

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİNDE DEĞİŞİM

Yüksek Lisans Tezi

Cem AKIN

Ankara – 2013

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİNDE DEĞİŞİM

Yüksek Lisans Tezi

Cem AKIN

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Meltem KAYIRAN

Ankara – 2013

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİNDE DEĞİŞİM

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Meltem KAYIRAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi.....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(.../.../2013)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

Sayfa

İÇİNDEKİLER.....	i
TABLolar LİSTESİ.....	iii
GİRİŞ.....	1
I- DEVLETÇİLİK VE İKTİSADİ HAYAT (1930-1945)	9
1.1 1929 Büyük Buhranı ve Korumacı–Müdahaleci Döneme Geçiş (1930-1932).....	15
1.1.1 1929 Büyük Buhranı ve Alınan Önlemler.....	16
1.1.2 Devletçilik Politikasının Doğuşu	27
1.2 Planlı Sanayileşme ve Devletçilik Politikası Uygulamaları (1933-1939).....	30
1.2.1 Devlet Eliyle Planlı Sanayileşme Politikaları	32
1.2.2 Birinci ve İkinci Sanayi Planları	40
1.2.3 Devletçilik Politikasının Gelişimi	44
1.3 İkinci Dünya Savaşı ve Devletçilik Politikasının Gerilemesi (1940-1945)	46
1.3.1 İkinci Dünya Savaşı ve Alınan Önlemler.....	49
1.3.2 Milli Koruma Kanunu	53
1.3.3 Savaş Ekonomisi	59
1.3.4 Devletçilik Anlayışının Değişimi ve Tasfiyesi	66
II- DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİ (1930-1945).....	73
2.1 Devletçilik ve Denk Bütçe – Sağlam Para Politikası	74
2.1.1 Kamu Bütçesi	83
2.1.2 Kamu Finansmanı	93
2.1.3 Kamu Harcamaları	100

2.1.3.1 Harcama Politikasının Değerlendirilmesi	112
2.1.4 Olağanüstü Ödenek Uygulamaları	115
2.1.5 Kamu Borçları	120
2.1.5.1 İç Borçların Gelişimi	121
2.1.5.2 Dış Borçların Gelişimi	125
2.1.5.3 Borçlanma Politikasının Değerlendirilmesi	130
2.1.6. Kamu Gelirleri.....	135
2.1.6.1 Dolaysız Vergilerin Gelişimi	142
2.1.6.2 Dolaylı Vergilerin Gelişimi.....	148
2.1.6.3 Vergi Politikasının Değerlendirilmesi.....	152
2.1.7 Olağanüstü Gelir Kaynakları.....	166
2.1.7. 1 Olağanüstü Vergiler	167
2.1.7.2 Varlık Vergisi	175
2.1.7.3 Toprak Mahsulleri Vergisi	182
2.1.7.4 Diğer Olağanüstü Kaynaklar	185
SONUÇ	187
KAYNAKÇA	195
EK TABLOLAR.....	204
ÖZET	208
ABSTRACT	209

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Genel Bütçe Giderleri, Gelirleri ve Açıkları (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	86
Tablo 2: 1930-1945 Dönemi Kamu Bütçe Dengesi	91
Tablo 3: GSMH ve Kamu Harcamaları İndeksi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	102
Tablo 4: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Dağılımı (%)	106
Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaların Dağılımı	109
Tablo 6: İç Borçların Gelişimi (Milyon TL)	131
Tablo 7: Dış Borçların Gelişimi (Milyon TL).....	133
Tablo 8: 1933-1945 Döneminde İç ve Dış Borçların Gelişimi (Milyon TL).....	134
Tablo 9: GSMH ve Kamu Gelirleri İndeksi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	153
Tablo 10: 1930-1945 Dönemi Başlıca Gelir Kaynakları (%)	156
Tablo 10a: Gelir ve Servetlerden Alınan Vergilerin Kamu Gelirleri İçinde Payı.....	156
Tablo 10b: Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergilerin Kamu Gelirleri İçinde Payı.....	158
Tablo 10c: Dış Ticaretten Alınan Vergiler ile Resim ve Harçların Kamu Gelirleri İçinde Payı.....	159
Tablo 11: Kamu ve Vergi Gelirlerinin Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (%)	161
Tablo 12: Büyük Buhran ve Sonrasında Konulan Olağanüstü Vergiler	170
Tablo 13: İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Toplanan Olağanüstü Vergiler	173
Tablo 14: Olağanüstü Vergiler (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	174
Ek Tablo I: Dış Ticaret (Cari Fiyatlarla Milyon TL).....	204
Ek Tablo II: Yıllar İtibariyle GSMH, Tarım ve Sanayi ile Enflasyon Göstergeleri.....	205
Ek Tablo III: Dış Borçla İlgili Taksit Ödemeleri (Milyon TL).....	206
Ek Tablo IV: Transfer Harcamalarına Ait Dağılım (Milyon TL).....	207

GİRİŞ

Kapitalizmin gelişimi içinde 19. yüzyılın başlarında yer alan sanayi devrimi, kapitalist üretim tarzının geleneksel manifaktür üretiminden fabrika üretimine geçişini belirlemiş ve kapitalizmin uluslararası bir sistem olarak aldığı yeni biçimi de ortaya koymuştur. Uluslararası sistemin pazarlarını dünya ölçeğinde genişletme zorunluluğu, ülkeler arasında düzenli bir iş bölümünün oluşmasına yol açmıştır. Böylelikle sanayi devrimi, sanayi devrimini gerçekleştirmiş (gelişmiş) ya da gerçekleştirilmemiş (azgelişmiş) ülkeler arasında bir iş bölümünün oluşmasına neden olmuştur. Bu kapsamda gelişmiş ülkeler; sanayi ürünlerinin üreticisi ve ihracatçısı, azgelişmiş ülkeler ise; sanayi ürünlerinin pazarı ve hammadde sunucusu olarak uluslararası sistemdeki yerini almışlardır. Bu durum, gelişmişlik açısından toplumsal yapıdaki sınıf farklılıklarını açıkça ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerde, sanayi sermayesinin egemenliği toplumsal yapıları belirlerken, azgelişmiş ülkelerde belirleyici aktör ticaret sermayesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreç 1929 Büyük Buhranına kadar bu şekilde süregelmiştir. Böylece azgelişmiş ülkeler sanayileşme sürecine girdiklerinde sanayiden yoksun bu ülkelerde yeni toplumsal yapılar ve ittifaklar ortaya çıkmış, iş bölümü yeniden düzenlenmiştir.

Birinci Dünya Savaşı, uluslararası iş bölümündeki dönüşümün 1929 Büyük Buhranıyla kesinleşecek sürecini başlatmıştır. Savaş, uluslararası iş bölümüne dayalı ticari mal dolaşımının aksamasına ve iş bölümünde yer alan ülkelerin olumsuz etkilemesine neden olmuştur. Bu süreç yerli üretimde çeşitlenmeyi sağlamış azgelişmiş ülkelerde yeni toplumsal sınıfların oluşmasına yol açmıştır. İç pazara yönelik sanayi üretiminin gelişmesiyle birlikte kentli küçük burjuvazi sanayi burjuvazisine dönüşmüştür. 1929 Büyük Buhranı da, Birinci Dünya Savaşında olduğu gibi ticari malların dolaşımının aksamasına neden olmuş, bu da iç pazarın büyümesini sağlamış ve sanayi burjuvazisinin oluşmasına destek olmuştur. Tüm bu

dönüşümler siyasi yapıları ve toplumsal sınıfları da etkilemiştir. Azgelişmiş ülkelerde sanayileşme hızlı bir biçimde olmuş, öncelikle tüketim mallarının iç pazara dönük biçimde üretilmesi gerçekleşmiştir.

İkinci Dünya Savaşı da, Birinci Dünya Savaşı gibi, savaşın içinde yer alan ülkelerle savaştan uzakta yaşayan ülkeler üzerinde farklı etkiler yaratmıştır. Savaşın azgelişmiş ülkelere etkisi, Birinci Dünya Savaşı ile başlayıp buhran döneminde yoğunlaşan gelişmelerin sürmesi biçiminde olmuştur. Gelişmiş kapitalist ülkeler buhrandan çıkmış oldukları halde bu kez kaynaklarını öncelikle savaş harcamalarına yönelttiklerinden, azgelişmiş ülkelerin ithal ikamesini sürdürmeleri için gerekli koşullar varlığını korumuştur. Buna karşılık, savaş ortamında azgelişmiş ülkelerin ihraç ürünlerine olan talep ve dolayısıyla da ihracat gelirleri büyük ölçüde artmıştır. Azgelişmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşı döneminde sanayileşme sürerken, döviz ve altın rezervlerinde de önemli ölçüde bir birikim sağlanmıştır. Kısacası, tarihçi Hobsbawm'ın (2008) belirttiği gibi: Sanayi devriminden beri dünya ekonomisinin tarihi; hızlanan teknolojik ilerlemenin, sürekli artan ekonomik büyümenin ve giderek artan “küreselleşmenin” tarihi olmuş, bu da dünya ekonomisi içinde uluslararası işbölümünün giderek genişlemesi ve karmaşık bir hale gelmesi ile dünya ekonomisinin her parçasını küresel sisteme bağlayan yoğun bir akışı meydana getirmiştir. Bu gelişme ve ilerleme süreci, savaşlar ve buhran döneminde hem onları dönüştürerek hem de onlar tarafından dönüştürülerek devam etmiş ve daha da hızlanmıştır.

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan 1929 Büyük Buhranına kadar olan dönem, dünya sistemine katılım biçimi açısından ihracata dayalı serbest ticaret ekonomisi olarak adlandırılabilir. Bu çerçevede Türkiye’nin sahip olduğu kaynakları kullanarak ihraç ürünlerini üretilip uluslararası piyasaya sürdüğü görülmektedir. Ancak, dünya ticaretindeki uzmanlaşma yani uluslararası iş bölümü, Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerde sanayileşmesinin önünü

kapatmış, bu durum gelişmiş kapitalist ülkeler ile uyum içinde olan büyük toprak sahipleri ve onlara bağlı ticaret sermayesinin işine gelmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında Kemalist yönetim, iktisadi bağımsızlığın sağlanmasını vazgeçilmez bir ilke olarak ortaya koymuş ve bunun gerçekleştirilmesinin ancak sanayileşme ile mümkün olacağını öngörmüştür. 1930'a kadar süren dönemde sanayileşme ile sağlanacak iktisadi gelişimin özel teşebbüs eliyle gerçekleştirilmesi gerektiği görüşü hâkim olmuştur. Devlete uygun görülen rol özel kesimi teşvik etmesi ve korumasıdır. Bu doğrultuda, ulusal bir ekonomi kurmaya yönelik iktisadi öncelikler ön plana alınmıştır. Ancak bu dönemde ülkenin iktisadi varlığını tehdit eden üç önemli sorun var olmuştur. Bunlar; bütçe açıkları, dış ticaret açıkları ve para değerindeki düşüşlerdir. Bu sorunlardan bütçe açıkları konusu, 1926 yılından itibaren denk bütçe uygulamasına geçilerek çözülmeye çalışılmış, dış açıklar ve para değerindeki düşüşler konusu 1929 Büyük Buhranının ortaya çıkmasından sonra alınan önlemlerle çözümlenebilmiştir. Denk bütçe – sağlam para politikası, 1930-1945 döneminde uygulanan devletçilik politikası sırasında da temel hedef olarak belirlenmiştir. Ülkede sanayileşme ve temel alt yapı yatırımları ile temel tüketim maddelerinin karşılanması, dışa bağımlılıktan kurtulmak, devletin güçlendirilmesi, devlete iç ve dış itibar kazandırılması hedeflenmiştir.

Dünyada ve Türkiye'de tarihsel gelişimini kısaca özetlediğimiz iktisadi gelişme ve sanayileşme hareketi çerçevesinde başlayan devletçilik politikasının ve bunun kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin ne olduğu, bu çalışmanın asıl sorunsalıdır. Çünkü toplumların incelenmesinde, kamu maliyesi belki de en iyi başlangıç noktalarından biridir.¹ Kapitalizmin gelişimi içerisinde 19. yüzyılın başlarında yer alan sanayi devriminden günümüze kadar

¹ “Bir toplumun ruhu, kültür düzeyi, politikalarının gerçekleştiği uygulamalar toplumun maliye tarihi içinde yazılıdır. Onun seslerini dinlemeyi bilen kişi, başka hiçbir yerde duyamayacağı biçimde dünya tarihinin şiddetini hisseder” (Schumpeter, 1991: 101).

devletlerle toplumlar arasında gelişen ilişkiler çerçevesinde kamu maliyesi² önemli roller oynamıştır. Bu çerçevede mali olaylar, vergiler ve devletin finansman şekilleri, devlet ile toplumu değiştirmiş ve karşılıklı bir nedensellikte etkileşimlerini sürdürmüştür. Bu bağlamda devlet varlığını sürdürmekteyken devletin mali araçları olan vergiler, kamu harcamaları, bütçe ile devlet borçları ve kredilerine ilişkin yaklaşımlar da dönüşerek farklılaşmıştır. Bu dönüşümü analiz etmek için modern kapitalist toplumda, devlete odaklanarak kamu maliyesi uygulamalarının etkilerinin ve sonuçlarının analiz edilmesi açıklayıcı olacaktır.

Türkiye’de liberal dönemi izleyen ve arayış dönemi olarak nitelendirilebilecek 1930-1932 yıllarından sonra, 1933-1939 yılları arası genellikle devletçi dönem olarak adlandırılır. Bu dönem için, salt devletçilik kavramı yerine, “korumacı-devletçi sanayileşme” nitelemesi de kullanılmaktadır (Boratav, 1974: 9-11). Bu bağlamda, devletçilik politikasını: “Ekonominin ve toplumsal yaşamın gelişmesi için kamu girişimciliğine ve öncülüğüne dayanan bir iktisat politikası” olarak tanımlamak ve “belirli koşulların doğurduğu pragmatik bir yol” olarak değerlendirmek anlamlı olacaktır (Makal, 1999: 227).

Devletçilik bir iktisat politikası olup olmadığı sorusu sorulabilir. Zaman zaman, bu kavram liberalizmin karşıtı olarak kullanılmış ve böylece devletçilik bir iktisat politikası kavramı olan müdahalecilik ile eşanlamlı olarak görülmüştür. Ancak daha ayrıntılı baktığımızda devletçilik politikasının kapsamı içerisine Boratav’a (1974: 9) göre; “*müdahaleciliğin özel biçiminin; belli ekonomik faaliyet kollarında (millileştirmeler veya yeni tesislerin devletçe kurulması yollarıyla gerçekleşen) devlet işletmeciliği halinde tezahür eden bir biçiminin girdiği anlaşılabacaktır*”. Başka bir deyişle, devletçilik genel olarak devlet işletmeciliğini de zorunlu unsur olarak içeren müdahaleci bir iktisat politikası anlamında kullanılmıştır .

² “Kamu maliyesi en genel ifadeyle, araştırma nesnesi devletin iktisadi faaliyetleri olarak tanımlanan disiplindir. Başlıca araştırma alanları kamu sektörünün varlık nedenleri ile etkinlik ve adalet bağlamında kamu gelirleri, kamu harcamaları ve devlet bütçesine ilişkin sorunlar olarak sıralanabilir .” (Kayıran, 2008: 651).

Devletçiliğe kadar olan süreç liberal dönem diye adlandırılırken, bu dönemde ülke içinde özel kesime öncelik verilmesi ve dış ticarete korumacılığa gidilmemiş olması gibi iki belirleyici kıstas öne çıkmıştır (Gülalp, 1987: 30-31). Özel kesime öncelik verilmesinin devletçilik döneminde de geçerliliğini sürdürdüğünü söyleyebiliriz. Bu dönemde izlenen politikalar milli burjuvazinin çıkarları doğrultusunda değil, onun yokluğu nedeniyle başvurulmuş politikalardır. Devletçilik döneminde Türkiye'nin dış ticaret rejimi tümüyle değişmiştir ama yine bu değişikliği milli burjuvazinin çıkarları doğrultusunda yapılmış gibi yorumlamamak gerekir. Yani Türkiye bu dönemde dış ticaret rejimi değişikliğine iktisadi bunalımın yol açtığı zorunluluk nedeniyle gitmiştir (Gülalp, 1987: 30-31).

1923-1929 döneminde sanayileşme çabaları başarıya ulaşamamıştır. 1929 Büyük Buhranı, eski iktisat politikalarının sürdürülmesini olanaksız kılmıştır. Ayrıca, Cumhuriyetin başlangıcından beri devletin özel girişimcilikte sağladığı sermaye birikimi ülkeyi taşıyabilecek güçte olmamıştır (Kuruç, 1988: XXXVII). Böylece Kemalist yönetim, iktisadi gelişmeyi hemen hızlandırabilecek bir şeyler yapılmazsa, sadece halkın refahının değil, rejimin siyasal güvenliğinin de tehlikeye düşeceğini anlamıştır (Tezel, 1986: 207). Bu koşullar, uygulamada daha öncekinden farklı nitelikler taşıyan yeni bir döneme geçilmesini kolaylaştırmıştır. Devletçilik politikasının oluşumu ve devletin iktisadi yaşamda deneyim kazanması ise 1930'ların başında radikal biçimde uygulamaya geçmeden önce, tedrici bir biçimde olmuştur (Makal, 1999: 231).

Türkiye'de devletçiliğin değerlendirilmesinde ciddi görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bu görüşlerin, iki temel bakış açısına indirgenmesinin mümkün olduğu söylenebilir. Bu iki bakış açısı, en geniş biçimiyle; sınıfsal ve milli sözcükleriyle nitelendirilebilir (Makal, 1999: 233). En saf haliyle soruna sınıfsal açıdan yaklaşan araştırmacılar, devletçilik dönemini “devlet kapitalizmi” olarak niteleyebilmektedir. Bu yaklaşıma göre, devletçilik politikası Türkiye'de kapitalist bir gelişme modelinin parçası olmuştur (Boratav, 2008: 65). Türkiye'de

devlet kapitalizmine başvurulması, Kemalist yönetim için iktisadi gelişme ve sanayileşmenin hızı hakkında büyük bir hoşnutsuzluk duyulmasına yol açan olayların sonucu olmuştur. Dönemin özel koşullarının Kemalist yönetime zorladığı devletçilik politikası, aslında kapitalist gelişme stratejisi içinden türetilmiş bir politikaydı (Tezel, 1986: 211).

Buna karşılık, milli ögelere ağırlık verilerek yapılan değerlendirmeler farklı sonuçlara ulaşmaktadır. Örneğin, Kuruç (1988: XXXVII) 1920’li yıllara ilişkin çözümlemelerini, milli iktisat çerçevesinde yapmaktadır: *“İlk yıllarda devleti ve özel girişimciliği ortak noktalarda buluşturulabilen [...] milli iktisat tablosu, Cumhuriyet rejimi için bir geçiş dönemi, bir hareket noktası idi. Cumhuriyetin 1920’li yıllardaki [...] milli iktisat tablosu 1930’a girer girmez bozulmuştur”*. Bu çerçevede, 1930’lu yıllardaki dönem, “milli iktisadın devletçiliğin çizdiği yeni çerçevede yeniden tanımlanması” olarak nitelenmekte, böylece “milli iktisat” kavramının yerini “devletçilik” almaktadır (Kuruç, 1988: XXXVII).

Esasında, devletçilik fikri Türkiye için yeni bir fikir değildir. Bununla beraber Atatürk 1930’da Afet İnan’a Medeni Bilgiler kitabı için “ılımlı devletçilik” fikrini dikte ederken ve aynı yıl İnönü, Sivas’a demiryolunun ulaşması dolayısıyla verdiği nutukta Serbest Fırkaya karşı devletçilik sloganını ortaya atarken yeni bir dönemi başlatıyorlardı (Timur, 2001: 134). Türkiye’nin temel politikasını yürüten bu iki devlet adamının ağızında devletçilik politikası, kapitalizme alternatif değildi. Aksine onu devlet olanakları ile takviye etmeyi ve geliştirmeyi öngörüyordu. Bununla beraber uygulamaya baktığımızda ise, meselenin bir hayli karışık olduğunu ve gerek iktidarın sınıfsal yapısını gerekse sınıflar arası ilişkiyi yakından ilgilendirdiğini görürüz (Timur, 2001: 135).

Devletçiliğin ana amacı, politik ve iktisadi bağımsızlığı sağlamlaştırmak üzere, hızlı iktisadi gelişmenin sağlanmasıdır (Herslag, 1995: 212). Yani, devletçiliğin amacı devletin sanayi ve madencilik işlerinde özel teşebbüs tarafından doldurulamayan boşluğu kapatmak

için aktif müdahale yapmaktır (Kerwin, 1995: 98). Devletçiliğin araçları ise, devlet işletmeleri, sanayileşme, fiyat kontrolü ve korumacılıktır; bütün bunlar merkezi planlamanın içindedir (Herslag, 1995: 212). Devletçilik varolan ve potansiyel tüm i kaynakların ie dönük olarak, hiç bir ülkenin tavsiye, deneyim ve hatta yardımları olmaksızın harekete geçirilmesi çabasıdır. Bu bağlamda sermaye birikimi ve yatırım ise hızlı gelişmenin önemli unsurları olarak dşnlmştır (Herslag, 1995: 215). Devletçiliğin gerektirdiği kaynaklar sadece tüketim kısılarak harekete geirilebilirdi, bu nedenle planlı merkezi bir sanayileşme ve kaynak dağılımı, devletin temel görevi olmuştur (Herslag, 1995: 215). Kısacası devletçilik “modernleşmeyi, ürünlerin yerel olarak işlenmesini, i kaynakların mobilizasyonunu, demeler dengesini iyileştirmeyi, büyüme dolayısıyla satın alma gücünü artırmayı hedefleyen gelişmeci bir kavramdır” (Herslag, 1995: 217). Devletçilik döneminde karma ekonomi ortaya çıkmış, devlet sanayide tek büyük yatırımcı olmuş ve bunun yanı sıra özel teşebbüs teşvik ve yardım almaya devam etmiştir (Kerwin, 1995: 98).

Bu alışma, 1930-1945 arasında uygulanan devletçilik politikasını iktisadi hayat ve kamu maliyesi açısından inceleyen iki ayrı bölümden oluşacaktır. İlk bölümde öncelikle 1929 büyük buhranından sonra devletçi modele geçiş ve bu doğrultuda uygulanan korumacı-müdahaleci politikalar analiz edilecektir. Bu bağlamda devletçilik uygulamasına geçişte önemli bir dönüm noktası olan 1929 Büyük Buhranı incelenecek olup, Türkiye’de buhran nedeniyle alınan önlemler anlatılacaktır. Çünkü 1930-1932 yılları arasında buhran nedeniyle alınan önlemler ile getirilen düzenlemeler daha sonra devlet eliyle planlı sanayileşme politikasına zemin hazırlamıştır. Bu gelişmelerle de devletçilik politikası doğmuştur. Daha sonra devletçilik politikasının geliştiği 1933-1939 döneminde, devletçi sanayileşme politikalarının uygulama araçları olan devlet müdahalesi ve devlet işletmeleri anlatılacaktır. Ayrıca devlet eliyle yrtlen planlı sanayileşme politikası ile dönemin iktisat politikaları ele alınacaktır. Bu dönemde 1934 yılında yürürlüğe konulan sanayi planları incelenerek

devletçilik politikasının gelişiminden bahsedilecektir. Son kısımda, 1940-1945 yıllarında İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle gerileme sürecine giren devletçilik politikası ve bu süreçte oluşan savaş ekonomisi anlatılacaktır. İkinci Dünya Savaşı çerçevesinde alınan önlemlere ve bu önlemler içinde önemli bir yeri olan Milli Koruma Kanuna değinilecektir. Böylece savaş ekonomisi koşulları sonucunda devletçilik anlayışının gerilemesi ve değişimi ele alınarak, devletçilik politikasının tasfiyesinin nasıl gerçekleştiğinden bahsedilecektir.

İkinci bölümde ise devletçilik politikası çerçevesinde iktisadi hayatın çeşitli kamu maliyesi araçları ve mekanizmalarıyla (kamu bütçesi, kamu finansmanı, kamu harcamaları, kamu borçları ve kamu gelirleri) düzenlenmesi irdelenecektir. Öncelikle devletçilik ve denk bütçe – sağlam para politikası arasındaki ilişkiden bahsedilecektir. Bu çerçevede dönemin bütçe ve kamu finansman politikası anlatılacaktır. Ayrıca kamu harcamaları, borçları ve gelirinin gelişim seyrine değinilerek, genel bir değerlendirilme yapılacaktır. Daha sonra ise dönemin kamu maliyesinde önemli uygulamalar olan olağanüstü ödenek sistemi ile olağanüstü gelir kaynakları ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir. Özellikle bu süreçte, sadece mali etkileri olmayan önemli siyasi ve toplumsal etkileri de olan olağanüstü vergiler, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi anlatılacaktır.

Sonuç bölümünde ise, bu dönemdeki devletçilik politikası, özellikle de 1929 Büyük Buhranı, planlı sanayileşme politikası ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkileriyle şekillenen uygulamalarının kamu maliyesine etkileri değerlendirilecektir.

I- DEVLETÇİLİK VE İKTİSADİ HAYAT (1930-1945)

Birinci Dünya Savaşını izleyen İstiklal Savaşı sonucunda, Osmanlı Devletinin yıkıntıları üzerine 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyetine uzunca bir süre tek parti yönetimiyle egemen olan Kemalistlerin, iktisadi bakış açıları yönünden İttihatçılardan pek farklı olmadığı söylenebilir.³ Kemalist yönetimin üzerinde durduğu en önemli nokta, iktisadi gelişmeyi ve sanayileşmeyi sağlamada öncü rolü üstlenecek ulusal bir burjuvazinin yaratılmasıydı. Başka bir deyişle, Cumhuriyeti kuranların amacı, ekonomiyi millileştirmeye yönelik bir iktisadi ve siyasi program uygulamak olup yabancı sermayeye tanınan iktisadi ayrıcalıkların geri alınması ve iktisadi gelişmenin devlet destekli ulusal bir burjuvaziyle gerçekleştirilmesi olmuştur (Buğra, 2007: 143). Cumhuriyet döneminde, özel girişimin desteklenmesi anlamında liberal ekonomi anlayışı hiçbir zaman terk edilmeksizin, ancak bazı düzenlemelere tabi tutularak, devletin ekonomik alanda özellikle de sanayi alanında müdahalesi genişlemiştir. Bu genişleme hiçbir zaman özel girişime karşı olmamış, devlet sanayi yatırımlarında bulunurken bir çatışma yaratmamaya özen göstermiştir (Koçak, 2007a: 31). Bu anlayış, Kemalist yönetimin mili iktisat politikasının temelini oluşturmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarının iktisat politikasının ana hedefi ekonominin yeniden inşası olmuştur. Böylece, bir yandan uzayan savaşlar nedeniyle neredeyse yok olan tarımsal üretimin canlandırılmasına, diğer yandan ise Osmanlı döneminden beri esas olarak gayrimüslimlerden oluşan ticaret burjuvazisinin yerine Türk-Müslüman kökenli ticaret sermayesinin geçirilmesine çalışılmıştır (Boratav, 1977: 42-43; Gülalp, 1993: 29).⁴ Bu doğrultuda, Kemalist yönetim İstiklal Savaşı biter bitmez, hiç vakit kaybetmeden ülkenin

³ İttihatçıların iktisadi ve siyasi amaçlarını, büyük ölçüde İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin içinden gelen Kemalist yönetimin siyasi kadroları da paylaşıyordu. Amaç, devletin ekonomiye etkin müdahalesi ve uygun iktisat politikaları ile ulusal bir ekonomi ve mili bir burjuva sınıfı yaratmaktır (Koçak, 2007a: 31).

⁴ Birinci Dünya Savaşı döneminde en güçlenen kesim ticaret sermayesi oluşmuştur. Savaşın yarattığı kıtlık ortamı savaşın finansmanı için başvuru enflasyonist politika ile birleşince, önemli bir ticaret sermayesi birikimine yol açmıştır (Gülalp, 1987: 21-22). Böylece, Birinci Dünya Savaşı yıllarında güçlenen Müslüman kökenli ticaret sermayesi, gayrimüslim kökenli ticaret sermayesinin yerini devralmaya aday haline gelmiştir.

iktisadi hayatının temel sorunlarını belirlemek amacıyla 17 Şubat 1923'te İzmir İktisat Kongresini toplamıştır.⁵ Kongrede, Türkiye'nin toplumsal sınıflarını oluşturan çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi kesimi temsilcilerinin katılımıyla, ülkenin gelecek dönem iktisat politikaları tartışılmıştır (Ökçün, 1997: 2). Kongreye iki sınıfın temsilcileri hakimdi: büyük toprak sahipleri ve ticaret sermayesi.⁶ 1920'li yıllarda izlenen iktisat politikalarına yol gösteren Kongrede alınan kararlarına göre: Türkiye ekonomisi dışa açık kalacak; yabancı sermayeye hoşgörülü davranılacak ve temel amaç da yerli özel sermayenin desteklenmesi olacaktır (Gülalp, 1993: 30).

Kemalist yönetim İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda önce sanayiye teşvik edici önlemler almaya yönelmiş, bunun içinde hem yasal hem de kurumsal planda düzenlemelere başlamıştır (Başkaya, 2005: 59). 1924 yılında yerli sanayicilere, ithal edilen hammaddelerin gümrük vergisinden muaf tutulması ve ucuz girdi sağlanması gibi teşvikler sağlanmıştır. Aynı yıl sanayi kesimine finansman desteği sağlamak amacıyla Türkiye İş Bankası kurulmuştur (Cem, 2007: 271).⁷ 1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası ise, hem Osmanlı'dan kalan devlet kuruluşlarını yönetmek hem de özel sanayi girişimlerine kredi sağlamakla görevlendirilmiştir (Gülalp, 1987: 24). Fakat özel kesim, ekonomide tasarruf-birikim oranının düşük olduğu, Türk Lirasının (TL) değer kaybının ve yurt dışına sermaye kaçışının bulunduğu, ayrıca ticaret-bankacılık gibi daha karlı alanların var olduğu bir ortamda sanayileşme için pek hevesli gözükmemiştir (Kazgan, 1977: 240). Ayrıca,

⁵ İktisat kongresinin başlıca iki amaçla toplandığı söylenebilir: Birincisi, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini bir bütünlük içinde belirlemek; bu isteklerin siyasal iktidar tarafından bilinmesini sağlamak, İkincisi de, yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı biçimi yada niteliği açıklamak (Kepenek ve Yentürk, 2004: 32-33).

⁶ Kongre doğal olarak toprak sahiplerinin ve ticaret sermayesinin egemenliği altında geçmiş ve onların istekleri doğrultusunda kararlar almıştır. Bu doğrultuda, İzmir İktisat Kongresi'nden çıkan kararlara bakarak Kongre'nin egemen sınıf ittifakının bakış açısını yansıttığı ifade edilebilir (Gülalp, 1987: 22).

⁷ Aynen İttihatçıların İtibarı Milli Bankasında olduğu gibi, devlet eliyle fert zengin etmek konusunda Türkiye İş Bankası büyük işleve sahip olmuştur (Cem, 2007: 271).

1920’lerde iktisadi gelişmenin hemen hemen tamamı tarımsal üretim artışı sonucu olmuş,⁸ ihraç edilen tarım ürünleriyle de Türkiye’nin dünya ekonomisi ile olan ticari ilişkileri büyümüştür (Gülalp, 1993: 30).

Bu dönemde sermaye birikimi yetersiz, küçük ve tarıma dayalı sanayiler ağırlıkta olduğundan hükümet tarafından özel sektör ve yabancı yatırımlar teşvik edilmiştir (Pınar, 2006: 313). Özel sektörün teşvik edilmesi amacıyla 1927 yılında 1055 sayılı Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır.⁹ Teşvik-i Sanayi Kanunu ile özel kesime sağlanacak teşvik ve muafiyetlerle henüz bir ilerleme kaydedilememiş sanayi alanında atılımın başlatılması öngörülmüştür.¹⁰ Ancak bu kanun sanayiye değil, daha çok el sanatları tipi küçük üretimi teşvik etmiştir (Gülalp, 1987: 24). Aynı zamanda 1926 yılının sonundan itibaren Türkiye ekonomisinde ortaya çıkan bazı gelişmeler, bu kanunun etkisinin sınırlı olmasına yol açmıştır. Bu yıllar yabancı sermayeye karşı tutumun sertleştiği, kısa vadeli yabancı kredilerin kısıldığı, tarım ürünleri fiyatlarının düştüğü, tarımsal üretimin azaldığı ve kamu yatırım harcamaların hızla arttığı bir dönem olmuştur (Kazgan, 1977: 240-242; Küçük, 1978: 242-243).¹¹ Tüm bu desteklemelerle birlikte, 1929’a gelindiğinde sanayinin gayri safi milli hasıla (GSMH) içindeki payı yerinde saymış, hatta 1923’e göre biraz düşüş göstermiş ve varlığını teşvik ve muafiyetlerle sürdüren özel sanayi de spekülative tüketim alanlarına yönelmiş, dolayısıyla önemli bir kaynak israfına neden olmuştur (Başkaya, 2005. 65-66).

⁸ Cumhuriyetin ilanından sonra hükümetin toprağın yeniden işlenmesini kolaylaştıran tedbirler alması ve 1925’te Aşar Vergisini kaldırılmasıyla tarım üretimi ek bir ivme kazanmış, böylece köylü bir refah dönemi yaşamıştır (Keyder, 2009: 272).

⁹ Bu kanun, Osmanlı yönetimi sırasında 1909 ve 1913 tarihlerinde çıkarılan iki kanunun bir devamı niteliğinde olup, bu kanunun en dikkat çekici yönü sanayi adı altında oldukça ilkel nitelikli üretim birimlerini teşvik kapsamı içine almış olmasıdır (Derin, 1940: 81-82).

¹⁰ Bu kanunla; sanayiye desteklemek üzere vergi indirimleri, devlet arazilerinin ve binalarının yeni kurulacak fabrikalar için verilmesi, ulaştırma hizmetlerinin düşük fiyatlardan sağlanması, yeni ürünlere prim verilmesi ve yurt içinde üretilen malların tercih edilmesi gibi önlemler getirilmiştir (Pınar, 2006: 313, Türk, 1981: 343).

¹¹ 1923’ten sonra önemli gelişme kaydeden tarımsal üretim ancak birkaç yıl böyle devam edebilmiş, 1926’da fiyatlarda ilk durgunluk baş göstermiştir. 1929’a gelindiğinde ise bunalım tarım kesimine çoktan hakim olmuştur (Keyder, 2009: 273).

1920’lerde ticaret sermayesi, Kemalist yönetimin himayesi altında kendilerini yeni yeni ispat etmeye başlamışlar ve hızla olgunlaşmalarına rağmen siyasi himayenin sürmesi gerekliliği nedeniyle özerk bir alan oluşturmaktan uzak durmuşlardır (Keyder, 1995: 117). Ne var ki milli burjuvaziye gösterilen bu himaye, yabancı sermayeye karşı olumsuz bir tavır takınılması biçimini almamıştır. Böylelikle, 1920’lerde yabancı sermayenin statüsü yükselerek artmış ve yabancılara çeşitli ticari imtiyazlar verilmiştir (Keyder, 1995: 132). Ancak, yabancı sermayeye dönük bu olumlu yaklaşım, uygulamada yerli sermaye ile ortaklık halinde gelen yabancı yatırımların öncelikle desteklenmesi biçimini almıştır (Boratav, 2008: 42). Anlaşıldığı üzere, Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sermayeyi destekleyen iktisat politikası, sermayenin özelliğinden çok milliliğine önem vermiş, milli olmak ekonomik olmaktan önce gelmiştir (Kuruç, 1988: XXXII)

1920’li yıllarda Türkiye ekonomisinin zayıf ve dışa çok bağımlı yapısı, başta para-kambiyo sisteminden kaynaklanmıştır. Çünkü Osmanlı Bankasının bir emisyon bankası olarak çalışma yetkisinin 1925’te sona ermesi ve henüz bir Merkez Bankası kurulmamış olması, hükümeti iktisadi gelişmenin finansmanını sağlama olanağından yoksun bırakmıştır. Bu nedenle, kamu finansmanı serbest kambiyo sisteminden yararlanarak faiz yoluyla yabancı fonların içeri akmasına ve bu yoldan banka kredilerinin artması ile çok sayıdaki yabancı bankanın varlığına dayanmak zorunda olmuş, böylece de yabancı sermayeye bağımlılık sürmüştür (Kazgan, 2002: 63).¹² Ayrıca bu dönemde Türkiye’nin ihracat gelirinin % 35-36’sını tek başına tütün, % 32’sini kuru meyveler, kalan üçte biriniyse diğer birkaç tarımsal hammadde oluşturmuştur. Buna karşılık, limondan una, dokumadan demir-çeliğe, her şeyi ithal etmek zorunda kalmıştır (Kazgan, 2002: 63-64). Ayrıca, Lozan Antlaşması gereği yeni gümrük vergileri konamamıştır. Bu itibarla, Türkiye ekonomisi uluslararası iş bölümü

¹² Bu durumda, İngiliz Sterlini’ne bağlı, değişken kambiyo sisteminde değeri belirlenen TL ile dış ticaret sürekli açık vermiş, kısa vadeli dış borç birikimi yaşanarak TL’nin dış değeri de sürekli düşmüştür (Kazgan, 2002: 63).

çerçevesinde dünya ekonomisine hammadde ihraç edip, sanayi tüketim malı ithal ederek katılmıştır.¹³

1920’lerde Lozan Anlaşmasının korumacılığı kısıtlayan koşulları hükümetin önemli bir gelir kaynağını ortadan kaldırmıştır. Ayrıca, Osmanlı geçmişinden kurtulmaya yönelik olarak, Osmanlı devletinde tarımsal ürünlerden alınan aşar vergisi kaldırılmıştır. Sonuçta, hükümetin yeni gelir kaynakları yaratması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu amaçla, dolaylı vergilendirme yoluna gidilmiş, ancak devlet tekelleri temel kamu gelir kaynağı haline gelmiştir. Diğer taraftan, Osmanlı’dan devralınan dış borç yükü de kamu bütçesi üzerinde önemli bir baskı ögesi oluşturmuştur. Bu koşullar altında enflasyonist baskıları engellemek ve ülke parasının istikrarını korumak çok zor olmuş, Kemalist yönetim için, 1920’lerin sonuna doğru denk bütçe politikasının önemi ve parasal istikrarı koruma gerekliliği, iktisat politikasının iki temel ögesi haline gelmiştir (Buğra, 2007: 145).

1920’li yıllar Kemalist yönetimin toplumda ve devlette geri olarak gördüğü kurumları tasfiyeye giriştiği ve yenilerini kurmağa başladığı dönemdir. Tasfiyeler ve yeni kurumlar hükümetin ilk işleri olmuş, bütün bunlar da mili iktisat politikası için bir zemin hazırlamıştır. 1923’ten sonrası yenilik hamlelerinin hız kazandığı ticaret kesiminden başlamak üzere ekonomi hareket kazanmıştır (Kuruç, 1988: XXXI). Ayrıca, yeni kurumlarla modern ticaret, sınai mülkiyet ve mali sermaye yapısı getirilmeye çalışılmıştır. İktisadi canlanma ve yenileşmenin “mili bir özle dolması” istenmiş, bu canlanmanın yabancı kaynaklar ile desteklenmesi halinde iktisadi gelişme ve sanayileşme hareketine dönüşeceği düşünülmüştür (Kuruç, 1988: XXXI) Böylece, Türkiye’de 1923-1929 arasında, ticarete dayalı serbest piyasa ekonomisi anlayışı ile iktisadi gelişmenin ve sanayileşmenin devlet destekli özel teşebbüs

¹³ İhracat ve ithalat bileşimi, Türkiye’nin dünya ekonomisi içinde uluslararası işbölümünün klasik biçimine uygun bir yer kapmakta olduğunu göstermektedir (Boratav, 2008: 50).

eliyle sağlanacağı görüşü hâkim olmuştur. Ancak, 1923-1929 arasının liberal¹⁴ anlayışlı özel sermayeyi koruyan ve teşvik eden iktisadi ve mali çizgisi, içinde bulunulan koşullar içerisinde Kemalist yönetimin beklediği sanayileşme hamlesini gerçekleştirememiştir.

Buna karşın Kemalist yönetimin 1923'ten beri izledikleri, devlet teşvikleriyle desteklenen özel sektör eliyle sanayileşme politikasının yeterliliğinden şüphe duyması, 1929 yılında dünya ve Türkiye ekonomisinde özellikle de 1929 Büyük Buhranı nedeniyle yaşanmaya başlanılan bazı gelişmeler nedeniyle olmuştur (Bahçe ve Eres, 2012: 25).¹⁵ 1929'dan itibaren ortaya çıkan iç ve dış sorunlar ülkeyi iktisadi bunalıma sürüklemiş, bunun sonucu olarak devlet müdahaleleri artmış, içe dönük korumacı politikalar uygulanmaya başlanmıştır.¹⁶ Buhranın ilk etkilerini önlemeye yönelik olan bu müdahalelere rağmen, 1931 yılına gelindiğinde iktisadi bunalım iyiden iyiye derinleşmiştir.¹⁷ Sonuç olarak iktisadi gelişme hedefinin devlet eliyle planlı sanayileşme politikası ile başlatılmasına karar verilmiştir. Böylece, devletçilik politikası 1931 kurultayında Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) programına partinin altı temel ilkesinden biri olarak girmiş, 1932'den sonra ağırlık kazanan planlı sanayileşme politikasıyla da, 1939'da patlak veren İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar olan süreçte iktisat politikalarına yön vermiştir. Devletçilik politikasıyla da kamu maliyesi, devlet için toplumsal ve siyasal hayatı düzenleyen önemli bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir.

¹⁴ “1923-1929 dönemini liberal diye nitelemek yaygındır. Liberal sözcüğü, özel sermayenin desteklenmesi anlamında kullanılıyorsa itiraz etmeyebiliriz. Ancak liberalizm, genel olarak anlaşıldığı gibi, devletin ekonomiye müdahalesinin mümkün en az düzeyde tutulmasını ifade ediyorsa, bu döneme liberal demek bazı ciddi yorum hatalarına yol açmış oluruz. Zira 1923-1929 yılları, devletin özel sermaye birikimi lehine çeşitli dolaysız müdahaleler yaptığı bir dönemdir.” (Boratav, 1977: 42; 1983: 276).

¹⁵ 1929 yılı; kapitalist dünya ekonomisini derinden sarsan Büyük Buhranın yaşandığı, Lozan Antlaşmasının hükümlerine göre uygulanan ekonomik sınırlamaların kalkacağı ve Osmanlı borçlarından Türkiye'ye düşen borç taksitlerinin ödenmeye başlayacağı yıldır (Boratav, 1983: 276-277; Pınar, 2006: 313).

¹⁶ 1929 Büyük Buhranın, dünya ekonomisindeki uluslararası iş bölümünü alt üst etmesiyle, Türkiye ekonomide bağımsız bir iktisat politikası uygulama imkanı kazanmıştır. Böylece, devlet iktisadi gelişmeyi sağlamak üzere içe kapanarak müdahaleci ve korumacı iktisat politika uygulamaları arayışına girmiştir (Keyder, 1993: 12).

¹⁷ Bu süreçte gerçekleştirilen Serbest Fırka deneyi ve Gazi Mustafa Kemal'in yurt gezisi, halkın iktisadi anlamda çok zor durumda olduğunu gözler önüne sermiştir (Boratav, 1983: 277-278). Böylece Kemalist yönetim, iktisadi gelişmeyi ve sanayileşmeyi hızlandırabilecek bir şey yapmazsa, rejimin siyasal güvenliğinin tehlikeye düşeceğini anlamış bulunuyordu (Tezel, 1986: 207).

1.1 1929 Büyük Buhranı ve Korumacı–Müdahaleci Döneme Geçiş (1930-1932)

Türkiye 1923-1929 döneminde, Osmanlı'dan miras kalan ekonomik ve mali kurumlarda pek değişiklik yapmadan, az gelişmiş dışa açık bir ekonomik yapıyı sürdürmek zorunda kalmıştır (Kazgan, 1977: 240). 1923'den sonra Kemalist yönetimin, az gelişmiş bir ekonomik yapıdan¹⁸ kurtulmak ve gelişmiş kapitalist bir ekonomik yapı kurmak için öngördükleri temel yöntem; devletin bireylerin zenginleşeceği ortamı sağlaması ve böylelikle oluşacak ulusal burjuvazinin yabancı sermayeyle eşit koşullarda işbirliği içine girerek iktisadi gelişmeyi ve sanayileşmeyi gerçekleştirmesiydi. Sanayileşme politikası için devlet destekli ancak özel sektör öncülüğünde sınırları belli ve radikal olmayan bir korumacı rejim yeğlenmekteydi; ancak 1920'li yılların uluslararası iş bölümünden ve Osmanlı mirasının verdiği geri iktisadi yapılardan doğan sınırlamalar Türkiye ekonomisinin esas olarak bir ihracata dayalı serbest piyasa ekonomisi modelinde dünya ekonomisine eklemlenmesi sonucunu vermiştir (Boratav, 2008: 61).

Bu süreçte, Müslüman-Türk ticaret burjuvazisi ile siyasi kadroların ve yüksek bürokratların işbirliğinden, geleneksel gayrimüslim ticaret burjuvazisinin işlevlerini devralabilen ve yabancı sermayeyle işbirliği içinde kurulan imtiyazlı şirketlerin aşırı karlarından faydalanan bir yeni zenginler tabakası oluşmuştur (Boratav, 2008: 62). Ancak bu oluşum, devletin meydana getirdiği rantlara el koyan aracı ve dış ticarete dönük bir serbest piyasa ekonomisinin gelişmesinden başka bir şey olmamıştır. Böylece, 1920'li yılların sonuna gelindiğinde milli burjuva devriminin ve modern kapitalist gelişimin vazgeçilmez unsuru olan iktisadi gelişme ve sanayileşmenin bu modelle gerçekleşmeyeceği artık ortaya çıkmıştır

¹⁸ Türkiye 1920'lerin başında tipik bir az gelişmiş bir ülke konumundaydı. Çünkü kişi başına gelir düzeyi düşük, tarım kesimi yangın, sanayi son derece cılız ve teşebbüs unsurunun gayet yeteriz olmasının yanında okuma yazma oranı % 10 dolayında, ulaşım imkanlarının çok sınırlı ve ekonominin çeşitli kesimlerinde ilkel tekniklerin kullanılması gibi özellikler de az gelişmişliği ortaya koymaktadır (Yaşa ve Batırel, 1980: 563). Böylece, az gelişmiş bu yapı gelişme çabalarının önünde bir engel olarak ortaya çıkmış, Osmanlı Devletinden devralınmış olan dış borçlar ile Lozan'da kabul edilmiş olan gümrük hükümleriyle beraber Türkiye ekonomisinin üzerinde ağır bir yük oluşturmuştur (Yaşa ve Batırel, 1980: 563).

(Boratav, 2008: 62). Ayrıca, Cumhuriyetin kuruluşundan beri ekonomik alanda ciddi bir ilerleme sağlanmamış olması, 1929 Büyük Buhranın iktisadi alanda etkisini çok sert duyurması ve aradan zaman geçmesine karşın henüz ortada bir düzelme işaretinin bulunmaması, Kemalist yönetimi rahatsız ediyordu (Koçak, 2007a: 40). Çünkü ülkenin iktisadi bağımsızlığını sağlayabilmesi için kısa sürede sanayileşmesi gerektiğini Osmanlı deneyiminden çok iyi biliyorlardı.

1920'lerin sonları, dünya ekonomisinin 1929 Büyük Buhranı nedeniyle hızlı bir bunalımına neden olan gelişmelerin ve 1926'dan itibaren Türkiye ekonomisi içinde iktisadi daralmanın kendini hissettirdiği etkilerin bir araya geldiği dönem olmuştur.¹⁹ Böyle bir ortam da, Dünya ve Türkiye'de devletin korumacı ve müdahaleci tutumu önemli derecede artmıştır. Bu tutum değişikliği de, 1934'den sonra başlatılacak olan devlet eliyle planlı sanayileşme politikasına temel hazırlamıştır. Dolayısıyla, 1933'den sonra Devletçilik politikasının uygulama araçları olan devlet müdahalesi, devlet işletmeleri ve tekelleri ile millileştirme 1930-1932 yıllarında ortaya çıkan gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

1.1.1 1929 Büyük Buhranı ve Alınan Önlemler

1929 yılında gelişmiş kapitalist ülkeler büyük bir iktisadi buhranla karşı karşıya kalmıştır.²⁰ Buhran ilk olarak, tarım ve sanayide artan üretime paralel olarak düşen fiyatlarla kendisini göstermiş,²¹ tarımdaki ve sanayideki daralma ABD'de patlak veren menkul değerler

¹⁹ İktisadi bunalımı ortaya çıkaran iç faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz: 1927-1928'de kuraklık sebebiyle buğday üretiminin düşmesine bağlı olarak buğday ithalatının artışı; Osmanlı'dan kalan gümrüklerin kaldırılarak daha yüksek gümrük vergilerinin uygulanması öncesinde stok yaparak yüksek karlar elde etmek isteyen tüccarın döviz talebindeki artış; demiryolu yapımının yarattığı döviz ve fon talebi ile Osmanlı Devletinden kalan borçların ödenmesi gereğidir (Kazgan, 1977: 242-244).

²⁰ New York Borsasının 29 Ekim 1929'da çökmesiyle başlayan buhranın olağanüstü evrenselliği ve derinliğini, hiç kimse beklememiştir. Çünkü Büyük Buhran kapitalist dünya ekonomisini çöküşün eşiğine getirmiştir. Ayrıca, ekonomik göstergelerde aşağı doğru hareket öteki göstergelerdeki sapmayı güçlendirerek dünya ekonomisini "tam bir kısır döngüye" sürüklemiştir (Hobsbawm, 2008: 120).

²¹ Buhran birlikte hem gıda maddelerinin hem de hammadelerin üretiminde bir kriz meydana gelerek daha önce stoklar sayesinde tutulan fiyatları denetimsiz biçimde düşmeye başlamış, böylece çay ve buğday fiyatları üçte iki, ham ipek fiyatları dörtte üç oranında düşmüştür (Hobsbawm, 2008: 120-121).

kriziyle birleşince, iktisadi çöküş yaşanmaya başlanmıştır. Fiyatlarda, üretimde ve dünya ticaretinde hızlı bir düşüş görülürken, bankacılık sistemi tamamen iflas etmiştir. Sanayi ve ticaret kesimindeki daralma işsizlik oranının artmasına neden olurken, çalışan kesimin ücretleri de hızla düşmeye başlamıştır. Ayrıca, buhran 1929 yılının başından itibaren kendisini gösteren para buhranının daha da şiddetlenmesine yol açmış ve bu şiddetlenmede ayrıca daralan dünya ticareti, dünya pazarlarında tarım ürünleri fiyatlarının hızla düşüşü²² ve azalan dış krediler de etkili olmuştur (Başkaya, 2005: 78). Böylece, bir yandan hem tarımda, hem de sanayi de aşırı üretim, diğer yandan ise kredilerle körüklenen tüketim ve borsa spekülasyonu bir araya gelerek Büyük Buhrana neden olmuştur (Köymen, 2007: 45). Büyük Buhranın etkisiyle iktisadi çöküşün yaşandığı bu süreçte; iktisadi milliyetçilik ön plana çıkmış, korumacı ve içe kapalı ekonomiler en liberal ülkelerde bile yaygınlaşmış, dış ticarete miktar sınırlamaları, takas, kliring gibi sistemler ön plana geçmiş ve iktisadi buhrandan çıkış için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği genel olarak kabul görmüştür (Coşar, 1995: 10-11).

Diğer taraftan 1929 Büyük Buhranı, az gelişmiş ülkelerden ithal edilen malların hem fiyatlarının aşırı düşmesi hem de miktar olarak azalması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca, az gelişmiş ülkelerin ihracat olanaklarının sınırlanması ve fiyatlardaki sürekli düşüş sonucu gümrük gelirlerindeki daralma ithalatı yapılmaz bir duruma getirmiştir. Bunun sonucunda az gelişmiş ülkelerdeki büyük toprak sahiplerinin ve ticaret sermayesinin gelirleri düşmüş, ayrıca kamu gelirlerinin büyük ölçüde dış ticaretten alınan vergilere dayanması nedeniyle devletin gelirleri düşmüş ve iktisadi bunalım toplumsal sınıflar arasında kurulu dengeyi sarsarak çözüm bekleyen ekonomik ve toplumsal sorunları artırmıştır (Başkaya, 2005: 24). Buhranın ortaya çıkardığı bu durum sanayinin gelişmesini özendiren bir ortam da yaratmıştır. Çünkü az gelişmiş ülkeler, sermaye hareketlerinin durduğu bu dönemde, içe dönük korumacı

²² Pazara, özellikle de ihracat piyasasına bağımlı çiftçiler için bu, geçimlik ekonomiye doğru geri çekilmedikleri takdirde tam bir yıkım anlamına geliyordu (Hobsbawm, 2008: 121).

politikalarla sanayileşme yolunda adım atma fırsatı bulmuşlardır. İthalatın kısılması ya da yapılamaz duruma gelmesi sonucu içinde ithal mallarının fiyatlarında aşırı bir yükselme olmuş, bu malların ülke içinde üretilmesi karlı hale gelmiştir. Öte yandan bol ve ucuz bir iş gücü rezervinin varlığı, uluslararası piyasalarda makine ve ekipman fiyatlarının ucuzlaması ve dış rekabetin zayıflığı içe dönük üretimi teşvik etmiş ve böylece azgelişmiş ülkelerde içe dönük sanayileşme süreci başlatılmıştır (Başkaya, 2005: 24-25). Ayrıca, toprak ve sermaye sahibi sınıfların gelirleri garanti altına alınarak, sınıflar arasındaki (büyük toprak sahipleri ve ticaret sermayesi) ittifakı ayakta tutmak amacıyla alınan önlemler (stok oluşturma, sübvansiyonlar, devletin alt yapı yatırımlarına yönelmesi, korumacı önlemler v.b.) mevcut siyasi ittifakın ayakta kalmasını sağlamıştır.

Türkiye ise, 1920 yılların sonlarında ve 1930'ların başında geri bir ihracat ekonomisi özelliğini koruyordu. Gelişmiş ülkelere dönük üretim yapan sektör dışında kalan geniş bir geleneksel sektör²³ vardı ve geçimlik ekonomi koşullarında yaşayan bu sektörün pazarla ilişkisi son derece kısıtlıydı. Diğer taraftan, Türkiye'ye yabancı sermaye girmediği için Batılı kapitalist devlerle bağımlılık daha çok dış ticaret kanalıyla olmuştur. Bu yüzden 1929 büyük buhranın etkisini daha çok dış ticaret yoluyla hissettirmiştir. Türkiye'nin dış ticareti genellikle tarımsal ürün ve hammadde ihracı ile sanayi maddeleri ithaline dayandığı için, tarımsal ürünlerdeki büyük fiyat düşüşleri dış ticaret hacmini daraltmıştır (Birtek ve Keyder, 2009: 311). 1929 yılının Türkiye açısından ikinci bir talihsizliği ise Lozan'da halledilmeyen dış borçlar sorununun, 1928'de halledilerek ödemelerin başlamış olmasıydı (Boratav, 1995: 121). Meselenin çözümleniş şekli Türkiye için bir başarı olmakla beraber, yinede yıllık ödemeler kamu harcamalarının % 13-18'i gibi önemli bir kısmına denk gelmekteydi (Timur, 2001; 134).

²³ Geleneksel sektör olarak adlandırılmasının uygun olacağı bu kesim içinde, ticari ilişkiler sınırlı olduğu gibi, bu sektörün piyasa ekonomisine katılımı da sınırlı olmuştur. Fakat açığa çıkan toplumsal artık ürün çeşitli mekanizmalarla piyasadaki dolaşım sürecine katılmış ve kapitalist üretim ilişkileri sonucu ortaya çıkmayan toplumsal artık ürün, ticari ilişkilerle piyasa ekonomisine transfer edilmiştir (Başkaya, 2005: 31).

Buna karşın, 1929 yılına Türkiye oldukça iyimser bir hava içerisinde girmiş ve bu yılı bir “ferahlama” sürecinin başlangıcı olarak görmüştür (Kuruç, 1988: XLIV). Çünkü Lozan Anlaşması uyarınca son Osmanlı tarifesine sabitlenen gümrük oranları, bu yıl itibariyle değiştirilebilecek olup bu değişiklik Kemalist yönetime kendi dış ticaret ve gümrük rejimini oluşturabilme fırsatı vermiştir. Böylece hem sanayi alanındaki gelişim için gerekli ortam sağlanabilecek, hem de gümrük vergi ve resimleri ile kazançlar artırılabilir (Kuruç, 1988: XLIV). Ayrıca 1929 yılı içinde tarımsal üretimde artış beklenirken, beklenen artış sayesinde ihracat artırılacak ve dış ödemeler dengesinde bir miktar rahatlama sağlanacaktır (Tekeli ve İlkin, 1977: 75). Fakat 1929 yılı hiç beklenmeyen gelişmelere sahne olmuştur. Yılın ilk aylarından itibaren TL hızla değer kaybetmeye başlamıştır. Öte yandan yeni gümrük ve dış ticaret rejiminin uygulamaya girecek olması, mal ve döviz spekülasyonlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.²⁴ 1929 yılı başından itibaren yeni gümrük tarifelerinin yükseltileceğini tahmin eden tüccarlar,²⁵ düşük tarifelerden yararlanmak üzere ithalata aşırı yüklenmişler²⁶ ve böylece dış ticaret açığı bir yıl içinde iki katına (50 milyon liradan 101 milyon liraya) çıkmıştır.²⁷ Bu nedenle, 1929 Büyük Buhranın etkileri henüz başka yerlerde hissedilmeye başlanmadan Türkiye ekonomisi bir kriz dönemine girmiştir (Buğra, 2007: 147).²⁸ Dış ticaret açığındaki bu ani sıçrama TL’nin hızla değer kaybetmesine yol açmıştır. Bunlara ek olarak, Osmanlı borçlarının Türkiye üzerinde kalan kısmının ödemelerine bu yıl

²⁴ Yeni gümrük tarifeleri ithal edilen mallara ithalat fiyatları üzerinden % 25-100 arası gümrük vergisi koymayı öngörüyordu. 1 Haziran 1929 günü yayınlanan yeni gümrük tarifeleri 1 Ekim 1929’dan itibaren yürürlüğe girmiştir (Yerasimos, 1992: 117).

²⁵ Nitekim, Haziran 1929’da yürürlüğe giren tarife, % 13’lük koruma sağlayan eski tarifeye göre, % 46’lık bir koruma oranına sahip olmuştur (Boratav, 1995: 120).

²⁶ 1920’lerin sonuna doğru, ellerinde Türk parası bulunduranların çoğu, Lozan Anlaşmasının kısıtlayıcı maddeleri yürürlükten kaldırıldığında uygulamaya konması beklenen ticari kısıtlamalara ve sermaye denetimlerine karşı kendilerini korumaya çalışmışlardır. Bu da, ithal mallarda ve döviz kaynaklarında büyük bir spekülasyon anlamına geliyordu. Bu spekülasyon, ödemeler dengesinde zaten var olan güçlükleri iyice ağırlaştırdı ve TL’nin değeri üzerindeki baskıyı daha belirgin hale getirmiştir (Buğra, 2007: 147).

²⁷ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo I.

²⁸ Aslında bu spekülasyon hareketleri, tüccar ve ithalatçıların gümrük politikasına karşı tepkisini yansıtıyordu (Küçük, 1978: 243). Ticaret sermayesi sanayileşmeye sıcak bakmıyordu ve bu eğilim iç tüketimin büyük bölümünü ithalat yoluyla karşılayan bir ülke için doğal bir süreçtir (Başkaya, 2005: 65- 66).

itibariyle başlanıyor olması, demiryolu politikasının yarattığı döviz gereksinimleri ve sermaye kaçışları bu değer kaybını etkileyen diğer faktörlerdir (Kazgan, 2008: 57).

1929'un sonuna doğru gelindiğinde kapitalist sistemi temellerinden sarsan büyük buhranın etkileri Türkiye'ye ulaşmaya başlamıştır (Boratav, 1977: 44; Boratav, 1995: 121). Bu süreçte Büyük Buhranın ekonomiye yansımalarıyla beraber hem satın alma gücü her kesimde düşmüş, hem de dış ticaret kaynaklı vergi hasılatının artması beklenirken, dış ticaret hacminin daralmasıyla gümrük vergileri azalmıştır ve böylece vergi kapasitenin azalmasıyla kamu bütçesi büyütülememiştir (Kuruç, 1988: XLV). Bu doğrultuda, Kemalist yönetim iç ve dış faktörlerin etkisiyle gelişen iktisadi bunalıma karşı ilk olarak, kambiyo kontrolü sağlayacak yasalarla önlem almıştır. Türk parasının²⁹ değerindeki düşüşü engellemek amacıyla, Mayıs 1929'da "Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu" çıkarılmıştır (Ekzen, 1990: 1). Kanun, hükümete döviz ve kambiyo kontrolü konusunda sınırlı yetkiler sağladığından, istenilen etkiyi yaratmamıştır. Bu durum hükümeti kısa zamanda daha fazla etki yapacak politika tercihlerine yöneltmiştir. 20 Şubat 1930'da "Türk Parasının Kıymetini Koruma"³⁰ kanunu çıkarılmıştır.³¹ Buhran, spekülasyon ve suiistimalcilere karşı doğurduğu tepki nedeniyle, özel sermayeye olan güvenin sarsılışına yol açmış görünmektedir (Boratav, 2008: 63). Hükümet artık gerektiğinde özel çıkarları çiğneyip, önleyici tedbirler almayı kendisinde hak olarak görmeye başlamıştır. Tam bir kambiyo kontrolünün sağlanması için Merkez Bankası'nın kurulması zorunlu olmuş, bu konudaki çalışmalar sürerken, kambiyo kontrolünü sağlayıp spekülasyonları engellemek amacıyla milli ve yabancı bankaların katılımıyla 24 Mart 1930'da Bankalar Konsorsiyumu kurulmuştur (Boratav, 1995: 121-122). Konsorsiyum Merkez Bankasının görevlerini tam olarak yerine getirememiş olsa da, 1930'un

²⁹ Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra, yeni devletin ilk parası 1924 yılında Osmanlı parasının yeniden basılıp tedavül etmesi ile ortaya çıkmış, 1925 yılında yeniden kabul edilen bir yasayla da Osmanlıdan devir alınan kağıt paraların yerine Cumhuriyet paralarının basılması kabul edilmiştir (Ekzen, 1990: 1).

³⁰ 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma" kanunu, Türkiye'nin dış ticaret rejiminde, Cumhuriyet döneminin bilinen ilk kambiyo denetim kanunudur.

³¹ Kanunun gerekçesinde, kendi menfaatleri doğrultusunda Türk parasının değerini düşürmeye çalışanların ağır bir şekilde cezalandırılacağı bilhassa vurgulanmıştır.

ikinci yarısından sonra para istikrarının nispi olarak sağlanmasında faydalı olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1977: 82).

1929 Büyük Buhranın etkisiyle dünya hammadde ve tarım ürünleri fiyatları mamul madde fiyatlarından daha fazla düştüğü için, dış ticaret hadleri az gelişmiş ülkeler aleyhine dönmüştür. Bozulan dış ticaret hadlerinden en fazla etkilenen ülkelerden biri de Türkiye olmuştur (Tezel, 1977: 197). İhracatının % 80'i tarıma dayanan Türkiye'de, ihracat gelirlerinde önemli bir gerileme olmuştur. Hem spekülatif hareketlerle ithalatın hızla artması hem de ihracatın dünyadaki büyük buhrandan olumsuz etkilenmesi, hükümeti dış ticaret denetimiyle ilgili önemli yasal düzenlemeler yapmaya sevk etmiştir. Bunlardan ilki, 10 Haziran 1930 tarihli "Ticarette Tağşişin Meni ve İhracatın Murakabesi ve Korunması" kanunudur.³² Diğer i ise, 22 Temmuz 1931 tarihli "Ticaret Mukavelesi ve Modus Vivendi"³³ Akdetmeyen Devletler Ülkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuniyetler veya Tahdit veyahut Takyitler Tatbikine Dair Kanun"dur.³⁴ Bu kanunlardan ilki, ihracata bazı kıstaslar getirirken, ikincisi ithalatı denetim altına almayı amaçlamıştır. Dış ticaret dengesini sağlamaya yönelik tüm bu uygulamalar, ihraç kapasitesinin çok fazla artırılamadığı bu yıllarda ticaret hacminin düşmesi sonucunu doğurmuştur.³⁵ Dış ticaret alanında alınan bu önlemler ödemeler dengesine olumlu yansımış, cumhuriyetin kuruluşundan beri ilk kez 1930 yılında ülke dış ticaret dengesi fazla vermiştir. Aynı durum bütçe içinde geçerli olmuştur. 1932 yılında devlet bütçesi ilk olarak iç istikraza başvurmadan denkleştirilmiştir (Yerasimos, 1992: 127). Yönetim kambiyo ve dış ticaret alanlarında yaptığı düzenlemelerle 1926 yılından

³² Kanunun amacı, iç ve dış ticaret çıkarlarının korunması ayrıca dünya pazarlarında rekabet edecek malların standart ve nitelik bakımından ıslah edilmesidir.

³³ Burada söze dayalı olarak yapılan geçici anlaşma anlamında kullanılmıştır.

³⁴ Bu kanunla, Türkiye ile ticaret anlaşması ve modus vivendi yapmaktan kaçınan ülkelere yapılacak ithalatı sınırlamaya yahut yasaklamaya hükümet yetkili kılınmaktadır. Ayrıca bazı maddelerin ithali ruhsat usulüne bağlanarak hükümet tarafından sınırlandırılabilir. Bu karar, Temmuz 1931'de yürürlüğe konulan ithalatta kontenjan uygulamasının temelini oluşturmuştur. Kontenjan uygulaması ile dıştan alınan mal çeşidi ve miktarı azaltılmıştır.

³⁵ 1924 yılını 100 olarak alan dış ticaret indeksi, 1929'da 116'yı; 1930'da 84'ü; 1933'te 48'i ve 1936'da 59'u göstermektedir (Yerasimos, 1992: 126). Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo I.

beri denk bütçe - sağlam para politikasını ısrarla sürdürürken, para hacmini genişletmemeye özen göstermiştir. Dönem boyunca devalüasyona gidilmemiş, para yönetiminin sınırları genellikle uygulanan maliye politikası ile belirlenmiştir (Kuruç, 1987: 44).

1930'un ilk yarısında alınan önlemlerle dış ticaret dengesi ve para değerinde sağlanan nispi istikrar, devam eden Osmanlı borç taksitleriyle bozulma riskini taşımıştır.³⁶ 1929 yılında, o yılki ihracat gelirlerinin % 10'una, genel bütçe gelirlerinin % 8'ine denk gelen ilk taksit ödemesi yapılmıştır. Fakat Büyük Buhranın ağırlaşan şartlarında, 1930 yılı taksitinin ancak yarısı ödenebilmiştir (Tezel, 1977: 212). Hükümet,³⁷ anlaşmanın yenilenmesi için Borçlar Meclisi ile görüşmelere başlamış ve uzun süren müzakereler sonucu nihai anlaşma ancak 22 Nisan 1933'te imzalanabilmiştir. Türkiye'nin lehine kararlar taşıyan anlaşmanın yanı sıra, bu zamana kadar müzakerelerin uzaması 1930-32 dönemi borç yükünü azaltmış ve Büyük Buhranın etkili olduğu bu dönem içerisinde Türk ekonomisini ağır bir yükten kurtarmıştır (Tekeli ve İlkin, 1977: 145).

Büyük Buhranın etkilerinin yoğun biçimde hissedildiği yılları, ekonomik açıdan "tasarruf yılları" olarak ifade etmek yanlış olmaz (Duru, 2007: 229). Çünkü o yıllarda iktisadi olarak en büyük çaba ithalatın azaltılmasında gösterilmiş, bu amaca ulaşmak için de hemen her alanda tasarruf önlemleri alınmaya başlanmış ve yerli malı kullanımı özendirilmek istenmiştir (Keyder, 1995: 136-137). Böylece de, dünyadaki buhranının artan etkisiyle 1920'lerin sonlarında başlayan ekonomik kurumsallaşma çabaları bu dönem içerisinde hız kazanmıştır (Tekeli ve İlkin, 1977: 91-92). Bu doğrultuda, ilk olarak 1930'da yarı resmi

³⁶ Lozan'da üstlendiği Osmanlı borçlarını Türkiye'nin nasıl bir yöntemle ödeyeceği konusunda 1928 yılında bir anlaşma yapılmıştır (Baskıcı, 2003: 353-356). Türkiye, 1912 öncesindeki Osmanlı borçlarının % 62'sini, daha sonra alınan borçların ise % 73'ünü ödemeyi üstlenmiştir. Böylece 82, 5 milyon lirası anapara, kalanı faiz olan 107, 5 milyon altın lira borcun, 1 Haziran 1929'dan başlayarak, yıllık taksitlerle ödenmesi, yıllık taksitlerin de iki eşit miktara bölünmesi öngörülmüştür (Baskıcı, 2003: 353-356).

³⁷ Öncelikle hükümet, Aralık ayında borçlar konusunu görüşmek üzere yabancı ülkelerde bulunan büyükelçilerini çağırmıştır. Elçilerle yapılan toplantıda; mali durumun borç taksitlerinin ödemesi için uygun olmadığından, bu konuda sergilenecek güçlü bir duruş karşısında dışarıdan nasıl bir tepki alınacağını ve ayrıca dışarıdan uygun şartla borç teminini mümkün olup olmadığı da öğrenilmek istenmiştir (Keskin, 2007: 111).

niteliğe sahip “Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti” kurulmuştur (Boratav, 1995: 121; Keyder, 1995: 136).³⁸ Cemiyet buhranın yoğun olarak hissedildiği yıllarda geniş çaplı faaliyetlerde bulunmuştur. Her yıl düzenlenen yerli malı haftaları, 22 Nisan 1930 Birinci Sanayi Kongresi ve 14 Ocak 1931 Birinci Ziraat Kongresi bunların en önemlileridir. Kongrelerde buhran karşısında sanayi ve ziraat kesimlerinde neler yapılabileceği tartışılmış, çözüm önerileri aranmıştır. Görüleceği üzere, Büyük Buhranın yıllardır süren geçim sıkıntısını ve maddi yersizlikleri daha da ağırlaştırması nedeniyle, böyle bir ortamda tasarruf önlemlerine başvurmak akla gelen çözüm yollarından biri olmuştur (Duru, 2007: 229).

1929 Büyük Buhranı ve Türkiye’de milliyetçilik cereyanının kuvvetlenmesi millileştirme politikaları yönünde etki yapmıştır (Timur, 2001: 143-144).³⁹ Ayrıca, Lozan’da imzalanan bir ticaret konvansiyonuna göre yabancı şirketler, imtiyazları konusunda yedi senelik bir garanti elde etmişlerdi ve bu sürede 1930’da dolmuştur. Böylece millileştirme politikasının uygulanması için gerekli koşullar oluşmuş ve Kemalist yönetim 1940’a kadar her yıl özellikle altyapı ve ulaşım ile ilgili olarak bu politikayı sürdürmüştür.⁴⁰ Bu dönem içerisinde millileştirmeler genellikle kamu malı üreten alt yapı kuruluşları olan 16 yabancı şirketin satın alınması şeklinde gerçekleşmiştir (Cem, 2007: 276).⁴¹ Dikkat çeken bir nokta, yabancı sermayenin yaygın olduğu bankacılık, madencilik, sigortacılık alanlarında

³⁸ Cemiyetin amaçları, “tasarrufu teşvik etmek, yerli malların üretim ve tüketimini özendirerek ithal malların tüketimini azaltmak ve genel olarak kendine yeterlilik ideolojisini yaymaktır” (Keyder, 1995: 136).

³⁹ Millileştirmeler o dönemde devletçilik politikasının oluşmasının bir aracı olarak görülmektedir (Manisalı, 1980: 84). Böylece, ülkede kapitalist üretim ilişkilerini oluşturma işini henüz tam anlamıyla gelişmemiş olan burjuvazi yerine devlet üstlenmiş, bunu gerçekleştirebilmek için de devlet temel altyapı yatırımlarını yapmak ve yabancılar tarafından yapılmış olanları da millileştirmek zorunda kalmıştır. Ancak bu iki zorunluluğun önünde önemli bir engel bulunmaktadır; hem yeni alt yapı yatırımlarına girişmek hem de var olanları satın almak Türkiye’de sıkıntı çekilen parasal kaynakların varlığını gerektirmektedir (Kalfa, 2007: 418).

⁴⁰ Bu doğrultuda; 1931 yılında Mudanya – Bursa Demiryolu Şirketi, 1933 yılında İstanbul Su Şirketi ile İzmir Rıhtım Şirketi, 1934 yılında İstanbul Rıhtım, Dok ve Antrepo Şirketi, 1935 yılında Aydın Demiryolu Şirketi, 1936 yılında İstanbul Telefon Şirketi, 1937 yılında Ereğli Şirketi, 1937 yılında İzmir Telefon Şirketi, 1938 yılında Üsküdar ve Kadıköy Şirketi ile İstanbul Elektrik Şirketi, 1939 yılında İstanbul Tramvay Şirketi, İstanbul Tünel Şirketi, Ankara Elektrik Havagazı Şirketi, Adana Elektrik Şirketi, Bursa ve Müttehit Şirketi ile Mersin Elektrik Şirketi satın alınmak suretiyle millileştirilmiştir (Manisalı, 1980: 84; Timur, 2001: 143-144).

⁴¹ Yabancıların işlettiği belediye hizmetlerinin, belli başlı kentlerdeki elektrik, havagazı, su, tramvay, telefon şirketlerinin satın alınması da yabancı sermayeye karşı bir genel politikadan kaynaklanmadı. Kentlilerin günlük yaşamında önemli bir yeri olan bu hizmetlerin, kar amacıyla çalışan yabancı şirketler eliyle işletilmesi yerine, kamu yönetimi eliyle ve çok kere karlılık amacı düşünülmeden işletilmesi, sosyal politika gereği tercih edilmiştir (Tezel, 1986: 177).

millileştirmelere gidilmemiş olmasıdır. Bu da gösteriyor ki millileştirme uygulamaları yabancı mülkiyetin geneline yönelik bir tutum olmamıştır.⁴² Millileştirmeler 16 yıllık dönemde gerçekleştirildikleri için, tazminat ödemeleri de uzun bir zamana yayılabilmektedir. Bu nedenle ödemeler bütçeye ağır yükler getirmemiştir. Ayrıca bu işletmelerin çoğu çalıştırdıkları sabit tesislerin mülkiyetine sahip olmadıkları için, bunlara sadece işletme imtiyazlarının kaldırılması karşılığında tazminat ödenmiştir (Töre, 1982: 54).

1930 başlarında hükümet bir taraftan iktisadi program üzerinde çalışırken diğer taraftan da Merkez Bankası kurma çalışmalarını yürütmüştür. Bu doğrultuda hazırlanan tasarı için diğer ülkelerin Merkez Bankası kanunlarından yararlanılmış ve tasarı tamamlandıktan sonra incelenmek üzere ilgili komisyona sunulmuştur.⁴³ Hükümet nihai tasarımı 11 Haziran 1930'da Türkiye Büyük Millet Meclis'ine (TBMM) sunmuş, tasarı çok hızlı bir biçimde incelenerek kanunlaşmıştır. Bankanın kurulması için gereken kaynak sorunu ise kibrit tekeli karşılığında yapılan bir istikrazla çözülmüştür. 14 Haziran 1930 tarihinde bir Amerikan firması ile kibrit tekeli işletmesinin 25 yıllık devri için yapılan anlaşma karşılığında, 25 yıl vadeli olan 10 milyon dolarlık bir istikraz yapılmıştır (Tezel, 1977: 214). Merkez Bankası'nın kuruluşu böylece tamamlanmıştır. Fakat Bankanın faaliyete geçmesi teknik nedenlerle bir süre sonra gerçekleşebilmiştir. Merkez Bankası'nın kurulması milli bankacılığın gelişmesine ivme kazandıran bir hareket olmuştur (Başkaya, 2005: 101). Böylece 1930-1932 döneminde iç ve dış faktörlerin etkisiyle para-kambiyo ve dış ticaret alanlarında yeni kurumlar oluşturulmuştur. Dış ticaret açığı kapatılırken, Türk parasının değer kaybetmesi engellenmiştir. Ayrıca denetimsiz kambiyo piyasasına ve yabancı bankaların egemenliğine

⁴² 1937 yılı içerisinde Celal Bayar'ın imtiyazlı şirketler için söyledikleri bu tezi destekler niteliktedir: “*Mübayaa ettiğimiz [ecnebi] müesseseler [...] mukavelelerine riayet etmeyen ve imtiyaz müddetleri kısaltmış [...] müesseselerdir [...] Taahhüdünü ifa etmeyen müesseselerin satın alınışı nazarı itibare alınarak [...] ecnebi sermayesi hakkındaki telakkimizin tayini buna tabi tutuluyorsa, çok yanlıştır*” (Boratav, 1974: 229-230).

⁴³ Ancak, Komisyonun bankacı üyeleri, banka sistemi üzerinde yaygın kontroller getiren bu tasarıya itiraz etmişlerdir. Sonuç olarak tasarının bir yabancı uzman tarafından incelenmesi konusunda fikir birliğine varılmış, bu görevde Lean Morf'a verilmiştir. Tasarıyı inceleyip raporunu sunan Morf'un önerileri, daha çok İş Bankası çevrelerinin görüşlerini destekler nitelikte olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1977: 136-138).

son verilmiştir. Kemalist yönetim, uygulamada zaman zaman buhran sürecini artırıcı etkiler gösterebilir de bu politikalarından hiç vazgeçmemiştir (Kazgan, 1977: 250).

1929 yılı itibariyle uygulamaya konan dış ticaret politikası, tüccar kesiminin çıkarlarına ters düşerken, sanayi burjuvazisi için fırsat ortamı yaratmıştır. Buhran yıllarında yüksek gümrük duvarları arkasında korunan sanayici, Teşvik-i Sanayi Kanunu ayrıcalıklarından yararlanarak ithal ettiği malları içteki talep fazlalığından dolayı yüksek fiyatlarla satmıştır. Ayrıca dış ve iç piyasada mübadele hadlerinin sanayi lehine değişmesi hammadde maliyetinin ve işçi ücretlerinin düşmesini sağlamış, bu da sanayide karlılığı artırmıştır (Kazgan, 1977: 261). Bunun yanında büyük bir düşüş gösteren tarım malları fiyatları da sanayi kesimi lehine bir makas oluşturmuştur. Dönem içinde sanayi kesimi, “kapkaççı, derme-çatma”⁴⁴ niteliğine rağmen sabit fiyatlarla % 13,6 kadar bir büyüme göstermiştir (Boratav, 1977: 45). Tabi bu büyüme uzun dönemli bir ekonomik planın ürünü değil, sadece o dönemdeki koşulların sonucu ortaya çıkmıştır (Yerasimos, 1992: 122). Ayrıca, Bortaav’a (1974: 159) göre: “*Hammaddeyi gümrüksüz ithal eden, basit işlemlerle bunu nihai mala dönüştüren ve iç piyasada herhangi bir rekabet söz konusu olmadığı için fahiş karlarla satan yerli sanayicilerin bu tutumları, ileride devletçiliğe geçişin en güçlü dürtülerinden birini oluşturmuştur.*”

Tarım kesimi buhrandan en fazla etkilenen kesim olmuştur. Dış dünyadan daha süratli düşen tarım ürünleri fiyatları, iç ticaret hadlerinin tarım kesimi aleyhine bozulmasına yol açmıştır. Bu bozulmada, sanayi mamullerinin ağırlaşan dolaylı vergiler ve yaygın tüketim malları üzerine konulan tekel fiyatları nedeniyle dış dünya ölçüsünde fiyat düşüşü

⁴⁴ Bu dönemin sanayici kesiminden şu şekilde bahsedilmektedir: “Hammadde diye gümrüksüz [soktuğu] demir telleri keserek çivi yapan; çiviye de dış piyasa fiyatının on misline satan, eski bir medresenin yıkık duvarları arasında, salaş altlarında veya mahalle arasında eski bir taş evde kurulmuş, basit ve şımarık bir milli sanayi vardı” (Boratav, 1977: 46). Yine aynı dönemin sanayi kesimini Yerasimos (1992: 121) şöyle anlatıyor: “*Herhangi bir mal piyasada azalıp da karaborsaya düşmeye görsün, İstanbul’un kenar semtlerinde hemen bu malı imal eden derme çatma düzinelerce imalathane yerden mantar gibi bitmekteydi. Bunların imal ettiği daha kötü evsafli mal karaborsadakinden biraz daha düşük bir fiyatla satılıyordu.*”

göstermemesi de etkilidir (Kazgan, 1977: 254).⁴⁵ Ayrıca Hükümet, ihracat artışı sağlayacağı düşüncesiyle tarım ürünleri fiyatlarındaki düşüşe müdahale etmemiştir. Yalnızca çiftçinin durumunu düzeltmek üzere tarımsal girdi fiyatlarını düşürmeye çalışmış, fakat ithalatın kısılması için yükseltilecek gümrük duvarları nedeniyle girdi fiyatları düşmeyerek yüksek kalmıştır. Bu yıllarda kırsal kesimde tefecilik oldukça artmıştır (Kazgan, 2008: 77). Düşmeyen girdi fiyatlarının olumsuz etkisi tarımsal krediler artırılarak giderilmeye çalışılmıştır. Bu yönde alınan ilk önlemler 1929 tarihinde Zirai Kredi Kooperatifleri Kanununun⁴⁶ ve 1930 tarihinde ise Ziraat Bankası Kanunu çıkarılması olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1977: 186-188).

Tarımdaki diğer bir gelişme, bu dönem içerisinde vergi yüklerinde meydana gelen artıştır. Tarımsal fiyatlardaki engellenemeyen düşüş vergi yükünün tarım kesiminde daha fazla hissedilmesine sebep olmuştur. Tüm bunların sonucunda tarım üretiminde gerileme olmuş, her ne kadar 1936'dan sonra üretim ve toprak alanı nüfusla aynı hızla arttıysa da, çiftçinin bir kısmı pazara açılma sınırlı düzeyde kaldığı için geçimlik ekonomiye doğru geri dönerken diğer bir kısmı da şehirlere göç etmek zorunda kalmıştır (Keyder, 2009: 273). Daha sonra da iç ticaret hadleri, hükümetin sanayiye yönelik kamu yatırımlarına tarımdan kaynak aktarmayı amaçladığından çiftçilerin aleyhine gelişmiştir. Ayrıca, savaş yıllarının seferberliği, çift hayvanlarına el konulması ve özellikle ürünün jandarma zoruyla alınması köylünün karşılaştığı güçlükleri daha da ağırlaştırmıştır. Böylece 1930-1945 yılları arası, Büyük Buhran başlayan İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar devam eden bir tarımsal durgunluk ve tarımın pazar ile bütünleşmesi açısından bir geri çekilme dönemi olmuştur (Keyder, 2009: 273-274).

⁴⁵ Çiftçinin aldığı malların fiyatı yükselirken, sattığı malların fiyatı düşmektedir. Bu fiyat makasıyla kırsal kesimden kentsel kesime doğru akan bir artış meydana gelmiştir. Buğday başta olmak üzere tütün, fındık vb. ürünlerde fiyatlar, hızlı ve sürekli bir biçimde düşmeye başlamıştır (Kazgan, 2008: 77).

⁴⁶ Bu Kanun'la kooperatiflerin çeşitli vergi, resim ve harçlardan muaf tutulması sağlanarak, kredi verme olanakları artırılmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde, hükümetin temel aldığı iki ilkedden birincisi dış açıklardan sakınmak, bu amaçla ne pahasına olursa olsun bir döviz ve dış ticaret kontrolü yürütmek, ikincisi ise vergi almaktır (Kuruç, 1987: 38-39). Denk bütçe - sağlam para ilkesi doğrultusunda bütçe denkliliğini sağlamak önemli bir hedef olmuş, fakat buhranın derinleşmesiyle birlikte kamu gelirleri hızla azalmaya başlamıştır. Gelir yaratmak amacıyla dış borçlanmaya gitmenin, hem iktisadi bağımsızlık hem de dünya konjonktürü bağlamında düşünülmediği bir ortamda, vergi gelirlerini artırmak en önemli politika aracı olarak ortaya çıkmıştır. Vergilerin büyük kısmı 1926-1927 yıllarında çıkarılan kanunlarla uygulamaya konulmuştur. Fakat buhranın derinleşmesi vergi hâsılatını oldukça düşürmüştür. Ayrıca kısa veya uzun dış kredi olanaklarının azaldığı bu dönemde, Osmanlı borçlarının ödenmesi, demiryolu alımı ve yapımı, yabancılara ait bazı alt yapı tesislerinin millileştirilmesi, Ankara kentinin yapımı ve diğer bayındırlık işleri iç kaynaklarla finanse edilmiştir (Kazgan, 1977: 251). Bunlarında eklenmesiyle yeni gelir kaynaklarının bulunması kaçınılmaz bir hale gelmiştir. 1931-32 yıllarında kamu gelirlerini artırmak adına olağanüstü vergi uygulamaları devreye sokulmuştur. Ayrıca özellikle 1926'dan sonra, çoğunlukla tüketim malları üretimi devlet tekeli altına alınarak, dolaylı vergilere eklenen tekel fiyatları yoluyla kamu gelirleri artırılmaya çalışılmıştır (Kazgan, 1977: 251).⁴⁷

1.1.2 Devletçilik Politikasının Doğuşu

1929 yılından itibaren etkili olan Büyük Buhranının etkilerinden kurtulmak için hızlı bir sanayileşme gerçekleştirmek şarttır. Ayrıca gelişmiş kapitalist ülkelerin içinde bulunduğu buhran dolayısıyla sermaye hareketlerinin azalması ve sanayileşmiş ülkelerde buhran

⁴⁷ Bir anlamda vergi yükü olduğu gibi halk kesiminin üzerine binmiştir. Bu uygulanan maliye politikaları kamu gelirlerinin milli gelirdeki payını artırsa da, zorunlu tüketim mallarında dahi tüketime kısılmasına neden olmuştur. Tüketime azalması sonucu ortaya çıkan bunalım, büyük buhran ve kambiyo - dış ticaret politikalarının etkileri ile birleşince Türkiye ekonominin her alanına yayılmıştır (Kazgan, 1977: 255).

nedeniyle kapatılan fabrikaların üretim araçlarını ucuz fiyata elinden çıkarması iktisadi gelişme ve sanayileşme hedefini gerçekleştirmek için uygun bir dış ortam yaratmıştır. Bu doğrultuda Kemalist yönetim, 1930-31 yıllarında yerli ve yabancı sermaye çevrelerini sanayileşme hedefini gerçekleştirmek üzere harekete geçirmeye çalışmıştır. Fakat bu çabalar sonuç vermemiş ve sanayileşmenin ancak devlet eliyle gerçekleştirilebileceği 1931 yılı içerisinde belirginleşmiştir.

10 Mayıs 1931’de, Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) üçüncü kurultayı toplanmıştır. Bu kurultayın önemi, buhranla birlikte başlayan iktisadi ve siyasal yeni politika arayışlarının sonuçlandığı bir toplantı olmasından kaynaklanmaktadır. Kurultayda kabul edilen program, CHP’nin ilk programıdır. Programın yapıldığı dönem Aydemir’in (2000a: 402) belirttiği gibi: *“dünyada ve Türkiye’de iktisadi ve fikri bunalımın son haddine vardığı, Türkiye’de doktrin tartışmalarının başladığı ve yayıldığı günlerdi.”* Fakat bu program uygulama sonucu gelişmiş olup herhangi bir doktriner alt yapısı yoktur (Tekeli ve İlkin, 1977: 210). Program’da devletçilik⁴⁸ CHP’nin altı temel ilkesi içerisinde kabul edilmiştir (Zürcher, 2004: 286). Böylece 1931’deki kurultaydaki programla devlet müdahalesinin sınırı belirlenmiştir. Devletçilik ferdin faaliyeti yerine geçmeyecek sadece bu faaliyetler sırasında ortaya çıkan engelleri giderecektir. Bununla birlikte bu dönemde ferdi teşebbüse misyonlar yüklenmeye çalışılmıştır. Özel kesime milli menfaatleri kolladığı sürece destek verileceği yöneticiler tarafından defalarca vurgulanmıştır (Coşar: 1995: 45-46).

1931 Programındaki devletçilik ilkesi çerçevesinde milli iktisat politikasının yeni yapısı kurulmuştur. Bu yapının temel ilkesi iktisadi gelişme ve sanayileşmenin devletçilik ilkesi çerçevesinde sağlanacak olması olup, böylece ekonominin yeni ağırlık merkezi

⁴⁸ Devletçiliğinin tanımı şu şekilde yapılmıştır: *“Ferdî mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber mümkün olduğu kadar az zaman içinde milleti refâha ve memleketi mamuriyete erdirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde – bilhassa iktisadi sahada – Devleti fiilen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır”* (Tekeli ve İlkin, 1977: 212).

devletçilik politikası olmuştur (Kuruç, 1987: 97). Liberal düşüncenin devlet müdahalesini dışlayan anlayışına karşı olan devletçilik politikası, asla kapitalizme bir alternatif olmamış, aksine onu devlet olanakları ile takviye etmeyi ve geliştirmeyi öngörmüştür (Timur, 2001: 135; Avcioğlu, 1976: 292).⁴⁹ Ayrıca, CHP'nin üçüncü kurultayında ilk kez tüzükten bağımsız bir program belirlenmiş ve altı okla simgelenen temel ilkeler belirlenerek bu programın çerçevesi çizilmiştir (Yerasimos, 1992: 106-107). Kurultayda bu ilkeler hiçbir tartışma olmadan kabul edilmiştir. İçeriği program metninin içinde kapalı ifadelerle açıklanmaya çalışılmıştır. Bu durum yöneticilerin bilinçli bir tercihidir. Programda çerçevesi çizilen ideolojinin içeriğinin belirlenmesi uygulamaya bırakılmıştır. “İdeolojinin içeriği iktidarı oluşturan değişik güçlerin karşılıklı uyumları ile uygulamada adım adım belirlenecektir” (Tekeli ve İlkin, 1982: 1). Böylece, devletçilik 1930'larda ortaya çıkarak 1931'de CHP'nin parti programına dahil edilmiştir. Ancak 1932'nin ikinci yarısına kadar devletçiliğin gerçek ve açık bir anlam içeriği olmamıştır (Boratav, 1995: 122). 1930-1932 döneminde devlet, demiryolları dışında üretim alanında hiçbir etkinlikte bulunmamış, iç piyasanın korunduğu karma düzenin gözeticisi olmuş ve ekonominin işleyişinde sadece dış ticaretle sınırlı olan müdahaleci bir rol oynamıştır (Boratav, 1995: 122).

Devletçilik CHP'nin temel ilkelerinden biri olarak kabul edildikten sonra, bir grup aydın ve bürokrat Kadro Dergisi etrafında bunun ideolojik alt yapısını hazırlamaya soyunmuşlardır. 1932-1935 yılları arasında yayın hayatını sürdürmüş olan Kadro Dergisi, “Türk devriminin orijinal bir tahlilini yapmak iddiasını taşımakta idi” (Boratav, 1974: 2076).⁵⁰ Kadroculara göre Türkiye, büyük buhranının ortaya çıkardığı koşullarda yapısal

⁴⁹ Devletçilik Sosyalizmin bir biçimi kesinlikle olmamış; özel mülkiyet ekonomik yaşamın temeli olarak kalmıştır. Devletçilik politikası daha ziyade, özel kesimin gereken sermayeyi biriktiremediği sanayileri kurmak ve işletmek için devletin sorumluluğu üstlenmesi anlamına gelmiştir (Zürcher, 2004: 286).

⁵⁰ Kadroculara göre Türkiye, ulusal kurtuluş mücadelesini kazanarak bir devrim yapmıştır ve Türk devrimi kendine özgü yapısıyla diğer sömürge ülkelerin bağımsızlık mücadelelerinde örnek teşkil edecektir. Fakat “cephede sona eren savaş bu kez ekonomik, toplumsal ve kültürel alanda verilecektir” (Sezen, 1999: 151). Bu yeni ekonomik ve siyasi dönüşüm ise ancak inkılâpçı bir entelektüeller kadrosu ile yürütülebilirdi (Tekeli ve İlkin, 1982: 88).

değişiklikler yapmak için önemli bir fırsat yakalamıştır. Bu yapısal değişiklikler ancak komünizm ve kapitalizm dışında üçüncü bir yol olarak görülen devletçilik ile gerçekleştirilebilirdi. Kadronun savunduğu devletçilik; yalnız iktisadi alanda devlet işletmeciliğini değil, toplumsal alanda da düzenlemeleri kapsamaktaydı.

Kadrocular, sanayiye dayalı toplumsal gelişmenin üretimde modern teknikler kullanılarak sağlanabileceğini bununda devlet eliyle sınıflaşmaya yol açmayacak bir plan çerçevesinde yürütülmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Yani ekonomik ve toplumsal alandaki gelişmeler ancak bir plan dahilinde gerçekleştirilebilirdi. Kadrocular planlamayı sosyalist boyutundan çıkarmış; milli iktisadın önemli noktalarının devlet tarafından ele alındığı (büyük sanayi, bankalar, ulaştırma ve dış ticaret) ve sanayileşme programının uygulandığı bir araç olarak görmüştür (Tekeli ve İlkin, 1982: 85). Sınıfsız bir toplumu öngören Kadrocular, burjuva ve proletarya sınıfları arasındaki çelişkinin kapitalist sistemin ortaya çıkardığı bir olgu olduğunu ve Türkiye gibi ulusal kurtuluş mücadelesi veren ülkelerde kapitalist gelişme süreci yaşanmadığı için bu tür bir sınıf çatışmasının mevcut olmadığını öne sürmüşlerdir. Kadroculara göre temel çelişki, gelişmiş kapitalist merkezlerle çevre veya yarı çevre ülkeler arasındaki ilişkilerden doğmaktadır. Çevre ve yarı çevre ülkelerdeki esas sorun kapitalist merkezlere olan bağımlılıklarının giderek artmasıdır. Bunun azaltılması ise ancak hızlı bir sanayileşmeyi gerçekleştirerek sağlanabilirdi. Kadrocular, sorunları idealist düzeyde ve sınıf kavgasının dışında ele almışlar ve İş Bankası çevresinin harekete geçmesi ile pek küçümsedikleri sınıf kavgası sonucunda tasfiye edilmişlerdir (Timur, 2001: 184).

1.2 Planlı Sanayileşme ve Devletçilik Politikası Uygulamaları (1933-1939)

Türkiye'nin iktisadi gelişme ve sanayileşme politikası açısından asıl değişiklik Büyük Buhran sonrasında gerçekleşmiştir. Devletçilik politikasının uygulamaya geçtiği 1930'ların iki temel özelliği, ekonominin içe kapanması ve devlet eliyle planlı sanayileşmedir.

Ekonominin ie kapanması, daha çok Büyük Buhranın bir sonucu olarak belirmiştir. Çünkü Büyük Buhran, ilk olarak ihraç pazarlarındaki daralmanın sonucu olarak tarımsal ürünlerin i ve dış fiyatlarında belirgin bir düşüşe yol açmış, ikinci olarak ise, Türkiye'nin un, şeker ve tekstil gibi temel tüketim mallarından oluşan ithalatına ağır bir kısıtlama getirmiştir (Gülalp, 1993: 32). Bu iki yönlü etki, ie dönük sanayileşme sürecinin başlamasına neden olmuştur. Böylece ie dönük bir sanayileşme politikası, yalnızca geleneksel ihraç ürünlerine yeniden iç pazar yaratmakla kalmayacak, ayrıca artık dışarıdan ithal edilemeyen temel tüketim malları ihtiyacının yerli üretimle karşılanmasını da sağlayacaktır. Ancak bu gerçekleştirecek potansiyelde bir ticaret ve sanayi burjuvazisi olmaması nedeniyle, devlet bir girişimci olarak harekete geçmiştir (Gülalp, 1993: 33). Dolayısıyla bu yıllara hakim olan devletçilik politikası i ve dış yapıların zorlaması ile ortaya çıkmış bir tercih olup, bu tercihlerin etkileri sadece iktisadi hayatta değil, siyasal ve sosyal hayatta da kendini göstermiştir (Kalfa, 2007: 414-415).

Devletçilik politikasının başlamasıyla birlikte, Kemalist yönetimin eline ekonomiyi yönlendirmekte kullanabilecekleri birtakım yeni araçlar geçmeye başlamıştır. Hükümet 1930'larda dış ticareti düzenlemek için kambiyo denetimine, ikili kliring anlaşmaları ve kotalar sistemine geçmiş, özel sanayi işletmelerinin fiyatlarını denetlemeye girişmiş, tarım ürünlerinin fiyatlarını ve pazarlarını düzenlemek ve tarımsal kredi dağıtımını yeniden örgütlemek için oldukça geniş kapsamlı yeni önlemler almış; böylece, bu yıllarda ekonominin işleyişine devletin müdahale etme gücü bir hayli genişlemiştir (Tezel, 1986: 214-215). Bu gelişmeler, devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının oluşturulmasını izleyen yıllarda bürokrat kökenli yönetici kadronun gücünü arttırmıştır.

Ayrıca, devlet işletmeciliği konusunda 1923-1931 döneminin hakim anlayışı terk edilmiş; devlet tekellerinin imtiyazlı şirketlere devri, devletin özel teşebbüse iştirak etmesi, devlet işletmelerinin özel sektöre devredilmesi gibi uygulamalar son bulmuştur (Boratav, 1974: 135-136). Devlet işletmeciliği esas olarak temel üretim tesislerin devlet eliyle

kurulması biçimini almış; fakat belli faaliyet konularında özel teşebbüsün kamulaştırılması da devletçilik uygulamalarının çerçevesine girmiş ve devlet işletmeciliği dışındaki kontroller de artarak dönemin iktisat politikasında önemli bir yer kaplamaya başlamıştır (Boratav, 1974: 135-136). Bu doğrultuda, 1931'den sonra Kemalist yönetimin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen devletçilik politikası, 1933 yılından itibaren artan devlet müdahaleleriyle iktisat politikasında etkili olmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar geçen süreçte devlet eliyle planlı sanayileşme politikası; devlet işletmelerinin ve tekellerinin kurulması ile iktisadi hayatın çeşitli araç ve mekanizmalarla düzenlenmesi şeklinde uygulanmış ve dolayısıyla bu dönemdeki resmi iktisat politikası devlet işletmeleri tarafından uygulanan ve yerli girdilere dayalı ithal ikamesi olmuştur. Böylece, bu dönem de devlet müdahalesi ve korumacılık iktisat politikalarının iki belirleyici özelliği olarak ön plana çıkmış ve Türkiye, ekonomisini dışa kapanarak devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesine girişmiştir.

1.2.1 Devlet Eliyle Planlı Sanayileşme Politikaları

Sanayileşmeyi sağlayacak olan devletçilik politikasının planlı bir model olması gerektiği, 1932 yılı içerisinde genel bir görüş haline gelmiştir.⁵¹ Devlet tarafından yapılacak yatırımlarla gerçekleştirilecek olan planlı sanayileşmenin kamu finansmanının, büyük buhranla birlikte iyice daralan kamu bütçesinden yapılması çok zordur. Bu nedenle dış finansmana yönelen Türkiye, ilk olarak Amerika ve Fransa'da yatırımcı sermaye ve kredi aramış, fakat bu girişimlerden bir sonuç elde edememiştir (Tezel, 1977: 215). Bu ortamda gerçekleştirilen Sovyetler Birliği ve İtalya gezileri hem politika seçenekleri sunması hem de sağladığı kredi vaatleriyle plan girişimlerinin başlaması yolunda önemli adımlar olmuşlardır (Tekeli ve İlkin, 1982: 136). Sovyetler Birliği gezisi geniş bir heyetle gerçekleştirilmiştir. Bu geziyle Türkiye, makine alımı için 8 milyon altın dolarlık (yaklaşık 16 milyon lira) kredi sözü

⁵¹ Bunun fikrin oluşmasında SSCB'nin planlama başarısı ve Büyük Buhranın etkisiyle en kapitalist ülkelerin bile planlı devlet müdahaleciliğini yürütmesi etkili olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 135).

almıştır. Buna ilaveten Sovyetler Birliği gezisinden sonra İtalya ziyaret edilmiştir. Geniş bir uzmanlar heyetiyle gerçekleştirilen gezide temaslarda bulunulmuş ve çeşitli kurumlarda incelemeler yapılmıştır. Bu temaslarda 300 milyon liralık (yaklaşık 32 milyon lira) bir anlaşma yapılmasına rağmen bu kredi kullanılamamıştır. Sovyetler Birliği ve İtalya’da kredi anlaşmaları yapılmasıyla, İktisat Bakanı Mustafa Şeref Özkan ile Sanayi Genel Müdürü A. Şerif Öney öncülüğünde bir kadronun yapmakta olduğu planlama çalışmalarına hız verilmiş ve üç senelik bir sanayi planı hazırlanması öngörülmüştür. İthal ikamesine dayanan planda, başta pamuklu tekstil olmak üzere; şeker, demir, kimya sanayi, ziraat makineleri, keten, kendir vb. metallerin üretimi planlanmıştır. Ancak bu plan, Temmuz ayından sonra İktisat Bakanlığına karşı yapılan yoğunlaştırılan eleştiriler nedeniyle tamamlanamamıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 148, 149).

1932 yılı Türkiye’de buhranın kendini en şiddetli hissettirdiği yıllarında biri olmuştur. Çünkü Türkiye’nin bir tarım ülkesi olarak dış ülkelere satılabileceği mallarının tarım ürünleriyle sınır olması, dünyada tarım ürünlerinin fiyatlarındaki düşüşle beraber dış ticareti ağır biçimde etkilemiştir (Çınar, 2007: 305). Böyle bir ortamda, iktisat politikalarında “ani bir geçiş” temsil eden 1932 yılının Temmuz ayında TBMM’den çıkarılan yasalarla birlikte iktisadi hayatta devletçilik politikasının uygulanmasının önü açılmıştır (Çınar, 2007: 305). Ayrıca, 1932’nin ikinci yarısı devletçilik politikasının görüş ve uygulamalarının sertleştiği bir dönem olmuştur. Recep Peker’in 1932 yılının Haziran ayında bütçe görüşmeleri sırasındaki konuşmasında başlayacak olan bu sürecin ayak seslerini duyabiliyoruz. Çünkü Recep Peker bu konuşmasında, devletçilik tanımını biraz daha genişletmekte ve genel menfaatlerin söz konusu olduğu her durumda devletin iktisadi hayata müdahale edebileceğini belirtmektedir (Kuruç, 1988: 257).

1932 Temmuz ayının ilk yarısında geçen ve çoğu iktisadi konularda yetki ve imkanlar veren sekiz yasa⁵² ile devletçilik politikası büyük bir hızla başlamıştır (Boratav, 1974: 164).⁵³ Bu kanunlarla devletin iktisadi hayata doğrudan müdahalesini olanaklı kılan düzenlemeler yapılmıştır. Devletçilik politikasının en önemli adımlarını oluşturan bu kanunlarla ülkenin sanayileşmesini özel kesimin inisiyatifine bırakan bir politika anlayışı yerine, devletin doğrudan asli yatırımcı ve üretici unsur olarak iktisadi hayatta yer aldığı politika anlayışı benimsenmiştir (Çınar, 2007: 305-306). Ayrıca, bu kanunlarda üretim araçlarındaki devlet mülkiyetini genişletme amacı açıkça bulunduğundan devletçilik politikasının temel kanunları oluşmuştur (Çınar, 2007: 306). Böylece, 1932'nin sanayi modelinde sermaye birikimi sağlamak ve bunu koruyup büyütme için şu koşullar sağlanmalıdır: Öncelikle dış açık verilmemeli, ikinci koşul, sanayide işletmecilik ve bankacılık işleri birbirinden ayrı bir şekilde idare edilmeli ve son olarak da, sınıf farklılaşmalarını engellemek için çağdaş bir çalışma düzeni kurulmalıdır (Kuruç, 1987: 95). Devletçilik politikası bu koşullar altında oluşmazsa birkaç büyük banka ve sanayi sermayelerinin kaynaşması ile ortaya çıkacak finans kapitalin kontrolüne girecektir ve böylece piyasada rekabet ortamı kaybolacaktır (Kuruç, 1987: 98).

Kamu yatırımcılığı ve girişimciliğini esas alan 1932 yılının sanayileşme modelinde, işletmecilik ve bankacılık işlerinin birbirinden ayrılması gerekli görülüyordu. Bu yüzden mevcut Sanayi ve Maadin Bankası ile yola devam edilemezdi. Bu doğrultuda 3 Temmuz 1932 tarihinde Devlet Sanayi Ofisi, 7 Temmuz 1932 tarihinde ise Sanayi Kredi Bankası kurulmuştur. Devlet Sanayi Ofisi, sanayi işletmelerinin yönetimi ve kuruluşuyla

⁵² Bu kanunlar şunlardır: 2.7.1932/2054 Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun; 3.7.1932/2056 Hükümetçe Ziraat Bankası'na Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun; 3.7.1932/2058 Devlet Sanayi Ofisi'nin Kuruluşu Hakkında Kanun; 3.7.1932/2059 Menkul Kıymetler ve Kambiyo Hakkındaki Kanuna Müzeyyel Kanun; 3.7.1932/2061 Türkiye'de Afyon Yetiştiricileri Satış Kooperatifi Hakkında Kanun; 3.7.1932/2062 T.C. Merkez Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun; 7.7.1932/2064 Türkiye Sanayi Kredi Bankası'nın Kuruluşu Hakkında Kanun; 9.7.1932/2068 Türkiye İskele ve Limanları arasında Posta Seferleri Hizmetinin Devlet İdaresine Alınmasına Dair Kanun (Boratav, 1983: 278).

⁵³ Bu yasaların önemi ekonomide yeni bir sermaye birikimi modelini başlatmış olmasıdır. Bu modele göre ekonomideki hakim noktalar devlet elinde bulunmalıydı. Ancak bu şekilde sermayenin yerli ellerde birikimi sağlanabilirdi. Ayrıca sermaye birikimi sağlamanın tek yolu olarak görülen sanayileşme de özendirilmeliydi (Kuruç, 1987: 130).

görevlendirilmiştir. Ayrıca devletin iştirak etmiş olduğu kuruluşlarda denetim ve kontrol yetkisi elde etmiştir. Sanayi Kredi Bankası ise sanayinin kredilendirilmesi görevini üstlenmiştir. Sanayi Kredi Bankası'nın sermayesini oluşturacak kalemlerden biri olan, Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun makine ve hammaddelelerin gümrüksüz ithaline olanak veren maddesinin iptali ile sağlanacak gümrük geliri, özel kesim tarafından yoğun bir şekilde eleştirilmiştir. Fakat Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası'nın kuruluşu hiçbir şekilde Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun ilgasını gerektirmemiş, özel kesim bu kanunla elde ettiği hakları kullanmaya devam etmiştir (Yerasimos, 1992: 128).

İktisat Bakanı Mustafa Şeref Bey'in özel kesime aşırı ödün vermeyen ve buhran içinde devlet kesiminde oluşan sermaye birikimini hoş gören tutumu özel kesimi rahatsız etmiştir. Temmuz ayında ardı ardına çıkarılan yasalar, sanayiye iktisadi hayatın ağırlık merkezi yaparken, devletin sermaye birikiminden alacağı payı da büyütmeyi amaçlamıştır. Böyle olunca da 1932'nin sermaye birikim modelinde devlet ile özel kesim⁵⁴ arasında uzlaşma sağlanamamıştır. Devletçiliğin kabulü ile siyasal düzlemde varılan fikir birliği, ekonomik anlamda gerçekleştirilememiştir. Özel kesim sermaye birikiminden alacağı payın küçülmesine göz yummamıştır (Kuruç, 1987: 62). Temmuz yasalarının özel kesimde doğurduğu rahatsızlık, İş Bankası'nın kağıt fabrikası kurma girişimlerinin Sanayi Genel Müdürlüğünce geri çevrilmesi ile doruk noktasına çıkmıştır. Bunun üzerine İş Bankası yöneticileri rahatsızlıklarını Gazi Mustafa Kemal'e iletmislerdir. Mustafa Kemal'in İş Bankası tarafında

⁵⁴ Kendi sermaye birikimini korumayı ve güvence altına almayı her şeyden çok önemseyen özel kesimin milli iktisat anlayışı içinde değişmeyen iki özelliği göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki ekonomik ayrıcalıklara sahip olmak, diğeri ise ekonominin önemli iş ve karar noktalarında söz sahibi olmaktır (Kuruç, 1987: 62).

yer alması ve akabinde gelişen “Yalova Operasyonu”⁵⁵ neticesinde Mustafa Şeref Özkan sağlık durumunu bahane ederek istifa etmek zorunda kalmıştır (Aydemir, 2000a: 462-465).⁵⁶

Mustafa Şeref’in istifasıyla İktisat Bakanlığına İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar getirilmiş, bu atama da özel sermaye kesimi tarafından çok olumlu karşılanmıştır. Bayar göreve başladıktan sonra çalışma arkadaşlarına yayınladığı tamimle, aslında aşırı devletçilik politikası uygulamalarından rahatsız olan çevrelere güvence vermiştir (Boratav, 1974: 172-173).⁵⁷ Bayar’ın İktisat Bakanlığına gelişiyle yerli sermaye ekonomik ayrıcalıklarının tekrar kazanmaya başlamıştır. Bundan sonraki süreçte devletçilik politikası özel kesimle yapılmış olan uzlaşma ile yoluna devam etmiştir. 1934’ten sonra hızlanacak olan devlet eliyle sermaye birikimine özel kesimde milli bankalar aracılığıyla ortak olacaktır. Bayar’ın İktisat Bakanı oluşuyla özel kesimin kuşkuları giderilmiş, kendisini ekonominin karar alma merkezine yerleşmiş gibi hissetmesi sağlanmıştır (Kuruç, 1987: 65). Bayar’ın İktisat Bakanlığına gelişinden, sanayi planının uygulamaya başladığı 1934’e kadar geçen periyodu Boratav (1974: 172) şöyle ifade etmektedir: “*Celal Bayar’ın İş Bankası Genel Müdürlüğünden İktisat Bakanlığına getirildiği 1932 Eylül’ü ile yaklaşık olarak 1933 sonu arasındaki dönem, Eylül öncesinin tutum ve uygulamalarından temkinli, fakat belirli bir geri dönmeyi temsil eder.*”⁵⁸

⁵⁵ Bu konudaki çok sayıda değerlendirmeler için bakınız. Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Politikada 45 Yıl, Bilgi, İstanbul, 1968; Yalçın Küçük, Türkiye Üzerine Tezler I: 1908-1978, Tekin, İstanbul, 1980; Doğan Avcıoğlu, Türkiye’nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın, Birinci Kitap, Tekin, İstanbul, 1976; İsmail Cem, Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi, Cem, İstanbul, 1989.

⁵⁶ Tekeli ve İlkin’e (1982: 234) göre İktisat Bakanı Mustafa Şeref Özkan’ın istifasında: “Temmuz ayında arka arkaya çıkardığı devletçilik yasalarından çok, yeni kontenjan kararnamesi ile Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun 41. maddesi uyarınca beşinci yılını doldurduğu için yeniden hazırlanan ve kapsamı çok daraltılan hammadde muafiyet listesinin doğurduğu tepkiler belirleyici olmuştur”.

⁵⁷ 1932-1937 yılları arasındaki dönemde İktisat Bakanı Celal Bayar’ın ikili bir işlevi olduğu söylenebilir: birincisi, dönem boyunca Türkiye’de gelişme eğilimi gösteren devletçilik politikasının özel sermaye ile çatışmamasına dikkat edilmesini sağlaması, bu gelişmenin ölçülü ve dengeli tutulmasına dikkat etmesi; ikincisi ise, İş Bankası çevresi ile İnönü arasında bir denge kurmaya çalışmasıdır (Koçak, 2007a: 42).

⁵⁸ Devletçi görüşteki bu “geri dönmeyi” Ocak 1933’te Ali İktisat Meclisi’nde hazırlanan sanayi raporunda net bir şekilde görebilmekteyiz. Raporda, devlet eliyle sanayileşme politikasının içinde bulunulan şartlar içerisinde bir zorunluluk olduğu, fakat zamanı geldiğinde devletin kurmuş olduğu teşebbüslerin özel kesime devredilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Boratav, 1974: 176-177).

1930'dan itibaren daha çok büyük buhranı kontrol altında tutmak için yürütülen devlet müdahaleleri ve kontrolleri, 1933'ten sonra ekonominin yönetiminde sistemleşmeye başlamıştır. Devlet müdahale ve kontrollerinin merkezi olan İktisat Bakanlığı, ekonomiyi doğrudan müdahalelerde bulunarak yönetmiştir (Kuruç, 1987: 70). Bu merkezi kontrol, yerli sermaye birikimini güvence altına alması bakımından özel kesimden de destek görmüştür. Zaten milli iktisat politikasındaki bu değişim özel kesime verilen teşvik, koruma ve bağışıklıklarda herhangi bir engel teşkil etmemiştir. Hatta 1930'larda giderek yaygınlaşan sermayenin yerli ellerde birikmesine dair istekler, yerli özel kesim için bir takım avantajlar doğurmuştur. Bu dönemde yerli sermayeye sanayiye teşvik çerçevesinde vergi, gümrük resmi gibi bağışıklıklar ve gümrük tarifesiyle korunma gibi ayrıcalıklar sunulmuştur (Kuruç, 1987: 75-76).

Büyük buhranının etkisiyle azalan sermaye hareketleri yönetime imtiyazcılık politikasının alanını daraltma fırsatı vermiştir. Böylece sermayenin yerli ellerde birikimi için gerekli ortam yaratılacaktır. 1932'de hazırlanan "Türkiye'de Ecnebi Tebaası Tarafından İcrası Memnu Sanatlar Hakkındaki Kanun" ve 1934'te bunun biraz daha kapsamlısı olarak hazırlanan "Müzayede ve Münakasa Kanunu" ile hizmetler alanı yabancı girişimlere kapatılmıştır. Bu kanunlarla Kuruç'un (1987: 216) deyişiyle: "*yabancı sermaye ancak sermayenin gerektirdiği normal ve kontrollü ayrıcalıklar*" bulabilecektir. Dönem içerisinde yabancı sermayeye karşı herhangi bir resmi tavır alınmamıştır. Yabancı sermaye davet edilmiş, fakat yerli özel sermayenin bunlarla işbirliği yapması için özendirilmemiştir. Sanayileşmenin ağırlık kazandığı 1930'ların ikinci yarısında ise devletçi sermaye birikimi hızla artmış, özel kesimde buna ortak edilmiştir. Böyle bir ortamda özel kesim yabancılarla iş birliği yapma gereksinimi hissetmemiştir. Ülkeye giriş yapmış olan yabancı sermaye ise devlet kontrolünde işlerini sürdürmüştür (Kuruç, 1987: 219). 1933'ten sonra Türkiye ekonomisinde gelişme ve sanayileşme çabaları kendi kendine yeterlilik siyasetinin ekseninde

ilerlemiştir. Özellikle yılın sonundan itibaren Birinci Sanayi Planı'nın etkisiyle devlet müdahaleleri artmaya başlamıştır. Ancak bu gelişme, “Celal Bayar’ın ölçülü ve güvenilir denetimi altında olmuş ve hiçbir zaman sermaye çevrelerini 1932’de olduğu gibi paniğe düşürecek bir nitelik kazanmamıştır” (Boratav, 1974: 182).

1932 Temmuz ayında, Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası’nın kurulmasıyla oluşturulan sanayi modeli, aynı yılın Eylül ayından itibaren “bitkisel hayata” bırakılmıştır (Kuruç, 1987: 107). Bu iki idarenin yerine 3 Haziran 1933 tarihinde kurulan Sümerbank’la birlikte yeni bir model başlatılmıştır. Böylece işletme ve kredi işleri tekrar aynı çatı altında toplanmıştır. Fakat yeni olan şey bu modelle birlikte milli bankaların da (İş Bankası, Ziraat Bankası) sermaye birikimine katılmalarının ve bundan pay almalarının sağlanmasıdır.⁵⁹ Bu tarihten itibaren devlet eliyle planlı sanayileşme politikasını yürütme görevi Sümerbank’a verilmiştir. 1933’ün Sümerbank modelinde, sanayinin kuruluşu devlet ve özel sermayenin işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Devlet öncülüğünde gerçekleştirilecek sanayileşmeden doğan birikimden özel kesim de milli bankalar aracılığıyla pay alabilecektir. Ayrıca özel kesim ana sanayinin dışında kalan küçük hacimli işlerle uğraşabilecek, bu konuda destek almaya devam edecektir (Kuruç, 1987: 108). 1930’ların sanayi çizgisi hammadde kaynaklarının üretim aşamasına, üretilen malların da pazara ulaştırılmasını esas almaktadır. Öngörülen sanayileşme, yalnız temel tüketim mallarının yerli üretimlerini gerçekleştirmeyi değil, bunu yaparken ülkedeki hammadde kaynaklarını da bu sürece katmayı amaçlamaktadır. İktisadi gelişmeyi sağlamak için bir an önce hammaddecilikten kurtulmak fikri hem devlet hem de özel kesim tarafından desteklenmiştir (Kuruç, 1987: 108-109).

Milli bankalar devletçi sermaye birikimine ortak edildikten sonra, bu birikimi güvence altına almak önem kazanmıştır. Özel kesim de bu süreci desteklemiştir. Bu noktada mali aracı

⁵⁹ Yani devlet eliyle kurulacak sanayiye milli bankalar da ortak olacaktır. Böylece sermaye birikimi milli bankalar üzerinden yerli özel sermayeye de aktarılabilir (Kuruç, 19987: 66).

sistemi düzenlemek özel kesimin sermaye birikiminin kaynağı ile doğrudan buluşabilmesi açısından önemlidir. Halkın tasarruflarından oluşan kaynağı kullanılır hale getirmek ve kontrol edebilmek mali aracı sistemle dolayısıyla da bankacılık sistemi ile gerçekleştirilebilirdi. Bu doğrultuda bankalar kesiminin ve örgütlenmemiş kredi piyasasının denetimi için çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir. 1933 tarihinde çıkarılan “Mevduatı Koruma Kanunu” ile bankacılık sisteminin işler bir hale getirilmesi öngörülmüştür (Kuruç, 1987: 67).⁶⁰ Böylece tasarruf sahiplerine verilecek devlet güvencesiyle birikimlerini bankalara yatırması sağlanacaktır. Böylece özel kesim bu biriken kaynaklarla doğrudan buluşabilecektir. Bankalardaki sermaye birikiminin güvence altına alındıktan sonra sıra kredi piyasasının düzenlenmesine gelmiştir. Bu amaçla 8.6.1933 tarihinde 2279 sayılı “Ödünç Para Verme İşleri Kanunu” çıkarılmıştır (Kuruç, 1987: 68-69). 2279 sayılı kanunla kredi faizleri düşürülmüş ve faizlerin bankalarda % 12’yi; banka dışında ise % 25’i geçmesi yasaklanmıştır. Böylece borçlanan kesimler üzerindeki yükte bir miktar azaltılmıştır. Kanun buhranın başlamasıyla artan tefecilik faaliyetleriyle mücadele açısından da önem kazanmaktadır. Bankacılık sisteminin akılcı bir yapıya kavuşturulması, sermaye birikiminin işlerliği bakımından önemli görülmüştür. Nitekim bu alandaki düzenlemeler devam etmiş ve 1936’da Bankalar Kanunu çıkarılmıştır (Kuruç, 1987: 69).

1933 – 1939 dönemi dış ticaret politikasının ana çizgisi, iktisadi gelişme ve sanayileşme hedefinden hareketle, himayeciliğe yönelme ve uluslar arası iş bölümünün dayattığı ihtisaslaşma çözümünün reddi şeklinde olmuştur (Boratav, 1974: 232). Hedeflenen sanayileşmenin, serbest dış ticaret ortamında gerçekleşmesi mümkün gözüküyordu. Yeni kurulan sanayi ancak korunduğu vakit gelişmiş kapitalist ülkelerin modern sanayisi karşısında varlığını sürdürebilirdi (Kuruç, 1987: 120). Dış ticarete takas ve kontenjan uygulamalarından sonra devletlerle yapılacak ikili anlaşmalar da önem kazanmıştır. Bu noktada gümrük

⁶⁰ Sümerbank’ın kuruluşu ile oluşturulan yeni sermaye birikim modelinde milli bankalarında yer alacağını düşündüğümüzde, bu kanunların önemi daha iyi anlaşılabilir.

sisteminin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. 31 Mayıs 1933 tarihinde uygulamaya giren yeni kanunla eski tarifiede önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Yapılan diğer kanuni düzenlemelerin de sağladığı koşullarla, 1934 yılı içerisinde birçok ülke ile ikili dış ticaret anlaşmaları yapılmıştır.

1930'ların ortalarında itibaren, uygulanan devletçilik politikalarının neticesinde iktisadi hayat toparlanmaya başlamıştır (Zürcher, 2004: 288). Bu toparlanmada iç ve dış faktörlerin etkili olduğu görülmektedir: Dış faktör olarak, dış ticaret açığının azalması ve uzun vadeli kredilerde görülen artışı; iç faktör olarak ise, ekonominin birçok alanında yapılan iyileştirmeleri söyleyebiliriz (Avaner, 2007: 620; Kazgan, 2008: 83). Bu dönemde ticari banka kredilerindeki genişleme ile vergi sisteminde yapılan değişikliklerle vergiler ve tekel karlarında yapılan indirimler sonucunda halkın harcanabilir geliri ve satın alma gücü artmış, bu canlanmayla birlikte de kamu gelirinin hızla artması söz konusu olmuştur (Kazgan, 2008: 83-85). Özellikle de köy ve tarım kesiminin durumunu düzeltmek için yeni kurumlar ve politikalar oluşturulmuştur. Tüm bunlar ise ekonominin genelinde olumlu bir havanın doğmasını sağlamış, böylece tüketimde ve üretimde görülen canlanma ile yeni tesislerin sayısında artış görülmüş, bu durum da çalışan sayısını artırmıştır (Avaner, 2007: 620; Kazgan, 2008: 85). Bu önemli gelişmelere ek olarak mali destekler ve kamu yatırımlardaki artışlar da iktisadi gelişmeyi ve sanayileşme hamlesini hızlandırıcı etki yaratmıştır.

1.2.2 Birinci ve İkinci Sanayi Planları

Sanayileşme politikasını yürütecek olan Sümerbank'ın kuruluşuyla planın hazırlanmasına hız verilmiştir. 1933'ün sonundaki yoğun çalışmalarla sanayi planı Celal Bayar tarafından 8 Ocak 1934'te kamuoyuna sunulmuştur. Plan,⁶¹ bütçe müzakereleri sonunda 17 Nisan 1934'te uygulanmak üzere Sümerbank'a tebliğ edilmiştir. Plan ithal

⁶¹ Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, 1930 yılında hazırlanan "İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor"dan, Sovyet heyetinin raporuna ayrıca bu dönemde çeşitli uzmanlara yaptırılan çalışmalara kadar oldukça uzun sürede gerçekleşmiş bir birikimin sonucudur (Boratav, 1983: 284; İlkin, 1980: 281-282).

ikamesine dayalı, iç pazara dönük ve yerli hammaddelerin değerlendirilmesini esas alan bir projeler bütünüdür. Birinci Sanayi Planı'yla, özel kesimin üstlenemeyeceği büyük ölçekteki sanayi tesisleri devlet eliyle kurulacaktır. Özel kesim ise devlet kuruluşlarının ürettiği ana girdileri kullanarak yeni sanayi alanları yaratacaktır. Plan gelişmiş kapitalist merkezlerin dayattığı uluslar arası ihtisaslaşma anlayışına karşı bir sanayileşme hareketini temel almıştır. Küçük'ün (1978: 236) "teknolojik zorunluluklarla" ilişkilendirdiği bu tutumun, devletçilik politikasının gelişiminde çok önemli bir yeri vardır. Bu nedenle sanayi atılımının gerekliliği Birinci Sanayi Planında ifadesini bulmuştur.

Plan iki kısımdan meydana gelmektedir: Birinci kısım sanayi tesisat ve işletme raporlarından oluşmakta; İkinci kısım ise örgütlenmelere ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır (Boratav, 1983: 284). Planda genellikle geçmiş yıllardaki nicel verilerden yararlanılarak kurulması düşünülen fabrikaların kapasiteleri belirlenmiştir. Gelecekle ilgili nicel bir değerlendirme söz konusu değildir. Yatırım kararları proje düzeyinde verildiği için yer seçimi konusu da ayrıca önem kazanmış olup, bu konuda; işletme faaliyetlerinin en az maliyetle gerçekleştirilmesi, geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ve milli savunma gibi hususlara dikkat edilmiş, ancak uygulama sırasında bu ölçütlerden bazıları göz ardı edilmiştir (Tekeli ve İlkin, 1982: 190).

Planda öngörülen sanayi dallarını; pamuklu ve yünlü dokuma, kendir, demir-çelik, sömük kömürü, bakır, kükürt, selüloz, kağıt, suni ipek, şişe-cam ve porselen, kimya, süngercilik ve gül yağı şeklinde sıralayabiliriz (İnan, 1972: 13; Manisalı, 1980: 83). Planda ayrıca şu işler de ele alınacaktır: elektrifikasyon meselesi ve enerji teşkilatı, altın ve petrol arama işleri ve teşkilatı, jeoloji tedrisatı ve jeologlar yetiştirilmesi, teknik öğretim (İnan, 1972: 13). Kurulması öngörülen sanayi kollarının 1930 yılında genel ithalattaki payı 64,7 milyon liradır. 1930 yılı genel ithalat toplamı 147,5 milyon lira olduğuna göre, yeni kurulacak sanayi

ile birlikte ithalat toplamının yarısına yakın bir kısmı dahilde üretilebilecektir (Aydemir, 2000a: 414).

Sümerbank ve İş Bankası tarafından yürütülecek olan planın maliyeti 44 milyon TL olarak hesaplanmıştır. Bu rakam o yıllarda bütçenin beşte biri dolayındadır ve bunun için her yıl bütçeden 6 milyon TL ayrılacaktır (Kepenek, 1993: 24). Sovyet kredisinin tamamı dokuma sanayisinde kullanılacaktır (Boratav, 1983: 284). Programın, 41,5 milyon liralık kısmı Sümerbank, 2,4 milyon liralık kısmı (sömikok, cam ve şişe, kükürt üretimi) ise İş Bankası tarafından gerçekleştirilecektir (Kuruç, 1987: 115-116). Birinci Sanayi Planının hazırlıklarına Sovyet kredisinin sağlanmasıyla başlanılsa da, sanayileşme programı asıl olarak iç kaynaklarla finanse edilmiştir. Bunun için öncelikle gümrük resimlerinin ve bir kısım tüketim mallarından alınan vergilerin yükseltilmesi yoluna gidilmiştir. Kepenek'in (1993: 24) belirttiği gibi: "Devlet işletmelerinin finansmanı büyük ölçüde halkın ödediği vergilerle karşılanacaktır. Ek olarak, o yıllarda gerçek ücretlerin çok sınırlı tutulduğu, bununda üretim maliyetlerinin düşük olmasını sağlayacağı belirtilmelidir."⁶² Devlet eliyle planlı sanayileşme politikasıyla birlikte reel ücretlerin sabit tutulmaya çalışıldığını ve işçilerin gerçek ücretleri gerilediğini söylemek yanlış bir ifade olmaz (Boratav, 1995: 138).⁶³ Ayrıca, Birinci Sanayi Planının da öngörülen sanayi işletmeler tamamlandığında, ithalatın önemli bir kısmı yerli üretimle karşılanacağı için elde kalacak olan sermaye yeniden üretimde kullanılabilecektir.

Devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi 1934 yılında oldukça hızlı bir şekilde başlamıştır. Planlı sanayileşme hareketinin başlangıcı ayrıca bir nevi simgesi olan Kayseri Dokuma Fabrikası'nın temeli Mayıs 1934'te atılmıştır. Böylece Birinci Sanayi Planı kağıt

⁶² 1936 yılında İtalya mevzuatını örnek alan bir iş yasası yürürlüğe girmiş ve yasayla işçilere bazı güvenceler getirilmiş olmasına rağmen sendikalaşma ile grevler yasa dışı sayılırken, sanayide kartelleşme devlet tarafından teşvik edilmiştir (Keyder, 1992: 50; Zürcher, 2004: 291).

⁶³ Keza, 1932 ile 1939 arasında işçi ücretleri, ücret endeksinin 1932'de 100 olduğu kabul edildiğinde 1939'de 92'ye düşmüştür (Yerasimos, 1992: 109).

üzerinden tatbikata geçmiş oluyordu (Kuruç, 1993: 176).⁶⁴ Daha sonra ana sanayinin simgesi olan demir çelik kolunu kurmak önem kazanmıştır. Zaten Kemalist yönetim hafif sanayi kollarıyla yetinip ikinci sınıf bir sanayi ülkesi olmak istememektedir. Yönetimin amacı ileri sanayi kollarını Türkiye’de kurmaktır. Bunu gerçekleştirmek için de, hemen her türlü sanayi kolunun gereksinimi olan kömür ve demirin ülkede üretimi sağlanmalıdır (Kuruç, 1987: 113). Demir çeliğe geçişte ki bir diğer önemli etkende o yıllarda tüm dünyada yaygınlaşan milli savunma düşüncesidir. Türkiye’de sanayileşmenin simgesi Kayseri Dokuma Fabrikası olurken, ağır sanayiye geçişin simgesi de Karabük Demir Çelik Fabrikası olmuştur. 1937’de temeli atılan tesis iki yıl gibi kısa bir sürede tamamlanmıştır (Kuruç, 1987: 119, 120).

Birinci Sanayi Planı’nın ikinci kısmındaki örgütlenmeye dair öneriler, 1934 yılından itibaren gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Kuruç, 1987: 71). İktisat Vekâletinin yeniden yapılanmasına ilişkin değişiklikler, 27 Mayıs 1934 tarihinde 2450 sayılı İktisat Vekâleti Teşkilat Kanunu ile uygulamaya konmuştur. Tarım satış kooperatiflerine ilişkin öneriler ise arka arkaya çıkarılan 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunlarıyla gerçekleştirilmiştir.

Birinci Sanayi Planı henüz uygulamadayken üç yıllık bir maden planı ayrıca 1936’da İkinci Sanayi Planı ortaya çıkmıştır. Birinci Sanayi Planı daha çok ithalat eğilimi yüksek temel tüketim malları üretimine yöneldiği için, uygulanma sırasında artan sanayi tesisleri ile ara ve yatırım mallarına olan talep artmıştır. Bu noktada İkinci Sanayi Planı ile sanayileşmenin bir sonucu olarak artan ithalatı karşılamak için ihracat olanaklarının geliştirilmesini öngörmüştür. İkinci Sanayi Planı, Birinci Sanayi Planından daha kapsamlı ve

⁶⁴ Planlı sanayileşme hamlesi kapsamında Kayseri Dokuma Fabrikası 1935’te işletmeye açılmış, bundan sonra ise Bakırköy Bez Fabrikası, Ereğli Mensucat Kombinası, Nazilli Basma Fabrikası, Malatya’da bir diğer dokuma fabrikası işletmeye açılmıştır. Ayrıca, dokuma sanayinin muhtaç olduğu yün ipliğini imal edecek olan Bursa Merinos Fabrikası 1938’de işletmeye açılmıştır. İzmit 1. Kağıt Fabrikası 1935’te üretime geçerken, İzmit Selüloz Fabrikasının temeli 1936’da atılmıştır. Keçiözümlü Kükürt Fabrikası ve Isparta Gül Yağı Fabrikası 1935 yılında faaliyete geçmiştir. (Aydemir, 2000a: 436-441).

ayrıntılıdır.⁶⁵ Ayrıca, ilkinden farklı olarak, kamu yatırımlarının enerji ve yatırım malları üretimine yönelmesini ve altyapının geliştirilmesi konularını da kapsamaktadır (Derin, 1940: 97). Ancak, 1939’da uygulanmaya konması öngörülen İkinci Sanayi Planı, Birinci Sanayi Planına göre daha az devletçi bir niteliğe sahip olup, bu plan devlet müdahalesini sınırlandırmayı ve özel sektörün faaliyetlerini daha önemli kılmayı amaçlayan düzenlemeler içermiştir (Buğra, 2007: 163). Bu planda, yeraltı servetlerine ulaşılması ve elektrik enerjisi üretimi ayrıca bunların sanayinin kullanımına hazır hale getirilmesi planın başlıca hedefleri olmuştur. Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi İkinci Sanayi Planı çerçevesinde oluşturulan kuruluşlardır. İkinci Sanayi Planının dış mali ve teknik yardımı büyük ölçüde İngiltere’den sağlanmış ve gerçekleştirilebilen kısmına yaklaşık 45 milyon TL’lik bir harcama yapılmıştır (Yerasimos, 1992: 132). Buna karşın, Birinci Sanayi Planında yaklaşık 44 milyon TL’lik bir harcama öngörülürken, uygulama sonucu bu miktar 100 milyon TL’yi bulmuştur (Manisalı, 1980: 83). Bu artışta sonradan eklenen, dolayısıyla ilk maliyet hesaplarına katılmayan 32 çeşit işin etkisi olmuştur (Aydemir, 2000a: 418).

1.2.3 Devletçilik Politikasının Gelişimi

1935 yılında CHP’nin dördüncü kurultayı toplanmıştır. Devletçilik politikasının uygulamalarının hız kazandığı bir dönemde yapılan bu kurultay, siyasi söylemin de bu doğrultuda genişlediği bir toplantı olmuştur. Kurultaya sunulan 1935 Parti Programı⁶⁶ devlete

⁶⁵ Ölçen’in (1982: 145) deyişiyle; “kurulması düşünülen üretim birimlerinin yer seçiminde kullanılan ölçütler ve kapasitelerinin saptanmasında ele alınan karşılaştırmalı alternatifler göz önüne alındığında, Türkiye’nin daha sonraki kalkınma planlarından bile daha üstün özelliklere sahiptir.”

⁶⁶ Devletçilikle ilgili maddede 1931 Programının hükmü tekrarlandıktan sonra şu yeni ifade yer almaktadır: “Devletin ekonomi işleri ile ilgisi fiili surette yapıcılık olduğu kadar, özel girişimlere ön vermek ve yapılmakta olan işleri düzenlemek ve kontrol de etmektir. Devletin, fiili olarak, hangi ekonomik işleri yapacağını belirtmesi, ulusun genel ve yüksek asıgılarına bağlıdır. Bu lüzum üzerine, devletin, fiili olarak, kendi yapmağa karar verdiği iş, eğer, özel bir girişim elinde bulunuyorsa, onun alınması her defasında özgü bir kanun çıkarmağa bağlıdır. Bu kanunda özel girişimin uğrayacağı zararın, devlet tarafından ödeme şekli gösterilecektir. Bu zarar oranlanırken, gelecekteki kazanç ihtimalleri hesaba katılmaz” (Boratav, 1974: 186-187). Görüldüğü gibi buradaki ulusal menfaatler ucu açık bir kavram olarak durmaktadır

geniş denetim ve müdahale yetkisi vermiştir. Programa göre ulusal menfaatler açısından uygun görülen her alanda devlet teşebbüste bulunabilirdi. 1935 Programı; “devletçiliğin 1932’den sonra ulaştığı en ileri noktaları temsil eden bir olgudur.” (Boratav, 1974: 188). Aslında, 1935 programı devletçiliğin siyasal yönünün de ağırlık kazandığı bir belgedir. 1933’ten sonra ekonomi alanında artan merkezi kontrole, 1935 Programı ile siyasal kontrol de eklenmiş ve programda sınıf çizgileri kaldırılarak, devlet ve özel kesim alanları daha net bir şekilde tanımlanmıştır (Kuruç, 1987: 84). 1935’ten sonra sermaye birikiminin kaynağı sanayileşmedir ve bu devlet eliyle yürütülmektedir. Özel kesim ise bu politikaya yakınlığı ölçüsünde destek alacaktır. Devletin kurduğu sanayi kuruluşlarına iştirakler aracılığıyla ortak olup, sermaye birikiminden pay alacaktır. Bankacılık sektörü bu sermaye akışını sağlamakta kilit rolü üstlenecektir. Tüm bu sermaye birikimi süreci merkezden, devlet tarafından kontrol edilecektir (Kuruç, 1987: 86).

Devletçi anlayışın kapsam olarak genişletilmesinde, 1934’den sonra Türkiye ekonomisinde görülen iktisadi gelişmenin önemli bir payı vardır. Diğer bir etken ise özel sektörün dönem içerisindeki tutumlarıdır. Özel kesimin korumacı politikalardan faydalanarak başvurduğu tefecilik, spekülasyon, kaçakçılık gibi kanunsuz uygulamalar ve özellikle yerli sanayicilerin yüksek gümrük duvarları arkasında fahiş karlar elde etmesi, Kemalist yönetimi oldukça rahatsız etmiştir. Bunların dışında madencilik ve deniz ulaşımı gibi kesimlerde özel işletmelerin verimsiz çalıştığı, ayrıca bazı alanlarda da özel teşebbüsün niteliğinden kaynaklanan sorunlar olduğu hükümet çevrelerinde yaygın olan görüşlerdir. Bu konular, özel kesimin yoğun şekilde eleştirilmesine ve devletçilik politikası uygulamalarının kısmen artmasına neden olsa da mesele hiçbir zaman sınıfsal bir boyut kazanmamıştır (Boratav, 1974: 193). Özel kesim milli menfaatler çizgisi dışına çıkmadığı ölçüde destek görmüştür. Ayrıca

dönem içerisinde bu kesime sosyal görevler yüklenmeye çalışılmıştır.⁶⁷ Özel teşebbüse gelen diğer bir eleştiri yabancı sermayeye paravanlık etmesidir (Boratav, 1974: 200). En temel eleştiri ise, 1923 – 1929 döneminde tüm teşvik ve himayelere rağmen özel kesim eliyle geliştirilemeyen sanayileşme deneyine olmuş ve böylece sanayileşmenin istenilen hız ve nitelikte ancak devlet eliyle gerçekleştirilebileceği anlaşılmıştır.⁶⁸ Daha sonra, Başbakan İsmet İnönü ve 153 milletvekili, devletçiliğin 1935'ten sonra özel kesimde ve geniş bir çevrede kabul görmesiyle siyasal senedinin yapılması gerektiğine kanaat getirmişlerdir. Devletçilik, 5 Şubat 1937 tarihinde 3115 sayılı kanunla Anayasa ilkesi olarak kabul edilmiştir (Derin, 1940: 7).⁶⁹

1.3 İkinci Dünya Savaşı ve Devletçilik Politikasının Gerilemesi (1940-1945)

Devletçilik politikası iktisadi hayattaki hızını 1930'ların sonunda kaybetmeye başlamıştır. Aslında 1939'da İkinci Dünya Savaşı patlak verdiğinde hükümet, devletin gerek altyapı inşaatı gerekse ara ve sermaye malları sanayilerine kaymasını, önceden kurulmuş temel tüketim malları sanayilerinin de özel sektöre devredilmesini öngören, İkinci Sanayi Planını uygulamaya koymaya hazırlanıyordu (Gülalp, 1987: 34; 1993: 32). Öte yandan ise, Büyük Buhranın 1935'den sonra son bulmaya başlamasıyla, dünya ekonomisi görece bir toparlanma sergilediği için Türkiye'nin dış ticaret hadleri düzelmiş ve böylece dış ticaret kısıtlamaları da gevşetilmeye başlanmıştır (Gülalp, 1987: 34-35; 1993: 32). Örneğin, 1937 yılı başlarında hükümet, dış ticaret alanında daha liberal tedbirler alma yolunu benimsemiş, bu tedbirler de daha sonraki yıllarda dış ticaretin hacmini daraltarak Türkiye'nin dış

⁶⁷ Atatürk'ün tüccar hakkında söyledikleri bu doğrultudadır: “*Tüccar milletin emeği ve üretimini kıymetlendirmek için, eline ve zekasına emniyet edilen ve bu emniyete liyakat göstermesi gereken adamdır*” (Boratav, 1974: 194).

⁶⁸ Celal Bayar'ın 1936 yılında söyledikleri bu düşünceyi doğrular niteliktedir: “*Eğer memleketin sanayileşmesini ve milletin muhtaç olduğu refahı bazı hususi teşebbüslere ve bu teşebbüslerin dayandığı sermayeye bırakmak lazım gelirse, laakal (hiç değilse) iki asır daha intizar (bekleme) devresi geçirmemiz lazımdır*” (Kuruç: 1987: 123).

⁶⁹ Teşkilat-ı Esasiye Encümeni Mazbatasında devletçilik: “*Memleketin büyük menfaatlerinin istilzam ettiği teşebbüslerin devlet eline alınabilmesi*” diye 1935 CHP programına paralel bir biçimde tanımlanıyordu (Boratav, 1974: 191).

ticaretinin 1929 yılından beri ilk defa açık vermesine neden olmuştur (Kazgan, 2008: 83; Yerasimos, 1989: 144-145). Ayrıca 1937 yılı sonuna doğru, İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar beş yıllık İktisat Bakanlığından sonra, 1925 yılından beri görevini sürdüren İsmet İnönü'nün yerine Başbakanlığa getirilmiştir. Böylece Celal Bayar'ın ekonomi yönetiminde gücü ve etkinliği daha da artmıştır,

Bu gelişmeler doğrultusunda, 1937-1938 yıllarından itibaren devletçilik politikasının gerileme süreci başladığını söyleyebiliriz. Çünkü İkinci Dünya Savaşı⁷⁰ başladığında devletçilik politikası en az iki yıldır süre gelen ve Celal Bayar'ın Başbakanlık dönemini içine alan bir “gevşeme süreci içinde” olmuştur (Boratav, 1974: 295).⁷¹ Ancak, daha sonra, Türkiye'nin siyasal hayatında önemli bir değişiklik olmuş: Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 10 Kasım 1938'de vefat etmesi sonucu İsmet İnönü Cumhurbaşkanlığına seçilmiştir. Böylece Celal Bayar hükümetinin sonu da yaklaşmıştır. Bu kritik anda CHP örgütü, burjuvaziden (özellikle İş Bankası çevresinden) gelen baskılardan çok daha önemli bir rol oynamış, bürokrasi Celal Bayar'ın Başbakanlığıyla kaybettiği iktidarını yeni baştan ele geçirmiştir (Yerasimos, 1989: 142-143). Ancak, 1938 yılının ardından iktidarda bürokrasinin yeniden güçlenmesi, daha önce başlamış olan devletçilik politikasının gerileme sürecini değiştirmemiştir.⁷² Buna karşın, iktisadi hayatta tam anlamıyla bir serbestleşme olduğunu söylemek kesinlikle mümkün değildir. Çünkü devlet hala hem devlet işletmeleriyle

⁷⁰ Bu konuda, savaşın Türkiye bakımından talihsiz bir anda patlak verdiği söylenebilir. Çünkü bu dönemde, sermaye çevreleri ile yönetici kadroların eski ittifakları yeni biçimler altında canlanmış ve bu türden ittifaklar da, savaş ekonomisi şartlarında radikal müdahale tedbirlerinin alınmasını değilse bile, bunların etkili bir biçimde uygulanmasına engel olmuştur (Boratav, 1974: 295). “Savaş ekonomisine geçildiğinde Türkiye 1934-1937'nin devletçi uygulamaları içinde olsa idi, çeşitli varlıklı tabakaların iktisadi kontrol ve müdahalelerini etkisiz kılacak veya kendi lehlerine çevirecek inisiyatifte sahip olma ihtimalleri biraz daha zayıf olabilirdi ve bu da savaş yıllarının iktisadi-sosyal gelişim biçimini ve sonuçlarını değiştirebilirdi.” (Boratav, 1974: 295).

⁷¹ Celal Bayar'ın devletçilik politikalarının yumuşama sürecinde önemli bir etkisinin olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir (Övgün, 2007: 812). Çünkü hükümet programını okurken söylediği şu sözler bu durumu açık bir şekilde göstermektedir: “*Kemalist rejim, mülkiyet, ferdi mesai ve çalışma kıymetini, iktisat politikasının esası olarak almaktadır. Fert tarafından yapılabilecek işlerin fertlerce yapılmasını himaye ve teşvik edeceğiz*” (Boratav, 1974: 203).

⁷² İkinci Dünya Savaşının başlaması Türkiye'yi devletçi korumacı-müdahaleci tedbirler almak zorunda bırakmıştır. Ancak bunlar, her zamanki gibi ulusal burjuvazi ve bürokrasiyi kayıtarak uygulanan ve her şeyden önce özel sermayeyi savaşın kötülüklerinden korumayı amaçlayan tedbirlerdir (Yerasimos, 1989: 148-149).

ekonomideki yerini korumakta hem milleştirme politikasına devam etmekte hem de her yönüyle dış ticareti kontrol altında tutmakta ve bu amaçla yeni birimler kurmaktan da kaçınmamaktır (Övgün, 2007: 812).

Diğer taraftan Lozan Barış Antlaşmasından sonraki dönemde, Türkiye ile batılı gelişmiş devletler arasında ilişkiler genel olarak iyi bir şekilde devam etmiştir. Böylece de Türkiye, 1932 yılında Milletler Cemiyetine girmiş ve bir yıl sonra da Osmanlı borçlarının ödenmesiyle ilişkin olarak ilgili devletlerle bir anlaşma imzalamıştır. Ayrıca Kemalist yönetim, Batılı gelişmiş devletlerin ülkedeki çıkarlarına karşı hiçbir sert tedbir alma yoluna gitmemiştir. Örneğin bu süreçte Millileştirme uygulamaları kuralına göre yapılmış, bu işten iki taraf da zarar görmemiştir. Ancak, 1930'larda Türkiye'ye karşı gösterilen ilgi, yabancı sermayeye sunulan ekonomik olanaklardan çok daha fazla, siyasal durumun bir sonucu olmuştur (Yerasimos, 1989: 142-143). Ancak, İkinci Dünya Savaşıyla beraber 1947 yılının başına kadar uzanan süreçte, gelişmiş kapitalist ülkelerin Türkiye'ye olan siyasal ilgisinin yanında ekonomik ilgisi de artmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye görece bağımsız bir dönemin ardından yeniden dünya ekonomisi içinde uluslararası işbölümünün çemberi içine girmeye başlamıştır.

1 Eylül 1939'da Avrupa'da başlayan savaş, Türkiye'yi yalnızca dış politikada siyasi zorluklarla değil, ekonomik sıkıntılarla da karşı karşıya bırakmıştır. Türkiye savaş girmediyse de savaşın çok yakınında olduğu için bu dönem boyunca savaş ekonomisi koşulları yaşamıştır. Ayrıca, İkinci Dünya Savaşının başlaması devletçilik politikasının başarılı uygulamalarının gerileyeceğinin haberini de vermektedir. Çünkü kaynakların seferberlik çabalarına yönetilmesi, sanayileşme sürecini kesintiye uğratmış, köylülerin yığınlar halinde askere alınması ise, tarımsal üretimde önemli bir gerilemeye yol açmıştır (Gülalp, 1993: 32). Böylece, bu süreçte sanayi ve tarım üretimi hızla düşmüş, 1945 yılına gelindiğinde 1932'deki

üretim düzeyinin biraz üstünde kalmıştır (Keyder, 1995: 153-154).⁷³ Türkiye İkinci Dünya Savaşı'nın dışında kalmış bir devlet olmasına rağmen, savaşın dolaylı etkileri, ekonomik açmaz, seferberlik, mili savunma harcamaları ülke ekonomisini temelinden sarsmış ve 1930 yılından sonraki iktisadi gelişme sürecini ve devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının kazanımlarını da yok etmiştir (Yerasimos, 1989: 145-146).

1.3.1 İkinci Dünya Savaşı ve Alınan Önlemler

Türkiye, İkinci Dünya Savaşına fiili olarak girmemekle beraber, 1940-1945 yılları arasında esas olarak savaş ekonomisi koşullarını uygulamak zorunda kalmıştır (Bahçe ve Eres, 2012: 30). Savaşın başlamasıyla birlikte Türkiye yarı seferberlik havasına girmiş; çalışan nüfusun önemli bir kesimini silah altına almış ve kamu bütçesinin gittikçe artan oranlarını mili savunma harcamalarına ayırmıştır (Manisalı, 1980: 87). Bu durumun üzerine, savaşla birlikte ithalat hacminde meydana gelen hızlı daralmanın etkileri yüklenmiştir: İthalat 1938'de 120 milyon dolardan, 1940-1941 yıllarında 50-55 milyon dolar civarına düşmüştür (Boratav, 1974: 291).⁷⁴ Bu gerilemenin, ülke içinde ara-mallarda, yatırım ve tüketim mallarında meydan getireceği darlık şartları ve iç üretim üzerindeki olumsuz etkileri bir yana; kamu gelirleri içinde çok önemli bir yer tutan ithalattan alınan vergi ve resimleri önemli derecede düşürmesi de kaçınılmaz olmuştur (Boratav, 1974: 291). Böyle bir durumda, üretimden çekilen önemli sayıda çalışan nüfusun, dış ticaret yoluyla sağlanan üretim girdilerinde meydan gelen daralmanın ve sanayileşme hedefine ayrılabilen kamu gelirlerindeki azalmanın, Türkiye'nin üretim ve gelişme düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yaratması kaçınılmazdır. Çünkü daralan kamu gelirleri, klasik kamu maliyesinin ilkeleriyle

⁷³ 1932-1939 arasında imalat sanayi üretimi iki katına çıkmıştır; bu üretim hacminin dörtte biri kadarı devlet işletmelerine aittir. 1939'da, ulaşılan bu en yüksek düzeyden sonra, 1945'e kadar üretim hızla düşmüş, 1932 üretim düzeyinden sadece % 20 yüksek olmuştur. Ayrıca, tarımsal üretim de 1939 düzeyinin % 40'ına kadar azalmıştır (Keyder, 1995: 154).

⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo I.

kamu harcamalarını finansmanını imkansız kılmıştır. Ayrıca, kentli nüfusun ve ordunun beslenmesi başlı başına önemli bir sorun olarak kendini göstermiştir (Boratav, 1974: 291-292).

Nüfusunun büyük bir kısmı kırsal alanda yaşayan ve esas itibariyle bir tarım toplumu olan Türkiye savaş yıllarında önemli ekonomik güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu süreçteki; ekonomik sıkıntıların temel nedenlerinden biri, dış ticaretin savaş ortamından son derece olumsuz bir şekilde etkilenmesi olmuştur. Türkiye'nin dış ticaret alanında, başta Almanya olmak üzere, Orta Avrupa ülkelerine büyük ölçüde bağımlı bir durumda olması,⁷⁵ zorluğu büsbütün artırmıştır. Gerçekten de, ithalat ve ihracatında Almanya'nın toplam payı yaklaşık olarak % 50'yi geçen Türkiye için, ekonomik bakımdan Almanya'ya bağımlılık ciddi bir sorun olmuştur (Koçak, 2007b: 367).⁷⁶ Çünkü Türkiye'nin aldığı dış politika kararları, ekonomiyi hissedilir biçimde etkilemiştir. Bu nedenle, Türkiye üzerindeki dış baskılar, siyasal olmanın yanı sıra daha çok iktisadi alanda yoğunlaşmıştır.⁷⁷ Daha savaşın başlangıcında iktisadi bakımdan bağımlı olduğu Almanya ile siyasal bakımdan daha yakın olduğu müttefikler arasında kalan Türkiye'nin çok zorlu iktisadi sorunlarla karşı karşıya kalacağı ortaya çıkmıştır (Koçak, 2007b: 368).

1937 yılında düzenlenmiş olan genel ithalat rejimi, İkinci Dünya Savaşının başlangıcında ithalat zorlukları karşısında terk edilmiştir. Savaşın başlamasıyla, takas sisteminin yarattığı prim uygulamasının sonuçlarını ortadan kaldırmak ve özel sektör elindeki takas uygulamasının kötüye kullanılmasına engel olmak için 1939 tarihinde, "Takas Limited

⁷⁵ Celal Bayar, 1937 yılında, ilk hükümet programını okurken, "halen ithalat ve ihracatımızın yuvarlak rakam % 90'ını kliringli memleketlerle yapıyoruz" diyordu (Tezel, 1986: 102-106 ve 160-162). Ancak, bu durum 1930'lu yılların başlarında itibaren izlenen dış ticaret politikasının doğrudan bir sonucudur.

⁷⁶ Aslında sorun, yalnızca iktisadi alanla da sınırlı kalmamıştır. Çünkü ekonomisi büyük oranda Almanya'ya bağımlı bir Türkiye, dış politikada istediği biçimde denge stratejisi izleyemezdi. Dolayısıyla, "İkinci Dünya Savaşı yıllarında Türkiye'nin dış politika sorunları ile iktisadi sorunlarının, aslında birbirleriyle iç içe girmiş, tek bir politika olarak ele alınması gereklidir" (Koçak, 2007b: 367).

⁷⁷ Örneğin daha savaşın başladığı gün, Türk-Alman Ticaret Antlaşması'nın süresinin dolduğu ve iki ülke arasındaki bazı siyasi sorunlar nedeniyle uzatılmadığı anımsanırsa, hükümetin dış politikada attıkları her adımda, bu adımın Türkiye ekonomisine getireceği yükü de hesaplamak ve düşünmek zorunda oldukları kendiliğinden anlaşılır. Çünkü, Almanya ile yeni ticaret anlaşmasının imzalanması demek, hemen hemen tamamı takasa dayalı olan toplam ithalat ve ihracatın neredeyse yarısının bir anda durması anlamına geliyordu (Koçak, 2007b: 368).

Şirketi” kurulmuş, 14 Kasım 1940 tarihine dek çıkartılan yedi adet kararname ile şirketin görev ve yetkileri genişletilmiştir (Ekzen, 1990: 9-10). Ayrıca, savaşa katılan ülkelerin üretimlerinin büyük bölümünü savaş ihtiyaçlarına ayırması, savaş dışı kalan ülkelerin ihracatlarını kısıtlamaları ve ulaşım olanaklarının tümüyle ortadan kalkmış olması, ithalat imkanlarını güçleştiren nedenler olmuş, bu durum karşısında ise 1940 yılında İthalatçı Birlikleri kurulmuştur (Ekzen, 1990: 9-10). Bir başka önlem olarak, Ticari Tediye Tazminat Komitesi’nin kurulmuştur. 1941 yılında kurulan Komite, takas ve kliring işlemlerinin dışında, serbest dövizlerle yapılan işlemlerde, iç ve dış konjonktür koşullarına göre alım ve satıma konu olan dövizlere ilişkin olarak prim uygulama yetkisi ile donatılmıştır. Kambiyo denetimine yönelik bu önlemlerin yanı sıra 31 Mayıs 1941 tarihinde, Ticari Tediye Tazminat Komitesini de düzenleyen bir kararname çıkarılmış ve böylece ithalat - ihracat rejimine ilişkin çeşitli kararnameler bir araya toplanmıştır (Ekzen, 1990: 10).

Savaş yıllarında Türkiye, temelde tarımsal ürünlere dayalı ihracatını artırma imkanını bulabilmiştir. 1939-1945 döneminde tüm ihracatın % 91’ini tarım ürünleri oluşturmuştur. Çünkü savaşan ülkeler büyük ölçüde gıda maddesi ihtiyacında olmuştur. Bunun dışında, hammadde kaynaklarına, hele savaş sanayinde gerekli olanlara talep çoğalmıştır. Artan taleple birlikte, ihracat değeri de doğal olarak yükselmiştir. Savaş sırasında, ulaştırma sorunları bir yana bırakılırsa, ciddi bir ihracat gücü çekilmemiştir (Koçak, 2007b: 369). Ancak, savaşla birlikte ithalat son derece daralarak zaman zaman olanaksız hale gelmiş, hiçbir zaman düzenli ve istikrarlı bir ithalat programı uygulanamamıştır (Manisalı, 1980: 87). Oysa Türkiye’nin daha çok sanayi ve ara mallarına ihtiyacı olmuş, ancak bu mallar, dönem boyunca savaşan devletlerin ihtiyacını bile karşılayamamıştır. Ayrıca bu alanda bir ithalat olanağı bulunduğunda ise, ithalat değerleri son derece yüksek olmuştur. Dolayısıyla Türkiye, sanayi ve ulaştırma alanlarında yalnızca yeni kamu yatırımları yapamaz ve sonuçta mevcut sanayi planlarını uygulayamaz durumda kalmayacak, buna ek olarak, yapım halindeki tesisleri

tamamlamakta güçlük çekecek, hatta çok kez mevcut tesislerin işletilmesinde bile önemli sorunlarla karşılaşacaktır (Koçak, 2007b: 369).

Türkiye İkinci Dünya Savaşı için çeşitli yasal hazırlıklar yapılmış olsa da, genel olarak alınan önlemler iç sorunlara yönelik olmuştur. Savaş başladıktan sonra savaş ekonomisine ilişkin düzenlemeleri kapsayan Milli Korunma Kanunu (MKK) gecikmeyle 1940 yılı Ocak ayında çıkarılması savaşın yapılan hesaplarda ön sıralarda değerlendirilmediğini göstermektedir (Coşar, 2004: 97). Savaş için gerekli hazırlıkların yapılmasında ve savaş sırasında gereken önlemlerin alınması konusunda bürokrasinin yetersiz kalması da savaş için yeterince hazırlık yapılmadığının diğer bir göstergesidir (Koçak, 2007b: 373). Ayrıca savaşla birlikte; ithalatın, yani hammadde ve ara malı biçimindeki üretim girdilerinin daralması ve faal nüfusun önemli bir bölümünün silah altına alınması nedeniyle tüm üretken sektörler ve milli gelir gerilemiştir (Boratav, 2008: 86). Dolayısıyla, savaş yıllarında hükümetin karşı karşıya olduğu en önemli sorun; “azalan üretim ve ithalat koşullarında oluşan darlıkların ve önlenemeyen enflasyonist baskıların halk yığınlarının tahammül sınırlarını aşmasını önlemek ve büyük kentlerin beslenmesini, ısınmasını ve giyimini sağlayabilmektir” olmuştur (Boratav, 2008: 83).

Savaşın başlangıcında iç piyasada alınan önlemlerin başında MKK gelmektedir. MKK, ülkenin tüm kaynaklarının savaş ekonomisinin gereklerine uygun olarak kullanımını sağlamak için hükümete; madenlere, sanayi kuruluşlarına, ürünlere el koyma, bunların taşınmasına ve idaresine müdahale, satış fiyatlarını tespit ve düzenleme, stok bulundurma zorunluluğu koyma, bir kısım tüketim maddelerinin tüketimini yasaklama, kontenjana bağlama gibi yetkiler vermektedir (Ekzen, 1990: 10). Ayrıca, savaş yıllarında, önceki dönemlerden devralınan müdahaleci kanunların tümü hükümet tarafından kullanılmıştır; ancak bu yılların özel ihtiyaçlarına cevap vermek amacı güden yeni kanuni yetkilere de

ihtiyaç duyulmuştur. Ancak bu dönemde iktisat politikasının dayandığı en önemli hukuki metin, MKK ve ona dayanılarak çıkarılan kararnamelerdir (Boratav, 1974: 325).

1.3.2 Milli Koruma Kanunu

İkinci Dünya Savaşı yıllarının en önemli iktisadi kanunu, 1940 yılı başında çıkarılan ve hükümete devlet müdahale ve kontrolleri konusunda sınırsıza yakın yetkiler veren MKK'dir (Gülalp, 1987: 35; Zürcher, 2004: 289). Bu kanuna dayanılarak çıkarılan kararnameler savaş yıllarında iktisat politikasının temel unsurlarını oluşturmuştur. Ayrıca, MKK, devlet müdahalesine dayanan iktisat politikaları izlemek isteyen hükümete savaş sırasında çeşitli imkanlar sağladığı içinde ayrıca bir önem taşıyan kanun olmuştur (Boratav, 1974: 326). MKK'nin birkaç aşamalı ön hazırlığının içinde eski Kadroculardan bazılarının da yer aldığı anlaşılmaktadır.⁷⁸ Ancak nihai metin, Recep Peker'in başkanlığındaki bir komisyonca 1940 yılının hemen başında hazırlanmış ve hazırlanan 70 maddelik MKK tasarısı 15 Ocak 1940 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM Başkanlığına sunulmuş ve TBMM'deki görüşmelerden sonra 18 Ocak 1940 tarihinde kanunlaşmıştır. Ayrıca MKK Savaş yıllarında, yani altı yılda, Refik Saydam hükümeti⁷⁹ döneminde üç kez, Şükrü Saraçoğlu hükümeti döneminde ise yalnızca bir kez olmak üzere toplam dört kez değiştirilmiştir (Koçak, 2007b: 383-386)

MKK, Türkiye'de savaş yıllarının iktisadi ve siyasi hayatı incelenirken, üzerinde ısrarla durulması gereken bir kanundur. Gerçekten savaş sonrası gelişmeler dahi, dolaysız ya da dolaylı olarak, bu kanunun uygulanması ile ilgilidir. MKK, Bakanlar Kurulu'na, kanunun 1. maddesinde sayılan durumlar ortaya çıktığında ekonomiyi düzenleyici nitelikte bazı yetki ve

⁷⁸ Savaş başlamadan üç ay önce, Sanayi Tetkik Heyeti Başkanlığın atanan kadrocu Şevket Süreyya Aydemir'in de içinde bulunduğu bir grup tarafından "müdafaa ekonomisine" ilişkin bir rapor hazırlanmış ve bu rapor savaşın çıkmasından sonra İktisat Bakanlığına ve oradan da Başbakanlığa sunulmuştur (Aydemir, 2000b: 211)

⁷⁹ MKK Refik Saydam Hükümeti döneminde ilk kez, uygulamaya geçildikten kısa bir süre sonra henüz bir yılını dahi doldurmadan değiştirilmiştir. Refik Saydam Hükümeti döneminde MKK'de yapılan ikinci değişiklik 1941 yılının sonunda olmuş, üçüncü değişiklik ise, ikinci değişiklikten yalnızca bir ay sonra gerçekleşmiştir.

görevler vermektedir. Bunlardan beklenen Türkiye ekonomisini girilmesi her an olası olan bir savaşın koşullarına uydurmaktır. Birinci maddede öngörülen olağanüstü durumlar şunlardır: 1. Genel veya kısmi seferberlik; 2. Devletin bir savaşa girmesi ihtimali; 3. Türkiye'yi de alakalandıran yabancı devletler arasındaki savaş hali (Boratav, 1974: 326, Timur, 2001: 191).

MKK, hükümete iktisadi hayata çok geniş bir müdahale olanağı getirmektedir.⁸⁰ Bu müdahale üç planda olabilir. Önce, hükümet sanayi ve maden kurumlarında neyin ne miktarda üretileceğini tespit edebilir ve üretim hedeflerine ulaşabilmeleri için de işletmelere gerekli programları empoze eder. Buna karşın, Hükümetin tespit ettiği tedbirleri uygulamayan ve üretimi gerçekleştirmeyen işletmelere devletçe el konulabilir ve bu işletmeler, belli bir tazminat karşılığı devlet tarafından işletilebilir. Aynı şekilde, devlet yine bir tazminat karşılığında özel kişiler elindeki maden ocaklarını kontrolüne alarak bizzat işletebilir. Nihayet, devlet bütün makinelere ve nakil araçlarına ücretli çalışma mükellefiyeti koyabilir (Timur, 2001: 191-192). İkinci tip müdahaleler dış ticaretin düzenlenmesi ve fiyat kontrolü ile ilgilidir. Devlet iç ve dış piyasaya alıcı olarak girebilmekte, ticareti karaborsayı önleyecek yönde düzenlemek için tedbirler alabilmektedir. Buna ek olarak devlete geniş bir fiyat kontrolü görevini de yüklenmektedir. Nihayet üçüncü tip müdahaleler de iş hayatı ile ilgilidir. Burada devlet, İş Kanununun işçilere sağladığı nispi hakları da adeta yok ederek, iş hayatını düzenlemeye çalışmaktadır (Timur, 2001: 192).

⁸⁰ Boratav MKK'yi şöyle özetlemiştir: “Terk edilmiş, atıl veya tamamlanmamış durumdaki sanayi ve maden işletmelerini devlet muayyen bir taviz karşılığında işler hale getirebilir. Yine devlet, sahiplerine kesin olarak lüzumu olmayan makine ve tesisleri, sahiplerinin işlerini aksatmamak şartıyla değeri pahasına satın alır ve bunları ihtiyacı olan müesseselere teslim eder. Hükümet uygun göreceği ticaret temsilcilerini zaruri maddeleri ithale mecbur edebilir ve bu müesseseleri kontrol altında tutar. Bu müesseseler ithal edecekleri malları, lüzum görüldüğü takdirde, stok etmeye mecburdur. Ancak bu mükellefiyetin, ithalatçılara hiç de ağır gelmemesini sağlayan hükümler ihmal edilmemiştir: bu şekilde görevli kılınan ithalatçılara hükümet zorunlu döviz ve krediyi sağlayacağı gibi stok yapmadan ötürü uğrayacakları zararları da devletçe tazmin edilir. Hükümetçe alınan tedbirler sayesinde ihracattan yüksek bir kar elde eden tüccarların karlarının bir kısmı devletçe alınabilir. Ayrıca devlet, özel müesseselerin mamullerinin normal maliyetine muayyen bir yüzde kar ekleyerek satın alabilir. Böylece hükümet üretim miktar ve çeşidini tespit ettiği sahalarda müteşebbislerin kar etmelerini kanunla garanti altına almaktadır. Gerekli gördüğü müesseselere hükümet kredi temin eder. İhracı menedilen mahsul ve malların iç fiyatları düşerse, hükümet üreticiyi zarara karşı korur” (Boratav 1974: 329-330).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisini oluşturmak için getirilen MKK son derece müdahaleci bir kanun niteliği taşımaktadır. Toplumsal açıdan işçi ve küçük köylülerin aleyhine olduğu açıktır. Fakat kanun, rahatlıkla ticaret burjuvazisine karşı kullanabilecek ve devletçilik politikasını ekonomiye tamamen egemen kılacak hükümler de getirmektedir (Timur, 2001: 193). Nitekim, bu tehlikeyi sezen bazı milletvekilleri mecliste hükümete şu soruyu yöneltmişlerdir: “Kanunun tatbikinde hakim zihniyet ne olacaktır ve hususi teşebbüsleri alakadar edecek esaslı kararlar ittihazından evvel iş muhitlerinin mütalaaları sorulacak mıdır” (Boratav, 1974: 332). Başbakan bu soruya şöyle yanıt vermiştir: “İş sahibi vatandaşların normal kazançlarını mümkün olduğu kadar tahdit etmemek ve mümkün olduğu kadar fazla iş muhitinin fikrini sormak bizim için kolaylık arzedecektir” (Boratav, 1974: 332). Gerçekten kanunun metninde bile, işverenlere bir sürü hak ve garanti tanıyan çeşitli hükümler mevcuttur. Anlaşılabileceği üzere, MKK bir yandan özel teşebbüsü tehdit edici hükümler getirirken, diğer yandan da onun karlarını devlet garantisi altına alan hükümler de getirmektedir. MKK, bu açıklamalardan kolayca anlaşılabilirliği gibi, işçi sınıfının ve yoksul köylülerin aleyhinde bir düzenlemedir. Zaten ticaret sermayesi ve büyük toprak sahiplerinin aleyhine olabilecek hükümleri de sınırlı bir şekilde uygulanmıştır (Timur, 2001: 193-195).

MKK, ilk olarak Zonguldak kömür havzasında mecburi iş mükellefiyeti konulmak suretiyle uygulanmıştır. Bunun dışında ücretli iş mükellefiyeti, Bayındırlık Bakanlığının yol, köprü, meydan ve iskele inşaatlarında ve Etibank’a bağlı linyit işletmelerinde uygulanmıştır (Timur, 2001: 195-196). Ayrıca işçiler, aynı kanuna dayanan birçok koordinasyon kararları gereğince fazla mesaiye de tabi tutulmuşlardır. Bu kararlar, Tekel idaresini, Sümerbank’a bağlı fabrikaları, elektrik, tramvay ve tünel işletmelerini ile şeker fabrikalarını da kapsamı içine almıştır (Timur, 2001: 196). Ayrıca, daha sonra MKK’de yapılan değişikliklerle bu

uygulamalar daha da şiddetlendirilmiştir.⁸¹ MKK'nin devletleştirme ile ilgili hükümleri fazla uygulanmamıştır.⁸² Aydemir'e göre (2000b: 217): “İkinci Dünya Savaşı yıllarında iktisat politikasında MKK'ye rağmen el koyma ve benzeri hikayelere pek fazla önem vermemek daha doğrudur. Mesela 1940-1950 devresinde el koyma kararları iki elin parmakları ile sayılacak kadar azdır.” Çünkü bu el koyma uygulamaları, hiçbir zaman aşırı bir hal almamıştır (Çınar, 2009: 234).

MKK'nin uygulamasıyla etkileri toplumsal ve iktisadi hayatta en çok hissedilen hükümleri, fiyat kontrolü ve dış ticaret düzenlemesi ile ilgili olmuştur. Gerçekten enflasyonist bir iktisat politikasıyla birlikte uygulanan bir fiyat kontrolü, Türkiye'de hala savaş vurguncuları olarak hatırlanan zümreyi yaratmıştır (Timur, 2001: 198). MKK, devlete iç ve dış piyasaya alıcı olarak girmek suretiyle dolaylı, azami satış fiyatlarını tespit etmek suretiyle de dolaysız fiyat kontrolü olanakları vermiştir. Nitekim, 14 Şubat 1940'ta Ticaret Bakanlığına bağlı bir tüzel kişilik olarak kurulan Ticaret Ofisine; “halk ve milli müdafaa ihtiyaçları için iç ve dış ticaretle uğraşmak, fiyat tespiti konusunda hükümete teklifler yapmak, hakiki ve hükmi şahıslarla iştirak halinde üretimi artırmak” gibi görevler verilmiştir (Timur, 2001: 198). Aslında fiyat kontrol politikasından güdülen amaç daha çok karaborsayı önleyerek, ordu ihtiyaçları için yeterli bir stok temin etmek olmuştur. Bu yüzden fiyat kontrolü özellikle hububat ve diğer yiyecek maddeleri ile giyim maddelerine uygulanmıştır (Timur, 2001: 198).

⁸³ Ancak fiyat kontrolü politikası birçok malı piyasadan çekip, karaborsayı geliştirince,

⁸¹ 1940 yılı sonbaharında yapılan bir değişiklikle işçilerin hafta tatilinin kaldırılması mümkün olmaktadır. Fakat bu konuda en ağır hükümleri getiren değişiklik 1944 yılında yapılmıştır (Boratav, 1974: 334-335, Timur, 2001: 197). Buna göre ücretli iş mükellefiyetine tabi olan kimseleri iş yerlerine götürmek için zabıta kuvveti kullanılabilir. Sevk sırasında kaçanların yakalanıp yeniden sevkleri için yapacakları masraflar bunları çalıştırılacak kurum tarafından ödenecek, fakat kurum bu masrafları sonradan ilgili işçilerin ücretlerinden taksitle kesecektir. Çalıştığı işi meşru bir mazeret olmaksızın terk eden işçiler de zabıta kuvvetleri tarafından yakalanıp iş yerine sevk edilecek ve masrafları yine ücretlerinden kesilecektir (Boratav, 1974: 334-335, Timur, 2001: 197).

⁸² Bu kanuna göre değeri ödenerek el konulan fabrikalar şunlardır: Tuzla Pedotti tuğla fabrikası, Ankara çimento fabrikası Aleko Dulo deri fabrikası, Hamdi Gamgam un ve ırmik fabrikası, Zeytinburnu çimento fabrikası (Timur, 2001: 197).

⁸³ Bunlardan, özellikle buğdayla ilgili kontrol önemli gelişmelere yol açmıştır. Aslında, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), hububat piyasasını devlet alımları ile düzenleyerek çiftçiye korumak amacı ile kurulmuştur. Oysa, savaşın ilk yıllarında uygulama ters yönde olmuş ve buğday devletçe piyasa değerinden de düşük fiyatla satın

1942’de Şükrü Saraçoğlu hükümeti bu fiyat kontrolünü gevşetmiştir. % 25 kararı adı ile anılan karar alınarak, hububat fiyatları geniş ölçüde serbest bırakılmıştır (Boratav, 1974: 298-300). Bu karar üzerine buğday fiyatları çok büyük bir hızla yükselmiş ve daha önce yapılan stoklar erimiştir. Diğer maddelerde de büyük fiyat artışları olmuştur (Timur, 2001: 199).

Savaş döneminde hükümetinin izlediği iktisadi politikanın amacı, ticareti ve fiyatları sıkıca denetlemek, ihtikara ve karaborsaya engel olmaktır (Boratav, 1983: 282). Bu doğrultuda MKK ile, ordunun ve geniş yığınların gerekli iâşe maddelerini sağlamak amacıyla yeni bir düzenleme ve örgütlenmeye gidilmiştir (Koçak, 2007b: 428-429). MKK ile devletin ekonomi üzerindeki düzenleyici ve denetleyici yöndeki müdahaleleri artmıştır. Fiyat Murakabe Komisyonları’nın kurulması, Ticaret Vekaletinin Narh uygulamaları, iâşe sorunlarının çözümü için İâşe Müsteşarlığının kurulması, Petrol Ofisi ile Ticaret Ofisi örgütlenmesi, aslında iç ve dış ticarette devletin yer almasını ve denetimini sağlayıcı, yani ticaret üzerinde devlet denetimini fiilen kurmaya yönelik girişimlerdir (Boratav, 1974: 296). Fakat bürokrasiye dayanan örgütlenmelerin ve girişimlerin başarı derecesi hayli sınırlı olmuştur (Koçak, 2007b: 428-429). Özellikle de fiyat artışları, 1939-1940 yıllarında düşük olmakla birlikte, 1941-1942 yıllarında hissedilir biçimde yükselmiştir.⁸⁴ Yine de fiyatlarının, savaş yılların ikinci yarısı ile kıyaslandığında, 1939-1940 yılları arasında denetim altında tutulduğu söylenebilir (Koçak, 2007b: 429). Ancak bu da resmi görüntü olup, gerçekte ucuz fiyata mal bulmak imkansızdır. Karaborsa fiyatları ise, resmi fiyatlardan çok daha yüksektir.

Diğer yandan, başlıca tarım ürünlerine son derece düşük fiyatlarla devlet tarafından el konulduğundan, kentlerde tarımsal ürünler karne uygulaması sonucunda ucuza satılmıştır.⁸⁵

alınmıştır. Ancak bu durum çiftçileri buğdaylarını devlete vermemeye sevk etmiş ve karaborsa gelişmiştir. Bununla beraber 1942 Temmuzuna kadar fiyat kontrolü devam ettirilmiştir. Tam olarak uygulanamamakla beraber hububat fiyatı politikası yine de başarılı olmuş; hiç olmazsa devlet eliyle fert zengin etme sonucunu doğurmamıştır (Timur, 2001: 198-199).

⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo II.

⁸⁵ Giderek ağırlığını artıran iâşe sorununu çözmek için hükümet 1941 yılında yeni bir girişimde bulunarak; çiftçilere geçimlik ve tohumluk olarak ayırdıklarının dışında kalan hububatı TMO’ya satmak zorunluluğu

içinde kamu gelirleri hızla artmadığından, Kemalist yönetim bir takım olağanüstü vergilerle egemen sınıflara yeniden hücumla geçmek zorunda kalmıştır (Timur, 2001: 200).

1.3.3 Savaş Ekonomisi

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş koşullarından doğrudan etkilenmiştir. Bu kapsamda ülke çapında bir seferberlik uygulamak zorunda kalmış, savaşın etkilerini azaltmaya yönelik politikalar izlemeye çalışmıştır. Savaş yıllarında üretimin düşmesi, üretken nüfusun silah altına alınması, dış ticaretin büyük ölçüde durması ve eldeki mal stoklarının sınırlı olması beraberinde bir bunalım ekonomisinin uygulanması zorunluluğunu da getirmiştir (Çınar, 2009: 238). Bu doğrultuda, savaş yıllarında hükümet bir takım olağanüstü önlemlere başvurmak zorunda kalmıştır. Ancak başvurulmuş önlemler sadece iktisadi alanla sınırlı kalmamış, ülkenin siyasi ve idari yapısının da savaş koşullarına uydurulması gerekmiştir (Çınar, 2009: 239). Aslında savaşın ekonomi üzerinde yıkıcı derecede olumsuz etkileri olabileceği, Kemalist yöneticiler tarafından Birinci Dünya Savaşı'nın deneyiminden anlaşılmıştır. Çünkü ülkenin idari ve siyasi yapısı ile iktisadi ve mali yapısının savaş koşulları içinde birbirine denk düşmemesi Birinci Dünya Savaşıyla beraber ortaya çıkmıştır (Çınar, 2009: 239).

Türkiye, sanayisi ve doğal kaynakları yetersiz, tarımsal üretimi geri, ithalat olanakları düşük, milli savunma harcamaları olağanüstü artan, seferberlik sırasında üretimden alınarak orduda tüketici bir hale gelen nüfusu ile savaşın daha başlangıcından itibaren iktisadi ve mali sıkıntılara düşmüştür. Ayrıca sıkıntı, yalnızca yetersiz üretim sorunu olmamış, yetersiz sanayi, maden ve tarımsal üretimin üretim bölgelerinden tüketim merkezlerine sevk edilmesi ve sevkiyat sonunda orada tüketicilere dağıtılması da olmuştur. Aslında Koçak'a (2007b: 424-425) göre asıl sorun: *“kamu yönetiminde yeni bir örgütlenmeye gidebilme sorunu olup, ne bu türden bir yönetim mekanizması kurmak için hazırlık vardı, ne de bu yönde ciddi bir girişim*

göze çarpmaktaydı.” Ayrıca, savaş yıllarında adından çok söz ettirecek olan ihtikar sorunu da, savaşın başlaması ile birlikte kendisini göstermiş ve bazı malların piyasada bulunamadığı, bulunan malların da yüksek fiyattan satılması dikkat çekmiştir (Koçak, 2007b: 425-426).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisinin yaratılması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak kendini göstermiştir Zaten bu zorunluluk Kemalist yöneticiler dahil herkes tarafından kabul edilmektedir. Ancak bu dönemde savaş ekonomisinin ne olduğu ve nasıl yaratılacağı konusunda bir görüş birliği olduğu söylemek zordur.⁸⁶ Zaten savaşın başından itibaren hükümetin uygulayabileceği iki iktisat politikası alternatifi vardı. Bunlardan birincisi, mevcut bütçe denkliliğini bozmadan, ordunun ve geniş halk yığınların iâşe ihtiyacını karşılamak, ticareti devletin denetimine almak ve sıkı bir fiyat sınırlamasını ve denetimini, biraz da ekonomi dışı, polisiye önlemlerle sağlamaya çalışmaktır (Boratav, 1974: 296; Koçak, 2007b: 428). İkincisi ise, üretim düzeyinin yükselmesi amacı ile fiyatların yükselmesini kabullenmek ve fiyat denetiminden vazgeçerek, iç ve dış talebin ihtiyacı oranda, fiyatlar yüksek de olsa, üretimin artmasını sağlamaktır (Boratav, 1974: 296; Koçak, 2007b: 428).

Refik Saydam hükümetinin izlediği iktisat politikaları birinci seçeneği yansıtan politikalar olmuştur. Refik Saydam hükümetinin uyguladığı politikalar; mevcut bütçe imkanları ile ordunun ve kentli nüfusun iâşe ihtiyacının karşılanması, dış ticaretin doğrudan devlet denetiminde yapılması ve polisiye önlemleri de içeren fiyat sınırlamaları şeklinde gelişmiştir (Boratav, 1983: 284). Genellikle de savaş sırasında uygulanan birbirinden kopuk

⁸⁶ Savaş ekonomisi, daha savaş başlamadan önce, toplumsal yapıda savaş için gerekli öğelerin ve güçlerin, savaş şartları düşünülerek düzenlenmesi; bunun için gerekli bilgi ve örgütlerin hazırlanması ve yönetilmesi işidir. Böyle bir ekonomi, planlı ve güdümlü bir iktisadi yapı içinde yürüyecektir. Yani topyekun savaşın gerekliliklerini göz önünde tutacak bir milli savunma politikası güdülmelidir. Bu da, daha savaş öncesinde bu anlayışa yönelerek gerçekleşir. Böylece de, güdümlü ve planlı bir savaş ekonomisi daha savaş öncesinde sanayi ve tarım işlerini, insan gücü seferberliğini, ticaret ve fiyat politikasını, kamu maliyesini, ulaştırmayı, bir bütün olarak milî ekonomi ile milli savunmayı bir arada işleyecek ve örgütleyecekti (Aydemir, 2000b: 207-208). Ancak Türkiye İkinci Dünya Savaşı patladığı zaman, savaş ekonomisi için gerekli anlayış ve örgütlenmeden yoksun olmuştur. “Savaşın başladığı zaman Türk Savunma sisteminin tamamen demode ve hazırlıksız olduğu ortaya çıkmıştır. Seferberlik hazırlıkları, Birinci Dünya Savaşı’nın ilkel usulleri ve alışkanlıkları içinde yürümüş, savaş ekonomisi üzerindeki anlayış yoksunluğu ile teşkilatsızlık ve hazırlıksızlık; İkinci Dünya savaşı yıllarında hem ordu, hem halk iâşesini sonuna kadar etkilemiştir.” (Aydemir, 2000b: 208).

önlem ve kararlar ile sınırlı bir başarı sağlanmıştır. Devletin iktisadi hayat üzerindeki müdahale ve denetimleri, savaş koşullarda sırasında, mevcut bürokrasi tarafından yerine getirilmesi zor bir durum olarak gözükmektedir. Çünkü bu mekanizma olağan koşullarda bile, eski görevlerini yerine getirebilecek kapasite ve yetenekte yoksun bir yapıya sahip olmuştur. Olağan dönemlerde bürokratik mekanizmayı etkin çalıştırma yeteneğinde olmayan devlet yapısının ve örgütlenmesinin üzerine şimdide bir yeni ve ek görevler yüklenmiştir (Koçak, 2007b: 431-432, Akar, 1982: 25-26). Bu durumda ne eski görevler yerine getirilebilmiş, ne de yeni ve ek görevleri gerekli şekilde yürütebilmiş, alınan tüm önlemler ve kararlar, ya kağıt üzerinde kalmış ya da kağıt üzerinde yazanın veya arzu edilen uygulamaların tam aksi sonuçlar doğurmuştur (Koçak, 2007b: 431-432, Akar, 1982: 25-26).⁸⁷

Refik Saydam Hükümetlerinin izlemeyi hedeflediği katı fiyat kontrolleri ve düşük fiyatlarla tarım ürünlerine el koyma politikaları, karaborsacılık, istifçilik ve nüfuz ticaretini hızla körüklemiştir (Boratav, 1974: 293). Üstelik üretim üzerinde de olumsuz etkiler yaratmıştır. Böyle bir ortamda Refik Saydam'ın vefatı üzerine⁸⁸ Başbakanlığa gelen Şükrü Saraçoğlu, baskı altında tutulan enflasyonun üzerindeki baskıyı hafifletmek; bunun karşılığında ise karaborsaya dayalı gayrimeşru kazançları kaldırmak ve üretimi teşvik etmek umuduyla devlet kontrol ve kayıtlamalarını gevşetmiştir (Boratav, 1983: 283). Şükrü Saraçoğlu hükümetinin izlediği bu iktisat politikaları ise, ikinci seçeneği yansıtmaktadır. Ancak, Saraçoğlu hükümetinin tuttuğu bu politika, değişikliği önceden öğrenen veya tahmin eden spekülâtörlerin olağanüstü kazançlar sağlamasına yol açmak; gayri meşru gelirleri meşrulaştırmak; aleni ve geniş kitleri tedirgin eder bir biçimde belirginleştirmek; zorunlu

⁸⁷ Zaten savaş ve buhran dönemleri dışında dahi mekanizmaları iyi işlemeyen, yavaş çalışan ve kırtasiyeci yöntemlerle iş gören hükümet-bürokrasi çarkı, her kararıyla şikayet konusu olmuşken, bu kamu yönetimi ile yeni bir devlet müdahaleciliği sistemi kurarak savaş dönemindeki sorunların üstesinden gelmek pek de mümkün gözükmemektedir (Koçak, 2007b: 431-432).

⁸⁸ Refik Saydamın kendi ifadesiyle “A’dan Z’ye kadar her şeyi değiştirmek” niyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Refik Saydam, düzeltme hamlesine “A’dan dahi başlayamadan” 1942 Temmuzunda vefat etmiştir (Boratav, 1983: 283).

tüketim mallarının kentli çalışan nüfusa karneyle sağlanan bölümlerini dahi tehlikeye sokmak dışında bir etki yaratmamıştır (Boratav, 1974: 293-294; 1983: 283).

Şükrü Saraçoğlu hükümetinin aldığı kararlar, fiyatların birden bire ve son derece hızlı yükselmesine neden olmuştur. Ancak bu kararlar beklenildiği gibi, ihtikarı, mal yokluğunu ve karaborsayı ortadan kaldırmamış, üretimde de bir canlanma meydana getirmemiştir. (Koçak, 2007b: 441).⁸⁹ Bu dönemde, fiyatlar genel seviyesinde ve tüketici fiyatlarında 1942 yılında görülen yıllık artış oranı % 100'e yaklaşmıştır. 1942'de görülen bu artışın nedeni, MKK ile 1940 yılında getirilmiş olan fiyat denetimin, bir noktadan sonra serbest bırakılmasındandır. MKK'nın fiyat denetimine imkan tanıyan düzenlemesi, soruna maliyetler üzerinde etkili olma biçiminde yaklaşmıştır. Böylece maliyetler üzerinde fiyat denetimine gidilirken, talep emisyon hacminin genişletilmesiyle sürekli tahrik edilmiştir. Ancak, üretim hacmi de giderek düşmüştür. Bu dönemdeki yaklaşımın; “talep cephesinin tahriki, arz fiyatlarının denetimi biçiminde olduğu” anlaşılmakta olup, bu anlayışta üretimdeki düşme ile beraber piyasaya arz imkanlarını giderek daraltarak karaborsaya yaygın bir işleyiş kazandırmıştır (Ekzen, 1990: 13). Ayrıca, 1939'da kurulmuş olan İaşe Teşkilatı işlemez hale gelmiştir. Bu koşullar altında 1942 yılı Haziran ayında, piyasada arz-talebin serbest hareketiyle fiyatların düşeceği ve karaborsanın kendiliğinden ortadan kalkacağı varsayımı ile fiyat denetimi geniş ölçüde terk edilmiştir. 1942 yılındaki fiyat göstergeleri bu düzenleme ile birlikte fiyatlar genel seviyesinin hızla tırmanmaya başladığını göstermekte ve piyasa da, arz talebin serbest bir şekilde işleyişi

⁸⁹ Şükrü Saraçoğlu hükümeti döneminde önlenemeyen sorunların nedenlerini, savaş koşulların yanı sıra, uygulanan iktisadi ve mali politikalarda da aramak gerekmektedir. Hükümet tarafından alınan kararlar, iç ve dış piyasalarda savaş kısıtlıklarından doğan talep artışlarının büyük çiftçiler ile sanayici için teşvik edici olabileceği anlayışı çerçevesinde alınmıştır. Bu nedenle fiyatlar ve piyasa üzerindeki denetimler en aza indirilerek üretim artırılması amaçlanmıştır. Böyle bir uygulamayla da üretim artışının kendiliğinden açık enflasyonist gidişi durduracağı düşünülmüştür (Akar, 1992: 26).

ile fiyatların düşeceği ve saklanan ürünün piyasaya çıkartılacağı yolundaki iyimser yaklaşımı boşa çıkarmaktadır (Ekzen, 1990: 13-14).⁹⁰

Kısacası, savaş öncesinde korumacı bir ekonomik yapının zorunlu kıldığı dış ticaret ilişkilerinin ve savaşın finansmanı için başvurulmuş yol ile dış ve iç ekonomik ilişkilerin üzerindeki muhtemel etkilerini karşılamak amacıyla savaşın başlangıcında alınan önlemler savaş içinde yetersiz kalacak, ayrıca 1940 yılından başlayarak dış ticarete prim sistemi uygulamaya konacak, öte yandan içerde 1942 yılından itibaren MMK'nin sıkı kontrol rejimi bir anda yerini serbest rejime bırakacaktır (Ekzen, 1990: 11). Böylelikle de, iâşe sorunlarının çözülebilmesi amacı ile alınan kararlar, büyük ölçüde büyük toprak sahipleri ile gelişmiş yöntemlerle tarım yapan büyük çiftçilere ve tarımsal ürünlerin alım-satımı ile uğraşan büyük tüccarlara yaramış ve hububat alım fiyatlarında görülen yükselme ve karaborsa, bu alanda önemli kazançlara neden olmuştur (Koçak, 2007b: 475). Ayrıca, ekonomi ve fiyatlar üzerindeki devlet müdahale ve denetimlerinin hemen hemen tamamen kalkması, hiç de beklenen sonuçları doğurmamış, üretimi artırmak için fiyatların bir ölçüde yükseleceği, bu artışın hiç olmazsa, mevcut karaborsa fiyatlarının altında kalacağı beklenmiş, ancak daha ilk günden hızlı fiyat artışları meydana gelmiştir (Koçak, 2007b: 432-433).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında, MMK'ye dayanılarak alınan tedbirler dizisi ve 1942 yılının sonlarına doğru hükümetin fiyatları serbest bırakması fiyatları fırlatmıştır. Bunun sonucu hayat pahalılığı indeksi 1939 yılı 100 kabul edildiğinde, 1943'de 331'e, 1945'de ise, 405'e yükselmiştir (Manisalı, 1980: 88). Yani 6 yıl içinde hayat pahalılığı 4 kat artmıştır. Bu durum da, üretim masrafları aynı kaldığı halde ürettiği malı fiilen daha pahalıya satan büyük toprak sahiplerinin ve yerli sanayi burjuvazisinin işine yaramıştır. Hükümetinde elinde tek çare olarak kalan tedavüldeki para miktarını da çoğaltması, bu ortamı daha da beslemiştir.

⁹⁰ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo II.

Savaş yılları boyunca tedavüldeki para miktarı hayat pahalılığından daha fazla artmıştır,⁹¹ bu da fiyatların baş döndürücü bir hızla yükselmesine neden olmuştur (Yerasimos, 1989: 148-149). Ayrıca kliring ve özel takas dış ticareti maliyetler yönünden yüksek bir düzeyde tutarken, bu gelişmenin iç piyasadaki yansıması ise, ihraç edilen geleneksel ürünlerin iç fiyatlarından başlayarak genel fiyat seviyesinin yükselmesi olmuştur. Bu gelişme ile birlikte, savaşın finansmanın sağlanması yolunda kullanılan emisyonun sürekli artırma politikasının sonuçları yüksek enflasyon oranları olarak ekonomiye yansımıştır (Ekzen, 1990: 11).

Savaş yıllarındaki enflasyon üretimin gerçek değerindeki bir düşmeyi de birlikte getirmiştir. 1938 yılı 100 kabul edildiğinde, GSMH değeri savaşın sonu olan 1945 yılında 87'dir. Ayrıca, kişi başına düşen milli gelir ise 1938 yılı gene 100 kabul edildiğinde, 1945 yılında ancak 78'dir. Bu gerileme birbiriyle çelişkili iki unsurdan oluşmuştur. Bunlar, tarım üretimindeki hızlı düşüşle sanayi üretimindeki çok yavaş artıştır. Tarım üretimi⁹² 1939 yılı 100 kabul edildiğinde, 1945 yılında 89'a gerileyerek % 10 yakın düşüş göstermiştir. Bu yavaşlamada, faal nüfusun büyük ölçüde silah altına alınmasının etkisinin yanı sıra, dünya ticaret hacminin bir anda durgunluk içine girmesi ve yurtiçindeki ekonomik faaliyetlerin geniş ölçüde askeri kullanım amaçlarına yönelik olarak değerlendirilmeye başlanması önemli bir rol oynamıştır (Ekzen, 1990: 12). Sanayi üretimi⁹³ ise, gene 1938 yılı 100 kabul edildiğinde 1945 yılında 115'e çıkarak artış göstermiştir. Sanayi üretimindeki bu artış, ülke içindeki iktisadi değişim kadar uluslararası durumdaki dalgalanmalara bağlı olmuştur (Yerasimos, 1989: 150).

⁹¹ Tedavüldeki kağıt para miktarı 1938 yılı 100 kabul edildiğinde, 1939 yılında 153, 1940 yılında 216, 1941 yılında 269, 1942 yılında 384, 1943 yılında 415, 1944 yılında 498, 1945 yılında ise 455 olmuştur (Yerasimos, 1989: 149).

⁹² Tarım üretimindeki bu düşüş nedeni besin maddeleri üretimindeki hızlı düşüştür. Besin üretimi 1934-1938 yılları arası ortalama olarak 7.3003.399 ton iken, 1945 yılında 4.013.439 ton olmuştur (Yerasimos, 1989: 150).

⁹³ İkinci Dünya Savaşının başlamasıyla ithalat alanında yapılan kısıtlamalar, 1940 yılında yerli sanayi üretiminde büyük bir atılım gerçekleşmesine neden olmuştur. Ama daha sonraki yıllarda, gitgide artan hammadde kıtlığı bunu yavaşlatmış, 1943 yılından itibaren Almanya'nın gerilemesi ve Türkiye'ye müttefiklerinin yardımının yeniden başlamasıyla sanayi üretimi yeniden artış göstermiştir (Yerasimos, 1989: 150).

Giderek artan enflasyon ile kamu harcamalarının buna paralel olarak artması, bu suretle oluşan para arzının aşağı çekilmesi amacına yönelik uygulamaların kabul edilmesine neden olmuştur. Savaş koşullarında özellikle ithalat hacmi, olumsuz olarak etkilenmiş ve ayrıca gelişmekte olan ve makine, sanayi ürünleri, petrol gibi mallara gereksinim duyan Türkiye sanayisi, dünya pazarında arzı azalan bu malları sağlamakta önemli güçlüklerle karşılaşmıştır (Manisalı, 1980: 87). Bu aşamada devlet ithalatçıları ucuz dövizle sübvans ederek ara mal ve tüketim mallarının girişi kolaylaştırılmaya çalışmıştır. Ancak böylesi bir sübvansiyon, ithalatla uğraşan kesimlerin kazançlarının artması sonucunu doğurmuştur (Akar, 1992: 27). Ayrıca, savaş döneminde ithalatın önemli ölçüde azalması ve buna karşılık ihracat gelirlerinin artması, Türkiye'nin altın ve döviz rezervlerinde büyük birikim sağlamasına yol açmıştır (Gülalp, 1987: 37).

Özetle, İkinci Dünya Savaşı sırasında hükümet kaynaklarını savaş ekonomisi koşulları nedeniyle milli savunma harcamalarına yöneltmiş, böylelikle de devlet eliyle planlı sanayileşme politikasını aksatmak zorunda kalmıştır. Ayrıca, bu dönemdeki egemen sınıflar olan ticaret sermayesi ve büyük toprak sahipleri açısından devletin böyle bir işlevine gerekte kalmadığı söylenebilir (Gülalp, 1987: 37).⁹⁴ Savaşın yarattığı kıtlık, karaborsa ve spekülasyon ortamında büyük vurgunlar vuran ve kazançlar sağlayan bu sınıflar, devlet politikalarının da desteği ile, bu dönemde özellikle önemli atılımlar yapmışlardır. Böylece İkinci Dünya Savaşı yıllarından, ticaret sermayesinin ve büyük toprak sahiplerinin daha güçlenerek çıkmaları, savaş sonra erdiğinde Türkiye'nin izleyeceği yolu belirlemiştir (Gülalp, 1987: 37). Sonuç olarak, savaşın sonunda, Türkiye'nin iktisadi durumu tam bir açmaz içindedir. Son noktasına kadar getirilmiş baskıya dayanan tedbirler, kararnameler, müdahaleler ve rejimin çerçevesi içinde girilen bütün diğer kontroller ekonomiyi geliştirmemiş ve siyasal rejimin çerçevesi

⁹⁴ İkinci Dünya Savaşı yılları, ticaret sermayesinin ve büyük toprak sahiplerinin iktisadi olarak “aşırı güçlendiği ve başıboş bir sermaye birikiminin dört nala geliştiği” bir süreç olmuştur (Boratav, 1974: 357).

içinde her türlü iktisadi çözüm yolu çıkmaza girmiş, böylece CHP iktidarının kendisi tartışma alanına getirilmiştir (Yerasimos, 1989: 155).

1.3.4 Devletçilik Anlayışının Değişimi ve Tasfiyesi

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı yıllarında çeşitli iktisat politikası seçenekleri denemiştir. Ancak, hemen hemen hepsi aynı sonucu doğurmuştur. Bu sonuçlar: Savaş ekonomisinin yarattığı ağır iktisadi ve mali faturanın geniş halk kesimlerine yüklenmesi; buna karşılık iktisadi güçlüklerin yarattığı verimli vurgun ve karaborsa ortamını ustalıkla kullanan bir grup tüccar ile büyük toprak sahibinin olağanüstü kazançlar elde etmesi ve üst düzey yönetici kadrolarından bir bölümünün bu kazançlara sürekli olarak ortak olmasıdır (Boratav, 1974: 292-293). Savaşa katılmamasına rağmen, en az savaşa katılmış ülkelerin ekonomisi kadar zarar görmüş olan Türkiye’de, bu ağır koşulların tüm yükünü emekçiler ve geniş halk yığınları çekmiştir. Her türlü ihtikar, karaborsa ve tefeciliğin yaygın bir biçim aldığı savaş yıllarında, tüm çalışan kesimler en temel gereksinimlerini bile karşılayamayacak bir yaşam düzeyine indirilirken, bir avuç tüccar ve tefeci belki de en büyük birikimlerini bu dönemde yapmışlardır (Özgür, 1976: 181). Böylece, üretim ve gelişme düzeyinin bir durgunluk ve hatta gerileme noktasında bulunmasına rağmen, bu dönem belli ellerde büyük sermayelerin toplanabildiği yıllar olmuştur. Boratav (1974: 309), bu dönemin iktisadi sonuçlarını şöyle değerlendiriyor: *“Savaş sonrasında Türkiye toplumunu 1930’lu yıllardan tamamen farklı bir gelişme doğrultusuna yönetecek etkenlerin önemli bir bölümü, 1940-1945 yılları içindeki gelişmelerin sonucudur”*.

İkinci Dünya Savaşı sırasında iki cephe arasında sıkışmış olan Türkiye, izlediği denge politikasıyla savaşın dışında kalmaya çalışmıştır. Türkiye fiili olarak savaşa girmese de, savaşa hazırlıksız yakalanmış ve büyük ekonomik sıkıntılar yaşamıştır. Savaş ekonomisinin çerçevesini çizen MKK ancak savaş çıktıktan (1 Eylül 1939) altı ay sonra yürürlüğe

girebilmiştir (19 Şubat 1940). Mevcut kaynakların ve tüm üretimin savunma hizmetlerine yönetilmesi, işgücünün önemli bir kısmının (özellikle tarım kesiminden) silah altında tutulması tarım üretiminin azalmasına⁹⁵ ve ithalatın düşmesine neden olurken kısıtlıklar, suiistimaller ve yolsuzluklar artmıştır (Gülalp, 1987: 35-36). İdari önlemler kısıtlıkları gidermede yeterli olmamış, (İaşe Müsteşarlığı, Petrol Ofisi, Fiyat Mukarabe Komisyonu, dağıtım örgütleri gibi) dağıtım, denetim ve üretimde sorunlar yaşanmıştır (Coşar, 2004: 97). Ayrıca İkinci Dünya Savaşı yıllarında, savaş öncesinde başlayan planlama çalışmaları ve sanayi yatırım programları, savunma harcamalarının bütçeye hakim olması yüzünden tümüyle ertelenmiştir.

Tüm bu gelişmeler, savaş yıllarının bir iktisadi gerileme dönemi olmasına yol açan nesnel etkenlerdir ve 1940-1945 dönemi, yani iktisadi gelişme ve sanayileşme sürecinin durması anlamında, “bir kesinti olarak” düşünülebilir (Boratav, 2008: 81). Ancak, savaş yılları için bazı bakımlardan önceki ve sonraki dönemler arasında bir köprü işlevi gördüğü ve bu bakımdan bir süreklilik gösterdiği de söylenebilir. Gerçekten, 1930-1939 yıllarının devletçilik politikası savaş yıllarının iktisat politikalarını ve onların sonuçlarını biçimlendirmiştir. Ayrıca, iktisadi gelişme bakımından bir kesinti ve devletçilik politikası açısından bir gerileme dönemi olarak 1940-1945 yılları,⁹⁶ 1946’da Türkiye’yi iktisat politikaları, uluslararası iş bölümünde konumu ve siyasi yapısı bakımından tamamen farklı bir gelişme doğrultusuna yönlendirecek yeni güç dengelerinin kurulmasına yol açan önemli bir “kuluçka dönemi” olarak da görülebilir (Boratav, 2008: 82-83).

Devletçilik politikasının 1932’den sonraki belirleyici özelliği olan devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi, İkinci Dünya Savaşının getirdiği zorunluluklar karşısında devam

⁹⁵ İkinci Dünya Savaşı yıllarında, nüfusun büyük çoğunlunu oluşturan köylünün silah altına alınmış olması, tarımsal üretimi azaltmıştır (Birtek ve Keyder, 2009: 320).

⁹⁶ 1940 sonrasının darlık koşullarının bir yandan mevcut sınıf yapısıyla, öte yandan siyasi kadrolara ve yüksek bürokrasiye çok geniş yetkiler veren iktisat politikalarıyla birleşmesi, bu dönemde gelir dağılımında çok önemli değişikliklere yol açmış ve bu dönüşümler savaş sonunun ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerini büyük ölçüde biçimlendirmiştir (Boratav, 2008: 82).

ettirilememiş ve bu dönemde tüm kaynaklar öncelikle milli savunma harcamalarına ayrılmıştır (Gülalp, 1987: 35) Ayrıca, bir savaş ekonomisinin genel çerçevesi üzerindeki yorumlar ve tespitler dışında, iktisadi sistem tartışmaları ve özellikle devletçilik kavramı bu yıllarda siyasi literatürden silinmiş gibidir. Bu itibarla, savaş ekonomisinin yarattığı zorunlu devlet müdahale ve kontrolleri, Türkiye'nin savaş sonunda izleyeceği iktisadi gelişme ve sanayileşme hedefi içi bir alternatif olan devletçilik politikasından ayrı değerlendirilmiş ve bu konun tartışılması adeta savaşın sonundaki duruma göre şekillenmek üzere ertelenmiştir.⁹⁷ Bu bakımdan ilgi çekici bir gelişme, 1943 yılında toplanan CHP'nin altıncı kurultayında, parti programının değiştirilmesi; programdaki iktisadi hükümlerin tamamen çıkarılması ve devletçilik ilkesine tamamen ılımlı bir içerik verilmesidir (Boratav, 1974: 316-318).⁹⁸ Böylece, 1935 programının ileri müdahaleci devletçilik anlayışı kaldırılmış olmaktadır. Bu gelişme, devletçilik sorununu savaş sonunda savaş sonunun getireceği iktisadi durum netlik kazanınca çözmek üzere ertelemekten daha farklı bir tavrı yansıtmaktadır. Çünkü bu gelişme 1937'de başlayan devletçilikten gerileme sürecinin 1943 Kurultayını da etki altına alacak biçimde savaşı yıllarında da süregeldiğini göstermekte, savaş ekonomisinin devlet müdahaleleri ve kontrolleri nedeniyle arka planda kalmış olsa bile yine de önem taşımaktadır (Boratav, 1974: 318-319).

⁹⁷ İkinci Dünya Savaşı nedeniyle savaş ekonomisinin bir gereği olarak çıkartılan MKK'yi, devletçilik politikasının bir uzantısı olarak değerlendirmek zordur. Çünkü 1937 yılından itibaren başlamış olan devletçilik politikasının gerileme süreci savaş yıllarında da bazı dalgalanmalarla devam etmiştir (Gülalp, 1987: 35).

⁹⁸ Bu kurultayda kabul edilen devletçilik maddesi şöyledir: *"Az zaman içinde Türk milletini ileri medeniyet seviyesine, kudretli ve geçim şartları yükselmiş bir dereceye erdirmek ve Türk vatanını her bakımdan mamur bir hale getirmek Partinin esas vazifelerindedir. Parti bunun için vatanda fertlerin ve hükmi şahısların bütün vasıta ve çalışmalarından ve devletin bütün kuvvetlerinden aynı zamanda istifade etmeğe lüzumlu görür. Partimizin devletçiliği bu ihtiyaçtan doğmuştur. Parti, şahısların hiç veya kafi derece yapamadığı işleri devlet eli ile veya sermayesi ile yağmağa çalışır. Devletin hususi teşebbüsleri teşvik ve bunları tanzim ve murakabe etmesi tabiidir. Devletçiliğimiz millet menfaatinin zaruri kıldığını hiçbir şekilde hususi menfaatlerle mücadele etmez. Devletin hangi işleri kendisinin yapacağını takdiri yukarıdaki esaslara göre milletin yüksek menfaatlerini icabına bağlıdır."* (Boratav, 1974: 318). Görülüyor üzere, devletçilik politikasının sınırı 1943 programında "yukarıdaki esaslara göre milletin yüksek menfaatleri" ile çizilmektedir; ancak, "yukarıdaki esaslar ile artık, bir hayli sınırlı bir mili menfaat" yorumu getirilmektedir.

Bu dönemde, savaş ekonomisi koşullarında önemli ölçüde sermaye birikimi sağlamış kesimler,⁹⁹ gerek savaşın doğurduğu güçlükler, gerekse hükümetin zaman zaman kendilerine karşı olan olumsuz tutumu nedeniyle, savaş yıllarında yatırım yapmamışlardır. Sermayenin bir kısmı bankalara, bir kısmı da gayrimenkule yatırılmıştır. Sermaye birikiminin yatırıma dönüşmesi, nesnel koşullar nedeniyle, ancak savaş sonrasında mümkün olabilmektedir. Sermayenin yatırıma dönüşmesinin diğer bir koşulu da, hiç kuşkusuz, öznel koşullarda bir değişimdir. Yönetimin, iktisadi politikada sermaye birikimi sağlamış gruplara karşı alacağı tutum, bu konuda belirleyici olacaktır. Ancak, bu dönemdeki yönetim, özel girişim ve ellerinde sermaye birikmiş gruplar açısından henüz yeterince güvenilir sayılmıyordu. Sermaye sahibi gruplar Kemalist yönetimden tedirgindi. Ticaret sermayesi ve büyük toprak sahipleri, CHP içinde bir yönetim değişikliği sonucunda, iktisadi politikada ciddi ve önemli bir tutum değişikliği beklentisi içindeydi (Koçak, 2007b: 542-543).

O zamana dek CHP'nin geniş ölçüde temel desteği olmuş olan bürokratik grup, savaş yılları, içinde hem maddi, hem de statü kaybına uğrayacaktır. Gerçi özellikle Şükrü Saraçoğlu hükümeti döneminde, memurlara daha ucuz iâşe maddesi sağlanması için çaba harcanmıştır. Fakat bu çabalar da sonucu değiştirmemiş, üstelik memurlara yapılan aynı bazı yardımlar, halkın memurdan farkını vurgulamış, bu nedenle de, geniş yığınların memurlardan soğumasına katkıda bulunmuş ve nihayet, halk ve memurlar arasında bir ayrım yaratmasına neden olmuştur. Yine bu durum, halkın, hem bürokrasiden, hem de bürokrasinin simgelediği devletten ve devletin simgelediği iktidar partisi olan CHP'den daha da soğumasına ve uzaklaşmasına neden olmuştur (Koçak, 2007b: 543-544).

⁹⁹ Savaş yıllarında ekonominin daralması, sermaye birikim sürecinin yavaşlamasına neden olmamıştır. Tersine, savaş ekonomisi koşulları vurgunculara olağanüstü fırsatlar sağlamıştır. Ayrıca, gıda maddelerine ve hammaddelere olan dış talebin artması sonucunda Türkiye'nin ihraç ürünlerinin fiyatları yükselince, bunların üreticileri ve ihracatçıları beklenmedik kazançlar sağlamış ve içerideki darlıklar hükümetin milli savunma harcamalarından kaynaklanan aşırı yüksek enflasyon oranıyla birleşince, karaborsa ve spekülasyon yoğunlaşmıştır (Gülalp, 1993: 32). Böylece, tarım ve ticaret sermayesi savaş döneminden çok büyük sermaye birikim oranlarıyla çıkmıştır.

Bu doğrultuda savaş sonrası dönem, devletçiliğin tasfiyeye uğradığı dönem olmuştur. Ancak bu tasfiye, ne devlet işletmeciliğinin daralması; ne de devletçilik politikasının resmen reddi biçiminde olmuştur. Devletçilik politikası kendisini nitelendiren bütün unsurları ve iktisat politikası özellikleri adım adım reddedilerek tasfiyeye uğramıştır. Bu gelişmenin en önemli aşması, 1947 CHP kurultayıdır. Savaştan sonraki ilk bütçenin, 1946 bütçesinin TBMM'deki görüşmeleri sırasında, bazı CHP milletvekilleri partinin iktisat konularında takınacağı tutumun, artık berraklığa kavuşturulması gereğini savunarak hükümetin iktisat politikasını eleştirmişlerdir. Bu yıllarda henüz muhalefet partileri kurulmamıştır, ama anlaşılacağı üzere CHP'nin parçalanması artık kaçınılmaz bir hale gelmiş ve böylece bütçe görüşmelerinden üç hafta sonra Demokrat Parti kurulmuştur (Boratav, 1974: 361-362).

Aslında, devletçilik politikasının dönüm noktasını iktidar partisi açısından kesin olarak belgeleyen olay 1947 Kurultayı olmuştur. Çünkü CHP'nin iktidarda iken yapacağı son kurultay olan 1947 Kurultayı, yeni bir parti programı kabul ederek devletçilik dönemini büyük ölçüde kapatmıştır. Bu kurultayca kabul edilen programda devletçilik ilkesi, önceki programlara göre çok daha geniş bir yer kaplamaktadır (İnsel, 1996: 190). Artık devletçilik politikasının sınırlarını çizmek gerekmiş; böylelikle içeriğine ve tanımına belli bir saydamlık kazandırılarak devlet müdahalelerinin yönelebileceği yasal alan daraltılmış yani devlet işletmeleri belli bir konuma oturtulmuştur (İnsel, 1996: 190). Böylece Kemalist yönetim, devletçilik politikasının kullanışlı, geniş ve belirsiz tanımını bir kenara bırakıp devlet müdahalesinin sınırlarını çizmeye yönelmiştir.¹⁰⁰ Bu doğrultuda devletçilik politikası var olan devlet işletmeleri ve tekellerini yönetmek ile kamu altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekten başka bir anlam taşııyordu (Boratav, 1974: 364). Böylece, yeni parti programındaki

¹⁰⁰ “Devletçilik bir yığın laf kalabalığı ve merasimle tefsiye edilmektedir. Bütün çaba, devlet işletmeciliğinin sınırını, özel sermayeyi tedirgin etmeyecek, bir biçimde çizmek; devlete, özel teşebbüse yardım görevini yüklemek; özel teşebbüsle devlet kuruluşları arasında ortaklıklara cevaz vermek ve bütün bunları devletçilik adına yapmaktır.” (Boratav, 1974: 364-366).

hükümlerle devletçilik politikası iktisadi ve siyasal hayatta özellik taşıyan bir politika olmaktan çıkmaktadır.

Genel anlamda, 1930-1945 yılları kapitalist dünya sisteminin uzun bir bunalım dönemini ifade eder. Siyasi bakımdan bağımsız olan azgelişmiş ülkeler bağımsız, ulusal bir gelişme ve sanayileşme sürecini başlatabilmek için belki de son şana, gelişmiş kapitalist ülkelerin iktisadi ve siyasi bakımdan bunalım döneminde kavuşuyordu (Boratav, 1974: 358-359). Türkiye'nin bu fırsatı bu yıllar arasında hangi ölçüler içerisinde kullandığından, 1930-1945 yıllarının devletçilik politikasını anlatırken kısmen anlattık. Aslında İkinci Dünya Savaşı yıllarında, savaş ekonomisi koşulları gereğince bir yandan devlet müdahalesi ve kontrolleri bazı alanlarda genişlerken, diğer yandan ise 1937'den sonra genel olarak devletçilik politikasının gerileme süreci sürmüştür (Köymen, 2007: 102). Böylece, 1937 sonrasında ve savaş yıllarında dinamizmini büyük ölçüde yitirmiş bulunan devletçilik politikası, savaş sonunda iç ve dış etkenlerin birleşmesiyle, kendisini tamamlayan birçok siyasi ve iktisadi unsurla bir arada tarihe karışmak zorunda kalmıştır (Boratav, 1974: 359). Ancak devletçilik politikasının iktisadi ve siyasal hayattan tasfiyesi, 1932'yi izleyen yılların Türkiye ekonomisine getirdiği geniş kamu sektörünün tasfiyesi ve özel sektöre devri anlamına gelmemiştir.¹⁰¹ 1930-1945 arasında uygulanan devletçilik politikası, günümüzdeki geniş bir kamu sektörünün varlığı anlamını aşmakta ve 1932 sonrasına ait özgün bir iktisat politikası anlamına geldiği için de, günümüze kadar süregelen geniş kamu sektörünün varlığı ve onun yarattığı sorunlar devletçilik politikası içinde yer almamaktadır. Bu itibarla, devletçilik politikasının 1945 sonrasında kesinlikle son bulduğu söylenebilir (Boratav, 1983: 280).

Buraya kadar olan bölümlerde, devletçilik politikasının doğuşunu, başlamasını, gelişimini, gerilemesini ve değişerek tasfiyesi ile devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının

¹⁰¹ Boratav'a (1974: 359) göre; "Gelişmenin bu biçimi alması, bir anlamda yerli burjuvazinin nispi güçsüzlüğü gösterir; başka bir anlamda ise, hakim sınıfların geniş devlet sektörünü kendi uzantıları olarak ve kendi çıkarlarına kullanabilmenin mekanizmalarını keşfetmiş olduklarını ortaya koyar."

ve devlet müdahale ve denetimiyle oluşan savaş ekonomisinin uygulanmasında önemli bir araç olan iktisat politikalarını oluşturan gelişmeleri tarihsel bir perspektifte vermeye çalıştım. Dönem içerisinde doğrudan ya da dolaylı olarak bu politikanın gelişimine etkide bulunmuş siyasi ve iktisadi olgulara değinmeye gayret sarf ettim. Çünkü örneğin devlet müdahale ve kontrollerini, millileştirmeleri ya da devlet işletmeciliği ve tekellciliğini ele almadan devletçilik politikasının gelişimine bakmak, eksik değerlendirmelere sebep olacaktır. Ayrıca, bu süreçte ortaya çıkan 1929 Büyük Buhranın ve İkinci Dünya Savaşının devletçilik politikasının seyrindeki etkisine değinmemek, konuyu tam olarak anlamamızı sağlayacaktır. Takip eden bölümde, devletçilik politikası çerçevesinde uygulanan denk bütçe – sağlam para politikası ile 1938'e gelindiğinde epey ilerlemiş olan devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının çerçevesinde ve 1939'dan savaş ekonomisi şartlarında oluşan bütçe ve kamu finansmanı sorunu ile harcama, borçlanma ve gelir politikaları genel hatlarıyla incelenecektir. Böylece devletçilik politikasının kamu maliyesi üzerine etkileri anlaşılmaya çalışılacaktır.

II- DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİ (1930-1945)

Devletin büyük yer kapladığı Türkiye ekonomisinde, iktisat politikalarının temel ilkeleri kamu maliyesinin yönetiminden türemiştir. Böylece kamu maliyesi iktisat politikasının sınırlarını çizmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar, iktisat politikasının denk bütçe-sağlam para politikası çizgisinde değişiklik olmamıştır. Bu çizgi, 1930’lardan sonraki devletçilik politikasından önce belirlenmiş, devletçilik politikası ise bunun üzerine inşa edilmiştir. Böylece iktisadi gelişme ve sanayileşme hedefleri iktisat politikasının sağladığı bu çerçeveye oturtularak biçimlenmiştir.

Denk bütçe – sağlam para politikası 1930’ların ikinci yarısında devletçilik politikası sonucunda oluşan iktisadi hayattaki canlanmayı sürekli kılan etkiler yaratmıştır.¹⁰² 1930’lu yılların bu politika anlayışı 1940’lı yılların ortasına kadar etkili olmuştur. Ancak bu politika anlayışının savaş ekonomisi nedeniyle değişime uğramasına karşın temel özelliklerini koruyarak genel yapısında değişiklik olmamıştır. Ayrıca devletçilik politikasında kamu maliyesi, iktisadi gelişme ve sanayileşme hamlesinin iç kaynağının kamu bütçesi oluşu nedeniyle önem arz etmiştir. Yani, devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının ve İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisinin kamu finansmanı bu kanaldan sağlanmıştır. Bu doğrultuda, 1930-1945 döneminde kamu harcamaları ile kamu gelirleri düzenli bir şekilde artış göstermiştir.

1930-1945 yılları arasında kamu maliyesi uygulamaları iki alt dönemde incelenebilir:

Bunların ilki, 1939’a kadar görülen devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi ve istikrarlı

¹⁰² Büyük Buhran koşullarına karşın mali dipten vazgeçilmemesi, denk bütçe – sağlam para politikasına sıkı sıkıya bağlı kalınması, TL’nin tüm dünya para birimleri karşısında değer kazanmasına izin verilmesi o dönemde bağımsız ülkelerde az rastlanan iktisat politikası tercihleridir “Bu ihtiyatlı, hatta muhafazakar politikaların tercih edilmesinde Osmanlı Devleti’nin son döneminde bütçe açıkları, enflasyon ve borçlarla yaşanan ve Cumhuriyetin siyasal kadrolarının hala belleğinde olan olumsuz deneyimler mutlaka önemli bir rol oynamıştır” (Pamuk, 2008: 298).

iktisadi gelişme dönemi, ikincisi ise İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisi ve zorunlu parasal genişleme nedeniyle ortaya çıkan iktisadi bunalım dönemidir (Kepenek ve Yentürk, 2004: 63). İlk dönemde, devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının finansmanı parasal genişleme ve bütçe açıkları yoluyla değil, gerekli iç ve dış mali kaynakların bulunması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde üç yönlü bir denge politikasından söz edilebilir. İlk olarak, dönem boyunca dolaşımdaki para miktarı hemen hiç artırılmayarak parasal denge sürdürülmüştür. İkinci olarak, 1940'lı yılların başlarına kadar kamu harcamalarının kamu gelirleriyle karşılanması sağlanarak bütçe dengesi korunmuştur. Üçüncü olarak ise, 1930'lı yıllarda dış ekonomik ilişkilerin gelir-gider yönüyle dengeli olmasına özen gösterilerek dış ticaret dengesi sağlanmıştır. Bu üçlü dengenin ekonomiye en büyük faydası, enflasyon, cari açık ve kamu açığı sorunlarıyla karşılaşmadan iktisadi gelişmenin ve sanayileşme politikasının sürdürülmesidir (Kepenek ve Yentürk, 2004: 63). Ancak ikinci dönem olan İkinci Dünya Savaşı yıllarında, istikrarlı bir iktisadi gelişmeyi sağlayacak para, maliye ve dış ticaret politikası izlenememiştir. Bu durum, devletçilik politikasının gelişimini doğrudan etkilemiştir (Kepenek ve Yentürk, 2004: 63).

2.1 Devletçilik ve Denk Bütçe – Sağlam Para Politikası

1920'li yıllarda iktisat politikası, temel araçlarından yoksun bir şekilde belirlenmiştir. Ekonominin yönetiminde elde var olan tek araç, tüm yetersizliğine rağmen kamu bütçesidir. Öte yandan, bir para politikasından söz edebilmek mümkün değildir. Çünkü devletin banknot çıkarabileceği bir kurumu olmamış ve böylece Osmanlı Bankasının çıkarmış olduğu banknotlarda ekonomide dolaşım halinde kalmıştır (Kuruç, 1988: XLIV). Kuruç'a göre: *“İktisat politikası çeşitli iktisadi ve mali araçların geliştirilmesi ile bir bütünlük içinde işlemesi sayesinde oluşan bir şeyse, 1920'li yıllarda bundan söz edebilmek güç olmaktadır”*

(Kuruç, 1988: XLIV). Bu bakımdan, Kemalist yönetimin iktisat ve maliye politikaları ancak 1929 Büyük Buhranının¹⁰³ etkisiyle 1930'dan başlayarak ortaya çıkmıştır.

1929 Büyük Buhranın etkileri dünya ülkeleri üzerinde büyük olmuş, sosyalist ülkeler hariç hiçbir gelişmiş ve azgelişmiş ülke buhran dışında kalamamıştır (Bahçe ve Eres, 2012: 26). 1931 yılında para sisteminin çökmesiyle birlikte buhranın ülke ekonomileri üzerinde yarattığı yıkım daha da büyümüştür. Buhranı önlemek üzere alınan önlemler krizin şiddetini artırmış, klasik iktisat öğretisi ve araçları buhranı aşmada yeterli olmamıştır.¹⁰⁴ Türkiye de, Büyük Buhranın etkilerini ağır bir biçimde hissetmiştir. 1929 yılında dış ticaret açığı artmış ve ihracat azalmıştır. İhraç edilen malların fiyatlarındaki düşüş ithal edilen malların fiyatlarındaki düşüşten fazla olmuştur. Ayrıca tarımsal malların fiyatlarındaki düşüş nedeniyle tarım kesiminde gelirler düşmüştür.¹⁰⁵ Ekonomide GSMH azalmış, vergi gelirleri düşmüş, ancak kamu harcamaları sınırlandırılmamıştır. Aslında Büyük Buhranın başlangıcından itibaren Türkiye, ekonomisini koruyacak önlemleri almış, ithalat yasakları ve kotalarla dış ticaret açıklarını kontrol etmiştir. Buna ek olarak Türk Lirasının değerini korumak üzere Türk Parasını Koruma Kanununu çıkarmış ve Merkez Bankasını kurmuştur (Bahçe ve Eres, 2012: 27). Fakat buhranın olumsuz etkilerine maruz kalmaktan kurtulamamıştır. Ancak bu korumacı önlemlerle dışa açık liberal bir iktisat politikasından içe dönük müdahaleci bir iktisat politikasına geçilmiş ve böylece devlet eliyle planlı sanayileşme politikalarıyla ulusal ekonomiyi kurma yolunda atılacak adımlara zemin hazırlanmıştır.

¹⁰³ 1929 Büyük Buhranı devletin ekonomi içindeki yerini ve fonksiyonları büyük ölçüde etkilemiştir. Klasik iktisatçıların kamu maliyesi görüşüne göre; denk bütçe yapması, tarafsız vergiler toplaması, minimum borçlanması öngörülen ve ekonomiye müdahale etmesi istenmeyen bir devlet anlayışından uzaklaşmıştır. Böylece 1929 büyük buhranı sonrasında devlet harcamaları ile vergiler ve olağanüstü gelirler artmış; devletin bütçe dışındaki hesapları çoğalmıştır (Coşar, 2004: 63).

¹⁰⁴ Bu doğrultuda, devletin ekonomiyi canlandırmak, toplam talebi artırmak ve işsizliği azaltmak üzere müdahalede bulunması; doğrudan ve dolaylı yollardan kamu harcamalarını artırması, bu türden harcamaların nereden ve hangi kaynaklardan finanse edileceği konusu tartışılmaya başlanmıştır (Coşar, 2004: 64).

¹⁰⁵ Tüm koruyucu önlemlere rağmen buhrandan en çok tarım kesimi etkilenmiş, tarımsal malların fiyatları % 60 oranında düşerken, buna karşın sanayi ve ithal malların fiyatlarında düşüş % 15-20'lerde kalmıştır (Coşar, 1995: 263; 2004: 33-34).

Türkiye ekonomisi 1926 yılından itibaren başlayarak, özellikle dış kredi ve dış ticaret sorunları nedeniyle iktisadi ve mali darboğazlar yaşamaya başlamıştır. İhraç maddelerine olan dış talep azalmış, 1929 yılında gümrüklerin yükseleceği yolunda beklentiler nedeniyle spekülasyon ithalat artmış ve Osmanlı borç taksitlerinin ödeme zamanı gelmiştir. Bütün bunlara, 1929 yılında meydana gelen Büyük Buhran da eklenince ekonomide bunalım en üst noktaya ulaşmıştır (Coşar, 1995: 261; 2004: 32). Böyle bir bunalım sırasında denk bütçe yapmak hayli güç hale gelmiştir. Ancak bu dönemde iktidarda bulunan Kemalist yönetim için denk bütçe politikası mali bağımsızlığın ve egemenliğin temeli olmuştur. Buna karşın buhranla birlikte azalan milli gelire paralel olarak bütçelerin başlangıç ödenekleri azaltılmış, fakat bütçeler fiilen küçültülememiştir. Bu nedenle bütçe giderlerinin ve gelirlerinin GSMH içindeki payı yükselmiştir. Bir yandan kamu giderlerini azaltıcı her türlü önlem alınırken, öte yandan ise bu giderlerin artık azaltılmayacağı bir mali sınıra gelinmiştir (Coşar, 1995: 262; 2004: 33).

Devlet kamu gelirlerinin azalmasına pek izin vermemiş, buhran nedeniyle gelirlerde meydana gelen düşüşü önleyici mali önlemler almıştır. Bu doğrultuda olağanüstü vergiler adı altında yeni vergiler konulması ve sabit oranlı vergilerin buhranla birlikte ağırlaşması, halk üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olmuş ve böylece 1930'lu yılların başlarında vergilemede mali sınıra çoktan gelinmiştir (Coşar, 1995: 262; 2004: 33). Ayrıca devletin sürekli milli savunmaya yönelik iktisat politikaları izlemesi halkın gereksinimlerini ihmal etmesine yol açmış, Serbest Fırka deneyimiyle de halk içinde büyük bir tepkinin varlığı ortaya çıkmıştır. Bu şartlar, bir takım yeni iktisadi ve mali önlemler alınması gereğini ortaya koymuştur (Coşar, 1995: 263; 2004: 34).

Bu dönemde, Türkiye'nin mali sorunlarını doğuran çeşitli nedenlerden öncelikle üzerinde durulması gerekeni deflasyondur. Deflasyon¹⁰⁶ içinde, bütçe gelirleri küçülmüş ve bütçe giderleri ise, değişik nedenler dolayısıyla aynı ölçüde küçülememiştir. Bu durumda da, kapanması gereken bir bütçe açığı doğmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 264). Ancak Türkiye buna rağmen kamu yatırımlarını artırarak sanayileşmek gibi bir hedefe sahip olmuştur. Ayrıca, Osmanlıdan kalan borçları ödemek ve yabancı şirketler elindeki önemli işletmeleri satın alarak millileştirmek, başka bir deyişle Osmanlı mirasını tasfiye etmek gibi bir başka durumla da karşı karşıya kalmıştır. Tüm bu nedenlerin yanı sıra Türkiye'nin denk bütçe-sağlam para politikası, hükümeti yeni gelir kaynakları bulmaya itmiştir (Tekeli ve İlkin, 1982: 264). İktidarda bulunan Kemalist yönetim bunu başarmak için üç farklı yolun her üçünü de kullanmak zorunda kalmıştır. Bu yollar; kamu gelirlerinin artırılması, kısa ve uzun dönemli iç ve dış borçlanma, devletin emlak, tekel ve sanayi gelirlerini artırmaktır. Devlet, her üç yolu da kullanırken yalnızca bütçe dengesini değil, bölüşüm, iktisadi gelişme ve sanayileşmek vb. diğer amaçlarını da göz önüne almak, bu tür amaçlarıyla çelişmeyen ve iktisadi gelişme için gerekli iktisadi ve mali çözümler bulmak durumunda olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 264).

1929 Büyük Buhranı nedeniyle tüm ülkeler korumacı politikalar uygulama yoluna girmişlerdir. Böylece korumacı politikalar, Türkiye gibi sanayileşmesini gerçekleştirmemiş ülkelere bağımsız ulusal sanayilerini kurma fırsatı vermiştir. Türkiye'de bu fırsatı devletçilik politikasını uygulayarak kullanmıştır. Türkiye, devlet öncülüğünde planlı bir sanayileşme politikasını benimsemiştir. 1932'den sonra, bir yandan devlet iktisadi hayata doğrudan müdahale ederek ülke için gerekli temel maddelerin üretimini üstlenmiş, diğer yandan da kamu altyapı yatırımlarını yapmıştır (Coşar, 1995: 263; 2004: 35). Böylece devlet sanayi alanında devlet işletmeleri kurarak önemli bir yere sahip olmuştur. Aslında devletçilik

¹⁰⁶ 1929 Büyük Buhranı dünya ekonomisinde bir talep daralması yaratması nedeniyle, ticaret hacmi düşmüş ve dünya talebi azalmıştır. Bunun az gelişmiş ülkelere etkileri fiyatlar genel seviyelerinin üzerinde düşüş baskısı oluşturmıştır ve buda deflasyonist etki olarak adlandırılabilir (Bahçe ve Eres, 2012: 26).

politikası, o dönemde Türkiye'nin içinde bulunduğu birçok siyasi, iktisadi ve toplumsal etmenlerin bir ürünü olmuş, bu doğrultuda iktisat ve maliye politikalarının çerçevesi uygulamada biçimlenmiştir (Coşar, 1995: 263; 2004: 35). Ayrıca, kısa ve uzun dönemli iktisadi ve mali sınırlamalar devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının finansmanının sınırlarını çizmiştir. Uzun dönemli sınırlamalar sermaye azlığı ve gelir yetersizliği gibi kısa dönemde çözülemeyecek sorunlar olurken; kısa dönemli sınırlamalar ise, bir önceki dönemden kalan ve millileştirme nedeniyle oluşan birikmiş borçların ödenmesinde karşılaşılan güçlükler ile Osmanlı borçlarının geri ödenmesinde yaşanan sorunlar şeklinde ortaya çıkmış ve tüm bunlar devletçilik politikasının mali sınırlarını belirlemiştir (Coşar, 1995: 264; 2004: 35-36).

1930'lu yıllarda başında devletçilik politikası için uluslararası koşulların uygun olduğu ve ekonomideki çeşitli aksaklıkların devletin ekonomiye müdahalesini zorunlu kıldığı bütün kesimlerce kabul edilmiştir. Ancak devletin iktisadi hayata doğrudan müdahalesinin sınırları konusunda hükümet ve özel kesim (özellikle de İş Bankası çevresi) arasında tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmaların sonucunda ortaya çıkan anlayış çerçevesinde, devletin özel sektörün olanaklarını daraltmadan özel sektörü tamamlayıcı bir unsur olarak iktisadi hayata müdahale etmesi kabul edilmiştir. Böylelikle, Kemalist yönetimin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen devletçilik, 1932 yılından itibaren artan devlet müdahaleleriyle iktisat politikasında etkili olmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar geçen süreçte devletçilik politikasının yürütülmesi devlet işletmeleri ve tekelleri ile iktisadi hayatın çeşitli araç ve mekanizmalarla düzenlenmesi şeklinde olmuştur (Boratav, 1974: 135). Bu çerçevede hükümet 1932 yılından itibaren devlet eliyle sanayileşme politikası izlemiş, sanayi planlarını uygulamaya başlayarak kamu yatırımlarında bulunmuş ve bu yatırımların finansmanı da kamu bütçesinden karşılanmıştır.

Devlet eliyle planlı sanayileşme politikası nedeniyle ek kamu finansmanı gerekmesine karşın, kural olarak bütçe açıklarından kaçınılmıştır. Aksine 1933'ten 1945'e kadar, 1939 ve 1944 yılı bütçeleri hariç, kamu bütçesi her yıl artan oranda fazla ile kapanmıştır (Birtek, 1995: 146). Kuşkusuz bu durum hazinenin daha güçlü olması sonucunu doğurmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2004: 66). Ayrıca denk bütçe politikası, fiyatların savaşa kadar istikrarlı tutulmasına ve bundan sabit gelirli sınıfların faydalanmasına yol açmış (bürokrasi, kentli ve rantiyeci sınıflar), paranın diğer uluslararası paralara karşı değerini korunmasına yardım etmiş ve sanayi ile altyapı yatırımlarının finansman yükünü, çoğu dolaylı olan vergilere ve devlet işletmelerinde elde edilen gelirlere bağlamıştır (Birtek, 1995: 146). Böylece sanayileşme hamlesinin neden olduğu kamu finansman gereksinimlerine rağmen, maliye politikası istikrarlı bir iktisadi gelişme amacına uygun olarak yürütülmüş ve Osmanlı ile millileştirmeden kaynaklanan borçların ödenmesi ile sanayi yönelik ithalat kolaylaşmıştır. Ancak bu anlayış, İkinci Dünya Savaşının ortaya çıkardığı savaş ekonomisi koşullarında sürdürülememiştir. Çünkü İkinci Dünya Savaşı yıllarında Türkiye, savaşa girmese de büyük ekonomik sıkıntılar yaşamıştır.

Savaş yıllarında önemli olan, kamu harcamalarının ülkenin savaştaki konumunu tehlikeye atmadan kamuoyunun isteklerini de göz önüne alarak finanse edilmesi olmuştur (Koçak, 2007b: 428-429). Bu doğrultuda, Türkiye maliye politikası araçlarının seçimine, para arzının artırılmasına, zorunlu borçlanmaya veya vergi uygulamalarına giderek, savaş sırasında ortaya çıkan olağanüstü servet ve kazançları çeşitli şekillerde (vergi veya zorunlu borçlanma vb.) kamu bütçesine aktarmaya çalışmıştır. Bu doğrultuda savaş yıllarında Türkiye'de kamu harcamalarını finanse etmek üzere vergiler, emisyon ve dış borçlanma kullanılmıştır (Coşar, 2004: 95). Savaşta tarafsız kalınmasına rağmen artan kamu harcamalarının yarısını kapsayan mili savunma harcamaları karşısında hükümet, ödemeler dengesini sağlayabilmek için olağanüstü vergiler koyma ve borçlanma yoluna gitmiştir (Yerasimos, 1989: 153-154).

Türkiye için savaşta en temel sorun, tarımsal üretimini düşürmemek olmuştur. Diğer temel sorun ise, yetersiz olan sanayi üretimini, ticareti ve ulaştırma hizmetlerini ayakta tutmaktır. Bunları sağlamak için de elde mevcut olan kaynaklarla yetinmek ve üretilen hasılayı toplumda eşitsizliğe sebep olmadan pay edebilmek amaçlanmıştır (Koçak, 2007b: 371). Ancak savaş nedeniyle iktisadi ve mali sorunların günden güne ağırlaşmasıyla bu amaçların özellikle de iâşenin sağlanamaması tehlikesi doğmuştur. Ayrıca, 1942 yılının son çeyreğine doğru darboğaz içinde bulunan ekonomide yiyecek sorunu ve karaborsa en önde gelen sorunlar olmuştur. Bunlarla beraber, savaş ekonomisinin yarattığı kıtlıklar ve vurgunculuk sonucunda oluşan büyük servetler ile devletin mali bunalımı çelişki oluşturmuş ve Kemalist yönetimce sorunun ana kaynağı olarak görülmüştür. Böylece, milli savunma harcamalarının acil olarak finansmanını sağlamak için olağanüstü sermaye kazançları vergisine yönelik arayışlar yoğunlaştırılmıştır (Coşar, 2004: 97-99). Bu süreçte oluşan mali amaçlı vergi politikası sonucunda; ülkede ortaya çıkan vergilenebilir her alan göz önüne alınmış, çeşitli vergiler artırılmış ve olağanüstü şartlarda oluşan ticari servetleri vergilemeyi amaçlayan Varlık Vergisi ile tarım kesiminde oluşan olağanüstü gelirleri vergilemek için de, Toprak Mahsulleri Vergisi getirilmiştir (Coşar, 2004: 95).

Savaş ekonomisiyle birlikte yürütölen milli savunma harcamaları kamu finansmanı için önemli sınırlamalar içermiştir. Çünkü savaş içinde bir yandan ihtiyaçların giderilmesi, öte yandan sağlam mali kaynakların bulunması gerekli olmuştur. Kamu finansmanında vergiler, önemli bir kaynak sağlamış, ancak kamu gelirlerinin yapısı artan kamu ihtiyaçlarının finansmanını sağlama esnekliğinden yoksun kalmıştır, iç ve dış borçlanma kaynakları ise yeterli olmamıştır (Coşar, 2004: 97). Dönemin başında İngiltere, Fransa ve Almanya'dan sağlanan dış yardımlar, sadece ekonomik kaygılarla değil, dış politikada denge sağlama amacıyla da alınmıştır. Ayrıca, Alman kredisinin fiilen hiç kullanılmış ve bütün dış yardım İngiliz ve Fransız kredileri ile sınırlı kalmış, böylece bütçe açıkları ancak iç borçlanma

yoluyla ya da Merkez Bankası kaynaklarından, yani karşılıksız para basma yoluyla karşılanabilmiştir (Koçak, 2007b: 370-371).

İkinci Dünya Savaşı, para politikasının gevşetilmesi için vesile olmuş, böylece 1930'larda uygulanan sağlam para politikası terk edilmiştir. Para politikası konusunda 1930'larda egemen olan siyasi kaygılar bir tarafa bırakılarak para arzı artırılmış ve olağanüstü bir şekilde artan kamu harcamalarının karşılanmasında emisyon kullanılmıştır. Böylece, 1940 yılında banknot artışı % 43, 1941 yılında % 27, 1942 yılında % 43 gibi yüksek oranlarda gerçekleşmiştir (Coşar, 2004: 98).¹⁰⁷ Ancak para arzındaki genişleme, üretim artışı olmadığından enflasyona neden olmuştur. Ayrıca azalan üretim ve ithalata mal kıtlıkları ile dağıtımdaki bozukluklar da eklenince, iktisadi hayat bürokrasinin kontrolünden çıkmıştır. 1942 yılının Şubat ayından itibaren fiyatlarda büyük artışlar görülmüş, 1942 yılının yaz aylarında ise MKK tedbirlerinin yürütülmesi çok güçleşmiştir. Çünkü, 1941 yılına göre fiyat endeksi 175'ten 340'a çıkarak % 98 artmıştır (Coşar, 2004: 98).

Burada anlattığımız iktisadi ve mali tablo, katıksız bir enflasyon ortamı anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda, enflasyonist gelişimin savaş şartları içerisinde başıboş bırakılması düşünülemezdi. Enflasyon ortamı üzerine binen ve polis tedbirleri biçimini alan devlet müdahalesi ile iktisadi-siyasi kontroller, bu kez de karaborsa, vurgunculuk ve spekülasyon ortamı yaratmıştır. Kamu maliyesinin gereksinimlerin yanı sıra, kanun dışı kazançların da cezbediği olağanüstü kamu finansman politikaları ise, iktisadi ve siyasi olarak hakim çevrelerin çeşitli kesimleri arasında (milli burjuvazi) tam ve eşit olarak uygulanamamış ve böylece üst düzey bürokrasinin de katıldığı büyük servet transferlerine yol açmıştır (Boratav, 1974: 292).

¹⁰⁷ 1932 yılında 157,7 milyon lira olan banknot miktarı, 1938 yılında 164,9 milyon liraya iken, savaş yıllarındaki emisyonla birlikte 1945 yılında 944,4 milyon liraya kadar çıkmıştır (Coşar, 2004: 93).

Devletçilik politikası, yani devlet eliyle planlı sanayileşme politikası, İkinci Dünya Savaşı yıllarında yerini hükümetin ekonomiye olağanüstü koşulların etkisiyle artan devlet müdahalesi ve kontrollerine bırakmıştır. Hükümet, piyasa işleyişini olağanüstü önlemlerle düzenlemiş, doğrudan ve dolaylı vergileri artırarak, mili gelirin önemli bir bölümüne el koymuştur. Ancak, bu durum kamu kesiminde üretimin artırılmasına değil, ticaret sermayesi birikiminin gelişmesine yol açmıştır. Çünkü bu süreçte hızla büyüyen kamu harcamaları yatırımlara değil, bütçenin cari ve sermaye transferi harcamalarına gitmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2004: 66). Böylece, devletin ekonomiye artan bir şekilde müdahale ettiği savaş yıllarında özel sermaye birikimi de hızla gelişmiştir. Ayrıca, olağanüstü koşullarda beliren mal darlıklarının piyasa arz-talep dengesine olumsuz etkisinin sonucu hızlı fiyat artışları olmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2004: 66).

Özetle, devletçilik politikası 1930-1945 döneminde konjonktürel nedenlerle (buhran ve savaş) iki farklı gelişme seyri izlemiştir. Bu dönemin ilk yarısında, devlet buhran nedeniyle aldığı önlemlerle ekonomik istikrarı sağlamış, sanayi planlarını başarıyla uygulamış ve enflasyonsuz bir iktisadi gelişme göstermiştir. Ancak 1939'dan sonra, İkinci Dünya Savaşına girilmemesine rağmen, makroekonomik dengesizlikler, üretim düşüşleri ile savaş ekonomisi nedeniyle izlenen para ve maliye politikası ekonomide ağır bir enflasyon ortamı oluşturmuş ve devleti iktisadi-mali olarak bunalıma sürüklemiştir. 1930-1945 döneminde bir yandan kamu maliyesi değişen siyasi ve ekonomik koşullara uydurulmaya çalışılmış, diğer yandan ise devlet eliyle planlı sanayileşme politikası ile savaş ekonomisi çerçevesinde yapılan harcamaların kamu finansmanı için ek gelir kaynağına ihtiyaç duyulmuştur (Pınar, 2006: 315). Bu konuda gösterilen gayretlere rağmen kamu maliyesi iktisadi gelişme ve sanayileşme sürecine ayak uydurabilecek özelliklere sahip olmamıştır. Burada devletçilik politikasının kamu maliyesi üzerine neden olduğu etkileri daha detaylı anlamak için 1930 yılından sonra ortaya çıkan mali gelişmelere değinmek ve dönemin bütçe, kamu finansmanı, harcama, gelir

ve borçlanma politikası ile olağanüstü ödenek ve gelir kaynaklarına ayrıntılı bir şekilde bakmak faydalı olacaktır.

2.1.1 Kamu Bütçesi

Kamu bütçesi, önemli bir iktisadi ve mali kontrol aracıdır. Ancak, bütçenin ekonomide tam bir kontrol sağlaması da zordur. Buna karşın Türkiye’de, 1930’lu yıllar kamu bütçesinin ekonomideki etkisinin olağanın üzerinde arttığı bir dönemdir (Kuruç, 1988: XLIV). 1920’li yıllarda kamu faaliyetlerinin bir sisteme ve akılcı ilkelere bağlanması için kullanılan bütçe, 1930’dan sonra devleti Büyük Buhranın etkilerine karşı korumak düşüncesine hizmet eden araç olmuştur (Kuruç, 1988: XLIV). Bütçe politikası 1920’li yılların ikinci yarısından itibaren sıkı bir denetim içinde yürütülse de,¹⁰⁸ kamu maliyesinin düzenlenmesi ve mali piyasaların denetim altına alınması 1930’lu yıllarda gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda, çağdaş bütçe tekniklerine göre kamu bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesi için Maliye Bakanlığı’nın örgütlenmesi kurumsallaşma yolunda yapılan ilk düzenleme olmuştur (Kazgan, 2002: 66). Bütçe denkliliğine uyum ise, bunun ikinci ayağını oluşturmuştur (Kuruç, 1987: 43-44). Böylece denk bütçe politikası, Kemalist yönetimce devletin güçlülüğü gösterecek ve ülke ekonomisine istikrar sağlayacak önemli bir araç olarak düşünülmüş ve bütçe ilkesi olarak kabul edilmiştir (Coşar, 2004: 13).¹⁰⁹ Ayrıca, 1930’lu yılların buhran içindeki dünya ekonomisi ve ödenmesi gereken Osmanlı borçları dikkate alındığında denk bütçe politikası bir zorunluluk olarak da ortaya çıkmaktadır (Baskıcı, 2007: 900).

¹⁰⁸ Bu çerçevede bütçe politikasına yönelik olarak; 1926 yılında bütçe hesaplarında egzersiz usulü terk edilerek yerine jestiyon usulü konulmuş; 1927 tarihinde yeniden hazırlanan “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” yürürlüğe girmiş ve 1928 yılında ise, devlet muhasebesinde tutulması gereken defter ve hesaplara yeni bir düzenleme getirilmiştir (Öner, 1981: 115).

¹⁰⁹ Hükümet tarafından kamu maliyesinin temel ilkeleri aslında 1925 yılında belirginleştirilmiştir. Bunlar, “israftan kaçınmak tasarrufa uymak, denk bütçe, yeni vergiler koymak yerine vergilerin toplama usullerinin iyileştirilmesi, borçlanmadan ve emisyon yapmadan kamu maliyesini güven esasında yönlendirmek ile yabancı sermayeden ülkenin bağımsızlığına zarar vermeyecek ve gelişmeyi önlemeyecek biçimde faydalanmak” biçiminde ifade edilmiştir (Coşar, 1995: 260). Daha sonra, bu ilkeleri gerçekleştirmek üzere denk bütçe politikasının izlenmesi devletçilik politikasıyla birlikte ortaya çıkmıştır.

Denk bütçe politikasının amacı; kamu mali yönetiminde düzen sağlamak, ülkenin iç ve dış itibarını yükseltmek, bağımsız bir iktisat ve maliye politikası izleyebilmek için bütçe açıklarından kaçınmak şeklindedir (Coşar, 2004: 13-14). Bu çerçevede uygulanan denk bütçe politikasıyla, 1929'dan itibaren İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar geçen sürede kamu bütçesi sadece birkaç yıl açık vermiştir. Bütçe denklığı, devletçilik politikasının 1930'lu yıllarda artırdığı kamu ve sanayi yatırım harcamalarına, İkinci Dünya Savaşının neden olduğu milli savunma harcamalarına ve millileştirmeler ile Osmanlı borçlarından kaynaklanan dış borç ödenmelerinin gerektirdiği ek harcamalara rağmen sürdürülmüştür. Bu durumda, Osmanlı Devletinin ağır borç yükünün yarattığı olumsuz sonuçlardan iyi bir ders alındığını ve geçmişteki kötü örneğin yeni düzende ne kadar önemsendiğini göstermektedir (Kazgan, 2002: 66).¹¹⁰ Ayrıca, Kemalist yönetimce kamu bütçesi özünde bir sermaye birikim aracı değil, ekonominin yönetiminde kullanılan müdahale ve kontrol araçlarından birisi olarak kullanılmıştır (Kuruç, 1988: XLV). Böylece ulusal bir ekonomi kurma hedefinin ve devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının esas finansman kaynağı, Cumhuriyetin kuruluş döneminin bu olağanüstü koşullarında bütçe olmuştur. Stratejik değerdeki bu politika için bütçe, hükümet tarafından kamu finansman aracı gibi kullanılmaktan kaçınılmamıştır (Kuruç, 1988: XLV).

Denk bütçe politikasıyla, bir yandan TBMM'de onaylanan bütçenin uygulanılmasına, diğer yandan ise gelirler tek hazinede toplanarak, yer ve zaman itibariyle ödemelerde denklik sağlanmasına çalışılmıştır. Ayrıca bu politika anlayışı tahsil edilen gelire göre harcama yapma ilkesine dayanılarak yürütülmüştür (Coşar, 2004: 47). Denk bütçe politikasının dayandığı temel ilke ise, kamu bütçesini denk hazırlamak, TBMM'den denk geçirmek ve uygulamada

¹¹⁰ 19. yüzyıldan itibaren yarı sömürge durumuna düşmüş Osmanlı devletinin bütçe açıkları ve dış borçları tecrübesi Kemalist yönetimin hafızalarında hala taze olduğundan, hükümet tarafından denk bütçe politikası "namus meselesi" olarak algılanmış ve ekonomiyi dış borç almaksızın sürdürebilmek için ön koşul niteliğinde olmuştur (Baskıcı, 2007: 900).

bütçe denkliliği sağlamak olmuştur.¹¹¹ Ancak veri yetersizliğı nedeniyle gelir tahminlerindeki eksiklikler, gelecek yıllara yapılan yüklenmeler, borçlanma ve olağanüstü ödenek ile giderler uygulamada bütçe dengesini tahmin edilenden farklı düzeylere taşımıştır (Coşar, 2004: 60). Böylece TBMM’de kabul edilen bütçe denktir, uygulamada ise bütçe denkliliğı sağlanmaktadır, ancak uygulama sonuçları ile tahminler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında, savaş ekonomisiyle birlikte bütçe temelden bir sarsıntı geçirmiştir. Bütçede gelirler sabit kalırken, giderlerde olağanüstü bir artış olmuştur. Bu artış, savunma harcamalarının ölçüsüz oranda artmasından kaynaklanmaktadır. 1938 yılında tüm giderler içinde Milli Savunma Bakanlığına ayrılan pay % 30 iken, 1939’da bu oran % 43 1940’da % 53, 1941’de % 55, 1942’de % 54, 1943’de % 52 ve 1944’de ise % 51 olmuştur (Koçak, 2007b: 370).¹¹² Aslında, İkinci Dünya Savaşı için yasal hazırlıklar yapılmış olsa da,¹¹³ artan milli savunma harcamaların neden olduğu sorunlar savaşın pek hesaplarda göz önüne alınmadığını göstermektedir (Coşar, 2004: 80-81). Böylece, milli savunma harcamalarındaki artış daha fazla kamu geliri ihtiyacı doğurmuş ve bunu karşılamak için yapılan emisyonla da savaş yıllarında hızlı bir enflasyon yaşanmıştır (Kazgan, 2002: 66). Bu nedenle, hükümet savaş yıllarında vergileri bir kez daha artırma girişiminde bulunmuştur. Ancak bu dönemde uygulanan vergileri artırma girişimleri, hem vergi toplama amacına yeterince hizmet etmemiş, hem de yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle yarardan çok zarar

¹¹¹ Genel ve katma bütçenin yanı sıra, bu iki bütçenin toplamından hazine yardımı düşüldükten sonra ulaşılan ve mali durumun makro düzeyde görülmesini sağlayan konsolide bütçe kavramı o yıllarda pek hesaplanmıyor ve ayrıca katma bütçelerin tümünü içeren bir bütçe kanunu yapılmayarak katma bütçeler farklı zamanlarda TBMM’de görüşülerek onaylanıyordu (Coşar, 2004: 46). Bu nedenlerle bu dönemde denk bütçe politikasından anlaşılan genel bütçenin denkliliğidir.

¹¹² 1938 yılında itibaren Milli Savunma Bakanlığı’na bütçede toplam 1939’da 170 milyon, 1940’da 290 milyon, 1941’de 322 milyon, 1942’de 497 milyon, 1943’de 543 milyon, 1944’de 554 milyon ve 1945’de de 248 milyon TL ödenek ayrılmıştır (Coşar, 2004: 83).

¹¹³ İkinci Dünya Savaşı başlamadan önce 1938 yılında gelir bütçesinde nazım gelirler kalemi açılmış; bu kısma Maliye Bakanlığınca, özel kanunları gereğince diğer kamu kurumları hesabına toplanarak, bu kurumlara verilecek gelirler kaydedilmeye başlanmıştır (Coşar, 2004: 81). Maliye Bakanlığı, nazım gelir hesabında kayıtlı geliri gider bütçesinde açılmış olan özel fasıldan ilgili kuruma ödenek aktarmıştır. Kurum bütçelerinde ise seferberlik adında birer rakamsız fasıl açılmış, bu fasıllara seferberlik hizmetleri için gerekli ödenek Bakanlar Kurulu kararıyla diğer fasıllardan aktararak sağlanmıştır. 1938 tarihinde sonra bu yöntemle göre savaş bütçeleri düzenlenmiştir (Coşar, 2004: 81).

getirmiştir. Özellikle de, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi gibi olağanüstü vergiler kısa süre sonra yürürlükte kalmasına rağmen, üretimdeki kaybın yanında devletin prestij kaybına yol açması gibi bir etki de yaratmıştır (Kazgan, 2002: 66). Kısacası, mili savunma harcamalarının bu denli yüksek oluşu savaş yıllarında doğal olmasına karşın, daha sonra bu harcamaları karşılamaya yönelik olarak uygulanan iktisadi ve mali politikalar bütçe denkliğini tamamen bozarak denk bütçe politikasının uygulanmasını imkansız hale getirmiştir.

Tablo 1: Genel Bütçe Giderleri, Gelirleri ve Açıkları (Cari Fiyatlarla Milyon TL) ¹¹⁴

Yıllar	Bütçe Gideri			Bütçe Geliri		Bütçe Açığı/Fazlası	
	Başlangıç	Yıl Sonu ¹¹⁵	Harcama ¹¹⁶	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen
1926	190,1	234,7	172,8	190,1	180,2	0,0	7,7
1927	194,5	241,8	199,1	194,5	203,6	0,0	4,4
1928	207,2	232,7	200,8	207,2	221,7	0,0	20,9
1929	220,4	233,3	212,8	220,4	224,2	0,0	11,4
1930	222,6	242,9	210,1	222,7	217,5	0,1	7,4
1931	186,6	226,8	207,5	186,6	185,5	0,0	-22,0
1932	169,1	228,6	212,0	169,1	214,3	0,0	2,3
1933	170,5	216,6	205,4	170,5	198,9	0,0	-6,5
1934	184,1	249,9	228,8	184,1	241,2	0,0	12,4
1935	195,0	278,9	259,5	195,0	266,8	0,0	7,3
1936	212,8	279,9	265,8	212,8	270,8	0,0	5,0
1937	231,0	322,4	310,7	231,0	317,1	0,0	6,4
1938	250,0	329,5	314,7	250,0	329,3	0,0	14,6
1939	261,1	403,6	394,0	261,1	388,2	0,0	-6,2
1940	268,5	559,8	546,5	268,5	522,2	0,0	5,7
1941	309,7	603,4	586,4	309,7	652,2	0,0	65,8
1942	394,3	948,5	918,5	394,3	983,8	0,0	65,3
1943	486,7	1.080,4	1.037,2	486,7	1.038,5	0,0	1,3
1944	952,4	1.154,5	1.083,0	901,5	1.079,2	-50,9	-3,7
1945 ¹¹⁷	603,4	649,3	605,0	537,8	663,9	-65,6	58,8
1946	990,6	1.109,1	1.204,3	894,7	1.061,1	-95,9	36,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 17; Coşar, 2004: 48.

Tablo 1’de genel bütçe giderleri, gelirleri ve açıklarının gelişimi gösterilmektedir.

Tabloda görüleceği üzere, harcamaların gelişimi, başlangıç ödeneğinden farklı eğilim

¹¹⁴ 1926 yılından başlamasının nedeni kullanılan verilerin homojenliğinin sağlanması ancak denk bütçe politikası ile bu yıldan sonra mümkün olmasıdır (Önder, 1974: 49)

¹¹⁵ Hazine yardımı hariç yıl sonu ödeneği.

¹¹⁶ Hazine yardımı dahil yıl sonu ödeneği.

¹¹⁷ Mali yılbaşının 1 Hazirandan 1 Ocağa alınması nedeniyle 1945 yılı bütçesi 7 aylık olarak yapılmıştır.

göstermiştir. 1930 yılına kadar harcamalar sıkı bir şekilde kontrol edilerek bütçe başlangıç ödeneklerinin altında tutulmaya çalışılmasına karşın, daha sonrasında bu mümkün olmamış, başlangıç ödeneği ile harcama arasındaki fark giderek artmıştır. Özellikle buhran yıllarında bu fark büyümüş, başlangıç ödenekleri azaltılmasına rağmen harcamalar düşürülememiştir. Buna karşın denk bütçe politikası, siyasal ve iktisadi güvence sağlayan bir ilke olarak uygulanmış ve bu kapsamda 1931 ve 1933 yılları bütçesinin uygulamada açık vermesine rağmen, 1930 ve 1932 ile 1934-1938 yılları arasındaki bütçeler denk onaylanmış ve uygulamada fazla vermiştir. 1933 yılından itibaren bütçe başlangıç ödenekleri, bütçe tahsilatları ve harcamalarının altında seyretmiş ve harcamalar tahsilatlardaki gelişmelere paralel olarak belirli miktarda bütçe fazlası sağlayacak şekilde yürütülmüştür.

1930 yılı bütçesi, o yıllarda buhranın henüz borsa krizi niteliğinde olması ve dolayısıyla dünyayı sarsan etkilerini henüz göstermemesi nedeniyle azda olsa bir artışla bağlanabilmiştir (Mısırlıoğlu ve Karatekelioğlu, 1981: 169). Ancak 1931 yılında, buhranın etkisiyle gelirdeki azalmaya karşın harcamalar yeterince sınırlanmayınca bütçe açığı ortaya çıkmıştır. Her ne kadar 1931 yılı bütçe ödeneklerin de % 16 oranında bir düşüş öngörülse de, gerçekleşen harcamalar başlangıç ödenek miktarını % 11 aşmıştır (Coşar, 2004: 56). Bu durum, ödeneklerden % 11 daha fazla harcama yapılması anlamına gelmektedir. Öte yandan, gelir tahsilatı tahmin edilen düzeyin altında gerçekleşince bütçe açığı ortaya çıkmıştır. Gelirlerdeki düşüş olağanüstü vergiler konarak ve diğer vergilere zam yapılarak önlenmeye çalışılmış ve bu önlemler dış ticaret ve para politikası alanında yapılan düzenlemelerle desteklenmiştir (Coşar, 2004: 56). 1932 yılında alınan bu önlemler ile bütçe dengliği sağlanmış, 1933 yılında ise tekrar bütçe açığı verilmiştir. Ancak 1933 yılındaki açık 1931 yılındaki açığına göre daha küçük olmuştur. 1933 yılından sonra ise bütçe fazla vermeye başlamış ve giderek artan bütçe fazlaları ile sanayi planları çerçevesinde yapılan kamu yatırımlarının finansmanı sağlanmıştır

1933 yılından itibaren bütçede iktisadi gelişmeye yönelik hizmetlere daha çok kaynak ayrılmıştır. Bütçede iktisadi gelişmeye ayrılan kaynaklar 1933-1935 yıllarında düzeyini korurken, 1936'dan itibaren bir sıçrama göstererek 1939'a kadar bunu sürdürmüştür. Bu durumda, devletçilik politikası çerçevesinde yürürlüğe konulan Birinci ve İkinci Sanayi Planlarının etkisi olmuştur. Böylece bu planların gerektirdiği kaynak ihtiyaçları dikkate alınarak 1933-1939 döneminde bütçe ile plan ilişkisi kurulabilmiştir (Mısırlıoğlu ve Karatekelioğlu, 1981: 179). Öte yandan, 1932 yılından başlayarak başlangıç ödeneği ile harcama ve tahsilat arasındaki farkın açılması, aynı zamanda olağanüstü ödenek uygulamasını genişletmiştir (Coşar, 2004: 48-49). Bunlara ek olarak, 1930'lu yıllarda gelecek yıllara yapılan yüklemelerin mahsup edilmesi harcamalar üzerinde baskı yaratmış, bütçedeki harcamalarının azaltılmasına olanak vermemiş, bütçeler küçültülse de uygulamada harcamalar azaltılamamıştır. Bu nedenlerde gerçek bütçe açıklarını ortaya çıkarmış ve olağanüstü gelir artışı sağlayacak düzenlemelere gidilmesine yol açmıştır (Coşar, 2004: 48-49).

Yine, tabloya bakıldığında görüleceği üzere; yıllar arasında gelir tahsilatlarının gelir tahminlerinden daha fazla artması, temkinli bir bütçe politikası izlendiğini göstermektedir.¹¹⁸ Uygulama ise, kamu gelirlerinin farklı yollardan artırılabilirdiğini ve tahminlerin yanlışlığını da ortaya koymaktadır. Özellikle 1932 yılından itibaren gelir tahminleri çoğu yıllarda gelir tahsilatının altında kalmıştır. Genel bütçe gelirlerinin artış eğilimini buhran sınırlamış ve 1930 yılında tahsilatın tahminlerin altında kalmıştır. Buhranla birlikte gelir tahsilatı düşmüş, bunun gelir tahminlerine yansması zaman almıştır. 1931 yılında da gelir tahsilatı bütçe tahmininin altında gerçekleşmiştir. 1930-1932 yılları arasında, kamu gelirleri % 18, vergi gelirleri % 26 azalmıştır. Bütçe açığı karşısında hükümet olağanüstü olarak gelir artırıcı ve harcamaları sınırlayıcı önlemler almıştır. Gelirler 1931 yılında % 15 oranında düşmesine karşın, 1932

¹¹⁸ Bütçenin gelir yönü, denkliğin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. Burada bir yandan var olan gelirlerin tahmin edilmesi, öte yandan tahakkuk etmiş gelirlerin tahsil edilmesi bütçenin büyüklüğünü etkilemektedir. Gelir tahminleri ihtiyatlı davranılarak düşük belirlenirken, tahsilatlar ise esas bütçenin büyüklüğünü belirlemektedir (Coşar, 2004: 51).

yılında alınan olağanüstü önlemlerle % 16 düzeyinde bir artış sağlanmıştır. 1933 yılında itibaren gelir artışları dönem boyunca süreklilik kazanmıştır. Bu artışların nedeni ise, 1929 ve 1933 yıllarında gümrük tarifinde yapılan değişiklikler ile buhranın etkileri, devletçilik politikasıyla uygulamaya konulan sanayileşme planları ve savaş ekonomisi nedeniyle büyük ölçüde ücretlilere getirilen yeni olağanüstü vergilerdir (Tezel, 1986: 370).

Bütçe gelir tahsilatının sürekli tahminlerin üzerinde gerçekleşmesi, harcamaların başlangıç ödeneğinden yüksek olmasına olanak vermiş, TBMM'den çıkan bütçeden çok farklı bütçeler ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1930 yılına kadar bütçe verilerinin elde edilmesinde büyük yol alınmasına, bütçe gelir tahsilatı ve harcamalarının on bir aylık gerçekleştirmeleri TBMM'nin eline geçmesine rağmen bütçe tahminlerinin isabetli yapılmamış olması eleştiriye konu olmuştur (Coşar, 2004: 52). 1930 yılında yeni bir yöntem uygulamaya sokularak, son üç sene içinde gelirlerdeki gelişmeler ve sene içindeki gelir durumu göz önüne alınarak gelir tahmini yapılmaya başlanmıştır. Ancak gerçekleşme tahmin arasındaki fark bu yıllarda giderilmeye çalışılsa da Büyük Buhran bu çabalara engel olmuş, buhranın neden olduğu belirsizlik ortamında tahminler düşük tutulmuş, olağanüstü vergiler konarak tahsilatın düşmesine izin verilmemiştir (Coşar, 2004: 53). Böylece de gelir tahmini ile tahsilat arasındaki fark artmıştır.

Türkiye'nin bu dönemde bütçe dengesini sağlamasına karşın disiplinli bir bütçe yaptığı ve bunu izlediği söylenemez. Hemen hemen her yıl bütçenin % 25'ini aşan ek ödenekler alınmış, bu ek ödeneklerle yükselen bütçeyi gerçekleştirecek gelir elde edilemeyince, harcamalar açık vermeyecek biçimde kısılmaya çalışılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 52-53). Gerçekleşen harcamalar hep ilk ödenek rakamları ile artırılan ödenekler arasında bir noktada yer almıştır. Harcamalar itibariyle, gerçekleşen bütçe 1932 yılında tahmin edilen bütçeden % 25, 1933 yılında % 21, 1935'te % 43, 1938'de % 31 daha büyüktür. Buna daha çok 1930'lu yıllarda devletçilik politikasının uygulamasıyla, iktisadi gelişme ve

sanayileşme yolunda adımlar atılması neden olmuştur. Ayrıca buhranın etkilerinin hafifletilmesi ve gelirlerin artmaya başlaması sonucunda 1934 yılından itibaren kamu harcamaları artmıştır. 1938 yılında duraklayan harcamalar, savaş yıllarında artan milli savunma harcamaları nedeniyle hızla büyümüş, böylece 1939 ve 1944 yıllarında bütçe açıkları ortaya çıkmıştır.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında denk bütçe politikası, siyasal ve iktisadi güvence sağlayan bir ilke olarak uygulanmaya devam etmiştir. Savaş yıllarında, 1939 yılı bütçesi uygulamada açık verirken, 1940-1943 yılları arasındaki bütçeler ise denk onaylanarak uygulamada fazla vermiştir. Ancak, 1944 ve 1945 yılların bütçeleri hem açık onaylanmış, hem de uygulamada açık vermiştir. Öyle ki, 1944 yılında tahmin edilen açıktan çok küçük bir açık ortaya çıkarken, 1945 yılında bütçe açığı tahmin edilen açığa yakın gerçekleşmiştir. Ayrıca savaş yıllarında, olağanüstü ödenek uygulamalarına milli savunma giderlerine daha çok ağırlık verilerek devam edilmiştir. 1941 yılı bütçesinde olağanüstü gelirlerin tümü milli savunmaya ayrılarak, olağanüstü ödeneklerle idare edilen diğer hizmetler de genel bütçe içine alınmıştır. 1944 yılında ise, olağanüstü ödenek uygulamasına son verilerek, milli savunmaya ait tüm olağanüstü ödenekler genel bütçede Milli Savunma Bakanlığı ödeneği içinde “fevkaalede ihtiyaçlar” faslına alınmış, böylece bütçe birliği çerçevesinde kamu maliyesinin tek bir belgede görülmesi sağlanmıştır (Coşar, 2004: 131).

Savaş yıllarında değişen bir diğer yaklaşım; kamu mali yönetiminde klasik anlamda bütçe denkliliği ilkesinden uzaklaşılması ve bütçe açıkları konusunda daha esnek davranılmaya başlanması olmuştur.¹¹⁹ 1930’lu yıllarda sıkı bir biçimde kontrol edilen bütçe açıkları, artan milli savunma harcamaları nedeniyle savaş yıllarında kontrolden çıkmış ve böylece de denk

¹¹⁹ Savaş döneminde ortaya çıkan açıkların ve Türkiye’deki tüm kamu açıklarının, Keynesyen anlamda açıklar olduğunu söylemek zordur. Çünkü Türkiye’deki bütçe açıkları yapısal gelir yetersizliğinin ortaya çıkardığı açıklardır; geçici ve konjonktürel bütçe açıkları değildir. Savaş sonrası dönemde bu açıkların giderek artması, açıkların yapısal olduğunu, kısa dönemli önlemlerle ve harcamalar üzerine yapılan çeşitli baskılarla giderilemeyeceğini ortaya koymuştur (Coşar, 2004: 131).

bütçe politikasından uzaklaşmıştır. Çünkü sürekli artan yüksek enflasyon ve milli savunma harcamaları daha sonraki yıllarda bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Çınar, 2009: 256). Böylece, denk bütçe onaylanması ilkesi terk edilerek 1944 yılından itibaren bütçeler açıkla onaylanmıştır. Bu doğrultuda, devletçilik politikasının son bütçesi olan 1944 yılı bütçesi; açık oylama sonucu kabul edilen, açık olarak bağlanan, kesin harcama ile gelir tahsilatı denkliği sağlanan, olağanüstü gelirlerin ikiye ayrıldığı bir bütçe olmuştur (Turan, 2009: 471). Ayrıca, 1945 yılında bütçe takviminde önemli bir değişiklik yapılmış, bütçe dönemi Haziran ayından Ocak ayına çekilmiş ve böylece de 1945 yılı bütçesi yedi aylık olarak gerçekleşmiştir (Avaner, 2009: 592).

Tablo 2: 1930-1945 Dönemi Kamu Bütçe Dengesi

	Kamu Gelirleri (%)			Kamu Harcamaları (%)						Cari Hesap
Yıllar	Gelirler	Borçlar	Diğer Gelirler	Cari Harcamalar	Gelir Aktarmaları	Kamu Borç Ödemeleri	Yatırım Harcamaları	Kamu Kuruluşlarına Aktarmalar	Diğer Harcamalar	Fazla veya Açık
1930	90	10		65	9	5	19	1	1	11
1931	89	-	11	64	11	7	17	1	-	5
1932	97	3	-	60	10	5	19	2	4	15
1933	95	3	2	64	11	7	17	1	-	11
1934	94	6	-	64	10	7	14	2	3	12
1935	93	5	2	61	13	9	13	4	-	8
1936	91	7	2	63	10	7	14	6	-	9
1937	88	12	-	61	8	7	15	7	2	11
1938	83	17	-	64	7	8	14	3	4	4
1939	69	30	1	70	6	7	12	5	-	-14
1940	57	43	-	73	4	7	11	4	1	-27
1941	59	41	-	68	4	10	6	4	8	-23
1942	91	9	-	67	5	8	5	9	6	11
1943	86	14	-	71	4	9	9	7	-	2
1944	85	9	6	75	4	8	8	5	-	-2
1945	93	7	-	62	5	10	8	7	8	16

Kaynak: Tezel, 1986: 377.

Tablo 2’de 1930-1945 dönemindeki kamu bütçe dengesi gösterilmektedir. Burada bütçeden yapılan harcamaların ne ölçüde gelirler ve ne ölçüde borçlanma ile karşılandığı gösterilmiştir. 1930 yılında, buhranın etkileri altında bütçe gelirleri gelirlerde meydana gelen

azalmayla birlikte, harcamaların % 10'u borçlanmayla; 1931'de ise, % 11'i hazine işlemleriyle kapatılmıştır. Harcamaların borçlanmayla karşılanan bölümü 1932'de % 3'ten, 1938'de % 17'ye yükselmiştir. Bu yıllardaki bütçe açıklarına, daha çok devletçilik politikası çerçevesinde uygulanan sanayi planları ile Osmanlı borçlarının ve millileştirme nedeniyle doğan dış borçların geri ödemesi neden olmuştur. Hükümetin, cari harcamalardaki artışı vergi gelirleri ile karşıma konusunda başarısız kaldığı İkinci Dünya Savaşı yıllarında, harcamaların borçlarla kapatılan bölümü 1939'da % 30'a, 1940'ta % 43'e ve 1941 yılında % 41'e çıkmıştır. Bu yıllarda alınan borçların bir bölümü dış krediler, fakat daha büyük bir bölümünü ise Merkez Bankası kaynakları oluşturmuştur. Merkez Bankası kredileri, hükümetin bütçe açığının kapatılmasında 1939-1943 arasında büyük önem kazanmıştır. Ayrıca 1942 yılında getirilen Varlık Vergisi uygulaması bütçede ancak geçici ve sınırlı bir rahatlama sağlamıştır. Harcamaların borçlarla karşılanan bölümü 1942'de % 9, 1943'te % 14 ve 1944-1945 arasında % 8 ile % 10 olmuştur.

1930-1939 arasında hükümet bütçedeki gelirlerini, cari harcamalar, gelir aktarmaları ve devlet borç ödemeleri toplamından daha fazla artırılabilirdi için, bütçede gerçekleşen cari hesap fazlasının toplam kaynaklara oranı yükselmiştir. Bu durumda, yatırımların toplam harcamalar içindeki payının yükselmesine olanak sağlamıştır. Ayrıca cari harcamalar ve gelir aktarmaları içinde, devlet memurlarına, emeklilerine ve eski memurların dul ve yetimlerine yapılan maaş ödemeleri büyük bir yer tutmuştur. Gerçektende 1930-1945 arasında maaş ve diğer özlük hak ödemeleri, bütçeden yapılan gelir aktarmalarının ortalama olarak % 78'ini ve bütün kamu harcamalarının % 40'ını oluşturmuştur (Tezel, 1986: 379-380).

Buhran yıllarında iktisadi bunalım, bütçeden gerçekleşen cari hesap fazlasının toplam kaynaklara oranını, 1930'da % 11'e ve 1931'de % 5'e indirmiştir. 1932'de % 15'e yükselen cari hesap fazlası oranı korunamamış ve 1938'de % 4'e düşmüştür. 1930'lardaki cari hesap fazları, devlet eliyle planlı sanayileşme politikası kapsamında artırılan kamu yatırımları ve

aralarında yeni kurulan devlet işletmeleri de olmak üzere çeşitli kamu kuruluşlarına yapılan aktarmalarda kullanılmıştır (Öner, 1981: 116). Yatırım harcamaları ve bütçeden diğer kuruluşlara yapılan aktarmaların toplamı, 1930-1933 ve 1935-1939 aralıklarında % 19'unu oluşturmuştur. 1930'larda toplam kamu harcamalarının giderek büyük bir bölümü devletçilik politikasıyla gerçekleştirilen planlı sanayileşme hamlesi için kullanılmış, böylelikle de 1936'dan itibaren kamu finansmanında borçlanmanın önemi artmaya başlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı, milli savunma harcamalarının büyük ölçüde artmasına ve bütçenin önemli cari hesap açıkları ile kapanmasına yol açmıştır. Bütçedeki cari harcamalar, gelir aktarmaları ve kamu borç ödemeleri toplamının toplam kaynaklar içindeki payı, kamu gelirlerinin toplam kaynaklar içindeki payından, 1939'da % 14, 1940'da % 27 ve 1941'de % 23 daha fazla olmuştur. 1942 ve 1943 yıllarında bütçe, olağanüstü vergi uygulamaları nedeniyle, toplam kaynakların sırasıyla % 11 ve % 2'sine denk düşen cari hesap fazlalarıyla gerçekleşmiştir. 1944 yılında ise toplam kaynakların % 2'si kadar bir cari hesap açığı ortaya çıkmıştır. Kamu maliyesinde savaş ekonomisi koşulları nedeniyle önemli bir bunalımın yaşandığı 1940-1945 döneminde, kamu harcamaları içinde yatırımların ve kamu kuruluşlarına yapılan aktarmaların toplam payı azalarak % 14'e kadar düşmüştür.

2.1.2 Kamu Finansmanı

1930'lu yıllardaki devletçilik politikasıyla beraber, devletin doğrudan piyasaya müdahale ederek planlı sanayileşme politikasını benimsemesi, sermaye yokluğu sorununu yeniden gündeme getirmiş ve böylece yapısal gelir yetersizliği sorunu kendini göstermiştir. Ayrıca 1929 sonrasında daralan uluslararası para ve sermaye piyasalarında dış borç bulmak mümkün olmamıştır. Gelişmiş kapitalist ülkelerden sanayileşmenin finansmanı ve teknik yardım konusunda destek aransa da bulunamamış, böylece dış finansman kaynakları bulamayan Kemalist yönetim için tek çıkar yol iç kaynaklarına yönelmek olmuştur. İç

finansman kaynaklarının temelini ise vergiler ile gönüllü tasarruflar oluşturmuştur. Bu doğrultuda buhran şartları içinde getirilen olağanüstü vergiler ve ağırlaşan sabit oranlı vergiler mali sınırları zorlamıştır (Coşar, 1995: 264; 2004: 36).

Böyle bir ortamda, Kemalist yönetim tarafından iç borçlanma yolu iktisadi gelişmenin ve sanayileşmenin en emin aracı olarak ortaya konulmuş, iç borçlanma halkın gönüllü tasarrufları temelinde yapılmış, ulusal sermaye bu yolla oluşturulmaya çalışılarak bunun için tasarrufların artırılmasına yönelik önlemler alınmıştır (Coşar, 1995: 264; 2004: 36). Bu dönemde devlet, artan para talebini karşılamak için emisyon hacmindeki genişlemeden pek az yararlanmıştır. Uzun vadeli dış kredi de çok sınırlı kalınca, vergiler ile tekel fiyatları ve küçük çapta tahvil ihracı yoluyla iç borçlanma dayanan başlıca mali kaynaklar olmuştur. 1929'da Lozan Antlaşması'nın getirdiği sınırlamaların kalkmasıyla gümrük gelirlerinin artacağı bekleyişi ise gerçekleşmemiş, ithal mal girişindeki azalış ve ithalata gümrük tarifeleri dışındaki yollardan kısıtlamaların konması gümrük geliri artışına olanak bırakmamıştır (Kazgan, 2008: 66).

Buhran nedeniyle tarım ürünleri fiyatları süratle düşerken, ağırlaşan dolaylı vergiler ve yaygın tüketim malları üzerindeki tekel karları içeri de sanayi mamulleri fiyatlarını dış dünya ölçüsünde düşürmemiştir. Böylece iç ticaret hadleri daha da şiddetle köylü aleyhine dönmüş, harcanabilir geliri azalan köylünün satın alma gücü de düşmüştür (Köymen, 2007: 99). Bu etkenler bir arada 1929-1935 arasında iç tüketimde büyük bir kısılmaya yol açmıştır (Kazgan, 2008: 70). Bu dönemde kamu gelirini artırmak ve yerli üretimi teşvik etmek amacını güden maliye politikası, yaygın tüketimi olan malların ve hizmetlerin tüketiminde mutlak azalış yaratmıştır. Devletin, kamu gelirinin milli gelirdeki payını kısa sürede % 8'den % 19'a kadar çıkarması, en temel tüketim mallarında daralma yaratmıştır.

Anlaşılabacağı üzere, Kemalist yönetimin yabancı şirketleri millileştirme ve devlet eliyle planlı sanayileşme politikalarını uygulayarak gerçekleştirdiği yapısal dönüşümün kamu finansmanı, ancak iç tüketimin kısılmasıyla mümkün olmuştur (Kazgan, 2008: 70-71). Böylece, sermaye birikim potansiyelinin artırılabilmesi için para ve vergi politikaları yoluyla köylülerin¹²⁰ ve iş mevzuatı¹²¹ yoluyla da işçilerin gelirleri düşürülmüştür (Keyder, 1995: 149). Ne var ki, buhran ve tüketimin kısılması sürecinde, kamu yatırımları devam ettiği gibi, devletçilik politikası nedeniyle sanayi gelişmiş, Osmanlı'dan devralınan üretim yapısı değişmeye başlamıştır; ancak yapısal dönüşümün faturası, tüketimin bir süre için kısılması olmuştur (Kazgan, 2008: 75). Bunlar yapılarak hükümet denk bütçe-sağlam para politikasını uygulamaya devam ederek istikrarı ön planda tutmuş ve acele etmeden yavaş yavaş enflasyonsuz büyüme eğiliminde olmuştur (Coşar, 2004: 40).

Birinci Sanayi Planında öngörülen sanayi tesislerinin kurulması için, başlangıçta beş yıl için toplam 44 milyon lira öngörülmüştür. Bu miktar, o yıllardaki yıllık kamu bütçesinin yaklaşık beşte biri dolayındadır. Sanayileşme politikasının kamu finansmanı için, öncelikle her yıl bütçeden 6 milyon lira ayrılmış, Sovyetler Birliğinden faizsiz ve tarım ürünleri verilerek ödenmek üzere 10 milyon lira uzun süreli kredi sağlanmış ve ayrıca Türkiye İş Bankası da 2.4 milyon lira ile cam ve bir kısım kimya sanayinin kurulmasına yardım etmiştir (Kepenek, 1993: 24). Birinci Sanayi Planında öngörülen sanayi işletmelerinin tamamlanması için gerekli sermaye daha sonra artırılarak, 100 milyon liraya çıkarılmıştır. Ancak, kullanılan sermayenin yerli olmasına büyük özen gösterilerek planlı sanayileşme hamlesi kapsamında

¹²⁰ Aynı zamanda, harcanabilir geliri ve satın alma gücü azalan köylüler devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi için ucuz işgücü sağlamıştır (Köymen, 2007: 99).

¹²¹ Bu dönemdeki iş kanunu, devletçilik politikasının gereksinimlerine uygun hazırlanmış olup, başlıca amacı işçinin korunmasından çok toplum yararına uygun çalışma koşullarının oluşturulmadır (Zengin, 2007: 706). Çünkü bu dönemde sınıf diye bir olgudan hiç bahsedilmemekte, sınıfa dair herhangi bir söyleme karşı çıkılmakta, buna karşın Türkiye'nin sınıflı bir toplum yapısına sahip olmadığı ve uyumlu, işbirliği halinde farklı çalışan kesimlerin bulunduğu belirtilmektedir. Devlet eliyle planlı sanayileşme çabalarının, muhtemel bir sınıf çatışması nedeniyle engellenmesi, Kemalist yöneticilerin başlıca kaygısı olmuştur (Zengin, 2007: 706-707). Bu nedenle, iş kanunuyla işçi-işveren ilişkilerinde devlete koyu müdahaleci bir rol tanınmış; sendika hakkında hiç bahsedilmemiş, grev yasaklanmıştır (Zengin, 2007: 707).

yapılan devlet işletmelerinin tamamına yakını yerli sermaye ile oluşturulmuştur.¹²² İlk devlet işletmelerini kuruluş sermayelerinin yerli olarak karşılanmasını olanaklı kılmak için de, gümrük vergilerinin ve bir kısım temel tüketim mallarından alınan vergilerin yükseltilmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca Birinci Sanayi Planında öngörülen devlet işletmeleri tamamlandığında, o yılların toplam ithalatının önemli bir bölümü yerli üretimle karşılanabilecek ve bunlar kar ederek üretim yoluyla yeniden üretimde kullanılabilecek sermaye sağlanacaktır (Kepenek, 1993: 24). Ancak bir nokta çok açık ki, planlı sanayileşme politikasının kamu finansmanı temel olarak halkın ödediği vergilerle karşılanacaktır (Mısırlıoğlu ve Karatekelioğlu, 1981: 165). Buna ek olarak, o yıllarda sanayide işçi olarak çalışanların ücretlerinin hem çok sınırlı tutulduğu, hem de sanayileşme sürecinde daha da düşürüldüğü ve bunun ise üretim maliyetlerini düşük olmasını sağladığı belirtilmelidir (Köymen, 2007: 101).

Bu dönemde, bir yandan denk bütçe politikasıyla katı bir kamu finansmanının sürdürülmesi, öte yandan ise iktisadi gelişme ve planlı sanayileşme hamlesi çerçevesinde devletçilik politikasının izlenmesi pek de birbirine ters düşmemiştir. Bu açıdan, devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının istikrarlı bir ortamda yürütülmesi için gerekli zemin denk bütçe politikasınca sağlanmıştır (Coşar, 2004: 37). İktisadi gelişme ve sanayileşmek amacıyla uygulanan devletçilik politikasına, denk bütçe politikası önemli ölçüde hem siyasi itibar olarak, hem de mali saygınlığın kazanılması bakımından katkıda bulunmuştur. Ancak genişletici etkisi olan devletçilik politikası ile daraltıcı etkisi olan denk bütçe politikası bir arada uygulanmıştır. Böylece görünürde bütçe denk olmuş, ancak gerçekte açık vermiş ve olağanüstü ödenek sistemi kullanılarak planlı sanayileşme politikasının finansmanı sağlanmıştır (Coşar, 2004: 37). Ayrıca devletçilik politikasına finansman sağlamada

¹²² İlk devlet işletmelerinin yerli sermaye ile kurulmasının nedenleri 1930’lu yılların iç ve dış koşullarından kaynaklanıyordu. Çünkü 1920’li yılların sonundan itibaren yabancı sermayeli işletmeler, demiryolları başta olmak üzere millileştirildiğinden yabancı sermayeden yararlanılmazdı ve ayrıca 1929 Büyük Buhranı ile karşı karşıya bulunan gelişmiş kapitalist ülkelerden dış kredi sağlanması da çok zordu (Kepenek, 1993: 24).

kullanılan maliye politikası, dönemin gerçeklerine paralel olarak biçimlenmiştir. Bunlar; iç borçlanmayı sağlamak üzere kararlı bir mali düzen kurmak, tasarrufları teşvik etmek, koruyucu yasal düzenlemeleri yapmak ve dış borçlanmayı verimli alanlarda kullanmak olup, ulusal bir ekonomi kurmayı hedefleyen Kemalist yönetimin iktisadi gelişme ve sanayileşme hedeflerine uygun olmuştur (Coşar, 2004: 37).

Kısacası, devletçilik politikasının uygulandığı dönemde hükümet kamu harcamalarının artırılması yoluyla, yabancı şirketlerinin millileştirilmesi ve planlı sanayileşme politikaları bağlamında önemli kamu yatırımlarında bulunmuş, bunu da ekonomik istikrar ortamında gerçekleştirmek istemiştir. Bir başka deyişle, devlet eliyle planlı sanayileşme politikası açık finansman denilen ve para miktarını ve bütçe açıklarını artırarak değil, gerekli iç ve dış kaynaklardan sağlanarak gerçekleştirilmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2004: 63). Böylece 1930’lu yıllarda ekonominin gelir-gider yönüyle dengeli olmasına özen gösterilmiş, bu durumun sağladığı istikrarlı ekonomik ortam ise ulusal üretimin hızlı büyümesini olanaklı kılmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2004: 65). Bu itibarla, 1930’larda yıllık ortalama olarak büyüme hızı GSMH’de % 6,8 oranında, tarım sektöründe % 5,8 oranında, sanayide ise % 11,6 oranında olmuştur (Bahçe ve Eres, 2012: 29).¹²³

Bu noktada devletin denk bütçe-sağlam para politikası anlayışına sahip iktisat politikasının yani bu kadar temkinli bir yaklaşım biçiminin ulusal ekonominin güçlü performansı ile nasıl tutarlı olabildiği sorusu sorulabilir.¹²⁴ Bunun cevabı, hükümetin bir taraftan kamu maliyesi alanında sıkı denetimini sürdürürken, diğer taraftan kamu yatırımlarına yönelik olarak olağanüstü ödenek uygulamasını yürütmesidir (Coşar, 2004: 41). Bu ödeneklerin kaynağını ise bütçe fazlaları ile uzun dönemli iç borçlanma tahvilleri

¹²³ Detaylı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo II.

¹²⁴ Türkiye’de 1929 sonrasında izlenen iktisat politikaları daha sonra Keynesçi olarak adlandırılacak standart genişleyici politikalara uymuyordu. Çünkü bu dönemde denk bütçe-sağlam para politikasına sadık kalınmış ve devlet işletmelerinin toplam üretime katkıları da henüz sınırlı kalmıştır (Pamuk, 2008: 181).

oluşturmuştur. Ayrıca devlet işletmelerinin uyguladığı yüksek fiyat politikası ile oto-finansman da kamu yatırımlarının finansmanında kullanılmıştır (Coşar, 2004: 41). Bu süreçte giderek artan biçimde uygulanan ithalat kısıtlamaları ve korumacılık ile tarım kesiminin güçlü katkısı ve kent ekonomisinin olumlu performansı¹²⁵ diğer önemli kaynaklar olarak ortaya çıkmıştır (Pamuk, 2008: 181).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisi MKK kapsamındaki düzenlemeler çerçevesinde oluşturulmuş, savaşın finansmanı da bu çerçevede yapılmıştır. Ayrıca savaş başlayıp da bir milyona yakın asker silah altına alınınca, iktidarın çözmek zorunda kaldığı en önemli sorun artan mili savunma harcamalarını karşılamak olmuştur (Timur, 2001: 227).¹²⁶ Böylece, olağanüstü şartlar altında bir yandan ihtiyaçların giderilmesi, öte yandan sağlam kaynakların bulunması gerekliliği doğmuştur. Kamu gelirleri, hem normal vergileri artırmak hem de olağanüstü vergiler koymak suretiyle artırılmak istenmiş ve böylece kamu finansmanında vergiler savaş süresince ana finansman kaynağı olmaya devam etmiştir. Savaşın çıkmasıyla birlikte dolaylı ve dolaysız vergilere yapılan zamlar dışında tekelleşmelerin fiyatları da artırılmış, ancak elde edilen gelirler yeterli olmamıştır (Timur, 2001: 227-228).

Savaş yıllarında hükümet giderlerde mümkün olduğunca tasarrufa önem vermiş, vergilerde artış sağlamaya çalışmıştır. Ancak savaş ekonomisi koşullarında kamu gelirleri bütçenin gider kısmını karşılamada yetersiz kalmış, vergilerin yapısı artan kamu harcamalarını finanse etme esnekliğine dönem boyunca sahip olamamıştır. Çeşitli nedenlerle özellikle savaşın ilk yıllarında Merkez Bankası kaynaklarına yoğun bir biçimde başvurularak

¹²⁵ Buhran nedeniyle tarımsal ürünlerin düşen fiyatları ve artan tarımsal üretim kent ekonomisi için son derece elverişli koşullar yaratmıştır (Pamuk, 2008: 180).

¹²⁶ Gerçekten de, 1939-1945 yılları arasında milli savunma harcamaları kamu gelirlerinin % 55'ini almıştır.

emisyon¹²⁷ ve dış krediler, olağanüstü harcamaların karşılanmasında sık sık kullanılmıştır. Böylece, mevcut gelir sisteminin yetersizliğinden dolayı bütçe açığını kapatmak için artırılan vergiler geniş yığınlar üzerine ağır bir yük getirmiş ve bu tabloya bir de gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyen yüksek enflasyonda eklenmiştir (Koçak, 2007b: 540).

Savaş ekonomisinin getirdiği olağanüstü şartlar içinde para ve borçlanma konusunda, 1930'larda egemen olan sıkı yaklaşım biçimi (denk bütçe – sağlam para politikası) değişmiştir (Coşar, 2004: 127-128). Bu itibarla, enflasyona neden olan emisyonlardan çekinilmemiş ve ayrıca iç borçlanmaya da gidilmiştir. Türkiye'nin iç borcunda, 1939-1945 yılları arasında iki kattan fazla bir artış olmuştur. Borçların tamamına yakını iç borçlar olup, savaş sırasında bazı istisnalar dışında dış borçlar pek az artmıştır. Bunlar da, çoğunlukla mevcut dış borçlar olup, ödenmesine savaş yıllarında devam edilmiştir. Bu dönemde, borçlanma (kısa ve uzun dönemli) kamu finansman aracı olarak savaş döneminde sık sık kullanılmış, ancak bir önceki dönemde olduğu gibi, bütçe açıkları ile borçlanma arasında doğrudan ilişki kurulmamıştır. Buna karşın borçlanmaya daha ılımlı bakılmış, borçlanma işin niteliğine ve iktisadi ortama göre yapılmış ve vergiler gibi devletin normal geliri olarak kabul edilmiştir (Coşar, 2004: 128).

Fiyatlar genel seviyesindeki bu gelişmeleri, savaş koşulları içinde tek bir nedene bağlı olarak açıklamak olanaksızdır. Ayrıca dönem içinde yüksek enflasyonun hükümet tarafından bilinçli bir politika olarak uygulanıp-uygulanmadığı konusu tartışmalıdır. Çünkü MKK'nin maliyet üzerinde denetime önem vermesi ve buna karşılık talep hacminin daralması yönünde önlemler almaması, buna ek olarak emisyonun sürekli artırılması, vergi gayretlerinin yeterince kabul görmemesi ve açık finansmanın uygulanması enflasyonun resmi iktisat politikası olarak benimsendiğini göstermektedir (Ekzen, 1990: 14). Bu dönemdeki enflasyonist politika iki yoldan beslenmiştir. Bir yandan Merkez Bankası kanununda yapılan

¹²⁷ Çünkü savaş yıllarında tedavüldeki para miktarı 190 milyon TL'den yaklaşık 1.000 milyon TL'ye yükselecek, Merkez Bankasındaki altın stoku da, aynı dönem içinde, 26 tondan 195 tona yükselecektir (Koçak, 2007b: 537-539).

değişikliklerle çeşitli devlet işletmelerine hazine kefaletine haiz bonolar çıkarma yetkisi tanınarak emisyonla izin verilmiş; öte yandan, 1938’de İngiltere ile bir anlaşmaya dayanan 13 milyon sterlin tutarında kredi kısmen kamu harcamalarında kullanılarak emisyonun başka bir kaynağı oluşturulmuştur (Timur, 2001: 228).

Sonuç olarak, savaş yıllarındaki en önemli mesele savaş ekonomisi nedeniyle artan kamu harcamalarının finanse edilmesi olmuştur. Bu süreçte; Türkiye’de vergiler, emisyon ve iç borçlanma kamu harcamalarını finanse etmek üzere hükümet tarafından kullanılan kamu maliyesi araçlarıdır. Savaşın finansmanı amaçlı olarak uygulanan vergi politikaları ülkede ortaya çıkan her alanı vergilendirilebilirlik açısından göz önüne almış ve böylece mevcut vergilere ek zamlar yapılmıştır. Bu uygulamaların yetersiz kalması sonucunda ise savaş sırasında olağanüstü şartlarda oluşan servetleri ve gelirleri vergilendirme yoluna gidilmiştir. Böyle bir kamu finansmanı anlayışı savaşın finansmanını sağlamış olsa da savaş sonrası dönem için çok ciddi siyasal ve toplumsal sonuçlar doğurmuştur. Ayrıca, devletçilik politikasıyla elde edilen iktisadi gelişme ve sanayileşme alanındaki başarıları sekteye uğratmış ve denk bütçe – sağlam para politikasını da uygulanamaz hale getirmiştir.

2.1.3 Kamu Harcamaları¹²⁸

1929 Büyük Buhranı sırasında, düşük fiyatlar ve artan vergiler devletin satın alma gücünün artmasını sağlamıştır. Oysa aynı ortam, halkın satın alma gücünü sınırlamış, iç talebi daraltmıştır. Bu durum buhran nedeniyle, iktisadi yönden güçlenmesi gereken devleti, satın alma gücü düşen halkla karşı karşıya bırakmıştır. Böyle bir iktisadi tabloda canlılık ancak

¹²⁸ Klasik kamu maliyesi anlayışı; “devlet gelirleri, vergileme prensipleri, verginin etkileri, devlet masrafları ve çeşitlerini ele almış, piyasanın işlemediği durumlarda devlet müdahalesi üzerinde durmuştur” (Kayıran, 2008: 651-652). Bu doğrultuda, kamu harcamaları yapılan analizlerde genellikle ihmal edilmiş, 1950’lere gelinceye kadar çalışmalar daha çok vergi politikası alanında yapılmıştır (Kayıran, 2008: 654). Kamu harcamalarının kamu maliyesi içinde özel bir yere oturtulması ve fonksiyonel bir tanıma tabi tutulması oldukça yeni bir gelişmedir (Önder, 1974: 3). Ayrıca, kamu harcamaları 1960’dan itibaren kamu maliyesinde önemli alanlardan biri olmaya başlamıştır (Kayıran, 2008: 654).

devlet eliyle yaratılabilir olup, bunun içinde kamu harcamaları önem kazanmış ve harcamalar azaltılmamıştır (Kuruç, 1987: 43). Böylece 1929 sonrasında buhrandan çıkışın bir yolu genişletici harcama politikaları olmuştur. Ayrıca devletçilik politikasının etkisiyle devletin doğrudan iktisadi hayata müdahale ederek kamu yatırımı yapma gereği ortaya çıkmıştır. Bu itibarla bir yandan demiryollarıyla ülke ekonomisini bütünleştirecek ulusal pazar oluşturma, öte yandan ise doğrudan kamu yatırımları yaparak gereksinim duyulan temel tüketim maddelerini üretecek devlet işletmelerini kurma yoluna gidilmiştir (Coşar, 2004: 63). Bu doğrultuda, 1932 yılında devletçilik politikası uygulamaya geçmiş ve iktisadi gelişme ile sanayileşme yolunda adımlar atılmaya başlanmıştır.

1929 Büyük Buhranının etkilerinin hafifletilmesi ve devletçilik politikasının uygulanmaya başlamasıyla 1932 yılından itibaren kamu harcamaları artmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de olağanüstü ödenek uygulamaları genişlemiş, iç borçlanma tahvilleri aracılığıyla toplanan gelirler ve diğer olağanüstü gelirler karşılık gösterilerek ayrı olağanüstü ödenek kanunları yapılmış ve bu şekilde ek harcama yapma olanağı elde edilmiştir (Coşar, 2004: 40). Ancak denk bütçe-sağlam para politikası çerçevesinde sınırlı oranda genişletici politikalar izlenmiş ve temkinli hareket edilmiştir.

Devletçilik politikası çevresinde bir yandan devlet eliyle kamu işletmeleri kurulmaya başlanırken, öte yandan yabancı şirketlerin elinde bulunan işletmeler satın alınarak millileştirilmiş ve Osmanlı borçları geri ödenmiştir. Daha sonra 1939 yılında İkinci Dünya Savaşının patlak vermesiyle beraber, Türkiye dışında kaldığı savaşın mili savunma harcamalarını karşılamak zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Savaş ekonomisinin yarattığı harcamaların finansmanını sağlamak için izlenen yolun sonucu 1939 yılından 1943 yılına kadar harcamalar % 100’den daha fazla artış göstermiş, böylece çok büyük bir büyüme

gösteren bütçenin kamu finansmanı ise, açık finansman imkanlarıyla karşılanmıştır (Ekzen, 1990: 10).¹²⁹

Tablo 3: GSMH ve Kamu Harcamaları İndeksi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)¹³⁰

Yıllar	GSMH İndeksi	Kamu Harcamaları İndeksi	GSMH	Kamu Harcamaları ¹³¹	GSMH İçinde Payı (%)
1926	100	100	1.651	172,4	10,4
1927	89	115	1.471	199,1	13,5
1928	99	116	1.633	200,8	12,3
1929	126	123	2.073	212,8	10,3
1930	96	122	1.581	210,1	13,3
1931	84	120	1.392	207,5	14,9
1932	71	123	1.171	212,0	18,1
1933	69	119	1.141	205,4	18,0
1934	74	133	1.216	228,8	18,8
1935	79	151	1.310	259,5	19,8
1936	103	154	1.695	265,8	15,7
1937	109	180	1.807	310,7	17,2
1938	115	183	1.896	314,7	16,6
1939	125	229	2.063	394,0	19,1
1940	146	317	2.403	546,5	22,7
1941	181	340	2.992	586,4	19,6
1942	375	533	6.196	918,5	14,8
1943	559	602	9.232	1.037,2	11,2
1944	405	628	6.685	1.083,0	16,2
1945 ¹³²	331	351	5.470	605,0	11,1
1946	415	594	6.858	1.024,3	14,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 17; Önder, 1974: 51.

Tablo 3’de, GSMH ve kamu harcamalarının yıllar itibariyle genel indeksi gösterilmektedir. Tabloya bakıldığında, hem GSMH’nin hem de kamu harcamalarının bazı yıllardaki önemsiz azalışlara rağmen devamlı olarak arttığı görülmektedir. Ayrıca bu dönemin en dikkat çeken görünümü, kamu harcamalarının GSMH içinde % 10 gibi nispeten düşük bir

¹²⁹ Devlet açık finansmana başvurarak fiyat artışlarına yol açmış ve buna savaş ekonomisi koşullarının yarattığı kıtlıklar ve geleceğe güvensizlik de eklenince fiyat artışları son derece hızlanmıştır (Yaşa ve Batırel, 1980: 579).

¹³⁰ 1926 yılından başlamasının nedeni kullanılan verilerin homojenliğinin sağlanması ancak denk bütçe politikası ile bu yıldan sonra mümkün olmasıdır (Önder, 1974: 49)

¹³¹ Katma bütçeler dışındaki kamu harcamalarını ifade etmektedir. Çünkü bu dönemde katma bütçeler genel bütçe dışında görüşülmüş ve onaylanmıştır. Yani, katma bütçeli idarelerin bütçelerini tek bir kanun içinde toplayan genel yönetim bütçe kanunu olmamıştır (Coşar, 2004: 56-57).

¹³² Mali yılbaşının 1 Hazirandan 1 Ocağa alınması nedeniyle 1945 yılı bütçesi 7 aylık olarak yapılmıştır. Bu nedenle, bu yılının kamu harcama rakamları eksik olup değerlendirmek için yetersizdir.

orandan başlayarak, buhran ve savaş yıllarındaki gerileme dışında sürekli artış göstererek dönemin sonunda % 15 oranına çıkmasıdır. Kamu harcamalarındaki bu artış İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıcında en yüksek düzeyine erişmiştir. Bunun sonucunda bu yıllarda kamu harcamalarının GSMH'ye oranının zirvesini oluşturarak % 23 oranına kadar çıkmıştır.

Bu dönemde, 1930-1932 yılları arasındaki azalış 1929 Büyük Buhranın yarattığı olağanüstü şartlardan ileri gelmektedir (Önder, 1974: 53). Buhranın etkisiyle dış piyasalarda fiyatların çok şiddetli düşmesi, Türkiye'de ihraç malları olan bazı tarımsal ürünlerin düşük fiyattan satılmasına yol açmıştır (Birtek ve Keyder, 2009: 311). Bu olayların etkisi altında, fiyatlar ve GSMH'de bir azalış gözlenmekle birlikte kamu harcamalarındaki azalma çok daha yavaş olmuştur. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1930'da % 13 iken, artış göstererek 1931'de % 15 ve 1932'de % 18 olmuştur. Bu durum, GSMH'deki azalışın yanısıra özellikle genel yönetim harcamalarındaki yükselmeler ile tarım kesimini desteklemek amacıyla verilen sübvansiyonlar dolayısıyla ortaya çıkmıştır (Önder, 1983: 1214; Yaşa ve Batırel, 1980: 572). Fakat buhranın etkilerinin şiddetlenmesiyle beraber kamu harcamaları 1930-1933 yılları arasında azalmış, 1930 yılındaki seviyesinin üzerine ise ancak 1934 yılında çıkabilmiştir.

Diğer taraftan 1932 yılı Türkiye ekonomisi açısından yeni bir dönemin başlangıcıdır, çünkü o yılda Kemalist yönetim devletçilik politikasını uygulamaya koymuştur. Böylece devletçilik politikasıyla iktisadi gelişmeyi hızlandırmak için devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi öngörülmüştür. Bu siyasal karar kamu faaliyetlerini ile kamu harcamalarını artırmış ve 1932 yılından itibaren kamu harcamalarında devamlı bir artış görülmüştür. Ayrıca devletçilik politikası doğrultusunda Türkiye'de ilk sanayi planı 1934 yılında yürürlüğe konulmuş ve sanayi planının uygulandığı 1934-38 yıllarında dokuma, maden, kağıtçılık, kimya, çimento ve cam eşya sanayinde 40 milyon TL tutarında kamu yatırımları yapılmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2004: 68). Bu gelişmeler 1933-1939 döneminde kamu harcamalarının

önemini daha da artırmıştır. Böylece kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1933 yılında % 18 iken, artış göstererek 1934 yılında % 19'a, 1935 yılında % 20'ye ve 1940 yılında ise % 23'e yükselmiştir.

Bunlara ek olarak bu dönemde kamu harcamalarının artışı açısından iki önemli olay: Osmanlı devletinden kalan borçların geri ödenmesi ve 1928-1933 yılları arasında bazı demiryolu ve liman tesislerinin millileştirilmesidir (Yaşa ve Batırel, 1980: 575). Özellikle millileştirme faaliyetleri 1933'den itibaren borç ödeme şeklindeki kamu harcamalarını büyük ölçüde arttırmıştır. (Önder, 1974: 57). Çünkü Kemalist yönetim ulaşım ve altyapı hizmetlerinin millileştirilmesine çok önem vererek bu konuda çok kararlı olmuştur. Osmanlı borçları için ödemeyi erteletme, yeniden görüşme açma ve elverişli koşullar arama gibi arayışlara rağmen, millileştirme politikasını yürütmekte gecikilmemiş ve borç ödemeleri sektirilmemiştir (Kuruç, 1988: LIV). Bu kapsamda 1930-1945 arasında hükümet millileştirme politikası için 84 milyon TL tutarında harcama yapmıştır.¹³³ Hükümet için ciddi bir kaynak sorunu ve ödeme baskısı yaratan Osmanlı borçları ise, 1928'de imzalanan borç ödeme anlaşması ile dövizle yapılacak ödemeler nedeniyle buhran koşullarında zorluk içinde kalınmış ve 1933'de imzalanan Paris Anlaşmasında yeni bir ödeme planına bağlanmıştır (Kuruç, 1988: LIII; Önder, 1983: 1213). Bu doğrultuda, taksitler halinde ödeme 1943 yılına kadar devam etmiş, o tarihte devlet erken ödeme yapacağını ilan ederek, borcu vadesinden önce ödemiştir (Önder, 1974: 57-58; 1983: 1213-1214). Böylece 1933-1943 arasında hükümet tarafından Osmanlı borçları için 74 milyon TL ödeme yapılmıştır.¹³⁴

Devletçilik politikası ile millileştirme ve Osmanlı borçlarını ödeme çabası içinde kamu harcamaları hafif bir meyilli artarken, 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı başlamıştır. Türkiye İkinci Dünya Savaşına girmemiş olmakla beraber ekonomi bundan son derece olumsuz

¹³³ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo III.

¹³⁴ Ayrıntılı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo III.

etkilenmiş, bu etki kamu harcamalarının bileşimi üzerinde de kendisini göstermiştir. Bu savaşın kamu harcamaları üzerindeki etkisi çift yönlü olmuştur. Bir yandan, hükümet büyük bir orduyu her an savaşa hazır bir vaziyette tutmak mecburiyetinde kalırken, öte yandan ise fiyatlar genel seviyesi çok yükseldiğinden, devlet hem maaşları ayarlamak, hem de maaş dışı harcamalarda piyasada oluşan yüksek fiyatları karşılamak zorunda kalmıştır (Yaşa ve Batirel, 1980: 579, Önder, 1974: 58). Gerçekten de, dönem boyunca 1939'da 3656 sayılı kanunla, 1942 yılında 4178 kanunla, 1943 yılında 4500 sayılı kanunla, 1944 yılında ise 4598 sayılı kanunla memur maaşları artırılmıştır (Önder, 1983: 1212). Böylece bir yandan memur maaşları artırılırken, diğer yandan da ekonominin gücü üstünde ordu beslenmesi ve ani bir savaş halinde yiyecek sıkıntısı çekilmemesi için erzak depolanması faaliyetleri devleti sanayi alanındaki kamu yatırımlarından kısmen uzaklaştırıp, daha çok siyasi problemlere yönelik harcamalara yöneltmiştir (Yaşa ve Batirel, 1980: 579, Önder, 1974: 58). Savaş yıllarında ekonomide fiyatların hızlı bir şekilde yükselmesi devleti, kamu sektöründe çalışan personele sık sık zam yapmak mecburiyetinde bırakmıştır. Böylece 1939'da maaşlara yapılan zama ilaveten 1942'de % 15-25 arasında değişen zamlar yapılmıştır. 1943 yılında ise memurlara bir aylık zam verilmiştir. Ayrıca, askeri personelin kadro ve barem dereceleri yeniden ayarlanarak, Orgeneral ve Oramirallere tazminat verilmesi kabul edilmiştir. Kamu personeline yapılan maaş zammı ile ilgili bu ayarlamalar 1940-1945 dönemindeki kamu harcamalarının artmasında etkili olmuşlardır (Önder, 1974: 58).

Savaş yıllarında kamu harcamaları artış hızı fiyat artış hızını takip edemediği için harcamaların reel tutarında bir gerileme başlamıştır. Bunun arkasında yatan sebep ise; başlangıçta açık finansmana başvurarak kolay yolu seçen hükümetin sonraki yıllarda kamu gelirlerinde belli bir reel gerileme ile karşılaşmasıdır (Yaşa ve Batirel, 1980: 579). Çünkü açık finansmana belli bir ölçünün ötesinde başvurulması enflasyonun olumsuz neticelerini ortaya çıkararak kamu gelirlerinin gerçek tutarını da etkilemiştir (Yaşa ve Batirel, 1980: 579).

Böylece kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1941’da % 20 iken, azalarak 1942’de % 15’e, 1943’de % 11’e, 1944’te % 16’ya kadar düşmüştür.

Tablo 4: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Genel Yönetim	Sağlık	Eğitim	Altyapı	Milli Savunma	Sosyal Güvenlik
1930	37	3	5	16	32	7
1931	42	3	5	13	30	8
1932	44	3	4	12	27	10
1933	42	4	9	10	26	8
1934	41	4	9	10	28	8
1935	42	3	9	9	28	8
1936	40	4	8	12	29	8
1937	40	5	8	11	29	6
1938	39	5	9	12	30	6
1939	36	3	7	10	39	5
1940	30	3	6	9	49	4
1941	29	2	6	7	52	4
1942	31	4	6	5	52	3
1943	31	2	6	9	49	3
1944	29	2	8	9	47	5
1945	37	3	8	9	38	4

Kaynak: Önder, 1974: 145; Tezel, 1986: 381.

Tablo 4’te fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu harcamalarının dağılımı gösterilmektedir. Tabloya bakıldığında görüleceği üzere, toplam kamu harcamaları içinde en yüksek payı genel yönetim harcamaları ile milli savunma harcamaları almıştır. Bunlardan sonra altyapı harcamaları, daha sonra eğitim ve sosyal güvenlik harcamaları gelmektedir. Toplam içindeki en küçük yeri ise sağlık harcamaları almaktadır. 1930-1945 yılları arasında gelişme seyirleri incelendiğinde, genel yönetim harcamalarının hemen hemen aynı kaldığı, altyapı harcamalarının düştüğü; buna karşın mili savunma ve eğitim harcamalarının arttığı görülmektedir. Sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları ise hem toplam içinde çok küçük bir yer işgal etmekte, hem de çok hızlı bir düşüş göstermektedir.

Burada kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımında dikkati çeken bir özellik milli savunma harcamalarının çok büyük bir paya sahip olmasıdır. Bu pay, 1930'da % 32'den, 1933'de % 26'ya düşüyse de, 1939'da tekrar % 39'a çıkmıştır. Türkiye, İkinci Dünya Savaşına katılmadığı halde, savaş ekonomisi şartlarında mili savunma harcamaları eskiye oranla çok yüksek düzeylere çıkmıştır. Milli savunma harcamalarının payı 1940'da % 49'a, 1942'de % 52'ye çıkmış, 1943 yılından itibaren düşüş eğilime girmiştir. Kamu harcamaları içinde milli savunma harcamalarından sonra en büyük payı sahip olan genel yönetim harcamalarının savaş yıllarında payı 1939'da % 36 iken, azalarak 1941 yılında % 29'a kadar düşmüş ve bundan sonraki yıllarda ise % 30 seviyelerinde olmuştur. Savaş ekonomisi koşullarının geçerli olduğu 1940-1945 döneminde milli savunma harcamaları artış gösterirken, genel yönetim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı harcamaları gerileme göstermiştir. Ayrıca eğitim harcamaları savaş yıllarında düşüşe geçmiş ve savaşın sonlarına doğru ise yükselmiştir.

Buhran nedeniyle kamu gelirlerinin önemli ölçüde azaldığı 1930-1933 arasında ise, mili savunma, eğitim ve altyapı harcamalarının payı küçülürken, genel yönetim ve sosyal güvenlik harcamalarının payı büyümüştür. Genel yönetim harcamalarının payı 1930'da % 37 iken, artış göstererek 1931'de % 42'ye, 1932'de % 44'e çıkmıştır. 1933-1938 yılları arasında ise % 40 seviyesinde olmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının payı 1930 yılında % 7 iken, 1932 yılında % 10'a kadar çıkmıştır. 1933-1936 yılları arasında % 8, 1937-1938 yılları arasında ise % 6 olmuştur. Kamu harcamaları içinde altyapı harcamalarının payı 1930'da % 16'dan 1935'de % 9'a kadar düşmüş, Buhranın etkilerinin atlatılması ve devletçilik politikası kapsamında sanayi planlarının uygulanmaya başlamasıyla, altyapı harcamaları payı 1936 yılından itibaren bir miktar artış göstermiş, ancak 1939'dan sonra tekrar düşüşe eğilimine girmiştir. Ayrıca, sağlık harcamaların payı 1930-1932 yılları arasında % 3 iken, artarak 1933-1933 yılları arasında % 4 ve 1937-1938 yılları arasında ise % 5 olmuştur. Eğitim harcamaların

payı ise buhran nedeniyle düşüş gösterirken, daha sonraki yıllarda bu kaybı kapatarak % 8 ile % 9 arasında değişmiştir.

Buhran içinde genel yönetim harcamalarında tasarrufa gidilmemiş olmasında, bu harcamalar içinde personel giderlerinin çok yüksek payı bulunmasının ve devlet kesiminde maaşların düşmemiş olmasının rolü vardır. Bu dönemde kamu harcamaları içinde maaş ve ücretlerin payı yükselmiştir.¹³⁵ Devlet örgütünde ve faaliyetlerinde önemli bir değişimin olmadığı bu dönemde böyle bir artış, tek parti yönetimi içinde bürokrasinin çıkarlarının buhrana rağmen oldukça iyi korunduğunun bir göstergesi olarak düşünülebilir (Tekeli ve İlkin, 1982: 54). Bu bakımdan sosyal güvenlik harcamalarındaki gelişme de çok anlamlıdır. Bu dönemde sosyal güvenlik kapsamı içindeki tek grup memurlardır. İşçiler sosyal güvenlik kapsamı içinde değildirler. Buhran koşullarına karşın sosyal güvenlik harcamalarında görülen bu gelişme de tek parti iktidarı içinde bürokrasinin çıkarının önemli derecede korunduğunun bir başka göstergesidir (Tekeli ve İlkin, 1982: 54).

¹³⁵ Bu dönemde genel yönetim giderleri içinde ücret ve maaş payları, 1929 yılında % 35, 1930 yılında % 39, 1931 yılında % 38, 1932 yılında % 37 ve 1933 yılında ise % 38 olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 53).

Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Dağılımı

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harcamaları		Transfer Harcamaları		Kamu Harcamaları (Cari Fiyatlarla Milyon TL)		
	İndeks	(%)	İndeks	(%)	İndeks	(%)	Cari	Yatırım	Transfer
1930	100	60	100	19	100	21	156	50	52
1931	97	69	64	15	67	16	152	32	35
1932	79	62	30	8	117	30	124	15	61
1933	79	61	40	10	113	29	124	20	59
1934	89	64	30	7	121	29	139	15	63
1935	95	63	36	8	131	29	148	18	68
1936	101	62	44	9	142	29	157	22	74
1937	116	64	54	10	142	26	181	27	74
1938	130	65	56	10	152	25	203	28	79
1939	146	67	68	10	154	23	227	34	80
1940	143	63	62	9	190	28	223	31	99
1941	156	60	72	9	242	31	243	36	126
1942	197	58	124	12	304	30	308	62	158
1943	246	58	188	14	360	28	383	94	187
1944	377	50	462	20	694	30	588	231	361
1945	321	66	178	12	319	22	500	89	166

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 78; Önder, 1974: 83 ve 163-167.

Tablo 5’de ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamalarının dağılımı gösterilmiştir. Tabloya bakıldığında, cari harcamalar 1929’dan itibaren düşmeye başlayarak, 1932 ve 1933’de bu dönemdeki en düşük değeri olan 79’a kadar düştüğü görülmektedir. Cari harcamalardaki bu azalış, kamu harcamaları arasındaki sağlık, eğitim ve milli savunma harcamalarının azalmasından ileri gelmiştir. Sağlık, eğitim ve milli savunma harcamalarındaki azalış çok az olmakla birlikte, o dönemlerde zaten çok düşük olan kamu harcamaları seviyesini etkilemiştir (Önder, 1974: 82). 1929’dan 1932 yılına kadar yatırım harcamaları seyri önceleri yükselen daha sonraları alçalan bir seyir göstermiştir. Yatırım harcamaları 1929 Büyük Buhranından etkilenerek, 1930 yılından sonra azalmaya başlamıştır. 1930 yılı 100 kabul edildiğinde yatırım harcamaları azalarak, 1931’de 64, 1933’de ise bu dönemdeki en düşük değer olan 30’a kadar inmiştir. Aynı dönemde transfer harcamaları ise, cari ve yatırım harcamalarından farklı bir seyir izlemiştir. 1930 yılı 100 kabul edildiğinde transfer harcamaları 1931’de 67 ve 1932’de ise 117 değerinde olmuştur. 1932 yılındaki bu

artışta sosyal transferler ile sermaye teşkili harcamaları önemli bir rol oynamıştır (Önder, 1974: 85). Çünkü hükümet buhrandan en fazla etkilenen tarım sektörünü desteklemek için korumacı politikalar izlemiş ve böylece de verilen sübvansiyonlar nedeniyle transfer harcamaları artmıştır (Önder, 1974: 85).

1932'den İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıcına kadar cari ve transfer harcamaları hemen hemen aynı eğilimle artarken, yatırım harcamaları daha dik bir meyille artmıştır. Bu dönemde cari harcamalar 1932'de 79'dan 1939'de 146'ya, transfer harcamaları ise aynı dönemde 117'den 154'e çıktığı halde, yatırım harcamaları 30'dan 68'e çıkmıştır. “Yatırımların böyle dik bir meyille artması, o dönemde başlatılan devletçilik politikasının bir etkisi olarak kabul edilemez. Çünkü devlet eliyle planı sanayileşme politikası çerçevesinde kurulan devlet işletmeleri genel bütçe yatırım harcamalarından finanse edilmemiş, genel bütçeden yapılan transferle gerçekleştirilmiştir.” (Önder, 1974: 85-86). Gerçekten de o dönemin yatırım harcamalarının fonksiyonel dağılımına bakıldığında, en fazla artış gösteren kalem genel yönetim harcamaları olup, hükümet yeni kurulan ülkenin temel kamu yatırımlarını bu kanaldan yapmıştır (Önder, 1974: 86). Burada kamu yatırımları incelenirken sadece bütçedeki yatırım harcamalarını almak, işin tümünü yansıtmamaktadır. Çünkü kamu yatırımlarının bir kısmı hatta büyük bölümü devlet işletmeleri tarafından yapılmış ve bunun için gerekli fonlar ise genellikle genel bütçeden transfer kaleminden sağlanmıştır. Bu bakımdan toplam kamu yatırımları, bütçedeki yatırım harcamaları ile transfer harcamalarının sosyal transferler ve zarar karşılığı yapılan transferler dışında kalan, gerçek yatırıma giden harcamaların toplamından oluşmuştur (Önder, 1983: 1212). Bu itibarla bu dönemin transfer harcamaları bir başka açıdan da yatırım benzeri harcama niteliğinde olmaktadır.¹³⁶

¹³⁶ Bu dönemde özellikle demiryolu ve limanlarda millileştirme hareketine girilmiştir. Bu harcamalar esas olarak bir transfer niteliğindedir. Ancak ulusal bir ekonomi kurma hedefi açısından millileştirme için kullanılan bu harcamalar yatırım benzeri olarak görülebilir. Zira, bu harcamalarla yararı uzun dönem sürecek olan kurulmuş hizmet birimleri satın alınmıştır (Önder, 1983: 1212-1213).

İkinci Dünya Savaşının başladığı 1939 yılı Türkiye ekonomisinde enflasyonist dönemin başlangıcı olarak görülmektedir (Sarc, 1980: 112). Bu doğrultuda savaşın başlamasıyla beraber, ihraç mallarının dış piyasalarda satılamaması veya düşük fiyatla satılması sebebiyle ithalatın giderek kısılması kamu harcamalarının yatırım kanadının daralmasına yol açmıştır (Önder, 1974: 86). Böylece, 1932’de artmaya başlayan yatırım harcamaları 1938’den itibaren hızını kaybetmiştir. Yatırım harcamalarının 1939 yılında 68 olan indeks değeri, 1940’de 62’ye kadar inmiştir. Cari harcamaların bu dönemdeki seyri ise, devamlı yükseliş şeklinde olmuştur. Cari harcamalar 1938’den itibaren artmaya başlamış, 1938’de 130 olan indeks değeri, 1939’da 146’ya, 1941’de ise 156’ya yükselmiştir. Devamlı olarak yükselen cari harcamalar 1942’de 197’ye, 1943’de 246’ya, 1944’de ise 377’ye kadar çıkmıştır. Bu süreçte artan tek önemli cari harcama kalemi milli savunma harcamalarıdır. 1939’da 170 milyon TL olan milli savunma harcamaları tutarı, 1944’de 554 milyon TL’ye yükselmiştir (Coşar, 2004: 83). 1945’e gelinceye kadar milli savunma harcamalarında devamlı artış olmuştur. 1945 yılında görülen düşme, o yıl bütçesinin yedi aylık olarak tertip edilmesinden ileri gelmekte olup, gerçek bir düşüş ifade etmemektedir. Ancak savaşın bitiş yılında milli savunma harcamaları artışında bir yavaşlama beklenirken, bunun görülmemesi 1944 yılında subay ve astsubay barem ve kadrolarında, 1939’dan sonra yapılan ikinci büyük ayarlamının bir sonucudur (Önder, 1974: 86-87; 1983: 1212).

1939-1945 döneminde yatırım harcamaları büyük bir değişiklik göstermeden, hafif bir meyille artış göstermiştir. 1932’de uygulamaya koyulan devletçilik politikası, İkinci Dünya Savaşı dolayısıyla yaratılan savaş ekonomisiyle cari harcamaların aşırı şekilde artması nedeniyle genel bütçe dahilindeki kamu yatırımları açısından tam olarak uygulanamamıştır (Önder, 1974: 87). Ayrıca, kamu yatırımlarının oldukça yavaş artışına karşın, sermaye teşkili

harcamalarında oldukça önemli artışlar görülmektedir.¹³⁷ 1939'da 11,4 milyon lira civarında olan sermaye teşkili harcamaları, 1940 ve 1941 yıllarında sırası ile 7,8 ve 4,8 milyon liraya düşmüş olmakla birlikte, 1942 yılında ani bir yükseliş göstererek, 32,8 milyon liraya çıkmış ve 1945'de 26,8 milyon lira değerinde kalmıştır (Önder, 1974: 87).¹³⁸ Sermaye teşkili dışındaki kalemlerde önemli artışlar olmamakla beraber tek başına sermaye teşkili artışı, transfer harcamalarının 1939'da 154 olan indeks değerini, 1942'de 304'e, 1944'de ise 694'e kadar çıkartmıştır.

2.1.3.1 Harcama Politikasının Değerlendirilmesi

İstiklal Savaşından sonra ulusal bir ekonomi kurma yolundaki Kemalist yönetim, bir yandan yeni siyasal düzenin iktisadi temellerini atarken, diğer yandan Osmanlı döneminden devranılan ekonomik mirası temizlemeye koyulmuştur. Böylece, Osmanlı borçlarının ödenmesi ve ülke içinde girilen milledirte politikası kamu maliyesi üzerinde ağır bir yük olarak ortaya çıkmıştır. İçte bu olaylar cereyan ederken, dışta oluşan olaylar da, ekonomi özellikle de kamu maliyesi üzerinde etkili olmuştur. Bu olaylardan birincisi 1929 Büyük Buhranıdır. Genel olarak tarım ürünleri ihracatçısı durumunda olan Türkiye'de, buhran birlikte ihracat ve buna bağılı olarak tarımsal gelirler gerilemiştir. Dolayısıyla bu gerileme bütün ekonomiye yayılarak iktisadi durgunluğa dönüşmüştür. Yine bu dönemde oluşup ekonomiyi etkileyen ikinci olay İkinci Dünya Savaşıdır. Türkiye'nin girmediğı bu savaş, ekonomide bir yandan milli savunma harcamalarının yükselmesine, diğer yandan da üretim düzeyinin düşmesine yol açarak enflasyonist süreç oluşturmıştır. Bu iç ve dış gelişmelerin yanında dönemin en önemli özelliğı, devletçilik politikasının uygulanması ile bununla ilişkili olarak sanayi planlarının yürürlüğe konulmasıdır (Önder, 1983: 1210-1211). Bu itibarla

¹³⁷ Transfer harcamaları içinde birinci kalem olan sermaye teşkili kamu fonlarından devlet işletmelerine yapılan aktarmaları göstermektedir. Bu aktarmalar, devlet işletmelerince yeni yatırımlarda kullanılacağı gibi, faaliyetleri sonucunda yaptıkları zararları kapatmada da kullanılabilir (Önder, 1974: 98).

¹³⁸ Detaylı bilgi için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo IV.

dönem boyunca iç ve dış gelişmelerin, kamu harcamalarının üzerindeki etkisi çok farklı olmuş ve gelişimi ile bileşimini büyük ölçüde etkilemiştir.

Bu dönemde, devlet tarafından toplanan kamu gelirlerin önemli bölümü milli savunma harcamalarına ayrılmıştır. Ancak bu harcamalar 1930'lu yıllarda görece azalmış, devletçilik politikasıyla birlikte 1933'ten itibaren % 26'lık bir seviye de kalmıştır. Bununla birlikte milli savunma harcamaları her zaman kamu harcamalarının ilk sırasını işgal etmiştir. Savaş döneminde milli savunma harcamaları, başta sağlık ve altyapı harcamaları olmak üzere bütün harcamaları azaltarak, kendi payını artırmıştır. Ayrıca yine savaş döneminde, yatırım ve transfer harcamaları milli savunma harcamalarının bütün ağırlıkla yer aldığı cari harcamalar lehine saha kaybetmiştir (Önder, 1983: 1212). Milli savunma harcamalarının bu büyüklüğüne karşın savunma sanayine yönelik işletmeler hiçbir zaman kurulmamıştır (İnsel, 1996: 156). Ayrıca, milli savunma harcamaları iktisadi gelişme süreci üstünde sınırlayıcı bir rol oynamış, kamu kaynaklarının önemli bir bölümünün mili savunma harcamalarında kullanılması, iktisadi gelişmeye doğrudan katkısı olan sermaye birikiminde kullanılacak kaynakları daraltmıştır (Tezel, 1986: 382). Ayrıca, buhran ve savaş yıllarında en büyük harcama kesintileri iktisadi ve sosyal harcamalarda yapılmış, bunların etkileri atlatılır atlatılmaz da bu alanların kamu harcamalarındaki ağırlığı yeniden artmıştır (Pınar, 2006: 315). Ayrıca, dönem boyunca Osmanlı borçları ve milledatımlardan kaynaklanan dış borç ödemeleri de iktisadi ve sosyal harcamaları sınırlamıştır.

Devletçilik politikasının özellikle de devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının uygulandığı bu süreçte, kamu bütçesi içindeki altyapı harcamaları görece ve sürekli azalmıştır. Bu harcamaların tamamına yakını Ankara kentini kurulmasına, demiryolu¹³⁹ ve karayolu

¹³⁹ Bu dönemde, devlet müdahalesinin belirginleştiği alanların başında demiryolu şirketlerinin satın alınması ve yeni hatların döşenmesi gelmektedir. Bu harcamalar, kamu bütçesinde ilk sırada yer alan mili savunma harcamalarından sonra en büyük harcamaları oluşturmaktadır. Bu süreçte, yalnızca demiryolu döşeme çalışmaları için 280 milyon TL harcanmış ve bu miktar o dönemde yapılan kamu harcamalarının ortalama % 12'sini oluşturmuştur (Boratav, 1974: 106-107, Insel, 1996: 170-171).

yapımına ayrılmıştır (Önder, 1983: 1212). Altyapı ve ulaşım alanlarındaki kamu harcamaları bütün dönem boyunca büyük bir ağırlık taşımıştır (Pınar, 2006: 315). Ulaştırma alanı içinde en büyük payı demiryollarına yapılan harcamalar oluşturmuştur. Ancak yatırım harcamaları, bütün çabalara rağmen oran olarak hem cari hem de transfer harcamalarının gerisinde kalmıştır. Bunun sebebi ise, yatırım dışı harcamaların daha az, yatırım harcamalarının ise daha esnek olması, yani kamu bütçe imkanları sınırlı olunca önce cari harcamaların ve aynı derecede bağlayıcı olabilen transfer harcamalarının pay alarak, bunlardan geriye kalanın yatırımlara ayrılabilmesidir (Önder, 1983: 1212). Bu dönemde yapılan altyapı harcamaları 311 milyon TL'yi, aynı dönemde devlet tarafından gerçekleştirilen sanayi yatırımları, planda belirtilen hedefleri aşmakla birlikte, 145 milyon TL'yi aşmamıştır. Yani devlet eliyle planlı sanayileşme politikası çerçevesinde yapılan harcamalar yılda ortalama 21 milyon TL'yi, bir başka deyişle de kamu harcamalarının % 10'undan öteye geçmemiştir (İnsel, 1996: 157). Aslında sanayi yatırımlarının büyük bölümü dış borçlanma ile karşılanmıştır.

1930'lu yıllarda kamu gelirleri % 40'ın üzerinde bir artış göstermiş ve bu gelirlerin GSMH içindeki payı dönemin başında % 11 iken, dönemin sonuna doğru % 18'e yükselmiştir. Yani, devletçilik politikasının uygulandığı dönemde gelirin yeniden dağılımı sürecinde, bürokrasi ülkede üretilen kaynaklardan daha büyük bölümünü kontrol etmeye başlamış, ancak bunun kamu harcamalarındaki artış yoluyla geliri yeniden dağıtmaya yönelik bir tarafı olmamıştır (Keyder, 1995: 147). Çünkü bu dönemde milli savunma harcamalarından sonra en büyük harcama kalemi genel yönetim harcamalarıdır. Bu harcamalar içinde de, daha çok devlet memurlarına, emeklilerine ve eski memurların dul ve yetimlerine yapılan maaş ödemeleri büyük bir yer tutmuştur. Böylece devlet, memurlarının maaşlarının artırılması dışında talep yaratmaya yönelik bir çaba içinde olmamıştır. Ayrıca, kamu bütçesinde sosyal harcamalar olarak görülen kalemler ise, devlet memurlarına ucuz konut ve başka sübvansiyonlar şeklinde sağlanan aynı ödemeler biçimindeki harcamalardır.

Özetle, kamu harcamaları 1930-1939 arasında yaklaşık % 50 (184 milyon TL), 1940-1945 arasında ise yaklaşık % 100 (537 milyon TL) artmıştır. Bu dönemdeki kamu bütçeleri göz önüne alındığında ise 1930'larda bütçeye egemen olan harcamalar daha çok milli savunma, genel yönetim ve alt yapı harcamaları, ekonomik sınıflandırmaya göre de cari ve transfer harcamaları olduğu görülmektedir. Bütçeler sıkı denetim altında uygulanmış, ancak tahmin edilen ile gerçekleşen harcama değerleri arasında büyük farklar ortaya çıkmıştır. Bu farklar da 1930'larda giderek artmıştır. Buna karşın gerçekleşen gelire göre harcama yapma politikası sürdürülmüştür. İkinci Dünya Savaşı yıllarında artan mili savunma harcamalarının etkisiyle kamu harcamaları 1940 yılında GSMH içindeki payı açısından bu süreçteki en yüksek değerler olan % 23'e kadar çıkmıştır. Buna karşın, hükümet bu yüksek harcama düzeyini sürdürememiş ve kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1942-1945 yılları arasında (ortalama olarak yaklaşık % 15) 1938 yılındaki düzeyinin bile altında kalmıştır. Böylece, savaş ekonomisi koşulları kamu harcamaları hızla artırmış, bu harcamaların finansmanı yalnız vergi gelirleri ile karşılanamayacak büyüklükte olmuş ve bu nedenle para politikası önlemlerine başvurulmuştur. Böylece İkinci Dünya Savaşı yıllarında artan milli savunma harcamaları o zamana kadar uygulanan denk bütçe – sağlam para politikası tamamen ortadan kalmıştır.

2.1.4 Olağanüstü Ödenek Uygulamaları

Türkiye'de 1929 Büyük Buhranı sonrasında devletin dayandığı iktisadi-mali tabanın güçlendirilerek kendi kendine yeten ulusal bir ekonomi kurma, iktisadi gelişme ve sanayileşme politikası ön plana çıkmıştır. Bunun 1932'den sonra devletin öncülüğünde yapılması kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıktığında ise, yeni harcama yapma biçimleri ve kamu finansman yöntemleri geliştirilmiştir. Gereksinimlerin dışalığa ihtiyaç duyulmadan karşılanabilmesi ve gerekli kamu yatırımlarının yapılabilmesi için harcama politikasının gelir

kıskacından kurtarılması gerekli olmuştur. Bu amaçla, 1933 yılından başlayarak iç borçlanma, olağanüstü gelir kaynakları ve bütçe fazlası kullanılarak kamu yatırım harcamaları önce bütçe içinde olağanüstü ödeneklerle, daha sonra bütçe dışında hazırlanan olağanüstü ödenek kanunları ile artırılmıştır (Coşar, 1995: 267; 2004: 64). Öte yandan, bütçe fazlası politikası bilinçli olarak izlenmiş, harcama politikasının önemli bir parçası haline gelmiş ve devlet eliyle yürütülen sanayileşme harcamalarının bir bölümü buradan karşılanmıştır. Ayrıca 1930'larda öngörülen Birinci Sanayi Planına finansman desteği sağlayan bütçe fazlaları, olağanüstü ödenek uygulamasının önemli bir parçası olmuştur (Coşar, 2004: 68-69).

Olağanüstü ödenek Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 36. maddesine göre, bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörülmeyen yeni bir hizmet için TBMM'nin onayı ile yıl içinde alınabilen bir ödenektir. Bütçe açıklarına karşı çıkan Kemalist yönetim gerekmedikçe olağanüstü ödenek kullanılmasına izin vermemiştir. Özellikle, 1926 yılından itibaren amaç denk bütçe olduğundan, olağanüstü ödenek kanunları ile harcama artışını önlemek üzere TBMM¹⁴⁰ denetimi getirilmiştir. Ancak olağanüstü ödenek uygulaması Cumhuriyetin ilk yıllarında daha çok kamu harcama ve gelir tahminlerindeki yetersizlikler nedeniyle kullanılmıştır. 1934 yılına dek Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre yapılan olağanüstü ödenek uygulaması bu yıldan itibaren bütçe kanunlarında yer alan hükümler ile genişletilmiştir. 1936 yılından itibaren ise olağanüstü ödenekler ayrı bir kanun ile düzenlenerek genel bütçe dışına alınmış, bu uygulama sonucunda olağanüstü ödeneğin genel

¹⁴⁰ Olağanüstü ödenek kanunu TBMM'nin onayına tabi olmuş, ancak TBMM olağanüstü ödenek kanun tasarısını üzerinde görüşme yapmadan onaylamıştır. Bu kanun ile Maliye Bakanı, ödenek karşılığı temin edildikçe ve her daire için kanunda belirlenen miktarları geçmemek üzere ilgili yıl bütçesinde açılacak özel fasıllara olağanüstü ödenek vermeye yetkili kılınmıştır. Olağanüstü ödenek kanunlarında verilen ödeneğin miktarı, bu ödeneğin ne kadarının nerede ve hangi bakanlıkça kullanılacağı gösterilmektedir. Bu ödenekler arasında Bakanlar Kurulunun aktarma yetkisi vardır. Oysa genel bütçe içinde hükümetin aktarma yetkisi yoktur, yetki TBMM'ye aittir. Bundan başka olağanüstü ödenek kanunu ile yılı içinde harcanmayan, artan miktarlar bir sonraki yıl bütçesine aktararak devren gelir ve ödenek kaydı yapılabilmektedir. Genel ve katma bütçelerde ise jestiyon usulü uygulanmış yıl sonunda kullanılmayan ödeneklerin iptal edilmesi gerekmiştir. Bu yönleriyle, olağanüstü ödenek kanunları hükümetin hareket alanını genişletmiş, TBMM'nin denetimini sınırlandırmıştır (Coşar, 2004: 75-76).

bütçeye oranı 1936 yılında % 12, 1937 yılında % 16, 1938 yılında % 23, 1939 yılında ise % 22 olarak gerçekleşmiştir (Coşar, 2004: 70-71).

1934 yılında artmaya başlayan harcamaları kontrol altında tutmak, denk bütçeden uzaklaşmamak, kamu bütçe açıklarını artıran gelecek yıllara yayılan yüklenmeleri sınırlamak için 18 Haziran 1934 tarihinde Muhasebe Umumiye Kanununa bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre; devlet namına herhangi bir taahhüde girişilmeden önce bütçede ödenek bulunması zorunlu olmuş; yeterli ödenek olmaması halinde mukaveleye girişilmesine izin verilmemiş ve ağır yaptırımlar getirilmiştir (Coşar, 2004: 73). Ancak bu konu bütçe kanununa konulan maddelerle aşılmış, özellikle milli savunma ve temel alt yapı yatırımları için gelecek yılları yüklenmelere olanak verilerek uygulamada kısmen esneklik sağlanmıştır (Coşar, 2004: 73-74).

1936-1939 arasında olağanüstü ödeneğin büyük bölümü İktisat, Bayındırlık ve Milli Savunma Bakanlıkları arasında paylaşılmıştır. 1936 ve 1937 yıllarında olağanüstü ödeneğin % 29'unu alan İktisat Bakanlığının 1938 yılındaki payı % 4'e inerken, Milli Savunma Bakanlığının payı % 29'dan 1938'de % 33'e, 1939 yılında ise % 47'ye yükselmiştir (Coşar, 1995: 269; 2004: 77). Bayındırlık Bakanlığının payı 1936 yılında % 19'dan 1938 yılında % 44'e çıkarken, 1939 yılında % 37'ye inmiş; 1936 yılında sağlık için olağanüstü bütçenin % 16'sı kadar ödenek ayrılırken 1939 yılında bu oran % 7'ye düşmüş ve eğitim için olağanüstü ödeneğin % 3'ü kadar pay ayrılırken, bu pay 1939 yılında % 1'in altına inmiştir (Coşar, 1995: 269; 2004: 77). 1936 yılından 1939 yılına kadar olağanüstü ödeneğin dağılımında önce iktisat ödenekleri yüksek bir orana sahip iken, daha sonra ağırlık bayındırlık ve milli savunmaya kaymıştır.

1930'lu yıllarda iktisadi gelişmeyi sağlamak üzere başlayan olağanüstü ödenek uygulanmasından, 1938 yılından itibaren mili savunmaya yönelik bir olağanüstü ödenek

uygulamasına geçilmiştir. İkinci Dünya Savaşı başlamadan önce, 1930'lu yıllar boyunca milli savunma harcamaları artmış ve giderek daha fazla olağanüstü ödenek mili savunmaya ayrılmıştır. Hükümet devletçilik politikası çerçevesinde iktisadi gelişme ve sanayileşmek için kamu yatırım harcamalarını sürdürme konusunda kararlı olsa da, 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın çıkmasıyla birlikte olağanüstü ödenekleri mili savunma harcamalarında yoğunlaştırmıştır. 1941 yılından itibaren olağanüstü ödenekler sadece mili savunmaya verilmiştir. 1939-43 tarihleri arasında toplam olağanüstü ödenek tutarı 1.191 milyon TL'ye ulaşmıştır (Coşar, 2004: 79-80).

1940 yılında 110 milyon TL olarak verilen olağanüstü ödeneğin 3 milyonu Maliye, 28 milyonu Bayındırlık, 4 milyonu İktisat, 78 milyonu ise Milli Savunmaya olmak üzere dağıtılmıştır. Artan gereksinimler nedeniyle Milli Savunmaya 24 Temmuz 1940 tarihinde 64 milyon lira daha verilmiş, ayrıca 250 milyon liralık avans akdi için Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Hızla artan milli savunma giderlerini sağlamak üzere 1940 yılında Mili Savunma ve Osmanlı Borçları dışında tüm kurumların bütçelerinden % 10 kesinti yapılarak toplam 10 milyon TL'lik bir fon elde edilmiş ve 1941 yılında ise 83 milyon TL'lik olağanüstü ödeneğin tamamı Mili Savunmaya verilmiştir. Daha sonra 1941 yılında ek kanunlarla Milli Savunmaya 22 Eylülde 57 milyon, 30 Ocak 1942'de 60 milyon, 4 Mayıs 1942'de 30 milyon TL ek ödenek daha sağlanmıştır Böylece toplam olağanüstü ödenek miktarı 230 milyon TL'yi bulmuştur. Bütün bu düzenlemeler hükümetin savaşın finansmanını büyük ölçüde parasal kaynaklardan sağlamayı amaçladığını gösteriyordu. Ancak 1942 yılına dek vergilere yapılan zamlar sınırlı düzeyde kalmış ve karışık bir halde bulunan vergi sisteminden yeterli kaynak sağlanamamıştır.

1942 mali yılının başında Mili Savunma Bakanlığına tahsis edilen 120 milyon TL'lik olağanüstü ödeneğin dışında Aralık'ta 60 milyon ve Nisan'da 90 milyon TL olmak üzere toplam 270 milyon lira olağanüstü ödenek verilmiştir. 1943 yılı bütçesinde 120 milyon TL

olağanüstü ödeneye ek olarak 22 Eylül’de 100 milyon TL ile birlikte Mili Savunmaya verilen olağanüstü ödenek miktarı 230 milyona TL’ye ulaşmıştır. Sürekli olağanüstü ödenek kanunları çıkarılması, harcamaların tahmin edilmemesi bütçe düzenini bozmuş, 1939 yılında devlet bütçesi 6 milyon lira açık vermiştir (Coşar, 2004: 82-83). 1940-1943 yılları arasında bütçeler fazla vermiş, ancak 1944 yılında devlet bütçesi açıkla bağlanmış, TBMM’de bütçeyi açık onaylamış ve 1945 yılında açık bütçe onaylanmasına devam edilmiştir (Coşar, 2004: 82-83). 1944 yılında bütçenin ödenek cetvelinde milli savunmaya harcanacak ödenekler “fevkalade gelir” adı altında bir kalemde toplanarak ayrıca gösterilmiştir. Böylece devletin ne kadar olağanüstü ödeneği harcayacağı başlangıçta belli olmuş, bu düzenlemeyle hangi harcamaların bu kaleme gireceği baştan bilinerek biraz da olsa bütçeye açıklık getirilmiştir (Coşar, 2004: 82-83). Bu yönüyle 1944-1945 yılı bütçesi biçimsel olarak önceki yıllardaki bütçelerden farklılık göstermektedir.

Özetle, olağanüstü ödeneklerle hemen her bakanlığın diğer cari ve ekonomik harcamaları karşılanmıştır. Devletin bürokratik harcamalarının da buralardan karşılandığı, diğer giderler için ayrılan ödeneklerin olağanüstü ödenek içindeki payının % 3’ten % 10’a yükselmesi kanıtlamaktadır (Coşar, 2004: 78). Diğer giderler içinde ise, makam odalarının döşenmesi, bazı kamu binalarının inşası gibi gider kalemleri bulunmaktadır. Sonuç olarak, zamanla hükümet sadece iktisadi gelişme ve sanayileşme politikası için değil, her türden harcamayı olağanüstü ödenek kanunları ile yapmaya başlamıştır. Diğer taraftan, Büyük Buhrandan İkinci Dünya Savaşı’na kadar olağanüstü ödenek uygulamasının sınırları belirli iken savaş sırasında durum değişmiştir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında olağanüstü kaynaklar ile karşılanacak ödenek kanunlarının sayısı artmıştır. Bütçenin kabulünün hemen ardından bu kanunların kabul edilmesi ve her ödenek bittiğinde yeni bir kanunun çıkarılması bütçe politikası konusunda bir takım sorunları ortaya çıkarmıştır. Ayrıca savaş yıllarında düzgün

ödeme ilkesi uygulanamamış ve olağanüstü ödenek uygulamaları nedeniyle bütçenin birlik ve açıklık ilkeleri ihmal edilmiştir.

2.1.5 Kamu Borçları

Türkiye'nin 1930-1932 yılları arasında Büyük Buhranın neden olduğu olumsuz etkileri hafifletmek ve Osmanlı borçlarını tasfiye etmek gibi sorunlarla karşı karşıya olmasına rağmen, öncelikle dış borca başvurmadağı görülmektedir. Bunda, Osmanlı Devletinin borçlanma nedeniyle siyasal bağımsızlığını kaybetmesinin Kemalist yönetim üzerinde bıraktığı olumsuz algı ile 1929 Büyük Buhranın yarattığı durgunluk yüzünden o dönemde dış borç bulmanın zorlaşması etkilidir (Kalfa, 2007: 419). Bu koşullar altında ülkenin ihtiyacı olan kamu yatırımlarını sürdürmek isteyen hükümetin elindeki en önemli araç, iç borçlanma yolunu açmak olmuştur. İç borçlanma yolu, devletçilik politikasının finansmanının sağlanması amacıyla denk bütçe - sağlam para politikası temeline oturtulmuştur. Böylece bir yandan, dış ticaret ve kamu bütçesi açık vermeyecek, öte yandan ise Merkez Bankası para arzı ile oynamayacaktır (Kuruç, 1987: 44-45).

1930'lu yıllarda bütçe açığı ve para arzı konusunda temkinli olunurken, uzun dönemli iç borçlanma ise sınırlı başvurulmuş bir kamu finansman aracı olmuştur. Bu dönemde devletçilik politikası çerçevesinde yapılan kamu yatırımlarının finansmanı uzun vadeli iç borçlanma ile karşılanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda uzun vadeli borçlanmada genel ilke, borçları iktisadi gelişmeyi sağlayacak yatırımlarda, verimli ve üretimi artırıcı alanlarda kullanmak olmuştur (Coşar, 2004: 37; 1995: 252). Ancak devletçilik politikasının uygulandığı süreçte kısa dönemli iç borçlar uzun dönemli iç borçlardan daha fazla artmıştır.

Türkiye, dönemin başında dış borçlanmadan kaçınan bir tutum içinde olmasına rağmen, devletçilik politikasıyla birlikte dış kredi olanakları aramış, ama borçlanma

karşılığında yabancı ülkelere ya da yabancı sermayeye imtiyazlar vermemek konusunda çok dikkatli davranmıştır. Bir yandan dünya ekonomisinin içinde bulunduğu buhran, öte yandan Kemalist yönetimin borçların koşulları üzerindeki dikkati, bu dış borç arayışlarının çok azının sonuç vermesine neden olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 281). Ancak 1932'den sonra yabancı sermayeye karşı takınılan tutum değişmiştir. Buhran koşullarında esasen azalmış bulunan özel dış yatırımlara karşı genellikle olumsuz bir tavır egemen olmasına rağmen, devletten devlete borçlanmada hükümet daha esnek davranmıştır (Boratav, 2008: 68-69).

2.1.5.1 İç Borçların Gelişimi

Devletçilik politikasının uygulandığı süreçte temel sıkıntılardan biri, altyapı ihtiyaçlarının yoğunluğuna karşın kamu yatırımları için bütçeden kullanılabilecek kaynakların sınırlı olmasıdır. Bu yatırımlar bir müddet normal gelirlerle karşılanmışsa da, daha sonra 1933 yılından itibaren normal gelirler de yeterli olmamıştır (Arsan, 1961: 5). Bu duruma bir çare olması amacıyla 14 Kasım 1933 tarihinde yapılan 12 Milyon TL tutarında Ergani Hattı İstikrazı ile hükümet Cumhuriyetin kuruluşundan beri ilk defa iç borçlanmaya başvurmuştur (Kalfa, 2007: 419-420). Osmanlının son yıllarında yapılan 18 milyon liralık iç istikrazın başarısızlığı ve bunun halk üstündeki olumsuz etkisi yüzünden,¹⁴¹ 1933 yılına kadar Kemalist yönetim bir iç borçlanmaya başvurmamıştır.¹⁴² Bu borçlanma yapılırken çok dikkatli davranılmış ve Milli İktisat - Tasarruf Cemiyeti etrafında ulusal bir kampanya haline getirilmiştir (Arsan, 1961: 18-19; Tekeli ve İlkin, 1982: 277). Ergani istikrazının başarısından

¹⁴¹ Osmanlı devleti, iç borçlanmayı ilk ve son olarak Birinci Dünya Savaşının sonlarında 1918 yılında denemiştir. Birinci Osmanlı İstikraz Dahili adıyla tanınan bu istikraz, % 5 faizli, 20 yıl vadeli ve faizi ile anaparası altın karşılığı ödenecek olup her türlü vergi ve resimden muaf tutulmuştur (İnce, 2001:117). Miktarı saptanmayan bu ilk ve son Osmanlı iç borçlanmasının, 18 milyon TL'lik borç senedi satılmış olmasına rağmen pek ilgi gördüğü söylenemez. Bunun nedeni ise, Birinci Dünya Savaşının yarattığı olumsuz ortam olmuştur (Arsan, 1961: 17; İnce, 2001: 117-118). Bu başarısız deneme uzun süre unutulmamış ve Cumhuriyet döneminde Kemalist yönetimin iç borçlanmaya karşı uzun süre çekingen davranmasına neden olmuştur (Arsan, 1961: 17).

¹⁴² Cumhuriyetin ilk on yıllık süresinde hükümet dış borç yükü altında bulunduğundan, borçlanmayı uygun görmemiş, istikrazlar için gerekli şartların oluşmasını, bankaların ve sermaye piyasalarının gelişmesini ve özellikle de halkın güvenini kazanmayı beklemiştir (Arsan, 1961: 18).

sonra ikinci olarak, 1934 tarihinde Sivas-Erzurum hattı demiryolunun inşasına tahsis olunmak üzere 30 milyon liralık yeni bir istikraza gidilmiştir (Arsan, 1961: 19-20; Tekeli ve İlkin, 1982: 278). Üçüncü olarak, ikramiyeli 1938 istikrazı yapılmıştır. Bu istikraz, Osmanlı döneminde 1918 yılında yapılan iç borçlanma tahvillerinin yeni tahvillerle değiştirilmesi amacıyla yapılmış ve 8.2 milyon liralık 1918 istikraz tahvili, 1938 istikraz tahvilleri ile değiştirilmiştir (Arsan, 1961: 21-22; İnce, 2001: 118). Dördüncü olarak, 1941 demiryolu istikrazı yapılmış ve bu istikraz Diyarbakır-Elazığ hattından İran-Irak sınırlarına kadar yapılacak demiryollarının inşasına harcanmak üzere 85 milyon lira tutarında olmuştur (Arsan, 1961: 22-23, Ekzen, 1990: 18, Yaşa ve Batırel, 1980: 608). Son olarak ise, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle artan milli savunma harcamalarını karşılamak üzere 150 milyon liralık milli savunma istikrazı yapılmıştır (Ekzen, 1990: 18; Ergin, 1943: 163; Yaşa ve Batırel, 1980: 608). Ayrıca, milli savunma istikrazında tasarruf bonoları, bu istikraz tahvillerinin satın alınmasında para yerine kabul edilmiştir (Arsan, 1961: 22-23). Böylece kısa vadeli tasarruf bonoları karşılığında uzun vadeli istikraz tahvillerinin verilmesi suretiyle, dalgalı borçlardan bir kısmı konsolide borç haline getirilmiştir.

Devletin konsolide borçları, yalnız halka satılan tahvillerden kaynaklanmamaktadır. Ayrıca, hazine bonoları ve kanun hükümlerine bağlı olarak ödenmesi uzun vadeli tahvillere bağlanan ya da ertelenen borçlar da konsolide borçları oluşturmuştur. Bunların en büyük miktarı, Merkez Bankasına kağıt paraların karşılığı olarak verilen, yüzde bir faizli hazine tahvilleridir (Arsan, 1961: 33; Tekeli ve İlkin, 1982: 279). Diğerleri ise, hükümetin her mali yıl sonunda bütçe uygulamasında ödeneksiz kalan borçlarına karşılık hak sahiplerine verdiği yedi yılda ödenecek yüzde beş faizli hazine tahvilleri olup, bunlar daha çok bir borç erteleme niteliğinde ve iş sahiplerine bir çeşit zorla satılan tahvillerdir (Arsan, 1961: 34-35; Tekeli ve İlkin, 1982: 279). Ayrıca, Genel Mahsup Kanunun gereğince Hazineden alacaklı olanlara alacaklarına karşılık olarak hazine tahvilleri verilmiştir. Bu kanuna göre mahsuptan sonra

geriye kalan hazine borçları karşılığında alacaklılara yüzde iki faizli, yirmi yılda ödenmek üzere tahviller satılmıştır (Arsan, 1961: 36).

Bu dönemde devlet uzun dönemli iç borçlanmaların yanı sıra, kısa dönemli başka bir deyişle dalgalı borçlanmalara da başvurmuştur.¹⁴³ 1933-1945 döneminde; Müteahhit Bonoları, Hazine Bonoları, Plasman Bonoları, Milli Korunma Bonoları, Tasarruf Bonoları, Devlet Demiryolları ve Tekel Genel Müdürlüklerine Borç, Su İşleri Kredisi, Altın Karşılığı Avans ve Hazineye Kısa Vadeli Avans başvuru dalgalı borçlardır (Arsan, 1961: 37-51) Bu borçlar arasında doğrudan altyapı yatırımları ile ilişkili olanlar müteahhit bonolarıdır (Coşar, 2004: 62).¹⁴⁴ Maliye Bakanlığına demiryolları, limanlar ve su işlerinde kullanmak için ve 10 yılda ödenmek üzere 200 milyon liralık bono çıkarma yetkisi verilmiş, Maliye Bakanlığı da süreleri 15 gün ile 1 aydan, 6 ya da 7 yıla kadar uzanan değişik vadeli bonolar çıkarmıştır (Arsan, 1961: 37-42, Tekeli ve İlkin, 1982: 280). Ayrıca kısa vadeli borçlanma için, her yıl bütçe kanunuyla Maliye Bakanına, en çok bir yıl vadeli plasman bonoları niteliğinde hazine bonusu çıkarma yetkisi verilmiştir. Mali yıl içinde, gelirlerin giderleri karşılayamadığı zamanlarda Maliye Bakanı bu yola başvurmuştur. 1928-1933 yılları arasında tedavülde bulunacak bu tür bono miktarı 5 milyon lira ile sınırlanmışken, 1934 yılında bu sınır 10 milyona liraya yükseltilmiştir (Arsan, 1961: 37-42, Tekeli ve İlkin, 1982: 280). Dalgalı borçlar içinde dönemin son yıllarında en büyük miktarları plasman bonoları, milli korunma bonoları, su işleri kredisi ve müteahhit bonoları oluşturmuştur. Ayrıca, savaş yıllarında hükümete her defasında 25'er liradan 75 milyon liralık tasarruf bonusu çıkarma yetkisi verilmiştir (Ergin, 1943: 163).

¹⁴³ Dalgalı borçlar mali yıl içindeki gelir-gider dengesizliğinin giderilmesi için yapılmasına izin verilen borçlardır. Bu itibarla, dalgalı borçlar herhangi bir gidere tahsis edilmemekte, fakat her türlü giderlerin neden olduğu bütçe açıkları kapatmada kullanılmaktadır (Arsan, 1961: 129).

¹⁴⁴ Özellikle bu dönemde yoğun demiryolu yatırımlarının kamu finansmanında müteahhit bonolarının önemli yeri vardır (Coşar, 2004: 62). Bu bonolar, altyapı yatırımlarına yönelik kullanıldığı ve kamulaştırma karşılığı verildiği için, bir kısım giderlere tahsis edilmektedir (Arsan, 1961: 129). Böylece dalgalı borçlar içinde müteahhit bonoları bazı giderlere tahsis edilerek istisnai nitelik oluşturmaktadır.

Devletçilik politikasıyla birlikte sanayi planları genişledikçe yeni mali kaynaklara ihtiyaç duyulmuş ve sonunda enflasyonist bir kamu finansman yöntemi olan Merkez Bankasından borç alınmasının yolu açılmıştır. Bu doğrultuda, 1938 yılından itibaren bazı devlet işletmelerine Bakanlar Kurulunun onayı ile Merkez Bankasından reeskont ederek tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir (Kerwin, 1995: 103). Bu tahviller hazine tarafından garantili, dokuz ay geçerli ve yenilenebilirdir. Bu şekilde finansman yolu, devlet işletmeleri için devamlı bir mali kaynak olmuş ve özellikle de Sümerbank ile Etibank Merkez Bankasından önemli miktarlarda borç almıştır (Kerwin, 1995: 103-104). Ayrıca, 1939 yılında kısa vadeli borçlanmasına izin verilen devlet işletmelerinin kredi gereksinimleri de büyük ölçüde Merkez Bankasınca karşılanmıştır (Tezel, 1986: 221).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında, mili savunma harcamalarının karşılanmasında asli kaynak Merkez Bankası olmuştur. Merkez Bankası altın karşılığı 250 milyon lira para basmış ve kısa vadeli kredileri ile para arzını hızla artırmıştır. Bu doğrultuda, savaş ekonomisi koşullarında olağanüstü kaynakların büyük kısmını Merkez Bankasından yapılan kısa dönemli borçlanmalar oluşturmuştur (Ekzen, 1990: 18). Böylece 1933'den itibaren iç borçlanma yoluyla sağlanan gelirler; 1933 yılında 4 milyon lira, 1934 ve 1935 yıllarında 12 milyon lira, 1936 yılında 20 milyon lira, 1937 yılında 38 milyon lira, 1938 yılında 56 milyon lira, 1939 yılında 116 milyon lira, 1940 yılında 234 milyon lira, 1941 yılında 264 milyon lira, 1942 yılında 83 milyon lira, 1943 yılında 146 milyon lira, 1944 yılında 76 milyon lira ve 1945 yılında ise 66 milyon lira olarak gerçekleşmiştir (Coşar, 2004:92- 93). Ayrıca, 1934-1936 yılları arasında olağanüstü harcamalar tamamen gerçek gelirlerle karşılanırken, 1937, 1940 ve 1941 yıllarında kısmen gerçek gelir kısmen iç borçlanma ile karşılanmıştır (Coşar, 2004: 93).

2.1.5.2 Dış Borçların Gelişimi

Cumhuriyet döneminin ilk konsolide dış borçlanması hükümetin Merkez Bankasını kurma kararı nedeniyle 1930 yılında yapılmıştır. Kibrit tekeli 25 yıl için kendisine bırakılan Amerikan Şirketi, karşılık olarak hükümete 10 milyon dolar borç vermiştir (Demirkan, 1981: 68). Külçe altın olarak verilen borcun faizi % 6.5, vadesi 25 yıldır (Tezel, 1986: 184). Devletçilik politikası çerçevesinde yapılan planlı sanayileşme hamlesinin kamu finansmanı, büyük buhranla birlikte iyice daralan kamu bütçesinden yapılması zor olmuştur. Bu doğrultuda, dış finansmana yönelen Türkiye, ilk olarak Amerika ve Fransa'da yatırımcı sermaye ve kredi aramış, fakat bu girişimlerden bir sonuç elde edememiştir (Tezel, 1977: 215; 1986: 184). Daha sonra ise kredi bulmak için Sovyetler Birliği ve İtalya gezileri yapılmış, bu geziler hem politika seçenekleri sunması hem de sağladığı kredi vaatleriyle plan girişimlerinin başlaması yolunda önemli adımlar olmuşturlardır (Tekeli ve İlkin, 1982: 136).

Sovyet gezisi geniş bir heyetle 25 Nisan - 10 Mayıs 1932 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Buhran döneminde dünya ekonomisinin yaşadığı durgunluğun aksine iktisadi gelişme kaydeden Sovyetler Birliği,¹⁴⁵ buhrandan çıkış kapısı arayan Türkiye için önem arz etmiştir. Bu geziyle Türkiye, makine alımı için faizsiz ve 20 yıl süreyle mal ihracıyla ödenecek 8 milyon altın dolarlık (yaklaşık 16 milyon TL) kredi sözü almıştır. Başbakan İsmet İnönü Sovyet gezisinden sonra 22 Mayıs - 2 Haziran 1932 tarihleri arasında İtalya'yı ziyaret etmiştir. Geniş bir uzmanlar heyetiyle gerçekleştirilen gezide temaslarda bulunulmuş ve çeşitli kurumlarda incelemeler yapılmıştır. Bu temaslarda sırasında 300 milyon liralık (yaklaşık 32 milyon TL) bir anlaşma yapılmasına rağmen, bu kredi kullanılamamıştır.

¹⁴⁵ Büyük Buhranın yarattığı sarsıntı, kapitalizmden 1917 Ekim devrimiyle kopan Sovyetler Birliğinin bu krizden etkilenmediği gerçeğini gözler önüne sermiştir. Dünyanın geri kalan kısmı, en azından kapitalist gelişmiş ülkeler durgunluk içindeyken, Sovyetler Birliği yeni beş yıllık planlarla son derece hızlı bir sanayileşmeye geçmiştir. Böylece 1929 yılından itibaren sanayi üretimi hızla artarak dünya imalat ürünleri içindeki payı % 5'den 1938'de % 18'e yükselmiştir (Hobsbawm, 2008: 127).

İsmet İnönü'nün Sovyetler Birliği seyahati, Türkiye'nin planlı sanayileşmesi için, hem teknik yardım alması hem de bu planın gerçekleşmesini sağlayacak uzun vadeli bir kredi bulması ile sonuçlanmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 282). 16 milyon TL karşılığı olan 8 milyon altın dolarlık borç faizsizdir. Türkiye bu borcu 20 yılda TL olarak ve Türk malı satarak geri ödeyecektir (Tezel, 1977: 215). Hükümetin dış borçlardaki çabalarına bakıldığında Türkiye'nin dış borç bulmak için çok değişik çevreleri yokladığını ama yalnızca Sovyetler Birliğinden dış kredi alabildiğini söyleyebiliriz (Tekeli ve İlkin, 1982: 284). Yani Türkiye'nin beş yıllık sanayileşme planı Sovyet kredisi ve teknik yardımıyla başlamış, bu faizsiz krediyi daha çok Sümerbank kullanmış ve alından dış borç 1938 yılında 14 milyon lirayı bulmuştur (Tezel, 1977: 215).¹⁴⁶

İkinci kredi sanayi planının finansmanı için İngiltere'den alınmış, bu kredi 1936 yılında Karabük demir-çelik fabrikasının yapımını bir İngiliz firmasının alması karşılığında yaklaşık 3 milyon sterlin tutarında olmuştur. Sovyet kredisi gibi Türk malı geri satarak ödenecek olan kredinin vadesi 10 yıl, faizi % 5.5'tir (Tezel, 1986: 184; Tezel, 1977: 215). Planlı sanayileşme politikasının finansmanında kullanılan üçüncü kredi, 1938 yılında İngiltere'den Türkiye'nin satın alacağı sanayi makine ve gereçler için 10 milyon, silah ve gereçler için 6 milyon sterlin şeklindedir (Demirkan, 1981: 68). Sanayi kredisi 13 yıl vadeli ve % 5.5 faizli, silah kredisi ise 11 yıl vadeli ve % 3 faizlidir (Tezel, 1986: 185). Ancak 1930'ların sonlarına doğru dünyadaki silahlanma yarışının hızlanması ve siyasal rekabetin artması, hükümeti de milli savunma harcamaları yapmaya sürüklemiş ve birinci ve ikinci sanayi planlarının uygulanması güçleşmiştir. Böylece, Türkiye'nin 1930'lu yıllardaki devlet eliyle planlı sanayileşme politikalarının dış finansmanı bu kredilerle gerçekleştirilmiş, alınan

¹⁴⁶ Bu kredi, devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesini başlatmayı sağlayan ilk fon olmuştur. Ayrıca, Sovyet kredisi, ödeme koşullarıyla olduğu kadar hedefi ve zamanlamasıyla da Kemalist yönetimin gereksinimine tam denk düşmüş ve uygulamak istediği devletçilik politikasına hız vermesini sağlamıştır (Kuruç, 1988: LIV).

krediler uzun dönemli olmuş ve ülkenin üretim potansiyelini artırmaya yönelik olarak kullanılmıştır (Çoşar, 2004: 38-39).

1930'lu yıllarda Türkiye üzerinde iktisadi ve siyasi genişleme politikası uygulamakta olan Almanya, 1938 Türk – İngiliz kredi anlaşmasından tedirgin olmuştur. Bu nedenle Almanya Türkiye'ye ittifak önermiş, böylece Türkiye'nin Almanya'dan satın alacağı makine, araç-gereç ve silahlar için 70 milyon TL (150 milyon Marklık) tutarında kredi açılmasını öngören anlaşma 1939 yılı başında imzalanmıştır (Avaner, Keskin, Övgün ve Turan, 2007: 990). Ancak, Almanya Türkiye'yi tarafsız tutabilme konusunda iktisadi ilişkilerle yoğun bir çaba göstermiş olmasına karşın, Türkiye yıl içerisinde siyasi kaygıların ağır basmasıyla adım adım İngiltere ve Fransa ile yakınlaşmıştır (Avaner, Keskin, Övgün ve Turan, 2007: 990). Bu doğrultuda, Türkiye aynı yılın Ekim ayında İngiltere ve Fransa ile karşılıklı yardım antlaşması imzalayınca, Almanya bu krediyi iptal etmiştir (Tezel, 1986: 185).

1939 Karşılıklı Yardım Antlaşmasının imzalanmasında sonra Türkiye müttefiklerinden yeni krediler almıştır. 1939-1940 kredi anlaşmalarıyla İngiltere'den alınan borç 42 milyon sterlin, Fransa'dan alınan borç 1.5 milyon sterlindir (Ergin, 1943: 162, Tezel, 1986: 185). Bunlardan 15 milyon sterlinlik krediyi, İngiltere Türkiye'ye külçe altın olarak teslim etmiştir. 20 yıl vadeli ve % 3 faizli bu borç Türk ihraç ürünleriyle geri ödenecektir (Ergin, 1943: 162, Tezel, 1986: 185). İngiltere'den satın alınacak savaş malzemelerini kapsayan 25 milyon sterlinlik ikinci kredi, 40 yıl vadeli ve % 4 faizli olup TL olarak geri ödenecektir (Ergin, 1943: 162-163, Tezel, 1986: 185). Üçüncü olarak, İngiltere piyasasına karşı birikmiş Türk ticaret borçlarının ödenmesi için 2 milyon sterlinlik İngiliz kredisi ve Fransa piyasasında birikmiş aynı türden borçlar için 1.5 milyon sterlinlik Fransız kredisi Türkiye'nin emrine verilmiştir (Yaşa ve Batirel, 1980: 608). Bu son iki kredinin vadesi 20 yıl, faiz oranı % 3'tür. Böylece, İngiliz silah kredisi savaş yıllarında 29.5 milyon sterline yükselmiştir (Ergin, 1943: 162-163, Tezel, 1986: 185).

İkinci Dünya Savaşı içinde, Türkiye'nin İngiltere'yle olan 1939 ittifakına karşın, savaş dışında kalmak için Almanya ile oldukça iyi siyasi ve ticari ilişkiler sürdürmesi, yeni bir Alman kredisine yol açmıştır. 1942 sonunda imzalanan anlaşmaya göre, Alman hükümeti bir Alman firmaları konsorsiyumunun 100 milyon marka varan savaş malzemesinin Türk hükümetine teslimini sağlayacak kredi açmış ve gerçekleşen kredi de 35 milyon TL tutarında olmuştur (Ergin, 1943: 163; Yaşa ve Batırel, 1980: 608). Ayrıca, Türkiye Amerika Birleşik Devletleri'nden ilk defa İkinci Dünya Savaşı içinde borçlanmıştır. Amerikan hükümeti, 1941'de uygulamaya başladığı program çerçevesinde Türkiye'ye 45 milyon dolarlık savaş malzemesi vermiştir (Tezel, 1986: 186).

1930-1945 dönemi için değinilmesi gereken bir başka dış borç ise millileştirme işlemleriyle ilgilidir. Çünkü, bu dönemde millileştirme işlemlerinden doğan borçlar, Türkiye'nin dış borçlarının önemli bir kısmını oluşturmuştur (Öner, 1981: 118). Hükümet ülkedeki yabancı demiryolu, liman ve benzeri şirketlerin mal varlıklarını satın almış, karşılığında genellikle konsolide dış borç senetleri vererek ödemeleri taksitlendirmiştir.¹⁴⁷ Buradaki millileştirme borçlarının büyük kısmı Anadolu hattı, Mersin-Adana hattı, Haydarpaşa limanı ve Şark Demiryolları Bankasının elinde bulunan hatlar ve limana ait tahvillerle ilgilidir (Öner, 1981: 117). 1928 satın alma sözleşmeleri 138 milyon lira tutarında bir dış borç yükü getirmiştir (Tezel, 1977: 217). Ne var ki, Büyük Buhran ve onun yarattığı bunalım nedeniyle hükümet bu borcu ödeyememiş, alacaklılarla yeniden pazarlığa girilerek borcun önemli ölçüde azaltılmasını sağlamıştır. 1933 yılında 1928 satın almalarıyla ilgili borç 82 milyon liraya inmiştir (Tezel, 1977: 217). 1930'lardaki satın almalarından doğan borçların çoğu gene demiryolları (İzmir – Kasaba ve İzmir – Aydın hatları) ile ilgili olmuştur.

¹⁴⁷ Millileştirmelerin çok büyük bir bölümü demiryolları, limanlar ve belediye hizmetleriyle ilgilidir. Özellikle demiryollarının millileştirilmesinde, Birinci Dünya Savaşı ve İstiklal Savaşları sırasında hatların yabancı şirketlerin elinde olmasının yarattığı stratejik sakıncalar büyük rol oynamıştır. Ayrıca, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ülke içindeki demiryolu şebekesinde, birbirinden bağımsız tarifiler uygulamakta olan çok sayıda şirketin yarattığı dağınıklık ve uyumsuzlukta rahatsızlığa yol açmıştır (Tezel, 1986: 177).

1930’larda devletçilik politikasıyla ilişkili olarak madencilik alanında iki millileştirme yapılmıştır. Bu doğrultuda, daha önce üretime geçmemiş olan Ergani’yle ilgili Alman bakır şirketinin ayrıcalığı ve Zonguldak havzasındaki Fransız kömür şirketleri satın alınmış; bunlar 1930’ların ikinci yarında Etibank’ın kurulmasıyla madencilik alanında sanayi planları çevresinde kamu yatırımlarının yapılmasından kaynaklanmıştır (Tezel, 1986: 177). Ayrıca, imalat ve ticaret kesimindeki yabancı şirketlerden ise, Bomonti Bira Fabrikası ve 1939’da ayrıcalık elde etmiş Amerikan Kibrit Şirketi millileştirilmiştir (Tezel, 1986: 177). Bunlardan doğan dış borçların geri ödenmesi 1950’lere kadar sürmüştür.

Son olarak Osmanlı borçları konusuna baktığımızda; 1925 yılında Osmanlı dış borçlarının % 67’sini Türkiye’nin ödemesi kararlaştırılmış, 1928 yılında yapılan anlaşmadan sonra ise Osmanlı borçlarından Türkiye’nin hissesine 107 milyon altın lirası düşmüştür (Baskıcı, 2003: 353-356, Tezel, 1986: 179). Yapılan anlaşmaya göre, Türkiye ilk yedi yılda bu borcun faiz ve amortismanı karşılığı olarak 2 milyon altın lira ödeyecek, 1936 yılından sonra taksitler giderek artarak 1952 yılında 3.4 milyon altın lirayı bulacaktır. Böylece, Türkiye 1925 yılında belirlenen borç miktarından % 37’lik bir indirim sağlamış oluyordu (Tezel, 1986: 179). 1929 yılında, o yılki ihracat gelirlerinin % 10’una, genel bütçe gelirlerinin % 8’ine denk gelen ilk taksit ödemesi yapılmış, fakat buhranın ağırlaşan şartlarında 1930 yılı taksitinin ancak yarısı ödenebilmiştir (Tezel, 1977: 212; 1986: 179). Türkiye, buhranla birlikte bu borç ödemelerinin ekonomisini sarsacağını belirterek, borç ödemelerini durdurmuştur. Borçların yeni ödeme koşullarını saptamak için başlanan müzakereler kesintiye uğramış, müzakerelerin son aşaması ise Paris’te 26 Ocak 1932’de başlamıştır.

Paris’teki müzakereler sonucunda 14 Ocak 1932’de prensipler üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Anlaşmada varılan sonuç yalnız 1928 anlaşmasına göre değil, 1931 yılında Türkiye’nin kabul etmeğe hazır olduğu ödeme şartlarına göre de daha iyi olmuştur (Tekeli ve

İlkin, 1982: 287). Türkiye'nin lehine kararlar taşıyan anlaşmanın yanı sıra, bu zamana kadar müzakerelerin uzaması 1930-1932 dönemi borç yükünü azaltmış ve buhranın etkili olduğu bu dönem içerisinde Türk ekonomisini ağır bir yükten kurtarmıştır (Kalfa, 2007: 418; Tekeli ve İlkin, 1977: 145). Bu anlaşmaya göre, Türkiye'nin Osmanlı'dan doğan borcu 8.6 milyon altın liraya, yıllık faiz ve anapara taksitleri de 0,7 milyon altın liraya indirilmiştir (Kalfa, 2007: 418; Tezel, 1986: 179).¹⁴⁸ Böylece Osmanlı borçları 1933 yılında çözüme kavuşturularak yeni ödeme planına bağlanmış, bu yıldan itibaren düzenli olarak ödenmiş ve borcun miktarında 1936'dan sonra düşüş görülmüştür (Coşar, 1995: 266). Ayrıca, Türkiye 1940'larda erken ödemeye giderek Osmanlı borcu hesabını kapatmıştır. 1939-1950 yılları arasında bu borç için kamu bütçesinden 46 milyon TL ödenmiştir (Tezel, 1986: 179).

2.1.5.3 Borçlanma Politikasının Değerlendirilmesi

İlk iç borçlanmalar (1938 istikrazı dışında) ülkenin altyapısını güçlendirme ve iktisadi gelişmeyi sağlama amacı gütmüştür. Ancak daha sonraki iç borçlanmalar (1942 istikrazı) ise, İkinci Dünya Savaşı'nın çıkmasıyla artan mili savunma harcamalarını karşılamak üzere yapılmıştır. Bu dönemdeki konsolide iç borçlar esas olarak istikrazlar birlikte para basma yetkisinin Merkez Bankasına devri nedeniyle ortaya çıkan kağıt para borçlarıdır (Arsan, 1961: 129). Yani, kamu harcamaların finansmanında kullanılmak için yapılmış değildir. Dalgalı iç borçlar ise büyük ölçüde Merkez Bankası borçlarından oluşmuştur.

¹⁴⁸ Yeni taksitler 1933, 1934 ve 1935 yıllarında ödenmiş, 1936'da ise, Türkiye Osmanlı borç senetlerinin çoğunu elinde bulunduran Fransa ile anlaşarak, yıllık taksitlerin yarısını belli ihraç mallarıyla ödemeye başlamış ve 1938'de taksitlerin tamamının bu yolla ödemiştir (Tezel, 1986: 179).

Tablo 6: İç Borçların Gelişimi (Milyon TL) ¹⁴⁹

Yıllar	İç Borçlar				İç Borçlar İçinde Payı		GSMH İçinde Payı		
	Dalgalı Borçlar	Konsolide Borçlar	İç Borçlar Toplamı	İstikrazlar	Dalgalı Borçlar (%)	Konsolide Borçlar (%)	Dalgalı Borçlar (%)	Konsolide Borçlar (%)	İç Borçlar (%)
1933	27	158	185	4	15	85	2,4	13,8	16,2
1934	23	159	182	8	13	87	1,9	13,1	15,0
1935	42	164	206	13	20	80	3,2	12,5	15,7
1936	55	168	223	18	25	75	3,2	9,9	13,2
1937	92	169	261	21	35	65	5,1	9,4	14,4
1938	129	179	308	34	42	58	6,8	9,4	16,2
1939	208	181	389	37	53	47	10,1	8,8	18,9
1940	364	182	546	40	67	33	15,1	7,6	22,7
1941	519	183	702	44	74	26	17,3	6,1	23,5
1942	743	193	936	58	79	21	12,0	3,1	15,1
1943	850	228	1.078	96	79	21	9,2	2,5	11,7
1944	1.042	262	1.304	132	80	20	15,6	3,9	19,5
1945	979	336	1.315	173	74	26	17,9	6,1	24,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 17; Arsan, 1961: 78-83.

Türkiye’de, 1933-1945 döneminde iç borçlar sürekli yükselme eğilimi göstermiştir. Tablo 6’da görüleceği üzere dalgalı borçlar¹⁵⁰ devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının uygulamaya konulduğu 1934 yılından itibaren önemli şekilde artış göstermiş ve 1939 yılında 208 milyon lira seviyesine ulaşmıştır. Ancak İkinci Dünya Savaşı’nın etkisiyle artan kamu finansman gereksinimiyle beraber 1940 yılında 364 milyon liraya, 1942 yılında 743 milyon liraya, 1944 yılında ise bu sürecin en yüksek seviyesi olan 1.012 milyon liraya yükselmiştir. Dalgalı borçlar içinde en büyük payı müteahhit bonoları almış, bu borçlar bütçe dengesi üzerinde ağır baskı oluşturmuş ve kamu maliyesinin düzenini bozmuştur (Çoşar, 1995: 266). Konsolide borçlar¹⁵¹ ise 1933 yılında 158 milyon lira iken,¹⁵² 1939 yılında 181 milyon liraya, 1942 yılında 193 milyon liraya, 1944 yılında ise 262 milyon liraya çıkmıştır. 1942 yılına

¹⁴⁹ 1933 yılının alınmasının nedeni, Cumhuriyet devrinde ilk iç borçlanmanın 1933 yılında yapılmış olmasıdır (Arsan, 1961: 5).

¹⁵⁰ Katma Bütçelere ve diğer kamu kuruluşlarına ait dalgalı borçlar 1946 yılından itibaren başladığı için, dalgalı borçlar içinde genel bütçe borçlarına ilaveten 1939 yılından itibaren borçlanmaya başlayan devlet işletmelerine ait iç borçlar da bulunmaktadır (Arsan, 1961: 76).

¹⁵¹ Konsolide borçlar genel toplamı 1933’ten 1955 yılına kadar katma bütçeler, devlet işletmeleri ve diğer kamu kuruluşlarına ait konsolide iç borç mevcut olmadığı için yalnızca genel bütçeye ait konsolide borçlardan oluşmaktadır (Arsan, 1961: 75).

¹⁵² Bu yılda konsolide borçların yüksek olması, konsolide borçlar arasında 4 milyon liralık istikraz yanında hükümetin 152 milyon liralık Merkez Bankasına olan kağıt para borcu nedeniyle (Arsan, 1961: 83).

kadar son derece hafif bir artış gösteren konsolide borçlar 1942-1945 yılları arasında istikrazlardaki artışla beraber daha fazla yükselmiştir. 1933-1938 döneminde dalgalı borçlar % 400 artarken, konsolide borçlarda artış % 13 olmuş, 1939-1944 döneminde ise dalgalı borçlar % 500 artarken, konsolide borçlardaki artış % 86 olmuştur. Bu durum, ilk yıllarda konsolide borçlar tercih edilirken daha sonra dalgalı borçlara doğru kayılmasından ziyade kağıt para sorumluluğunun Merkez Bankasına devrinden kaynaklanmaktadır (Arsan, 1961: 83).¹⁵³ Tablo 6'da görüldüğü üzere dönem boyunca istikrazlar önemli bir artış göstermiştir. 1933 yılında 4 milyon lira iken, 1934 yılında 8 milyon liraya, 1938 yılında 34 milyon liraya, 1941 yılında 45 milyon liraya, 1942 yılında 58 milyon liraya kadar yükselmiştir. 1942'den sonra ise 1941 demiryolu ve 1942 milli savunma istikrazları nedeniyle 1945 yılında 173 milyon liraya yükselmiştir.

İç borçlar 1933-1938 yılları arasında 123 milyon lira yükselirken, 1939-1944 yılları arasında her yıl 100-200 milyon liralık artışlarla daha dik bir çıkış takip ederek 1,3 milyon lirayı aşmıştır. Ancak, 1944-1945 yılları arasında iç borçlarda dikkat çekmeyecek kadar az bir artış olmuştur. Böylece iç borçlar 1933-1945 döneminde % 700 artış göstermiştir. Ayrıca, iç borçların GSMH içindeki payı 1933-1945 yılları arasında % 16 ile 24 arasında değişmiştir. İç borçların GSMH içindeki payı 1942 yılına kadar genel olarak artarken, bu yıldan itibaren düşüş göstermektedir. Bunun iki nedeni vardır: İlki, 1942 yılına kadar iç borçlar içinde Merkez Bankasına kağıt para borcunun büyük bir yer işgal etmesidir (Arsan, 1961: 156). Bundan ötürü iç borcun GSMH içindeki payı o yıllarda yüksek gözükmemektedir. İkinci ise, GSMH'deki artışın iç borçlardaki artıştan fazla olmasıdır (Arsan, 1961: 157). Çünkü enflasyon eski yıllardan kalan borcun gerçek kıymetini düşürerek borç yükünün azalmasına neden olmuştur.

¹⁵³ Burada Hazinesin istikrazlardan farklı bir işlem neticesinde borçlandığı Merkez Bankasına olan kağıt para borcu konsolide borç rakamlarını fazla göstermiştir (Arsan, 1961: 83).

Tablo 7: Dış Borçların Gelişimi (Milyon TL)

Yıllar	Osmanlı Borcu	1930 Kibrit Borcu	Sovyet Kredisi	İngiliz Kredisi 1936	İngiliz Kredileri 1938-1940	Fransız Kredileri 1938-1940	Alman Kredisi	ABD Kredisi	Millileştirme Borçları	Toplam Dış Borçlar
1930	-	21	-	-	-	-	-	-	-	21
1933	80	17	-	-	-	-	-	-	82	179
1934	80	12	-	-	-	-	-	-	95	187
1935	79	12	-	-	-	-	-	-	107	200
1936	79	11	11	-	-	-	-	-	106	209
1937	54	11	11	-	-	-	-	-	86	164
1938	33	11	14	-	-	-	-	-	85	144
1939	31	10	13	17	-	-	-	-	79	151
1940	27	13	15	16	104	18	-	-	77	269
1941	27	10	11	16	138	17	-	-	76	295
1942	27	10	11	15	156	16	-	59	75	370
1943	23	5	10	15	190	15	-	59	73	390
1944	-	-	9	14	214	14	45	59	71	426
1945	-	-	8	13	226	10	45	59	66	427

Kaynak: Tezel, 1986: 180-181,

Tablo 7’de, Türkiye’nin dış borçları gösterilmiştir. Tabloya bakıldığında görüleceği üzere; 1930-1939 aralığında, yabancı banka ve müteahhit firmalardan alınan krediler içinde olmak üzere Türkiye’nin dış borçlanmaları 151 milyon lirayı, Osmanlı borçları ve millileştirmeden doğan borçlar katıldığında ise 1.247 milyon lirayı bulmuştur. Aynı dönemde, Osmanlı borçları ve millileştirme işlemlerinden doğan borçlarla birlikte toplam dış borçlar için yapılan anapara ve faiz ödemeleri 108 milyon TL’ydi. Türkiye’nin 1940-1945 yıllarındaki dış borçlanmaları, 1943 Alman ve Amerikan kredileriyle birlikte 1.635 milyon lirayı, Osmanlı borçları ve millileştirmeden doğan borçlar katıldığında ise 2.177 milyon lirayı bulmuştur. Osmanlı borçları ve millileştirme işlemlerinden doğan borçlar da içinde olmak üzere konsolide dış borçların anapara ve faiz ödemeleri 153 milyon TL’dir.

Kemalist yönetim, bir yandan Osmanlı borçlarını ödemekle uğraşırken, öte yandan altından kalkmak zorunda olduğu kamu yatırımlarını dışarıdan borç almadan gerçekleştirme konusunda kararlı olmuştur. 1930’lu yıllar, yabancı sermaye ve dış borç alımına karşı oldukça kapalı bir politikanın izlendiği bir dönemdir. Bu açık tavra rağmen, 1928 yılından itibaren girişilen yabancı şirketleri millileştirme hareketi, yeniden borçlanmayı zorunlu kılmıştır. Bu

borçlanma, millileştirilen şirketlerin bedellerinin sermayedarlara ödenmesinin sonucu oluşan bir durumdur ve bu bedellerin ödenmesi 1940'lı yılların sonuna kadar sürmüştür. Bunun haricinde 1930, 1934 ve 1936 yıllarında birer kez büyük ölçekli kamu yatırımları için dış borç alımı yoluna gidilmiş, 1938 yılından itibaren ise giderek artan bir şekilde dış borç alınmıştır. 1939 yılından itibaren Türkiye'nin dış borçları hissedilir biçimde artmaya başlamıştır.

Tablo 8: 1933-1945 Döneminde İç ve Dış Borçların Gelişimi (Milyon TL)

Yıllar	Dış Borçlar			İç Borçlar			Genel Borçlar	Genel Borçlar İçindeki Payı (%)	
	Dalgah Borçlar	Konsolide Borçlar	Dış Borçlar Toplamı	Dalgah Borçlar	Konsolide Borçlar	İç Borçlar Toplamı	Borçlar Toplamı	İç Borçlar	Dış Borçlar
1933	62	179	241	158	100	185	426	43	57
1934	57	187	244	159	101	182	426	43	57
1935	40	200	240	164	103	206	446	46	54
1936	41	209	250	168	106	223	473	47	53
1937	42	164	206	169	107	261	467	56	44
1938	44	144	188	179	113	308	496	62	38
1939	58	151	209	181	114	389	598	65	35
1940	50	269	319	182	115	546	865	63	37
1941	45	295	340	183	116	702	1.042	67	33
1942	34	370	404	193	122	936	1.340	70	30
1943	23	390	413	228	144	1.078	1.491	72	28
1944	7	426	433	262	165	1.304	1.737	75	25
1945	1	427	428	336	212	1.315	1.743	75	25

Kaynak: Arsan, 1961: 78-83; Tezel, 1986: 180-181,

1933-1945 döneminde iç ve dış borçlanma konusunda genel bir değerlendirme yapıldığında; hükümetin her iki olanağı da kullanmak için, daha önceki dönemlere göre daha çok çaba gösterdiğini söyleyebiliriz. 1933-1945 döneminde iç ve dış borçların gelişimini gösteren Tablo 8'e bakıldığında, Kemalist yönetimin dış borçlanmadan daha sınırlı ölçüde, iç borçlanmadan ise daha geniş ölçüde yararlandığı görülmektedir. Çünkü bu dönemde dış borçlar 241 milyon TL'den 428 milyon TL'ye çıkarken, yani iki kata yakın artarken; iç borçlar ise 185 milyon TL'den 1.315 milyon TL'ye çıkmış ve yedi kattan daha fazla artış göstermiştir. Ayrıca, iç borçlardaki artışla beraber dalgah borçlar ve ödeme planına bağlandığı halde ödenememiş konsolide dış borçlar kamu bütçe dengesi üzerinde olumsuz bir baskıda

bulunmuştur.¹⁵⁴ Osmanlı borç ödemeleri ve millileştirmelerden doğan dış borçların ise, 1930'ların sonlarına kadar kamu bütçesini önemli oranda sınırladığı söylenebilir. Bu dönemde, iç borçlanmaya daha çok alt yapı yatırımları (demiryolu yapımı gibi) ve savaş yıllarında mili savunma harcamalarının finansmanı için gidilirken; dış borçlanmaya ise devletçilik politikasıyla yürürlüğe konulan sanayi planları çerçevesinde artan kamu yatırımlarının ve savaş ekonomisi koşullarında artan mili savunma harcamalarının kamu finansmanı için gidilmiştir. 1937 yılında kadar toplam borçların büyük bir kısmını dış borçlar oluştururken, bu durum 1937 yılında sonra değişmiş dış borçlar azalırken, iç borçlar artmıştır.

2.1.6. Kamu Gelirleri

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu gelir yapısını değiştirmeye yönelik ilk girişim, 1925 yılında ortaya çıkmıştır. Osmanlı döneminden beri uygulanan ve tarıma yönelik bir vergi olan Aşar Vergisi, yerine herhangi bir vergi koyulmadan kaldırılmıştır (Önder, 2012: 322).¹⁵⁵ Böylece hükümet, Aşar Vergisini 1925'te kaldırınca en önemli gelir kaynağından yoksun kalmıştır.¹⁵⁶ Buna karşılık altyapı yatırımlarından millileştirmelere, Osmanlı borçlarını ödemeye geçiş hazırlıklarından özel girişimcilerin desteklenmesine uzanan bir çizgide kamu harcamalarının artması gerekmiştir (Kazgan, 2002: 64). Bunun için de, Aşar Vergisinin kaldırılmasından sonra bir dizi yeni vergi kanunu çıkarılmış ve vergi reformu gerçekleştirilmiştir. Böylece, 1926'da pek çok vergi yürürlüğe konmuş, var olanlarında

¹⁵⁴ Bütçeden yapılan dış borç ödeme taksitleri için ekteki tabloya bakınız: Ek Tablo III.

¹⁵⁵ Aşarın kaldırılması kararı, 1923 yılında Türkiye'deki tüm iktisadi grupların temsilcilerinin katılımıyla yapılan İzmir İktisat Kongresinde alınmıştır. Cumhuriyet döneminde "bir nevi derebeylik hayatı yaşatan" Aşar Vergisinin kaldırılması, "Türk finansının en büyük, en radikal bir inkılap hareketidir" (Nadaroğlu, 1989: 402).

¹⁵⁶ Aşarın uygulandığı son yıl olan 1924'te vergi geliri 12 milyon lira olup, bu miktar o yıl bütçesinin % 20'sini oluşturmaktaydı (Önder, 2012: 322). Ayrıca, kamu gelirlerinin geri kalan bölümü esas itibarıyla gümrükler ve tekellerden karşılanıyordu. Bu itibarla, tarım sektörü o yıllarda Türkiye ekonomisinin % 70'ini oluşturduğu düşünülürse, tarım üzerindeki aşar vergisinin önemi daha da belirginleşir (Önder, 2012: 322).

kapsamı ve oranı artırılmıştır.¹⁵⁷ Bu şekilde 1924'te % 9 olan kamu gelirlerinin GSMH'ye oranı 1929'da % 12'ye çıkarılmıştır (Kazgan, 2002: 64). Ayrıca, 1929'da yürürlüğü giren gümrük resimleri ile birlikte, bu vergilerin bir kısmı 1929'da tekrar artırılmıştır.

1929 yılı maliye politikalarının belirlenmesi açısından çok önemli bir yıldır. Çünkü, 1929 yılındaki iç ve dış iktisadi gelişmeler nedeniyle Cumhuriyetin kuruluşunun ardından izlenen liberal-dışa açık politikalar yerini devletçi korumacı-müdahaleci politikalara bırakmıştır (Boratav, 1974: 135-136). 1929 Büyük Buhranı nedeniyle azalan kamu gelirlerini artırmak için, 1931-1932 yıllarında Hayvanlar Vergisi, Muamele Vergisi, Bina ve Arazi Vergisi yeniden düzenlenmiş, İktisadi Buhran Vergisi ve Muvazene Vergisi gibi yeni vergi uygulamaları getirilmiştir (Türk, 1981: 341). Ayrıca alkol, tütün, sigara kağıdı, tuz, kibrit, şeker, petrol gibi geniş kitlenin tükettiği malların devlet tekeline alınarak, çoğu malda dolaylı vergilere eklenen tekel fiyatları yoluyla gelirler artırılmış ve gaz, elektrik, demiryolu ve denizyolu ulaştırması da vergiye tabi olmuştur (Kazgan, 1977: 251; 2008: 65).

1932 yılında sonra, devletçilik politikası çerçevesinde devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesine başlanmış ve 1934'de Birinci Sanayi Planı yürürlüğe konmuştur. Birinci Sanayi Planının gerçekleştirilmesi için her yıl bütçeye 6 milyon TL konması öngörülmüştür. Böylelikle, iktisadi gelişme ve sanayileşme politikasının kamu finansmanı ile gelir politikası arasında ilk kez doğrudan bir ilişki kurulmuştur (Varcan ve Çakır, 2000: 196-197). Birinci Sanayi Planı, 1934'ten sonra hem bütçeye yapılan eklemelerle hem de yeni bütçelerin düzenlenmesinde ağırlığını hissettirmiş ve yıllar içinde bütçelere yapılan eklemelerle sanayileşmeye yönelik adımlar atılmıştır (Turan, 2007: 524). Bu kapsamda, 1934 yılında Kazanç Vergisi ve Muamele Vergisi yeniden düzenlenmiş, 1935 yılında da Hava Kuvvetleri Yardım Vergisi ve Buğday Koruma Vergisi gibi yeni olağanüstü vergiler konulmuştur.

¹⁵⁷ 1926 yılı Türkiye'de ilk genel ve özel satış vergilerinin koyulduğu yıl olmuştur. Böylece, ilk muamele vergisi de ticaret ve hizmetler sektörlerinden alınmıştır. Ayrıca bu vergiyi tamamlamak üzere, 1927 yılında eğlence hizmetleri ve bir kısım diğer hizmetler üzerine, bir özel hizmet vergisi getirilmiştir (Nadaroğlu, 1989: 402-403).

1926'daki vergi reformunu ve 1930'lu yıllardaki yeni vergi uygulamalarını izleyerek, hükümet kamu harcamalarının artan bir oranını kamu geliri olarak kendisine aktarmaya başlamıştır. Kamu gelirlerinin GSMH'deki payı, 1927-1928'de % 12'den, 1930'da % 14'e, 1934'te ise % 20'ye yükselmiş, 1939 yılına kadar ise % 18 civarında olmuştur (Kazgan, 1977: 252; 2008: 66). Kişi başına vergi yükünde de yaklaşık olarak aynı oranlarda ağırlaşma olmuştur. Buhranda vergi yükünün hafifletilmesi bir yana, 1931'de İktisadi Buhran Vergisi ve Muvazene Vergisi konmuştur.¹⁵⁸ Ayrıca vergilerin çoğunun düşen fiyatlar ve gelirlerden bağımsız olma niteliği, vergi yükünü ağırlaştıran etkiler yaratmıştır.¹⁵⁹ Böylece alınan vergilerin niteliğinden ötürü vergi yükündeki büyük ağırlaşma, bütün ekonomiyi ve başta köylü kesimini etkilemiştir.¹⁶⁰ Dış ve iç ticaret hadlerinin aleyhe dönüşü köylünün reel gelirini azaltırken, vergilerin niteliği de harcanabilir gelirini azaltmıştır (Kazgan, 1977: 253; 2008: 66-67). Kilogram/Kuruş esasına göre tahsil edilen ve yaygın kullanımı olan tüketim mallarından alınan dolaylı vergiler için de aynı olgu geçerli olmuştur. Demir-denizyolu nakliyatı ile elektrik ve havagazı üzerinden alınan vergilerin etkisi de farklı olmamıştır. Ayrıca, genel çizgilerinde spesifik olan gümrük vergisi, ithal malları fiyatları düşerken vergi yükünü ağırlaştıran bir etki yaratmıştır (Kazgan, 1977: 253; 2008: 67-68).

Anlaşıldığı üzere, 1930'lu yılların ilk yarısı, vergi sisteminin yeniden düzenlendiği ve değiştirilmeye başlandığı dönem olmuştur. Böylece, hasılatı çok ve yönetimi basit olan, fakat vergi sisteminin ağırlığını tarım kesiminde tutan eski yapı değiştirilmeye başlanmıştır (Kuruç, 1988: XLIV). Ancak vergi yapısı değiştirilirken vergi hasılatının düşmemesine özen

¹⁵⁸ Ticaret sermayesi, gelir üzerine getirilen kazanç vergisi ile arka arkaya getirilen olağanüstü vergilerden hoşnut olmamış ve böylece vergi yükünü ağırlaştıran CHP'nin adı o günlerden başlayarak "vergici yönetim" olmuştur (Kuruç, 1993: LXXXV).

¹⁵⁹ Aşarın kaldırılmasından sonra konulan sabit vergiler ek bir yük haline gelmiştir. Tarım fiyatları yüksek ve artma eğilimindeyken devletin aldığı vergiler önemsiz kalmış, ancak fiyatlar bazı ürünlerde neredeyse yarı yarıya inince bu vergiler çoğu zaman ürünün pazar değerinin bile üstüne çıkmıştır (Keyder, 2009: 273).

¹⁶⁰ Hükümet, buğday fiyatlarının dünya fiyatlarına paralel olarak düşmesine müsaade ederken, köylülerin pazardan satın aldıkları az sayıda mala gümrük ve tüketim vergisi koyarak tarım sektörüne yeni vergiler getirmiştir (Keyder, 1995: 141). Aynı zamanda, tarımsal fiyatların buhran nedeniyle 1929 öncesi düzeyinin yarısına kadar düşmesiyle vergilerin külfeti artmış, köylüler vergi tahsildarları ile alacaklıların arasında sıkışıp kalarak vergiden kaçınabilmek için topraklarını terk edip hayvanlarını satmıştır (Keyder, 1995: 141).

gösterilmiştir. Çünkü Kemalist yönetim vergiyi ekonomiye sürekli istikrar kazandıracak temel bir kaynak olarak görmüştür (Kuruç, 1988: XLIV). Buna karşın getirilen yeni vergilerle birlikte vergi tahsilatı artsa da, tahakkuk eden vergilerden tahsilat oranı 1930'lu yıllarda sürekli azalmıştır. Başta tarım kesimi olmak üzere, üretken kesimler bu ağır vergileri ödeyememiş; kötü ürün yıllarında ise, köylünün durumu daha da kötüleşmiştir (Kazgan, 1977: 253; 2008: 68).¹⁶¹ Ayrıca, vergilerin harcanabilir geliri ve tüketimi kısıtıcı etkisi yanında harcamaların dağılımında ortaya çıkardığı büyük değişim, iktisadi bunalımı artırıcı bir etki yaratmış ve böylece harcamaların kamu finansmanı en temel maddelerin tüketimi kısılarak gerçekleştirilmiştir. Çünkü, harcanabilir geliri azaltan ve vergi yükünü ağırlaştıran vergiler kamu maliyesinin belkemiğini oluşturmuş, buna ilaveten buhran nedeniyle bir taraftan da yeni olağanüstü vergiler getirilmiştir (Kazgan, 1977: 253; 2008: 68-69).

1929'da başlayan Büyük Buhran halkın gelir düzeyini düşürmüştür. Çünkü bu buhranın göze çarpan ilk özelliği fiyatların düşmesidir. Buhranın gelir üzerindeki bu etkisi kolay giderilememiştir. Öte yandan, kamu bütçesini denk bağlamak amacındaki titizlik vergi almayı ön plana geçirmiştir (Kuruç, 1993: LXXXIV). 1930 sonrasında özellikle de 1931-1935 arasında vergiler önem kazanmış, bu yıllarda getirilen vergiler kamu gelirini artırma dışında değişik ekonomik etkilere de sahip olmuştur (Kuruç, 1993: LXXXIV). Böylece, yeni vergiler gündeme geldikçe vergi adaleti sorunu tartışma konusu olmuş, buhran koşullarında bu tartışma daha da artmıştır (Kuruç, 1987: 41). Buhran derinleştikçe vergi hasılatı artırmaya çalışmak satın alma gücünü düşürmüştür. Özellikle de köylülüğün çoğunluğu oluşturduğu bir ekonomide, satın alma gücünün bir yandan düşük fiyatlardan, öte yandan ise yeni vergilerden etkilenmesi ekonomiye iktisadi durgunluk getirmiştir. Ancak ekonominin yaşadığı bu

¹⁶¹ Büyük Buhran, bir yandan tarım ürünleri fiyatlarını düşürmüş, bir yandan da ticareti kötü bir şekilde etkilemiştir. Bu nedenle, tarım ürünleri aleyhine olarak bozulan ticaret hadleri nedeniyle köylü kesimi aşar vergisinin kaldırılmasıyla sağladıkları refah artışını fazlasıyla kaybetmişlerdir (Bulutoglu, 1971: 7). Tarım ürünleri fiyatlarının düşük oluşu, spesifik olarak tespit edilmiş olan arazi vergisinin ve hayvanlar ile yol vergilerinin yükünü büsbütün artmıştır. Dahası, bu durumun üzerine birde hükümet tarafından Buğday Koruma Vergisi getirilmiştir (Kazgan, 1977: 269).

durgunluk hükümetin dikkatini çekmiş, bunun vergi sisteminin yapısıyla ilişkili olduğu anlaşılarak 1934-1938 arasında vergileri hafifletmek için çeşitli girişimler yapılmıştır (Kuruç, 1987: 42).

1934'ten itibaren Hayvanlar vergisi iki kez indirilmiş, sığırdaki vergi % 45, tiftik keçilerinde % 15 oranında azaltılmıştır. Arazi vergisi için yeni tahrir değerleri, 1936-1937 yıllarında saptanmıştır. Ayrıca, Arazi Vergisi bakayasının 1935 yılı sonuna kadar olan kısmı, tamamen terkin edilmiştir. Tüketim vergileri ve tekel karlarında da büyük indirim yapılmıştır. Tuz fiyatı % 50, benzindeki resim ve vergi % 50, Amerikan bezi-şayak-çulaki gibi köylünün ve fakir halkın kullandığı dokumalardaki tüketim vergileri % 25 - 75 azaltılmıştır (Kazgan, 1977: 267; 2008: 83-84). Muvazene Vergisi % 20 indirilmiş; şekerden alınan istihlak vergisi kg'da 12 kuruştan 4 kuruşa indirilirken, ticari evrakın damga resmi % 50, eğlence yerlerinden alınan Kazanç Vergisi % 50'den fazla, tiyatro ve sinemalardan alınan resimler % 60 azaltılmıştır (Kazgan, 1977: 267; 2008: 83-84). Bunlara ek olarak, Kazanç Vergisi yükümlerinin ödediği Muvazene Vergisi % 2 oranında azaltılmıştır. Bu girişimler, halkın harcanabilir gelirini ve satın alma gücünü artırmaya yardım etmiş, vergilerdeki bu indirim ve iktisadi hayatın canlanmasıyla birlikte 1935'ten itibaren devletin vergi geliri hızla artmıştır (Kazgan, 1977: 267; 2008: 83-84).

1940-1945 yılları İkinci Dünya Savaşı'nın bütün şiddetiyle hüküm sürdüğü bir dönem olmuştur. Hükümetin genel seferberlik ilan edip, silahlanması yüzünden kamu harcamaları büyük ölçüde artmıştır. Mevcut gelir kaynakları ise, bu olağanüstü durumun gerektirdiği harcamaları karşılayabilecek durumda olamamıştır. Hükümet, bu gelir ihtiyacını önce emisyon yolu ile karşılama yoluna gitmişse de, bu durum hızlı fiyat artışlarına neden olmuş, bu yüzden belirli vergilerin matrahlarını aşındırarak vergi gelirlerinin reel tutarının düşmesine yol açmıştır (Varcan, 1987: 63). İktisadi buhran yıllarında bile başvurulmayan bu yol, gelir ihtiyacını karşılamadığı gibi, büyük fiyat artışlarına neden olmuş, ayrıca kıtlıklar oluşarak

stok yapanlar çoğalmıştır (Varcan, 1987: 63). Böyle bir ekonomik tabloda bazı kişiler çok fazla kazanç elde ederken, bazılarının da gelirleri düşmüş ve gelir dağılımında çok şiddetli bir dengesizlik oluşmuştur. Böylece 1930’larda uygulanan gelir politikaları büyük ölçüde değişmiştir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında, vergi politikasının temelini mali amaçlar oluşturmuştur. Bu sürecin kamu gelir yapısına etkisi ise, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi gibi savaş ekonomisi koşullarında elde edilen servet üzerine konulan olağanüstü vergi uygulamalarıdır (Önder, 2012: 324). Böylece savaş yıllarında hükümet kamu maliyesini, sadece gerekli ödeneği bulmak amacıyla kullanmış; mali kaygılar finansman politikasına egemen olmuş, kullanılan araçların iktisadi ve sosyal etkilerinin ne olacağı pek hesaplanmamıştır.¹⁶²

Avrupa’da ilerleyen savaşın bütün dünyada yarattığı iktisadi buhran dalgaları 1940 yılı başlarında Türkiye’yi de etkilemeye başlamıştır. Savaş nedeniyle denizde ile karada nakliyat sekteye uğrayarak ithalat azalmış ve bu azalış gümrük gelirlerinde 20 milyon TL’lik bir açık meydana getirmiştir (Keskin, 2009: 20). Ayrıca, 1942 yılının başında itibaren fiyatlarda büyük artışlar görülmüş, MKK’nin tedbirlerinin yürütülmesi çok güçleşmiş ve ülkede iâşenin sağlanamaması tehlikesi doğmuştur. Ancak, Refik Saydam’ın vefatı üzerine 1942 yılında Başbakan olan Şükrü Saraçoğlu bu politikaları eleştirerek, bir önceki döneme ters liberal iktisat politikaları uygulayarak sorunları aşmaya çalışmıştır (Boratav, 1983: 283). Buna karşın, mevcut enflasyonist süreç önlenemeyerek, daha da hızlanmış ve 1943-1944 yılları arasında, savaş ekonomisinin acil finansmanının sağlanması en önde gelen sorunlardan biri olmuştur (Coşar, 2004: 128). Böylece, yüksek gelirleri etkili bir biçimde vergileyen bir kamu maliyesinin yokluğunda, bütün savaş kazançlarını hedef alan “olağanüstü ve yarı-müsadereci” bir vergiye, Varlık Vergisine gidilmiştir (Boratav, 1974: 293-294). Ancak bu vergi, bir bütün

¹⁶² Örneğin, hükümet başlangıçta, iç borçlanmaya başvurmayarak para arzını artırmıştır. Para arzındaki genişleme üretim artışı olmadan yapıldığından kısa süre sonra enflasyon oluşmuş, buna mal kıtlıkları ile ulaşım ve dağıtımdaki bozukluklar da eklenince, iktisadi hayat bürokrasinin kontrolünden çıkmıştır (Coşar, 2004: 128).

olarak zengin kesimler tarafından ödenmekle birlikte, verginin yarattığı çalkantılar içinde burjuvazinin siyasi iktidarla yakın ilişkisi olan kesimler için önemli servet birikiminde bulunma fırsatı vermiş ve bu birikimi yüksek bürokrasinin kadroların bazılarıyla paylaşmışlardır. Bu durum büyük ölçüde, Toprak Mahsulleri Vergisi için de geçerli olmuştur (Boratav, 1974: 293-294).

Savaş sırasında yeni olağanüstü vergiler getirilmesinin yanı sıra izlenen diğer politika da, yürürlükteki vergilere zam yapmak şeklinde olmuştur. Savaş döneminde kamu gelirlerini artırmaya yönelik olarak dört kez Fevkalade Zam Kanunları çıkarılmış,¹⁶³ sık sık yapılan düzenlemeler sonucunda beklenen gelir elde edilememiştir. Mali amaçla yapılan ve birçok vergiye zam getiren kanunlar vergi yükünü ağırlaştırdığı gibi, vergi sistemini de içinden çıkılmaz hale getirmiştir. (Coşar, 2004: 130). Bu kanunlar ile Kazanç Vergisine, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisine, Hayvanlar Vergisine, Bina Vergisine, Muamele Vergisine ve İstihlak Vergisine zamlar yapılmış, yapılan bu zamlara tekrar zamlar getirilerek kapsamaları genişletilmiş ve de bazı vergilere Müdafaa Vergisi adı altında ek zamlar getirilmiştir (Varcan, 1987: 66). Böylece, sık sık yapılan bu düzenlemeler sonucunda kamu mali sistemi gelir sistemindeki karışıklığa ek olarak dar kapsamlı ve adaletsiz bir yapıya sahip olmuştur. Ayrıca bu süreçte vergi sisteminde, kamu gelirlerinin büyük bölümü dolaylı vergilerden ve

¹⁶³ Savaş başladıktan sonra ilk olağanüstü vergilere zam kanunu 17 Mayıs 1940'ta çıkarılmıştır ve bu kanunla ayrıca mevcut vergilerde bir miktar artış yapılmıştır. 29 Mayıs 1941 tarihinde çıkarılan zam kanunu ile yeni olağanüstü vergiler getirilmeye başlanmıştır. Böylece bütçede yer alan olağanüstü vergiler kalemi genişlemiştir. Sırasıyla savaş döneminde yürürlükteki vergilere zam yapan kanunlar: 17 Mayıs 1940 tarih ve 3828 sayılı Fevkalade Vaziyet Dolayısıyla Bazı Vergi ve Resimlere Zam İcrasına ve Bazı Maddelerin Mükellefiyet Mevzuuna Alınmasına Dair Kanun, 29 Mayıs 1941 tarih ve 4040 sayılı ek kanun, 29 Mayıs 1941 tarih ve 4041 sayılı Şeker ve Glikozdan Alınan İstihlak Vergisinin Artırılmasına Dair Kanun, 27 Mayıs 1942 tarih ve 4226 sayılı Fevkalade Vaziyet Dolayısıyla Bazı Vergiler ve Resimlere Zam İcrasına Dair Olan 3828 ve 4040 sayılı Kanunlarının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bazı Vergi ve Resimlere Yeniden Zam İcrasına Dair Kanun (Varcan, 1987: 66). Belirtilen kanunlardan başka 4415, 4377 ve 4565 sayılı kanunlarla da ilave zamlar getirilmiş, zam yapılmayan bazı vergi ve resimlerde zam kapsamına alınmıştır (Varcan, 1987: 66).

ücretlilerden alınan stopajlardan sağlanmış, bu durumda adaletsizliği artıcı bir rol oynamıştır (Coşar, 2004: 99).¹⁶⁴

1930-1945 döneminde vergiler bütçelerde, iki ayrı grup halinde gösterilmiştir. Birinci grupta servet ve gelir üzerine konulan vergiler, başka bir deyişle dolaysız vergiler yer almıştır. İkinci grup ise, dolaylı vergiler olan muamele, dahili istihlak, müdafaa ve dış ticaret üzerine konulan vergilerden oluşmuştur. Dolaylı vergiler denince, esas anlaşılan tüketim vergileridir. Bunlarda, muamele vergisinde olduğu gibi tüketicinin ya tümü ya da önemlice bir kısmı üzerinden alınan genel tüketim vergisiyle özel bazı mallar, örneğin şeker, çay, kahve, petrol vb. den alınan tüketim vergileri olarak ikiye ayrılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 269).

2.1.6.1 Dolaysız Vergilerin Gelişimi

Cumhuriyetin ilk yılları, Türkiye’de geleneksel gelir vergilerinin kalktığı ve yerine modern vergilerin ikame edilmeye çalışıldığı bir dönemdir. 1920’li yıllarda gelir üzerinden alınan vergiler; Yol Vergisi,¹⁶⁵ Temettü Vergisi,¹⁶⁶ Aşar vergisi ve 1926 yılında getirilen Kazanç Vergisi olmuştur. Ayrıca 1920’li yıllarda servet üzerinden alınan vergiler, Arazi ve Bina Vergi,¹⁶⁷ Ağnam Vergisi¹⁶⁸ ile 1926 yılında getirilen Veraset ve İntikal Vergisidir. Bu vergilerin büyük çoğunluğu Osmanlı Devletinden miras kalan vergilerdir (Nadaroğlu, 1989: 400-401). 1920’lerin sonundan itibaren Büyük Buhranla beraber, Türkiye’de kamu gelirleri

¹⁶⁴ Vergi gelirlerinin ortalama % 60’ı dolaylı vergilerden karşılanıyordu. Kazanç Vergisi’nin % 80’ini ücretliler ve beyannameliler ödüyordu. Beyannameliler % 90’ını ise devlet işletmeleri oluşturuyordu (Coşar, 2004: 99).

¹⁶⁵ Yol vergisi; ergin erkek nüfustan alınan ve çalışarak veya para ile ödenebilen bir çeşit baş vergisi olup, köylerde ve şehirlerde yaşayan yoksul nüfus üzerinde çok ağır bir yük oluşturmuştur (Bulutoğlu, 1971: 24).

¹⁶⁶ 1914’de yürürlüğe giren temettü vergisi, ticaret ve sanat gelirleri üzerinden, karine usulü ile alınmaktaydı. Temettü vergisinin kamu gelirleri içinde önemli bir yeri olmamış, 1926’da yürürlükten kaldırılarak yerine aynı yıl Kazanç Vergisi getirilmiştir (Nadaroğlu, 1989: 402; Korkmaz, 1982: 107).

¹⁶⁷ Osmanlı döneminde arazi ve bina vergisi emlak vergisi adıyla, aynı kanun içinde düzenlenmiş olup, Meşrutiyet döneminde bina üzerinden alınan vergi, müsakkafat vergisi olarak ayrılmıştır. Arazi vergisinin, 1925’de aşar vergisinin kaldırılması ile oranları artırılmıştır (Korkmaz, 1982: 122).

¹⁶⁸ Ağnam vergisi Osmanlıdan devreden, Aşar vergisi kadar eski olan, hasılatı bol ve idaresi nispeten kolay bir vergidir (Türk, 1981: 342). Ağnam resmi Cumhuriyetin ilk yıllarında, 1924’de Sayım Vergisi Kanunu ile yeniden düzenlenmiş, 1926’da ise vergi konusu genişletilmiştir (Nadaroğlu, 1989: 400-401; Korkmaz, 1982: 124). Sayım Vergisine dönüştürülen bu verginin 1929 yılında kamu gelirleri içindeki payı % 7 civarında olmuştur.

de azalmaya başlamıştır. 1929'da 224 milyon lira olan kamu gelirleri 1930'da 218 milyona, 1931'de 186 milyon liraya düşmüştür. Bu düşüşlere hükümet çeşitli vergilerde yükseltmeler yaparak ve yeni vergiler koyarak engel olmaya çalışmış, böylece 1932 yılından itibaren kamu gelirleri tekrar artmaya başlamıştır (Timur, 2001: 154). Bütünü itibariyle kamu gelirleri bu dönemde daha çok dolaylı vergilere dayanmış ve ağırlığını ücretli ve yoksul sınıflar üzerinde hissettirmiştir. Büyük çiftçilerin tarım gelirleri vergiye tabi olmadığı gibi, ticaret ve sanayi çevrelerinin verdikleri dolaysız vergi olan Kazanç Vergisi de toplam kamu gelirleri içinde çok önemsiz bir yer işgal etmiştir. Genel olarak sağladığı hasılat yönünden bu dönemde dolaysız vergi sistemi, Arazi ve Bina Vergisi, Hayvanlar Vergisi ile Kazanç Vergisinden oluşmuştur (Türk, 1981: 342).

1926'da uygulamaya konan Kazanç vergisi,¹⁶⁹ 1926-1934 yılları arasında herhangi bir değişikliğe uğramamıştır (Öner, 1981: 110). Buhranla beraber Kazanç Vergisinin geliri 1929'da 14 milyon liradan, 1935'de 12 milyon liraya kadar inmiştir. Ayrıca, Kazanç Vergisinin uygulamada çeşitli yönlerden aksadığı görülmüştür (Türk, 1981: 341). Bu nedenlerle 1934 yılında Kazanç Vergisi yeniden düzenlenmiştir.¹⁷⁰ 1934 yılında kabul edilen Kazanç Vergisi Kanunu, stopaj usulünü yaygınlaştırmıştır. Yeni getirilen hükümlere göre, bütün hizmetlilere, müteahhitlere ve serbest meslek erbabına yapılan ödemelerin vergileri, ödeme sırasında kesilecektir (Türk, 1981: 341). Ayrıca, şikayetlerin başında gelen, beyanname denetimi ve resen işlemlerin tahakkuk memurunda toplanması esası kaldırılarak takdir komisyonları oluşturulmuştur (Türk, 1981: 341). Birinci sınıf mükelleflerin vergi

¹⁶⁹ Kazanç vergisi kısmen Aşar vergisinden doğan boşluğu doldurmak, kısmen de modern vergileme sistemi kurma amacı için getirilmiştir (Türk, 1981: 340; Korkmaz, 1982: 108).

¹⁷⁰ İlk Kazanç Vergisinin, bir işin vergiye tabi olup olmadığının ve bazı hallerde vergi mükellefinin kim olduğunun kestirilememesi, küçük ticaret ve sanat erbabının vergilerinin beyannamelilere oranla ağır oluşu ile ödeme esaslarının noksanlığı gibi hususları uygulanmasını güçleştirmiştir (Türk, 1981: 341). Gerek idarenin ihtiyaçlarını karşılayamayan ve gerekse mükellefler yönünden şikayetlere neden olan kanunun kaldırılarak yeni bir kanun hazırlanması yolunda 1930 yılından itibaren çalışmalara başlanmış olup, yeni kanunun hazırlanmasında ticaret odalarının istekleri de göz önünde bulundurulmuştur (Varcan, 1987: 49). Böylece bu vergideki 1934 yılında yapılan değişiklikler, esas olarak buhranın ağırlaşması nedeniyle yapılmış olmak beraber, özellikle serbest meslek erbablarından gelen tepki ve yakınmalar da değişikliklerde rol oynayan bir faktör olmuştur (Kuruç, LXXXIV).

oranları ise, ilk kanundaki düzeylerinde bırakılmış, diğer mükelleflerin vergi oranlarında da büyük değişiklik yapılmamıştır (Varcan, 1987: 50).

1934 yılında yürürlüğe giren kanuna göre Kazanç Vergisinde ayrıca asgari mükellefiyet esası da getirilmiştir (Türk, 1981: 341). Burada getirilen asgari vergi mükellefiyeti¹⁷¹ yeni bir vergi ya da kazanç vergisine bir zam değildir. Asgari vergi, beyanname usulünde vergilendirilen mükellefler adına tarh edilecek, sonra da beyanname ile bildirilen matrah üzerinden hesaplanan vergi asgari vergiden çoksa, asgari vergi mahsup edilerek kalan tutar ödenecektir (Varcan, 1987: 50). Kazanç vergisinin oranı, sermaye şirketleri ve devlet işletmelerinde % 11 olmuş, bu oran 1945’de % 15’e çıkarılmıştır. Ayrıca beyannameye tabi diğer yükümlülerde ise, vergi oranları 10 bin liraya kadar % 15, 10 bin ile 20 bin lira arasında % 20, 20 bin lira ile 50 bin lira arasında % 25 ve 50 bin liradan yukarısı için % 30 olmuş, ücretlerinin vergi oranı da maaşlarına göre % 3 ile % 9 arasında değişmiştir (Kokmaz, 1982: 109). Böylece 1934’de yapılan değişiklikten sonra kazanç vergisi hasılatı tekrar yükselmeye başlamıştır. Ancak, İkinci Dünya Savaşı yıllarında gerek ücretlerin ve gerekse diğer kazanç sahiplerinin vergilerine yapılan zamlar, kazanç vergisinin yapısını iyice karıştırmıştır (Bulutoğlu, 1971: 29)

Dönemin vergi politikası açısından yeniliği buhran dolayısıyla konulan bazı olağanüstü vergilerdir. Bunlar İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisidir (Öner, 1981: 110; Sarc, 1980: 111).¹⁷² Bu vergilerin daha çok

¹⁷¹ “Asgari vergi getirilmesinin amacı; gayrisafi gelir karinesine göre vergiye tabi tutulan ve yıl içindeki kar veya zarar durumu ne olursa olsun belli karinelere göre muhakkak vergi vermek durumunda bulunanlarla, beyanname usulünde vergiye tabi olan mükelleflerin zarar göstermeleri halinde hiç vergi ödemeyenler arasında, beyannamelileri asgari vergiye tutmak suretiyle adalet sağlamaktır.” (Varcan, 1987: 50).

¹⁷² İktisadi Buhran ve Muvazene Vergisinin uygulamaya konduğu yıllar, buhran yıllarıdır. Bu dönemde GSMH büyük oranda gerilemiş, gelirlerde düşme meydana gelmiştir. Vergi kapasitesi düşmüş ve vergi hasılatı da azalmıştır. Devlet nispi olarak daha iyi durumda olan ücret gelirlerini vergilendirilebilir kaynak olarak görmüştür. Dolayısıyla ücretlilerden alınan bu olağanüstü vergilerin daha çok ücret ve benzeri kazançlar üzerinden alınması hem bu gelirlerin nispi olarak daha iyi durumda, hem de iktisadi gelişmenin henüz vergilendirecek kadar ticaret ve sanayi kesiminden gelir meydana getirmemiş bir seviyede olduğunu gösterir (Korkmaz, 1982: 116). Ayrıca bu vergilerin, ücret ve benzeri gelirleri hedef almasının bir diğer nedeni de, söz konusu vergilerin kaynaktan kesinti yöntemiyle vergileme açısından bir kolaylık göstermesidir.

hizmetlilerin gelirlerinden alınması dolayısıyla her üç vergiye birlikte hizmetli vergileri denmektedir (Korkmaz, 1982: 116). Gerçekten hizmetlilerin maaş ve ücretleri üzerinden alınan bu üç vergi, kazanç vergisiyle birlikte ele alınırsa vergi hasılatının % 70-80'ini ücretlilerden sağlamıştır (Duru, 1981: 281). Ayrıca bu vergiler, devlet tarafından kaynakta kesilmek suretiyle tahsil olunarak uygulamada kazanç vergisiyle aynı bordro içinde, fakat ayrı sütunlar üzerinde hesap edilmiş ve bu açıdan da bu vergilere bordro vergileri denmiştir (Korkmaz, 1982: 116-117).

Kazanç Vergisi ve olağanüstü gelir vergileri memurlar için dayanılmaz bir yük teşkil etmemiş, hatta İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı enflasyon yıllarına kadar, Türkiye'de memurlar "altın çağlarını" yaşamışlardır (Timur, 2001: 156-157). Çünkü 1929 Barem Kanunu ile memurların refah seviyeleri yükseltilmiş ve buhran yıllarında genel fiyat seviyesinin düşüşüyle beraber, durumları daha da iyileşmiştir. Buna ek olarak, bu yıllarda Türkiye'de ticaret ve sanayi burjuvazisinden alınan dolaysız vergiler bütün vergi gelirlerinin 1/45'ini oluşturmuştur (Timur, 2001: 155). Bu durum, Türkiye'de devletçilik politikasının geniş ölçüde orta ve yoksul sınıfların sırtından yürütüldüğünü açık bir şekilde göstermektedir. Ancak, İkinci Dünya Savaşı yıllarında hükümet, 1930'lu yıllarındaki gelir politikasının aksi bir yol tutarak, daha çok ticaret ve sanayi kesimini vergilerini artırma yoluna gitmiştir. Ayrıca, 1942 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu ve bu kanunun verdiği vergi muaflıklarını da kaldırmıştır (Türk, 1981: 343; Bulutoğlu, 1971: 29).¹⁷³ Çünkü, savaş dolayısıyla ithalatın tıkanması ve enflasyonun kendini bütün şiddetiyle hissettirmesi nedeniyle, devletin sağlam gelir kaynaklarına ihtiyacı artmıştır (Türk, 191: 343).

¹⁷³ Bu kanunun başarılı olduğu söylenmek zordur. Bunun nedenleri şunlardır: "Bir kere Türkiye'de 1927 yılında teşvik tedbirlerine karşı duyarlı bir iş adamı ve sanayici kadrosu yoktu, İkinci olarak 1929 Büyük Buhranı teşvik tedbirlerini etkisiz hale getirerek ülkede sanayi hizmetleri ve alt yapı yatırımları gelişmemiştir, Sonuncu olarak da, 1939'da başlayan İkinci Dünya Savaşı mili savunma sorunlarını iktisadi gelişme ve sanayileşme sorunlarının önüne geçirmiştir "(Türk, 191: 343).

1930-1945 döneminde servet vergilendirmesi alanında, Musakkafat Vergisi yerine Bina Vergisi konulmuş, yeni bir Arazi Vergisi düzenlenmiş, Veraset ve İntikal Vergisinde değişiklikler yapılmış, Hayvanlar Vergisi düzenlenmiştir. 1931 yılında yürürlüğe konulan Hayvanlar Vergisi hayvan başına alınan maktu bir vergi olup, amacı kanununun gerekçesinde, Türkiye’de hayvan yetiştirmek ve hayvan yetiştiriciliğini himaye etmek şeklinde açıklanmıştır (Korkmaz, 1982: 124-129). Bu amaçla bazı hayvanlardan alınan vergiler indirilmiş, tarh ve tahakkuk işlemleri yeniden düzenlenmiş ve cezalar hafifletilmiştir. Ancak izleyen yıllarda hayvan değerlerindeki düşüşler, vergi miktarı ile hayvan değerleri arasında bulunan oranı bozmuş, vergi yükü ağırlaşmıştır. Bu nedenle 1936 yılında yeni bir kanun çıkarılmış, bu kanuna göre koyun ve keçi gibi küçükbaş hayvanlardan % 20-25, çift hayvanları ile nakliyatla kullanılan hayvanlardan % 50’ye kadar varan oranlarda vergi indirimleri yapılmıştır. Bu vergiye; baş vergisi niteliğinde olması, özellikle 1940’a kadar vergi yükünün ağır olması ve hayvancılığı bir sanayi haline getirmeyi engellemesi gerekçeleriyle yoğun bir şekilde itiraz edilmiştir (Korkmaz, 1982: 129). Ancak, bu verginin kaldırılması kamu gelirlerinde önemli bir boşluk yaratacağı için sürekli ertelenmiş ve vergi devlet için önemli bir gelir kaynağı olmuştur (Giray, 2001: 211; Varcın, 1987: 54).¹⁷⁴ Çünkü Hayvanlar Vergisi dolaysız vergiler arasında Kazanç Vergisinden sonra sağladığı hasılat yönünden ikinci sırada bulunmuştur (Türk, 1981: 342).

Bina vergisi 1931 yılına kadar, Osmanlıdan gelen şekliyle, yani Musakkafat Vergisi Kanunu ile düzenlenmiş şekli ile uygulanmıştır (Türk, 1981: 343). Ancak, bina üzerinden alınan Musakkafat Vergisinin aksaklıklarını gidermek ve daha düzenli bir vergi yapısını oluşturabilmek amacıyla 1931 yılında Bina Vergisi kabul edilmiştir (Öner, 1981: 111). Bu kanuna göre muaflık ve istisnalar genişletilmiş, gayrisafi gelirden binanın bakım ve onarım

¹⁷⁴ Aslında Hayvanlar Vergisinin tarım sektörünü vergilendirmede etkin bir araç olduğu Türkiye uygulamasında görülmüştür (Öner, 1981: 111). Bu vergi dini bir nitelik taşıdığı ve ortaçağlara kadar geriye gittiği için kaçakçılığı az olmuş ve mükellefe uygun gelmiştir (Türk, 1981: 342).

giderleri karşılığı olmak üzere % 20 indirim yapılması esası getirilmiştir (Giray, 2001: 212; Varcan, 1987: 55). Vergi matrahı, gayri safi gelirden binanın bakım ve onarım giderleri olarak yapılacak % 20 indirimden sonra bulunan safi gelir olup, vergi oranı ise bu gelirin % 12'siydi (Korkmaz, 1982: 123). Ayrıca 1932 yılında Büyük Buhran nedeniyle kamu gelirlerindeki azalmayı telafi etmek üzere bina vergilerine üçte biri oranında İktisadi Buhran Vergisi zammı yapılmıştır (Bulutoğlu, 1971: 388). Savaş ekonomisi nedeniyle artan milli savunma harcamalarını karşılamak üzere 1941 yılında vergiye üçte biri oranında bir zam daha yapılarak (Binalardan Alınan Müdafaa Vergisi) geliri merkezi hükümete bırakılmıştır (Bulutoğlu, 1971: 388).

Arazi Vergisi, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunan arazilerin değerleri üzerinden alınan bir vergidir. Ayrıca, Arazi Vergisi Kanunu, özellikle tarımın gelişmesini sağlamak amacıyla bazı istisnalar getirmiş, bağ, bahçe, meyvelik ve ormanlıkların kurulması teşvik edilmiştir (Türk, 1981: 343). Arazi Vergisinin oranı, iratlı arazi ve arsaların değerlerinin 0.01'i, iratsız arsalar için kıymetlerinin 0.05'idir (Türk, 1981: 343; Varcan, 1987: 55).¹⁷⁵ Gerek bina gerekse arazi vergilerinin hem toplam kamu gelirleri içindeki payı hem de vergi hasılatı içindeki payı oldukça düşük düzeylerde kalmıştır. 1935 yılında Arazi ve Bina Vergisinin idaresi ile gelirleri, hem yerel yönetimlerin gelir ihtiyaçları hem de bu vergilerin yapısı itibarıyla bu idarelerle sıkı ilgisi göz önüne alınarak, 1936'dan itibaren yerel yönetimlere bırakılmıştır (Öner, 1981: 111; Türk, 1981: 342-343). Veraset ve İntikal Vergisi ise, aşar vergisinin kaldırılmasından sonra, vergi sistemimizin yeniden gözden geçirilmesi işleminin bir parçası olarak 1926 yılında uygulanmaya başlamıştır. Verginin konusu, ölen bir kimsenin bıraktığı ile yaşayanlar arasında yapılan karşılıksız servet transferleridir (Korkmaz,

¹⁷⁵ Aslında tahrir dayanan bu vergi, tüm ülkeyi kapsayacak kadastro çalışmasının yapılamayışı ve eskimiş bir tahrir dayanağı yüzünden kendisinden beklenen adaleti sağlayamamıştır. Bu yüzden artan şikayetler yeni bir tahrir ihtiyacını ortaya koymuş ve bu amaçla 1936 yılında Arazi Tahrir Kanunu hazırlanarak, arazi kıymetlerinin yeniden takdirine gidilmiştir (Varcan, 1987: 55).

1982: 129-130. Bu vergi, 1941 yılında yeniden düzenlenerek birçok değişikliğe uğramış ve vergi oranları iki katına çıkarılmıştır.

2.1.6.2 Dolaylı Vergilerin Gelişimi

Türkiye'nin ilk tüketim vergisi, 1926'da konan Umumi İstihlak Vergisidir (Öner, 1981: 112). Bu vergi aşarın kaldırılması ile meydana gelen mali boşluğu doldurmak için getirilmiş ve bazı malların satışı ile banka ve sigorta işlemlerinden % 2.5 oranında alınmıştır (Türk, 1981: 349). Yayılı muamele vergisi niteliğinde olan bu vergi, konulduğundan bir yıl sonra 1927 yılında kaldırılmıştır (Türk, 1981: 349). Bunun nedeni ise, verginin uygulanmasındaki güçlük ve gelir yaratmadaki başarısızlığı olmuştur (Korkmaz, 1982: 140).¹⁷⁶ Ayrıca, Umumi İstihlak Vergisinin konulduğu yıl bu vergi dışında kalan, eğlence yerlerini vergilemek için Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi konulmuştur (Türk, 1981: 349). Bu verginin sağladığı gelir kamu gelirleri içinde çok önemsiz kalmış ve 1934 yılından sonra da kaldırılmıştır.

1927'de Umumi İstihlak vergisinin yerini Muamele Vergisi almıştır (Türk, 1981: 349). Bu vergi ile genel olarak satış işlemleri yerine imalat işlerinin vergilendirilmesi yoluna gidilmiş, yani Muamele Vergisi Umumi İstihlak Vergisinin aksine toplu muamele vergisi özelliği göstermiştir (Korkmaz, 1982: 140-141).¹⁷⁷ Verginin konusu, motor gücünden yararlanan sanayi işletmelerin ürünleri, ihracat ile banka ve sigorta işlemleri olmuştur (Öner, 1981: 112).¹⁷⁸ 1931 yılında ise yeni Muamele Vergisi Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu kanun ile verginin kapsamı gerek vergiye tabi işletmeler gerekse vergi kapsamındaki işlemler açısından daraltılmıştır (Bulutoğlu, 1971: 8; Türk, 1981: 349). Ayrıca, ihracat gibi bazı

¹⁷⁶ Verginin başarısızlığının Korkmaz'a (1982: 140) göre en önemli sebebi: "Uygulandığı yıllardaki iktisadi yapının, bu tür bir muamele vergisinin uygulanmasına elverişli olmamasıydı. Çünkü yayılı muamele vergisi daha çok sanayileşmiş ve ticaretin gelişmiş olduğu bir iktisadi yapı için elverişlidir."

¹⁷⁷ Bu vergi şekli itibariyle Katma Değer Vergisini andırmaktadır (Öner, 1981: 112).

¹⁷⁸ 1927 yılında kabul edilen Muamele Vergisi daha çok küçük imalatçılar ile ihracat üzerine uygulanmıştır. Ancak bu vergi küçük imalatçılarda başarılı olmamış, ihracattan vergi alınması ise ihracatın gelişmesini önlemiştir (Öner, 1981: 112).

faaliyetler gelişmelerini teşvik etmek amacıyla vergiden istisna edilmiş, böylece bu verginin yükü belli bir büyüklüğü aşmış işletmelere uygulanmak suretiyle hafifletilmiştir (Öner, 1981: 112).¹⁷⁹ Bu durum hükümet tarafından ekonomik amacın mali amaca tercih edildiğini göstermektedir (Giray, 2001: 213-214).

Buhranın ağırlaşmasıyla vergi yükünün ücretli ve maaşlılar, fiyat düşüşlerinden kaynaklanan kayıpların da köylüler üzerinde kalmış olması 1934 yılında Kemalist yönetimin Muamele Vergisi ile ilgili tercihlerinin değişmesine yol açmıştır (Kuruç, 1993: LXXXIV). 1934 yılında Muamele Vergisinde yapılan değişikliklerle verginin kapsamı genişletilmiş, muafiyet sınırları kaldırılmış ve istisnalar daraltılmıştır (Türk, 1981: 349). Hükümet 1940 yılında Muamele Vergisinin istisna ve muafıklarını yeniden düzenlemiştir (Öner, 1981: 112; Türk, 1981: 350). Ayrıca, 1941 yılında Ayni Muamele Vergisi kabul edilmiş olup, uygulanmasına ancak 1942 yılından itibaren başlanmıştır (Bulutoğlu, 1971: 10). Verginin konusu, kilo itibarıyla üretilen yağlardır. Vergi ayni olarak alınmaktaydı ve verginin oranı üretilen yağ miktarının % 12.5’idi. Verginin ayni olarak alınması hem idare hem de yükümlü açısından birtakım sorunlar yaratmıştır. Ayrıca yağların satış fiyatları yükselince, vergiye tabi yağlar gizlenerek spekülâtif kazanç sağlanmaya çalışılmıştır (Giray, 2001: 220).

Bu dönemde Muamele Vergisi dışında kalan tüketim vergileri üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi şeker, akaryakıt, elektrik ve havagazı ile bira, viski ve kibritten alınan Dahili İstihlak Vergisi; ikincisi ise kahve, cam, kağıt, iplik vs. gibi bazı maddelerden alınan İstihlak Vergisi ve sonuncusu ise Müdafaa Vergisi şeklinde tekeli maddelerinden alınan vergilerdir (Korkmaz, 1982: 143). Ancak bunlar bütçede; Şeker İstihlak

¹⁷⁹ Muamele Vergisi, aslında özel kesime verilen teşvikleri yansıtan bir düzenleme gibidir. 1927 tarihli Muamele Vergisi özel kesime yeni istisnalar getirmek üzere düzenlenmiş, ancak özel kesimin “daha az, daha az vergi” isteği kesilmemesi üzerine 1931’deki değişiklikler bu isteği geniş ölçüde karşılamak için yapılmıştır (Kuruç, 1993: LXXXIV).

Vergisi¹⁸⁰ ve tekel maddelerinden alınan Müdafaa Vergisi¹⁸¹ ile bunların dışında kalanlar da Diğer Dahili İstihlak ve Müdafaa Vergileri şeklinde ele alınmıştır.

Türkiye’de dış ticaretten alınan vergiler daha çok ithalata dayalı olan vergilerdir. Bununla beraber zaman zaman (İkinci Dünya Savaşı yıllarında) ihracata yönelik vergiler de konulmuştur.¹⁸² İthalattan alınan en önemli vergi, gümrük vergisidir. Gümrük Vergisi gümrük giriş tarife cetvelinde yazılı esas ve oranlar üzerinden alınmıştır.¹⁸³ Dış ticaretten Gümrük Vergisi dışında da birçok vergi alınmıştır. İthalattan, Umumi İstihlak Vergisi çerçevesinde % 2.5 oranından bir vergi alınmış, daha sonra bu verginin yerine getirilen muamele vergileri çerçevesinde ithalatı vergileme devam etmiştir (Korkmaz, 1982: 152). Ayrıca, 1931 yılındaki yeni Muamele Vergisiyle de ithalattan vergi alınması sürmüştür. Bunun yanında 1941 yılından sonra İthalat İstihlak Vergisi ve İhracat Müdafaa Vergisi gibi vergiler uygulanmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, tarımın birdenbire önemli ölçüde vergi dışı kalması vergiler gibi resimler ve harçların da zorlanması sonucunu doğurmuş ve böylece çok çeşit ve sayıda resim ve harç alınmıştır. Bu dönemde resimler içinde daha çok damga resmi önemli olmuştur. Türkiye’de Osmanlıdan miras kalan damga resmi, 1928’de yeni bir Damga Resmi Kanunu ile düzenlenmiş, bu kanun daha sonra uzunca bir süre uygulanmıştır (Korkmaz, 1982: 154). Ayrıca, 1934 yılında önceki dönemden gelen resimlere Tayyare Resmi eklenmiştir (Demirkan, 1981: 67). Harçlar ise, Osmanlı’dan devralınan şekliyle 1927 ve 1929 yıllarında

¹⁸⁰ 1932’den itibaren şeker üzerinden bir tüketim vergisi alınmaya başlanmıştır (Korkmaz, 1982: 143). Bu vergi İkinci Dünya Savaşı yıllarında fevkalade zam kanunları ile çok büyük oranda artırılmıştır.

¹⁸¹ Tekel vergisi 1934 yılında uygulamaya başlamış olup, verginin konusunu tekele ait maddeler oluşturmuştur (Demirkan, 1981: 67; Korkmaz, 1982: 144). Bu vergi İkinci Dünya Savaşı yıllarında fevkalade zam kanunları ile çok büyük oranda artırılmıştır.

¹⁸² 1930’larda uygulanan gümrük vergilerinin önemli bir özelliği, o dönemde ithalat gibi ihracatın da vergilendirilmesidir. Bu dönemin ekonomik ve toplumsal yapısı göz önünde bulundurulduğunda uygulama, büyük ölçekte işletmelerin bulunmaması nedeniyle ticaret sektörüne tam olarak ulaşamayan devletin mükellefin gerçek kazancına inebilmek için her yolu denemesi girişimidir (Önder, 2012: 323).

¹⁸³ Türkiye’nin gümrük tarifesi ilk defa 1929 yılında düzenlenmiştir. Bu tarihe kadar ise 1916’da yürürlüğe sokulan ve Lozan Antlaşması ile 1928’e kadar yürürlükte kalması kararlaştırılan tarife uygulanmıştır (Boratav, 1983: 276).

yapılan küçük değişikliklerle 1934'e kadar uygulanmıştır (Demirkan, 1981: 60). Buna karşın, 1934 yılında harçların kapsamı ve miktarı yeniden tespit edilmiştir (Korkmaz, 1982: 154)

1930 yıllarında kamu gelirleri, dolaylı vergilere ek olarak geniş ölçüde tekel gelirlerine dayanmıştır. Ancak bu yıllarında elde edilen tekel gelirlerinde düşme olmuştur. 1929'da elde edilen tekel geliri 47 milyon lira iken, 1934'te 34 milyon liraya kadar düşmüş, bu nedenle çeşitli ayarlamalar ve yükseltmeler yapılmıştır (Timur, 2001: 156). Bunların yanında, devlet 13 yeni maddeyi tekel altına almış ve tekeller ithalat, üretim ve satış üzerinde olmuştur. Tekel imtiyazı, bazen devlet, bazen de imtiyazın devredildiği bir özel tekel tarafından kullanılmıştır. Tekellerin etkisi spesifik nitelikteki dolaylı vergilerden farklı olmamış, birim başına kuruş olarak alınan tekel karları fiyatlar düşerken vergi yükünü ağırlaştırmış, iç fiyatı yükseltip tüketimi kısıcıcı etki yaratmıştır (Kazgan, 2008: 69). Kar payı eklenmesi çoğu zaman devlete gelir sağlamak, bazen de üretimi teşvik etmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Birim başına kuruş olarak saptanan bu kar payının etkisi, ithal mallarında dünya ekonomisinde ortaya çıkan fiyat düşüşlerini ekonomiye yansıtmamak olmuştur (Kazgan, 2008: 70).

1929'dan itibaren hem bunalım içinde konulan yeni vergiler, hem de büyük ölçüde vergi sisteminin niteliği dolayısıyla vergi yükü gittikçe ağırlaşmıştır. Bu dönemde devletin özellikle tüketim vergileri, gümrük vergisi ve tekeller yoluyla sağladığı gelir payı yükselmiştir: 1927-1928'de kamu gelirlerinin % 35'ini oluşturan bu kalemlerin payı, sırasıyla 1930'da % 64, 1933'de % 56, 1935'de % 58, 1938'de ise % 56 olmuştur. Diğer bir deyişle, vergi yükü ağırlaşırken, bu durum özellikle tüketimi kısımaya yönelik vergilerle gerçekleştirilmiştir. Nitekim köylünün dolaysız vergi yükünü ağırlaştıran etkenlerle birlikte bu gelişme, vergili malların tüketimi ile ekonominin hareketliliğinde 1930'lu yıllarda şiddetli bir düşüş yaratmıştır.

2.1.6.3 Vergi Politikasının Değerlendirilmesi

Devletlerin iktisadi gelişmeleri ile kamu gelirlerin türleri arasında doğrudan bir ilişki vardır. Genellikle ülkelerin iktisadi gelişmelerine paralel olarak kamu gelirleri yapısında şöyle bir gelişme görülmektedir: “Kapitalist ilişkilerin ağırlıklı olduğu piyasa ekonomisine geçememiş, bünyesi esas itibariyle geçimlik tarım birimlerinden meydana gelen ekonomilerde en önemli vergi kaynağı tarım kesimidir ve genellikle alınan vergi aşar vergisi türündendir; ancak kapitalist ilişkilerin gelişmesiyle piyasa ekonomisine geçildikçe ilk önce mal hareketlerinden alınan vergiler (yurt içinde ve sınırda alınan gümrük vergileri), bundan sonra ülke koruyucu bir gümrük politikası izlerse gümrük gelirleri gelişir, içindeki sanayinin gelişmeye başlamasıyla da iç tüketim vergileri önem kazanır. Bundan sonraki aşama ise, önce ilkel bir şekilde gelir vergisinin ortaya çıkıp beyanname usulüne doğru gelişmesidir” (Bulutoğlu, 1971: 17).

1930-1945 döneminde çeşitli vergi gelirlerinin paylarındaki gelişme yukarıda belirtilen çerçeveye uygun olmuştur. Gelir ve servet vergilerinin payı olağanüstü vergiler bir kenara bırakıldığında başlangıçta azalmaya devam etmiştir. Ancak eskiden tarımdan alınan bu vergiler artık daha çok tarım dışı kesimlerden alınmaya başlanmıştır. Buna karşılık, dış ticaretten alınan vergilerin payı (İkinci Dünya Savaşı yıllarında ithalat yapılamaması nedeniyle ortaya çıkan azalmalar bir yana) önce hızlı bir artış göstermiş, sonraki yıllarda belirli bir seviyede dengelenmiştir. Diğer taraftan içinde alınan dolaylı vergilerin payı sürekli olarak azalmıştır. Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı yıllarındaki dolaysız vergilerin anormal yükselişleri bir kenara bırakılırsa, bu vergilerin toplamdaki payları istikrarlı bir seyir izlemiştir. Resim ve harç gibi vergiler ise aslında sanayileşme ilerledikçe önemi azalan vergilerdir. Türkiye’de bunların toplamdaki payı dikkate değer bir azalma göstermemiştir. Ayrıca gelir ve servet vergilerinin de iktisadi gelişme ilerledikçe payları tekrar yükselmiştir.

Bu doğrultuda, kamu gelirlerinin gelişimi hakkında iyi bir fikir edinebilmek için kamu gelirleri ve vergi hasılatının mili gelirdeki paylarına bakmak gerekmektedir. Çünkü, kamu gelirlerindeki bazı kalemler çok hızlı artmasına rağmen diğer kalemlerde artış olsa bile bütçe içindeki payları azalabilir.

Tablo 9: GSMH ve Kamu Gelirleri İndeksi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)¹⁸⁴

	GSMH-Kamu Gelirleri-Vergi Hasılatı						GSMH İçinde Payı (%)		
Yıllar	GSMH İndeksi	Kamu Gelirleri İndeksi	Vergi Hasılatı İndeksi	GSMH	Kamu Gelirleri	Vergi Hasılatı	Kamu Gelirleri	Vergi Hasılatı	Vergi Esnekliği
1926	100	100	100	1.651	180,2	157,2	10,9	9,5	1,0
1927	89	113	109	1.471	203,6	171,5	13,8	11,7	X
1928	99	123	119	1.633	221,7	187,0	13,6	11,5	0,9
1929	126	124	120	2.073	224,2	189,4	10,8	9,1	X
1930	96	121	109	1.581	217,5	171,7	13,8	10,9	0,3
1931	84	103	90	1.392	185,5	141,3	13,3	10,2	1,2
1932	71	119	103	1.171	214,3	162,3	18,3	13,9	X
1933	69	110	100	1.141	198,9	156,5	17,4	13,7	7,7
1934	74	134	111	1.216	241,2	174,7	19,8	14,4	X
1935	79	148	117	1.310	266,8	183,8	20,4	14,0	1,0
1936	103	150	139	1.695	270,8	219,0	16,0	12,9	X
1937	109	176	155	1.807	317,1	244,2	17,5	13,5	3,1
1938	115	183	155	1.896	329,3	243,8	17,4	12,9	5,0
1939	125	215	153	2.063	388,2	240,7	18,8	11,7	0,4
1940	146	290	173	2.403	522,2	272,0	21,7	11,3	1,1
1941	181	362	223	2.992	652,2	350,3	21,8	11,7	1,4
1942	375	546	478	6.196	983,8	751,0	15,9	12,1	1,2
1943	559	576	534	9.232	1.038,5	839,8	11,2	9,1	X
1944	405	599	543	6.685	1.079,2	853,0	16,1	12,8	X
1945 ¹⁸⁵	331	368	369	5.470	663,9	580,0	12,1	10,6	2,7
1946	415	589	563	6.858	1.061,1	884,3	15,5	12,9	1,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 17 ve 70-74.

Tablo 9, 1930 ile 1945 yılları arasında uygulanmış olan vergi sisteminin genel özelliklerini vermektedir. Buna göre, 1930-1944 arası GSMH 96'dan 405'e yükseldiği halde kamu gelirleri 121'den 599'a ve vergi hasılatı ise 109'dan 543'e yükselmiştir. Kamu gelirindeki artış GSMH'deki artıştan daha yüksektir. Böylece kamu gelirlerinin özellikle de

¹⁸⁴ 1926 yılından başlamasının nedeni kullanılan verilerin homojenliğinin sağlanması ancak denk bütçe politikası ile bu yıldan sonra mümkün olmasıdır (Önder, 1974: 49)

¹⁸⁵ 1945 yılı kamu gelirleri ve vergi hasılatı yedi aylıktır. Bu yüzden değerlendirmeye katılmamıştır.

vergilerin GSMH'deki payı artmıştır. Çünkü GSMH içinde vergi hasılatının payı 1930'da % 11 iken, 1944'de % 13'tür. İktisadi gelişme gayretleri içinde devletin gelire şiddetle ihtiyaç duyduğu bir dönemde vergi yükünün % 10 değerinin biraz üstünde olması, oldukça düşük bir değer anlamına gelmektedir. Bu sonucu sürpriz olarak karşılamamak gerekir, zira ekonomik olarak en zengin ve politik olarak da en güçlü kesim olan tarım sektörü vergi dışı bırakılmıştır. Ancak, GSMH'nin yarısına yakın bir kısmını oluşturan bir sektör, hiç olmazsa ekonomideki sermaye birikimi açısından vergilendirilmelisi gerekirdi (Önder, 2012: 325).

1929 yılından sonra vergi hasılatında düşüş başlamakta ve bu durum 1932 yılında biraz yükselmekle beraber 1934 yılına kadar devam etmektedir. Vergi hasılatı 1934 yılında 1930 yılındaki seviyesinin üstüne ancak çıkabilmiştir. Aynı zamanda GSMH'de, 1930 yılında düşme başlamış, bu düşme 1933 yılına kadar devam etmiş, 1930 yılındaki seviyesinin üstüne ise ancak 1936 yılında ulaşabilmiştir. Ancak, GSMH'de meydana gelen düşüş, vergi hasılatında meydana gelen düşüşten daha fazla olmuş, böylece vergi hasılatının GSMH içindeki payı yüksek olmuştur. Bu oran, 1930'da % 11'iken, 1932 ve 1933'de % 14'tür. Bu yıllarda vergi hasılatının düşmesine yol açan en önemli olay, 1929 Büyük Buhranıdır. Vergi hasılatının düşük olmasına yol açan diğer sebep ise Teşvik-i Sanayi Kanunudur. Bu kanun 1927'de kabul edilmesine rağmen, özellikle 1930-1933 yılları arasında çok işlerlik kazanmış, bu kanun çerçevesinde özel sektöre gümrük indirimleri ve çeşitli muafiyetler tanınmıştır (Korkmaz, 1982: 96). Böylece vergi hasılatını azaltan etkenlerden birinin de muafiyetler olduğu söylenebilir. Ayrıca, vergi hasılatının düşüşüne sebep olan bir diğer faktör, o yılda yapılan değişiklikle bina ve arazi vergilerinin yerel yönetimlere aktarılmış olmasıdır.

1930-1936 yılları itibariyle kamu gelirlerindeki gelişme de GSMH'deki gelişmeye benzer bir eğilim içinde seyretmiştir. Ancak, kamu gelirlerindeki meydana gelen düşüşler, vergi hasılatına göre daha küçüktür. Özellikle 1933-1936 yılları arasında vergi hasılatı ile kamu gelirleri arasındaki farkın büyüdüğünü görmekteyiz. Bu durum, bu yıllardaki

harcamaların kamu finansmanın vergi dışı kaynaklardan sağlandığını göstermektedir. Gerçekten de vergi hasılatının kamu gelirleri içerisindeki payı, Tablo 11'e bakıldığında görüleceği üzere 1930'da % 79 iken, 1934'te % 72, 1935'de % 69'dur. Bunda, 1933 yılında 12 milyon liralık ve 1934 yılında 30 milyon liralık demiryolları istikrazlarının yapılmış olması ve 1934 yılında devletçilik politikası çerçevesinde yürürlüğe konulan Birinci Sanayi Planının finansmanında Sovyetlerden alınan 27 milyon TL'lik kredi etkendir (Korkmaz, 1982: 96).

Vergi hasılatı, düşmenin meydan geldiği 1933 yılından itibaren 1944 yılına kadar devamlı artış göstermiştir. Diğer taraftan, GSMH'de aynı şekilde yükseliş göstermiştir. Vergi hasılatının 1937 ile 1944 yılları arasında gösterdiği artışı 1937-1940 ve 1941-1944 yılları itibariyle ayırmak gerekmektedir. Çünkü ilk dönemde artış reel anlamda olmuş, sonraki dönemde ise artış kısmen enflasyonun etkisiyle meydana gelmiştir (Korkmaz, 1982: 97). Bu dönem periyodunda, fiyatların genel seviyesinde % 162'lik artış olmuştur. 1941-1944 yıllarında vergi hasılatındaki artış GSMH'deki artıştan daha fazla olmuş, buna fiyat artışlarının yanında, İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş ekonomisi dolayısıyla konulan olağanüstü vergiler neden olmuştur. Ayrıca vergilere yapılan zamlar vergi hasılatını önemli ölçüde artırmıştır. Bunun sonucu olarak da, vergi hasılatının kamu gelirleri içindeki payı da artmıştır. Böylece bu pay Tablo 11'de görüldüğü üzere 1940'da % 49 iken, 1941'de, % 54'e, 1942'de % 76'ya ve 1943'te % 81'e ulaşmıştır. Bu dönemde vergi hasılatının kamu gelirleri içinde 1939-1941 arasında düşük bir yer tutması, İkinci Dünya Savaşına yönelik yapılan harcamaların önemli ölçüde Merkez Bankası kaynaklarına dayandığını göstermektedir. Ayrıca vergi hasılatının kamu gelirleri içinde düşük kalmasına, bu yıl yapılan 313 milyon TL'lik demiryolu istikrazı ile 1942 yılında yapılan 150 milyon TL'lik milli savunma istikrazı da neden olmuştur (Korkmaz, 1982: 97-98). Ancak 1942 yılı ve sonrasında olağanüstü vergilerin etkisiyle vergi hasılatı çok yüksek olmuştur. Bundan dolayı vergi hasılatının kamu gelirleri içindeki payı 1945'te % 87'ye ulaşmıştır.

Bu dönemde, vergi sisteminin diğer özelliği ise, oldukça yüksek sayılabilecek bir gelir esnekliği katsayısına sahip olmasıydı.¹⁸⁶ Bu yüksek katsayı nedeniyle genel olarak vergi sistemi devlete yüksek gelir sağlamıştır. Ancak, bu yüksek esneklik biraz dikkatle göz önünde bulundurmak gereklidir. Zira bu esneklik, gerçekten teknik bakımdan bir esneklik ölçüğü değildir, çünkü bu yüksek katsayı, vergi sisteminde hiçbir değişiklik yapılmadan bulunan bir değer olmayıp, aksine sistemde zaman zaman yapılmış olan değişikliklerini de içermektedir (Önder, 2012: 325). Tabiatıyla, bu sonuç tek tek vergiler için değil, tüm olarak sistem için geçerlidir (Önder, 2012: 325).

Tablo 10: 1930-1945 Dönemi Başlıca Gelir Kaynakları (%)

Tablo 10a: Gelir ve Servetlerden Alınan Vergilerin Kamu Gelirleri İçindeki Payı (%)										
Yıllar	Kazanç Vergisi	İktisadi Buhran Vergisi	Hava Kuv. Yard. Vergisi	Muvazene Vergisi	Arazi Vergisi	Bina Vergisi	Hayvan (Ağnam) Vergisi	Veraset İntikal Vergisi	Varlık Vergisi	Toprak Mahsulleri Vergisi
1930	6,0	-	-	-	2,6	3,6	6,4	0,3	-	-
1931	6,8	2,3	-	-	2,7	2,4	7,0	0,3	-	-
1932	5,3	4,7	-	6,5	2,3	2,0	5,2	0,3	-	-
1933	5,6	5,2	-	7,2	2,4	5,3	5,7	0,3	-	-
1934	5,3	5,3	-	6,5	2,2	1,9	4,4	0,2	-	-
1935	4,8	5,2	0,7	6,1	2,0	1,7	4,4	0,2	-	-
1936	7,6	4,8	1,9	6,6	-	-	5,4	0,1	-	-
1937	8,6	5,7	2,1	7,7	-	-	6,3	0,2	-	-
1938	7,5	5,1	1,9	5,3	-	-	4,7	0,2	-	-
1939	6,9	4,7	1,7	4,9	-	-	4,0	0,2	-	-
1940	6,9	3,7	2,5	4,7	-	-	3,0	0,1	-	-
1941	8,2	3,5	2,4	3,5	-	-	3,4	0,1	-	-
1942	7,2	3,0	1,8	2,9	-	-	3,0	0,1	27,6	-
1943	10,8	4,1	2,4	3,8	-	-	2,6	0,2	4,6	5,8
1944	13,5	4,7	2,6	4,2	-	-	2,8	0,1	-	4,6
1945	13,1	4,4	2,3	3,8	-	-	4,2	0,1	-	10,1

Kaynak: Korkmaz, 1982: 110, 125.

Tablo 10'da 1930-1945 dönemi kamu gelir kaynakları gösterilmiştir. Tabloda görüleceği üzere gelir üzerinden alınan vergiler, bu dönemde kamu gelirleri içinde önemli bir

¹⁸⁶ Esneklik katsayısı birden küçük olduğunda vergi sistemi bir bütün olarak etkin sayılmaz. Etkinlik ile kastedilen verginin, piyasa dalgalanmalarına karşı düzeltici bir rol oynayabilmesi ve devlete istikrarlı gelir sağlayabilmesidir (Önder, 2012: 323).

yere sahip olmasına karşın, kazanç vergisi için bunu söylemek zordur. Tabloya bakıldığında kazanç vergisinin kamu gelirleri içindeki payı; 1930'da % 6,0 iken, 1932'de % 5,3'e, 1935'te % 4,8'e düşmüştür. 1934 yılında Kazanç Vergisinde yapılan değişiklikle ve buhranın etkilerinin hafiflemesiyle 1936'da artarak % 7,6'ya ve 1937'de ise % 8,6'ya yükselmiştir. Daha sonra ise bu oranlar artış göstererek 1944-1945 yıllarında % 13'e ulaşmıştır. Böylece Kazanç Vergisinin 1934'ten ve bazı oranlarının artırıldığı 1940 yılından sonra vergi gelirlerinde önemli yükselmeler görülmüştür. Ayrıca buhran nedeniyle kamu gelirlerinin azalması, gelir üzerinden alınan olağanüstü vergilerin (İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetleri Yardım Vergisi) getirilmesine yol açmıştır. Bu vergiler olağanüstü gelir kaynakları bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

Bina ve Arazi Vergileri, yerel yönetimlere devredildikleri 1936 yılına kadar, kamu gelirleri içerisinde önemsiz bir yere sahip olmuştur. Örneğin; 1930-1936 yılları arasında Arazi Vergisi % 2,5 civarında olurken, Bina Vergisinin kamu gelirleri içindeki payı ise çok değişkenlik göstermiş, 1930'da % 3,6, 1933'de % 5,3 ve 1935'te % 1,7 gibi oranlarda olmuştur. Buna karşın Hayvanlar Vergisinin kamu gelirleri içindeki payına bakıldığında 1940 yılına kadar önemli bir gelir kaynağı olduğu görülmektedir. Söz konusu yıla kadar kamu gelir içindeki payı % 5 ile % 7 arasında bir değere sahip olurken, daha sonra düşüşe geçerek 1940-1945 döneminde % 3 ile % 4 arasında bir değerde olmuştur. Beyana tabi ve artan oranlı bir vergi olan Veraset ve İntikal Vergisi 1930-1945 yılları arasında hiç zaman önemli bir gelir kaynağı olmamıştır. Bu verginin kamu gelirleri içerisindeki payı 1930-1933 yılları arasında % 0,3 olurken, 1934'te sonra ise % 0,1-0,2 arasında değişmiştir. Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı yıllarında artan mili savunma harcamalarını karşılamak üzere servet ve kazançlar üzerine Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi getirilmiştir. Bu vergiler yine olağanüstü gelir kaynakları bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

Tablo 10b: Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergilerin Kamu Gelirleri İçindeki Payı (%)							
Yıllar	Muamele Vergisi	Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi	Şeker Dahili İstihlak Vergisi	Diğer Dahili İstihlak Vergisi	Tekel Maddeleri Müdafaa Vergisi	Diğer Müdafaa Vergisi	Buğday Koruma Vergisi
1930	7,3	0,4	-	0,7	-	-	-
1931	4,9	0,2	-	1,2	-	-	-
1932	5,2	0,2	0,9	0,7	-	-	-
1933	6,8	0,2	1,8	0,8	-	-	-
1934	2,7	-	2,2	4,8	1,3	-	-
1935	3,1	-	0,8	5,5	1,1	-	2,6
1936	3,5	-	0,7	6,4	1,3	-	4,1
1937	4,4	-	0,7	7,3	1,3	-	2,6
1938	3,7	-	0,2	5,9	1,2	-	2,8
1939	3,8	-	1,4	4,6	1,1	-	2,4
1940	4,1	-	2,6	4,4	2,0	-	2,2
1941	5,2	-	3,2	2,7	4,7	0,4	1,7
1942	5,9	-	3,0	2,7	4,9	0,6	0,7
1943	9,1	-	6,2	3,2	5,7	1,0	-
1944	10,7	-	7,9	3,6	8,8	0,1	-
1945	10,5	-	6,7	3,4	7,1	1,2	-

Kaynak: Korkmaz, 1982: 136-137.

Tüketim üzerine konulan ilk vergi olan Muamele Vergisi kamu gelirleri içindeki payı 1930'da % 7,3 iken, 1931'de düşerek % 4,9 olmuştur. 1931 yılında getirilen ikinci muamele vergisi ile bu verginin kamu gelirlerindeki payı 1933'de % 6,8'e yükselmiştir. Bu artışın nedeni, 1932 yılında vergi oranının artırılmasıdır. 1934 yılındaki muamele vergisindeki üçüncü düzenlemeyle beraber bu verginin kamu gelirlerindeki payı 1935'te % 3'e kadar düşmüş ve 1940 yılına kadar % 3 ile % 4 arasında seyretmiştir. 1940'taki dördüncü düzenlemeyle muamele vergisinin, İkinci Dünya Savaşında artan kamu gelir ihtiyacı dikkate alınarak kapsamı genişletilmiştir. Bu nedenle, bu verginin kamu gelirleri içindeki payı artmış ve 1941'de % 5,2'ye, 1942'de % 5,9'a yükselmiştir. Bundan sonra önemli bir yükseliş seyri izlemiştir.

Şeker İstihlak Vergisi 1940 yılına kadar kamu gelirleri içinde önemsiz bir yere sahiptir. Bu yıla kadar en yüksek olduğu yıl % 2,2 ile 1934 yılıdır. 1940-1942 yılları arasında kamu gelirleri içindeki payı sırasıyla % 2,6, % 3,2 ve % 3,0 olmuştur. Ancak savaş yıllarında

fevkaledde zam kanunları ile 1943 ve sonrasında daha da artarak % 6,2 ve % 7,9 arasında bir değer almıştır. Tekel maddelerinden alınan müdafaa vergisinin konulduğu yıl kamu gelirleri içindeki payı % 1.3'tür. Daha sonra sürekli bir artış eğilimi göstererek özellikle savaş yıllarında fevkaledde zam kanunları ile 1941-1943 arasında % 4,7 ile % 5,7 arasında olmuş, en yüksek değerine ise 1944'te % 8.8 ile ulaşmıştır. Son olarak, tüketim vergileriyle ilgili diğer dahili istihlak vergileri grubuna baktığımız da, (tüketim maddeleri üzerine koyulan birçok vergiden meydana gelmektedir) bu vergilerin kapsamı ve oranlarında farklı zamanlarda yapılan değişiklikler ile zamanla bileşiminde ortaya çıkan değişimler, kamu gelirleri içindeki payının çok değişen bir yapı kazanmasına yol açmıştır.

Tablo 10c: Dış Ticaretten Alınan Vergiler ile Resim ve Harçların Kamu Gelirleri İçindeki Payı (%)							
Yıllar	Gümrük Vergileri	İthalat Muamele Vergisi	İthalat İstihlak Vergisi	İhracattan Müdafaa Vergisi	Gümrük Çıkış Vergisi	Resimler	Harçlar
1930	25,8	-	-	-	-	3,9	1,8
1931	23,7	-	-	-	-	3,8	1,9
1932	23,7	-	-	-	-	3,0	1,6
1933	18,6	-	-	-	-	3,5	1,6
1934	14,0	3,9	-	-	-	3,1	1,7
1935	14,2	3,8	-	-	-	2,7	1,5
1936	17,3	4,7	-	-	-	3,7	1,5
1937	20,2	5,8	-	-	-	4,4	2,0
1938	15,3	4,7	-	-	-	3,3	1,6
1939	8,9	2,7	-	-	-	2,7	1,2
1940	3,6	1,5	-	-	-	2,2	0,9
1941	3,9	1,7	1,4	0,6	-	2,5	0,9
1942	3,2	2,6	0,6	2,2	-	2,3	0,7
1943	3,0	3,4	0,6	3,3	-	2,6	1,1
1944	2,0	2,1	0,4	-	1,6	2,8	1,3
1945	2,8	2,8	0,6	-	2,0	2,7	1,1

Kaynak: Korkmaz 1982: 146 ve 155.

Dış ticaret üzerinden alınan vergilerde önemli bir yer kaplayan Gümrük vergisinin kamu gelirleri içindeki payı 1930'da % 26 olarak bu dönemdeki en yüksek seviyesine çıkmıştır. Daha sonra İkinci Dünya Savaşına kadar gerek gümrük vergisinin ve gerekse dış ticaretten alınan vergilerin önemini koruduğunu görmekteyiz. 1930'dan sonra ve 1938 yılına

kadar bu vergilerin, kamu gelirleri içindeki payı % 18 ile % 25 arasında değişen değerler almıştır. Ancak buhrana rağmen gümrük vergisinin önemini koruduğu görülmektedir. Esasen buhran diğer ülkelerin dış ticaret hacmini geniş ölçüde düşürdüğü halde, Türkiye'nin dış ticareti görece olarak daha az düşmüştür. Buna ise, 1930'larda dış ticarete ikili anlaşmaların yapılması, 1929 ile 1933 arasında kontenjan usulünün uygulanması ve 1933'ten sonra kliring anlaşmalarının yapılması neden olmuştur (Korkmaz, 1982: 151). Ancak gümrük vergisinin kamu gelirleri içindeki ağırlığı 1937 yılından sonra azalmaya başlamış ve 1937 yılında payı % 20,2 iken, 1938'de 15,3'e, 1939'da ise % 8,9'a düşmüştür. Ayrıca, gümrük vergisinin bu payı azalmaya devam ederek 1944'te % 2,0'a kadar inmiştir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında gümrük vergisinin payının bu kadar düşmesi, şüphesiz ki dış ticaret hacminin aynı şekilde düşmesinden yani savaş döneminde verginin konusu olan dışarıdan mal girişinin azalmasından doğmaktadır (Çınar, 2009: 252). Buna ek olarak, olağanüstü vergiler ile vergi dışı kaynakların artmış olması kamu gelirlerini yükseltmiş ve böylece gümrük vergisinin payı düşük kalmıştır (Korkmaz, 1982: 151). İthalattan alınan muamele vergisinin ise kamu gelirleri içindeki payı konulduğu 1934'te % 3,9 iken, 1936'da % 4,7'ye, 1937'de ise % 5,8'e yükselmiştir. Sonraki yıllar ile İkinci Dünya Savaşı yıllarında azalmış ve kamu gelirleri içindeki payı 1944'te % 2,1'e kadar düşmüştür.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında dış ticaretle ilgili olarak, hükümet enflasyonla birlikte giderek yükselen ithal malların fiyatlarındaki büyük artışlara rağmen gümrük vergilerini aynı oranda artırma yolunu seçmemiştir (Kalfa, 2009: 359). Böylece enflasyon ve mal azlığının stoklarda mal depolayan ya da ithalat yapan tüccarlara büyük kazançlar sağladığı bir ortamda, ithalatın vergilendirilmesi düşük düzeylerde kalmıştır.¹⁸⁷ Gerçekte kamu harcamalarını karşılamakta zorlanan hükümetin büyük kazançların elde edildiği bir sektörde vergileri artırarak kamu geliri sağlamak yerine gümrük tarifelerini düşük düzeylerde tutması, ticaret

¹⁸⁷ Bu durum savaş yılları boyunca ticaret kazançlarının çok yüksek olmasını sağlamış ve bir tür savaş vurgunculuğu dönemi yaşanmasına yol açmıştır (Kalfa, 2009: 359).

sermayesinin hükümet üstündeki etkisini gözler önüne sermektedir (Tezel, 1986, 181). Son olarak resimler ile harçlara baktığımızda, resimlerin kamu gelirleri içindeki payı 1930-1945 döneminde % 3,8 ile 2,7 arasında, harçların kamu gelirleri içindeki payının ise % 1,8 ile 1,1 arasında değiştiğini görmekteyiz. Yani bu süreçte, resimlerin kamu gelirleri içindeki payı harçlara göre daha büyüktür.

Tablo 11: Kamu ve Vergi Gelirlerinin Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Dolaysız Vergiler			Dolaylı Vergiler			Kamu Gelirleri		
	Gelirden Alınan Vergiler	Servetlerden Alınan Vergiler	Dolaysız Vergiler Toplamı	Mal ve Hizm. Alınan Vergiler	Dış Ticaretten Alınan Vergiler	Dolaylı Vergiler Toplamı	Vergi Gelirleri Toplamı	Vergi Dışı Gelirler ¹⁸⁸	Özel Gelirler ve Fonlar ¹⁸⁹
1930	6	13	19	34	26	60	79	21	-
1931	9	13	22	31	24	54	76	12	12
1932	16	10	26	31	19	50	76	11	13
1933	18	10	29	32	19	50	79	8	13
1934	17	9	25	29	18	47	72	6	22
1935	16	8	24	26	19	45	69	6	23
1936	21	6	26	33	22	55	81	5	14
1937	20	5	25	30	21	52	77	5	18
1938	19	5	24	30	20	50	74	5	21
1939	18	4	22	28	12	40	62	3	35
1940	17	3	19	25	5	30	49	2	49
1941	17	4	21	25	8	33	54	3	43
1942	15	31	45	22	9	31	76	5	19
1943	27	8	34	37	10	47	81	3	16
1944	28	3	31	42	6	48	79	3	18
1945	33	5	38	41	8	49	87	4	9

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 54, 70 ve 74.

Tablo 11’de, 1930–1945 dönemi kamu ve vergi gelirlerinin gelir gruplarına göre dağılımı gösterilmiştir. Bu dönemde uygulanan kamu gelir sisteminin bir özelliği, vergi adaleti ile ters düşen dolaylı vergilerin tüm vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerden daha yüksek olmasıdır. Ancak, görelî olarak verginin idaresinin kolaylığı açısından, devlet dolaylı vergilere daha fazla başvurmak zorunda kalmıştır. Böylece bütün dönem boyunca vergi

¹⁸⁸ Devlet tarafından sunulan hizmetler karşılığında alınan gelirleri, devlet işletmeleri ve devlete ait taşınmazların gelirleri ile diğer gelirleri kapsamaktadır.

¹⁸⁹ İç istikrazları, özel kanunlarla elde edilen gelirleri ve kredileri kapsamaktadır.

gelirlerinin en büyük bölümünü dolaylı vergiler oluşturmuştur. Dış ticaret ile mal ve hizmetlerden alınan tüketim vergileri İkinci Dünya Savaşından önceki yıllarda dolaylı vergiler arasında en önemli grup olmuştur. Dış ticaret vergileri bütün kamu gelirlerinin 1930–1934 arasında % 21’ini, 1935–1939 arasında ise % 19’unu sağlamıştır. Ancak dış ticaret vergilerinin bütün kamu gelirlerinin içindeki payı, İkinci Dünya Savaşı yıllarındaki enflasyon sebebiyle gümrük tarifelerinin ithal malların fiyatlarındaki artışlara paralel olacak şekilde yükseltilmemesi ve savaş ekonomisi koşullarında gerçekleştirilebilen ithalatın hacmini daraltması nedeniyle 1944’te % 6’ya kadar düşmüştür.

Tabloya bakıldığında, tüketim (mal ve hizmetler) üzerinden alınan vergilerinin kamu gelirleri içinde önemli oranlarda olduğu görülmektedir. Bu vergiler bütün kamu gelirlerinin 1930–1933 arasında % 32’sini, 1934-1938 arasında ise 1935 yılında yapılan vergi indirimleri neticesinde azalarak % 30’unu sağlamıştır. İkinci Dünya Savaşı döneminde ise, 1939–1942 yılları arasında % 25’ini ve 1943-1945 yıllarında arasında da getirilen olağanüstü zamlar ile artarak % 40’ını sağlamıştır. Ancak bu vergilerin mükellefin şahsıyla ilgisinin bulunmaması ve zengin ile yoksul kesim tarafından aynı oranlarda beraber ödenmesi en büyük sakıncasını oluşturmaktadır. Çünkü adaletli bir toplumda kamu gelirlerinin temelini gelir üzerinden alınan vergiler oluşturmali, harcamalardan alınan vergiler ise bunu tamamlamalıdır. Hükümet, gelir üzerinden alınan Kazanç Vergisini daha fazla arttıramaması ve bu verginin verimsiz hale gelmesi nedeniyle harcamalar üzerinden alınan vergilere özellikle de tüketim vergilerine daha fazla ağırlık vermiş; bu durum ise gelir düzeyi düşük yoksul kesimlerin ve orta sınıfın vergi yükü altında ezilmesine neden olmuştur (Çınar, 2009: 252).

1930 ve 1931 yılında gelir üzerinden alınan vergilerin kamu gelirleri içindeki payı azalmıştır. Bu yıllardaki gelir üzerinden alınan vergilerin azalışına, 1925 yılında Aşar

Vergisinin kaldırılması¹⁹⁰ ile 1929 Büyük Buhranı neden olmuştur. Ancak buhranının etkileri altında ciddi bir bunalım yaşayan hükümetin, büyük ölçüde memur maaşları ve işçi ücretlerine uygulanmak üzere bir takım yeni vergiler getirmesiyle birlikte gelirlerden alınan vergiler yeniden önem kazanmıştır. Bu vergilerin kamu gelirleri içindeki payı 1932–1935 arasında % 17’ye, 1936–1938 arasında ise % 20’ye yükselmiştir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında ağır mali güçlüklerle karşı karşıya kalan hükümetin, kamu gelirleri politikasında gelir vergilerinin ağırlığını artırması, bunların toplam kamu gelirleri içindeki payını 1943’te % 27’ye ve 1944’te % 28’e yükseltmiştir.

Gelir vergileri, bu dönemde çok büyük ölçüde maaş ve ücret gelirlerinin vergilendirmesine dayanmıştır. Önemli bir bölümü devlet sektöründe çalışan maaş ve ücretlilerden stopaj yoluyla kesilen vergilerin toplam gelir vergilerindeki payı, 1932-1938 yılları arasında % 82, 1939-1942 yılları arasında % 71 ve 1943-1945 yılları arasında % 41 olmuştur (Tezel, 1986: 373). Tüccarların, sanayicilerin ve Sümerbank, Etibank gibi işletmeler de dahil olmak üzere devlet işletmelerinin karları üzerinden ödediği gelir vergileri, toplam gelir vergileri hasılatında 1930’larda % 15 ile % 20 arasında bir bölümü oluşturmuştur. Karlardan alınan gelir vergilerinin önemli bir bölümünü devlet işletmeleri ödediği için, tüccarlar ve sanayicilerin ödediği gelir vergilerinin toplam gelir vergileri hasılatı içindeki payı, genellikle % 10’un altında kalmıştır (Tezel, 1986: 373).

Servetlerden alınan vergilerin kamu gelirleri içindeki payının 1930’larda bir hayli yüksek olmasının nedeni ise, tarımsal üreticilerin sahip oldukları küçük ve büyükbaş hayvanlar için ödedikleri Hayvanlar Vergisinin bu grupta değerlendirilmesi ve aşarın

¹⁹⁰ Bu dönemde vergi oranlarının artırılmasına ve yeni vergiler getirilmesine karşın, aşar vergisinin kaldırılmasından sonra Türkiye’de vergi sisteminin tarımsal gelirleri vergilendirme gücü büyük ölçüde azalmıştır. Kemalist yönetimin İstiklal Savaşının kazanılmasından kısa bir süre sonra, Türkiye’de köylü kesimini ağır bir vergi yükünden kurtarma kararı, Cumhuriyet rejimine toplumsal destek sağlanması açısından önemli bir karardı (Tezel, 1986: 375). Ancak, bu karar sonucunda tarımsal gelirlerin vergilendirilmesinde meydana gelen azalış, Kemalist yönetimin iktisadi gelişme ve sanayileşme için uygulamaya koyduğu devletçilik politikasının kamu finansmanında önemli bir sınırlama getirmiştir.

kaldırılmasından sonra Hayvanlar Vergisi tarifesinin yükseltilmesidir (Tezel, 1986: 374). Servetlerden alınan vergilerin payı 1931’de % 13’e kadar çıkmıştır. Ancak Büyük Buhran nedeniyle tarımsal üreticilerin büyük bir sıkıntı içine düştükleri 1930’larda, hükümet Hayvanlar Vergisinin spesifik değerini indirmiştir. Böylece toplam kamu geliri içinde, servetlerden alınan vergilerin payı 1936-1941 arasında % 5’e düşmüştür. Ancak, 1942 yılında Varlık Vergisinin getirilmesiyle artış göstererek % 31’e çıkmıştır. Buna karşın 1943’de tekrar azalarak % 8’e, 1944 yılında daha da azalarak % 3’e düşmüştür.

Özetle, devletin gelir politikasında öncelikli olarak daha fazla gelir etme kaygısı egemen olsa da, halkın ödeme gücü ve ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel durum dikkate alınmıştır. İktisadi ve sosyal amaçlardan çok, mali amaçlı bir vergi politikası söz konusu olmuştur. Bu yönüyle de vergi politikasının devletçilik politikasına uygun olduğu söylenebilir. Ancak bu dönemde vergi yükü yüksek olmuş ve belirli kesimler üzerinde yoğunlaşmıştır. Gelir elde etme kaygısı ön planda olduğundan, vergi sisteminde sık sık düzenlemeler yapılması vergi sistemini karma karışık bir hale getirmiştir. Bu dönemde devlet eliyle planlı sanayileşme politikası için ülkenin yapısına uygun verimli bir vergi sistemi kurulamamış, vergi gelirleri yeterince artırılamamış ve vergi sisteminde köklü değişiklikler yapılamamıştır. Genel olarak Aşar Vergisi kaldırıldıktan sonra dolaylı vergilerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Özellikle, Gümrük, Muamele vergileri ve tekel gelirleri vergi sistemine egemen olmuştur.

Buhran ortamında vergi gelirlerindeki gerilemeyi azaltmak üzere 1931 yılında İktisadi Buhran Vergisi, 1932 yılında Muvazene Vergisi, 1935 yılında ise Hava Kuvvetleri Yardım Vergisi ve Buğday Koruma Vergisi konulmuştur. Bu süreçte, dolaysız vergilerin yaklaşık yarısını olağanüstü vergiler sağlamıştır. Olağanüstü vergiler sayesinde dolaysız vergilerin kamu gelirleri içindeki payı yükselse de, dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergi yapısı egemen olmuştur. Bir yandan buhranın olumsuz etkileri nedeniyle Muamele, Dahili İstihlak, Gümrük

vergileri ve tekel gelirleri azalırken, öte yandan da kendi kendine yeten ulusal bir ekonomi kurmak üzere iç kaynaklara dayalı bir finansman politikası izlemek son derece güç olmuştur. Bu şartlar yeni arayışları gündeme getirmiş, vergi politikasında üretimi engellemeyecek ve tüketimi sınırlamayacak düzenlemelerin yapılması amacıyla 1935 yılından itibaren vergi indirimlerine gidilmiştir. Ancak bu kapsamda yapılan vergi indirimleri, İkinci Dünya Savaşının başlamasıyla sekteye uğramıştır. Savaşın başlangıcında mevcut vergilere yapılan zamlarla yetinen hükümet, savaş ekonomisi koşullarında kamu finansmanında para politikası önlemlerine öncelik vermiş, bunun da yetersiz kalması sonucu olağanüstü vergi uygulamalarına öncekilere göre daha sert bir şekilde başvurmuştur.

Savaş ekonomisi koşullarında enflasyon, karaborsa ve spekülasyon var olan ekonomik ve siyasi şartları daha da ağırlaştırmış, geniş kesimleri zor duruma sokmuş ve halkın vergi ödeyecek gücü kalmamıştır. Ayrıca gerekli esneklikten uzak olan vergi sistemi ülke ekonomisini etkin bir şekilde kavramaktan uzak olmuş, savaş döneminde eşi görülmemiş enflasyonla ve çarpık gelir dağılımı ile mücadele etmede yetersiz kalmıştır (Clark, 1984: 31). Bütün bu yeni vergiler ve zamlar, bilimsel ve rasyonel esaslardan yoksun olup sadece mali zorunluluklar sebebiyle ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu, 1989: 403). Belirli bir iktisadi ve mali politikaya dayanmayan, sadece o anın ihtiyacına cevap veren ve geçici olacağı ifade edilen bu vergiler, kamu gelir sistemini sonunda içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Böylece dar kapsamlı ve adaletsiz bir yapıya sahip olan vergi sisteminde kamu gelirlerinin büyük bölümü, dolaylı vergilerden ve ücretlerden alınan stopajlardan sağlanmıştır. Ancak seferberlik harcamaları nedeniyle bir yandan devletin gelir gereksinimi artmış, öte yandan ise karaborsa ve vurgunculuktan büyük bir servet birikimi meydana gelmiştir. Kamuoyunda artan baskılar belirli kesimlerin elinde toplanan olağanüstü gelir ve servetin vergilendirilmesini gerekli kılmıştır. Şimdi izleyen bölümde kamu gelirleri içinde önemli bir yeri olan olağanüstü gelir

kaynaklarını; olağanüstü vergiler, Varlık Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi ve diğer olağanüstü gelir kaynakları şeklinde ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

2.1.7 Olağanüstü Gelir Kaynakları

1929 Büyük Buhranın etkileri kamu maliyesi alanında derinden hissedilmiştir. Bir yandan GSMH azalmış, diğer taraftan kamu gelirleri düşmüştür. Ayrıca vergiler harcanabilir geliri ve tüketimi kısmış, vergi sistemi dış ticaret ve para sistemi ile aynı yönde bunalımı şiddetlendiren etki yaratmıştır. 1929 yılından itibaren başlayan kamu gelirlerindeki düşüş 1932 yılına kadar devam etmiş, 1934'ten itibaren ise kamu gelirleri artmaya başlamıştır.¹⁹¹ Burada, 1931-1932 yıllarında yeni getirilen olağanüstü vergiler kamu gelirlerini artırmıştır. 1935'ten itibaren buhranın etkilerinden çıkılmış; dış ticaret hadleri iyileşmiş ve TL'nin değeri yükselmiştir. Bir yandan Osmanlı borçları ödenirken ve millileştirmeler yapılırken, diğer yandan ise devlet eliyle planlı sanayileşme hamlesi çerçevesinde kamu yatırımlarına hız verilmiştir. Bu doğrultuda, devletçilik politikası nedeniyle hükümet tarafından kamu gelirleri artırmaya yönelik arayışlar devam etmiştir.¹⁹² İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle beraber bu arayışlar hız kazanmıştır.

Savaş döneminde ise kamu gelirlerini artırmaya yönelik olarak olağanüstü zam kanunu çıkarılmıştır. Böylece genel olarak vergilere zam yapılmış ve bazı vergilere müdafaa vergisi adı altında ek zamlar getirilmiştir. Ayrıca emisyonla başvurularak Merkez Bankası kaynaklarından gelir yaratılmış;¹⁹³ ancak kaynakların yetersiz kalması ve ortaya çıkan

¹⁹¹ Bu dönemde uygulanan denk bütçe – sağlam para politikası nedeniyle kamu harcamaları daha ziyade vergi gelirleriyle karşılanmış ve buhran yüzünden kamu gelirleri azalınca yeni vergiler koymaktan çekinilmemiştir (Sarc, 1980: 111).

¹⁹² 1930-1939 yılları arasında Merkez Bankası Kaynaklarından çok sınırlı yararlanılmış, dolayısıyla tedavüldeki kağıt ve madeni para toplamı GSMH ve nüfus artışına rağmen 1930'da 159 milyon TL'den 1938'de sadece 219 milyon TL'ye çıkmıştır (Sarc, 1980: 111).

¹⁹³ Merkez Bankası'nın devlete altın karşılığında yaptığı avanslarla iskonto ettiği hazine bonolarının toplamı 1938'de 30 milyon TL'den 1945'de 614 milyon TL'ye çıkmıştır (Sarc, 1980: 112). Ayrıca buna paralel olarak tedavüldeki kağıt ve madeni para toplamı da ortalama olarak yılda % 21 yükselmiştir.

enflasyon¹⁹⁴ mevcut iktisadi ve mali şartları daha da ağırlaştırmış ve geniş halk kesimlerini zor duruma sokacak yeni olağanüstü vergiler getirilmiştir. Böylelikle olağanüstü gelir kaynakları daha da artmıştır. 1930-1945 döneminde olağanüstü gelir kaynakları; olağanüstü vergileri, iç borçlanmayı, emisyonu, dış borçlanmayı ve bazı kurumlardan özel kanunlarına göre elde edilen gelirleri kapsıyordu (Coşar, 2004: 86). Olağanüstü gelir kaynakları iki başlık altında toplanabilir: Bunlardan ilki bütçe kanununda yer alan gelirler olup, bunlar devletin mevcut gelir kaynaklarına ilişkin tahminlerini göstermektedir. İkincisi ise, mali yıl içinde gerçekleşen ve kesip hesap kanunlarında yer alan olağanüstü sayılan bütçe gelirlerinden oluşmaktadır (Coşar, 2004: 86).

2.1.7. 1 Olağanüstü Vergiler

Hükümetin maliye politikası, kamu gelirlerini artırma politikasıdır. Bu dönemdeki maliye politikasının dayandığı iki ilkedden birisi dış açıklardan sakınmak ise, ikincisi de vergi almak olmuştur (Kuruç, 1987: 39). İlki de ikincisi de eninde sonunda halk kitlesinin özverisini gerektirmektedir. 1930'dan sonraki yılların özelliği olan olağanüstü vergiler de halkın özverisinin bir yansımasıdır (Kuruç, 1987: 39). Devletin daha iyi kamu hizmet sunabilmesinden önce kamu bütçesinin açık vermeksizin yürütülmesi en önemli amaç haline gelmiş, buhran nedeniyle artan gelir gereksinimi denk bütçe endişesiyle birleşince olağanüstü vergiler getirilmiştir (Duru, 1981: 261). Olağanüstü vergilerin 1931-1932'deki ilk dalgasından sonra, ikinci ve daha büyük bir dalga 1934-1935'de gelmiştir. Düzenli bir vergi sistemi olmayan ülkede, hükümet zor durumlarda kolay ve verimli kaynaklara başvurmak yoluyla iktisadi bunalımı atlatmak yoluna gitmiştir (Duru, 1981: 261). Bu doğrultuda buhran vergisi yeniden gündeme getirilmiş; kazanç, muamele ve dahil istihlak vergileri birkaç kez değiştirilerek uygulanmıştır (Kuruç, 1987: 39-40). Böylece buhran koşulları, yalnız var olan

¹⁹⁴ Bu enflasyon, özellikle hükümetin artan mili savunma harcamalarını vergilerle karşılayamamasından ve Merkez Bankasına giderek daha fazla başvurusundan doğmuştur (Sarc, 1980: 112).

vergilerin yapısındaki değişiklikleri zorlamamış, aynı zamanda yeni buhran ve muvazene vergileri konulmasına neden olmuş, bu vergiler de var olan dolaysız vergilere buhran nedeniyle yapılan eklentiler biçiminde olmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 267).

Buhran dolayısıyla ticaret ve tarım kesimi daha fazla gelir kaybına uğradıkları için yeni getirilen olağanüstü vergilere ücretli kesim tabi olmuştur. İlk olağanüstü vergi de, 30 Kasım 1931’de çıkarılan İktisadi Buhran Vergisi Kanunu ile gelir eksikliğini telafi etmek amacıyla geçici olarak konulmuştur (Baskıcı, 2007: 901; Nadaroğlu, 1989: 403). Bu kanun, hizmet erbabına ait gelirlerden alınan kazanç vergisini belli oranlarda artırmıştır. Her türlü maaş, ödenek, ücret, gündelik, huzur hakkı, aidat ve ikramiye, bu kanuna göre buhran vergisine tabi olmuştur (Duru, 1981: 264; Tekeli ve İlkin, 1982: 267). Hizmetli maaşlarının en az % 10’u olmak üzere artan oranlı bir şekilde alınan İktisadi Buhran Vergisi’nin kapsamı, 1932 yılında itibaren Bina Vergisi, 1934 tarihinden itibaren Kazanç Vergisi mükellefi olanlara uygulanmak suretiyle genişletilmiştir (Giray, 2001: 210, Varcın, 1987: 51-52). İktisadi Buhran Vergisi, önce bir yıl süreyle uygulanmak üzere yürürlüğe konmuşsa da, sonra uygulama süreleri uzatılmıştır.¹⁹⁵ Vergi konusunun kavranmasındaki kolaylık, tahsilatın yapılmasındaki basitlik ve sağlanan yüksek gelir bu verginin uzun yıllar sürmesine yol açmıştır (Duru, 1981: 269).

Buhran sırasında bütçe açığını kapamak için getirilen İktisadi Buhran Vergisi yetersiz kalmıştır. 1932 yılı bütçesi ile birlikte yeni vergi artışları da gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda, 26 Mayıs 1932 tarihinde İktisadi Buhran Vergisinin ilk biçiminde olduğu gibi sadece ücretlileri vergilendiren Muvazene Vergisi getirilmiştir (Duru, 1981: 273; Nadaroğlu, 1989: 403). Bu vergi de, İktisadi Buhran Vergisi kapsamındaki hizmet erbabına, başka bir deyişle çalışan kesime yönelmiş, İktisadi Buhran Vergisinden farklı olarak artan oranlı

¹⁹⁵ Gerekçesinde geçici olduğu belirtilen ve adındaki “İktisadi Buhran” deyiimi dolayısıyla “Buhran” sona erince kaldırılması gereken İktisadi Buhran Vergisi uzun yıllar yürürlükten kaldırılmamıştır. (Duru, 1981: 268).

olmaması nedeniyle, düşük gelirli kesimin yükünü buhran vergisine göre daha fazla ağırlaştırmıştır (Tekeli ve İlkin, 1982: 269). Muvazene Vergisi, hizmetlilerin gelirlerinden Kazanç ve İktisadi Buhran Vergileri çıkarıldıktan sonra bulunan matraha % 10 oranında verginin uygulanmasıyla alınmıştır (Giray, 2001: 210, Varcan, 1987: 53). 1938 yılında Muvazene Vergisinin vergi istisna ve muaflıkları yükseltilmiş, vergi oranı % 10'dan % 8'e düşürülmüştür (Duru, 1981: 274). İktisadi Buhran Vergisi gibi bu vergi de, önce bir yıl süreyle uygulanmak üzere yürürlüğe konmuşsa da, sonra uygulama süreleri uzatılmıştır. Ücretlilerin gelirleri üzerinden alınan üçüncü vergi ise, 1935'de yürürlüğe konulan Hava Kuvvetlerin Yardım Vergisi olup, hizmetlilerin gelirlerinden % 2 oranında alınmıştır (Giray, 2001: 210, Varcan, 1987: 53). Bu verginin oranının diğer iki olağanüstü vergiye göre daha düşük olması nedeniyle gerek kamu gelirleri içerisindeki payı, gerekse vergi gelirleri içindeki payı daha düşük olmuştur. Ancak bu vergi sürekli artış gösteren tahsilatıyla küçük, ama sağlam bir gelir kaynağı olma özelliğini korumuştur (Duru, 1981: 278).

Ayrıca, hükümet 1935 yılında geliri buğday satın alınmasında kullanılmak üzere un ve mamullerine ek bir vergi olan Buğday Koruma Vergisini getirmiştir (Kazgan, 1977: 269; Köymen, 2008: 126).¹⁹⁶ Bu vergi, buğday ununun istihlak piyasasına geçişi üzerinden alınan bir vergi olup, verginin hasılatı ile buğday alımlarında fiyatların yüksek tutulması sağlanmaya çalışılmıştır (Bulutoğlu, 1971: 8). Ancak ilk yıllarda, depolama kapasitesinin sınırlılığı ve buğday alım istasyonlarının azlığı, buğday koruma amacının etkili olmasını önlemiştir (Kazgan, 1977: 269; 2008: 86). Bu verginin etkisi, iç fiyatları pahalılaştırarak iç tüketimi kırmak, dolayısıyla ihraç edilebilir bir ürün fazlası yaratmak olmuş ve böylece de iç piyasadaki tüketiciler, buğdayın yurt dışına daha ucuza satılmasının maliyetini ödemiş

¹⁹⁶ 1934 yılında çıkartılmış olan “Buğday Koruma Karşılığı Kanunu” ile un ve undan yapılmış maddeler buğday vergisine tabi tutulmuş ve bu kanun sadece kentsel bölgeler için geçerli olmuştur. Böylece kentsel nüfus, un ve undan yapılmış maddeleri vergili olarak satın almış ve dolayısıyla maliyetin bir bölümünü üstlenmek zorunda kalmıştır (Küçük, 1978: 263).

duruma getirilmiştir (Bulutoğlu, 1971: 8). Daha sonra, İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş nedeniyle üreticilerin üretim alanlarından uzak kalmasıyla buğday fiyatları da aşamalı olarak yükselmiş, böylece hükümetin buğday fiyatlarını yükseltmeye yönelik tedbir alması için koşullar ortadan kalkmıştır (Çınar, 2009: 253). Bu gerekçeyle, Buğday Koruma Vergisi 2 Ocak 1942 yılında kaldırılmıştır. Ancak unlardan alınmakta olan muamele vergisi, kaçakçılığı önlenmesinde faydalı olduğu gerekçesiyle devam ettirilmiştir (Çınar, 2009: 253).

Tablo 12: Büyük Buhran ve Sonrasında Konulan Olağanüstü Vergiler

Yıllar	Olağanüstü Vergiler (Milyon TL)					Olağanüstü Vergilerin Kamu Gelirleri İçindeki Payı (%)				
	İktisadi Buhran Vergisi	Muvazene Vergisi	Hava Kuv. Yard. Vergisi	Buğday Koruma Vergisi	Toplam Olağanüstü Vergiler	İktisadi Buhran Vergisi	Muvazene Vergisi	Hava Kuv. Yard. Vergisi	Buğday Koruma Vergisi	Toplam Olağanüstü Vergiler
1931	4,2	-	-	-	4,2	2,3	-	-	-	2,3
1932	10,0	13,9	-	-	23,9	4,7	6,5	-	-	11,2
1933	10,4	14,6	-	-	25,0	5,2	7,2	-	-	12,4
1934	12,7	15,6	-	-	28,3	5,3	6,5	-	-	11,8
1935	13,8	16,3	-	-	30,1	5,2	6,1	0,7	2,6	14,6
1936	13,1	17,9	5,0	7,1	43,1	4,8	6,6	1,9	4,1	17,4
1937	14,9	20,2	5,6	7,3	48,0	5,7	7,7	2,1	2,6	18,1
1938	16,4	17,2	6,1	7,7	47,4	5,1	5,3	1,9	2,8	15,1
1939	18,2	18,3	6,6	8,7	51,8	4,7	4,9	1,7	2,4	13,7
1940	20,2	20,2	13,7	9,2	63,3	3,7	4,7	2,5	2,2	13,1
1941	22,6	22,3	15,1	4,2	64,2	3,5	3,5	2,4	1,7	11,1
1942	29,1	29,0	18,0	-	76,1	3,0	2,9	1,8	0,7	8,4
1943	41,8	39,3	24,3	-	105,4	4,1	3,8	2,4	-	10,3
1944	48,2	42,7	26,2	-	117,1	4,7	4,2	2,6	-	11,5
1945	28,8	25,3	15,6	-	69,7	4,4	3,8	2,3	-	10,5
1946	53,6	45,2	27,9	-	126,7	5,2	4,3	2,7	-	12,2

Kaynak: Coşar, 2004: 89; Korkmaz, 1982: 110, 125, 132-133 ve 146.

Tablo 12’de, Büyük Buhran ve sonrasında konulan olağanüstü vergilerin 1931-1945 yılları arasındaki gelişimi ve toplam kamu gelirleri içindeki payı gösterilmektedir. Tabloya göre; Buğday Koruma Vergisinin kamu gelirleri içindeki payı 1933 yılında % 3 iken, 1934 yılında % 4’e çıkmış, daha sonra azalarak tekrar % 3’e, 1939 yılından sonra ise % 2’ye düşmüştür. Bu verginin kaldırıldığı 1942 yılında ise % 1’e kadar düşmüştür. Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisinin kamu gelirleri içindeki payı ise 1933 yılında % 1 iken, daha

sonra artarak dönem boyunca % 2 ile % 3 arasında değişmiştir. Ayrıca İktisadi Buhran ve Muvazene Vergisi İkinci Dünya Savaşı öncesindeki vergi gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmuştur. İktisadi Buhran Vergisinin 1931 yılında % 2 olan kamu gelirleri içindeki payı 1937 yılında % 6'ya, Muvazene Vergisinin ise 1932 yılında % 7 olan kamu gelirleri içindeki payı ise 1937 yılında % 8'e çıkmıştır. İktisadi Buhran ve Muvazene Vergisi 1929 krizi sırasında sabit gelirliler üzerine konulmuş vergilerdi, bu vergiler İkinci Dünya Savaşı yıllarında da vergi gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmuştur. İktisadi Buhran Vergisi'nin kamu gelirleri içindeki payı 1939-1944 döneminde % 4 ile % 5 arasında değişmiştir. Muvazene Vergisinin ise 1939 yılında % 5 olan kamu gelirleri içindeki payı da 1944 yılında % 4'e düşmüştür. Bu dönemde konulan olağanüstü vergilerden 1931 yılında 4.2 milyon TL vergi geliri elde edilirken, 1936 yılında 43.1 milyon TL, 1940 yılında 63.3 milyon TL ve 1944 yılında ise 117.1 milyon TL vergi geliri elde edilmiştir. Böylece, buhran ve sonrasında konulan olağanüstü vergiler 1931-1946 yılları arasında 30 kat artış göstermiştir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarının ikinci yarısında vergilemede sınıra gelinmiş, vergi yükü ücretliler üzerinde yoğunlaşmıştır. Çünkü ücretli kesim Kazanç vergisinin büyük bölümünün yanı sıra Büyük Buhran sonrasında konulan İktisadi Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım gibi olağanüstü vergileri de ödemekteydi. Ayrıca, bu süreçte ücretler enflasyon nedeniyle erozyona uğramış, geniş kesimler günlük temel ihtiyaçlarını karşılayamaz bir duruma gelmiştir. Konsolide bütçe gelirleri 1940 yılında % 39 artarken, 1941 yılında ancak % 18 artırılabilmiştir. Hükümet para basma ile kamu maliyesini iki yıl dört ay yönetebilmiş, 1942 yılının ikinci yarısında yeni olağanüstü gelir kaynaklarının bulunması gerekli olmuştur (Coşar, 2004: 103-104). Bu doğrultuda, ilk önce savaş döneminde kamu gelirlerini artırmaya yönelik olarak olağanüstü zam kanunları çıkarılmış; daha sonra ise servet ve kazanç üzerine yeni olağanüstü vergiler konulmuştur.

Öncelikle savaş başladıktan sonra 1940'ın Şubat ayında ithalat vergilerindeki azalışı karşılamak için kazanç, muamele, istihlak, alkollü içkiler ve diğer vergiler artırılmıştır (Keskin, 2009: 39). İlk “Fevkalade Zam” kanunu ise Mayıs 1940'ta çıkmış ve Kazanç Vergisi, Hava Kuvvetleri Yardım Vergisi, Muamele Vergisi, İstihlak Vergisi, Damga Resmi ve Müdafaa Vergisinde bir miktar daha artış yapılmıştır (Keskin, 2009: 39). 29 Mayıs 1941 tarihinde çıkan “Fevkalade Zam” kanunu ile de yeni olağanüstü vergiler getirilmeye başlanmıştır. 1941 yılındaki kanuna göre, beyannameye bağlı kazanç vergileri iki katına çıkarılmış; bir yıl önce serbest meslek erbabının Kazanç Vergisine yapılan zam bir misli artırılmış, dükkan ve mağaza gelirlerine daha önce yapılan % 25'lik zam, bu kez % 50 olarak belirlenmiş; koyun, keçi, sığır vb. hayvanlar için vergi getirilmiş; Veraset ve İntikal Vergisi arttırılmış; tiyatro ve sinema resimleri yükseltilmiş, gümrük evraklarından daha fazla resim alınmaya başlanmış, posta hizmetlerine zam yapılmış, lastik, çimento vb. üzerine tüketim vergisi koyulmuş, kibritten alınan resim yükseltilmiş, sigara ve içki fiyatları yukarı çekilmiş, yabancı ülkelerden Türkiye'ye gelen ithalat eşyası muamele vergisine tabi tutulmuştur (Duru, 2009: 175).

“Fevkalade Zam” kanunlarıyla getirilen vergilerin, daha çok dolaylı vergi biçiminde düzenlenmesi nedeniyle halkın gündelik yaşamı üzerinde ağır bir yük oluşturduğunu ve asıl olarak sermaye kesimini hedef almadığını söylenebilir. Savaşı yıllarında toplanan bu olağanüstü vergiler ile bütçede yer alan olağanüstü gelirler kalemi genişlemiştir. Tabloya 13'e bakıldığında görüleceği üzere hükümet “Fevkalade Zam” kanunlarıyla (Varlık Vergisi ile Toprak Mahsulleri Vergisi hariç bırakıldığında); 1941 yılında 7,1 milyon lira, 1942 yılında 31,0 milyon lira, 1943 yılında 107 milyon lira, 1944 yılında ise bu dönemin en yüksek seviyesi olan 198 milyon lira olağanüstü vergi geliri sağlamıştır. Ancak bu olağanüstü vergiler 1945 yılında azalarak 116 milyon lira olmuştur.

Tablo 13: İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Toplanan Olağanüstü Vergiler

Olağanüstü Vergiler (Milyon TL)								
Yıllar	Varlık Vergisi	İhracat	Tekel Müdafaa	PTT-Bina-Kibrit Müdafaa	Şekerden Ek İstihlak	Toprak Mahsulleri Vergisi	Gümrük Çıkış	Olağanüstü Vergiler Toplam
1941	-	4,0	-	3,1	-	-	-	7,1
1942	270,3	21,9	4,1	5,0	-	-	-	301,3
1943	47,2	34,0	66,5	5,8	-	60,0	-	213,5
1944	-	-	95,7	13,2	72,4	47,3	16,6	245,2
1945	-	-	52,9	10,2	40,0	66,9	12,6	182,6
1946	-	-	92,5	15,4	55,4	-	7,8	171,1
Olağanüstü Vergilerin Kamu Gelirleri İçindeki Payı (%)								
Yıllar	Varlık Vergisi	İhracat	Tekel Müdafaa	PTT-Bina-Kibrit Müdafaa	Şekerden Ek İstihlak	Toprak Mahsulleri Vergisi	Gümrük Çıkış	Olağanüstü Vergiler Toplam
1941	-	0,6	-	0,4	-	-	-	1,0
1942	27,6	2,2	4,9	0,6	-	-	-	35,3
1943	4,6	3,3	5,7	1,0	-	5,8	-	20,4
1944	-	-	8,8	0,1	7,9	4,6	1,6	23,0
1945	-	-	7,1	1,2	6,7	10,1	2,0	27,1
1946	-	-	8,1	1,1	6,0	-	0,8	16,0

Kaynak: Coşar, 2004: 89; Korkmaz, 1982: 110, 125, 132-133 ve 146.

1942 yılında konulan Varlık Vergisinin ülkenin iktisadi, siyasi ve sosyal yapılanmasında önemli bir yeri olduğu gibi, savaşın kritik bir döneminde önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Varlık Vergisi, 1942 yılında 270.3 milyon lira (kamu gelirleri içindeki payı % 28), 1943 yılında 47.2 milyon lira (kamu gelirleri içindeki payı % 5) gelir sağlamıştır. Toprak Mahsulleri Vergisi ise, 1943 yılında 60 milyon, 1944 yılında 47.3 milyon, 1945 yılında 66.9 milyon lira gelir sağlayarak İkinci Dünya Savaşının ikinci önemli gelir kaynağını oluşturmuştur. Böylece Toprak Mahsulleri Vergisinin kamu gelirleri içindeki payı 1943 yılında % 6, 1944 yılında % 5 ve 1945 yılında ise % 10 olmuştur. Ayrıca, 1944 ve 1945 yıllarında kamu gelirleri içinde Tekel Müdafaa % 9 ile % 7 paya sahip olurken, Şekerden Ek İstihlak % 8 ile % 7 paya sahip olmuştur. Böylece Tekel Müdafaa ve Şekerden Ek İstihlak Vergileri savaş yıllarında önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Son olarak İhracat ve Gümrük

Çıkış Vergilerinin 1941-1946 yıllarında kamu gelirleri içinde payı % 1 ile % 3 arasında değişmiştir.

1944 yılında bütçe kanununda yer alan olağanüstü gelirler ikiye ayrılmıştır: Birinci grupta, Müdafaa Pulu Hasılatı, Tekel Maddelerinden ve Kibritten Alınan Müdafaa Vergileri ile Binalardan ve Posta, Telgraf ile Telefon Abone Bedellerinden alınan Müdafaa vergileri yer almış; İkinci grupta Gümrük Çıkış Vergisi, Tayyare resmi, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi, Şekerden Ek İstihlak Vergisi gibi istisnai gelirler başlığı altında vergiler toplanmıştır (Coşar, 2004: 89-90). 1949 yılına dek olağanüstü vergilerin tahsilatına devam edilmiş olup, 1949 yılında ise hepsi kaldırılmıştır.

Tablo 14: Olağanüstü Vergiler (Cari Fiyatlarla Milyon TL)

	Olağanüstü Vergiler		Kamu Gelirleri		Olağanüstü Vergiler (%)	
Yıllar	Tahmin	Gerçekleşme	Kamu Gelirleri	Vergi Hasılatı	Kamu Gelirleri İçinde Payı	Vergi Hasılatı İçinde Payı
1931	4,4	4,2	185,5	141,3	2,3	3,0
1932	24,5	23,9	214,3	162,3	11,2	14,7
1933	22,7	25,0	198,9	156,5	12,6	16,0
1934	25,5	28,3	241,2	174,7	11,7	16,2
1935	28,2	30,1	266,8	183,8	11,3	16,4
1936	40,4	43,1	270,8	219,0	15,9	19,7
1937	42,4	48,0	317,1	244,2	15,1	19,7
1938	44,7	47,4	329,3	243,8	14,4	19,4
1939	48,1	51,8	388,2	240,7	13,3	21,5
1940	57,2	63,3	522,2	272,0	12,1	23,3
1941	64,3	71,3	652,2	350,3	10,9	20,4
1942	71,6	377,4	983,8	751,0	38,4	50,3
1943	92,2	319,0	1.038,5	839,8	30,7	38,0
1944	331,1	362,3	1.079,2	853,0	33,6	42,5
1945	238,1	252,5	663,9	580,0	38,0	43,5
1946	282,8	297,6	1.061,1	884,3	28,0	33,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1995: 17, 70-74; Coşar, 2004: 90.

Olağanüstü vergiler 1931 yılında vergi gelirlerinin % 3'ünden, 1932 yılında % 15'ine, 1936 yılında % 20'sine, 1940 yılında % 23'üne ve 1942 yılında ise en yüksek değeri olan % 50'sine yükselmiştir. 1943 yılından itibaren vergi gelirlerinin ortama % 40'ı olağanüstü

vergilerden oluşmuştur. Bu vergiler sistemini bütünlükten uzaklaştırmış, sisteme karmakarışık bir görünüm vermiştir. Ancak, 1942 yılına kadar kamu gelirlerinin tahmin-tahsilatları arasındaki farklar nispeten düşük düzeylerde gerçekleşmesine karşın, 1942 ve 1943 yıllarında gelir tahmin-tahsilatları arasında farklar ortaya çıkmış ve ortaya çıkan bu farklar savaşa nedeniyle getirilen olağanüstü vergilerden kaynaklanmıştır. Ancak, 1945 yılından itibaren tahmin-tahsilat arasında farklılıklar azaltılmıştır. Devletin acil finansman gereksinimlerine göre artırılan olağanüstü vergiler savaş sonrasında yavaş yavaş azaltılmıştır

Bu dönemde olağanüstü vergilere ilişkin tutumunu özetlemek gerekirse; bu vergilere sadece bir gelir kaynağı olarak bakılmadığı aynı zamanda bir iktisat politikası aracı olarak görüldüğü söylenebilir. İzlenen gelir politikasının genellikle tüketimi kısıcıcı ve ithalatı azaltıcı, buna karşılık ihracatı ve iç sanayi üretimini artırıcı yönde olduğu görülmektedir (Tekeli ve İlkin, 1982: 277). Savaşı yıllarında fiyatların genel seviyesinde hızlı bir artış görüldüğünden, olağanüstü vergilerle birlikte mevcut vergi gelirlerin dahi istikrarı sağlanamamıştır. Bununla beraber vergilere zam yapan kanunlar, her şeyden önce kamu gelirlerini artırmak amacı güttüğünden, vergi sitemini gittikçe daha karışık ve içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir (Bulutoğlu, 1971: 9). Ayrıca, olağanüstü vergilerin temel nitelikleri genellik, adalet ve basitlik ilkelerine aykırı düşmüş; genellikle ücretlilerden alınması, farklı istisna, muafiyet ve vergi oranları taşımaları ve matrahlarının hesaplanmasındaki güçlükler, bu vergilerin sürekli eleştirilmesine yol açmıştır (Duru, 1981: 287).

2.1.7.2 Varlık Vergisi

Savaş döneminde, ticari gelirleri vergileyen tek vergi kazanç vergisi olup, bu verginin verimi de düşük bir durumda olmuştur. Ayrıca, milli savunma harcamaları nedeniyle devletin gelir gereksinimi daha da artarken, diğer yanda ise karaborsa ve vurgunculuktan büyük bir servet birikimi elde edilmiştir (Coşar, 2004: 100). Kamuoyunda artan baskılarla birlikte o

dönemin şartları, belirli kesimlerin ellinde toplanan gelir ve servetin vergilenmesini gerekli kılmıştır. Böyle bir ortamda Varlık Vergisi, savaşın yarattığı mali baskıları azaltmak ve devlete gelir sağlamak üzere gündeme gelen, diğer ülkelerde de savaş sırasında çeşitli biçimlerde uygulanan bir sermaye kazançları vergisi olarak yer almaktadır. Bu verginin amacı, kamu finansmanını sağlamak, olağanüstü dönemde elde edilen spekülâtif kazançları vergilemek ve spekülâtörleri ellerindeki stokları piyasaya sürmeye zorlayarak karaborsacılığı azaltarak fiyatları düşürmektir (Coşar, 2004: 100).¹⁹⁷

Şükrü Saraçoğlu hükümetinin ekonomi ve fiyatlar üzerinde tümüyle devlet müdahale ve denetimini ortadan kaldıran iktisadi politikasıyla beraber, fiyatların kısa sürede olağanüstü yükselmesiyle karşı karşıya kalınmış, yeni önlemler düşünölmeye başlanmıştır (Boratav, 1974: 339). Aslında üzerinde düşünölmesi gereken sorunlar sadece bu olmamış, ayrıca savaş döneminde birçok sorunla ilgili çareler düşünölmesi gerekmiştir (Koçak, 2007b: 475–476). Sorunlardan ilki, savaşın ekonomi üzerindeki etkilerinden nedeniyle, kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıkan ve büyük servet birikimlerine sahip olan savaş zenginlerini vergilendirmektir. Böylelikle, çoğu kez kısa zamanda olağanüstü koşulların yarattığı sıkıntılardan yararlanarak aşırı ölçüde kazanç sağlamış kişilerden, mevcut servet birikimlerinin hiç olmazsa bir kısmını geri alarak, savaşın yarattığı ekonomik sıkıntıların toplumda dengeli ve adil biçimde paylaşılmasını sağlamaya çalışılmıştır (Koçak, 2007b: 476). Diğer bir sorun, devletin olağanüstü artan harcamalarını bütçede açık vermeden ve dolayısıyla da enflasyona neden olmadan yeni gelir kaynakları ile karşılayabilmektir. Burada, enflasyonun nedenlerinden biri

¹⁹⁷ Temelde Varlık Vergisinin konmasındaki çıkış noktası, iktisadi ve mali gereksinimler olarak görölmektedir. Ancak, mali koşulların yanında Türkiye ekonomisinin bazı özellikleri Varlık Vergisinin uygulama yönünü etkilemiştir. Bu özelliklerin başında devlet ve burjuvazi ilişkileri yer almaktadır (Coşar, 2004: 100). İkinci Dünya Savaşının yarattığı olağanüstü şartlar, mali darboğazlar, ekonomik kıtlıklar ile tüm çabalara ve önlemlere rağmen karaborsa ve vurgunculuğun devam etmesi, gayrimüslim ticaret sınıfı ile devleti karşı karşıya getirmiş ve gerilimi arttırmıştır (Coşar, 2004: 102). Ayrıca, savaş şartları ile mevcut iktisadi ve mali durum, Osmanlı'nın son döneminden beri süre gelen Gayrimüslimler ile Müslümanlar arasındaki ticari eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için elverişli ortam yaratmıştır. Bu doğrultuda, Varlık Vergisi azınlıkların ekonomi içindeki payını azaltmak üzere bir araç olarak kullanılmıştır. Buna sebep olarak gösterilen durum ise, bütün önemli işlerin azınlıkların ellerinde toplanmasıdır (Coşar, 2004: 103).

olan ve bütçe açıklarını kapatmak için savaş döneminde bol bol başvurulmuş emisyonu artık bir son verilmek istenmiştir (Koçak, 2007b: 476). Ayrıca servetlerden alınan vergi ile piyasadaki mevcut para miktarının azaltılması amaçlanmaktadır. Son bir amaç da, piyasadaki mal yokluğunu belirli ölçüde ortadan kaldırmaktır (Koçak, 2007b: 476). Bu sorunlar doğrultusunda, hükümetçe yeni gelir kaynakları yaratarak devletin olağanüstü artan harcamalarını finanse etmek için servetlerden alınacak bir vergi düşünülmüştür. Spekülatif faaliyetlerden elde edilen kazançlar, başlangıçta zorunlu borçlanma ile devlete aktarılacak istense de, yabancıların piyasadaki egemenliği zorunlu borçlanma yapılmasını sınırlamış, geriye bir tek vergi seçeneği (Varlık Vergisi) kalmıştır (Coşar, 2004: 104).

Aslında, 1941 yılı sonbaharında Maliye Bakanlığında Varlık Vergisi ile ilgili bazı çalışmaların başlatıldığını, bazı raporlar hazırlandığı ve bu hazırlıkların 1942 yılı yazına dek sürdüğü bilinmektedir (Boratav, 1974: 339).¹⁹⁸ Varlık Vergisi Kanunu, esas itibarıyla Başbakan Şükrü Saraçoğlu tarafından hazırlanmıştır. Hazırlık çalışmalarına Maliye Bakanı Fuat Ağralı ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı Esat Tekeli ve Teftiş Kurulu Başkanı Şevket Adalan da katılmıştır (Çınar, 2009: 254). Varlık Vergisi Kanunu, 9 Kasım 1942 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur (Koçak, 2007b: 477). Bu kanun, TBMM'deki toplantıda birkaç olumlu ve destekleyici konuşmadan sonra, maddeler üzerinde herhangi bir görüşme olmaksızın oylanarak, 350 milletvekilinin oybirliği ile kabul edilmiştir (Çınar, 2009: 255).

Varlık Vergisi Kanununun 1. maddesi; “servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve fevkalade kazançları üzerinden alınmak ve bir defaya mahsus olmak üzere (Varlık Vergisi)

¹⁹⁸ Bu çalışmaları Ökte (1951: 43-45) şöyle anlatıyor: “*Varlık Vergisi ile ilgili ilk dönem çalışmalar 1941-42 arasında daha farklı bir temele dayanıyordu. Nitekim Maliye Vekaleti bünyesinde, esas olarak bu hedefe yönelmiş vergi reformu çalışmaları başlatılmıştı. Bu çalışmalar, ana çizgileri ile kazanç vergisinin beyannameli mükellef sayısını artırarak, bu vergiyi modern bir gelir vergisine dönüştürmeyi ve olağanüstü savaş kazançlarını beyanname esasına göre tespit ederek, belli oranların üzerinde tamamen ve gayrimenkul kazançlarında da değer artışının yarısını vergilendirmeyi öneriyordu. 1942 yılının eylül ayında Maliye Vekaleti'nden gelen bir yazıda, harp ve ihtikar dolayısıyla kazanılan fevkalade kazançları kanunlarımızın vergilendirmekte olduğu, bu sebeple bilhassa ekalliyetlerin büyük servetler iktisap ettikleri belirtildikten sonra, piyasada acele tetkikat yapılarak, kimlerin bu şekilde fevkalade kazanç temin ettiğinin tespiti, ekalliyetlerin ayrı bir cetvelde gösterilmesi belirtilmekte idi*”

adıyla bir mükellefiyet tesis edilmiştir” şeklindedir ve bu da verginin konusunu oluşturmuştur (Akar, 1992: 50-51). Verginin mükellefleri ise, kanunun 2. maddesinde sayılmış, ¹⁹⁹ mükellef tanımlaması 2. madde doğrultusunda yapılmıştır (Akar, 1992: 51). Kanunda dini veya uyruğu hakkında bir ayırım yapılmayan mükellef grupları için uygulamada bazı ayrımlar ortaya çıkmıştır. Kanunun uygulanmasında şu şekilde mükellef sınıflandırmaları yapılmıştır: “Müslümanlar” ve “Gayrimüslimler”. Gayrimüslimler de kendi arasında; sonradan Müslüman olan “dönmeler” ve farklı uyrukta olan “ecnebler” olarak ikiye ayrılmıştır (Akar, 1992: 55). Bu gruplar da kendi içinde şöyle sınıflandırılmıştır: “fevkalade Müslüman”, “fevkalade Gayrimüslim”, “beyannameli Müslüman”, “beyannameli Gayrimüslim”, “ıratlı Müslüman”, “ıratlı Gayrimüslim”, “Anonim Şirket, “hizmet erbabı”, “emlak sahipleri”, “müteahhitler”, büyük çiftçiler, “seyyar çalışanlar” (Akar, 1992: 55-56). Bu gruplardan hizmet erbabı ve seyyar çalışanlar listeye daha sonradan eklenmişlerdir. Kanunda vergi alınacak olan gruplar gelir elde edenler, büyük çiftçiler ve tacirler şeklinde sınıflandırılırken uygulamada birçok farklı alt gruplar ortaya çıkmıştır. Bunun da dışında normalde bu vergiyi veremeyecek olanlar da gruba dahil edilmiştir. Savaş dönemindeki ekonomik ortamda ve fiyatların sürekli olarak arttığı bir ekonomide zaten zor durumda olan hizmet erbabı da vergi mükellefi olarak gösterilmiştir. Bunun yanında merkezi hükümet, yerel yöneticilere bazı hizmet erbabına müsamaha gösterme yetkisi vermiş ve genel olarak yerel yöneticiler de bu yetkilerini daha çok Müslüman hizmet erbabı yönünden kullanmıştır.

¹⁹⁹ “Varlık vergisi aşağıda yazılı zümrelere dâhil olan hakiki ve hükmi şahıslardan alınır: 2395 ve 2728 sayılı kanunlarla ek ve değişiklikleri gereğince mükellef bulunanlar; Büyük çiftçiler; Gayrisafi geliri 2.500 TL ve arsalarının vergide kayıtlı kıymetleri 5.000 TL’den yüksek olup ve bu miktarların düşülmesinden sonra geri kalan geliri ve kıymetlerle bu vergiyi verebilecekleri komisyonlarca kararlaştırılanlar; 1939 senesinden beri kazanç ve buhran vergilerine tabi bir iş ve teşebbüsle uğraştığı halde bu kanunun yayınlanması tarihinde işini terk, devir veya tasfiye etmiş bulunanlar; Meslekleri tacir, komisyoncu, tellal veya simsar olmadığı halde 1939 senesinden beri, yalnızca bir kere bile olsa ticari işlemlerde bulunup karşılığında para ve mal almış olanlar” (Boratav, 1974: 343). Ayrıca Varlık Vergisi Kanununun 14. Maddesinde; sadece 2. Maddede sayılanlar değil ayrıca bunların akrabaları da Varlık Vergisine ait borçlardan sorumlu olarak tutulmuştur.

Varlık Vergisi Kanununda mükelleflerin ödeyecekleri vergi miktarı veya oranı belirtilmemiştir. Ancak kanunun 7. maddesinde; servet ve kazanç sahiplerinin mükellefiyet derecelerini tespit etme yetkisi, her il ve kaza merkezinde o yerin en büyük mülkiye memurluğunun başkanlığı altında en büyük mal memurundan ve ticaret odaları ile belediyelerce kendi üyeleri arasından seçilecek iki üyeden oluşan bir ve gerekirse kurulacak birden fazla komisyona verilmiştir (Akar, 1992: 51-52). Ayrıca kanunun 6. maddesinde de; vergi miktarının tespiti, 7. maddede belirtilmiş olan komisyonların takdirine bırakılmıştır. Komisyonlar tarafından saptanan servet derecelerinin ne ölçüde vergilendirileceği de tartışılmış ve sonunda; G grubundan, M grubuna kıyasla asgari iki azami üç misli vergi alınması kararlaştırılmıştır. M grubunun ise, o zamana kadar beyan ettiği kazanç vergisinin bir ile üç misli vergi vermesi gerekmiştir. Ancak Ankara'dan gelen bir talimatla ile G grubunun vereceği vergi miktarı 5 ile 10 misli ağırlaştırılmıştır. Yine Ankara'dan gelen bir talimatla ile dönmeler için ayrı bir grup (D grubu) oluşturulmuştur. Bu oluşturulan D grubu vergisine, M grubuna göre iki misli olacak şekilde vergi salınmıştır (Koçak, 2007b: 488).

Varlık Vergisine ilişkin komisyonlarca saptanan vergi yükümlülerine ve yükümlülük derecelerine ilişkin listeler, 17 Aralık 1942 tarihinde ilan ve tebliğ edilmiştir. Varlık Vergisinin ödeme süresi 4 Ocak 1943 akşamı sona ermiştir. Bu tarihten sonra yapılacak ödemeler ise, cezalı şekilde olacaktır. Varlık Vergisinin yasal ödeme süresinden sonra başlayan % 1 oranlı cezalı ödeme haftası 13 Ocakta ve % 2 oranlı ceza ödeme haftası da 21 Ocakta sona ermiştir. Artık bu tarihten itibaren vergilerini ödemeyen mükellefler için hacizler başlamıştır (Koçak, 2007b: 491).²⁰⁰ Kendisi adına ilan edilen vergiyi ödemeyen mükellefler zorunlu haciz işlemleriyle karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca matrah tespitinde yapılan

²⁰⁰ Listelerin ilanı ile birlikte başta İstanbul olmak üzere tüm yurttaki kanuna göre tüm itiraz yolları kapalı olmasına karşın, saptanan vergi miktarlarına büyük ölçüde itiraz edilmiştir. Kendilerine tarh edilen Varlık Vergisinin miktarının hatalı olduğunu öne süren yükümlülerin TBMM'ye verdikleri dilekçe sayısı henüz daha ilk ayı geçmeden 3.000 bulmuştur. Söz konusu dilekçeler, incelenmek üzere önce Maliye Bakanlığına gönderilmiş ve dilekçelerin incelenmesi için bir komisyon oluşturulmuştur (Koçak, 2007b: 492).

yanlılıklar nedeniyle bazı mükellefler adına ödenmesi çok güç vergi miktarları çıkarıldığından, bu mükelleflerden haciz yoluyla dahi verginin tamamı tahsil edilememiştir. Bu durumda vergisini zamanında ödeyemeyen mükellefler zorunlu çalışma kamplarına gönderilmiştir (Akar, 1992: 67). Çalışma kampına gönderilen mükellefler gündeliklerinden kesinti yapılarak borçları ödenmiş sayılana kadar çalışmakla yükümlü tutulmuştur (Akar, 1992: 70-72; Kalfa, 2009: 361).

Varlık Vergisi yaklaşık olarak 16 ay yürürlükte kalmıştır ve bu süre zarfındaki bu vergilendirmeye ilişkin uygulamalar, haksız mali yükümlükler olarak Türkiye'nin mali tarihindeki yerini almıştır.²⁰¹ Komisyonların vergilendirme işlemleri sırasında kayırma, rica ve torpil gibi isteklerle karşılaştığı bilinmekle beraber, komisyonların bu isteklerden büyük oranda etkilendiği yapılan uygulamalarda ortaya çıkmıştır. 1942 yılında tarh edilen Varlık Vergisi 463 milyon TL tutarını bulmuş ve tarh edilen verginin 318 milyon TL'si 1942 ve 1943 yıllarında toplanabilmiştir (Çınar, 2009: 255). Varlık Vergisinin ödeme süresi tamamlandığında, ödeme oranı % 74 olarak gerçekleşmiş, vergi borcunu ödeyenler daha çok Gayrimüslimler olmuştur. Tüm Türkiye'de Gayrimüslimler 223 milyon TL, Müslümanlar 122,5 milyon TL ve yabancılar 79,5 milyon TL vergi ödemekle yükümlü kılınmışlar, gerçekte ise Gayrimüslimler 166 milyon TL, Müslümanlar 115,3 milyon TL, yabancılar da 33 milyon TL vergi ödemişlerdir (Koçak: 2007b: 518, Akar, 1992: 78, Clark, 1984: 35). Böylece Varlık Vergisinin tahsilatı sonucunda 1942 yılı hükümet tarafından bütçe açığı verilmeden tamamlanabilmiştir (Çınar, 2009: 256).

Tahsil edilen yaklaşık 318 milyon TL verginin % 53'ünü Gayrimüslimler, % 36,5'ini Müslümanlar ve % 10,5'ini de yerleşik yabancılar tarafından ödenmiştir (Koçak: 2007b: 518, Akar, 1992: 78, Clark, 1984: 35). Varlık Vergisi uygulamasında Gayrimüslimler, Müslüman -

²⁰¹ Varlık Vergisi, "Cumhuriyet tarihindeki en trajik olaylardan biri olup, bu verginin doğal sonucu varlıklı azınlıkların sahip olduğu servetin büyük bir kısmının el değiştirmesi ve Müslüman unsurların eline geçmesi" olmuştur (Bahçe ve Eres, 2012: 30).

Türlere göre daha ağır oranda vergilendirilmişlerdir. Varlık Vergisi tahakkukunun % 65'inin ve toplam tahsilatın da % 53'ünün Gayrimüslim azınlıklara ait olması, bunun göstergesidir. Ayrıca hükümetçe Varlık Vergisi, Rum, Ermeni ve Yahudi iş adamlarını zayıflatmak, Türk - Müslüman tüccarların ülkenin dış ticaretindeki ağırlığını artırmak için kullanılmıştır. Vergi uygulaması, Türkiye'nin dış ticaretinde yerli Gayrimüslimlerin gücünü önemli ölçüde azaltan sonuçlar yaratmıştır (Tezel, 1986: 159). Böylelikle Varlık Vergisi, savaş döneminde Avrupa ülkelerindeki vergi uygulamalarından çok farklı olamamasına karşın, köken ve uygulama biçimi olarak Osmanlıların son dönemindeki Müslim-Gayrimüslim kavramına bir geri dönüş yaparak Gayrimüslimleri cezalandırma aracına dönüşmüştür (Clark, 1984: 31).

Varlık Vergisi esas itibariyle savaş yıllarında elde edilen servet ve kazançlara hatta bir ölçüde müsadere görüntüsü altında, hükümet tarafından el konulmasına imkan tanıyan bir düzenleme olarak maliye sisteminde yerini almıştır (Boratav, 1974: 301). Elllerinde önemli miktarda servet birikimi olan kentli ticaret burjuvazisine karşı Varlık Vergisi düşünülmüştür. Ancak bu vergi, burjuvazinin belirli kesimlerinin özellikle siyasi kadrolarla arası iyi olan unsurların, diğer kesim aleyhine çevirebileceği manevralara imkan sağlamış, bürokrasinin eline sınırsız yetkiler verdiği için de, çeşitli skandalların kaynağı olmuştur (Boratav, 1974: 301). Ayrıca, Cumhuriyet kurulduğundan beri işçiler ve köylülerden vergi ile ücret politikalarıyla büyük toprak sahiplerine ve ticaret sermayesine aktarılan kaynaklara ek olarak, Varlık Vergisi gibi politikalarla da var olan servet ve sermaye birikimi zaten ülkenin egemen gücü olan bu kesimine devredilmiştir (Köymen, 2008: 134). Sonuç olarak Varlık Vergisi, hedef olarak ticaret sermayesinin özellikle de bunların belli kesimlerinin alındığı, “büyük çiftçiye ve aracı tüccara intikal eden büyük kazançları, kısmen aynı tüccardan, fakat daha ziyade dış piyasalara dönük İstanbul burjuvazisinin sırtından finanse etmek” biçiminde yorumlanabilir (Boratav, 1974: 301).

2.1.7.3 Toprak Mahsulleri Vergisi

1942 yılında Başbakanlığa geçen Şükrü Saraçoğlu piyasa üzerindeki sıkı denetim mekanizmalarını kaldırma ve gevşetme yoluna gitmiştir (Boratav, 1974: 298). Saraçoğlu hükümeti, fiyatların serbest bırakılması yönünde aldığı kararın iâşe sorununu olumsuz yönde etkilememesi için, öncelikle tarım alanında % 25 kararını çıkartmıştır (Akar, 1992: 26). Bu doğrultuda ilk olarak, hububat alım fiyatları yükseltilmiş ve ürünün % 25'inden fazlasının piyasa fiyatlarından satımı çiftçi için serbest bırakılmıştır. Denetim mekanizmalarının gevşetilmesine paralel olarak diğer gıda maddelerinde de fiyat denetimleri kaldırılmıştır. Bu politika değişikliği kentlerde fiyatları ve çiftçi-tüccar kazançlarını büyük ölçüde artıran sonuçlar yaratmıştır (Boratav, 2008: 85). Böylece buğday fiyatları % 200 ve % 120, genel fiyat düzeyi ise % 90 ve % 75 dolaylarında artmış, 1942 ve 1943 yılları savaş döneminin en yüksek enflasyonunun yaşandığı zaman dilimini oluşturmuştur (Boratav, 2008: 85).

Hükümet bu sürecin sonunda oluşan aşırı kazançlar ve enflasyona karşı olarak 1943 yılında iki olağanüstü vergi uygulamasından bir diğeri olan, eski aşarı andıran toprak ürünleri üzerinden hesaplanıp aynen veya parasal olarak tahsil edilebilecek, Varlık Vergisine benzeyen yönleri pek çok olan yeni bir vergi ile çiftçilerin karşısına çıkmıştır: bu Toprak Mahsulleri Vergisidir (Boratav, 1974: 345). Dış görünüşü ile bu vergi, savaş şartlarından yararlanan gruplar içinde o ana kadar karşılığını ödememiş bulunan çiftçilere yöneliktir ve bu yönüyle Varlık Vergisinin bir tamamlayıcısı olarak görülebilecek bir vergi olarak düşünülebilir.²⁰² Ancak Varlık Vergisinin aksine, bu vergi büyük ve küçük çiftçi arasında fark gözetmeyen bir vergidir. Bu yüzden verginin ağır yükünü, piyasaya daha az açılmış ve esasen savaş

²⁰² TMV'nin TBMM'de görüşülmesi sırasında bir milletvekili, "Saraçoğlu hükümetinin bariz vasfı haline gelen çiftçiye himaye etmek şeklindeki vasfının, lüzumsuz yere söndürülmüş olacağını" ileri sürmüştür (Koçak, 2007b: 522). Başka bir milletvekili ise, "bunu ne kadar saklarsak ve hangi şekilde ifade edersek edelim, bunun eski aşar vergisi olduğu meydandadır" demiştir (Timur, 2001: 207).

şartlarında üretimi düşmüş, sadece kendi boğazı için üretim yapabilen küçük köylü²⁰³ çekmiştir (Boratav, 1974: 351). Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı yıllarında kırsal kesim üzerinde, Arazi Vergisi, Hayvanlar Vergisi ve Yol Vergisi olmak üzere üç tür vergi yükü bulunmakta olup, savaşla birlikte oranları da yükseltelen bu vergiler özellikle küçük çiftçiler üzerinde ağır bir yük oluşturmuştur (Pamuk, 2008: 189). Böylece, Aşar Vergisini andıran Toprak Mahsulleri Vergisi ile kendi boğazı için üreten küçük köylüye çok büyük bir yük bindirilmiştir (Yerasimos, 1989: 147).

Varlık Vergisinden sadece birkaç ay sonra Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu,²⁰⁴ 15 Mayıs 1943 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur (Koçak, 2007b: 519). Kanun, vergi yükümlülerinin ve üretim bölgelerinin hazırlık cetvelleri ile önceden saptanmasını, ölçü ile saptanamayacak ürünlerde elde edilecek tahmini ürün miktarının yükümlüler tarafından beyanını, tahmini ürün miktarının bir denetim aracı olarak kullanılmasını ve yükümlülerin tahmini ürün miktarına itiraz edebilmesini öngörmüştür. Toprak Mahsulleri Vergisi, TBMM'de 168 üyenin bulunmadığı bir toplantıda, 283 oyla kabul edilmiş ve kanunlaşmıştır (Koçak, 2007b: 519). Kanunlaştıktan kısa bir süre sonra, Toprak Mahsulleri Vergisini yeniden düzenlemek amacı ile 21 Mart 1944 tarihinde TBMM'ye yeni bir kanun sunulmuştur (Koçak, 2007b: 521).²⁰⁵ Bu kanuna göre, her il ve kaza merkezinde bir tahmin komisyonu kurulacaktır.²⁰⁶ Tahmin komisyonları, ürünün cinsine göre, yükümlülüğün miktarını

²⁰³ Tarım alanına, zaten seferberliğin üretimi düşürdüğü bu alana hükümet birde, ordunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere, “salma” koyma yoluna gitmiştir (Yerasimos, 1989: 147). Böylece her dört hektar başına bir çift öküz bırakılmak suretiyle, tarımcılıkta kullanılan öküzler, orduda yük hayvanı olarak kullanılmak için üreticinin elinden alınmıştır (Yerasimos, 1989: 147).

²⁰⁴ Kanunun gerekçesinde; “ekonomik zorlukların toplumda dengeli bir biçimde paylaştırılması için, maliyet fiyatlarının birkaç misli derecesinde artan toprak mahsullerinden bir vergi alınmasına zaruret görüldüğü belirtilmektedir (Koçak, 2007b: 519).

²⁰⁵ Tasarının gerekçesinde, eski kanunun bazı boşlukları ve uygulama da eksikleri olduğunun saptandığı açıklanıyor, ayrıca ölçü ve tahmin memurluğu yapacak memur bulmaktaki güçlükler ile ölçü işi ile görevli memurların görevlerini hakkı ile yapmamış olmaları da gösteriliyordu (Koçak, 2007b: 520).

²⁰⁶ Tahmin komisyonları, il merkezinde valinin veya valinin göstereceği bir kişinin, kaza da ise kaymakamın başkanlığında, mahallin en büyük mal memuru, ziraat müdürü veya memuru, eğer yoksa ziraat öğretmeni, eğer o da yoksa çitçi mallarını koruma meclisinden bir üye, vilayet umumi meclisi daimi encümenince belediye üyeleri arasından seçilecek bir kişi ve ziraat odası, ziraat odası bulunmayan yerlerde ticaret odası, eğer o da yoksa belediye encümenince ziraat erbabı arasında seçilecek iki kişiden oluşacaktır

saptayacak, vukuf heyetlerini kuracak ve göreve sevk edecektir. Vukuf heyetleri fiilen elde edebilecek ürün miktarını tahmin etmekle görevlendirilmiştir.²⁰⁷ Vukuf heyetlerinin saptadığı miktara itiraz etmek mümkün kılınmıştır (Koçak, 2007b: 521). Toprak Mahsulleri Vergisi Kanununa göre, eklenen cetvellerde sayılan çeşitli toprak ürünlerinin gayrisafi üretim değerleri veya miktarları verginin matrahıdır. Kanun hububat, bakliyat, fındık, fıstık, incir, üzüm, zeytin ve pamuk gibi ürünleri aynı; afyon, kendir, keten, pancar, narenciye, patates ve tütün gibi ürünleri de nakdi olarak vergilemiştir. Vergi oranı hükümetçe belli fiyattan alınan ürünlerde % 8, diğerlerinde ise % 12'dir (Timur, 2001: 206). Vergi mükelleflerinin beyanı matrahın tespitinde hareket noktası olmakla birlikte, vergi uygulamasında maliye memurlarının aynı Varlık Vergisinde olduğu gibi önemli rolü oynadığı söylenebilir.

1943 yılında kabul edilen Toprak Mahsulleri Vergisi uygulaması, beklenen başarıda olmamıştır. Hükümet 1.2 milyon ton hububattan gelir elde etmeyi beklerken ancak bunun yarısını tahsil etmeyi başarabilmiştir. Bu nedenle vergi 1944 yılında bu defa vergi mükelleflerini daha sıkı kontrol edilebilecek şekilde uygulanmış ve tahsil oranı % 10 şeklinde değiştirilmiştir (Timur, 2001: 206). Buna rağmen de beklenen başarı elde edilememiş ve Toprak Mahsulleri Vergisi üç mahsul yılı uygulanarak 1946 yılından itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Toprak Mahsulleri Vergisi ile beklenen vergi geliri elde edilememiştir. 1943 mahsul yılında 120 milyon TL, 1944 mahsul yılında 124 milyon TL ve 1945 mahsul yılında da 75 milyon TL, yani üç yılda toplam 319 milyon TL vergi geliri öngörülürken, elde edilen gerçek gelir, 1943 yılı için 60 milyon TL, 1944 yılı için 47 milyon TL, 1945 yılı için 67 milyon TL ve 1946 yılı için de 60 milyon TL, yani dört yılda toplam 234 milyon TL olmuştur (Koçak, 2007b: 525). Bu gelir, vergi gelirinin ancak % 73'üne tekabül etmiştir. Zaten 1943-1945 yılları arasında Toprak Mahsulleri Vergisinin toplanabilmesi için,

²⁰⁷ Vukuf heyetleri, her kazada üçer kişiden ve gerektiği sayıda kurulacaktır. Vukuf heyetlerinin üyelerinden biri memur, ikisi ziraat erbabından olacak ve tahmin komisyonlarının önerisi ile mahallin en büyük mülki idare amirince atanacaktır. Ziraat erbabının iş sahibi ve umumun güvenini kazanmış olanlar arasından seçilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

devletin yaptığı masraf toplam 39 milyon TL'yi bulmuştur. Bu rakam, devletin Toprak Mahsulleri Vergisini toplayabilmek için, elde ettiği vergi gelirinin % 17'sini masraf ettiğini göstermektedir (Koçak, 2007b: 525). Yani hükümet, elde ettiği Toprak Mahsulleri Vergisinin 1/6'sını vergiyi toplamak için harcamıştır. Diğer yandan, tarımsal gelirler milli gelirin % 48'ini oluşturmaya karşın, 1943-1945 yılları arasında, Toprak Mahsulleri Vergisi bütçenin yalnızca % 8,5'ini karşılayabilmiştir. Bu rakam da, tarımsal gelirlerin yeterince vergilendirilemediğini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak Toprak Mahsulleri Vergisi, savaş şartlarında yararlanan gruplar içinde o ana kadar karşılığını ödememiş bulunan çiftçilere yönelen ve bu yönü ile Varlık Vergisinin tamamlayıcısı olarak görülebilecek bir vergidir (Boratav, 1974: 351). Ayrıca miktarı Varlık Vergisinden az olmasına rağmen, aşar vergisinin kaldırılmasından sonra vergi ödeme alışkanlığını unutmaya başlamış bir sınıf tarafından ödenmesi, verginin ağır hissedilmesine neden olmuştur (Boratav, 1974: 353).

2.1.7.4 Diğer Olağanüstü Kaynaklar

Bütçe kanununda yer alan olağanüstü vergilerin dışında kalan olağanüstü gelir kaynakları ile kanunları gereğince olağanüstü gelir elde edilen kurumlar, Merkez Bankası kaynakları ve iç ve dış borçlanmadır (Coşar, 2004: 91). Kanunları gereğince olağanüstü gelir elde edilen kalemler ise genel olarak şunlardır: Tayyare Cemiyeti'nin yardımları (Milli Piyango), Orman müteahhitlerinden amenajman paraları, Kaçakçılıktan toplanan tutardan % 20'ler, Muhtelif vesilelerle camialardan veya idarelerden alınan paralar, Ziraat Bankasından kullanılan krediler, Amortisman sandığından alınan ödentiler, Amortisman sandığı karları, İl Özel İdaresinden alınan, Tekel İdaresi döner sermayesinden alınan ve Tekel İdaresinden alınan ödentiler, Hazine elindeki tahvillerin satış bedelleri ve Merkez Bankası Kaynakları (Coşar, 2004: 91-92).

Kanunları gereğince elde edilen olağanüstü gelir miktarları 1934 yılında 11 milyon lira, 1935 yılında 24 milyon lira, 1936 yılında 18 milyon lira, 1937 yılında 34 milyon lira, 1938 yılında 62 milyon lira, 1939 yılında 117 milyon lira, 1940 yılında 246 milyon lira ve 1943 yılında 93 milyon lira olmuştur (Coşar, 2004: 91-92). Bu gelirler sadece kesin hesap kanunlarında yer almış ve 1944 yılında olağanüstü ödeneklerin bütçe kanunu içine alınması nedeniyle olağanüstü gelir uygulaması sona ermiştir. Son defa 1944 yılında geçen yıldan devreden olağanüstü gelir olarak 80 milyon lira kesin hesap kanunda yer almıştır. Bütçenin yeniden düzenlenmesi ve olağanüstü giderlerin başlangıç ödenekleri içinde ayrıca gösterilmesi sonrasında bütçe gelir cetveli de yeniden düzenlenmiş ve böylece kamu bütçesinde birlik ve açıklık sağlamaya çalışılmıştır.

SONUÇ

Türkiye, 1920'lerin sonlarına doğru dünya ekonomisinde ortaya çıkan daralma ve bunu takip eden 1929 Büyük Buhranı nedeniyle, iktisat politikasında bazı önemli değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır. Buhranın etkilerini azaltmaya yönelik ilk olarak 1930'ların başında korumacı-müdahaleci önlemler alınmış, 1933 yılından itibaren ise devletçilik politikası sanayi planlarıyla uygulamaya konulmuştur. Bu doğrultuda devlet işletmeleri kurulmuş, iktisadi gelişme ve sanayileşme hedeflerine yönelik olarak kamu yatırımları yapılmıştır. Bunların finansmanı daha çok iç kaynaklar (özellikle vergiler) ve borçlanmayla (özellikle dış kredi) sağlanmıştır. Kamu yatırımları bir yandan temel tüketim maddelerinin, diğer yandan sanayi için gerekli ara mallarının üretimine yönelmiştir.

Türkiye ekonomisinin gelişimini önemli ölçüde etkileyen devletçilik politikasının iktisadi gelişme ve sanayileşmeye katkısı çok büyük olmuştur. Ancak 1930'ların sonunda İkinci Dünya Savaşının patlak vermesi, Türkiye ekonomisi üzerine olumsuz bir etki yaratmıştır. Bu dönemde savaş ekonomisi koşulları tamamen ekonomiyi etkisi altına almıştır. Başlıca amaç artan milli savunma harcamalarının karşılanması olduğundan iktisadi gelişme ve sanayileşme için ayrılacak kaynaklar azalmış, mevcut kaynakların kullanımında ise etkinlik ve adalet sağlanamamıştır. Kamu altyapı ve sanayi yatırımlarının yerine spekülasyon ticaret önem kazanmış ve bu gelişme hem sanayileşmeyi, hem de gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Ayrıca, hükümet tarafından açık finansman izlenerek emisyonu başvurulması fiyatları hızla artırmış ve enflasyona neden olmuştur. Böylece savaşla birlikte devletçilik politikası gerileme sürecine girmiş ve savaşın bitimiyle de tamamen tasfiye edilmiştir.

1930'lu yıllarda Kemalist yönetimin kamu maliyesi, Türkiye'nin iktisadi ve siyasi varlığına yönelik tehditleri yok etme temelinde oluşturulmuştur. Denk bütçe – sağlam para politikası bu yönüyle hem geçmişe karşı bir tepki, hem de Lozan'da elde edilen ekonomik ve

mali bağımsızlığın siyasi olarak korunması anlamında düşünülebilir. Bu yönüyle devletçilik politikası, denk bütçe - sağlam para politikasına nesnel iktisadi bir temel sağlayacak bir araç olmuştur. Bu politika kapsamında, mevcut tüm kaynaklar ülkenin iktisadi bağımsızlığının sanayileşme olmadan kazanılamayacağı düşünülerek bu alana doğru yönlendirilmiştir. Devletçilik politikası, pragmatik bir biçimde ve pratiğe dayanılarak yürütülmüştür. Sürekli ideolojik bir yönünün olmadığı vurgulanmış, hedef devletin bağımsızlığının ve iktisadi gelişmesinin sağlanması olmuştur. Her ne kadar halkın refahını artırmak ön planda tutulsa da, politikaların sınırlı ve dar kapsamlı uygulandığı ve bürokrasinin tüm ipleri elinde tutmak istediği gözlenmektedir.

Denk bütçe - sağlam para politikası nedeniyle devletçiliğin kamu finansman politikası temkinli olmuştur. Böylece devlet eliyle planlı sanayileşme politikasının istikrarlı bir ortamda yürütülmesi için gerekli zemin denk bütçe - sağlam para politikası ile sağlanmıştır. Sanayileşme yönelimli uygulanan devletçilik politikasına, denk bütçe politikası önemli ölçüde hem siyasi prestij hem de mali saygınlığın kazanılması bakımından katkıda bulunmuştur. Bu doğrultuda, genişletici bir etki yaratan planlı sanayileşme politikası denk bütçe politikası ile birlikte uygulanabilmiştir. Olağanüstü ödenek sistemi ve olağanüstü gelir kaynakları kullanılarak bütçeler büyütülmüş, vergiler ve dış borçlanma yoluyla da sanayileşmenin finansmanı sağlanmıştır. Planlı sanayileşme politikasının finansmanında kullanılan kamu maliyesi araçlarının, dönemin hedeflerine paralel bir gelişim gösterdiği görülmektedir. İç borçlanmayı sağlamak üzere kararlı bir mali düzen kurmak, gönüllü tasarrufları teşvik etmek, korumacı yasal düzenlemeler yapmak, dış borçlanmayı verimli alanlarda kullanmak biçiminde ortaya çıkan uygulamalar bu kapsamda değerlendirilebilir.

Türkiye’de devletçilik politikasının uygulandığı dönemdeki kamu maliyesi, iktisadi gelişme ve sanayileşme temelinde ulusal bir ekonomi kurma amacına ulaşmaya çaba gösterecek şekilde düzenlenmiştir. Bu amaçla kamu harcamaları, vergiler ve kamu borçları;

ekonominin çeşitli kesimlerindeki mal üretimini yönlendirmek, kamu bütçe dengesini koruyarak enflasyonsuz bir iktisadi gelişme sağlamak, ulusal bir ekonomi için özel yatırımları teşvik ederek sermaye birikimini oluşturmak, sanayi ve altyapıyı yatırımlarını gerçekleştirmek, vergilerde yapılan düzenlemeler ve devlet işletmeleri ile diğer kamu kuruluşlarından yapılan transferlerle kamu gelirlerini artırmak şeklinde kullanılmıştır. Ancak bu doğrultuda uygulanan politikalar oldukça yetersiz kalmış ve çoğu zaman, sistematik ve tutarlı bir bütünlük göstermemiştir. Ayrıca, iktisadi gelişme ve sanayileşme hedeflerini gerçekleştirmek için para, kredi, dış ticaret, fiyat ve ücret politikaları gibi diğer iktisat politikası araçlarının kullanıldığı fakat dış borçlanma dışındaki kamu maliyesi araçlarının bu konuda kullanılmasına gerektiği kadar dikkat edilmediği belirtilebilir.

1930-1945 döneminde devlet, sermaye birikiminin temelini oluşturan kamu yatırımlarının (özellikle demiryollarının ve yabancı şirketlerin millileştirilmesinin) gerçekleştirilmesine yönelmiştir. Bu dönemde, kamu maliyesi araçlarından kamu harcamaları, demiryolları gibi kamu altyapı yatırımlarının yanı sıra, iktisadi gelişme ve sanayileşme politikası çerçevesinde devlet işletmelerinin kurulmasının finansmanına da katkı yapmıştır. Bu itibarla bir yandan demiryollarıyla ülke ekonomisini bütünleştirecek ulusal pazar oluşturma, öte yandan ise doğrudan kamu yatırımları yaparak gereksinim duyulan temel tüketim maddelerini üretecek devlet işletmelerini kurma yoluna gidilmiştir. İkinci Dünya Savaşının başlamasıyla birlikte oluşan savaş ekonomisi koşullarında milli savunma harcamaları artış göstermiştir. Ayrıca dönem boyunca yabancı şirketlerin elinde bulunan işletmeler satın alınarak millileştirilmiş ve Osmanlı borçları geri ödenmiştir. Tüm bunların kamu maliyesine etkisi artan kamu harcamaları olmuştur. Bu kapsamda artan kamu harcamaları nedeniyle bu dönemde olağanüstü ödenek uygulamaları genişlemiş, iç borçlanma tahvilleri aracılığıyla toplanan gelirler ve diğer olağanüstü gelirler karşılık gösterilerek ayrı olağanüstü ödenek kanunları yapılmış ve bu şekilde ek harcama yapma olanağı elde edilmiştir.

Ancak 1930-1945 dönemindeki bu gelişmelere rağmen, hükümet sınırlı oranda genişlemeci kamu harcama politikaları izlemiş, denk bütçe – sağlam para politikası çerçevesinde temkinli hareket etmiştir.

Bu dönemde kamu harcamalarının ilk sırasını her zaman mili savunma harcamaları oluşturmuştur. Böylece, milli savunma harcamaları iktisadi gelişme ve sanayileşme sürecine yönelecek kamu kaynaklarının önemli bölümünü sınırlamıştır. Ayrıca kamu gelirlerinin 1929 Büyük Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı nedeniyle yetersiz kalması, kamu harcamaları içinde altyapı yatırımlarına (demiryolları dışında) daha fazla kaynak ayrılmasına imkan vermemiştir. Devletçilik politikasıyla kamu yatırımları ve altyapı harcamaları (özellikle demiryolu inşası) artmış, ancak bu harcamalar dönem boyunca kamu harcamalarının % 10'undan yukarı çıkamamıştır. Buhran ve savaş nedeniyle en büyük harcama kesintileri iktisadi ve sosyal harcamalardan yapılmıştır. Milli savunma harcamaları dışında en önemli harcama kalemi olan genel yönetim harcamaları da dönem boyunca sürekli artmış, memur maaşlarını artırmak dışında talep yaratıcı bir tarafı olmamıştır.

Devletin gelir politikasına öncelikli olarak daha fazla gelir etme kaygısının egemen olması, mali amaçlı bir vergi politikası izlendiğini göstermektedir. Bu dönemde vergi yükü yüksek olmuş ve belirli kesimler üzerinde yoğunlaşmıştır. Gelir elde etme kaygısı ön planda olduğundan sık sık düzenlemeler yapılması, vergi sistemini karışık bir hale getirmiştir. Dönem boyunca ülkenin yapısına uygun verimli bir vergi sistemi kurulamamış, vergi tabanının dar ve esnek olmaması sebebiyle vergi hasılatı düşük olmuş ve vergi sisteminde köklü değişiklikler yapılamamıştır. Özellikle gümrük ve tüketim vergileri ile tekel gelirleri vergi sistemine egemen olmuştur. Ayrıca buhran ortamında vergi gelirlerindeki azalmayı telafi etmek üzere 1931-1935 yılları arasında ücretli kesim üzerine olağanüstü vergiler getirilmiş ve böylece dolaysız vergilerin yaklaşık yarısı yeni getirilen olağanüstü vergilerden karşılanmıştır. Olağanüstü vergiler sayesinde dolaysız vergilerin vergi gelirleri içindeki payı

yükselse de, dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergi yapısı oluşmuştur. Dolayısıyla sanayileşmek ve ulusal bir ekonomi kurmak üzere sağlam iç kaynaklara dayalı bir kamu finansmanı izlemek son derece güç olmuştur. Bütünü itibariyle kamu gelirlerinin daha çok dolaylı vergilere dayanması, vergilerin ağırlığını ücretli ve yoksul sınıflar üzerine yıkmıştır. Büyük çiftçilerin tarım gelirleri vergiye tabi olmadığı gibi, ticaret ve sanayi çevrelerinin verdikleri dolaysız vergi olan Kazanç Vergisi de toplam gelirler içinde çok önemsiz bir yer işgal etmiştir. Buna ek olarak yeni getirilen olağanüstü vergiler de ücretli ve maaşlı kesimi hedef almıştır. Ancak Kazanç Vergisi ve olağanüstü vergiler, buhran ve savaş yıllarında Barem Kanunları ile maaşlarının artırılması nedeniyle memurlar için dayanılmaz bir yük haline gelmemiştir. Bu dönemde izlenen kamu gelir politikalarının genellikle tüketimi kısıcıcı ve ithalatı azaltıcı, buna karşılık ihracatı ve iç sanayi üretimini artırıcı olduğu söylenebilir.

İkinci Dünya Savaşının başlamasıyla mevcut vergilere zamlar yapılmış ve kamu finansmanında başlangıçta savaş ekonomisi koşulları nedeniyle artan mili savunma harcamalarını karşılamak üzere para politikasına (açık finansman) öncelik verilmiştir. Ancak bunların yetersiz kalmasıyla beraber olağanüstü vergi uygulamalarına öncekilere göre daha sert bir şekilde başvurulmuştur. Olağanüstü vergilere sadece gelir kaynağı olarak bakılmamış aynı zamanda bir iktisat politikası aracı olarak da görülmüştür. Bu doğrultuda olağanüstü vergilerin (özellikle Varlık Vergisinin) ulusal bir ekonomi oluşturma yolunda kullanıldığı görmekteyiz. İkinci Dünya Savaş sırasında yapılan olağanüstü zamlar ile getirilen olağanüstü vergiler tutarsız ve başarısız olmuştur. Özellikle bu dönemde getirilen Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi olumsuz siyasi ve toplumsal etkileri nedeniyle Türkiye iktisat tarihin en trajik olaylarından biri olmuştur.

Devletçilik politikası çerçevesinde uygulanan vergilerin çoğunun düşen fiyatlar ve gelirlerden bağımsız olma niteliği, vergi yükünü ağırlaştıran etkiler yaratmıştır. Böylece alınan vergilerin niteliğinden ötürü vergi yükündeki büyük ağırlaşma, bütün ekonomiyi ve en

başta köylü kesimini etkilemiştir. Dış ve iç ticaret hadlerinin aleyhe dönüşü köylünün reel gelirini azaltırken, vergilerin niteliği de harcanabilir geliri azaltmıştır. Yaygın kullanımı olan tüketim mallarından alınan dolaylı vergiler için de aynı olgu geçerli olmuştur. Bu dönemde, vergilerin harcanabilir geliri ve tüketimi kısıcıcı etkisi yanında harcamaların dağılımında ortaya çıkardığı büyük değişim, iktisadi bunalımı artırıcı bir etki yaratmış ve kamu harcamalarının finansmanı, en temel tüketim malları kısılarak gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak harcanabilir geliri azaltan ve vergi yükünü ağırlaştıran vergiler kamu maliyesinin belkemiğini oluşturmuş, bu vergilere ek olarak bir taraftan da yeni olağanüstü vergiler getirilmiştir.

Buhran ve savaş şartları içinde getirilen olağanüstü vergiler ve ağırlaşan sabit oranlı vergiler mali sınırları zorlamıştır. Böyle bir ortamda, Kemalist yönetim tarafından ilk defa iç borçlanma yapılmış ve ulusal sermaye bu yolla oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak iç borçlanmayla elde edilen gelirlerin daha çok demiryolu yapımı gibi altyapı yatırımlarında kullanıldığını görmekteyiz. Bu dönemde devlet, artan para talebini karşılamak için emisyon hacmindeki genişlemeden İkinci Dünya Savaşına kadar pek az yararlanmıştır. Ayrıca dış borçlanmaya öncelikle sanayi planlarının finansmanı için başvurulmuş, bu kapsamda Sovyetler Birliği ile İngiltere'den krediler alınmıştır. Böylece, uzun vadeli dış kredi de çok sınırlı kalınca, vergiler ile tekel fiyatları ve küçük çapta tahvil ihracı yoluyla iç borçlanma; dayanılan başlıca kamu mali kaynakları olmuştur. Buna karşın İkinci Dünya Savaşıyla birlikte savaş ekonomisi koşullarında bu durum değişmiştir. Devlet artan mili savunma harcamalarının kamu finansmanında, iç borçlanma, dış kredi ve emisyon hacmindeki genişlemeden yararlanmıştır. Böylece bu süreçte uygulanan kamu maliyesinin temel hedefi olan denk bütçe – sağlam para politikası tamamen ortadan kalkmıştır.

1930-1945 döneminde denk bütçe – sağlam para politikası anlayışı çerçevesinde bütçe dengesine ağırlık verilmiş ve olağanüstü vergilerle ekonomik dengenin bozulması pahasına bütçe açığının önlenmesine çalışılmıştır. Böylece, kamu bütçelerinin tasarruf ve bütçe

denkliği ilklerine bağı kalınarak hazırlandığını görmekteyiz. Bu dönemde başlangıç bütçeleri, ödemeler dengesi üzerinde olumsuz baskılar yaratmamak ve buhran ile savaştan mümkün olan en azda etkilenmek amacıyla küçültülmüş ve harcamalar da bu çerçevede daraltılmıştır. Ayrıca kamu bütçesi, fiyat istikrarını sağlamaya yönelik bir araç olarak da etkin bir biçimde kullanılmıştır.

Devletçilik politikasıyla beraber bütçelerin işlevsel niteliği değişmiştir. Artık bütçeler, Birinci ve İkinci Sanayi Planlarının gerçekleştirilebilmeleri amacıyla başta iç kaynaklara yönelerek kaynakları planların gerektirdiği iktisadi gelişmeye yönelik alanlara yönlendirmektedir. Böylelikle devletçilik politikasının bir uzantısı olarak bütçe-plan ilişkileri kurulmakta, bütçe kaynakları iktisadi gelişmeyi sağlamaya ve sanayileşmeye yönelik olarak kullanılmaktadır. Genel olarak bu dönemde en büyük başarı bütçe denkleğinde sağlanmıştır. Çünkü 1930-1945 döneminde kamu bütçesi sadece birkaç yıl (1931, 1933, 1939 ve 1944) açık vermiştir. Ancak Türkiye'nin bu dönemde bütçe dengesini sağlamasına karşın disiplinli bir bütçe yaptığı ve bunu izlediği söylenemez. Hemen hemen her yıl bütçenin % 25'ini aşan ek ödenekler alınmış, bu ek ödeneklerle yükselen bütçeyi gerçekleştirecek gelir elde edilemeyince, harcamalar açık vermeyecek biçimde kısılmaya çalışılmıştır. Gerçekleşen harcamalar hep ilk ödenek rakamları ile artırılan ödenekler arasında bir noktada yer almıştır. Bütçe uygulamada denk olsa bile gerçekte açık olmuş, gelir-gider tahmin ve gerçekleştirmeleri arasında önemli farklar bulunmuştur.

Kısacası, 1929 Büyük Buhranından sonra Türkiye'nin yaşadığı bunalım-deflasyon süreci, dış ve iç etkenler ile iktisat politikası uygulamalarının karşılıklı etkileşimiyle ortaya çıkmıştır. Dünya ekonomisindeki bunalımın dış ticaret hadlerini ve ihracatı etkilemesi reel kayıplar yaratmış ve iç piyasayı kötü etkilemiştir. İktisat politikası ise, içeride ulusal bir ekonomi kurma ve sermaye birikimini süratlendirme yoluyla iktisadi gelişme ve sanayileşme amacına dönük olmuştur. Dış ticaret, para ve maliye politikası bunun başlıca araçları;

Osmanlı borçlarının ödenmesi, millileştirmeler, başta demiryolları, altyapının kurulması ve ilk sanayileşme girişimleri de başlıca amaçlarıydı. İktisat politikası uygulamaları dışsal etkenlerle karışınca, varolan yapısı içinde ekonominin iç dinamiği, derin bir deflasyon ve iktisadi durgunluk yaratmıştır. Türkiye ekonomisi ancak 1934'ten itibaren devletçilik politikasıyla bu süreçten kurtulabilmiştir. Böylece başlayan iktisadi gelişme ve canlanma süreci, yine bir dışsal etken olan İkinci Dünya Savaşı'nın ekonomiyi olumsuz yönde etkilemeye başladığı 1940 yılına kadar sürebilmiştir.

Genel bir değerlendirme yaparsak, dönem boyunca uygulanan kamu maliyesinde; tarım ve sanayi kesiminin vergi yükünün hafifletilmesi, dış ekonomik bağımlılığın azaltılması, yerli sanayinin ve özel sermaye birikiminin geliştirilmesi, altyapı ile devlet işletmelerinin kurulması ve kuruluş halindeki devletin temel hizmetlerinin yapılabilmesini sağlayacak kamu harcamalarının finansmanına yeterli kaynak bulunması gibi gayeler ön planda gelmiştir. Ayrıca, kamu gelirini artırmak ve yerli üretimi teşvik etmek amacını güden kamu maliyesi, yaygın tüketimi olan malların ve hizmetlerin tüketiminde mutlak azalış ve en temel tüketim mallarında daralma yaratmıştır. Ne var ki, bu süreçte kamu yatırımları devam ettiği gibi, devletçilik politikası nedeniyle sanayi gelişmiş, Osmanlı'dan devralınan üretim yapısı değişmeye başlamıştır; ancak bu yapısal dönüşümün faturası iç tüketimin bir süre için kısılması olmuştur.

Sonuç olarak, bu dönemde denk bütçe-sağlam para politikasıyla klasik kamu maliyesi anlayışına uygun olarak hareket edilmiş; harcamalarının düşük düzeyde tutulmasına, bütçe dengesine, kamu yatırımlarının borçlanmayla finanse edilmesine ve buhran-savaş nedeniyle artan harcamaların olağanüstü ödenek sistemi ile olağanüstü gelir kaynaklarıyla karşılanmasına çalışılmıştır. Devletçilikle birlikte dönemin kamu maliyesinde yapısal bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Ancak bu dönüşüm kapsamındaki politikalar bütünsel ve tutarlı olamamış, daha çok konjonktürel nedenlerle ve günü kurtarmaya yönelik olmuştur.

KAYNAKÇA

- Akar, R., (1992), *Varlık Vergisi – Tek Parti Rejiminde Azınlık Karşıtı Politika Örneği*, İstanbul: Belge Yayıncılık.
- Arsan, H. Ü., (1961), *Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Avaner, T., (2007), “1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Avaner, T., Keskin, N., Övgün, B., Turan, M., (2007), “1939: Yerde ve Yönetimde Deprem”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Avaner, T., (2009), “1945: Dönüm Noktasında Türkiye”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Avcıoğlu, D., (1976), *Türkiye’nin Düzeni*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Aydemir, Ş. S., (2000a), *İkinci Adam, 1. Cilt*, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Aydemir, Ş. S., (2000b), *İkinci Adam, 2. Cilt*, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Bahçe, S., Eres, B., (2012), “İktisadi Yapılar, Türkiye ve Değişim”, *içinde Alpkaya F., Duru B., (Der.), 1920’den Günümüze Türkiye’de Toplumsal Yapı ve Değişim*, Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Baskıcı, M. M., (2003), “Lozan Barış Antlaşmasının Ekonomik ve Malî Hükümleri”, *içinde: Erhan, Ç., (Ed.), Yaşayan Lozan*, Ankara: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı.

- Baskıcı, M. M., (2007), “1938: Bekleyiş ve Endişe”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Başkaya, F., (2005), *Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına - Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi*, Ankara: Maki Basım Yayın.
- Birtek, F., (1995), “Devletçiliğin Yükselişi ve Düşüşü 1932-1950”, içinde: *Coşar, N., (Der.), Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Birtek, F., Keyder, Ç., (2009), Türkiye’de Devlet ve Tarım İlişkileri (1923-1950), içinde: *Keyder, Ç., (Der.), Toplumsal Tarih Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A., (2007), *Devlet ve İşadamları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bulutay, T., Tezel, Y. S., Yıldırım, N., (1974), *Türkiye Milli Geliri (1923 – 1948)*, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları,
- Bulutoğlu, K., (1971), *Türk Vergi Sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Boratav, K., (1974), *100 Soruda Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Boratav, K., (1977), “1923-1939 Yıllarının İktisat Politikası Açısından Dönemlendirilmesi”, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*, İstanbul: İ.Y.İ.T. Mektebi Mezunları Derneği Yayını İçinde, 39-63.
- Boratav, K., (1983), *İktisat Politikaları ve Bölüşüm Sorunları İktisat Yazıları 1969-81*, İstanbul: Belge Yayınları.
- Boratav, K., (1995), “Devletçilik ve Kemalist İktisat Politikaları”, içinde: *Coşar, N., (Der.), Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Boratav, K., (2008), *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Cem, İ., (2007), *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İstanbul: Can Yayınları.
- Clark, E. C., (1984), *Varlık Vergisi Üzerine*, Ankara: YAPIT Toplumsal Araştırma Dergisi,

- Coşar, N., (1995), “Denk Bütçe-Sağlam Para Politikası ve Devletçilik 1924 - 1938”, *içinde: Coşar, N., (Der.), Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Coşar, N., (2004), *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950)*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Çınar, T., (2007), “1932 Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Çınar, T., (2009), “1942: A’dan Z’ye Bozuk Devletin Yeniden Yapılanması Girişimlerinin Yükselişi ve Düşüşü”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Demirkan, U., (1981), “Atatürk’ün Maliye Siyaseti”, *Atatürk Özel Sayısı*, Ankara: Maliye Dergisi Ekim 1981 İçinde, 41-71.
- Derin, H., (1940), *Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Çituri Biraderler Matbaacılık.
- Duru, B., (2007), “1931 Tasarruf Yılı: Tek Partili Dönemin Başlangıcı”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Duru, B., (2009), “1941: Kıtık Yılında Milli Koruma Kanunu Uygulamaları”, *içinde: Güler, B., A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Duru, C., (1981), “Atatürk Döneminde Olağanüstü Vergiler”, *Atatürk Özel Sayısı*, Ankara: Maliye Dergisi Ekim 1981 İçinde, 259-289.

- Ergin, F., (1943). *Türkiye Harp Maliyesi (1939-1942)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 4, Sayı 2.
- Ekzen, N., (1990). *1946-1958-1970 Devalüasyonları*, Ankara: T. C. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları,
- Giray, F., (2001), *Maliye Tarihi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Gülalp, H. , (1987), *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Ankara: Yurt Yayınları.
- Gülalp, H. , (1993), *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, İstanbul: Belge Yayınları.
- Herslang, Z.Y., “Atatürk’ün Devletçiliği”, içinde: *Coşar, N., (Der.), Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Hobsbawm, E., (2008), *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991 Aşırılıklar Çağı*, Çev. Y. Aloğan, İstanbul: Everest Yayınları.
- İlkin, S., (1980), “Birinci Sanayi Planının Hazırlanışında Sovyet uzmanların Rolü”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1979-1980 Özel Sayısı: Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar: II, 257-288.
- İnan, A., (1972), *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- İnce, M., (2001), *Devlet Borçları ve Türkiye*, Ankara: Gazi Kitabevi,
- İnsel, A., (1996), *Düzen ve Kalkınma Kıskaçında Türkiye*, İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.
- Kalfa, C., (2007), 1933 Yılı: “Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

- Kalfa, C., (2009), 1943 Yılı: “Kötü Günler Yılı’nın Bıçak Sırtı İdaresi”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Kayıran, M., (2008), “Kamu Maliyesi”, içinde: *Başkaya, F., Ördek, A., (Ed.), Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü – Eleştirel Bir Giriş*, Ankara: Maki Basım Yayın.
- Kazgan, G., (1977), “Türkiye Ekonomisinde 1927-35 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütlemeler”, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*, İstanbul: İ.Y.İ.T. Mektebi Mezunları Derneği Yayını İçinde, 231-283.
- Kazgan, G., (2002), *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kazgan, G., (2008), *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001)*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kepenek, Y., (1993), *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Kepenek, Y., Yentürk, N., (2004), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Kerwin, R. W., “Türkiye’de Devletçilik 1933-1950”, içinde: *Coşar, N., (Der.), Türkiye’de Devletçilik*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Keskin, N. E., (2007), “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

- Keskin, N. E., (2009), “1940: Savaşa Karşı Ulusal Korunma”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Keyder, Ç., (1992), “Türkiye Demokrasinin Ekonomi Politikası”, içinde: *İrvin, C. S., Tonak, E. A., (Der.), Geçiş Sürecinde Türkiye*, İstanbul: Belge Yayınları.
- Keyder, Ç., (1993), *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Keyder, Ç., (1995), *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyder, Ç., (2009), *Toplumsal Tarih Çalışmaları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kuruç, B., (1987), *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kuruç, B., (1988), *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)*, 1. Cilt, Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 569.
- Kuruç, B., (1993), *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933-1935)*, 2. Cilt, Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 580.
- Küçük, Y., (1978), *Planlama Kalkınma ve Türkiye*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Küçük, Y., (1980), *Türkiye Üzerine Tezler I: 1908-1978*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Koçak, C., (2007a), *Türkiye’de Milli Şef Dönemi 1938-1945 Cilt 1*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koçak, C., (2007b), *Türkiye’de Milli Şef Dönemi 1938-1945 Cilt 2*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Korkmaz, E., (1982), *Vergi Yapısı ve Gelişimi*, İstanbul: Gür-Ay Matbaası,
- Köymen, O., (2007), *Sermaye Birikirken Osmanlı, Türkiye, Dünya*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Köymen, O., (2008), *Kapitalizm ve Köylülük Ağalar, Üretenler, Patronlar*, İstanbul: Yordam Kitap.

- Maliye Bakanlığı, (1995), *Bütçe Gider ve Gerçekleşmeleri (1924-1995)*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Makal, A., (1999), *Türkiye Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri*, Ankara: İmge Yayınevi.
- Manisalı, E., (1980), “İktisat Politikası: İlkeler ve Uygulamalar”, içinde: *Yaşa, A. M., (Ed.), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*, İstanbul: Akbank Kültür Yayını.
- Mısırlıoğlu, K., Karatekelioğlu D., (1981), “1929 Buhranı ve Harcama Politikamız”, *Atatürk Özel Sayısı*, Ankara: Maliye Tetkik Kurulu Maliye Dergisi Ekim 1981 İçinde, 149-205.
- Nadaroğlu, H., (1989), *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım.
- Pamuk, Ş., (2008), *Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme, Seçme Eserler – II*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pınar, A., (2006), *Maliye Politikası*, Ankara: Naturel Yayınları.
- Sarc, Ö. C., (1980), “Fiyat Hareketleri ve Fiyat Endeksleri”, içinde: *Yaşa, A. M., (Ed.), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*, İstanbul: Akbank Kültür Yayını.
- Schumpeter, J., (1991), “The Crisis of the Tax State”, içinde: *Swedberg, R. (Der.), Josep A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, New Jersey: P. U. Press.
- Ökçün, A. G., (1997), *Türkiye’de İktisat Kongresi 1923 İzmir Haberler-Belgeler-Yorumlar*, Bütün Eserleri: 4, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No: 59.
- Ökte, F., (1951), *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.
- Ölçen, A. H. N., (1982), “1923-1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları”, *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi*, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 513 İçinde, 133-151.
- Önder, İ., (1974), *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967*, İstanbul: İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, No: 330.
- Önder, İ., (1983), “Kamu Harcamaları”, içinde: *Belge, M., Özüakın, B., (Haz.), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul: İletişim Yayınları.

- Önder, İ., (2012), *İktisat Üzerine Düşünceler*, İstanbul: Yordam Kitabevi.
- Öner, A., (1981), “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası, Reformlar ve Maliye Uygulamaları”, *Atatürk Özel Sayısı*, Ankara: Maliye Dergisi Ekim 1981 İçinde, 89-129.
- Özgür, Ö., (1976), *100 Soruda Sanayileşme ve Türkiye*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Övgün, B., (2007), “1937: Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık”, içinde: *Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Sezen, S., (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, Ankara: TODAİE Yayın No: 293.
- Tekeli, İ., İlkin, S., (1977), *1929 Dünya Buhranında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları*, Ankara: Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 2, O.D.T.Ü.
- Tekeli, İ., İlkin, S., (1982), *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliği Oluşumu*, Ankara: Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 3, O.D.T.Ü.
- Tezel, Y. S., (1977), “1923-1938 Döneminde Türkiye’nin Dış İktisadi İlişkileri”, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları*, İstanbul: İ.Y.İ.T. Mektebi Mezunları Derneği Yayını İçinde, 193-231.
- Tezel, Y. S., (1986), *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, İstanbul: Yurt Yayınları.
- Timur, T., (2001), *Türk Devrimi ve Sonrası*, Ankara: İmge Yayınevi.
- Töre, N., (1982), “Atatürk Döneminin (1923-1938) Dış Ekonomik İlişkiler Politikası”, *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi*, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları: 513 İçinde, 43-63.

- Turan, M., (2007), “1934: Planlama İçin Örgütlenme Yılı”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Turan, M., (2009), “1944: Savaş Kıskaçında Türkiye ve Askeri Yönetimde Kısmi Reform”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1940-1949*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Türk, İ., (1981), “Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi”, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Atatürk Özel Sayısı (C.XXXVI, No. 1-4).
- Yerasimos, S. (1989), *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye Dünya Savaşından 1971’e*, Kitap: 3, Çev. B. Kuzucu, İstanbul: Belge Yayınları.
- Yerasimos, S. (1992), “Tek Parti Dönemi”, *içinde: İrvin, C. S., Tonak, E. A., (Der.), Geçiş Sürecinde Türkiye*, İstanbul: Belge Yayınları.
- Varcan, N., (1987), *Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)*, Eskişehir: T. C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Varcan, N., Çakır, T., (2000), *Maliye Tarihi*, Eskişehir: T. C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Yaşa, A. M., Batırel, Ö., F., (1980), “Kamu Maliyesi”, *içinde: Yaşa, A. M., (Ed.), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*, İstanbul: Akbank Kültür Yayını.
- Zengin, O., (2007), “1936: Parti ile Devletin Bütünleşmesi Yılı”, *içinde: Güler, B. A., (Ed.), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Zürcher, E. J., (2004), *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, Çev. Y. S. Gönen, İstanbul: İletişim Yayınları.

EK TABLOLAR

Ek Tablo I: Dış Ticaret (Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	İthalat	İhracat	İhracat – İthalat Farkı	İthalat / GSMH (%)	İhracat / GSMH (%)
1923	145	85	-60	15	9
1924	194	159	-35	16	13
1925	242	193	-49	15	13
1926	235	187	-48	15	11
1927	211	158	-53	14	11
1928	224	174	-50	12	11
1929	256	155	-101	12	8
1930	148	152	4	9	10
1931	126	127	1	9	9
1932	86	101	15	7	9
1933	75	96	21	7	8
1934	87	92	5	7	8
1935	89	96	7	7	7
1936	93	118	25	6	7
1937	114	138	24	6	8
1938	150	145	-5	8	8
1939	118	127	9	6	6
1940	69	111	42	3	5
1941	75	123	48	3	4
1942	148	165	17	2	3
1943	203	257	54	2	3
1944	165	233	68	3	4
1945	126	219	93	2	4
1946	224	432	208	3	6

Kaynak: Bulutay, Tezel ve Yıldırım, 1974: 97/D-E-F.

Ek Tablo II: Yıllar İtibariyle GSMH, Tarım ve Sanayi ile Enflasyon Göstergeleri

Yıllar	GSMH Büyüme Hızı (%)	Sanayi GSMH (%)	Tarım GSMH (%)	Sanayi Üretimi Büyüme Hızı (%)	Tarım Üretimi Büyüme Hızı (%)	Toptan Fiyatlar Endeksi (1938=100)
1923	-	13,2	39,8	-	-	137,4
1924	19,8	9,9	47,6	-7,6	41,6	144,4
1925	11,6	9,7	48,0	20,3	2,1	151,9
1926	16,0	10,1	49,7	14,5	29,1	157,5
1927	-8,1	13,0	41,4	20,4	-27,2	156,1
1928	11,1	11,6	44,3	-1,1	20,2	160,3
1929	16,1	9,9	51,9	4,4	31,4	162,6
1930	4.2	11.4	45.8	12.8	-1.1	123,8
1931	6.5	12.6	45.5	14.7	10.1	106,1
1932	-6.1	14.1	40.2	17.0	-23.1	91,1
1933	19.8	16.2	37.6	18.5	16.6	80,4
1934	6.7	17.9	34.3	13.6	3.4	83,2
1935	-2.4	18.1	35.5	-0.5	-5.4	91,1
1936	19.2	15.5	43.3	-3.2	48.9	100,9
1937	3.3	16.5	41.0	9.8	-1.5	105,1
1938	8.8	16.7	40.2	16.3	3.3	100,0
1939	8.4	18.3	39.2	16.6	6.6	101,3
1940	-6.2	18.9	38.7	-10.2	-3.2	126,6
1941	-9.0	19.6	37.2	-2.7	-15.1	175,3
1942	4.4	13.5	51.2	-2.7	-17.3	339,6
1943	-9.2	10.8	56.6	-2.3	-12.2	590,1
1944	-4.2	15.5	44.2	-5.7	-9.0	458,9
1945	-13.6	16.3	38.4	-15.8	-21.2	444,3
1946	29,1	14,9	45,8	25,9	49,4	427,3

Kaynak: Bulutay, Tezel ve Yıldırım, 1974: 120/C-F-K-N-S.

Ek Tablo III: Dış Borçlarla İlgili Taksit Ödemeleri (Milyon TL)

Yıllar	Osmanlı Borcu	1930 Kibrit Borcu	Sovyet Kredisi	İngiliz Kredileri 1938-1940	Fransız Kredileri 1938-1940	ABD Kredileri 1946	Milleştirmeler için Ödenen	Toplam Dış Borç Ödemeleri
1929	15	-	-	-	-	-	3	18
1930	5	1	-	-	-	-	7	13
1931	4	2	-	-	-	-	7	13
1932	1	2	-	-	-	-	5	8
1933	6	1	-	-	-	-	6	13
1934	6	1	-	-	-	-	6	12
1935	7	1	-	-	-	-	6	14
1936	6	1	1	-	-	-	5	13
1937	5	1	1	-	-	-	5	12
1938	4	1	1	-	-	-	5	11
1939	4	1	1	-	-	-	6	12
1940	4	1	1	8	1	-	5	20
1941	4	1	1	10	-	-	5	22
1942	4	6	1	11	-	-	5	28
1943	24	-	1	14	-	-	4	44
1944	-	-	1	16	-	-	4	22
1945	-	-	1	16	-	-	3	20
1946	1	-	1	31	-	6	7	46

Kaynak: Tezel, 1986: 182,

Ek Tablo IV: Transfer Harcamalarına Ait Dağılım (Milyon TL)

Yıllar	Sermaye Teşkili	İç Mali Transfer	Dış Mali Transfer	Sosyal Transfer	İç Borç	Dış Borç
1929	0,6	0,2	0,04	13,6	8,5	18,0
1930	1,1	1,3	0,02	15,5	11,2	13,0
1931	0,3	1,1	0,05	16,6	11,0	13,0
1932	0,4	1,2	0,12	16,8	18,1	8,0
1933	0,2	1,3	0,18	17,7	18,8	13,0
1934	0,5	-	0,17	20,7	19,9	12,0
1935	1,3	0,9	0,17	21,6	26,9	14,0
1936	1,3	4,1	0,17	23,4	25,4	13,0
1937	8,5	9,9	0,15	21,3	27,8	12,0
1938	1,7	5,8	0,17	20,9	34,5	11,0
1939	11,4	8,8	0,07	21,5	33,7	12,0
1940	7,9	6,6	0,08	23,0	41,2	20,0
1941	4,9	9,4	0,01	23,9	50,4	22,0
1942	32,9	16,9	0,01	32,4	60,8	28,0
1943	32,7	21,7	0,01	37,9	61,3	44,0
1944	20,9	17,6	0,01	62,0	67,1	22,0
1945	26,8	29,0	0,01	34,8	98,9	20,0

Kaynak: Önder, 1974: 167,

ÖZET

TÜRKİYE’DE DEVLETÇİLİK VE KAMU MALİYESİNDE DEĞİŞİM

Cem AKIN

Yüksek Lisans Tezi, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Meltem KAYIRAN

Ocak 2013, 209 sayfa

Devletçilik, planlı sanayileşme hareketinin başlatıldığı 1930’lu ve savaş ekonomisinin yaratıldığı 1940’lı yıllarda iktisadi kararların temel belirleyicisi olmuştur. Bu çalışmada, Türkiye’nin iktisadi gelişme ve sanayileşme hareketinde önemli bir yeri olan devletçilik politikasının doğuşu, gelişimi ve gerileyerek tasfiyesinin hangi içsel ve dışsal faktörlere dayandığı tartışılmaktadır. Uygulanan devletçilik politikası, denk bütçe – sağlam para politikası çerçevesinde sürdürülmüştür. Dönem içerisinde kamu maliyesi, daha çok planlı sanayileşmenin ve savaşın finansmanını sağlamak üzere kurgulanmıştır. Çalışmada devletçi dönemdeki kamu maliyesinin performansı, bütçe politikası kapsamında kamu borçları, olağanüstü gelir kaynakları, kamu harcamaları ve kamu gelirleri açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devletçilik, Dünya Krizi 1929, Planlı Kalkınma, Dünya Savaşı II, Kamu Maliyesi, Denk Bütçe - Sağlam Para Politikası.

ABSTRACT

STATISM IN TURKEY AND THE TRANSFORMATION OF PUBLIC FINANCE

Cem AKIN

Master's Thesis, Department of Public Finance (Public Economics)

Supervisor: Assistant Professor Dr. Meltem KAYIRAN

January 2013, 209 pages

Statism was the fundamental determinant of economic decision making during 1930s when planned industrialization movement was initiated and 1940s when economics of war was created. This study focuses on the birth and development of statism policy which had significant contribution to the economic development and industrialization of Turkey and the external and internal factors bringing about its retreat and collapse. Statism policy was implemented in a balanced budget-tight monetary policy framework. During the era of statism, public finance policies were designed to provide finance firstly for planned industrialization, and then for war preparations. In this thesis, the performance of public finance in statist period is assessed in terms of public debt, extraordinary revenue sources, public expenses and public revenues regarding to budget policy.

Keywords: Statism, World Crisis 1929, Planned Development, World War II, Public Finance, Balanced Budget-Tight Monetary Policy.