerini kontrol eden bir kurum haline getirilerek rasyonel bir mali yönetim kurmanın ilk ve en önemli adımı atılmış oluyordu.¹⁸

“Osmanlı maliyesinde artık çoklu hazine düzeninin sonu gelmiş “Tek Hazine-Tek Bütçe” ilkesi benimsenerek, ülkedeki tüm fiskal gelirlerin bu hazinenin denetim ve gözetiminde bulunması ve giderlerinin de aynı hazine kanalıyla yapılması gerektiği konusunda”¹⁹ ki çabalar sonucunda “bütçenin hazırlanması ile ilgili işlemlerin Meclis-i Vala ile Maliye Nezareti tarafından ortaklaşa yürütülmesi ve ilk bütçenin Mart 1262 (Mart 1846) tarihinden itibaren her sene yapılması kararlaştırıldı. Gerçekten bütçe, kararlaştırıldığı gibi bu tarihten başlayarak her sene hazırlandı.”²⁰

1855 yılında Muvazene Defteri Nizamnamesi’nin yayınlanması sonucunda bütçe ifadesi kullanılmamakla birlikte devletin tüm gelir ve giderlerinin her yıl Maliye Nezareti tarafından belirlenip 1 Mart olan mali yılbaşından iki ay önce Bab-ı Ali’ye sunulmasına ve sonra da Tanzimat Meclisi’nde görüşülmesine karar verildi. Meclis tarafından onaylanan Muvazene Defteri padişahın tasdiki ile işlerlik kazanabilecektir.²¹

Bütçeleri merkezileşme çabalarının bir parçası olarak değerlendiren Abdülatif Şener, Osmanlı bütçe anlayışı Tanzimat’la önemli gelişmeler göstermiştir. Ancak bu gelişme devlet gelir ve giderlerini belirleme hakkının kime ait olacağını tespit etmeye yönelik bir halk hareketi olarak değil, Batı’daki gelişmelerin tersine Tanzimatçı devlet adamlarınca toplumsal bir baskı oluşturmaksızın pratik amaçlarla benimsenmiştir²² derken; Nihad S.Sayar “Tanzimat devrinde tahmin, tahdit, tev-

¹⁸ Tevfik Güran, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları(1841-1861)**, İstanbul, 1989, s. 7

¹⁹ Cezar Yavuz, a.g.e. , s. 291

²⁰ Akyıldız Ali, a.g.e. , s. 119

²¹ Dilek Dileyici, Özlem Özkıvrak, “*Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası*,” <http://www.canaktan.org>

²² Abdülatif Şener, **Sona Doğru Osmanlı, Osmanlı Maliyesi ve Ekonomisi Üzerine Yazılar**, Birleşik Yayınevi, Ankara, 2007, s. (87–88)

zin ve tasdik esaslarına dayanan, Batı anlayışına uygun genel bütçe fikrinin doğup yerleşmesine rağmen, bütçe hakkının millet temsilcilerine verilmesi hususunda ileri bir hareket yapılamamıştır. Zira ne Tanzimat Meclisi ne de Meclis-i Umumi halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşmuş değildi²³ demektedir.

1876 da ilan edilen ilk Anayasa ile hem vergi hakkı, hem de bütçe hakkı Mebusan Meclisi ile Ayan Meclisi'nden kurulu bir "Meclis-i Umumi"ye verilmişti. Batı demokrasilerinde olduğu gibi, kanuni dayanağı olmaksızın, kimseden vergi, resim adı altında para tahsil edilmemesi, devlet gelir ve masraflarının her yıl bütçe kanunu ile fasıl fasıl tasdik edildikten sonra icra edilmesi hakkında açık hükümler ihtiva eden Anayasa'da, ayrıca vergilerin tahsiline, bütçe kanunu ile her yıl yeniden mezuniyet verilmesi esası da yer almakta idi.²⁴

Kanun-ı Esasi'nin getirmiş olduğu bu güvenceler, 1876 Rus Harbi'nin doğurduğu kargaşalıklar, diğer taraftan millet temsilcilerinin şiddetli muhalefeti sonucu Padişah'ın (II.Abdülhamit) İkinci Mebusan Meclisini²⁵ dağıtmasıyla uygulanma fırsatı bulamayacaktır. II.Abdülhamit dönemini mali açıdan İbrahim Fazıl şu şekilde tasvir eder: Bu devrin varidat ve masraflarının tahliline girişilecek olursa bilhassa üç nokta göze çarpar:

1.Varidat sistemi karmakarışıktır. Devletin ihtiyaçlarına cevap verecek elastikiyeti haiz bir vergi sistemi yoktur.

2.Müsmir masraflara pek az yer verilmiştir.

*3.Bütçeyi muvazenelendirmenin imkanı yoktur.*²⁶

Bu dönemde mali yapı Kanun-ı Esasi'nin 40.maddesi uyarınca 1880 yılında çıkarılan nizamname gereğince; Merkez Teşkilatı ve İller Teşkilatı olarak ikiye ayrılmıştır.

Merkez Teşkilatı:

- Müsteşar
- Maliye Teftiş Kurulu
- Gelirler Genel Müdürlüğü
- Giderler Genel Müdürlüğü

²³ Sayar S.Nihad, a.g.e. , s. 49

²⁴ A.g.e. , s. 53

²⁵ A.g.e. , s. (54-55)

²⁶ İbrahim Fazıl, "İki Maliye" **Yeni Türk Mecmuası**, İstanbul, 1933, Sayı (11-14), s. 975

- *Duyun-ı Umumiye (Genel Borçlar)*
- *Mektupçuluk*
- *Sandık Emaneti (Vezne)*
- *Evrak Müdürlüğü*
- *Yabancı Çevirme ve Yazılar Müdürlüğü*
- *Eski Muhasebeler Muhasebeciliği*

Bunlardan başka, gümrükler, vergiler, aşar ve ağnam emanetleri (ziraat ve hayvanlar vergisi), meskukat-ı şahane (hazine ve emisyon) müdürlüğü de Maliye Nezareti'ne bağlı örgütlerden sayılabilir.

İller Teşkilatı:

*Bunlar da, tüm maliye teşkilatları, gelirler ve özel emanetler maliye memurları ve il Malmüdürleri ve Veznedarları'ndan ibaretti.*²⁷

Maliyenin merkezi teşkilatında aldığı yerden de anlaşılacağı üzere dönemin en mühim hadisesi Duyun-ı Umumiye'nin teşekkülüdür. Duyun-ı Umumiye'nin dayandığı esaslar 20 Aralık 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi'nin muhteviyatıdır. Bu kararname hükmüne göre Duyun-ı Umumiye'ye altı varidat terk edilmişti. Tütün ve ipek öşürleri, müskirat ve balık resimleri, tuz ve evrak-ı sahiha varidatı. Bunlardan başka Bulgaristan'ın vereceği “Rumeli Şarki” vergisi ile Kıbrıs varidat fazlası da Duyun-ı Umumiye'ye aitti. Bütün muameleleri idare eden bir konsey vardı. Bu konsey, İngiliz-Felemenk, Fransız, Alman, Avusturya-Macaristan, İtalya ve Osmanlı Dayinleri Vekilleri ile bir kısım tahvilat hamillerine vekalet edecek ve Bank-ı Osmani tarafından veya bu tahvilat hamillerinin “Dersaadet”te aktedecekleri Meclis-i Umumi'nin kararıyla intihap kılınacak olan bir azadan teşekkül etmişti.²⁸

İlber Ortaylı, Duyun-ı Umumiye İdaresi hakkında “maalesef Türkiye mali tarihinde, muhasebe ve bütçe tekniklerinin asrın icaplarına göre geliştirilebilmesi ve memleketteki gelir ve giderlerin kaydı, verginin doğru olarak tarh ve tahakkuku ve alacakların tahsil ve takibindeki işlemlerin mükemmelleştirilmesi gibi yeniliklerde payı olan ve bu işlem ve bilgilerin öğrenildiği bir kurum; Osmanlı Borçları İdaresi (Duyun-ı Umumiye) olmuştur. 20 Aralık 1881 Muharrem Kararnamesi ile kurulan bu beynelmilel alacaklılar idaresinin, Osmanlı

²⁷ **Türkiye'nin Maliye Örgütü, Osmanlı Dönemi Borsa ve Mali Sistemi**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, Borsa Rehberi-1928(2), s. (64-65)

²⁸ Ziya Karamursal, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, TTK Yayınları, Ankara, 1989, s. 87

borçlarının tahsili ve bazı nafia hizmetleri ve borçlara karşı teminat olarak gösterilen varidat kaynaklarını kontrol için sağlam tespit ve izleme teknikleri bu idarede çalışan Türk maliyecilerine de bu usulleri öğretmiştir”²⁹ düşüncesindedir.

Ortaylı’nın bu kanaatini 22 Şubat 1892 tarihli Mr. Fane’nin İngiltere Dışişleri Bakanlığı’na gönderdiği rapor teyit etmektedir: “Duyun-ı Umumiye tarafından istihdam edilen personelin çoğunluğu Osmanlı’nın müslüman tebaası arasından seçilmiştir. Toplam 4527 personelin 4172’si Müslüman Osmanlı, 316’sı Hristiyan Osmanlı ve sadece 39’u Avrupalı’dır. Merkezi idare ne kadar dikkatli olursa olsun, talimatları akıllı, namuslu ve güvenilir elemanlarca uygulanmadığı takdirde hiçbir şey yapamaz, öte yandan, Türk memurların iyi maaş almaları ve iyi muameleye tabi tutulmaları halinde en ziyade takdire şayan oldukları da elde edilen sonuçların ortaya çıkardığı bir gerçektir.”³⁰

Duyun-ı Umumiye idaresi vergi ve resimleri toplama hakkına sahip olduğu gibi gelir kaynaklarını işletme hakkına da sahiptir. Kurulun üyelerinin dolaylı yollardan Batılı ülkelerce atanması ve kurul üyelerinin Osmanlı ile iş ilişkisindeki şirketlere yakınlığı nedeniyle, Osmanlı Devleti yarı sömürge haline getirilmiştir³¹ yaklaşımındaki Faruk Yılmaz’ı, Bu idare devlet içinde devlet görünümünde olmuş, yapılan işler hakkında Osmanlı Devleti’ne herhangi bir bilgi aktarımı yapılmamıştır. Örneğin, İtalya Duyun-ı Umumiye’den aldığı istikrazla Trablus Savaşı’nı finanse etmiştir. Burada Osmanlı’nın kendi gelirleriyle kendisine açılmış bir savaşı finanse ettiği anlaşılmaktadır³² değerlendirmesiyle Macit İnce teyit ederken, bu değerlendirmeler Osmanlı Devleti’nin mali otoritesinin vesayet altına alındığını göstermektedir.

Meşrutiyet döneminde gerek vergilerin tahsilinde gerekse bu amaçla kullanılacak teşkilatın yapısında değişimlere devam edilmiştir. Hatta bu işe teşkilattan

²⁹ Ortaylı İlber, a.g.e. , s. (475–476)

³⁰ **Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861–1892)**, (Derleyen. Nezih Varcan), Maliye Bakanlığı APKK Yayını, Ankara, s. 185

³¹ Faruk Yılmaz, **Devlet Borçlanması ve Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Dış Borçlar**, Birleşik Yayınları, İstanbul, 1996, s. 6

³² Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2001, s. 186

başlanarak, Maliye Nezareti'ne modern bir şekil verilmek istenmiştir. Yeni kurulan teşkilat bir Umum Müdürlük (Umumi muhasebe), 7 müdürlük (Kalem-i Mahsus, Memurin ve Levazım, Muhasebe-i Maliye, Duyun-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye, Varidat-ı Umumiye, Emlak-ı Emiriye, Vezne-i Umumi), bir müfettişlik (Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Müfettişliği) ve bir Islahat-ı Maliye Komisyonu'ndan teşekkül etmiştir. Taşra teşkilatı vilayet merkezlerinde Defterdarlıklar, kazalarda Malmüdürlükleri, nahiyelerde Mal Katiplikleri'nden ibaret bulunuyordu. 1915 yılına kadar merkezde Umum Müdürlükler 4'e çıkarılmış, bir Hukuk Müşavirliği ihdas edilmiştir.³³ Ayrıca bu dönemde mali düzeni sağlamak amacıyla çalışmalar yapılacaktır, bütçe ilk kez hazırlık, görüşme, onama süreçlerinden geçerek uygulamaya konacaktır. 1. Dünya Savaşı'nın başlaması ihtiyaçların tedarikini zorlaştırarak beraberinde finansman problemlerini getirecektir. Bütçenin, harcamaları karşılama imkanı kalmayınca bütçe dışı harcamalar savaş döneminin olağan harcama usulü haline gelecektir ki; bu durum mali düzenin tamamiyle bozulması anlamını taşıyacaktır.³⁴

Tanzimatla beraber başlayan Osmanlı mali teşkilatındaki modernleşme çabaları 1. Dünya Savaşı'na değin devam edecektir. Lakin bütün bu çabalarla gelir yetersizliği sorununu çözmek ve dış borçlanmayı azaltmak mümkün olmaz. Osmanlı Devleti 1.Dünya Savaşı'ndan yenik çıkar ve daha önce yitirdiği mali, iktisadi bağımsızlığının yanı sıra, siyasi bağımsızlığını da yitirir ve fiili işgale uğrar.³⁵ Anadolu'nun fiili işgaline karşı direniş hareketleri başlayacaktır. Milli mücadele olarak nitelenen bu sürecin mali altyapısının oluşturulması silahlı direniş kadar önem taşıyan bir süreçtir. Bu münasebetle başlangıçta dağınık bir şekilde tedarik edilen maddi kaynaklar direnişin yaygınlaşmasıyla daha sistematik hale getirilecektir.

³³ Eldem Vedat, a.g.e. , s. 167

³⁴ Zafer Toprak, **Türkiye'de Milli İktisat**, Yurt Yayınları, Ankara, 1982, s. 346

³⁵ Nevin Coşar, "Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, c.11, Sayı 31, s. 240

BİRİNCİ BÖLÜM

MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE MALİ TEŞKİLATLANMA

Maliye, kamu adına yapılan giderleri, kamu adına toplanan gelirleri ve bu gelirlerle giderlerin denkleştirilmesini konu edinmiştir.³⁶ Devletin kamu adına yerine getirmekle sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin finansmanı için en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Kamu hizmetlerini görme sorumluluğunu yüklenen devletin, bu hizmetleri görmeye ihtiyaç duyduğu kaynakları tedarik etme kabiliyetine devletin mali kudreti denir.³⁷ Buna paralel olarak devletin vergilendirme yetkisini kullanarak, kamu hizmetlerinin gerektirdiği düzenli mali kaynakları temin için vergi ihdas etmesi aynı zamanda bir zorunluluktur.³⁸

1911'den sonra birbirini izleyen Libya, Balkan, 1. Dünya Savaşı Osmanlı'nın parçalanmasına neden olmuştur. Yapı ve işleyiş bakımından bütünleşmiş bir milli ekonomi oluşturmamış ve 19. yüzyılın ortalarından itibaren dış borçlanma ile ayakta durabilen Osmanlı ekonomisi³⁹ mali kudretini yitirmiştir. Ayrıca her yeni dış borçlanmaya bir gelir kaynağı karşılık gösterildiğinden iç gelir kaynakları üstünde yabancı etkisi giderek artmış, sonuçta “Duyun-ı Umumiye” ve “Tütün Rejisi” gibi yabancı kökenli kuruluşlar etkin hale gelmiştir. Devlet gelirlerinin çok büyük bir bölümünün yönetimi bu kuruluşlara bırakılarak⁴⁰ ciddi bir mali vesayet altına girilmiştir. Mali kaynakların sevk ve idaresinin yabancı menşeli kurumlara devredilmiş olması Osmanlı siyasi otoritesinin zaafa uğramasının en önemli sebeplerinden birini teşkil edecektir.

A. Kongreler Dönemi Mali Uygulamaları

Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıktığı 19 Mayıs 1919 günü ile Anadolu'da yeni bir halk meclisinin ve hükümetinin yönetimi ele aldığı 23 Nisan 1920 günü

³⁶ H.Fadıl Sur, **Maliye Dersleri**, Ankara, 1943, s. 8

³⁷ Hasan Saka, **Maliye Ders Notları**, Çankaya Matbaası, Ankara, 1936, s. (5–6)

³⁸ Nezih Varcan, **Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1987, s. 2

³⁹ Avni Zarakolu, **Atatürk Döneminde İzlenen Ekonomi Politikası**, Olguç Matbaası, Ankara, 1981, s. 3

⁴⁰ Alptekin Müderrisoğlu, “*Kurtuluş Savaşı’nın Mali Kaynakları*”, **Atatürk Yolu Dergisi**, Mayıs 1994, Yıl 7, Sayı 13, c. 4, s. 32

arasındaki dönem, Anadolu'nun hükümsüz kaldığı bir dönem olmaktadır. Bu duruma rağmen, Anadolu'da yabancı işgallere karşı silahlı halk kuruluşları olan Kuvay-ı Milliye tarafından başarılı savaşlar verilmiş, özellikle Yunanlıların daha içerilere genişlemesinin önüne geçilmiştir.⁴¹

30 Ekim 1918'de imzalanan Mondros Mütarekesini müteakip yurdun çeşitli yörelerinde kurtuluşu amaçlayan dernekler kurulmuş, kongreler toplanmıştır. Ancak, bu topluluklar genel olarak vatanın, tasarlanan bölüşümünde bölgelerindeki Türk halkının ayakta kalmasını ve kurtuluşunu hedef almıştır. Bu kongrelerde önce düşmana karşı savunma için teşkilatlanma gerçekleştirilmiş, sonra da eylem biçimleri tespit edilmiştir.⁴²

Türk Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı, Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıkış tarihi olan 19 Mayıs 1919'dan savaşın kazanılmasına kadar olan süre zarfında çeşitli farklılıklar ve özellikler gösterir.⁴³ Anadolu'da gelişen hareketin finansmanı için önceleri mali kaynağa fazlaca ihtiyaç duyulmazken; silahlı direniş güçlerindeki sayısal büyüme ve bu büyümenin her gün değişen bir seyir izlemesi, halktan alınan "Ayni ve Nakdi Teberru" ile değişik kaynak yaratma çaba ve uygulamaları, harcamaların artması, hem gelir hem de gider de düzensizlik meydana getirmiştir.⁴⁴

1. Kuvay-ı Milliye'nin Mali Yapısı

Kuvay-ı Milliye kavramı milli mücadele sürecinde iki anlamda kullanılmıştır. Dar anlamda istilacı düşmana karşı koymak için mahalli olarak teşkilatlanan kuvvetlerdir. Geniş anlamıyla, bağımsızlığını korumak uğruna meşru bir milli cereyan olarak, milli irade ve milletin genel desteği ile oluşan ve milletin bütün

⁴¹ Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları**, Kastaş Yayınları, İstanbul, 1988, c. 1, s. 166

⁴² Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi 1919-1923 – Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem**, TBMM Vakfı Yayınları, No:4, Ankara, 1994, s. 3

⁴³ Ahmet Tekin, "*Milli Mücadele Bütçeleri, Vergi Politikası ve Dış Yorumlar(1919-1923)*", **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, c. 16, s. 137

⁴⁴ Ahmet Yaman, "*Anadolu'daki Kongre Kararlarında Silahlı Direniş Güçlerinin Mali Finansmanı İle İlgili Hükümler*", **Atatürk Yolu Dergisi**, Mayıs 1988, Yıl 1, Sayı 1, s. 83

kuvvetlerini varlığında toplayan bir teşkilattır.⁴⁵ Vatanın bütünlüğü ve milletin bağımsızlığını temin etmek için ortaya çıkan Kuvay-ı Milliye'nin yabancı işgal ve müdahaleleri karşısında göstereceği faaliyetlerin finansmanını temin etmek, hele de ortada bu hareketi idare edecek, herkesçe kabul gören güçlü bir merkezi yönetim yokken, son derece zordu.⁴⁶

Dar anlamıyla değerlendirilen Kuvay-ı Milliye birliklerinin somutlaşması, Yunanlıların 15 Mayıs 1919'da İzmir'in işgalini takip eden günlerdir. O günün şartlarını ve bir anlamda Kuvay-ı Milliye birliklerinin oluşumunun sosyal sebeplerini Sebahattin Selek "Anadolu İhtilali" isimli eserinde şu şekilde izah eder: Yunanlıların İzmir'e çıkarak Anadolu fütuhatına başlamaları üzerine yer yer teşekkül etmeye başlayan milis kuvvetler, o günün şartlarının zorunlu kıldığı bir gerekti. Mondros Mütarekesi'nin ağır hükümlerini kabul ederek 1. Dünya Savaşı'ndan yenilmiş çıkan devlet, ne hükümeti, ne de ordusu ile fiili bir müdahale imkanına sahip değildir. Özellikle, Ferit Paşa Hükümeti'nin Batı Anadolu'da olup bitenlere seyirci kalması, üstelik halka sükunet tavsiye etmesi, bizzat halkın kendi kendini savunması zorunluluğunu ortaya koymuştu. Ordu denilecek bir varlık yoktur. Bu durum milis kuvvetlerinin doğmasına sebep olmuştur.⁴⁷

Ödemiş'te direnişi başlatmak için ilk adımları atan gerçek yönetici ve komutanlara rastlamaktayız. Ödemiş Askerlik Şubesi Başkanı Ali Rıza Bey, Jandarma Komutanı Yüzbaşı Tahir Fethi Bey ve Kaymakam Bekir Sami Bey kesin bir kararla depoda bulunan 1600 tüfeği gönüllü halka dağıtmışlardı. Ne var ki gönüllü olarak ortaya çıkanların çoğu kısa zamanda ortadan kaybolmuş, geriye yalnızca 120 kişi kalmıştı. 120 gerçek gönüllüden kurulu bu küçük halk kuvvetine "Kuvay-ı Milliye" adı verilmişti. Jandarma Komutanı Yüzbaşı Tahir Fethi Bey'in

⁴⁵ İzzet Öztoprak, "Türkiye'nin İşgali ve Milli Direniş Hareketleri", **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 15, s. 597

⁴⁶ Vahdet, Keleşyılmaz, "Milli Mücadele Öncesinde Osmanlı Devleti'nin Ekonomik Durumu ve Kuvay-ı Milliye'nin Finansmanı", **Askeri Tarih Bülteni**, 1995, Yıl 20, Sayı 38, s. 61

⁴⁷ Sebahattin Selek, **Anadolu İhtilali**, Burçak Yayınevi, İstanbul, 1966, s. (114- 115)

komutasındaki bu ilk halk kuvveti, Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıktığı günden bir hafta sonra kurulmuş oluyordu.⁴⁸

Kuvay-ı Milliye birliklerinin gerek yöneticilerinin gerekse katılımcılarının nitelikleri bu birliklerin ihtiyaç duydukları mali kaynakların tedarik şeklini ve harcama disiplini de belirliyordu. Kuvay-ı Milliye birliklerine komuta edenleri; 1. Efeler (Demirci Mehmet Efe ve Yörük Ali Efe), 2. Eşkîya Reisleri (İpsiz Recep), 3. Komiteciler (Kuşçubaşı Eşref, Bulgar Sadık gibi), 4. Sivil Komutanlar (Biga Kaymakamı Köprülü Hamdi Bey, Geyve Kaymakamı Saraçoğlu Şükrü Bey, eşraftan Alaşehirli Mustafa Bey, Ayazmendil Niyazi Bey), 5. Subaylar şeklinde sıralamak mümkündür.⁴⁹

“Kuvay-ı Milliye'nin ilk kuruluş günlerinde mali kaynağa pek gerek duyulmamıştır. Zira gönüllülere askeri depolardan silahlar dağıtılmış, acele olarak ilerleyen Yunanlıların karşısına çıkarılmıştır. Ancak zamanla Yunan işgalinin gelip geçici bir durum olmadığı anlaşılmış, düşman karşısına çıkan kuvvetlerin sürekli görev yapmaları gerekmiştir. Daha sonra Müdafaa-i Hukuk, Redd-i İlhak dernekleri ve öteki halk kuruluşları askere alma usulleri uygulayarak Kuvay-ı Milliye birliklerinin sayısını artırmaya başlamışlardır. Böylece sürekli görev yapan ve sayıları artan Kuvay-ı Milliye birliklerinin mücadelesi için mali kaynaklara gerek duyulmaya başlanmıştır.”⁵⁰

İhtiyaç duyulan mali kaynakların tedarikinde müracaat edilen ilk usul halktan “Ayni ve Nakdi Teberru” adı altında toplanan gelirlerdi. “Para ve mal şeklindeki bağışların miktarını ve cinsini, kimden ne zaman ve ne kadar bağış isteneceğini, Kuvay-ı Milliye komutanı ile Müdafaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak kuruluşları tespit ediyordu. Başlangıçta genel bir kural ve yazılı bir metin olmadığı için kimden, ne zaman, ne kadar bağış isteneceğini takdir etmek ve vermediği takdirde zorla

⁴⁸ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , s. 189

⁴⁹ A.g.e. , s. 193

⁵⁰ Alptekin Müderrisoğlu, **Yoksuların Zaferi, Fotoğraflarla Kurtuluş Savaşı'nın Maddi ve Mali Kaynakları**, Etam A.Ş. Matbaa Tesisleri, Eskişehir, s. (140–143)

almak ilgili kuruluşların, özellikle Kuvay-ı Milliye birliği komutanının anlayış ve insafına bırakılan keyfi uygulamaları beraberinde getiriyordu”⁵¹

Ayni ve Nakdi Teberru adı altında Kuvay-Millîye’ce, Müdafaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak Cemiyetleri’nce halktan toplanan bu bağışlar vergi adını taşımamakla birlikte vergi özelliği göstermekteydi. Hiçbir karşılık beklemeden halkın isteği dışında zorla alınan bu bağışlar vergi almada genellik, eşitlik, adalet gibi ilkeler göz önünde bulundurulmadan toplanmıştı.⁵²

Manası itibarıyla ihtiyari olması gerektiği halde zora dayalı olarak tahsil edilen “Ayni ve Nakdi Teberru” usulünden şikayetler de olmuştur. Özellikle Kuvay-ı Milliye birliklerinin oluşum sürecinde güçlü bir merkezi teşkilata sahip olunmaması, milli kuvvetlerin finansmanını sağlamak amacıyla kimi komutanlarca hareketin genel amacına ters düşen ve karşı önlemler alınmasını gerektiren, bazı uygunsuz yöntemler uygulandığını göstermektedir. Bunun en çarpıcı örneği ise soygun ve tehditlerdir. Çeteler giderlerini, yağmalama veya bir çeşit salma vergisi şeklinde halktan topladıkları paralarla karşılamakta, bazen bir ya da birkaç kişi tehdit edilerek belirli bir sürede yerine getirilmek üzere isteklerde bulunmaktadır.⁵³

Harbiye Nazırı’nın, Kuvay-ı Milliye idarecilerinin vergi tarh ettikleri konusundaki şikayet telgrafı, 23 Kasım 1919 tarihli Heyet-i Temsiliye toplantısında değerlendirilecektir. Mustafa Kemal Paşa, bu durumun işgale karşı mücadele veren birliklerin para ihtiyacından kaynaklanan bir durum olduğunu, bölge olarak uzak olduğundan dolayı da teftiş imkanı bulunamadığına temasla Harbiye Nezareti’ne acil paraya ihtiyaç duyulduğuna dair yazı yazıldığı halde cevap alınamadığını ifade edecektir. Rauf Bey bu durumun başka yerde olmadığını sadece İzmir bölgesinde bu durumla karşılaşıldığını söyleyince, Mustafa Kemal

⁵¹ Müderrisoğlu Alptekin, “*Kurtuluş Savaşı’nın Mali Kaynakları*”, s. 34

⁵² Cihan Duru, Kemal Turan, Abdurrahman Öngöçlü, **Atatürk Dönemi Maliye Politikası, Mondros’tan Cumhuriyete Mali ve Ekonomik Sorunlar**, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1982, c. 1, s. 168

⁵³ Yavuz Abadan, **Mustafa Kemal ve Çetecilik**, İstanbul, 1972, Varlık Yayınları, s. 106

Paşa, bu tarzda keyfi muameleye izin verilmemesini, önüne geçilmesi gerektiğini söylemiştir.⁵⁴

Benzeri bir şikayet Prens Sebahattin’le Rauf Orbay arasında 1920 başlarında gerçekleşen bir konuşmada sözkonusu edilecektir. Prens Sebahattin bir kısım Kuvay-ı Milliye idarecisinin halktan zorla para alarak zulüm yaptığından şikayetçi olunca Rauf Bey, işgalci güçlerin zulmüne karşı direnen kuvvetlerin paraya ihtiyaç duyduğunu, parası olduğu halde vermeyenlerden alındığını ifade edecektir. Bunun zulüm olduğunu, buna nasıl izin verilebildiğini soran Prens Sebahattin’e Rauf Bey, başka bir imkan bulunmadığını, eğer bildiği bir çözüm yolu varsa Mustafa Kemal Paşa’nın kendisini davet edebileceğini söyleyince, Prens Sebahattin, oralara gidemeyeceğini söyleyerek imtina edecektir.⁵⁵

Kuvay-ı Milliye birliklerine kaynak sağlamada çiftlik sahiplerinin, eşrafın, köklü ailelerin servetlerine uygun bağışlarda bulunma yarışında olduklarını görüyoruz. Servetine uygun para ve mal bağışında bulunmamanın vatana ihanet sayılacağı görüşü zenginler arasında yaygındır. Bu yaygın ortak görüş, yurt savunmasında zenginlerin bağış yarışı başlatmalarına ve içtenlikle sürdürmelerine neden olmuştur. Para ve mal bağışının yanı sıra, aktif görevler alan çiftlik sahiplerine, köklü ailelere ve eşrafa sık sık rastlanmaktadır. Bazı Kuvay-ı Milliye birliklerinin ihtiyaçları bunlar tarafından karşılanmış, bunlar tarafından yönetilmiştir. Bazı zengin kişiler kendi servetlerine uygun şekilde birkaç gönüllüyü silahlandırıp atlarını da sağlayarak Kuvay-ı Milliye birliklerine katmışlardır. Birçok çiftlik sahibi, Kuvay-ı Milliye birliklerini uzun süre çiftliklerinde barındırıp beslemeyi görev bilmişlerdir.⁵⁶

Eşrafın Kuvay-ı Milliye birliklerine kaynak aktarımını İsmail Cem, Mustafa Kemal Paşa’nın ustalığı olarak değerlendirir: “Atatürk’ün ustalığı, yabancıların ters davranışlarından çok iyi yararlanarak, hem tek iç finansman kaynağı, hem de

⁵⁴ Uluğ İğdemir, **Heyet-i Temsiliye Tutanakları**, TTK Yayınları, Ankara, 1989, s. 91

⁵⁵ Rauf Orbay’ın Anıları Yakın Tarihimiz, c. 3, s. 212’den Aktaran Doğan Avcıoğlu, **Milli Kurtuluş Tarihi 1838’den 1995’e**, İstanbul, 1974, s. (1011–1012)

⁵⁶ Müderrisoğlu Alptekin, **Yoksulların Zaferi**, s. 143

halkı sürükleyecek bölgesel lider durumundaki eşrafı mücadelesine kazanmak olmuştur. Memleketi işgal eden yabancıların büyük hatası, azınlıkları frenleyememektir. Anadolu'nun hemen her yanında azınlıklar, yerli eşrafa rakip çıkmakta, onların imtiyazlarına el atmaktadır.”⁵⁷

Kuvay-ı Milliye'nin ilk günlerinde göze çarpan aksaklıklar yalnızca ihtiyaçların giderilmesine ve gelir sağlanmasına has değildir. Harcamalarda da aksaklık vardır. Her Kuvay-ı Milliye birliğinin ne kadar harcama yapacağı, gelirlerin sağlanmasında olduğu gibi birlik komutanlarının, Müdafaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak kuruluşlarının takdirine bağlıdır. Birliklerin bir bütçesi, bir harcama düzeni yoktur. Birliklerde er başına günde ne kadar para harcanacağı, her er ve hayvana günde ne kadar yiyecek verileceği belirsizdir. Milis kuvvetleri gelirlerine göre giyinmiş veya giydirilmiştir. Üniforma veya tek renk ve tipteki giysiler söz konusu değildir. Kuvay-ı Milliye birlikleri sürekli hareket halinde bulunduğu için sabit bir barınma yeri, bir kışlası yoktur. Düşmanla çatışma olmadığı zamanlar cephe yakınındaki kasaba, köy ve çiftliklerde barınmaktadırlar.⁵⁸

Yunan işgalinin giderek yaygınlaşıp kalıcı bir vaziyete dönüşmesi Kuvay-ı Milliye birliklerinin sayılarının da artmasına sebep olmuştur. Bu durum birliklerin ihtiyaç duyduğu mali kaynakların daha düzenli bir şekilde toplanmasını ve ihtiyaca uygun bir şekilde sarf edilmesini mecbur kılacaktır. Bu amaçla Kuvay-ı Milliye birlikleri yöneticileri “doğu ve batıda birbirinden kopuk kongreler toplamış, hem idari ve mali düzensizliğe son vermeye çalışmış, hem de direnişin yeniden örgütlenmesini sağlamışlardır.”⁵⁹

2. Kongreler Sürecinde Mali Yapı ve Uygulamalar

Her organizasyonun olduğu gibi askeri organizasyonun da mali bir alt yapıyı gerektirdiği açıktır. Başlangıçta küçük çaplı direniş hareketlerinin gerektirdiği mali mecburiyetler direnişin büyümesine paralel olarak artmıştır. Kuvay-ı

⁵⁷ İsmail Cem, *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Cem Yayınları, İstanbul, 1977, s. 285

⁵⁸ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , s. (34–35)

⁵⁹ Ahmet E. Yaman, *Kurtuluş Savaşı'nda Anadolu Ekonomisi (1919–1929)*, Betik Yayıncılık, Ankara, s. 21

Milliye'nin Yunanlılara karşı geniş bir cepheyi tutmakta ve çarpışmalardaki başarısı, yeni birliklerin kurulmasını teşvik etmiş ve zamanla toplam milis sayısı 15.000'e ulaşmıştır. Yunanlılara karşı sürekli direnişi gerçekleştirebilmek ve milis sayısı giderek artan Kuvay-ı Milliye'nin mali işlerini bir düzene kavuşturabilmek amacıyla, halk temsilcilerinden oluşan kongreler toplanmıştır.”⁶⁰ Milli mücadele sürecinde Erzurum Kongresi mali meselelerin ilk elden değerlendirildiği ve çözümler arandığı Kongre olması dolayısıyla önemlidir.

a) Erzurum Kongresi

İşgaller karşısında etkisiz kalan İstanbul hükümetinin oluşturmuş olduğu siyasi otorite boşluğunun acilen doldurulması gerekiyordu. Anadolu'nun muhtelif yerlerinde Müdafaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak cemiyetlerince işgallere karşı halk örgütlenmeye çalışılıyordu. Mustafa Kemal Paşa bu yapıların birleştirilmesi ve tek elden idare edilmesi amacıyla (Amasya Genelgesi'nde belirlendiği üzere) önce Erzurum Kongresi'ni düzenleyecek ve burada Sivas'ta milli bir kongrenin düzenleneceğini duyuracaktır.⁶¹

Erzurum Kongresi, milli mücadelenin başlangıcında Türk yurdunun parçalanmasına yönelik faaliyetlerin yoğunlaştığı bir ortamda toplandı. Dış destekli bu faaliyetlerin amacı Doğu Karadeniz kıyılarında bir Pontus, Doğu Anadolu'da bir Ermeni Devleti kurabilmektir. Osmanlı Hükümeti siyasi bakımdan bunları önleyebilecek güçte ve kararlılıkta görünmüyordu. Milli birlik ve bütünlüğün korunması, Amasya Genelgesi'nde belirlendiği gibi milletin azim ve kararı ile mümkün olabilecekti. Bunun ilk aşaması olmak üzere toplanan Erzurum Kongresi'ne halkın ilgisi ve katkısı ile kongreden beklentileri önemli görüldüğünden mahalli kaynaklara dayanılarak ⁶² mücadele yürütülmeye başlanmıştır.

Bu amaçla 4 Aralık 1918'de merkezi İstanbul'da bulunan Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye Cemiyeti'nin 10 Mart 1919 tarihinde Erzurum'da bir şubesi teşekkül ettirildi. Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye

⁶⁰ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.m. , s. 35

⁶¹ Nutuk, c. 1, s. (37-38)

⁶² Dursun Ali Akbulut, “ Erzurum Kongresinin Mahalli Boyutu”(27–29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu), **Gazi Üniv. AİTAVUM**, Ankara, 2003, s. 76

Cemiyeti'nin, ilk olarak Erzurum şubesini kuran şahıslar, doğu vilayetlerinde yapılan propagandalar ve bunların hedeflerini, Türklük-Kürtlük-Ermenilik meselelerini, ilmi, teknik ve tarihi yönlerden inceledikten ve araştırdıktan sonra, ileriki çalışmalarını şu üç noktada topluyorlardı:

1. Hiçbir şekilde göç etmemek,
2. Derhal ilmi, iktisadi, dini teşkilat kurmak,
3. Saldırıya uğrayacak doğu vilayetlerinin her köşesini savunmada birleşmek.⁶³

İhtiyaç duyulan mali kaynakların tedariki hususunda hayırseverlerin yapacağı yardımlar temel kaynak olarak gösterilmektedir. Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-u Milliye Cemiyeti'nin Nizamnamesi'nin kaynakların tedariki, sarfı ve yönetimi hususundaki düzenlemeleri:

Madde 7. Meclis-i İdare cemiyetin ihtiyaç duyduğu nakiti hamiyetperver insanlardan, hayırsever cemiyetlerden ve siyasi kuruluşlardan teberru şeklinde tedarik eder.

Madde 8. Cemiyetin gelir ve giderlerini düzenli olarak tespit ve işlemlerin emniyet içerisinde yapılması için Meclis-i İdare gerekli tedbiri almaya mecburdur, şeklindedir.⁶⁴

9 Mart 1919 tarihli Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye Cemiyeti Erzurum Şubesi'nin dahili nizamnamesinde gelir ve giderlere ilişkin şu düzenlemeler yer almıştır:

Madde 5. Katip ve Sandık Emni azalardan seçilir. Bütün kayıt ve ödemelerden Reis ile Katip, kasa işlemlerinden Reis, Katip ve Sandık Emni müşterek sorumludur.

Madde 14. Harcamalarda tasarrufa olağanüstü riayet olunacak ve her çeşit masraf Meclis-i İdare'nin kararıyla yapılacaktır.⁶⁵

⁶³ Nutuk, c. 1, s. 7

⁶⁴ Cevad Dursunoğlu, **Milli Mücadele'de Erzurum**, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Yayını, Ankara, 1946, s. 144, Belge No. 1

⁶⁵ A.g.e. , s. 145, Belge No. 1

Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye Cemiyeti Erzurum Şubesi 29 Mayıs 1919'da toplanarak 7 vilayetin katılmasıyla umumi bir kongrenin toplanmasını karar altına alacak ve buna istinaden 30 Mayıs 1919'da Trabzon Muhafaza-i Hukuk-ı Milliye Cemiyeti'ne ve Sivas, Diyarbakır, Mamuretulaziz, Bitlis, Van, Erzincan Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye Cemiyeti şubelerine iki ayrı telgraf gönderecektir.⁶⁶ Nitekim 17 Haziran 1919'da Erzurum Vilayeti'nin bütün kazalarından 21 murahhasın iştirak edeceği Erzurum Vilayet Kongresi'nde alınan kararların esası:

1. *Dilekte olduğu gibi işde de birliği sağlamak,*
2. *Osmanlı Camiası"dan ayrılmamak için her türlü ihtimali göz önüne alarak bu yolda hiçbir fedakarlıktan çekinmemeyi "umde" olarak kabul etmek,*
3. *Her ne suretle olursa olsun memleket bir Ermeni saldırısına uğrarsa bunu şiddetle karşılamak ve milli varlığımızı son ferdin ölümüne kadar savunmak,*
4. *Bunun için, herhangi bir toprak üstünden milli varlığı silen hicret fikrini kesin olarak zihinlerden çıkarmak,*
5. *Bu işleri başarabilmek için her şeyden ziyade orduya güvenmekle beraber "Bekçi Teşkilatı" adı altında halkı, hususiyle köylüyü silahlandırmaktı.⁶⁷*

Bu esaslar çerçevesinde 17–25 Haziran 1919 tarihleri arasında yapılan Erzurum Vilayet Kongresi'nde, umumi kongre tarihi 10 Temmuz 1919 olarak kararlaştırıldı.⁶⁸

Erzurum Kongresi'nin alt yapısını oluşturmak mahiyetinde icra olunan Erzurum Vilayet Kongresi'ni tertip eden Vilayat-ı Şarkıyye Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye Erzurum Şubesi yöneticileri teşkilat nizamnamelerinin 10. maddesinde "Kongre bir toplantısında Erzurum merkezinin mücavir vilayetlerle olacak münasebetlerini ve varidatın elde edilişini ve harcama şeklini tayin eder."⁶⁹ hükmüyle gelir ve giderlerin ne şekilde elde edileceği ve nasıl harcanacağını kongrenin görevleri içerisine almıştır. Nitekim 17.06.1919 tarihli toplantısında mali meseleler gündeme alınmış, değerlendirilmiş ve karara bağlanmıştır. Cevad Dursunoğlu

⁶⁶ Haluk Selvi , "Milli Mücadele'de Erzurum ve Sivas Kongreleri Dönemi," **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 15, s. 953

⁶⁷ Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 67

⁶⁸ Selvi Haluk, a.g.m. , s. 953

⁶⁹ Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 150, Belge No. 3

bütçe konusunda, gelirlerin elde edilmesine ilişkin şu bilgileri vermektedir: Bütçenin tetkikine geçilerek merkez ve mülhakatın altı aylık mesarif-i umumiye ve muhtelifesi 13.108 lira tahmin ve kabul edilmiştir. Bu meblağın 6.400 lirası merkez kazasınca, 922 lirası Bayburt ve 917 lirası Hasankale ve 592 lira Tortum ve 717 lira Kığı ve 717 lira Hınıs ve 542 lirası Tercan kazalarınca teberru edilmesi kabul olundu. Bütçenin müzakeresi esnasında icab-ı hale göre mülhakata heyetler gönderilmesi tekrâr etti.⁷⁰

Dikkati çeken önemli hususlardan bir diğeri de bu toplantıda milli varlığın güçlendirilmesi amacıyla ekonomik çözüm arayışlarıdır ki; bu amaçla şu karar alınmıştır: Mevcudiyet-i milliyemizi daha mühim esaslarla bir kat daha tespit ve bu suretle müstakbel muvaffakiyeti temin etmek üzere iktisadi teşkilata ehemmiyet verilmesi ve ‘Kooperatif’ yani ‘Teavün-i Milli’ şirketleri ile işe başlanması teklif ve münakaşa edildi. Netice kaza şubelerinin bu hususta vilayet merkeziyle bil muhabere icabına tevessül etmelerine ve teavün şirketleri hakkında bir nizamname ve talimat tanziminin vilayet merkezine tevdiine karar verildi.⁷¹

Kaynak olarak teberru yöntemi dışında “Kooperatifler” kurma fikri farklılık arz etse de Erzurum Vilayet Kongresi, 17 Haziran 1919 tarihli raporunun “Bütçe” başlıklı kısmında giderlerin sadece Erzurum merkezinin imkanlarıyla karşılanamayacağına ve çevre ilçelerin sakinlerinin hamiyetlerine istinaden yapacakları teberrulara vurgu yapacaktır: Şimdiye kadar cemiyetimiz yalnız ilmi esasat ile iştigal ettiği için pek cüzi olan mesarifatını mahdud zevatın teberruatıyla kapatmıştı. Bu günden itibaren cemiyetimiz bütçesine, vesaik celp ve cem’i ve neşri, Merkez-i Umumi’ye nakdi muavenet, vilayat kongresi mesarifi, istitlaat vasıtaları tedariki, icar, müstahdemin maaşı, kırtasiye ve muhaberat-ı telgrafiye ücreti gibi ağır ve oldukça haiz-i ehemmiyet mesarifat ithaline mecbur olduğundan ve Moskof çizmesi, Ermeni baltası altında ezilmiş olan şehrimiz yalnız başına bu fedakarlığı ifa kudretine malik olmadığından kazalarımız ahalisinin hamiyetine de müracaat etmek mecburiyetindeyiz.⁷²

⁷⁰ A.g.e. , s. 156, Belge No. 5

⁷¹ Bekir S. Baykal, **Erzurum Kongresi ile İlgili Belgeler**, TİTE Yayınları, Ankara, 1969, s. 39

⁷² Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 154

10 Temmuz 1919 olarak toplanması kararlaştırılan Vilayat-ı Şarkıyye Kongresi (Doğu Vilayetleri Kongresi) öncesinde mali otoriteye vesile olacak siyasi otoritenin tesisi için Mustafa Kemal Paşa, “Milli mücadeleye ordu mensuplarının desteği, askeri ve milli mücadeleyi ahenkli bir şekilde yürütme”⁷³ nin ehemmiyetini bildiği halde İstanbul Hükümeti’nin baskıları neticesinde askerlikten istifa etmek durumunda kalacaktır. Resmi sıfat ve salahiyetlerini bırakmasını Nutuk’ta Mustafa Kemal Paşa:

Harbiye Nezareti, İstanbul’a gel diyor. Padişah, önce “hava değişimi al, Anadolu’da bir yerde otur, fakat bir işe karışma” diye başladı. Sonunda, ikisi birlikte “mutlaka gelmelisin!” dediler. “Gelemem!” dedim. Nihayet 8–9 Temmuz 1919 gecesi, Saray’la açılan bir telgraf başı görüşmesi esnasında birdenbire perde kapandı ve 8 Haziran’dan 8 Temmuz’a kadar bir aydır devam eden oyun sona erdi. İstanbul, benim o dakikada resmi memuriyetime son vermiş oldu. Ben de aynı dakikada, 8-9 Temmuz 1919 gecesi, saat 10.50 sonrasında Harbiye Nezareti’ne saat 11 sonrasında Padişah’a resmi vazifemle beraber askerlik mesleğimden istifamı bildiren telgrafları vermiş oldum.”⁷⁴

şeklinde anlatmaktadır.

Gerek bu ilan gerekse Mustafa Kemal Paşa’nın 13 Temmuz 1919 tarihli mülki ve askeri makamlara gönderdiği devletin ve milletin mukadderatına hakim olan “İrade-i Milliye”dir. Ordu onun yardımcısıdır. Sivil makamlar da bu çabaları yasalar gereğince destekleyecekler, askeri birliklerle işbirliği yapacaklardır. Komutanlar ve sivil memurlar, görevlerinden çıkarılsalar bile, yerlerinden ayrılmayacak, yerlerine gelenlerin milli amaçlara uygun tutumda bulunacakları kanatine varılırsa görevlerini devredecekler, bu takdirde de yine bölgelerinden ayrılmayıp gidişatı izleyeceklerdir. İtilaf Devletlerinin bu konudaki bildirileri ise kesinlikle dinlenmeyecek ve hiçbir memur ve komutan İstanbul’a dönmeyecektir⁷⁵, şeklindeki tamimi O’nun milli mücadeleye vaziyed edeceğinin delilidir.

10 Temmuz’da başlaması planlanan Erzurum Kongresi bazı vilayetlerden delegelerin gelememesi sebebiyle 23 Temmuz günü, şimdi Yapı-Usta Okulu olan

⁷³ Nutuk, c. 1, s. 54

⁷⁴ A.g.e. , s. 55

⁷⁵ Mahmut Goloğlu, **Erzurum Kongresi, Milli Mücadele Tarihi**, Başnur Matbaası, Ankara, 1968, s. 70

bir mektep binası salonunda ve Erzurum Şube Reisi Hoca Raif Efendi tarafından açıldı. Açış konuşmasından sonra Mustafa Kemal Paşa, oy birliğiyle Kongre reisliğine seçildi.⁷⁶ Erzurum Kongresi'nin icra edildiği mekanın sıradanlığı, kullanılan araç ve gereçlerin ilkel sayılabilecek cinsten oluşları ve delegelerin eşrafın evlerinde misafir edilmeleri maddi imkanların sınırlılığını göstermektedir.⁷⁷ Teberru mahiyetinde Müdafaa-i Hukuk merkezlerince halktan toplanan 1.500 liranın 1.420 lirası diğer vilayetlerden kongreye gelmiş olan azaların yerleştirilmesi, telgraf muhabereleleri gibi acele işlerin⁷⁸ halledilmesine harcanması maddi zorluğu gösteren önemli bir durumdur.

Erzurum Kongresi sürecinde siyasi otoritenin bir parçası olarak mali otoriteyi doğrudan ilgilendiren “manda ve himaye” tartışmalarıdır. Refik Turan, ağırlıklı olarak Sivas Kongresi'nde gündemi oluşturacak “manda ve himaye” taraftarlarını niyet ve amaç bakımından ikiye ayırmaktadır:

1. Türk milletinin yaşanan büyük felaketlerden sonra gelinen noktada tek çıkar yolun güçlü bir devletin manda ve himayesine girmesi lazımdır; Türklerin bundan başka çareleri kalmamıştır, hatta böyle bir uygulamaya mahkum ve mecburdur, diyenler. Bu fikri savunanlar Türk milletini sevip, çaresizliğine inanıp, manda ve himayeyi tek kurtuluş yolu olarak gören Türk aydın ve idarecileriydi.

2. Büyük devletlerin entelijans servislerinin kontrolünde olarak, Türk milleti ve ülkesini tamamen sömürgeye dönüştürme amaçlı ve niyetli olarak manda ve himayeyi savunanlar. Bunlar dışarıdaki güçlü devletin ilgili kurumlarından aldıkları direktiflere göre hareket ediyorlardı. Türk milletinin yaşaması veya kurtuluşu pek umurlarında değildi.⁷⁹

Erzurum Kongresi esnasında eski vali Bekir Sami Bey, Mustafa Kemal Paşa'ya göndermiş olduğu telgrafta Amerika'nın mandaterliğinin lüzumunu şöyle savunacaktır: İstiklal, elbette ki arzu ve tercih edilir. Ancak tam istiklal istediğimiz takdirde, vatanın birçok parçalara bölüneceği kesin ve şüphesizdir. Şu halde iki üç vilayeti içine alacak istiklale, vatanımızın bütünlüğünü garanti edecek mandaterlik

⁷⁶ Şevket S. Aydemir, **Tek Adam, Mustafa Kemal, 1919–1922**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1986, c. 2, s. 107

⁷⁷ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 77, s. 170, s. 177; Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 137; Aydemir S. Şevket, a.g.e. , s. 111

⁷⁸ Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 137

⁷⁹ Refik Turan, “*Erzurum ve Sivas Kongrelerinde Manda ve Himaye Tartışmaları*”, (27–29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu), **Gazi Ünv. AİİTAUM**, Ankara, 2003, s. 108

(yabancı bir devletin himayesi) elbette tercih edilir. Osmanlı ülkesinin bütününe hakim meşrutiyetimiz ve dışarıda temsil edilme hakkımız eskisi gibi devam etmek şartıyla, belirli bir müddet için, Amerika mandasını istemeyi milletimiz için en faydalı bir hal şekli kabul ediyorum. Bu hususta Amerika temsilcisiyle görüşüm. Birkaç şahsın değil, bütün milletin sesini Amerika'ya duyurmak lazım geldiğini söyledi ve aşağıdaki şartlar çerçevesinde Wilson'a, Senato'ya ve Amerika Kongresi'ne başvurulmasını teklif etti.

1. Adaletli bir hükümetin kurulması,
2. Eğitim ve öğretimin yayılması ve genelleştirilmesi,
3. Din ve mezhep hürriyetinin sağlanması,
4. Gizli anlaşmaların kaldırılması,
5. Bütün Osmanlı ülkesinde geçerli olmak üzere Amerika Hükümeti'nin bizi mandası altına almayı kabul etmesi.⁸⁰

Bekir Sami Bey aracılığı ile gelen bu teklif kongrenin gündemine alınmamışsa da ekonomik ve mali durumun zayıflığı dolayısıyla Refet Bey (Bele) yabancı egemenliğini istediğini şu şekilde ortaya koymuştur:

*Herhalde bir Amerika kefilliğini kabul etmek zorundayız.Yirminci yüzyılda beşyüz milyon lira borcu, yıkık bir yurdu, pek verimli olmayan bir toprağı ve ancak on, on beş milyon lira geliri olan bir ulus bir dış yardım olmaksızın yaşayamaz. Eğer bundan sonra da bu durumumuzda kalır ve bir dış yardımla kalkınamayacak olursak, belki ileride Yunanistan'ın bile saldırılarına karşı kendimizi savunamayız.*⁸¹

Yine kongrede Trabzon'un Sürmene, Giresun, Tirebolu delegeleri (Ömer Fevzi, İbrahim Hamdi, Ali Naci, Yusuf Ziya) tarafından görüşülmesi istenen programda manda ile ilgili şu yaklaşım sergilenecektir:

Madde 11. Heyet-i müttehide her türlü himaye usulünü red ederse de Osmanlı hakimiyeti ve menafi-i milliye ve siyasiyesi ihlal edilmemek şartıyla Şarki Anadolu vilayetlerinde Türk ırkının fitraten en kolay kabul edebileceği Anglo-Sakson

⁸⁰ Nutuk, c. 1, s. 108

⁸¹ Mustafa Kemal Atatürk, Söylev, TDK Yayınları, Ankara, 1996, c. 1, s. 78

*medeniyetinin rehberleri olan Amerika ve İngiliz milletlerinden herhangi birinin ilmi, iktisadi, medeni olan irşad ve muavenetini hüsnü kabul eder.*⁸²

Bahse konu programın “Kısm-ı Mali ve İktisadi” başlıklı bölümü dikkat çekicidir. Kongre’de tasvip görmemiş olsa bile 4 maddelik bu kısım Erzurum Kongresi delegelerinin mali ve iktisadi meselelere vukufiyetini göstermektedir. Programda mali ve iktisadi meseleler şu şekilde maddeleştirilmiştir:

Madde 15. Mesarif-i Umumiye-i Devleti temin etmekle mükellef bulunan teba ve reayanın hakkı temellük ve ticareti nisbetinde bu mesarife iştiraki adalet kanunu beşer muktezasından iken tekalifin zengin ile fakirden mütesaviyen ahz ve cibayeti ihtiyacı telafi edememek gibi muvazenesizliğe ve binnetice sefalet-i umumiyye bais olageldiğinden mahalleri icabatına göre fakir sınıfı her türlü tekaliften istisna edilerek tekalif-i müterakki usulünün acilen tatbik ve icrası.

Muavene-i müteakabile ve müsavat-ı hayat kaidesine müsteniden bir müşareket-i içtimaiye vücuda getirmek üzere iâşe ve iskana ait ıslahat esasını muhtevi bir (kanun-u necat) vaz ve tedvini.

Madde 16. Temettü vergisinin ilgasıyla ticaretin kar ve temettüden muayyen bir hissenin vergi suretinde ahzı.

Madde 17. Hayatı içtimaiyenin refah ve intizamını kafil olan mesaii medeniye ve insaniyeyi bila mazeret ifadan içtinap edenler hakkında bir madde-i cezaiye tanzimi.

Madde 18. Zirai kooperatif şirketleri ve bankaları, darüssanayi tesisi, sanayi ve ziraat amelelerinin nisbeti muayyene dairesinde temettüden hissedar edilmesi.

*Şimendiferler, umumi ve hususi yollar, şehirler ve köyler imarı ve limanlar, menafi-i aliye-i vatana ait fabrikalar tesisi ve madenler işletilmesi için Avrupa ve Amerika müessesat-ı maliye ve sanayisiyle mukavelat akdolanması.*⁸³

Erzurum Kongresi’nin önemli aktörlerinden olan Kazım Karabekir Paşa’nın milletlerin zenginleşmesi hususundaki düşüncesi “Fikrimce millet servetini son derece tasarruf ederek ve her türlü israftan kaçınarak ve her mevcudu hüsnü muhafaza ile iyi çalıştırarak yani muktesit ve fiili bir millet haline girerek refaha kavuşabilir ve zamanla zengin dahi olabilirdi. Fakat her ne suretle olursa olsun istiklalini kaybeden bir milletin benliğini ve mevcudiyetini de kaybedeceği muhakkak idi. Almanlar gibi muazzam bir millet ve hatta bizden ayrılan müteaddit ufak milletler bile vaktiyle bizim kadar fakir iken bugün servet ve refah içinde yaşamaktadırlar”⁸⁴ şeklindedir.

⁸² Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 198

⁸³ A.g.e. , s. 199

⁸⁴ Kazım Karabekir, **İstiklal Harbimizin Esasları I**, Sinan Matbaası Neşriyat Evi, İstanbul, 1951, s. 88

Manda ve himaye konusunda bu yaklaşımlar sergilenirken Kongre Şark-i Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin kabul ettiği tüzüğünün mali konulara ilişkin 9. maddesinin tanzimi “Cemiyetin varidatı İstiklalin kadr-ü menzeletini takdir buyuran her ferdin ibraz ve izhar eyleyeceği muavenet-i nakdiyeden ibarettir”⁸⁵ şeklinde olacaktır. Bu maddeden anlaşılacağı üzere milli mücadelenin bu esnada ana gelir kaynağı istiklal fikrine inanmış ferdlerin yapacağı yardımlar olacaktır.

7 Ağustos 1919'da çalışmalarını nihayetlendiren delegeler, alınan kararları 10 maddelik bir beyanname ile açıklayacaklardır. Hem siyasi hem de mali bağımsızlık açısından beyannamenin 2. ve 7. maddelerini zikretmek gerekir. Beyanname'nin 2. maddesi “Osmanlı vatanının tamamıyeti ve İstiklal-i millimizin temini ve makam-ı saltanat ve hilafetin masuniyeti için Kuvay-i Milliye'yi amil ve İrade-i Milliye'yi hakim kılmak esastır”⁸⁶ anlayışıyla siyasi vesayete tavır alırken 7. maddesindeki “Milletimiz insani, asri gayeleri tebcil ve fenni, sınai ve iktisadi hal ve ihtiyacımızı takdir eder. Binaenaleyh devlet ve milletimizin dahili ve harici istiklali ve vatanımızın tamamisi mahfuz kalmak şartıyla altıncı maddede musarrah hudut dahilinde milliyet esaslarına riayetkar ve memleketimize karşı istila emeli beslemeyen herhangi devletin fenni, sınai, iktisadi muavenetini memnuniyetle karşılarız”⁸⁷ yaklaşımıyla mali vesayet doğurmayacak iktisadi yardımlara karşı olunmadığını ortaya koyacaktır.

Karabekir Paşa Kongre'de 7. maddenin yoğun tartışmalara sebep olduğunu vurgularken, 7. maddenin “İstiklal-i milli fikrinin ruhunu altüst edebilirdi. Bunun için bu maddenin konmasına ben taraftar değilim. Kongre mukarreratında dahi şiddetli münakaşaları mucip oldu. (Bir devletin) tabiri uygun bulunmayarak (herhangi devletin) formülüyle mukarrerat meyanına kabul ettiler”⁸⁸ diyecektir.

Mustafa Kemal Paşa manda ve himaye taraftarlarına karşı tutumunu bilhassa Bekir Sami Bey'in telgrafına karşı Rauf Bey'e söylediği aşağıdaki sözlerle açıkça

⁸⁵ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 194; Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s.167

⁸⁶ Dursunoğlu Cevad, a.g.e. , s. 169

⁸⁷ A.g.e. , s. (169–170)

⁸⁸ Karabekir Kazım, a.g.e. , s. 87

ortaya koyacaktır: “Ne garip, Bekir Sami Bey de Amerikan mandasının kabulünü iltizam ve tavsiye etmekten başka çare bulamıyor. Oh ne ala, mücadele yerine mandayı kabul edeceğiz ve rahata kavuşacağız. Bu ne gaflet, ne körlük ve hatta ne budalalık, İstanbul’un en büyük ricali de bu fikirde; içlerinden biri çıkıp ta Ya istiklal, Ya ölüm! demiyor”⁸⁹

Yine Mustafa Kemal Paşa Nutuk’ta 7.maddeye açıklık getirirken önce maddeyi aynen aktaracak ve sonra “Efendiler, bu maddenin hangi noktasında manda ve mandaterin Amerika olduğu fikri vardır? Olsa olsa “herhangi bir devletin teknik, sinai, ve iktisadi yardımını memnurlukla karşılırsınız” sözlerinden manda fikrini çıkaranlar bulunabilir. Fakat mandanın mana ve maksadının bu olmadığı muhakkaktır. Her zaman ve bugün dahi, bu açıklık çerçevesinde yapılacak yardımları memnuniyetle karşılamaktayız ve karşılırsınız. Yeter ki memleketimize sermaye getireceklerin devlet ve milletimizin içte ve dışta istiklalini ve vatanımızın bütünlüğünü bozmaya yönelmiş gizli emelleri olmasın.”⁹⁰

Bu konuda çalışmaları bulunan Kadir Kasalak, 7. madde üzerindeki ihtilafın ifade tarzından kaynaklandığını düşünmektedir. “Kongre kararlarının 7.si manda ve himayenin reddi olmakla birlikte esasen ifade bu biçimde değildir. O nedenle çeşitli tartışma ve yorumlara neden olmuştur. Fakat şurası unutulmamalıdır ki, kongrede etkin rol oynayan Mustafa Kemal Paşa, Hüseyin Rauf Bey, 15. Kolordu Komutanı ve 3. Ordu Müfettişi Vekili Kazım Karabekir Paşa ve Hoca Raif Efendi manda ve himayeye şiddetle karşı olan kişilerdi. O nedenle bu maddeyi farklı bir biçimde yorumlamak zordur. Ayrıca manda yanlıları Erzurum Kongresi’nden bu konuda olumlu sonuç alamayacaklarını bildiklerinden, daha çok yazışmalardan da anlaşılacağı üzere ağırlığı Sivas Kongresi’ne vermişler hedeflerine ulaşmada bu organizasyonu ön plana almışlardır.”⁹¹

⁸⁹ Turan Refik, a.g.m. , s. 109

⁹⁰ **Nutuk**, c. 1, s. 138

⁹¹ Kadir Kasalak, “*Erzurum Kongresi’nin Yapıldığı Günlerde Manda ve Himaye Konusunda Komutanlar Arasında Yazışmalar ve Basında Tartışmalar*”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Ankara, 1992, c. 8, Sayı 23, s. 405

Erzurum Kongresi'nin hem siyasi anlamda hem de mali anlamda Mustafa Kemal Paşa'nın önderliğinde ve milletin kendi imkanlarıyla milli mücadeleye mesned teşkil ettiğinin önemli bir delili de yabancı kaynaklardır. Sonyel, İngiliz belgelerinde Erzurum Kongresi'nin değerlendirilişini şu şekilde nakletmektedir:

*Mustafa Kemal Paşa'nın Anadolu'da fiili (de facto) bir yönetim kurma emeli, İstanbul'daki İngiliz Yüksek Komiseri Amiral Calthorpe tarafından önceden sezilmiştir. Calthorpe, Lord Curzon'a 27 Temmuz'da gönderdiği kapalı tel yazısında, Kemal'in Erzurum Kongresi'nde söylemiş olduğu sözleri hemen hemen aynen tekrarlıyor ve tüm Türklerin, Batılı Hristiyan devletlerden hiçbir yardım beklemeyeceklerine, ancak kendi çabalarına güvenebileceklerine inanmaya başladıklarını bildiriyordu. Osmanlı Mebusan Meclisi'nin İstanbul'da toplanmasına engel olunması ihtimaline de değinen Yüksek Komiser, bunun Anadolu'da toplanmasına kimsenin engel olmayacağını; gerçekten Kemal'in Erzurum'da bir kongre topladığını yazıyor şunları ekliyordu: "İngiliz hükümeti Anadolu'da, İstanbul'un yetkisini ve padişahın egemenliğini reddeden bağımsız ve muhtemelen oldukça aşırı ve Avrupa aleyhtarı bir yönetimin kurulmasına yol açacak biçimde olayların gelişmesi olasılığını göz önünde bulundurmalıdır."*⁹²

b) Balıkesir – Nazilli ve Alaşehir Kongreleri

"İzmir'in işgali sonrasında Batı Anadolu'da toplanan kongreler kendi aralarında üçe ayrılmış; İzmir'in kuzeyi Balıkesir Kongreleri'yle, güneyi Nazilli Kongreleri'yle ve her ikisinin ortası da Alaşehir Kongresi ile yeniden örgütlenmiştir. Alaşehir Kongresi, Balıkesir Kongresi ile bağlantılı ve onun kararlarının tamamlayıcısıdır. Nazilli ile de ilişki içinde olmuştur. Kongrelerde alınan kararlar Batı Anadolu'daki idari ve mali teşkilatlanmanın temelini oluşturmuştur."⁹³ Bu "teşkilatlanmanın önderleri asker ve sivil bürokratlar ve yerel eşraftır."⁹⁴

"Balıkesir, Nazilli, Alaşehir Kongreleri öncesinde belli kurallar ve yazılı metinler bulunmadığı için bağış (vergi) toplamada "keyfilik" baş göstermişti. Kimden, ne zaman, ne kadar ve nasıl bağış alınacağını ilke olarak Kuvay-ı Milliye komutanları belirliyordu. Zamanla çeşitli nedenlerle yozlaştırılan bu uygulama büyük yakınmalara yol açmış ve halkı huzursuz duruma getirmişti. Bu yüzden

⁹² Selahi Sonyel, "İngiliz Belgelerinde Erzurum ve Sivas Kongreleri", (27–29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu), **Gazi Üniv. AİİTAUM**, Ankara, 2003, s. 16

⁹³ Yaman Ahmet E. , a.g.e. , s. 30

⁹⁴ Doğu Ergil, **Milli Mücadelenin Sosyal Tarihi**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1981, s. 70

milli mücadele hareketi özellikle mali yönden “halka rağmen halk için bir mücadele” niteliğine bürünmüştü.”⁹⁵

Dar anlamda Kuvay-ı Milliye dönemi olarak adlandırılan dönemde mali açıdan bir sistematığın geliştirilmesi Balıkesir Kongresi kararlarıyla gerçekleştirilmiştir. 26 Temmuz 1919 tarihinde gerçekleştirilen Balıkesir Kongresi’nin mali konulara ilişkin almış olduğu kararlar şunlardır:

Madde 3. Teşekkül eden kongremiz hiçbir fırka-i siyasiye ile alakadar olmamakla beraber çetecilikten nefret ve teşkilat-ı muntazama dahilinde Yunanlıları Anadolu’dan taretmeye azmetmiştir.

Madde 7. Yunan’a karşı hareket devam ettiği müddetçe milli seferberlik umumi olup, herkes hizmet-i vataniye ile mükelleftir.

Madde 8. Merkez livada olduğu gibi kazalarda dahi teşkilat-ı maliye levazım heyetleri teşekkül edecek ve kaza ve nevaliden gönderilen efradın mesarifi bilahire mesarif-i umumiyyeden mahsup edilmek üzere kendilerine ard olacak ve başlarında eşraftan bir zat bulunacak ve cephe efradla beraber kalacaktır.

Madde 9. Takip edilen gayeye vusul ve bütün hareketi tevhid ve tespit etmek için bir Heyet-i Merkeziye tevkil ve vezai fi tespit olunmuştur.

Madde 12. Heyet-i Merkeziye’nin vezai fi ber-vech-i ati takarrür etmiştir. Kazaların deruhte edecekleri mesarif bir bütçe meselesi olup hall ve idaresi kongreye aittir.

Madde 13. Cephelerdeki umum askerlerin iâşe, ilbas ve hastalarının tedavisi, teçhizatlarının ikmal ve ihtiyat bölükleri bulundurulması hususatını düşünüp vaktü zamaniyle temin için cepheler karargahı gerilerinde bu işle meşgul birer menzil müfettişliği bulundurulması münasip görülmüştür.

Madde 14. Mesarif-i Umumiye’nin, her yerin cesamet ve serveti nisbetinde taksim edilmesi münasip görülmüş ve neticede Balıkesir kazası mesarif-i umumiyyenin yüzde yirmibirine, Edremit yüzde onyedisine, Burhaniye yüzde yedisine, Balya yüzde dördüne, Bandırma yüzde onuna, Gönen yüzde altısına, Sındırgı yüzde dördüne, Gördes yüzde dördüne, Soma yüzde beşine iştirak etmesi takarrür etmiştir.

Madde 16. Zabitan ve efrada verilecek maşaat ve ikramiye, mahallerinin takdir ve salahiyetine terk edilmiştir.

Madde 17. Zahirenin İzmir’e men-i ihracı esas olmak üzere, tarz-ı icrası Heyet-i Merkeziyeye bırakılmıştır.

Madde 20. Şehit olanların aileleriyle mecruhlara verilecek hediye miktar ve derecesi mahalleri takdirine bırakılmıştır.

⁹⁵ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s.168

Madde 23. Her kaza heyeti, göndereceği gerek kumandan ve gerek efrada birer vesika ita edecektir. Binaenaleyh kumandanlar, milli orduya dahil olacak olan zabitan ve efraddan vesikasız olanları kabul etmeyecek, vesikalarda almış oldukları eşya ve paranın miktarı muharrer bulunacaktır.

Madde 24. Heyet-i Merkeziye'nin hesabat ve muamelatını tedvir için kafi katip ve muhasib istihdam edilmesi ve bunlara verilecek maaşatın mikdarının tayini hususu, Heyet-i Merkeziyenin salahiyeti dahilindedir.

Madde 28. Vazife-i vataniyyeye davet edilip de gitmemek için firar edenlerle cepheden firar edenlerin ailelerine dokunulmamak şartıyla kendileri memleket haricine çıkarılacak ve mümkün olursa Yunan tarafına gönderilecektir.

*Madde 29. Kongre, Eylül iptidasında 100 kişilik olmak ve her mahallin vereceği paranın yüzdesi nispetinde aza ile iştirak etmek üzere tekrar içtima edecektir.*⁹⁶

Dikkatleri çekeceği üzere Balıkesir Kongresi kararları mali açıdan oldukça teknik düzenlemeleri içermektedir. Bu kararların gerek yönetim ve gerekse mali yönden sağlam esaslara dayanmış olmasında, hiç kuşkusuz, kongreye başkanlık yapmış bulunan tecrübeli yönetici Hacim Muhittin Bey'in ve o günlerde Balıkesir'de bulunan Maliye Müfettişleri Muvaffak, İhsan ve Muhtar Beylerin rolleri büyüktür.⁹⁷

Fiili bir Yunan işgaline karşı mukavemete dayalı olarak geliştirilen askeri otoritenin mali düzenlemeleri yönlendirdiği bu kararlardan anlaşılmaktadır. Genel bir seferberlik ilanı yetkisinden (Madde 7), kazalara kadar maliye teşkilatlarının kurulmasına (Madde 8), gelirlerin hangi ölçüye göre toplanacağından (Madde 14), gelirlerin temini sürecinde kullanılacak kadrolara (Madde 24) ve hatta mükellefiyetlerini yerine getirmeyecek olanların tecziye tarzına değin (Madde 28) ayrıntıları düzenlemiş olmasıyla Balıkesir Kongresi “kararları, kendisinden sonra toplanan kongreler için bir taslak ve hareket noktası olma özelliğine sahiptir.”⁹⁸

“Genel giderlerin, her yerin büyüklük ve zenginliği oranında bölünmesi esasının uygulanmasının ileri bir mali prensip olduğunu kabul etmek gerekmektedir. (Madde 14) Böylece, Kuvay-ı Milliye'nin bütün giderlerinin cephelere yakın

⁹⁶ Mücteba İlgürel, **Milli Mücadelede Balıkesir Kongreleri**, Atatürk Araştırma Merkezi, İstanbul, 1999, s. (104–105); **Balıkesir ve Alaşehir Kongreleri ve Hacim Muhittin Çarıklı'nın Kuvayı Milliye Hatıraları (1919–1920)**, (Hazırlayan. Şerafettin Turan), AÜ Basımevi, Ankara, 1967, s. (112–115)

⁹⁷ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 1, s. 209

⁹⁸ Yaman Ahmet E. , a.g.e. , s. 31

ilçelere yüklenmesi önlenmekte, giderlerin her yerin büyüklük ve zenginlikleri oranında bölünmesinin benimsenmesi ile de sosyal adalet sağlanmış olmaktadır. Günümüzün vergilendirme ve kamu harcamaları ilkeleri göz önünde tutulduğunda, alınan mali kararların o günlerin koşullarına göre yerinde ve çağdaş ilkelere uygun biçimde bulunduğunu kabul etmek insaflı bir yaklaşımdır.”⁹⁹

Balıkesir Kongresi’nin kararlarına benzer kararlar, 8 Ağustos 1919 tarihinde Aydın, Denizli ve Muğla temsilcilerinin katılmasıyla toplanan Nazilli Kongresi’nde de görülmektedir. Nazilli Kongresi’nde alınan kararların maliye ve mali teşkilatlanmaya dair olanları şu şekildedir:

1.Cephele yeterli kadar asker temin etmek, bu askerleri silahlandırmak ve iaşelerini sağlamak Heyet-i Milliye’nin başlıca görevidir. Cepheye gönderilecek askerlerin sayısı, karargah komutanları tarafından tayin edilir.

2.Cephe gerisindeki şehir, kasaba ve köylerin düzenlerinin korunması ve iç güvenliklerinin sağlanması için kurulacak silahlı kuvvetin miktarı Heyet-i Milliye tarafından tayin olunur ve iaşeleri bu heyetlerce karşılanır.

3.Heyet-i Milliyeler, gerekli görecekları memur ve hizmetlileri ücretle çalıştırmaya yetkilidir.

4.Heyet-i Milliye’nin gerek cephe “Yani Kuvay-ı Milliye” gerek cephe gerisi giderleri, halkın mal ve para şeklindeki (aynı ve nakdi teberru) bağışlarıyla karşılanır. Yapılacak bağışların miktarı “İhtiyar Heyetleri” ve “Bilirkişiler” tarafından verilecek bilgilere dayanılarak Heyet-i Milliyelerce belirlenir ve alınır. Mal ve para bağışında bulunmaktan kaçınanların cezalarını Kuvay-ı Milliye Müfrezeleri Komutanları belirleyeceklerdir.

5.Cephede bulunan askerlerin geride bıraktığı ailelerinden yardıma muhtaç olanlara, Heyet-i Milliye tarafından yardım edilir.

6.Yunan işgali nedeniyle içerilere göç edenler ile cephede bulunan askerlerin ailelerinden muhtaç durumda olanlara dağıtılmak üzere aşar ambarlarında bulunan buğdayın Heyet-i Milliye emrine verilmesi İstanbul Hükümetinden istenecektir.

7.Heyet-i Milliyelerce silah altına çağrılanlardan 100 lira bağışta bulunanlar, kendi işleri ile uğraşmak üzere üç ay süreyle silah altına alınmazlar.

8.Heyet-i Milliye Başkan ve üyeleri ile Askerlik Mükellefiyeti Kanunu’na göre askerlik görevinden muaf tutulanlar silah altına çağrılmazlar.

9.Heyet-i Milliyelerin görev ve hizmetlerini teftiş için, Kongre Genel Kurulu’nun gözetimi altında ve hiçbir Heyet-i Milliye’ye bağlı olmamak şartıyla müfettişlerin düzenleyecekleri teftiş raporları doğrudan doğruya Kongre Genel Kurulu’na

⁹⁹ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 1, s. (214–215)

verilir. Müfettişler suçlu buldukları Heyet-i Milliye üye ve memurlarına işten el çekirmeye ve yerlerine başkalarını atamaya yetkilidir.

*12.Heyet-i Milliyelerin bağış suretiyle elde edecekleri gelir fazlası derhal genel merkeze gönderilecektir.*¹⁰⁰

“Nazilli Kongresi’nin en önemli kararları, Kuvay-ı Milliye’ye gelir temini için başvurulacak “Ayni ve Nakdi Teberru”nun toplanış şekline ilişkin kararlar olmaktadır. Halkın yapacağı bağışların miktarı “İhtiyar Heyeti” ve “Bilirkişiler” tarafından verilecek bilgilere dayanılarak Heyet-i Milliyelerce takdir ve tayin olunacaktır. Bu karar, gelir temini konusunda atılan oldukça ileri bir adımdır ve günümüz vergilendirme tekniklerine uymaktadır.”¹⁰¹

Günümüz mali yapılanmasında da var olan; mükelleflerin ödeme kabiliyetlerini belirleyerek tahakkuk ettirilmesi icap eden vergi miktarlarını tayin eden “Takdir Komisyonu”nun vazifesine benzer bir görevi “İhtiyar Heyeti” ifa etmiştir. Yine cari hukuk düzeninde ihtisas bilgisinin gerektiği konularda “Bilirkişilik” kurumunun devreye konulmasına benzer yapılanma dikkat çekmektedir.

Takdir ve tayin edilen bağış miktarının ilgililer tarafından ödenmemesi halinde Kuvay-ı Milliye Müfrezeleri Komutanları’nca cezalandırılacakları hükmü (Madde 4) günümüzde uygulanan 6183 Numaralı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanunu hatırlatmaktadır. Bu bağlamda ismi bağış olarak konya dahi bir zor alıma dayalı olarak tahsil edilen bu gelirlerin vergi niteliği taşıdığı aşikardır.

Mali denetim açısından “Kongre Genel Kurulu” tarafından Heyet-i Milliye üyelerini ve memurlarının çalışmasını denetlemek üzere (Madde 9) müfettişlerin görevlendirilmesi ve bunların hazırlayacağı raporlara istinaden görevden el çekirme veya yer değiştirme cezalarının verilmesi önemli bir karardır. Belli miktarda para bağışında bulunanların (Madde 7) geçici süreyle askerlik hizmeti dışında tutulmaları günümüz vergi uygulamalarından olan “vergide istisna”yı

¹⁰⁰ Asaf Gökbel, **Milli Mücadelede Aydın**’dan Sadeleştirerek Nakleden Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 1, s. (216–217)

¹⁰¹ A.g.e. , c. 1, s. (221–222)

andırmakta; gelir fazlasının (Madde 12) merkeze aktarılması ise gelirlerin tek elde toplandığı Hazine Usulüne benzemektedir. Nazilli Kongresi, kararları itibariyle modern bir maliye teşkilatının taşıması gerektiği hususiyetleri dikkate almış; merkezi bir mali idarenin taşra teşkilatı hüviyetinde Kuvay-ı Milliye'nin finansmanını tedarik etmiştir.

“Batı Anadolu’nun en geniş katılıma sahip kongresi 16–25 Ağustos 1919 tarihlerinde Alaşehir’de toplanmıştır. Mali örgütlenme ile buna esas olan idari kararlar; İkinci Balıkesir Kongresi kararları ile ilgili sonuçların değerlendirilip, uygulamada ortaya çıkan eksiklikleri gidermeyi ve örgütlenmeyi genişletmeyi amaçlamıştır.”¹⁰² Bu minvalde Alaşehir Kongresi’nce çıkarılan Heyet-i Merkeziye Talimatnamesi, Hareket-i Milliye Redd-i İlhak Heyeti Talimatnamesi, Kuvay-ı Milliye Menzil Müfettişliği Vezaifi Hakkında Talimat’da mali yapılanmaya ilişkin olarak aşağıdaki düzenlemeler yer almıştır.

Heyet-i Merkeziye Talimatnamesi’nin mali hükümler ihtiva eden maddeleri:

Madde 6. Heyet-i Merkeziye hesabat ve sair muamelat için aylık olarak kongreye hesap vermekle mükelleftir.

Madde 9. Heyet-i Merkeziye mesarif-i umumiyesinin temini için ayrı bir veznesi olacaktır. Vasati onbin lira itibariyle her kaza nisbeti iştiraki dairesinde hemen irsalatta bulunacaktır. Heyet-i Merkeziye kasasında para bulunmadığı ve yahut mevcuttan ziyade para sarfına ihtiyaç görüldüğü halde badehu hisse-i iştirakten fazlası tediye edilmek üzere Heyet-i Merkeziye’nin mahalli Hareket-i Milliye Redd-i İlhak Heyeti’nden istediği kadar avans alabilir. Ve bu babdaki müracaatı gayr-ı kabili reddir.

Madde 11. Heyet-i Merkeziye azalarına aylık kırkar lira maaş verilecektir.

Hareket-i Milliye Redd-i İlhak Heyeti Talimatnamesi’nin mali hükümleri:

Madde 4. Maliye Heyeti; teşkilat, maliye, levazımdan mürekkep Heyet-i Umumiye’nin eşraf ve ağniyaya şahsen ve kura ile muhallata da şahsen veya toptan tevzi edeceği meballiği tahsil ve bunları yine toptan ve ekseriyeti tarafından mümzi mazbata mukabilinde teşkilat heyetine ita ve her ay nihayetinde teşkilat heyetinden hesap istemek ve sarfiyat evrak-ı mübeyyinelerini tatbik vazifesiyle mükelleftir.

Madde 5. Heyet-i Umumiye tarafından teklif edilen meblağın tesviyesi eşhas-ı muayyene veya kariye, mahalle heyet-i maneviyesi için zaruri olup bu babda temerrüd edenler hakkında teşkilat heyetince icabı vechile ceza tatbik olunacaktır.

¹⁰² Yaman Ahmet E. , a.g.e. , s. 33

Madde 6. Teşkilat Heyet-i Maliye ve levazım heyetlerini murakabe-i daimisi altında bulundurmak maliye heyetinden aldığı paraları her ay nihayetinde maliye heyetine hesap vererek evrak-ı sarfiye ve müsbitesini ibraz eylemek ve bilumum vezaif-i ve bilhassa istihbarat hususunu hüsnü ifa etmekle mükelleftir.

Madde 7. Teşkilat heyeti, levazım heyetine vermek ve icap eden yere sarf etmek veya Heyet-i Merkeziye'ye mesarif-i umumiye için göndermek için lazım olacak mebalîği ekseriyetle mahtum veya mümzi bir mazbata ile avans olarak veya toptan maliye heyetinden alıp kendi arasından intihap edeceği bir mutemet vasıtasıyla sarf ve irsal eder.

Madde 8. Her kısım muamelat-ı tahririye ve hesabiyesi için ücretli veya fahri bir katip veya muhasip bulundurmak zaruretindedir.

Madde 9. Maliye heyetinden ancak teşkilat heyeti mazbatasıyla para alınabilir. Eşhas-ı münferideye katiyen para verilemez.

Madde 11. Her kaza ve nahiyenin inzibat kıtası kadrosu Heyet-i Umumiye'ce tespit edilir ve bunlara münasip miktar ve her mahallin istitaat-ı maliye ve vaziyet-i coğrafyasına göre maaş verilir.¹⁰³

Kuvay-ı Milliye Menzil Müfettişliği Vezaifi Hakkında Talimat'la özellikle depolama ve tüketime ilişkin sorunlara çözüm getirilmeye çalışılmış; yiyecek, eşya ve savaş gereçlerinin depolanması ve dağıtımı ilkelere bağlanmıştır.¹⁰⁴ Nitekim Teşkilat kısmında;

Madde 1. Kuvay-ı Milliye kıtaatının iâşe ve geri hidematını temin etmek üzere her cephe için bir Menzil Müfettişliği teşkil edilmiştir.

Madde 3. Menzil Müfettişi, icabı hale göre mezbaha ve fırın tesis eder. Ve bunları idare edecek memurları mahalli Redd-i İlhak Heyetleri temin edemediği surette Heyet-i Milliye-i Merkeziyeden talep eder.

Madde 4. Harekat tevessü ettiği takdirde menzil müfettişi, ilerilerde noktalar ve anbarlar tesis eder ve bunun için evvelden lazım gelen yerlerde tertibat almak lazımdır.

İkinci faslı oluşturan memurin ve müstahdemin kısmında:

Madde 6. Her menzil müfettişliği kadrosu berveçhi atidir:

- a.Menzil Müfettişi: Eşraftan,*
- b.Üç zattan mürekkep bir Menzil Heyet-i olacak. Menzil Müfettişi kongre tarafından intihap edilecek ve Menzil Heyeti ise cephe Redd-i İlhak Heyetleri tarafından birer aza intihap edilmek üzere teşekkül edecektir.*
- c.Veznedarlık vazifesi heyetten bir zat tarafından ifa edilecektir.*
- d.Maaşat ve mübayaat memuru,*
- e.Erzak ve tayinat memuru,*
- f.Merkez anbar memuru; erzak ve techizat tevzic memuru. Maiyetine iki yazıcı neferi,*
- g.On hizmet neferi; bunlar anbarlarda hamallık ve emirber vazifesini ifa edecektir.*

Hukuk ve Vezaif başlıklı üçüncü fasılda;

¹⁰³ Enver Konukçu, **Alaşehir Kongresi (16–25 Ağustos 1919)**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000, s. (207–209)

¹⁰⁴ Ahmet E.Yaman, "Anadolu'daki Kongre Kararlarında Silahlı Direniş Güçlerinin Mali Finansmanı ile İlgili Hükümler", **Atatürk Yolu Dergisi**, Ankara, 1998,Yıl 1, Sayı 1, s. 92

Madde 7. Menzil Müfettişi menzilin en büyük amiridir.

Madde 9. Menzil Müfettişi, iâşesine memur olduğu kıtaatın zabıt ve efrat ve hayvanatı mevcudunu doğru olarak bilmesi lazımdır. Bunun için kıtaatın en büyük amiri her üç günde bir menzil müfettişine kıtaatın sahîh olarak mevcudunu natık bir kuvve-i umumiye ita eder ve iş bu kuvve-i umumiyeler vaziyet-i iâşeye esas olur.

Madde 12. Her kıta iâşe memuru, kıta kumandanının tasdikine iktiran etmiş kuvve-i umumiye bir kıt'a mazbata ile menzil müfettişliğine müracaat eder. Menzil müfettişliği iş bu mazbatayı herhangi kısım erzak ve eşya matlub ise o kısma havale eder. Kısım memuru, iâşe memurunun ibraz ettiği kuvve-i umumiye mazbatadaki nüfus ve hayvanat mevcudunu evvelce menzile verilen kuvve-i umumiyelerle karşılaştırarak bir mübâyet görmediği takdirde bir haftalık ihtiyaca göre hesap eder; mazbatayı terkin ve zirini tasdik ve anbar memuruna havale eder. Anbar memuru bilvezin erzakı ita ve mazbatayı da nezdinde hıfz eder.

Madde 17. Yanlış mevcut gösterilerek fazla erzak alan kıta kumandanı ve iâşe memuru mesuldür.

Madde 18. Menzil Müfettişi bu gibi ahvali teftişe memurdur.

Madde 25. Kıtaatın maaşatını ve paraya olan ihtiyacatını menzil müfettişi temin eder ve icabında Heyet-i Merkeziyeden talep eyler.

Madde 26. Efrat ve zabitanın maaşatını ve taburun sair ihtiyacatını tabur Heyet-i Menzil idaresinden bir kıta bordro mücibince alır, efrat ve zabitanı musaddak defterler mücibince tevzi eder.

Madde 31. Menzil Heyetleri her ay muntazaman kıtaattan aldıkları Hesabat-ı bilicmal ve menzilin merkez ve mahalli heyetlerinden almış olduğu nukut ve erzakın varidat ve sureti sarfiyatını mübeyyin bir kıta icmal tanzim ve Heyet-i Merkeziye'ye göndermeye mecburdur.¹⁰⁵

Müderrişoğlu bu talimatname ile Kuvay-ı Milliye birliklerinin çağdaş lojistik desteğe kavuşturulduğunu; mali yönden de harcamalarda günümüz devlet harcamalarında görülen yetki ve sorumluluk ayrımına uyularak Heyet-i Merkeziye'nin ita amiri, Menzil Heyetleri ve müfettişliklerin tahakkuk memuru görevi yüklendiklerini ileri sürmektedir.¹⁰⁶

Balıkesir, Nazilli, Alaşehir Kongreleri çerçevesinde yapılan mali düzenlemelerin fiilen işgale uğramış yörelerin işgalden kurtarılmasına dönük çabaların finansmanına dönük olduğu açıktır. Bilhassa cephe gerisinde kaynak oluşturma ve bunların ihtiyaçlara uygun bir şekilde tevzi edilmesine dair hassasiyet her üç kongrenin kararlarında ayrıntıya varacak düzenlemelere gidilmesinden

¹⁰⁵ Konukçu Enver, a.g.e. , s. (211–214)

¹⁰⁶ Müderrişoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 1, s. (238–239)

anlaşılmaktadır. Henüz ortada umumi bir otorite olmamasına rağmen mahalli düzeyde de kalsa askeri otoriteye bağlı olarak gelişen mali otorite ihtiyaç duyulan kaynakların tedarikinde başlıca yöntem olarak “ayni ve nakdi teberru”ları kullansa bile, harcama disiplini açısından mali teşkilatlanmanın ciddiyetini göstermektedir. Ne var ki “bu kararların kesin bir düzen içinde yürütülmesine imkan yoktu. Memleketin içinde bulunduğu genel şartlar, değişik yerlerin özellikleri ve her tarafta gerek Müdafaa-i Hukuk, gerekse Kuvay-i Milliye’nin lider kadrosunu teşkil eden insanların idrak ve kabiliyetlerinin farklı oluşu bir düzensizlik oluşturuyordu.”¹⁰⁷

c) Sivas Kongresi

Sivas Kongresi’nde ele alınan mali meseleler kadar Sivas Kongresi’nin giderlerinin karşılanmasında yaşanan güçlükler, mücadelenin ne denli çetin şartlarda yürütüldüğünü göstermektedir. Öncelikle Mustafa Kemal ve arkadaşlarının Erzurum’dan Sivas’a gelmesi için gereken mali kaynağın tedariki gerekiyordu. “Mustafa Kemal Paşa ile maiyetindekilerin ve birlikte gidecek Heyet-i Temsiliye üyelerinin yol masrafları nasıl karşılanacaktı? Erzurumlu milli mücadeleçiler çaresizlik içinde düşünüp duruyorlardı. Topladıkları 1.500 liranın büyük kısmını kongre için harcamışlardı, şimdi sadece 80 liralari vardı. Yoksulluk içindeki halktan başkaca para istemek ve almak mümkün değildi. Kaldı ki; parasızlıklarını halka duyurmak ta istemiyorlardı. Toplum üzerinde kötü etki yapabilirdi.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Selek Sebahattin, a.g.e. , s. 132

¹⁰⁸ Mahmut Goloğlu, **Sivas Kongresi**, Başnur Matbaası, Ankara, 1969, s. 20

Çözümün nasıl bulunduğunu Dursunoğlu şu şekilde nakleder: “Heyet-i Faale azasından emekli Binbaşı Süleyman Bey Hızır gibi imdadımıza yetişti. Her anlamıyla kamil bir insan olarak tanıdığımız Süleyman Bey nasıl bir çıkmazda olduğumuzu görerek “Çocuklar ben bu işin çaresini buldum. Benim tasarruf edilmiş dokuz yüz liram var. Ben altmış yaşını geçmiş bir adamım. Allah’ın rızasından, milletin selametinden başka bir dileğim yok. Ben bu parayı size veririm. Fakat bu parayı verdiğimi ne Paşa ve ne de başka hiçbir kimse bilmeyecek. İleride Müdafaa-i Hukuk’un parası olursa verirsiniz. Olmazsa helal olsun. Ben devletin verdiği tekaüt aylığı ile geçinir, giderim”dedi. Hepimizin gözleri yaşarmıştı. Bu adsız büyük adam bizi o günkü en büyük kaygımızdan kurtarmıştı. O gün Süleyman Bey parayı getirdi. Yüz lira kadar da aramızdan toplayarak bin lira yaptık ve Kazım delaletiyle Paşa’ya ulaştırdık. Kazım dönüşte Paşa’nın çok memnun olduğunu sevinerek anlattı. Bkz. Dursunoğlu Cevad, **Milli Mücadele Erzurum**, s. 318

Sivas Kongresi'ne katılmak üzere Sivas'a gelen delegasyonun ağırlanması meselesi Şekeroğlu İsmail Efendi'nin fedakarlığı sayesinde aşıldı. "Eski bir ittihatçı ve komitacı olan Şekeroğlu İsmail Efendi bu güç ve masraflı görevi tek başına üzerine aldı, yirmi kadar konuğu günlerce evinde barındırdı."¹⁰⁹

8 Eylül 1919 tarihli oturumda Karahisar Delegatesi Şükrü Bey kongrenin ele alması gerektiği konulardan birinin "Manda ve İstiklal" başlığı altında belirlendiğini ifade ederek "Ondan sonra biz bugün bulunduğumuz vaziyete nazaran herhalde bir müzaherete muhtacız denildi. Memlekette ne fen, ne sanat, ne para var; binaenaleyh elbet bir muavenete ihtiyacımız var. Bu itibar ile müzaheret lüzumuna kani olduk ve bu müzahirin en muvafıkı kim olacağını düşündük. Mevcut dört devletin hangisi muvafık olacağını hesap ettik. İngiltere'yi kabul edecek olursak, arabamızı sürükler. Fransa maliye itibariyle müsait vaziyette değil, kendisi muhtac-ı himmet. İtalya'nın Anadolu'daki ihtirası manidir dedik ve binaenaleyh en muvafık devlet olarak Şarkta istila politikası düşünmeyen Amerika'yı kabul ettik."¹¹⁰ diyecektir.

İstanbul Delegatesi Mülkiyeli, gazeteci İsmail Hami Bey (Danışment)¹¹¹ içinde bulunulan mali durumun zorluğuna vurgu yapacak "herhalde bir kere bir müzaherete ihtiyacımız var mı, yok mu? Bu nokta tespit edilsin, tekrar ederim; herhalde bir müzaherete muhtacız ve bunun en iptidai delili de varidat-ı devletin ancak borcumuzun faizine tekabül edebilmesidir!"¹¹² diyecektir.

Gaziantep delegeesi emekli Miralay Kara Vasıf Bey¹¹³ de kelimenin ne olduğuna ve nasıl tarif edildiğine bakılmamasına "Manda; bu kelime nasıl tarif edilirse edilsin benim de kanaatim, hatta İstanbul'daki ecnebilerin de söyledikleri, bunun ilk defa vaki olan bir şey olduğu merkezindedir; binaenaleyh umumi ve sarih bir mana aramıyalım; biz buna müzaheret ismini verelim ve müzaherete ihtiyacımız

¹⁰⁹ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 22 ; Kongre binası olarak "en uygun bina, 1893'de 'Mülki İdadi' olarak yapılmış bulunan o günkü 'Sultani', şimdiki lise binası" idi. Bkz. Goloğlu Mahmut, **Sivas Kongresi**, s. 22

¹¹⁰ Uluğ İğdemir, **Sivas Kongresi Tutanakları**, TTK Yayınevi, Ankara, 1969, s. 50

¹¹¹ Goloğlu Mahmut, a.g.e. s. 73

¹¹² İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. 53

¹¹³ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 74

olduğunu söyleyelim. Bugün bendeniz de bir müzaheret istemek mecburiyetinde olduğumuza kaniim. Bütün devletler bizi tamamen müstakil bile bırakacaklarını söyleseler, yine müzaherete muhtacız. 400 ila 500 milyon lira borcumuz var. Bu parayı kimse kimseye bağışlamaz; bize bunu ödeyiniz diyecekler. Halbuki bizim varidatımız faizine bile kafi değildir! O zaman müşkül bir vaziyette kalacağız. Bunun için müstakil yaşamağa vaziyet-i maliyemiz müsait değildir”¹¹⁴ diyerek manda lehinde irade ortaya koyacaktır.

Refet Bey (Bele) ise bir taraftan “Bizim Amerikan mandasını tercih etmekten maksadımız, bütün cemiyetleri esir eden, kalbleri, vicdanları söndüren İngiliz mandasından kurtulmak ve milletlerin vicdanlarına riayetkar Amerika’yı kabul etmektir; yoksa asıl iş para meselesi değildir” derken diğer taraftan “Bu işi bitirmek için herhalde bir Amerika kefaleti kabul etmek mecburiyetindeyiz. Yirminci asırda beşyüz milyon lira borcu, harap bir memleketi, pek münbit olmayan bir toprağı ve ancak on, on beş milyon varidatı olan bir kavim için bir müzaheret-i hariciye olmaksızın idame-i hayat imkanı olamaz!”¹¹⁵ yaklaşımıyla tezat bir tavır sergileyecektir.

Eski mutasarrıflardan Bursa Delegatesi Ahmet Nuri Bey ¹¹⁶ manda fikrinin aleyhinde görüş serdedecektir. “Bir millet müstakilen yaşamak için her şeyden evvel kendi menabiine istinad etmek lazım gelir. Biz altıyüz senedir müstakilen yaşadık. Eğer bugün bir Cemiyet-i Akvam varsa ve bunun azası toplanıp bizim hakkımızda bir karar vereceklerse, herhalde bizi dinlemezler ve istediklerini yaparlar. Onun için evvela manda kelimesinin katiyen reddini talep ediyorum. Zira bugün müstakil yaşayabilmek, evvela bir orduya malik olmakla ve ondan sonra da para bulmak ve vaziyet-i coğrafiye ve hududiyemizi emin bir hale getirmekle ve komşularımızı ve sair mehaliki bilmekle kabil-i temindir”¹¹⁷

¹¹⁴ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. (69–70)

¹¹⁵ A.g.e. , s. (58–59)

¹¹⁶ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 73

¹¹⁷ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. (61–62)

“Sivas Kongresi’nde manda ve himaye fikrine en sert mukabele genç tıbbiye öğrencisi Hikmet Bey’den geldi. Hikmet Bey, bizzat Mustafa Kemal Paşa’ya dönerek “Delegeleri bulunduğum Tıbbiyeliler beni buraya istiklal yolundaki çalışmalara katılmak üzere gönderdiler. Mandayı kabul edemem, manda fikrini siz kabul ederseniz sizi de reddederim. Mustafa Kemal Paşa’yı vatan kurtarıcısı değil vatan batırıcısı olarak adlandırır ve lanetleriz”¹¹⁸ diyecektir. Rauf Bey ise Erzurum Kongresi’nin 7.maddesine atıfta bulunarak “Vakıa Heyet-i Aliye muzaheret-i hariciye esasını kabul buyurduysa da bu müzaheret-i kimden isteyeceğimiz tasrih edilmedi; Amerika olduğu ima tarikiyle anlatılıyorsa da benim kanaatimce doğrudan doğruya zikrinde bir mahzur olamaz”¹¹⁹ yaklaşımında bulunacaktır.

Mustafa Kemal Paşa, Rauf Bey’in mandayı ve de mandaterin Amerika olacağını mazur göstermek amacıyla atıfta bulunduğu Erzurum Kongresi’nin 7.maddesinden böyle bir sonuç çıkarılamayacağını ileri sürerek “Efendiler, bu maddenin hangi noktasında manda ve mandaterin Amerika olacağı fikri vardır? Olsa olsa “Herhangi devletin teknik, sınai ve iktisadi yardımını memnurlukla karşılırsınız” sözlerinden manda fikrini çıkaranlar bulunabilir. Fakat mandanın mana ve maksadının bu olmadığı muhakkaktır”¹²⁰ diyecektir.

Sivas Kongresi’nin önemli gündem maddelerinden olan manda konusu bu konuda bir muhtıra hazırlamış olanlar (Hami Bey, İsmail Fazıl Paşa, Bekir Sami Bey) dan Fazıl Paşa’nın ifadesiyle “su-i tefehhümü mucip olduğundan biz üçümüz bu muhtırayı istirdat ediyoruz, keenlemyekün addettik!”¹²¹ ifadesiyle muhtıra yok sayılarak, geri çekilmiş; görüşmeler sonundaki durumu Mustafa Kemal Paşa şöyle özetlemiştir: “Efendiler, pek uzun ve münakaşalı devam eden bu manda görüşmesi, taraftarlarını, susturacak ortalama bir çare bulunarak bitti. Hem de bu çareyi teklif eden yine Rauf Bey oldu: “Amerika’da yıllardan beri aleyhimizde yapılmakta olan menfi propagandaların doğurduğu fikir cereyanını düzeltmek için

¹¹⁸ Hikmet Denizli, “Sivas Kongresi Delegeleri ve Heyet-i Temsiliye Üyeleri”, Ankara, 1996, s. 136’dan nakleden Refik Turan, “Erzurum ve Sivas Kongrelerinde Manda ve Himaye Tartışmaları”, s. 111; Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 73

¹¹⁹ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. 73

¹²⁰ Nutuk, c. 1, s. 133

¹²¹ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. 155

her şeyden önce Amerika Kongresi'nden memleketimizi inceleyecek ve hakikati görecek bir heyet davet etmek.” Bu teklif oy birliği ile kabul olundu. Kongre Başkanlık Divanı'nın imzalarıyla bu yolda bir mektup kaleme alındığını hatırlıyorsam da bu mektubun gönderilip gönderilmediğini pek iyi hatırlamıyorum. Kaldı ki bu mektuba özel bir önem vermiş değilim.”¹²²

Sivas Kongresi'nin 10 ve 11 Eylül tarihli oturumlarında para meselesi ve bu konuda üretilen çözüm yolları değerlendirilecektir. Bu konuda Aydın'ın Denizli Delegesi Dalamanlızade Mehmet Şükrü Bey ¹²³ fiilen işgale karşı direnişte bulunan bölgelerin dışından da bu bölgelere kaynak aktarılmasını ve bu konuda delegelerin çalışmasını isteyerek “Kuvay-ı Milliye başı bozuklardan mürekkeptir; bunların iâşe ve saireleri Heyet-i Milliye tarafından deruhte ediliyor. Aydın mıntıkasındaki Kuvay-ı Milliye'nin toplamı on bine yakındır. Bunların kendileriyle ailelerinin ihtiyacatı temin ediliyor; bunların iâşeleri pek ağır oluyor; mekulat, melbusat pek ağıra mal oluyor. Fazla olarak efrada beş ve ihtiyat zabitanına on beş lira veriliyor. Hiçbir gün yoktur ki, cepheye potin ve sair şeyler istenilmesin. Bilmem bu kuvvetleri hem iâşeye, hem ilbasa ilanihaye Heyet-i Milliyeler tahammül edebilecekler mi? Bunun için hariçten de muavenette bulunulmasını rica ederim. Hariçteki kardeşlerim mücahidinin iâşe ve ibatesiyle muhacirinin iskan ve infakına ve asker ailelerinin iâşelerine buralarca da muavenet-i nakdiye suretiyle yardım etmeli ve murahhas arkadaşlarını memleketlerine avdetlerinde bu husus için ellerinden geldiği kadar çalışmalıdırlar”¹²⁴ diyecektir.

Diğer yandan “Sivas Kongresi'ne Niğde'nin Bor delegesi olarak katılan Malmüdüri Halit Hami Bey” ¹²⁵ 10 Eylül 1919 tarihindeki oturumda Kuvay-ı Milliye'nin gereksinimlerini karşılayacak paranın “Milli Vergi” salınması” ¹²⁶ usulüyle karşılanmasını önerecektir:

İstanbul'daki Ermeni ve Rum Patrikhaneleri propaganda, gizli teşkilat-ı askeriye vesair mesarîf-i milliyeleri için evvela iane topluyorlardı; bilahare bunu milli

¹²² Nutuk, c. 1, s. 140

¹²³ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 73

¹²⁴ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. 94

¹²⁵ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 74

¹²⁶ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 181

*vergiler şekline kalbettiiler. Fukaradan bile on paraya varıncaya kadar alıyorlarmış! Bu surette büyük meblağlar cemetmişler. Bir de bu meseleyi Ali Fuat Paşa'ya yazmakla beraber burada iane ve hatta İzmir için milli vergi bile tarh edebiliriz; bu suretle olsun vazife-i milliyemizi, milli borcumuzu eda edelim.*¹²⁷

Halit Hami Bey'in bu teklifi karşısında Mustafa Kemal Paşa “Bu mesele gayet nazik bir meseledir. Hükümet-i merkeziye bizim bu kargaşalıktan istifade için para topladığınızı ilan edip duruyor; Biz bunu Erzurum'da da düşündük, fakat milletten para istemekten korktuk, bugün dahi korkarız. Çünkü ahaliyi kendimizden soğutmuş oluruz. Onun için nizamnamemizde varidat cihetini hamiyete terk ettik. Eğer milleti tenfir etmeyeceğinden emin iseniz, biz de iane ve milli vergi toplamak için bazı teşebbüs ve teşkilata başlayalım”¹²⁸ diyerek sıcak baktığını belirtince delegeler “mahzurlu”dur diyerek itiraz etmişler; Fazıl Paşa ise “Kanun-i Esasimizde böyle bir salahiyet olmadığından yine düşmanlarımızın eline bir silah vermiş oluruz” diyerek tepki göstermiştir.

10 Eylül günü para meselesi hususunda devam eden görüşmelerde Rauf Bey “Şimdiye kadar toplanan paralar su-i istimal edilmiş ve halkın iane konusunda emniyeti münselip olmuş bulunduğundan herhalde ianeden vazgeçmeliyiz”¹²⁹ deyince Mustafa Kemal Paşa “Oradaki askeri kumandanlara siz Kuvay-ı Milliye kumandanısınız! diyoruz; binaenaleyh oradaki memurin-i hükümet de onlarla beraber çalışmak mecburiyetindedir; çalışmazlarsa azledilirler; bu sebeple mal sandıklarındaki paralara vaz-ı yed ettiririz; İstanbul'a gönderilmesine mani oluruz; mücahidine sarf ederiz. Mesela Afyon Karahisarı'nda hükümetin parası varmış; buna hükümet-i askeriye vaz-ı yed eder. Saniyen, zengin erbab-ı hamiyetten de para isteriz; bu suret münasipse hemen tatbik edelim?”¹³⁰ deyince salondakiler “muvafıktır” diyerek onaylayacaklardır.

Bu yaklaşımla Kuvay-ı Milliye'nin ihtiyaç duyduğu mali kaynağın bağışların dışında kurulmaya çalışılan askeri otoritenin sayesinde de tedarik edildiği görülmektedir. Mustafa Kemal Paşa bu yaklaşımın bir nevi mecburiyet olduğunu

¹²⁷ İğdemir Uluğ, a.g.e. , s. 95

¹²⁸ A.g.e. , s. (95–96)

¹²⁹ A.g.e. , s. 96

¹³⁰ A.g.e. , s. (96–97)

“Her halde para meselesini hamiyete bırakırsak hiçbir şey almak mümkün olmaz; Erzurum’da ahali İstanbul’a çekilecek telgrafların keşidesine bile hiçbir para vermemişti!”¹³¹ sözleriyle ifade edecektir.

“Sivas kongresi, 12 Eylül 1919’da çalışmalarına son verdi. Kongre, Erzurum prensiplerine yeni bir şey ilave etmedi. Beliren çeşitli eğilimlere rağmen, sonunda onları zedelemekten koruyabildi. Milli harekete milli bir boyut verdi. Milli bir merkez, milli bir merci vücuda getirdi. Mustafa Kemal Paşa, bu milli hareketin, yetkili öncüsü olarak belirdi.”¹³²

Sivas Kongresi’nin mali durumla ilgili almış olduğu karar Erzurum Kongresi’nde alınan kararın tekrarıdır. Aydemir, “manda (yabancı himaye) dilekleri kongrenin kararı haline girmemiş, atlatılabilmektedir”¹³³ derken Ergil, “Kongre toplantıları sırasında büyük tartışmalara ve çekişmelere konu olan güdüm sorunu, artık bu alanda girişim Amerikalılara bırakıldığından, çok daha ılımlı bir dille bildiriye yansıtılmıştır”¹³⁴ yaklaşımında bulunacak ve nihayetinde beyannamenin 7.maddesi tıpkı Erzurum Kongresi’nde olduğu gibi “Milletimiz insani, asri gayeleri tebcil ve fenni, sınai ve iktisadi hal ve ihtiyacımızı takdir eder. Binaenaleyh, devlet ve milletimizin dahili ve harici İstiklalini ve vatanımızın tamamiyeti mahfuz kalmak şartıyla altıncı maddede musarrah hudud dahilinde milliyet esaslarına riayetkar ve memleketimize karşı istila emeli beslemeyen herhangi devletin fenni, sınai, iktisadi muavenetini memnuniyetle karşılarız. Ve bu şerait-i adile ve insaniyeyi muhtevi bir sulhün de acilen takarruru selamet-i beşer ve sükun-u alem namına ahassı amal-i milliyemizdir”¹³⁵ şeklinde düzenlenecektir.

Gelinen noktada gerek kaynak tedariki gerekse kaynakların toplanma yöntemine ilişkin bir yenilik üretilmemiştir. Aynı ve nakdi teberrulara dayalı olarak sürdürülen mücadele Sivas kongresi süreci ve neticesinde de aynı şekilde devam ettirilmek durumunda kalınacaktır. Nitekim Sivas Kongresi’nce kabul edilen

¹³¹ A.g.e. , s. 97

¹³² Aydemir S. Şevket, **Tek Adam**, c. 1, s. 125

¹³³ A.g.e. , s. 125

¹³⁴ Ergil Doğu, a.g.e. , s. 162

¹³⁵ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 233

Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin prensipleri ve tüzüğünün teşkilata ilişkin 3.maddesinin 10. fıkrasında cemiyetin geliri şu şekilde kararlaştırılacaktır: “Cemiyetin varidatı İstiklalin kadr-ü menziletini takdir buyuran her ferdin ibraz ve izhar eyliyeceği muavenet-i nakdiyeden ibarettir.”¹³⁶

3. Heyet-i Temsiliye Dönemi Mali Uygulamaları

a) Heyet-i Temsiliye'nin Sivas Dönemi

Sivas Kongresi kararlarının 9.maddesi gereği, “artık Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti vatanın tümü adına konuşmak ve iş görmek yetkisine sahip meşru bir milli kurumdur. Bu teşkilatın meydana getirdiği Heyet-i Temsiliye de vatan ve milletin kaderi ile ilgili bütün işleri milletin çıkarlarına en uygun bir şekilde yürütmekle, başarıya ulaşabilmek için her tedbiri almakla, gerektiğinde geçici bir hükümet olarak ortaya çıkıp yönetimi ele almak ve milli emellerin gerçekleşmesi için tüm milletin maddi ve manevi güçlerini toparlayarak savaşmakla yükümlüdür”¹³⁷

¹³⁶ A.g.e. , s.226

¹³⁷ Bekir S. Baykal, **Heyet-i Temsiliye Kararları**, TTK Basımevi, Ankara, 1989, s. 12
Heyet-i Temsiliye üyeleri toplam 16 kişiden oluşmaktadır. Bunların dokuz kişisi Erzurum Kongresi'nde belirlenen Temsil Heyetini oluşturur ki; “24 Ağustos 1919'da vilayet makamına verilen beyannamede bu heyetin azaları şunlardır:

- 1.Mustafa Kemal : Sabık 3.Ordu Müfettişi askerlikten mustafi
- 2.Rauf Bey : Sabık Bahriye Nazırı
- 3.Raif Efe : Sabık Erzurum Mebusu
- 4.İzzet Bey : Sabık Trabzon Mebusu
- 5.Servet Bey : Sabık Trabzon Mebusu
- 6.Şeyh Fevzi Efendi : Erzincan'da Nakşi Şeyhi
- 7.Bekir Sami Bey : Sabık Beyrut Valisi
- 8.Sadullah Efendi : Sabık Bitlis Mebusu
- 9.Hacı Musa Bey : Mutki aşiret reisi” Bkz. Afet İnan, **Erzurum Kongresi ile İlgili Belgeler** (Yayına Hazırlayan Bekir S. Baykal), TİTE Yayınları, No.10, s. (13–14)

Diğer 6 kişi ise Sivas kongresi tarafından seçilen;

- “Miralay Vasıf Bey (Karahisar-ı Sahip)
- Hüsrev Sami Bey (Eskişehir)
- Ömer Mümtaz Bey (Bursa)
- Mazhar Müfit Bey (Denizli ve Aydın)
- Katıpzade Mustafa Efendi (Niğde)” dir.

“Onaltıncı üye olan Refet Bey'in (General Refet Bele) Heyet-i Temsiliye üyesi olarak ne Erzurum Kongresi sonunda Erzurum Valiliğine verilen beyannamede, ne de Sivas Kongresi'nde seçilenler arasında adı vardır” Bkz. Uluğ İğdemir, **Heyet-i Temsiliye Tutanakları**, s. 12; Refet Bey'in Heyet-i Temsiliye üyeliğine ilişkin Sivas Kongresi'nin 7 Eylül 1919 tarihli toplantısının açılışında Mustafa Kemal'in celse başkanı olarak Refet Bey'i delegelere “Heyet-i Temsiliye azasından” şeklinde takdimi vardır. Bkz. Uluğ İğdemir, **Sivas Kongresi Tutanakları**, s. 33

Heyet-i Temsiliye'nin teşekkülü ile birlikte artık Anadolu'da yürütülen Kuvay-ı Milliye hareketinin merkezi yönetimi sağlanmış olacaktır. “Vatanın tümünü temsil etmek gibi büyük bir yetki ve ayrıca önemli görevlerle donatılmış olan Heyet-i Temsiliye, kurulduğu günden başlayarak Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin kurulmasına kadar, yani 12 Eylül 1919'dan 23 Nisan 1920 tarihine kadar, Erzurum ve Sivas Kongreleri'nin saptamış oldukları ilkelerin tek bir noktasında en ufak bir taviz vermeksizin uğraşıp didinmiş ve milletin kendi kaderini kendi eline alması yolunda görevini hakkıyla yaparak amaca erişmiştir.”¹³⁸ Bu süreçte bir taraftan Osmanlı idaresinin veya diğer bir tabirle İstanbul Hükümeti'nin otoritesi ile Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin bir nevi yürütme organı olan Heyet-i Temsiliye otoritesi arasında çatışma yaşandığı bir gerçektir.

Öncelikle memurların sevk ve idaresi alanında yaşanan otorite çatışmasına Heyet-i Temsiliye tutanaklarında rastlanmaktadır ki; bu durum siyasi otoritenin tesisi ve dolayısıyla mali otoritenin teşekkülü anlamında dikkat çekicidir. Heyet-i Temsiliye'nin aldığı kararların tatbiki, mülki memurların bu kararlara uymaları ve bunları uygulamaları hem otoritenin tesisi hem de işgal güçlerine karşı durabilmek açısından önem taşımaktadır. Bu konuda Mustafa Kemal Paşa da aynı içtimada son tahlilde askeri gücün otoritenin sağlanmasındaki önemine vurgu yapacaktır.

Mali sıkıntıları aşma yolunda en sağlam kaynağın ahali olduğu aşikardır. Ahalinin ekonomik sıkıntılarına rağmen “devletin idame-i hayatı” için çok da rızası olmasa bile buna katlanması beklenmektedir. Bu meyanda Heyet-i Temsiliye 02.12.1919 tarihli bir kararında mali zorlukları gerekçe göstererek şu şekilde para talep edecektir: “Muzayaka-i maliyeden dolayı beray-ı muavenet ahaliyi mutazarrır ve rencide etmemek şartıyla birkaç bin lira gönderilirse müteşekkir kalınacağı Karahisar havalisi Kuvay-ı Milliye kumandanı Arif Bey'e yazıldı.”¹³⁹ Aynı şekilde beşinci fırka kumandanı Kenan Bey'e 03.12.1919 tarihinde “Malatya'nın vadettiği

¹³⁸ Baykal S. Bekir, **Heyet-i Temsiliye Kararları**, s. 12

¹³⁹ A.g.e. , s. 68

ve 350 lirası gönderilen iki bin liradan kısm-ı mütebakisinin irsali hakkında icap edenlere tebligat ifası”¹⁴⁰ nı muhtevi bir yazı gönderilecektir.

Bu süreçte İstanbul Hükümeti’ni temsilen görevde bulunan Ali Rıza Paşa Kabinesi’nin Kuvay-ı Milliye’ye desteği görülmektedir. Bilhassa iâşe konusunda Harbiye Nezareti Levazımat-ı Umumiye Dairesi, Kuvay-ı Milliye’nin iâşesinin temin suretine ait bir talimat yayınlarak, teşkilatın iâşesinin bölgelerinde bulunan düzenli birlikler tarafından temin edileceğini, kumandanlarının da bölgelerinde bulunan Kuvay-ı Milliye’nin mevcudunu, iâşe ettikleri insan ve hayvan adedini, fazladan beslediği kadrosu varsa ne yapması gerektiğini bildirmiştir. Ancak şu kaydı da koyarak, dikkatli olunmasını istemiştir: Gerek tabelalarda ve gerekse iâşe cetvel ve makbuzlarında Kuvay-ı Milliye namı dercedilmeyecek (Kolordunun kıtaat-ı sairesinden misafirdir) mahbiiyle idhal ettirilecektir. Kıtaat-ı Nizamiye’den Kuvay-ı Milliye iâşesine verilen iâşe mevaddı nazar-ı dikkati celb etmeyecek derecede te’min ve ita eylenecek ve bu husustaki muhaberat ve vesaik daima tarafımızca mahrem bir surette cereyan ve hıfz ettirilecektir.¹⁴¹

İstanbul Hükümeti’nin bu tavrına ilişkin olarak 26.11.1919 tarihli içtimada Kazım Paşa ve Mustafa Kemal Paşa’nın değerlendirmeleri ıfık tutucu mahiyettedir:

Kazım Paşa: - Büyük bir servetimiz olsa, başka türlü kafa tutarız. Bunu bilirsek başka türlü düşünürüz. Aramızdaki vesaiti daha samimi vaziyete koruz.

Reis Paşa: - Şimdi paşa Hazretleri, mesele orada değil. Çünkü hükümetle aramızda hakiki ve gayr-i kabil-i izale ihtilafat vardır. Mesela, hükümet birçok memur ve kumandanlar tayin ediyor kabul etmiyoruz. O da sabit, biz de. Bilmemezlikten geliyoruz. Adem-i memnuniyeti bir gün meydana çıkacak. Bize karşı mutavaatkar bir vaziyette duruyor. Sebebi Kuvay-ı Milliye’nin kendi vesaitine faikiyetini zannediyor. Bunun için de bu hususu tetkik ediyorlar. Eğer müdafaa kabiliyeti görürse, alenen ilan-ı husumet edecektir.¹⁴²

Nitekim “Kuvay-ı Milliye tarafından Gördes “Duyun-ı Umumiye” sandığından makbuz mukabilinde bir miktar para, erzak ve saire alınması üzerine, Maliye

¹⁴⁰ A.g.e. , s. 69

¹⁴¹ Metin Ayışığı, “Kuruluş Savaşı Sırasında İstanbul Hükümetleri İle Kuvay-i Milliye Arasındaki Münasebetler”, Yeni Türkiye Yayınları, **Türkler**, Ankara, 2002, c. 15, s. 702

¹⁴² İğdemir Uluğ, a.g.e, s. 122

Nezaretî bu türlü müdahalelerin engellenmesi için Harbiye Nezaretî'ne icap edenlere kat'î tebligat yapılmasını istemiştir”¹⁴³

Mustafa Kemal Paşa, Kuvay-ı Milliye'nin idamesi ve takviyesi için son derece karardır. Heyet-i Temsiliye toplantılarındaki ifadelerinde esareti hiçbir şekilde kabul etmeyeceği; İstanbul Hükümeti Kuvay-ı Milliye ile anlaşma çabası içerisine girerse uzlaşmaya taraf olacağı, aksi durumda isyanın mecburi olacağına ve bu şartlarda da mali destek için ahaliye müracaat edileceğine ısrarla vurgu yapacaktır.

b) Heyet-i Temsiliye'nin Ankara Dönemi ve Misak-ı Milli

Heyet-i Temsiliye'nin Sivas'tan Anadolu'nun her yerini idare etmesine imkan yoktu. Zamanın ulaştırma araçları buna elverişli değildi. Halbuki Batı Anadolu ile yakından ilgilenmek gerekiyordu. Sivas, İstanbul'a da uzak bir yerdi. Meclis İstanbul'da toplanacaktı. Ulaştırma güçlükleri yenilebilecek gibi değildi. İstanbul'dan yazılan uzun telgrafları önce Ankara alıyor, özetleyerek Sivas'a bildiriyordu. Araya aracı sokmadan İstanbul ve Batı Anadolu ile haberleşmek, irtibat kurmak mümkün olamıyordu. Tek çabuk haberleşme aracı telgraf idi. Demiryolu, Ankara'dan doğuya uzanmıyordu. Merkezler arasında gidip gelmek için en çabuk araç at veya atlı araba idi. Heyet-i Temsiliye'nin elinde, uzun yollara dayanacak ancak 2–3 otomobil vardı. Benzin yok denecek kadar kıttı. Bu şartlar altında, Sivas'ta oturup telgraf telleri ile büyük bir hareketi idare etmek imkânı kalmıyordu.¹⁴⁴

Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'ya nakli hususunda gereken maddi kaynak konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Heyet-i Temsiliye'nin mali imkansızlığını göstermesi bakımından Mazhar Müfit Kansu'nun bulduğu çare Osmanlı Bankası Direktörü Mösyö Şimit'ten kendi adına borç almaktır. Otomobillere lastik ve benzin de Amerikan okulundan sağlanacaktır. Osmanlı Bankası Direktörü ise, kredi isteğine hayır demez. Fakat hastayım diye evinden çıkmaz. Randevu verdiği

¹⁴³ Ayıışığı Metin, a.g.m. , s. 702

¹⁴⁴ Selek Sebahattin, a.g.e. , s. (318–319)

halde bankaya gelmez. Ancak yola çıkılacağından bir saat önce, sabah saat 8’de Müdür bankaya getirilebilir, bin liralık bir senet yapılır. Yüzbaşı Bedri “tüccardan” diye kefil olur ve “Eski Bitlis Valisi Mazhar Müfit”e borç verilir”¹⁴⁵ Bu şartlar altında 18 Aralık 1919 günü Sivas’tan ayrılan Mustafa Kemal Paşa, beraberindekiler ve Heyet-i Temsiliye üyeleri, çeşitli güçlüklerle dolu uzun bir yolculuktan sonra, 27 Aralık günü Ankara’ya varmışlardı.¹⁴⁶

Heyet-i Temsiliye, Ankara’da bulunduğu süre içerisinde ihtiyaç duyduğu mali kaynakları ağırlıklı olarak bağış yoluyla tedarik etmiştir. Mali imkanların oluşturulması ve harcanması şekli itibari bir tarzda sürdürülmüş; mali açıdan henüz kurumsal bir altyapı oluşturulamamıştır. Bunda da en önemli etken Anadolu üzerinde ikili bir siyasi otoritenin oluşmuş olmasıdır.

Heyet-i Temsiliye’nin bir otorite olarak giderek güçlenmesine rağmen İstanbul Hükümeti de varlığını devam ettirmektedir. Lakin “9 Ekim 1919”da yayınlanan “Mebuslar Seçimine Mahsus Kararname” gereği son Osmanlı seçimleri olarak kabul edilen 1919 Osmanlı seçimlerinin yapılması kararlaştırılmış ve Mustafa Kemal Paşa’nın Ankara’ya geldiği 27 Aralık 1919 tarihine kadar seçimlerin

¹⁴⁵ Avcıoğlu Doğan, a.g.e. s. (1007–1008)

¹⁴⁶ Ersal Yavi, **Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır?**, Yazıcı Yayınevi, İzmir, 2001, s. 97
Ankara’da da mali sıkıntılar devam edecektir. “Ankara’ya geldiğimiz zaman hemen bir hafta kadar bizi Belediye işe etti. Fakat bu aylarca devam edemezdi. Velhasıl çaresizlik içinde, veyahut para bulmak kabil iken Paşa’nın, bu bulunan çarelere bir türlü muvafakat etmemesi yüzünde muzdarip bir halde idik. Sabah oldu. Gece düşünmekten uyuyamamış olduğumdan, yatağında istirahat halinde iken kapı vuruldu. İçeriye giren zat Müftü Efendi (Diyanet İşleri Reisi iken vefat eden muhterem Rifat Efendi) nin geldiğini söyledi.
Müftü Efendi – Sizin biraz sıkıntıda olduğunuzu öğrendik, az olsa da yardımda bulunmayı vazife bildik.
M.Müfit Kansu – Bundan bir şey anlayamadım (Yatağımın karşısında duran küçük kasayı göstererek) paramız var, dedim. Halbuki kasa mevcudu 48 kuruştan ibaretti. Müftü efendi bu sözümü dinlemedi bile. Geldi, cübbesinin altından bir torba çıkardı. İçindeki kağıt paraları saymaya hazır bulunuyordu.
Müftü efendi birer birer saymağa ve masanın üzerine koymaya başladı. Yüz, ikiyüz, beşyüzü geçti, nihayet tamam bin lira (kağıt para) saydı. Ben de yataktan kalkarak paraları aldım ve kasaya koydum.
Müftü efendinin getirdiği bu parayı memleketin eşrafı aralarında toplamışlar; bizim parasız kaldığımızı anlamışlar. Müftü efendi ile göndermişler. Cümlesine teşekkürlerde bulunduk.” Bkz. Mazhar Müfit Kansu, **Erzurum’dan Ölümüne Kadar Atatürk’le Beraber**, TTK Yayınları, Ankara, 1966, c. 1, s. (464–465)

tamamlandığı ve Müdafaa-i Hukukçu adayların ezici üstünlüğü ile sonuçlandığı tespit edilmişti.¹⁴⁷

Misak-ı Milli kararları arefesinde yapılan müzakerelerde İstanbul Hükümeti'nin ne denli zor durumda olduğunu Hamdullah Suphi Bey'in Meclis-i Mebusan'ın 22 Ocak 1335 (1919) tarihli gizli oturumundaki "Müsaadenizle, bütün acılığına rağmen arz edeyim ki, bu kapıdan başını içeriye uzatacak bir İngiliz çavuşu, bizi istediği tarafa sürükleyip götürmek iktidarına maliktir."¹⁴⁸ sözlerinden anlayabiliriz. İstanbul Hükümeti'nin acziyetinin ifadesi bu sözlerle karşın çözüm olarak Hamdullah Suphi Bey Kuvay-ı Milliye'nin desteklenmesini "Her şeyden evvel kabul edilmesi zaruri olan bir karar vardır. Onu size teklif ediyorum. Anadolu'da, vatan müdafaası için ortaya çıkmış olan Kuvay-ı Milliye'yi tanıdığımızı, milli hareketi tasvip ettiğimizi ve bu harekete istinat etmekte olduğumuzu dünyaya karşı ilan etmeliyiz"¹⁴⁹ sözleriyle önerecektir.

Nitelik itibariyle Misak-ı Milli Beyannamesi, Türkiye'nin asgari barış şartlarını ifade etmesinin yanı sıra, onu da kapsayan milli mücadele hareketinin iç ve dış politik hedeflerini de ortaya koyan önemli bir tarihi-siyasi belgedir.¹⁵⁰ Diğer bir yaklaşımla 1. Dünya Savaşı sonunda, yeni bir uluslararası düzenin kurulmaya çalışıldığı ve bu arada da altı yüz yıllık Osmanlı Devleti'nin tarihe mal edilmeye uğraşıldığı bir süreçte kimi Osmanlı sivil ve askeri aydınının öncülüğünde hazırlanan bir savunma siyaseti belgesinin adıdır. Aynı zamanda zımnen de olsa Osmanlı siyaset anlayışından vazgeçildiğini ilan eden tarihi belgedir.¹⁵¹ Erol Kaya'ya göre ise Misak-ı Milli Beyannamesi, yeni, milli ve bağımsız bir devlet kurmak üzere harekete geçmiş olan Türklerin akdettikleri, birlikte yaşamak üzere anlaştıkları şartları ihtiva eden bir sosyal mukaveledir.¹⁵²

¹⁴⁷ Mesut Aydın, "Yeni Türk Devleti ve Misak-ı Milli", **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 58

¹⁴⁸ Hamdullah Suphi Tanrıöver, **Dağyolu I**, (Hazırlayan Fethi Tevetoğlu), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1987, s. 174

¹⁴⁹ A.g.e. , s. (174–175)

¹⁵⁰ Mustafa Budak, "Hangi Misak-ı Milli?", **Yeni Türkiye Dergisi**, Cumhuriyet Özel Sayısı I, Ankara, 1998, s. 256

¹⁵¹ A.g.m. , s. 259

¹⁵² Erol Kaya, "Misak-ı Milli'nin Sınırları", **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 72

Misak-ı Milli iradelerini hür ve serbestçe kullanacak olan ahalinin milli, iktisadi, politik, sosyal, hukuki, mali, harsi (kültürel) gelişmesine engel teşkil edecek hiçbir yükümlülük altına girilmeyeceğini de ifade etmektedir. Esas üzerinde durulması gereken konu da budur. Çünkü Misak-ı Milli başlı başına bir sınır meselesi olmayıp, sınırları belirlenmiş bir ülke dahilinde yaşayan ahalinin saadet ve mutluluğunu temin edecek olan milli politikanın adıdır.¹⁵³

Misak-ı Milli'yi hazırlayan encümende çalışan Yusuf Kemal Tengirşek hatıratında Misakın başlangıcı ve maddeleri baştan aşağıya “İstiklal!...İstiklal!” diye haykırmaktadır. Bu, öteden beri hariçten, içeriden maruz kaldıkları kötü muamelelere karşı artık isyan bayrağını açmış, her şeyin kaybolduğunu görerek şaha kalkmış olan Türk yiğitlerinin icabında canlarını vererek kazanmaya ahdettikleri bir dava idi¹⁵⁴ demektir.

Mali açıdan Heyet-i Temsiliye'nin Erzurum ve Sivas Kongreleri'nde manda ve himaye konusunda takındığı tavrın Misak-ı Milli beyannamesinde de devam ettiğini görmekteyiz. “Misakın özellikle altıncı maddesi tam ve iyi bir idare kurabilmek, iktisaden ilerleyebilmek için tam istiklal ve hürriyetin esas olduğunu ilan ediyordu”¹⁵⁵ Tengirşek'in anılarında vurgu yaptığı iktisadi gelişmenin şartı olan tam bağımsızlık fikri Anadolu Hareketi'nin başlangıcından itibaren üzerinde hassasiyetle durduğu noktadır. Bu o kadar açıktır ki; Erzurum Kongresi'nin 7. ve Sivas Kongresi'nin 7. (Amasya Mülakatı'nın 3.) maddesindeki; iç ve dış bağımsızlığımızın korunması şartıyla diğer devletlerle fenni, teknolojik ve ekonomik işbirliği yapılabileceği yönündeki kararların, Misak-ı Milli'nin 6.maddesiyle paralelliği tartışılmazdır.¹⁵⁶

Daha da ötesi “Türk Milli Kurtuluş Savaşı'nın geri kalan yıllarında, devam eden müzakerelerde, Lozan Konferansı'nın toplanmasında Misak-ı Milli, Mustafa

¹⁵³ Aydın Mesut, a.g.m. , s. 42

¹⁵⁴ Yusuf Kemal Tengirşek, **Vatan Hizmetinde**, Kültür Bakanlığı, Ankara, 1981, s. 131

¹⁵⁵ A.g.e. , s. 131

¹⁵⁶ İlker Alp, “*Misak-ı Milli Hedeflerinin Lozan Antlaşmasına Yansıması*”, **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 294

Kemal Paşa ve liderliğini yaptığı hareketin mutlak bir hedefi olarak kalmıştır. İşgal kuvvetleri tarafından yapılan ve artan şekilde talepkar olan pek çok öneriden hiçbirisi bu milli ideallere tam olarak uymadıkça kabul edilmedi. Bu idealler Hristiyan Avrupa'nın şu veya bu yolla bağımsızlık ve topraklarından mahrum bırakmaya yönelik tüm çabalarına rağmen Türkiye Cumhuriyeti'nin ilelebet temel hedefi olarak tespit edildi ve bu politikalarından taviz verilmedi"¹⁵⁷

B. TBMM Döneminde Mali Teşkilatlanma

1. Maliye Vekaletinin Kurulması

16 Mart 1920'de İstanbul'un İngilizler tarafından fiilen işgal edilmesi Heyet-i Temsiliye'nin otoritesini perçinleyecektir. M.Kemal Paşa'nın ifadesiyle

İstanbul'un işgali, şekil ve mahiyeti itibariyle Osmanlı Devleti'nin hakimiyetini esasından ıskat etmek ve milletin esaret ve zilleti bir emr-i vaki olarak telakki etmesine yol açmak hedeflerine müteveccih bir harekettir. Çünkü İstanbul'da doğrudan doğruya kuvay-ı devlete vaziyet edilmiştir. Şöyle ki: Evvela Meclis-i Mebusan cebren ıskat edilmiştir. Şu halde kuvve-i teşriye mevcut değildir.

Saniyen: kuvve-i icraiye esaret-i siyasiye altına konulmuştur. Çünkü her kim olursa olsun ecnebi kanununa tebaan muhakeme olunabileceği ilan olunmuş, bütün muhaberat ve muvasalatı taht-ı murakabeye alınmış müdafaa-i nefse ait teşkilatı doğrudan doğruya iptal edilmiş ve mütecavizlerin tamamen taht-ı tabiiyetine sokulmuştur.

Salisen: kuvve-i adliyesi müstakil olmayan bir milletin devlet halinde mevcudiyeti kabul olunamaz. Halbuki İstanbul'da efrad-ı ahali arasında hiçbir cürm-ü kanunî ile maznun veya müttehem olmadıkları halde yüzlerce eşhasın tevkifine devam olunması Düvel-i İtilafige'nin nokta-i nazarlarına muhalif söz söylemek bile cürüm telakki olunarak kanun-u vustanın teamülat-ı harbiyesi şeklinde tecavüzatta bulunulması kuvve-i adliyenin hükmen sakıt olduğunu göstermiştir.¹⁵⁸

Osmanlı Devleti'nin yasama, yürütme ve yargı görevlerini yerine getirmekten aciz duruma düşmüş olduğunu 24 Nisan 1920 tarihli oturumda yukarıdaki ifadeleriyle tespit eden Mustafa Kemal Paşa, 18 Mart 1920 tarihinde Heyet-i Temsiliye adına kolordulara, vilayetlere, bağımsız mutasarrıflıklara, Şile, Gebze ve Kartal Kaymakamlıklarına gönderdiği aşağıdaki şifreyle İstanbul Hükümeti'nin mali kudretini yitirdiğini yerine Heyet-i Temsiliye'nin ikame olduğunu ilan edecektir:

Atideki mevaddın derhal icra ve neticesinin inhasını rica ederiz.

¹⁵⁷ J. Stanford Shaw, "Türk İstiklal Harbi", (Çev. Bülent Keneş), **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 15, s. 867

¹⁵⁸ **Atatürk'ün TBMM'ndeki Konuşmaları ve Nedenleri**, (Derleyen. E.Dz. Kd. Albay Raşit Metel), Deniz Basımevi, İstanbul, 1983, c. 1, s. 43

1. *Memalik-i Osmaniye dahilindeki Osmanlı Bankalarıyla Düyun-ı Umumiye ve Reji idareleri mevcudundan mahalleri en büyük mülkiye ve maliye memurlarını haberdar edecek ve herhangi bir tarafa yapacakları irsalat bu iki memur tarafından murakabe edilerek mafevk makamlarına malumat ita edeceklerdir. Ziraat Bankaları dahi aynı surette mevcudunu bildirmekle beraber, İstanbul merkezinde manda merkezler ile olan muamelata devam edeceklerdir.*
2. *İş bu müesseselerin İstanbul'a irsalat yapması men olunacaktır.*
3. *Yukarıda mezkur mali müesseseler ile Mal Sandıkları'nda ve Evkaf Sandıkları'nda mevcut mebalığın cinsleri ve merhunatın mecmu kıymetleri gösterilmek üzere 18 Mart 1920 gayesi itibariyle baliğ olduğu miktar derhal bildirilecektir.*¹⁵⁹

Meclis-i Mebusan'ın dağıtılmasıyla oluşan siyasi otorite boşluğunu doldurmak amacıyla Mustafa Kemal Paşa, olağanüstü yetkiye sahip bir Meclis'in Ankara'da toplanmağa çağırılması ve dağılmış olan mebuslardan Ankara'ya gelebileceklerin de bu meclise iştirak ettirilmesini zaruri¹⁶⁰ görmüş ve bu maksatla seçimlerin yapılması hususunda kolordu komutanlarına, vilayetlere, sancaklara 12 maddelik bir talimatname göndermiştir. Bu süreçte dahi yaşanan mali sıkıntıların devam ettiğini talimatın 10.maddesindeki üyelerin alacakları ödenek daha sonra meclise kararlaştırılacaktır. Ancak geliş yollukları seçim kurullarının zaruri masraflar hesabıyla takdir edeceği miktar üzerinden mahalli idarelerce karşılanacaktır¹⁶¹ hükmü göstermektedir.

Nihayet Kuvay-ı Milliye hareketinin Anadolu'nun her anlamda tek hakim otoritesi olduğunu Mustafa Kemal Paşa'nın 22 Nisan 1920 tarihinde bütün valiliklere, müstakil sancaklara, kolordulara, Nazilli'de Albay Refet Beyefendi'ye, Bursa'da 56. Tümen Komutanı Albay Kazım Beyefendi'ye çektiği "Cenab-ı Hakk'ın lütfuyla Nisanın 23. Cuma günü Büyük Millet Meclisi açılarak vazifeye başlayacağından, o günden itibaren, sivil ve askeri bütün makamların ve bütün milletin tek merciinin Büyük Millet Meclisi olacağı bilgilerinize arz edilir."¹⁶² muhtevalı telgraf ilan edecektir.

2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilecek olan kanunla TBMM'nin şahsında oluşturulacak olan İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle milli mücadele sürdürülecektir. Bu kanuna göre;

¹⁵⁹ Selek Sebahattin, a.g.e. , s. 137

¹⁶⁰ **Nutuk**, c. 1, s. 515

¹⁶¹ A.g.e. , s. 516

¹⁶² A.g.e. , s. 528

Madde 1. Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye, Muavenet-i İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rüsumat ve Defter-i Hakani, Dahiliye (Emniyet-i Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisi'nin on bir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti vardır.

Madde 2. İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi'nin ekseriyet-i mutlakası ile aralarından intihap olunur.

Madde 3. Her vekil deruhte ettiği umurun ifasında mensup olduğu encümenin rey'i istişarisini alabilir.

*Madde 4. İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder.*¹⁶³

Büyük Millet Meclisi'nin ilk İcra Vekilleri Heyeti şu isimlerden oluşmuştur.

<i>Meclis Vekili ve İcra Vekilleri Reisi</i>	<i>:Mustafa Kemal (Atatürk) Paşa (Ankara)</i>
<i>Umur-ı Şeriye Vekili</i>	<i>:Mustafa Fehmi (Gerçekler) Efendi (Bursa)</i>
<i>Dahiliye Vekili</i>	<i>:Cami (Baykut) Bey (Aydın)</i>
<i>Adliye Vekili</i>	<i>:Celaleddin Arif Bey (Erzurum)</i>
<i>Nafia Vekili</i>	<i>:İsmet Fazıl (Cebesoy) Paşa (Yozgat)</i>
<i>Hariciye Vekili</i>	<i>:Bekir Sami (Kunduh) Bey (Amasya)</i>
<i>Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekili</i>	<i>:Adnan (Adıvar) Bey (İstanbul)</i>
<i>İktisat Vekili</i>	<i>:Yusuf Kemal (Tengirşek) Bey (Kastamonu)</i>
<i>Müdafaa-i Milliye Vekili</i>	<i>:Fevzi (Çakmak) Paşa (Kozan)</i>
<i>Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekili</i>	<i>:İsmet (İnönü) Bey (Edirne)</i>
<i>Maliye Vekili</i>	<i>:Hakkı Behiç (Bayiç) Bey (Denizli)</i>
<i>Maarif Vekili</i>	<i>:Rıza Nur Bey (Sinop)</i> ¹⁶⁴

Çok kısa süre Maliye Vekilliği görevinde bulunan Hakkı Behiç Bey Mülkiye mezunu olup “1906’da Hazine-i Maliye İdaresi memurluğunda 1910’da aynı yer Varidat Muhasebesi Tahsilat Kalemi, Mesalihi Cariye katipliğinde; aynı yıl Adana, 1911’de Ankara, 1912’de Manastır Vilayetleri Tahrirat Müdürlüklerinde ve Mutasarrıflıklarda”¹⁶⁵ görev yapmıştır. Hakkı Behiç Bey hakkında Alptekin Müderrisoğlu, “kafasından daha çok hisleri ile hareket eden bir idealist olarak gözükmektedir. Bir çeşit İslami sosyalizm taraftarı olduğu dikkati çekmektedir. Zaman zaman baş gösteren ruhi hastalığı nedeniyle kısa zamanda aktif politikadan ayrılmak zorunda kalmıştır”¹⁶⁶ yargısında bulunmaktadır.

¹⁶³ **Düstur**, Tertip 3, c. 1, s. 6

¹⁶⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 1, c. 1, s. (198–202)

¹⁶⁵ M. Zeki Pakalın, **Maliye Teşilatı Tarihi (1442–1930)**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1977, c. 2, s. (417–418)

¹⁶⁶ Müderrisoğlu Alptekin, **Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları**, c. 1, s. 284, 227 numaralı dipnot

Vekaleti döneminde (03.05.1920 – 07.07.1920) mali anlamda en mühim icraatı “İstanbul’un işgalinden sonra İstanbul Hükümeti’nce yabancılarca yapılan tüm anlaşmaların ve benzeri bağlayıcı hükümlerin yok sayılmasını öngören 7 numaralı yasadır.” Bu yasa hükmü gereğince “İstanbul’un işgal tarihi olan 16 Mart 1336 – 1920’den itibaren Büyük Millet Meclisi’nin haricinde İstanbul hükümetince akdedilmiş veya edilecek bilumum muahedat ve mukavelat ve ukudat ve mukarrerat-ı resmiye ve verilen imtiyazat ve maadin ferağ ve intikalatı ve ruhsatnameleri ile mütarekeden sonra akdedilmiş bilcümle muahedat-ı hafiybe ve doğrudan doğruya veya bilvasıta ecanibe verilmiş imtiyazat ve maadin ferağ ve intikalatı ile ruhsatnameleri keenlemyekündür.”¹⁶⁷

Hukuki otoritesini bu anlamda teyit eden Büyük Millet Meclisi’nin çıkardığı ilk yasa bir vergi kanunudur. Bilhassa “türlü sosyal ve siyasal suçlamalarla birlikte, açılacak meclisin halka ağır vergiler yükleyeceği ve ilk iş olarak Hayvanlar Vergisini (Ağnam Resmi) bir misli artıracığı söylentileri”¹⁶⁸ ni bertaraf etmek amacıyla Çorum Milletvekili Ferit Bey’in “hayvanlar vergisinin her vilayette eşit alınmadığını, bu nedenle seyyanen verginin yirmi veya otuz kuruş olacağını söylemenin imkansız olduğunu belirterek, verginin eskisi gibi dört misli alınmasını teklif”¹⁶⁹ i üzerine çoğunlukla “Ağnam resminin sabıkı misillü dört misli olarak istifasına karar verildi”¹⁷⁰ hükmüyle eski şekliyle tahsiline karar verilmiştir.

Merkezi bir mali otorite olarak Maliye Vekaleti’nin ihdas edilmiş olmasına ve mali kanunları çıkarma yetkisini haiz bulunmasına rağmen vergi gelirlerinin toplanması kolay olmayacaktır. Zira “Anadolu vergi gelirlerinin yarısından fazlası yaygın bir örgüte sahip olan Duyun-ı Umumiye tarafından toplanıyordu. Bu gelirlerin doğrudan doğruya Meclis hükümetince tahsiline pek imkan yoktu. Yeni vergi daireleri kurmak ve personel yetiştirmek uzun zaman alacaktı”¹⁷¹ Bu münasebetle Ankara hükümeti şartların da zorluğunu hesaba katarak Duyun-ı

¹⁶⁷ Pakalın M. Zeki, a.g.e. , s. 418

¹⁶⁸ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 1, s. 281

¹⁶⁹ A.g.e. , s. (282–283)

¹⁷⁰ **Düstur**, Tertip 3, c. 1, s. 3

¹⁷¹ Müderrisoğlu Alptekin, **Yoksulların Zaferi**, s. 279

Umumiye idaresiyle anlaşma cihetine gidecektir. Duyun-ı Umumiye'nin Ankara mümessili Ali Cevat Bey'e Maliye Vekili Hakkı Behiç Bey tarafından "Biz harp halindeyiz. Vergileri toplayıp bize verin. Ancak masrafınızı alın. Sulh olunca hesaplaşırız"¹⁷² teklifi yapılacaktır. "Duyun-ı Umumiye yetkilileri teklifi kabul ettiler. Bu teklif bir bakıma Duyun-ı Umumiye'nin de işine gelmiş, temsil ettikleri dış borç alacaklısı yabancıların alacaklarının savaştan sonra ödenmesi garanti edilmişti. Kuruma dokunulmaması ve masrafların karşılanması bir iyi niyet olarak yorumlanmıştı. Meclis doğrudan doğruya gelirlere el koymamış, teşkilatı dağıtmamış, dış borçları red etmemiştir."¹⁷³

Duyun-ı Umumiye'nin yanı sıra "Reji İdaresi'ne de tütün tekeli sürdürmesi, elde edeceği gelirlerden masrafları çıktıktan sonra geri kalan miktarı Ankara hükümetine vermesi, savaştan sonra hesaplaşılması yolunda bir teklif yapıldı. Reji İdaresi, kovulmamak için teklifi kabul etti. Böylece, Ankara hükümeti yeni teşkilat kurma ve personel yetiştirme zahmetine girmeden tütün tekeli gelirlerini elde etmiş oluyordu"¹⁷⁴

Tüm kadrosuyla Ankara Vilayet Konağı'nın üç odasında¹⁷⁵ vazife ifa etmeye başlayan Maliye Vekaleti gelirlerin toplanmasında olduğu kadar harcamaların yapılmasında da kuruluş itibarıyla zorluklar yaşamıştır. Harcamaların hangi usul ve esaslara göre yapıldığına dair Şark-i Karahisari Mebusu Mustafa Bey'le arkadaşlarının sorusuna Hakkı Behiç Bey'in verdiği yazılı cevap durumun ne denli zor olduğunu göstermektedir:

Meclis-i Ali henüz teşekkül ettiği ve henüz vekaletler tayin edilmemiş bulunduğu ve hatta vekaletlerin şekil ve mahiyeti mevzu bahis ve münakaşa olduğu sırada bir Heyet-i İcraiye intihap edilmişti. Bu heyetin mesuliyeti müstarekesi altında maliye umurunu ben deruhte ettim. Dersaadet Meclis-i Mebusan'ınca kabul ve tasdik edilmiş iki aylık muvakkat bütçenin mezuniyeti hitama ermiş, bu muvakkat bütçe mucibince verilmesi lazım gelen havalat 16 Mart 1336 tarihinden beri munkati olan münasebat sebebiyle verilmemiş, erbab-ı maaş, mütekaadin, eytam ve eramil ihtiyaç içinde kalmıştı. Diğer taraftan orduların hareketi askeriyeden dolayı lüzum görülen mesarîfinin müstacelen temini lazım geliyor idi. Mayıstan itibaren yeni bir bütçe yapılmak muktazi idi. Bu bütçe ise, İstanbul'un muvakkat bütçesi esas olamazdı. Tahminata da imkan yoktu. Çünkü devair-i maliye müteşekkil değildi.

¹⁷² Selek Sebahattin, a.g.e, s. 136

¹⁷³ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , s. 179

¹⁷⁴ A.g.e. , s. 180

¹⁷⁵ A.g.e. , s. 180

Hiçbir kayıt ve malumat bulmak mümkün olmayacaktı. Vilayattan vuku bulacak istimalat üzerine alınacak hesabat dahi aylarca teahhür edecekti. Diğer taraftan Meclis-i Ali'niz bir Meclis-i Mebusan gibi mansup bir kabineyi yalnız bir bütçe ile murakabe eden bir heyet değildir. Binaenaleyh, bir taraftan bu zaruret ve imkansızlıkla diğer taraftan vekaletlerle Heyet-i Aliyenizin Kanun-ı Esasi fevkinde müesses ve o nispette samimi olduğuna istinat ederek Mayıs ve Haziran mesarifatını sabıkı gibi tesviyeye mezuniyet verdim. Hatta İstanbul'dan cüzdanları gelmeyen mütekaadin ve eytam ve eramile de sarfiyat yaptırdım. Bu iki ay zarfında da iyi kötü bir bütçeye esas olacak malumatı ceme, iyi kötü bir maliye idare-i merkeziyesi teşkiline en şedit bulunduğu bir zaman olmasına rağmen şuradan, buradan para cem ve tedarikine çalıştım.¹⁷⁶

2. 1920 – 1923 Dönemi Bütçe Çalışmaları

“Devletin yapmaya mecbur bulunduğu masrafları ve o masrafları karşılayacak varidatın nereden tedarik edileceğini tayin eylemek”¹⁷⁷ demek olan bütçe Maliye Vekaleti'nin en önemli vazifesidir. Ne var ki TBMM hükümetinin ilk kurulduğu dönem itibariyle yapmış olduğu harcamaların bir bütçeye dayandırılmamış olması ciddi tepkilere yol açacak ve henüz göreve yeni gelmesine rağmen Hakkı Behiç Bey'in Maliye Vekilliği'nden istifasına neden olacaktır.

Hakkı Behiç Bey'in istifası üzerine 17.07.1920 tarihinde 126 kişinin katıldığı oylamada 109 kişinin oyuyla Maliye Vekilliği'ne İstanbul Mebusu Ferit Bey seçilmiştir.¹⁷⁸ Ferit Bey'in Maliye Vekili olarak görev üstlendiği dönem mali teşkilatın ve gerekli kadroların adeta sıfırdan kurulmaya başlandığı dönemdir. O günkü manzarayı Ferit Bey,

Devlet-i Aliyyey-i Osmaniye'nin bu günkü meclisten maada bir Millet Meclisi olmadığı gibi burada mevcut vekaletlerden maada da ayrıca bir idaresi yok. Bizim kanaatimiz böyle. Fakat maalesef bu teşkilatı idariyenin istilzam ettiği şeyleri biz derekap tatbik edememekte, memurin fıkdanından dolayı, müztar bulunmaktayız. Binaenaleyh bakınız en mühim bir meselede Heyet-i Teftişîye teşkil edecek zevat bulunamamıştır. Binaenaleyh teşkil edilememiştir. Divan-ı Muhasebatın bu suretle teahhürü de aynı esasa müstenittir. Topu topu bütün vilayetlerimizin içinde vazifeye vaziyet ettiğim zaman, ancak üç Divan-ı Muhasebat mümeyyizi gördüm. Onları da bütçemizin tanzim edilmesi için Muhasebat-ı Umumiye dairesine celbettim. Orada da Muhasebat-ı Umumiye bütçesinin tanzimi ile iştigal ediyorlar. Binaenaleyh ehemmi muhime takdim suretiyle çalıştığımız bu devirde, eğer biz teşkilatı yapmamış isek, o teşkilatı görmediğimizden yahut yapılmaması

¹⁷⁶ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 3, s. 63

¹⁷⁷ Cezmi Erçin, **Muhtasar Maliye İlmi ve Maliye Mevzuatı**, Maliye Vekaleti Neşriyatı, Damga Matbaası, İstanbul, 1935, s. 13

¹⁷⁸ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 2, 17.07.1920 Tarihli İçtima; Ferit Bey hakkında Pakalın M. Zeki, a.g.e, c. 2, s. (418-425)

*luzumundan değil, bilakis elimizde mevcut vesaitin henüz peyderpey inkişaf ediyor olmasındandır.*¹⁷⁹

şeklinde resmetmektedir.

Yeni kurulmuş bir yapının bir taraftan fiilen işgal edilmiş bölgelerde işgal güçleriyle mücadele etmesi ve bu mücadelenin gerektirdiği kaynakları usul ve esaslarına riayet ederek tedarik etmesi diğer taraftan gerek mali teşkilatlanmanın gerekse diğer alanlardaki teşkilatlanmanın kurumsallaşmasını sağlaması çok kolay olmamaktadır. Maliye Vekili Ferit Bey'in bu hassas dengeyi gözeterek, görev yapmaya çalıştığını ve bu konuda milletvekillerinden anlayış beklediğini şu ifadelerinden anlamaktayız.

*Öyle zannediyorum ki Maliye Vekaleti'nin yegane vazifesi, bu tarzda ahali üzerine gayet ağır gelmiyecek surette varidat tarhetmek ve memleketin tekmil makinelerini bu para ile idare etmektir. Şüphesiz bu böyle olacaktır ve bunun başka bir surette olması ihtimali de yoktur. Henüz bütçeyi Heyet-i Aliyenize takdim edemedim. Alabildiğim ibtidai hesaplara göre bütçemiz, yani devairin muhtaç olduğu mikdar yetmiş-seksen milyon liraya baliğ olmaktadır. Bu yetmiş-seksen milyondan ne kadar tenkiyat yapsak, Heyet-i Aliyeniz de bu hususta bana muavenette bulunacak ve bu tenkiyatı yapacağız. Fakat bu yetmiş-seksen milyon lirayı ne kadar tenzil ederseniz ediniz on milyon liraya indiremezsiniz. Memleketin muhtaç bulunduğu idare on milyondan çok fazla mebalige arzı ihtiyaç etmektedir. Bhusus muhtelif cephelerde bir muharebe muvacehesindeyiz. Bu nokta-ı nazardan gerek gümrük resmi ve gerek gümrük resmi gibi bilcümle resim hakkında muhtelif tadil teklifinde bulunacağım. Bütün muamelat-ı rusumiyemizi, vergilerimizi, hülasa bütün ahaliden Devlet namına olarak istifa edilmekte olan bütün varidatı her halde ilm-i maliye muvafık ve ahalinin ihtiyacına mutabık bir surette tadil etmeğe lüzum gördüm.*¹⁸⁰

Maliye Vekillerinin ifadelerinden de anlaşılacağı üzere gelirleri ve giderleri usul ve esaslarına göre toplayacak ve tevzi edecek yıllık bütçe yapmak imkanı yoktu. Bu nedenle 1920 yılında önce Ocak-Şubat aylarını kapsayan avans kanunu ve Mayıs-Ekim aylarını kapsayan altı aylık geçici bütçeler yapılmış, sonra da Kasım-Aralık aylarını içine alan ikinci bir avans kanunu çıkarılması yoluna gidilmiştir.¹⁸¹ Mali verilerden mahrumiyet bütçe çalışmalarını imkansız hale getirdiği kadar, bu bilgileri derleyip merkeze gönderecek bir teşkilat disiplinine sahip olunmadığının da göstergesidir.

¹⁷⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 3, s. 578

¹⁸⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 2, 21.07.1336 Tarihli 40. İçtima, 1.Celse

¹⁸¹ Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994, s.18

a) 1920 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri

TBMM olağanüstü şartlarda açılmasına rağmen meşruiyet kaygısını elden bırakmayarak başta mali çalışmalar olmak üzere faaliyetlerini hukuki zeminde yürütmeye azami çaba sarfetmiştir. Bu kaygıya bütçe hazırlık çalışmaları örnektir. Mali yılın içinde bulunduğu halde meşruiyet kaygısıyla gelir ve giderler bütçe disiplinine alınmaya çalışılmıştır.

23 Nisan 1920’de TBMM’nin açılmasından itibaren Maliye Vekaleti’nce 1920 yılı bütçesinin hazırlanması çalışmaları başlamış, ancak 20 Eylül 1920’de Meclise sunulması mümkün olabilmıştır. Bu durumda hizmetin yürütülmesi için önce 11 Eylül 1920’de (20) numaralı “Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu” çıkarılmış, bunu 30 Ekim 1920 tarih ve (45) numaralı ve 29 Aralık 1920 tarih ve (81) numaralı ikişer aylık geçici bütçe ve avans kanunlarının çıkarılması izlemiştir.¹⁸²

11 Eylül 1920, 30 Ekim 1920 ve 29 Aralık 1920 tarihlerinde çıkarılan geçici bütçe ve avans kanunlarının muhtevaları birbirinin aynı olmakla beraber sadece Maliye Vekaleti’ne harcaması üzere tahsis edilen miktarlar farklıdır. Mesela 11 Eylül 1920 tarihli ve (20) numaralı Altı Aylık Geçici Bütçe Kanunu’nun ilk maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

*Madde 1. Binüçyüzotuzaltı senesi mayıs iptidasından Teşrinievvel(Ekim) nihayetine kadar hidemat-ı umumiyenin ifasına mahsus olmak ve sene-i mezkure muvazene-i umumiyesinden mahsup edilmek üzere merbut cetveldeki nispetler dairesinde 30.000.000 liranın avans olarak sarfına Maliye Vekaleti’ne mezuniyet verilmiştir.*¹⁸³

Gelirlerin toplanmasına ilişkin olarak düzenlenen ikinci madde ise şu şekildedir:

*Madde 2. İşbu altı ay zarfında Varidat-ı Umumiye-i Devlet kavanin ve nizamati mahsusasına tevfiқан ahz ve cibayet olunur.*¹⁸⁴

(45) numaralı muvakkat bütçe ve (81) numaralı avans kanunlarında var olan farklılık sadece Maliye Vekaleti’ne sarf etmek üzere tahsis olunan miktardadır ki: (45) numaralı muvakkat bütçe kanununda bu miktar 11.923.400 lira, (81) numaralı avans kanununda 10.300.000 lira’dır.¹⁸⁵

Bu durumun gerekçesi olarak Muvazene-i Maliye Encümeni Sivas mebusu Mehmet Rasim Bey Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbatasında şunları

¹⁸² Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi, Milli Mücadele ve TBMM (1919–1923)**, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1994, c. 1, s. 615

¹⁸³ **TBMM Kavanin Mecmuası**, D. 1, s. 21

¹⁸⁴ **TBMM Kavanin Mecmuası**, D. 1, s. 21

¹⁸⁵ **TBMM Kavanin Mecmuası**, D. 1, s. 49, s. 85

söyleyecektir: “On aydan beri muvakkat bütçelerle idare-i umur etmek hali tabii de katiyen şayan-ı kabul ve tecviz olmayan bir keyfiyet olmamakla beraber içinde bulunduğumuz ahval şerait-i fevkalade ve bilhassa fıkdan-ı vesaitin tevlit ettiği müşkilat nazarı dikkate alınırsa bu seneye mahsus olmak üzere vukua gelen şu teahhürü zaruri addetmek icabeder kanaatındayız.”¹⁸⁶

Bu arada bütçenin hazırlanamamış olmasına ilişkin tenkitler de yapılmıştır. Bilhassa Müdafaa-i Milliye bütçesi görüşülürken Ömer Lütfü Bey (Amasya Mebusu) “Her senenin adı bütçesi mutlak bir sene evvelki bütçenin esasına istinad eder. Eğer biz kadroyu düşünmeyerek kadro üzerinde her gün oynar ve rast gele para verecek olursak efendiler, bilmem sonra ne olur?”¹⁸⁷, Kırşehir Mebusu Yahya Galip Bey, “Askeriyenin istemiş olduğu parayı vermekle beraber bütçe dairesinde gitmediği için şikayetimiz vardır”¹⁸⁸, Canik Mebusu Nafiz Bey ise “Meclisin en mühim vazifesi devletin varidat ve mesarifini kontrol etmektir. Yeni teşekkül etmiş bir hükümet eğer bütçesini tanzim edemezse, hesabatını tanzim edemeyen hükümetin her şeyde noksanlığı var demektir. Biz İstanbul’da yapılan bütçeleri esas ittihaz ederek tanzim edilmiş bir bütçeyi ve her dairenin memurun kadrosunu görmeyince onu kabul edemeyiz. Aralık nihayetine kadar muvakkat bütçe kabul etmiştik. İşte Aralık nihayetine yirmisekiz gün kaldı. Bütçesiz istedikleri gibi hareket ediyorlar. Vekiller bundan mesuldür. Her vekil bütçesini vermeye mecburdur”¹⁸⁹ şeklinde daha umumi bir tenkitte bulunmuşlardır.

Bu ve benzeri düzensiz harcamalara ilişkin getirilen tenkitlere karşın Maliye Vekili Ferit Bey cevaben “Encümeninde de arz etmiş olduğum vechiyle sizi temin ederim ki bizim elimizde öyle bir murakıp vardır ki ve öyle şiddetlidir ki Heyet-i Aliye’nizin murakabesinden, Divan-ı Muhasebat’ın murakabesinden daha şiddetli bir murakıp mevcuttur. Bu mevcut oldukça fazla sarfiyatın imkanı yoktur. Bu da nedir Beyefendiler biliyor musunuz? Bu da parasızlıktır. Elimizde böyle menabi-i

¹⁸⁶ Çoker Fahri, a.g.e. , s. 632

¹⁸⁷ TBMMGCZ, c. 1, s. 240

¹⁸⁸ TBMMGCZ, c. 1, s. 242

¹⁸⁹ TBMMGCZ, c. 1, s. 242

maliye mahdut bulundukça, varidatımız, vergilerimizden, muhtelif menabiimizden hasıl olan olan varidat, mesarifatımızdan ancak bir kısmını e bilki nısfını temin edecek derecede bulundukça, emin olunuz ki efendiler, fazla sarfiyatın imkanı yoktur”¹⁹⁰ ifadelerini kullanarak düşüncelerini dile getirecektir.

Bu şartlar altında 1920 yılına ait Bütçe Kanunu, 28 Şubat 1921 tarihinde (103) numaralı kanun olarak Meclise getirilebilmiş ve kabul edilmiştir. 25 maddeden oluşan Bütçe Kanunu’nun mali yapıyla doğrudan ilgili olan maddeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

Madde 1. Muvazene-i Umumiye-i Devlete dahil bulunan devairin binüçyüzotuzaltı sene-i maliyesi umum mesarifatı adiyesi için işbu kanuna merbut (A) işaretli cetvelde irae olunduğu üzere altmışüçmilyononsekizbin üçyüz elli dört (63.018.354 lira) lira tahsisat ita olunmuştur.

Madde 2. Binüçyüzotuzaltı senesi muvazene mesarifine karşılık olan varidat merbut (B) cetvelde gösterildiği veçhile elli bir milyon üçyüz seksen sekiz bin altı yüz yirmi altı (51.388.626 lira) lira tahmin edilmiştir.

Madde 7. Binüçyüzotuzaltı senesi bütçe açığını kapatmak ve istikraz akdine Bank-ı Osmani’den muvakkat avanslar ve hesab-ı cariler akit ve küşadına emlak-ı emiriye fîruhtuna ve meskukat-ı madeniye darbına Maliye Vekili mezundur.

Madde 8. Muvazene-i Umumiye kanuniyle taht-ı mezuniyetinde bulunmayan bütün rûsum ve tekalifin tarh ve tahsili memnu olup bunun haricinde her ne nam ve suretle olursa olsun tarh ve cibayeti tekalif hakkında emir ita edenler hakkında Hıyanet-i Vataniye kanunu mucibince tecziye edileceklerdir.

Madde 11. Ahz-ı asker kalem ve şube sandıkları mülğadır. Mezkur daireler tahakkuk eden masraflarını devaire saire gibi, evrakı müsbitlerine istinaden mal sandıklarından alacaklardır. Hesabat-ı mevcudesi mahalli mal sandıklarına devrolunacaktır.

Madde 20. Balkan harbinden sonra Memalik-i Osmaniye’den iftirak eden mahallere ait Duyun-ı Umumiye hisselerinin hesap ve ifrazına ve İstiklal-i milli ve malinin fiilen tesisine kadar gerek Mısır vergisi ve Kıbrıs fazla varidatıyla temin olunan, gerek Muharrem Kararnamesi’ne tabi tutulan gerek Muharrem Kararnamesi’nin neşrinden sonra akdolunupta mürettebat-ı şehriyesinin cibayet ve tediye muamelatı Duyun-ı Umumiye idaresine veya bazı müessesat-ı maliyeye tevdi ve gerek doğrudan doğruya Hükümet tarafından icra edilen müstakrezat ile alelumum müessesat-ı ecnebiyeden alınan avanslar faiz ve resülmalleri ve bilumum demiryollarının kilometre teminat akçaları muhassasatı tecil ve üçyüz otuz altı senesi muvazene-i umumiyesinden tenzil olunmuştur.

Madde 21. Duyun-ı Umumiye-i Osmaniye varidatı muhassasasının Büyük Millet Meclisi Hükümetine tabi olan mahallerdeki şubabatı teşkilat ve vezaife halel gelmemek ve tahsilatını muntazaman makbuz mukabilinde Büyük Millet Meclisi

¹⁹⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 4, s. 18

Maliye Vekaleti vezne-i umumiyesine teslim etmek şartıyla Maliye Vekaleti'ne merbuten idare-i umura devam edecek ve maaş ve mesarifatı bütçedeki tahsisatından tesviye olunacaktır.

*Madde 22. Reji İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti'ne tabi mahallerdeki idare ve teşkilatına hâlel gelmemek üzere ifayı muamele eder.*¹⁹¹

1920 bütçesine bağlı (A) işaretli cetvele göre kurumlar arasında taksimat şu şekilde yapılmıştır:

Tablo 2

1920 Yılı Bütçesinde Vekaletlerin Ödenekleri

192

(A) CETVELİ	LİRA
Zat-ı Hazreti Padişahı ve Hanedan-ı Saltanat	551.012
Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)	26.696
Maliye Vekaleti (Maliye Bakanlığı)	6.413.629
Müdafaa-i Milliye Vekaleti (Milli Savunma Bakanlığı)	27.276.039
İmalat-ı Harbiye (Savaş Araçları Yapımı)	752.969
Bahriye (Deniz Kuvvetleri)	289.548
Nafia Vekaleti (Bayındırlık Bakanlığı)	620.396
Maarif Vekaleti (Milli Eğitim Bakanlığı)	577.061
Hariciye Vekaleti (Dışişleri Bakanlığı)	303.748
Adliye Vekaleti (Adalet Bakanlığı)	2.759.274
Posta ve Telgraf	1.427.898
Şer'îye Vekaleti (Diyanet İşleri)	522.062
Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekaleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı)	613.141
Dahiliye Vekaleti (İçişleri Bakanlığı)	2.731.023
İktisat Vekaleti (Ekonomi Bakanlığı)	1.264.921
Rüsumat (Gümrük İdaresi)	356.160
Duyun-ı Umumiye	7.680.696
Emniyet-i Umumiye (Emniyet Genel Müdürlüğü)	1.364.688
Şuray-ı Devlet (Danıştay)	-
Defter-i Hakani (Tapu ve Kadastro)	403.311
Jandarma (Jandarma Genel Komutanlığı)	4.858.076

¹⁹¹ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. (109–111)

¹⁹² Düstur, Tertip 3, c. 1, s. 234

Riyaset (Büyük Millet Meclisi)	953.996
Matbuat ve İstihbarat (Basın ve Haberalma Genel Müdürlüğü)	88.000
Aşair ve Muhacirin (Kabileler ve Göçmenler)	874.735
TOPLAM	63.018.354

Gider bütçesinde yer alan kurumlara ait tahsisatların genel toplam içindeki payları ise şu şekildedir:

Tablo 3

1920 Yılı Bütçesinde Yer Alan Giderlerin Miktar ve Yüzde Olarak Dağılımı

193

Daire	Lira	Genel Toplam İçindeki Oranı
Milli Savunma Harcamaları	33.477.532	% 53.1
-M.Savunma Bakanlığı	27.576.039	
-Jandarma Genel Komutanlığı	4.858.976	
-Savaş Araçları Yapımı	752.969	
-Deniz Kuvvetleri	289.548	
Duyun-ı Umumiye	7.680.696	% 12.2
Maliye Bakanlığı	6.413.629	% 10.2
Adalet Bakanlığı	2.759.274	% 4.4
İçişleri Bakanlığı	2.731.023	% 4.3
Posta ve Telgraf	1.427.893	% 2.3
Emniyet Genel Müdürlüğü	1.354.688	% 2.1
Ekonomi Bakanlığı	1.264.921	% 2.0
TOPLAM	63.018.354	% 100

“1920 yılı Bütçe Kanununa bağlı (B) işaretli cetvelde, bütçe giderlerine karşılık olan gelir tahminleri bir düzen içinde gösterilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun bütçe düzenine sadık kalınarak bütün gelir çeşitleri cetvelde gösterilmiş, fakat yalnızca Anadolu’da tahsil edilen gelir çeşitleri için gelir tahmininde

¹⁹³ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 229

bulunulmuştur.”¹⁹⁴ 58 fasıl ve 10 bölümden oluşan Gelir Bütçesi şu şekilde düzenlenmiştir.

Tablo 4
1920 Yılı Bütçesi Gelirleri (Fiilen Gerçekleşen)
(B) Cetveli

195

Fasıl	Gelir Çeşidi		Lira
I.Bölüm	Bilvasıta alınan vergiler (Dolaysız Vergiler)		
	1	Müsakkafat (Bina) ve Arazi Vergileri	2.540.689
	2	Gelir Vergisi – Temettüat Vergisi	2.083.756
	3	Harp Vergisi	200.000
	4	Bedel-i Nakdi	0
	5	Muafiyet-i Askeriye Vergisi	0
	6	Agnam, Deve, Camus ve Canavar (Hayvanlar Vergisi)	5.783.586
	7	Aşar Vergisi	13.641.079
	8	Hisse-i İane (Bağıştan Alınan Paylar)	1.860.146
	9	Hususi Ormanlar Hasılatı (Özel Ormanlar Gelirleri)	30.000
	10	Maadin (Madenlerden) Alınan Vergi	375.000
	11	Vergi Tezakiri (Vergi Tezkereleri)	75.000
I.Bölüm Toplamı			26.589.256
II. Bölüm	Damga, Harçlar, Kaydiyeler, Cezay-i Nakdiyeler		
	12	Damga Resmi	272.137
	13	Hazine Pulları	175.000
	14	Harçlar	237.055
	15	İhtira Bedeli	0
	16	Kaydiyeler (Kayıt Ücretleri)	241.265

¹⁹⁴ Müderrisoğlu Alptekin, **Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları**, c. 1, s. 400

¹⁹⁵ **Düştur**, Tertip 3, c. 1, s. (235–238); 7.Kısımdaki Maktu Vergiler Kısmı; Mısır ve Zeyla Vergisi İle Kıbrıs Vergisi Gelirleri “0”olduğundan tabloya alınmamıştır.

	17	Cezay-i Nakdiyeler (Para Cezaları)	43.437
II. Bölüm Toplamı			968.894
III. Bölüm	Bilvasıta Alınan Vergiler		
	18	İspirto Resmi Beyiyesi	0
	19	Tömbeki Beyiyesi	48
	20	Gümrük Rüşumu (Gümrük Vergileri)	10.361.221
	21	İhracat Resmi Fevkaladesi	0
	22	Rüşum-ı Bahriye (Deniz Vergileri)	4.000
	23	Rüşum-ı Sıhhiye (Sağlık Vergileri)	5.000
	24	Sayd-i Berri ve Bahri (Deniz ve Kara Avcılığı Vergileri)	68.626
III. Bölüm Toplamı			10.438.835
IV. Bölüm	İnhisarlar (Tekel Gelirleri)		
	25	Tuz	3.500.000
	26	Tütün	808.095
	27	İmalat-ı Harbiye Satışı	0
	28	Meskukat	0
	29	Tedavülde Nakit Pulları	0
	30	Posta ve Telgraf ve Telefon	475.149
IV. Bölüm Toplamı			4.783.244
V.Bölüm	Müessesat (Kuruluşlar Gelirleri)		
	31	Mekatip ve Müessesat-ı Sınaiye ve Ziraiye Hasılatı (Okullar, Sınai ve Zirai Kuruluşlar Gelirleri)	45.000
	32	Müessesat-ı Sıhhiye Hasılatı	0
	33	Sıhhiye Müdüriyeti Hasılatı (Sağlık Müdürlüğü Geliri)	100
	34	Hükümet Kinini (Sıtmaya Karşı İlaç Satış Geliri)	50.000
	35	Matbaa-i Bahriye Hasılatı	0
	36	Fırat ve Dicle Vapurları	0

	37	Maadin (Maden İşletme Geliri)	15.386
	38	Demiryollarından Hazine Hissesi	0
V.Bölüm Toplamı			110.486
VI.Bölüm	Emlak ve Eşyay-ı Emiriye Hasılatı		
	39	Emlak-ı Emiriye Hasılatı (Devlet Malları Geliri)	660.000
	40	Miri Ormanlar Hasılatı (Devlet Ormanları Geliri)	908.200
	41	Füruht Olunan Eşya Bedeli (Satılan Eşya Geliri)	400.000
	42	Konya Ovası Ameliyat-ı İskaiye Varidatı (Konya Ovası Sulama Tes.Geliri)	12.000
	43	Ankara-Sivas Hattı Varidatı (Ankara-Sivas Dem.İşletme Geliri)	29.450
VI. Bölüm Toplamı			2.015.650
VIII.Bölüm	Haslat-ı Mütenevvia (Çeşitli Gelirler)		
	46	Hazine Muamelatından Hasıl Olan (Hazine İşlerinden Doğan) Gelirler	506.443
	47	Kumpanyalardan Teftiş Mukabili Alınan	0
	48	Haslat-ı Müteferrika (Çeşitli Gelirler)	400.000
	49	Tekaüt Tevkifatı (Emekli Kesenekleri)	702.000
	50	Hidemat-ı Muayyene Mukabili İanat ve Teberrüat	0
	51	İdare-i Hususiye (Özel İdarelerden Gelen Gelirler)	150.000
VIII. Bölüm Toplamı			1.758.443
IX. Bölüm	Emlak ve Eşyay-ı Emiriye Hasılatı		
	52	Demiryollarından İstirdadat	0
	53	Tavziata Mukabil İstirdadat (Dağıtımlar Karşılığı Geri Almalar)	35.000
	54	Müşterek Muhafaza Masrafına Mukabil Rejiden	0
	55	Zabıta-i Belediye Mesarifine Mukabil Şehremanetinden	0
IX.Bölüm Toplamı			35.000

X.Bölüm	İstihlak Resmi (Tüketim Vergileri)		
	56	Sigara Kağıdı İstihlak Resmi	100.000
	57/A	Oyun Kağıdı İstihlak Resmi	5.000
	57/B	Bilardo, Dama vesaire Resmi	5.000
	58	Kibrit ve Kav	30.000
X.Bölüm Toplamı			140.000
Gelirler Genel Toplamı			*46.839.868

Gelir Bütçesi'ni oluşturan kalemlerin toplam gelirler içerisindeki nispetlerini aşağıdaki tablodan çıkartmak mümkündür.

Tablo 5
1920 Yılı Bütçesinde Devlet Gelirlerinin Dağılımı

196

Gelir Bölümleri	Lira	Tüm Gelirler İçindeki Payı %
Dolaysız Vergiler	26.589.256	56.77
Damga V. , Harçlar, Para Cezaları	968.894	2.07
Dolaylı Vergiler	10.438.835	22.29
Tekel Gelirleri	4.783.244	10.21
Kuruluş Gelirleri	110.486	0.23
Devlet Malları Hasılatı	2.015.650	4.30
Çeşitli Gelirler	1.758.443	3.75
Geri Almalar	35.000	0.08
Tüketim Vergileri	140.000	0.30
Toplam	46.839.868	100.00

* Meclise sunulan 103 numaralı Bütçe Kanunu'nda gelirler 53.388.626 Lira olarak tahmin edildiği gösterilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, c. 7, Ek Sıra No: 14, s. 9). 46.839.868 Lira'nın fiilen toplanan gelir olduğu düşünülürse 1920 yılı bütçe açığı 16.178.486 Lira olacaktır.

¹⁹⁶ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 283

Yukarıda verilen 1920 yılı bütçesi muhteviyatı itibariyle “bir bütçe kanunundan çok, bir önceki yıl ödeneklerini aşmamak kaydıyla illere verilen harcama yetkileri ile çıkarılmış olan avans kanunlarının mahsubunu kanunlaştıran bir metin niteliğindedir. Bu bütçe aynı zamanda bir kesin hesap niteliği de taşımaktadır”¹⁹⁷ İhsan Güneş de “Mali yılın 1 Mart’ta başladığı göz önüne alınırsa bunun bir bütçe olmaktan öte, devlet harcamalarının kesin bir hesabı olarak nitelemek daha doğru olur. Çünkü verilen rakamlar ilerde harcanacak parayı değil, harcanmış parayı göstermektedir”¹⁹⁸ diyerek aynı kanaati paylaşmaktadır.

Gider bütçesi itibariyle değerlendirme yapıldığında (Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere) Milli Savunmaya dönük harcamalar gider bütçesinin miktar olarak 33.477.532 lirasını oran olarak % 53.1 ini oluşturmaktadır. Bu durum fiilen işgale karşı mücadele verildiği bir dönem olması dolayısıyla makul karşılanabilecek bir durumdur. Bütçede miktar ve oran olarak ciddi bir yekün tutmasına rağmen bu verilerin savunmaya dönük harcamaların tamamını yansıttığı söylenemez. Zira “1920 yılı sonlarına kadar Batı Cephesi’nde cepheleri tutan ve iç isyanları bastıran Kuvay-ı Milliye, bilindiği gibi halktan sağlanan “Ayni ve Nakdi Teberru”larla finanse edilmiştir”¹⁹⁹ ki; bu harcamaların sağlıklı kayıtlarını tutmak olağanüstü şartlar gereği mümkün olamamıştır. “Doğu Ordusu, 1920 yılı sonlarına hatta 1921 başlarına kadar, Büyük Millet Meclisi Hükümeti, Maliye Bakanı’nın ifadesine göre devletin mali yardımı ile değil, kendi imkanları ile yaşamıştır. Bu Orduya hiçbir yerden bir kuruş verilmediği halde, ordu, Birinci Dünya Harbi’nde bu bölgeye yığılan ve düşmandan iğtinam edilen askeri eşyayı ve yiyecek stoklarından fazla olanları satarak ihtiyacını karşılamış ve Ermeni hareketini de bu imkanlarla yapmıştı.”²⁰⁰

¹⁹⁷ Ahmet Tekin, “*Milli Mücadele Bütçeleri, Vergi Politikası ve Dış Yardımlar (1919–1923)*,” **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 138

¹⁹⁸ İhsan Güneş, **Birinci TBMM’nin Düşünsel Yapısı (1920–1923)**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1985, s. 241

¹⁹⁹ Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşı’nın Mali Kaynakları**, Kastaş Yayınları, İstanbul, 1988, c. 2, s. 397

²⁰⁰ Selek Sebahattin, a.g.e. , s. 523

Ne var ki Müdafaa-i Milliye Vekaleti'nin harcamalarının usulsüz yapıldığı, yolsuzluklara mahal verildiği hususunda Büyük Millet Meclisi'nde hararetli tartışmalar yaşanmıştır. Karesi Mebusu Vehbi Bey melbusat ve teçhizat bedeli olarak Müdafaa-i Milliye bütçesine konan tahsisattan sonra tekrar 2 milyon lira melbusat ve teçhizat alımı için ödenek talep edilmesine; önceki tahsisatın ne şekilde yapıldığının belgelenmesini isteyerek karşı çıkmıştır.²⁰¹ Yine Erzurum mebusu Salih Efendi “Müdafaa-i Milliye, verilen parayı ne yapmıştır? Bunun hesabını vermelidir. Vaktiyle Konya'da mühim bir su-i istimal, mühim bir hırsızlık vardı. Bu tahkik edildi, failleri meydana çıktı mı, haklarında ne muamele yapıldı? Bunları öğrenmek istiyoruz”²⁰² diyecektir.

Çözüm olarak ordu içerisinde yapılan harcamaların muhasebeciler tarafından takibi ve bu muhasebecilerin de Maliye Vekaleti'ne bağlı olması gerektiği Karesi mebusu Vehbi Bey tarafından “Ordu ve fırkalarda bulunan muhasebe memurları doğrudan doğruya ordu ve fırkalara merbuttur. Halbuki Müdafaa-i Milliye Muhasebe Müdürü geçen kabul edilen usul mucibince maliyeye merbuttur. Binaenaleyh ordu ve fırkalarda bu muhasebecinin eli olmazsa ondan hesap istemek doğru değildir. Hesabatı tetkik edecek muhasib-i mesulleri orduya, fırkaya tayin ederseniz hiç kimsenin bir diyeceği kalmaz”²⁰³ şeklinde önerilecektir.

Gelir bütçesi itibariyle 1920 bütçesi değerlendirildiğinde görülecektir ki; tüm gelirler içinde en büyük paylar sırasıyla dolaysız, dolaylı vergiler ve tekell gelirleridir. Bu üç gelir bölümünün toplam gelirler içindeki payı % 88'i bulmaktadır.²⁰⁴

Dönemin şartları vergi toplamayı zorlaştırmaktadır. Bir taraftan işgale karşı verilen mücadelenin yoğunluğu diğer taraftan mali teşkilatın kurumsal yapısının ve işleyişinin geçmişten devralındığı şekliyle sürdürülme mecburiyeti vergileri

²⁰¹ TBMMGCZ, c. 1, s. 239

²⁰² TBMMGCZ, c. 1, s. 241

²⁰³ TBMMGCZ, c. 1, s. (242–243)

²⁰⁴ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 283

toplamada ciddi sıkıntılardır. Bu şartlar altında gelirlerin elde edildiği vergi türleri itibariyle bir inceleme yapıldığında karşımıza şöyle bir manzara çıkmaktadır:

Tablo 6
1920 Yılı Bütçesinde Önemli Gelir Çeşitlerinin
Bütçe Gelirleri İçindeki Payları

205

Gelir Çeşidi	Lira	Tüm Gelirler İçindeki Payı %
Aşar	13.641.079	29.1
Gümrük Vergisi	10.361.221	22.1
Ağnam	5.783.586	12.3
Tuz Tekeli	3.500.000	7.5
Bina ve Arazi Vergileri	2.540.689	5.4
Temettü Vergisi	2.083.756	4.4
Bağışlardan Alınan Paylar	1.860.146	4.0
Devlet Orman Gelirleri	908.200	1.9
Tütün	808.095	1.7
Toplam	41.486.772	88.4

“Yukarıdaki tablo, Aşar ve Hayvanlar (Ağnam) Vergisi gibi doğrudan doğruya tarıma dayalı vergilerin, bütçe gelirlerinin % 41’ini meydana getirdiğini göstermektedir. Anadolu’nun ihraç mallarının, önemsiz sayılabilecek maden ihracatı bir yana bırakılırsa, tamamen tarım ürünlerinden ibaret olduğu göz önüne alındığında, tarıma dayalı vergilerin genel gelirler içindeki oranı % 63’e yükselmektedir. Bunların yanı sıra, bir tarım ürünü olan tütüne ilişkin tekel gelirleri, tarıma elverişli topraklar ile yakından ilgili vergiler de hesaba katılınca, devlet gelirlerinin % 70’ine yakın kısmının tarıma dayalı vergilerden oluştuğu dikkat çekmektedir”²⁰⁶

Gelir ve gider arasında denkliği tutturamayan diğer bir tabirle açık veren (16.178.486 lira) 1920 Bütçesi’nin dikkati çeken önemli hususları şunlardır:

²⁰⁵ A.g.e. , s. 284

²⁰⁶ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 2, s. 404

1. Bütçe açığını kapatmak için borçlanma yapılabileceği, Osmanlı Bankası'ndan geçici avanslar alınabileceği, hazine mallarının Maliye Vekaleti'nce satılabileceği öngörülüyor.(Madde.7)
2. Bütçe yasasıyla toplanmasına izin verilmeyen tüm vergilerin toplanmasının yasak olduğu, yasalar dışında vergi toplayanların Hiyanet-i Vataniye Yasası'yla cezalandırılacağı, Ziraat Bankası'ndan, bankanın izni olmaksızın devlet adına borç almanın ya da sermayesine el koymanın yasaklandığı görülmüyor.(Madde.9, Madde.11)
3. Tüm dış borç ödemeleri durdurulup, Duyun-ı Umumiye İdaresi'nin çalışmalarını Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak sürdüreceği, Reji İdaresi'nin ise TBMM Hükümeti'nin etkinliğine zarar vermemek koşuluyla çalışmasına devam edeceği belirtilmiştir.²⁰⁷

Anlaşılan o ki; Ankara'da TBMM teşekkül ettikten sonra, bu fiili yeni devletin kural koymak, ceza vermek gibi tasarruflarının yanı sıra, Anadolu'da vücuda getirilen bürokrasinin harcamalarını karşılamak, gayr-i nizami milis kuvvetleri yerine hükümete bağlı düzenli bir ordu kurmak gibi acil gereksinimleri vardı. Bütün bu gereksinimler kuvvetli bir mali ve maddi altyapıyı zorunlu kılmaktaydı. Ankara rejimi açısından sadece Osmanlı mali bürokrasisinin taşra teşkilatına el koymak ve vergi akışını Payitaht'tan Ankara'ya çevirmek yeterli bir yaklaşım değildi.²⁰⁸ Lakin kamu hizmetlerinin daha da önemlisi milli mücadelenin gerektirdiği mali kaynakların standart bir mali yapı ve mali kurallar çerçevesinde toplanmasını beklemek başlangıçta pek mümkün olamamıştır.Bu sebeptendir ki, süresi içerisinde bütçe düzenlemeleri yapılamamış, öngörülen gelir ve gider hesapları tutturulamamıştır.

b) 1921 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri

1921 yılının şartları 1920 yılının şartlarından çok farklı olmadığı için mali teşkilat yapısında bir değişimin gerçekleşmesi mümkün olamamıştır.“1920 yılı bütçesi üzerinde o kadar tartışmalar yapılmış olmasına karşılık 1921 yılına da bütçesiz girilmiştir”²⁰⁹ Bunun da en önemli sebebi fiilen işgale karşı sürdürülen savaş ve

²⁰⁷ İhsan Güneş, “*Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri*”, *Atatürk Araştırma Dergisi*, Ankara, Temmuz 1988, Sayı 12, c. 4, s. (771–772)

²⁰⁸ Rıdvan Akın, “*TBMM'nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu*”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları, İÜ AİTE Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, s. 38

²⁰⁹ Güneş İhsan, a.g.e. , s. 242

bu süreçte meydana gelen iç isyanlardır. Durumu tasvir sadedinde 1 Mart 1921 salı günü meclisi açış konuşmasında Mustafa Kemal Paşa, “Efendiler, hatırlarınızdadır ki İtilaf Devletleri’nin himayesi ve İstanbul’un bazı mehafilinin teşvikiyle efrad-ı milleti yek diğerine kırdırmak üzere hareket eden Anzavur, Biga havalisinde faaliyete başladı. Aynı teşvikatın tesiriyle Düzce, Hendek, Adapazarı, Bolu ve Gerede havalisi Hilafet Ordusu namı altında icray-ı faaliyet eden hainlerin taht-ı tesirine girdi. Memleketimizin diğer bazı yerlerinde de hükümet-i milliyemize itaatsizlik asarı görüldü ve daha sonra Demirci Mehmet Efe ve Ethem’le kardeşlerinin hıyanetlerine şahit olduk. İşte Efendiler, Meclis-i Ali’niz ve onun hükümeti düşmanların ve hainlerin tertip ve teşvikiyle meydana getirilen bu irticaları ve asayişsizlikleri bastırmaya muvaffak oldu”²¹⁰ diyecektir.

Bu karmaşa ortamında kamu hizmetleri 1920 yılında olduğu gibi avans kanunlarıyla götürülmüştür. Sırasıyla çıkarılan avans kanunlarında düzenlemeler şu şekilde yapılmıştır. 28 Şubat 1921 tarih ve (104) no’lu Avans Kanunu’nda;

Madde 1. 1921 senesi Mart ve Nisan aylarına mahsus muvakkat bütçeden mahsubu icra edilmek üzere alelumum devair mesarifi için iki milyon lira sarfı hususuna Maliye Vekili mezundur²¹¹

24 Mart 1921 tarih ve 108 numaralı Avans Kanunu’nda;

Madde 1. 1921 senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu’nun tasdikinde mahsubu icra edilmek ve sene-i haliye Mart ve Nisan ayları zarfındaki hidemat-ı umumiyyeye karşılık olmak üzere 28 Şubat 1921 tarihli kanun ile verilen tahsisata ilaveten sekiz milyon liranın sarfına mezuniyet verilmiştir²¹²

30 Nisan 1921 tarih ve (119) numaralı 28 Şubat ve 24 Mart 1921 tarihli Avans Kanunlarına müzeyyel kanunda;

²¹⁰ Atatürk’ün TBMM’ndeki Konuşmaları ve Nedenleri, (Derleyen. E.Dz. Kd. Albay Raşit Metel) , Deniz Basımevi, İstanbul, 1983, c. 2, s. 326

²¹¹ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 112

²¹² TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 116

Madde 1. 28 Şubat 1921 ve 24 Mart 1921 tarihli kanunlar mucibince verilen on milyon liralık avanstan Müdafaa-i Milliye hidematına karşılık tutulmuş olan tahsisat 1 Mayıs 1921 tarihinden itibaren devair-i saire hidematına tahsis edilmiştir.²¹³

2 Temmuz 1921 tarih ve (130) numaralı Avans Kanunu'nda;

Madde 1. 28 Şubat 1921 ve 24 Mart 1921 ve 30 Nisan 1921 tarihli kanunlar mucibince verilen on milyon liralık tahsisata ilaveten Müdafaa-i Milliye'den maada bilumum devair-i devletin Ağustos gayesine kadar hidematına ait olmak üzere on milyon liranın sarfına mezuniyet verilmiştir.²¹⁴

Kamu hizmetleri avans kanunları çerçevesinde görülmeye çalışılırken diğer taraftan bütçe üzerinde çok yoğun tartışmalar yaşanmıştır. 5 Mayıs 1921 tarihli gizli celse oturumunda Maliye Vekili Ferit Bey 1921 yılı bütçesini “Şimdi efendim vaziyet-i maliyemizi bir kelime ile hülasa etmek lazım gelirse mühlik değilse, herhalde müşküldür”²¹⁵ şeklinde tanımlayacaktır. Ferit Bey hazırladıkları bütçenin gider kısmının 108.088.625 lira olduğunu, buradan Müdafaa-i Milliye Vekaleti'ne % 62 nispetinde 67.505.978 lira tahsis edildiğini; buna karşılık gelirin 72.411.915 lira olarak tahmin edildiğini ve arada var olan bütçe açığını gidermek için istikraz yapmayı, memur maaşlarından kesinti yapmayı, aşar ve benzeri vergileri arttırmayı önerecek şayet bunlar mümkün olmazsa Tekalif-i Harbiye suretiyle açığın giderilmesi gerektiğini dile getirecektir.²¹⁶

Trabzon mebusu Hasan Bey Maliye Vekili Ferit Bey'i görevini yapmamakla itham ederek “Yalnız bütçeyi yapıp Meclis'e getirmekle iş bitmiş değil, milletin kabiliyet-i tahammüliyesiyle beraber yapabileceğini de ölçmek ve ona göre bütçeyi getirmekle mükellefti” diyecektir.²¹⁷

²¹³ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 127

²¹⁴ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 145

²¹⁵ TBMMGCZ, c. 2, s. 49

²¹⁶ TBMMGCZ, c. 2, s. (49–51)

²¹⁷ TBMMGCZ, c. 2, s. 55

Trabzon mebusu Ali Şükrü Bey “Memleketimizde bu gibi işleri harici sermaye olmaksızın başarmak, memleketi imar ve inkişaf ettirmek zannedirim bugünkü vaziyetimizle kabil değildir”²¹⁸ diyerek yabancı sermayenin lüzumuna temas etmiş, Malatya mebusu Sıtkı Bey de Osmanlı döneminin teşkilat yapısının aynen devam ettiğinden sitemle “Bir kere Devair-i hükümete atf-ı nazar edelim. İstanbul’daki Maliye Nezareti’nin aynını teşkil ettik. Adliye’yi, Dahiliye’yi hepsini aynıyle teşkil ettik. Üç kişi ile görülecek bir vazifeye on kişi tayin ettik”²¹⁹ diyerek gelirlerin toplanması için enteresan bir teklifte bulunacaktır: “Bilmem Ziraat Bankaları’nı bir Milli Banka halinde bulundurmak, tahsildarları kaldırarak ahaliden vergileri doğrudan doğruya Ziraat Bankaları kabzederse nasıl olur? Ziraat Bankaları kabzeder, Hükümet kendi defterine yazar ve bu suretle beyhude yere birçok sandıklara hacet kalmaz. Banka sandıkları mal sandıklarıdır. Eksik olan kısımları varsa tevsi olunabilir. Bu suretle tekmil memleket verdiği ve aldığı paranın oradan geldiğini görür ve memlekette bir itibar-i mali olur, herkes emniyet eder”²²⁰

“Bütçe üzerine yapılan bu sert eleştiriler üzerine önce Bütçe Komisyonu, daha sonra Hükümet istifa etmiştir. 19.5.1921’de yeni hükümetin Maliye Vekilliği’ne Trabzon milletvekili Hasan Bey getirilmiştir.”²²¹ Hasan Saka mali konularda eğitilmiş ve aynı zamanda 1913 yılında Divan-ı Muhasebat Mülazımlığı, 1915’de Hazine-i Maliye Umum Müdürlüğü Temettü Vergisi Komisyonu Birinci Mümeyyizliği yine aynı yıl Hukuk Fakültesi İktisat Müderris Muavinliği, 1916’da Eskişehir Mıntıka Umur-ı İktisadiye Müdürlüğü yapmış olması dolayısıyla da tecrübeli bir şahsiyettir.²²²

Hasan Bey Maliye Vekili olarak içinde bulunulan mali sıkıntıların çözümü için şu tespitleri yapmıştır: “Vaziyet-i maliyenin esaslı salahı ancak hal-i sulhun avdet etmesi ile kabil olabilecektir. Sonra hal-i sulhta dahi, mesarif-i askeriyesi nisbeten

²¹⁸ TBMMGCZ, c. 2, s. 62

²¹⁹ TBMMGCZ, c. 2, s. 87

²²⁰ TBMMGCZ, c. 2, s. 87

²²¹ Güneş İhsan, “*Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri*”, s. 774

²²² Pakalın M. Zeki, a.g.e, s. (425–426)

ehemmiyetsiz olduğu zamanda dahi mütevazın bir bütçeye malik olamayan bir parayı da devletin Teşkilat-ı Esasiyesi'nde görüyorum. Şimdilik fevkalade bir vaziyetteyiz, eskiden bu imkan yoktu. Kapitülasyonlar buna mani idi, tezyid edemezdi. Şimdi tam serbestiye malikiz. Duyun-ı Umumiye'mizin karşılığı olan varidatı tamamen hazinenin varidatı gibi cibayet edip sarfediyoruz Bendenizce biz teşkilat-ı devleti esaslı bir surette, yani bünye-i iktisadiyemizin icabettiği şekilde ıslah etmek mecburiyetindeyiz”²²³

Tanzimat'tan bu tarafa, gelişmiş ülkelerin askeri, adli, mülki ve de mali teşkilatlarının kopya edilerek alındığı halde, bu ülkelerin iktisadi güç ve nüfus servetine ulaşamadığını söyleyen Hasan Bey, memur maaşlarının bütçe gelirlerinin tamamına yakınına götürdüğünden şikâyetle “Vasi ülke ve idaresinin, en asgari bir şekilde idaresinin istilzam ettirdiği bir memurun kadrosu oldukça vapidir. Bütçemizin mühim bir kısmını değil, varidatımızın hemen umumunu teşkil eden masraf askeri ve mülki maaşatıdır”²²⁴ diyecektir.

Mersin mebusu Selahattin Bey, Maliye Vekaleti'nin sıkıntılarının çözümü için dışarıdan ihtisas sahibi insanların getirilmesini önerirken “Behemehal azami bir tasarruf yapmak lazımdır. Memlekete acil para bulmalı ve mesarif meselesinde behemehal azami bir tasarruf teminine gitmelidir ve binaenaleyh şedit bir murakabe-i maliyeye lüzum vardır ve memleketi çok işletecek adam bulacaksınız. İşte iki iştir, hepsi bunda hülasa olur. Üçüncüsü, bu Meclisi çalıştırmak lazımdır. Onun da en kısa yolu ehil adamlardan encümenler yapıp icra umurunda onları teşvik etmek, behemehal hariçten ihtisas sahibi adamlar getirmek lazımdır. Efendiler, buz üzerine yazı yazıyorlar. Efendiler hiçbir kayıt yoktur. Maliye hesap mı yapıyor? Yoktur, efendiler. Defter mi, efendiler yoktur. Bütçe hayalet üzerine murakkamdır, istatistik yoktur”²²⁵ tespitlerinde bulunacaktır.

Bu ve benzeri tespit ve tenkitler karşısında Maliye Vekili Hasan Bey bunalarak Vekaletten azledilmesini isteyecek “Beyefendiler, açık söylüyorum. Bendenize

²²³ TBMMGCZ, c. 2, s. 720

²²⁴ TBMMGCZ, c. 2, s. 721

²²⁵ TBMMGCZ, c. 2, s. 742

ağır bir yük yüklemiştir. Maliye Vekaleti'nin hesaplarını, mesuliyetini benden arıyorsunuz. Fakat benim zayıf omuzlarımdan verdiğiniz yüke tahammül edebileceği bir müddet vardır. Ben böyle seksen, doksan milyon liralık bir bütçeyi sene nihayetine kadar deruhte etmiyorum. Şimdiden başkasına tevdi ediniz”²²⁶ görüşlerini dillendirecektir.

“Bütün bu gelişmelerden sonra 1921 yılı bütçe yasası, mali yılın bitimine 2 gün kala, 26 Şubat 1922 günü kabul edildi. (197) numaralı 1921 yılı bütçe yasası, gelir ve gider tahminlerini gösteren cetveller olmaksızın, yalnızca 13 maddeden oluşan bir metin biçimindedir. Yasa bu biçimiyle gerçek anlamda bir bütçe yasası olmaktan çok, önceden çıkartılan avans ve ek ödenek yasalarını tek bir metinde toplayan bir mali yasa niteliğindedir.”²²⁷ Özel bir hüküm içermediğine, hatta bir önceki (1920) yılı bütçesinin tekrarı mahiyetinde olduğuna örnek olması açısından (197) numaralı 1921 yılı bütçesinin ikinci maddesini zikretmek yerinde olacaktır.

“İkinci Madde – 1920 senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu'nun üçüncü, dördüncü, beşinci, yedinci, sekizinci, dokuzuncu maddeleri 1921 senesinde dahi kemakan meriyülicradır. 1919-1920 Muvazene-i Umumiye Kanunları'nın işbu kanun ve kavanin-i mahsusa ile fesih ve tadil edilmeyen ahkamı kemakan bakidir.”²²⁸

c) 1922 Yılı Bütçesi ve Mali Özellikleri

Maliye teşkilatında kısa sürede değişiklikler yapmak her zaman için mümkün olmayabilir. Zira kamu hizmetlerinin sürekliliği dolayısıyla vergilerde ve teşkilat yapısında gerçekleştirilecek değişiklikler ciddi riskler getirebilir. Bütçe çalışmalarında yaşanan sıkıntıları olağanüstü şartlar etrafında mütalaaa etmek gerekir. Nitekim 1920 ve 1921 yılı bütçelerinin zamanında ve tam bir bütçe özelliklerini taşıy biçimde hazırlanamayışına neden olan etkenler, 1922 yılı bütçesinin de aynı şekilde hazırlanamamasına neden olmuştur.²²⁹ Bu nedenle 28 Şubat 1922 tarih ve (198) numaralı 1922 yılı 1.Avans Yasası kabul edilmiştir. Bu yasayı daha sonra diğer avans ve ek ödenek yasaları takip edecektir.²³⁰

²²⁶ TBMMGCZ, c. 2, s. 796

²²⁷ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 306

²²⁸ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 224

²²⁹ Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , c. 2, s. 560

²³⁰ Duru ve diğerleri, s. 307

(198) numaralı Avans Kanunu'nun 1.maddesi mucibince "1922 yılı Mart ayı başından başlayarak Milli Savunma için 5 milyon, mülki idareler için 2 milyon liranın 1922 bütçesinden mahsubu yapılmak ve mülki dairelerin harcamaları 18 Haziran 1921 tarihli Genel Kurul kararı ve Bütçe Komisyonu'nun belirlediği ilkeler uyarınca yerine getirilmek üzere 7 milyon liranın harcanmasına yetki verildiği"²³¹ halde devam eden savaş şartları yüksek maliyet gerektirecek ve Maliye Vekaleti bunu karşılamada oldukça zorlanacaktır. Nitekim Maliye Vekili Hasan Bey, gizli celsede "Müdafaa-i Milliye Vekaleti yine bu ayın ibtidasından beri bizi sıkıştırmaktadır. Halbuki bana sene başında beş milyon lira verdiniz. Beş milyon lira ise zaten verilen bütçenin bir aylığıdır. Müstacel masraflarımızı yapamıyoruz."²³² diyerek Meclis'ten acilen yeni bir avans kanununun müzakere edilerek çıkarılmasını isteyecektir.

1 Mart 1922 tarihinde TBMM'nin 3. Yasama Senesi'nin açılış konuşmasında Mustafa Kemal , "Efendiler! Her şeyden evvel hayat ve istiklalimizi teminden ibaret olan gayey-i milliyemize vusûlden başka bir şey düşünemeyiz. Binaenaleyh, bizce haiz-i ehemmiyet olan nokta kudret-i maliyemizin bunu kafil olmayacağıdır. 1920 ve 1921 senelerinin fiili tecaribine ve müspet hesabatına ve bugünkü ahval-i dahiliye ve iktisadiyemizin bu geçen iki seneye nispeten, kıyas kabul etmez derecede iyi bir halde bulunmasından hasıl olan kati ümitlere istinaden arzedebilirim ki memleketimizin menabi-i varidatı davay-ı millimizin emniyetle istihsalini kafidir. Kuvve-i maliyemiz bu güne kadar olduğu gibi, hariçten istikraz yapmaksızın dahi, fakirane olmakla beraber, memleketi idare ve gayesine isal edecektir"²³³ ifadeleriyle mali yapıya ümidini ifade ediyorsa da Maliye Vekili Hasan Bey'e göndermiş olduğu telgrafta "Daima Harp Encümeni'nde müzakere ettiğimiz ve karar verdiğimiz hep mesail-i maliyeye aittir. Ordumuz pek hassastır. İhtiyacatının tatmin edilmemesi büyük inikaslar yapıyor ve bu, kumandanların nazar-ı dikkatini celbediyor. Behemehal bu gibi inikaslara sebebiyet vermemek

²³¹ **Düstur**, Tertip 3, c. 1, s. 230

²³² **TBMMGCZ**, c. 3, s. 199

²³³ **Atatürk'ün TBMM'ndeki Konuşmaları ve Nedenleri**, c. 2, s. 431

için bütün gece toplanıyoruz. Netice-i karar: Para, kasa, maliye.”²³⁴ ifadeleriyle yaşanan mali zorluğa vurgu yapmaktadır.

Hasan Bey, harp seneleri boyunca maliyenin iyiden iyiye bozulmasını ordunun seyyar halde olmasına ve ordunun masraf ve harcamalarının tam olarak tespit edilememesine bağlar. Ordunun masraflarını tespit edecek heyetlerin oluşturulmasını ve bu heyetlerin orduyla beraber görev yapmalarını maliyenin giderlerinin tespiti açısından önemli görür. Bu heyetleri en kısa zamanda göreve başlatmak iradesini ortaya koyar.²³⁵

Malatya Mebusu Lütfi Bey’in “teşkilat-ı hazır kadroları için maliye ne düşünüyor?”²³⁶ sorusuna Hasan Bey “Binaenaleyh bütün teşkilat-ı devletin yeniden tanzim edilmesi ve öncelikle teşkilat-ı mülkiyeden başlanması lazım gelir. Memleketin tarz-ı idaresinde taksimat-ı mülkiyede ne yapılması lazımsa acilen yapılmalıdır. Bendenizce evvel emirde teşkilat-ı esasiye kanununu meydana koymalıdır ve diğer teşkilatı, adliyesini, maliyesini vesairesini o teşkilatın icabına göre yeniden yapmak lazımdır”²³⁷ şeklinde cevap verecektir.

1922 yılı mali vaziyeti hakkında Meclis’te yapılan müzakerelerde Trabzon mebusu Ali Şükrü Bey Hükümetin mali siyasetini “Hükümet’in siyaset-i maliyesi yoktur. Siyaset-i maliyesi değil, hiçbir siyaseti yoktur. Hükümet gününü gün etmek siyasetinden başka hiçbir siyasete malik olmamıştır”²³⁸ şeklinde tenkit ederken Erzurum mebusu Hüseyin Avni Bey “Devlet’in teşkilatı da malum efendiler. 600 senenin bakiyesini lüzumsuz lüzumlu olan o teşkilatı, vekilleriniz geldiği zaman, Bab-ı Ali’nin taklidi olarak burada teşkilat yaptı”²³⁹ diyerek teşkilat yapısını ve anlayışını tenkit edecektir.

²³⁴ TBMMGCZ, c. 3, s. 201

²³⁵ TBMM Zabıt Ceridesi, c. 17, s. 95

²³⁶ TBMMGCZ, c. 3, s. 204

²³⁷ TBMMGCZ, c. 3, s. (204–205)

²³⁸ TBMMGCZ, c. 3, s. 207

²³⁹ TBMMGCZ, c. 3, s. 211

(198) numaralı Avans Kanunu 1922 yılında çıkarılacak olan diğer 6 adet Avans Kanunu'nun da temelini oluşturacak mahiyettedir. Bilhassa 4.maddesinin “Reji İdaresi 1922 yılı mali yılından başlayarak katma bütçeyle yönetilecektir. Bu kuruluşun memur ve hizmetlerinin aylık ve çeşitli giderleri de diğer devlet daireleri hakkında geçerli olan hükümlere göre ödenir”²⁴⁰ hükmüyle Reji İdaresi ve çalışanları bütçe kapsamına alınmıştır. 5. maddesinin “Gelir ve giderlerin devletin bütçe ve genel muhasebe yasalarına ve bütçenin fasıl ve maddelerine uygun olarak tahsil ve harcamasını sağlamak için, gerek harcamalardan önce ve gerek harcamalardan sonra Meclis adına denetim yapmak üzere Sayıştay'ın kurulmasına kadar, Milli Savunma ve Maliye Bakanlıkları için üçer ve diğer bakanlıklar için birer uzman üye Genel Kurulca seçilir”²⁴¹ hükmüyle de özel bir komisyon marifetiyle mali denetimi sağlama gayreti mali disiplin açısından mühim bir aşamadır.

1922 yılında çıkarılan diğer avans kanunları tarih ve numara olarak sırasıyla şu şekildedir: 6 Mayıs 1922 tarih ve (230) numara, 3 Temmuz 1922 tarih ve (241) numara, 21 Temmuz 1922 ve (250) numara, 20 Eylül 1922 ve (266) numara, 11 Ekim 1922 ve (269) numara, 14 Aralık 1922 ve (289) numaralı avans yasalarıdır.²⁴²

“1922 yılında, avans kanunlarıyla verilen harcama sınırlarının aşılması ya da yeni ihtiyaçların ortaya çıkması nedenleriyle ek ödenek kanunları da çıkarılmıştır. Bu kanunlar çeşitli bakanlık ve idarelerin ortaya çıkan ilave ihtiyaç nedeniyle ödeneklerin artırılmasını öngörmektedir. Dış ülkelerle borç anlaşması Dışişleri Bakanlığı ve bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele için Ekonomi Bakanlığı bütçesi ödeneklerinin artırılması bunlar arasında değerlendirilebilir.”²⁴³

1922 yılı 24 Nisan'ında Maliye Vekaleti görevine Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey getirilecektir. Bir önceki vekil Hasan (Saka) Bey'in istifasına ise

²⁴⁰ **Düstur**, Tertip 3, c. 2, s. (230–232)

²⁴¹ **Düstur**, Tertip 3, c. 2, s. (230–232)

²⁴² **TBMM Kavanin Mecmuası**, D. 1, s. 226, 227, 274, 285, 297, 314, 317, 361; **Düstur**, Tertip 3, c. 3, s. 79, 93, 112, 129, 134, 177, 178

²⁴³ Ahmet Tekin, “*Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Uygulamalar*”, **AKÜ İİBF Dergisi**, Afyon, Temmuz 2000, Sayı 1, c. 2, s. 240

ekonomiyi düzeltmek adına yapmış olduğu bir teklif sebep olmuştur. Ekonominin düzeltilmesi adına önerilen teklif 5 senelik arazi vergisinin bir defaya mahsus olmak üzere peşin alınması, sonradan da bu verginin kaldırılması idi. Bu teklif Meclis'teki diğer milletvekilleri tarafından çok sert eleştirilere uğramış, halkın elinde bir defada verilebilecek bu kadar paranın olmadığı ileri sürülerek kanun teklifi reddedilmişti. Bu durum karşısında Hasan Bey Maliye Vekaleti'nden ayrılmak istemiş, bu isteği de Meclis tarafından değerlendirilip onaylanmıştır.²⁴⁴

1922 yılı gelir ve giderleri itibariyle bir değerlendirmeye tabi tutulacak olursa; “5 Temmuz 1934 tarih ve (2569) numaralı “1922 Yılı Kesin Hesap Kanunu”na göre 1922 yılında gerçekleşen harcama miktarı 74.957.848 TL”²⁴⁵ olup bunun 48.488.729 TL ve bütçe harcamalarının % 65'i oranındaki kısmı savunma harcamalarına aittir. 1922 yılı giderleri içerisinde Maliye Vekaleti'nin bizatihi kurum olarak kullandığı meblağ 5.381.533 TL olup, genel giderlere oranı % 7.2'dir. Aynı kanunun gelir tahsilatına ilişkin kısmında 1922 yılı gelirleri 71.729.636 TL²⁴⁶ olup “gelirler içindeki en büyük payı Aşar almaktadır. % 29.7'lik (21.350.000) payıyla Aşar'dan sonra Dış Ticaret Resimleri (İhracat, Transit İhracat Resimleri) % 17.7'lik (12.717.000 TL) bir payla 2. sıradadır.”²⁴⁷

d) 1923 Yılı Bütçesi ve Özellikleri

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte yeni bir rejim ihdas olunmuştur. İşgalcilere karşı kazanılan başarılarla fiili işgaller sona erdirilerek siyasi otoritenin tesisi sağlanmıştır. Aynı zamanda 1923 yılı, barış döneminin başlaması için yoğun diplomatik temasların gerçekleştiği bir yıldır. Bu yılda askeri zaferler siyasal zaferlere dönüştürülecektir. Lozan Barış Antlaşması imzalanacak, rejim niteliği değişerek Anadolu toprakları üzerinde yeni Türk Cumhuriyeti şekillenecek²⁴⁸ ve 1 Mart 1923 tarihinde TBMM Başkanı sıfatıyla Meclis açış konuşmasında Mustafa Kemal Paşa, 1922 ve 1923 yıllarına ilişkin mali durumu şu şekilde değerlendirecektir:

²⁴⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, c. 19, s. 386

²⁴⁵ Düstur, Tertip 3, c. 15, s. 1414

²⁴⁶ Düstur, Tertip 3, c. 15, s. 1414

²⁴⁷ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 318

²⁴⁸ Tekin Ahmet, a.g.m. , s. 142

Efendiler! Geçirdiğimiz sene milli cidalimizin en muazzam hadisesini kaydeylemiştir. Aynı sene zarfında o muazzam hadiseyi vücuda getiren büyük ordunun bilumum mesarifi temin edildiği gibi idare-i umumiye-i devletin istilzam eylediği bütün sarfiyat dahi hariçten hiçbir istikraz yapılmaksızın icra olunmuştur. Yeni giren sene zarfındaki siyaset-i maliyemiz de daima halkı fazla bir tazyika maruz bırakmadan işlerimizi görmek gayesini istihdaf eleyecektir. Maruzatım-ı mesbukamın diğer bir noktasında da izah eylediğim gibi 1923 senesinin sarfiyatı bu senenin bir sulh veya bir harb senesi olması şıklarına göre tahavvül edebilir.”²⁴⁹

Mustafa Kemal Paşa’nın bu değerlendirmeleriyle birlikte “gelir ve giderlerin önceden bir bütçe kanunu ile saptanmadan avans kanunları ile yönetimi 1923 yılında da süregelmış, 28 Şubat 1923’te kabul edilen (311) numaralı “1923 senesi Birinci Avans Kanunu” ile, 1923 yılı Mart ayı başından itibaren devlet genel hizmetlerine harcanmak ve bu yıl bütçesinden mahsubu yapılmak üzere 30.114.255 liranın avans olarak harcanmasına izin verilmiştir.”²⁵⁰ (311) numaralı 1.Avans Kanunu’ndan sonra 15 Nisan 1923’de (331) numaralı 2.Avans Kanunu çıkarılacak ve bunları 30 Eylül 1923 tarihinde (348) numaralı “1923 senesi İkinci Altı Aylık Tahsilat Kanunu” takip edecektir.²⁵¹

Bu dönemde gerçekleşen bütçe açıklarının kapatılması için Maliye Vekili Hasan Fehmi Bey yeni vergi konulmasının halkın ekonomik yetersizliğinden dolayı mümkün görmemektedir. İç borçlanma yolu ise ekonomik güç merkezleri olmadığından imkansızdır. Uzun vadeli dış borçlanmanın ise barışın temin edilmesi ile gerçekleşebileceğini düşünmektedir. Osmanlı Devleti’nin savaştan evvel karşılık üretebilme imkanı olmasına rağmen çok zor şartlarda uzun vadeli dış borç bulabildiğini hatırlatarak; bütün bu olumsuz şartlardan kurtuluşun yolunun “yağımızla kavrulmak” olduğunu ileri sürecektir.”²⁵²

1923 yılında çıkarılan Avans Kanunları’nın yanı sıra kurumların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ek ödenekler çıkarılmıştır ki; bunların sayısı yıl itibariyle

²⁴⁹ Atatürk’ün TBMM’ndeki Konuşmaları ve Nedenleri, c. 2, s. 522

²⁵⁰ Çoker Fahri, a.g.e, c. 1, s. 628

²⁵¹ TBMM Kavanin Mecmuası, D. 1, s. 363, 385; 348 Sayılı Tahsilat Kanunu İçin Düstur, Tertip 3, c. 5, s. (371–373)

²⁵² TBMMGCZ, c. 3, s. (494–495)

(mali yıl) 20'yi bulmaktadır.²⁵³ 1923 yılını gelir ve gider hesapları açısından değerlendirecek olursak; “5 Temmuz 1934 tarihinde kabul edilen (2570) numaralı 1923 yılı Kesin Hesap Kanunu’na göre harcamaların miktardır 105.926.911 TL²⁵⁴ dır. Bu harcamaların içerisinde Maliye Vekaleti’nin fiilen yaptığı gider tutarı 9.467.177 TL iken Müdafaa-i Milliye Vekaleti’nin, diğer savunma amaçlı giderlerle birlikte fiilen yaptığı gider tutarı 9.467.177 TL’ dır. Buna karşılık dönemin gelir tahsilatı ise 11.271.945 TL olarak belirlenmiştir.²⁵⁵ 5 Temmuz 1934 tarihli 1923 yılına ilişkin Kesin Hesap Kanunu’na göre 1923 bütçesi 5.345.034 TL fazla vermiştir.

1920, 1922, 1923 yıllarına ait gelir ve gider bilgilerinden hareket ederek milli mücadele süreci içerisinde elde edilen gelirlerin ve yapılan harcamaların Maliye Vekaleti ile Müdafaa-i Milliye Vekaleti (diğer savunma unsurları dahil) arasında dağılımı bir tablo haline getirilecek olursak aşağıdaki gibi bir tablo oluşmaktadır.

Tablo 7
1920–1923 Yılları Arası
Giderlerin Maliye Vekaleti İle Müdafaa-i
Milliye Vekaleti Arasındaki Dağılımı (TL)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Gider	Maliye Vekaleti Harcama	%	Müdafaa-i Milliye Vekaleti Harcama	%
1920	46.839.868	63.018.354	6.413.629	12,0	33.477.532	53,1
1922	71.730.000	74.957.848	5.381.533	7,2	48.488.729	65,0
1923	111.272.000	105.926.911	9.467.177	8,9	52.662.409	49,7

Tablodan anlaşılacağı üzere milli mücadele süresince kaynaklar yoğun olarak savaşın finansmanını sağlamaya tahsis edilmiş; ilk yıllarda açık veren bütçe 1923 yılında gerek savaşın zaferle neticelenmesi sebebiyle giderlerin azalması gerekse

²⁵³ **Düstur**, Tertip 3, c. 4, s. 3, 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 71; c. 5, s. 363, 365, 412, 421, 449, 450, 451, 589, 617 bakılabilir.

²⁵⁴ **Düstur**, Tertip 3, c. 15, s. 1415

²⁵⁵ **Düstur**, Tertip 3, c. 15, s. 1415

takip edilen maliye siyaseti sebebiyle gelirlerin artırılması dolayısıyla fazla vermiştir. Maliye Vekaleti bu yıllara ait bütçe kanunlarını önceden çıkartmayı başaramamış; bir nevi harcama belgeleri niteliğindeki avans kanunlarıyla gelir ve giderleri düzenlemeye çalışmış olsa bile yeni yapılanma sürecinde bütçeden hatırı sayılır denebilecek imkanlar kullanmıştır.

3. Tekalif-i Milliye

“Savaşlar ülkelerin normal ekonomik dengelerini alt üst eden, uzadıkça eldeki imkanlarla devam ettirilmesi mümkün olmayan olağanüstü ekonomik önlemler alınmasını gerektiren olaylardır. Özellikle teknik geliştikçe maliyetleri ve çeşitleri artan savaş aletlerine sahip olmanın gerekli olduğu ve birden fazla cephede savaşıldığı dönemlerde levazım ve mühimmat bakımından büyük bir orduyu donatmak ülkelerin en büyük sorunudur.”²⁵⁶ Bu çerçevede “milli mücadelenin mali kaynakları arasında TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa’nın Başkomutan seçildikten sonra bu sıfat ve yetki ile çıkardığı Tekalif-i Milliye Emirleri önemli bir yer tutmaktadır.”²⁵⁷

Tekalif-i Milliye Emirleri mali zaruretlerin getirdiği bir sonuçtur. 23 Nisan 1920’den 12 Nisan 1921’e (II. İnönü Muharebesi) kadar Meclis tarafından 109 kanun çıkarılmıştır. “Bu kanunlardan 56 adedi mali kanunlardır. Bunların 10 kadarı da ekonomiyi düzenleyici, tüketimi azaltmayı ve üretimi arttırmayı teşvik edici tedbirlerle ilgilidir. Bir yıl içerisinde çıkarılan 56 adet mali kanunun 30’u gelir, 26’sı gider kanunlarıdır. Gider kanunlarının çoğunluğu da geçici bütçe ve avans kanunlarıdır.”²⁵⁸ Buna rağmen savaşın gerektirdiği masrafların karşılanmasında ciddi zorluklar yaşanmaktadır.

Mali güçlükler devam ederken, “Yunanlılar, I. ve II. İnönü Savaşları’nda kaybettikleri prestiji sağlamak için, Kütahya-Eskişehir Savaşları’na seferberlik

²⁵⁶ Cemal Avcı, “*Tekalif-i Harbiye İle Tekalif-i Milliye Vergilerinin Karşılaştırmalı Tanıtımı*,” **Atatürk Araştırma Dergisi**, Ankara, Mart 1995, c. 11, s. 223

²⁵⁷ Çoker Fahri, a.g.e. , s. 619

²⁵⁸ Hikmet Çakır, “*Kalkınmanın Başlangıcında Türk Maliyesi (1920–1938)*,” **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 132

ilan ederek güçlü bir şekilde hazırlandılar. Oysa Türk Ordusu mali güçlükler yüzünden seferberlik ilan edememiş, II. İnönü Savaşı'nda elde edilen silah ve cephaneyle bu savaşa karşılık vermek zorunda kalmıştı. Milli mücadele, başından beri büyük mali darlıklar içinde sürdürüldüğünden, milletin büyük kaynak ve vasıtalarının harekete geçirilmesi için, uygun zaman ve zeminin temin edilmesi gerekiyordu. Türk Ordusunun Sakarya doğusuna çekilmesi, bu zaruret içinde gerçekleşmiştir.”²⁵⁹

Sakarya'nın doğusuna çekilme sürecinde “birlikler personel, silah, araç ve gereç bakımından bir hayli yıpranmıştır. Bu olay, bazı çevrelerin olumsuz tepkilerine, bir kısım halkın moral kırıklığına yol açmıştır. Zaman kaybetmeden Batı Cephesi birliklerini tekrar istenilen düzeye ulaştırmak gerekmiştir. Bunun da ancak, devlet idareciliği, emir ve komuta kudret ve kabiliyeti en sıkışık durumlarda en iyi kararları verebilecek üstün nitelikleri bulunan ve o güne kadar Meclis Başkanlığı görevini yapmakta olan Mustafa Kemal Paşa'yı ordunun başına getirmekle mümkün olabileceği kanaati kuvvet kazanmıştır. 5 Ağustos 1921 günü Meclis kararıyla Türk Silahlı Kuvvetleri'nin başına Meclis'in yetkilerini de kullanmak üzere Başkomutan olarak tayin edilmiştir.”²⁶⁰

Sinop mebusu Dr. Ali Rıza Bey ile sekiz arkadaşı tarafından hazırlanıp Meclis'ce aynen kabul edilen “Başkumandanlık Tevcihi Hakkında Kanun”un maddeleri şunlardır:

Madde 1. Millet ve memleketin mukadderatına bilfiil vazıyelyed yegane kuvvet-i aliye olan ve azasından her birinin Kanun-u Esasi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile hukuk ve masuniyeti teşriyesi tabiatı ile mahfuz ve şahsiyet-i maneviyesi Başkumandanlığı haiz bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi kuyud-u atıye ile Başkumandanlık vazife-i fiiliyesine kendi Reisi Mustafa Kemal Paşa'yı memur eylemiştir.

Madde 2. Başkumandan ordunun maddi ve manevi kuvvetini azami surette tezyid ve sevk ve idaresini bir kat daha tarsin hususunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin buna müteallik salahiyetini Meclis namına fiilen istimalle mezundur.

*Madde 3. Müşarünileyhe baladaki mevadile mevdu sıfat ve salahiyet üç ay müddetle mukayyettir. Meclis lüzum gördüğü takdirde bu müddetin inkızasından evvel dahi bu sıfat ve salahiyeti ref edebilir.*²⁶¹

²⁵⁹ Serpil Sürmeli, **Milli Mücadele'de Tekalif-i Milliye Emirleri**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1988, s. 44

²⁶⁰ Mehmet Evsile, **Kurtuluş Savaşı'nda Genel Levazım Hizmetleri ve Tekalif-i Milliye Uygulamaları**, Amasya, 1998, s. 38

²⁶¹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 1, c. 12, s. (18–19)

Başkomutanlık vazifesini uhdesine alan Mustafa Kemal Paşa, ordunun Yunan taarruzuna karşı her yönüyle hazırlanması amacıyla yapmayı düşündüklerini yayınladığı bir bildiride şöyle özetler: “Memleket ve milletin maddi ve manevi bütün kuvvetlerini sonucun elde edilmesine yöneltmek için hiçbir tedbir ve girişimde müsamaha edilmiyerek, ne yer ve zaman ve ne de vatan mefhumu karşısında ayrıntıdan ibaret olan diğer düşünceler ile bağlı olmayarak düşman ordusunun yok edilmesinden ibaret olan bu tek amaca ulaşmak için zorunlu olan her şey yapılacaktır.”²⁶²

Maddi imkansızlıkların had safhada olduğu ve bütçe imkanlarıyla yeni kaynakların oluşturulamadığı bir ortamda “Mustafa Kemal Paşa, dünya maliye tarihinde ilk defa geniş çapta uygulanacak olan gelir artırıcı bir sistem”²⁶³ le “savaşın ortaya çıkardığı aşırı tüketimi Tekâlif-i Milliye adlı kanun kuvvetindeki emirlerle halktan toplanan mal ve hizmet şeklindeki vergilerle”²⁶⁴ karşılama cihetine gidecektir. Başkumandan Mustafa Kemal Paşa 7–8 Ağustos 1921 tarihlerinde Tekalif-i Milliye Emirleri’ni yayınlamıştır.²⁶⁵ On emirden oluşan Tekalif-i Milliye Emirleri’nin 1 numaralı emrinde “her ilçede birer “Tekalif-i Milliye Komisyonu kuruluyor; bu kurulların çalışmalarıyla toplanan araç ve gereçlerin, ordunun çeşitli kesimlerine nasıl dağıtılacağı düzenleniyordu.”²⁶⁶ Bu emir Tekalif-i Milliye Komisyonu üyelerinin hiçbir ücret almayacaklarını, kimlerden oluşacaklarını (en büyük mülki amirin başkanlığında mali ve askeri memurlarla, İdare Meclisi ve Belediye Ticaret Odası olan yerlerde ikişer azanın katılımıyla), Tekalif-i Milliye siyasetini düzgün bir sorumlulukla yürüteceklerini, sorumluluğunda kusuru görülenlerin vatan hainliği ile cezalandırılacaklarını içeren maddeleri de içermektedir.²⁶⁷

7 Ağustos 1921 tarihli ikinci emre göre “her aile birer kat çamaşır, birer çift çorap ve çarık hazırlayıp Tekalif-i Milliye Komisyonu’na verecektir.”²⁶⁸ Bu emrin

²⁶² Kazım Özalp, **Milli Mücadele (1919–1922)**, TTK Yayını, Ankara, 1971, c. 1, s. 190

²⁶³ Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşı’nın Mali Kaynakları**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1990, s. 374

²⁶⁴ Çakır Hikmet, a.g.m. , s. 133

²⁶⁵ Sürmeli Serpil, a.g.e. , s. 61

²⁶⁶ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 288

²⁶⁷ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No.256; **Atatürk’ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri**, TİTE Yayınları, Ankara, 1964, c. 4, s. (394–395)

²⁶⁸ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 289

muhtevasında fakir olanların bu hükümden muaf olduğu, emri başka bir varlığıyla ifa etmesi gerektiği; toplanan çamaşırların Komisyonun bir memurunca makbuz karşılığı saklanacağı; Komisyon tarafından ise toplanan çamaşırlara ilişkin olarak üç ayrı defter düzenleneceği; nüshalardan birinin levazım dairesine gönderileceği, birinin Komisyon başkanlığında saklanacağı diğerinin ise ilçede bulunan mal memurunun yanında, müfettişler istendikçe verilmek üzere saklanacağı kayıt altına alınmıştır.²⁶⁹

7 Ağustos 1921 tarihli üçüncü emre göre “tüccar ve halkın elinde bulunan çamaşırlık bez, kaput bezi, patiska, pamuk, yıkanmış ve yıkanmamış yün ve tiftik, erkek elbisesi dikmeye elverişli her türlü kışlık ve yazlık kumaş, kalın bez, kösele, vaketa, taban astarlığı, sarı ve siyah meşin, sahtiyan, dikilmiş ve dikilmemiş çarık, potin, demir kundura çivisi, tel çivi, kundura ve saraç ipliği, nallık demir ve yapılmış nal, mih, yem torbası, yular, belleme, kolan, kaşağı, gebre, semer ve urganlardan % 40’ına parası sonradan ödenmek üzere el konuyordu. Dışarıdan getirilen bu tip malların % 10’u da aynı biçimde iskelelerde ordu gereksinimleri için alınıyordu”²⁷⁰ Tekâlif-i Milliye Komisyonları’nın aldıkları emtiadan hariç olanlarının alım ve satımı serbest olup, çocuk ve kadın elbiseleri ve levazımıyla lüks eşya almak kesinlikle yasaktır. Dışarıdan mal ithal edenlerin alınan mallarına karşılık düzenlenen mazbatalardaki miktarın % 20’si bir sonraki ithalatta gümrük vergisinden mahsup edilecek; bütün bu muamelata ilişkin olarak Komisyon Başkanlığı’nca üç defter tanzim edilecektir.²⁷¹

7 Ağustos 1921 tarihli dördüncü emre göre elinde buğday, saman, un, arpa, fasulye, bulgur, nohut, mercimek, kasaplık hayvan, şeker, paz, pirinç, sabun, yağ, tuz, zeytinyağı, çay, mum stoğu bulunanların % 40’ına Komisyonlarca el konarak ambarlara alınacak ve tespit edilecek fiyat üzerinden sahiplerine kurulu belge verilecek; Komisyonlar buğdayı bölgelerindeki fabrika ve değirmenlere eşit olarak bölerek öğüttürüp un haline getirecek ve bu iş ücretsiz yaptırılacaktır.²⁷²

²⁶⁹ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No.256; **Atatürk’ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri**, c. 4 s. (395–396)

²⁷⁰ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No.256; a.g.e. , c. 4, s. (395–396)

²⁷¹ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No.256; a.g.e. , c. 4, s. (397–398)

²⁷² **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No. 256; a.g.e. , c. 4, s. 398

7 Ağustos 1921 tarihli 5 numaralı emre göre "Ordu gereksinimleri için alınan taşıt araçları dışında, halkın elinde kalan taşıt araçlarıyla, 100 km'lik bir uzaklığa kadar ayda bir kez parasız taşıma yapılması zorunlu hale getiriliyordu."²⁷³ Bu emirle halkın elindeki emtia hizmet amaçlı alındığı gibi bizatihi kendi emeği de hizmet amaçlı kullanılmıştır.

7 Ağustos 1921 tarihli 6 numaralı emre göre "Ordunun giyinme ve beslenmesine yarayan bütün sahipsiz bırakılmış kalıntı, kullanılmayan mallara el konuyordu"²⁷⁴ Bu emvalin değeri Komisyonlarca tespit edilip ilgili yerdeki mal sandığına verilecek; terk edilmiş mallar için yine Komisyonlarca üçer nüsha defterler düzenlenecektir.²⁷⁵ Bu emirler ise bir nevi müsadereyi hatırlatmaktadır. Ordunun ihtiyacı olan giyim eşyası bu suretle tedarik edilme yoluna gidilmiştir.

8 Ağustos 1921 tarihli 7 numaralı emre göre "halkın elinde bulunan, savaşta gerekli bütün silah ve cephanenin üç gün içinde Tekalif-i Milliye Komisyonu'na verilmesi isteniyordu"²⁷⁶ Teslim edilecek olan silahlar cephanesiyle birlikte her çeşit otomatik tüfek, kasatura ve süngü, cephane ve filintalar, yani her cins Osmanlı mavzerleri, her cins Alman ve Belçika, her cins Avusturya, her cins İngiliz, her cins Rus tüfekleri, her cins Fransız, Romanya, Sırp, Japon, Yunan martin tüfekleri, her cins pala ve kılıçlar olup, Komisyonlar bunların cins ve miktarlarını Milli Savunma Bakanlığı Harbiye Dairesi'ne telgrafla bildireceklerdir.²⁷⁷

8 Ağustos 1921 tarihli 8 numaralı emre göre "benzin, vakum, gres, makine, don, saatçi ve balık yağları, vazelin, otomobil, kamyon lastiği, solüsyon, buji, soğuk tutkal, Fransız tutkalı, telefon makinesi, kablo, pil, çıplak tel, yalıtkan maddeler ve bunlara benzer malzeme ile asit stoklarının % 40'ına el konuyordu."²⁷⁸

²⁷³ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 293; **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No. 256; a.g.e. , c. 4, s. (399–400)

²⁷⁴ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 294

²⁷⁵ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No. 256; a.g.e. , c. 4, s. 400

²⁷⁶ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 295

²⁷⁷ **Açıksöz**, 11 Ağustos 1921, No. 257; a.g.e. , c. 4, s. 401

²⁷⁸ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 296

8 Ağustos 1921 tarihli 9 numaralı emirle "demirci, marangoz, dökümcü, tesviyeci, saraç ve arabacılarla bunlarla işliklerinin iş çıkarma (üretim) güçleri; kasatura, kılıç, mızrak, eyer yapabilecek ustaların adları, sayıları ve durumları tespit ediliyordu.²⁷⁹ Bu emirle de hizmet mükellefiyeti getirilmiştir.

8 Ağustos 1921 tarihli 10 numaralı emre göre "halkın elinde bulunan dört tekerlekli yaylı araba, dört tekerlekli at ve öküz arabalarıyla, kağrı arabalarının, bütün takım ve hayvanlarıyla beraber ve binek ve top çeker hayvanları, katır ve yük hayvanları, deve ve eşek sayısının % 20'sine el konuyordu". El konulan her çeşit aracın fiyatı Komisyon tarafından takdir edilecek, taşıt aracı verene ilçenin belediye başkanı, köylerin ihtiyar heyetleri kuruşlu senet vereceklerdir. Komisyon tarafından yazılan taşıt araçları, o mahaldeki askerlik şubesine teslim olunacaktır.²⁸⁰

Tekalif-i Milliye Emirleri'nin kendine has orijinalliğini dikkate almak kaydıyla I.Dünya Savaşı sürecinde Osmanlı Devleti'nin savaş giderlerinin finansmanının sağlanması amacıyla çıkarılmış olan Tekalif-i Harbiye Kanunu'nu da zikretmek gerekir. Tekalif-i Harbiye ile Tekalif-i Milliye Emirleri arasında benzerlikler olduğu kadar farklılıklar da mevcuttur. Bu benzerlikleri ve farklılıkları Avcı şu şekilde sıralamaktadır. Benzerlikler:

1.Tekalif-i Harbiye ve Tekalif-i Milliye uygulamalarının ikisinde de mahalli komisyonlar kuruluyor, bu komisyonlara geniş yetkiler veriliyor. Komisyonların kuruluş şekillerinde ve çalışmalarında benzerlikler görülüyor.

2.Emirlere uymayanlar, 1914'te Divan-ı Harp, 1921'de İstiklal Mahkemesi'nce cezalandırılıyor.

3.Her ikisinde de el konan mallara bedeli savaş sonrası ödenmek üzere makbuz veriliyor.

Farklar ise şöyledir:

1.Tekalif-i Milliye ordunun ihtiyaçları en ince ayrıntılarına kadar düşünülerek hazırlanmış olduğundan hem mal, hem hizmet konularını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Tekalif-i Harbiye'de hizmet yükümlülüğü yoktur.

2.Tekalif-i Milliye'de hangi mal ve hizmetin uygulamaya dahil olduğu ve hangi mala ne oranda el konacağı açıkça belirtilmişken, Tekalif-i Harbiye'de böyle bir şey yoktur.

²⁷⁹ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No. 256; a.g.e. , c. 4, s. 402

²⁸⁰ **Açıksöz**, 10 Ağustos 1921, No. 256; **Hakimiyet-i Milliye**, 12 Ağustos 1921, No. 262; a.g.e. , c. 4, s. (403–404)

3. Tekalif-i Harbiye Komisyonlarının günlük mal satış fiyatlarını belirleme yetkisi varken, Tekalif-i Milliye Komisyonlarının bu yetkileri yoktur.

4. Tekalif-i Milliye Emirleri ile bütün yurttaki her vatandaş yükümlü tutulurken, Tekalif-i Harbiye'de bu durum söz konusu değildir. Tekalif-i Harbiye ilan edilen yerlerde uygulamaya konacaktır.

*5. En büyük fark Tekalif-i Milliye uygulamasına halkın gösterdiği büyük güvendir.*²⁸¹

Tekalif-i Milliye Emirleri'ni gerek kapsamı ve gerekse tekniği yönünden günümüz vergilendirme sistemlerine benzetmek mümkün değildir. Bazı emirlerle yüklenen mükellefiyetler öylesine iç içe girmiştir ki, klasik vergi sistemleri bile bu mükellefiyeti kapsamaktan uzak bulunmakta ve bu düşünsel yapı içinde değerlendirilmektedir.²⁸²

Tekalif-i Milliye Emirleri getirdikleri yükümlülükler göre iki gruba ayrılabilir Bunlar:

"- Vergi niteliği olan yükümlülükler: Karşılıksız olarak bir hizmetin yapılması, mal verilmesi, sahipsiz mallara ve halkın elindeki savaşta kullanılabilecek her türlü silah ve cephaneye el konulması niteliğinde olan yükümlülüklerdir.

- Borçlanma niteliğinde olan yükümlülükler: Halk ve tüccarın elinde bulunan gıda maddeleriyle ordunun gereksinimi olan mamul ve yarı mamul malların % 40'ının belirlenecek bir bedel karşılığında devlete verilmesi, kararlaştırılmış bir ücret karşılığında, bazı sanatkârların ve bazı üretim yerlerinin ordu gereksinimlerini karşılamak üzere çalıştırılması borçlanma niteliğinde olan uygulamalardır"²⁸³

Tekalif-i Milliye Komisyonları tarafından mazbata mukabili alınan emtiaya ilişkin ödemelere 1923 yılı itibariyle başlanmıştır. "Bu paraların mühim bir kısmı nakten ve ehemmiyetsiz bir kısmı da tahvilat ile ödenmiştir. Borçların 1923 senesinden itibaren ödenilen miktarları aşağıda tespit edilmiştir.

²⁸¹ Avcı Cemal, a.g.m. , s. (233–234)

²⁸² Müderrisoğlu Alptekin, a.g.e. , s. 377

²⁸³ Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. 299

Tablo 8

Milli Hükümete Ait Tekalif-i Milliye Mazbataları Mukabilinde Yapılan Tediye

284

Yıllar	Miktar (TL)
1923	4.340.508
1924	1.145.053
1925	236.949
1926	-
1927	189.988
1928	86.524
1929	4.601
Toplam	6.003.663

Netice itibariyle "Başkomutan Mustafa Kemal Paşa'nın mali dehasının yarattığı bu emirlerin uygulanmasıyla cepheye sürekli yiyecek ve destek akımı sağlanmıştır. Normal devlet gelirleri ile finanse edilen bütçe olanakları ve devletin harcama düzeni içinde böylesine uzun bir savaşı sürdürebilmek çok zordu. Kaldı ki, yapılan iş yalnızca ordunun beslenmesi olmamıştır. Silah altına alınarak hemen cepheye sürülenler giydirilmiş, askeri malzemeler ihtiyaç duyulan yerlere ulaştırılmış; ordunun taşıt aracı ve hayvan ihtiyacı kısa sürede karşılanmış, yaralılar cephe gerisindeki sağlık merkezlerine ve hastanelere zaman geçirilmeden taşınmıştır. Bütün bunlar için mütevazı devlet bütçesinden hiçbir harcama yapılmamıştır."²⁸⁵

Milli mücadele sürecinde kaynaklar ağırlıklı olarak başlangıçta Kuvay-ı Milliye'nin sonrasında ise düzenli ordunun finansmanı için kullanılmıştır. Savaş şartlarının olağanüstülüğü dolayısıyla mali bürokrasinin kurumsallaşmasından ziyade ihtiyaç duyulan gelirlerin tedariki ön planda tutulmuştur. Mali ihtiyaçların zorlamasına rağmen meşruiyet kaygısı daima ön planda olmuş; gerek bütçe çalışmaları gerekse Tekalif-i Milliye uygulamalarındaki meşruiyet hassasiyeti bunun en açık delili olarak durmaktadır.

²⁸⁴“Cumhuriyet Devri Maliyesi”, **Maliye Mecmuası**, Sene 1, Sayı 6, c. 2, s. 18

²⁸⁵ Alptekin Müderrisoğlu, “Atatürk’ün Mali Dehası Tekalif-i Milliye”, **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 244

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ YAPIYI ETKİLEYEN GELİŞMELER

A. Lozan Konferansı

Lozan Konferansı'na milli mücadelenin galibi olması dolayısıyla, kurulma arifesinde olan yeni Türk devleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen temsilciler katılacaktır. Bu esnada Osmanlı İmparatorluğu'nun fiilen kaybetmiş olduğu otoritesinin hukuken de teyit edilmesi anlamına gelen hukuki düzenlemeler TBMM tarafından gerçekleştirilecektir.

TBMM'nin bu düzenlemeleri ile Anadolu'daki ikili yapı hukuken nihayetlendirilmiş ve bu durum İtilaf Devletleri tarafından da kabul edilerek; Lozan Konferansı'na TBMM'nin temsilcileri davet edilmiştir. Bu konuda İsmet İnönü hatıralarında “Lozan Konferansı'na İstanbul Hükümeti'nin de davet edilmesi hadisesi birkaç gün müzakere edildikten sonra Kasım ayının ilk günü saltanatın lağv olunması kararı TBMM'den çıkarıldı. Bu karar müttefiklerce süratle cevaba uğradı. İstanbul Hükümeti'nin mevcudiyeti kalmamış olunca, müttefik fevkalade komiserleri, yalnız Büyük Millet Meclisi Murahhas Heyeti'nin konferansa davet olunduğunu bir nota ile bizim İstanbul'daki temsilcimize bildirdiler”²⁸⁶ demektedir.

Heyetin hareket alanını Misak-ı Milli'de ortaya konan esasların belirleyeceği biliniyorsa da müşahhas olarak heyetin izleyeceği esasları düzenleyen 14 maddelik bir talimatname Hükümet tarafından hazırlanacaktır. Bu talimatnamenin 8. ve 10. maddeleri mali konulara ilişkin tavrın ne olacağını düzenlemiştir. Bu maddeler şu şekildedir:

Madde 8. Kapitülasyonlar: Kabul edilemez. Bu yüzden görüşmeleri kesmek gerekirse gereken yapılır.

²⁸⁶ İsmet İnönü, **Hatıralar**, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1992, c. 2, s. 47

Madde 10. Osmanlı Borçları: Bizden ayrılan ülkelere paylaştırılacak. Yunanistan'dan alınacak teminat bedeline mahsup edilecek. Olmazsa 20 yıl ertelenecek. Duyun-ı Umumiye İdaresi kaldırılacak. Zorluk çıkarsa (Ankara'ya) sorulacak.²⁸⁷

Esas itibariyle milli mücadelenin başladığı andan itibaren Mustafa Kemal Paşa'nın hassasiyetle üzerinde durduğu “bağımsızlık anlayışı” Lozan Konferansı sürecinde de kendini gösterecektir. Mustafa Kemal Paşa'nın “bağımsızlık” konusundaki hassasiyetini Aktan “Atatürk ekonomi politikasını iki kavram üzerine oturtmuştur: Tam bağımsızlık ve Ulusallık. Bu politikalar uygulamada kaldığı süre içinde, ulusal ve uluslararası konjonktürdeki değişmelere göre şekillenmiş ve gelişmiştir. Fakat bu iki ilkeden hiçbir zaman ödün verilmemiştir”²⁸⁸ şeklinde değerlendirmiştir.

Nitekim 20 Kasım 1922 tarihinde bütün heyetlerin bir araya gelmesiyle başlayan Lozan Konferansı'nın açılış nutkunda Türk heyeti adına Başmurahtas İsmet Paşa “Efendiler, çok ıstırap çektik, çok kan akıttık, bütün medeni milletler gibi hürriyet ve istiklal istiyoruz”²⁸⁹ sözleriyle Türk tarafının “bağımsızlık” konusundaki hassasiyet ve iradesini ortaya koyuyordu.

Lozan Konferansı'nın ilk oturumu 21 Kasım 1922 Salı günü saat 11.00'de Uşi Şatosu'nda Lord Curzon'un geçici başkanlığında başladı. Konferansın resmi dili olarak Fransızca seçildi.²⁹⁰ Daha sonra Konferans süresince izlenecek yönetime ilişkin olarak iç tüzük görüşmeleri yapıldı. Bu tüzüğe göre bir Konferans Genel Sekreterliği ve bir de Yazı İşleri Komitesi kuruldu. Ayrıca davet eden devletler başkanlığında Arazi ve Askerlik, Yabancılar ve Azınlıklar, Maliye ve İktisat

²⁸⁷ Bilal N. Şimşir, “Lozan ve Çağdaş Türkiye'nin Doğuşu”, 70.Yılında Lozan Barış Antlaşması Uluslararası Seminer, İnönü Vakfı, Ankara, 1994, s. 25; **Türk İnkılap Tarihi**, Kara Harp Okulu, Ankara, 1986, s. (342–343)

²⁸⁸ Okan H. Aktan, “Atatürk'ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık”, **Hacettepe Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cumhuriyetimizin 75.Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1998, s. 30

²⁸⁹ Ali Naci Karacan, **Lozan Konferansı ve İsmet Paşa**, Maarif Matbaası, TİTE Yayınları, İstanbul, 1943, s. 65

²⁹⁰ Veysi Akın, “Lozan Barış Antlaşması (24 Temmuz 1923)” **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 309

alanlarında üç komisyon kurulmasına karar verildi. Konferans görüşmelerinde gizlilik esas alınacaktı.²⁹¹

“Maliye ve İktisat Sorunları Komisyonu’na Fransa delegasyonundan Serruys başkanlık ederken Türkiye adına İsmet Paşa, Rıza Nur Bey ve Hasan Bey çalışmalara katıldılar. Toplam 5 genel oturum yapan üçüncü komisyon (Maliye ve İktisat Sorunları Komisyonu) a bağlı olarak 5 alt komisyon çalıştı. Bir kez toplanan “Ulaştırma ve Taşıma İşleri Alt Komisyonu”na İngiltere’den Fountain başkanlık ederken, Türkiye bu komisyonda Muhtar Bey tarafından temsil edildi. Fransa delegasyonundan Bompard’ın başkanlığındaki ve 8 kez toplanan “Maliye Sorunları Alt Komisyonu”na Türkiye adına Hasan Bey, Hamit Bey, Zekai Bey ve Şefik Bey katıldılar. Türk heyeti’nden Hasan Bey’in başkanlığındaki “Gümrük ve Ticaret Rejimi Alt Komisyonu” 7 kez toplandı. Komisyonda Türk heyetinden ayrıca Zeki Bey, Zühtü Bey ve Şefik Bey görev aldılar. 19 kez toplanan “İktisat Sorunları Alt Komisyonu”na İtalya’dan Nogara başkanlık ederken, çalışmalara Türkiye adına Tahir Bey, Zekai Bey, Celal Bey, Muhtar Bey ve Zühtü Bey katıldılar. İngiltere delegasyonundan Dr.Clemow’un başkanlığında 2 kez toplanan “Sağlık İşleri Komisyonu”nda Türkiye adına Rıza Nur Bey ve Dr.Nihat Reşat Bey yer aldılar.”²⁹²

Konferansın usul düzenine ilişkin içtüzük görüşmelerinin tamamlanmasıyla birlikte esasa ilişkin görüşmelere başlanacaktır. Mali açıdan birinci dereceden ehemmiyeti haiz konular Lozan heyetine verilen talimatta da belirtildiği üzere Kapitülasyonlar meselesi ile Osmanlı Borçları meselesidir. Esasında her iki konu da her ne kadar Osmanlı İmparatorluğu fiilen ve sonrasında TBMM’nin yaptığı hukuki düzenlemelerle hukuken de son bulmuş olsa bile Osmanlı İmparatorluğu döneminden tevarüs edilen konulardır.

²⁹¹ Seha L. Meray, **Lozan Barış Konferansı Tutanaklar-Belgeler**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993, c. 1, s. (7-13)

²⁹² M. Baskıcı, E. Dardağan, G. Erdem, G. Erhan, Ö.N. Hadimoğlu, F. Keskin, Ö. Kürkçüoğlu, K.Özersoy, **Yaşayan Lozan**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, (Editör. Çağrı Erhan) Ankara, 2003, s. (67-68)

Kapitülasyonlar meselesi İtalyan Marki Garroni'nin başkanlık yaptığı ikinci komisyonun “Türkiye’de Ecnebilerin Tabi Olacağı Usul” komisyonunda görüşülmeye başlandı. İsmet Paşa Kapitülasyonlarla ilgili olarak Türk heyetinin görüşünü üç esasta topluyordu:

1. *Türkiye amme hakları prensibine uymayan Kapitülasyonların yeniden tesisini kabul edemez.*
2. *Türkiye aslında Kapitülasyon mahiyeti gösteren hiçbir usulü bunların yerine ikame edemez.*
3. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti devletlerle karşılıklı olmak şartıyla ve devletler hukuku prensiplerine göre ticaret, ikamet, konsolosluk, suçluları iade mukaveleleri yapmağa hazırdır.*²⁹³

Türk tarafının bu yaklaşımına karşın diğer taraf devletler başta İngiltere, Fransa, İtalya olmak üzere Kapitülasyonların kaldırılıp yerine aynı sonuçları doğuracak yeni düzenlemelerin yapılmasını istiyor ve bu hususta diretiyorlardı. Mesela Fransız murahhası Barer “Mademki kaldırılması isteniyor, demek Kapitülasyonlar mevcuttur. Mevcut olmasaydı, burada müzakere etmezdik. Biz Türkiye’de Kapitülasyonların yeni bir şekle girmesine, ıslah edilmesine taraftarız. Konferans’ın vazifesi eski telakkilere göre konmuş Kapitülasyonlar yerine asri ihtiyaca daha iyi uyacak yeni bir nizam bulmaktan ibarettir. Bunlar yerine başka bir tarz-ı idare ikame edilmesini münakaşaya hazırız”²⁹⁴ derken İngiliz murahhası Lord Curzon “Eğer Kapitülasyon kelimesi hoş gelmiyor ve Türklerin milli izzet-i nefsinin kırılırsa, buna yeni bir şekil vermeye hazırız. Ancak şu prensibi göz önünden ayıramayız: Türkiye ecnebilere teminat vermelidir. Böyle bir usul hem Türklerin, hem müttefiklerin menfaatine uygundur. Onun için bu dostça münakaşadan iki taraf için de hayırlı bir netice umuyorum”²⁹⁵ diyecektir.

İngiltere’nin ısrarcılığının arkasında “muhtemel ağır mali yükümlülükler/borç servisi artı iç isyanlar ile milli mücadele döneminde elde edemediği askeri zaferi uzun dönemde ekonomik çökertme planı ile temin etmek ve/veya tekrar mali boyunduruk altına sokmak” yatmakta olduğu kadar Türkiye’nin başarısının

²⁹³ Karacan A. Naci, a.g.e. , s. 105

²⁹⁴ A.g.e. , s. 103

²⁹⁵ A.g.e. , s. (103–104)

“ezilen uluslara ve özellikle sömürgesi olan Müslüman ülkelere; Hindistan, Mısır, Sudan, Arabistan, Afganistan ve Irak v.b. başarılı bir örnek oluşturarak, Jingo (İngiliz) Emperyalizmini tehdididir.”²⁹⁶

İsmet Paşa hatıralarında Kapitülasyonlar meselesini ve müttefiklerin tavrını şu şekilde nakletmektedir: “Kapitülasyonların müzakeresi, Konferans’ın başından sonuna kadar ümitsiz bir şekilde devam etmiştir. Konferans’ın şubatta vuku bulan ilk kesilmesinin esaslı sebeplerinden birisi Kapitülasyonlardır. Müttefikler ilk günden itibaren Kapitülasyonların mali hükümlerini bazı şartlarla kaldırmaya razı oluyorlardı. Fakat adli sahada Kapitülasyonların düpedüz kaldırılmasını kabul etmiyorlar ve en nihayet beş senelik bir intikal devrinde ısrar ediyorlardı.”²⁹⁷

Türk heyeti Kapitülasyonların kaldırılması yönündeki iradesinden feragat etmemiş, görüşmelerin kesilmesi pahasına tavrında ısrarcı olmuştur. Zira gerek heyet için hazırlanan talimatnamenin Kapitülasyonlara ilişkin tavrının netliği gerekse Mustafa Kemal Paşa’nın “2 Kasım 1922’de Petit Parisien muhabirine verdiği demeçte “Her şeyden evvel şurası bilinmelidir ki, Büyük Millet Meclisi Hükümeti Kapitülasyonların devamını asla kabul etmeyecektir. Kapitülasyonlar bizim için mevcut değildir ve asla mevcut olmayacaktır. Türkiye’nin istiklali her sahada tamamen ve kamilen tasdik olunmak şartıyla kapılarımız bütün ecnebilere açıktır”²⁹⁸ ifadelerindeki kararlılığı Türk heyetinin tavrında belirleyici olmuştur.

Türk heyetinin iktisadi hürriyeti temin etmede karşılaştığı diğer temel mesele Osmanlı Borçları’nın tasfiyesi meselesi idi. “Osmanlı Borçları meselesi Lozan Barış Konferansı’nın her iki döneminde de Türk ve müttefik devletler temsilci heyetleri arasında en çetin mücadelenin yaşandığı konulardan biri olmuştur.”²⁹⁹ Osmanlı Borçları konusunda Türk heyeti “Osmanlı borçlarını kabul ediyor, fakat “toprak esası” getirilmesini istiyordu. Yani Osmanlı İmparatorluğu’nun topraklarından ne kadarını alabilirse, Osmanlı borçlarını o oranda üstlenmek

²⁹⁶ Güner Akalın, **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2008, s. 32

²⁹⁷ İnönü İsmet, a.g.e. , s. 88

²⁹⁸ **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri**, Ankara, 1981, c. 5, s. 49

²⁹⁹ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 330

istiyordu.”³⁰⁰ Bu yaklaşımı İsmet Paşa şu şekilde açıklayacaktır: “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, eski Osmanlı İmparatorluğu’nun borçlarından kendisine terettüp edecek hisseyi tanımaktadır. Buna karşılık, işgal ettiği vilayetleri harabeye çeviren Yunanlıların verdikleri her türlü hasarların da tazminini talep eder.”³⁰¹

Müttefiklere göre paylaşmadan daha önemli bir mesele Muharrem Kararnamesi (Duyun-ı Umumiye’nin kurulmasını sağlayan antlaşma) idi. Türkiye, kararnameden doğan yükümlülüklerini ve alacaklıların haklarını tanımayı bir antlaşma maddesi ile kabul etmeliydi. Müttefik devletler, Osmanlı borcu meselesi ile esasen, Duyun-ı Umumiye İdaresi aracılığıyla Türkiye’nin devlet gelirlerinin bir kısmını doğrudan kontrol ettikleri eski sistemi sürdürebilmeyi istiyordu. Bu isteği doğrudan telaffuz etmek yerine kendi uyruklarından olan alacaklıların haklarını korumak niyetinde olduklarını ve koruyucu düzenlemelerin barış antlaşmasında yer alması gerektiğini belirtiyorlardı. Bu nedenle de Muharrem Kararnamesi’nde belirtilen borçlar barış antlaşmasında Türkiye tarafından tanınmalıydı.³⁰²

Osmanlı devlet borcunun hangi para birimi ile ödeneceği üzerindeki tartışmaların arkasındaki ekonomik kaygılar, Türkiye açısından iktisadi gücünü aşmayacak bir borç ödemek, Fransa açısından ise alacağını mümkün olduğunca savaş enflasyonundan korunmuş olarak alabilmek idi. Fransa aynı dönemde, Almanya’yı kendisine olan teminat borçlarını ödemeye zorlamak için Ruhr bölgesini işgal etmişti. Ayrıca Müttefikler, işgal giderleri ve savaş tazminatı alamadıkları Türkiye’yi ağır bir mali yük altında bırakabilmek için ellerinde son koz olarak kalan Osmanlı borçlarını hatırlarından çıkarmıyorlardı.³⁰³

³⁰⁰ Toktamış Ateş, “*Lozan Beklentileri*”, **Türkler**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, c. 16, s. 322

³⁰¹ Aydemir S. Şevket, **Tek Adam**, s. 118

³⁰² Meray L. Seha, a.g.e. , c. 4, s. (165–166)

³⁰³ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 346

Müzakere sürecinde gerek Kapitülasyonlar gerekse Osmanlı Borçları hususunda müttefiklerin geçmiş dönemdeki imtiyazlarını devam ettirme arzuları dolayısıyla bir ilerleme, uzlaşma sağlanamadı. Ayrıca “bu sorunlar ortada dururken müttefikler hazırladıkları 73 sayfa,160 madde ve 9 ekten ibaret olan anlaşma projesini 30 Ocak 1922’de Türklere verdiler. İlgili proje, adeta Türklerle barış için değil Türkiye’nin egemenlik haklarını elinden almak amacı ile kaleme alınmış, kabul edilmesi imkansız dayatmaları içeriyordu.”³⁰⁴

Başlıca anlaşmazlık konuları şunlardı:

*Müttefikler Kapitülasyonların tamamen kaldırılmasını istemiyorlardı. Kapitülasyonların yerine koymak istedikleri Adli Usul Beyannamesi’ndeki tadillerimizi kabul etmemişlerdi. Muahededeki mali-iktisadi hükümlerin olduğu gibi kalmasında ısrar etmişlerdi. Bu ise imkansızdı. Trakya’da bulundurulacak asker miktarını kayıt altına almak istemişlerdi. Bu ise bir nevi askeri kontrol sistemi koymaktı. Hülasa anlaşmazlık, bilhassa iktisadi hükümlerde ve Kapitülasyonlarda düğümleniyordu. Müttefiklerin devamını istedikleri iktisadi kayıtlar, Türkiye’nin hükümlerlik haklarını zedeleyiciydi.*³⁰⁵

TBMM’nde yapılan müzakereler neticesinde 6 Mart 1923 tarihinde Manisa mebusu Reşat Bey’in verdiği önerge 20 mebusun güvensizlik oyuna karşın 170 mebusun güven oyuyla kabul edilerek³⁰⁶ Meclisin kararı üç maddelik bir tebliğ halinde neşrolundu. Bu tebliğde şöyle deniliyordu:

1. *Müttefiklerin verdikleri sulh projesini olduğu gibi kabul etmeliğimize imkan yoktur. Zorlarlarsa, kendimizi mesuliyetten kurtulmuş sayarız.*
2. *Hayati meselemiz olan Musul’un kısa bir zamanda halli lazımdır.*
3. *Mali, iktisadi, idari meselelerde hayat ve istiklal haklarımızın temini şartı ile sulh teşebbüslerine devam için Vekiller Heyeti’ne izin verilmiştir.*³⁰⁷

TBMM’den alınan bu güven üzerine Vekiller Heyeti Türk tarafının 100 sahifelik mukabil projesini 8 Mart 1923’de 15 sayfalık bir nota ekiyle İstanbul’daki fevkalade komiserler sayesinde İngiltere, Fransa ve İtalya’ya bildirecektir. “Bu

³⁰⁴ Akın Veysi, a.g.m. , s. 310

³⁰⁵ Şevket S. Aydemir, **İkinci Adam**, c. 1, s. 247

³⁰⁶ Mahmut Goloğlu, **Türkiye Cumhuriyeti 1923**, Başnur Matbaası, Ankara, 1971, s. 110

³⁰⁷ İnönü İsmet, a.g.e. , s. 101; Karacan A. Naci, a.g.e. , s. (224–225)

notaya göre, Lozan Konferansı'nın kesintiye uğramasının bütün sorumluluğu, antlaşma metninin hemen imzalanması konusunda ısrar eden İtilaf Devletleri'ne aitti. Konferansa çağrılırken, eşit bir devlet olarak davranılacağına açık biçimde belirtilmiş olmasına rağmen, konferans sırasında barış şartlarının Türkiye'ye zorla kabul ettirilmeye çalışılması bu kesintiye neden olmuş, bu girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştı. Notaya göre, eğer antlaşma tasarısı Türkiye'nin de görüşü alınarak, itiraz ettiği noktalar değerlendirilerek yazılmış olsaydı, Türkiye'nin karşı tasarısında dile getirdiği taleplerine gerek kalmadan antlaşma imzalanmış olacaktı”³⁰⁸

Bu notanın mali hususlarını şu şekilde özetlemek mümkündür. Türk tarafı olarak:

- Duyun-ı Umumiye'nin sermaye itibariyle taksimini teklif ediyorduk. (Bu esas zaten devletlerce Lozan'da son günü kabul edilmişti)*
- Duyun-ı Umumiye'nin iç piyasa kuponlarının ödenmesine ilişkin konunun, Türkiye'nin bir iç meselesi olduğundan antlaşma taslağından çıkarılmasını istiyorduk.*
- Balkan devletleri gibi, Türkiye'nin de Duyun-ı Umumiye iç piyasa faizlerini 20 senede faizsiz ödemesini istiyorduk.*
- Duyun-ı Umumiye faizlerinin altınla tediyesi hakkındaki teklifi kabul edilemez buluyorduk.*
- Yunanistan'ın Türkiye'ye savaş tamaratı bedeli ödemesini talep ediyorduk.*³⁰⁹

Yunus Nadi bu nota muhteviyatıyla, TBMM Hükümeti'nin aşırı fedakarlık yaptığına inanmakta; bundan sonra bir santim bile fedakarlık yapılmasını istememektedir.³¹⁰ Karşılıklı notalaşmaların neticesinde “4 Şubat 1923'te kesilen Lozan görüşmelerinin 23 Nisan'da tekrar başlaması”³¹¹ kararlaştırılır. “Bu dönemde komisyonlar, komite adı ile çalışmalarını sürdürdüler. Siyasi, mali ve iktisadi işleri görüşmek üzere üç ayrı komite kuruldu. Bu defa komiteler, Türklerin mukabil tekliflerini konularına göre ve maddeler itibarı ile tartışmaya başladılar. Birinci komite 13, ikinci komite 9, üçüncü komite 11 oturum gerçekleştirdi. Alt komisyonlar yerine uzmanlar toplantıları yapıldı. Resmi müzakerelerin yanı sıra, özel görüşmeler de gerçekleştirildi.”³¹²

³⁰⁸ Meray L. Seha, a.g.e. , s. (21–27)

³⁰⁹ Karacan A. Naci, a.g.e. , s. 227; Meray L. Seha, a.g.e. , s. (28-62)

³¹⁰ Yunus Nadi, **Anadolu'da Yeni Gün**, 16 Mart 1923, 18 Mart 1923

³¹¹ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 90

³¹² Cemil Bilsel, **Lozan**, Ahmet İhsan Matbaası, İstanbul, 1933, c. 2, s. (500–501)

Kapitülasyonlar ve Osmanlı Borçları gibi mali meseleler ikinci komitenin yaptığı görüşmeler sonucunda karara bağlanarak anlaşma noktasına gelinmiştir. Türk heyetine Lozan’a ilk geliş arifesinde verilen talimatname çerçevesinde mali konularda amaçlanan sonuçlara varılmıştır. Kapitülasyonların kaldırılması nihayet Lozan Barış Antlaşması’nın 28. maddesinde Kapitülasyonların kaldırıldığının bütün bağıtlı devletler tarafından kabul edildiğinin bildirilmesi ile kesin sonuca ulaşmıştır.³¹³ Başlangıçta “geçici nitelikte başladığı halde zamanla siyasi zayıflıklardan faydalanılarak Avrupalı devletlerce sürekli hale getirilen, özellikle 19. ve 20. yüzyıllarda Osmanlı uyrukları arasında sermaye birikimi ve dünya ekonomisi ile bütünleşme süreçlerinde büyük farklılıklar yaratan ve Cumhuriyet Türkiye’sinin devraldığı iktisadi ortamın şekillenmesinde büyük etkisi olan Kapitülasyonlar, Lozan Antlaşması’nın 28. maddesindeki tek bir cümle ile tarihe karıştı: “Bağıtlı yüksek taraflar, her biri kendi yönünden, Türkiye’de Kapitülasyonların her bakımdan kaldırıldığını kabul ettiklerini bildirirler.”³¹⁴

Kapitülasyonların kaldırılması Türkiye’ye uluslararası kabul edilmiş bir statüyü sağlamış, Türkiye’yi uluslar camiasının eşit bir unsuru haline getirmiştir. Nitekim Yunus Nadi “mali, ekonomik ve bütün sorunlar bu eşit davranma zihniyeti ile çözülebilmiştir. Avrupalılar bu düşünceye getirilinceye kadar, Lozan’daki Türk heyeti ak ile karayı seçmiştir. Birinci Lozan Konferansı sonuçsuz kaldıktan sonra ikincisinde olumlu bir sonuca ulaşılabilmiştir. Olumlu sonuç, Lozan Barışı’dır. O gerçekten çok büyüktür. Kapitülasyonların kaldırılması, bu antlaşma içinde parlayan bir yıldız hükmündedir. Toprak ve kan olmuş yüz binlerce Türk’ün hayatına mal olan bu çok büyük sonucu saygıyla selamlamak heyecanından”³¹⁵ bahisle Türkiye’nin diğer ülkelerle eşitliğine vurgu yapacaktır.

³¹³ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 547

³¹⁴ Murat M. Baskıcı, “Sevr ve Lozan Antlaşmalarının Başlıca İktisadi Hükümlerinin Karşılaştırılması”, **Mülkiye Dergisi**, Ankara, 2004, Sayı 242, c. 28, s. 112

³¹⁵ Yunus Nadi, **Anadolu’da Yeni Gün**, 19 Ağustos 1923

Ayrıca Kapitülasyonların kaldırılmasının yanı sıra Yerleşme ve Yargı Yetkisine İlişkin Sözleşme'nin "Vergilere İlişkin Hükümleri", yabancı kişi ve ortaklıklar yararına olan vergi ayrıcalıklarını kaldırmış ve eşit işlem ilkesini tesis etmiştir. Sözleşmenin uygulama alanına giren yabancı kişilere ve bu kişilerin Türkiye'deki hakları, malları ve çıkarları bakımından uygulanacak vergiler (madde 8), yabancı ortaklıklara ve onların Türkiye'de yerleşmiş/iş yapan kollarına, şubelerine, ajanslarına uygulanacak vergiler (madde 9), yerel vergiler (madde 11) açısından yabancılar ve Türk vatandaşları arasında işlem eşitliği öngörülmüştür. Yabancı devletlerin uyrukları ve ortaklıkları ile Türk vatandaşları ve ortaklıkları arasında, vergi bağımsızlıklarından yararlanma konusunda da eşit işlem ilkesi geçerlidir (madde 10). Yabancı kişilere ve ortaklıklara, olağanüstü servet vergisi ve zorunlu borçlanma yükletilmeyeceği de hükme bağlanmıştır (madde 12). Sözleşmede, son olarak (Kapitülasyonlara son verilmiş olduğundan) Türkiye'nin yabancı devletlerin uyruklarına, kendi uyruklarına sağladığından daha elverişli bir işlemde bulunmayacağı, ilgili hükümler bakımından, kendi uyruklarıyla diğer devletlerin uyruklarına eşit işlemde bulunma ilkesini uygulayacağı hükme bağlanmıştır (madde 13)."³¹⁶

"Lozan Konferansı'nda Osmanlı Devlet borçları, topraklarından ayrılan ülkeler arasında pay edilerek ödenecekti. Ayrıca Duyun-ı Umumiye idaresi kaldırılarak ve borçların ödenmesi Milletler Cemiyeti nezaretinde bir komisyon aracılığı ile gerçekleştirilecekti."³¹⁷

Osmanlı devlet borçlarına ilişkin düzenlemeler Lozan Antlaşması'nın II. bölümünü oluşturan mali hükümlerin 46.-57. maddeler arasındaki I. kısımda yer almıştır. Borçların esasına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 46. ve 47. maddelerin hükümleri şu şekildedir:

Madde 46. Osmanlı Devlet Borcu (Duyun-ı Umumiye-i Osmaniye) Türkiye, 1912-1913 Balkan Savaşları sonucu olarak kendilerine Osmanlı İmparatorluğu'ndan topraklar katılmış Devletler, işbu antlaşmanın 12. ve 15. maddelerinde belirtilen adalarla, bu maddenin son fıkrasında belirtilen toprak parçası kendilerine bırakılmış olan Devletler ve son olarak, işbu Antlaşma uyarınca Osmanlı

³¹⁶ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 666

³¹⁷ Akın Veysi, a.g.m. , s. 314

İmparatorluğu'ndan ayrılmış Asya toprakları üzerinde yeni kurulan devletler arasında, işbu kesimde belirtilen şartlar içinde bölüştürülecektir.

*Madde 47. Devlet borcu (Duyun-ı Umumiye-i Osmaniye) Meclisi işbu Antlaşmanın yürürlüğe girişinden başlayarak üç aylık bir süre içinde, işbu kesime ekli çizelgenin (A) Bölümünde yazılı borçlanmalara ilişkin olan ve ilgili devletlerden her birine düşen yıllık taksit tutarını saptayacak ve bu tutarı sözü geçen devletlere bildirecektir.*³¹⁸

24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan konferans metni TBMM'nde yapılan müzakerelerden sonra 23 Ağustos 1923 tarihinde 227 mebustan 213'ünün kabul, 14'ünün red oyu neticesinde kanunlaşmıştır.³¹⁹ Oylamadan önce Lozan Konferansı sürecini ayrıntılarıyla izah ederek vekillerin olumlu reylerini talep eden İsmet Paşa, TBMM'ndeki konuşmasını şu sözlerle bitirecektir: “Büyük hedefin yolu sabır ve sebatı tüketecek zannolunan büyük müşkilat ile malidir. Varacağımız nokta mecmua-i milelde en yüksek seviye-i terakki ve temeddündür. Gerçi fakir ve harabız. Fakat altın hazineleri içinde oturuyoruz. Yarın veya öbürün behemehal bunları açabilir ve behemehal açmak mecburiyetindeyiz. Açmak için vasıta, takat-i beşer harici değildir. Ve semadan da incek değildir. Bu vasıta muayyen bir hedefe doğru yılmıyarak mütemadiyen çalışmaktır. Ve bu yol her milletin yürüdüğü terakki yoludur. Artık iş zamanı gelmiştir.”³²⁰

Lozan Barış Antlaşması'nın imzalanmasını müteakip “sağlanan barış ve yeni siyasi düzen, ekonomik alanda da toparlanma ve kalkınma tedbirlerinin alınmasına neden olmuştur”³²¹ değerlendirmesini yapanlarla birlikte “Lozan Muahedenamesi'yle, Türkiye'nin siyasi varlığı kurtarıldıktan ve iktisadi inkişafına mani bağları kırıldıktan sonra, mali ıslahat, başarılmaması icap eden birinci derecede ehemmiyetli bir iş olarak ele alınmıştır. Cumhuriyet idaresi, bu memlekette ilk defa olarak, mali işlerin iktisadi icabat ile ahenktar olması lüzum ve ehemmiyeti üzerinde tevakkuf eylemiş bulunmaktadır”³²² değerlendirmesini yapan da olmuştur.

³¹⁸ Baskıcı ve diğerleri, a.g.e. , s. 348

³¹⁹ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 275

³²⁰ **TBMM Zabıt Ceridesi**, 23.8.1339 Tarihli İçtima, c. 1, s. (264–281)

³²¹ Hamza Eroğlu, “Atatürk ve Devletçilik”, TTK, **Belleten**, c. LII, Kasım 1988, Sayı 204, s. 839

³²² Cezmi Erçin, “Maliye İşleri, Cumhuriyet Maliyesi”, **Ülkü-Halkevleri Mecmuası**, 1933, c. 2, s. 205

Lozan'ın önemi hakkında Bernard Lewis ise şunları yazacaktır: “Onun Türkiye için baş önemi bugünkü Türkiye Cumhuriyeti'nin içine aldığı hemen bütün topraklarda tam ve bütün Türk egemenliğini yeniden kurmasıydı. Aynı zamanda, uzun süreden beri bir aşağılık ve kölelik sembolü olarak kızılan Kapitülasyonlar kaldırıldı. Böylece Türkiye, Birinci Dünya Savaşı'nın yenilmiş devletleri arasında kendisine dikte edilen barışı reddederek kendi şartlarının kabulünü sağladı. Çünkü Lozan Antlaşması aslında, Türk Milli Misak'ında ifade edilmiş isteklerin uluslararası tanınmasıydı”³²³

Mustafa Kemal Paşa, Lozan'ı değerlendirirken “Gerçekten de dört yıllık istiklal mücadelemiz, milletimizin şanına layık bir barış ile sonuçlanmış bulunuyordu”³²⁴ tespitini yapacak ve Nutuk'ta Lozan'ın neticesini 10 Ağustos 1920 tarihli Sevr Antlaşması, 12 Mart 1921 tarihli Londra Konferansı, 22 Mart 1922'de Paris'te toplanan İtilaf Devletleri Dışişleri Bakanları toplantısındaki tekliflerle mukayese edecektir. Bu mukayeseler sonucunda bahse konu tekliflerdeki mali ve iktisadi düzenlemelerin hususen Osmanlı Borçları ve Kapitülasyonlar konusundaki vesayetçi yaklaşımların Lozan Barış Antlaşması'nda “Bu gibi hükümlerin hepsi kaldırılmıştır”, “Kapitülasyonların her türlü kökünden ve ebedi olarak kaldırılmıştır”³²⁵ ifadeleriyle son bulduğunun tespitini yapmıştır.

Cumhuriyet'in ilanı öncesinde Lozan Barış Antlaşması'nın mali ve iktisadi düzenlemeleri TBMM Hükümeti şahsında yeni Türk Devleti'ni milletler camiasının eşit bir aktörü haline getirirken; Kapitülasyonların kaldırılması ile Misak-ı Milli sınırları içerisinde mali düzenlemeler yapma yetkisinin TBMM'nde olduğunu, TBMM'nin üzerinde herhangi bir mali otoritenin olmadığını tescil etmiştir.

Osmanlı borçlarının belli bir kısmının üstlenilmiş olması muhakkak ki yeni yapılanmayı en azından belli bir dönem için mali güçlüklerle sokacak olsa da; özellikle Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin lağvedilmiş olması mali kudretin ve buna

³²³ Bernard Lewis, , **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, TTK Basımevi, Ankara, 1988, s. 254

³²⁴ **Nutuk (1919–1927)**, Akvaryum Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 552

³²⁵ A.g.e. , s. (560–562)

paralel olarak mali teşkilatlanma hakkının yegane menşeinin TBMM’nde olduğunun delili manasını taşımaktadır. Zira 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi’nden bu yana Osmanlı İmparatorluğu’nun yabancılara olan borçlarına karşılık olmak üzere vergi gelirlerini toplama ve ilgili borçlara tahsis etme yetkisini elinde bulunduran Duyun-ı Umumiye İdaresi; gerek vergi gelirlerinin toplanması amacıyla kurmuş olduğu teşkilat yapısı dolayısıyla gerekse de vergi gelirlerini toplama yetkisini uhdesinde bulundurması dolayısıyla milli mücadeleyle ve onun manifestosu niteliğindeki “Misak-ı Milli”yle kabil-i telif olmayan bir durum arz etmekteydi. Nitekim Lozan’da çok çetin görüşmelere sebep olmuş ve bir özel toplantıda TBMM Hükümeti’nin mali zorluklarının farkında olan Lord Curzon İsmet Paşa’ya şu yaklaşımda bulunmuştur:

Konferanstan bir neticeye varacağız. Ama memnun ayrılmayacağız. Hiçbir işte bizi memnun etmiyorsunuz. Hiçbir dediğimizi makul olduğuna, haklı olduğuna bakmaksızın kabul etmiyorsunuz. Hepsini reddediyorsunuz. En nihayet şu kanata vardık ki, ne reddederseniz hepsini cebimize atıyoruz. Memleketiniz haraptır. İmar etmeyecek misiniz? Bunun için paraya ihtiyacınız olacaktır. Parayı nereden bulacaksınız? Para bugün dünya da bir bende var, bir de bu yanımdakinde (Amerikan murahhası Mr.Chaild). Unutmayın ne reddederseniz hepsi cebimdedir. İhtiyaç sebebiyle yarın para istemek için karşımıza gelip diz çöktüğünüz zaman, bugün reddettiklerinizi cebimizden birer birer çıkartıp size göstereceğiz.

Bu sözlere karşılık olarak İsmet Paşa Lord Curzon’a “Şimdi meseleleri halledelim, para istemek için gelirim o zaman gösterirsiniz”³²⁶ cevabını vermiştir.

Osmanlı döneminde mali imtiyaza alışmış olan emperyal güçler Lozan Konferansı esnasında bu imtiyazlarından feragat etmek istememişlerdir. Lozan’a mağlup olarak gelmiş olmaları dolayısıyla diplomatik taktikler kullanarak başka isimlerle imtiyazlarını sürdürmek istemişlerdir. Cumhuriyet idaresinin mali vesayetin bağımsızlığın önündeki en önemli engellerden biri olduğuna dair kanaati Lozan’da tavizsiz tutum sergilemesine neden olacaktır. Lozan’da Kapitülasyonlar ve Osmanlı Borçları hususunda elde edilen muzafferiyet yeni dönemde oluşturulacak mali sistemin bağımsız bir zeminde kurulmasının en önemli argümanı olacak ve mali teşkilat yapısı bu anlayış üzereine inşa edilecektir.

³²⁶ İnönü İsmet, a.g.e. , s. (89–90)

B. İzmir İktisat Kongresi

Lozan'da yeni Türkiye'nin tanınmasıyla ilgili konferans henüz en hararetli aşamasında iken, Cumhuriyet'in ilanından sekiz ay önce İzmir'de geniş çaplı bir İktisat Kongresi"³²⁷ tertip edilir. Kongrenin düzenlenmesinin amacını İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt, 13 Şubat 1919 tarihinde verdiği bir demeçte "Bu kongreyi millet ve memleketimizin kaabiliyet ve ihtiyacat-ı iktisadiyesini elbirliği ile tetkik ederek ona göre bir say ve ittila usulü vaz ve tetkik eylemek ve aynı zamanda memleketimizin muhtelif ve şimdiye kadar yekdiğerine yabancı kalmış iktisat amillerini birbirleri ile tanıştırmak"³²⁸ şeklinde açıklayacaktır.

Kongreye her ilçeden en çok 8 kişi gelebilecek ve bu sekiz kişiden üçü çiftçi, birer tanesi de tüccar, sanatkar, işçi, şirket temsilcisi bankacı olabilecekti.³²⁹ Bu düzenlemeden o günün iktisadi ortamında zirai etkinliğin ağırlık merkezi oluşturduğu anlaşılabileceği gibi, her ilçeden 8'er meslek mensubunun katılımının arzu edilmesi ve beklenen katılımcıların sayısının da iki bin civarında olacağının tahmin edilmesi, tabandan bir iktisadi hareketliliğin hedeflendiğine delil sayılabilir.

Kongre Bakanlar Kurulu'nun müstakil bir kararına dayanmayıp, İktisat Vekilinin rehberliğinde oluşturulan Heyet-i Faale'nin sevk ve idaresinde gerçekleştirilmiştir. Heyet-i Faale "İktisat Kongresi'nin program ve çalışma hazırlıklarını yapmak üzere Bilecik mebusu Hamdi, İzmir mebusu Enver, Manisa mebusları Necati ve Reşat, Konya mebusları Vehbi ve Hacı Bekir, Posta ve Telgraf Genel Müdürü Sabri, Tüccardan Ali İhsan Bey"den oluşmuştu.³³⁰ Heyet-i Faale'nin yapısından TBMM'nin kongreye atfettiği önem anlaşılmaktadır. Bunların yanı sıra İzmir İktisat Kongresi'ne bizatihi katılarak açılış konuşmasını Mustafa Kemal Paşa'nın yapması ve iştirakçilerin içerisinde "Genelkurmay Başkanı ve Batı Cephesi

³²⁷ Yüksel Ülken, **Atatürk ve İktisat, İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve "Eklektik Model"**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1984, s. 81

³²⁸ Erkan Serçe, **İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923)**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kent Kitaplığı, 2004, s. 5

³²⁹ Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 94

³³⁰ A.g.e. , s. (93-94)

Komutan Vekili Mareşal Fevzi Çakmak, Batı Cephesi Kurmay Başkanı Asım (Gündüz) ile Doğu Cephesi Komutanı Kazım Karabekir Paşa'yla" birlikte "Sovyet Rusya'nın Büyükelçisi S.İ.Aralov ve Azerbaycan Büyükelçisi İbrahim Abilov'un katılarak birer konuşma yapmaları" ³³¹ Kongre'nin Lozan görüşmelerinin kesilmesi döneminde uluslar arası bir mahiyet taşımasına da vesile olmuştur.

Mustafa Kemal Paşa'nın İzmir İktisat Kongresi'nin içtimasından evvel yaptığı konuşmada özellikle bu konuşmanın Balıkesir'in Paşa Camii'nin minberinden "hutbe" şeklinde 9 Şubat 1923'de icra edilmesi de nazar-ı dikkate alındığında, iktisadi meselelere verdiği kıymet ortaya çıkacaktır. Bu hutbede Mustafa Kemal Paşa, "Kaç milyonerimiz var? Hiç! Binaenaleyh biraz parası olanlara da düşman olacak değiliz. Bilâkis memleketimizde birçok milyonerin, hatta milyarderin yetişmesine çalışacağız. Fabrikalar, imalathaneler kuracağız, buralarda çalışacak ameleyi yetiştireceğiz, onları koruyacağız, tarlada çalışan çiftçiye, münevveri, ulemayı devletin yanında temeddün ve refahın temeli sayacağız, yol göstereceğiz, asırların ihmalini telafi edeceğiz, çalışanın külfet karşılığı elde ettiği nimeti tekeffül edeceğiz, refahı milli hasret haline getireceğiz, bunun müsbet ilimlerden, asri bilgilerden geçen yol olduğunu devletin rehberliği ile ispat ve tatbik edeceğiz. Bunlar, bizim vatan ve milletimize has hususiyetlerin omuzlarımıza yüklediği mukaddes vazifelerdir"³³² diyecektir.

İzmir İktisat Kongresi'ne çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi delegelerinden oluşan 1135 kişi katıldı, dinleyicilerle birlikte kongreyi 3500 kişi izliyordu. Bunların 500 kadarı kadındı.³³³ Kongre'ye bu derece yoğun katılım Heyet-i Faale'nin başarısını gösterdiği kadar; Kongre'yi "İlk defa olarak sevgili memleketimizin istihsal ve iktisat erbabının mümessillerinden müteşekkil olarak toplanan "İktisat Kongresi"

³³¹ Mustafa Hergüner, **İzmir İktisat Kongresi İçin İstanbul'da Yapılan Çalışmalar**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2006, s. 126

³³² Cemal Kutay, **Üç Devirden Hakikatler**, Alioğlu Yayınevi, İstanbul, 1982, s. 144

³³³ İsmail Türk, **Atatürk ve Türk Mali Sistemi, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s. 8

iktisadi hayatımızda bir “Mebde-i Tarih” adedilecek kadar ehemmiyetlidir”³³⁴ şeklinde değerlendirecek katılımcıların da duyarlılığını yansıtmaktadır.

İlk olarak kongrenin başkanlığı seçimi yapıldı ve 1135 delegenin oyu ile başkanlığa Kazım Karabekir Paşa getirildi.³³⁵ “Kongreye Manisa sanayi temsilcisi sıfatıyla ve bu nedenle sivil olarak katılan Kazım Karabekir Paşa’nın kongre başkanlığına getirilmesi Boratav tarafından hakim ekonomik güçlerle, siyasi kadrolar arasındaki kaynaşma çabalarının en belirgin görüntüsü olarak”³³⁶ değerlendirilecektir.

İktisadi unsurlarla, özellikle tüccar grubuyla savaş meydanlarından zaferle ayrılarak siyasi önderliği üstlenmiş gruplar arasındaki kaynaşma çabalarını Feroz Ahmed “Siyasal önderlik ile çeşitli ekonomik gruplar, özellikle de İmparatorlukta yabancı sızmasının aracı olmuş ve milli duyguları hala şüpheli olan ticaret kesimi arasında amaç birliği bulunduğunu dünyaya göstermekti”³³⁷ şeklinde değerlendirir.

Milli mücadele yılları boyunca çekilen ekonomik sıkıntılardan, hatta Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomik ve mali açmazlarının neticesinde içine düşülen mali esaretten kurtulmanın yolunun da ancak bir mali inkılapla gerçekleşeceği inancı İktisat Kongresi’ne katılan iktisadi unsurlarda olduğu kadar basında da karşılık bulmuştur. Celal Nuri İktisat Kongresi’nden beklentisini “Erzurum ve Sivas Kongreleri’nin siyasal inkılabın başlangıcı olduğu gibi İzmir İktisat Kongresi’nin de ekonomik ve sosyal inkılabın girişini oluşturacağı; Avrupa ve Amerika’ya barış mesajları iletecek Türk üreticisinin, alınacak kararlarla Halk Fırkası’nın programının temellerini atacağı; İktisat Kongresi’nden bir iş ve çalışma Misak-ı Millisi beklenmekte olduğu”³³⁸ tespitleriyle ortaya koyacaktır. Yine Anadolu’da Yeni Gün Gazetesi’nde Kongre’den beklentiler sadedinde “Kılıç ve kalemle ilerleyen yeni Türkiye, sonsuza kadar bir daha sarsıntı geçirmemek için hedefine

³³⁴ Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. 54

³³⁵ Yaşar Aksoy, **Kurtuluş Savaşı Işığında İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat 1923)**, Maya Matbaası, 1991, s. 30

³³⁶ Korkut Boratav, **Türkiye’de Devletçilik**, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s. 16

³³⁷ Feroz Ahmed, **İttihatçılıktan Kemalizme** (Çeviren. Fatmagül Berktaş), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1986, s. 248

³³⁸ Celal Nuri, **Anadolu’da Yeni Gün**, 16 Ocak 1923

ve gayesine milli ekonomi yoluyla yürüme kararı alacaktır”³³⁹ değerlendirmesi yapılacaktır.

İzmir İktisat Kongresi’nin açılışı münasebetiyle uzun sayılabilecek bir konuşma yapan Mustafa Kemal Paşa geçmişten geleceğe iktisadın önemini ortaya koyduğu konuşmasında yeni Türkiye Devleti’nin iktisadi perspektifini belirleyici tanımlamalar yapacaktır. Delegasyonun halkın içinden gelişini ve dolayısıyla meseleleri bizatihi yaşayanların çözüm önerilerinde isabet kaydedeceklerini Mustafa Kemal Paşa, “Sizler doğrudan doğruya milletimizi temsil eden halk sınıflarının içinden ve onlar tarafından müntehib olarak geliyorsunuz. Bu itibarla memleketimizin halini, ihtiyacını, milletimizin emellerini herkesten daha iyi biliyorsunuz. Sizin söyleyeceğiniz sözler, alınması lüzumunu beyan edeceğiniz tedbirler, halkın lisanından söylenmiş telakki olunur ve bunun için en büyük isabetlere malik olur”³⁴⁰ sözleriyle ifade eder.

İzmir İktisat Kongresi’nin düzenlendiği esnada Lozan görüşmeleri özellikle iktisadi konulardaki İtilaf Devletleri’nin anlaşmaya yanaşmayan tutumları, daha yerinde bir ifade ile geçmişten gelen iktisadi tahakkümlerini devam ettirme arzuları münasebetiyle kesilmişti. Bu kongre münasebetiyle Mustafa Kemal Paşa gerek Kapitülasyonlar gerekse de Osmanlı borçları konularında Türk tarafının görüşünden feragat etmeyeceğini İtilaf Devletleri’ne “Konferanstaki muhataplarımız bizimle üç dört senelik değil, üç yüz ve dört yüz senelik hesabı görüyorlar ve muhataplarımız Osmanlı Devleti’nin tarihe karıştığını ve bugün yeni Türkiye’nin mevcudiyetini, bunu kuran milletin çok azimkar, imanlı ve celadetli olduğunu, istiklal-i tam ve hakimiyet-i milliyesinden zerre kadar fedakarlık yapamıyacağını hala anlayamamışlardır. Bu yüzden İtilaf devletleri

³³⁹ Anadolu’da Yeni Gün, 26 Ocak 1923

³⁴⁰ Gündüz Ökçün, **Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1971, s. 244; Afet A. İnan, **İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923)**, TTK Yayınları, Ankara, 1982, s. 69; Kemal Arıburnu, **Atatürk’ün Milli Ekonomi Üzerindeki Düşünceleri**, Ziraat Bankası Yayınları, Ankara, 1973, s. 28

düçar-ı tereddüt oldu. İstedikleri kadar tereddüt edebilirler. Bu millet artık kararını vermiştir. Bu millet için tereddüt devirleri çoktan geçmiştir”³⁴¹ sözleriyle duyuracaktır.

Mustafa Kemal Paşa’nın konuşmasından sonra İktisat Vekili Mahmut Esat Bey bir konuşma yapacaktır. Konuşmasında Osmanlı’dan TBMM Hükümetine yaşanan ekonomik süreci özetleyen Mahmut Esat Bey yeni dönemde uygulanacak iktisadi ekolle ilgili şu bilgileri verecektir: “Biz iktisat meslekleri tarihinde mevcut mekteplerden hiç birine mensup değiliz. Ne (Bırakınız, geçsinler, bırakınız yapsınlar) mektebine, ne de sosyalist komünist, etatist veya himaye mekteplerinden değiliz. Bizim de yeni Türkiye’nin yeni iktisadi manasına göre yeni bir iktisat mektebimiz vardır. Buna ben (Yeni Türkiye İktisat Mektebi) diyorum. Yeni Türkiye muhtelit bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs kısmen devlet ve kısmen teşebbüs-ü şahsi tarafından deruhte edilmelidir.”³⁴² Gerek Mahmut Esat Bey gerekse de Mustafa Kemal Paşa ısrarla yabancı sermayeye karşı olmadıklarını ifade edecekler; karşı oldukları hususun Türkiye ekonomisini ecnebi sermayesinin boyunduruğuna terk etmek olduğuna vurgu yapacaklardır.³⁴³

Mahmut Esat Bey “Yeni İktisadiyat Mektebi” olarak isimlendirdiği yeni dönemin iktisadi anlayışı için lazım gelen acil tedbirleri ise konuşmasında şu şekilde sıralayacaktır:

- “1. Meslek teşkilatı,
2. Kredi müessesatı,
3. Makine devri,
4. İktisat cidaline toplu çıkmak,
5. Kendi kendimize yetmek,

³⁴¹ İnan A. Afet, a.g.e. , s. 68; Arıburnu Kemal, a.g.e. , s. 24; Aksoy Yaşar, a.g.e. , s. 52

³⁴² İnan A. Afet, a.g.e. , s. 76; Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 99; Aksoy Yaşar, a.g.e. , s. 59

³⁴³ İnan A. Afet, a.g.e. , s. 77; Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 99; Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. 74; Aksoy Yaşar, a.g.e. , s. 59

6. İstihsalimizi tezyit ve tanzim, ithalat ve ihracatımız arasında tevazün husule getirmek.”³⁴⁴

Son olarak kürsüye gelen Kazım Karabekir Paşa, kendisini başkanlığa layık gördükleri için delegelere teşekkür ettikten sonra iktisadın önemine dair bir konuşma yapmış, sosyal hayatın her alanında iktisadi hassasiyetin olması gerektiğini “ninnilerimiz, türkülerimiz iktisat terennümleriyle dolmalı; masallarımız, temsillerimiz iktisat ruhları ile meşbu olmalı; dualarımız, vaazlerimiz, hutbelerimiz iktisat emirleri, iktisat telkinleri ile halkımızı irşad etmeli”³⁴⁵ sözleriyle dile getirecektir.

Her üç konuşmacının yeni dönemde ekonominin önemine ve bu dönemde ekonomik inkılap adına neler yapılması lazım geldiğine dair yaptıkları konuşmalardan sonra “4 Mart 1923 tarihine kadar süren 16 günlük çalışma ve tartışmalar sonucunda çiftçi, tüccar, sanayi ve işçi gruplarınca alınan kararlar 281 maddelik bir mazbata oluşturularak TBMM Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu’na verilmiştir.”³⁴⁶

Bu dört ekonomik grup tarafından kendi özel grup menfaatlerini ilgilendiren ve genel ekonomik menfaatleri ilgilendiren kararlarının doğrudan mali muhtevalı olanlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1. Kapitülasyonların kaldırılması,
2. Deyun-ı Umumiye idaresine son verilerek Osmanlı borçlarının tasfiyesi,
3. Gümrük tarifeleri ile yerli malların himayesi ve kaçakçılığın yasaklanması,
4. Aşar’ın kaldırılarak Türk unsurun üzerindeki ağır vergi yükünün düşürülmesi,

³⁴⁴ İnan A. Afet, a.g.e. , s. 78; Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. 99; Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. (74–75); Aksoy Yaşar, a.g.e. , s. 60

³⁴⁵ İnan A. Afet, a.g.e. , s. (80–81); Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. 144; Aksoy Yaşar, a.g.e. , s. (62–63)

³⁴⁶ Yaşar Aksoy, **Atatürk’ün Ekonomi Devrimi Kalpaklı Kalkınma**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 47

5. Reji İdaresine ve yabancılara imtiyaz olarak verilen inhisarlara son verilmesi,
6. Şehirlerdeki küçük sanayi ve ticaret erbabı üzerindeki Temettü Vergisi'nin azaltılması,
7. Yol Vergisi'nin para yerine aynen yani çalışma mükellefiyeti ile tahsili,
8. Agnam Vergisi'nin sayımının baharda yapılması ve taksitle tahsili,
9. Zırai aletlerin ve traktör benzini ve yağlarının ithalinde Gümrük Resmi alınmaması,
10. Tekalif-i Milliye ve iaşe bedeli v.b. tüccarın hazineden alacaklarına karşılık banka senedi verilmesi,
11. İnhisarların kaldırılması,
12. Ticarete ait vergilerde Ticaret Odaları'na danışılması,
13. Savaş dolayısıyla yanan ve yıkılan mahallerde Musakkafat (bina) Vergisi'nin alınmaması,
14. Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndaki vergi muafiyetlerinin uygulanması ve kanunun süresinin uzatılması.³⁴⁷

Bu maddelerin yanı sıra İzmir İktisat Kongresi'ne katılan bütün delegelerin oybirliği ile kabul edilen, 12 maddeden oluşan ve “Misak-ı İktisadi” adı verilen bir düzenleme mevcuttur. İsmi itibariyle “Misak-ı Milli”yi çağrıştıran “Misak-ı İktisadi” her ne kadar isminden iktisat muhtevalı maddelerden müteşekkil olduğu intibahı uyandırıyor olsa da; iktisattan çok ahlaki muhtevalı maddelerden oluşmuştur. “Hırsızlık, yalancılık, riya ve tenbellik en büyük düşmanımızdır; taassubdan uzak dindarane bir salabet her şeyde esasımızdır. (6.madde)”, “Türkler, irfan ve marifet aşığıdır.(7.madde), gibi ahlaki hassasiyetlere vurgu yapan maddelerin yanında

³⁴⁷ Ökçün Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi**, s. (387–437); Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. (156–179); İnan A. Afet, a.g.e. , s. (21–55)

“Türkiye, milli hudutları dahilinde lekesiz bir istiklal ile dünyanın sulh ve terakki unsurlarından biridir (1.madde)”, “Türkiye halkı milli hakimiyetini, kanı ve canı pahasına elde ettiğinden, hiçbir şeye feda etmez ve milli hakimiyete müstenid olan meclis ve hükümetine daima zahirdir (2.madde)” şeklinde bağımsızlığa vurgu yapan maddeleri içeren “Misak-ı iktisadi”, “Türk, ecnebi sermayesine aleyhdar değildir. Ancak kendi yurdunda kendi lisanına ve kanununa uymayan müesseselerle münasebette bulunmaz. (9.madde)”, “Türk açık alın ile serbestçe çalışmayı sever; işlerde inhisar istemez (10.madde)”, “Türk kadını ve kocası, çocukları iktisadi misaka göre yetiştirir (12.madde)” içerikli düzenlemeleriyle ekonomik anlayışa temas etmiştir.³⁴⁸

İzmir İktisat Kongresi’ni alınan kararları itibariyle değerlendiren Tefik Çavdar “kabul edilen öneriler ve bunların gerçekleşmesinden de anlaşılacağı üzere İzmir İktisat Kongresi cumhuriyet dönemi iktisat politikalarına damgasını vurmuştur”,³⁴⁹ derken Yakup Kepenek, “İktisat Kongresi’nde özel girişimciliğin canlandırılması ve bunun için, kredi olanaklarının ve eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı ve teknik hizmetlerin hükümetçe sağlanması; gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasıyla birlikte “Osmanlı’dan devir alınan ekonomik yapı, azınlıklar etkisiz duruma getirilerek onaylanıyor ve ekonomik faaliyetlerin etkinlik kazanması için yasal ve kurumsal düzenlemeler öngörülüyordu”³⁵⁰ tespitinde bulunacaktır.

Korkut Boratav kongre hakkında, “Kongrenin toprak unsurlarının ve özellikle İstanbul tüccarının sürüklediği ticaret burjuvazisinin hakimiyeti altında geçtiği söylenebilir. Genç Türkiye Devleti’nin izlemesi istenen iktisadi yol konusunda, hakim ekonomik güçler birbirleriyle ciddi ihtilaflara düşmeden, ortak mesajlarını siyasi kadrolara etkili bir biçimde iletiler”³⁵¹ tespitlerinde bulunurken Oktay Yenal, “görüşmelerde, iktisatla ilgili ilgisiz pek çok konu ortaya atılmış, fakat strateji denilebilecek bir program ortaya çıkmamıştır. Kararlar ve dilekler ya çok

³⁴⁸ İnan A. Afet, a.g.e. , s. (19–20); Hergüner Mustafa, a.g.e. , s. 124; Aksoy Yaşar, **Kalpakkı Kalkınma**, s. (45–47); Goloğlu Mahmut, a.g.e. , s. (104–105)

³⁴⁹ Tefik Çavdar, **Türkiye’de Liberalizm**, İmge Kitabevi, Ankara, 1992, s. 203

³⁵⁰ Yakup Kepenek, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Teori Yayınları, Ankara, 1990, s. 35

³⁵¹ Boratav Korkut, a.g.e. , s. 18

genel ya da çok ayrıntıya inen konular üzerinde uzayıp gitmiştir. Kongre’den çıkan en önemli ve somut öneriler, Aşar’ın kaldırılması ve Fransızların elindeki tütün tekeline son verilmesidir. Bunun dışında Kongre, genel iktisat siyaseti ile fazla ilgili olmayan ayrıntılar üzerinde bir dizi dilek ve Kongre Başkanı Kazım Karabekir Paşa’nın etkisinde büyük bölümü ahlaki ve hamasi olmak iddiasında boş laflardan oluşan bir Misak-ı İktisadi çıkarmaktan öteye gitmez”³⁵² şeklinde genel teamüle aykırı değerlendirmede bulunacaktır.

Şevket Süreyya Aydemir kongre kararlarına ilişkin tahlilinde “görülüyor ki İzmir İktisat Kongresi’nde genel olarak liberal bir iktisadi gelişmenin esasları savunuldu. Ve öyle görünüyordu ki, yeni Türkiye, liberal bir iktisat zihniyeti içinde, liberal bir iktisat siyaseti güdecektir. Nitekim öyle oldu”³⁵³ derken Sebahattin Selek ise aşağıdaki ifadeleriyle Mustafa Kemal’in kendi felsefesini inkar ettiğini iddia edecektir: “Mustafa Kemal Paşa, 1 Mart 1922 günü, Meclis açılış nutkunda, kamu yararını doğrudan doğruya ilgilendiren kurumları ve teşebbüsleri devletleştireceğiz demek suretiyle, devletçi görüşü tereddüde hiç yer bırakmayacak kesinlikle belirtmişti. Fakat zaferden sonra, ihtilal kendi felsefesine ihanet etti. 17 Şubat 1923 günü İzmir’de toplanan Türkiye İktisat Kongresi ile yeni Türk Devleti’nin milli kapitalist ekonomiyi benimsediğini görmekteyiz. Gazi Mustafa Kemal Paşa, kongreyi açış nutkunda devletçilikten tek kelime bile söz etmemiştir.”³⁵⁴

İsmail Cem, Milli İktisat’ı “devletçilik görünümündeki liberal politikadır, amacı kişilerin zenginleşmesiyle memleketi kalkındırmak, yabancı müteşebbisin yerine yerli özel teşebbüsü koymaktır”³⁵⁵ tarzında tanımlayacak, İsmet Bozdağ ise milli mücadele sırasında Sovyetler Birliği’nin maddi yardımlarına rağmen Kongre’de Marksizmden hiç söz edilmemesini tam aksine Lozan’da mücadele edilen cephenin liberal ekonomiyi benimseyen önerilerde bulunulmasını dikkate değer

³⁵² Oktay Yenal, **Cumhuriyet’in İktisat Tarihi**, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Yayını, 2001, s. 64

³⁵³ Şevket S. Aydemir, **Tek Adam**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1988, c. 3, s. 348

³⁵⁴ Selek Sebahattin, a.g.e. , s. (349–350)

³⁵⁵ Cem İsmail, a.g.e. , s. 288

bir vakıa olarak görerek, İzmir İktisat Kongresi'nin hürriyetleri ve demokratik yönden kalkınmayı amaçladığını söyleyecektir.³⁵⁶

Yunus Nadi, İzmir İktisat Kongresi'nin kararlarını Lozan Konferansı kararlarından daha önemli bularak bu kararların ülkeyi ekonomik bağımsızlığa götüreceği kanaatini taşıyacaktır.³⁵⁷ Mahmut Esat Bey'e göre ise bu Kongre vasıtasıyla "halk ihtiyaçlarını devlete duyurmuş, mesleki temsil yönteminin uygulanabilir olup olmadığını ortaya koymuş, Türk milletinin sadece savaşçı bir millet olmadığı gösterilmiş, ekonomiyle uğraşanların birbirleriyle tanışıp bir teşkilat kurmaları kolaylaştırılmış, bir kontrol mekanizması oluşturulmuştur."³⁵⁸

Lozan Antlaşması'nın hükümlerine paralel olarak İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararları bir arada değerlendiren Fuat Ağralı yeni dönem itibariyle ki; o bu dönemi Kemalist rejim olarak isimlendirir, mali yapı üzerinde önemli mesailer harcadığını ve bu mesailerden aşağıda sıralanan hedeflere ulaşılacak istendiğini The Financial Times'da yayınlanan makalesinde ortaya koyar:

1. Adalet prensiplerinden tamamen mahrum vergilerin halk üzerindeki tazyiklerini bertaraf etmek,
2. Yeni vergilerin halkça kolaylıkla ödenmesi, zırai ve iktisadi teşebbüslerin inkişafına mani olmaması,
3. Vergi tevziatının iratlara göre olması ve bütün vatandaşlar arasında adilane bir taksime istinat etmesi,
4. Büyük sanayi teessüsüne imkan vermesi,
5. Vergi randımanının, tevessü etmekte olan devlet vazife ve ihtiyaçlarıyla mütenasiben inkişaf etmesi.³⁵⁹

³⁵⁶ İsmet Bozdağ, *Atatürk'ün Evrensel Boyutu*, Kültür Bakanlığı Atatürk Dizisi, Ankara, 1996, s. (66-67)

³⁵⁷ Yunus Nadi, *Anadolu'da Yeni Gün*, 20 Şubat 1923

³⁵⁸ *Anadolu'da Yeni Gün*, 20 Mart 1923

³⁵⁹ Fuat Ağralı, "Kemalist Rejimindeki Mali Islahat", *Maliye Mecmuası*, Sene 1, Sayı 1, c. 1, s. 9

Lozan Konferansı neticesinde yeni Türk Devleti'nin üzerinde devam ettirilmeye çalışılan mali vesayete mutlak anlamda olmazsa bile özellikle 1929'da sona eren 1916 yılına ait gümrük tarifelerinin uygulanması mecburiyeti sebebiyle büyük nispette son verilmiş olması ve bununla birlikte İzmir İktisat Kongresi'yle yeni devletin kendi hakimiyetinin olduğu sınırlarda uygulamak istediği mali politikaların belirlenmiş olması Türk mali sistemi açısından büyük bir adım olarak değerlendirilebilir.

C. 1924 Anayasası ve Vergilendirme Yetkisinin Gelişimi

Toplum yaşantısını düzenleyen anayasalar devletin toplum katında meşruiyetini sağlayan hukuki metinlerdir. Bu bağlamda Anayasa metinleri, devletin temel kuruluşunu ortaya koyan, egemenliğin nerede toplanacağını belirten ve devletin muhtelif uzuvları arasındaki münasebetleri gösteren hükümleri ihtiva eder.³⁶⁰ Egemenlik ise “devleti toplum içindeki diğer güçlerden ayıran ona devlet niteliğini kazandıran üstün emretme ve zorlama gücüdür.”³⁶¹

Egemenliğin tamamlayıcısı ve ayrılmaz bir parçası olan mali egemenlik ise, devlet egemenliğinin varlık koşulu olmasının yanı sıra, onun sürekliliğini sağlamakta ve yürütmektedir. İç hukuk bakımından mali egemenlik, devletin ülke sınırları içinde vergilendirme, harcama, bütçe yapma, kamu mallarını yönetme yetkilerine sahip olmasıdır. Bu yetkileri kendi organları ve teşkilatları aracılığı ile ve özgürce kullanan bir devlet mali egemenliğe sahiptir.³⁶²

Mali egemenliğin birinci derecede tezahürü vergilendirme yetkisinin kullanılmasıdır. Vergilendirme yetkisini Nami Çağan, “devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak”³⁶³ tanımlarken Zeynep Arıkan, “Devletin egemenlik gücüne dayanarak ya

³⁶⁰ Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri (Tanzimat’tan Bu Güne Kadar)**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1957, s. 15

³⁶¹ Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982, s. 1

³⁶² Aylin İ. Özpençe, Özay Özpençe, “Küreselleşme ve Uluslararası Kurumların Ulus-Devletin Vergilendirme Yetkisine Etkileri” **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, 2007, Sayı 1, c. 4, s. 3

³⁶³ Çağan Nami, a.g.e. , s. (3–4)

da halktan aldığı yetkiye dayanarak diğer kamu kuruluşlarının mali ve mali olmayan amaçları gerçekleştirmek üzere anayasal çerçevede vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri alma konusunda sahip oldukları hukuki ve fiili gücü kullanabilmesi”³⁶⁴ olarak tanımlamaktadır.

Vergilendirme yetkisi, dar ve geniş anlamda vergilendirme yetkisi şeklinde sınıflandırılabilir. Dar anlamda vergilendirme yetkisi; devletin kamu gelirleri içinde sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini içermektedir. Geniş anlamda ise, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsamaktadır.³⁶⁵ Bu çerçeveden olmak üzere Lozan Barış Antlaşması’yla egemenlik haklarını uluslar arası düzeyde teyit ettiren yeni Türk Devleti’nin İzmir İktisat Kongresi’nin mali kararları istikametinde mali yapısını anayasal temellere oturtma zamanı gelmiş bulunmaktadır.

Esas itibariyle Tanzimatla birlikte başlayan mali modernleşme sürecinin anayasal anlamda ilk ayağını teşkil eden 1876 tarihli Kanun-ı Esasi’de vergilendirme yetkisini içeren düzenlemeler mevcuttur. Dönemine göre oldukça kapsamlı sayılabilecek bu anayasal düzenlemeler Kanun-ı Esasi’nin Umur-ı Maliye başlıklı kısmında 96.madde ile 107.maddeler arasında tanzim edilmiştir. Bu düzenlemelerden önce 20. ve 25. maddelerde vergilerin ancak yasayla konabileceği, istisnasız herkesin vergi vereceği, vergilendirmenin herkesin “kudreti nispetince” yapılacağı düzenlenmiştir.³⁶⁶

“Umur-ı Maliye” başlıklı kısmın özellikle 96. ve 97. maddelerinin tertibi vergilendirme yetkisinin oturduğu anayasal temeli göstermektedir ki; şu şekilde düzenlenmişlerdir:

³⁶⁴ Zeynep Arıkan, **Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 1994, s. 8

³⁶⁵ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, **Vergi Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2001 s. 33

³⁶⁶ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 146

Madde 96. Tekalif-i Devletin hiçbir bir kanun ile tayin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz.

*Madde 97. Devletin bütçesi, varidat ve mesarifat-ı takribiyesini mübeyyin kanundur. Tekalif-i Devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur.*³⁶⁷

Vergi ihdasının ve bütçe düzenlemesinin ancak bir kanunla yapılacağını düzenleyen bu maddeleri müteakip maddelerde bütçe haricinde masraf yapılamayacağı, olağanüstü harcamaların sonradan meclise sunulmak kaydıyla Padişah iradesiyle yapılabileceği, Kesin Hesap Kanunu'nun düzenleneceği, gelir ve giderlerin Divan-ı Muhasebat'ca (Sayıştay) denetleneceği ve Divan üyelerinin taşımaları gereken evsaf ve seçilme şartlarını ihtiva eden düzenlemeler mevcuttur.

II. Meşrutiyet döneminde Kanun-ı Esasi'nin meriyette olduğuna dair Bab-ı Ali'de okunan Hatt-ı Humayun'da "Devletin varidatı ile mesarif-i alelade ve fevkaladesi muvazenesi her sene-i maliye ibtidasında mutlaka ve aynen ilan olunacak ve her daire ve vilayet muvazenesi muvazene-i umumiyye merbutan kezalik ilan olunacaktır"³⁶⁸ düzenlemesi yer almıştır. II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesini müteakip 8 Ağustos 1909 tarihli Heyet-i Ayan Kararnamesi'yle Kanun-ı Esasi'nin 80. maddesi ta'dil edilerek "giderler bütçe kanununda gösterildiği şekliyle Heyet-i Mebusan'da ayrıntılı olarak inceledikten sonra vekiller huzurunda miktarına karar verilecek; gelirlerin miktarı, niteliği, tedariki ve tevzi yine vekillerin huzurunda tayin edilecektir" şekline dönüştürülecektir.³⁶⁹

1. Dünya Savaşı sonrasında Osmanlı İmparatorluğu'nun fiilen otoritesini yitirmesine paralel olarak Anadolu'da gelişen Kuvay-ı Milliye Hareketi'nin 23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılışıyla hukuki bir varlık olarak tezahürü, egemenliğin millet adına TBMM eliyle kullanılması anlamına gelmektedir.

³⁶⁷ **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, Filiz Kitapevi, İstanbul, s. 138; Kili Suna, Gözübüyük A. Şeref, a.g.e. , s. 35

³⁶⁸ **Düstur**, Tertip 2, c. 1, s. 11

³⁶⁹ **Düstur**, Tertip 2, c. 1, s. 638; Maddenin değiştirilmeden önceki hali: "Madde 80- Heyet-i Mebusan kendine havale olunacak kavanin layihalarını müzakere ile bunlardan Umur-ı Maliyeye ve Kanun-i Esasiye taalluk eder maddeleri red veya kabul veyahut tadil eder ve mesarif-i umumiye muvazene kanununda gösterildiği veçhile Heyet-i Mebusan'da tafsilatı ile tetkik olunduktan sonra miktarına Vükela ile birlikte karar verilir ve buna karşılık olacak varidatın keyfiyeti ve kemmiyeti ve suret-i tevzi ve tedariki kezalik Vükela ile birlikte tayin edilir. Bkz. **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, s. 135

Nitekim 20 Ocak 1921 tarih ve 85 numaralı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim biçimi halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayalıdır” diyen 1.maddesi ile Türkiye’de Cumhuriyet, fiilen ve hukuken kurulmuş olmaktadır.³⁷⁰

Hazırlık aşamasında teklif edilen metinde 31 madde olarak düzenlenen 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 2., 3., 4. maddeleri Kapitülasyonların kaldırılmasını, mali v.b. konularda gerekli düzenlemelerin ve kurumların oluşturulmasını içermişse de bu maddeler tasarıdan çıkarılmıştır. Teklif edilen metinden çıkarılan maddeler aşağıdaki şekilde düzenlenmişti:

“Madde 2. TBMM Hükümeti, Türk halkını emperyalizm ve kapitalizmin tahakkümünden kurtarmayı gaye edinmiştir.

Madde 3. Milletin hayat ve İstiklaline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanlardan kurtarılması ana gayedir.

Madde 4. Halkın sefaletten kurtarılıp, refaha ulaştırılması için, toprak, maarif, adliye, maliye, iktisat ve bütün sosyal işlerde günün gerekleri ile halkın ihtiyaçlarına bağlı olarak yeniliklerin yapılması ve gerekli kurumların tesisi sağlanacaktır.³⁷¹

Özellikle 2. ve 3. maddeleri itibariyle hukuki bir metinden ziyade ideolojik bir metni çağrıştıran bu maddeler teklif metninden çıkarılmış ve 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 23 asıl ve bir ek madde olarak kabul edilmiştir.

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda mali egemenliğe ve dolayısıyla vergilendirme yetkisine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Sadece Türkiye’yi idari bakımdan iktisadi ve coğrafi ölçütlere göre vilayet, kaza, nahiye olarak taksim eden 10. maddeyi müteakip “Vilayet” başlıklı 11. maddede “İl, bölgesel işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şeriata, adalete, askerliğe ait işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile faydası birden çok ili kapsayan hususlar müstesna olmak üzere TBMM’nce konulacak kanunlar gereğince okullar, eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık işlerinin düzenlenmesi ve yönetilmesi il meclislerinin (Anayasa’da bunlar “şura” olarak

³⁷⁰ Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim yayınları, İstanbul, 1991, s. 12; **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, s. 153; Kili Suna, Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e. , s. 85

³⁷¹ Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi (1919–1923)**, TBMM Vakfı, Ankara, 1994, s. (160–186)

adlandırılmaktadır) yetkisi içerisinde.”³⁷² şeklinde dolaylı bir düzenleme mevcuttur.

Şükrü Karatepe, 1921 Anayasa’sı hakkında “savaşı yürütmek için Ankara’da geçici olarak kurulan hükümetin çalışma usûllerini düzenleyen kısa bir metinden ibaretti; olağan dönemlerde bir devletin siyasi hayatının düzenlenmesine yeterli değildi. Bu anayasanın yürürlükte olduğu olağanüstü şartlarda, savaş kazanıldı, saltanat kaldırıldı ve cumhuriyet ilan edildi”³⁷³ değerlendirmesinde bulunurken Öner, 1921 Anayasası’nın mali konularda bırakmış olduğu boşluğun izale edildiğini “bununla beraber 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasi’si hemen yürürlükten kalkmamış, 1921 Anayasası’nda bulunmayan hükümlerin Milli Egemenlik ilkesiyle ters düşmemesi kaydıyla Kanun-i Esasi hükümleriyle karşılanması TBMM tarafından kabul edilmiştir”³⁷⁴ tespitiyle ortaya koymaktadır.

29.10.1923 tarih ve 364 numaralı “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”un 1.maddesindeki “Hakimiyet, bila kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devleti’nin şekl-i hükümeti, Cumhuriyettir”³⁷⁵ hükmüyle Cumhuriyet resmi bir nitelik kazandıktan sonra, “yeni Türk devletinde uygulanan temel kuralları ayrıntılarıyla düzenleyecek daha geniş bir metin gerekiyordu. Bu alandaki çalışmalar 20 Nisan 1924’te kabul edilen yeni Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’yla sonuçlandı”³⁷⁶

20 Nisan 1924 tarih ve 419 numaralı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda mali egemenlik bağlamında vergilendirme yetkisi ve buna bağlı olarak bütçe ile ilgili düzenlemeler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 09.03.1924 tarihinde Meclise verilen Teşkilat-ı Esasiye hakkında kanun teklifinin beşinci faslının “Türklerin Hukuk-ı

³⁷² Tevfik Çavdar, **Türkiye’nin Demokrasi Tarihi, 1839–1950**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. (192–193); **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, s. 154; Kili Suna, Gözübüyük A.Şeref, a.g.e. , s. 86

³⁷³ Şükrü Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 157

³⁷⁴ Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı APKKB Yayını, Ankara, 2005, s. 452

³⁷⁵ **Düştur**, Tertip 3, c. 5, s. 158

³⁷⁶ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987, s. 46

Ammesi” başlığını taşıyan 86. ve 87. maddeleri vergilendirme yetkisi ile ilgili düzenlemelerdir.³⁷⁷ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edildiğinde bu maddeler yine aynı başlık altında 84. ve 85. maddeler olarak aşağıdaki şekilde düzenlenecektir:

Madde 84. Vergi, Devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.

*Madde 85. Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır.Devletçe, illerin özel idarelerinin ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapıncaya kadar alınabilir.*³⁷⁸

Tasarının “Türklerin Hukuk-ı Ammesi” başlığını taşıyan kısmın gerekçesinde “bu hükümlerin dünyaca bilinen beşeri ve tabii hukuk kurallarının tekrarından ibaret olduğu, emsal anayasal düzenlemelerden daha teferruatlı ve derli toplu bir şekilde takdim edildiği yazılmıştır.³⁷⁹ Vergi düzenlemesine ilişkin bu hükümlerin TBMM’nde görüşülmesi sırasında bu maddelerin lehinde veya aleyhinde herhangi bir söz alınmamış, tasarı da olduğu şekliyle kabul edilmişlerdir.³⁸⁰

Bütçe ile ilgili düzenlemeler ise 95.-99. maddeler arasında Umur-ı Maliye başlığı altında yer almıştır ve şu şekildedir:

Madde 95. Bütçe kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur.

Madde 96. Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.

Madde 97. Bütçe kanununun geçerliliği bir yıldır.

Madde 98. Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yıl ki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.

*Madde 99. Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisi’ne sunulur.*³⁸¹

³⁷⁷ TBMM Zabıt Ceridesi, D.2, c. 7, s. (213–222)

³⁷⁸ Kili Suna, Gözübüyük A.Şeref, a.g.e. , s. 119; **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, s. (172–173)

³⁷⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, c. 7, s. 216

³⁸⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, c. 8/1, s. 905 v.d.

³⁸¹ Kili Suna, Gözübüyük A. Şeref, a.g.e. , s. (121-122); **1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar**, s. 175

Görüleceği üzere 1921 Anayasası'na göre 1924 Anayasası mali egemenlik anlamında daha ayrıntılı sayılabilecek bir düzenlemeye gitmiştir. Vergilendirme yetkisinin kime ait olduğu ve nasıl kullanılacağına "yasama organının uhdesine alınması ve Anayasa ile güvence altına alınması"³⁸², Lozan Barış Antlaşması ve İzmir İktisat Kongresi kararları ile birlikte mütalaa edildiğinde devlet yapılanması, dolayısıyla mali yapılanma içerisinde oldukça ileri bir adım olarak değerlendirilebilir.

D. Mustafa Kemal Atatürk'ün Maliye Politikalarına Etkisi

Mustafa Kemal Paşa'nın milli mücadelenin başlangıcından itibaren genelde ekonomik özelde mali konularda gösterdiği hassasiyet dikkat çekicidir. Osmanlı İmparatorluğu'nun Kapitülasyonlar ve Düyun-ı Umumiye sebebiyle batılı güçlerin vesayeti altına girdiğini, bu vesayet neticesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmak durumunda kaldığını konuşmalarında ifade eden Mustafa Kemal Paşa'nın³⁸³, yeni Türk devletinin kuruluş sürecinde özellikle mali bağımsızlık noktasında tavizsiz bir tutum sergilediği görülmektedir.

Dönemin genel iktisat politikalarından ziyade mali yapıyı doğrudan ilgilendiren bütçe düzenlemeleri ve vergi sistemi üzerindeki gelişmeler nazar-ı dikkate alındığında Mustafa Kemal Paşa'nın ne denli hassas olduğunu görmek mümkün olacaktır. Özellikle TBMM açış konuşmalarında gerek bütçe düzenlemeleri gerekse vergi yapısı hakkında yaptığı değerlendirmeler mali yapının muhtevası hakkında aydınlatıcı olmaktadır. Nitekim Cumhuriyet'in ilanından sonra 01.03.1924 tarihinde TBMM açış konuşmasında "mali ve ekonomik düzenlemenin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması konusu üzerinde özellikle ve önemle durmaktayız. Memleketimizin ekonomik durumu; düzen,

³⁸² Nezih Varcan, **Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu**, s.27

³⁸³ Bu konuda Mustafa Kemal Paşa'nın İzmir İktisat Kongresi'ni açış konuşmasına bakılabilir. "Osmanlı Devleti, egemenliğinden gerçek olarak yoksun bir duruma getirilmişti. Bir devlet ki, kendi uyuşundaki halka koyduğu vergiyi, yabancılara uygulayamaz, bir devlet ki, kendi gümrük resimleri ve her türlü vergi işlemlerini düzenleme hakkından alkonulur; bir devlet ki, kendi kanunlarına göre yargı hakkını yabancılara uygulayabilmekten yoksundur; o devlete, bağımsız denilemez" Bkz. Afet A. İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı-1933**, TTK Basımevi, Ankara, 1992, s. (36-40)

güven ve doğruluk üzerine kurulmuştur. Gerçek bir bütçe yaparak vergilerin düzeltilmesi ve her türlü boşuna harcamaya daima ve dikkatle karşı koyma kararındayız”³⁸⁴ ifadeleriyle Mustafa Kemal Paşa bütçe ve vergiler konusundaki titizliğini ortaya koyacaktır.

1. Bütçe Politikası

Mali yapı içerisinde bütçenin arz ettiği önemi anlamak açısından öncelikle bütçenin ne olduğunu tanımlamak gereklidir. “Devletin mali hayatının içinde cereyan ettiği mali çerçeveye bütçe denmektedir. Bütçe gelir ve gider tahminidir. Bütçe gelirlerinin toplanması bir mükellefiyet, giderlerin yapılması ise bir mezuniyettir. Bu nedenle herhangi bir kuruluş bütçesindeki ödenekten fazla harcama yapamaz”³⁸⁵ Bu çerçevede Mustafa Kemal Paşa’nın “maliye politikasının temel amacı, halka işkence etmeden devlet bütçesi dengesinin sağlanmasıdır. Hatta kurduğu yeni Türk devletinin hızla kalkınması gerektiği için devlet bütçelerinin, yatırımlara tahsis edilmek üzere bütçe fazlaları vermesi de sağlanmalıdır”³⁸⁶ Mustafa Kemal Paşa’nın bütçeler üzerinde göstermiş olduğu bu titizlik Cumhuriyet’in 10.yılı için hazırlanan rehberde “Denk Bütçe Düzgün Ödeme: İşte Cumhuriyet Maliyesi”³⁸⁷ şeklinde klişe haline getirilecektir.

Mustafa Kemal Paşa’nın mali konularda gösterdiği titizliğin dönemin hükümetleri tarafından dikkate alınarak hükümet programlarında buna paralel düzenlemeler yaptıkları görülmektedir. 22 Kasım 1924 – 3 Mart 1925 tarihleri arasında görev yapmış Fethi Bey (Okyar) hükümetinin, hükümet programının maliye başlıklı kısmında “siyaset-i maliyede tasarrufa riayet esas mesleğimizdir”³⁸⁸ ibaresi yer

³⁸⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 2, c. 7, s. 4; İnan A. Afet, a.g.e. , s. 97

³⁸⁵ Türk İsmail, a.g.e. , s. 10

³⁸⁶ Mustafa A. Aysan, “Atatürk’ün Ekonomik Görüşü: Devletçilik”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Ankara, c. 2, Temmuz 1986, Sayı 6, s. (630–631); Bu konuda Mustafa Kemal’in 1 Mart 1923 tarihinde TBMM’de yaptığı konuşmadaki “Yeni giren sene zarfındaki siyaset-i maliyemizde daima halkı fazla bir tazyika maruz bırakmadan işlerimizi görmek gayesini istihdaf eyliyecektir.” sözleri önemlidir. Bkz. **Atatürk’ün TBMM’deki Konuşmaları ve Nedenleri**, c. 2, s. 522

³⁸⁷ **Cumhuriyet’in 10.Yıllık Rehberi**, Beyazıt Devlet Kütüphanesi (0–49623), s. 68

³⁸⁸ Nuran Dağlı, Belma Aktürk, **Hükümetler ve Programları (1920–1960)**, TBMM Basımevi, Ankara, 1988, c. 1, s. 28

alırken; İsmet Paşa 6 Kasım 1926 TBMM’nde yaptığı değerlendirmede geçmiş senelerin açık veren bütçelerinden dolayı zorluklar yaşadıklarını, Meclis’in yeni gelir kanunları sayesinde, hakiki bir bütçe yapma imkanı bulduklarını, bütçe kanununda gösterilen tasarruflara riayet ederek mali müşkülatı hallettikleri gibi hazinenin geleceğini de sağlam esaslara oturttuklarını söyleyecektir.³⁸⁹

İsmet Paşa’nın kurduğu hükümetler sürecinde bütçe konusundaki hassasiyet 29 Nisan 1928 tarihinde, 1928 yılı Bütçe Kanunu tasarısı dolayısıyla yaptığı konuşmasının bütçeye ilişkin olan “Bütçe samimiyetle sarf olunan gayretlere göre varidatı kabil-i tahakkuk mesarifatı kabil-i icra ve tatbik, ameli bir kisvede tezahür ediyor”³⁹⁰ sözleriyle özetlenebilir. Ekonomik anlamda kaynak kıtlığının doğurduğu zaruretlere tasarrufu mecbur hale getirmekte, lüzumsuz harcamalardan kaçınmayı gerektirmektedir. Bu duruma ilişkin olarak İsmet Paşa, hatıralarında “muaveneyi sağlamaya ve açıktan masraf etmemeyi temin etmeye mecburduk. Çünkü bir açık hasıl oldu mu, bunu karşılayacak hiçbir kaynak, hiçbir veresiye yolu yoktu.”³⁹¹ demektedir.

Celal Bey’in (Bayar) kurmuş olduğu ve 1 Kasım 1937 – 11 Kasım 1938 tarihleri arasında görev yapan hükümetin maliye programında da bütçeye ilişkin olarak aynı hassasiyetleri müşahade etmekteyiz. Hükümet programı olarak daha önceki programlara göre oldukça uzun ve ayrıntılandırılmış bu programın maliye kısmında; “maliye, bir memlekette sağlam bir iş gidişinin miyarı, cemiyet sağlığının nabzıdır. Fertler arasındaki münasebetlerde karşılıklı taahhütlerin muntazam ifa edilmemesi nasıl ki milli bünye üzerinde rahatsızlık vucuda getirirse bir devlet maliyesinin taahhütlerini ifa hususunda herhangi derecedeki intizamsızlığı da, daha kuvvetli olarak bütün bir memleket havasındaki itimadı, istikrarı ve iş selametini zehirler. Böyle bir vaziyeti önleyecek yegane yol samimi, denk bütçe politikasıdır”³⁹² ifadeleri yer almaktadır.

³⁸⁹ İsmet İnönü’nün TBMM’deki Konuşmaları (1920–1973), TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 1992, c. 1, s. (247–248)

³⁹⁰ A.g.e., s. 287; İsmet Paşa hükümetlerinin hassasiyetleri için Bkz. Dağlı Nuran, Aktürk Belma, a.g.e., s. (35–50); İnan A. Afet, a.g.e., s. (95–165)

³⁹¹ İnönü İsmet, **Hatıralar**, s. (259–260)

³⁹² Dağlı Nuran, Aktürk, Belma, a.g.e., s. 75

Hükümetlerce bütçe ile ilgili olarak “denk bütçe, düzgün ödeme” ilkelerinin benimsenmesi ve uygulamanın bu doğrultularda olması tartışmasız Mustafa Kemal Paşa’nın duyarlı ve dikkatli bir maliye politikasına ilişkin direktiflerinin sonucudur.³⁹³ 1937 yılında yayınlanan Maliye Mecmuası’nın 5.sayısında “Cumhuriyet Devri Maliyesi” incelenirken Bütçeye ilişkin prensiplerin Atatürk’ün direktiflerinden ilham alınarak düzenlendiği kaydedilmiştir.Bu prensipler şu şekildedir:

- *Hakiki, samimi bütçe muvazenesi,*
- *Müsmir olmayan masraflardan azami tasarruf yapmak; memleketin umran ve inkişafını, halkın irfan ve sıhhatini alakadar eden masraflarla müdafaa hizmetlerine çok yer vermek,*
- *Taahhütlere bilerek, hesaplı girişmek; bunlara samimiyetle sadakat göstermek.*³⁹⁴

Cumhuriyet devri maliye politikalarına istikamet veren Mustafa Kemal Paşa, TBMM’nin ikinci dönem dördüncü toplanma yılının açış konuşmasını yaptığı 1 Kasım 1926 tarihinde geçmiş yıllardan gelen bütçe açıklarının kapatılması için TBMM’nin yoğun bir çaba sarfettiğini, bütçe denkliğinin sağlanması amacıyla hükümetin azami tasarrufta bulunduğunu ifade etmektedir. Gelecek yılların bütçelerinin denk olarak kapatılması için takip edilen yolun kesintiye uğratılmadan devam ettirilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır.³⁹⁵

1929 Dünya ekonomik buhranının ülke ekonomilerini etkisi altına aldığı bir süreçte; 1 Kasım 1933 tarihinde TBMM’nin dördüncü dönem üçüncü toplanma yılını açış konuşmasında ise dünyada yaşanan ekonomik krizden kurtulmak yolunda olumlu gelişmeler olmasına rağmen henüz krizin ortadan kalkmadığını, bu münasebetle bütçenin denkliğini sağlamak ve korumak için TBMM’nin gerekli hassasiyeti gösterdiğine dair inancını ifade edecektir. TBMM’nin açık veren bir bütçenin meydana getireceği sakıncaların neler olduğunu çok iyi bildiğini, bu açıdan bütçenin denk olması adına kesin irade koymak suretiyle devletin mali ve hatta genel politikaları adına bir teminat oluşturacağı tespitini yapacaktır.³⁹⁶

³⁹³ Yılmaz Karakoyunlu, **Türk Ekonomisinde Çağdaşlaşma Süreci**, Diyalog Yayınları, İstanbul, 1997, s. 142

³⁹⁴ “Cumhuriyet Devri Maliyesi”, **Maliye Mecmuası**, 1937, Sene 1, Sayı 5, c. 2, s. 3

³⁹⁵ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 2, c. 27, s. (2–6); İnan A. Afet, a.g.e. , s. 104

³⁹⁶ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 4, c. 18, s. 2; İnan A. Afet, a.g.e. , s. 117

1 Kasım 1937 tarihinde son kez yaptığı TBMM'nin beşinci dönem üçüncü toplanma yılını açış konuşmasında bütçelerin giderek güçlenmesi gerektiğine işaret ederek, sadece denk olmalarıyla değil aynı zamanda fazla vermeleri sayesinde verimli işlere daha fazla kaynak oluşturacaklarını söyleyecektir. Bütçe fazlalarının ekonominin geliştiğinin göstergesi olduğu kadar, halkın refahının artmasına vesile olduğunu ve hükümetlerin halkın yararına yürüttükleri politikalarda ne denli isabet kaydettiklerini ispat ettiğine temas edecektir.³⁹⁷ 1924-1938 yılları arasındaki bütçe istatistikleri aşağıdaki gibi bir tablo oluşturmaktadır.

Tablo 9

1924–1938 Yılları Arasında Bütçelerin Gelir Gider Durumu

398

Yıl	Gider Tahmini (milyon TL)	Gider Gerçekleşmesi (milyon TL)	Gelir Gerçekleşen (milyon TL)	Uygulama Sonucu
1924	140.4	---	129.2	-11.2
1925	183.9	---	153.0	-30.9
1926	190.1	---	190.1	0
1927	194.4	198.9	202.2	+3.3
1928	207.1	201.1	202.0	+0.9
1929	220.4	213.3	224.1	+10.8
1930	222.6	210.1	217.4	+7.3
1931	186.5	181.8	165.2	-16.4
1932	169.1	212.0	186.8	-25.2
1933	170.4	173.6	174.2	+0.6
1934	184.0	228.8	207.2	-21.0
1935	195.0	259.5	231.3	-28.2
1936	212.7	252.4	271.0	+18.6
1937	231.0	287.1	314.1	+27.0
1938	249.9	303.8	322.9	+19.1

³⁹⁷ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 5, c. 20, s. (3–9); İnan A. Afet, a.g.e. , s. 132

³⁹⁸ Uçar Demirkan, **Türkiye’de Uygulanan Maliye Siyasaları ve Sanayileşme**, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1979, s. (34–35)

Tablodan anlaşılacağı üzere dönem boyunca bütçe gerek gelir gerekse gider kalemleri itibariyle gelişme içerisinde olmuştur. Cumhuriyet bütçeleri, denk olarak hazırlanarak, açık vermeden tatbik edilmiştir. Her ne kadar dünya ekonomik buhranının tesiri altında kalınan yıllarda bazı bütçeler açık vermiş ise de, bu açıklar müteakip bütçelerin gelir fazlalarıyla denkleştirilmiş ve özellikle 1930' lı yılların sonlarına ait bütçeler, hem tahmin edilen rakamları aşmış ve hem de mali yıl sonunda dikkati çekecek fazlalıklar vermiştir.³⁹⁹

Bütçe politikaları itibariyle “Denk Bütçe, Düzgün Ödeme” kaidesinin dönemin maliye bakanlarınca da muntazaman takip edildiğini görmekteyiz. Bu konuda 1926 yılının Mayıs ayında Hasan Saka “bütçe açıklarımızı örtmek için dışarıdan borçlanıp gelirlerimizin bir kısmını oraya tahsis etmek ve gelecek sene evvelki seneden daha elim bir vaziyete girmek gibi hastalıklı bir mali politika milli hükümet devrinden, yani 1920 tarihinden beri izlenmemiş bir yoldur ve bu kapı sonsuza kadar yüksek Meclisce kapanmıştır”⁴⁰⁰ derken, 1927 yılında Abdülhalık Renda yönetimin bütçe ilkesinin yerleştiğini “bizim çalışma ilkemiz şudur: Daima denk bütçe ile idare olunmak, gelirlerimizden fazla masraf yapmamak, borçlarımızı ödemek, ödemelerimizi tümüyle düzgün biçimde yapmak, her bütçeden daha çok etkin bütçelere önem vermek”⁴⁰¹ şeklinde ortaya koyacaktır. İmparatorluk döneminde mali zafiyetler sonucu bağımsızlığın yitirilmesini birebir yaşamış bir kadronun “kendi mali disiplinine sahip bir milli devlet olabilmek”⁴⁰² amacıyla “mali bağımsızlığın korumasında ilk koşul olarak bütçelerin denk olmasını”⁴⁰³ öncelemelerini ve bunun için de her yıl muntazam olarak yürütme organı tarafından hazırlanıp, yasama organınca tetkik ve tasdik edildikten sonra, dönem boyunca bütçelerin intizam ve istikrarının sağlanmış olmasını mali bürokrasinin gelişmesi açısından önemli bir adım olarak görmek gerekir.⁴⁰⁴

³⁹⁹ “Cumhuriyet Maliyesi,” **Maliye Mecmuası**, Temmuz-Ağustos-Eylül 1938, Sene 2, Sayı 9, c. 3, s. 485

⁴⁰⁰ Bilsay Kuruç, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, Bilgi yayınevi, Ankara, 1987, s. 31

⁴⁰¹ A.g.e. , s. 31

⁴⁰² Bilsay Kuruç, “*Kemalist Ekonomiden Kesitler*”, Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, **Kemalizm, İletişim Yayınları**, İstanbul, 2001, c. 1, s. 298

⁴⁰³ Kemal Kılıçdaroğlu, “*Kemalist Öğretide Maliye*”, **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ekim 1981, s. 82

⁴⁰⁴ Atilla Öner, “*Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası, Reformları ve Maliye Uygulamaları*,” **Maliye Dergisi**, Ankara, Atatürk Özel Sayısı, Ekim 1981, s. 115

Özellikle 1927 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu dolayısıyla bütçenin hazırlanmasına, müzakere ve tasdikine, uygulanmasına ve denetlenmesine ilişkin hükümler düzenlenerek, gelirlerin ne şekilde toplanacağı, harcamaların ne şekilde yapılacağı kayıt altına alınmış; bütçelerin taşınması gerektiği mezuniyet, yıllık, genellik, adem-i tahsis gibi prensipler hayata geçirilmiştir.⁴⁰⁵

2. Vergi Politikası

Cumhuriyet'in ilanından sonra geçmişten gelen vergi sisteminin toptan değiştirilmesinden ziyade, vatandaş üzerinde bilhassa köylüler üzerinde ciddi mali külfet oluşturan Aşar Vergisi'nin kaldırılması hariç tedrici bir yöntemle vergilerin ıslah edilmesi cihetine gidilmiştir. Vergilerin devletin en temel finansman kaynağı olduğu hesaba katıldığında neden zamana bağlı olarak ıslah yönteminin tercih edildiğini anlamak mümkündür. Zira bir çırpıda cari vergi düzenini ortadan kaldırıp yenisini inşa etmek toplum açısından kabul edilebilir olmadığı gibi; idare açısından uygulanabilirlik problemi doğuracağı kadar devletin süreklilik gerektiren hizmetlerinin finansman yokluğu nedeniyle ifa edilememesi gibi vahim sonuçlar doğuracağı açıktır.

Cumhuriyet idarecileri başta Mustafa Kemal Paşa olmak üzere kurulan hükümetlerde görev alanların bu anlayış çerçevesinde hareket ederek, bir taraftan halkın üzerinde geçmiş yönetimden gelen ve ağır mali külfet oluşturan vergilerin ıslah edilmesi yönünde programlar yaptıkları diğer taraftan giderek artan kamu hizmetleri için gerekli kaynakları tedarik etmeye çalıştıkları görülmektedir. Bu cümleden olmak üzere Mustafa Kemal Paşa, 1 Kasım 1924 tarihinde TBMM'ni açış konuşmasında Sayım Vergisi (hayvanlardan alınan vergi)'nde yapılan tenzilatın halkta ferahlık oluşturduğunu, Cumhuriyet yönetiminin henüz birinci yılında "Orta çağın en insafsız belası olarak ve hala memleketin başında bulunan"

⁴⁰⁵ Türk İsmail, a.g.e. , s. 12

Aşar'ı kaldırmayı teklif edebilecek mali güce ulaşmasını memnuniyet verici bir sonuç olarak değerlendirecektir.⁴⁰⁶ 22 Kasım 1924 – 3 Mart 1925 tarihleri arasında görev yapacak Fethi Bey'in hükümet programında ise vergilere ilişkin olarak “yönetim ve vergilerin toplanma şeklindeki aksamalar nedeniyle yükümlülere bunalıma ve millet hazinesini zarara sokan vergilerimizi değiştirerek, alınma şeklini düzenleme yolunu izleyeceğiz”⁴⁰⁷ şeklinde ibareler yer alacaktır. Bununla beraber 1924 yılı Bütçe Kanunu tasarısının mali siyaset başlıklı kısmında “Şimdiye kadar çiftçi, rençber ve fukarayı ezen, vergi ve tekalüf, bikudret olanları koruyacak, fakat zikudret olanları da rencide etmeyecek surette adilane tevzi esaslarında tadil etmeye uğraşacağız”⁴⁰⁸ tarzında temenniler yer alacaktır.

Atatürk döneminde vergilerin ıslahı teşebbüslerinin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1. *Adalet prensiplerinden tamamen mahrum vergilerin halk üzerindeki tazyiklerini bertaraf etmek,*
2. *Yeni vergileri halkın kolaylıkla ödemesi, zırai ve iktisadi teşebbüslerin inkişafına mani olmaması,*
3. *Vergi tevziatının iratlara göre olması ve bütün vatandaşlar arasında adilane bir taksime istinat etmesi,*
4. *Büyük sanayinin teessüsüne imkan vermesi,*
5. *Vergi randımanının, tevessü etmekte olan devlet vazife ve ihtiyaçlarıyla mütenasip olarak inkişaf etmesi.*⁴⁰⁹

Cumhuriyet idaresinin vergi sisteminde reform sayılabilecek nitelikteki yeniliği Aşar Vergisi'ni kaldırmasıdır. “Araziden sağlanan tarım ürünleri üzerinden genellikle 1/10 oranında ayni olarak alınan bir vergi olan Aşar, mültezimler aracılığıyla tahsil edilmesi nedeniyle, tarımsal üretimin artmasına engel olan, adaletsiz bir vergi haline gelmişti.”⁴¹⁰ Bunun yanı sıra 17 Şubat 1923 tarihli İzmir

⁴⁰⁶ Serdar Şahinkaya, **Gazi Mustafa Kemal ve Cumhuriyet Ekonomisinin İnşası**, ODTÜ Yayını, Ankara, 2009, s. 60; İnan A. Afet, a.g.e. , s. 98

⁴⁰⁷ İnan A. Afet, a.g.e. , s. 99; Dağlı Nuran, Aktürk Belma, a.g.e. , s. 28

⁴⁰⁸ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 2, c. 7, s. 517+6

⁴⁰⁹ Fuat Ağralı, “*Kemalist Rejimde Mali Islahat*”, **Maliye Mecmuası**, Şubat 1937, Sene 1, Sayı 1, c. 1, s. 9

⁴¹⁰ İstiklal Y. Vural, “*1923–1929 Dönemi Maliye Politikaları*”, **AKÜ İİBF Dergisi**, Afyon, Aralık 1999, Sayı 2, c. 1, s. 136

İktisat Kongresi'nde çiftçi grubu Aşar Vergisi'nin meydana getirdiği mali tahribattan ötürü kaldırılması gerektiğini karar altına aldırması; dönemin yöneticileri de Kongre resmi bir nitelik taşımasa bile kararların hükümetler tarafından dikkate alınacağını beyan etmişlerdi. Bu bağlamda tarımsal üretimde verimliliği engelleyici bir unsur olarak Aşar Vergisi'nin varlığını devam ettirmesi imkansız hale gelmiştir. Nitekim 17 Şubat 1925 tarihinde 552 numaralı kanunla Aşar Vergisi kaldırılmıştır.⁴¹¹ Aşar'ın kaldırılması, büyük arazili çiftçilerin lehine bir karar olmak yanında, fakir köylülerin hissettikleri iktisadi ve sosyal baskıları azaltan, büyük köylü yığınlarına rahatlatma sağlayan sosyal adaletçi, radikal bir reform olarak değerlendirilmelidir"⁴¹² diyen Yahya S. Tezel'i, Kazım Öztürk, "Aşar'ın kalkması, Türk köylüsünün devlete olan saygı ve bağlılığını artırmış, inkılapları özümseyip benimsemesine hizmet etmiştir"⁴¹³ değerlendirmesiyle desteklemektedir.

Mustafa Kemal Paşa, 1 Kasım 1930 tarihindeki TBMM açış konuşmasında vergiler hakkında konuşurken, vergilerde yapılacak değişikliklerin ve düzenlemelerin mükelleflerin üzerindeki vergi yükünü hafifletmeye dönük olacağını, aynı zamanda bu düzenlemelerin ekonomik kolaylıklar sağlayacağını ifade ederken⁴¹⁴, İsmet Paşa, 9 Mayıs 1931 tarihli hükümet programında vergilerin yapısında ve usullerinde yapılan değişikliklerin hazinenin gücünü korumak amacıyla yapıldığını ve bu değişiklik ve düzenlemelerin ekonomik şartlar dikkate alınarak yapıldığını ifade edecektir.⁴¹⁵

1929 dünya ekonomik buhranının tesiriyle, 1930 yılında bütçe gelirlerinin %15 düzeyinde azaldığını ifade eden Maliye Vekili M. Abdülhalık Bey, özellikle ithalatın sınırlandırılması nedeniyle Gümrük Vergisi gelirlerinde azalmanın olduğunu; gelirlerde meydana gelen bu eksilmeyi telafi etmek için ilk planda düşünülen çarenin maaşlı, yevmiyeli ve ücretli olarak çalışanların, almış oldukları miktar

⁴¹¹ Süleyman Yaşar, "Türk Maliyesinde Devrim-Aşarın Kaldırılması", **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. (249–257)

⁴¹² Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923–1950)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994, s. 373

⁴¹³ Kazım Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-II. Dönem(1923–1927)**, TBMM Vakfı Yayını, Ankara, 1995, c. 1, s. 597

⁴¹⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 3, c. 22, s. (2–4)

⁴¹⁵ İnan A. Afet, a.g.e. , s. (114–115); Dağlı N. , Aktürk B. , a.g.e. , s. 46

üzerinden vergilendirilmesi olduğunu ileri sürecektir.⁴¹⁶ Dünyada yaşanan ekonomik buhranın etkileri dolayısıyla vergi gelirlerinde oluşan değişiklikleri M.Abdülhalık Bey, 1932 yılı bütçe tasarısında rakamlarıyla izah ederken; arazi vergilerinde 1929’dan bu tarafa azalma olduğunu, Bina Vergisi’nin 7 milyon TL’den 1931’de 4.465.000 TL’ye düştüğünü, hayvanlardan alınan verginin 13.000.000 TL olarak tahmin edildiği halde tahsilat durumuna göre 11.750.000 TL’ye indirildiğini; Kazanç Vergisi’nin 1927’de 13.793.000 TL, 1931’de 11.958.800 TL’ye düştüğünü, Gümrük Vergisi’nin 1927’de 59.000.000 TL, 1928’de 63.800.000 TL, 1929’da 65.311.000 TL, 1930’da 55.722.000 TL, 1931’de 44.029.000 TL olduğunu, Muamele Vergisi’nin 1927’de 18.214.000 TL olduğu halde 1932 içerisinde 9.081.000 TL tahsil edildiğini, Damga Resmi’nin 1929’da 7.475.000 TL, 1932 yılında ise 5.250.000 TL olarak tahsil edileceğini dile getirecektir.⁴¹⁷ Vergi gelirlerinin azalmasına karşılık takip edilen vergi siyasetinde bir değişiklik olmamıştır. Vergiler konulurken ve vergi yükünün kesimler arasındaki dağılımı değerlendirilirken takip edilen prensip “milli faaliyeti, milli istihsalı zorlamamak, mükelleflerin ödeme kabiliyetlerini daima göz önünde bulundurmak, yapılan yenilikler ve ıslahlar ile vergileri, memleket ihtiyaçlarını karşılayacak verimli bir memba haline getirmek”⁴¹⁸ anlayışı olmuştur. Bu anlayış çerçevesinde tanzim edilmiş vergi kanunlarını sıralayacak olursak; Mektep Vergisi Kanunu (1925), Maktu Vergi Hakkında Kanun (1926), Umumi İstihlak Vergisi Kanunu (1926), Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Kanunu (1926), Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu (1926), Muamele Vergisi Kanunu (1927), Dahili İstihlâk Vergisi Kanunu (1930), Bina Vergisi Kanunu (1931), Arazi Vergisi Kanunu (1931), Hayvanlar Vergisi Kanunu (1931), İktisadi Buhran Vergisi Kanunu (1931), Muvazene Vergisi Kanunu (1932), Tütün ve Müskirattan Alınacak Müdafaa Vergisi Kanunu (1934), Buğday Koruma Karşılığı Kanunu (1934), Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi Kanunu (1936)⁴¹⁹ karşımıza çıkmaktadır.

⁴¹⁶ Bilsay Kuruç, **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1988, c. 1, s. (169–197)

⁴¹⁷ A.g.e. , s. 251

⁴¹⁸ “*Cumhuriyet Maliyesi*”, **Maliye Mecmuası**, Temmuz-Ağustos-Eylül 1938, Sene 2, Sayı 9, c. 3, s. 488

⁴¹⁹ Uçar Demirkan, “*Atatürk’ün Maliye Siyaseti*”, **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ekim 1981, s. (60–67)

Kamu giderlerini karşılamak için ihdas edilen bu vergilerin uygulama süreçleri de önemlidir. Cumhuriyet'in ilk yılları itibariyle konulan vergilerin tahsil ve usül hükümlerinin kendi yasalarında ayrı ayrı düzenlenmiş olması dağınıklık ve karışıklığa sebep olduğu kadar vergi düzeninin oturmasını ve işlemesini de güçleştirmiştir.⁴²⁰ Bu münasebetle Mustafa Kemal Paşa, vergi yapısında bu karmaşıklığın giderilmesi mahiyetinde 1 Kasım 1936 tarihli TBMM açış konuşmasında; Vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil usüllerine dair düzenlemelerin aksatılmadan devam etmesi ve bunlara ilişkin yeni çözüm yollarının aranması gerektiğine temasla; vergi gelirlerinin toplanmasında usül ve uygulamanın iyi olmasının vatandaşı memnun ettiğine dikkat çekecektir.⁴²¹ 1937 yılı TBMM açış konuşmasında da devletin kamu hizmetlerini ifa için ihtiyaç duyduğu gelirleri karşılamada yöntem olarak yeni vergiler koymayı değil, sürekliliği olan bir program çerçevesinde mevcut vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsili usüllerinin düzenlenmesini tercih etmesi gerektiğine vurgu yapacaktır.⁴²²

Mustafa Kemal Paşa'nın vergilerin tahsil usüllerinin düzeltilerek mükelleflerin rahatlatılması yönündeki bu iradesi dönemin hükümetleri tarafından dikkate alınarak uygulamaya çalışılmıştır. Mesela 4 Mayıs 1931 – 1 Mart 1935 tarihleri arasında görev yapan İsmet Paşa Hükümeti programında yer alan “vergilerin esasında ve usüllerinde taahhüt ettiğimiz ıslahatı ifade eden kanun layihaları kamilen Büyük Meclise takdim olunmuştur. Milli devletin en mühim vasıtası olan Cumhuriyet hazinesinin kudretini muhafaza etmek, iktisadi şartlarla ahenk temin edecek tadilat, usullerin ıslahı, kanun layihalarına hakim olan esas fikirlerdir”⁴²³ ibareleri ile 1 Kasım 1937 – 11 Kasım 1938 tarihleri arasında görev yapan Celal Bey (Bayar) Hükümeti programında yer alan “mevcut vergilerimiz ve bunların tarh ve cibayet usülleri ileri bir zihniyetle ciddi bir tetkikten geçirilmektedir”⁴²⁴ ibareleri bu durumu teyit etmektedir.

⁴²⁰ Hikmet Çakır, “*Kalkınmanın Başlangıcında Türk Maliyesi(1920–1938)*”, **Maliye Dergisi**, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 136

⁴²¹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 5, c. 13, s. (4–7)

⁴²² **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 5, c. 20, s. (3–9)

⁴²³ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 4, c. 1, s. (22–23)

⁴²⁴ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 5, c. 20, s. (19–34)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1920–1938 YILLARI ARASINDA MALİYE TEŞKİLATI

A. 1920–1926 Yılları Arasında Maliye Teşkilatı

Milli mücadelenin başlangıç tarihi olarak kabul edilen 19 Mayıs 1919 tarihinden itibaren işgallere karşı yürütülen mücadele bölgesel organizasyonlar tarafından yerine getirilmiştir. Doğal olarak fiilen işgal edilen bölgelerde başlangıçta düzensiz birliklerle sürdürülen mücadelenin gerektirdiği mali kaynaklar da mali bir disiplin içerisinde tedarik edilememiştir. Daha çok vatanseverlik duygusuna dayalı olarak tahsis edilen ayni ve nakdi bağışlar vasıtasıyla gerekli mali kaynaklar temin edilmiştir.

Erzurum Kongresi ile başlayan Heyet-i Temsiliye sürecinde de esasen kaynaklar ayni ve nakdi bağışlardır. Bu dönemde gerek Erzurum Kongresi'nde gerekse Sivas Kongresi'nde manda ve himayeye karşı takınılan tavırla vesayet doğurabilecek mali yardımlara karşı olunduğu, diğer tabirle mali otoritenin yalnız mali bağımsızlıkla sağlanabileceği iradesi ortaya konmuştur. Bu esnada bölgesel çaplı yapılan kongrelerde bilhassa Balıkesir, Alaşehir ve Nazilli Kongrelerinde, işgale karşı yürütülen mücadelenin finansmanı için mali düzenlemelerin yapıldığı II. bölümde görüldü. Bu dönemde kaynakların tedarik sürecinden harcama aşamasına kadar modern manada olmasa bile bir mali düzen oturtma çabası görülmektedir.

23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışıyla beraber somutlaşan siyasi otorite kendi müesseselerini kurmaya çalışacaktır. Siyasi otoritenin ayrılmaz bir parçası olarak mali otoritenin kullanılması maksadıyla 2 Mayıs 1920 tarihinde diğer bakanlıkların oluşturulması çerçevesinde Maliye, Rüsumat ve Defter-i Hakani Vekaleti (Maliye, Gümrük ve Tapu) de kurulacaktır.⁴²⁵

⁴²⁵ **Düstur**, Tertip 3, c. 1, s. 6

Savaş şartlarının devam ettiği bir ortamda kurulan vekaletin kendine ait müstakil merkez ve taşra teşkilatlarını inşa etmesi mümkün olmayacaktır. Ordunun ihtiyacı olan kaynakların Maliye Vekaleti aracılığıyla tek elde toplanarak ağırlıklı bir oranda Müdafaa-i Milliye Vekaleti'ne tahsisi, yapılması gereken en önemli vazifedir. Cumhuriyetin ilanına kadar olan süreçte Maliye Vekaleti'nin kaynakları tahsil ve harcama disiplinini belirleyen bütçe çalışmalarında savaş şartları dolayısıyla yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu dönemde bütçeye ilişkin yapılan mali düzenlemelerin önceden sağlıklı bilgilere dayanan masraf ve gelir tahminlerine oturtulamaması nedeniyle bütçe kanunları zamanında çıkartılamamış, genellikle avans kanunlarıyla mali ihtiyaçlar karşılanmıştır.

4 Ocak 1921 tarihinde bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarının kanunla kurulmasını sağlamak amacıyla TBMM tarafından vekalet müsteşarı nezaretinde ikisi uzman beş kişiden oluşan bir encümen kurulmasına karar verilir.⁴²⁶ 30 Ekim 1922 tarihinde de Osmanlı İmparatorluğu'nun hukuki bir varlık olarak son bulduğu ve yerine Türkiye hükümetinin ikame olduğuna dair TBMM kararına⁴²⁷ ilave olarak hükümlerlik yetkilerinin TBMM tarafından kullanılacağına ilişkin 1 Kasım 1922 tarihli TBMM kararıyla hem mali idarede istihdamın hem de mali kararların uygulanacağı coğrafi sınırların belirlenmesi için ilk adımlar atılmış olacaktır.⁴²⁸

Savaş hali boyunca ordunun ihtiyaçlarını karşılamak için çıkartılan “Tekalif-i Milliye Emirleri” Mustafa Kemal Paşa'nın mali dehasına işaret eden uygulamalardır. Özellikle oluşturulan Tekalif-i Milliye Komisyonları vasıtasıyla ihtiyaçların temin edilmesi, henüz maliye teşkilatının kurulamadığı bir dönemde teşkilatlanma boşluğunu dolduran mühim bir unsurdur. Yapısı, oluşumu, müeyyide uygulama kabiliyeti itibarıyla olması gereken maliye teşkilatına birebir

⁴²⁶ **Düstur**, Tertip 3, c. 1, s. 177

⁴²⁷ **Düstur**, Tertip 3, c. 3, s. 149

⁴²⁸ **Düstur**, Tertip 3, c. 3, s. (152–153)

uymasa bile Tekalif-i Milliye Komisyonu dönemin şartları hesaba katıldığına kaynakların tedariki ve tahsisi itibariyle mali teşkilattan nüveler taşımaktadır.⁴²⁹

Milli mücadele devam ederken işgalden kurtarılan yerlerde meydana gelen otorite boşluğunu doldurmak amacıyla TBMM tarafından çalışmalar yapılmıştır. Mali açıdan meydana gelen boşluğun telafisi amacıyla 20 Eylül 1922 günü Maliye Vekili Hasan Fehmi Bey “Memalik-i Müstahlasa” (işgalden kurtarılmış yerler) olarak anılan muhitlere ilişkin mali olarak aşağıdaki tedbirlerin alındığını izah edecektir:

1. *Mülkiye dairelerinin 1922 senesi genel bütçelerinde Memalik-i Müstahlasa genel hizmetleri için bir ödenek olmadığından her dairenin ilave 6 aylık bütçe tanzimi yaparak Meclise gönderdikleri.*
2. *İstihlas edilen mahallere maliye memurları atandığı gibi, her mıntıka için birer maliye müfettişi tayin edilerek Duyun-u Umumiye, Rüsumat ve Reji İdarelerinin talimat dairesinde idarelerinin sağlandığı.*
3. *Düşmandan istihlas edilen mahallerde yağma edilen emval ve eşyanın toplanması ve orduya elverişli olmayanların mahalli maliye memuruna teslimi için Müdafaa-i Milliye Vekaleti'yle Maliye Vekaleti'nden heyetler oluşturarak gönderildiği, kazalarda da benzer heyetlerin teşkili için maliye müfettişlerine yetki verildiği.*
4. *Memalik-i Mustahlasada firar ve gaybubet eden şahısların terk edilmiş mallarının zayi olmaması için gerekli tedbirlerin alınarak depolarda muhafazası için maliye müfettişlerine talimat verildiği.*
5. *Henüz tahsil edilmemiş Aşar Vergisi'nin de tahsiliyle ilgili gerekli talimatın verildiği ve tedbirlerin alındığı.*⁴³⁰

Buradan da anlaşılmaktadır ki; Maliye Vekaleti henüz merkez ve taşra yapılanmasını tesis edemediği halde geçmiş dönemden devralınan mali yapıyı değerlendirmek suretiyle mali otoritesini kurmaya çalışmaktadır.

1921 Anayasası'nda bakanlıkların tanzimine ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanmazken; 1924 Anayasası'nın 48. maddesi “Bakanlıkların kuruluşu özel

⁴²⁹ Tekalif-i Milliye Emirleri konusunda Bkz; Alptekin Müderrisoğlu, *Atatürk'ün Mali Dehası, Tekalif-i Milliye, Maliye Dergisi*, Atatürk Özel Sayısı, Ekim 1981, s. (207–245); Serpil Sürmeli, *Milli Mücadelede Tekalif-i Milliye Emirleri*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1998

⁴³⁰ Bünyamin Kocaoğlu, *Kurtuluştan Kuruluşa Batı Anadolu'da TBMM Yardımları*, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 84

kanuna bağılıdır” hükmünü ihtiva etmektedir.⁴³¹ 1924 Anayasası’nın açık hükmüne rağmen 1927 yılına kadar Maliye Bakanlığı’nın gerek merkez gerekse taşra teşkilatının düzenlenmesine ilişkin yasalar çıkarılamamıştır. Zira mali bürokrasinin gerek merkez gerekse taşra teşkilat yapılarının kurulması ve kurumsal bir hüviyete kavuşturulması her şeyden evvel ihtisas gerektiren bir konudur. Savaş şartlarının getirmiş olduğu mali zorlukları kısa dönemde bertaraf etmenin zorluğu hesaba katıldığında bu süreçte mali yapıda atılımların neden yapılamadığını anlamak mümkün olmaktadır. Bir taraftan vatandaşlar üzerinde ağır mali külfet oluşturan eski dönemin vergi düzeninin islah edilmesi, diğer taraftan mali bürokrasinin gerektirdiği nitelikli kadroların istihdamı yeni dönemin en ciddi mali sıkıntılarını oluşturacaktır. Bu şartlar altında hukuki varlığı sona ermiş olmasına rağmen II. Meşrutiyet döneminde tanzim edilmiş olan Maliye Nezareti/Vekaleti, varlığını merkez ve taşra yapılanması itibariyle 1926 yılına kadar sürdürecektir.

1909 yılı itibariyle merkez-taşra teşkilatı ve bağılı birimler tasnifi etrafında 1926 yılına kadar görev yapacak olan Maliye Vekaleti teşkilatı mali yapının sürekliliğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Ayrıca mali sahadaki değişimin tamamen sil baştan mantığıyla gerçekleştirilemeyeceği kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi zarureti dolayısıyla imkansız denecek kadar zordur. Bu şartlar altında kullanılacak en sağlıklı yöntem mali sahada tedrici bir usül izlemek suretiyle hem vergi türlerinin hem vergilerin toplanılmasının hem de vergileri toplayacak ve harcamaları yapacak mali teşkilatın ıslah edilmesidir. Bu anlayış etrafında 1909-1926 yılları arasında hizmet ifa eden mali teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir.

⁴³¹ Kili Suna, Gözübüyük A. Şeref, a.g.e. , s. 112

Tablo 10

1909–1926 Yılları Arasında Maliye Vekaleti Teşkilatı

432

A.MERKEZ TEŞKİLATI	B.TAŞRA TEŞKİLATI	C.BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLAR
1.Müsteşarlık	1.Deftardarlık (Vilayet) -Varidat Müdürü	1.Deft-i Hakani Emirliği (Tapu Müdüriyet-i Umumiyesi)
2.Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Müfettişliği	2.Muhasebecilik (Sancak/Liva)	2.Posta ve Telgraf Umum Müdürlüğü
3.Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti	3.Malmüdürlüğü (Kaza)	3.Rüsumat Emaneti Umum Müdürlüğü
4.Muhasebe-i Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi	4.Sandık Eminliği(Kaza)	4.Meskukat-ı Şahane İdaresi (Darphane)
5.Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti		5.Maliye Mektebi
6.Vezne-i Umumi Müdüriyeti		6.Temyiz Komisyonları
7.Duyun-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti		
7.Emlak-ı Emriye Müdüriyeti		
9.Memurin ve Levazım Müdüriyeti		
10.Islahat-ı Maliye Komisyonu		
11. Kalem-i Mahsus Müdüriyeti		
12.Hukuk Müşavirliği		

1921 Anayasası idari taksimatı vilayet, kaza, nahiye şeklinde⁴³³ sınıflandıracak; bir idari birim olarak sancak yapılanmasını tasfiye edecektir. 1924 Anayasası 1921 Anayasası'nda getirilen bu idari taksimatı 89.maddesinde aynı şekilde düzenleyecektir.⁴³⁴ Bu düzenleme itibariyle maliye teşkilatının taşra yapılanmasında vilayette Defterdar, kazada Malmüdürü, nahiyede ise Mal

⁴³² Öner Erdoğan, a.g.e. , s. (495–496)

⁴³³ Kili Suna, Gözübüyük A.Şeref, a.g.e. , s. 86

⁴³⁴ A.g.e. , s. 121

memuru görev yapacaktır. Osmanlı İmparatorluğu döneminden tevarüs edilip, Cumhuriyet döneminde de 31 yıl süreyle kullanılan, özellikle taşrada gelirlerin tahsil edilmesinin usûllerini gösteren bir diğer düzenleme Tahsil-i Emval Nizamnamesi'dir. Bu nizamname vasıtasıyla ilk düzenli tahsil teşkilatı olan "Tahsilat Komisyonları" kurulmuştur.

1909 tarihli bu nizamname gereğince en büyük mal memurunun başkanlığında belediye üyelerinin iştiraki ile oluşan Tahsilat Komisyonu, mali takibata karar verip tahsilatta karşılaşılan güçlükler hakkında görüş beyan ederdi. Borçlular, köy ve mahalleler itibariyle düzenlenen müfredat defterlerine kaydedilerek; rızai olarak ödeme yapacakların tahsilatı tahsildarlar tarafından gerçekleştirilirdi. Tahsilatta yaşanan güçlük durumunda Tahsilat Komisyonu'nun talebiyle, güvenlik amacıyla jandarma tahsildara refakat edecektir. Borcunu ödememekte ısrar eden mükelleflerin malları Tahsilat Komisyonu marifetiyle haciz olunarak satılacaktır.⁴³⁵ Bu şekilde kamu alacağının tahsili gerçekleştirilecektir. Mültezimler vasıtasıyla toplanan ve 1925 yılında kaldırılan Aşar Vergisi hariç diğer vergiler bu tahsilat usulü ile toplanmıştır.

Tahsildarların köylerde yapacakları tahsilatlara ilişkin olarak, güvenlik amacıyla jandarmanın yanı sıra köy muhtarlarına da vazife verilmiştir. Doğrudan tahsilat süreci içerisinde olmadığından tahsilat teşkilatından sayılmasa bile muhtarlara 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'nda önemli görevler yüklenmiştir. Köy Kanunu'nun muhtarın göreceği işler kısmında 33. maddenin 8. fıkrası muhtarın vergiye ilişkin görevlerini şu şekilde düzenlemiştir: "Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek."⁴³⁶ Maddenin içeriğinden anlaşıldığı üzere Muhtarlar aynı zamanda denetleme görevi görecekler, yolsuzluklarını gördükleri Tahsildarları idari makamlara bildirmek sorumluluğunu taşıyacaklardır.

⁴³⁵ **Osmanlı Vergi Mevzuatı**, Maliye Bakanlığı APKK Yayını, Ankara, 1999, s. (1549–1556)

⁴³⁶ **TBMM Zabıt Ceridesi**, D. 2, c. 7, s. 313

Bu dönemde İstanbul’da vergi gelirlerinin toplanması maksadıyla “şube teşkilatı” açılmıştır. İstanbul’da Defterdarlık görevinde bulunan Emin Bey (Zincirkıran)’ın Fransa’da yapmış olduğu bir inceleme üzerine “Maliye Tahsil Şubesi” adıyla yaklaşık 40 şube kurulmuştur. Bu şubeler kendi içerisinde “Tahakkuk” ve “Tahsil” olmak üzere iki kısma ayrılmış, iş hacmi büyük olan şubelere ikinci bir tahakkuk memuru vazifelendirilmiştir. Tahsil kısmını tahsil memuru yürütürken, maiyetine vezne işlerini takip eden tahsil memuru muavini, ayrıcı refik-i evvel, refik-i sani sıfatıyla iki memur, gereği kadar da muakkip (aynı zamanda tebliğ memuru görevi yapan) verilmiştir.⁴³⁷

Çalışma şekli itibariyle bu şubeler Fransa’dan emsal alındığı modele uygun bir çalışma tarzına sahiptir. Tahakkuka ilişkin vesikalar (Tekalif Cetvelleri, İhbarnameler vs.) Tahakkuk Memuru tarafından Tahsil Memurluğu’na intikal ettirilmekte ve bu suretle tahakkuk işlemi Tahsil Memurluğu tarafından sonuçlandırılmaktadır.⁴³⁸ Gerek idari taksimat yapısının gerekse Maliye Tahsil Şubeleri’nin oluşumunda Fransa’nın örnek alınması dikkatleri çekmektedir.

1920–1926 yıllarına ait Maliye Vekaleti bütçe tahsisatları dönemin teşkilatlanma alt yapısına dair fikir verecektir. Savaş sonrasında bütün diğer kurumların olduğu kadar mali yapının merkez ve taşra teşkilatının hizmet binalarının inşası mecburiyeti hasıl olmuştur. Yine mali hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan nitelikli kadroların istihdamı oldukça önem kazanacaktır. Doğaldır ki bütün bu ihtiyaçlar maddi kaynaklarla yerine getirilir ki; bütçede Maliye Vekaleti’ne tahsis edilen kaynaklar Vekaletle atfedilen değeri gösterecektir. Maliye Vekaleti’nin önemini göstermesi bakımından bu yıllara ilişkin tahsisatlarla toplam bütçe harcamaları aşağıdaki gibi tablolastırılabilir:

⁴³⁷ Gıyas Akdeniz, Ali Alaybek, Mehmet İzmen, Zeki Kerempe, Mütihazsıs Müller, **Vergi Tahakkuk ve Tahsil Teşkilatının Islahı Hakkında Rapor**, Maliye Bakanlığı’nca İstanbul’da oluşturulan Komisyon tarafından hazırlanmıştır (Daktilo Edilmiş Eser), İstanbul, s. 2

⁴³⁸ A.g.e. , s. 2

Tablo 11
1920–1926 Yıllarına İlişkin Maliye Vekaleti Bütçeleri

439

Yıl	Toplam Harcama (TL)	Maliye Vekaleti Bütçesi (TL)	Toplam Gelir (TL)
1920	63.018.354	6.413.629	46.839.868
1922	74.957.848	5.381.533	71.730.000
1923	105.926.911	9.467.177	111.272.000
1924	140.433.369	10.886.279	129.214.610
1925	183.932.767	11.174.057	153.046.854
1926	190.103.544	24.508.250	190.158.854

Tablolardaki verilerden de anlaşılacağı üzere savaşın fiilen sürdüğü yıllarda Maliye Vekaleti'ne yapılan tahsisat, savaşın bittiği dönemdeki tahsisatın yarısı kadardır. Özellikle Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte gelirlerdeki artışa paralel olarak Maliye Vekaleti'ne ayrılan tahsisatın arttığı gözlenmektedir. Hatta 1926 yılına ilişkin olarak yapılan 24.508.250 TL'lik harcama yetkisi Atatürk döneminin en yüksek tahsisatıdır. Buradan hareketle savaşın bitimini müteakip, yeni Türk devletinin ihtiyaç duyduğu yapıların inşasına hız verdiğini dolayısıyla bunlardan en önemlilerinden biri olarak Maliye Vekaleti'nin teşkilatını oluşturmaya hız verdiğini söylemek mümkündür. Her ne kadar Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan mali teşkilat yapısı ile devam ediliyorsa da, özellikle mali merkezin İstanbul'dan Ankara'ya taşınmış olması önemli bir etkidir. Ankara'da bir taraftan Maliye Vekaleti'nin merkez yapısı oluşturulmaya çalışılmakta, diğer taraftan eski haliyle devam eden taşra teşkilat yapısının Ankara'ya bağlı olarak vergi gelirlerinin tahsilatını devam ettirmesi sağlanmaktadır.

⁴³⁹ **Genel Bütçe Kanunları (1924–1970)**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1992, c. 1, s. (1–30); Duru ve diğerleri, a.g.e. , s. (278–283), (313–317), (371–374) ; 1921 yılında bütçe hazırlanmadığından dolayı tabloya alınmamıştır.

Maliye Vekaleti'nin teşkilatlanmasından birinci derecede sorumlu olan vekaletin sevk ve idare sorumluluğunu yürüten Maliye Vekili'dir. Vekalette uzun zaman mesai harcayan vekilin hem meselelere daha iyi vakıf olması hem de onlara ilişkin çözüm yollarının uygulandığında sonuç verip-vermediğini takip etmesi imkân dahilindedir. Bu münasebetle 1920-1926 yılları arasında Maliye Vekilliği yapmış olan şahıslar ve görev süreleri tablolastırıldığında aşağıdaki manzarayla karşılaşilmektedir.

Tablo 12

1920–1926 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Vekilleri ve Görev Süreleri

440

İsim	Görev Yaptığı Dönem
İsmail Hakkı Behiç (Bayiç)	03.05.1920 – 17.07.1920
Ahmet Ferit Tek	17.07.1920 – 19.05.1921
Hasan Saka	19.05.1921 – 24.04.1922
Hasan Fehmi Ataç	24.04.1922 – 30.12.1923
M.Abdülhalık Renda	02.01.1924 – 21.05.1924
M.Recep Peker	21.05.1924 – 22.11.1924
MABdülhalık Renda	22.11.1924 – 03.03.1925
Hasan Saka	03.03.1925 – 13.07.1926
M.Abdülhalık Renda	13.07.1926 – 01.11.1927

Tablodaki verilerden hareketle 6 yıllık zaman dilimi içerisinde 6 değişik ismin Maliye Vekili olarak görev yaptığı görülmektedir.⁴⁴¹ Ortalama olarak her vekile hizmet süresi olarak 1 yıllık bir zaman dilimi düşmektedir. Bu kadar kısa süreli vekalet görevlerinde, vekaletin genel işleyişine hakim olmanın zorluğu ortadadır. Ayrıca bu kadar kısa bir süre içerisinde teşkilatın merkez ve taşra yapılarına ilişkin düzenlemelere teşebbüs etmek de hayli güçtür. Cumhuriyet'in ilk yıllarında Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilatlarında köklü değişikliklerin neden

⁴⁴⁰ Öner Erdoğan, a.g.e. , Ek II, Maliye Bakanları ile Görev Yaptıkları Tarihler (1920–2005)

⁴⁴¹ Bu dönemde görev yapmış Maliye Vekilleri'nin biyografileri ile görev süreleri içerisinde yapmış oldukları çalışmalara ilişkin olarak Bkz. M. Zeki Pakalın, **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442–1930)**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1977, s. (417–487)

yapılamadığının sebeplerinden bir tanesinin bu kısa süreli vekalet görevleri olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle Osmanlı İmparatorluğu hukuki varlığı sona ermesine rağmen, kurmuş olduğu teşkilat yapıları itibariyle Cumhuriyet'in ilanından sonra kısmen de olsa varlığını idame ettirecektir.

Maliye Vekaleti'nde vekilden sonra en üst hiyerarşik mevki olması itibariyle müsteşarlar da önemli vazifeler görürler. Dolayısıyla Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapılanmasında görev yapan Müsteşarları da nazar-ı dikkate almak gerekir. Bu dönem itibariyle görev yapan Müsteşarlar ve görev yaptıkları süreler aşağıdaki gibi tablolastırılabilir:

Tablo 13
1920–1926 Yılları Arasında Görev Yapan Müsteşarlar ve Görev Süreleri

442

İsim	Görev Yaptığı Dönem
Haşim Zekai Cankardeş	01.12.1920 – 06.07.1923
Mehmet Seyfettin Oran	07.07.1923 – 01.06.1926
Salih Vahit Eroğlu	03.09.1926 – 31.10.1927

Müsteşarların Maliye Vekilleri'ne göre daha uzun süre görevde kaldıkları anlaşılmaktadır. İlk iki Müsteşarın yaklaşık üçer yıl görev yapmaları teşkilatın hizmetlerinin yürütülmesi ve düzene kavuşturulması açısından önemlidir. Lakin, vekalet yapılanmalarında Müsteşarların nihai karar verici olmamaları ve siyasi sorumluluk taşımamaları etkinliklerini azaltmaktadır. Bilhassa sık sık değişen Vekillerle çalışmak zorunda kalmaları ve her vekilin de kendine özgü çalışma prensipleri ve hedefleri olması münasebetiyle Müsteşarların teşkilat yapılanmasına katkıları nisbeten azalmıştır denebilir.

⁴⁴² Öner Erdoğan, a.g.e. , Ek 12, Maliye Bakanlığı Müsteşarları (1920–2005)

1. Maliye Okulu

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte birçok alanda olduğu gibi mali alanda da gerçekleştirilmesi düşünülen yenilikleri kavrayacak, aldıkları eğitimle sahalarında hizmet üretecek kadrolara ihtiyaç duyulmuştur. Mevcut mali yapının daha verimli işleminin yanı sıra yeni ihdas edilecek vergilerin vatandaşlara izah edilmesi ve bu vergilerin tatbiki sürecinde vatandaşın mağdur edilmeden vergilerin tahsil edilmesi hayati öneme sahiptir. Bu maksatla Hasan Saka'nın Maliye Vekilliği esnasında maliyenin merkez ve taşra teşkilatında görev yapan memurların niteliğini yükseltmek için Maliye Okulu'nun açılması düşünülmüştür.

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet idaresine intikal eden mali teşkilatlanmayla birlikte maliye okulu hususunda da aktarılan tecrübeler söz konusudur. II. Meşrutiyet'le birlikte maliye teşkilatına bir düzen vermek amacıyla kurulan “İslahat-ı Maliye Komisyonu” hazırladığı mali kanunların yanında, bu kanunların uygulamasını gerçekleştirecek muktadir maliye memurlarının yetiştirilmesi için bir “Maliye Memurları Mektebi”nin kurulmasını önermiş ve 1909 tarihinde bu okul eğitime başlamıştı.⁴⁴³

Üç şubeden oluşan bu okulun amacı, Maliye Nezareti/Vekaletinin ihtiyaç duyduğu kadroları yetiştirmek ve mevcut kadroların niteliklerini yükseltmekti. Birinci şube dört ay süren bir eğitimle “Tahrir-i Emlak Memuru” yetiştirirken; ikinci şube birinci kısmında bir yıllık bir eğitimle Malmüdürü ve Tahsil Memuru, ikinci kısmında iki yıllık bir eğitimle Muhasebeci ve Tahsil Müdürü yetiştiriyordu. Üçüncü şubede ise Maliye Nezareti kadrolarında fiilen görev yapan memurların iki yıllık eğitim neticesinde hem genel kültür hem de mali konularda bilgileri arttırılıyordu.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Enver Behnan Şapolyo, “*Maliye Okulu Tarihçesi*”, Ankara, 1945, (Maliye Okulu Yıllıkları İçin Hazırlanmış Yazı)

⁴⁴⁴ Ali Çobanoğlu, *Maliye Bakanlığı'na Bağlı Meslek Kursları'nın Tarihçesi, Gelişimi, Geleceği*, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, Ankara, 1997, s. (4–9)

I.Dünya Savaşı nedeniyle eğitime ara vermek zorunda kalan Maliye Okulu'ndan biriken tecrübeler ışığında Cumhuriyet döneminde 16 Eylül 1925 tarihli Heyet-i Vekile kararı ile “maliye memurunun vukufiyetini, ilmi düzeyini ve tecrübesini arttırmak ve muktedir mal memuru yetiştirmek”⁴⁴⁵ amacıyla Maliye Okulu yeniden açılacaktır. Okulun müdürlüğüne Maliye Vekaleti Zat İşleri Müdürü Cemal Bey (Gönülal) getirilecektir.⁴⁴⁶

“Maliye Tatbikat Mekteb-i Alisi” ismiyle eğitime başlayan Maliye Okulu'nun yönetim usulünü ve müfredatını gösteren talimatnamesine göre öğrenciler Maliye Vekaleti'nin taşra teşkilatında görev yapanlarla, hazine kalem ve şubeleriyle muhasebe dairelerinde çalışanlardan oluşacaktır. Kurum dışından da öğrenci kabul edilebilecektir. Kurum içerisinden veya dışarıdan öğrenci kabulüne yetkili mercii okul müdüriyetidir.(Madde 5) Bir yıl olarak planlanan eğitim döneminin, dokuz ayı eğitim için kalan üç ay imtihanlar, kayıt ve tatil süresi olarak düşünülmüştür (Madde 12). Dokuz aylık eğitim döneminde aşağıda isimleri sıralanan dersler okutulacaktır.

- Dolaylı Vergiler (Haftada 2 ders)
- Dolaysız Vergiler (Haftada 2 ders)
- Resim ve Tekeller (Haftada 2 ders)
- Vergilerin mal sandıklarındaki uygulamaları ve kayıt düzeni (Haftada 2 ders)
- Hesap (Haftada 2 ders)
- Genel Muhasebe Usulü (Haftada 2 ders)
- Merkez Muhasebesi (Haftada 2 ders)
- Ticari ve Mali Defterlerde Usul (Haftada 2 ders)
- Kanun Bilgisi (Haftada 2 ders) (Madde 11,12)

⁴⁴⁵ **Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı (1477–1936)**, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, c. 1, s. 555

⁴⁴⁶ Şapolyo E. Behnan, a. g.m. ; Maliye Okulu Ankara'nın Samanpazarı semtinde Sakarya Savaşı sırasında hastahane olarak ve daha sonra Türk Ocağı binası olarak hizmet veren binanın konferans salonunda eğitime başlamıştı. Bkz. Çobanoğlu Ali, a.g.e. , s. (10–13)

Taşradan eğitime tabi tutulan maliye memurları öğle tatilinden sonra akşam mesai bitimine kadar hazine tarafından gösterilen dairelerde asli memur gibi kendilerine gösterilen işleri yapacaklardır. Dokuz aylık süre içerisinde dönüşümlü olarak üç ay Genel Muhasebe’de, üç ay Genel Gelirler’de, bir ay Maliye Muhasebesi’nde, bir ay Genel Vezne’de, bir ay Defterdarlık Kalemi’nde görev yapılacaktır. (Madde 14) Öğretmenlerin derslerde okuttukları ders notları idare tarafından çoğaltılarak taşradaki maliye teşkilatlarına gönderilecektir. Bu yolla taşrada görev yapan maliye memurlarının derslerden istifadesi sağlanacaktır. Ders notu yazan öğretmenler idare tarafından ikramiye verilerek ödüllendirilecektir. (Madde 26) ⁴⁴⁷

Müfredatın içeriği itibariyle Maliye Okulu’nda verilen eğitimin pratiğe dönük olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle taşradaki maliye teşkilatının nitelikli hizmet üretmesi, vergi gelirlerinin sağlıklı kayıtlar üzerinden tutularak tahsil edilmesi için muhasebe derslerine ağırlık verilmiştir. Taşradan eğitime tabi tutulan memurlara Ankara’da iâşe ve barınma hizmetleri sunulmuş, eğitim sonrasında kazanılan deneyimin hizmete dönüşmesi için bu hizmetlerden yararlanan memurlara, eski görev yerlerinde bir yıl çalışma mecburiyeti getirilmiştir. Şayet Maliye Vekaleti eğitim sonrasında taşradan gelen maliye memurunu terfi ettirirse; memur verilen görevi kabul etmek, gösterilen görev yerine gitmek mecburiyetindedir. (Madde 7) ⁴⁴⁸

Maliye Okulu’nda eğitim süresi, 1931 senesinin Eylül ayından itibaren iki seneye çıkarılmıştır. Yeni bir talimatname düzenlenerek başta müfredat olmak üzere eğitime kimlerin katılacağı v.b. hususlarda değişiklikler yapılmıştır. Özel İdare ve Sayıştay’dan öğrenci kabulünün yanı sıra taşra maliye teşkilatından eğitime alınacaklarda otuz beş yaş sınırı, askerlik vazifesini yapmış veya erteletmiş olmak, düzgün sicil, memleketin her tarafında görev yapabileceğini gösterir sağlık belgesi gibi şartlar aranmıştır. Ayrıca öncelikle lise mezunu olmak, yeteri kadar lise mezunu yoksa lise terk olanlar, yine yeterli sayıya ulaşamıyorsa ortaokul mezunları öğrenci olarak alınabilecektir. (Madde 4) Taşradan çağırılan memurların iâşe bedellerinin karşılanması ve kendilerine yevmiye ve yatacak yer

⁴⁴⁷ **Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, c. 1, s. (556–560)

⁴⁴⁸ A.g.e. , s. 556

verilmesi mukabilinde kendilerinden eski görev yerlerinde dört yıl çalışma mecburiyeti, Maliye Vekaleti'nce verilecek başka bir görevi şartsız olarak yapmak, eğitim esnasında kendilerine verilen görevleri asli memur gibi yapmaları istenecektir.(Madde 5)

Müfredat bir önceki talimatnameye göre daha geniş hazırlanmıştır. Yeni talimatnameye göre ders programı şu şekildedir:

- Ticari Defterlerde Usul ve Devlet Hesap Usulü
- Borçlanma, evrak ve ticari senetler
- Mali ve hukuki bilgi (Ticaret Kanununun şirketler bahsi, Borçlar Kanunu, Vazife suiistimali, Memurların Yapılanma Usulü Kanunu, Mali Kanunlar, İdare Hukuku)
- Vasıtasız Vergiler
- Vasıtalı Vergiler (Tekeller dahil)
- Kadastral Vergilerde yazım usulü (Gelir idarelerinin tarh ve tahakkuk ile sorumlu olduğu vergilerin, tarh ve tahakkuk defterlerinin kullanımı hakkında uygulama)
- Hesap
- Hendese
- Bütçe ve Genel Muhasebe Kanunları
- İstatistik
- İktisadi Coğrafya
- İktisat (Nakit ve kambiyo) (Madde 17)

Sınavlarda değerlendirme 120 puan üzerinden yapılacak, 61–83 puan arası orta, 84–107 puan arası iyi, 108–120 puan arası not alanlar pekiyi almış kabul edilecekler(Madde 18); Maliye Meslek Mektebi'nden iyi ve pekiyi dereceyle mezun olamayanlar Malmüdürü, Gelir Müdürü olamayacaktır.(Madde 19) ⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ **Maliye Meslek Mektebi Talimatnamesi**, Damga Matbaası, 1932, Milli Kütüphane (1932-A/4115), s. (3–11)

1931 senesinde uygulanan talimatnamedeki müfredat programının genişliğinden, eğitim süresinin uzunluğundan, eğitime tabi olabilmek için öncelikle lise mezuniyetinin aranmasından amacın taşra mali idaresine yönetici yetiştirmek olduğu görülmektedir. Ayrıca, iâşe-barınma hizmetleri karşılığında eski görev yerlerinde dört yıl gibi uzun sayılabilecek bir mecburi hizmet şartı getirilmesi, Maliye Vekaleti'nin yeni bir görev vermesi durumunda bunun şartsız olarak kabulünün istenmesi mali teşkilatın kadro ve hizmet niteliğinin yükseltilmesine dönük olduğu aşîkardır.

B. 1927–1935 Yılları Arasında Maliye Teşkilatı

Bu dönem 1929 yılında dünya çapında etkili olan ekonomik buhranın yaşandığı ve etkilerinin bütün dünya ülkelerinde hissedildiği dönemdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayan buhran İngiltere, Fransa, İtalya, Almanya ve Avusturya üzerinden diğer ülkelere de sirayet etmiştir. Ekonomik buhranın Türkiye üzerindeki yansıması, “gümrük tarifelerinin yükseleceği kaygısı ile aşırı dış alımlar, tarım ürünlerinde fiyat düşüşleri, ihracat gelirlerinde azalma, ticaret açığının büyük rakamlara ulaşması, Türk lirasının değer kaybı, Osmanlı borçlarının ilk taksitinin ödenecek olmasının getirdiği darlık”⁴⁵⁰ şeklinde tezahür etmiştir.

Dünya ekonomik buhranının tesirlerini ortadan kaldırmak, hiç olmazsa en aza indirmek için bu dönemde görev yapan hükümetler tasarruf tedbirlerini öne çıkararak bütçe denkliğini sağlamaya çalışacaklardır. Bu arada özellikle bütçe denkliğinin sağlanması için yeni vergilerin ihdasıyla birlikte mevcut vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil usullerinin düzeltilmesi çalışmaları yapılacaktır. Maliye teşkilatına ilişkin olarak da 1927 yılı itibariyle Bütçe Kanunu'na eklenen bir cetvelle Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilatına mensup memurların kadro, unvan ve maaş düzenlemeleri gerçekleştirilecektir.

⁴⁵⁰ Kazım Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM IV. Dönem (1927–1931)**, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, c. 2, s. 1

1927–1935 yılları arasında Maliye Vekaleti’nde meydana gelen değişimleri daha yakından takip edebilmek için bu yıllar süresince Maliye Vekaleti’ne tahsis edilen bütçelere bakmak faydalı olacaktır.

Tablo 14
1927–1935 Yılları Arasında Maliye Vekaleti Bütçeleri

451

Yıl	Toplam Gelir (TL)	Toplam Gider (TL)	Maliye Vekaleti Bütçesi – Harcama (TL)
1927	194.580.554	194.454.619	27.381.811
1928	207.173.199	207.169.388	26.539.710
1929	220.546.000	220.408.481	15.424.272
1930	222.732.000	222.646.523	16.802.643
1931	186.705.599	186.582.005	12.261.965
1932	169.354.800	169.146.747	12.205.965
1933	170.477.000	170.474.794	12.387.287
1934	184.081.000	184.075.636	12.245.839
1935	195.013.000	195.011.053	13.799.114

Tablodaki verilere genel olarak bakıldığında dünya ekonomik buhranının tesirlerini görmek mümkündür. Zira 1927–1935 yılları arasında bütçe gelirleri-giderleri ve Maliye Vekaleti’ne tahsis edilen miktarlar itibariyle azalan bir seyir takip etmektedir. Ekonomik olarak tanımlayacak olursak bu dönem ekonomik anlamda daralmanın yaşandığı bir dönemdir. Gelir ve gider rakamlarında meydana gelen daralmanın tabii bir neticesi olarak da Maliye Vekaleti’nin bütçesinin daraldığı görülmektedir. Maliye Vekaleti’nin bütçesinde tasarruf cihetiyle meydana gelen bu daralma, mali teşkilatlanmanın merkez ve taşra teşkilatlarını da menfi olarak etkileyeceği açıktır. Özellikle hizmet birimlerinin inşası ve gerekli nitelikli kadronun istihdamı hususunda problemler olacaktır.

⁴⁵¹ **Genel Bütçe Kanunları (1924–1970)**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992, c. 1, s. (31–107)

Ekonomik buhranla birlikte yaşanan ekonomik daralma, sorumluları mali anlamda çözümler üretmeye ittiği düşünülebilir. Nitekim resmi ve özel harcamalardan olabildiğince tasarruf yapmanın yanı sıra, oluşan ekonomik külfetin sosyal paylaşımı açısından yeni vergilerin bu dönemde ihdas edilmesi bu minvalde değerlendirilebilir. Mali yapının daha verimli hale gelmesi, bilhassa vergi gelirlerinin daha düzenli ve seri bir şekilde toplanabilmesi için bu dönemde gayretlerin arttığı gözlenmektedir. 1927 yılında Bütçe Kanunu'na eklenen cetvelde gösterilen Maliye Vekaleti mensuplarının unvan ve kadroları 1929 yılında çıkarılan 1452 numaralı “Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”⁴⁵² la sistematik hale getirilmiştir. Yine bu dönemde İstanbul ilinin ekonomik potansiyeli hesaba katılarak vergi gelirlerinin daha düzenli toplanması maksadıyla 1933 yılında 2265 numaralı kanunla⁴⁵³ 1452 numaralı kanunda değişiklik yapılarak İstanbul iline has maliye teşkilatı oluşturulacaktır. Bu düzenlemeler, ekonomik buhranın maliye teşkilatının kurumsallaşmasına dair çalışmaları hızlandırdığını göstermektedir.

Bu dönemde Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısının gelişimi hakkında fikir vermesi açısından, dönemin Maliye Vekilleri, Maliye Müsteşarları görev yaptıkları süreler itibarıyla değerlendirildiğinde aşağıdaki gibi bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 15
1927–1935 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Vekilleri ve Süreleri

İsim	Görev Yaptığı Dönem
M.Şükrü Saraçoğlu	01.11.1927 – 24.12.1930
M.Abdülhalık Renda	24.12.1930 – 03.02.1934
A.Fuat Ağralı	03.02.1934 – 13.09.1944

⁴⁵² Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 1, s. (645–668)

⁴⁵³ A.g.e. , s. (761–782)

Tablo 16
1927–1935 Yılları Arasında Görev Yapan Maliye Müsteşarları ve Süreleri

İsim	Görev Yaptığı Dönem
M.Faik Baysal	23.08.1928 – 20.02.1930
Ali Rıza Eymen	01.03.1930 – 29.06.1933
M.Faik Baysal	19.08.1933 – 27.03.1937

Tablolar incelendiğinde Maliye Vekilleri ve Maliye Müsteşarları'nın bir önceki döneme göre daha uzun süre görevde kaldıkları anlaşılmaktadır. Henüz teşkilat yapısı oluşma arifesinde olan Maliye Vekaleti'nde Maliye Vekili ve Maliye Müsteşarı düzeyindeki tepe yöneticilerinin istikrarının olumlu etkileri olacağı açıktır. Nitekim hem bütçe kanunlarındaki Maliye Vekaleti'nin kadro ve unvan düzenlemeleri, hem İstanbul iline ait mali teşkilatlanma çalışmaları hem de 1936 yılında Maliye Vekaleti'nin teşkilat ve vazife yapısını ayrıntılı olarak düzenleyen 2996 numaralı kanunun düzenlenmesi bu durumun açık delilidir.

1. 1927 Yılı Bütçe Kanununa Göre Maliye Teşkilatı

Bu dönemde kamu personeli ödeneklerinin (Muhassasat-ı Zatiye) bütçe içerisinde büyük yekün tutması önemli meselelerden birini teşkil eder. Dolayısıyla bütçe giderleri içerisindeki bu mali külfetin hafifletilmesi için ilk elden personel azaltılması yolu tercih edilecektir. 1927 yılı bütçesinde bu konuda yapılan düzenlemeyle alakalı olarak Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbata Muharriri Ali Cenani Bey, bütçeden maaş alan memur ve hizmetlilerin sayısının 1926 yılında 65.784 olduğunu bu rakamın 1927 yılında 58.501'e düşürüldüğünü ifade ederek; yapılan tasarrufun bir kısmıyla düşük maaşlı memurlara zam yapılarak refah düzeylerinin yükseltildiğini, bakiyesiyle de bütçe tasarrufuna katkı sağlandığını söyleyecektir.⁴⁵⁴

Memur ve hizmetlilerin maaşlarının mali yükünü azaltmak ve bu konuda düzenleme yapmak maksadıyla atılan ilk adım 1927 yılı bütçesinde bu konuya ilişkin bir hüküm koymaktır. 1927 yılı Bütçe Kanunu'nun 11. maddesi bu konuyu

⁴⁵⁴ Öztürk Kazım, a.g.e. , s. 197

şu şekilde düzenlemiştir: “Bütçe kanunu ile bağlı (ekli cetvellerdeki) kadrolara dahil bulunmadıkça, ayrıca teşkilat icra ve maaşlı memur ve daimi hizmet için aylık ücretli veya yevmiyeli hizmetli istihdam edilemez.”⁴⁵⁵

Bu madde uyarınca 1927 yılı bütçesine ekli cetvellerde tanzim edilen bakanlıkların kadrolarında mevcut memur ve hizmetlilerin haricinde hiç kimseye bütçeden ödeme yapılmayacaktır. Bu düzenleme aynı zamanda vekaletlerde görev yapanları kadro-unvan-maaş itibariyle bir sistematiğe kavuşturacaktır. Bu açıdan 1927 yılı bütçesine ekli C cetveli Maliye Vekaleti’nde görev yapan kadroları unvan ve maaşları itibariyle sıralarken aynı zamanda Maliye Vekaleti’nin merkez ve taşra teşkilatının yapısını da ortaya çıkaracaktır. Lakin buradaki düzenleme unvanları sıralama şeklinde olup, unvanları yapacakları vazife bakımından tanımlama şeklinde değildir.

1927 yılı Bütçe Kanunu’na ekli C cetvelinde Maliye Vekaleti’nin merkez teşkilatı şu şekilde tasnif edilmiştir:

Tablo 17

1927 Yılı Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı (Unvan ve Kadro İtibariyle)

456

Unvan	Kadro Sayısı
Müsteşar	1
Muhasebe-i Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi	38
Varidat-ı Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi	81
Memurin Müdüriyeti	20
Duyun-ı Muntazama Müdüriyeti	7
Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti	20
Emlak-ı Milliye Müdüriyeti	22
İstatistik Müdüriyeti	5
Muhasesat-ı Zatiye Müdüriyeti	32
Hazine, Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti	14
Kalem-i Mahsus Müdüriyeti	5
Pul ve Kıymetli Evrak ve Levazım Müdüriyeti	22
Hukuk Müşavirliği	11

⁴⁵⁵ Genel Bütçe Kanunları, c. 1, s. 32

⁴⁵⁶ Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 1, s. (601–610)

Tasfiye-i Hesabat Müdüriyeti	37
Heyet-i Teftişîye	58
Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri	440
Müessesat-ı Maliye ve Şirketler Komiserleri	15
Darphane-i Milli	37
Maliye Mektebi	14
Toplam	879

C cetvelinde Maliye Vekaleti'ne bağlı taşra teşkilatında görev yapanların kadro ve ünvanları itibariyle sıralanışı şu şekildedir:

Tablo 18

1927 Yılı Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı (Unvan ve Kadro İtibariyle)

457

Unvan	Kadro Sayısı
Defterdar ve Vilayet Muhasebe Müdürü	63
Muhasebe Müdürü	4
Kaza Mal Müdürü	327
Vilayat ve Kaza Muhasebe Kalemleri	1.014
Sandık Emni	447
Varidat Müdürü	11
Vilayat ve Kaza Varidat Kalemleri	6.977
Tuz, Balık, Pul Müdürü	39
Tuz, Balık, Pul Kalemleri	1.080
İstanbul ve İzmir Emlak İdaresi	10
İstanbul Muhakemat Encümeni	79
Milli Saraylar Müdüriyeti	95
Toplam	10.146
Rüsümat Müdüriyet-i Umumiyesi	5.866

C cetvelinde tanzim edildiği üzere, Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısını genel olarak görmek mümkündür. Maliye Vekaleti ikili bir tasnife tabi tutulmuş, merkez ve taşra olarak bölümlenmiştir. Bunun yanı sıra “Rüsümat Müdüriyet-i

⁴⁵⁷ A.g.e. , s. (611–622); Rüsümat Umum Müdürlüğü'nün Merkez Teşkilatına 301, Taşra Teşkilatına 5.565 kadro tahsis edilmiştir.

Umumiyesi” gibi müstakil merkez ve taşra örgütü bulunan bir kurum da teşkilat bünyesine alınmıştır. Genel Müdürlük şeklinde örgütlenmiş olan bu yapıda (merkez-taşra) 5.866 kişinin istihdam edildiği görülmektedir ki; bu rakam Maliye Vekaleti çalışanlarının yarısına yakın bir istihdamı ifade etmektedir.

1927 yılı bütçesine ekli cetveldeki maliye teşkilatı hem merkez hem de taşra yapısı itibariyle karmaşık bir durum göstermektedir. Merkez teşkilatı içerisinde muhasebeye ilişkin çok sayıda kurumun varlığı ilk planda göze çarpmaktadır. Memurin Müdüriyeti ve Muhassesat-ı Zatiye Müdüriyeti gibi konu itibariyle tek çatı altında toplanabilecek bir alan için iki ayrı birim düzenlenmiştir. İstatistik Müdüriyeti gibi bağımsız olması gereken bir birim merkez teşkilatı yapısına alınmıştır.

Taşra örgütlenmesinde de durum merkez teşkilatından farklı değildir. Milli Saraylar Müdüriyeti gibi maliye ile ilgili olmayan bir birim taşra teşkilatı bünyesine alınmıştır. İstanbul ve İzmir vilayetlerine mahsus düzenlemeler (Emlak İdaresi, Muhakemat Encümeni) taşra teşkilat yapısı içerisinde değişiklik arz etmektedir.

Teşkilat yapısındaki bu karmaşıklığa rağmen Maliye Vekaleti’ne atfedilen önem diğer vekaletlere göre oldukça ileridedir. Öncelikle Maliye Vekaleti bünyesinde istihdam edilen (memur ve hizmetli) kamu personeli sayısı Rüsumat Müdüriyet-i Umumiyesi de dahil olmak üzere toplam 16.891 kişidir. Ali Cenani Bey’in 1927 yılına ilişkin verdiği toplam kamu çalışanı sayısına (58.501 kişi)⁴⁵⁸ nispetle %28,9 gibi bir düzeye tekabül etmektedir ki; yaklaşık her üç kamu çalışanından birinin maliye teşkilatında çalıştığı anlamına gelmektedir.

Maliye Vekaleti’nin teşkilatlanmasına atfedilen değeri diğer vekaletlere yapılan tahsisatlarla yapılacak mukayeseden çıkarma imkanı vardır. 1927 yılı bütçesinde kaynak tahsisatı açısından vekaletler arasında bir sıralama yapıldığında aşağıdaki gibi bir durum ortaya çıkmaktadır.

⁴⁵⁸ Öztürk Kazım, a.g.e. , s. 197

Tablo 19
1927 Yılı Bütçesinde Tahsisat Durumuna Göre Vekaletlerin Sıralaması

459

Vekalet Adı	Ayrılan Tahsisat
Müdafaa-i Milliye Vekaleti	58.096.743
Maliye Vekaleti	27.381.811
Nafia Vekaleti	25.723.043
Maarif Vekaleti	6.158.930
Dahiliye Vekaleti	5.872.774
Bahriye Vekaleti	5.624.680
Adliye Vekaleti	5.195.756
Ziraat Vekaleti	3.727.268
Hariciye Vekaleti	3.214.096
Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekaleti	3.203.400
Ticaret Vekaleti	1.005.611

Kaynak tahsisatı açısından Maliye Vekaleti'nin ikinci sırada yer alması hükümetin, vekaletin ihtiyaçlarına karşı hassasiyetini yansıtmaktadır. Aynı zamanda diğer vekaletlerin ve bütün kamu hizmetlerinin gerektirdiği kaynakları toplayan vekalet olması dolayısıyla, Maliye Vekaleti'nin teşkilatlanmasının gerektirdiği harcamalara öncelik verilmesini dönem itibariyle doğal karşılamak gerekir.

2. 1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Teşkilatı

Önceki yıllarda bütçe kanunu ekindeki cetvele göre tanzim edilen Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısı, 18.05.1929 tarih ve 1452 numaralı kanunla bu kanunun bünyesinde tanzim edilmeye başlanacaktır. “Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” ismiyle düzenlenen kanun 30.06.1929⁴⁶⁰ tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu

⁴⁵⁹ **Genel Bütçe Kanunları**, c. 1, s. 35; Maliye Vekaleti bütçesine, Rüşumat Müdüriyet-i Umumiyesi bütçesi (5.010.344 TL) dahil değildir. Dahil edildiğinde Maliye Vekaleti Bütçesi 32.392.155 TL olmaktadır.

⁴⁶⁰ **Resmi Gazete**, 30 Haziran 1929, Sayı 1229

kanuna göre yapılan düzenleme bütün vekaletlerle beraber Maliye Vekaleti için de teşkilat kanunu hükmündedir. 1452 numaralı kanunun 2.maddesi konuyu şu şekilde düzenlemiştir: “Genel bütçeden maaş alan memurların derece ve maaşları bağlı (2) numaralı kadro cetvelinde yazılıdır. Devlet daireleri teşkilatına ait yeni kanun yapıncaya kadar bu cetvel teşkilat kanunu hükmündedir.”⁴⁶¹

1452 numaralı kanun memurların mali statüleri ile ilgilidir. Bu kanunla vekaletlerde ilk kez barem sistemi ⁴⁶² uygulanmaya başlanmış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, değişik isimler altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödemesine gidilmiştir. Memuriyetler 20 dereceye ayrılarak, 1’den 5’e kadar olanlar (A), 6’dan 13’e kadar olanlar (B), 14’den 20’ye kadar olanlar (C) olmak üzere üç seriye ayrılmıştır. En yüksek derecenin aylığı 150, en düşük derecenin aylığı ise 10 göstergeye sahiptir. Bu gösterge rakamları belli bir katsayı ile çarpılarak aylık tutarlar hesaplanmaktadır.⁴⁶³

1452 numaralı kanuna ekli (2) numaralı cetvele göre Maliye Vekaleti’nin merkez teşkilatı kadrosu aşağıdaki birimlerden (Unvan-Kadro sayısı itibariyle) oluşmaktadır.

⁴⁶¹ **Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, c. 1, s. 647

⁴⁶² **Barem Sistemi**: Memurların aylıkları açısından sınıf ve derece esasına göre değerlendirildiği sistemin adıdır. Bkz. Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1988, s. 71

⁴⁶³ **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994, s. (379–385)

Tablo 20

1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı

464

Unvan	Kadro Sayısı
Müsteşar	1
Muhasebat Umuru Müdürlüğü	554
Maliye Muhasebe Müdürlüğü	
Vekalet Muhasebe Müdürleri	
Varidat Umum Müdürlüğü	68
Memurin Müdürlüğü	20
Muntazam Borçlar Müdürlüğü	34
Milli Emlak Müdürlüğü	22
İstatistik Müdüriyeti	3
Nakit İşleri Müdürlüğü	25
Merkez Muhasebeciliği	26
Hukuk Müşavirliği	15
Kalem-i Mahsus Müdürlüğü	4
Evrak Müdürlüğü	10
Pul ve Kıymetli Evrak ve Levazım Müdürlüğü	18
Hesaplar Tetkik ve Tasfiye Kalemi	10
Teftiş Heyeti Reisliği	48
Darphane Müdürlüğü	32
Müessesat Muhasebecilikleri	89
Askeri Muhasebeciler	151
İstanbul Damga Müdürlüğü	21
Tuz İnhisar İdaresi Umum Müdürlüğü	40
Toplam	1.191

1452 numaralı kanuna ekli (2) numaralı cetvele göre Maliye Vekaleti'nin taşra teşkilatı (Unvan-Kadro sayısı itibariyle) aşağıdaki gibidir.

⁴⁶⁴ Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 1, s. (654–662)

Tablo 21
1929 Yılı 1452 Numaralı Kanuna Göre Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı

465

Unvan	Kadro Sayısı
Defterdar	63
Muhasebe Müdürü	3
Merkez Mal Müdürü	60
Muhasebe Kalemleri	565
Kaza Mal Müdürü	337
Sandık Emni	397
Tahsil Müdürü	1
Tahsil Heyeti Memurları	3.851
Varidat Müdürü	10
Varidat Memurları	3.356
Tuz İnhisar Müdürlükleri	353
İstanbul Av Vergileri Müdürlüğü	96
Vilayet Av Vergileri Memurlukları	37
Vilayet Emlak İdareleri	11
Pul Tetkik Memurları	27
İstanbul Muhakemat Müdürlüğü	3
Toplam	9.170
Bağlı Kuruluşlar	
Rüsümat Umum Müdürlüğü	-
Tapu Umum Müdürlüğü	-
Kefalet Sandığı	-

Yeni düzenlemeyle Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra birimlerinde çalışanların toplam sayısı 10.361 kişidir. Yalnız bu kadroya 1929 yılı bütçesi çerçevesinde tahsisatı yapılan 2.169 kişiyi ⁴⁶⁶ de eklemek gerekir. Böyle olunca vekaletin toplam kadrosu 12.530 kişiyi bulmaktadır. Bu düzenlemeyle esas itibariyle 1927

⁴⁶⁵ A.g.e. , s. (662–668)

⁴⁶⁶ Öner Erdoğan, a.g.e. , s. (492–493)

yılındaki teşkilat yapısından çok farklı bir yapı oluşturulamamıştır. Daha önce bütçe kanunlarına ekli cetvellerde tanzim edilen yapı, bütçe kanunundan bağımsız bir kanunda değiştirilmiştir. Yalnız Rüsumat Umum Müdürlüğü, Tapu Umum Müdürlüğü, Kefalet Sandığı gibi birimler vekalet bünyesinde bağlı kuruluşlar olarak tasnife tutuldukları halde (2) numaralı ekli cetvelde ünvan ve kadroları itibariyle sıralanmamışlardır.

1452 numaralı kanunun getirdiği bariz değişiklik 1928 yılında gerçekleştirilen Harf İnkılabı dolayısıyla merkez ve taşra teşkilatı birimlerinin isimlerinin yeni Türk alfabesine uygun hale getirilmesidir. Mesela Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti Umumiyesi Varidat Umum Müdürlüğü'ne, Rüsumat Müdüriyeti Umumiyesi Rüsumat Umum Müdürlüğü'ne dönüşmüştür. Ayrıca tuz tekelinin yönetimi için merkez teşkilatı içerisinde Tuz İnhisar İdaresi Umum Müdürlüğü kurulurken bu birimin taşra ayağı Tuz İnhisar Müdürlükleri olarak yapılandırılmıştır.

Taşra teşkilatında ise defterdarların muhasebe müdürlüğü görevini merkez mal müdürlerine devrettiği, tahsil memurluklarının varidat müdürlüğü kalemlerinden ayrılarak bir tahsil müdürünün yönetiminde ayrı bir tahsil heyeti kurulduğu, varidat kalemlerinin ise sadece tarh ve tahakkuk işlemleri ile görevlendirildiği; tuz, balık ve pul teşkilatının tuzla ilgili kısmının Tuz İnhisar Müdürlüklerine, balıkla ilgili kısmının Av Vergileri Müdürlüğü'ne, pulla ilgili görevlerinin Pul Tetkik Memurları'na verildiği anlaşılmaktadır.⁴⁶⁷

1929 yılı ve 1452 numaralı kanunla yeniden yapılandırılan Maliye Vekaleti Teşkilatı 1927 ve 1928 yılı bütçe kanunlarına ekli cetvellerdeki düzenlemelerle (kadro-kaynak tahsisatı itibariyle) değerlendirilecek olursa daha net bir tablo ile karşılaşılabacaktır.

⁴⁶⁷ Erdoğan Öner, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı APKK Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2001, s. 441

Tablo 22**Maliye Vekaleti'nin 1927–1928–1929 Yıllarında Kadro-Tahsisat Dağılımı**

Yıllar	Merkez Teşkilatı Kadrosu	Taşra Teşkilatı Kadrosu	Maliye Vekaleti'nin Bütçesi
1927	879	10.146	27.381.811
1928	1.344	10.563	26.539.710
1929	1.191	9.170	15.424.272

Tabloda göze çarpan 1927 ve 1928 yılına göre 1929 yılında Maliye Vekaleti'nin tahsisatındaki azalmadır. Buna paralel olarak merkez ve taşra teşkilatı kadro sayılarında da 1928 yılına göre bir düşüş söz konusudur. Bu durumu açıklayan en önemli sebep ise 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik buhranının diğer ülke ekonomilerinde meydana getirdiği ekonomik daralmadır. Türk ekonomisini sevk ve idare edenler buhran karşısında ilk tedbir olarak resmi ve özel harcamalarda tasarrufa yönelmeyi düşünmüşler ve yukarıdaki tablo oluşmuştur.

1452 numaralı kanun da tıpkı 1927 yılı bütçesine ekli C cetvelinde olduğu gibi Maliye Vekaleti teşkilatını ünvan ve kadro açısından tasnif etmiştir. Ünvanların görev ve yetkilerine ilişkin herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Ünvanların görev ve yetki çerçevesinde tariflerinin yapılmamış olması teşkilat bütünlüğü açısından büyük bir eksiklik olmakla beraber yetki karmaşasının da ana sebebidir. Buna rağmen şematik olarak ortaya çıkan teşkilat yapısında gelirlerin yönetimi ile alakalı belli başlı üç Umum Müdürlük bulunmaktadır; Varidat Umum Müdürlüğü, Rüşumat Umum Müdürlüğü, Tuz İnhisarı Umum Müdürlüğü. Bunların yanı sıra İstanbul'da da Damga ve Av Vergileri Müdürlükleri bulunmaktadır. Taşrada Varidat Umum Müdürlüğü'nün yönettiği vergilerden sorumlu amir, ilde Defterdar ve ilçede Malmüdürü'dür. Vergilerin yönetiminde genel olarak tahsil kurulu ve varidat memurları işlevsel olarak görev yapmaktadırlar. İl ve ilçede tahsilattan tahsil memurları, tarh ve tahakkuktan varidat memurları sorumlu olmuştur.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ Burhan M. Erdem, **Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi**, Eskişehir İTİAYayını, Eskişehir, 1981, s. 97

3. İstanbul Maliye Teşkilatı

İstanbul vilayetine ait müstakil bir maliye teşkilatının kurulması 1933 yılında gerçekleştirilmiştir. 1929 yılında 1452 numaralı kanuna bağlı (2) numaralı cetveldeki maliye teşkilatını düzenleyen kısım 03.06.1933 tarih ve 2265 numaralı kanunla değiştirilmiştir. 13.06.1933 tarihinde Resmi Gazete’de ⁴⁶⁹ ilan edilen bu kanunla İstanbul vilayetine mali anlamda özerklik tanınmıştır. İstanbul’da mali hiyerarşinin başında bulunan defterdarın görevine son verilerek, İstanbul coğrafi olarak taksim edilmiş ve buralarda tahakkuk ve tahsil müdürlükleri kurulmuştur.

İstanbul’da 2265 numaralı kanunla yeni maliye teşkilatı oluşturulmadan önceki durumu Maliye Vekaleti’nde Varidat Umum Müdürlüğü görevinde bulunmuş Cezmi Erçin şu şekilde özetlemektedir:

Mülga İstanbul maliye teşkilatında, on altı milyon liraya varan gelir, bir defterdarın idare ve sorumluluğu altında, malmüdürlüklerine bağlı tahakkuk ve tahsil şubeleri tarafından tarh ve tahsil olunurdu. Defterdar, bu teşkilatı Maliye Vekaleti ile diğer kurumlara karşı temsil eder, bütün muhaberata aracılık eder, kanunların, nizamların, talimatnamelerin uygulanmasına nezaret ederdi. Memurların yetki, görev ve sorumlulukları standart olmadığı gibi idare mekanizması da ahenkli yürümediğinden idare-i maslahat fikri çalışmalara hakimdi. Defterdarlık makamı kırtasiye işlerine boğulmuş, memurların ehliyet ve gayretleri yetersiz, kontrol ise son derece zayıftı. ⁴⁷⁰

03.06.1933 tarihinde kabul edilen 2265 numaralı “1452 Numaralı Kanuna Merbut (2) Numaralı Cetvelin Maliye Teşkilatına Ait Kısımının Tadili ve Bir Kısım Vazifelerin İfası Hakkında Kanun”un gerekçesinde İstanbul’a özgün bir maliye teşkilatı kurulmasının sebepleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Vergi gelirlerinin 1/3’ünün İstanbul’da toplanıyor olması,
- Kayıt düzeninin yetersiz olması,
- İstanbul’daki mükelleflerin bir kısmının az vergi verme arzusunda bulunması,
- Teftiş ve murakabe imkanlarının yetersizliği nedeniyle bazı memurların istismarları
- Alınan tedbirlerin çözüm üretmemesi. ⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Resmi Gazete, 13 Haziran 1933, Sayı 2426

⁴⁷⁰ Cumhuriyet Gazetesi, 5 Eylül 1933

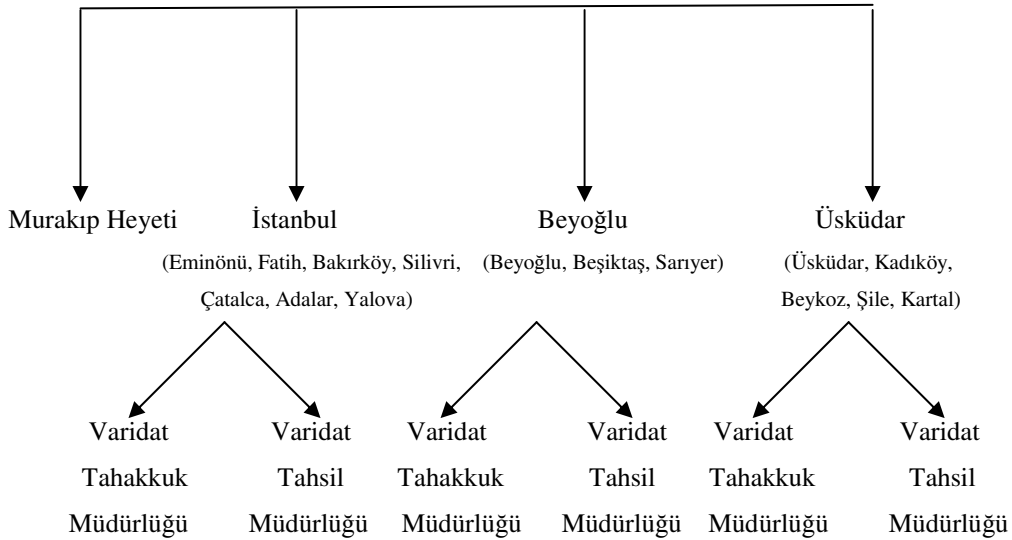
⁴⁷¹ Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 1, s. (780–782)

Yukarıda sıralanan gerekçeler çerçevesinde İstanbul’da kaybolan devlet haklarının kurtarılması, hazine alacaklarının takibi ve tahsili maksadıyla Maliye Vekaleti’nin genel yapısından ayrı bir maliye teşkilatının kurulması kararı alınmıştır. Bu karar çerçevesinde İstanbul Defterdarlığı kaldırılarak, bunun yerine, İstanbul, Beyoğlu, Üsküdar olmak üzere üç bölge oluşturulmuş, buralarda birer Varidat Tahakkuk Müdürlüğü ihdas olunmuş ve bunlara denk olarak üç tane de Tahsilat Müdürlüğü kurulmuştur. Doğrudan doğruya vekaletle bağlı olan bu müdürlüklerin her birinde, bunların işlemlerini kontrol etmek üzere birer de murakıplık oluşturulmuştur.⁴⁷²

2265 numaralı kanuna göre İstanbul Maliye Teşkilatı’nın hizmet şeması ikili bir tasnife tabi tutulabilir. Öncelikle tahakkuk ve tahsil itibariyle bakılacak olursa aşağıdaki gibi bir tablo oluşmaktadır:

Tablo 23

İstanbul Maliye Teşkilatı (Tahakkuk- Tahsil açısından)



Tahakkuk ve tahsil açısından coğrafi olarak üç kısma ayrılan İstanbul Maliye Teşkilatı’nın çalışma usullerinde de yenilikler gerçekleştirilmiştir. Tahakkuk ve tahsil esasında vergi ve resimleri tarh ve tahakkuk⁴⁷³ ettirerek tahsil edilebilecek

⁴⁷² Akdeniz ve diğerleri, a.g.e. , s. 4

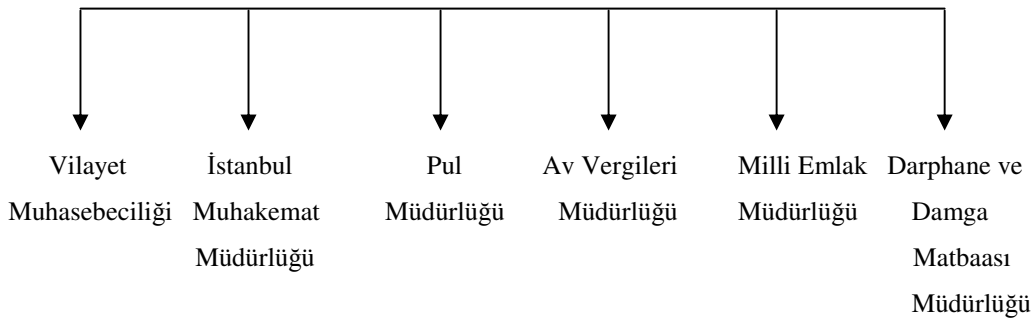
⁴⁷³ **Tarh:** Vergi alacağının, yasalarda gösterilen matrah ve oranlar üzerinden vergi dairelerince

hale getirmek Tahakkuk Müdürleri'ne ait bir vazifedir. Tahsil edilmeye müsait hale gelmiş kamu alacaklarına ilişkin tahsilat sürecini başlatıp nihayetlendirmek ise tahsil müdürlerinin görevidir. Maaş ve masrafların ödenmesi işlemleri muhasebe ve mal müdürlerinin uhdesindedir. Her Tahakkuk ve Tahsil Müdürü emrine, kafi miktarda tetkik memuru ayrılmıştır. Müdürler, eskisi gibi masaları başında kağıt imzalamakla meşgul birer imza makinesi olmaktan çıkarılmış; şubelerde yapılan işlemleri her an takip eder konuma gelmişlerdir.⁴⁷⁴

Malmüdürlükleri bünyesinde bulunan maliye şubeleri ayrılarak; tahakkuk ve tahsil kısımlarına ayrı şahsiyet tanınmış, her kısmın başına “Başmemur” unvanıyla bir amir getirilmiş ve bu şubeler bulundukları mıntıkanın Varidat Tahakkuk ve Tahsilat Müdürlükleri'ne bağlanmıştır. Varidat Tahakkuk ve Tahsilat Müdürleri'nin emrine, kendilerine bağlı şubelerin işlerini kontrol ettirmek üzere Tahakkuk ve Tahsil Müfettişleri verilmiştir.⁴⁷⁵

İstanbul Maliye Teşkilatı'nda tahakkuk ve tahsil idarelerinin haricindeki hizmet birimleri ise şu şekildedir:

Tablo 24
İstanbul Maliye Teşkilatı (Diğer Hizmet Birimleri)



hesaplanmasını ifade eden idari bir işlemdir.

Tahakkuk: Tarh ve tebliğ edilen bir verginin ödenmesi gerekli safhaya gelmesine verginin tahakkuku denir.

Tahsilat: Tarh ve tahakkuk eden verginin yasaya uygun olarak ödenmesidir. Bkz. Mualla Öncel, Nami Çağan, **Bankacılar İçin Mali Hukuk Bilgisi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1991, s. (14–20)

⁴⁷⁴ **Cumhuriyet Gazetesi**, 5 Eylül 1933

⁴⁷⁵ Akdeniz ve diğerleri, a.g.e. , s. 4

Maliye Vekaleti teşkilatını ilgilendiren daha önceki düzenlemelerde unvan ve kadro açısından düzenlemeler yapılmışken; İstanbul Maliye Teşkilatı'nı oluşturan 2265 numaralı kanun teşkilatın unvan- kadro- maaş düzenlemelerinin yanında ilk defa olarak unvanlardan beklenen görevleri açıklama yoluna gitmiştir. Bu düzenleme itibariyle Vilayet Muhasebeciliği; İstanbul'da devlet daireleri masraflarını kanun dairesinde ödemek, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile diğer mevzuatın muhasebeye yüklediği görevleri yapmak ve Divan- ı Muhasebata hesap vermekle sorumludur(madde 10). Muhakemat Müdürlüğü; diğer birimlerden sorulacak hukuki suallere ilişkin görüş bildirmek, hazine ile şahıslar arasındaki sözleşmelerin mevzuata uygunluğunu takip etmek, merkez ve merkeze bağlı birimlerdeki maliye memurlarının ilk tahkikat evrakını inceleyip merciine sevk etmek, hazineye ait davaların dosyalarını takip edip sonuçlandırmak, idarenin davalı olduğu durumlarda savunmaları hazırlamak ve yapmak, mahkemelerle, icra daireleri ve noterler tarafından yapılan hukuki işlemlerin cevaplarını vermekle mesuldür(madde 11). Pul Müdürlüğü damga pulu satışlarını koordine etmek(madde 16), Av Vergileri Müdürlüğü, İstanbul ve bölgesinde av vergileri işlemlerini takip etmek(madde 17), Milli Emlak Müdürlüğü, hazineye ait her türlü malların idare, muhafaza, icar ve satışları, tamir ve tadilleri ile ilgili işlemleri yapmak(madde 18), Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü madeni para, pul v.b. maddelerin basımını temin etmekle görevlidir.⁴⁷⁶

2265 numaralı kanun İstanbul Maliye Teşkilatı için unvan ve kadro tahsisatını, bu kanuna bağlı A cetveli ile C cetvelinin (2) numaralı tablosunda belirlemiştir. Bu cetvellere göre İstanbul Maliye Teşkilatı aşağıdaki unvan ve kadrolardan müteşekkildir:

⁴⁷⁶ Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 1, s. (764–767)

Tahsil Heyeti		
	Tahsil Müdürü	3
	Tahsil Müdür Muavini	3
	Tahsil Memuru	38
	Tahsil Şubesi Müfettişi	18
	Tahsil Şubesi Başmemuru	40
	Tahsil Şubesi Katibi	81
	Tebliğ Memuru	120
	Tahsil Şubesi Veznedarı	47
	İcra Amiri	3
	İcra Memuru	18
	İcra Memuru Muavini	19
	Rüsum-u Bahriye Katibi	1
	Vilayet Tahsil Müfettişi	56
	Kaza Tahsil Müfettişi	333
	Toplam	520
Vilayet Memurları		
	Vilayet Muhasebecisi	1
	Mümeyyiz	2
	Muamelat Memuru	1
	Katip	110
	Sandık Emini	9
	Zat Maaşları Tevzi Memuru	14
	Gece bekçisi	51
	Toplam	188
Muhasebat Umum Müdürlüğü		
	Tahsilat Müdürü	1
	Tahsilat Müdür Muavini	1
	Toplam	2

Muhakemat Müdürlüğü		
	Muhakemat Müdürü	1
	Muhakemat Müdür Muavini	1
	Mümeyyiz	1
	Tetkik Memuru	3
	Muakkıp	6
	Katip	4
	Avukat	21
	Toplam	37
Vilayet Emlak İdareleri		
	Müdür	1
	Müdür Muavini	1
	Mümeyyiz	3
	Memur	9
	Katip	2
	Emlak Müfettişi	3
	Toplam	19
Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü		
	Müdür	1
	Memur	32
	Hizmetli	9
	Toplam	42
Murakabe Heyeti		
	İstanbul Vilayeti Maliye Murakıbbı	3
	Toplam	3
Teftiş Heyeti Maiyetine Memur		
	Birinci Sınıf Tetkik Memuru	20
	Toplam	20

Milli Emlak İdaresi		
	Kalem Amiri	1
	Mühendis	1
	Mimar	1
	Fen Mühassısı	1
	Memur	8
	Toplam	12
İstanbul Av Vergileri Müdürlüğü		
	Müdür	1
	Muhasebe Sorumlusu	23
	Birinci Mümeyyiz	1
	İkinci Mümeyyiz	3
	Sandık Emni	1
	Memur	25
	Katip	16
	Kolcu, Kantarcı, Kayıkçı	26
	Toplam	96
GENEL TOPLAM		1.493

2265 numaralı kanun yürürlük tarihi olarak 1 Eylül 1933 tarihini belirlemiştir. 13.06.1933 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlandığı şekliyle tahsis edilen kadro adedinin toplam 1493 olduğu görülmektedir. Kanunun yürürlüğe gireceği zamana kadar yapılan kadro tanzimi çalışmalarında yeni İstanbul Maliye Teşkilatı’nın “1300 memuru ihtiva edeceği, halen Defterdarlık bünyesinde 1223 memurun çalıştığı ve 77 memurun bu kadroya açıktan alınacağı” karar altına alındığı belirtilecektir.⁴⁷⁸ İstanbul’un yeni mali teşkilatını hazırlayan komisyonun bu kararıyla kanundaki farklılık hizmetlilerin memur kadrosunda sayılmamasından kaynaklanmaktadır.

⁴⁷⁸ Cumhuriyet Gazetesi, 27 Ağustos 1933

İstanbul’da müstakil bir maliye teşkilatı oluşturulurken şu esaslar temel alınmıştır:

1. *Mali işlemlerin tek elde merkezileşmesi usulü kaldırılmış, üç bölge oluşturularak, vazife ve hizmetler, tarh, tahakkuk, tahsil, tediye işlemlerinin işleyişine göre dağıtılmıştır. Bu dağıtımın uygulanmasına göre vazife ve sorumluluklar belirlenmiştir.*
2. *Tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gelişimi esnasında iki dereceli ve sürekli bir kontrol sağlanmıştır.*
3. *Hangi vazifelerin hangi düzeyde tahsil görmüş memurlarca ifa edileceği düzenlenmiş, yüksek okul mezunlarına ağırlık verilmiştir. Az maaşlı çok memur yerine, çok maaşlı az memur uygulaması tercih edilmiştir.*⁴⁷⁹

İstanbul Maliye Teşkilatı’ndan hedeflenen neticeleri almak için memurların nitelikli olması düşünülmüş ve kadrolarda bu istikamette değişiklikler yapılmıştır. Kanun “Başmemur”ların tamamının yüksek okul mezunları arasından belirlenmesini öngörmüş⁴⁸⁰, “Başmemur”lara özlük hakları açısından vekalet teşkilatında görev yapan şube müdürlerine, defterdarlara sağlanan özlük hakları tahsis edilmiştir. Ayrıca Anadolu’dan en kabiliyetli mal memurları İstanbul’a nakledilmiştir.⁴⁸¹ Bunun yanı sıra 2265 numaralı kanun İstanbul Maliye Teşkilatı’nda görev yapacak memurların tayin ve terfi usullerini düzenleyerek farklılık oluşturmuştur (madde 26–27).⁴⁸² Bu arada birinci sınıf memuriyetlere yüksek okul mezunlarının alınması mevcut çalışanlar arasında huzursuzluğa sebep olmuştur. Şikayetçi memurlar ilgili mercilere müracaat ederek kendilerinin senelerce çalışma neticesinde edindikleri tecrübelerin yüksek okul diplomasından daha kıymetli olduğunu söylemişler, hatta bazıları yüksek okul mezunlarıyla imtihana girmeye hazır olduklarını iddia etmişlerdir.⁴⁸³ Mevcut kadrolarda vaki bu şikayetin yanı sıra yeni kanun bir kısım memurun açıkta kalmasına sebep olmuştur. Defterdarlık teşkilatının lağvedilmesi ve 1 Eylül 1933 tarihinden itibaren yerine “Maliye Vekaleti İstanbul Teşkilatı”nın ikame olmasıyla 300 memur açıkta kalmıştır.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 5 Eylül 1933

⁴⁸⁰ **Cumhuriyet Gazetesi**, 27 Ağustos 1933

⁴⁸¹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 5 Eylül 1933

⁴⁸² **Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, c. 1, s. (768-769)

⁴⁸³ **Cumhuriyet Gazetesi**, 29 Ağustos 1933

⁴⁸⁴ **Cumhuriyet Gazetesi**, 1 Eylül 1933

2265 numaralı kanunla İstanbul Maliye Teşkilatı'nda görev yapacak bir Murakabe heyeti (madde 24) teşkil edilmiştir. Üç kişiden oluşan Murakabe heyetindeki her murakıp bir mınıtkadan mesuldür. Hiyerarşi olarak müdürlerin üzerinde olan murakıplar tarh, tahakkuk, tahsil, tediyeye ait herhangi bir işlemi her aşamasında mahallinde tetkikle görevlidirler. Ayrıca vergi ve resimlerin kayba uğratılması veya kaçakçılığı ve herhangi bir memurun su-i istimali hakkında yapılan ihbarları inceleyip, sonuçlarının uygulanıp-uygulanmadığını takip edeceklerdir. Yine memurların kabiliyetleri, karakterleri, iş haricindeki temas ve hareketleri, geçinme ve yaşama tarzlarının kontrolü de murakıpların önemli vazifelerindendir.⁴⁸⁵

C. 1936 Yılı 2996 Numaralı Kanuna Göre Maliye Teşkilatı

1933 tarih ve 2265 numaralı İstanbul Maliye Teşkilatı'nı oluşturan kanun dışarıda tutulduğunda 1936 yılına kadar Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilat yapısını düzenleyen 1929 tarih ve 1452 numaralı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'dur. Yalnız 1936 yılında Maliye Vekaleti'nin teşkilat ve vazifelerini belirleyen kanunun çıkarılmasına kadar 1929 tarih ve 1452 numaralı kanunda bir takım değişiklikler yapılmıştır ki; bu değişiklikler Maliye Vekaleti'nin yapısını da alakadar etmiştir. 1452 numaralı kanunda yapılan değişikliklerle küçük çaplı kadro ekleme ve çıkarmaları bir tarafa bırakıldığında; 31.05.1930 tarih ve 1660 numaralı kanunla İnhisarlar (Tekeller; Tütün, Şeker ve Şekerli Madde, Petrol ve Benzin, İspirto Tekelleri) Maliye Vekaleti uhdesine alınmıştır. 29.12.1931 tarih ve 1909 numaralı kanunla Maliye Vekaleti bünyesinde bulunan gümrük idareleri, Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'nin kurulmasıyla Maliye Vekaleti'nden ayrılmış 1660 numaralı kanunda 29.05.1932 tarih ve 1989 numaralı kanunla yapılan değişiklikle Maliye Vekaleti'nin bünyesindeki İnhisarlar, Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'ne devrolunmuştur. 1452 numaralı kanunda 11.6.1932 tarih ve 2006 numaralı kanunla yapılan değişiklikle Maliye Vekaleti içerisinde yer alan Rüsumat Umum Müdürlüğü yerini Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'ne bırakacaktır. Yine 25.06.1932 tarih ve 2015 numaralı

⁴⁸⁵ **Resmi Gazete**, 10 Nisan 1934, Sayı 2672, İstanbul Vilayeti Maliye Murakabe Heyeti Nizamnamesi; **Cumhuriyet Gazetesi**, 5 Eylül 1933

kanunla Tapu Sicil Müdürlüğü ve Tapu Sicil Muhafızlığı oluşturularak Maliye Vekaleti'ne bağlanmıştır.

29.05.1936 tarih 2996 numaralı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun⁴⁸⁶ hazırlanırken, bu tarihe kadar elde edilen tecrübeler ve teşkilatın tarihi seyri gözden geçirilmiş, mevcut teşkilat yabancı bir maliyeciye incelettirilmiş ve diğer ülkelerin maliye teşkilatları hakkında mukayeseli bilgiler toplanmıştır.

1936 tarih ve 2996 numaralı kanunun gerekçesinde Maliye Vekaleti'nin müstakil kanununa ihtiyaç olarak aşağıdaki gerekçelere yer verilmiştir:

- 1929 yılından bu tarafa mali işlerin artması, aynı zamanda mali meselelere teknik ve ilmi yönden müdahelerin mecburi hale gelmesi,
- Bütün iyi niyetli çabalara rağmen mevcut maliye teşkilatı ile mali hizmetlerin yürütülememesi,
- Bütçe gelir-gider işlemlerinin önceki senelere nazaran daha geniş çaplı ve evsafli bir hal alması,
- Masrafların yapılması, gelirlerin toplanması sırasında ve özellikle vergilerin düzenlenmesinde ülkenin ekonomik şartlarını dikkate almak mecburiyeti. Mali teşkilatın basit, pratik, sonuç alıcı olması ve gelişmelere uyum sağlayacak yapıda olması,
- Hazine muameleleri, milli paranın ve kredinin korunması işlerinin gittikçe öneminin artması,
- 1932 yılında Gümrük ve İhissarlara ilişkin işlemlerin Maliye Vekaleti'nden alınarak Gümrük ve İhissarlar Vekaleti'ne devredilmesinin beklenen hafifletmeyi sağlamaması.⁴⁸⁷

Bu sebepler neticesinde mevcut maliye teşkilatı hem yasal, hem nicelik hem de nitelik olarak yetersiz kalmıştır. Özellikle taşrada kadro durumu oldukça zayıf olduğundan; geniş alanda dar kadroyla hizmet üretmek oldukça güçleşmiş ve buna paralel olarak iş bölümü, uzmanlaşma yeterince gelişmemiştir.⁴⁸⁸ Birçok alanda yeni vergiler ihdas edilerek mevzuat süratli bir şekilde tekamül ettirilerek yenilense bile mali teşkilat bu tekamülü aynı hızla takip edememiş yeni

⁴⁸⁶ Resmi gazete, 05 Haziran 1936, Sayı 3322

⁴⁸⁷ Bilsay Kuruç, **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933–1935)**, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1993, c. 2, s. 586

⁴⁸⁸ Erdem, Burhan, a.g.e. , s. 98

ihtiyaçlara güç intibak etmiştir.⁴⁸⁹ Maliye Vekaleti'nin durumu hakkında vekalet rapor hazırlayan Herve Alphand “Maliye teşkilatının yeniden tanzim işinin Cumhuriyet hükümetinin halledeceği esaslı meselelerden biri olduğunu söyleyerek; teşkilatın gelir ve muhasebe servislerindeki gelişmelere, vekaletin diğer uzuvlarının ayak uyduramadığını, kısmi tadilatlarla (kadro takviyeleri, görevleri basitleştirmek gibi) geçici kolaylık sağlandığını, ancak bu tedbirlerin haricinde genel bir ıslahat yapılamadığını” raporunda yazacaktır.⁴⁹⁰

2996 numaralı “Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun’un müzakerelerine 15 Mayıs 1936 tarihinde başlandı. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde milletvekillerinden” Refik İnce, Hüsnü Kitapçı, Emin Sazak, Berç Türker tarafından kanun tasarısı tenkit edilmiştir. Refik İnce, maliye memurlarının su-i istimallerinden şikayet ederek, Maliye Vekaleti’nin yeni teşkilatlanması için istenen 1.097.000 TL ilave bütçeyi fazla olduğu düşüncesiyle eleştirecek, mali ıslahatın ruhunda vergi idareleri ile mükelleflerin ilişkilerinin iyileştirilmesinin yattığını ileri sürecektir. Berç Türker, küçük memurların maaşlarının arttırılmasını, maliyede tasarruf yapılmasını önerecek, Hüsnü Kitapçı teşkilat yapılırken sınırlarının ve kadrosunun geniş tutulduğundan şikayetle bir kısım memur maaşlarının yüksek tutularak diğer vekaletlere kötü örnek olduğuna temas edecektir. Emin Sazak ise maliyede para alıp verme işlemlerinin uygun bir şekle bağlanması gerektiğini ve teşkilat için ayrılan tahsisatın fazla olduğunu ifade edecektir. Kütahya milletvekili Mehmet Bey de getirilen kanun tasarısının şikayet edilen hususları kaldırmaya kafi gelmediğini, maliyenin selameti için kuvvetli bir kontrole ihtiyaç olduğunu, varidat idarelerinin senede bir defa mutlaka teftiş edilmesini isteyecektir. Bütün bu eleştirilere cevaben Maliye Vekili Fuat Ağıralı “yapılan tenkitlerden getirilen kanun tasarısında çok isabet ettiklerini anladığını, esasen herkesin maliyenin bugünkü durumuna nazaran yeni teşkilat kanununa ihtiyaç olduğunda müttelik bulunduğunu söyleyecektir. Ayrıca maliye teşkilatının uzun zamandır aynı şekilde kalmasından dolayı ihtiyaca cevap veremediğini; yeni teşkilat kanununun uygulandığında kendisine tahsis edilen bütçenin birkaç mislini

⁴⁸⁹ “*Vergiler ve İdari Teşkilat*”, **Maliye Mecmuası**, Şubat 1937, Sene 1, Sayı 1, c. 1, s. 28

⁴⁹⁰ Herve Alphand, **Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor**, Başvekalet Matbaası, Ankara, 1935, s. 3

getireceğini, bundan sonra maliyede kayıt işlerine özen gösterileceğini ifade ederek, yeni teşkilat kanununun kabul edilmesini talep edecektir.⁴⁹¹

1936 yılında yayın hayatına başlayan Maliye Mecmuası'nda yeni maliye teşkilatına ilişkin olarak aşağıdaki tespitler yapılmıştır.

1. *Maliye teşkilat kanunu ile kültüre çok ehemmiyet verilmiştir. Maliye hizmetine başlamak için en az tahsil şartı, lise mezunu olmaktır. Ehemmiyeti ikinci derecede kalan hizmetler için, lise mezunu bulunmaması halinde, orta mektep mezunu olanlar imtihanla alınacaktır. Maliye Vekaleti, yüksek tahsilli memurların miktarını arttırmak amacıyla, masrafları vekaletle ait olmak üzere Siyasal Bilgiler Okulu'nda her yıl 100 talebe okutacaktır. Yüksek tahsilli olmayanlar imtihanla Maliye Meslek Mektebi'ne alınarak iki yıllık tahsil ve stajla seviyeleri yükseltilecektir.*
2. *Maliye teşkilat kanunu ile hizmetler, muhasebe, varidat ve tahsilat olmak üzere üç ihtisas kısmına ayrılmıştır.*
3. *Teşkilat kanunu ile kontrole ehemmiyet verilmiş, bütün vilayetlerde Defterdarlara bağlı, mahalli bir kontrol teşkilatı oluşturulmuştur.*⁴⁹²

Yürürlük tarihi 1 Haziran 1936 olan yeni teşkilat kanununun Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısında meydana getirdiği değişiklikler Ulus gazetesinde şu şekilde özetlenecektir:

1. *Vekalet merkezinde Mali Tetkik Heyeti namıyla bir teşkilat kurularak; kanunların layihalarını, nizamname ve talimatnameleri inceleyerek mali kanunların memleketin ihtiyaçlarına uygun olması sağlanmıştır.*
2. *Maliye Teftiş Heyeti'nin vazife ve selahiyeti ve kadrosu büyütülmüştür.*
3. *Bütçe ve Mali Kontrol İşleri muhasebe işlerinden ayrılarak her biri için ayrı bir umum müdürlük kurulmuştur.*
4. *Varidat Umum Müdürlüğü'ne iki şube müdürlüğü eklenerek takviye edilmiştir.*
5. *Nakit İşleri ve Kambiyo muameleleri giderek artan önemine binaen bir umum müdürlükte toplanmıştır.*
6. *Muntazam Borçlar Servisi ihtiyaca cevap vermesi için müdüriyet kadrosu takviye edilerek umum müdürlüğe çevrilmiştir.*
7. *Vekaletin diğer merkezi teşkilatında mühim ıslahlar ve tadiller yapılmıştır.*
8. *Vilayetler teşkilatı takviye ve vergi işlerinin daha muntazam şekilde cereyanını temin için her vilayette kontrol teşkilatı kurulmuştur.*⁴⁹³

⁴⁹¹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 5, c. 11, s. (64–86), (112–140); Cumhuriyet Gazetesi, 16 Mayıs 1936

⁴⁹² “Yeni Mali Teşkilat”, Maliye Mecmuası, Temmuz-Ağustos-Eylül 1938, Sene 2, Sayı 9, c. 3, s. (503–504)

⁴⁹³ Ulus Gazetesi, 29 Ekim 1936

1. Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı

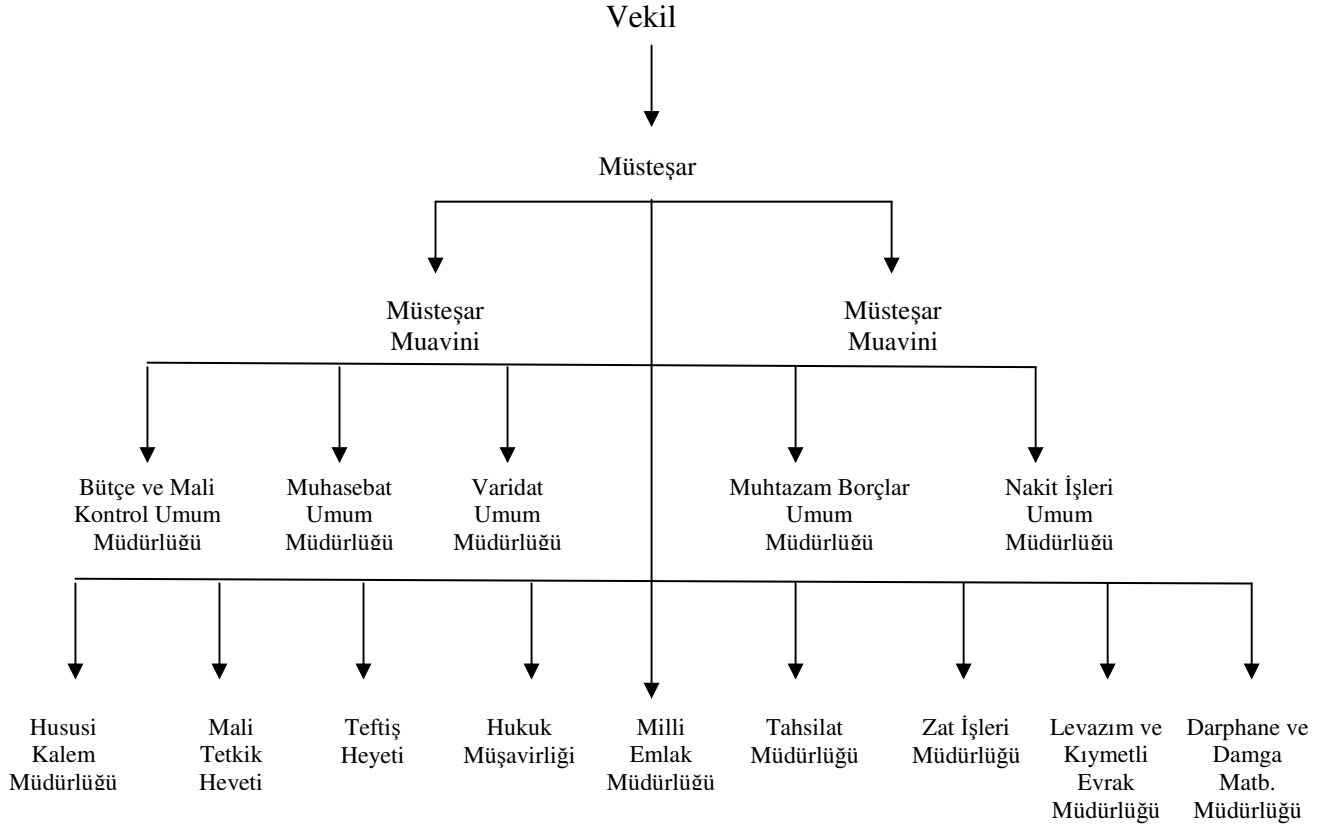
1936 tarih ve 2996 numaralı Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısını yeniden tanzim eden kanunun getirdiği açılımlar çerçevesinde Maliye Vekaleti'nin merkez teşkilatı aşağıdaki birimlerden oluşmuştur.

- Müsteşarlık
- Hususi Kalem Müdürlüğü
- Mali Tetkik Heyeti
- Teftiş Heyeti
- Hukuk Müşavirliği
- Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü
- Muhasebat Umum Müdürlüğü
- Varidat Umum Müdürlüğü
- Nakit İşleri Umum Müdürlüğü
- Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü
- Milli Emlak Müdürlüğü
- Tahsilat Müdürlüğü
- Zat İşleri Müdürlüğü
- Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü
- Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü⁴⁹⁴

Görüldüğü üzere Maliye Vekaleti'nin merkez teşkilatı 5 Umum Müdürlük, 6 Müdürlük, 1 Müşavirlik, 2 Tetkik ve Teftiş Heyeti ve Müsteşarlıktan oluşmuştur. Merkez teşkilatının bu oluşuma göre teşkilat şeması aşağıdaki gibi şekillenecektir.

⁴⁹⁴ **Osmanlı'dan günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, c. 2, s. (855–861)

Tablo 26
Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı Yönetim Şeması
(1936 Yılı 2996 Numaralı Kanuna Göre)



Teşkilat şemasından açıkça anlaşılacağı üzere merkez teşkilatının nihai karar mercii TBMM’ne karşı siyasi sorumluluğu da bulunan Maliye Vekili’dir. Maliye Vekili’nin sevk ve idaresinde hareket eden maliye teşkilatında müsteşar vekilin en yakın yardımcısı statüsünde; yetki çerçevesinde ise vekilden sonra en yetkili şahıstır. Müsteşarın altında “Umum Müdürlük” ve “Müdürlük” şeklinde hizmet alanlarının kurumsallaşması önceki yapılanma tarzında var olan bir uygulama olsa bile yeni kanunla yapı sistematize edilmiştir. Gerek 1927 yılı bütçesine ekli cetveldeki gerekse 1929 yılı 1452 numaralı kanuna ekli cetveldeki gibi merkez teşkilatı içerisinde aynı hizmet alanına dönük farklı yapılara yer verilmemiştir. “Umum Müdürlük” yapısı içerisinde aynı hizmet alanına hitap eden birimler toplanarak yönetim merkezileştirilmiştir. Muhasebat Umum Müdürlüğü bu durumun bariz örneğini oluşturmaktadır. 1929 yılı merkez maliye teşkilatı bünyesinde muhasebeye ilişkin olarak “Muhasebat Genel Müdürlüğü”, “Maliye

Muhasebe Müdürlüğü”, “Vekalet Muhasebe Müdürlüğü”, “Merkez Muhasebeciliği”, Müessesat Muhasebecileri”, “Askeri Muhasebeciler gibi kurumlar bulunurken 1996 numaralı kanun bu durumu ortadan kaldırarak kurumlar arası yetki – görev karmaşasını ortadan kaldırdığı gibi, mevcut mali durumun kayıtlar üzerinden takibini de kolaylaştırmıştır. “İstatistik Müdüriyeti” gibi 1929 yılı düzenlemesinde merkez teşkilatın bir birimi olan kurum maliye teşkilatının bünyesinden çıkarılarak bağımsız bir hüviyete kavuşturulmuştur.

1 Haziran 1936 tarihi itibarıyla yürürlük kazanan yeni kanunun merkez teşkilatı için öngördüğü kadro yapılanması unvanların dağılımı açısından aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

Tablo 27
Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı
1936 yılı 1996 Numaralı Kanuna Göre (Unvan ve Kadro Olarak)

495

Unvan	Kadro Sayısı
Müsteşar	1
Müsteşar Muavini	2
Toplam	3
1- Hususi Kalem Müdürlüğü	
Müdür	1
Büro Şefi	1
Birinci Mümeyyiz	1
İkinci Mümeyyiz	1
Memur	4
Toplam	8

⁴⁹⁵ Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, s. (453–459); Osmanlıdan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 2, s. (855–861)

Evrak Müdürlüğü	
Müdür	1
Birinci Mümeyyiz	1
İkinci Mümeyyiz	1
Memur	5
Toplam	8
2- Mali Tetkik Heyeti	
Reis	1
Aza	4
Kalem	3
Toplam	8
3- Teftiş Heyeti	
Reis	1
Başmüfettiş	3
Birinci Sınıf Müfettiş	10
İkinci Sınıf Müfettiş	12
Üçüncü Sınıf Müfettiş	14
Dördüncü Sınıf Müfettiş	15
Müfettiş Muavini	20
Kalem	5
Toplam	80

4- Hukuk Müşavirliği	
Baş Hukuk Müşavirliği	1
Hukuk Müşavirliği	2
Baş Muavin	2
Muavin	4
Birinci Mümeyyiz	2
İkinci Mümeyyiz	6
Memur	14
Toplam	31
5- Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü	
Umum Müdür	1
Umum Müdür Muavini	1
Şube Müdürü	1
Şube Müdür Muavini	3
Birinci Mümeyyiz	12
İkinci Mümeyyiz	8
Memur	8
Toplam	34
Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri	
Muhasebe Müdürü	14
Muhasebe Müdür Muavini	4
Birinci Mümeyyiz	40
İkinci Mümeyyiz	55
Memur	135
Veznedar, Mutemet, Pulambar Memuru	3
Toplam	251

6- Muhasebat Umum Müdürlüğü	
Umum Müdür	1
Umum Müdür Muavini	1
Şube Müdürü	1
Şube Müdür Muavini	5
Muhasebe Kontrolleri	2
Birinci Mümeyyiz	17
İkinci Mümeyyiz	35
Memur	42
Toplam	104
Merkez Muhasebeciliği	
Muhasebeci	1
Muhasebeci Muavini	1
Birinci Mümeyyiz	10
İkinci Mümeyyiz	7
Memur	8
Veznedar, Veznedar Muavini	2
Toplam	29
Mülki ve Askeri Muhasebeciler	
Muhasebeci	49
Birinci Mümeyyiz	5
İkinci Mümeyyiz	10
Muhasebe Katibi	75
Veznedar	49
Toplam	188

7- Varidat Umum Müdürlüğü	
Umum Müdür	1
Umum Müdür Muavini	1
Şube Müdürü	3
Şube Müdür Muavini	7
Varidat Kontrolörü	9
Birinci Mümeyyiz	18
İkinci Mümeyyiz	14
Memur	13
Toplam	66
8- Nakit İşleri Umum Müdürlüğü	
Umum Müdür	1
Umum Müdür Muavini	1
Hazine Muhasebe Müdürü	1
Hazine Muhasebe Müdür Muavini	2
Kontrolör	1
Birinci Mümeyyiz	10
İkinci Mümeyyiz	8
Memur	10
Başveznedar, Veznedar, Ayniyat Mem.	3
Toplam	37
İstanbul Borsa ve Osmanlı Bankası Komiserliği	
Komiser	1
Toplam	1

Menkul Kıymetler Müdürlüğü	
Müdür	1
Kontrolör	1
Birinci Mümeyyiz	1
Memur	1
Toplam	4
Kambiyo ve Nukut Müdürlüğü	
Müdür	1
Kontrolör	1
Birinci Mümeyyiz	1
Memur	1
Toplam	4
Duyun-ı Umumiye Komiserliği	
Komiser	1
Mütercim-Katip	1
Toplam	2
9- Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü	
Umum Müdür	1
Şube Müdürü	2
Şube Müdür Muavini	3
Kontrolör	1
Birinci Mümeyyiz	7
İkinci Mümeyyiz	12
Memur	33
Toplam	59

10- Milli Emlak Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	1
Şube Müdürü	3
Milli Emlak Kontrolörü	3
Birinci Mümeyyiz	4
İkinci Mümeyyiz	4
Memur	11
Toplam	27
11- Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	1
Diğer Memurlar	36
Toplam	38
12- Tahsilat İşleri Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	2
Varidat Muhasibi	1
Birinci Mümeyyiz	4
İkinci Mümeyyiz	5
Memur	16
Toplam	29

13- Zat İşleri Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	2
Birinci Mümeyyiz	4
İkinci Mümeyyiz	6
Memur	19
Toplam	32
14- Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	1
Ayniyat Muhasibi	1
Birinci Mümeyyiz	4
İkinci Mümeyyiz	2
Memur	7
Mubaya Memuru, Mutemet	2
Toplam	18
İstanbul Matbu Evrak Ambarları ve Evrak Malz.	
Memur	7
Toplam	7
GENEL TOPLAM	1068

2996 numaralı kanunun Maliye Vekaleti'nin merkez teşkilatı için tahsis ettiği kadro yekunu 1927 ve 1929 yıllarındaki düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde tablo aşağıdaki gibidir.

Tablo 28
Maliye Vekaleti Merkez Teşkilatı'nın 1927- 1929- 1936
Yıllarında Kadro Durumu

Yıl	Kadro Sayısı (kişi)
1927	879
1929	1,191
1936	1.068

Bu duruma göre 1927 yılında merkez teşkilatında istihdam edilen personel sayısında 189 kişilik fazlalık varken, 1929 yılı düzenlemesine göre 123 kişilik bir eksilme söz konusudur. Bu azalma 1929 yılında Maliye Vekaleti'nin merkez teşkilatında bulunan Tekel idarelerinin (Tuz Tekeli v.b) Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'ne devredilmesinden; Darphane ve Damga Matbaası'nın birleştirilerek kadro azaltımına gidilmesinden; İstatistik Müdürlüğü'nin ise merkez teşkilatı bünyesinden çıkarılmasından kaynaklanmaktadır.

2996 numaralı kanunla Maliye Vekaleti'nde gerçekleştirilen esas değişiklik merkez ve taşra teşkilat birimlerinde görev yapacak olanların görevlerinin açık olarak tanımlanmasıdır. Nitekim muvakkat maddeleri ile beraber 51 maddeden oluşan 2996 numaralı “Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”da tanzim edilen vazifeleri tanımlamak amacıyla Bakanlar Kurulu'nun 26 Haziran 1936 tarih ve 2/4903 numaralı kararıyla onanan ve 7 Temmuz 1936'da Resmi Gazete'de yayınlanan 77 maddelik “Maliye Vekaleti Teşkilatının Vazifelerini Gösterir Nizamname” hazırlanmıştır.⁴⁹⁶

Öncelikle Maliye Vekaleti'nin hiyerarşik amiri sıfatını taşıyan, aynı zamanda siyasi kimliği sebebiyle TBMM'ne karşı sorumlu olan Maliye Vekili'nin görev, yetki ve sorumluluğunu tanımlamak gerekmektedir. Maliye Vekaleti Teşkilatının Vazifelerini Gösterir Nizamname'nin 1. maddesi Maliye Vekili'nin konumunu açıkça ortaya koymaktadır:

⁴⁹⁶ Resmi Gazete, 7 Temmuz 1936, Sayı 3349

“Genel masrafları karşılayacak gelir kaynaklarını bulmak ve gelirleri toplamak ve bu masrafların ödenmesini temin etmek para ve kredi işlerini toplumun menfatine uygun şekilde idare etmek genel ve katma bütçelere bağlı daire ve müesseselerle vilayet ve belediye gibi resmi teşekkülleri, sermayesinin tamamı veya bir kısmı devlete ait kurumlarla, imtiyazlı şirketler ve cemiyetleri mali bakımdan denetlemek, devletin mali idaresini, ülkenin iktisadi kalkınmasına paralel bir anlayışla yürütmek görev, yetki ve sorumluluğunu Maliye Vekili taşır.”⁴⁹⁷

a) Müsteşar

Vekilin yardımcısı olup, vekilin kendisine ayıracağı işleri vekil namına ve vekilin vereceği direktifler dairesinde yürütmekle sorumlu olan kişidir (2996 numaralı Kanun, Madde 2). Müsteşara yardımcı olması maksadıyla iki yardımcı tahsis edilmiştir. Müsteşar aynı zamanda vekil namına bütün teşkilat ve şubelerine emir vermeye yetkili olup, vekil tarafından kendisine verilen işlerin kanun ve nizamname hükümlerine uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olup, bu süreci kontrol yetkisini haizdir.

Alphand’ın Maliye Vekaleti için hazırladığı raporda; vekilin mali işleri başarı ile götürmesi, teşkilatı yukarıdan aşağıya sevk ve idare edebilmesi için iki müsteşar bulundurması önerilmiştir. Müsteşar veya Katib-i Umumi unvanını alabilecek olan ve parlamentoya mensup bulunmayan bu yüksek memurlar işlerin düzenli yürütmesini temin ederek devam ve istikrarı sağlayacaklardır. Raporda müsteşarlardan birinin muhasebe-i umumiye ve hazine muamelatıyla meşgul olacağı, diğerinin varidat işlerine bakacağı öngörülmüştür.⁴⁹⁸ Hükümet hazırladığı kanun teklifinde rapordaki öneriyi dikkate alarak hazine ve maliye müsteşarı isimleriyle iki müsteşar önermiştir. Lakin hükümetin bu önerisi meclisin bütçe

⁴⁹⁷ **Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun**, Maliye Vekaleti Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü Mali Kontrol Şubesi, Damga Matbaası, 1936, s. 49

⁴⁹⁸ Alphand Herve, a.g.e. , s. 7

encümeninde kabul görmemiş 04.5.1936 tarihli Bütçe Encümeni Mazbatası'nda müsteşar adedi bir olarak belirlenmiş ve bu şekilde kanunlaşmıştır.⁴⁹⁹

Müsteşarın iki muavini bulunur. Muavinler kanun ve nizamname hükümlerine göre kendilerine verilecek emirler çerçevesinde, idari servislerden kendilerine ayrılacak kısımlara ait işlemleri incelemeye, belirli bir konuya ilişkin olmak üzere vekil namına imzaya yetkilidirler. Muavinler kendilerine verilecek işleri yapmakla görevli oldukları gibi, maliye bütçesinin veya maliyece idare edilmekte olan bütçelerin ita amirliğini vekil adına yapmaya görevlendirilebilirler. (MVTVGN, Madde 2)⁵⁰⁰

b) Hususi Kalem Müdürlüğü

Hususi Kalem Müdürlüğü'ne bağlı Evrak Müdürlüğü personeliyle birlikte toplam 16 personeli olan birim, bakan ile bakanlık servislerinin ve diğer bakanlıkların ve TBMM'nin irtibatını sağlamakla görevlidir. Bakan'ın özel muhaberatını hazırlar ve kabul işleri ile meşgul olur. Bakan'ın günlük mesaisinin verimli ve etkin değerlendirilmesi için Hususi Kalem'in önemi son derece yüksektir. Hususi Kalem Müdürlüğü'nün vazifeleri nizamnamede şu şekilde sıralanmıştır:

- *Vekil'in, şifreli ve açık resmi muhaberelele ile özel yazı işlerini idare,*
- *Ziyaretçilerle iş sahiplerinin vekil ile temaslarını tanzim ve protokole arz işleri takip,*
- *Millet Meclisindeki mesaiyi ve vekaletle ait kanun ve tefsir layihalarının işlemlerini ilgililerince birlikte takip edip, sonuçlarından vekili düzenli olarak haberdar etmek,*
- *Maliye Mecmuası'nın işlerini takip etmek,*
- *Müracaat Kalemi'nin işlerine nezaret etmek,*
- *Basını takip ederek vekaletle ilişkin kısımlarını ilgili dairelere sevk etmek; cevap verilmesi gerekenlere cevap hazırlamak,*
- *Vekil'in basın ile ilişkilerini düzenlemekle görevlidir. (MVTVGN, Madde 3)*

⁴⁹⁹ **Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, 06.05.1986, 1/173 numaralı TBMM Bütçe Encümeni Mazbatası, c. 2, s. 923

⁵⁰⁰ **Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun**, s. 50; (Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun için MVTVHK, Maliye Vekaleti Teşkilatının Vazifelerini Gösterir Nizamname için MVTVGN kısaltması kullanılacaktır)

Evrak Müdürlüğü ise vekalet gelen ve vekalet dairelerinden giden evrakı, talimatı gereğince kayıt eder ve ilgili mercilere gönderir (MVTVGN, madde 4)⁵⁰¹ Alphand'ın hazırladığı raporda Hususi Kalem Müdürlüğü'nün bir kısmında “istatistik ve mukayeseli kanunlar” isimli bir birim vardır. Bu birim mali kanunlar ve ekonomik meseleler üzerine incelemeler yaparak vekili bilgilendirecektir. Türkiye’de ve yabancı memleketlerde gelişen mali olayları takip edecek; bunlara ilişkin vesika toplayıp kütüphane oluşturacak, mali konuları ihtiva eden bir bülten çıkaracaktır.⁵⁰² Vekilin dünyada gelişen mali olayları takip etmesi ve bunlardan edineceği tecrübeyle teşkilatı sevk ve idare ederken isabetli kararlar vermesine sebep olabilecek bu yapı kurulamamıştır. Hususi Kalem Müdürlüğü istihdam edilen personeli ve nitelikleri itibariyle bu anlayıştan uzak klasik manada protokol hizmetlerini yürüten bir birim olarak görev yapmıştır.

c) Mali Tetkik Heyeti

8 kişilik bir kadroyla hizmet gören heyetin görevinin bir kısmı Alphand'ın raporunda Hususi Kalem Müdürlüğü'nün istatistik ve mukayeseli kanunlar kısmına yüklediği Türkiye’de ve yurt dışında mali gelişmelerle ilgili çalışmaların yakından takip edilerek; bunların projelendirilmesi mümkün olanları vekile sunmaktır. Bunun yanı sıra Mali Tetkik Heyeti’ne başka görevler de verilmiştir. Bu görevler şunlardır:

- *Vekalet ait hizmetlere ilişkin olarak servislerce hazırlanıp Tetkik Heyeti’nin incelemesinden geçmesi mecburi olan kanun ve nizamname projelerini talimatnamelerle kanunun uygulanmasına ait açıklamaları inceleyerek görüş bildirmek, teklif üzerine veya resen yeni proje hazırlayarak teklif etmek,*
- *Kanunların uygulanmasını takip ederek ıslahını sağlamak amacıyla istatistikler hazırlamak, ilgili dairelerden bu verilerin toplanmasını istemek, yabancı memleketlerin mali mevzuatını da takip edip, incelemek suretiyle elde edilen neticeleri rapor veya tadil projesi şeklinde vekalet bildirmek,*
- *Diğer vekaletlerce hazırlanan kanun tasarıları hakkında görüş bildirmek,*
- *Vekaletce verilecek sair görevleri yapmak,*
- *Vekalet kütüphanesini idare etmek. (MVTGN, Madde 5,6)⁵⁰³*

⁵⁰¹ MVTVHK, s. 50

⁵⁰² Alphand Herve, a.g.e. , s. (10–11)

⁵⁰³ MVTVHK, s. 51

Mali meseleler durağan olmayıp, tam aksine sosyo-ekonomik gelişmelere göre sıkça değişen konulardır. Dolayısıyla mali mevzuat da ekonomik gelişmelere, gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre yeniden tanzimi gereken hukuki metinlerdir. Mali nitelikli bu hukuki metinlerin ihtiyaçlara uygun düzenlenmesi için bu alanda yerli ve yabancı tecrübelerin bilinmesi önem kazanmaktadır. Bu anlamda yeni teşkilat kanunu Mali Tetkik Heyeti'ne ihtiyaç hasıl olduğunda mali islahatı temin edecek çalışmaların alt yapısını oluşturması maksadıyla kıymet atfetmiştir. Bu kıymeti göstermek için de "Tetkik Heyeti Reisi'ne Umum Müdür asli maaşının (100 TL) üzerinde ve Bakanlık Müsteşarı'nın maaşına eşit (125 TL), üyelerine Umum Müdüre eşit (100 TL) seviyede bir asli maaş öngörülmüştür."⁵⁰⁴

d) Maliye Teftiş Heyeti

2996 numaralı MVTVHK 5. maddesi ve MVTVGN'nin 8–14 maddeleri arasında Maliye Teftiş Heyeti'nin oluşumu, görevleri, çalışma usulleri düzenlenmiştir.

MVTVHK'ya göre 1 Reis, 3 Bafmüfettiş, 51 değişik derecede Müfettiş, 20 Müfettiş Muavini'nden müteşekkil olan heyetin görevleri MVTVGN'ye göre şunlardır:

- Genel bütçeye dahil veya katma bütçe veya il özel idaresi ve belediye bütçeleri gibi özel ve mahalli bütçelerle idare edilen daire ve müesseseleri,
- Sermayesinin tamamı devlete ait olan müesseseleri Maliye Vekili'nin onayından geçmiş teftiş programı gereğince ve alacakları tebligat üzerine,
- İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde devletin iştiraki olan müesseseleri alacak Vekalet veya dairenin isteği ve Maliye Vekaleti'nin emir ve müsaadesi üzerine,
- Vakıf dernek gibi kuruluşları ve özellikle devletten yardım görenleri Maliye Vekaleti'nin tebliği veya görecekları acil lazım üzerine⁵⁰⁵ (Madde 9) mali bakımdan denetlemektir.

Maliye Müfettişleri'ne kendilerinden beklenen yüksek vazifeleri görebilmeleri ve yüksek yetkilerini büyük bir hassasiyet ve itidal ile kullanabilmeleri için tam

⁵⁰⁴ Öner Erdoğan, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, s. 525

⁵⁰⁵ MVTVHK, s. (51–52)

bir bağımsızlık verilmiştir.⁵⁰⁶ Yaptıkları işin ehemmiyetine binaen işe alışlarda yüksek tahsil mezunu olmaları (Siyasal Bilgiler Okulu, Hukuk Fakültesi, Yüksek Ticaret ve İktisat Mektebi veya bunlara denk yabancı okullardan mezun olmak) nın yanı sıra “yapılacak tahkikat neticesinde ahlak ve seciyesi müsait bulunmak”⁵⁰⁷ gibi bir şarta da muhatap olmuşlardır. Ayrıca yeni kanunla Teftiş Heyeti’nin kadrosunun arttırıldığını ve bu suretle mali yapının kontrolünün daha sık ve sağlıklı yapılmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. 1929 tarih ve 1452 numaralı kanundaki Teftiş Heyeti kadrosu 48 kişiden oluşuyorken, 2996 numaralı MVTVHK’ya Teftiş Heyeti kadrosunu 80 kişiye yükseltmesi bu durumun açık delilidir.

Alphand, Maliye Vekaleti’ne hazırladığı raporda Teftiş Heyeti’nin geçmişten bugüne yüksek nitelikli kişilerden oluştuğuna; dolayısıyla nitelikli bu görevlilerin devletin diğer bürokratik mevkilerinde de Teftiş Heyeti’nde elde ettikleri tecrübelerle nitelikli hizmetler ürettiklerine değinmektedir. Raporun hazırlandığı 1935 yılı itibariyle “Maliye Bakanlığı’nın bir Umum Müdürü ile üç müdürü, İstanbul Borsası ve Osmanlı Bankası Komiseri, Deyun-u Umumiye Komiseri, Merkez Bankasının Umum Müdürü ve sekiz adet ileri gelen memuru, Divan-ı Muhasebat’ın reislerinden ikisi, Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti Müsteşarı, İnhisarlar Başmurakı ve bir çok bankanın müdürleri Maliye Teftiş Heyeti’nin sinesinden yetişmişlerdir. “⁵⁰⁸ Alphand, yine raporunda Maliye Müfettişleri’nin tali sayılacak denetim işleriyle meşgul edilmemelerini, bunların tetkik memurları tarafından yapılmasını böylece müfettişlerin nitelikli denetim çalışmalarına zaman ayırmaları gerektiğini ifade etmiştir.⁵⁰⁹

e) Hukuk Müşavirliği

Hukuk Müşaviri’nin görevi kendisine verilen işleri hukuki bakımdan incelemektir. MVTVGN Hukuk Müşavirliği’nin görevlerini aşağıdaki gibi sıralamıştır:

⁵⁰⁶ **Maliye Vekaleti Teftiş Heyeti**, Maliye Vekaleti Neşriyatı, Damga matbaası, 1939, s. 20

⁵⁰⁷ **Ulus Gazetesi**, 20 Ekim 1936, Bu nüshada Maliye Teftiş Heyeti’nin Maliye Müfettişliği imtihanı için verdiği ilan yer almıştır. Adaylarda aranan şartlar ayrıntılı olarak verilmiştir.

⁵⁰⁸ Alphand, Herve, a.g.e. , s. 12

⁵⁰⁹ A.g.e. , s. (13–14)

- Merkez veya vilayetlerde hazineye veya genel bütçeye dahil dairelere ait idari ve adli bütün davaları her derecede takip ederek neticelendirmek ve icra ettirmek,
- Mahkemeler, icra daireleri, noterlerce vekaletle yapılacak tebligatı kabul ederek cevaplarını hazırlamak,
- Sözleşme projeleri ve hukuki müteala istenen konularda mütealada bulunmak,
- Diğer kanun ve yönetmeliklerle hukuk müşavirliğine verilen görevleri yapmak,
- Başmüsavirlik uhdesinde bulunan davaların genel sicilleriyle, vilayet ve kazaların dava sicillerini tutmak. (MVTVGN, Madde 16)⁵¹⁰

Hukuk Müşavirliği'ne bu hizmetler için 31 personel tahsis edilmiştir. Alphand, Maliye Vekaleti'nde hem merkez hem taşrada görevli memurların hukuki bilgilerinin yetersiz olmaları, hem de sorumluluk almaktan kaçınmaları sebebiyle Hukuk Müşavirliği'nin iş yükünün giderek arttığından bahsetmektedir. 1934 yılının Temmuz ayında 1038, Ağustos ayında 1190, Eylül ayında 1442 dosyanın müşavirliğe verildiğini ve giderek çoğalan dosya adedinin özellikle vilayet ve kazalarda büyük problemlere sebep olacağını söylemektedir. Bu problemin çözülmesi için daha fazla sayıda avukatın istihdam edilmesini, kanun metnlerinin hazırlanırken itina gösterilmesi ve sık sık mevzuatın değiştirilmemesini önerecektir.⁵¹¹

f) Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü

Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'nün toplam 34 personeli bulunur. Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri de Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'ne bağlı olarak çalışırlar. Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri'nde çalışan 251 kişilik personel ilave edildiğinde toplam 285 personelle hizmet verildiği anlaşılmaktadır.

2996 numaralı MVTVHK'un 7. maddesinde Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'nün vazifesi belirtilmiştir:

⁵¹⁰ MVTVHK, s. 53

⁵¹¹ Alphand Herve, a.g.e. , s. (16–17)

*Bütçe ve bütçeye bağlı projeleri ve bütçe gerekçesini hazırlamak, onaylanan bütçenin uygulanmasına dönük işlemleri yapmak, bütçe tahsisat kayıtlarını tutmak, olağan ve olağanüstü tahsisat taleplerini incelemek, masraf taahhütlerini kontrol ve masrafa yönelik sözleşmeleri incelemek ve onaylamak, taahhüt hesaplarını tutmak, bütçe dengesini sağlayıcı tedbirleri araştırmak, masrafa etki edebilecek bütün kanun projelerini incelemek ve bunlar hakkında görüş bildirmek, Maliye Vekaleti'nce önerilecek masrafa yönelik kanun projelerini hazırlamak, masraf kanunlarının uygulamasını düzenlemek, ilgili dairelerince hazırlanacak katma bütçe projelerini ve bunlara ait doğan ve olağanüstü tahsisat ve bölümler arasında nakil taleplerini incelemek ve katma bütçelerin genel bütçe ile uyumunu sağlamakla mükelleftir.*⁵¹²

Alphand, Bütçe ve Mali Kontrol işlerini birbirinden ayırarak değerlendirmiştir. Bütçe (Genel bütçe – Katma bütçe) ile ilgili işlemlerin tamamını “Bütçe Bürosu” olarak isimlendirdiği birime; kanun ve nizamnamelerin mali yönden incelenmesini ise “Mali Kontrol Bürosu” isimli birime bırakmıştır. Bütçe bürosu memurlarının çok ağır maddi şartlar altında çalıştığını ifade eden Alphand, bu büronun mesaisinin büyük bir kısmını bütçenin hazırlanmasına ayırmasını, memurları lüzumsuz meşgul eden formalitelerin kaldırılabilceğini, büronun işlemlerinin bir üst yönetim tarafından kontrol edilmesi gerektiğini önermektedir. Mali Kontrol Bürosu çalışanlarının ise diğer servis elemanlarına göre tahsil düzeyleri yüksek olmalıdır. Zira kanun ve nizamnamelerin hukuki olarak incelenmesiyle meşgul olduklarından özellikle hukuk eğitimi almış olmaları tercih sebebidir. Ayrıca bu bürolarda çalışanların maddi imkanları iyileştirilmelidir.⁵¹³

Alphand'ın tavsiyeleri MVTVGN'de değerlendirilmiştir. İki şube olarak yapılandırılan Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'nün birinci şubesi'nin birinci ve ikinci kalemi bütçenin hazırlanması işlemleriyle ilgilenirken ikinci şubenin birinci kalemi kanun, nizamname, talimatname v.b. belgelerin hukuki yönden incelenmesi işiyle görevlendirilmiştir. (MVTVGN, madde 24–26)⁵¹⁴

g) Muhasebat Umum Müdürlüğü

Muhasebat Umum Müdürlüğü, devlet emvalinin idaresiyle ilgili bütün hesapları takip eder ve bunlara ilişkin kayıtların tek tip olmasını sağlar. Her ay bu hesaplara

⁵¹² MVTVHK, s. 5

⁵¹³ A.g.e. , s. (20–31)

⁵¹⁴ MVTVHK, s. (54–56)

ilişkin sonuçları toplar, tahsilatı takip eder ve sonunda “kesin hesapları” hazırlar.
⁵¹⁵ 2996 numaralı MVTVHK ise 10. maddesinde Muhasebat Umum Müdürlüğü’nün görevlerini tanzim etmiştir:

*Devlet hesaplarına ait kayıtları tutmak, hazine genel hesabını çıkarmak, bütçeye dahil dairelerin hesap usüllerini tesis ve tanzim etmek, katma ve özel bütçeli dairelerle, sermayesi devlete ait kurumların muhasebe usullerini daireleri ile birlikte tespit etmek, muhasebe usullerine ve her dairede tutulacak hesaplara dair kanun ve nizamname projelerini hazırlamak, Bütçe dahilindeki muhasebelerin zimmetlerini takip ve tahsilini temin etmek, gerekiyorsa terkinlerini yapmak, diğer kanunlarla Maliye Vekaleti’ne verilmiş hesaplara ilişkin işlemleri yapmakla görevlidir.*⁵¹⁶

Muhasebe Umum Müdürlüğü’nde 104 personel istihdam edilmiştir. Ayrıca Merkez Muhasebeciliği ile Mülki ve Askeri Muhasebecilikler de yeni kanunla Muhasebe Umum Müdürlüğü bünyesine alınmıştır. Merkez Muhasebeciliği (29 kişi) ile Mülki ve Askeri Muhasebecilikler (188 kişi) de çalışan personel dahil edildiğinde toplam çalışan sayısı 321’i bulmaktadır. Muhasebat Umum Müdürlüğü şube sistemine göre düzenlenmiş olup, şubeler kendi içlerinde görev taksimi çerçevesinde kalemlere ayrılmışlardır. Şubelerin ve kalemlerin görevleri MVTVGN’de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. (MVTVGN, Madde 27-30) ⁵¹⁷

h) Varidat Umum Müdürlüğü

Varidat Umum Müdürlüğü şubeler şeklinde tanzim edilmiştir. Umum Müdüre bağlı dört şubesi ile arazi kayıtlarını yapan ayrı bir şubesi bulunmaktadır. ⁵¹⁸ Bu şubeler de istihdam edilen personel sayısı 66’dur. MVTVGN’de Varidat Umum Müdürlüğü’nün vazifeleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

⁵¹⁵ Alphand Herve, a.g.e. , s. 31

⁵¹⁶ MVTVHK, s. 6

⁵¹⁷ MVTVHK, s. (56–57)

⁵¹⁸ 1936 tarih ve 2871 sayılı kanunla arazi tahrirleri ile ilgili görev maliye teşkilatından alınarak İl Özel İdareleri’ne devredilmiştir. Yalnız bu konuya ilişkin kanun ve nizamnameleri hazırlamak, uygulamadaki problemleri çözmek görevi Varidat Umum Müdürlüğü’ne verilmiştir.

- *İdaresi Maliye Vekaleti'ne bağlı vergi ve resimlere ait tarh ve tahakkuk,*
- *Vergi kanunlarının tatbikatını yakından takip ederek tarh ve tahakkuk işlemlerinde halk ve hazine haklarına dokunan yanlışlıklara yer bırakmayacak tedbirleri almak,*
- *Maliye Vekaleti'nin müsaadesiyle yapılan vergi terkinlerine ait işlemleri hazırlamak,*
- *Gelir bütçesini hazırlamaya yönelik işlemleri yapmak,*
- *Gelire ilişkin kanun, nizamname, talimatname ve izahname proje ve müsveddelerini hazırlayıp Mali Tetkik Heyeti'ne vermek,*
- *Mali Tetkik Heyeti'nce lüzum görülen istatistik bilgilerini toplamak,*
- *Vekaletlerce hazırlanan kanun tasarılarından, gelire etki edecek olanlarını incelemek ve görüş bildirmek,*
- *Arazi tahririne ilişkin işlemleri yapmak,*
- *Mahalli vergilerle, devlet vergileri arasında uyumu temin için çalışmalarda bulunmak. (MVTVG N, Madde 32) ⁵¹⁹*

1) Nakit İşleri Umum Müdürlüğü

1929 tarihli 1452 numaralı kanunda Müdürlük olarak düzenlenmiş olan nakit işleri yeni kanunda Umum Müdürlüğe dönüştürülmüştür. İstanbul Borsa ve Osmanlı Bankası Komiserliği, Menkul Kıymetler Müdürlüğü, Kambiyo ve Nukut Müdürlüğü ve Duyun-ı Umumiye Komiserliği, Nakit İşleri Umum Müdürlüğü'ne bağlanmıştır. 1929 yılında 25 personelle yürüttüğü hizmetleri Umum Müdürlüğü dönüştürüldüğünde 37 personelle yürütmeye başlamış, kendisine bağlanan diğer birimlerle beraber toplam 48 personel mevcudu olmuştur.

Bütçenin yapısı icabı “tahakkuk eden vergi ve resimler tahsil edildikleri mahallerde sarf edilmez. Bundan başka senenin bazı aylarında tahsilatın masraflara yetmemesi de mümkündür. Bu itibarla Nakit İşleri Umum Müdürlüğü'nün başlıca vazifesi zaman ve mekan itibarıyla gelirleri giderlere uyumlu hale getirmekten ibarettir.” ⁵²⁰ “Muamelat” ve “Hazine Muhasipliği” olarak iki şubeye ayrılan Nakit İşleri Umum Müdürlüğü'nün vazifeleri MVTVG N'de şöyle sıralanmıştır:

⁵¹⁹ MVTVHK, s. (57-58)

⁵²⁰ Alphand Herve, a.g.e. , s. 56

- Hazine muamelelerini ifa ve vilayet ve müesseselerin nakit ihtiyacını takip ve temin etmek,
- Hazine mevcudunu nemalandırmak,
- Milli paranın istikrarına, ödeme dengesinin müsait vaziyette tutulmasına ve bunun idamesine; kredi teminine ait tedbirleri almak, devletin para siyasetini ilgilendiren işleri takip ve kontrol etmek,
- Kambiyo kontrolünü takip edip, uygulamasını sağlamak,
- Hazine ihtiyaçları için çıkarılan bono işlemlerini takip etmek,
- Uygun vadeli iç ve dış borçların sözleşmesi ve emisyonu işlerini takip etmek,
- Dalgalı borçların tasfiyesi için çıkarılan bono ve tahvil namıyla düzenlenen senetlerin ihracı ve ödeme şeklinin tespiti için Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü ile birlikte mali müesseselerle temasta bulunmak,
- Değişik vekaletlere ödeneklerine istinaden tahakkuk ettirilen alacakları karşılığında hazine muhasebesince verilmekte olan borç senetlerinin işlemlerini takip etmek,
- Devletin yabancı memleketlerdeki ödemelerini yaptırmak,
- Hazine'nin esham ve tahvilat cüzdanını ve hazinede korunması gereken kıymetli ayniyatı idare ve muhafaza etmek,
- Mali piyasaları takip; nakit, esham ve tahvilat borsasını kontrol etmek,
- Yerli ve yabancı kurum ve şirketlerle ve Duyun-ı Umumiye ile olan münasebetleri tanzim etmek,
- Para basılmasını ve Darphane'nin vekaletle olan ilişkisini idare etmek,
- Mevduatın korunması hakkındaki kanuni hükümlerin uygulamasını takip edip bankalar murakıplarının mesaisini düzenlemek,
- Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 71. maddesi gereğince tediye emirlerini vize etmek,
- Hazine'ce kefalet edilen borçların vadelerinde ödenmesini takip etmek ve borçlu kuruluşların bütçelerinde yeterli tahsisat bulunup bulunmadığını araştırmak,
- Hazine'nin değişik kurum ve şirketlerdeki iştirak hisselerini takip ve bunların bilançolarını incelemek,
- Hazine'nin Merkez Bankası ve diğer bankalarla olan ilişkilerini düzenlemek,
- Gündelik ve aylık Hazine vaziyetlerini hazırlamak,
- Mecburi istimlak edilen gayr-ı menkul mal bedellerinin ödemesini yapmak. (MVTVGN, Madde 34)⁵²¹

⁵²¹ MVTVHK, s. (58–59)

i) Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü

1929 tarihli 1452 numaralı kanunda Müdürlük olarak düzenlenmiş olan Muntazam Borçlar İdaresi MVTVHK'la Umum Müdürlüğe dönüştürülmüştür. Kadro sayısında ise iyileştirme yapılarak 1929'da 34 kişiyle hizmetler yürütülürken 1936'da bu sayı 59'a çıkarılmıştır. Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü'nün vazifeleri ise MVTVGN'de şu şekilde sayılmıştır:

- *İç ve dış borçların hesaplarını tutmak, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 113. maddesi gereğince ödemesi yapılacak taksit ve kuponları tahakkuk ettirerek ödemeye hazır hale getirmek, borçların talimatnamesi çerçevesinde Defter-i Kebir'de kayıtlarını oluşturmak,*
- *Dalgalı borçların tasfiyesi için çıkarılan bono ve tahvil namıyla düzenlenen senetlerin işlemlerini takip etmek (Nakit İşleri Umum Müdürlüğü'nünkiler hariç),*
- *Duyun-ı Umumiye bütçesindeki ödeneğine karşın alacaklılara bono namıyla verilen birkaç sene vadeli borç senetlerini ödemeye hazır hale getirmek,*
- *Personel maaşlarına ilişkin kayıtların düzenlenmesi, Mal sandıklarınca ödemelerinin temini, mükerrer ödemeleri önleyici kontrollerin yapılması, Emekli Kanunu'nun uygulamasına ilişkin işlemlerin yapılması. (MVTVGN, Madde 35) ⁵²²*

Bu sayılan hizmetler Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğü'nün iki şubesi tarafından yapılacaktır. Birinci şubenin üç kalemi mevcuttur ve ilk üç sırada sayılan hizmetleri yaparken, ikinci şube son sırada yazılı hizmeti ifa edecektir.

j) Milli Emlak Müdürlüğü

MVTVHK da Milli Emlak Müdürlüğü'nü 1929 tarihli ve 1452 numaralı kanundaki gibi düzenlemiştir. Önceki düzenlemede 22 olan personel sayısına 5 kişi ilave edilerek personel sayısı 27'ye çıkarılmıştır. Milli Emlak Müdürlüğü diğer müdürlüklerde olduğu gibi şubelere ayrılmış; oluşturulan üç şubeyle hizmetlerini sürdürmüştür. MVTVHK'un 13. maddesi Milli Emlak Müdürlüğü'nden beklenen hizmeti düzenlemiştir:

⁵²² MVTVHK, s. 60

Devlet vazifelerini yerine getirmek için yapılmış genel binaları tamir ve muhafaza etmek, devlete ait umumi malların idaresini ve özel malların kiralama, satış ve tasfiyeleri ile devlete intikali lazım gelen malların takip ve tapuya tescillerini temin etmek, hazineye ait istimlak işlerinin mali işlemlerini yapmak, Devlet hizmetlerine tahsis olunan gayr-ı menkullerle devlete ait özel mal ve devlete intikal eden gayr-ı menkul mallar için ayrı ayrı Defter-i Kebir tutmak, kanunlar ve anlaşmalar gereğince belli zümrelere ait olan malların muamele ve tasfiyelerini sonlandırmak ve özel kanunların bu idareye yüklediği diğer görevleri yapmakla sorumludur. (MVTVHK, Madde 13) ⁵²³

k) Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü

1929 tarih ve 1452 numaralı kanunda iki ayrı kurum, Darphane Müdürlüğü ve Damga Müdürlüğü olarak merkez teşkilatında yer alan bu kurumlar 1452 numaralı kanunda 1933 yılında yapılan değişiklikle birleştirilerek tek çatı altında toplanmıştır. 1929 tarih ve 1452 numaralı kanunun düzenlemesinde bu birimlerde toplam 53 kişi çalışırken, 1933 yılındaki tadilatla bu sayı 42'ye düşmüştür. MVTVHK ise tek çatı altındaki bu yapılanmayı aynı şekilde sürdürmüş, kadrosunda da 4 kişilik azaltmaya giderek 38'e düşürmüştür. MVTVHK'un 14. maddesi ile MVTVGN'nin 38 maddesi Darphane ve Damga Müdürlüğü'nün görevlerini açıklamıştır. MVTVGN'ye göre "Darphane madeni para, ziynet altınları, madalya basmakla meşgul olup damga matbaası da harç ve damga pullarını, genel bütçeye dahil veya özel bütçe ile ilişkili olan daire ve müesseselerle, özel kanunlarla kurulmuş olan ve kamu hizmetine göre teşekküllerin pullarını ve kıymetli evrakını ve Maliye Vekaleti'nin matbu evrakını basmakla görevlidir" ⁵²⁴

l) Tahsilat Müdürlüğü

Tahsilat Müdürlüğü yeni oluşturulmuş bir birimdir. Üç kalemle bir Gelir Muhasipliği'nden oluşur. "Vilayet ve kurumlardan her ayın tahakkuk ve tahsilat hesaplarını toplayarak incelemek, tahsilat oranlarını yükseltmek, Mali Tetkik Heyeti'nce gösterilecek lüzum dairesinde tahsilat istatistikleri için gereken bilgileri toplamak, tahsilata ait kanuni hükümlerin gerektiği gibi uygulanmasını

⁵²³ MVTVHK, s. 7

⁵²⁴ MVTVHK, s. 61

sağlamak, bu müdürlüğün vazifeleridir” (MVTVHK Madde15) ⁵²⁵ Ayrıca Gelir Muhasipliği; “Vekalet muhasebe müdürlüklerince tahakkuk ettirilecek gelir ile çeşitli hasılatın tahsilini takip etmek ve tahsil müzekkeresiyle merkez muhasipliğine tevdi etmek ve Divan-ı Muhasebat’a hesap vermekle yükümlüdür” (MVTVGN, Madde 39).⁵²⁶ Bu birimde görev yapan sayısı toplam 29 kişidir.

m) Zat İşleri Müdürlüğü

İki şubeden oluşan Zat İşleri Müdürlüğü’nde istihdam edilen personel sayısı 32’dir. Yardımcı birim mahiyetinde olan Zat (personel) İşleri Müdürlüğü memurların özlük işleriyle ilgili işlemleri takip eder. MVTVHK’un 16. maddesi bu birimin görevini şu şekilde tanzim etmiştir:

Tayinleri Maliye Vekaleti’ne ait memurların, ilgili daire ve müdürlerinin önerisiyle tayin, nakil, terfi ve cezalandırma işlemlerinin ifası ve kadroların dağıtımını temin ve merkezde maaşları ve tedavi giderlerini ve ilgili dairelerin göstereceği lüzuma göre harcırahları dağıtmak ve maliye memurlarına emekli ve yetim maaşlarının tahsisi işlemlerini yapmak, tayinleri vekalet ait memurların sicillerini tutmak, memurların seçilmesi ve denetlenmesi komisyonlarının işlerini görmek, bu müdürlüğün vazifelerini oluşturur. (MVTVHK, Madde 16) ⁵²⁷

n) Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü

Yardımcı birim mahiyetindeki Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü’nde 18 kişi çalışmaktadır. Bu birime bağlı İstanbul Matbu Evrak ve Ambarları ve Evrak Mahzenleri çalışanları da dahil edildiğinde çalışan sayısı 25’i bulmaktadır. İki kalem olarak görev yapan Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü kıymetli ve kıymetsiz matbu evrakı hazırlamak, mahallerine sevkettirmek, kullanılacak kırtasiye ve büro malzemesinin uygun şekilde kullanımını sağlamak ve noksanlarını vekaletle bildirmek, Maliye Vekaleti’nin levazım ve mefruşatını ve demirbaşlarını ve kiralama işlerini idare etmek ve vekalet merkez dairelerinin ayniyat hesaplarını tutmak ve ayniyat kesin hesabını yapmak, vekaletin odacı,

⁵²⁵ MVTVHK, s. 7

⁵²⁶ MVTVHK, s. 61

⁵²⁷ MVTVHK, s. 7

bekçi gibi hizmetlilerin ücretlerini tahakkuk ettirmek, vekalet binasının düzenini temin etmekle görevlidir” (MVTVHK, Madde 17) ⁵²⁸

2. Taşra Teşkilatı

1996 numaralı MVTVHK Maliye Vekaleti’nin taşra idaresini yeniden yapılandırmış ve aşağıda yer alan unvan ve kadrolar etrafında yapı şekillenmiştir:

Tablo 29

Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatı

1936 Yılı 1996 Numaralı Kanuna Göre (Unvan ve Kadro olarak)

529

Unvan	Kadro Sayısı
Vilayet Memurları	
Defterdar	62
Defterdar Muavini	4
Malmüdürü	361
Toplam	427
Varidat Memurları	
Varidat Müdürü	65
Varidat Müdürü Muavini	4
Varidat Kontrol Memuru	124
Varidat Memuru	405
Varidat Memuru Muavini	750
Tahakkuk Şube Şefi	40
Tahakkuk Şube Memuru	115
Tahakkuk Şube Katibi	225
Seyyar Yoklama ve Tahakkuk Memuru	20
Muhafaza Memuru	80
Toplam	1.828

⁵²⁸ MVTVHK, s. 8

⁵²⁹ Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, c. 2, s. (861-865); Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, s. (459-462)

Tahsilat Memurları	
Tahsilat Müdürü	5
Tahsilat Şefi	59
Tahsilat Kontrol Memuru	120
Tahsilat Memuru	110
Tahsilat Şube Şefi	40
İcra Memuru	31
Tahsilat Şube Memuru	60
Tahsilat Şube Katibi	100
Tahsilat Şube Veznedarı	50
Tahsilat Katibi	470
Toplam	1.045
Muhasebe Memurları	
Muhasebe Müdürü	62
Muhasebe Kontrol Memuru	3
Muhasebe Memuru	125
Muhasebe Katibi	555
Veznedar	427
Veznedar Muavini	11
Zat Maaşları Tevzi Memuru	14
Birinci Mümeyyiz	27
İkinci Mümeyyiz	20
Katip	270
İstanbul Pul İcra ve Ceza Tahsilli Memuru	12
İstanbul Av Vergisi Muhasibi	21
İstanbul Av Vergisi Veznedarı	1
Toplam	1.548

İstanbul Muhasebat Müdürlüğü	
Müdür	1
Müdür Muavini	1
Birinci Mümeyyiz	1
Memur	7
Takip Memuru	6
Toplam	16
Milli Emlak Memurları	
Milli Emlak Müdürü	2
Milli Emlak Müdürü Muavini	1
Birinci Mümeyyiz	2
İkinci Mümeyyiz	2
Memur	15
Toplam	22
Umumi Müfettişlik Müşavirleri	
Maliye Müşaviri	4
Toplam	4
GENEL TOPLAM	4. 890

2996 numaralı MVTVHK'un taşra düzenlenmesinde ilk elden dikati çeken husus kadro sayısındaki azalmadır. 1927 ve 1929 yıllarındaki düzenlemelerle mukayese edilecek olursa bu fark daha açık ortaya çıkacaktır.

Tablo 30
Maliye Vekaleti Taşra Teşkilatının
1927- 1929- 1936 Yıllarında Kadro Durumu

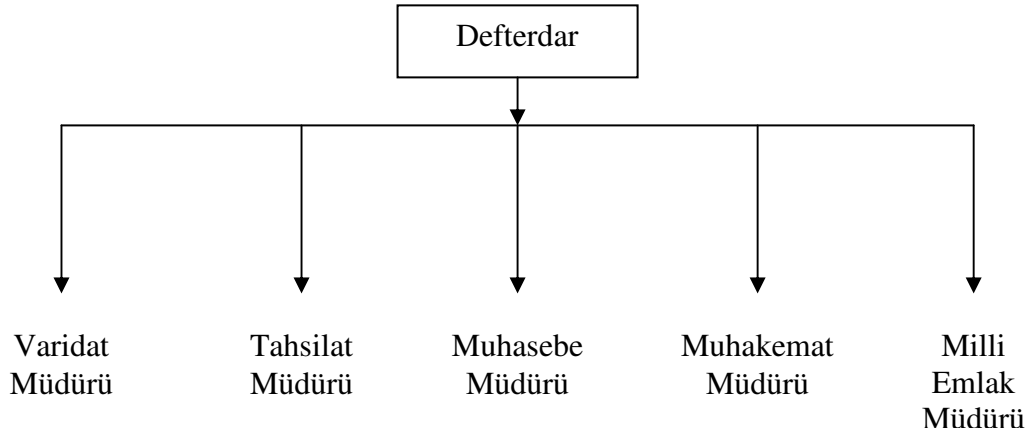
Yıl	Kadro Sayısı (kişi)
1927	10.146
1929	9.170
1936	4.890

Taşra kadro sayısındaki azalmanın en önemli sebebi 1927 ve 1929 yılı teşkilat düzenlemelerinde taşra teşkilatının tahsil heyeti kadrosunda bulunan süvari tahsildarı ve piyade gibi unvanların 1936 yılı düzenlemesinde yer almamasıdır. Sadece bu iki unvan altında 1927 yılında istihdam edilen kişi sayısı 2533, 1929 yılında 2520 iken 1936 yılında bu ünvanların taşra teşkilatı tahsil heyetinde olmadıkları tespit edilmiştir. Yine Tuz İnhisar İdareleri'nin taşra teşkilatlarında görev yapanların Gümrük ve İnhisar Vekaleti'nin kurulmasıyla teşkilat bünyesinden çıkarılmış olmaları da bu azalmada etkindir.

a) Defterdarlık

Taşrada mali yapılanma coğrafi taksime göre bölünerek vilayet ve kazalarda mali merkezler ihdas edilmiştir. Bu merkezler ilde Defterdarlık kazalarda Mal müdürlükleri'dir. Vilayette mali anlamda mülki amir defterdardır. İldeki bürokratik üst düzey amir vali olmasına rağmen mali meselelerle ilgili bürokrasinin üst düzey temsilcisi Defterdar'dır. Mali anlamda müstakil hareket etme kabiliyeti Maliye Vekaleti'nin belirlediği sınırlar çerçevesindedir. Bu ilişkiler valinin nezaretinde gerçekleşir. Defterdar ildeki mali hizmetleri kendisine bağlı 5 müdürlük ile yerine getirir. İldeki mali bürokrasi aşağıdaki gibi şematize edilebilir.

Tablo 31
Vilayet Maliye Teşkilatı (2996 Numaralı Kanuna Göre)



Defterdar vilayette en yüksek mali amir olmasının yanında vilayete bağlı kazalar maliye teşkilatının sorumlu amiri ve aynı zamanda vekaletin vilayetteki en büyük memurudur. MVTVG N’de Defterdar’a yüklenen vazifeler şunlardır:

- Varidatın tahakkuk ve tahsili ile nakit işlerini tanzim ve murakebe etmek,
- Kanun, nizamname, talimatname ve tebligat hükümlerinin iyi şekilde uygulanmasını sağlamak,
- Vilayet maliye memurlarının işlem ve hareketlerini devamlı şekilde kontrol ederek kanuna muhalif veya yolsuz hareketleri görülenler hakkında kanuni işlem yapmak, yaptırmak ve yolsuzluğa engel olacak tedbirleri almak,
- Kazalarda tereddüt edilen hususlarda kanunun gereğini tayin ve tebliğ etmek, tereddüde düşülen durumları görüşüyle birlikte vekaletle bildirmek, merkez ve kazaların vekaletle olan ilişkilerini (hesap işleri hariç) tesis etmek, mevzuat ve tebligatı düzenli takip ederek lüzumsuz haberleşmelere meydan vermemek,
- Vekaletten sorulan şeylere vaktinde cevap vermek,
- Varidat ve Tahsilat Kontrol Memurları’nı sevk ve idare etmek, merkez dairelerde ve kazalarda incelemeler yapmak, halkın şikayetlerini dinlemek, atanması vilayete ait memurların sicillerini önceki senelerle mukayeseli olarak takip etmek.⁵³⁰

Defterdar bu hizmetleri ifa ederken yardımcıya ihtiyaç duyarsa kendisine muavin verilir. Bu aynı zamanda Varidat, Tahsilat ve Muhasebe Müdürleri için de

⁵³⁰ MVTVHK, s. (63-64)

geçerlidir. İşlemlerin azlığı sebebiyle Varidat, Tahsilat, Muhasebe Müdürleri'ne lüzum görülmeyen yerlerde bu vazifeler Defterdar tarafından yerine getirilir.

Defterdar kendisine kanunla verilmiş olan görevleri yerine getirmemekten sorumludur. Defterdar'ın yanında birim müdürleri veya şefleri, idare ettikleri servislerin amiri olmaları sıfatıyla hem kendi servislerinden hem de merkeze bağlı kazalarda işlemlerin kanuna uygun yapılmasından birinci derecede sorumlu tutulmuşlardır.

Defterdarlık bünyesinde hizmet veren müdürlüklerin görevleri ile şu şekilde tanzim edilmiştir:

Varidat Müdürü:

- *Vergilerin tarh ve tahakkuk işlemlerini, kanun ve nizamnamelerin hükümlerine uygun surette ve süresinde yaptırmak,*
- *Tahakkuk miktarlarını vaktinde tekalif cetveli ile birlikte tahsil servisine bildirmek,*
- *Terkin ve ret işlemlerini incelemek ve lüzumunu tasdik ederek Defterdar'ın tasvibine arz etmek,*
- *Mülhak kazalara ait tahakkuk işlemlerini Defterdar namına takip ederek, tahakkukların zamanında yapılmasını temin etmek,*
- *Kazalardan her verginin tahakkuk miktarı hakkında bilgi alarak önceki senelerle mukayese etmek ve görülecek farkların sebebini araştırmakla görevlidir. (MVTVG N, Madde 47-48)⁵³¹*

Tahsilat Müdürü:

- *Varidat ve Milli Emlak dairelerince verilecek tahakkukatın taksit zamanlarında ve kanuni hükümler dairesinde tahsilini temin etmek,*
- *Borcunu vermeyenler hakkında icrai takibat yapmak ve tahsilattan dolayı Divan-ı Muhasebat'a idare hesabı vermek,*
- *Tahsildarlar tarafından yapılacak tahsilatı, merkezde müfredat katipleri tarafından tutulacak tahsilat müfredat defterlerine işlemek ve sene başında bakayayı düzgün devretmek suretiyle yolsuz tahsilata meydan vermemek,*
- *Merkez kazasının yaya tahsildarlarının 15 günde bir ve atlı tahsildarlarının en çok üç haftada bir tahsilatlarını teslim etmelerini takip etmek ve tahsilat işlemlerinin usulüne uygun yapılıp-yapılmadığını kontrol ederek sonuçlardan Defterdar'a bilgi vermek,*

⁵³¹ MVTVHK, s. (64-65)

- *Kazaların tahsilatını takip ederek, tahsilatın zamanında icrasını temin edecek tedbirleri almak,*
- *Sorulan suallere Defterdar namına cevap hazırlamakla görevlidi. (MVTVGN, Madde 49)⁵³²*

Muhasebe Müdürü:

- *Masraf tahakkuk memurları tarafından tahakkuk ettirilen maaş ve masrafları ita emrine bağlamak,*
- *Muhasebe kayıtlarını tutmak,*
- *Vekaletle hesaplara dönük iletişimi sağlamak,*
- *Ödemeleri kanuni hükümleri çerçevesinde yerine getirmek,*
- *Divan-ı Muhasebat'a idare hesabı vermek,*
- *Defterdar'ın talimatıyla vilayet nakit işlerini tanzim etmek,*
- *Personel maaşları ödemelerini kontrol altında tutarak, hak sahiplerinin haklarını tam olarak almasını, haksız yere maaş alınmamasını temin etmek,*
- *Kefalet Kanunu'nun 8. maddesinde yazılı kontrolleri yapmak⁵³³*
- *Tayinleri vilayete ait memurların sicillerini tutmakla görevlidir. (MVTVGN, Madde 50)⁵³⁴*

Milli Emlak Müdürü:

- *Resmi dairelere tahsis edilen binaları idare ve muhafaza etmek*
- *Tasfiye kanunlarıyla mülkiyeti devlete geçen veya emlak itilafnameleri gereğince hak sahiplerine verilmek üzere idaresi devlete geçen malları araştırmak, tescili icap edenlerin tapusunu almak,*
- *Milli emlakın satış, icar işlemlerini yapmak,*
- *İcar ve ecrimisilleri tahakkuk ettirerek tahsilat servisine göndermekle görevlidir. (MVTVGN, Madde 51)⁵³⁵*

⁵³² MVTVHK, s. 65

⁵³³ Kefalet Kanunu'nun 7. maddesi Muhasipleri; maiyetlerinde para ve menkul kıymetler ve ayniyat alıp vermekte ve elinde tutmakta olan memur ve müstahdemleri denetlemeyle görevlendirmiştir. 8.madde buna ilişkin süreleri düzenlemiştir. Bkz. **Resmi Gazete**, 06 Haziran 1934

⁵³⁴ MVTVHK, s. (65-66)

⁵³⁵ MVTVHK, s. 66

Muhakemat Müdürü:

- Servislerden yazılı olarak sorulacak hukuki işler hakkında görüş bildirmek ve kanuni mukteza vermek,
- Hazine ile şahıslar arasındaki sözleşmeleri inceleyerek, bu sözleşmeleri kanun şart ve hükümlerine uygun bir hale koymak,
- Davaların sicilini tutmak, takiplerini denetlemek, olumlu neticelenenleri sonuçlandırmak,
- İdari davalar hakkında ilgili şubelerin savunmalarını görerek, bunların kanuni icaplarını yapmak,
- Mahkemeler, icra daireleri ve noterler tarafından gönderilen evrakları almak, verilecek cevapları hazırlamak,
- Maliye memurları hakkında ilk soruşturma evrakını ilgili mercie sevk etmek ve bunlar hakkında gerekli işlemi yapmakta görevlidir.

Muhakemat Müdürlükleri'nde hazine avukatları da görev yaparlar. Hazine avukatları:

- Muhakemat Müdürlüğü'nden verilen evrak üzerine hukuki görüş oluşturmak,
- Davaların mahkeme ve icra takiplerini yapmak,
- Kaza teşkilatlarının davalarını, kanuni harcırah karşılığında takip ve savunmayla görevlidirler. (MVTVHK, Madde 26)⁵³⁶

Defterdar'ın idaresi altında müdürlüklerden teşekkül eden vilayet mali yapısı her ilde aynı şekilde değildir. Müdürlüklerin tamamının her ilde kurulmak zorunluluğu yoktur. Merkez teşkilatının icracı müdürlükleri vilayet mali yapılarında esas alınmıştır. Bu çerçevede iş yoğunluğunun fazla olduğu mıntikalarda Defterdar'ın idaresinde Muhasebe, Varidat, Tahsilat Müdürü'nün oluşturduğu yapı tercih edilirken, lüzum görüldüğü takdirde Milli Emlak Müdürü ve Muhakemat Müdürü de bu kadroya ilave edilmiştir. İş yoğunluğunun çok düşük olduğu bölgelerde Muhasebe, Varidat, Tahsilat Müdürleri'nin görevlerini Defterdar tarafından ifa edilebileceği de düzenlenmiştir.

Defterdar'ın gerek vilayet gerekse kaza maliye teşkilatının mali amiri olması dolayısıyla buraları denetleme yetkisi bulunmaktadır. Defterdar kendi uhdesinde

⁵³⁶ MVTVHK, s. 10

bulunan denetim görevini Varidat Kontrol Memurları, Tahsilat Kontrol Memurları aracılığıyla yerine getirir. Defterdar adına görev yapan bu memurlardan Varidat Kontrol Memurları, vilayet ve kaza teşkilatlarının tahakkuk işlerini, Tahsilat Kontrol Memurları ise tahsilat işlemlerini denetlemekle mükelleftirler. Varidat memurluklarında vergilerin, tarh tahakkuk ve kesinleşme safhalarını kayıtlar üzerinden (vergi defterleri, mükellef beyannameleri, mükellefin kanunen tutmakla yükümlü olduğu defter ve ticari kayıtlar) talimatnamesi çerçevesinde incelerler. Tahsilat Kontrol Memurları ise belirsiz zamanlarda tahsil şubelerinde vezneyi saymak, mevcudu kayıt ile tatbik etmek, kayıtları karşılaştırmak, tahsilat oranını ve icraî takibatı incelemek suretiyle denetimi gerçekleştirirler. Ayrıca tahsildarları da makbuz suretlerindeki tahsilat kalem yekünlerini kontrol etmek, teslimatı sandık makbuzları ile karşılaştırmak, köylerde mükelleflerle makbuz suretlerini karşılaştırarak, makbuzsuz tahsilat olup-olmadığını soruşturarak incelerler. İnceleme neticesi varılan sonuçları ilgili mercilere aktarmakla sorumludurlar. (MVTVGN, Madde 46) ⁵³⁷

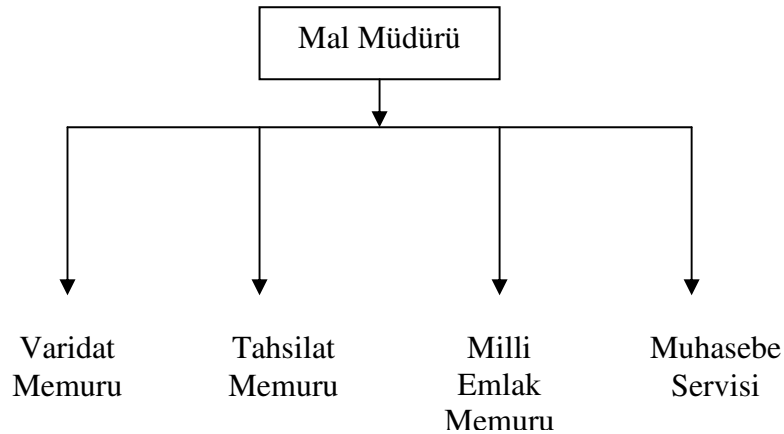
Taşrada mali hizmetlerin denetlenmesi adına geliştirilen bu yöntem merkezde Teftiş Heyeti'nin yaptığı hizmete paraleldir. Bir anlamda Teftiş Heyeti kadrosunun sınırlılığı sebebiyle geliştirilmiştir. Maliye Vekaleti'nin merkez teşkilatında yapılandırılan Teftiş Heyeti'nin teftiş yetkisi olanlarının 75 kişiden oluştuğu hesaba katıldığında bu kadronun taşra maliye teşkilatını denetimde yetersiz kaldığı anlaşılabacaktır. MVTVHK'un taşra teşkilatında öngördüğü Varidat Kontrol Memuru sayısı 124 iken, Tahsilat Kontrol Memuru sayısı 120'dir. Toplam 224 kontrol elemanı ile denetim işlemlerinin istenilen çapta ve nitelikte yapılamadığı düşünülebilir. Zira 62 Defterdarlık, 361 Malmüdürlüğü teşkilatının bulunduğu taşra teşkilatında hizmetin yaygınlığı da hesaba katıldığında denetim elemanlarının sayısının azlığı dolayısıyla denetim hizmetinin yetersizliği daha açık ortaya çıkacaktır.

⁵³⁷ MVTVHK, s. 64

b. Malmüdürlüğü

Malmüdürü işlem hacmi yüksek olan kazalardaki maliye teşkilatının amiridir. Öncelikle sorumlu olduğu kazada mali işlemlerin kanuni hükümler dairesinde yürütülmesini temin etmek, emri altında bulunan memurlardan kanuna muhalif hareketleri görülenler hakkında takibatta bulunmakla görevlidir. Malmüdürü kazada mali işleri kendisine bağlı Varidat Memuru, Tahsilat Memuru ve gerekiyorsa Milli Emlak Memuru ile birlikte yerine getirir. Ayrıca muhasebe servisinin idaresi de Malmüdürü'ne aittir. Bu duruma göre kazada maliye teşkilatı aşağıdaki gibi oluşur:

Tablo 32
Kaza Maliye Teşkilatı (2996 Numaralı Kanuna Göre)



Kazanın mali amiri sıfatıyla Malmüdürünün görevleri şunlardır:

- Muhasebe servisini idare etmek,
- Maaş ve masrafların ödenmesini sağlamak, lüzumsuz ödemelere mani olmak,
- Divan-ı Muhasebat'a idare hesabı vermek,
- Varidat ve tahsilat işlerini tanzim ve kontrol etmek,
- Kefalet Kanunu'nun 8. maddesinde yazılı denetimi yapmak,
- Tahakkuk ve tahsilat düzenini önceki senelerle karşılaştırmalı olarak takip etmek,

- *Tahsildarların işlemlerini denetlemek,*
- *Kanun ve nizamnamelerle tebligat hükümlerinin uygulamasına özen göstermek. (MVTVG N, Madde 55) ⁵³⁸*

Malmüdürü'nün emrinde Varidat Memuru;

- *Vergilerin tarh ve tahakkuk işlemlerini surelerinde yapmak,*
- *Tahakkuk miktarlarını vaktinde Tahsilat Memuru'na bildirmek,*
- *Vergi terkinine ilişkin işlemleri hazırlayıp Malmüdürlüğü aracılığıyla Varidat Müdürlüğüne göndermek,*
- *Vergi kanunlarıyla verilmiş diğer işleri yapmakla yükümlüdür. (MVTVG N, Madde 56) ⁵³⁹*

Tahsilat Memuru ise;

- *Varidat ve Milli Emlak memurlarınca verilecek tahakkukatın taksit zamanlarında ve kanuni hükümler dairesinde tahsilini temin etmek,*
- *Borcunu vermeyenler hakkında icrai takibat yapmak,*
- *Tahsildarların tahsilatlarını merkezde tutulan müfredat defterine işletmek ve sene başında bakayayı düzgün aktararak yolsuz tahsilata meydan vermemek,*
- *Tahsildarların hesaplarını inceleyerek neticesinden Malmüdürü vasıtasıyla Tahsilat Müdürü'ne bilgi vermekle görevlidir. (MVTVG N, Madde 57) ⁵⁴⁰*

Milli Emlak Memuru'nun bulunduğu kazalarda bu işle görevli memur vilayette görevli Milli Emlak Memuru'nun (MVTVG N, Madde 51) görevlerini kazada yerine getirir. Ayrıca işlem bakımından yoğun olmayan kazalarda Tahsilat Memuru görevlendirilmeyebilir; Tahsilat Memuru'nun görevlerini Malmüdürü ifa eder.

Kaza maliye teşkilatının hem yapı hem de görev itibarıyla vileyat maliye teşkilatından farkı olmadığı anlaşılmaktadır. Malmüdürlüğü vilayete göre daha küçük bir coğrafi alanda aynı evsftaki hizmeti yürütmeye çalışmaktadır. Malmüdürü'nün Defterdar'dan en önemli farkı mahiyetinde yapılan hizmetleri denetlemekle görevlendirilebileceği kontrol elemanlarının olmamasıdır. Her iki

⁵³⁸ MVTVHK, s. 67

⁵³⁹ MVTVHK, s. 67

⁵⁴⁰ MVTVHK, s. (67-68)

yapı kendi alanlarında uzmanlaşmış birimlerce vilayette Defterdar kazada Malmüdürü'nün idaresinde toplanmış karma bir idare anlayışıyla yönetilmektedir.

Alphand'ın hazırlamış olduğu raporda taşra teşkilatında tespit etmiş olduğu eksikliklerin, yeni düzenlemede dikkate alınmadığı görülmektedir. Malmüdürü'nün kaza maliye teşkilatında hem masraf hem de tahsilat işlerinden doğrudan doğruya sorumlu olması meşguliyetini arttırmakta bu durum tahakkuk memurlarını kontrolle görevli Malmüdürü'nün bu işe yeterince zaman ayıramaması anlamına gelmektedir. Yine bizatihi Malmüdürü'nün kontrolü ise son derece zordur. Defterdar'ın Malmüdürü üzerindeki denetimi pratikte gerçekleşmemekte, maliye müfettişlerinin sayılarının azlığı, işlerinin çokluğu taşrada denetim imkanını sınırlamaktadır. Defterdar ise kaza Malmüdürleri'ni denetlemede yetersiz kalmakta, merkez kazasının tahsilat ve varidat işlerini yürütmekle görevli bir memur pozisyonuna düşmektedir.⁵⁴¹ Alphand çözüm olarak taşra maliye teşkilatında bütün mali işlerin tek kişinin sorumluluğuna verilmesinin (Defterdar, Malmüdürü) terkedilmesinde görmüştür. İşler giderek karmaşık bir hale geldiğinden uzmanlığın mecburiyet olduğunu, maliye teşkilatının merkez yapısında olduğu gibi taşra yapısında da uzmanlığın öne çıkarılarak işlemlerin hesap muameleleri (ödeme ve tahsilat) ve idari muameleler (Varidat tahakkukatı) şeklinde taksim edilmesi gerektiğini savunmuştur. İstanbul Maliye Teşkilatı'nda yapıldığı gibi taşrada da tahakkuk işlerinin, muhasebe ve tahsilat işlerinin tamamen ayrılarak yan yana iki teşkilat oluşturulmasını önermiştir.⁵⁴² MVTVHK Alphand'ın bu önerilerine karşılık üretememiş, vilayette Defterdar'ın, kazada Malmüdürü'nün sevk ve idaresi etrafında varidat, tahsilat ve muhasebe işlemlerinin bir arada görüldüğü karma sistemi tercih etmiştir. Çünkü Alphand'ın önerdiği ikili sistemin gerektirdiği personelin istihdamına mevcut bütçe imkanları müsaade etmemiştir.

⁵⁴¹ Alphand Herve, a.g.e. , s. 82

⁵⁴² A.g.e. , s. 83

3. Bağlı Kuruluşlar

Maliye Vekaleti'nin bünyesinde olup kendilerine özgü çalışma disiplini olan kurumlardır. Bunlar sırasıyla Vergi İtiraz Komisyonu, Vergi Temyiz Komisyonu, Maliye Okulu, Kefalet Sandığı, Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü'dür. Kendi iç yapılarında çalışma tarzları itibariyle mali hiyerarşiye tabi olmayı gerektirmeyen bu kurumlar, maliye teşkilat yapısı içerisinde merkez ve taşra teşkilat yapısıyla örtüşmediklerinden her iki yapıdan ayrı ancak idari olarak Maliye Vekaleti'ne bağlı olarak hizmetlerini yürütmüşlerdir.

Öncelikle Vergi İtiraz Komisyonu ve Vergi Temyiz Komisyonu'nun nitelik itibariyle hukuki nosyonu olan yapılar olmaları münasebetiyle hiyerarşik anlamda Maliye Vekaleti'ne bağlılıklarının hukukun bağımsızlığı ilkesiyle uyuşmayacağı açıktır. Vergi konusundaki uyuşmazlıkların çözüm mercii, bir anlamda mali yargı kurumları olarak hizmet üreten bu birimlerin tabiatı itibariyle bağımsız hareket etmeleri mecburidir. Bu çerçevede MVTVHK'un 18. maddesi İtiraz ve Temyiz Komisyonları hakkında aşağıdaki gibi bir düzenlemeye gitmiştir:

*İtiraz ve Temyiz Komisyonları; vergi kanunları gereğince kurulan Muvazzaf İtiraz Komisyonları, özel kanunlarında yazılı görevleri ifa ederler. Bu komisyonlar mesai ve faaliyetlerinin neticelerini ve uygulamada gördükleri noksan ve hataları, ıslaha muhtaç kanuni durumları düzenli olarak Maliye Vekaleti'ne bildirmekle görevlidirler.*⁵⁴³

MVTVGN'de ise İtiraz ve Temyiz Komisyonları'na ilişkin olarak 42. madde ve 74. madde de hükümler mevcuttur. 42. madde bu komisyonların birer yargı mercii olduklarını şu şekilde tescil etmektedir:

*Vergi kanunları gereğince kurulmuş olan vilayetlerdeki İtiraz Komisyonları ile merkezdeki üç Temyiz Komisyonu, mali, yargı mercilerini teşkil etmekte olup kanunlarındaki hükümlere ve usullere göre vazife ifa ederler. Bu komisyonlar her ay faaliyetlerinin neticesini ve mevzuat ve uygulamada ıslaha muhtaç gördükleri noktaları Maliye Vekaleti'ne bildirmekle mükellefler.*⁵⁴⁴

⁵⁴³ MVTVHK, s. 18

⁵⁴⁴ MVTVHK, s. 62

Temyiz Komisyonu başkan ve üyeleriyle İstanbul, Ankara, İzmir İtiraz Komisyonları başkanları maaşlı olarak hizmet verirler. Üç İtiraz Komisyonu üyeleri ile diğer İtiraz Komisyonları başkan ve üyelerinin ücretleri masraf kaleminden verilir. Temyiz Komisyonunun esaslı kararları Varidat Umum Müdürlüğü'nce toplanarak Maliye Mecmuası'nda yayınlanır. Böylece Temyiz Komisyonu kararlarıyla bir nevi içtihat oluşturmak, uygulamada hüküm birliğine varmak hedeflenmiştir.

MVTVGN'nin 74. maddesi komisyonların almış oldukları yargı kararlarını takibine dönük bir düzenlemedir. Aynı zamanda komisyonların düzenli görev ifa etmelerini de kontrol altına almıştır ki; bu konuda yetki Defterdar ve Malmüdürleri'ne verilmiştir. Düzenleme şu şekilde yapılmıştır:

“Defterdar ve Malmüdürleri vilayet ve kazalarda kurulan Vergi İtiraz Komisyonları'nın vazifelerine devamlarını takip etmek, komisyonların yapmış oldukları işlemlere ilişkin düzenlenen iki nüsha cetvelin bir nüshasını Vekaletе göndermek, diğerini muhafaza etmek; noksanlarından dolayı Varidat idarelerine iade olunan evrakların noksanlarının neler olduğunu inceleyip, bu noksanların tekrar etmemesini temin edecek tedbirleri almak ve sorumluları hakkında cezai işlem yapmakla görevlidirler”⁵⁴⁵

İdari yargının bir kısmını oluşturan mali yargı düzeninin kurumsallaşmamış yapılarını ifade eden bu komisyonlar mali meselelerin çözümünde katkı sağlamaya çalışmışlardır. Komisyon başkan ve üyelerinin özlük haklarının tatminkar olmayışı ve hukuk eğitimi almış insan eksikliği yargı hüviyeti olan bu komisyonların nitelikli hizmet üretmelerinin önündeki en temel etken olmuştur. Her halükarda ilerleyen dönemlerde bu komisyonların ürettikleri kararlar daha sağlıklı bir vergi yargısının oluşmasına zemin oluşturmuştur. Nitekim bu konuyla doğrudan alakalı olmak üzere 06.07.1939 tarihinde “Vergilerde İhbarnamelelerin Tebliğine ve İtiraz ve Temyiz Usullerine ve İtiraz ve Temyiz Komisyonları

⁵⁴⁵ MVTVHK, s. 72

Teşkiline Dair Kanun” kabul edilmiştir. 3692 numaralı kanun 13.07.1939 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.⁵⁴⁶

Maliye Vekaleti’ne bağlı kuruluşlardan bir diğeri Maliye Okulu’dur. Maliye Okulu özellikle maliye çalışanlarının niteliklerini yükseltmek amacıyla kurulmuş eğitim kurumudur.⁵⁴⁷ Bağlı kuruluşlardan bir diğeri ise Kefalet Sandığı’dır. 02.06.1934 tarihinde 2489 numaralı Kefalet Kanunu’yla kurulmuştur. Kefalet kanunu’nun 1. maddesi Kefalet Sandığı’nın kuruluşunu şu şekilde izah etmiştir:

*Genel bütçeye ait para ve menkul kıymetleri ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan memur ve hizmetlilerle, katma bütçelerden muhasebeleri Maliye Vekaletine bağlı olan veya gelirlerinin en az yüzde ellisini devlet bütçesinden alan kurumların ve gelir elde etmek amacıyla kurulan tekel idarelerinin yukarıda sayılan işlerdeki memur ve müstahdemleri için kabul edilmiş ve bu amaçla tüzel kişiliği haiz Kefalet Sandığı kurulmuştur.*⁵⁴⁸

Bu sandık idari bakımdan Maliye Vekaleti’ne bağlıdır. Maliye Vekili’nin vekalet memurları içerisinde seçeceği üç kişiden oluşan bir heyet tarafından idare edilir.

Diğer bir bağlı kuruluş Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğüdür. Umum müdürlük şeklinde örgütlenmiş kurumun teşkilat ve vazifelerini gösteren kanun 29.05.1936 tarih ve 2997 numaralı kanundur. Bu kanunun 1. ve 2. maddeleri kurumun amacını ve statüsünü belirleyen maddeleridir. Bu çerçevede Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü:

*Gayr-ı menkul mallara ait sözleşmelerle her türlü tescil ve kadastro ve tapu tahrir işlerinin kanunlarına ve nizamnamelerine göre yapılmasını temin ve idare ile sorumlu ve Maliye Vekaleti’ne bağlı bir teşekküldür. (TKUMTVHK, Madde 1)*⁵⁴⁹

Tapu ve Kadastro Umum Müdürü ise, “Medeni kanun ile tapu ve kadastro ile ilgili diğer kanunların hükümleri ve idari işlerde bağlı bulunduğu Maliye Vekili’nden alacağı direktifler dahilinde gayr-ı menkul malların tapu, tescil,

⁵⁴⁶ **Resmi Gazete**, 13 Temmuz 1939, Sayı 4257

⁵⁴⁷ Maliye Okulu’nun kuruluşu, gelişimi ve amacıyla ilgili 3. Bölümün 1. kısmının 1. fıkrasında ayrıntılı bilgi verilmiştir.

⁵⁴⁸ **Resmi Gazete**, 06 Haziran 1934, Sayı 2720

⁵⁴⁹ **Osmanlı’dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, c. 2, s. 945;TKUMTVHK, Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeler Hakkında Kanun’un kısaltması olarak kullanılmıştır.

kadastro ve tapu ve tahrir işlerini yaptırmak vazifesiyle mükelleftir” (TKUMTVHK, Madde 2).⁵⁵⁰ Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü kanununun ifadesinden de anlaşılacağı üzere Maliye Vekaletine idari anlamda bağlı bir kuruluştur. İç işleyişi itibariyle kendisine özgü merkez ve taşra teşkilatı söz konusudur. Hizmet anlamında yapılan hizmetlerin Maliye Vekaleti’nin hizmetleriyle paralelliği yoktur. Bundan olacak ki; 1936 yılında Maliye Vekaleti’ne bağlı olarak hizmetlerini yürüten Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü 7 Temmuz 1939 tarihinde Maliye Vekaleti’nden alınarak Adliye Vekaleti’ne bağlanmıştır. Nihayet taşıdığı öneme ve bağımsız bir hüviyet taşıması gerektiği kanaatine binaen 10 Ağustos 1951 tarihinde Başbakanlığa bağlanmıştır.

⁵⁵⁰ A.g.e. , s. 945

SONUÇ

Milli mücadelenin başlamasıyla birlikte karşılaşılan en mühim meselelerden birinin mücadelenin gerektirdiği mali kaynakların tedariki olduğu anlaşılmıştır. Milli mücadeleyi yürüten kadronun bir taraftan İstanbul hükümetine diğer taraftan işgalci güçlere karşı yürüttüğü mücadelede mali destek için öncelikle müracaat ettikleri kaynak Anadolu insanının imkanlarıdır. Bu imkanlar aynı ve nakdi yardımlar şeklinde gönüllülük esasına göre tedarik edilerek milli mücadeleye mali kaynak sağlanmıştır. Mali teşkilatlanmanın ilk aşamasını oluşturması itibarıyla bu kaynakların verimli kullanılması amacıyla kongreler sürecinde özellikle Balıkesir, Alaşehir ve Nazilli kongrelerinde mali düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Erzurum ve Sivas kongrelerinin ise dar ölçekte mali meseleleri konu edinmekten çok milli mücadelenin hükmi şahsiyet kazanması adına mali bağımsızlığın önemine vurgu yaparak, bu konuda tavizsiz bir irade ortaya koyan yaklaşımları dikkat çekicidir.

TBMM'nin açılmasıyla birlikte hükmi şahsiyeti tescillenen milli mücadelenin mali yönden otorite kullanacak duruma gelmesi, Anadolu'da önceki dönemden gelen maliye teşkilatı kurumlarına vaziyet etme imkanını sağlamıştır. Bu dönem bütün önceliğin işgalden kurtulmaya verildiği bir dönem olması dolayısıyla kurumların ıslahına veya yeniden yapılandırılmasına dönük bir çalışma yapmak mümkün olmamıştır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nden tevarüs edilen maliye teşkilatı yapısı aynı şekilde muhafaza edilmiş, sadece kurumun başındaki idare anlayışının farklılığıyla işgale karşı mücadelenin gerektirdiği kaynakların daha fazla ve daha çabuk toplanmasına çalışılmıştır. Bunun yanı sıra ideal manada olmasa bile gelir ve giderlerin kayıt altına alınarak, mali işleyişin bütçe disiplini içerisinde yapılmasına titizlik gösterilmiş, Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilatı Maliye Vekili'nin kontrolü altına alınmaya çalışılmıştır.

Maliye teşkilatının kurulması, kurumsallaşması öncelikle bir mali otorite meselesidir. Mali otorite ise siyasi bağımsızlığın ayrılmaz bir parçasıdır. Lozan Konferansı geçmişten kalan mali vesayetin sonlandırıldığı, mali bağımsızlığın

tescil edildiği bir zemini kurarken; İzmir İktisat Kongresi halkın arzu ve isteklerinin dikkate alınacağı bir ekonomi zihniyetinin tercih edileceğini ortaya koymuştur. 1924 Anayasa'sı ise mali teşkilatlanmanın anayasal temellerini oluştururken vergilendirme yetkisini meşru bir alana oturtmuştur. Bütün bunlardan daha da önemlisi yeni devletin kurucu iradesi olarak Mustafa Kemal Atatürk'ün mali bağımsızlık konusundaki hassasiyetinin mali yapının şekillenmesine katkısıdır ki; dönemin Maliye Vekilleri bu hassasiyeti dikkate alarak mali yapıyı ve hizmetleri oluşturmuşlardır.

Maliye Vekaleti'nin teşkilatı gerek merkez gerekse taşra teşkilatı itibarıyla sürekli gelişim içerisinde olmuştur. 1920–1926 yılları arasında Osmanlı Devleti'nden devralınan yapıda mali kontrol oluşturmak suretiyle vekaletten beklenen hizmetler üretilmiştir. Bu süreçte hizmetlerin niteliğini arttırmanın nitelikli kadrolarla mümkün olacağı düşüncesiyle Maliye Okulu açılmıştır. Bu dönemde Maliye Vekaleti'nin teşkilat yapısını gösteren resmi belgeler bütçe kanunlarına eklenen cetvellerdir. 1927 yılı Bütçe Kanunu'na ekli cetvelde Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilatı çalışanlarının unvan-kadro-maaş düzenlemesi yapılmıştır. 1929 yılında çıkarılan 1452 numaralı kanunla bütün kamu çalışanlarıyla birlikte Maliye Vekaleti çalışanlarının unvan-kadro-maaş düzenlemeleri yeniden yapılandırılmıştır. Her iki düzenlemede de unvan-kadro-maaş ilişkileri açıklanırken görev tanımlamaları yapılmamış ve 1452 numaralı kanun müstakil vekalet kanunu çıkarılıncaya kadar teşkilat kanunu hükmünde kalmıştır. Bu arada 1933 yılında ekonomik potansiyelinin yüksekliği ve vergi gelirlerinin burada kümeleşmesi sebebiyle 2265 numaralı kanunla İstanbul'a özgü bir maliye teşkilatı kurulmuştur.

Maliye Vekaleti'nin merkez ve taşra teşkilatını sistemli bir yapıya kavuşturan 1936 tarih ve 2996 numaralı “Maliye Vekaletinin Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”dur. Bu kanunla merkez teşkilatında aynı hizmeti farklı isimlerle üreten birimler tek bir çatı altında toplanmıştır (muhasabe birimleri). Merkez teşkilatında yer alan kurumların görev tanımları çıkarılan nizamname ile tarif edilerek yetki ve görev karmaşasına son verilmiştir. Mali denetimin yaygınlaştırılması için Teftiş

Heyeti kadrosu takviye edilmiş, nitelikli personel istihdamına gidilmiştir. Taşra teşkilatında ise idari bölünmeye paralel olarak vilayette Defterdarlık kazada Malmüdürlüğü mali bürokrasiyi oluşturmuştur. Merkez teşkilatının icracı müdürlüklerinin temsilcileri sıfatıyla vilayette müdürlükler kazada memurluklar olarak Defterdar ve Malmüdürü'nün idaresinde mali hizmetler yürütülmüştür. Merkezdeki Teftiş Heyeti'nin yanı sıra taşra teşkilatında yürütülen mali hizmetleri Defterdarın sevk ve idaresinde Varidat ve Tahsilat Kontrol Memurları ifa etmiştir. Mali yargı hizmetlerini ise Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları üstlenmiştir.

KAYNAKÇA

A. SÜRELİ YAYINLAR

1. Zabıt Cerideleri

- TBMM Zabıt Cerideleri
- TBMM Gizli Celse Zabıtları

2. Düstur

3. Gazeteler

- Resmi Gazete
- Hakimiyet-i Milliye
- Ulus
- Cumhuriyet
- Açıksöz
- Anadolu'da Yeni Gün

4. Mecmualar

- Kavanin Mecmuası
- Maliye Mecmuası
- Yeni Türk Mecmuası
- Ülkü-Halkevleri Mecmuası

B. TELİF ESERLER

1. Kitaplar

ABADAN, Yavuz, *Mustafa Kemal ve Çetecilik*, Varlık Yayınları, İstanbul, 1972.

AHMAD, Feroz, *İttihatçılıktan Kemalizme*, (Çeviren. Fatmagül Berktaş), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1986.

AKALIN, Güner, *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2008.

AKGÜNER, Tayfun, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1988.

AKSOY, Yaşar, *Atatürk'ün Ekonomi Devrimi Kalpaklı Kalkınma*, Ümit yayıncılık, Ankara, 1998.

AKSOY, Yaşar, *Kurtuluş Savaşı Işığında İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat 1923)*, Maya Matbaası, 1991.

AKYILDIZ, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836–1856)*, Eren Yayınları, İstanbul, 1993.

ARIBURNU, Kemal, *Atatürk'ün Milli Ekonomi Üzerine Düşünceleri*, Ziraat Bankası Yayınları, Ankara, 1973.

ARIKAN, Zeynep, *Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994.

Atatürk'ün TBMM'ndeki Konuşmaları ve Nedenleri, (Hazırlayan. Raşit Metel) , Deniz Basımevi, Cilt. 1–2, İstanbul, 1983.

Atatürk'ün Tamim Telgraf ve Beyannameleri, TİTE Yayınları, Cilt. 4, Ankara, 1964.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, TİTE Yayınları, Cilt. 5, Ankara, 1981.

AYDEMİR, S. Şevket, *Tek Adam Mustafa Kemal (1919–1922)*, Remzi Kitapevi, Cilt. 2, İstanbul, 1986.

-----, *Tek Adam Mustafa Kemal (1922–1938)*, Remzi Kitapevi, Cilt. 3, İstanbul, 1988.

-----, *İkinci Adam (1884–1938)*, Remzi Kitapevi, Cilt. 1, İstanbul, 1988.

AVCIOĞLU, Doğan, *Milli Kurtuluş Tarihi, 1838'den 1995'e*, Tekin Yayınevi, 3. Kitap, İstanbul, 1974.

BAYKAL, Bekir S. , *Erzurum Kongresi İle İlgili Belgeler*, TİTE Yayınları, Ankara, 1969.

----- , *Heyet-i Temsiliye Kararları*, TTK Basımevi, Ankara, 1989.

Balıkesir ve Alaşehir Kongreleri ve Hacim Muhittin Çarıklı'nın Kuvay-ı Milliye Anıları (1919–1920), (Hazırlayan. Şerafettin Turan), Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1967.

BASKICI, M. Murat, E. Dardağan, G. Erdem, Ç. Erhan, Ö.N. Hadimoğlu, F. Keskin, Ö. Kürkçüoğlu, K. Özersoy, *Yaşayan Lozan*, (Editör. Çağrı Erhan), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2003.

BORATAV, Korkut, *Türkiye’de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.

BOZDAĞ, İsmet, *Atatürk’ün Evrensel Boyutu*, Kültür Bakanlığı Atatürk Dizisi, Ankara, 1996

BİLSEL, Cemil, *Lozan*, Ahmet İhsan Matbaası, Cilt 2, İstanbul, 1933.

Bindokuzyüzsekseniki(1982) Anayasası ve Önceki Anayasalar, Filiz Kitapevi, İstanbul.

CEZAR, Yavuz, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi XVIII. Yy. dan Tanzimat’a Mali Tarih*, Alan yayıncılık, İstanbul, 1986.

CEM, İsmail, *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Cem Yayınları, İstanbul, 1977.

Cumhuriyet’in 10. Yıllık Rehberi, Beyazıt Devlet Kütüphanesi, (O-49623 Numaralı Eser)

ÇAĞAN, Nami, *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982.

ÇAKIR, Coşkun, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.

ÇAVDAR, Tevfik, *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi 1839 – 1950*, İmge Kitapevi, Ankara, 1995.

-----, *Türkiye’de Liberalizm (1860 – 1990)* İmge Kitapevi, Ankara, 1992.

ÇOBANOĞLU, Ali, *Maliye Bakanlığına Bağlı Meslek Kurslarının Tarihçesi, Gelişimi, Geleceği*, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1997.

ÇOKER, Fahri, *Türk Parlamento Tarihi (1919 – 1923) Milli Mücadele ve TBMM Birinci Dönem*, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1994.

DAĞLI, Nuran, Belma Aktürk, *Hükümetler ve Programları(1920–1960)*, TBMM Basımevi, Ankara, 1988.

DEMİRKAN, Uçar, *Türkiye’de Uygulanan Maliye Siyasaları ve Sanayileşme*, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1979.

DURSUNOĞLU, Cevad, *Milli Mücadelede Erzurum, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Yayınları*, Ankara, 1946.

DURU, Cihan, Kemal Turan, Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, Mondrostan Cumhuriyete Mali ve Ekonomik Sorunlar*, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1982.

ELDEM, Vedat, *Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, TTK Basımevi, Ankara, 1994.

ERÇİN, Cezmi, *Muhtasar Maliye İlmi ve Maliye Mevzuatı*, Damga Matbaası, Maliye Vekaleti Neşriyatı, İstanbul, 1935.

ERDEM, M.Burhan, *Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi*, Eskişehir, İTİA Yayını, Eskişehir, 1981.

ERGİL, Doğu, *Milli Mücadelenin Sosyal Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1981.

ERYILMAZ, Bilal, *Tanzimat ve Modernleşme*, Baret Yayınları, İstanbul, 1992.

EVSİLE, Mehmet, *Kurtuluş Savaşı’nda Genel Levazım Hizmetleri ve Tekalif-i Milliye Uygulamaları*, Amasya, 1998.

Genel Bütçe Kanunları (1924 – 1970), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Cilt. 1, Ankara, 1992.

GOLOĞLU, Mahmut, *Erzurum Kongresi, Milli Mücadele Tarihi*, Nüve Matbaası, Birinci Kitap, Ankara, 1968.

-----, *Sivas Kongresi, Milli Mücadele Tarihi*, Başnur Matbaası, İkinci Kitap, Ankara, 1969.

-----, *Türkiye Cumhuriyeti 1923*, Başnur Matbaası, Ankara, 1971.

GÜNEŞ, İhsan, *Birinci TBMM’nin Düşünsel Yapısı (1920 – 1923)*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1985.

GÜRAN, Tevfik, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841 – 1861)*, İstanbul, 1989.

HERGÜNER, Mustafa, *İzmir İktisat Kongresi İçin İstanbul’da Yapılan Çalışmalar*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2006.

İĞDEMİR, Uluğ, *Heyet-i Temsiliye Tutanakları*, TTK Yayınları, Ankara, 1989.

-----, *Sivas Kongresi Tutanakları*, TTK Yayınları, Ankara, 1969.

İLGÜREL, Mücteba, *Milli Mücadelede Balıkesir Kongreleri*, Atatürk Araştırma Merkezi, İstanbul, 1999.

İNAN, A. Afet, *İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat–4 Mart 1923)*, TTK Yayınları, Ankara, 1982.

-----, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933*, TTK Yayınları, Ankara, 1972.

İNCE, Macit, *Devlet Borçları ve Türkiye*, Gazi Kitapevi, Ankara, 2001.

İNÖNÜ, İsmet, *Hatıralar*, Bilgi Yayınevi, Cilt. 2, İstanbul, 1992.

İsmet İnönü'nün TBMM'ndeki Konuşmaları (1920–1973), TBMM Kültür ve Sanat Yayın Kurulu Yayınları, Cilt. 1, Ankara, 1992.

KANSU, Mazhar Müfit, *Erzurum'dan Ölümüne Kadar Atatürk'le Beraber*, TTK Yayınları, Cilt. 1, Ankara, 1966.

KARABEKİR, Kazım, *İstiklal Harbimizin Esasları I*, Sinan Matbaası Neşriyat Evi, İstanbul, 1951.

KARACAN, A. Naci, *Lozan Konferansı ve İsmet Paşa*, Maarif Matbaası, TİTE Yayınları, İstanbul, 1943.

KARAMURSAL, Ziya, *Osmanlı Tarihi Hakkında Tetkikler*, TTK Yayınları, Ankara, 1989.

KARATEPE, Şükrü, *Darbeler Anayasalar ve Modernleşme*, İz yayıncılık, İstanbul, 1993.

KARAKOYUNLU, Yılmaz, *Türk Ekonomisinde Çağdaşlaşma Süreci*, Diyalog yayınları, İstanbul, 1997.

KEPENEK, Yakup, *Gelişimi Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1990.

KİLİ, Suna, A.Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri (Tanzimat'tan Bugüne Kadar)*, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1957.

KOÇAOĞLU, Bünyamin, *Kurtuluştan Kuruluşa Batı Anadolu'da TBMM Yardımları*, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008.

KONUKÇU, Enver, *Alaşehir Kongresi (16–25 Ağustos 1919)*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000.

KURUÇ, Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.

-----, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933–1935)*, Ankara Üniversitesi SBF, Cilt. 2, Ankara, 1993.

KUTAY, Cemal, *Üç Devirden Hakikatler*, Alioğlu Yayınevi, İstanbul, 1982.

LEWIS, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, TTK Basımevi, Ankara, 1988.

Maliye Meslek Mektebi Talimatnamesi, Damga Matbaası, Milli Kütüphane (1932-A-4115), Tıpkı Basım, 1932.

Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, Maliye Vekaleti Bütçe ve Mali Kontrol Umumu Müdürlüğü, Damga Matbaası, 1936.

MERAY, L. Seha, *Lozan Barış Konferansı Tutanakları – Belgeler*, Yapı Kredi Yayınları, Cilt.1, İstanbul, 1993.

Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı, Maliye Bakanlığı, Ankara, 1994.

MORAWITZ, Charles, *Türkiye Maliyesi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, (Derleyen. Maliye Tetkik Kurulu) , Ankara, 1978.

MÜDERRİSOĞLU, Alptekin, “*Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları*”, Kastaş yayınları, Cilt.1–2, İstanbul, 1988.

-----, *Yoksulların Zaferi, Fotoğraflarla Kurtuluş Savaşı'nın Maddi ve Mali Kaynakları*, Etam A.Ş. Matbaa Tesisleri, Eskişehir.

-----, “*Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları*”, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1990.

NUTUK, Milli Eğitim Basımevi, Cilt.1, İstanbul, 1973.

NUTUK, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1991.

NUTUK (1919–1927), Akvaryum Yayınevi, İstanbul, 2005.

Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, Maliye Bakanlığı Yayınları, Cilt. 1-2, Ankara, 1998.

Osmanlı Vergi Mevzuatı, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Yayını, Ankara, 1998.

Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861–1892), (Derleyen. Nezih Varcan), Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Yayını, Ankara, 2000.

ORTAYLI, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2007.

ÖNCEL, Mualla, Nami Çağan, *Bankacılar İçin Mali Hukuk Bilgisi*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1991.

ÖNCEL, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2001.

ÖNER, Erdoğan, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Yayını, Ankara, 2005.

-----, *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Yayını, Ankara, 2001.

ÖKÇÜN, Gündüz, *Türkiye İktisat Kongresi 1923*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara, 1971.

ÖZALP, Kazım, *Milli Mücadele (1919–1922)*, TTK Yayını, Cilt. 1, Ankara, 1971.

ÖZTÜRK, Kazım, *Türk Parlamento Tarihi TBMM II. Dönem (1923–1927)*, TBMM Vakfı Yayını, Cilt. 1, Ankara, 1994.

-----, *Türk Parlamento Tarihi TBMM IV. Dönem (1927–1931)*, TBMM Vakfı Yayını, Cilt. 2, Ankara, 1994.

PAKALIN, M. Zeki, *Maliye Teşkilatı Tarihi (1442–1930)*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Cilt. 4, Ankara, 1977.

PARLA, Taha, *Türkiye’de Anayasalar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

SAKA, Hasan, *Maliye Ders Notları*, Çankaya Matbaası, Ankara, 1936.

SAYAR, S. Nihat, *Kamu Maliyesi*, Sermet Matbaası, Cilt. 2, İstanbul, 1974.

SERÇE, Erkan, *İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat- 4 Mart 1923)*, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kent Kitaplığı, İzmir, 2004.

SELEK, Sebahattin, *Anadolu İhtilali*, Burçak Yayınevi, İstanbul, 1968.

-----, *Anadolu İhtilali*, Cem Yayınevi, Cilt. 2, İstanbul, 1976.

SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987.

Söylev, Türk Dil Kurumu Yayınları, Cilt.1, Ankara, 1966.

SÜRMELİ, Serpil, *Milli Mücadelede Tekalif-i Milliye Emirleri*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1998.

SUR, H. Fadıl, *Maliye Dersleri*, Ankara, 1943.

ŞAHİNKAYA, Serdar, *Gazi Mustafa Kemal ve Cumhuriyet Ekonomisinin İnşası*, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2009.

ŞENER, Abdüllatif, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İşaret Yayınları, İstanbul, 1990.

-----, *Sona Doğru Osmanlı, Osmanlı Maliyesi ve Ekonomisi Üzerine Yazılar*, Birleşik Yayıncılık, Ankara, 2007.

TANÖR, Bülent, *Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

TANRIÖVER, Hamdullah Suphi, *Dağyolu I*, (Hazırlayan. Fethi Tevettoğlu), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1987.

TENGİRŞEK, Yusuf Kemal, *Vatan Hizmetinde*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1981.

TEZEL, S. Yahya, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923–1950)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.

TOPRAK, Zafer, *Türkiye’de Milli İktisat (1908–1918)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

TÜRK, İsmail, *Atatürk ve Türk Mali Sistemi*, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1982.

Türk İnkılap Tarihi, Kara Harp Okulu Yayını, Ankara, 1986.

“*Türkiye’nin Maliye Örgütü*,” Osmanlı Dönemi Borsa ve Mali Sistemi, Borsa Tarihi Araştırmaları, Borsa Rehberi–1928, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, İstanbul, 1990.

ÜLKEN, Yüksel, *Atatürk ve İktisat, İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve Eklektik Model*, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1984.

VARCAN, Nezih, *Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1987.

VELAY, Du A. , *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, (Derleyen. Maliye Tetkik Kurulu), Ankara, 1978.

YAMAN, Ahmet E. , *Kurtuluş Savaşında Anadolu Ekonomisi (1919–1922)*, Betik Yayıncılık Ankara, 1998.

YAVİ, Ersal, *Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır ?*, Yazıcı Yayınevi, İzmir, 2001.

YENAL, Oktay, *Cumhuriyet’in İktisat Tarihi*, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Yayını, 2001.

YILMAZ, Faruk, *Devlet Borçlanması ve Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Dış Borçlar*, Birleşik Yayınları, İstanbul, 1996.

ZARAKOLU, Avni, *Atatürk Döneminde İzlenen Ekonomi Politikası*, Olgaç Matbaası, Ankara, 1981.

2. Makaleler

AĞRALI, Fuat, “*Kemalist Rejimde Mali Islahat*”, Maliye Mecmuası, Cilt. 1, Sene. 1, Sayı.1, 1937, s. 5–29.

AKBULUT, Dursun Ali, “*Erzurum Kongresinin Mahalli Boyutu*”, (27 – 29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu) , Gazi Üniversitesi, AİİTAUM, Ankara, 2003, s. 71–76.

AKIN, Rıdvan, “*TBMM’nin İlk Bütçe Yasası:1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu*”, İstanbul Üniversitesi, AİİTE Dergisi, Yıl. 1, Sayı. 2, 2002, s. 1–39.

AKIN, Veysi, “*Lozan Barış Antlaşması (24 Temmuz 1923)*”, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt.16, s. 306–317.

AKTAN, H. Okan, “*Atatürk’ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık*”, Hacettepe Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cumhuriyetimizin 75. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1998, s. 29–36.

ALP, İlker, “*Misak-ı Milli Hedeflerinin Lozan Antlaşmasına Yansıması*”,Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt.16, s. 293–305.

ATEŞ, Toktamış, “*Lozan Beklentileri*”, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt.16, s. 319–323.

AYDIN, Mesut, “*Yeni Türk Devleti ve Misak-ı Milli*”, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt. 16, s. 57–70.

AYIŞIĞI, Metin, “*Kurtuluş Savaşı Sırasında İstanbul Hükümetleri ile Kuvay-ı Milliye Arasındaki Münasebetler*”, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Cilt. 15, Ankara, 2002, s.700–717.

AYSAN, A. Mustafa, “*Atatürk’ün Ekonomik Görüşü: Devletçilik*” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. 2, Sayı. 6, Temmuz 1986, s. 617–644.

AVCI, Cemal, “*Tekalif-i Harbiye ile Tekalif-i Milliye Vergilerinin Karşılaştırmalı Tanıtımı*”, Atatürk Araştırma Dergisi, Cilt. 11, Sayı. 31, Mart 1995, s. 223–237.

BASKICI, M. Murat, “*Sevr ve Lozan Antlaşmasının Başlıca İktisadi Hükümlerinin Karşılaştırılması*”, Mülkiye Dergisi, Cilt. 28, Sayı. 242, Kış 2004, s. 109–126

BUDAK, Mustafa, “*Hangi Misak-ı Milli*”, Yeni Türkiye Dergisi, Cumhuriyet Özel Sayısı, Cilt. 1, Ankara, 1998, s.253–260.

COŞAR, Nevin, “*Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş*” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. 11, Sayı. 31, Mart 1995, s. 239–257.

“*Cumhuriyet Devri Maliyesi*”, Maliye Mecmuası, Cilt. 2, Sene. 1, Sayı. 6, 1937, s. 5–24.

“*Cumhuriyet Devri Maliyesi*”, Maliye Mecmuası, Cilt. 3, Sene. 2, Sayı. 9, 1938, s. 483–505.

ÇADIRCI, Musa, “*Türkiye’de Kaza Yönetimi*”, Belleten, Sayı. 206, Nisan 1989, s. 237–257.

ÇAKIR, Hikmet, “*Kalkınmanın Başlangıcında Türk Maliyesi (1920 – 1938)*, Maliye Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 131–147.

DEMİRKAN, Uçar, “*Atatürk’ün Maliye Siyaseti*”, Maliye Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 43–70.

DİLEYİCİ, Dilek, Özlem Özkıvrak, “*Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası*”, <http://www.canaktan.org>

ERÇİN, Cezmi, “*Maliye İşleri – Cumhuriyet Maliyesi*”, Ülkü – Halkevleri Mecmuası, Cilt. 2, Birinci Teşrin (Ekim) 1933, s. 205–215.

EROĞLU, Hamza, “*Atatürk ve Devletçilik*”, Belleten, Cilt. LII, Sayı. 204, Atatürk Özel Sayısı, Kasım 1988, s. 833–848.

FAZIL, İbrahim, “İki Maliye”, Yeni Türk Mecmuası, Sayı. 11-14, 29 Birinci Teşrin (Ekim) 1933, s. 973-987.

GÜNEŞ, İhsan, “*Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. 4, Sayı. 12, Temmuz 1988, s. 763–781.

KASALAK, Kadir, “*Erzurum Kongresinin Yapıldığı Günlerde Manda ve Himaye Konusunda Komutanlar Arasında Yazışmalar ve Basında Tartışmalar*” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. 8, Sayı.23, Mart 1992, s. 397–407.

KELEŞYILMAZ, Vahdet, “*Milli Mücadele Öncesinde Osmanlı Devleti’nin Ekonomik Durumu ve Kuvay-ı Milliye’nin Finansmanı*”, Askeri Tarih Bülteni, Yıl. 20, Sayı. 38, Şubat 1995, s. 58–65.

KILIÇDAROĞLU, Kemal, “*Kemalist Öğretide Maliye*” Maliye dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 73–87.

KURUÇ, Bilsay, “*Kemalist Ekonomiden Kesitler*”, Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Kemalizm, Cilt. 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 298–312.

KÜTÜKOĞLU, Mübahat, “*Osmanlı İktisadi Yapısı*” Osmanlı Devleti Tarihi, (Editör. E. İhsanoğlu) , Feza Gazetecilik, Cilt. 2, İstanbul, 1999, s. 513–651.

MÜDERRİSOĞLU, Alptekin, “*Kurtuluş Savaşı’nın Mali Kaynakları*”, Atatürk Yolu Dergisi, Yıl.7, Cilt. 4, Sayı. 13, Mayıs 1994, s. 27–53.

-----, “*Atatürk’ün Mali Dehası Tekâlif-i Milliye*”, Maliye Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 207–245.

ORTAYLI, ilber, “*Tanzimat ve Sonrası İdari Teşkilat*”, Osmanlı Devleti Tarihi, (Editör. E. İhsanoğlu) , Feza Gazetecilik, Cilt. 1, İstanbul, 1999, s.283–334.

ÖNER Atilla, “*Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası, Reformları ve Maliye Uygulamaları*”, Maliye Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 91–127.

ÖZPENÇE, Aylin, Özay Özpençe, “*Küreselleşme ve Uluslararası Kurumların Ulus- Devletin Vergilendirme Yetkisine Etkileri*”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt. 4, Sayı. 1, 2007, s. 2–9.

ÖZTOPRAK, İzzet, “*Türkiye’nin İşgali ve Milli Direniş Hareketleri*” ,Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt. 15, s. 583–605.

SELVİ, Haluk, “*Milli Mücadelede Erzurum ve Sivas Kongreleri Dönemi*”, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt. 15, s. 949–965.

SHAW, J. Stanford, “*Türk İstiklal Harbi*”, (Çeviren. Bülent Keneş) , Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Ankara, 2002, Cilt. 15, s. 849–890.

SONYEL, Selahi, “İngiliz Belgelerinde Erzurum ve Sivas Kongreleri”, (27- 29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu) , Gazi Üniversitesi AİİTAUM, Ankara, 2003, s.11–23.

ŞAPOLYO, E. Behnan, “Maliye Okulu Tarihçesi”, Maliye Okulu Yıllığı için hazırlanmış Yazı, Ankara, 1945.

ŞİMŞİR, N. Bilal, “Lozan ve Çağdaş Türkiye’nin Doğusu,” 70. Yılında Lozan Barış Antlaşması, Uluslararası Seminer, İnönü Vakfı, Ankara, 1994, s. 25–42.

TEKİN, Ahmet “Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Uygulamalar”, AKÜ İİBF Dergisi, Cilt. 2, Sayı.1, Afyon, 2000, s. 233–249.

-----, “Milli Mücadelede Bütçeleri, Vergi Politikası ve Dış Yardımlar (1919–1923)“, Yeni Türkiye Yayınları, Türkler Ansiklopedisi, Cilt.16, s. 137–149.

TURAN, Refik, “Erzurum ve Sivas Kongrelerinde Manda ve Himaye Tartışmaları”,(27–29 Mayıs 2002 Erzurum ve Sivas Kongreleri Sempozyumu) , Gazi Üniversitesi, AİİTAUM, Ankara, 2003, s. 107–112.

VURAL, Y. İstiklal, “1923–1929 Dönemi Maliye Politikaları”, AKÜ İİBF Dergisi, Cilt.1, Sayı.2, Afyon, Aralık 1999, s. 133–146.

YAMAN, E. Ahmet, “Anadolu’daki Kongre Kararlarında Silahlı Direniş Güçlerinin Mali Finansmanı ile İlgili Hükümler”, Atatürk Yolu Dergisi, Yıl. 1, Sayı. 1, Mayıs 1988, s. 83–96.

YAŞAR, Süleyman, “Türkiye Maliyesinde Devrim-Aşarın Kaldırılması, Maliye Dergisi, Atatürk Özel Sayısı, Ankara, Ekim 1981, s. 249–258.

“Yeni Mali Teşkilat”, Maliye Mecmuası, Cilt. 2, Sene. 2, Sayı. 9, Temmuz-Ağustos-Eylül 1938, s. 484–506.

3. Raporlar

ALPHAND, Herve, *Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor*, Başvekalet Matbaası, Ankara, 1935.

AKDENİZ, Gıyas, Ali Alaybek, Mehmet İzmen, Zeki Kerempe, Mütihassıs Müller, *Vergi Tahakkuk ve Tahsil Teşkilatının Islahı Hakkında Rapor*, Maliye Bakanlığı, İstanbul, 1946.