

YILDIZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CUMHURİYET DÖNEMİNDE
EKONOMİK DÜZENİN OLUŞUMU
(1923 - 1938)

T. E.
Yükseköğretim Kurulu
Bekümantasyon Merkezi

SEVİL KUŞÇU
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILAP TARİHİ
YÜKSEK LİSANS BİTİRME TEZİ

TEZ YÖNETİCİSİ: Prof. Dr. NACI KEPKEP

İÇİNDEKİLER

	İÇİNDEKİLER	I
	KISALTMALAR	IV
	GİRİŞ	V
I.	ÜRETİMİN HUKUKSAL YAPISI	1
1.1.	Mülkiyetin Hukuksal Yapısı	2
1.1.1.	Özel Mülkiyet	2
1.1.2.	Kamu Mülkiyetinin Oluşturulması	8
1.1.2.1.	Mali Tekeller	8
1.1.2.1.1.	Tütün İnhisarı	8
1.1.2.1.2.	İspirto ve Her Nevi Alkollü İçki İnhisarı ...	10
1.1.2.1.3.	Oyun Kağıtları İnhisarı	12
1.1.2.1.4.	Kibrit ve Çakmak İnhisarı	12
1.1.2.1.5.	Uyuşturucu Maddeler İnhisarı	13
1.1.2.1.6.	Barut ve Patlayıcı Maddelerle Av Malzemesi, Fişer ve Revolver İnhisarı	13
1.1.2.1.7.	Tuz İnhisarı	14
1.1.2.2.	Ulaştırma	16
1.1.2.2.1.	Demiryolları	16
1.1.2.2.2.	Denizyolları	20
1.1.2.2.3.	Havayolları	27
1.1.2.3.	Kamu Hizmetleri	29
1.1.2.3.1.	İletişim	29
1.1.2.3.2.	Liman Hizmetleri	31
1.1.2.3.3.	Belediye Hizmetleri	33

1.2.	Devletin Üretime Müdahalesinin Kurumsal- laştırılması ve Özel Girişimin Konumu	36
1.2.1.	Devlet Girişimleri	37
1.2.2.	Özel Girişimler	48
1.3.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Konularına İlişkin Hukuksal Yapı	58
2.	PİYASANIN HUKUKSAL YAPISI	71
2.1.	Piyasaya Giriş	71
2.1.1.	Mal Piyasasına Giriş	72
2.1.1.1.	Sınırlı Olarak Açık Piyasa	72
2.1.1.2.	Kamu Tekelleri	101
2.1.2.	İşgücü Piyasasına Giriş	107
2.1.3.	Rekabet Düzeni	112
2.2.	Fiat Oluşumu	115
2.2.1.	Fiat Düzenleme Yasaları	117
2.2.1.1.	Piyasa Düzeni Yasaları	117
2.2.1.2.	En Az Ücret Yasaları	123
2.2.2.	Dolaylı Fiat Politikası	124
3.	PARA MEVZUATI	129
3.1.	Ülke İçi Ekonomik İlişkiler Açısından Para Yaratmanın Düzenlenmesi	130
3.1.1.	Nakit Para Yaratılması	131
3.1.2.	Nakit Olmayan Paranın Yaratılması	141
3.2.	Döviz Piyasasının Düzenlenmesi	153
4.	MALİYE MEVZUATI	161
4.1.	Bütçe	162
4.1.1.	Bütçenin Hazırlanması	169

III

4.1.2.	Bütçe Kanunu ve Ekleri	172
4.1.3.	Bütçenin Görüşülmesi ve Kabulü	174
4.1.4.	Bütçenin Uygulanması	176
4.1.4.1.	Gelirlerin Toplanması	179
4.1.4.2.	Giderlerin Yapılması	180
4.1.5.	Bütçenin Kapatılması	184
4.1.6.	Bütçenin Denetimi	186
4.2.	Vergi Düzeni	195
5.	EKONOMİNİN ULUSALLAŞTIRILMASI	234
5.1.	İktisadi Düşüncenin Gelişimi	235
5.2.	Uygulanan Yöntem	241
SONUÇ	253
EK	261
KAYNAKÇA	276

KISALTMALAR

a.g.e.	:	adı geçen eser
a.g.m.	:	adı geçen makale
a.g.s.	:	adı geçen sözlük
A.İ.T.İ.A.	:	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
A.Ü.H.F.	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
A.Ü.S.B.F.	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
Çev.	:	Çeviren
D.S.O.	:	Devlet Sanayi Ofisi
Haz.	:	Hazırlayan
İ.İ.T.İ.A.	:	İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
İ.Ü.	:	İstanbul Üniversitesi
İ.Ü.H.F.	:	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
MEB	:	Milli Eğitim Bakanlığı
MUK	:	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
ODTÜ	:	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
v.d.	:	ve diğerleri
Y.Ü.	:	Yıldız Üniversitesi
Y.Ü.Sos.Bil.Enst.	:	Yıldız Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

G İ R İ Ő

Cumhuriyet'in ilk onbeş yılı yani incelenen 1923-1938 dönemi, "kuruluş yılları" olarak da adlandırılabilir. Bunun temelini ise, araştırma konusu açısından, dönemin siyasi boyutundan ziyade ekonomik boyutu oluşturmaktadır. Bu yıllar Cumhuriyet yönetiminin kaçınılmaz olarak miras aldığı Osmanlı ekonomik yapısının dönem içinde tasfiye edilmeye ve yeni ekonomik yapılaşmanın temellerinin kurulmaya başlandığı yıllardır. Bu dönemde ekonomik alanda getirilen yasal düzenlemeler-kurumlaşmalar Cumhuriyet'in günümüze kadar uzatılabilecek olan yıllarındaki ekonomik kurumlaşmalarının temelini oluşturmaktadır

İncelenen dönemin başlangıç yılı olarak Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılı alınmıştır. II. Dünya Savaşı'nın başlamasından önce bütün dünyada etkisini gösteren savaş ekonomisi koşullarının Türkiye'de de hissedilmeye başlandığı dolayısıyla, yeni bir ekonomik döneme doğru ilk adımların atıldığı, 1938 yılı ise inceleme döneminin sonu olarak kabul edilmiştir. Bu yapılan açıklamalara ek olarak ayrıca büyük önder Atatürk'ün, ekonomik konuları da içermek üzere ülke yönetimindeki lider konumu, 1923-1938 döneminin inceleme konusu olarak alınmasında önemli bir etken olmuştur.

Cumhuriyet'in ilk onbeş yılı esas alınarak, oluşumu ortaya konulacak olan "ekonomik düzen" in önce kavram olarak açıklanması, bu kavramla neyin anlatıldığının çok açık olarak ortaya konması gerekmektedir. Bu açıklamalar ise; Theodor Pütz tarafından yazılan "Genel Ekonomi Politikası Kuramı" adlı esere dayandırılarak yapılacaktır. Dolayısıyla incelemenin teorik temelini de bu eser oluşturacaktır. Pütz'e göre "ekonomik düzen, ekonomik birimlerin (girişimciler ve tüketici birimleri) planlarının ve davranışlarının koordinasyonunun (birbirlerine uyumunun) türü ve biçimi, ekonomik birimlerin ve çıkar birliklerinin devletin ekonomi politikasına subordinasyonunun (uyumunun, bağlanmasının), türü ve biçimidir." Kısaca, ekonomik düzen, ekonomik birimler ve ekonomi politikasının taşıyıcıları için davranış kurallarının (normlarının) toplamıdır. Bu davranış kuralları veya diğer bir deyişle düzen politikası araçları, öneriler veya asıl olarak zorlayıcı hukuk normları biçiminde olabilirler. Ekonomiyle ilgili hukuk normlarının tümü ekonominin hukuksal çerçevesi, "ekonomi mevzuatı" olarak adlandırılır. Özetle, ekonomi mevzuatı, ekonomik düzenin hukuksal temelidir.

Düzen politikası ile ilgili çok sayıda araç uygulandıkları üretim, piyasa, para ve kamu maliyesi alanlarına göre sınıflandırılabilir. Buna göre genel ekonominin hukuksal yapısı üretim, piyasa, para ve maliyenin hukuksal yapılarına ayrılır.

VII

Ekonomik düzenin temel sistemleri (dizgeleri) ise asıl olarak üç tiptir: Serbest piyasa ekonomisi, güdümlü piyasa ekonomisi ve merkezden yönetilen planlı ekonomi.

Serbest piyasa ekonomisinde, ekonomik birimlerin karar verme özgürlüğü ilkesi, diğer bir deyimle devletin ekonominin akışına (ekonomik sürece) karışmaması (müdahale etmemesi) ilkesi geçerlidir. Bu ekonomi düzeninde devlet, hukuksal bir düzen çerçevesi (ekonominin hukuksal yapısını) sağlayarak ekonomik birimlerin özgürlüklerini güvence altına alır.

Güdümlü piyasa ekonomisinde, ekonomik birimlerin karar verme özgürlüğü, işletmelerin ve tüketici birimlerinin planlarının piyasa yoluyla koordinasyonu (birbirine uyumu) ilke olarak vardır. Buna karşın bazı özel durumlarda sunu ve istemin karşılıklı uyumunun piyasa ekonomisinin fiyat mekanizması yoluyla yeterli bir biçimde sağlanamadığı görülmektedir. Bunun da ötesinde devlet çeşitli iktisadi amaçlara -sürekli büyüme, para değeri istikrarı gibi- yönelebilir. Piyasa ekonomisinin kendi kendini yönlendirmesi yoluyla bunların gerçekleştirilmesinin olanaksız olduğu veya yeterince gerçekleşmeyeceği görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik birimlerin karar alma özgürlüğü ilkesi ve devletin ekonominin akışına karışmaması ilkesi, bu düzen dizgesinde koşulsuz geçerliliğe sahip değildir. Bunlar daha önemli görülen ekonomi politikası amaçları yoluyla sınırlandırılabilirler.

VIII

Bu ekonomik düzende güdüm, ekonomik birimlerin planlarının içeriğini zorla değiştirmemekte, yalnızca plan verilerini değiştirmektedir. Değiştirilen plan verileri ise ekonomik birimlerin kararlarında değişikliğe yol açabilirler.

Merkezden yönetilen planlı ekonomi düzeninde ise, ekonomide işletme yöneticilerinin ve tüketici birimlerinin karar alma özgürlükleri ilke olarak ortadan kaldırılmıştır. "Merkez" in ve onun arkasında bulunan politik gücün taşıyıcısının tercihleri bireysel tüketicilerin tercihlerinden daha önemlidir. Merkez, ekonomik bireylere neyin daha yararlı olduğunu ondan daha iyi bilmektedir.

Bu kısa teorik nitelikteki açıklamadan sonra Cumhuriyet'in 1923-1938 döneminde ekonomik düzenin oluşumunun hangi çerçevede inceleneceğine geçilebilir.

Düzen politikası araçları asıl olarak zorlayıcı hukuk normları biçiminde olduğu için, araştırmanın temelini yasal düzenlemeler oluşturacaktır. Taşıdığı bu önem dolayısıyla ekonomik içerikli yasalar ikinci el kaynaklardan ziyade doğrudan doğruya birinci el kaynaktan - Düstur'dan tespit edilmiş ve araştırma metni içinde oldukça sık olarak ilgili madde hükümlerine aynen yer verilmesi yoluna gidilmiştir. Pek çok durumda da ilgili yasaların gerekçelerinin, dönemin değişimiyle esbabı mucibelerinin belirtilmesine, böylelikle dönemin genel havasının yansıtılmasına, yasa koyucunun amacının belirlenmesine çalışılmıştır.

Bu yasal düzenlemeler diğer bir deyimle ekonominin hukuksal yapısı dört ana bölüme -üretim, piyasa, para ve maliye- ayrılarak incelenmiştir.

Her bölümle ilgili kısa teorik bilgiler, ilgili bölümlerin başlangıcında verilmeye çalışılmıştır.

Üretimin hukuksal yapısı ana başlığını taşıyan birinci bölümün ilk alt bölümünü mülkiyetin hukuksal yapısı oluşturmaktadır. Bu alt bölümde özel mülkiyet alanında sağlanan yasal gelişmeler ile mali tekeller, ulaştırma, ve kamu hizmetleri alanlarında ortaya çıkan kamu mülkiyetinin oluşturulması, iki ayrı başlık altında incelenmektedir. Devlet girişimlerine yol açan yasal gelişmeler ile getirilen teşvik tedbirleriyle ekonomideki özel girişimin konumu ise ikinci alt başlığın kapsamını oluşturmaktadır. Üretim sürecinin insani (beşeri) boyutu yani işgücü ile doğrudan ilgili olan çalışma ve sosyal güvenlik konularına ilişkin hukuksal yapı da, birinci bölümün son alt bölümünde ele alınmaktadır.

İkinci bölüm ise piyasanın hukuksal yapısı ana başlığını taşımaktadır. Piyasanın hukuksal yapısı, piyasaya giriş ve piyasada fiyat oluşumu ile ilgili yasal düzenlemelerle belirlenmektedir. Piyasaya giriş alt bölümü ise mal piyasasının yanı sıra işgücü piyasasına giriş ve rekabet düzenini belirleyen yasalarla incelenmektedir. Fiyat oluşumu alt bölümü de doğrudan ve dolaylı fiyat tespitine yol açan yasal düzenlemeler açısından önem kazanmaktadır.

Para mevzuatının incelendiği üçüncü bölümün ilk alt bölümünde; ülke içi ekonomik ilişkiler açısından para yaratmanın ne şekilde düzenlendiği, nakit ve nakit olmayan paranın yaratılmasını belirleyen yasal düzenlemelerle ortaya konulmaktadır. İkinci alt bölümde de döviz piyasası alanında sağlanan yasal gelişmeler yer almaktadır.

Bütçe ve vergi düzeni alanında sağlanan yasal gelişmeler ise maliye mevzuatı adı altında dördüncü bölümde anlatılmaktadır.

Ekonominin ulusallaştırılması ana başlığını taşıyan beşinci bölümün yapısı ise ilk dört bölümden daha farklı bir özellik taşımaktadır. İlk dört bölümde, yukarıda açıklanan ana başlıklar altında, ilgili yasal düzenlemelerle ekonomik düzenin oluşumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bunu yaparken ise, bu konu ile ilgili literatürde yapılan dönemlemeye -Açık ekonomi koşullarında yeniden inşa: 1923-1929; korumacı-devletçe sanayileşme: 1930-1939 - 5. bölüm dışında doğrudan yer verilmemekte, incelenen dönem bir bütün olarak ele alınmaktadır.

İktisadi düşüncenin gelişimi ve uygulanan yöntem alt başlıkları altında ele alınacak olan "ekonominin ulusallaştırılması" bölümünde; yasal-kuramsal düzenlemelere yer verilmemekte, iktisadi düşünce alanında ne tür gelişmelerin ortaya çıktığı, buna paralel olarak uygulanan iktisadi politikaların dönem boyunca nasıl bir değişim gösterdiği

ve millileşme hareketi incelenmektedir. Dönem içinde ortaya çıkan bu değişim ise "milli iktisat" kavramının 1923-1938 dönemi boyunca kazandığı farklı anlamlar esas alınarak değerlendirilmektedir.

İncelenen dönemin başlangıç yılını oluşturan 1923 yılı, Osmanlı İmparatorluğu'nun kesin olarak tarihe karışıp, yeni bir siyasi oluşumu simgeleyen yıldır. Siyasal açıdan geçmişle kesin bir kopmayı temsil eden 1923 yılının iktisadi açıdan bu kadar kesin bir kopmayı getirdiğini söylemek pek mümkün değildir. Çünkü Cumhuriyet yönetimi, her şeyden önce varlığı yadsınamayacak bir Osmanlı ekonomik mirasını, iktisadi politikaları, iktisadi düşünceleri, iktisadi yasa ve kurumları ile devralmıştır. Bu nedenle her bölümde ilgili Cumhuriyet döneminin yasal düzenlemelerine geçmeden önce Osmanlı ekonomisinde aynı alandaki yasal düzenlemeler özet bir şekilde de olsa açıklanmaya çalışılmaktadır.

1. ÜRETİMİN HUKUKSAL YAPISI

Ekonominin üretim kesiminde, ekonomik düzenin oluşumu açısından hukuk normları üç yönden önemlidir.(1). Bunlardan ilki, mülkiyetin hukuksal yapısı yani üretim araçları üzerindeki kullanım gücünün ne şekilde ortaya çıktığıdır. Bilindiği üzere mülkiyet tipik olarak iki şekilde; özel mülkiyet veya kamu mülkiyeti şeklinde belirlenmektedir. Bu bağlamda, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında özel mülkiyet hakkının nasıl bir yasal gelişim gösterdiğinin tespiti ve Osmanlı devletinin özel mülkiyet hakkıyla bağdaşmayan yasal düzenlemelerinin tasfiyesi, ekonomik düzenin oluşumuna etkisi bakımından önem kazanmaktadır. Kamu mülkiyeti ise ekonominin çeşitli kesimlerinde yapılan yasal düzenlemelerle ve ilgili ekonomik alanın özelliğine göre farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır.

İkincisi ise; devletin üretime müdahalesinin nasıl kurumlaştırıldığı ve bu şekilde ortaya çıkan devlet girişimleri ile buna paralel olarak özel girişimin ekonomideki konumunu belirleyen yasal düzenlemelerdir.

Üçüncüsü ise; üretim sürecinin hemen her aşamasında yer alan işgücü ile doğrudan ilgili olan çalışma ve sosyal güvenlik alanlarında ortaya çıkan hukuksal yapıdır.

Kısaca üretimin hukuksal yapısı, üretim süreci ile ilgili hukuk normlarının tümüdür.

(1) Theodor Pütz, Genel Ekonomi Politikası Kuramı, Çev: Naci Kepkep, Basılmamış ders notları, s. 115.

1.1. Mülkiyetin Hukuksal Yapısı

Mülkiyet hukukunun konusu içine asıl olarak üretim araçları üzerindeki kullanım gücünün oluşturulması veya düzenlenmesi girmektedir. Üretim araçları üzerinde mülkiyetin tipik hukuksal oluşturulma biçimleri ise, yukarıda belirtildiği gibi, özel veya kamusal mülkiyettir. Özel mülkiyetin kesin ve belirlenilebilirliğine karşın, kamu mülkiyeti düzen politikası bakımından önemli çeşitlemelerle; öncelikle ulaştırma, çeşitli kamu hizmetleri ve mali tekeller alanlarında karşımıza çıkmaktadır (2).

Bu alt bölümde, her yönüyle bir yeniden yapılanma hareketi içinde olan yeni devletin, kaçınılmaz olarak miras aldığı Osmanlı mülkiyet yapısı daha önce yapılan ikili ayırım ışığından ele alınacak ve mali tekeller, kamu hizmetleri ve ulaştırma alanlarında kamu mülkiyetine yol açan yasal gelişmeler incelenecektir.

1.1.1. Özel Mülkiyet

Osmanlı İmparatorluğu'nda, kuruluşundan Tanzimat Fermanına kadar özel mülkiyet hukuksal güvenceye sahip değildi. Devlet, her şeyde olduğu gibi toprak üzerinde de mülkiyet ve denetleme hakkına sahipti. 16.yüzyıl sonlarına kadar geçerliliğini sürdüren tımar sisteminde (3) Devlet, "toprağın kuru mülkiyetini kendi elinde tutmak

(2) Theodor Pütz, a.g.e., s.117

(3) Yahya Sezai Tezel, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Ankara 1982, Yurt Yayınları, s.53-54; Hüsamettin Morpınar "Osmanlı Devletinde Toprak İdaresi" Yayınlanmamış bir çalışma, s.8

kaydı ile, belirli şartlarda topraktan faydalanma ve kullanma hakkını fertlere bırakmış, toprağın işletilmesine karşılık olarak da, bırakılan toprağın büyüklüğü ile elde edilen ürünün miktarıyla orantılı olarak hak sahibi fertlerden belirli sayıdaki askerin bakım ve gözetimi ile eğitiminin sağlanmasını istemiştir" (4).

İşlediği toprak üzerinde, devletin kiracısı durumunda bulunan köylü, tımar sistemine göre tarlasını satmak veya hibe etmek, mirascılarına intikal ettirmek gibi haklara sahip bulunmuyordu. Ayrıca üç yıl arka arkaya işlemediği toprağı kendisinden alınmaktaydı. Tımar sistemi içinde bu şekilde tespit edilmiş olan hukuki statüsünü değiştirmeye ise hiç bir şekilde yetkisi yoktu (5).

Elde edilen gelirin büyüklüğüne göre tımar, zeamet ve has olarak üçe ayrılan topraktan (6) yararlanma hakkını devlet istediği şekilde dağıtırken, bunun doğurduğu sonuç; bir üretim aracı olan toprak üzerinde devletin mutlak hakiyetinin sağlanmasıydı.

(4) Mustafa Gürsel, Kadastro ve Tapu Tahsisi Kanunu, Ankara, 1978 s. 10-13'den nakleden Zehra Gönül Balkır, Devletin Kurumlaşma Yoluyla Üretime Müdahalesi, İst. 1985, Y.Ü.Sosyal Bil. Ens.'ne sunulan Yayınlanmamış Y.Lis.Tezi.

(5) Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, C.VI, 4.b. Ankara, 1988, Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 218.

(6) Hüsamettin Morpınar, a.g.m., s. 6.

16. yüzyılda, Avrupa'daki enflasyona paralel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda meydana gelen fiyat artışları, Osmanlı para sistemindeki hızlı çöküş ve kargaşalık, askeri ve siyasi sorunlar, nüfus artışı gibi diğer önemli etkenlerle birleşince, yüzyılın sonundan itibaren devlet önemli, mali sorunlarla karşılaşmaya başlamıştı. Artan bu mali bunalıma çözüm olarak başvurulan önlemlerden birisi de müsadere idi. Yani, mevkiini kaybeden bir yöneticinin servetine el koyma olayı, bu dönemde artık bir cezalandırma yöntemi olmaktan çıkarak adeta hazineye bir gelir sağlama şeklini alıyordu (7). Bu ise Osmanlı Devletinde özel mülkiyetin hiç bir hukuksal güvenceye sahip olmadığını gösteren oldukça açık bir örnektir.

Bu dönemde karşılaşılan mali sorunlara ek olarak tımar gelirlerinin değerini yitirmesi ve tımar askerlerinin eski önemini kaybetmesi nedeniyle tımar sistemi çözülüp, iltizam sistemine geçilmeye başlandı. Merkezi otoritenin zayıflamasıyla birlikte, bir çok eyalet bir bütün olarak yerel güçlülere iltizama verilmek zorunda kalındı (8).

"Tanzimat'la başlayan dönemde Osmanlı hükümeti, tarımda kapitalist gelişme sağlamak için, arazi sahipliğiyle ilgili hukuk yapısını bilinçli olarak değiştirmeye başladı. Kapitalist mülkiyet ve miras hukukunun geliştirilmesi ve eski hukuk yapılarının artıklarının temizlenmesi yolunda önemli

(7) Yahya Sezai Tezel, a.g.e., s. 55; Sevil Kuşçu "Osmanlı Dış Borçları ve Mali Tutsaklığı", Yayınlanmamış bir çalışma, s. 2.

(8) Yahya Sezai Tezel, a.g.e., s. 56, Hüsamettin Morpınar, a.g.m. s. 8.

adımlar atıldı. Son tımarlar da lağvedildi. 1839 Hatt-ı Şerif'iyile Padişah, uyrukların can ve mal güvenliğinin korunacağını bundan böyle herkesin her türlü varlığını dilediğince kullanıp mirasçılara bırakabileceği, müsadere-nin yasaklanacağı konusunda yemin etti". Gerçekten de 1840 yılında çıkarılan Avrupa Üsluplu Ceza Kanunu ile müsadere suç sayıldı. 1858 Arazi Kanunu ise, tarımda özel mülkiyetçi hukuk yapılarına geçişi büyük ölçüde kolaylaştırdı (9). Bu kanunla miri topraklardan (devlete ait topraklardan), ferde verilen arazi üzerinde ferdin mülkiyet hakkı tanın - masına rağmen bu hak mutlak bir hak değildi. Mülk sahibi ilgili memurların müsaadesi olmadıkça topraktaki tasarruf hakkını başkasına devredemez, bağ ve bahçe haline getiremez, çiftlik, ambar, değirmen, ahır v.s... gibi inşaat yapamazdı. Kanun, ölüm halinde arazinin mirasçılara geçmesine ise olanak tanımaktaydı (10).

Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi ise özel mülkiyetin korunmasını anayasanın güvencesi altına almıştı. Kanun-u Esasi'nin "Tebaai Devleti Osmaniyenin Hukuku Umumiyesi" yani "Osmanlı Devleti uyrukluların kamu hukuku" bölümünde yer alan, ilgili yirminci madde şöyledir :

"Herkes usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkten emindir. Menafii umumiye kamu yararına için lüzumu sabit

(9) Yahya Sezai Tezel, a.g.e., s.71-72

(10) Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, C.VII, 4.b., Ankara Türk Tarih Kurumu Yayınları, s.241

olmadıkça ve kanunu mucibince değer bahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz" (11).

Yirmidördüncü madde ile de müsadere'nin yasaklanması hükmüne bağlanmıştır.

Cumhuriyet'e gelindiğinde ise mülkiyet hakkı ve kişinin bu hakkı istediği şekilde kullanması, 1924 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile en temel haklar arasında güvenceye alınmıştır. (Madde 70) Anayasa ayrıca özel mülkleri, kamulaştırmaya karşı koruyan hükümler getirmiş, özel mülklerin kamulaştırılması, hükümetin arazinin piyasa değerini peşin olarak ödemesi koşuluna bağlanmıştır. (Madde 74) İlgili hükümlere, taşıdığı önem dolayısıyla aşağıda aynen yer verilmiştir:

"Madde 70..... mülk edinme, malını ve hakkını kullanma..... Türklerin tabii haklarındanadır.

Madde 74- Kamu faydasına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve özel kanunları gereğince değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz.

Çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak toprak ve ormanların kamulaştırma karşılığı ve bu karşılıkların ödeneşi özel kanunlarla gösterilir....." (12).

(11) Suna Kili, Osmanlı ve Türk Anayasaları, 1.b, İstanbul 1980, Boğaziçi Üni. Yayınları, s. 3.

(12) Suna Kili, a.g.e, s. 46-47; İkinci fıkra anayasaya 5.7.1937 tarihinde 3115 sayılı yasayla eklenmiştir.

1926 yılında İsviçre Medeni Kanunu'ndan uyarlanmış Türk Medeni Kanunu'nun kabul edilmesiyle, Osmanlı hukuk yapılarının taşınmaz mallarda özel mülkiyet rejimiyle bağdaşmayan bütün kalıntıları tasfiye edilmiştir. Medeni Kanunda mülkiyet hakkı, aynı haklar bölümüne alınırken, miras ilişkileri de yine bu kanun çerçevesinde ayrıca düzenlenmiştir (13).

Medeni Kanunu'nun kabul edilmesi, geniş tanım alanları üstünde fiili denetim kurmuş olan kimselerin, bu alanları tam malik sıfatıyla tapuya kaydettirmelerini son derece kolaylaştırmıştır. Ancak büyük arazi sahipleri açısından önem taşıyan asıl kanun 1929 yılında çıkarılan 1515 sayılı kanun'dur (14). Bu kanunla, tımar iltizam gibi kurumlarla ilgili olarak Osmanlı Hükümeti'nin çeşitli ailelere vermiş olduğu ve geniş tarımsal alanlarda tasarruf hakkı sağlayan belgeler, bu alanların 1926 Medeni Kanun çerçevesinde özel mülk olarak tapuya kaydettirilmesi için yeterli sayılmıştır (15).

Görüldüğü gibi Cumhuriyet'in özellikle ilk yıllarında çıkartılan kanunlarla özel mülkiyet rejimi güvence altına alınarak, batı toplumlarına göre çağdaştırılırken, bu toplumlardakine benzer mülkiyet ile ilgili bir yasa düzeni de Türkiye'de yerleştirilmiş oluyordu.

(13) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Medeni Hukuk, İstanbul 1969, İ.Ü.H.F. yayınları.

(14) Üçüncü Tertip Düstur, C.10, s. 1813. "Tapu Kayıtlarından Hukuki Kıymetlerini Kaybetmiş Olanların Tasfiyesine Dair Kanun".

(15) Yahya S. Tezel, a.g.e., s. 344.

1.1.2. Kamu Mülkiyetinin Oluşturulması

1.1.2.1. Mali Tekeller

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nden miras aldığı mali tekeller (inhisarlar) yanında kendisi de yeni tekeller kurmuştur. Burada ele alınacak olan bu tekellerin, üretim araçları üzerinde kamu mülkiyetini doğurması, dolayısıyla düzenin oluşumunu nasıl etkilediği irdelenecektir. Daha sonra ikinci bölümde "Mal Piyasasına Giriş" alt başlığı altında ise bu tekeller bir başka açıdan -yararlandırılanların dışındakilere kapalı olması özelliğiyle- tekrar incelenecektir.

1.1.2.1.1. Tütün İnhisarı

"İç tüketim amacıyla tütün ve sigara ticareti, Osmanlı döneminde devlet içinde küçük bir devlet olan ve Düyun-u Umumiye İdaresi ile de yakından ilgili bir yabancı şirketin (Reji İdaresinin) inhisarında idi. Dış ticarete de hakim olan Tütün rejisi, devlete kâr hissesi ve tütün istihlâk rûsumu veriyordu. Ancak şirketin monopolcu durumundan yararlanarak gerek çiftçi gerek tüccar aleyhine olan politikası tepkilere yol açıyor, şirkete verilen imtiyazın ilgası isteniyordu" (16).

Böylelikle 1923 yılında Reji İdaresi ile Maliye Vekaleti arasında imzalanan bir anlaşmayla imtiyazın feshi halinde uygulanacak esaslar tespit edilmiş ve bu esaslara

(16) Korkut Boratav, Türkiye'de Devletçilik, 1. b.. Ankara 1982, Savaş Yayınevi, s. 77.

göre Reji İdaresi 1925 yılında 4 milyon Fransız Frangı'na satın alınmıştı (17).

26 Şubat 1341 (1925) tarihinde de 558 sayılı "Tütün İdare-i Muvakkatesi ve Sigara Kağıdı İnhisarı Hakkında Kanun" kabul edildi (18). Bu kanunla, 1925 mali yılı sonuna kadar hükümete verilen bir yetkiyle (Madde 2), iç tüketime mahsus tütün alımı işletilmesi, bu bölüm açısından özellikle önemli olan tütün ve sigara imali ve satılması ile tütüne mahsus diğer muameleler devletçe ifa edilecektir. (Madde.1) Devletin adına bu görevleri yerine getirmek içinde bir "Tütün İdare-i Muvakkatesi" kurulmaktadır. 558 sayılı kanunla hükümete bir yıl için verilen yetki 8 Şubat 1926 tarihinde 734 sayılı kanunla, 1930 mali yılı sonuna kadar uzatıldı (19).

734 sayılı kanunla hükümete verilen yetkinin son bulunduğu 1930 yılında ise 1701 sayılı "Tütün İnhisarı Kanunu" çıkarıldı (20). Kanunun birinci maddesi ile ülke içinde ticari amaçlı tütün ve tömbeki satın almak, işlemek, kıymak, sigara, enfiye, ağız ve pipo tütünü yapmak, bunları ambalajlamak ile yurtdışından püro ve kıyılmış tütün, sigara, enfiye, ağız ve pipo tütünü ile tömbeki ve sigara kağıdı getirtmek devlet inhisarına alındı.

(17) Korkut Boratav, a.g.e., s. 77; Haldun Derin, Türkiye'de Devletçilik, İstanbul 1940, Çituri Biraderler Basımevi, s. 127.

(18) Üçüncü Tertip Düstur, C. 6, s. 110-113.

(19) Üçüncü Tertip Düstur, C. 7, s. 221, Madde 1.

(20) Üçüncü Tertip Düstur, C. 11, s. 1804-1823.

İncelenen 1923-1938 döneminde tütün inhisarı ile ilgili olarak çıkartılan son kanun, 10 Haziran 1938 tarih ve 3437 sayılı kanundur (21). Bu kanun 1701 sayılı kanunun bazı hükümlerini yumuşatan ve özellikle 2.1.1.2. bölümünde söz konusu edilecek bazı değişiklikler getirmektedir. Özetle inhisar idaresinin denetimi altında özel teşebbüs tarafından sigara kağıdı imaline izin verilmekte (Madde 1), ayrıca belirli şartlarla özel teşebbüsün sırf ihracat amacı ile sigara fabrikaları kurabilmesine olanak sağlamaktadır. (Madde 3)

Tütün inhisarının devletleştirilmesinden sonra bu alanda oldukça önemli gelişmeler elde edilmiştir. Reji idaresinin elinde yalnızca Cibali fabrikası işletilirken Samsun, İzmir ve Adana fabrikaları ihya edilmiş ayrıca Bitlis ve Urfa'da da atölyeler açılmıştır (22).

1.1.2.1.2. İspirto ve Her Nevi Alkollü İçki İnhisarı

Osmanlı Devlet'inde alınan en eski resimlerden biri şıra resmiydi. Tanzimattan sonra ise ülke içinde üretilen veya ithal edilen şarap, rakı ve şampanya gibi alkollü içkilerden çeşitli adlarla alınan resimlerin birleştirilerek tek resim (rüşumu müştemia adı altında) alınmasına karar verilmişti. Daha sonra ise bu gelir kaynağı önce 1877 (1296) tarihinde Rüşum-u Sitte (İpek, tütün; balık avı, tuz, içki ve pul'dan alınan vergiler) İdaresine ve 20 Aralık 1881

(21) Üçüncü Tertip Düstur, C. 19, s. 466-486.

(22) İlhan Tekeli, Selim İlkin, Uygulanmaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, Ankara 1982, ODTÜ Yayınları, s. 205.

(28 Muharrem 1299) tarihli kararname ile de Düyun-u Umumiye İdaresine terkedilmişti (23).

Cumhuriyet döneminde de 1926 yılında çıkarılan 790 sayılı kanuna kadar İspirto ve meşrubatı küuliye (alkollü içkiler) resmi, hazineye gelir sağlayan kaynaklardan birisiydi. Bu kanunla (24) ülke içinde her nevi alkollü içkinin imali ve ayrıca ithali devlet inhisarına alınmış ve bu inhisarın kısmen veya tamamen bir anonim şirkete devredilmesine hükümet yetkili kılınmıştı (Madde 1) (25).

Bir yıl sonra çıkarılan 26 Şubat 1927 tarih ve 1071 sayılı kanun ise, inhisarın bir anonim şirkete devrine imkan veren hükmünü kaldırarak, tamamen devletçe idaresini olanaklı kılmişti (26).

İnhisar İdaresi'nce kurulan fabrika ve imalathaneler ise şunlardır:

- "a. Paşabahçe'de ispirto tasfiyehanesiyle rakı ve soma imalathanesi,
- b. Mecidiye köyünde likör fabrikası
- c. Tekirdağ'ında şarap fabrikası,
- d. Diyarbakır, Gaziantep ve Mersin'de rakı imalathaneleri

(23) Cezmi Emiroğlu, Türkiye 'de Vergi Sistemi: İnhisarlar ve Devlet Emlâkı, 1933, Damga Matbaası, s. 72-74.

(24) Üçüncü Tertip Düstur, C. 7, s. 687-690. "İspirto ve Meşrubatı Küuliye İnhisarı Hakkında Kanun".

(25) Bu kanun, getirdiği diğer hükümler açısından ayrıntılı olarak ikinci bölümde "sınırlı olarak açık piyasa" alt başlığı altında incelenecektir.

(26) "

Bir yandan, şeker fabrikaları tarafından üretilmeye başlayan alkol, öte yandan inhisarların denetimindeki içki üretimi sonucu, viski hariç bu daldaki tüm ithalat ikame edilmişti" (27).

1.1.2.1.3. Oyun Kağıtları İnhisarı

Oyun kağıtları, Osmanlı Devleti'nde ilk kez I.Dünya Savaşı içinde 13 Ağustos 1333 (1916) tarihli kararname ile istihlâk resmine tabi tutulmuştu (28).

Cumhuriyet devrinde ise 21 Haziran 1927'de çıkarılan 1118 sayılı kanunla oyun kağıtları inhisarı kurulmuş ve birinci madde ile oyun kağıtları imali Devlet inhisarına alınmıştır (29).

1.1.2.1.4. Kibrit ve Çakmak İnhisarı

Kibrit ve çakmak inhisarı ilk kez 1924 yılı Bütçe Kanununun sekizinci maddesi ile kurulmuş ve bu imtiyaz Türkiye Kibrit inhisarı T.A.Ş'ne verilmiştir (30).

1 Haziran 1929 tarih ve 1503 sayılı kanunla ise kibrit ve çakmak taşlarının imali, ithali ve satışı devlet inhisarı altına alınmış ve çakmak taşı ve kibrit yapmaya mahsus her çeşit makine, alet ve edevatın özel kişilerce ithali imali, nakli, alım satımı da yasaklanmıştır. Kanunun

(27) İlhan Tekeli-Selim İkin, a.g.e., s. 206

(28) Cezmi Emiroğlu, a.g.e., s. 144

(29) Üçüncü Tertip Düstur, C. 8, s. 901-902.

(30) Korkut Boratav, a.g.e., s. 85.

beşinci maddesi ise özel kişilere ait bulunan ve kanunda belirtilen faaliyetin içine giren makine ve tesislerin inhisar idaresince satın alınacağı hükmünü getirmiş, satmak istemeyen kişileri ise makine ve tesislerini bir ay içinde ihraç etmeğe mecbur tutmuştur (31).

1.1.2.1.5. Uyuşturucu Maddeler İnhisarı

31 Mayıs 1933'te çıkarılan 2253 sayılı kanunla, birinci maddesinde ayrıntılı olarak sayılan uyuşturucu maddelerin imali, ithali ve ihracı devlet inhisarına alınmıştır. Bu inhisarı işletmek içinde bir inhisar idaresi kurulmuştur. Kanunun yedinci maddesi ile de, inhisar altına alınan bu maddelerin üretiminin ancak inhisar idaresinin Ankara'da tesis ve idare edeceği tek fabrikada yapılacağı hükme bağlanmış, böylelikle bu alanda kamu mülkiyeti kesin bir şekilde tesis edilmeye çalışılmıştır (32).

1.1.2.1.6. Barut ve Patlayıcı Maddelerle Av Malzemesi Fişek ve Revolver İnhisarı

Osmanlı Devleti'nde barut, fişek, dinamit ve diğer infilak maddelerinin imali ve satışı 1876 yılında Devlet inhisarına alınmış ve bu maddelerin ithali de yasaklanmıştır. İnhisar, Tophanei Amire Müdürlüğü tarafından idare edilmekteydi (33).

(31) Üçüncü Tertip Düstur, C. 10, s. 1789-1791; Korkut Boratav a.g.e, s. 85.

(32) Üçüncü Tertip Düstur, C. 14, s. 1232-1237.

(33) Haldun Derin, a.g.e., s. 133.

Bu alanda Cumhuriyet devrinde çıkarılan ilk kanun 672 nolu ve 28 Teşrihisani 1341 (28 Kasım 1925) tarihli kanundur. Bu kanunla, inhisarın idaresi Maliye Vekaleti'ne devrolunmuş ve Vekalet bu inhisarı en uygun göreceği tarzda işletmeye yetkili kılınmıştır. Böylelikle bu inhisar dört kısma ayrılarak, iki şirkete devredilmiştir (34).

Ancak, daha sonra çeşitli nedenlerle, bu şirketlerin tasfiyesine gidilmiştir. 23 Mayıs 1934 yılında çıkarılan 2441 sayılı kanun (35), sözü edilen şirketlerin hazineye devralındığını teyit etmiş ve patlayıcı maddelerle av malzemesi ve tabancaların ithali, üretimi ve yurt içinde satışını devlet tekeline vermiştir. Bu maddelerin üretimi ise Milli Savunma Bakanlığına bağlı Askeri Fabrikalar İdaresi tarafından yürütülecekti (36).

1.1.2.1.7. Tuz İnhisarı

Tuz inhisarı, Osmanlı Devletince 1862 (1278) yılında inhisar altına alınmıştır. Ancak bu inhisar hükümetin borçlarına karşılık 1877 tarihinde önce Rüsumu Sitte İdaresine, daha sonra da Muharrem Kararnamesi (1881) ile Düyunu Umumiye İdaresine bırakılmıştır (37).

Cumhuriyet döneminde ise bu inhisar, 1 Haziran 1927 tarihinden sonra, Tuz İnhisar Umum Müdürlüğü'nce, 1932 mali

(34) Cezmi Emiroğlu, a.g.e., s. 116.

(35) Üçüncü Tertip Düstur, C. 15, s. 518-520.

(36) Korkut Boratav, a.g.e., s. 209.

(37) Cezmi Emiroğlu, a.g.e., s. 63.

yılı başlangıcından itibaren inhisarlar Umum Müdürlüğü'nce yönetilmiştir (38).

Cumhuriyet döneminde tuz inhisarı konusunda çıkarıldığı tespit edilebilen tek kanun, 11 Aralık 1936 tarih ve 3078 sayılı "Tuz Kanunu" dur. Bu kanunla "Türkiye'de her ne suretle olursa olsun tuz ihraç ve istihsali Devletin inhisarı altındadır" hükmü getirilmiştir. (Madde 1) Kanunun üçüncü maddesi ise bu alanda kamu mülkiyetini daha da genişletici hükümler içermiştir. Bu nedenle söz konusu maddeyi aynen belirtmek gerekli görülmüştür.

"Madde 3- Türkiye dahilinde bilinen veya yeniden keşfedilecek olan bilümm göl, kaya ve deniz tuzları ile akar veya kaynak veyahut kuyu halindeki tuzlu suların tasarrufu munhasıran Devlete aittir.

Tuzlaların içinde veya etrafında bulunup bunların işletilmesi veya muhafazası için elzem bulunan yerler ve binalar dahi tuzlaların mütemmim cüzüleri addolunur. Bu gibi yerler ve binalar hakiki veya hükmü şahısların tasarrufu altında ise umumi istimlâk usulüne tevfikân istimlak olunur" (39).

Ele alınan dönem içersinde incelenen ve çok çeşitli alanlara yayılmış olan bu inhisarların, Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarından itibaren kamu mülkiyetinin oluşturulmasında oldukça önemli bir ağırlığa sahip olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır,

(38) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s. 206.

(39) Üçüncü Tertip Düstur, C. 18. s. 164.

1.1.2.2. Ulaştırma

Cumhuriyet yönetiminin, Osmanlı Devleti'nden miras aldığı ulaştırma alt yapısı hemen hemen yok denilebilecek bir düzeydeydi. Bu durum karşısında Cumhuriyet'in daha ilk günlerinden başlayarak ulaşım ve özellikle de demiryolu konusuna büyük önem verilmiştir.

Kemalist rejimin öncelikle demiryolu yapımına bu kadar ağırlık vermesinin ardında "bütünleştirilmiş bir iç pazar yaratmak, ülkenin ihraç kapasitesini arttırmak gibi" temel iktisadi, toplumsal nedenler yatmaktadır (40).

Cumhuriyet yönetiminin titizlikle üzerine eğildiği ulaştırma sektöründe, ağırlıklı olarak kamu mülkiyetinin karşımıza çıkması, bir an önce ve çok kıt olan kaynakların en etkin bir biçimde kullanılması bakımından kaçınılmaz olmuştur.

1.1.2.2.1. Demiryolları

Osmanlı İmparatorluğu'da ilk demiryolu kurma teşebbüsü, 1856 yılında İzmir-Aydın tren hattının inşası ve işletilmesi için bir İngiliz şirketine imtiyaz verilmesiyle başlamıştır. Bunu çeşitli zamanlarda İngiliz, Fransız ve Alman şirketlerine imtiyaz verilerek inşa ettirilen ve işletmeye açılan diğer hatlar izlemiştir. Osmanlı hükümetinin kendi eliyle 1871'de giriştiği demiryolu inşa ve işletmesi projesi

(40) Yahya S. Tezel, a.g.e., s. 210.

başarısızlıkla sonuçlanınca, hükümetin bu alana doğrudan girmesi ancak I.Dünya Savaşı sırasında mümkün olabilmıştır. Savaşın ilanından sonra İngilizlerin elindeki İzmir-Aydın demiryolu ile Fransızların idaresinde bulunan İzmir-Kasaba ve Mudanya-Bursa hattına el konulmuş ve Hicaz hattını da içine alan "Askeri Demiryollar İnşa ve İşletme Umumi İdaresi" kurulmuştur. Fakat savaşın Osmanlı Hükümeti aleyhine sonuçlanması, Hicaz ve Suriye'de Hükümet tarafından idare olunan hatların tamamen elden çıkmasına sebep olmuş, Batı Anadolu'daki Demiryolları da mütarekeden sonra eski sahiplerine iade edilmiştir (41).

Cumhuriyet döneminde ilk demiryolu idaresi ise 22 Nisan 1924 tarih ve 506 sayılı "Anadolu Demiryollarının Mubayaasına ve Müdiriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vezâifine Dair Kanun"la kurulmuştur. Bu kanun birinci maddesi ile Haydarpaşa-Ankara, Eskişehir - Konya ve Arifiye-Adapazarı demiryolları ile Haydarpaşa liman ve rıhtımının devletçe satın alınmasına izin vermiştir. Kanunun ikinci maddesi ile de sözü geçen hatları ve limanı işletmekle görevli ve katma bütçeli bir "Müdüriyeti Umumiye" kurulmuştur (42).

Demiryollarının inşası ve işletilmesi ile ilgili genel kapsamlı bir kanun ancak üç yıl sonra çıkarılabilmıştır. 23 Mayıs 1927 tarih ve 1042 nolu "Devlet Demiryolları ve limanları İdarei Umumiyesinin Teşkilat ve Vazaifine Dair Kanun"un birinci maddesi ile "Mevcut, hali inşade

(41) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, İstanbul 1973, i.f.T.f.A'nın Cumhuriyetin 50. yılını kutlama kurulu yayını, s.164-165.

(42) Üçüncü Tertip Düstur, C. 5, s. 1126-1127.

ve atiyen inşa edilecek Devlet Demiryollarını ve bu demiryolların muntéhi oldukları (sona erdikleri) devlete ait limanları işletmek ve inşa etmek üzere Nafia Vekaletine merbut ve şahsiyeti hükmiyeyi haiz (Devlet Demiryolları, ve Limanları İdare-i Umumiyesi) teşkil etmiştir" (43). Kanunun İkinci Maddesi ile de kurulan bu idarenin katma bütçe ile yönetileceği hükme bağlanmakta, diğer maddeleri ile de idarenin yönetim yapısı düzenlenmektedir.

Ancak bu kanun 30 Mayıs 1929 tarih ve 1483 sayılı "Devlet Demiryolları ve Limanları Umumi İdaresinin Teşkilat ve Vazifelerine dair 23 Mayıs 1927 tarih ve 1042 Numaralı Kanunun Tadili Hakkında Kanun"la değiştirilmekte ve bir önceki kanunla kurulan "Devlet Demiryolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi" yeni baştan organize edilmekte ve "Devlet Demiryolları ve Limanları Umum Müdürlüğü" adını almaktadır. Umum Müdürlüğün görev kapsamı bir önceki kanuna göre demiryollarından ziyade liman hizmetlerinde genişlemektedir (44).

Böylelikle incelenen dönemin sonuna kadar Demiryolları, katma bütçeli bir Devlet Kuruluşu tarafından idare edilmiştir (45).

Cumhuriyet kurulduğunda, mevcut olan demiryollarının hemen hemen hepsinin işletme imtiyazı yabancılara aitti.

(43) Üçüncü Tertip Düstur, C.8, s.572

(44) Üçüncü Tertip Düstur, C.10, s.1544-1548

(45) Bu kuruluş ancak 22.7.1953 tarih ve 6186 sayılı kanunla "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi" adı altında bir iktisadi devlet teşekkülü hüviyetini kazanmıştır.

Ulaştırma alanında kamu mülkiyetinin oluşturulmasında, kurulan idari teşkilat kadar bu alanda yapılan millileştirmelerde önem kazanmaktadır. Bu dönemde yapılan millileştirmeler kısaca şöyle belirtilebilir :

1- Anadolu, Mersin-Tarsus-Adana demiryolları ve Haydarpaşa Liman Şirketlerinin satın alınması: 31.1.1928 tarih ve 1375 sayılı kanun. Devlet, demiryolları için 143 milyon, bir süre ödenmemiş faiz ve temettü için 61 milyon lira olmak üzere 204 milyon İsviçre Frangı ödemeyi kabul etmiştir.

2- Mudanya-Bursa Demiryolu T.A.Ş.'nin satın alınması: 30.5.1931 tarih ve 1815 sayılı kanun. Zarar eden bu hat, 50 bin Türk Lirası karşılığı devlete geçmiştir.

3- İzmir-Kasaba ve temdidi (İzmir-Afyon ve Manisa-Bandırma) hattının satın alınması: 31.5.1934 tarih ve 2487 sayılı kanun. Satın alma bedeli 162.468.000 Fransız Frangıdır.

4- Aydın Demiryolu Şirketinin satın alınması: 30.5.1935 tarih ve 2745 sayılı kanun. Satın alma bedeli 1.825.840 İngiliz Lirası idi.

5-Ereğli Şirketi'nin satın alınması: 31.3.1937 tarih ve 3146 sayılı kanun. Şirkete ait bulunan Ereğli limanı, Zonguldak-Çatalağzı demiryolu hattı ve kömür madeni işletmeleri 3,5 milyon lira karşılığı devlete geçmiştir.

6- Şark Demiryolları T.A.Ş.'nin satın alınması: 26.4.1937 tarih ve 3156 sayılı kanun. Şirket, 20.760.000 İsviçre Frangı'na satın alınmıştır (46).

(46) Doğan Avcıoğlu, Türkiye'nin Düzeni, Birinci Kitap, 1987 Tekin Yayınevi, s.454-455

Demiryollarının millileştirilmesi 1938 yılından sonra da devam etmiş, nihayet 1948 yılında bütün hatlar devletleştirilerek, yabancılar tarafından işletilen demiryolu kalmamıştır (47).

Demiryollarının millileştirilmesinde, Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşları sırasında hatların yabancı şirketlerin elinde olmasının yarattığı stratejik sakıncalar büyük bir rol oynamıştır. Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra, ülke içindeki demiryolu şebekesinde, birbirinden bağımsız tarifeler uygulamakta olan çok sayıda şirketin yarattığı dağınıklık ve uyumsuzluk da rahatsızlıklara yol açmıştır. Diğer yanda, 1930'ların özel buhran koşullarında, hatları yenilemekte ve benzer sözleşme gereklerini yerine getirmekte güçlük çeken yabancı şirketler büyük zararlarla karşılaşmış, Hükümet ise kilometre garantisi ile yükümlü olduğu için, şirketlerin zararlarını ödemek zorunda kalmıştı. Bu durum karşısında Devlet bu hatları satın alma ve tek bir ulusal demiryolu şirketi kurma yolunu seçmiştir (48).

1.1.2.2.2. Denizyolları

"Türk sularında ilk buharlı gemi, 1827 yılında işletilmiş, ilk resmi ve ciddi teşebbüs ise 1844-1845 tarihleri arasında, Sultan Abdülmecid Devrinde "Seyri Bahri" ve "Eseri Hayır" adlarındaki yandan çarklı iki vapurun satın alınması ve Bahriye Nezareti'ne bağlı "Hazine-i Hassa Vapurları İdaresi"nce Marmara ve Boğaz sularında sefere konulması ile olmuştur"(49). 1843 yılında ise "Fevaid-i Osmaniye" idaresi

(47) Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.166

(48) Yahya S.Tezel, a.g.e., s.185-186

(49) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.174

kurulmuş, bu işletme İstanbul iskeleleri, Akdeniz ve Karadeniz limanları arasında gemiler çalıştırmaya başlamıştır. 1870 yılında kapatılan "Fevaid-i Osmaniye" idaresi yerine "İdare-i Aziziye" ve 1878'de de "İdare-i Hususiye" kurulmuştur. 32 yıl süren faaliyet devresinde iyi idare edilemeyen bu kuruluş 1910 yılında kapatılarak, yerine aynı yıl Harbiye Nezareti'ne bağlı olarak "Osmanlı Seyri Sefain İdaresi" geçmiştir. Osmanlı Seyri Sefain İdaresi, Şirketi Hayriye ve Özel bir kuruluş olan Haliç Şirketi'nin imtiyaz alanı dışında bulunan Karaköy, Haydarpaşa-Kadıköy-Adalar-Pendik hattı ile birlikte köprüden Küçükçekmeceye kadar olan hatta vapur işletme hakkına sahip bulunmaktaydı.(50).

Cumhuriyet döneminde devletin bu alanda düzeni oluşturma açısından ilk girişimi ise "Osmanlı Seyri Sefain İdaresi"nin 13 yıllık bir hizmet devresi sonunda kaldırılarak yerine 1923 yılında 597 sayılı kanunla "Türkiye Cumhuriyeti Seyri Sefain Müdüriyeti Umumiyesi"nin kurulmasıdır,(51).

Cumhuriyet yönetiminin denizyollarında devlet tekeli kurmasına yönelik ilk çabası ise ancak 1930'larda görülmüştür. 9 Temmuz 1932 tarihinde çıkarılan 2068 sayılı "Türkiye İskele ve Limanları Arasında Posta Seferleri Hizmetinin Devlet İdaresine Alınmasına Dair Kanun"la (52); Türk limanları arasında muntazam posta seferleri yaparak yolcu, hayvan eşya nakli devlet tekeline alınmıştır. Ancak şilepçilik özel tertibatlı hayvan nakli, liman içi ve körfez içi nakliyat ile devletin düzenli vapur işletmediği limanlar arasın-

(50) Türkiye Ekonomisinin 50 yılı, a.g.e., s. 173-174

(51) Türkiye Ekonomisinin 50 yılı, a.g.e., s. 174.

(52) Üçüncü Tertip Düstur C. 13, s. 1225-1228.

daki nakliyat devlet tekeli dışında bırakılmıştır. (Madde 1) Devlet tekeline alınan bu posta seferleri hizmetini yürütecek yeni bir "Umum Müdürlük" oluşturuluncaya kadar, bu hizmetler Seyri Sefain Umum Müdürlüğü tarafından yürütülecektir. (Madde 2). Yasa, devlet tekeline alınan alanlarda o güne kadar çalışmakta olan gemi sahipleri için oldukça önemli hükümler getirmiştir: Bu kişilerin gemileri üçüncü maddede ayrıntılı olarak belirtilen şartlar dahilinde hükümet tarafından satın alınacaktır. (Madde 3). Satın alma bedelinin saptanmasında, buhran dolayısıyla gemi fiyatlarının çok düşmüş olması yüzünden, gemi sahibinin lehine olabilecek bazı mekanizmalar getirilmişti. Ancak iki ay içinde başvurmayan armatörlerin gemileri satın alınmayacaktı (Madde 4). Bedellerinin nakden ödenmesine kadar, satın alınan gemiler eski sahiplerince kullanılacaktı (Madde 5).

Bu yasa, Seyrisefain İdaresinin, posta seferlerinde tekele sahip olması bakımından, kısmende olsa uygulanmaya başladı. Fakat yasanın değiştirileceği yolundaki haberler üzerine, tam olarak uygulamaya girmede. Armatörler, yeni yasa beklentileri dolayısıyla, gemilerini satmak için idareye başvurmadılar (53).

Yeni yasa beklentileri bir sonra gerçekleşmiş, 2068 sayılı yasanın yerini 29 Mayıs 1933 tarih ve 2239 sayılı yasa almıştır (54).

(53) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e, s. 252

(54) Üçüncü Tertip Düstur, C. 14, s. 1145-1149.

"Yeni yasanın gerekçesinde, 2068 sayılı yasanın gerekçesindeki olaylar sayıldıktan sonra, bu yasanın deniz taşımacılığında özel kesimi tamamen tasviye edeceği için eleştirildiğine dikkati çekerek, armatörlere daha geniş bir çalışma sahası bırakacak bir çözüm öneriyordu. Rekabete bir düzen vererek, özel deniz ticaretini geliştirecek bir ortama varabilmek ve belirli bir tarifeyi uygulatabilmek için armatörlerin bir anonim şirket halinde birleşmeleri öngörülmüştür. Bu yeni yasaya göre, Türkiye sahillerinde muntazam posta seferleri yine devlet elinde olması ve bu tekelin Denizyolları İşletme Müdürlüğü tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Buna karşılık, kanunun yürürlüğe girmesinden en geç altı ay sonra kurulacak bir anonim şirketin, Denizyolları İşletme Müdürlüğü ile birlikte bu alanda çalışmaya hakkı vardır" (55).

Yasayla, düzenli posta seferleri dışındaki alanlar aynen 2068 sayılı yasada olduğu gibi serbest bırakılmış ve ayrıca Türk Limanları ile yabancı limanlar arasındaki taşımacılık, Marmara denizinde onsekiz, Akdeniz ve Karadeniz'de otuz tonilatoyu aşmayan nakliyatla posta seferleri sayılmamış (Madde 2), böylece serbest faaliyet sahası genişletilmiştir. Ayrıca Üçüncü madde ile de şilepçiliğe yeni bir tanım getirilerek, şilepçilik alanı daraltılmıştır.

Bu yasa yayınlandıktan sonra yirmibir vapurdan meydana gelen "Vapurculuk Türk Anonim Şirketi" kurulmuştur. Ama

(55) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s. 252.

bu şirket varlığını uzun süre sürdürememiş ve dağılmıştır. Böylelikle de, kıyılarda posta seferlerinin tekeli fiilen devletin eline geçmiştir (56).

Bu kanunun hemen ardından ise 31 Mayıs 1933 tarihinde 2248 sayılı "Denizyolları ve A.K.A.Y. İşletmeleri ile Fabrika ve Havuzlar Teşkilatı Hakkında Kanun" kabul edilmiştir (57). Bu kanunla "Şimdiye kadar Seyrisefain Müdüriyeti Umumiyesince idare edilmekte olan işlerden:

- A) Marmara, Akdeniz ve Karadeniz dış hatları;
- B) İstanbul ve civarı iç hatları ile Yalova;
- C) Fabrika ve Havuzlar;

işleri ayrılarak bu işlerle ayrı ayrı meşgul olmak ve her biri hükmi şahsiyeti haiz bulunmak üzere (Denizyolları İşletmesi), (A.K.A.Y. İşletmesi), (Fabrika ve havuzlar) müdürlükleri teşkil olunmuş ve Seyrisefain İdaresine mevdu bulunan İstanbul Limanında kılavuzluk ve romörkürcülük ve diğer Türkiye sahillerinde kılavuzluk işleri de Devlet inhisarına alınmıştır." (Madde 1).

Deniz taşımacılığında Devlet tekeli kuran bir diğer kanun ise 10 Haziran 1936 tarih ve 3025 sayılı "Van Gölü İşletmesi Kanunu"dur. Bu kanunla Van Gölünde beş veya daha küçük tonluk araçlarla yapılan nakliyat hariç, teknil nakliyat ve iskele, rıhtım, antrepo inşası ve işletilmesi de devlet tekeline alınmıştır. Bu tekelin yönetimi için ise İktisat Vekâletine bağlı tüzel kişiliğe sahip Van Gölü İşletme İdaresi kurulmuştur (58).

(56) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s. 253.

(57) Üçüncü Tertip Düstur, C. 14, s. 1219-1224.

(58) Üçüncü Tertip Düstur, C.17, s. 549-551;Korkut Boratav, a.g.e.s. 206.

Yukarıda 2248 sayılı yasa ile denizyollarında kurulan örgütlenme ancak 1937 yılına kadar devam etmiştir. 27 Aralık 1937'de kabul edilen 3295 sayılı "Denizbank Kanunu" nun gerekçesinde mevcut örgütlenmenin bir birlik göstermediği ve rasyonel bir yönetimi sağlayamadığı ileri sürülerek, denizcilik işlerinin bir elde toplanmasının yararları belirtilmekte ve ayrıca Kredi ve finansman işlerini sağlayabilmek içinde bu yeni kuruluşun bir banka biçiminde örgütlenmesinin gerekli görüldüğüne değinilmektedir (59).

Denizbank'a sadece 2248 sayılı kanunla Seyrisefain İdaresinden doğan kurumlar değil, dördüncü maddede belirtilen denizcilikle ilgili tüm kuruluşlar intikal etmektedir.

"Denizyolları ve A.K.A.Y. İşletmeleri ile Fabrika ve Havuzlar İdaresi, İstanbul, İzmir ve Trabzon Liman İşletme İdareleri, Tahlisiye Umum Müdürlüğü, Devlet inhisarı altında bulunan İstanbul Limanındaki kılavuzluk ve romorkörcülük ve diğer Türkiye sahillerinde kılavuzluk işlerini idare eden Kılavuzluk Romorkörcülük Müdürlüğü ve Van Gölü İşletme İdaresi, hususi kanunlarla kendilerine verilmiş olan inhisar ve imtiyazlar ve her nevi haklar ve vecibeler ile bu kanunun mer'iyetiden itibaren Denizbanka intikal etmiştir.

Fenerler İdaresi Devlete intikal edince bu idare de, fenerlerin altıyüzellibin lira olarak umumi muvazeneye dahil varıdatı eskisi gibi hazineye kalmak üzere Denizbanka raptolunur".

Denizbank'ın ikinci maddede belirtilen görevleri arasında asıl ilk iki görevi incelenen konu bakımından önem kazanmaktadır. Bunlar:

"Madde 2- Denizbank'ın yapacağı işler aşağıda yazılıdır :

A) Bu kanunla uhdesine geçen ve ileride geçecek olan inhisar ve imtiyazları işletmek:

B) İnhisar tazammun etmemek şartile deniz,göl, nehir ve limanlarda ve bunların kıyılarında deniz ticareti, sanayi ve inşaatı ile denizcilik mevzularına dahil diğer her türlü işleri ve bu meyanda yapacağı deniz, göl, nehir ve liman münakalâtının mütemmimi addolunacak ve İcra Vekilleri Heyeti kararile zaruri görülecek iskele ve şehirler arasında kamyon ve otobüslerle nakliyat yapmak ve bu işler için taahhüdata girişmek".

Denizyolları ile ilgili devletin yeniden düzenlediği örgütlemesini tamamlamak için, son olarak gemi kurtarma işlerinin yeniden örgütlenmesine değinmek gerekir. 9 Temmuz 1932'de çıkarılan 2070 sayılı yasa (60) ile İngiliz Gemi Kurtarma Şirketine verilen imtiyaz feshedilmiş ve yüzde,45 hissesi Seyrisefain İdaresine ait olmak üzere Türk Gemi Kurtarma Şirketi kurulmuş ve İngiliz Şirketi'nin araçları bu şirkete devredilmiştir. Seyrisefain İdaresinin dağıtılacağıının belirlenmesi üzerine 17 Ocak 1933 tarihinden itibaren yüzde 70 hissesi hazineye ait olmak üzere Türk Gemi Kurtarma Anonim Şirketi kurulmuş, kurtarma hizmetleri tekeli tamamen devletin denetimine alınmıştır (61).

(60) Üçüncü Tertip Düstur, C. 13, s. 1229-1231.

(61) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s. 254.

14 Ocak 1938'de çıkarılan 3318 sayılı "Türk Gemi Kurtarma Şirketi'nin tasfiyesiyle bu hizmetin yeni bir idareye devri hakkında Kanun" ile şirketin diğer hissedarlar elinde bulunan hisse senetlerinin, şirketin tüm imtiyaz ve haklarını da kendisine intikal ettirmek şartıyla Denizbank tarafından satın alınacağı (Madde 1) yani bu alanda devlet tekelinin tamamen kurulacağı hüküm altına alınmıştır (62).

1.1.2.2.3. Havayolları

Yirminci yüzyılda, gerek yolcu gerek yük taşımada artarak etkin bir rol oynamaya başlayan hava ulaşımı için Türkiye'de ilk teşebbüse, ancak Cumhuriyet'in ilanından on yıl sonra girişilebilmiştir. 20 Mayıs 1933'te kabul edilen 2186 sayılı "Hava Yolları Devlet İşletme İdaresi Teşkilatı Hakkında Kanun" (63) ile Türkiye'de Hava Yolları tesis etmek ve bu yollar üzerinde nakliyat yapmak Milli Savunma Bakanlığına bağlı "Hava Yolları Devlet İşletme İdaresi" adı ile oluşturulan kuruluşun tekeline verilmiştir. (Madde 1). Aero Espresso ve Air France gibi yabancı şirketler ise ancak İstanbul ile Türkiye sınırları dışındaki şehirler arasında seferde bulunabileceklerdir (64).

Türkiye'de sivil havacılığın gelişmesi açısından, bu kuruluş, 30 Mayıs 1935'te çıkarılan 2744 sayılı yasa ile (65) Nafia Vekâletine (Bayındırlık Bakanlığına) bağlanmıştır.

(62) Üçüncü Tertip Düstur, C. 19, s. 145.

(63) Üçüncü Tertip Düstur, C. 14, s. 618-618.

(64) Haldun Derin, a.g.e, s. 146.

(65) Üçüncü Tertip Düstur, C. 16, s. 1242-1243.

Hayayolu sektöründe kamu mülkiyetini ağırlıklı oluşturan ve ülkemizde havacılığın gelişimi açısından önemli olan asıl kanun ise 3 Haziran 1938'de kabul edilen 3424 sayılı "Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü Teşkilat Kanunu" dur (66). Kanuna göre;

"Madde 1- Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti hududları içinde ve dışında havayolları tesis etmek ve bu yollar üzerinde tayyarelerle yolcu, eşya ve posta nakliyatı yapmak üzere teşekkül etmiş, Nafia Vekâletine bağlı, hükmi şahsiyeti haiz ve mülhak bütçe ile idare edilen bir Devlet müessesesidir."

İncelenen dönem içersinde, yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, gerek demiryolu, gerek denizyolu ve gerekse, de havayolu taşımacılığında kısaca ulaştırma sektöründe kamu mülkiyetinin ağırlıklı olarak oluşturulmaya çalışıldığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde ülkemizdeki ulaştırma ağı içinde oldukça önemli bir yer tutan karayollarının, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki durumuna neden değinilmediği sorusu akla gelebilir. Bunun nedeni; karayollarının yapım, bakım ve onarımı ile ilgili bir devlet kuruluşu olan "Karayolları Genel Müdürlüğü"nü'nün ancak 1.3.1950 tarihinde 5539 sayılı yasa ile kurulması, söz konusu dönem içersinde ise devlet, il ve köy yollarının yapım, bakım v.s. işlerinin birbirinden ayrı ayrı kamu kuruluşlarına bırakılması ve bu alanda düzenin

oluşumunu etkileyecek nitelikte bir yasa ile karşılaşılmamasıdır.

1.1.2.3. Kamu Hizmetleri

Günümüzde refah devleti anlayışının gelişmesiyle kamu hizmetleri oldukça geniş bir alana yayılmıştır. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ise kamu hizmetleri her alanda bir yeniden yapılanmanın getirdiği güçlükler dolayısıyla, daha çok temel gereksinimleri karşılamaya yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kamu hizmetleri bu bölümde belli ana başlıklar etrafında -iletişim, liman hizmetleri, belediye hizmetleri- toplanıp incelenecektir.

1.1.2.3.1. İletişim

Osmanlı Devleti'nde ciddi olarak ilk posta idaresi kurma teşebbüsü ancak Tanzimat ertesinde gündeme gelmiş ve kırkbir maddeden oluşan bir posta nizamnamesi hazırlanmıştır. İlk posta muamelesine ise 1256 (1840) tarihinde başlanılmıştır. Ancak oluşturulan "posta"nın yetersiz olması ve Osmanlı postalarının uzun süre yalnızca Devlete ait evrakı taşınması nedeniyle yabancı "posta"larda (Avusturya, Fransa, Rus, İngiliz, İtalyan postaları) ülkede faaliyete geçmişler ve bu durum Lozan'a kadar devam etmiştir.

1261 (1845) yılında posta idaresinden ayrı bir teşekkül olarak faaliyete başlayan telgraf idaresi 1287 (1871) yılında posta idaresi ile birleştirilmiş ve Dahiliye Nezaretine bağlı bir Müdüriyeti Umumiye şeklinde "Posta ve Telgraf Nezareti" oluşturulmuştur (67).

(67) Cezmi Emiroğlu, a.g.e., s. 185-203.

Cumhuriyet yönetiminin ise bu konuya oldukça önem verdiği, "Posta Kanunu"nun Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra çıkarılmasından anlaşılmaktadır. 26 teşrinisani 1339 (26 Kasım 1923)'da 376 sayıyla çıkarılan "Posta Kanunu"nda (68), posta işlemleri, Posta İdaresinin tekeline alınmaktadır. Bu tekelin sınırları ise kanunda şöyle belirtilmektedir.

"Madde 5- Posta İdaresinin inhisarı tahtında olan mevat mekâtip ve açık muhabere varakalarından ibarettir. Ancak Hükümetçe tayin olunacak şerait dairesinde devairi sairai resmiye evrakı muhâberesile efradın kendi mesalihi zatiyelerine ait olarak hadimleri vasıtasile teati edecekleri mekâtip ve bilcümle nakliyat şirketlerinin kendi şirketleri umuruna müteallik nakledecekleri evrak inhisardan müstesnadır." Bugünkü dille; "Posta İdaresinin tekeline olan şeyler, mektuplar ve haberleşme, mektuplaşma kağıtlarından ibarettir. Ancak Hükümetçe tayin olunacak şartlar çevresinde çeşitli resmi dairelerin haberleşme evrakları ile kişilerin kendi özel işlerine ait olarak hizmetlileri aracılığıyla birbirlerine verecekleri mektuplar ve nakliye şirketlerinin kendi şirketlerinin işlerine bağlı olarak nakledecekleri evrak tekelden ayrı tutulmuştur."

4 Şubat 1924'te çıkarılan 406 sayılı yasa (69) ile telgraf ve telefon tesis ve işletmesi de devlet tekeline alınmakta ve posta idaresi ile birleştirilmektedir. Yasanın bu konudaki maddesi şöyledir;

(68) Üçüncü Tertip Düstur, C. 5, s. 430-443.

(69) Üçüncü Tertip Düstur, C. 5, s. 599-610.

"Madde, 1- Karasularile beraber bütün Türkiye Cumhuriyet'i havzei Hükümetindeki memalik dahilinde (Türkiye Cumhuriyet'i hükümetinin idaresi altındaki topraklar içinde) telgraf ve telefon tesis ve işletmesi Hükümetin tahtı inhisarında olup gerek mevcut, gerek atiyen vücüde getirilecek bilûmum telgraf ve telefon muhaberesi -tarz ve usulü için kullanılacak vesait ve şeklin mahiyeti ne olursa olsun inhisara dahil ve işbu inhisarın tatbikatı ve istimali (kullanma) suretlerini (biçim) kavaidini (kurallarını) idare izafeten Posta ve Telgraf ve Telefon idaresine mevdur (bırakılmıştır)."

Bu kanunun çıkarılmasına rağmen, yabancı telefon şirketlerinin satın alınması ancak 1930'lu yıllarda gerçekleşebilmiştir:

30.6.1936 tarih ve 3026 sayılı kanunla 800000 İngiliz lirası bedel karşılığı İstanbul Telefon T.A.Ş. satın alınmış 25.4.1938 tarih ve 3375 sayılı kanunla da İzmir Telefon, T.A.Ş satın alınmıştır (70).

1.1.2.3.2. Liman Hizmetleri

Liman işlerinin bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yerine getirilmesi ile ilgili olarak çıkarılan ilk yasa 14 Nisan 1925 tarih ve 618 sayılı "Limanlar Kanunu"dur (71). Yasaya göre;

(70) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., s. 455.

(71) Üçüncü Tertip Düstur, C. 6, s. 311-314.

"Madde 1- Limanların idare ve temizlenme ve derinlenme; genişlenme, taranmasına, şamandıraların konma ve eyi halde tutulmasına ve bu hususlara müteferri bütün liman işlerinin yapılmasına hükümet mecburdur".

Yasanın sekizinci maddesi ile de Hükümet, sermayesini kısmen bütçeden sağlayarak her limanda birer Türk Anonim Şirketi meydana getirmeye yetkili kılınmıştır. Böylelikle de bu alanda devlet tekeli kurulmasına rağmen, bu tekel yeni kurulan anonim şirketlere devredilmiştir. Liman inhisarlarının şirket halinden çıkarılarak tamamen devlet işletmesine dönüştürülmesine ancak 18 Haziran 1934'de çıkarılan 2521 sayılı "Liman İşlerinin Hükümetçe İdaresine Dair Kanun" la başlanılabilmıştır. Kanunla ilgili "Hükümet tasarısı aslında sırf İzmir Liman şirketini ilgilendirmekte idi. Tasarının gerekçesine göre, limancılık bir kamu hizmeti olduğu halde; devlet, yeter sermaye bulamadığı için, 618 sayılı kanunla bu hizmetlerin hazinenin de iştirak edeceği A.Ş.'lerce ifa edilmesi derpiş edilmişti. Nitekim İstanbul, İzmir, Trabzon ve Mersin'de böyle şirketler kurulmuştur. İzmir limanında 1.500.000 liralık sermayenin tamamı hazineye intikal etmiş bulunmaktadır. Ortak sayısı 5'in altına düştüğü için A.Ş.'nin Ticaret Kanunu hükümlerine göre de tasfiye edilmesi gerekmektedir. A.Ş. statüsüne son vererek liman işlerini bir devlet kuruluşu vasıtasıyla yönetmek bu nedenlerle uygun görülmüştür.

İktisat Encümeni ise, kanunun sırf İzmir'e değil, sermayesinin 3/4'ü devlete intikal etmiş bulunan diğer limanlara da uygulanması için gerekli değişiklikleri yapmıştır." (72)

Kanunun kabulünden sonra İzmir Liman şirketi derhal, İstanbul Liman Şirketi ise biraz daha geç tasfiye edilmiştir. 10 Haziran 1936'da kabul edilen 3023 sayılı kanunla da (73) her iki limanın yönetim biçimi düzenlenmiştir. Yasaya göre, bu iki limanın idareleri İktisat Vekâletine bağlanmakta ve "İstanbul ve İzmir Liman İşletmeleri" adını almaktadır. (Madde 1 ve 2) "Bu işletmeler, ticari eşyaların tahmil-tahliyesi, gemilere su verilmesi, rıhtımların işletilmesi, antrepoların tesis ve işletilmesi, kıyıdan kıyıya eşya, su, kömür nakli, dalgıçlık ve liman temizleme işleri ile uğraşırlar. Bu işler yalnız limanlarda değil, tekel halinde olmamak şartıyla liman sınırları dışında da aynı işletmeler tarafından Bakanlar Kurulunun izni ile yapılabilir. Ayrıca Bakanlık Kurulu kararıyla İstanbul'da maden kömürü depolarının tesis ve idaresi tekeli İstanbul Liman İşletme İdaresine verilir." (74)

1.1.2.3.3. Belediye Hizmetleri

Kamu hizmetlerinden en önemlileri belediyeler aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerdir.

(72) Korkut Boratav, a.g.e., s. 205.

(73) Üçüncü Tertip Düstur, c. 17, s.

(74) Korkut Boratav, a.g.e., s. 206.

3 Nisan 1930'da çıkarılan 1580 sayılı "Belediye Kanunu" (75) ile özellikle mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için belediyelere önemli yetki ve görevler verilmektedir. Yasanın belediyelerin görevlerini düzenleyen onbeşinci maddesinde yer alan ilgili hükümleri şöyledir;

"58- Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir ve sebze meyva, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımın muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis ve idare etmek (borsa muamelâtı cereyan mahallerde borsaya tâbi mevât hakkında hususi kanun ahkâmı tatbik olunur).

65- Belediye un ve inşaat malzemesi fabrikaları vücade getirmek ve idare etmek.

66- Belediye fırınları yapmak ve işlemek."

Ayrıca 19. madde ile belediyelere;

"... Müktesep haklara hâlel gelmemek üzere belediye sınırı dahilinde:

A- Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartile su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve sevahili mütecavire (kıyıları civarındaki) nakliyatını deruhte (üstüne olmak) ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır."

(75) Üçüncü Tertip Düstur, C. 11.

Böylelikle imtiyazlı şirketlerin yanında özellikle elektrik santrallerinin kuruluşunda belediyelerin büyük rolü ve yardımı olmuştur. Bir alt bölümde daha ayrıntılı olarak incelenecek olan; 1935 yılında çıkarılan 2805 sayılı kanunla görevi "Türkiye'de elektrik istihsâli, nakil ve tevzi imkanları almak, elektrik santralleri kurmak ve işletmek, hatlar yapmak ve elektrik enerjisi dağıtmak" olan ve bir devlet kuruluşu niteliğinde Etibank kurulmuştur.

Bu dönemde Devlet de, belediye hizmetleri ile ilgili olarak imtiyazlı bazı yabancı şirketlerin millileştirilmesine gitmiştir. Bunlar kısaca şöyle belirtilebilir:

1- İstanbul Türk Anonim Su Şirketi'nin satın alınması: 20.5.1933 tarih ve 2198 sayılı kanun. 1933 yılından başlayarak imtiyaz süresinin sonuna kadar yılda 1.300.183 Fransız Frangı ödeme şartıyla, İstanbul Belediyesine devredilmiştir.

2- İzmir Rihtım Şirketi'nin satın alınması: 12.6.1933 tarih ve 2309 sayılı kanun. İzmir rihtımı ve rihtımda işletilen tramvay, 7.827.690 Fransız Frangı karşılığında devlete geçmiştir.

3- İstanbul Rihtım, Dok ve Antrepo T.A.Ş.'nin satın alınması: 23.12.1934 tarih ve 2659 sayılı kanun. Şirkete üç yılda ödenecek 1.400.000 Fransız Frangı ile 40 yılda yüzde 7,5 faizle ödenecek 31.580.138 Fransız Frangı verilecektir.

4- Üsküdar ve Kadıköy T.A.Ş.'nin satın alınması: 11.4.1938 tarih ve 3359 sayılı kanun. Şirket, haklarından 400 bin lira karşılığında vazgeçmiştir.

5- İstanbul Türk Anonim Elektrik Şirketi'nin satın alınması: 22.4.1938 tarih ve 3480 sayılı kanun. Şirket 1.870.000 İngiliz lirasına satın alınmıştır (76).

Çeşitli illerde yabancı şirketler elinde bulunan Elektrik, Su ve Tramvay işletmeleri ağırlıklı olarak incelenen dönem sonrasında millileştirilmişlerdir.

İncelendiği üzere Cumhuriyet rejimi, ilk yıllarından başlayarak çağdaş bir devlet olma çabası içinde bir yandan özel mülkiyet hakkını sağlamlaştırırken diğer yandan da ekonominin yapısı gözönüne alınarak ve ortaya çıkan ihtiyaçlar çerçevesinde kamu mülkiyetinin oluşturulması yönünde önemli yasal düzenlemeler yapmıştır.

1.2. Devletin Üretime Müdahalesinin Kurumlaştırılması ve Özel Girişimin Konumu

Daha önce incelenen mali tekeller bölümünde, bir çok alanda yapılan üretimin devlet tekeline alındığı görülmüştü. Devletin üretime müdahalesinin bir başka boyutunu ise devletin kurduğu bazı kurumlar aracılığıyla özellikle, de sanayi alanında görülen devlet girişimciliği oluşturmaktadır

Bu bölümde devlet girişimciliği biçiminde ortaya çıkan bu kurumlar incelenirken bu gelişmeler paralelinde, ekonomideki özel girişimin konumu, çıkarılan teşvik kanunları ile ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1.2.1. Devlet Girişimleri

19 Nisan 1341 (1925) tarihinde 633 sayılı yasa (77) ile kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluş amacı, yasaya göre "Müessesatı sınaie tesisine hizmet ve buna müteferri bilcümle muamelât ticariye ve itibariyeyi icra eylemek"tir. Yani sanayi kurumları kurulmasına hizmet ve buna bağlı bütün ticaret ve itibar işlemlerini yerine getirmektir.

Bankanın, kuruluş amacını gerçekleştirmek için bulunacağı faaliyetler ikinci madde de şöyle belirtilmektedir;

i) Bankaya devredilmiş olan sanayi kuruluşlarını, oluşturulacak yeni şirketlere devredinceye kadar bizzat yönetmek,

ii) Sermayeye katılmak suretiyle sınaie teşebbüsler kurmak ve işletmek

iii) Bizzat veya iştirak suretiyle maden imtiyazı almak ve iştiraksiz maden işletmek,

IV) Türk sanayici ve madencilerine ve maden mültesim ve amillerine kredi vermek,

V), Kuruluş maksadına uygun olmak üzere her türlü bankacılık işlemleri yapmaktır (78).

Banka, ayrıca kendisine devredilmiş olan tesisleri, anonim şirketler haline getirecektir. Bu şirketlerin %51 hisseleri nama muharrer olup Bankaya ve Türk şahıslarına, ait

(77) Üçüncü Tertip Düstur, C. 6, s. 500-502.

(78) Öztin Akgüç, "Atatürk Döneminde Bankacılık", Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri, İstanbul 1982, "Yapı ve Kredi Bankası Atatürk Yılı Armağanı, s. 156.

olacak ve böylelikle bu tesislerin Özel Sektöre devri sağlanacaktır.

Banka kurulduktan sonra Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalan, devlete ait Feshane Yünlü Dokuma Fabrikası, Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikası, Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası ve Hereke İplikli ve Yünlü Dokuma fabrikasını devir almış ve banka ayrıca onyediyi işletmeye iştirak etmiştir. Bankanın söz konusu işletmelerdeki sermaye payı %10-%30 arasında değişmiştir (79).

"Yeni tesisler kurmak ve işletmek, Kurtuluş Savaşı'ndan sonra ülkede gelişmeye başlayan sanayi teşebbüslere kredi vermek ve bu teşebbüslere karşı düzenleyici rol oynamak gibi önemli işlevleri olan banka, gerek tecrübe yetersizliği gerek mali olanaklarının sınırlı oluşu nedeniyle, kendisinden beklenen işlevleri gerçekleştirememiştir. Öz kaynaklarının sınırlı oluşunun yanı sıra, yabancı kaynakların da önemli bir gelişme olmaması sonucu, kuruluş anında devraldığı işletmeler ve sermayesine katıldığı iştirakler dışında kalan özel sınai ve madencilik işletmelerine

(79) Türkiye Sınai Maadin Bankası'nın iştirakleri: Kayseri Bünyan Halı İplik Fabrikası T.A.Ş., Isparta İplik Fabrikası T.A.Ş., Maraş Çeltik Fabrikası T.A.Ş., Tosya Çeltik Fabrikası T.A.Ş., Uşak Terakki Ziraat T.A.Ş., Yalvaç Sanayi ve Ticaret T.A.Ş., Kütahya Çini İşleri T.A.Ş., İstanbul Liman İşleri İnhisarı, İzmir Liman İşleri İnhisarı, Trabzon Liman İşleri İnhisarı, Aksaray Azmi Milli T.A.Ş., Ankara Milli Mensucat T.A.Ş., Malatya Teşebbüsatı Sanayi T.A.Ş., Eskişehir Lületaş T.A.Ş., Ergani Bakır T.A.Ş., Trabzon Elektrik T.A.Ş., Kilimli Kömür Madenleri T.A.Ş., Ali Nizamettin Sav, Sanayi İktisadı ve Türk Sanayii, İzmit 1950, s.175'den nakleden Öztin Akgüç, a.g.m., s.158

yeterince kaynak sağlamak yoluyla gerçek anlamda bir kalkınma bankacılığı yapamamış, bir sanayi holding şirketi gibi faaliyet göstermek zorunda kalmıştır (80).

Bankanın bu başarısızlığı üzerine, işletmecilik işlevi 3 Temmuz 1932'de 2058 sayılı yasayla kurulan Devlet Sanayi Ofisine, bankacılık işlevi de 7 Temmuz 1932 tarih ve 2064 sayılı kanunla, bankanın statüsünde gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankasına devredilmiştir.

Devlet Sanayi Ofisi'ni (D.S.O.) kuran yasanın gerekçesinde, büyük sanai işletmelerin devletçe kurulup işletilmesi zorunluluğu belirtilmekte ve Sanayi ve Maadin Bankası'nın bankacılıkla ilgili hizmetlerinin Sanayi Kredi Bankası tarafından devralınması öngörüldüğüne göre, sanai işletmelerin yönetim ve kuruluşuyla ilgili ayrı bir kuruma gerek olduğu ve D.S.O.'nin bu amaçla kurulduğuna işaret edilmektedir (81).

Gerekçede ayrıca "bu kanunla teşkili derpiş edilmiş olan (kurulması gözönünde bulundurulan) D.S.O.'ya tahmil edilen (yüklenilen) vazife yalnız Sanayi ve Maadin Bankası tarafından devredilecek olan mevcut devlet fabrikalarının idaresinden ibaret değildir. Son zamanlarda bazı Avrupa firmalarından şeker ve kimyevi sanayi gibi birtakım mühim sanayi tesisatı için büyük mikyasta (ölçekte) krediler teklif edilmekte olduğu gibi bu defa Rusya ile yapılan anlaşma

(80) Öztin Akgüç, a.g.m., s.158

(81) Korkut Boratav, a.g.e., s.190

esasatı dairesinde alınan kredi mukabilinde birçok fabrikalar tesisi de mevzubahistir. Bu suretle Devletçe muhtelif şekillerde anlaşmalar veya hususi mukaveleler neticesinde tesis edilecek fabrikaların büyük bir ehemmiyet iktisap etmek istidadında olan (büyük bir önem kazanmak eğiliminde olan) tesis ve işletmesi tamamen bu hususa hasrı mesai eden (mahsus kılınan) bir Devlet Ofisi tesisini istilzam etmektedir (gerektirmektedir)" denilerek bu kuruluşa aşağıdaki önemli görevler verilmektedir (82).

D.S.O.'nun ilk görevi, devlet teşebbüsü şeklinde kurulması düşünülen fabrikaların yapımını sağlamaktır. Bu görev, fabrikaların projesinin hazırlanmasından tamamlanmasına kadarki tüm evreleri kapsayabilecektir. D.S.O.'ya ayrıca, yerli hammaddelerin üretimde kullanım şekillerini ve tüketimlerini arttırıcı araştırmalar yapmak, kendisine yollanacak teknik sorunları çözmek, üretim tesisiyle ilgili projeleri değerlendirmek v.s. gibi çok geniş bir görev alanı yüklenmiştir. İkinci görevi, tüm devlet teşebbüslerini idari, mali, ticari ve fenni konuları da kapsar bir biçimde işletmek ve bu teşebbüslerin çalışma programları ve bütçelerini yapmaktır. Böylelikle sadece Sanayi ve Maadin Bankası'nın sorumluluğu altındaki fabrikalar değil, ileride kurulacak "devlet teşebbüslerinin" yönetimini de D.S.O. üstlenecekti. D.S.O., bu şirketlerin yönetimini, konmuş olan devlet sermayesi nisbetinde iştirak ve kontrol edecektir. Hatta bazı noktalarda D.S.O.'nun denetimi, sermaye oranına bakılmadan tam tutul-

muştur. Dördüncü görev, biraz dolaylı yoldan da olsa, D.S.O.'nun etki alanını çok genişletir niteliktedir. Yasanın altıncı maddesi ile ".. Büyük sanayiden madut olup (sayılan) memleketin sürüm şeraiti (şartları) dolayısıyla ancak mahdut miktarda fabrikanın tesisine müsait bulunan veyahut mevzuu fevkalade himaye tedbirleriyle sürümü hükümetçe temin olunan..." sanayi tesislerinin kurulması İcra Vekilleri Heyeti'nin özel iznine bağlanıyordu. Yasanın 4/A maddesi de bu tip kuruluşlara İktisat Vekaletinin öngöreceği biçimde, D.S.O. tarafından "nezaret edilmesi" esasını getiriyordu. Böylece D.S.O.'nin kontrol alanı büyük ölçüde genişletilmiş oluyordu. Yasa ayrıca "özel mukavelelere" göre, yine "İcra Vekilleri Heyeti"nin onayıyla kurulacak fabrikaların kuruluşu ve kuruluş ilkelerine uygun yönetilmesinin kontrolünü D.S.O.'ya veriyordu (83).

Sanayi alanında devlet girişimciliğinin etki alanını oldukça önemli boyutlarda genişleten D.S.O. kanunu, özellikle özel kesimden büyük tepki almış, Ofis 15 Şubat 1933'te resmen faaliyete geçmesine rağmen, yeni bir kanun tasarısı hazırlanmaya başlanmıştır. Aynı yıl içinde de ismi Mustafa Kemal tarafından konulan "Sümerbank Kanunu", 3 Haziran 1933'te 2262 sayılı yasa (84) ile kabul edilmiştir.

Sümerbank kanunu, D.S.O. ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'nı kuran kanunları yürürlükten kaldırmakta ve bu iki kuruluşu yeniden kendi bünyesinde birleştirmektedir.

(83) İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s.151-152

(84) Üçüncü Tertip Düstur C.14 s.1291-1295

Yasanın gerekçesinde ise; Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'nın, sermayesinin yetersizliğinden dolayı kendisine verilen görevleri yerine getiremediği belirtilmekte öte yandan D.S.O.'nun teşkilinin "milli sanayi inkişafına (gelişimine) amil (amaç) olmaktan ziyade sanayi erbabını endişeye düşüren bir" etki yarattığı belirtilmekte, ".. bu itibarla Ofis ve Sanayi Kredi Bankası'nın yerine geçmek üzere bu kanunlarla erişmek istediğimiz ... hedeflere daha... seri bir surette ulaşmak" için Sümerbank yasası hazırlanmıştır denilmektedir (85).

Yasanın ikinci maddesi ile, Sümerbank'ın görev alanı oldukça geniş çizilmiştir:

i) Devlet Sanayi Ofisi'nden devralacağı fabrikaları işletmek, özel kuruluşlardaki Devletin iştirak hisselerini idare etmek;

ii) Özel kanunlara dayanılarak meydana getirilen kuruluşlar hariç, Devlet sermayesiyle meydana getirilecek bütün sınıai müesseselerin etüd ve projelerini hazırlamak bunları kurmak ve yönetmek;

iii) Sermayesi imkan verdiği takdirde, ülkenin kalkınması için gerekli olan sınıai kuruluşlara yardım etmek;

iv) Memlekete ve kendi topraklarına lüzumlu olan usta ve işçiyi yetiştirmek üzere mektepler açmak ve sınıai mühendis ve mütehassısları yetiştirmek için memleket içindeki yüksek mekteplerde öğrenci okutmak veya bu maksatla yabancı memleketlere öğrenci ve stajyer göndermek;

(85) Korkut Boratav, a.g.e., s.198; İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.e., s.177

v) Sınai müesseselere kredi temin etmek ve her türlü bankacılık işlerini yapmak;

vi) Milli sanayiın gelişmesi tedbirlerini aramak ve gerek bu hususa gerekse İktisat Bakanlığı'nca incelenmek üzere Banka'ya verilecek konular hakkında mütalaa beyan etmek (86).

Banka hem iştirak edeceği hem de kredi vereceği kuruluşları saptarken şu öncelik listesine göre davranacaktır:

1) Ana iptidai maddeleri memlekette yetişen ve henüz istihsal miktarı istihlaki karşılamayan (üretim miktarı tüketimi karşılayamayan) sanayi.

2) Ham ihracat mallarını mamul veya kısmen mamul hale koyarak kıymetlendiren ve sürümünü kolaylaştıran sanayi.

3) Mamulâtı memleket dahilinde büyük mikyasta istihlak olunan ve ham iptidai maddeleri henüz memlekette yetiştirilmemekle beraber teessüsleri halinde iptidai maddelerinin de memlekette yetiştirilmesi mümkün olan sanayi.

4) Ham iptidai maddeleri memlekette bulunmadığı gibi yetiştirilmesi de kabil olmayan fakat imal safhalarının memlekete temin edeceği faydalar ehemmiyetli miktara balig olan (erişen) sanayi (Madde 2/c).

Kuruluş kanunu, Sümerbank'ın bir holding şirketi olarak özel hukuk alanında çalışmasını, bir ticari kuruluş gibi piyasa koşullarında etkililik ve karlılık sağlamasını amaçlıyordu. Sümerbank'ın özel sermayeli bir anonim şirket

gibi bir yönetim kurulu, bir yönetim kurulu başkanı ve bir genel kurulu olacaktı. Ayrıca Sümerbank, kuruluş kanununa göre, çalışmalarını sürdürürken özel sermaye ile de işbirliği yapabilecekti (87).

1934 yılında 'Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nı uygulamakla görevlendirilen Sümerbank, 1934-1939 yılları arasında onüç yeni sınai tesisin kuruluşunu sağlayarak, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının gerçekleştirilmesine büyük katkıda bulunmuş, sözkonusu sanayi planının uygulanmasını adeta tek başına başarmıştır (88).

1930'lardaki devletçi sanayileşme programlarının uygulanmasında ve Türkiye'deki iktisadi kamu girişimciliğinin örgütsel yapılarının gelişmesinde büyük öneme sahip olan kuruluşlardan biri Sümerbank ise, diğeri de Etibank'tır.

Birinci Sanayi Planında madencilik ve enerji sektörlerine önemli yatırımlar öngörülmemiş, ağırlık daha çok imalat sanayine verilmiştir. 1935 yılına gelindiğinde ise maden yataklarını ve enerji kaynaklarından işletmeye elverişli görülenleri işletecek teşebbüsleri kuracak ve finanse edecek bir kurumun eksikliği duyulmuş, bu boşluğu gidermek amacıyla 20 Haziran 1935 tarihli 2905 sayılı kanunla Etibank kurulmuştur (89).

Kuruluş Kanununun ikinci maddesi ile Etibank'a aşağıdaki görevler verilmiştir:

(87) Yahya S.Tezel, a.g.e., s.302-303

(88) Öztin Akgüç, a.g.m., s.168

(89) Üçüncü Tertip Düstur C.16 s,704-708;Öztin Akgüç,a.g.m., s.168

1) Maden cevherleri, madeni hammadde ve malzeme alıp satmak veya alım satımına tavassut (aracılık) etmek.

2) Muhtelif madenler ve petrol için araştırma ve üretim ruhsatları çıkarmak.

3) Elektrik santralleri kurmak ve elektrik üretmek; elektrik veya elektrikle ilgili diğer malzeme, alet, makine imal edecek tesisler kurmak.

4) Bizzat veya iştirak halinde yukarıda sayılan işleri görecek ticari teşekküller kurmak.

5) Banka muameleleri yapmak.

6) MTAE'nin tespit ettiği ve işletmeye elverişli gördüğü madenleri ve taşocaklarını işletmek.

Yasa ayrıca, "Etibank elde edeceği maden ve elektrik üretim, nakil ve dağıtım imtiyaz ve ruhsatnamelerini kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz kurumlara devreder. Bu kurumlar, hükümetin önerisi ve Etibank Genel Kurulunun kararıyla şirket haline de getirilebilir. Bu halde, hisse senetleri nama muharrer ve hissedarlar Türk olacaktır" hükmünü de içermektedir. Ancak bu yasa hükmünün anlamlı bir uygulama alanı bulmadığı anlaşılmaktadır. Etibank, yasa gereği avans ve kredi muamelelerini ancak kendi kurduğu veya iştirak ettiği kurumlara yapabilecektir (90).

Kuruluşundan sonra çok hızlı bir gelişme gösteren Etibank, devletin madencilik alanındaki en önemli girişimlerinden biri olarak varlığını günümüze kadar devam ettiregel-

(90) Korkut Boratav, a.g.e., s.212

miştir.

Şu ana kadar sanayi ve madencilik alanında "devlet girişimciliği" biçiminde beliren kurumsal gelişmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu durumda akla, devletin tarımsal alanda benzer kurumlaşma çabaları olup olmadığı sorusu gelmektedir.

Tarımsal alanda; devletin Ziraat Vekaleti aracılığıyla oluşturduğu "tecrübe istasyonları ve damızlık yetiştirme müesseseleri" dışında en önemli gelişim, 7 Kanunusani (Ocak) 1938 tarihinde 3308 sayılı "Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu Hakkında Kanun"un (91) kabul edilmesi olmuştur.

Kuruluş kanununa göre özel hukuk hükümlerine göre yönetilecek Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu'na kanunun üçüncü maddesi ile şu görevler yüklenmektedir:

"a) Bu kanunla uhdesine (sorumluluğuna) geçecek ve ileride uhdesine verilecek zirai ve sınai müesseseleri işletmek ve bunların ziraat ve ziraat sanatları sahasındaki işletme ve yetiştirme hizmetlerini yapmak.

b) Bölgelerine göre lüzumlu ziraat çeşitlerini, usullerini ve sanatlarını gösterip yaymakta nümune ve rehber olacak yeni ziraat işletme merkezleri, fabrika ve atelyeler tesis ve idare eylemek.

c) Silo ve ambar işleri ile uğraşmak ve silolarda varant muamelesi yapmak."

d) İştigel mevzularile alakalı teşekküller vücuda getirmek veya bunlara iştirak etmek ve yine iştirak mevzuuna dahil işler için imtiyaz ve müsaadeler almak ve işletmek, ticaret, nakliye ve kredi işlerini yapmak."

Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu, tahıl türleri ve hayvan ırklarının iyileştirilmesi ve özellikle Doğu Karadeniz Bölgesinde çay yetiştirilmesiyle ilgili olumlu çalışmalarıyla ekonomiye oldukça önemli katkılarda bulunmuştur (92).

Devletin üretime müdahalesinin kurumlaştırılması ile ilgili olarak bahsedilmesi gerekli görölen son kanun, 17 Haziran 1938'de 3460 sayı ile kabul edilen "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare Ve Murakabeleri Hakkında Kanun" dur (93).

Kanunla bütün iktisadi devlet kuruluşlarının yapıları, işleyişleri ve tabi olacakları denetimle ilgili genel yasal çerçeve oluşturularak, bu devlet kuruluşlarının, 'tedbirli bir tüccar gibi' piyasa ve karlılık koşulları gözetilerek yönetilmesi amaçlanıyordu. "Ne varki, iktisadi devlet kuruluşları üstündeki denetimin efektif olarak hükümetin elinde bulunması ve Türkiye'deki siyasal yapının özellikleri nedeniyle, daha ilk yıllardan itibaren, Sümerbank ve benzeri kuruluşlar, istenildiği öne sürölen yönetim özerkligini kazanamadı." (94).

(92) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.Yahya S.Tezel, a.g.e., s.371

(93) Üçüncü Tertip Düştur C.19, s.529-537

(94) Yahya S.Tezel, a.g.e., s.303

1.2.2. Özel Girişimler

Bir önceki bölümde, devletin oluşturduğu kurumlar aracılığıyla, çeşitli kesimlerdeki üretim üzerinde etkinliğini sağlamaya çalıştığı, bu kurumlar incelenerek ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu süreç içerisinde, yine devlet tarafından özel girişimin gelişimini sağlayacak ne tür tedbirlerin alındığını saptamak, ekonomik düzenin oluşumu açısından oldukça önem kazanmaktadır. Çünkü bu alanda sağlanan hukuki gelişmeler, ekonomide "Devlet" in yanında özel girişimin konumunu kendiliğinden belirleyecektir.

Özel girişimin, "ticari şirketler" şeklinde örgütlendiği gözönüne alınırsa, teşvik tedbirlerinden önce kısaca bu alanda yapılan hukuki düzenlemeye değinmek yararlı olacaktır.

Osmanlı Devleti'nde, anonim şirketler ilk kez 1807 tarihli Fransız Ticaret Kanununun bir tür çevirisi niteliğinde olan "1850 tarihli Ticareti Berriye Kanunnamesi"nin yürürlüğe konması ile düzenlenmiştir.

Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen "hukuk devrimi" nin önemli yapıtaşlarından biri olan Türk Ticaret Kanunu'nun 29 Mayıs 1926 tarihinde 865 sayı ile kabul edilmesiyle; ticari şirketlerin özellikle de anonim ve limited şirketlerin tabi olacağı hukuki kurallar dönemin gereklerine uygun bir şekilde düzenleniyordu (95).

(95) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi ve bu kanun ile 1 Ocak 1957'de yürürlüğe konan 6762 sayılı kanunun karşılaştırılması için bkz. Ticaret Bakanlığı ve 50 Yıl, Ankara 1973, TC Ticaret Bakanlığı 50 Yıl Yayınları No 1, s.140-146; Üçüncü Tertip Dütur C.7.

Cumhuriyet döneminde ülkede faaliyette bulunan yabancı uyruklu anonim ve sermayesi paylara bölünmüş şirketler, Osmanlı döneminden kalma 30 Kasım 1330 (1914) tarihli "Ecnebi Anonim ve Sermayesi Eshama Münkasım (hisselere ayrılan) Şirketler Kanunu" hükümlerine tabi olmaya devam etmişlerdir (96).

Cumhuriyet kurulduğunda Osmanlı Devleti'nden devralınan sanayi mirasını, dolayısıyla özel girişimin gelişmişlik düzeyini belirleyebilmeyi olanaklı kılan tek belge, dönemin Ticaret ve Ziraat Nezaretince yaptırılan 1913 ve 1915 yılları sanayi sayımıdır. Bu sanayi sayımının sonuçlarına göre, İstanbul ve İzmir, Osmanlı sanayiinin en yoğun olduğu yerlerdi. Bu dönemde bazı kentlerde kurulan un ve deri fabrikası ile Adana ve Tarsus'taki dört pamuk ipliği fabrikası dışında, Anadolu'nun diğer yerlerinde önemli sayılacak herhangi bir sanayi kuruluşu bulunmuyordu (97).

Şubat 1923'te İzmir'de toplanan İktisat Kongresinde sanayi grubu, hazırladığı raporda "Türkiye'nin ilerleme yolunda yürüyebilmesi için" devletten büyük ölçekli sanayi kuruluşuna yönelik gerekli koşulları sağlamasını istiyor ve özel yatırımcıların yapamayacağı bazı yatırımların devletçe üstlenilmesini öneriyordu (98).

Cumhuriyet'in ilanından sonra da, bu amaçla hareket

(96) Ticaret Bakanlığı ve 50 Yıl, a.g.e., s.147-148

(97) Gündüz Ökçün (Haz), Osmanlı Sanayii 1913-1915 İstatistikleri, 3.Baskı, İstanbul 1984, Hil Yayın, s.9

(98) Çağlar Keyder, Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929), Ankara 1982 Yurt Yayınları 3, s.86

edilmeye başlandı. Yenisi çıkarılıncaya kadar, 1913 (1329) yılında çıkarılmış bulunan "Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkat" yürürlükte tutuldu. 1924 yılında sanayi işletmelerinin kullandığı hammaddelerin dışalımına gümrük bağışıklıkları tanındı (99). 9 Aralık 1925 (1341) tarihinde kabul edilen 685 nolu "Yerli Kumaştan Elbise Giyilmesine Dair Kanun"la (100), genel ve katma bütçeden, il özel idareleri ve belediyelerden harcama yapılarak memur ve müstahdemlere dağıtılan ayakkabı, kumaş, elbise ve yatak levazımının yerli ürünlerle karşılanması zorunluluğu getirildi. Yeni bir yorumlama ile iç çamaşırları da 9 Şubat 1928'de bu kanun kapsamına alındı.

5 Nisan 1341'de (1925) kabul edilen 601 sayılı "Şeker Fabrikalarına Başolunan İmtiyazat ve Muafiyat Hakkında Kanun" la (101), Şeker fabrikaları kurmak ve işletmek için hükümet müsaadesi gerekli olmakta, ancak hükümet, şeker fabrikalarına özel bazı imtiyaz ve muafiyetler tanımaya da yetkili kılınmaktadır. Kanuna göre "Ticaret Vekaletinin tayin ettiği bölgeler içinde kurulmak şartıyla hükümet müsaadesi şeker fabrikalarına 25 yıl müddetle verilir. Hükümetin özel yetkiyle ihsan edeceği teşvik unsurlarına ilaveten, fabrikalar Osmanlı döneminden devralınmış 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanununun imtiyaz ve muafiyetlerinden yararlanacaklardır. Bunların yanısıra 601 sayılı kanun, bazı özel teşvik unsurla-

(99) Kanun no:471, Nisan 1924, D.5, Nakleden Yahya S.Teze1,a.g.e.,s.263

(100)Üçüncü Tertip Düstur C.7, s.131-132

(101)Üçüncü Tertip Düstur C.6, s.193-194

rı da getirmektedir: Şeker sekiz yıl süre ile istihlak resminden muaf tutulmaktadır... Ayrıca, fabrikalara satış amacıyla üzerinde şeker pancarı üretilen arazinin 10 yıl arazi vergisinden; fabrikalara kömür, linyit, kiremit sağlayan ocakların ise normal olarak ödedikleri resimlerden muaf tutulması öngörülmüştür. Fabrikaların kuruluşu için gerekli arazi, 10-15 dönüm arasında olmak şartıyla devlet tarafından parasız olarak, hatta gerekirse istihlak edilerek verilir. Fabrikaların ihtiyacı ile ilgili taşımalar, nakliye vergisinden 1/3 nispetinde bir indirim uygulanarak yapılır. Fabrikalarda çalışanlar ise 10 yıl süreyle kazanç vergisinden muaf tutulurlar. Bütün bu imtiyaz ve muafiyetlerden yararlanmak için, fabrikatörler yeter sermaye ve tecrübeye, tecrübeli elemana ve zorunlu görülen diğer şartlara sahip olduklarını ispata mecburdurlar." (102).

1927 yılına gelindiğinde ise alınan bu tedbirlerle bazı alanlarda özel girişim bir ölçüde gelişmiş, 1913 Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanan kuruluşların sayısı artmıştı. Bu gelişmeyi daha da hızlandırmak için 28 Mayıs 1927'de 1055 sayılı Cumhuriyet'in geniş kapsamlı ilk teşvik kanunu olan Teşvik-i Sanayi Kanunu, 15 yıl yürürlükte kalmak üzere çıkartılmıştı (103). Yeni kanun 1913 tarihli kanuna göre daha farklı bir çerçeveyi hedef almış, bu açıdan yeni bir seri ayrıcalık getirmiştir (104).

(102) Korkut Boratav, a.g.e., s.79-80

(103) Üçüncü Tertip Düstur C.8, s.655-662

(104) Yeni kanun ile eski kanunun ayrıntılı karşılaştırılması ve aralarındaki farklar için bkz. İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya Buhrasında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, 2.Baskı, Ankara 1983, ODTÜ Yayınları, s.65-66

Kanunla özel teşebbüse tanınan muafiyet ve imtiyazlar şöyle belirtilebilir :

1) Belediye sınırları dışında işletme kurmak isteyen müteşebbislere hazine arazisinden parasız olarak, gerekirse istimlak yoluna başvurarak, belediye hudutları içindeki hazine arsa ve binaları ise bedelleri 10 yılda ödenmek üzere, Bakanlar Kurulu kararı ile verilebilir (Madde 4 ve 5).

2) Şirketlerle devlet şebekesi arasında özel telgraf ve telefon hatları inşasına resim alınmadan izin verilebilir. Ayrıca bunlar ve elektrik enerjisi taşıyan hatlar için gerekli direkleri devlet bedava da dikebilir (Madde 6).

3) Sanayi kuruluşları ile bunların buldukları arazi ve bu arazi dahilindeki müstemilat ile sair tesisleri aşağıda yazılı vergi ve resimden muaftır :

a) Musakkafat vergisi

b) Arazi vergisi

c) Kazanç vergisi

ç) Bu vergilerin idarei hususiye ve belediyelere ait küsuratı munzammesi

d) Maktu zam vergisi

e) Belediyelere ait inşaat, buhar kazanları, motörler ve imbiklerin ruhsatiye resimleri (Madde 7)

4) "Sınai müessese" oluşturmak amacıyla kurulan şirketlerin hisse senedi ve tahvilleri damga resminden muaftır (Madde 8).

5) Kuruluşların tesisi, yapımı ve genişletilmesi için gerekli inşaat malzemesi, üretim için gerekli hammadde-

ler, makina, alet ve yedek parçalar; işletmelerin kendilerine ait olarak kuracakları nakliye tahmil-tahliye tesislerinin kurulması ve muharrrik kuvvet üretimi ve nakli için gerekli malzeme, eğer yurt içinde bulunmamakta ise veyahut yeteri derecede üretilmiyorsa, gümrük ve dahiliye resimlerinden muaftır (Madde 9).

6) Teşebbüslerin veya teşebbüslerle ilgili tesislerin kuruluş, yapım ve genişletilmesi için gerekli malzeme, makine ve aletlerin şimendifer ve vapurlarla naklinde %30 tenzilat uygulanır. Tenzilata olanak yoksa aynı oranda prim verilir. Bakanlar Kurulu teşebbüslere ait ham veya mamul maddelerin taşınmasında tenzilatlı tarife uygulanmasına karar verebilir (Madde 10).

7) Sanayi kuruluşlarına, Ticaret Bakanlığına teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile bir yıllık imalat değerlerinin %10'u kadar prim verilebilir (Madde 11).

8) Tuz, ispirto ve patlayıcı maddeler, teşebbüsünün faaliyeti için gerekli ise, Bakanlar Kurulu kararı ile belirli bir indirim uygulanabilir. Eger indirim imkansızsa prim verilebilir (Madde 12).

9) Merkezi bütçeye bağlı bakanlık ve kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar, ayrıcalıklı şirketler ve Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanacak sanayi şirketleri, ihtiyaçlarını karşılamak için yapacakları satın almada "memleket dahilinde kafi miktarda istih-sal veya imal olunup da mümassillerinin gördükleri işi görebileceği fennen mütehakkik bulunanları, hariçten gelenlerden

Z10 pahalı da olsa tercihan dahilden" satın almaya mecbur tutulmaktadırlar (Madde 13).

İkinci ile üçüncü maddede muharrik kuvvet, çalıştırılan işçi sayısı, sermaye ve bazı tesislerin varlığı gibi teknolojik kıstaslara göre sınıflanmış bulunan sinai teşebbüsler ile maden ocakları, yukarıda sayılan muafiyet ve imtiyazlardan büyüklük, teknik ilerilik derecelerine göre, kanunun dördüncü faslında belirtilen ölçülerde yararlanmaktadırlar.

Kanunda sayılan teşvik unsurlarından yararlanmak için başvuran müteşebbislerin durumları incelenerek, gerekli şartları taşıyanlara bir ruhsatname verilir. Yeni bir teşebbüs için ruhsatname alan girişimciler, ruhsatname tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde teşebbüs kurup üretime başlamakla zorunlu tutulmaktadırlar. Kanunda ayrıca verilen arsaların 15 yıl geçmeden satılamayacağı ve kiraya verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ancak sinai kuruluşların ruhsatnamede belirtilen amaca uygun olarak kullanılmak şartıyla devredilmeleri veya kiraya verilmeleri ruhsatnamenin iptalini gerektirmektedir (105).

Teşvik-i Sanayi Kanunu'nda, yürürlükte kaldığı süre içinde bazı değişiklikler yapılmıştır. İncelenen dönem içerisinde yapılan bu değişikliklerden en önemlisi 3 Haziran 1933'te 2261 sayılı yasayla (106) yapılan değişikliktir.

(105) Korkut Boratav, a.g.e., s.88-89

(106) Üçüncü Tertip Düstur C.14, s.1288-1290

Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun tanıdığı olduğu ancak 2064 sayılı Türkiye Sanayi Kredi Bankası kanunu ile yürürlükten kaldırılan gümrük muafiyetleri, bu kanunla özel girişimcilere yeniden tanınmaktadır. Ancak bu muafiyetlerden yararlanacak girişimcilere muafiyet ruhsatnamesi verebilmek için aşağıda belirtilen yeni şartlar aranmaktadır :

a) Muafiyetten yararlanacak müteşebbisin faaliyet alanında ülke ihtiyacına göre fazla üretim bulunmaması

b) Bu kurumların ithal ettikleri hammaddeler yüzünden yurtda yetişen ve ithal malları ile aynı nitelikte olan ham veya yarımamul maddelerin gelişimine engel olunmaması

c) Hammaddeleri ithal edilen sanayi kolunun ülkeye sağlayacağı yararın muafiyet vermek suretiyle himaye etmeye değer olması (Madde 3).

Yukarıda açıklanmaya çalışılan teşvik kanunlarının yanısıra, özel girişimin ekonomideki konumunu belirleyecek bir diğer unsur özel girişimin örgütlenmesidir. Bu konuda Cumhuriyet döneminde atılan ilk büyük adım, 22 Nisan 1341 (1925) de 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu'nun (107) kabul edilmesidir. Böylelikle daha önceleri kurulmuş olan ama yasal bir dayanağa sahip olmayan Ticaret ve Sanayi Odaları kamu tüzel kişiliği kazanmakta ve odalara üye olmak zorunlu hale getirilmektedir. 19 Kasım 1925'te yürürlüğe giren nizamnameye göre çalışmaya başlayan odaların bu şekilde örgütlenmeleri ile iş çevrelerinin sorunlarını politik karar organlarına götürebilecekleri ve politik karar organlarının,

çıkar gruplarının kendi politikalarına olan tepkilerini alabilecekleri bir kanal kurulmuş oldu (108).

Tarımsal alanda ise sanayi alanındaki benzer teşvik tedbirlerinden ziyade üreticilerin korunması, özendirilmesi ve kredi sorunlarına çözüm için kooperatifleşmeyi esas alan yasal düzenlemeler getirilmiştir.

Cumhuriyet'in ilk kooperatifçilik mevzuatı, 1923'te yayınlanan İstihsal, Alım ve Satım Ortaklık Kooperatifleri Nizamnamesidir. 1924 yılında 1850'den beri yürürlükte olan Ticaret-i Berriye Kanunu'nda değişiklik yapılarak şirketler kısmına kooperatif şirketler eklenmiş, kooperatiflere yasal güvence sağlanmıştır (109).

21 Nisan 1924 (1340) tarihinde 498 sayılı "İtibar-i Zirai Birliği Kanunu" kabul edilmiştir (110). Aynı yıl içinde İtibar-i Zirai Birlikleri Nizamnamesi de çıkarılmış, böylelikle köylünün kredi sorununa eğilinmiştir (111).

1926 tarihli Türk Ticaret Kanunu'nda kooperatifler önemli bir yer almış, 1926 yılında "Zirai Kredi/Kooperatifle-

(108) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya Buhranında..., s.58

(109) Zafer Toprak, "Türkiye Tarımı ve Yapısal Gelişmeler (1900-1950)", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-1950), (Der.Şevket Pamuk-Zafer Toprak), Ankara 1988, Yurt Yayınları 18, s.24

(110) Üçüncü Tertip Düstur C.5, s.1090-1092

(111) Zafer Toprak, a.g.m. s.24

ri Kanunu" ile tarımsal kredi yeniden düzenlenmiştir (112).

Ancak 1929 yılına kadar kurulan kredi kooperatiflerinin sayısının çok sınırlı kalması nedeniyle, 1929 yılında tarım kredi kooperatiflerinin kuruluşu ve işleyişini düzenlemek için çıkartılan yeni bir kanunla, kooperatiflerin yaygınlaştırılmasının sorumluluğu Ziraat Bankasına verilmiştir (113). 1935 yılında "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun"un 2834 sayı ile kabul edilmesi ve paralel bir diğer kanunun, kredi kooperatifleri için 21 Ekim 1935 tarih ve 2836 sayılı "Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu"nun kabul edilmesiyle (114), yeni bir düzenlemeye daha gidilmiştir.

Tarımda makinalaşmayı sağlamak amacı ile 1923'te tarım araçlarının Ziraat Bankası eliyle ithali ve üreticiye gümrüksüz dağıtılması kanunlaştırılmıştır (115).

Tarımsal alanda devletin çıkardığı, üreticinin doğrudan teşviği anlamında bir düzenleme olarak da 22 Şubat 1926 tarih ve 752 sayılı kanun gösterilir. Bu kanunla "traktör ve mümesili motorlu taşıtlar kullanan çiftçilerin sarfettikleri petrol, benzin ve mazot ile; nebat, ağaç ve hayvan hastalıkları ve üzüm kurutulmasında müstamel (kullanılmış)

(112) Zafer Toprak, a.g.m., s.24

(113) Mayıs 1929 tarih ve 1470 sayılı kanun, Üçüncü Tertip Düstur C.10, Nakleden Yahya S.Tezel, a.g.e., s.366

(114) Bu kanunların yer aldığı düstur ve sayfaları sırasıyla Üçüncü Tertip Düstur C.16, s.792-794 ve s.797-803

(115) Zafer Toprak, a.g.m., s.24

Mualece (ilaç) ve kimyevi maddeler; gümrük, istihlak ve inhisar resimlerinden muaf tutulmuştur. "Mevadî müstaile rüsumu tazminatı" (yanıcı maddeler vergi tazminatı) namile Devlet tarafından yapılan tediyat 1930'a kadar devam etmiş ve bu tarihte traktör sahiplerine toptan tazminat verilerek bu yardıma son verilmiştir (116).

1.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Konularına İlişkin Hukuksal Yapı

Üretim sürecinde yer alan kimselerin korunması-çalışma saatlerinin düzenlenmesi, sosyal güvenlik önlemleri gibi-işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, ekonomik düzenin oluşumu açısından çalışma ve sosyal güvenlik konularına ilişkin hukuksal yapı ile doğrudan ilgilidir.

Bu bölümde, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bu alandaki gelişmelere kısaca değindikten sonra, asıl olarak incelenen dönem içerisinde, çalışma ve sosyal güvenlik konularında ortaya çıkan hukuki gelişmeler üzerinde durulacaktır.

Osmanlı Devleti, sanayi devrimiyle Avrupa'da gerçekleşen ekonomik gelişmelere ayak uyduramadığından, İmparatorluk'ta önemli bir işçi kitlesi oluşmamıştı. Bu nedenle sosyal politika tedbirlerine önem verilmemiş, az sayıda da olsa mevcut işçilerin korunmasına yönelik sosyal içerikli kanunlar çıkarılamamıştı (117).

(116) Haldun Derin, a.g.e., s.67

(117) Sait Dilik, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", A.Ü. SBF Dergisi, C.XL, No 1-4, s.93

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk karşılıklı yardımlaşmalar, başka bir deyişle dayanışma sandıkları, birer meslek kuruluşu olan loncalar içinde başlamıştı. Yardımlar, loncaların kurmuş oldukları sandıklar aracılığı ile yapılmış, bu sandıklara bazen orta sandığı bazen de teavün sandığı adı verilmiştir. Ancak bu sistem varlığını 19.yüzyıl başına kadar sürdürebilmiş, loncalarla birlikte bu sandıkların ortadan kalkmasıyla doğan boşluk, yeni bir düzenlemeyle doldurulamamıştı (118).

İmparatorlukta işçi-işveren ilişkileri ilk kez 1860 tarihli Mecelle ile düzenlenmişti. Ancak bu konuda yapılan düzenleme yeterli olmaktan oldukça uzaktı. Bu alanda başka da bir kanun çıkartılmamış, sadece maden kesiminde çalışan işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen iki tüzük hazırlanmıştır. Bunlardan biri 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi diğeri de 1869 tarihli Maadin Nizamnamesidir.

Eregli kömür havzası için çıkarılan ve 100 maddeden oluşan Dilaver Paşa Nizamnamesi onaylanmadığı için tüzük niteliği kazanamamış fakat tam olmasa da fiilen uygulanmıştı. Çalışma koşulları ile ilgili birkaç maddeyi içeren Nizamname asıl olarak işçileri korumaktan ziyade, kömür madenlerindeki üretimi arttırma esasına yönelikti ve zorunlu çalışma esasını benimsemişti (119).

(118) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara 1953, A.Ü. SBF yayını no: 37-19, s.69; Cahit Talas, Sosyal Ekonomi Ankara 1979, Sevinç Matbaası, s.374

(119) Sait Dilik, a.g.m., s.93; Cahit Talas, Sosyal Güvenlik ve..., a.g.e. s.72

Araştırma konusu açısından Nizamnamenin önemli maddeleri, işçilere yatacak yerler teminine dair 2.madde, çalışma süresini 10 saat olarak tesbit eden 27.madde, ücretlerin diğer alacaklara nazaran rüçhaniyetini (önceliğini) tanıyan 72, 75 ve 76.maddeler ve nihayet kömür madenlerinde çalışan işçilerin kitle halinde işsiz kalmalarını önlemek için işletmenin faaliyetine son vermesi halini önceden haber vermek zorunluluğuna dair 84 ve 85.maddeleridir. Ayrıca 30.madde; işçiler hastalandıkları zaman madende bulundurulacak bir doktor tarafından muayene edilerek, tedaviye tabi tutulacaklarını, ağır bir hastalık söz konusu ise, evlerine gönderileceklerini öngörmekte idi. Nizamnamede kömür madenlerinde çok sık görülen iş kazalarına ilişkin olarak, ne bir önlem düşünülmüş ne de bir ödeme ve tedavi kabul edilmişti (120).

Dilaver Paşa Nizamnamesine göre daha ileri hükümler getiren Maadin Nizamnamesi, zorunlu çalışmayı yasaklamakta, iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınmasını belirtmekte, maden mültezimlerini madenlerde bir doktorla birlikte gereksinim duyulacak ilaçları bulundurmaya zorlamaktaydı. Ayrıca iş kazaları ile karşılaşanların kendilerine ve hak sahiplerine tazminat isteme hakkını da getirmekteydi (121).

Osmanlı Devleti'nde, kamu kesiminde çalışanların özellikle yaşlılık ve hastalık durumlarında korunmalarını öngören bazı sandıklar kurulmuştu. "Bunlardan ilki 1806 yılında kurulmuş olan Askeri Tekaüt Sandığı idi. Bunu 1851

(120) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik ve ..., a.g.e.,s.72-73; Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.375

(121) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.375

yılında sivil memurlar için kurulan Tekaüt Sandığı izlemiştir. 1890 yılında Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da Askeri ve Mülki Sandıklarıyla Tersanei Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerinin hastalık ve kazaları için bir yardım sandığı, 1917'de Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur." (122).

Yeni Türk Devleti, kuruluşunun ilk günlerinden başlayarak işçi sorunlarına büyük ilgi duymuş, daha henüz Kurtuluş Savaşı yürütülürken Birinci Büyük Millet Meclisi Dönemi'nde, kalabalık bir işçi kitlesinin ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesindeki durumu ele alarak, bu konuda iki kanun çıkarmıştır.

İlk olarak 28Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Merafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun"(Zonguldak ve Ereğli Kömür Havzasında Mevcut Kömür Tozlarının İşçinin Genel Faydasına Olarak Satışına Dair Kanun) çıkarılmıştır. Bununla Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim sırasında ortaya çıkan ve işletmece terkedilmiş bulunan kömür tozlarının açık artırma yoluyla satılarak tutarının işçiler yararına kullanılması sağlanmıştır.

Bunun hemen arkasından Ereğli kömür bölgesi maden işçileri hakkında uygulanmak üzere 10.9.1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna

Müteallik Kanun" çıkarılmıştır." (123).

Kapsamı Zonguldak Ereğli kömür madenlerinde çalışan ve çalıştıranlarla sınırlı ilk iş kanunu olarak nitelendirilmesi mümkün olan bu kanunla; Ereğli kömür bölgesinde işveren ve işçi ilişkileri düzenlenmiş ve emek sermayeye karşı korunmuştur. Kanun zorla çalıştırmayı yasaklamış, çalışma süresi, asgari ücretler, en küçük işe alınma yaşı ve işçi eğitimi konularında emek yararına hükümler getirilmiştir.

"Kanun çalışma sürelerini günde 8 saatle sınırlandırmış; fazla çalışma için iki kat ücret ödenmesini öngörmüştür. Kanunda asgari ücretlerin devlet, işçi ve işveren üçlüsünce saptanması esası konulmuştur. Kömür madeninde çalışmaya kabul yaşı "18 yaş" ile sınırlandırılmıştır. Fazla çalışma işçinin isteği ile mümkün olacaktır. Bu hükümlerle o günün şartlarına göre ileri sosyal normlar getirilmiş oluyordu. Özellikle çalışmaya kabul yaşının 18 olarak saptanmış olması, Dünya'nın belli başlı ülkeleri arasında ilk kez Türkiye'de gerçekleştirilmiş oluyordu. Kanunun işçi kovuşları yapılması şeklindeki hükmü uygulamada geniş yorumlanarak işçi konutları yapımı yoluna da gidilmiştir" (124).

151 sayılı Kanun, Sosyal-güvenlik bakımından da önemli hükümler getirmiştir :

a) İşverenler hastalanan, kazaya uğrayan işçileri

(123) Sait Dilik, a.g.m., s.94

(124) Sait Dilik, a.g.m., s.95

ücretsiz olarak tedavi ettirmeye bunu sağlamak için maden yakınında hastahane açmaya ve doktor bulundurmaya mecbur tutulmuştur. Sağlık kurum ve personelinin sayısı, nerelerde bulunacağı, ortak kurumların giderlerinin madenciler arasında nasıl bölüneceği bir tüzükle saptanmıştır.

b) İşverenlerin iş kazaları halinde işçiye, ya da kaza ölümle sonuçlanmışsa ailesine, tutarı yargı organlarınca saptanacak bir tazminat ödemesi esası konulmuştur. Kazanın işverenin kusurundan doğması halinde kanun ayrıca işverenden para cezası alınmasını hükme bağlamıştır.

c) İşçilere yardım yapmak için "İhtiyat ve Teavün Sandıkları"nın kurulmasını ve bu amaçla bir yönetmelik çıkarılmasını öngörmüştür.

Sözü edilen yönetmelik "Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi" adıyla 22.7.1923 günü çıkarılarak" kömür madenlerinde "İhtiyat ve Teavün Sandıkları" kurulmuştur. Bu sandıklar kanun gereği "Amele Birliği" adıyla birleştirilmiştir.

Üyelerine sağladığı yardımlar ve karşıladığı riskler, bu yönetmelikle saptanan İhtiyat ve Teavün Sandıkları, Amele Birliği'nin kuruluşu ile kapsamı belirli bölge ve kişilerle sınırlı da olsa, Türkiye'de ilk sosyal sigorta uygulamasına başlanmış oluyordu (125).

(125) Amele Birliğinin görevleri, işçilere sağladığı yararlar ve finansman ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Sait Dilik, a.g.m., s.95-97; Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.377-378

Cumhuriyet ilan edildiğinde, bu alanda çıkarılan ilk kanun 2 Ocak 1924 (1340) tarih ve 397 sayılı "Hafta Tatili Hakkında Kanun'dur (126). Bu kanunla resmi dairelerle, sınıai ve ticari özel kurumlarda çalışanlara haftada bir gün -Cuma günü- dinlenme hakkı tanınmıştır. 1935 yılında çıkarılan "Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkındaki Kanun" la, hafta tatili Pazar gününe alınmış ve bazı istisnalar dışında Cumartesi 13'ten sonra başlamak üzere 36 saate çıkarılmıştır. Haftada altı günden fazla çalışılması yasaklanmıştır (127).

1926 yılında Borçlar Kanunu'nun kabul edilmesiyle, 1937 yılında 3008 sayılı İş Kanunu'nun kabul edilmesine kadar geçen dönem içinde, 151 sayılı Kanunun dışında kalan alan ve yerlerde işçi ve işveren ilişkileri bu kanun ile düzenlenmiştir. 151 sayılı Kanunun kapsamı dışında kalan alan ve yerlerde 3008 sayılı İş Kanununun kapsamına girmeyenler için, bu durum 1937 yılından sonra da devam etmiştir (128).

(126) Üçüncü Tertip Düstur C.5, s.516-518, Ancak Sait Dilik a.g.m.'de bu kanunun tarihini 21 Ocak 1925 olarak belirtmektedir.

(127) Sait Dilik, a.g.m., s.97

(128) 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 1.babı hizmet aktine ve müteallik hükümleri düzenlemekte ve işçilerle işverenleri karşılıklı hak ve vecibelerinin tayininde serbest bırakmaktadır. Kanunun 112 ve 332. maddeleri de sosyal güvenlik açısından hükümler içermektedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas, Sosyal Güvenlik... a.g.e., s.82-83

24 Haziran 1930 tarihinde 1953 sayı ile kabul edilen "Umumi Hıfzısıhha Kanunu", halkın genel sağlığı yanında kadın, çocuk ve bütün işçilerin korunmasına ilişkin önemli hükümler de taşımaktaydı: Kanununun 155.maddesine göre kendisi ve çocuğunun sıhhati için bir zarar meydana getirmeyeceği bir doktor tarafından tasdik edilmedikçe kadınların doğumdan önce ve doğumdan sonraki üç haftada çalışması ve çalıştırılması yasaklanmıştır. 177.madde de gebe kadınların doğumdan önceki üç ay içinde çocuğunun ve kendisinin sağlığına zarar veren ağır hizmetlerde çalıştırılmasını yasaklamıştır. Kanunun diğer maddeleri de 12 yaşından küçük çocukların sınaı işlerde ve madenlerde, 12-16 yaşları arasındaki çocukların gece mesaisi ile günde 8 saatten fazla çalıştırılmalarını yasaklamıştır. Öte yandan belirli sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde işçilere hastalık, kaza ve analık hallerinde işverence sağlık yardımı yapılması öngörölmüştür (129).

Cumhuriyet döneminde genel bir İş Kanunu çıkarılması yolundaki çeşitli çalışmalar nihayet 1936 yılında sonuçlanmış ve 8 Haziran 1936 tarihinde 3008 nolu "İş Kanunu" kabul edilmiştir (130).

(129) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik..., a.g.e.,s.83-84; Sait Dilik, a.g.m. s.98

(130) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.448-484; 1930'lu yıllardan sonra İş Kanunu hazırlanması ile ilgili gelişmeleri anlatan ilginç bir çalışma için bkz. Selim İlkin, "Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı", ODTÜ-Gelişme Dergisi, 1978 özel sayı, s.251-348

Kanunla işçi-işveren ilişkileri, çalışma koşullarının düzeltilmesi, işçi hakları ve işçi sağlığının korunması amaçlanmakta idi. Ancak 3008 sayılı kanun ile çalışanların sadece bir bölümü korunmuş oluyordu. Tarım kesimi ile deniz ve hava nakliyatında, ev işlerinde çalışanlarla, fikir işçileri kanunun kapsamı dışında bırakılmış, İş Kanununun yalnız "mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmayı gerektiren işyerlerine ve buralarda çalışan işçilerle bunların işverenlerine" uygulanması esası konmuştur (131).

Kanunla günlük çalışma süresi 8 saat olarak tespit edilmiştir. Kanunun 32.maddesi ise en az ücretlerin saptanmasını düzenlemiştir. Bu maddeye göre işçilerin en az ücretlerini mahalli komisyonlar saptayacaklardır. "Bu komisyonlar, yetkili çalışma teşkilatına mensup memurun başkanlığı altında bir işçi ve işveren temsilcisi ile mahalli ticaret ve sanayi, varsa Ziraat Odalarının kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve belediye encümeninden gönderilecek bir üyeden teşekkül eder". Görüldüğü gibi bu komisyonda işçilerin az çok eşit düzeyde temsili mümkün olmaktadır (132).

Kanunun bir sosyal güvenlik sistemine olan ihtiyacı karşılaması açısından getirdiği en büyük yenilik, yedinci fasılda "Sosyal Yardımlar" başlığı altında sosyal sigortala-

(131) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik ve..., a.g.e., s.87-88

(132) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.494

rın kurulması ile ilgili ilk prensipleri getirmesidir. Bu konudaki kanun maddesi aynen aşağıya alınmıştır.

"Madde 100- İş hayatında, "İş kazalarıyla mesleki hastalıklar", "Analık", "İhtiyarlık", "İşten kalma", "Hastalık" ve "Ölüm" hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, Devlet tarafından tanzim ve idare edilir.

Bu vazifenin ifası için, işbu Kanunun mer'iyete girdiği tarihten bir yıl sonra, Devlet müessesesi olmak üzere, bir "İşçi Sigorta İdaresi" kurulur.

"İşçi Sigorta İdaresi" İş Kanunu tatbikatını temin ve takip ile muvazzaf genel teşkilata bağlıdır".

101.madde ile zorunluluk prensibi getirilmiş, 103.madde de Sosyal Sigortalardan faydalanabilmek için sigortalının Türkiye'de yaşamasını şart koşturmuştur. Kanunun 107.maddesi de sigorta kollarının kademeli bir biçimde ele alınarak, ilk önce iş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık sigortalarının kurulmasını ön plana almıştır. Bu alandaki kanundaki en büyük eksiklik, Sosyal Sigortaların ne şekilde finanse edileceğine dair herhangi bir hüküm içermeyişidir.

3008 sayılı kanunun "Grev ve lokavt yasaklığı ve iş ihtilaflarının halli" başlığını taşıyan beşinci faslında grev ve lokavt yasaklanmış, (Madde 72), anlaşmazlıkların genel olarak zorunlu tahkim yoluyla çözümlenmesi esası getirilmiştir.

Gerek bu madde nedeniyle gerekse de Takrir-i Sükun yasasının sendikalaşmayı önleyen maddeleri nedeniyle işçi veya işveren sendikaları kurulamamış ve dolayısıyla işgücü piyasasında fiyat oluşumunun devletçe bu kesimlere delegasyonu gerçekleşmemiştir (133).

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra kurulması öngörülen "İşçi Sigorta İdaresi", sekiz yıllık bir gecikmeden sonra ancak 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı kanunla düzenlenerek faaliyete başlayabilmiştir (134).

Bu dönemde kadın işçilerle ilgili çıkarılan diğer bir kanun "Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkındaki Milletlerarası Mukaveleye İltihaka (katılmaya) Dair Kanun"un 9 Haziran 1937 tarih ve 3229 sayı ile kabul edilmesidir (135).

Şu ana kadar, Cumhuriyet döneminde kamu görevlileri ile ilgili çalışma ve sosyal güvenlik alanında yapılan hukuki düzenlemelere değinilmemiştir.

18 Mart 1926'da kabul edilen 788 sayılı kanun (136),

(133) Bkz. Murat Demircioğlu-Tankut Cantel, İş Hukuku, 1.Bası, İstanbul 1988, Beta Basım-yayın-dağıtım A.Ş., s.131-132

(134) Cahit Talas, Sosyal Güvenlik..., a.g.e., s.94

(135) Üçüncü Tertip Düstur, C.18, s.293-294

(136) Üçüncü Tertip Düstur, C.7

diğer hükümlerinin yanısıra memurların çalışma saatlerini de düzenlemiştir.

"Madde 51- Umum memurların çalışma saatleri mevsimlere göre 6 saatten 8 saate kadar tebeddül eder. Bu müddetler İcra Vekilleri heyetince tayin olunur.

Amirler ve inzibata memur olanlar için çalışma saati haricinde ledeliktiza (ihtiyaç halinde) iş görmek mecburidir."

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik ile ilgili gelişmeleri anlatırken çok sayıda Tekaüt Sandığı kurulduğundan bahsedilmişti. Bu konuda Cumhuriyet idaresi 3 Haziran 1930'da kabul ettiği 1683 sayılı "Askeri ve mülki tekaüt kanunu" (137) ile yeni bir düzenlemeye gitmiştir. Kanunla, kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe sistemine geçilmiştir. "Bu sistemin sınırlı bir kapsamı vardı ve yalnız genel bütçe ile karma bütçelere bağlı kurumlarda çalışan memurları kapsamakta idi. Bu dar sınırlı kapsam nedeni ile devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler için özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurulması zorunluğu doğmuştur. Bu suretle çok çeşitli emeklilik sisteminin yanyana yürütülmesi gibi bir durum yaratılmıştır.... Öte yandan, hazineden emeklilik aylığı alanların hızla artışı da ödeme güçlükleri yaratmış-

tır." Kamu görevlilerine sağlanan sosyal güvenlik hakları ile bunların uygulanmasında bir birliğe ulaşmak ve dağıntık emekli sandıklarının kaldırılarak, bu görevin tek bir sandığa verilmesi ancak inceleme dönemi sonrasında, 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile sağlanmıştır (138).

(138) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.427

2. PİYASANIN HUKUKSAL YAPISI

Bu bölümde en geniş anlamıyla ele alınacak olan piyasa kavramının içine, belli bir değişim malının sunucularının ve istemde bulunanların tümü girmektedir. Bu değişim malı bir ürün (maddi bir mal veya hizmet) olabildiği gibi, bir üretim faktörü de (işgücü, toprak, kapital) olabilir.

Piyasa oluşumunun düzenine hizmet eden hukuk normları ise "piyasanın hukuksal yapısını" oluşturmaktadır. Bu hukuk normları piyasaya girişi ve fiyat oluşumunu düzenleyen hukuk normları şeklinde iki ana gruba ayrılarak, bu genel çerçevede içinde incelenen dönemdeki piyasanın hukuksal yapısı ortaya konulmaya çalışılacaktır (1).

2.1. Piyasaya Giriş

Piyasaya girişin düzenlenmesi, öncelikle mal piyasası ile işgücü piyasasına girişi düzenleyen hukuki normlarla belirlenmektedir.

Günümüzün gelişmiş toplumlarında serbest meslek ve işyeri seçimi ilkesi tümüyle yerleşmiş olduğundan, işgücü piyasasına girişe, genellikle yabancı işgücü açısından bazı sınırlamalar getirilmektedir.

Mal piyasasına giriş ise çok çeşitli alt piyasalara

(1) Bkz. Theodor Pütz, a.g.e., s.123

ayrılması dolayısıyla, çıkarılan özel yasalarla belirlenmekte, getirilen sınırlamalarda piyasanın niteliğine göre farklılıklar taşımaktadır. Bu nedenle düzenin oluşumu açısından mal piyasasına giriş ile ilgili düzenlemeler ancak özel yasaların incelenmesi ile ortaya konulabilmektedir.

Ayrı bir alt bölümde ele alınacak olan rekabet düzeni ise öncelikle haksız rekabetin önlenmesi ve rekabetin yoğunluğu yönünden belirlenmesi gereken, alıcı ve satıcıları piyasaya ilişkin bilgi edindirme amacı güden hukuki düzenlemeler açısından önem kazanmaktadır.

2.1.1. Mal Piyasasına Giriş

2.1.1.1. Sınırlı Olarak Açık Piyasa

Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında, piyasaya girişin düzenlenmesi açısından egemen olan temel düşünce, çeşitli piyasalarda, piyasaların her istem yapan veya sunana açık tutulması yani açık piyasa koşullarının geçerli olmasıdır.

Bu değerlendirmenin hukuki temelini ise 1924 "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" nun herkese çalışma hak ve hürriyeti tanıyan yetmişinci maddesi ile bu hak ve hürriyetlerin sınırının ancak kanunlarla çizilebileceği hükmünü getiren yetmişdokuzuncu maddesi oluşturmaktadır.

Ancak ekonomide her yönden bir yeniden yapılandırmanın getirdiği zorunluluklar ve belli piyasaların özellikleri nedeniyle, çeşitli piyasalara girişler, çıkarılan özel yasa-

larla kayıtlamalara tabi tutulmuş, böylelikle pek çok piyasa "sınırlı olarak açık piyasa" niteliği kazanmıştır.

Ancak bu piyasaların çok çeşitli olması ve birbirlerinden çok farklı özellikler taşıması nedeniyle, bunları genel bir başlık altında incelemek önemli güçlükler doğurmaktadır. Bu nedenle ekonomik düzen açısından, girişinin nasıl belirlendiği önemli olan çeşitli piyasalar, yabancı sermayenin girişini sınırlaması, esas olarak tekel hakkı devlette olup belli şartlarla girişe izin verilen piyasalar, tarımsal piyasalar, para piyasası ve dış ticaret piyasası ana başlıkları altında toplanarak, ilgili ve önemli olan özel yasaları incelenerek, girişin ne tür kayıtlamalara tabi tutulduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarından itibaren, siyasi kadrolar genel olarak yabancı sermayeye karşı bir tavır içinde degıldiler. Sadece yabancı sermayenin, Osmanlı döneminde olduğu gibi ayrıcalıklar aramaması, siyasi bağımsızlığa saygı göstermesi konularında duyarlıydılar. Bu şartlar gerçekleştiği takdirde, yabancı sermayenin iktisadi bağımsızlığa gölge düşürmeden, ülke ekonomisinin gelişmesine olumlu katkılar yapacağını kabul ediyorlardı(2). Bu nedenle, incelenen dönem içinde ekonomiye yabancı sermaye girişini doğrudan doğruya yasaklayan bir hukuki düzenlemeye gidilmemiştir. Fakat yine de yabancı sermayenin girişini sınırlaması açısından önemli olan bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır.

(2) Bkz. Korkut Boratav, a.g.e., s.25

Bunlardan ilki, 12 Nisan 1341 (1925) tarihinde 608 sayı ile kabul edilen "Maadin Nizamnamesinin Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun"dur (3). Kanunun birinci maddesi, terkedilmiş veya yeni keşfedilmiş madenlerin ya bizzat devletçe veyahut devletle Türk tüzel kişilerin katılacağı ortaklıklar tarafından yönetilmesini; yahut da sermayesinin asgari %51'i Türk'lere ait olan Türk şirketlerine ihale olunmasını öngörüyordu. Bu madde, yabancı sermayenin madencilik alanına girişini tamamen yasaklamamakla birlikte, o dönemde pek çok madenin işletme imtiyazını elinde bulunduran yabancı sermayenin madencilik alanında daha fazla yayılmasını dolaylı yoldan önlemektedir.

19 Nisan 1926 tarihinde 815 sayı ile kabul edilen "Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (kabotaj) ve Limanlarla Karasuları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun" (4), Lozan Andlaşmasına ek olarak imzalanan Ticaret Sözleşmesinin dokuzuncu maddesi ile Türkiye'ye verilen "deniz kabotajını... ve liman hizmetlerini ... kendi ulusal bayrağının tekelinde tutma hakkı"nın fiilen kullanım biçimini düzenlemektedir. Kanunun birinci maddesi ile Türkiye sahillerinin bir noktasından diğerine mal ve yolcu taşımak ancak Türk sancağı taşıyan gemilere mahsus kılınmakta, bu alanda yabancı gemilere ancak Türk limanları ile yabancı limanlar arasında çalışma izni verilmektedir.

(3) Üçüncü Tertip Düstur, C.6, s.231-233

(4) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.759-760

Sınırlı olarak açık piyasaların belirlenmesi açısından önemli olan diğer bir sınıflama da, esas olarak tekel hakkı devlete ait olup, belli şartlarla girişe izin verilen piyasalar yönünden yapılabilir.

22 Mart 1926'da çıkarılan 790 sayılı "İspirto ve Meşrubatı Küüliye İnhisarı Hakkında Kanun" 1.1.2.1 bölümünde ayrıntılı olarak görüldüğü gibi ülke içinde her çeşit alkollü içkinin imalini devlet tekeline almaktadır. Ancak mevcut fabrika ve imalathanelerin de faaliyetlerine devam edebilmesine yasa, belli şartlarla izin vermektedir. Yedinci maddede belirtilen teknolojik şartlara haiz olan fabrika ve imalathanelerin "kısmen veya tamamen" faaliyetlerine devamlarına İnhisar İdaresince müsaade edilebilecektir. İnhisar İdaresinin bu fabrika ve imalathaneler üzerindeki denetim yetkisi de aynı madde ile hükme bağlanmıştır. Sekizinci madde ile de yeni fabrika açmak veya işletme için gerekli cihazları ithal etmek ya da mevcut tesisleri onarmak hükümetin iznine bağlanmıştır.

İspirto ve meşrubatı küüliye'nin üretiminin yanısıra satışları da denetime tabi tutulmuş, bu maddeleri satacak bayiler onyedinci madde gereğince ruhsat almağa mecbur tutulmuşlardır. Ayrıca bu maddelerin bir yerden diğer bir yere taşınmasında İnhisar İdaresinden nakliye tezkeresi alınması zorunluluğu getirilmiştir (Madde 21).

24 Mart 1926 tarih ve 792 sayılı Petrol Kanunu (5) ile Türkiye'de petrol arama ve işletme hakkı, Maadin Kanunu (5) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.691-695

hükümlerine tabi olmak kaydıyla, hükümete verilmiştir. Ancak yasa, belli koşulların yerine getirilmesi kaydıyla, özel kişilerin de bu alana girmesine izin vermiştir. Özel kişilere ancak halen petrol bulunup bulunmadığı bilinmeyen azami 50.000 hektarlık arazide, bir yılı geçmemek şartıyla petrol arama hakkı verilmektedir. Bu iznin verilebilmesi için ne tür şartların, bu izni talep edenlerce yerine getirilmesi gerektiği üçüncü maddede ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Eğer özel kişiler bir kuyudan petrol çıkarırlarsa, kanun gereğince, kuyunun çevresindeki 25 hektarlık araziden 25 yıl süre ile petrol çıkarma hakkı onlara ait olmaktadır. Bu 25 hektarlık alanı çevreleyen 75 hektarlık bir bölgeyi işletme hakkı ise devlete aittir (Madde 7).

9 Temmuz 1932'de çıkarılan 2068 sayılı "Türkiye İskele ve Limanları Arasında Posta Seferleri Hizmetinin Devlet İdaresine Alınmasına Dair Kanun"la Türk limanları arasında muntazam posta seferleri yaparak yolcu, hayvan, eşya nakli devlet tekeline alınmaktadır. Özel kişilerin ise ancak şilepçilik, özel tertibatlı hayvan nakli, liman içi ve körfez içi nakliyat ile devletin düzenli vapur işletmediği limanlar arasındaki nakliyat alanlarında çalışmasına izin verilmektedir (Madde 1). Yasa ayrıca o güne kadar, devlet tekeline alınan alanlarda çalışmakta olan gemi sahiplerinin gemilerinin devletçe satın alınmasına dair önemli hükümler getirmektedir (6).

(6) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. 1.1.2.2. alt bölümü

29 Mayıs 1933'te kabul edilen 2239 sayılı "Deniz yolları İşletme Kanunu" ile Türkiye sahillerinde muntazam posta seferleri işi Devlet tekeline alınmasına rağmen, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten altı ay içinde oluşturulacak bir Türk anonim şirketi ile sekizinci madde gereğince oluşturulacak diğer Türk anonim şirketlerinin de, Denizyolları İşletme Müdürlüğü ile birlikte bu alanda çalışmasına hükümetin izin verebileceği birinci madde ile hükme bağlanmıştır. Böylelikle devletin tekeli altında bulunan bir alanda özel kişilerin çalışmasına bireysel olarak olmasa bile, kanun hükümlerine göre teşkil edilecek anonim şirketler aracılığıyla izin verilmiş olmaktadır. Bunun sonucunda da Türkiye sahillerinde düzenli posta seferleri işi, bu kanunla sınırlı olarak açık piyasa özelliği kazanmaktadır. Ayrıca bu yasayla yine 2068 sayılı yasada olduğu gibi düzenli posta seferleri sayılmayan alanlarda özel kişilerin çalışmasına izin verilmekte, ancak bu kanunla şilepçilik işlerine yeni bir tanım getirilerek, şilepçiliğin kapsadığı faaliyet alanı daraltılmakta böylece bu alanda çalışma imkanı fiilen sınırlandırılmaktadır (7)..

İncelenen dönem içerisinde dış ticaret ile ilgili olarak çıkartılan kanunlardan bazıları, bu alanda faaliyet gösterenler için bir takım sınırlayıcı hükümler taşımaktadır.

2 Haziran 1929'da 1510 sayı ile kabul edilen "Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun" (8), doğrudan dış ticare-

(7) Bu kanunla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz 1.1.2.2. alt bölümü

(8) Üçüncü Tertip Düstur, C.10, s.1798-1799

ti düzenleyen bir kanun olmamasına rağmen, dış ticaretle ilgili bazı "fiilleri" kaçakçılık olarak nitelendirmesi nedeniyle, bu alanda faaliyette bulunanlar için sınırlayıcı özellikler taşımaktadır. Buna göre, "herhangi bir maddeyi veya eşyayı gümrük muamelesine tabi tutmaksızın Türkiye'ye ithal ve Türkiye'den ihrac eylemek" (Madde 1/A), "Türkiye'ye ithali veya Türkiye'den ihracı yasak olan herhangi bir madde veya eşyayı Türkiye'ye ithal veya Türkiye'den ihrac etmek" (Madde 1/B) ve "kanunen devlet inhisarı altında bulunan maddeleri izin almaksızın ithal etmek" (Madde 1/C) kaçakçılık olarak nitelendirilmektedir. Kanunun diğer maddeleri ile de bu fiilleri işleyenlere uygulanacak yaptırımlar hükme bağlanmaktadır.

10 Haziran 1930'da 1705 sayılı "Ticarette Tağşişin (karıştırmanın) Men'i (yasaklanması) ve İhracatın Mürakabesi (denetlenmesi) Ve Korunması Hakkında Kanun" kabul edilmiştir (9). Kanunun gerekçesine göre tarımsal ürünler hiçbir kontrole tabi tutulmadan üretilip, piyasaya sunulduklarından tağşiş ve hileye başvurulmakta, bunun sonucunda bu ürünlerin ihracında büyük güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Dış piyasalarda sürümün ve Türk mallarına karşı güvenin artması için kalitelerin ıslah edilmesi, hükümetçe bazı kayıtlamaların konması ve sıkı bir denetim zorunlu hale gelmektedir (10).

Kanunla iç ve dış ticaret çıkarlarını korumak ve

(9) Üçüncü Tertip Düstur, C.11, s.1843-1845

(10) Korkut Boratav, a.g.e., s.91

ticari mallar üzerinde tağşış ve hileleri önlemek üzere, bitkisel, hayvani, madeni maddelerle bunların bileşiminden oluşan maddelerin üretilmesine, hazırlanmasına, sınıflanmasına ve ambalajlanmasına, alım-satım taşıma ve muhafazalarına ve bu hususlarda tabi olacakları usul ve şartlara ve bunlar için belirli alamet (işaret) ve açıklama kullanılması zorunluluğu ile ilgili tedbirleri almaya hükümet yetkili kılınmaktadır.. Hükümet bu yetkileri kullanmaya ihraç mallarımızın en elverişlilerinden başlayacaktır (Madde 1). Kanunun ikinci maddesi de hükümetin tespit ettiği şartlara uymayan maddelerin satış ve ihracını yasaklamaktadır. Ayrıca görevli memurlar, tespit edilen şartlara uyulup uyulmadığına dair ilgili kurumları her zaman denetleyebileceklerdir. Hükümetin bu kanun çerçevesinde alacağı kararlara uymayanlara para ve hapis cezalarının verilmesinin yanısıra, bunu alışkanlık haline getirenler iki yıla kadar ticaretten men edileceklerdir (11).

22 Temmuz 1931 tarihinde 1873 sayılı "Ticaret Mukavelesi (sözleşmesi) veya Modüs Vivendi Aktetmiyen (imzalamayan) Devletler Ülkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler (yasaklamalar) Veya Tahdit (sınırlama) Veyahut Takyitler (şart koymalar) Tatbikına Dair Kanun" (12) üzerinde hiç konuşulmadan kabul edilmiştir.

Kanuna göre; Türkiye ile ticaret anlaşması olmayan

(11) Korkut Boratav, a.g.e., s.91

(12) Üçüncü Tertip Düstur, C.12, s.1013

veya anlaşma akdi için T.C. Hükümetinin tekliflerini sonuçsuz bırakan veya Modüs Vivendi yapmaktan kaçınan ülkelerden yapılacak ithalatı tamamen veya kısmen yasaklamayı, sınırlandırmayı veya hükümetin müsaadesine bağlı kılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir (Madde 1). Kanunun ikinci maddesi ile yurt iktisadını korumak için gereğinde bazı eşyanın ithalini ruhsat usulüne tabi kılmaya veya sınırlandırmaya veyahut yasaklamaya hükümet yetkili kılınmakta böylece birinci maddeyi de içeren genişlikteki ikinci madde ile hükümete, geniş bir kontenjan uygulaması (miktar kısıtlaması) yetkisi verilmektedir.

Hükümetin, bu yasa ile almış olduğu kontenjan uygulama yetkisini ilk kez 12 Kasım 1931 tarihinde çıkardığı 11940 sayılı kararname ile kullanmaya başlamasından sonra çıkartılan diğer kararnamelerle de kontenjan usulünün mallara göre yapısı yıldan yıla, hatta her altı yada üç ayda bir değiştirilmiştir. Bu durum 5 Temmuz 1937 yılında kabul edilen 2/7005 sayılı Genel İthalat Rejiminin kabul edilmesine kadar devam etmiştir. Bu tarihten sonra, tarifede belirtilen gümrük resmi ödenen her malın ithal edilebileceği hükme bağlanmıştır (13).

Görüldüğü gibi 1873 sayılı kanunla ithal edilecek mallar üzerinde devlete geniş bir sınırlama yetkisi tanınmak-

(13) Tefvik S.Alanay, Türkiye'de Döviz Kontrolü ve Milli Parayı Koruma, İstanbul 1937, Cumhuriyet Matbaası, s.87. Ayrıca kontenjan uygulaması ile ilgili ayrıntılı bilgi ve o dönemde çıkartılan kararnameler için bkz. İlhan Tekeli-Selin İlkin, Uygulamaya ..., a.g.e.,221-244

taydı. Ele alınan dönemde ithalatla ilgili, daha özel bir alanda da olsa sınırlayıcı hükümler taşıyan bir diğer kanun da 2 Temmuz 1932 tarihinde kabul edilen 2054 sayılı "Çay, Şeker ve Kahve İthalinin Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun" dur (14).

Kanunun birinci maddesine göre "Halen mevcut vergi ve resimlere ilaveten mali bir menfaat gayesi takip edilmemek şartile Hükümet çay, şeker ve kahvenin memlekete ithali işlerini bir elden idare ettirmeğe mezundur". Kanunun Özel ithalatçılara hiçbir imkan tanımayan bu hükmü İktisat Encümeninde görüşülürken fazla sert bulunmuş ve buna bir fıkra ilave edilmiştir (15). Kanunlaşan bu fıkraya göre, bu mallardan ithal etmek isteyenlere, bu malların kıymetine muadil (eşdeğer) olarak Hükümet tarafından tespit edilecek Türk malı ihraç etmek şartıyla izin verilebilecektir.

9 Haziran 1936'da kabul edilen 3018 sayılı "Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki 1705 Numaralı Kanuna Ek Kanun" (16) ile ilk kez ihracat yapmak isteyenlerin belli şartlara sahip olması gerektiği hükme bağlanmaktadır. Yasayla her isteyeninin ihracat yapması önlenmekte böylelikle bu piyasaya giriş sınırlanmaktadır.

Yasanın birinci maddesine göre ihracatçılıkla uğraşabilmek için İktisat Vekaletinden ruhsatname almak zorunludur. Ancak bu ruhsatnameler de belli bir süre için -üç yıl- verilmekte, bu süre bitince yenilenmeleri gerekmektedir. Kanunun ikinci

(14) Üçüncü Tertip Düstur, C.13, s.1171

(15) Bkz. Korkut Boratav, a.g.e., s.187

(16) Üçüncü Tertip Düstur, C.17, s.522-524

maddesi de bu ruhsatnamenin verilebilmesi için müracaatçılarda hangi şartların aranacağını belirlemektedir. Buna göre;

"Madde 2- Ruhsatname almak için :

A- Ticaret Kanununun 4 üncü maddesi mucibince (gereğince) ticaret yapabilmek ehliyetini haiz bulunmak;

B- Türk Ceza Kanununun üçüncü babının birinci, ikinci ve üçüncü, altıncı babının birinci, üçüncü ve beşinci ve onuncu babının birinci ve dördüncü fasılları ve adı geçen kanunun 503, 504 ve 505 inci maddeleriyle Ticaret Kanununun 64 üncü ve 1705 numaralı kanunun hükümlerine göre mahkum edilmemiş olmak;

C- İhraç edeceği mallar ve ihracın icap ettireceği muamele hakkında vukuf (bilgi) sahibi olduğu veya vukuf sahibi şerik (ortak) veya müstahdemi bulunduğu mensup olduğu Ticaret Odasınınca tasdik edilmiş bulunmak;

D- Hileli veya taksiratlı olarak iflas etmemiş veya konkordato yapmamış olmak şarttır (Adi iflasta itibarı yerine gelenler bu kayıttan müstesnadır).

Ruhsatname almak isteyen hükmi şahıslarda, idare meclisi reis ve azalarıyla bunları ilzam (temsil) edenlerin (B) ve (D) bentlerinde yazılı şartları haiz bulunmaları lazımdır".

Bu şartları taşıyıp, ruhsatname almaya hak kazanan ihracatçıların ruhsatnamede belirtilen malların dışında, başka bir mal ihraç etmeleri kanunun dördüncü maddesiyle yasaklanmıştır. Yasayla ayrıca hükümete gerekli gördüğü

bölgelerde belirli malların ihracıyla uğraşan ruhsatlı tacirlerin birlikler kurmasını emredici yetki verilmiştir. Bu durumda birliğe girmeyen tacirlerin, birliğin uğraşı konusu olan malları ihraç etmeleri yasaklanmıştır (Madde 7). Onbirinci madde ile de ihraç mallarının değerini, geçerli bir sebep olmaksızın düşürmek ve artırmak suretiyle normal piyasa fiyatlarını etkileyenler için cezai hükümler getirilmiştir.

Kanun, ihracatçılar üzerinde bir hayli ağır bir denetleme mekanizması kurmasına rağmen, konulan geçici bir madde ile, piyasaya girişin sınırlılığı bir ölçüde azaltılmaktadır. Buna göre, 1.1.1936'dan önce ihracatçılık yaptığı ilgili ticaret odasınınca tevsik (ispatlama) edilenlere ruhsatnameleri otomatikman verilecektir. Böylelikle piyasaya girişin sınırlandırılması eski ihracatçılardan çok, piyasaya yeni girmek isteyen ihracatçılar için geçerli hale gelmektedir. Ancak ruhsatların üç yılda bir yenilenmesi zorunluluğu eski ihracatçıların da denetim dışı kalmasını önlemektedir.

12 Haziran 1933'te kabul edilen 2313 sayılı "Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun" (17), birinci maddesinde ayrıntılı olarak belirtilen uyuşturucu maddelerin ithal, ihraç ve yurt içinde satışını Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti'nin (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın) denetimine tabi tutmaktadır. Kanuna göre, özel kanunlarla inhisar altına alınan uyuşturucu maddeleri İnhisar İdaresi, inhisar altına alınmayan uyuşturucu maddeleri de ancak özel

(17) Üçüncü Tertip Düstur, C.14, s.1609-1614

kanunlarla izin alarak "eczane veya ticarethane açmış eczacılar ve ecza ticarethane sahipleri" hangi maddeyi, nereden, ne miktarda ve nasıl getireceklerini bildirerek, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti'nden izin alarak ancak ithal edebileceklerdir (Madde 4 ve 7). Vekaletçe verilecek ithal vesikaları ancak altı ay için geçerli olmakta ve bu ithal vesikası ibraz edilmedikçe gümrüklerden bu maddelerin ithaline izin verilmemektedir. Ayrıca vesikalarda belirtilen uyuşturucu maddelerin bir defada ithali de zorunlu kılınmaktadır (Madde 5).

Aynı şekilde uyuşturucu maddelerden inhisar altına alınanların ihracına inhisar idaresi, inhisar altına alınmayanların ihracına da özel kanunlarla ruhsatname almış eczacılarla, laboratuvar sahipleri yetkili kılınmakta ve yine Vekaletçe verilecek ihraç vesikası ile ihracat yapabilmelerine izin verilmektedir (Madde 8-11).

Bu maddelerin yurt içinde perakende ve doktor reçetesi karşılığında satışı ise ancak eczacılar tarafından ve eczaneler kanununa göre açılmış eczanelerde yapılacaktır. Ecza ticarethaneleri de yalnız eczanelere ve resmi müesseselere ve laboratuvarlara toptan satış yapabileceklerdir. Ayrıca ecza ticarethaneleri, eczacılar veya laboratuvarlar tarafından inhisar idaresinden alınacak uyuşturucu maddeler için her defasında Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti'nden izin almak zorunlu tutulmaktadır (Madde 15 ve 16). Kanunun getirmiş olduğu bu hükümler sadece satış açısından değil, talep

açısından da kısıtlayıcı olmakta böylelikle bu maddelerin talep piyasasına girişi sınırlı piyasa özelliği kazanmaktadır.

Tarım sektörü, incelenen dönem içinde ekonomide milli gelir yaratılması yönünden en önemli sektör olduğundan, genel olarak, tarımsal ürünlerin üretim ve satışı yönünden açık piyasa koşulları hakimdi. Ancak bazı tarımsal ürünlerin özelliği, kalite ve üretim sırasında ortaya çıkan sağlık sorunları bakımından üretim ve satış ile ilgili sınırlı sayıda da olsa hukuki düzenlemeye gidilmeye gerek görülmüştür.

Piyasaya girişin belirlenmesi bakımından önemli bulunan ve bu amaçla ele alınacak olan ilk kanun 9 Haziran 1930' da 1701 sayı ile kabul edilen "Tütün İhisarı Kanunu"dur (18). Bu kanuna ek olarak verilen bir nolu cetvelde tütün ekimi yasak olan yerler belirtilmektedir. Böylelikle bu alanda üretimde bulunmak isteyen kimselerin, bu yerlerde piyasaya girişi kanunla fiilen sınırlandırılmakta ve hatta piyasa tamamen "kapalı olma" özelliği kazanmaktadır. Tütün ekiminin yasaklandığı bu yerlerde üretime ancak Maliye Vekaleti ile İktisat Vekaletinin ortaklaşa tertip edecekleri listeye göre Heyeti Vekile (Bakanlar Kurulu) kararı ile izin verilebileceği hükmü de getirilmektedir.

1701 sayılı yasa tütün ihracını devlet inhisarına

(18) Bu kanunla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz 1.1.2.1. alt bölümü

almamakla birlikte, devlete de ihracat yetkisi vermektedir. Yasanın ikinci maddesi ile getirilen "Hususi sigara fabrikaları tesisile imal edilecek sigaraların harice satılmasına müsaade itasına (verilmesine) ve lazım gelen şeraitin (şartların) tayinine Maliye Vekili mezundur" hükmü de özel kişilerce sigara fabrikası yapılması ve üretilen sigaraların ihraç edilmesi için gerekli izin Maliye Bakanınca verileceği şartıyla, bu alanda piyasaya girişi bağlayıcı ve sınırlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Kanun, yurt içindeki tütün ile ilgili bütün faaliyetleri inhisar altına almasına rağmen, ancak ihracat amacıyla yaprak tütün ticareti yapılmasını, İnhisar İdaresinin kontrolü altında olmak şartıyla serbest bırakmaktadır (Madde 5). 1701 sayılı yasa ayrıca, kontrol cüzdanı bulunan çiftçi ile İnhisar İdaresinde kayıtlı tütün tüccarından başka kimse-lerin elinde yaprak tütün bulundurmasını yasaklamaktadır.

10 Haziran 1938'de kabul edilen 3437 sayılı "Tütün ve Tütün İnhisarı Kanunu", 1701 sayılı kanunun bazı hükümlerini, piyasaya giriş açısından yumuşatan değişiklikler getirmektedir.

1701 sayılı yasa ile yâsaklanmış olan sigara kağıdı imaline, bu yasanın birinci maddesi ile İnhisar İdaresinin denetimi altında özel kişilerce yapılmasına izin verilmektedir.

Özel kişilerce sigara fabrikası açılmasına, belli

şartlarla da olsa, bir önceki kanunda olduğu gibi müsaade edilmektedir. Bu konuyla ilgili düzenleme şu şekildedir :

"Madde 3- Tacir ehliyet ve sıfatını haiz ve makinalarının istihsal kudretine göre üçbin liradan başlayarak onbin liraya kadar para veya milli bir bankanın teminatını verenler yalnız yabancı memleketlere satmak üzere Gümrük ve İnhisarlar Vekaletinin izniyle ve tayin ve tesbit edeceği yerlerde sigara fabrikası açabilirler.

Bu nevi sigara fabrikalarının açılma suret ve şartları ve bağlı olacakları kontrol usul ve muameleleri ve yukarıda yazılı teminatın ne gibi hallerde idarece irat kaydedileceği nizamname ile gösterilir".

Yasada ayrıca yaprak tütün ticareti de, İnhisar İdare-si'nin denetimi altında olmak kaydıyla serbest bırakılmış, 1701 sayılı kanunda mevcut olan, bu ticaretin ihracat amacı ile yapılması kaydı kaldırılmıştır (Madde 4).

3437. sayılı yasa, tütün ekimi yasak olan yerler ile ilgili olarak da şu hükmü getirmektedir :

"Madde 11- Bu kanuna bağlı 1 numaralı cetvelde isimleri sayılan vilayetlerde kısmen veya tamamen tütün ekimi yasaktır.

Ancak Gümrük ve İnhisarlar ve Ziraat Vekillerince görülecek lüzum üzerine bu vilayetlerin tamamında veya bir

kısmında tütün ekilmesine müsaade olunabileceği gibi tahdit de yapılabilir ..."

Yasa ayrıca tütün ekiminin nasıl yapılacağı ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir.

3 Temmuz 1932'de çıkarılan 2061 sayılı "Türkiye Afyon Yetiştiriciler Satış Birliği Hakkında Kanun" (19), afyon satılması/işlevini "münhasıran" (sadece) bu kanun hükümlerine göre teşkil edecek olan Türkiye Afyon Yetiştiriciler Satış Birliği'ne vermektedir. Türkiye'de malik veya kiracı olduğu araziye afyon eken her çiftçi bu birliğe üye olup, üyelerin herbiri eşit oya sahip olarak, kurulacak heyetlere seçme ve seçilme hakkına sahiptirler. Ancak afyon ekmeyi dört sene terkedenler üyeliklerini kaybedeceklerdir. Üç yıl içinde afyon yetiştirmeye yeniden başlayanlar üyeliklerini tekrar kazanabileceklerdir (Madde 2 ve 3).

Yasanın uygulanma tarihi olan 1 Mayıs 1933'ten önce, ellerinde afyon bulunan tüccarlar bunları 1 Nisan 1933 tarihine kadar ihraç etmek zorundadırlar. Eğer ihraç edemezlerse 1 Mayıs 1933 tarihinden itibaren dört ay içinde ellerindeki ürünü miktar ve cins olarak birliğe bildirecekler ve teslim edeceklerdir (Muvakkat maddeler).

Kanun, tüm afyon satış piyasasını tekелci bir biçimde denetim altına alırken, afyon tüccarını tamamen ortadan kaldırmakta ve üreticileri örgütlemektedir.

Bu kanunun uygulamaya geçmesinden sonra çıkarılan 10 Ağustos 1933 tarih ve 14829 sayılı kararname ile afyon üretimi de denetim altına alınmıştır. Daha önce 33 ilde yapılmakta olan afyon üretimi 19 ilde yasaklanarak 14 il'e indirilmiştir. Bu yasaklama daha sonra, Ekim ve Aralık ayında yayınlanan yeni kararnamelerle biraz gevşetilerak üç ilde daha üretim yapılmasına izin verilmiştir (20).

Tarımsal ürünlerin kalitesinin iyileştirilmesi amacıyla çıkarılan ve daha önce incelenen genel nitelikteki "Ticarette Tağışın Men'i Ve İhracatın Murakabesi Ve Korunması Hakkındaki Kanun"un yanısıra, daha özel alanda çıkarılan bir diğer kanun 27 Ocak 1936 tarih ve 2903 sayılı "Pamuk Islahı Kanunu"dur (21).

Kanunla Ziraat Bakanlığı'na, gerekli gördüğü bölgelerde ekilecek açık kozalı pamuk çeşitlerini tespit etmek ve bu çeşitlerden başka açık kozalıların ekimini yasaklamak yetkisi verilmektedir. Kanun "Ziraat Vekilliğinin saf pamuk tohumu ektireceği bölgelerin sınırları dışında, bu sınırlardan beşyüz. metre aşağı uzaklıkta bulunan yerlere kozalı pamuk çeşidinin ekilmesi yasaktır" hükmünü de getirmektedir (Madde 1). Yasanın ikinci maddesi, saf pamuk tohumu ekilen bölgelerde Ziraat Vekilliğinin çeşidini tespit ve ilan edeceği pamuklardan başka diğer çeşit açık kozalı pamuk tohumu ve çekirdekli pamukların bu bölgelere sokulması ve bunların

(20) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamayı ..., a.g.e., s.116-117

(21) Üçüncü Tertip Düstur, C.17, s.169-170

o bölge içinde herhangi bir yerde muhafazasını, bir yerden diğer yere naklini ve alım satımını yasaklamaktadır. Ancak Ziraat Vekaleti, gerekli gördüğü yer ve zamanlarda, saf pamuk tohumu ekilecek bölgelerden, Sanayi ve ihracat maksadile bozulmuş açık kozalı pamuk tohumunun veya çekirdekli pamuğun, tespit edilecek şartlara uygun olarak hazırlandığı takdirde geçirilmesine müsaade edebilecektir.

Yasa, üretimin yanısıra, pamuğun işlenmesi ile ilgili sınırlayıcı hükümler de getirmektedir. Buna göre;

"Madde 3- Ziraat Vekilliğinin tayin edeceği pamuk ekimi bölgelerindeki çırçır evleri, vekilliğin, herbiri için belli edeceği pamuk çeşitlerinden başkasını çırçırlıyamazlar.

Ancak Ziraat Vekilliğinin herhangi bir çırçır evi için belli ettiği pamuk çeşidinin çekirdekli pamukları tamamen çekildiği ve çırçır evinden çıkarıldığı vekilliğin salahiyetli memurlarınca tetkik ve tesbit olunduktan sonra vekillik o çırçır evine başka çeşit çekirdekli pamuğu çırçırlamak için izin verir".

Görüldüğü gibi, incelenen dönemin önemli ihraç ürünlerinden biri olan pamuğun kalitesinin iyileştirilmesi için, Ziraat Bakanlığı ekilecek pamuk çeşidini tespit ederek piyasaya girişi doğrudan olmasa bile dolaylı olarak etkileyip, sınırlamaktadır.

11 Haziran 1936 tarihinde kabul edilen 3039 sayılı

"Çeltik Ekimi Kanunu"nda (22) hem ürünün kalitesinin iyileştirilmesi hem de üretim sırasında ortaya çıkan sıhhi sorunlar nedeniyle, piyasaya girişi denetleyen hükümlerle karşılanmaktadır.

Yasanın birinci maddesi ile, nasıl oluşturulacağı ayrıntılı olarak gösterilen Çeltik Komisyonu,, çeltik ekimi yapılan veya yapılmak istenilen vilayetlerde Valiler ve kazalarda Kaymakamlar tarafından kurulacaktır. İkinci madde gereğince de çeltik ekecekler, bu komisyondan izin almak zorundadırlar. "Çeltik komisyonu kendisine verilen dilekçeler üzerine gerek yeniden yapılacak ve gerek ötedenberi bulunan çeltikler hakkında yerinde araştırmalar yapar, dilekleri bu kanun hükümlerine uygun olanlara izin verir..." (Madde 2).

Yasanın üçüncü bölümünde çeltik ekenlerin yerine getirmekle mükellef oldukları hükümler ve bu hükümlere aykırı gidenlere verilecek cezalar, dördüncü bölümde de sıhhi hükümler ile bu hükümlere aykırı gidenlere verilecek cezalar düzenlenmiştir.

Oldukça ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve dönemin halk sağlığına verilen önemi yansıtması bakımından, 3039 sayılı yasada yer alan sıhhi hükümlerden biri şöyle belirtilir :

"Madde 23- Çeltiklerde çalışanlar ve çalıştırılanlar kesik sulamaya tabi olan yerlerde elli metreden ve daimi sulamaya tabi olan yerlerde üç kilometreden yakında geceleri yatırılmaz. Bu mümkün olmadığı takdirde çeltik ekenler tarafından amele ve bekçiler için döşemesi yerden en aşağı bir metre yüksekliğinde barakalar yaptırılır. Bu barakaların pencere ve kapılarına sivri sineklerin girmesinin önüne geçecek şekilde mazbut tel kafesler konulması ve yattıkları yataklar için birer cibinlik bulundurulması mecburidir".

Böylelikle çeltik ekimi piyasasına giriş ve piyasanın tabi olduğu düzenlemeler açısından, çeltik komisyonları, bu yasa hükümleri ile oldukça önemli bir izin verme ve denetim işlevine sahip olmuşlardır.

Bankalar kesiminin ve örgütlenmemiş kredi piyasasının denetimi için yapılan yasal düzenlemeler, bu piyasalara giriş ile ilgili önemli sınırlayıcı hükümler getirmiştir.

Bu alanda yapılan ilk düzenleme, 30 Mayıs 1933'te 2243 sayı ile kabul edilen "Mevduatı Koruma Kanunu"dur (23). Bu yasa tasarısı, gerekçesinde şöyle savunuluyordu: "Bugün memleketimizde vücut bulan milli ve ecnebi bankaların; Devlet ve halkımızın itimadına hak kazanacak şekilde dürüst çalıştığına memnuniyetle şahit olmakla beraber bunları ve bundan sonra küşat edilebilecek (açılacak) bankaları hususi bir murakabeye tabi tutmamak, dışten tırnaktan artırdığı parasını

bankalarda saklayan halkın hukukunu ihmal sayılabilir. Bu murakabe vazifesini ifa, aynı zamanda memleketteki nakit hareketini yakından tetkik ve buna emin bir cereyan vermek imkanını da temin edecektir... Bu itibarla muasır Devletlerce tedvin (yapılmış) ve tatbik edilmiş kanunlar ve memleketimizin ihtiyaçlarını gözönüne alarak hazırlanan layihada, ticaret serbestisine karışılmamış ve hükümet müdahalesi en zaruri ve mübrem (kaçınılmaz) ihtiyaçlara hasredilmiş ve murakabe vazifesi de, hükümetin bankalarla ençok alaka ve teması bulunan bir şubesi olmak itibariyle, Maliye Vekaleti'ne bırakılmıştır" (24).

Yasa ile Türkiye'de bankaların mevduat kabul etmeleri için gerekli izin yetkisi Maliye Vekaleti'ne veriliyordu. Yasa ayrıca bankaların bir şubede mevduat kabul edebilmesi için o şubeye tahsis etmesi gereken sermaye miktarını belirliyor (Madde 5); Tasarruf ve ticari mevduatları için ayrı ayrı hesap açılması ilkesini getiriyor (Madde 7); Bankaların tasarruf mevduatının vadelerine göre kasalarında tutmaları gereken karşılık yüzdelerini saptıyor (Madde 8); Bankaların gerek kabul edebilecekleri mevduat, gerekse açabilecekleri kredileri üzerinde bankasının öz sermayesinin bir oranı olarak ifadelendirilen sınırlar getiriyor (Madde 11 ve 13); Bankaları üçer aylık hesap özetlerini ve yıllık bilançolarını Maliye Vekaleti'ne göndermekle sorumlu tutuyor (Madde 14); Bankaların anonim şirket veya hisse senetli komandit şirket

(24) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., s.297-298

veya limited şirket olması koşulunu getiriyor (Madde 15); Bu kanunun koşullarına uymayan hiçbir kuruluşun (1711 sayılı tasarruf sandıkları hakkındaki kanunun hükümleri saklı kalmak üzere) mevduat toplıyamayacağını belirterek (Madde 16); hem bu piyasaya girişi sınırlayıp hem de halka tasarrufları konusunda güvence sağlıyordu.

Bu dönemde çıkartılan ikinci yasa, 8 Haziran 1933 tarih ve 2279 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri Kanunu"dur (25). Yasaya göre, faizden para kazanmak için ödünç para verme işleri ile uğraşan, bankalar ve özel kanunla kurulmuş kuruluşlar dışındaki gerçek ve tüzel kişiler, hükümetten izin almak zorundadırlar (Madde 1). Bunlar her yıl hazırlayacakları bir beyanname ile uygulayacakları en yüksek faiz haddini, borçlulara yükleyecekleri koşulları, bu işlere ayıracakları sermayeyi, mahallin en yüksek mülkiye memuruna bildirmekle ve bu beyannamenin bir kopyasını da işyerlerine asmakla yükümlü tutulmuşlardır (Madde 2-4). Beyanname verenler, o yıl faaliyette bulunmak için ayrıca izin vesikası alacaklar ve yıl boyunca beyannamedeki koşullara göre ödünç para verme işleminde bulunabileceklerdir (Madde 3). Yasa, bunlar dışında faaliyette bulunanları tefeci diye adlandırıp, şöyle tanımlamaktadır :

"Madde 14- Birinci madde mucibince izin usulüne tabi

olup ta izinsiz faizle ödünç para vermeği itiyat (alışkanlık) eden ve beyannamelerinde yazılı faiz hadlerinden fazla faiz alan ve beyannamelerindeki şartları veya faiz hadlerini muvazaa * ile gizliyen hakiki ve hükmi şahıslara tefeci denir".

Yasa, bu kimselere yani "tefecilere", hapis ve para cezaları, kamu hizmetinden mahrumiyet, en az üç yıl aynı iş için izin verilmemesi gibi cezai yaptırımlar da getiriyordu (Madde 17-19).

2999 sayılı Bankalar Kanunu (26), Mevduatı Koruma Kanunu uygulamasından alınan deneyimlerden ve yabancı ülkelerde yeni uygulamaya konmuş bulunan Bankalar Kanunları hükümlerinden yararlanarak hazırlanmış ve 1 Haziran 1936 tarihinde kabul edilmiştir (27).

Bu kanun 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanununun da yerine geçmekte ve Türkiye'deki bütün bankaları bu kanun hükümlerine tabi tutmaktadır.

Yasaya göre, özel kanunlarla kurulan bankalar ve Emniyet Sandığı ile sermayesi tamamen yabancı bir Devlete ait bankalar dışında Türkiye'de faaliyette bulunacak tüm bankaların anonim, limited veya hisse senetli komandit şeklinde şirket olmaları zorunludur (Madde 2). Bu şirketlere, banka olarak faaliyete geçebilmeleri için gerekli izin Maliye

(26) Üçüncü Tertip Düstur, C.17, s.395-405

(27) Öztin Akgüç, a.g.m., s.172

(*) Muvazaa: İrade ile beyan arasında isteyerek meydana getirilen uygun-suzluk, Hayat Büyük Türk Sözlüğü

ve İktisat Vekillerinin ortak teklifleri üzerine ancak verilebilecektir. Türkiye'de banka muamelesi yapacak yabancı şirketlerle, sermayesi Devlete ait yabancı bankalar da aynı şekilde Maliye ve İktisat Vekaletlerinin ortak teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyeti'nden özel izin almak zorundadırlar (Madde 3). Bu kanun hükümlerine göre faaliyette bulunacak tüm bankalar, yasanın yayınlanmasından sonra açacakları her şube için de üçünü maddede belirtilen hükümler çerçevesinde izin almak zorunda tutulmuşlardır (Madde 4). Yasaya göre; halen mevcut bankalar bu yasanın yayınlandığı tarihten, bundan sonra kurulacak ve faaliyete geçecek olanlar ise kuruluşlarından itibaren iki ay içinde Maliye ve İktisat Vekaletleri bu beyannameye göre her bankanın mevduat kabulüne yetkili olup-olmadığına karar verecektir (Madde 7). Yasa ayrıca mevduat kabul edebilmek için, bankaların her şubesine tahsis edeceği sermaye miktarını, aynen 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu hükümlerine göre düzenlemiştir (Madde 8).

Yasa ayrıca bankaların dahili teşkilatı, kredi muameleleri ve karşılıklar, muhtemel riskler karşılığı, üçer aylık hesap özetleri, bilançolar, defterler ile ilgili ayrıntılı hükümler de getirmiştir. Bu kanunun uygulanmasını denetlemekle görevli "yeminli murakıplar" örgütü de, otuzdokuzuncu madde ile kurulmuştur.

"Sözkonusu kanun, 22 yıl süreyle uygulamada kalmış olmasına karşın, tatmin edici olmaktan çok uzak olduğu, bankaları ciddi ve etkili bir şekilde denetim altına alama-

dığı, pek dar bir uygulama alanı bulduğu yönlerinden eleştirilere uğramıştır" (28).

16 Mayıs 1929'da kabul edilen 1447 sayılı "Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları" kanunu, 3.2 alt bölümünde incelenecek olan hükümlerinin yanısıra, borsaların asli azası olan acentaların ne tür nitelikler taşıması gerektiğini de düzenlemektedir. Yasaya göre;

"Madde 6- Acenta olmak isteyenlerde şu vasıflar aranır:

- 1- Türk olmak,
- 2- 25 yaşını bitirmiş ve fiili askerliğini yapmış bulunmak,
- 3- En az resmi bir liseden veya orta ticaret mektebinden veyahut Hükümetçe tasdik edilmiş aynı derecede bir mektepten mezun olmak,
- 4- En az bir sene borsada veya diğer mali veya ticari bir müessesede çalışmış bulunmak,
- 5- Şeref ve haysiyeti muhil bir mahkumiyeti veya iflası olmamak,
- 6- Mahcur veya amme hizmetlerinden memnu bulunmamak".

Bu nitelikleri taşıyanlar arasından borsa meclisince seçilecek ve borsa komiserliğince Maliye Bakanlığı'na bildirilecek kimseler, acenta olarak Maliye Bakanlığı'nca tayin olunacaklardır (Madde 5).

Yasa, acente olarak tayin olunacak kimselerin her ne surette olursa olsun, başka bir meslek veya ticaretle uğraşmalarını, kendi hesaplarına borsa işleri yapmalarını, kendi aralarında şirket kurmalarını ve anonim şirketlerde veya diğer kurumlarda yönetim kurulu üyesi, murahhas üye, vekil, müdür veya memur olarak çalışmalarını yasaklamaktadır.

Piyasaya giriş açısından önemli sınırlayıcı hükümler getiren bir diğer hukuki düzenleme de madencilik alanını ilgilendiren 2818 sayılı ve 14 Haziran 1935 tarihli "Maden Nizamnamesiyle 608 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun"dur (29).

Kanunun gerekçesine göre, özel teşebbüsün elindeki madenler ıslaha muhtaçtır. "Bunlardan "ciddilerini, kafi teknik ve sermaye ile çalışmak isteyenlerini (himaye etmek).. madenleri spekülasyon mevzuu yaparak atıl bırakan teşebbüsler (e ise) müsaade etmemek (gerekir)... Maden imtiyazları yalnız sahiplerine bir taraflı hak bahşetmez. Bunların memlekete karşı vazife ve mecburiyetleri de vardır." Bu fikirlerden hareket eden tasarı, madenlerde belirli işletmecilik şartlarını ve teknik düzeyi gerçekleştiremeyenlerin, spekülatif amaçlar güdenlerin imtiyazlarının feshini mümkün kılmaktadır.

Kanun, maden araştırma ruhsatnamelerinin süresini uzatılmamak üzere 2 yıla indirmektedir. Ruhsatnamenin bir başka şahsa devredilmesi ise resmi müsaadeye tabi olduğu

(29) Üçüncü Tertip Düstur, C.16, s.733-736

gibi, ruhsatı devralacak kişinin asıl ruhsatname sahibinde araştırılan ve varlığı tespit olunmuş şartları taşıma gerekir.

Ereğli kömürlerini, veya maden ihalesi imtiyazlarını başkalarına kiralamış fertler varsa, bunların imtiyazları, teknil hakları ve ruhsatnameleri devlete intikal eder. Madenlerle bu şekilde ilgisi kesilenlere bir kereye mahsus olmak üzere, ihale imtiyazında alınan resmi mukarrerin madenin çeşidine göre değişen belirli bir katsayı ile çarpılması sonunda elde edilen bedel tutarında tazminat ödenir.

Maden mültezimleri madenleri hangi şartlarla işletceklerine dair bir fen raporu hazırlar ve raporu İktisat Vekaletine madenin kendilerine tesliminden en geç bir buçuk yıl sonra verirler. Vekalet madende gerekli incelemeleri yaparak bu raporu aynen veya değiştirerek en geç 4 ay içinde kabul eder. Kabul tarihinden en geç bir yıl sonra mültezim tesisata ve hazırlık işlerine başlamaya ve raporda yazılı süre içinde bu işlere son vermeye ve madeni rapordaki şartlara uygun biçimde işletmeye mecburdur. Fen raporunun değiştirilmesi mümkündür. Burada sayılan hususlar gerçekleştirilmezse mültezimin madenle ilişkisi kesilir. Mültezim fen raporundaki şartları uygulamazsa bu hususu vekaletine bildirmek sorumluluğundadır. Vekalet, rapordaki şartların uygulanmasını talep eder ve mültezim bunu yapmazsa madenle ilişkisi kesilir" (30).

Görüldüğü gibi bu kanun, madencilikte devlet denetimini bir hayli genişleten önemli hükümler getirmektedir.

1.2.2. bölümünde ayrıntılı olarak incelenen 1925 tarih ve 601 sayılı "Şeker Fabrikalarına Başolunan İmtiyazat Ve Muafiyat Hakkında Kanun"la şeker fabrikası kurmak ve işletmek için hükümet müsaadesi gerekli olmakta ve Ticaret Vekaletinin tayin ettiği bölgeler içinde kurulmak şartıyla hükümet müsaadesi 25 yıl müddetle verilmektedir. Böylelikle asıl olarak teşvik özelliği taşıyan bu yasa, dolaylı olarak piyasaya giriş açısından sınırlayıcı hükümlere getirmektedir.

Bu bölümde son olarak, bir piyasada devlet denetimini sağlayan dolayısıyla açık piyasa koşullarını bir ölçüde sınırlayan bir yasal düzenleme olarak 25 Haziran 1927 tarih ve 1149 sayılı "Sigorta Şirketlerinin Teftiş Ve Murakabesi Hakkında Kanun"a yer verilecektir. Bu kanunla ülkede faaliyette bulunan yerli ve yabancı sigorta şirketleri devlet denetimine bağlı tutulmakta; kuruluşlarında, faaliyetlerinde ve tasfiyelerinde sigortalıların haklarının korunması için uygulanacak denetim esasları saptanmaktadır (31).

Görüldüğü gibi Cumhuriyet'in incelenen döneminde, çeşitli piyasalarla ilgili, farklı amaçlarla getirilen yasal düzenlemeler bu piyasaların sınırlı olarak açık piyasa özelliği kazanması sonucunu doğurmuşlardır.

(31) Ticaret Bakanlığı ve 50 yıl, a.g.e., s.34

2.1.1.2. Kamu Tekelleri

Piyasanın en ileri giden kapatılmasına örnek-yararlandırılanların dışında hiç kimsenin giremediği- kamu tekelleridir.

Birinci bölümde, mali tekeller alt bölümünde incelenen yasal düzenlemeler ile piyasanın tamamen kapatılması sonucunu doğuran diğer yasalar, burada yararlandırılanlar dışında hiç kimsenin girişine izin verilmediği bakış açısıyla incelenecektir. Ancak mali tekeller alt bölümünde ayrıntılı olarak ele alınan yasa hükümlerini, burada kısaca hatırlatılmakla yetinilecektir.

1925 tarih ve 558 sayılı "Tütün İdarei Muvakkatesi ve Sigorda Kağıdı İnhisarı Hakkında Kanun"la iç tüketime mahsus tütün alımı, işletilmesi, tütün ve sigara imali ile satılması ve tütüne mahsus tüm muamelelerin devletçe yerine getirileceği hükme bağlanmakta, böylelikle tütün piyasası tamamen kapatılmaktadır. Yasanın altıncı maddesi ile ayrıca özel kişi ve şirketler tarafından yapılacak sigara kağıdı ve beyaz kopya kağıt ve defterlerinin ithal ve ticareti de yasaklanmaktadır.

Bu kanunla hükümete bir yıl için verilen yetki, 1926 yılında çıkarılan 734 sayılı kanunla 1930 mali yılı sonuna kadar uzatılarak piyasanın kapalılığı özelliği bu kanunla devam ettirilmiş oluyordu.

1930 yılında çıkarılan 1701 sayılı yeni bir "Tütün İnhisarı Kanunu" ile bu alanda kurulan devlet tekeli devam ettirilmektedir. Bu yasa ile aynen 558 sayılı yasada olduğu gibi özel kişilerin beyaz kopya kağıdı ve defterleri ithali ile bunların ticaretini yapmaları yasaklanmakta ve hatta bu yasaklamanın kapsamı "İnhisar İdaresinden başka, memlekete sigara kağıdı kap ve sigara kağıdı kutusu ve etiketi getirmek ve bunları yapmak ve basmak dahi yasaktır" (Madde 8) hükmü getirilerek genişletilmektedir.

1938 yılında kabul edilen 3437 sayılı "Tütün ve Tütün İnhisarı Kanunu" ile bu alanda kurulan devlet tekeli devam ettirilmesine rağmen, 1701 sayılı kanunun bazı hükümlerini yumuşatan değişikliklerle, piyasanın kapalılığı bir ölçüde azaltılmaktadır (32). Ancak sigara kağıdı yapımında kullanılacak her çeşit kağıt ve defterin ithali ve alım satımı bu kanunla da yasaklanmaktadır (Madde 8). Ayrıca dokuzuncu madde gereğince de ülke dışına tütün tohumu çıkarmak veya çıkarmaya teşebbüs etmek yasaklanmaktadır. Bu konuda çok daha önce çıkarılmış olan 7 Nisan 1926 tarih ve 803 sayılı "Tütün Tohumu İhracınının Men'i Hakkında Kanun"la (33) tütün tohumu ihracı, zaten yasaklanmış durumdaydı.

İncelenen dönem içerisinde, bir çok ekonomik faaliyet 1.1.2. bölümünde ayrıntılı olarak görüldüğü gibi devlet tekeline alınmasına rağmen, bu tekel imtiyazları bazı alan-

(32) Bu değişiklikler için bkz 1.1.2.1 ve özellikle 2.1.1.1 alt bölümleri
(33) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.717-718

larda özel veya yabancı şirketlere verilmiştir. İmtiyazlı şirketler dışındaki özel girişimin bu alana girmesi yasaklandığı, yani yararlandırılanlar dışındakilerin girişine izin verilmediği için bu piyasaların "kapalı olma" özelliği devam etmiştir.

Bu tekelleri kuran yasal düzenlemeler üzerinde önceki bölümlerde ayrıntılı olarak bilgi verildiği için, bu tekel ayrıcalıklarının hangi şirketlere devredildiğini, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yaygın olarak uygulanması nedeniyle belirtmek gereği ortaya çıkmaktadır (34).

İlk kez 1924 yılı Bütçe Kanunu ile kurulan Kibrit ve Çakmak İnhisarı, 1925 yılında Türkiye Kibrit İnhisarı T.A.Ş.'ne devredilmiştir. Şirketin %51 çoğunluk hissesi Belçikalı De Bodt şirketine aittir. Şirketin diğer "hissedarları arasında İsmet Paşa, Mahmut Celal, Yunus Nadi, Cemal Hüsnü (Taray) ve Chester Emin lakabı ile anılan Emin Bey vardır.

1929 yılında çıkarılan 1503 sayılı yasa ile kibrit, çakmak ve suni çakmak taşları imal, ithal ve satışı devlet tekeline alınmış, Türkiye Kibrit İnhisarı T.A.Ş. ise 1930 yılında tasfiye edilmiştir. 15 Haziran 1930 yılında çıkarılan 1722 sayılı kanunla ise Kibrit ve Çakmak İnhisarı İşletmesi The American-Turkish Investment Corporation adlı şirkete,

(34) Bu konudaki bilgiler Korkut Boratav, a.g.e., s.21-23 ile Doğan Avcıoğlu, a.g.e., s.414-415'den alınmıştır.

şirketin hükümete yüzde 6,5 faiz ve 25 yıl vade ile on milyon dolarlık kredi açması karşılığında 25 yıllık bir süre için devredilmiştir. Ancak şirketin bu imtiyazı 1943 yılında 25 yıllık süre dolmadan feshedilmiştir.

1926 yılında çıkarılan 790 sayılı "İspirto ve Meşrubatı Küuliye İnhisarı Hakkında Kanun"la ülke içinde her nevi alkollü içkinin imali ve ayrıca ithali devlet inhisarına alınmasına rağmen, bu inhisarın kısmen veya tamamen bir anonim şirkete devredilmesine hükümet yetkili kılınmaktadır. Bu inhisar aynı yıl içinde bir Polonya şirketiyle ortak olarak kurulan İspirto ve Meşrubatı Küuliye İnhisar İşletme T.A.Ş.'ne verilmiştir. Bu şirketin %45 hissesi T.C. hazinesine aitti ve hazine çıkarılarını İş Bankası izliyordu. Ancak bir yıl sonra 1927 yılında çıkarılan 1071 sayılı kanun, inhisarın bir anonim şirkete devrine olanak sağlayan hükmünü kaldırarak, şirketin imtiyazını feshetmiş, piyasayı tamamen devletin tekeli altına almıştır.

1925 yılı bütçe kanunu ile kurulan patlayıcı maddeler inhisarı, aynı yıl çıkarılan 2132 sayılı kararname ile yürürlüğe girmiştir. Buna göre, patlayıcı maddeler inhisarı bir anonim şirkete ihale olunacaktır. Ancak, inhisarı üstlenen şirket, hükümetin uygun göreceği yerlerde fabrikalar kurmaya ve en geç üç yıl içinde üretime başlamaya ve bu şekilde kuracağı tesisleri 30 yıl sonra işler halde hazineye terk etmeye mecbur tutulmuştur.

1927 yılında bu inhisar bir Fransız grubuna verilmiştir. İnhisarı yürütmek için kurulan anonim şirketin 1.500.000 TL'lık sermayesinin 740.000 lirası üç Fransız şirketine, 10.000 lirası Fransız grubu için aracılık ettiği anlaşılan İbrahim Beyzade Lütfü Bey'e, 750.000 lirası ise hazineye aittir. Revolver ve av fişekleri inhisarı da, sermaye ve hisseler bakımından yapısı tamamen bu şirkete benzeyen bir başka anonim şirkete devredilmiştir (35).

Ancak 1934 yılına gelindiğinde bu şirketler tamamen tasfiye edilmiş ve aynı yıl çıkarılan 2441 sayılı "Barut ve Patlayıcı Maddelerle Av Malzemesi, Fişek Ve Revolver İnhisarı Kanunu" ile bu alan tamamen devlet tekeline alınmış, bu maddelerin üretim görevi Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı Askeri Fabrikalar İdaresi'ne verilmiştir.

25 Ocak 1926 tarihinde kabul edilen 725 sayılı "Petrol ve Benzin İnhisarı Hakkında Kanun" (36) ile yurt içinde alım-satımı tamamen serbest olmak üzere Petrol ve benzin ithali Hükümet'in inhisarı altına alınmış ve bu inhisar American Standart Oil şirketine bırakılmıştır.

11 Temmuz 1927 tarihinde 1160 sayılı "Mükerrer Sigorta İnhisarı Hakkında Kanun"un kabul edilmesinden sonra, 1929'da bu kanuna uygun olarak çıkartılan bir kararname ile mükerrer sigorta inhisarını uygulama görevi İş Bankası'nın kuruculuğu-

(35) Bu şirketlerle ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. Cezmi Emiroğlu, a.g.e., s.116-135

(36) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.198-199

nu yaptığı Milli Reasurans T.A.Ş.'ne 26 Mart 1929 tarihinden başlamak üzere 15 yıl için verilmiştir (37).

Tekel ayrıcalıklarının devredilmesi ile ilgili belirtilecek son düzenleme liman hizmetleri ile ilgilidir.

1925 yılında 618 sayılı yasa ile İstanbul, İzmir, Trabzon ve Mersin limanlarının işletilmesi devlet inhisarına geçmiş; ancak bu inhisar her dört limanda da yeni kurulan anonim şirketlere devredilmişti. Liman inhisarlarının devletçe işletilmesi ancak 1934 yılında çıkarılan 2521 sayılı yasa ile sağlanabilmiştir.

Devlet tekeli kuran ve bu imtiyazın bizzat devlet tarafından kullanıldığı piyasalarla ilgili diğer yasal düzenlemeler de kısaca şöyle belirtilebilir :

25 Ocak 1925 yılında kabul edilen 724 sayılı "Şeker İnhisarı Hakkında Kanun" (38), Türkiye'ye şeker ithalini devlet inhisarı altına almıştır.

1927 yılında 1118 sayılı yasa ile uyuşturucu maddelerin imal, ithal ve ihracı, 11 Aralık 1936 tarih ve 3078 sayılı yasa ile de Türkiye'de her ne suretle olursa olsun tuz ihraç ve üretimi Devlet inhisarı altına alınmıştır.

Görüldüğü gibi Cumhuriyet'in ilk yıllarında çeşitli alanlarda oldukça yaygın olarak kurulan "tekel hakları",

(37) Türk Ekonomisinin 50 yılı, a.g.e., s.213-214

(38) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.194-196

özellikle 1920'li yıllarda çeşitli yabancı sermayeli şirketlere devredilmiştir. Bu uygulamayı yabancı sermayeye verilen bir ayrıcalık değil, "Lozan Barış Anlaşmasında gümrük duvarları konusunda verilen ödünün doğurduğu gelir kayıplarının içindeki bir kurumsal düzenleme ile azaltılması yolunda alınan bir karar olarak düşünmek gerekir" (39).

2.1.2. İşgücü Piyasasına Giriş

1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun "Türk'lerin Kamu Hakları" başlığını taşıyan ve bir önceki bölümde kısaca değinilen yetmişinci maddenin "... bağıt, çalışma,... hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındanandır" hükmü ile yetmişdokuzuncu maddede yer alan "Bağıtların, çalışmaların, ... serbestlik sınırı kanunlarla çizilir" hükümleri (40), işgücü piyasasına girişe Türkler açısından kanunlarla getirilen sınırlamalar dışında hiçbir yasaklamanın getirilemeyeceğini, anayasa maddeleri olarak güvenceye almaktadır.

Cumhuriyet'in incelenen döneminde, Türklerin herhangi bir alanda çalışmasını engelleyen bir kanun hükmüyle karşılaşmamakta ancak çeşitli özel yasalar ve nihayet 1932 yılında kabul edilen daha genel nitelikteki bir yasayla yabancı işgücünün Türkiye'de çalışması açısından sınırlamalar getirilmektedir.

Yabancı işgücünün Türkiye'de çalışmasını sınırlaması

(39) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya ..., a.g.e., s.35

(40) Suna Kili, a.g.e., s.46-48

açısından önemli olan ilk yasa, daha önceki bölümlerde diğer hükümleri ele alınan 1925 tarih ve 608 sayılı "Maadin Nizamnamesinin Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun"dur. Yasanın dördüncü maddesi, maden sahipleri ve işletmecileri tarafından madenlerde çalıştırılacak bütün memur, müstahdem ve işçilerin Türkiye Cumhuriyeti uyruğundan olması şartını getirmektedir. Yasa ancak ülkede bulunamayan maden mühendisleri, fen memurları ile uzman ustabaşılar ve ustaların yabancı uyruklu olmasına, her yabancı uzmanın, ücreti maden sahibi veya işletmecisi tarafından verilmek üzere bir Türk gencini yanına alıp, yetiştirmesi şartı ile izin vermektedir.

Yabancı işgücünün özel bir alanda çalışmasını sınırlayan diğer bir yasa, 1926 Nisan'ında kabul edilen 815 sayılı "Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (kabetaj) Ve Limanlarla Karasuları Dahilinde İcraı San'at Ve Ticaret Hakkında Kanun"dur. Bu kanun, daha önceki bölümlerde görüldüğü üzere, esas olarak Türkiye sahillerindeki deniz ulaşımını Türk bayrağı taşıyan gemilerin tekeline bırakmaktadır.

Yasanın üçüncü maddesi ise, Türk karasuları içinde balıkçılık, süngercilik, v.s. üretilen işleri ve bu işlerde amele olarak çalışmayı, Türk gemilerinde kaptanlık, çarkçılık, tayfalık ve amelelik ile, iskele, rıhtım hamallığı ve çeşitli deniz esnafılığı işlerini ancak Türk vatandaşlarına açık tutmaktadır. Türk gemilerinde yabancı uzman, kaptan ve tayfa çalıştırılması ise ancak hükümetin izni ile mümkün olmaktadır (Madde 4).

Yabancı işgücünün Türkiye'de oldukça geniş bir alanda çalışmasının doğrudan yasaklanması ancak 11 Haziran 1932'de 2007 sayılı "Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat Ve Hizmetler Hakkında Kanun"un (41) kabul edilmesiyle mümkün olabilmektedir.

Yasaya göre;

"Madde 1- Türkiye Cumhuriyeti dahilinde aşağıda gösterilen san'at ve hizmetler münhasıran Türk vatandaşları tarafından yapılır. Bu san'at ve hizmetlerin Türk vatandaşı olmayanlar tarafından yapılması memnudur (yasaktır).

A) Ayakkabı satıcılık, çalgıcılık, fotoğrafçılık, berberlik, müretteplik (matbaada harf dizmek), simsarlık (aracılık), elbise, kasket ve kundura imalciliği, borsalarda mübayaacılık, Devlet inhisarına tabi maddelerin satıcılığı, seyyahlara tercümanlık ve rehberlik, inşaat, demir ve ahşap sanayi işçilikleri, umumi nakliye vesaiti ile su ve tenvir (aydınlatma) ve teshin (ısıtma) ve muhabere (haberleşme) işlerinde daimi ve muvakkat (geçici) işçilik, karada tahmil ve tahliye (yükleme ve boşaltma) işleri, şoförlük ve muavinliği, alelumum amelelik, her türlü müesseselerle ticarethane, apartman, han, otel ve şirketlerde bekçilik, kapıcılık, odabaşılık, otel, han, hamam, kahvehane, gazino, dansing ve barlarla, kadın ve erkek hizmetçilik (garson ve servant), bar oyunculuğu ve şarkıcılığı,

(41) Selami Dinçer v.d., T.C. Mer'i Kanunlar, C.5-A, Ankara 1959, Ankara 1959, Ayyıldız Matbaası, s.922-923

B) Baytarlık ve kimyagerlik".

İkinci madde ile ayrıca Bakanlar Kurulu tarafından özel izin verilmedikçe "Tayyare makinistliği ve pilotluğu" ile "Devlete veya vilayetlere bağlı kuruluşlar veya belediyeler ile bunlara bağlı tesisat hizmetleri"nin yabancılar tarafından yapılamayacağı hükme bağlanmaktadır.

Yasa, üçüncü madde ile getirilen Türk vatandaşlarına tahsis edilmemiş olan san'at ve hizmetlerin yabancılar tarafından yapılmasının gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararıyla yasaklanabileceği hükmü ile; yabancı işgücünün Türkiye'de işgücü piyasasına girişini yasaklama konusunda hükümete geniş bir yetki vermektedir.

Aşağıdaki hizmetlerde çalıştırılan yabancılar, dördüncü madde gereğince bu kanun hükümlerinden müstesna tutulmaktadır :

"Türkiye Cumhuriyeti nezdinde bulunan ecnebi devletlerin sefarethane ve konsoloshanelerinin kapıcıları ve emirlerindeki nakliye vasıtalarını sevk ve idare eden kendi veya diğer bir ecnebi devleti tabiiyetindeki işçiler".

Yasanın beşinci maddesi, bu kanunun yayınlandığı tarihte Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetleri yapmakta olan yabancıları, kanunun yayınlandığı tarihten itibaren bir yıl içinde işlerini terk etmeğe zorunlu tutmaktadır. Ancak bu bir yıllık süre 31 Mayıs 1933 tarihinde

kabul edilen 2249 sayılı kanunla (42) iki yıl daha uzatılmıştır.

Yabancı işgücünün, Türkiye'de çalışmasının sınırlandırıldığı ve sadece Türklere mahsus olan bir diğer çalışma alanı ise Devlet memurluğudur. 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun doksanikinci maddesine göre;

"Siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hakedişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır" (43).

Anayasa'nın bu hükmünü pekiştiren 18 Mart 1926 tarihli Memurin Kanunu'na (44) göre, Devlet memur ve müstahdemi olmak için Türk olmak gereklidir. Ancak Memurin Kanunu, yabancıların belli şartlarla devlet müstahdemi olmasına olanak vermektedir. Kanunun bu konudaki beşinci maddede yer alan hükmü şöyledir :

"Devletçe görülecek lüzum üzerine hizmete alınacak ecnebi müstahdemler şeraiti hususiyeye (özel şartlara) tabidirler".

Düzenin oluşumuna etkileri açısından, işgücü piyasasına girişin asıl olarak yabancı işgücüne getirilen sınırlamalar açısından önem kazandığı şu ana kadar incelenen yasal düzenlemeler çerçevesinde kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

(42) Selami Dinçer v.d., a.g.e., s.924

(43) Suna Kili, a.g.e., s.51

(44) Üçüncü Tertip Düstur, C.7

Ancak bu bölümde son olarak daha farklı bir düzenlemeye, işgücü piyasasına girişin örgütlenmesi, işgücü sahibi ve işverenin karşılaştırılmasının sağlanması açısından önemli olan, 1936 tarihli İş Kanunu'nda yer alan bir hukuki düzenlemeye değinilecektir.

Yasanın altmışüçüncü maddesi, işçilerin uygun oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etmenin, bir kamu hizmeti olarak Devlet tarafından yapılacağını hükme bağlamaktadır. Fakat yasanın bu hükmünün işlerliğe kavuşturulması, incelenen dönem sonrasında, 1946 yılında 4837 sayılı "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un (45) kabul edilmesi ile mümkün olabilmıştır. 1936 tarihli yasa, ayrıca devletten başka kuruluş ve kimselerin bu alanda faaliyette bulunmalarını da yasaklamaktadır (Madde 65/A).

2.1.3. Rekabet Düzeni

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ekonomi henüz istenilen gelişmişlik düzeyinde olmadığı için, daha önce incelendiği üzere, pekçok alana devlet doğrudan girmiş, kurmuş olduğu tekellerle ekonomide yoğun bir rekabet ortamının doğmasını engellemiştir. Bu nedenle asıl olarak haksız rekabetin önlenmesi amacıyla getirilen yasal düzenlemelere bu alt bölümde yer verilecek, ayrıca çok kısa olarak da olsa alıcı ve satı-

(45) Bkz. Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.317

cıların piyasalara ilişkin bilgi edinmesini sağlayan gelişmeler üzerinde durulacaktır.

1926 yılında Başbakanlığa bağlı İstatistik Genel Müdürlüğü'nün kurulması ile, ülkenin henüz nüfusunun bile tam olarak bilinmediği bir dönemde, ülkenin ekonomik yapısı hakkında güvenilir bilgi sağlama yolunda ilk adım atılmıştır. 2 Haziran 1926 tarih ve 893 sayılı nüfus sayımı kanunu ve 2 Haziran 1927 sayılı "İstatistik Kanunu" uyarınca 1927 de Türkiye'de nüfus, sanayi ve tarım sayımları yapılmış, böylece ülkenin üretim yapısı hakkında ilk güvenilir bilgiler elde edilmiştir (46).

İncelenen dönemde piyasaya açıklık verilmesi, tüketicinin aldatılmasını önlemek amacı gözetilerek çıkarılan önemli bir yasa 24 Haziran 1938 tarihinde kabul edilen 3489 sayılı "Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun"dur (47).

Toplam oniki maddeden oluşan bu yasa ile perakende satış yapılan yerlerde malların üzerine fiyat etiketi koymak ve pazarlıksız satış yapmak zorunlu kılınmaktadır, Yasa, hükümlerinin uygulanması ile ilgili kontrol yetkisini belediyelere vermektedir.

(46) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya..., a.g.e., s.58-59

(47) Üçüncü Tertip Düstur, C.19, s.659-660

Haksız rekabetin (48) bir yönünü oluşturan, bir mala ait markanın kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla ilgili Cumhuriyet dönemindeki yasal düzenlemeler, Osmanlı Devleti'nden devralınmıştır.

İncelenen dönem içinde yürürlükte bulunan 10 Mart 1296 (1860) tarihli ve bugünkü Patent karşılığı olarak kabul edilebilecek olan İhtira Beratı Kanunu, yeni icat edilmiş bir mal üzerinde, o malın mucidinin hakkını koruyan hükümler getirmektedir (49).

1965 yılında Markalar Kanunu'nun kabul edilmesine kadar yürürlükte kalan (50) 28 Nisan 1304 (1888) tarihli "Fabrikalar Mamulâtıyla Eşyayı Ticariyeye Mahsus Alameti Fabrikalara (işaretlere) Dair Nizamname" (51) bir ürünün veya eşyanın üretildiği bölgenin veya fabrikanın veyahut bunları üretenler veya satanların isim, ünvan ve mevkilerini bildirmek için o şeylerin üzerine koydukları ve "alameti farika" olarak adlandırılan işaretlerin (Madde 1) tescili ve korunmasına dair hükümler içermektedir.

Cumhuriyet devrinde kabul edilen yasalarda, haksız rekabet ile ilgili ilk düzenlemeye, 22 Nisan 1926 tarih ve

(48) Haksız rekabet, bugün yürürlükte olan Türk Ticaret Kanunu'nun 56. maddesine göre şu şekilde tanımlanmaktadır: "Haksız rekabet, aldatıcı hareket veya hüsnüniyet kaidelerine aykırı sair suretlerle iktisadi rekabetin her türlü suistimalidir". Ali Bozer, Ticaret Hukuku Bilgisi, 8.Baskı, Ankara 1981, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü yayın no: 68, s.95

(49) Selami Dinçer v.d., a.g.e., s.867-873

(50) Ali Bozer, a.g.e., s.83

(51) Selami Dinçer v.d., a.g.e., s.873-876

818 sayılı "Borçlar Kanunu"nun (52) Haksız Rekabet başlığını taşıyan kırksekizinci maddesinde rastlanılmaktadır :

"Madde 48- Yanlış ilanlar yahut hüsnüniyet kaidelerine mugayir (iyiniyet kurallarına aykırı) sair hareketler ile müşterileri tenakus eden (azalan) yahut bunları gaip etmek korkusuna maruz olan kimse bu fiillere hitam (son) verilmesi için faili aleyhinde dava ikame (dava açma) ve failin hatası vukuunda sebebiyet verdiği zararın tazminini talep edebilir"

İsviçre Borçlar Kanunu'ndan aynen alınmış olan, kırksekizinci madde haksız rekabeti genel olarak düzenlerken, 29 Mayıs 1926'da kabul edilen 865 sayılı "Ticaret Kanunu"nun Gayrikanuni Rekabet başlığını taşıyan Altıncı faslında yer alan maddelerde çeşitli haksız rekabet halleri sayılmakta ve bu tür davranışlarda bulunanlara uygulanacak cezai yaptırımlar belirtilmektedir.

Özellikle ticari alanda ortaya çıkan haksız rekabet, Cumhuriyet'in ilk yıllarında getirilen hukuki düzenlemelerle engellenmeye çalışılmış ve sözleşme özgürlüğünün hukuksal olarak belirleyici temeli oluşturduğu piyasa rekabetinin, olumlu ve istenilir düzeyde kalmasına çalışılmıştır.

2.2. Fiyat Oluşumu

"Piyasada fiatların serbestçe oluşabilmesinin hukuksal

önkoşulu satınalma, kira, borç verme ve iş sözleşmelerinde genel olarak sözleşme özgürlüğünün var olmasıdır, bir başka deyişle, bu sözleşme özgürlüğünde herhangi bir sınırlamanın bulunmamasıdır". Ancak güdümlü piyasa ekonomisinin gelişmesiyle birlikte bazı bireysel piyasalar için, ilgili "fiat düzenleme yasaları" ile (piyasa düzeni yasaları, en az (asgari) ücret yasaları gibi) serbest fiat oluşumu tümüyle veya bir bölümüyle ortadan kaldırılarak, bunun yerine daha azı veya daha fazlası önerilemeyecek sabit fiatlar veya sınır fiatları saptanması yoluna gidilmiştir.

Bazı durumlarda, doğrudan fiat kontrollerıyla aynı amaca hizmet edecek, fiat oluşumunu etkilemenin diğer bir biçimi dolaylı fiat politikasıdır. Bu durumda fiatlar piyasada serbestçe oluşurlar, fakat devletçe müdahale alımları veya satımları yoluyla dolaylı olarak yönlendirilirler (53).

Cumhuriyet'in incelenen döneminde, önceki bölümlerde belirtilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yetmişinci maddesi ile sözleşme (bağıt) özgürlüğü sağlanmış, yetmişdokuzuncu maddede bu özgürlüğün serbestlik sınırının ancak kanunlarla çizilebileceği hükmünü getirmiştir. Bu bağlamda; fiat oluşumu genel olarak serbest bırakılmasına rağmen özellikle tekel altına alınan maddelerin fiatlarının doğrudan saptanması veya nasıl oluşturulacağını belirlenmesi yoluna gidilmiş diğer yandan da tarımsal ürünlerin fiatlarıyla ilgili olarak da, üreticinin korunması amacıyla devlet tarafından müdahale

(53) Theodor Pütz, a.g.e., s.126-127

alımı veya satımlarına başvurulmuştur.

2.2.1. Fiat Düzenleme Yasaları

2.2.1.1. Piyasa Düzeni Yasaları

Cumhuriyet'in ilk yıllarında doğrudan fiat tespitine ilk kez, bir kamu hizmeti olarak devlet tekeline alınan posta ve telgraf-telefon hizmetlerinin ücretlerinin saptanması ile başlanmıştır.

26 Kasım 1923'te kabul edilen 376 sayılı Posta Kanunu'nun "Ücurat" başlığını taşıyan ikinci faslında, posta idaresi tarafından yerine getirilecek her bir hizmet için ne kadar ücret alınacağı, aynı şekilde 4 Şubat 1924'te kabul edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun aynı başlığı taşıyan dördüncü faslında da telgraf ücretleri, ayrıntılı şekilde tespit edilmiştir.

Devletçe üretimi tekel altına alınan maddelerden tuz'un fiatı, posta-telefon-telgraf ücretlerinde olduğu gibi ilgili yasalarında belirlenmiş, diğer ürün veya hizmetlerin fiatlarının genellikle doğrudan saptanması yerine nasıl oluşturulacağının yasalarla tespit edilmesi yoluna gidilmiştir.

2 Haziran 1929 tarih ve 1518 sayılı "Tuz satışı ve tuz fiatları hakkında kanun", 30 Mayıs 1935 tarih ve 2752 sayılı "Tuz fiatı hakkında kanun" ve 11 Aralık 1936 yılında

kabul edilen 3078 sayılı "Tuz Kanunu" ile tuzun kilo başına fiyatı tespit edilmiştir (54).

1925 yılı bütçe kanunu ile kurulan patlayıcı maddeler inhisarı ile ilgili 17 Haziran 1925 tarih ve 2132 sayılı kararname, daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak incelendiği üzere, inhisarın bir anonim şirkete devredilmesi konusunda hükümeti yetkili kılmıştır. Ancak sözkonusu kararname, inhisar içine giren maddelerin fiyatı konusunda, "bu maddelerin azami satış fiyatı Maliye Vekaleti'nce tespit edilir" hükmünü getirerek, şirketin bu konudaki karar alma özgürlüğünü sınırlamış ve Maliye Bakanlığı'na sınır fiyatı tespit etme yetkisi vermiştir.

25 Ocak 1926 tarih ve 724 sayılı "Şeker İnhisarı Hakkında Kanun" ile yine aynı tarihte kabul edilen 725 sayılı "Petrol ve Benzin İnhisarı Hakkında Kanun", hükümet tarafından ithal edilecek bu maddelerin bayilere satış fiyatını aynı şekilde tespit etmiştir. Sözkonusu yasalara göre, satın alma bedeli, nakliye ve yapılacak diğer masraflara gümrük ve tüketim resmi ilave edilmesiyle ortaya çıkacak fiyat bu malların maliyet fiyatını oluşturacaktır. Hükümet, bu şekilde tespit edilecek maliyet fiyatlarına kiloda sekiz kuruş inhisar resmi ekleyerek, belli yerlerdeki depolarından bu malları bayilerine satacaktır.

724 sayılı yasa ayrıca, yurtiçindeki şeker fabrikalarının üretiminin, ithal edilen şekerin yukarıda açıklandığı

(54) Kanunların yer aldığı düsturlar sırasıyla; Cilt 10, Cilt 16 ve Cilt

üzere oluşacak maliyet fiatıyla hükümet tarafından satın alınacağını, birinci maddesiyle hükme bağlamıştır.

1926 yılında kabul edilen 790 sayılı İspirto ve Meşrubatı Külliye İnhisarı Hakkında Kanun'un ikinci maddesine göre, inhisar altına alınan bu maddeler, Maliye Bakanlığınca tespit ve Bakanlar Kurulunca da tasdik olunan fiyatlardan satılacaktır. Yasa ayrıca onuncu maddesiyle, üretimde bulunmalarına izin verilen fabrika ve imalathanelerin üretiminin, maliyet fiatlarına "temettü" adıyla yüzde beşten onbeşe kadar zam edilerek İnhisar İdaresi'nce satın alınacağını da düzenlemiştir.

Devletçe ithal, imal ve satışı inhisar altına alınan Oyun kağıtları ise, 1927 tarihli 1118 sayılı yasaya göre, her destesinin mal olduğu fiat üzerine yüz kuruş inhisar resmi ilave edilerek satılacaktır.

31 Mayıs 1933 tarih ve 2253 sayılı "Uyuşturucu Maddeler İnhisarı Hakkında Kanun", uyuşturucu maddelerin fiatının doğrudan belirlenmesi ile ilgili bir hükmü içermemesine rağmen, üçüncü maddesiyle Uyuşturucu Maddeler İnhisar İdaresine, "Dahilde satın alacağı ham afyonun fiatını Beynelminel afyon piyasalarının fiat hareketlerini ve müstahsillerin menfaatlerini gözönünde bulundurarak tesbit etmek" yetkisi vermiştir.

Önceki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenen 29 Mayıs 1933 tarih ve 2239 sayılı Denizyolları İşletme Kanunu, munta-

zam posta seferleri işletilen hatlarda uygulanacak yolcu, eşya ve hayvan navlun tarifesinin her yıl posta seferleri yapmaya yetkili kurumlardan birer, İktisat Vekaletinden bir ve ticaret odalarından üç uzman temsilciden oluşacak bir heyet tarafından kamara ve mevki ile eşyanın sınıf ve cinsine göre tespit olunacağını ve tespit olunan bu tarifelerin İktisat Bakanlığı'nın tasdiki ile yürürlüğe gireceğini ve bu tarifeler dışında hiçbir ücret alınamayacağını onikinci maddesi ile hükme bağlamıştır.

Cumhuriyet İdaresi, belli mal ve hizmetler için çıkarılan özel yasalar yanında, "Belediye Kanunu" ile belediyelere ve "Endüstriyel Mamulatin Maliyet ve Satış Fiatlarının Kontrolü ve Tesbiti Hakkında Kanun" ile de İktisat Bakanlığına yetki vererek, piyasa düzeni açısından daha genel alanlarda da fiat oluşumunu etkileyebilmiştir.

3 Nisan 1930'da kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin görevlerinin sayıldığı onbeşinci maddesinin kırkıüçüncü bendinde, fiyat tespiti konusunda belediyelere oldukça geniş yetkiler vermiştir. Buna göre; belediyeler ekme ve et ile gerektiğinde diğer zorunlu tüketim mallarının fiatlarına idare heyetlerinin tasdiki ile narh koyabilmektedirler.

8 Haziran 1936'da kabul edilen 3003 sayılı "Endüstriyel Mamulatin Maliyet ve Satış Fiatlarının Kontrolü ve Tesbiti Hakkında Kanun" (55) ile de İktisat Bakanlığı, sınıai

ürünlerden gerekli gördüklerinin maliyet ve toptan satış fiyatlarını kontrol ve tesbit etmeye ve bu amaçla teşebbüslerin işletme ve idare şartlarını, genel iktisadi durumlarını incelemeye yetkili kılınmıştır.

Yasa, yurt içinde tüketilecek malları, tespit ve ilan edilen fiyatlardan yüksek satanlara çeşitli para ve hapis cezaları getirmektedir (Madde 2).

Piyasa düzeni yasaları ile ilgili olarak incelenecek son yasal düzenleme, ödünç para verme işlerinde uygulanacak faiz haddinin tesbit edilmesi ile ilgilidir.

8 Haziran 1933 tarih ve 2279 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri Kanunu", ödünç para verme işlerinde uygulanacak azami faiz haddini %12 olarak tesbit etmektedir. Söz konusu işlerde %12'yi aşan faiz hadleri uygulandığı takdirde, bunların aşağıda gösterilen oranları, kanun gereğince İl Özel İdareleri tarafından takip ve tahsil olunacaktır (Madde 9).

%12'den 15'e kadar alınacak faiz farkının %25'i,

%15'den 18'e kadar alınacak faiz farkının %35'i,

%18'den 20'ye kadar alınacak faiz farkının %50'si,

%20'den 25'e kadar (25 dahil) alınacak faiz farkının
%90'ı,

%25'den yukarıya alınacak faiz farkının tamamı.

Yasa ayrıca kabul edilecek vadesiz veya vadeli mevduatlara verilecek faizler ile ilgili hükümler de içermektedir.

Buna göre;

"Madde 10- Kabul eyledikleri vadesiz mevduata %4,5 dan fazla faiz verenler fazla verdikleri faizin aşağıda yazılı nisbetler dahilindeki miktarı vilayet hususi idarelerince takip ve tahsil olunur :

%4,5'dan %6'ya kadar alınacak faiz farkından %50'si,
 %6'dan %7'ye kadar alınacak faiz farkından %75'i,
 %7'den (7 dahil) yukarı olanlardan alınacak faiz farkınının %90'ı.

Madde 11- Kabul eyledikleri, altı ay ve daha uzun vadeli mevduata %6,5'tan fazla faiz verenlerin fazla verdikleri miktar aşağıda yazılı nisbetler dahilinde vilayet hususi idarelerince takip ve tahsil olunur :

%6,5'tan %7'ye kadarından %50,
 %7'den %8'e kadarından %75,
 %8'den yukarı olanlardan %90.".

Bu kanunla tespit edilen ödünç para verme işlerinde uygulanacak azami %12 faiz haddi beş yıl sonra 25 Mayıs 1938'de 3399 sayılı kanunla (56) değiştirilerek %8,5 olarak kabul edilmiştir. Ancak açık kredi muamelelerinde %12'ye (12 dahil) kadar faiz alınmasına izin verilmiştir (Madde 1).

2.2.1.2. En Az Ücret Yasaları

1.3 alt bölümünde kısaca belirtildiği üzere, Cumhuriyet'in sözkonusu döneminde en az ücretlerin saptanması ile ilgili hükümler içeren iki yasa; 1921 tarihli "Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" ile 1936 tarihli "İş Kanunu"dur. Bu yasalar en az ücretleri doğrudan saptamak yerine nasıl saptanacağı ile ilgili düzenlemeler getirmiştir.

1921 tarihli yasanın onbirinci maddesine göre;

"Madde 11- Maden ocaklarında çalışan amelenin haddi asgari ücreti ocak amil ve mültezimleriyle amele birliği ve İktisat Vekaleti tarafından müntehap (seçilecek) üç zat marifetiyle tayin olunur" (57).

Görüldüğü gibi bu kanunla, maden ocaklarında çalışan işçilerin en az ücretleri devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan üçlü ve üç kişilik bir komisyon tarafından saptanacaktır. Böylelikle yalnız kömür işçilerini içermekle beraber işçiler, en az ücretlerin saptanması konusunda eşit hak ve yetki ile görevli komisyon içinde yer almışlardır (58).

Daha geniş bir çalışma alanında en az ücretlerin saptanması ile ilgili bir yasal düzenleme, ancak 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı "İş Kanunu" ile getirilmiştir.

(57) Selami Dinçer, v.d., a.g.e., C.5, s.384

(58) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.494

Yasanın bu konudaki maddesi şöyledir :

"Madde 32- İktisadi ve içtimai zaruretler dolayısıyla İktisad Vekaletince teklif edilecek işlerde gerek saat başına veya gündelik, yahut haftalık veya aylık hesabile ve gerek parça başına, yahut yapılan iş miktarına göre ödenecek işçi ücretlerinin en aşağı hadleri bir nizamname ile tesbit edilir".

Yasanın, en az ücretlerin bir nizamname ile tespit edilmesi konusundaki hükmü, incelenen dönem içinde uygulamaya geçirilememiştir.

En az ücretlerin saptanması ile ilgili bir çalışmaya, İkinci Dünya Savaşı içinde işçi ücretleri gerçek satınalma güçlerini savaş öncesi yıllarına kıyasla önemli ölçülerde yitirmiş olduklarından ancak 1951 yılının başında Çalışma Bakanlığınca çıkarılmış bulunan bir Yönetmeliğin getirmiş olduğu genel ilkelere uyularak girişilmiştir (59).

2.2.2. Dolaylı Fiyat Politikası

Hükümetin bazı piyasalarda doğrudan fiyatı saptamak veya nasıl oluşturulacağını belirlemek yerine, yetkili kıldığı kurumlar aracılığıyla alım-satım işlemlerine başvurarak piyasada oluşan fiyatı etkilemesi, dolaylı fiyat politikasını oluşturmaktadır.

(59) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.81

1920'lerde hükümetin bu konuda yaptığı ve tespit edilebilen tek yasal düzenleme, 22 Ocak 1925'te "Memleketin Zahire ve Un İhtiyacının Teshili (kolaylaştırılması) Hakkında Kanun"un çıkarılması olmuştur. Yasanın birinci maddesi ile memleketin zahire ve un ihtiyacının karşılanmasını kolaylaştırmak ve fiatların yükselmesini mümkün olduğu kadar engellemek amacıyla satınalmalarda (mubayaatta) bulunmak üzere Ticaret Bakanlığı'na yetki verilmiştir. Yasanın ikinci maddesi ile de bu satınalmaları yerine getirebilmek için Ticaret Bakanlığına beşyüzbin lira tahsis olunmuştur.

Dolaylı fiat politikası uygulanması ile ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılabilmesi için 1937 yılını beklemek gerekmiştir. Ancak bu arada çıkarılan 1930 tarihli Belediye Kanununun bir önceki bölümde değinilen ilgili maddesinde belediyelere zorunlu tüketim maddelerinin fiatlarına narh koyabilmek yetkisi yanında karaborsayı engellemek amacıyla bu tür maddelerin alım-satımını yapmak ve gerekirse bunları stoklayarak fiatları ucuzlatacak tedbirler almak görev ve yetkisi de verilmiştir.

3 Temmuz 1932'de kabul edilen 2056 sayılı "Hükümetçe Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun" (60) ile hükümete buğday fiatını korumak ve tanzim maksadıyla tespit edeceği fiat üzerinden Ziraat Bankası kanalıyla alım ve satım yapma yetkisi verilmektedir (Madde 1).

Yasanın gerekçesinde, köylünün yeni ürünün elde edildiği dönemlerde paraya olan ihtiyacının artması sonucu ürünü nü bir an önce elden çıkarma isteği, bu aylarda buğday fiyatlarında aşırı bir düşüklüğün meydana gelmesine ve üreticinin bu durumdan zarar görmesine yol açtığı belirtilmektedir. Böyle durumlarda Ziraat Bankası'nın kuvvetli bir alıcı olarak piyasaya girmesinin fiatlardaki aşırı düşmeyi önleyeceği ve daha sonraki aylarda Ziraat Bankası'nın elindeki fazla buğdayı satarak, üreticinin zararına olarak fiyatların doğal olmayan şekilde yükselmesini önleyeceği ve ayrıca bol bir yılın ürününün dar bir yılın sıkıntısını karşılamaya yardımcı olacağı belirtilmektedir (61).

Ancak bankanın bu yolla yapabileceği müdahaleye yasanın üçüncü maddesinde bir tür sınırlama getirilmiştir. Buna göre Bankanın bu işlemlerden doğacak zararının bir milyon liraya kadar olan bölümü hükümetçe karşılanabilecektir. Eger bu işlemlerden kar doğarsa bu kar silo ve depo yapımında kullanılacaktır (62).

Tarım ürünleri fiyatlarının dolaylı olarak saptanması ile ilgili, incelenen dönem içerisinde iki ayrı yasa daha çıkarılmıştır.

21 Ekim 1935 yılında kabul edilen 2834 sayılı "Tarım

(61) Bu kanun gerekçesi için bkz. Bilsay Kuruç, Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, (1929-1932), C.1, Ankara 1988, A.Ü.SBF Yayınları No 569, s.418-419

(62) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., s.112

Satış Kooperatifleri Ve Birlikleri Hakkında Kanun" (63) ile kurulan kooperatif ve birliklerin, üçüncü maddesile kuruluş amaçlarından biri şöyle belirlenmiştir :

"Piyasada düzen verici bir yer alarak fiatların zararlı dalgalanmalarının önüne geçmek, ürünlerin yoğaltım (tüketim) piyasasında en iyi fiatlarla satışını başarmak".

Ancak yasada tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin bu görevi nasıl yerine getireceği ile ilgili açıklayıcı bir hükme yer verilmemiştir.

Hükümetin buğday ile ilgili dolaylı fiat politikası uygulamasına süreklilik kazandırmak amacıyla 24 Haziran 1938 yılında 3491 sayılı yasa ile (64) Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur. Yasa, bu konu ile ilgili olarak ofise şu görevleri yüklemektedir :

"A- Memlekette, büyük istihsal mntıklarında istihsal edilen buğday fiatlarının, müstahsillerin satışlarında normalin altına düşmesini önlemek için İcra Vekilleri Heyeti kararıyle tesbit edilecek yerlerde ve tayin edilecek fiatlarla buğday mubayaa etmek ve bu suretle buğday piyasasını korumak ve tanzim etmek ve stok bulundurmak;

B- Buğday fiatlarının müstehlik (tüketici) halkı

(63) Üçüncü Tertip Düstur, C.16

(64) Üçüncü Tertip Düstur, C.19

tazyik edecek derecede yükselmesine mahal bırakmamak ve dahili piyasaları tanzim etmek üzere istihlak yerlerinde İcra Vekilleri Heyetinin tayin edeceği fiatlarla buğday satmak".

Yasa, "normal fiat" ile kastolunanın dünya piyasalarındaki buğday fiatları esas alınarak her sene Haziran ayının ilk onbeş günü içinde Bakanlar Kurulu'nun belli kalitedeki buğdaylar için tesbit edeceği fiatlar olduğunu ve bu fiatların yine ancak Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilebileceğini aynı madde ile hükme bağlamıştır.

3497 sayılı yasanın üçüncü maddesiyle Toprak Mahsulleri Ofisi, Bakanlar Kurulu kararı ile buğday gibi diğer hububatın da alım satımını yaparak fiyatını düzenleyebilecektir.

3. PARA MEVZUATI

Cumhuriyet'in ele alınan döneminde ekonomik düzenin oluşumunu. bir bütünsellik içinde değerlendirebilmek, para mevzuatının da incelenmesini gerektirmektedir.

"Para mevzuatı" genel olarak ulusal ve uluslararası düzeyde para düzenini belirleyen hukuk normlarının tümü olarak tanımlanabilir (1).

Para düzenini belirleyen hukuk normları ülke içi ekonomik ilişkiler açısından para yaratmanın düzenlenmesi ve diğer ülkelerle olan ekonomik ilişkiler açısından da döviz alışverişinin düzenlenmesi yönleriyle önemlidir.

Ülke içi ekonomik ilişkiler açısından para yaratmanın düzenlenmesinden esas olarak, nakit para (yasal ödeme araçları olarak banknotlar ve madeni para) ile bankaların kredi yaratması diğer birdeyişle nakit olmayan paranın (kaydi para veya banka parası olarak da adlandırılabilir) yaratılması ile ilgili hukuki düzenlemeler anlaşılmaktadır.

Dış parasal ilişkileri düzenleyen hukuki normlar ise, asıl olarak ulusal paranın yabancı paralar karşısındaki değerinin saptanması ve döviz piyasasının düzenlenmesi açısından önemlidir.

Bu bölümde, ekonomik düzenin oluşumuna etkileri açı-

(1) Theodor Pütz, a.g.e., s.133

sından para mevzuatı, yukarıda yapılan açıklamalar ışığında ele alınacaktır.

3.1. Ülke İçi Ekonomik İlişkiler Açısından Para Yaratmanın Düzenlenmesi

Bu alt bölümde incelenecek olan nakit para ve nakit olmayan paranın yaratılması ile ilgili hukuki düzenlemeler, para mevzuatının ulusal boyutunu oluşturmaktadır.

Nakit paranın yaratılması ile ilgili hukuki normlar, banknot ve madeni para çıkarma yetkisinin kimde olduğunu belirlemesi açısından önem kazanmaktadır. Bu bağlamda Cumhuriyet'in incelenen döneminde, Osmanlı Devleti'nde Osmanlı Bankası'na verilmiş olan kağıt para basma yetki ve ayrıcalığının devam ettirilmesi ve daha sonra T.C. Merkez Bankasının kuruluşu ile ilgili yasal düzenlemeler ve Hükümet'e madeni para basma yetkisinin verilmesi, belirleyici olmaktadır.

Nakit olmayan paranın yaratılması, esas olarak krediyi ön plana çıkardığından, kurumsallaşmamış kredi vermenin en ilkel biçimi olan tefeci düzeni bir yana bırakıldığında, bankacılık ile ilgili kurumsal çerçeve ve bunların yaratacağı paraya getirilen sınırlamalar, para düzeninin ulusal boyuttaki diğer bir yönünü oluşturmaktadır.

3.1.1. Nakit Para Yaratılması

Osmanlı Devleti'nde banknot çıkarma yetkisi, 1863 tarihli kuruluş sözleşmesiyle Osmanlı Bankası'na tanınmıştı. "Ancak, Birinci Dünya Savaşı'na değin Osmanlı Bankası'nın piyasaya sürmeye yetkili olduğu banknotların en ufak değerde olanı beş liralıktı. Banknotların taşıdıkları, değerden de anlaşılacağı gibi, Osmanlı Bankası banknotları yaygın bir tedavül aracı değildi. Yüz ve elli liralık banknotlar ancak büyük kentlerde, tüccar ya da bankerlerce kullanılıyordu" (2).

"Osmanlı Bankası'nı resmi devlet bankası yapan ve bu yabancı bankayı kağıt para çıkarmaya tek yetkili kılan imtiyaz, hükümetin, başka yollarla para arzını arttırmasını önlüyordu. Böylece, 1914'te savaş başladığında, Osmanlı İmparatorluğu'nun para stoku Bab-ı Ali'nin bastığı altın ve gümüş (özellikle yirmi kuruşluk mecidiyeler) paralardan, Osmanlı Bankası kaimelerinden ve tacirler arasında serbestçe tedavül eden yabancı paralardan ibaretti" (3).

I.Dünya Savaşının finansmanı sorunu ortaya çıktığında çözüm olarak Osmanlı Hükümeti emisyonda bulunmak yani kağıt para basmayı gündeme getirmişti. Ancak Osmanlı Bankası'nın yeni kağıt para çıkarmayı kabul etmemesi üzerine Hükümet, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin garantisi altında emisyona baş-

(2) Zafer Toprak, "Osmanlı Devletinin Birinci Dünya Savaşı Finansmanı ve Para Politikası", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1979-1980 Özel Sayısı, s.207

(3) Çağlar Keyder, a.g.e., s.142

vurmuştur (4). Çıkartılan bu kağıt paraların küçük bir kısmının altın karşılığı varken, diğer kesiminin karşılığı Alman hazine bonoları idi. Osmanlı Devleti, bunların karşılığını Almanya'ya borçlanmıştı. Dünya Savaşı sona erdiğinde Osmanlı İmparatorluğunda tedavülde bulunan paralar bu kağıt paralardı (5).

Kurtuluş Savaşı sırasında Anadolu Hükümeti para sağlanmasındaki zorluklara karşın, yeni kağıt para çıkarma yoluna gitmemiş, yeni para basılmasını "ekber-i cerayim" (büyük suç) saymıştır.

Cumhuriyet'in ilanından sonra, süresi 1925 yılında dolacak olan Osmanlı Bankası'nın imtiyazının uzatılması sorunuyla karşılaşıldı. Cumhuriyet yöneticileri, ekonomik durumun, banknot ihraç edebilecek bir banka kurmaya olanak vermemesi üzerine, Osmanlı Bankası'nın imtiyaz süresini, Banka'dan alınan bazı ödünler karşılığında yapılan bir anlaşmayla ve 22 Nisan 1341 (1925) tarihinde kabul edilen 645 sayılı "Osmanlı Bankası'nın İmtiyaz Müddetinin Temdidi Hakkında Kanun"la (6) 1935 yılına kadar uzattılar. Yalnız yeni anlaşmada hükümetin banknot ihraç edebilecek bir devlet bankası kurması halinde Osmanlı Bankası'nın hiçbir itiraz hakkı olmayacağını belirten bir hüküm yer alıyordu. Böylece

(4) Feridun Ergin "Atatürk Döneminde Emisyon Hareketleri ve Politikası", Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi semineri, İstanbul 1982, Yapı

Ve Kredi Bankası Yayınları, s.13

(5) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 ...,s.47;Birinci Dünya Savaşında çıkartılan kağıt paralar ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.Zafer Toprak, Osmanlı Devletinin Birinci Dünya...,a.g.m.,s.205-232

(6) Üçüncü Tertip Düstur, C.6

hükümet her an bir devlet bankası kurabilme kapısını açık tutmuş oluyordu (7).

1930 yılında T.C. Merkez Bankası'nı kuran kanunun kabul edilmesine rağmen, Osmanlı Bankası'nın 1935 yılında sona erecek imtiyazı, bankadan alınan yeni bazı ödünler karşılığı (Bankanın Hazine'ye geçici döviz kredisi ve Sümerbank'a Maliye Bakanlığı'nın kefaleti ile cari hesap açması) 1 Mart 1952 yılına kadar 10 Haziran 1933 tarih ve 2292 sayılı kanunla uzatılmıştır (8).

Osmanlı Bankası'nın, Osmanlı Devleti döneminde elde ettiği imtiyazının Cumhuriyet yönetiminde de devam ettirilmesine karşın banka bu imtiyazını kullanmamış, tam tersine Birinci Dünya Savaşı yıllarından itibaren banknotlarını tedavülden çekmeye başlamıştır. Çünkü bu banknotların günün birinde altın ile ödenmesi olasılığı, bunların kağıt paraya göre daha fazla değer kazanmalarına ve bir borsa kıymeti niteliği almalarına yol açmıştır (9). Ayrıca 1933 tarihli, bankanın imtiyazını uzatan kanunun üçüncü maddesi gereğince Hükümet, bankanın imtiyazını, 1941 yılından itibaren istediği her an veya Merkez Bankası kanununda yer alan istikrar Kanunu'nun çıkarılmasıyla, bankanın imtiyaz müddetinin dolacağı 1952 tarihini beklemeden kaldırabilecekti.

(7) İİhan Tekeli-Selim İlkin, "T.C. Merkez Bankası", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.1, İletişim Yayınları, s.148

(8) Üçüncü Tertip Düstur, C.14

(9) Aziz Köklü, Türkiye'de Para Meseleleri, Ankara 1947, MEB Siyasal Bilgiler Okulu Yayını, s.9-10

Daha önce, Birinci Dünya Savaşı sırasında Osmanlı Devleti'nin Düyun-u Umumiye İdaresi'nin garantisi altında emisyonla gittiği belirtilmişti. Lozan Barış Antlaşması, "birinci tertip evrak-ı nakdiyye" üzerindeki Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kefaletini kaldırdığı halde, diğer tertipler için bir düzenleme getirmemişti. Bu durumda da birinci tertip dışındaki paralar üzerinde İdare'nin kontrol ve 'yükümlülükleri hukuken devam etmekteydi. Bu durum, Cumhuriyet yönetiminin mali bağımsızlığıyla bağdaştırılmadığı için, arkalarında Düyun-u Umumiye İdaresi kefaletini taşıyan paraların, devletin çıkaracağı paralarla değiştirilmesine karar verildi. Ayrıca bu paraların fazla eskimiş ve yıpranmış olmaları ile karşılıklarının tükenmiş bulunması da bu değiştirmenin bir an önce yapılmasını gerekli kılıyordu (10).

Bu amaçla 30 Kanunuevvel 1341 (30 Aralık 1925) tarihinde 701 sayılı "Mevcut Evrakı Nakdiyenin Yenileriyle İstipdaline (değiştirilmesine) Dair Kanun" çıkarıldı (11). Bu kanun, Cumhuriyet yönetiminin, eskileriyle değiştirilme amacına yönelik olsa da kağıt para basılması ile ilgili çıkardığı ilk yasadır.

Yasanın birinci maddesi 30 Mart 1331 (1915) ile 28 Mart 1334 (1918) tarihleri arasında, yedi tertip halinde tedavüle çıkarılmış olan 161.018.663 liradan çeşitli tarihlerde imha edilmiş 2.270.000 liralık kısmı hariç, kalan

(10) Aziz Köklü, a.g.e., s.26

(11) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.160-161

158.748.563 lirasının bir tertip halinde çıkarılacak kağıt para ile değiştirilmesini ve ihraç edilecek yeni paraların eskileriyle aynı kanuni geçerliliğe sahip olacağını hükme bağlıyordu.

Yasanın ikinci maddesi ise, yeni tedavüle çıkarılacak kağıt paranın şekil ve basımı gibi teknik hususlar ile değiştirme şartlarının tesbiti ve değiştirmenin idaresini, Maliye Bakanlığı'ndan bir memurun başkanlığı altında ülkede faaliyet gösteren başlıca bankaların birer temsilcilerinden oluşacak bir komisyona veriyordu. Bu komisyonun görevleri, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nca tasdik edilecek ayrı bir yönetmelik ile tespit edilecekti.

Eski kağıt paraların yenileriyle değiştirilmesinin Maliye Bakanlığı'nca ilan edilecek tarihten itibaren altı ay içinde yapılacağı ve bu tarihten sonra eski paraların tedavülünün yasaklanacağı ise üçüncü madde ile düzenlenmekteydi.

Yasanın beşinci maddesi ise 18 Ekim 1331 (1915) tarihli Kanunun ikinci maddesinin, yani mevcut evrakı nakdiyenin tedavül ve kabulünün zorunlu olması hakkındaki hükmün, bu kanunla çıkarılacaklar hakkında da aynen geçerli (cari) olduğunu belirtiyordu.

Böylelikle, bu kanunun verdiği yetkiyle Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kefaletini taşımakta olan paralar dolaşımdan çekilerek yerlerine "701 sayılı Kanun mucibince ihraç edil-

miştir" ibaresini taşıyan kağıt paralar konmuştur (12).

Cumhuriyet Türkiyesi'nde çıkarılan ilk madeni ufaklık para kanunu ise 12 Şubat 1340 (1924) tarihinde kabul edilen 411 sayılı "Meskukat Darbı (Madeni Para basılması) Hakkında Kanun"dur (13).

Yasa, Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı içinde ufaklık para ihtiyacını gidermek için çıkarmış olduğu beş, on paralık pul ve ilmühaberler ile kırk ve yüz paralık beş, yirmi, yirmibeş kuruşluk kağıt paraların, toplamı iki milyonu geçmemek şartıyla çıkarılacak yüz paralık, beş ve on kuruşluk madeni paralarla (bronzdan mamul meskukat ile) değiştirilerek piyasadan çekilmesi için Maliye Bakanlığı'nı yetkili kılıyordu.

16 Nisan 1341 (1925) tarihinde kabul edilen 624 sayılı yasa (14), 411 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı'na verilen ikimilyon liraya kadar madeni para darp ve ihrac yetkisini beş milyon liraya çıkarıyordu. Bu kanun da ikinci maddesiyle ilave çıkartılacak bu üçmilyon liralık madeni paraların, eskimiş, yıpranmış "evrakı naktiye" ile mübadele edilebileceğini hükme bağlıyordu.

Bu durum, Cumhuriyet yönetiminin ufaklık para çıkarıl-

(12) Aziz Köklü, a.g.e., s.26

(13) Üçüncü Tertip Düstur, C.5, s.622-623

(14) Üçüncü Tertip Düstur, C.6, s.330-331

ması konusunda da olsa, dolaşımdaki para miktarında bir şişkinlik vermekten sakınma konusundaki titizliğini yansıtmaktadır. Ancak bu konudaki ilk değişiklik 4 Şubat 1928 tarihinde 1207 sayı ile kabul edilen "Yeniden Beş Milyon Liralık Madeni Ufaklık Meskukat Darp ve İhracı Mezuniyetine Dair Kanun"la gerçekleşmiştir. Kanunla beşmilyon liraya kadar madeni para darp ve ihracına yine Maliye Bakanlığı yetkili kılınmaktadır. Ancak bu kanunda, eski paralarla bir değiştirme sözkonusu olmadığı için, "Cumhuriyet Türkiye' sinde yeniden ve açıktan çıkarılan ilk para budur, denilebilir" (15).

1930'lara gelindiğinde çıkartılan 3 Haziran 1933 tarih ve 2257 sayılı "Madeni Ufaklık Para Kanunu" ile bu kanunun bazı maddelerini değiştiren 28 Mayıs 1934 tarih ve 2461 sayılı yasalarla (16), belirtilen miktarlarda madeni ufaklık para çıkarmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınıyordu.

Cumhuriyet'in incelenen döneminde madeni para çıkarma yetkisi, incelenen bu konudaki yasalarda da görüldüğü üzere, Hükümetçe Maliye Bakanlığını'na verilmişti : Ancak bu konuda dikkat çekici bir özellik, Maliye Bakanlığı'na madeni ufaklık para çıkarılması konusunda genel yetki veren bir yasanın olmaması, Maliye Bakanlığı'na verilen yetkinin, çıkarılacak madeni ufaklık para miktarı ile birlikte her defasında çıkarılan yeni bir kanunla yinelenmesidir.

(15) Aziz Köklü, a.g.e., s.29

(16) Üçüncü Tertip Düstur, C.14, s.1282-1285 ve C.15, s.622-623

Ekonomik düzenin oluşumu açısından bu dönemde para mevzuatında sağlanan en büyük gelişme, 11 Haziran 1930 tarihinde 1725 sayılı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu" nun (17) çıkarılmasıdır.

Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına sahip bir anonim şirket olarak kurulan bankanın (Madde 1) sermayesi 15.000.000 liraydı ve herbiri 100 liralık 150.000 hisseye ayrılmıştı. Banka yönetimine özerklik verilmesi ve hükümete göre görece bağımsızlığını sağlamak için bankanın hisse senetleri A, B, C, D olmak üzere dört sınıfa ayrılmış, A sınıfı hisse senetleri devlete, B sınıfı hisse senetleri milli bankalara, C sınıfı hisse senetleri milli banka dışında kalan diğer bankalara ve imtiyazlı şirketlere, D sınıfı hisse senetleri ise Türk ticaret müesseselerine ve Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis edilmiştir. Devletin ve yabancı sermaye ile kurulan bankalarla imtiyazlı şirketlerin banka üzerindeki etkisini sınırlamak amacıyla devlete ait hisse senetlerinin banka sermayesinin %10'unu geçemeyeceği öngörülmüştür. Bununla beraber, B sınıfı hisse senetleri ellerinde bulunan milli bankaların bir bölümü devlet sermayesi ile kurulmuş olduklarından devlet genel kurulda oy çokluğuna sahip olmuş, Merkez Bankası'nın gerçek anlamda özerk bir yönetimi olamamış, Hazine'nin bankanın yönetimi üzerindeki etkisi devamlı olarak hissedilmiştir (18).

(17) Üçüncü Tertip Düstur, C.11, s.1863-1880

(18) Öztin Akgüç, a.g.m., s.166

Kuruluş amacı kanunun ikinci maddesinde "memleketin iktisadi inkişafına yardım etmek" olarak belirlenen bankaya bu amacı gerçekleştirmek üzere;

i) İskonto fiyatını tesbit ve para piyasasını düzenlemek,

ii) Hazine muamelelerini yapmak,

iii) Hükümetle birlikte Türk parasının değerinin korunmasına yönelik tüm tedbirleri almak,

görev ve yetkileri verilmiştir.

T.C. Merkez Bankası'nın kuruluşuyla gerçekte "Evrakı Nakdiye" ortadan kalkmış, bunun yerine Merkez Bankası banknotları geçmiştir. 30 Aralık 1925 tarih ve 701 numaralı kanun gereğince çıkartılmış olan 158.748.563 liralık evrakı nakdiye bankaya devredilmiştir. Böylece banka, yasanın onikinci maddesi gereğince istikrar kanunu(19) çıkarıldığında Türk Lirasına verilecek değeri, bu evrakı nakdiye karşılığında da ödemeyi kabul etmiştir. Buna karşılık hükümette, bankaya borçlanmış ve ona yüzde 1 faizli, 158.748.563 liralık hazine tahvili vermiştir. Bu hazine tahvilleri tamamen itfa edilince devletın borcu ortadan kalkacak, banknot niteliğini kazanmış kağıt para, bankanın itibarına ve istikrar kanunuyla

(19) İstikrar Kanununda Türk Lirasının altın karşılığı ve hangi şartlarla altına değiştirilebileceği gösterilecektir. Ancak 1933'te Londra'da toplanan Para ve İktisat Konferansında artık dünyada altın sistemine dönülmeyeceği belli olunca, bu kanun çıkarılmamıştır.

tesbit edilecek karşılığa dayanacaktır.

1715 sayılı kanunun ondördüncü maddesine göre esas olarak T.C. Merkez Bankası, istikrar kanunu çıkıncaya kadar, devraldığı evrakı nakdiye miktarını arttıramayacaktı. Ancak altın satın alınması veya altın mukabili yapılan avanslar ile altına çevrilebilir döviz alınması, ticari senetlerin, zirai senetlerin, hazine bonolarının, senedat ve tahvilat karşılığı yapılan avanslar, devlet veya belediyelerin borsada kote edilmiş veya diğer kote edilmiş sağlam tahviller karşılığı verilen avanslar, devlet sermayesiyle kurulan sınaî, ticari ve zirai kuruluşlar ile tüzel kişilerin hazine kefaletini haiz bonolarının iskontosu veya bunun karşılığında verilen avanslar ile bu gibi müesseselerin veya milli bankaların hazine kefaletini haiz tahvilleri mukabilinde verilen avanslar v.b.. karşılığında bankanın emisyon yapma yetkisi vardı. Altın ve altına çevrilebilir dövizler karşılığında çıkarılacak banknot miktarı için bir oranla sınırlama getirilmemişti. Buna karşılık değişik mahiyetteki iskonto edilen senetler veya buna benzer işlemler karşılığında çıkarılacak emisyon için oransal sınırlar konulmuştu. 1715 sayılı yasaya göre bankanın emisyon yapabilmesi için sermayesinin tümünün ödenmesi gerekiyordu. Bu durum 3 Temmuz 1937 tarihinde çıkarılan 2062 sayılı yasa ile değiştirilerek, Bankanın emisyon yapabilmesi için sermayesinin yüzde yetmiş ödenmiş olmalıdır, koşulu getirildi. Böylece bankaya 1932 yılında emisyon yapma olanağı sağlandı. Yalnız banka bu olanağını, istikrar

kanunu yürürlüğe girinceye kadar, sermayeleri dört milyon liradan fazla olan bankaların temsilcilerinin oluşturduğu bir komitenin kabul edeceği miktarlar içinde kullanacaktı (20).

1715 sayılı yasa ile T.C. Merkez Bankası'na banknot ihracı yetkisi verilmesine ve bankanın devir aldığı "evrakı nakdiye"ye banknot niteliği kazandırılmasına rağmen, 1933 yılında Osmanlı Bankası'nın daraltılarak da olsa imtiyazının devam ettirildiğine daha önce değinilmişti. 31 Ekim 1933 tarihinde miktarı 274.785 lira olan Osmanlı Bankası banknotları da geçerliydi. Ancak Banka, daha önce belirtilen nedenlerden dolayı, T.C. Merkez Bankası kurulduktan sonra banknot çıkarmamış ve 1947 yılında Osmanlı Bankası'nın banknot çıkarma yetkisinin tamamen kaldırılması üzerine T.C. Merkez Bankası, gerek yasal olarak gerek fiilen ülkenin tek emisyon bankası olmuştur (21).

1715 sayılı kanuna göre, T.C. Merkez Bankası dışında yalnız hükümetin madeni para bastırma yetkisi vardı ve hükümetin bu yetkisini Maliye Bakanlığı eliyle kullandığı, daha önce incelenen ilgili yasalarda ortaya çıkmıştı.

3.1.2. Nakit Olmayan Paranın Yaratılması

Bilindiği gibi, bir ülkede para arzı, banka sisteminin yarattığı kaydi para (nakit olmayan para) yoluyla da önemli

(20) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.299-296

(21) Öztin Akgüç, a.g.m.,s.167; İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.295

ölçüde arttırılabilir. Banka sisteminin kaydi para yaratma olanağı büyük ölçüde borç verilebilir fonlarına, bu konuda getirilen yasal sınırlamalara ve Merkez Bankası'nın politikasına bağlı olacaktır.

Bu alt bölümde Cumhuriyet'in incelenen döneminde nakit olmayan paranın yaratılması, banka sisteminin kurumsal çerçevesi ve sistemdeki bankaların kaydi para yaratması konusunda getirilen yasal düzenlemeler açısından incelenecektir.

Cumhuriyet yönetiminin, Osmanlı yönetiminden devraldığı banka sistemi, o dönemin ekonomik yapısının ve bunun dışı bağımlı kontrol biçiminin tüm özelliklerini yansıtmaktaydı. Her ne kadar Birinci Dünya Savaşı içinde Türk bankacılığında bir gelişme görüldü ise de, 1923'te banka sistemi hala yabancı bankaların egemenliği altında idi. Banka sisteminin merkezi rolünü başka bir deyişle devlet bankası rolünü Osmanlı Bankası görmekteydi. Türk bankalarının en büyüğü ise ülkenin tümünde organizasyonu bulunan Ziraat Bankası'ydı. Bir ihtisas bankası niteliğinde olan Ziraat Bankası, ziraatın ve zirai sanayinin gelişmesini destekleyecek şekilde kredi veriyordu. Banka, kaynakları aşar vergisine ek olarak toplanan hisselerden gelen bir devlet bankası idi. Tarımsal kesime doğrudan doğruya kredi veren bir yabancı banka yoktu. Bu bankalar daha çok tarımsal ürün ihracatçılarına kredi vererek, tarımsal kesime dolaylı kredi sağlıyorlardı.

Dış ticarete daha çok yabancı bankalar yoluyla

finans ediliyordu. Ülkenin sanayi kesimine uzun vadeli kredi veren ihtisaslaşmış bir yatırım bankası da yoktu. Bu bankacılık yapısı içinde tüccar kesimi ancak ithalat ve ihracat işlemlerine girdikçe kredi olanaklarını genişletebiliyordu.

Cumhuriyet'in devralmış olduğu bu banka sistemi ülkenin daha çok ihracat ve ithalatına dayalıdır. Ülkenin şartlarından çok dış ülkelerin şartlarından etkilenmekte, dış ülkelerdeki buhranları ülke içine taşıyacak bir mekanizma oluşturmaktadır. Böyle bir banka sistemi ülkenin dünya ekonomisiyle ilişkileri kesildiği veya azaldığı dönemlerde iç piyasanın para ve kredi talebini karşılamaktan uzaktır.

1923 İzmir İktisat Kongresi'nde iş çevreleri ticaret ve sanayi kredisi verecek büyük Türk bankalarının kurulması yolundaki isteklerini dile getirmişler, nitekim 1924 yılında bir anonim şirket olarak kurulan İş Bankası da bu yolda hızla gelişmiştir (22). Banka, bir yandan sanayi ve ticaret sektörlerinin kredi gereksinimlerini karşılamak, öte yandan sını ve ticari girişimlerde bulunarak ülkenin ekonomik kalkınmasında önyak olmak işlevlerini yerine getirebilmesi için, devlet tarafından da geniş ölçüde desteklenmiştir (23).

Dağa önceki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenen

(22) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya..., a.g.e., s.52-55'den özetlenmiştir.

(23) Öztin Akgüç, a.g.m., s.157

1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası da sanayiye yatırım kredisi vermek için kurulmuşsa da kaynakları kendi katıldığı kuruluşlara ayrıldığından bu işlevi yerine getirememiştir. Bu dönemde de sanayi daha çok kısa süreli ticari kredi kullanmak durumunda kalmıştır.

1920'li yıllarda bankacılık alanında sağlanan bir diğer önemli gelişme, İş Bankası'nın kurulmasının yanısıra bir ihtisas bankası olarak Emlak ve Eytam Bankası'nın kurulmasıdır. 22 Mayıs 1926'da 844 sayılı yasa (24) ile kurulan bankanın kuruluş amacı, ilgili yasanın ikinci maddesine göre "bina ve üzerine inşa olunacak arsa sahiplerine ikrazatta bulunmaktır". "Bu girişimle bir anlamda o zamana kadar daha çok murabahacıların (tefecilerin) elinde bulunan, yüksek faiz hadleriyle kredi verilen ve sonunda da ipotekli gayrimenkulleri haraç mezat satışa zorlayan bir örgütlenmemiş kredi alanına daha devlet girmiş oluyordu" (25).

1926 yılında ayrıca Ziraat Bankası'nı bir anonim şirket haline getiren, böylelikle banka üzerinde görece olarak hükümetlerin etkisini azaltan, bankaya daha çok ticari bir kurum niteliği kazandıran bir nizamname (tüzük) değişikliği yapılmıştır. Yeni nizamname, bankanın kaydi para yaratma olanağını arttıracak şekilde bankanın tarım alanındaki faaliyetlerini genişleterek köylüye toprak terhini ve müteselsil kefalet dışındaki yollarla da kredi verme imkanı getirmesi

(24) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.922-925

(25) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya ..., a.g.e., s.56

yanısıra, en önemli değişiklik olarak bankaya tarımsal kredi verme dışında diğer her çeşit bankacılık işlemleri yapma olanağını sağlıyordu.

"Böylece 1929 yılına ulaşıldığında, Türk bankacılık sistemi içinde, Ziraat Bankası, Sanayi ve Maadin Bankası, Emlak ve Eytam Bankası gibi ihtisas bankaları, İş Bankası gibi bir ana ticaret bankası, devlet yardım ve aracılığıyla kurulmuş oluyordu. Bu ana ihtisas bankaları sistemi çevresinde ise, çok sayıda küçük yöresel ticaret bankası vardı. Ulusal bankaların gelişmesi yabancı bankaların görelî etkisini azaltmasına rağmen henüz ekonomi içindeki etkilerinin önemini ortdan kaldırmamıştı". Ayrıca bu bankalar sistemini düzenleyecek temel bir yasa henüz çıkarılmamıştı. "Bu durumda mevduat sahiplerinin taleplerini karşılamak üzere mevduatın belirli bir bölümünün likit halinde bulundurulması yasal bir zorunluluk değildi ve bankaların kredi politikası bütünüyle banka yöneticilerine kalmakta idi" (26).

1930'lara gelindiğinde ise; özellikle 1933 yılı yeni banka kurma girişimlerinin yoğunlaştığı bir yıl olmuştur. Bunlardan en önemlisi 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı yasa ile kuruluş görevlerinden biri de "sınai kuruluşlara kredi sağlamak" olan Sümerbank'ın kurulmasıdır. Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'ndan Sümerbank'a geçiş aşamaları ve Sümerbank'ın görev ve yetkileri önceki bölümlerde ayrıntı-

(26) İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929 Dünya..., a.g.e., s.56-57

lı olarak belirtildiği için, burada tekrarlanmayacaktır.

8 Haziran 1933 tarihinde Hükümet'e Halk Bankası ve Halk Sandıkları kurmak üzere yetki veren 2284 sayılı yasa kabul edilmiştir (27).

Kuruluş amacı, ülkenin küçük sanat ve ticaret kredisi gereksinimini karşılamak olan Halk Bankası'nın esas faaliyeti, esnafın, esnaf dernekleri ve küçük sanat kooperatifleri gibi esnaf teşekküllerinin finansmanına dönük bulunmaktadır (28).

2284 sayılı yasanın gerekçesine göre, "Halk Bankası küçük kredi işini merkezden idare edecek kuvvetli, milli bir müessesedir. Her ne kadar doğrudan doğruya halka kredi açmayacak ise de, kurulacak olan Halk Sandıkları'nı finanse ederek, memleketteki küçük kredi üzerinde nazım rolünü gösterecektir. Halk Bankası Halk Sandıkları'nın senetlerini reeskont eder ve bunları cüzdanında tutarak kredi bulur. Halk Bankası, Halk Sandıkları muamelelerini teftiş ve murakabe etmek ve ilerleme ve gelişmeleri için gereken tedbirleri almak suretiyle küçük kredinin rasyonel prensiplere dayandırılmasına çalışacaktır". Görüldüğü gibi Halk Bankası başlangıçta Halk Sandıkları'nın adeta bir merkez bankası şeklinde düşünülmüş, Halk Sandıkları ile birlikte bir küçük kredi banka sistemi meydana getirilmek istenmiştir (29).

(27) Üçüncü Tertip Düstur, C.14, s.1436-1438

(28) Öztin Akgüç, a.g.m., s.171

(29) Avni Zarakolu, a.g.e., s.48

Halk Bankası ve Halk Sandıkları'nın kurulması konusundaki yasa 1933 yılında T.B.M.M'den geçmesine karşın, Halk Bankası'nın kurulması ancak 1938 yılı Haziran ayında gerçekleşmiştir (30).

"Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı, yapılacak işlerin ehemmiyetine ve belediyelerin ödeme kabiliyetlerine göre ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut (aracılık) ve kefalet etmek ve nizamnamei esasile müsaade edilecek banka işlerini yapmak..." (Madde 3) amacı ile 11 Haziran 1933'te 2301 sayılı "Belediyeler Bankası Hakkında Kanun" (31) kabul edilmiştir.

Özel amaçlı bir ihtisas bankası niteliğinde olan Belediyeler Bankası, incelenen dönem içinde önemli bir gelişme gösterememiş, 1945 yılında 4789 sayılı yasa ile adı İller Bankası olarak değiştirilerek, faaliyet alanı ve mali olanakları genişletilmiş böylelikle daha etkin bir rol oynaması sağlanmıştır (32).

20 Haziran 1935 tarihinde 2905 sayılı kanunla kurulan ve görev ve yetkileri 1.2.1. bölümünde ayrıntılı olarak incelenen Etibank'ın, başlangıçta özel kesime kredi sağlaması

(30) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya Geçerken..., a.g.e., s.303

(31) Üçüncü Tertip Düstur, C.14, s.1523-1525

(32) Öztin Akgüç, a.g.m., s.170

öngörülmemiş, bankanın kredi işlemleri yalnız kendi kurduğu ve iştirak ettiği teşebbüslerle sınırlandırılmıştı (33).

Denizyolları işletmelerini yönetmek, yenilerini kurmak ve finanse etmek amacıyla 27 Kasım 1937 tarihinde 3295 sayılı yasa ile kurulan Denizbank'ın görevlerinden biri de "Denizcilik işlerinde kredi açmak"tır.

4 Haziran 1937 yılında kabul edilen 3202 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Kanunu" (34) ile, Ziraat Bankası'na İktisadi Devlet Teşekkülü statüsü verilerek çağdaş bir kredi kurumunun gerektirdiği yetki ve çalışma olanakları sağlanmıştır.

Kaydi para yaratılması açısından Türk bankacılık sisteminde, incelenen dönem içinde ortaya çıkan kurumsal gelişmelerin genel çerçevesi yukarıda özetlendiği şekilde açıklandıktan sonra, para ve kredi hacmini etkilemek için T. C. Merkez Bankası'nın sahip olduğu araçlara da kısaca değinmek gerekecektir.

Merkez Bankalarının para arzı ve kredi hacmini ayarlamak için kullandıkları politika tedbirlerini i) iskonto politikası; ii) açık piyasa işlemleri politikası; iii) kanuni karşılıklar politikası; iv) diğer tedbirler olmak üzere

(33) Bu durum ancak 1955 yılında çıkarılan 6590 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Öztin Akgüç, a.g.m., s.169

(34) Üçüncü Tertip Düstur, C.18

dört grup altında toplamak mümkündür (35).

Ancak T.C. Merkez Bankası'nın para ve kredi hacmini ayarlamak için kullandığı araç, uzun süre yalnız iskonto politikasından ibaret kalmıştır (36).

Bilindiği gibi, iskonto politikası merkez bankasının reeskont oranlarını ve koşullarını değiştirmek suretiyle kredi talebini etkilemeyi amaçlayan bir politikadır. Merkez Bankası ayrıca belli nitelikte tahviller, reeskonta kabul ettiği senetler ve altın karşılığında avans da verebilir. Merkez Bankasının avans koşullarını değiştirerek, bu türlü kredi taleplerini etkilemeyi amaçlayan politikaya avans politikası denir. Ancak geniş anlamda iskonto politikası, avans politikasını da içine almaktadır (37).

Bir önceki bölümde (3.1.1.), Merkez Bankası'nın 1715 sayılı kanunun ondördüncü maddesine göre, istikrar kanunu çıkıncaya kadar devir aldığı "evrakı nakdiye" miktarını arttıramıyacağı ama bunun istisnası olan durumlarda emisyona gidebileceği belirtilmişti. 3.1.1. bölümünde sayılan bu istisnai durumlar, geniş anlamda ele alınan iskonto politikası kapsamı içine girmektedirler.

(35) Avni Zarakolu, Bankacılar İçin Merkez Bankacılığı Bilgisi, 1.Baskı, Ankara 1982, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın no:141, s.43

(36) Öztin Akgüç, a.g.m., s.166

(37) Avni Zarakolu, Bankacılar İçin ..., a.g.e., s.43-44

Merkez Bankası'nın nakit para yaratması ile de doğrudan ilgili bulunan geniş anlamda iskonto politikası, esas olarak reeskont oranları ve reeskont koşulları açısından bankaların kredi hacmi üzerinde etkili olmaktadır. Bu nedenle Merkez Bankası'nın reeskont oranlarının nasıl saptanacağı ile ilgili maddesi önem kazandığından aynen aşağıya alınmıştır :

"Madde 74- İskonto ve kredi encümeni, idare meclisi reisinin riyaseti altında ve idare meclisi tarafından intihap edilecek iki aza ile umum müdür ve umum müdür muavininden müteşekkil olmak üzere beş azadan mürekkeptir.

İskonto ve kredi encümeni daimi surette Bankanın iskonto, mükerrer iskonto ve faiz hadlerini ve kredi işlerini nizamnamei esasi veya idare meclisi tarafından tesbit edilecek salahiyetler dahilinde tayin ve tanzim eder".

Bankaların açacakları kredi hacimlerine doğrudan sınırlama ise ilk kez 30 Mayıs 1933'te kabul edilen 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu ile getirilmiştir.

Yasanın onüçüncü maddesine göre, özel kanunlarla getirilen hükümler ve Maliye Bakanlığı ile Bankalar veya bankaların kendi aralarında yaptıkları muameleler dışında hiçbir banka gerçek ve tüzel bir kişiye ödenmiş veya Türkiye'ye tahsis edilmiş sermaye ile yedek akçelerinin yüzde onunu aşan bir miktarda kredi açıp, ödünç para ve teminat veremez. Yine aynı maddede bu oranın yüzde otuza kadar çıkabileceği

istisnai durumlarda belirtilmiştir : Genel hizmetler gören imtiyazlı şirketlerle belediyelere ve il özel idarelerine ve kamu hizmeti yapan kurumlarla katma ve özel bütçelerle idare olunan kurumlara veya menkul ve gayrimenkul kıymetler veya ticaret eşyası üzerine rehin ve ipotek karşılığında herhangi bir şahsa verilecek ödünç para ve teminat ile açılacak kredi hacmi, ödenmiş sermaye veya Türkiye'ye tahsis edilmiş sermaye ile yedek akçelerinin toplamının yüzde otuzuna kadar çıkabilir. Ancak yasanın yine aynı madde ile ödenmiş veya Türkiye'ye tahsis edilmiş sermaye ve yedek akçeleri tutarı üçmilyon liradan fazla olan bankaları, bu madde hükümlerinden müstesna tutması, yöresel olarak faaliyetlerini sürdüren küçük sermayeli bankaları, açtıkları kredilerin geri dönmemesi olasılığına karşı korumayı amaçladığı değerlendirilmesini akla getirmektedir.

Bankaların açacakları krediler ile ilgili daha ayrıntılı ve genel bir düzenleme 1 Haziran 1936 yılında kabul edilen 2999 sayılı "Bankalar Kanunu" ile getirilmiştir. Bu kanunda da bankaların verecekleri kredilere oransal bir sınırlama getirilmiş ancak bazı muameleler bu sınırlama dışında bırakılmıştır.

Kanunun bu konuda getirdiği düzenleme şöyledir :

"Madde 19- Bir banka, hakiki veya hükmi bir şahsa nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi tahsil edilmiş sermaye ve ihtiyat akçelerinin %10'undan fazla kredi veremez.

Ancak altın veya dahili istikraz tahvilatı terhini (rehin) mukabilinde açılacak kredilerde bu haddin %60'a, ihracat mallarına ait vesaik mukabilinde açılacak kredilerde %20'ye, ticaret mukabilinde açılacak kredilerde %15'e çıkarılması caizdir.

Aşağıdaki fıkralarda gösterilen muameleler yukarıki fıkralardaki takyitlere (kayıtlara) tabi değildir :

A) Devletle veya hükmi şahsiyeti haiz Devlet müesseseleriyle veya sermayesi Devletçe mevzu bankalarla müştereken hissedar buldukları milli sanayi iştirakleri,

B) En az %51 nispetinde sermayesine sahip buldukları müesseselerle yapacakları muameleler,

C) Hususi kanunlarla vazedilen hükümlere göre yapılan muameleler,

D) Maliye Vekaletiyle yapılan muameleler,

E) Vadesinin hululüne (tamamlanmasına) en fazla iki sene kalan Hazine bonolarının iskontosuna ait muameleler,

F) Karşılığı nakit veya Devlet dahili istikraz tahvilatı olan teminat mektuplarına ait muameleler,

G) Bankaların kendi aralarındaki muameleler,

H) Maliye ve İktisat Vekaletlerinin kabul edecekleri ecnebi bankaların mukabil kefaleti ile verilen kefalet mektupları".

Yasa ayrıca belli miktarlardaki kredilerin açılmasına, bankaların hangi organlarınca izin verileceğine dair düzenlemeleri de içermektedir.

Cumhuriyet'in incelenen döneminde ekonomik sektörlerin farklılık gösteren kredi gereksinimleri, bu alanda uzmanlaşmış finansal kurumların oluşturulması ile karşılanmaya çalışılmıştır. Çünkü ekonominin yapılanmasında kredi (yada finans kurumları tarafından yaratılan para), önemi oldukça artan bir para biçimidir. Bu amaçla, yukarıda da açıklandığı üzere, tarımsal kredi sorununun çözümü için T.C. Ziraat Bankası yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlerin finansmanına katkıda bulunmak için Belediyeler Bankası kurulmuş, Halk Bankası ve Halk Sandıkları kurularak, küçük esnaf ve sanatkarların kredi sorununa çözüm getirilmeye çalışılmış, inşaat sektörüne kredi sağlamak için Eytam Sandıkları, Emlak ve Eytam Bankası şekline dönüştürülmüş; Denizbank hem işletmecisi hem de finansman kurumu olarak kurulmuş, böylece bugün Türk ekonomisinde büyük ağırlığı olan bankaların büyük bir bölümü, 1923-1938 döneminde kurulmuş veya çekirdekleri oluşturulmuştur (38).

3.2. Döviz Piyasasının Düzenlenmesi

Cumhuriyet yönetiminin kambiyo piyasasının etkin bir şekilde düzenlenmesi ihtiyacını duydukları 1920'lerin sonlarında Büyük Ekonomik Bunalım'ın etkileri de kendisini

(38) Öztin Akgüç, a.g.m., s.173

göstermekteydi. Gerçi 24 Temmuz 1922 tarihli "Esham ve Tahvilat Borsaları Nizamnamesi" var ise de, hiç bir etkinliği bulunmuyordu (39).

Kambiyo konusunda ilk önemli düzenleme 16 Mayıs 1929'da 1447 sayılı "Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu" nun (40) kabul edilmesidir. Yedi bölüm ve ellidokuz maddeden oluşan bu yasa, Türkiye'de gerçek anlamıyla kambiyo denetiminin başlangıcını oluşturmuştur (41). Yasa, kambiyo işlerinde spekülasyon yapmayı, kişi ve kurumların ihtiyaçları olmadıkça kambiyo ve nukut (nakit, para) alıp satmalarını yasaklamakta ve bu ihtiyaçların nelerden ibaret olduğunu bir liste şeklinde belirleme (Madde 29) ile herhangi bir yabancı kambiyo ve nukudunun alınıp satılması veya arbitrajını yasaklama yetkisini Maliye Bakanlığı'na vermektedir (Madde 33).

Ancak yasanın ithalat ve ihracatta ulusal ekonomi yararına hükümler içermemesi ve yaptırımları spekülasyonlar karşısında yetersiz kalması sonucu; o güne kadar para ve kredi piyasasındaki kötü işleyişe son vermek, var olan spekülasyon işlemleri yasaklamak ve ülke yararına ekonomik önlemler alınmasını sağlamak amacıyla (42) 20 Şubat 1930'da 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun"

(39) Raif Bakova, "Türkiye'de Kambiyo Rejimi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları, s.1145

(40) Üçüncü Tertip Düstur, C.10, s.1029-1038

(41) Raif Bakova, a.g.m., s.1145

(42) Raif Bakova, a.g.m., s.1145-1146

(43) kabul edilmiş ve 25 Şubat 1930 tarihinden itibaren yürürlüğe konulmuştur.

Uzun yıllar Türk parasına ilişkin alınan önlemlerin dayanağı olan bu yasa, Türk parasının değerinin korunmasına ilişkin hiçbir iktisadi hüküm içermemekte, "Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım, satımının ve memleketten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parasının korunması" için önlemler almaya Bakanlar Kurulunu yetkili kılmaktadır (Madde 1). Yasa, diğer maddeleriyle de Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetkiyi güçlendirecek cezalar getirmektedir. Alınacak kararlara uymayan bankalar ve mali kurumlar para cezasına çarptırılacak ve onbeş günle iki yıl arasında muameleden menedilip, tekrarı halinde sürekli olarak kapatılacaklardır. Yasa ayrıca hapis cezasına ilişkin hükümler de getirmekte, Bakanlar Kurulu kararına aykırı hareket eden banka ve diğer kurumların müdürleri ile ilgili memurların ve diğer kimselerin Türk Ceza Kanunu'nun 358 ve 359 uncu maddelerine göre cezalandırılacağını hükme bağlamaktadır.

Üç yıl geçerli olmak üzere çıkartılan 1567. sayılı yasa, esnek bir şekilde yetki devretmesi nedeniyle hükümetler tarafından çok benimsenmiş, bu nedenle birbirini arkasına yetki süresi uzatılmıştır (44). Nihayet daha sonra yapılan

(43) Üçüncü Tertip Düstur, C.11, s.135-136

(44) İnceleme dönemi içinde 1567 sayılı yasanın yürürlüğü, sürenin bitiminden sonra 14 Ocak 1933'te çıkarılan 2100 sayılı yasa ile üç yıl, 11 Nisan 1935 tarih ve 2686 sayılı yasa ile iki yıl ve 14 Mart 1938'de 3336 sayılı yasa ile üç yıl daha uzatılmıştır.

değişikliklerle beraber yasanın yürürlüğü 1970 yılında süresiz olarak uzatılmıştır (45).

Hükümet kendisine verilen yetkiyi, kararnamele çıkararak kullandığı için Türk parasının değerini korumaya ilişkin önlemlerin gelişimi ancak kararnamele incelenerek ortaya konulabilir (46).

Bu konudaki ilk kararname, 26 Şubat 1930'da 8907 sayı ile çıkarılmıştır. Birinci maddesi ile "Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat işlerinde spekülasyonu" yasaklayan bir numaralı kararname, ikinci maddesi ile kambiyo spekülasyonu; "1447 numaralı kanunun 29 uncu maddesi mucibince Maliye Vekaletince tanzim ve ilan olunan ihtiyaç listesine muvafık olmayan veyahut borsa ve banka ve Maliye Vekaletinden mezuniyet almış banker gişeleri haricinde veya açıktan yapılan kambiyo alım ve satımları" şeklinde tanımlamaktadır.

Bu kararnamenin onyedinci maddesi ile Türkiye'den esham, tahvilat ve kuponları ile Türk parasının ihracı, ondokuzuncu maddesi ile de Türkiye'ye esham, tahvilat ve kupon ithali yasaklanmıştır. Ecnebi dövizleriyle ifade edilen çek, bono, poliçe ve cari hesapların Maliye Vekaleti'nin izni olmadıkça bankalardan başka kimseye ciro edilmesi durdurulmuştur. Bankalar ve banker nezdinde döviz cari hesabı

(45) Raif Bakova, a.g.m., s.1146

(46) Kararnamelere ilişkin bilgiler Tevfik S.Alanay, a.g.e., s.111-155 ve İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya ..., a.g.e., s.291-293'den özetlenerek alınmıştır.

olanlar, bu mevcutlarını ya ihtiyaç listelerindeki mallar için yada banka ve borsalarda satabileceklerdir. Ülke içinde müesseseler arasındaki alışverişte döviz kullanılamayacaktır. Bu kararnameyle ayrıca bankaların ve bankerlerin alıp sattıkları dövizlerin kayıtlarına ve günlük hesaplarının denetlenmesine ilişkin sıkı kayıtlar getirilmiştir.

9 Nisan 1930 tarih ve 9094 sayılı İkinci Türk Parasını Koruma Kararnamesi ile ihracatçıların döviz alışlarına bazı kolaylıklar, 7 Eylül 1930 tarih ve 9889 sayı ve 9 Aralık 1931 tarih ve 12008 sayı ile yürürlüğe konulan üç ve dört numaralı kararnameler ile de sistemin işleyişine ilişkin bazı marjinal değişiklikler getirilmiştir.

20 Nisan 1932 tarihinde kabul edilen beş numaralı kararname ile Türkiye, kambiyo işlerini dış ticaret dengesini kurmakta bir araç olarak kullanmakta ve yabancı ülkeleri Türkiye ile ticaret anlaşmalarını yenilemeye, özendirmeye çalışmaktadır. Buna göre, bu kararnameyle Türkiye'den ihrac edilen malların karşılığını ödemiyeen ülkelere yapılacak ithalatla ilgili döviz transferleri bir yıl erteleniyordu. Ayrıca dış ticaret dengesi lehlerine olmasına rağmen Türkiye ile dış ticaret anlaşması yapmamış (veya uzatılmamış) ülkelere mal ithal edenler, ithal ettikleri mal karşılığını T.C. Merkez Bankası'na yatıracaktır. Bu ülkeler, Türkiye'ye ödeme yaptıkça, Türkiye'ye ithal edilen malların döviz karşılıkları ödenecektir. Bu kararname ayrıca Türkiye'de oturan, Türk olsun veya olmasın, her hakiki ve hükmi şahsı ellerinde

bulunan ve ellerine geçecek dövizleri onbeş gün içinde T.C. Merkez Bankası'na bildirmekle zorunlu kılıyordu.

24 Temmuz 1932 tarih ve 13342 sayılı yedi nolu kararname, daha çok önceki kararnamelerin uygulanmasında ortaya çıkan sorunları çözücü nitelikte düzenlemeler getirmiştir.

1 Aralık 1932 tarihinde 13525 sayı ile çıkarılan sekiz nolu kararname ile, yurtdışına eşya ve menkul kıymetler ihrac eden gerçek ve tüzel kişiler, bu yolla ellerine geçen dövizleri onbeş gün içinde Türkiye'de bir bankaya satmaya yada kendi hesaplarına T.C. Merkez Bankası'na yatırmaya mecbur tutulmuşlardır.

Dövizler üzerindeki Merkez Bankası'nın denetimi, 2 Ocak 1933 tarihinde 13684 sayı ile kabul edilen dokuz numaralı kararname ile daha da yoğunlaştırılıyordu. Bu kararname ile Türkiye'deki bankalar ve bankerler, nezdlerindeki üçüncü şahıslara ilişkin tüm dövizleri on gün içinde Merkez Bankası'na devire mecbur tutuluyorlardı. Bu mevduatı, sahipleri ancak ihtiyaç listesi içindeki mallar için kullanabilecekti. Bu mevduat için verilecek faiz, Merkez Bankası ile ilgili banka arasında kararlaştırılacaktı.

27 Şubat 1933 tarih ve 13900 sayılı on nolu Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararnamesi, büyük ölçüde, daha önceki kararnamelerin hükümlerini bir araya getiriyordu. Ayrıca yabancı memleketlerde bulunan kişi ve kuruluşların, Türkiye'deki bankalar ve şubeleri veya muhabirleri nezdindeki

alacaklarının kullanımı, kambiyo murakıplığının vizesine bağlanıyordu.

Uzun süre uygulamada kalan 3 Eylül 1934 tarih ve 2/1163 sayılı onbir numaralı kararname ile Türkiye'de iş yapmak istiyen yabancı şirketler, sermayelerini döviz olarak getirmeye mecbur tutulmuşlardır. Türkiye'de hesabı bulunan yabancıların, onuncu kararname ile bloke edilmiş hesaplarının kambiyo murakıplığına hangi koşullarda kullanılmasına izin verileceği belirlenmiştir. Ayrıca T.C. Merkez Bankası'na Maliye Vekaleti ile anlaşarak yabancı memleketlerle kliring anlaşması yapma yetkisi verilmiştir. Onbir numaralı kararnameye bağlı olarak, yeni bir ihtiyaç listesi yayınlanarak uygulama kapsamlı bir biçimde yeniden belirlenmiştir.

İncelenen dönem içinde çıkarılan son kararname 23 Kasım 1937 tarih ve 2/7695 sayısını (47) taşımaktadır. Elli-sekiz maddeden oluşan bu kararname kendisinden önce yayınlanan diğer kararnamelerin yerine geçmiş ve 1947 yılına kadar, bazı değişikliklere uğrayarak da olsa, yürürlükte kalmıştır (48).

1567 sayılı yasanın kabul edilmesinden sonra, bir Merkez Bankası kurulup faaliyete geçinceye kadar döviz piyasasını düzenleyecek bir kuruluşun varlığına gerek duyulmuş ve bu amaçla yasanın birinci maddesi ile hükümete verilen

(47) Üçüncü Tertip Düstur, C.19, s.71-87

(48) Aziz Köklü, a.g.e., s.38; Raif Bakova, a.g.m., s.1146

yetki içinde "Kambiyo alım ve satımını idare etmek ve spekülasyon yapılmasına meydan vermemek üzere, milli ve ecnebi bankaların iştirakiyle" Mart ayında bir Bankalar Konsorsiyumu oluşturulmuştur (49).

1.215.000 sterlin sermayesi olan bu konsorsiyum, İstanbul borsası ve Maliye Bakanlığı Murakabe Teşkilatı ile birlikte faaliyette bulunmuş ve Merkez Bankası'nın kurulmasıyla, 1 Ocak 1933'de tüm muamelelerini bu bankaya devretmiştir (50). Böylece 1 Ocak 1932'den itibaren, T.C. Merkez Bankası, kuruluş kanununda belirtilen "Hükümetle müştereken Türk evrakı naktiyesinin müstakbel istikrarına matuf bütün tedbirleri" almak görev ve yetkisiyle, döviz piyasasında etkin ve düzenleyici bir konuma sahip olmuştur.

Cumhuriyet'in incelenen döneminde döviz piyasasının düzenlenmesi ve Türk parasının değerinin korunması amacıyla getirilen yasal-kurumsal düzenlemeler, sadece incelenen dönem için değil, Cumhuriyet'in ilerleyen yıllarındaki uygulamaların özünü ve dayanağını oluşturması bakımından da önem kazanmıştır.

(49) Erdoğan Alkin, "Döviz Kuru Sorunu", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.5, İletişim Yayınları, s.1149; Muhlis Ete, Cumhuriyet'ten Sonra Para Sistemimiz ve Para Siyasetimiz, Ankara 1938, CHP yayını, Konferanslar Seri:1-Kitap:3, Ankara Halkevi, s.15; İlhan Tekeli-Selim İlkin, a.g.m., s.149

(50) Konsorsiyumun faaliyetleri için bkz. Muhlis Ete, a.g.e., s.15-17; Tefik S.Alanay, a.g.e., s.21-24

4. MALİYE MEVZUATI

Mali mevzuat kavramı, genel olarak kamu maliyesini düzenleyen hukuk normlarının tümünü kapsamaktadır. Fakat bu bölümde sadece ekonomik düzeninin oluşumuna etkileri bakımından, mali mevzuat içinde birincil öneme sahip olan kamu bütçesi ve vergi düzenini oluşturan yasal düzenlemeleri içerecek biçimde kullanılacaktır.

Şimdiye dek incelenen üretim, piyasa ve para düzeninin tersine maliye mevzuatı, devletin anayasası ile sıkı bir bağlantı içinde olmakta, bütçe ve vergi ile ilgili normlar çağdaş devletin anayasa hukukunda yer almaktadırlar (1).

Bütçe, Neumark'ın tanımına göre "gelecekteki belli bir zaman süreci için planlanan harcamalara ve bu harcamaların karşılanması için öngörülen gelirlere ilişkin, ilke olarak yürütmeyi bağlayan kestirimlerin belli zaman aralıklarıyla hazırlanan çizelgeleridir". Buna göre norm koyucu özelliğe sahip olan bütçe, yasa olarak yürürlüğe konmakta dolayısıyla politik ve hukuksal olarak yürütmeyi ve hükümeti bağlamaktadır (2).

Cumhuriyet'in ilk onbeş yılında bütçe düzeninin oluşumu, özellikle anayasada yer alan ilgili hükümleri açısından önem

(1) Theodor Pütz, a.g.e., s.140

(2) Theodor Pütz, a.g.e., s.144

kazanmaktadır.

Vergi anlamındaki düzen politikası önlemlerinden anlaşılana ise verginin hukuksal düzeninde yapılan değişikliklerdir. Bu nedenle incelenen dönem içerisinde ekonomik düzenin oluşumuna etkileri açısından, oransal değişimler değil yapısal düzenleme getiren vergi yasaları incelenecektir.

4.1. Bütçe

Osmanlı Devleti'nde bütçe ile ilgili ilk düzenlemeler; 1856 Islahat Fermanı'yla birlikte yayınlanan "Bütçe Nizamnamesi" ve bu nizamnameyi (tüzüğü) değiştiren 1872 tarihli "Devleti Aliyenin Bütçe Nizamnamesi" adını taşıyan yeni bir nizamname ile yapılmasına rağmen, klasik bütçe anlayışı ancak 1876 Anayasası ile getirilmiştir (3).

1876 Anayasası doksanyedinci maddesi ile devlet bütçesini tanımlayıp, doksansekizinci maddesi ile gelir ve giderlerin bölümler itibarıyla onaylanması ve yuzikinci maddesi ile de bütçenin yıllık olma ilkesini getirmiş, diğer hükümleriyle de kesin hesap kanunu ve Sayıştay kontrolü sistemlerini kabul etmiştir (4). Ancak Anayasa'nın Meclis kapalı olduğu

(3) Bedii Necmeddin Feyzioğlu, Bütçe, 3.Baskı, İstanbul 1969, Fen Fakültesi Döner Sermaye Basımevi, s.25-27; İlhan Özer, Devlet Malivesi, C.2 Ankara 1986, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayın no:1986/277, s.53-54

(4) Bedii Necmeddin Feyzioğlu, a.g.e., s.27-28

zaman Bakanlar Kurulu'na bütçede öngörülmemiş harcamaları yapabilme yetkisini veren 101.maddesi ve Meclis'in feshedilmesi durumunda Padişah Fermanı ile eski bütçenin uygulanmasının bir yıl daha uzatılmasına olanak sağlayan 102.maddesi ile bütçe konusunda Hükümet'e geniş yetki verilmiştir (5).

Bütçe, hukuki ve siyasi yapısını 1876 Anayasası ile bulmasına karşılık, 1908 yılına kadar uygulanmamıştır. 1908'de ikinci meşrutiyet yönetimi Anayasa'yı tekrar uygulamaya koyarken, bütçe tasarısını da hazırlayarak Meclis'e sunmuş ve bu tasarı Meclis tarafından tetkik edilerek onaylanmıştır. Böylece Osmanlı Devleti'nde modern ve gerçek anlamıyla düzenlenerek, tasdik edilen ve uygulanan ilk bütçe, 1909 yılına ait bu bütçe olmuştur (6).

Yine bu dönemde Devlet muhasebesine ait eski yöntemler kaldırılarak yerine günün ihtiyaçlarına uygun bir Muhasebe-i Umumiye -Genel (Kamusal) Muhasebe- kanunu 1911 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece bütçenin yapılmasına, uygulanmasına, Devlet hesaplarının tutulmasına, denetlenmesine ait yöntemler yasal bir temele bağlanmıştır (7). Ayrıca Sayıştay yeniden tesis edilmiş, vergi kanunlarının yeniden düzenlenmesine gidilmiştir.

(5) Bedri Gürsoy, Kamusal Maliye, Bütçe, C.II, 2.Baskı, Ankara 1981, A.Ü. SBF Yayın No:481, s.118-119

(6) Bedii Necmeddin Feyzioglu, a.g.e., s.29

(7) Bedri Gürsoy, a.g.e., s.119

Görüldüğü üzere klasik bütçe anlayışı, ülkemize hukuki, siyasi ve teknik yapısıyla ilk defa İkinci Meşrutiyet'le girmiş, ancak uygulama çok kötü yürütülmüştür (8).

Cumhuriyet'in ilanından sonra ise bütçe düzeninin temel esasları 1924 Anayasası'nda yer alan düzenlemelerle belirlenmiştir.

Herşeyden önce 1924 Anayasası, bütçe ve kesin hesap kanunlarını inceleyip, onamak görevini mutlak bir şekilde Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir (Madde 26).

Anayasa'nın bütçe ile ilgili hüküm ve tanımlamaları "Maliye İşleri" başlığını taşıyan bölümünde yer almıştır. Cumhuriyet rejiminin nasıl bir bütçe düzeni geliştirmeye çalıştığının belirlenmesi açısından ilgili hükümler aynen aşağıya alınmıştır.

"Madde 95- Bütçe Kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclis'e bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur (*).

Madde 96- Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.

(8) İlhan Özer, a.g.e., s.54

(*) "Maddenin ilk şekli:

Muvazenei Umumiye Kanunu müteallik olduğu senei maliyenin duhulünde mevki icraya konulabilmek için layihası ve merbutu bütçeler ve cetveller nihayet Teşrinisani İptidasında (Kasım başında) Meclise takdim olunur.

Maddenin 10/12/1931 tarih ve 1893 sayılı kanunla muaddel şekli metinde yerine konmuştur.

Madde 97- Bütçe Kanununun geçerliğı bir yıldır.

Madde 98- Kesinhesap Kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.

Madde 99- Her yılın kesinhesap kanunu' tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.

Madde 100- Büyük Millet Meclisi'ne bağlı ve Devlet'in gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur.

Madde 101- Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesinhesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisi'ne verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclis'e sunar" (9).

Görüldüğü gibi yıllık bütçelerin incelenip, onaylanmasından Devlet'e ait hiçbir kıymetin Bütçe dışında bırakılmasına, Bütçe uygulamalarının Meclis adına Sayıştay'ca denetimine, Kesin Hesap Kanunlarına kadar her husus 1924 Anayasası'nda yer almış, millet temsilcilerinin bu konulardaki kesin yetkileri en açık ifadelerle belirlenmiştir (10).

1924 Anayasa'sı, Cumhurbaşkanı'na "Uygun bulmadığı

(9) Suna Kili, a.g.e., s.51-53

(10) Bedri Gürsoy, a.g.e., s.121

kanunları bir daha görüşölmek üzere on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclis'e geri vermek" yetkisi tanımakla birlikte, "Anayasa ve Bütçe Kanunu"nu bu hükmün dışında tutmuştur (Madde 35).

1876 Anayasası'nın hükümetlere, belli durumlarda bütçe dışı harcama yapabilme yetkisi tanıdığı daha önce belirtilmişti. 1924 Anayasa'sı ise yukarıda yeralan "Devlet malları bütçe dışı harcanamaz" hükmü ile hükümetlerin bütçe dışı harcamalarda bulunmalarını önlemek istemiştir.

Ülkemizde bütçe düzeninin kurallarını yerleştirmek bakımından Cumhuriyet'in ilk yıllarında kaydedilen önemli bir diğer gelişme de 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun kabul edilmesi olmuştur.

Bu kanundan önce 24.1.1926 tarihinde çıkarılan 715 sayılı kanun, Osmanlı dönemine ait olan Muhasebe Umumiye Kanununu değiştirmiştir. 715 sayılı kanunla bütçe hesaplarının kapatılmasında ve kesin hesapların hazırlanmasında önemli güçlükler doğuran ve ilerideki sayfalarda ayrıntılı olarak incelenecek olan egzersiz sistemi terkedilerek Jestiyon Sistemine geçilmiş, mali yılbaşı da 1 Mart'tan 1 Haziran'a alınmıştır (11).

İncelenen dönem içerisinde bütçenin bir çeşit anayasası olarak kabul edilebilecek olan 1050 sayılı kanun, devlet

(11) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.299. 1050 sayılı kanun Üçüncü Tertip Düstur, C.8, s.628-649'da yer almaktadır.

bütçesini tanımlayarak, bu bütçede yeralan gelirlerin ne şekilde toplanacağını, harcamaların ne şekilde yapılacağını ilgili hükümleriyle açıkça düzenlemiştir.

Toplam 142 maddeden oluşan Muhasebei Umumiye Kanunu (MUK), ayrıca bütçenin hazırlanması, müzakere edilmesi, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesini de ayrıntılı şekilde hükme bağlamış, bütün bu düzenlemeler yapılırken de klasik bütçelerin önceden izin, genellik, yıllık, ademi tahsis gibi prensiplerine sadık kalınmıştır (12).

Yapılan çeşitli değişiklik ve çıkarılan ek kanunlara rağmen günümüzde de hala yürürlükte bulunan MUK hükümlerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi, bütçe ile ilgili uygulamaların nasıl yürütüleceğinin belirlenmesi açısından özel bir önem taşımaktadır.

Toplam ondört bölümden oluşan MUK'nun genel hükümler (ahkamı umumiye) başlığını taşıyan birinci bölümünde; devlet maliyesi ve bütçe ile ilgili çeşitli kavramlar tanımlanıp, bu alanda uygulanacak genel esaslara yer verilmiştir.

Yasanın birinci maddesi, Devlet'in her çeşit malının (emvalinin) idare ve muhasebesinin bu kanuna tabi olduğu hükmünü getirmiş, ikinci maddesiyle de devlet malını şöyle tanımlamıştır : "Devlet malı, devletçe tarh olunan ve toplanan her çeşit vergi ve resim ile devlete ait hisse senedi

(12) Klasik bütçe ilkeleri ile ilişkili olan Muhasebei Umumiye Kanunu'nun maddeleri için bkz. Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, 2.Baskı, Ankara, S.Yayınları, s.62-65

ve tahvil ile her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, mal ve kıymet ile bunların hasılat ve icraatı ile bedellerinden oluşur" (13).

Yasanın beşinci maddesinde ise mali yılın oniki aydan oluştuğu ve başlangıcı olarak da 1 Haziran tarihinin esas alındığı hükmü yer almıştır.

MUK'nun yapmış olduğu tanımlamalardan en önemlisi altıncı madde ile getirilen bütçe tanımıdır. Buna göre bütçe, "Devlet'in ve ona bağlı kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve masraf tahminlerini gösteren ve bu gelir ve masrafların uygulamaya konulmasına izin veren bir kanundur" (14).

Yasanın yapmış olduğu tanımlardan bir diğeri de Devlet masrafıdır. Yedinci maddede yer alan tanıma göre Devlet masrafı "Devlet adına yerine getirilen veya bir özel kanun ile yerine getirilmesi taahhüt edilen bir hizmet veya husus karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde tahakkuk eden borçtur" (15).

(13) Bu maddenin aslı şöyledir: "Madde 2- Devletin emvali Devletçe tarh ve cibayet olunan her türlü tekalif ve rüsum ile Devlete ait nücut ve esham ve her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, emval ve kıymet ve bunların hasılat ve icraatı ile bedellerinden tereküp eder".

(14) Bu maddenin aslı şöyledir: "Madde 6- Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur".

(15) Bu maddenin aslı şöyledir: "Madde 7- Devlet masarifi, bütçe dahilinde Devlet namına ifa edilen veya bir kanunu mahsus ile ifası taahhüt olunan bir hizmet ve hususat karşılığı olmak üzere Devlet zimmetinde tahakkuk eden borçtur".

M.U.K.'da yer alan önemli tanımlamalara yukarıda aynen yer verildikten sonra, yasanın diğer maddelerinin incelenmesi, maddeler şeklinde değil, bütçenin hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan çeşitli aşamaların bir bütün olarak ele alınması şeklinde yapılacaktır (16).

4.1.1. Bütçenin Hazırlanması

Bütçeyi hazırlama görevi esas olarak Hükümet'e aittir. Ancak Hükümet bu görevini M.U.K.'na göre Maliye Bakanlığı eliyle yerine getirir. M.U.K.'nun bütçenin hazırlanmasını düzenleyen otuzdördüncü maddesine göre "Bakanlıklardan herbiri kendi bütçesini hazırlıyarak Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderir. Maliye Bakanı da kendi bakanlığının gider bütçesiyle gelir bütçesini hazırlayıp ötekilerle birleştirerek Devletin yıllık genel bütçe tasarısını meydana getirir. Bu tasarı, Bakanlar Kurulunca incelenip onaylandıktan sonra en geç Kasım ayı başında Büyük Millet Meclisi'ne sunulur" (17).

(16) Bu aşamalar için MUK ve 1924 Anayasa'sının yanısıra şu kaynaklardan yararlanılmıştır: Özhan Uluatam, a.g.e.,s.67-84; Bedri Gürsoy,a.g.e. s.261-562;Bedi Necmeddin Feyzioglu,a.g.e.,s.113-120, 189-246, 309-432;Akif Erginay, Kamu Maliyesi, 10.Baskı,Ankara 1984, Turhan Kitabevi Yayınları, s.212-251

(17) Bu maddenin aslı şöyledir: "Madde 34- Vekaletlerden herbiri kendi bütçesini ihzar ederek Eylül nihayetine kadar Maliye Vekiline gönderir.Maliye Vekili dahi kendi dairesinin masraf bütçesiyle varidat bütçesini tanzim ve diğerleriyle birleştirerek Devletin bir senelik umumi bütçe layihasını vücade getirir.Bu layiha İcra Vekilleri Heyetince tetkik ve tasvip edildikten sonra nihayet Teşrinisani İptidasında Büyük Millet Meclisine takdim olunur".

Bütçenin hazırlanması ile ilgili olarak genel bir çerçeve çizen otuzdördüncü maddeden de anlaşıldığı üzere bütçenin ilk hazırlık aşaması, Bakanlıkların veya daha genel bir deyimle gider dairelerinin kendi ihtiyaçlarına göre bütçelerini hazırlamalarıdır.

Bir bakanlık bütçesinin hazırlanıp son şeklinin verilmesi, o bakanlıkta görevli ancak Maliye Bakanlığı'na bağlı olan Muhasebe Müdürleri tarafından yapılmaktadır (MUK Madde 109/1). Böylelikle gider bütçelerinin hazırlanmasında Maliye Bakanlığı'nın doğrudan etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Her bakanlıkça hazırlanan bütçelere o bakanlığa bağlı katma bütçeler de eklenmektedir. MUK'nun 115.maddesine göre "sarfiyatı hususi varidat ile temin ve muvazenei umumiye haricinde tedvir olunan bütçelere mülhak bütçe denir". Bugünkü dille; "giderleri özel gelirleriyle karşılanan ve Genel Bütçe dışında idare edilen bütçelere Katma Bütçe denir". Kendi idare organları tarafından hazırlanan katma bütçeler, bağlı oldukları bakanın imzasıyla incelenmek üzere Maliye Bakanlığına gönderilirler (MUK Madde 116).

Böylece kendi bakanlığının gider bütçesi de dahil olmak üzere genel bütçenin tüm gider tahminleri Maliye Bakanlığı'nda toplanacaktır.

Gelir bütçesi ise otuzdördüncü maddede görüldüğü gibi Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacaktır. Bilindiği üzere

gelir bütçesinin hazırlanması, devletin çeşitli vergi, harç, resim v.b: kaynaklarından elde edeceğini tahmin ettiği gelir miktarının tesbit edilmesi demektir. Maliye Bakanlığı'nca gelir bütçesi, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, uluslararası ticaret ve ilişkiler gözönünde bulundurularak (Doğrudan Doğruya Takdir Usulü) ve geçmiş yıllar bütçe kesin gelir sonuçlarından yararlanılarak hazırlanır. ' '

Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan gelir ve gider bütçesi Devlet'in yıllık genel bütçe tasarısını meydana getirir. Bütçe tasarısı Büyük Millet Meclisi'ne sunulmadan önce yine otuzdördüncü madde gereğince Bakanlar Kurulu'nda incelenir. Bakanlar Kurulu'nda bütçe tasarısı üzerinde yapılan inceleme öncelikle bütçe denkliği üzerinedir. Bu bakımdan gereği halinde; bütün giderlerden indirim yapılmasına veya bir kısım büyük giderlerin ertelenmesine karar verilebilir. Maliye Bakanı ile öteki bakanlar arasında çıkmış olan bakanlık bütçeleri üzerindeki anlaşmazlıklar da burada çözümlenir. Ayrıca Bakanlar Kurulu, gelirleri arttırmak için yeni vergiler konulmasını veya borçlanmaya başvurulmasını da kararlaştırabilir.

İşte bu şekilde hazırlanmış olan devlet bütçe tasarısı diğer ekleriyle birlikte en geç Kasım ayı başında Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.

4.1.2. Bütçe Kanunu ve Ekleri

Devlet bütçe tasarısı başlıca dört kısma ayrılabilir:

1. Gerekçe (esbabı mucibe)
2. Bütçe kanunu metni
3. Bakanlık ve daire gider bütçeleri
4. Bütçe kanunu metninde adı geçen, ekli cetveller

Bunlar kısaca şöyle açıklanabilir :

a. Gerekçe : Bütün kanun tasarılarında olduğu gibi, bütçe kanunu tasarısı için de bir gerekçe (esbabı mucibe) hazırlanır.

Gerekçe ile bütçenin dayandığı ekonomik, sosyal v.s. sebeplerin ana hatları hakkında Meclis'e bilgi verme amacı güdülür. Gerekçe Maliye Bakanı tarafından hazırlanır. Her Bakanlık, kendi gider bütçesi tasarısı ile birlikte, taleplerinin esaslarını belirten bir gerekçeyi de Maliye Bakanlığı'na gönderir.

Maliye Bakanlığı, genel bütçe tasarı gerekçesini hazırlarken Bakanlıkların gönderdiği bu gerekçeden faydalanır.

İncelenen dönem içerisinde bütçe gerekçesi Maliye Bakanı'nın, bütçeyi Meclis'e sunuş konuşmasında yeralırdı.

b. Bütçe kanunu metni : Bütçe kanunu metni, ilgili mali yıl içinde harcamalarda bulunmak ve gelirleri toplamak

için yürütme organına verilen yetkiler ile bunlarla ilgili diğer hükümleri içeren maddelerden meydana gelir.

M.U.K.'nun otuzuncu maddesine göre bütçe kanunu metninde bulunması gerekli hükümler şöyledir :

A- Masarif tahsisatı yekunu (gider ödenekleri toplamı)

B- Varidat muhammenatı yekunu (gelir tahminleri toplamı),

C- Bütçe açığı varsa ne şekilde kapatılacağı,

D- Bütçe yılına özgü olan ve o yıl gelir ve giderleri ile ilgili bulunan hükümler.

Bunların dışında ve hükmü bir yılı aşan maddelerin bu kanuna konulmaması gerekmektedir.

c. Bakanlık ve daire gider bütçeleri : Bütçe kanunu tasarısının üçüncü ve asıl geniş kısmı, Devlet'in merkezi organları ile bütün bakanlıkların ve ayrı bütçe ünitesi teşkil eden diğer dairelerin gider bütçelerine ayrılmıştır.

İncelenen dönem içerisinde her gider bütçesi önce fasıllara ayrılmakta, fasıllar romen rakamları ile numara alan başlıklara (baplara) ayrılmakta ve onlar da bölümleri içermektedir.

d.Ekli Cetveller : M.U.K.'nun yirmidokuzuncu maddesi gereğince bütçeye aşağıdaki cetvellerin eklenmesi gerekmektedir. Bu cetvellerden ,

(A) Cetveli gider ödeneklerini,

(B) Cetveli gelir tahminleri toplamını,

(C) Cetveli, gelir çeşitlerinden herbirinin dayandığı hükümleri,

(D) Cetveli, M.U.K.'nun 74.maddesi gereğince ödemedен evvel Divanın vizesinden müstesna tutulacak sabit giderleri,

(H) Cetveli, vatani hizmet tertibinden kanunla bağlanmış bulunan aylıkları,

(V) Cetveli, gelecek senelere geçici sözleşme akdine kanunla izin verilen hizmet çeşitlerini,

(Z) Cetveli, Maliye Bütçesine konan ihtiyat ödeneğinden Daireler bütçelerine nakline izin verilen tertipleri, gösterecektir.

4.1.3. Bütçenin Görüşülmesi ve Kabulü

Daha önce belirtildiği üzere bütçe, devletin yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin ve yetki veren bir kanundur. Kanunları, yasama organları çıkardığına göre, bütçenin de her yıl yasama organlarınca kanun olarak kabul edilmesi gerekir.

1924 Anayasası'nın daha önce belirtilen doksanbeşinci maddesine göre, bütçe kanunu tasarısı ve eklerinin görüşülüp kabul edilmek üzere mali yıl başından en az üç ay önce Meclis'e sunulması gerekmektedir.

Bütçelerin Meclis'te görüşülüp, onaylanmasında Meclis içtüzük hükümleri de gözönünde bulundurulur. Buna göre incelenen dönem içerisinde Meclis'te bütçe kanunu tasarısı

önce otuzbeş üyeden oluşan ve kapalı komisyon yani sadece Meclis'çe seçilmiş üyelerin oylamaya katıldıkları komisyonlarda incelenirdi. Komisyondan Meclis Genel Kurulu'na gelen bütçe kanunu tasarısının görüşülmesi Meclis iç tüzük hükümlerinin yanısıra M.U.K.'na göre yapılırdı. M.U.K.'nun bu konudaki otuzbeşinci maddesine göre, Meclis, bütçe kanunu metnini madde madde, gelir ve masraf cetvellerini fasıl fasıl müzakereder.

Meclis'te bu şekilde görüşülüp kabul edilen bütçe kanunu, yine aynı madde gereğince mali yılın başlangıcından evvel Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girer.

Bütçe bir kanun olarak yürürlüğe girdiği için bunun da diğer kanunlar gibi Meclis'ce kabul edilmesinin yanısıra reddedilmesi de mümkündür. Ayrıca normal bütçenin mali yılına yetişemediği durumlarda da geçici bütçe yapılması gerekebilir. Ancak sözkonusu edilen dönem içerisinde gerek 1924 Anayasasında gerek M.U.K.'da bütçenin reddi ve geçici bütçe yapılması ile ilgili hiçbir hüküm yoktur. Oysa bu dönem içerisinde 1923, 1924, 1929, 1930, 1931 ve 1932 yıllarında mali yıla geçici bütçelerle girilmiştir. Yani geçici bütçe uygulaması yasalarda öngörülmediği halde, uygulamada ortaya çıkmıştır. O halde geçici bütçe şu şekilde tanımlanabilir: Geçici bütçe, yıllık bütçe kabul edilinceye kadar bir veya birkaç aylık bir süre için belirli sınırlar içinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren bir kanundur.

4.1.4. Bütçenin Uygulanması

M.U.K.'da yapılmış olan ve daha önce birkaç kez yinelenmiş olan bütçe tanımı gözönüne alındığında bütçenin uygulanmasında iki esas vardır :

- Gelirlerin toplanması
- Giderlerin yapılması

Bu bağlamda incelenen dönem içerisinde bütçenin uygulanması bu iki noktadan ele alınacaktır. Bunlardan önce ise bütçenin uygulanmasında görevli olan Maliye Bakanlığı örgütü hakkında çok kısa bir açıklamada bulunmak gerekli görülmüştür.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında Maliye Bakanlığı'nın örgütlenmesi ile ilgili çıkarılan ilk kanun Barem Kanunu denilen 18.5.1929 tarih ve 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşlarının Birleştirilmesi ve Denkleştirilmesine Dair Kanun" dur. Bu kanuna bağlı cetvel gereğince Maliye Bakanlığı Merkez Örgütü aşağıdaki genel müdürlük, müdürlük ve kurullardan meydana gelmiştir.

Müsteşar, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Varidat (gelirler) Genel Müdürlüğü, Memurin Müdürlüğü, Muntazam Borçlar Müdürlüğü, Milli Emlak Müdürlüğü, İstatistik Müdürlüğü, Nakit İşleri Müdürlüğü, Merkez Muhasebeciliği, Hukuk Müşavirliği Kalemi Mahsus, Evrak Müdürlüğü, Pul ve Kıymetli Evrak ve Levazım Müdürlüğü, Hesapları Tetkik ve Tasfiye Kalemi, Teftiş Hey'eti (Kurulu), Darphane Müdürlüğü, Müessesat Muhase-

becilikleri, İstanbul Damga Müdürlüğü, Tuz İnhisar İdaresi Genel Müdürlüğü (18).

Maliye Bakanlığı, bugünkü örgüt yapısına ise daha sonra birçok ek ve tadile uğramasına rağmen esas olarak 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı "Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun" ile kavuşmuştur, .

Bu kanuna dayanılarak çıkarılan "Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Nizamname"nin birinci maddesine göre, Maliye Bakanı, başında bulunduğu bu kuruluş ile başlıca şu görevleri yapacaktır :

- "1. Amme masraflarını karşılayacak gelir kaynaklarını bulmak ve gelirleri toplamak,
2. Masrafların ödenmesini sağlamak,
3. Para ve kredi işlerini yönetmek
4. Genel ve katma bütçelere bağlı daire ve kurumlarla il ve belediye gibi resmi teşekkülleri, sermayesinin tamamı veya bir kısmı Delete ait kurumlarla imtiyazlı ortaklıkları ve bütün dernekleri mali bakımdan denetim altında bulundurmak.

Maliye Bakanlığı'nın, nizamnamede belirtilen bu görevlerinden ilk üçü bütçenin hazırlanması ve yürütülmesi, sonuncusu ise denetlenmesi ile ilgilidir. .

Maliye Bakanlığı merkez kuruluşu içinde bütçe ile

doğrudan ve en çok görevli daire Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüdür" (19).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, genel bütçe tasarısı ile ona ekli bütçe projesini ve gerekçesini hazırlamak, tasdik edilen bütçenin uygulanması ile ilgili işleri yapmakla görevlidir. Ayrıca her bakanlığın ve dairesinin bütçe görevlerini yerine getirmek üzere, bu genel müdürlüğe bağlı birer saymanlık müdürlüğü vardır. Bütün saymanlıkların hesaplarını toplıyarak bunları tetkik suretiyle Hazine genel hesabını meydana getirmek, saymanların tayin ve terfi işlerine bakmak ve borçlarını takip etmekle görevli bulunan Muhasebat Genel Müdürlüğü de, bütçenin Maliye Bakanlığı tarafından yapılan yürütme ve uygulanması ile denetlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Devletin gelir bütçesini gerekçesiyle birlikte hazırlayıp, Devlet gelirlerine ait kanunların uygulanması ise Gelirler Genel Müdürlüğü eliyle yerine getirilir.

Maliye Bakanlığında devlet bütçesinin uygulanması ile doğrudan ilişkili bulunan diğer bir kurum da Hazine Genel Müdürlüğüdür. Hazine Genel Müdürlüğünün esas görevi, Hazine işlemlerini yapmak yani gelirleri toplamak, giderleri ödemek, Hazine mevcudunu işletmektir.

Maliye Bakanlığının bütçenin uygulanması ile ilgili

örgüt yapısı hakkında yukarıdaki kısa açıklamadan sonra bütçenin uygulanmasına yani gelirlerin nasıl toplandığına ve giderlerin hangi esaslara göre yapıldığına geçilebilir.

4.1.4.1. Gelirlerin Toplanması

Gelirlerin toplanması Maliye Bakanlığına bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü eliyle yürütülür. M.U.K., gelirlerin toplanması ile görevli kimseler için bazı tanımlar getirmiştir. Kanunun sekizinci maddesine göre, "kanun ve yönetmeliklere uygun olarak devlet gelirlerini tahakkuk ettirip, tahsil edilebilecek duruma getirenlere gelir tahakkuk memuru denir." Aynı kanunun dokuzuncu maddesine göre de "gelirleri tahsil eden, devlete ait paraları ve her türlü kıymeti muhafaza eden, giderleri hak sahiplerine ödeyen ve bunlarla ilgili işlemleri gören ve Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı veren kimselere sayman -muhasip- denir". Onikinci maddeye göre de, "Veznedar, tahsil memuru, tahsildar, ambar memuru, konsolos gibi unvanlarla sayman nam ve hesabına para almaya ve harcamaya yetkili memurlara muhasip (sayman) mutemedi denir". Gelirlerle ilgili genel bir hüküm taşıyan onyedinci maddeye göre de, "Hazineye ait veya hazinenin sorumluluğu altında bulunan gelir, hasılat ve emanet, kanuni mezuniyete sahip olmayan hiçbir idare veya memur tarafından toplanamaz ve harcanamaz.. Bütçeye ait olan menkul mal ve eşya, mal memurları hazır bulunmadıkça satılamaz".

Bilindiği üzere, gelirlerin toplanması, yürürlükteki

vergi kanunlarına göre vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsilidir. Bir verginin tarhı, vergi matrahına kanunda gösterilen miktar veya oranın uygulanması suretiyle alınacak vergi miktarının hesaplanması demektir. Tarh işlemi vergi miktarının mükellefe tebliğini de içine alır. Tahakkuk ise verginin, dava açma süresinin geçmesi veya açılan davanın reddedilmesi ile tahsil edilebilecek bir duruma gelmesi yani kesinleşmesidir. Tahsil ise, tarh ve tahakkuk eden vergi borcunun, vergi kanunlarına göre, devlet hazinesine zamanında ödenmesidir.

İşte bütçenin gelirler bakımından uygulanması bu işlemlerin, M.U.K.'da belirtilen görevli memurlar tarafından yerine getirilmesidir.

4.1.4.2. Giderlerin Yapılması

Daha önce M.U.K.'nun genel hükümleri açıklanırken gider (masraf), "Devlet adına yerine getirilen veya bir özel kanun ile yerine getirilmesi taahhüt edilen bir hizmet veya husus karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde tahakkuk eden borç" şeklinde tanımlanmıştı.

M.U.K.'nda yer alan giderlerle ilgili maddelerin incelenmesinden bir giderin yapılabilmemesinin başlıca şu dört işlemin tamamlanmasına bağlı olduğu ortaya çıkmaktadır: Giderlerin taahhüdü, tahakkuku, ödeme emrine bağlanması ve ödeme.

M.U.K.'nda giderlerin taahhüdü hakkında açık bir tanım olmamasına rağmen, yedi, sekiz, kırkbeş, kırkyedi

ve ellinci maddede yeralan hükümlerden taahhüt, bütçeye konmuş bir ödeneğin, devleti borçlu duruma sokan bir işlem ile, ilgili bulunduğu hizmete bağlanması şeklinde tanımlanabilir. Örneğin, bütçede mevcut bir ödeneye göre bir bina inşası sözleşmesi veya kadrosu bulunan bir memuriyete bir atama yapılması birer tahahhüt işlemidir.

Bakanlar, bütçeleri üzerinde tasarrufta bulunabilirler. Ancak donmuş giderler denilen memur aylıkları, devlet istikraz, faiz ve amortismanları gibi giderler geçmiş dönemlerde yapılmış taahhütlerin zorunlu sonucu niteliğini taşıdığından bakana bağlamakta, bu tür giderler için ayrı taahhüt işlemi yapılmamaktadır. Buna karşılık diğer bir kısım giderlerin tesbitinde Bakanlar kendiliklerinden karar verebilirler.

Taahhüt, yukarıdaki tanımından da anlaşılacağı üzere, bütçedeki ödenek miktarıyla sınırlıdır. Ancak M.U.K.'nun kırksekiz, elli ve elliikinci maddelerinde yeralan bazı durumlarda bütçe ödeneklerinin aşılması mümkündür.

Tahahhuk aşamasında ise, taahhüt esaslarına göre devlete bir hizmet yapılıp yapılmadığının, yada malın karşılığının belirlenerek devlet adına doğan borcun kabul edilmesi sözkonusudur.

M.U.K.'na göre tahahhuk işlemleri, masraf tahahhuk memurları tarafından yapılır (Madde 8).

Tahahhuk işlemlerinde bu memurlar tarafından aşağıdaki

unsurların varlığı araştırılır.

- Hizmetin veya işin taahhüt tarihi, sözleşmeye bağlı ise bunun metni,

- İşin veya hizmetin yapılmış olması,

- Bu hizmetin taahhüt koşullarına uygun olması,

- Borcun zamanaşımına uğramamış olması. . .

Bir giderin yapılması için taahhüt ve tahahhuktan sonra bu giderin ödeme emrine bağlanması gerekir (Madde 81). Ödeme emri verme yetkisi taşıyan kişi ita (ödeme) amiridir. Aynı yasanın onuncu maddesine göre, "ita amirleri, devlet hizmetlerine ilişkin masrafların geçici veya kesin biçimde ödenmesi hakkında emir ve izin veren kişilerdir" Ödeme emrinde giderlerin ilişkili olduğu daire bütçesi, ödenecek miktar, harcamanın hangi yıl bütçesine ilişkin olduğu, hangi fasılda yer aldığı, hak sahibinin kimliği yazılır. Ödeme emrine ayrıca bütün taahhüt ve tahahhuk evrakı da eklenir. .

Ödeme emrine bağlanmış bir gider, gelirlerin toplanması bölümünde tanımlanmış olan saymanlar tarafından ödenir (Madde 9). Seksenbirinci maddeye göre, sorumlu saymanlar ödeme emrine bağlanmış bir ödeme sırasında ilgili tüm evrakın tamam olup olmadığını, ödeme emrinde maddi yanlış bulunup bulunmadığını, harcamanın kanunlara uygunluğunu, hak sahibinin kimliğini v.b. denetlerler.

M.U.K.'nun gider bütçesinin uygulanışına ilişkin

olarak kabul ettiği temel ilke, devlete karşı hizmet yerine getirildikten veya bir mal teslim edildikten sonra giderin tahahhuk ettirilip, ödeme emrine bağlanması ve ödemenin yapılmasıdır. Ancak bazı durumlarda peşin ödeme yani hizmet yerine getirilmeden veya mal teslim edilmeden önce ödeme yapılması gerekebilir. Bu durumda ortaya çıkan ihtiyacı karşılamak üzere M.U.K., avans ve kredi işlemlerini yedinci bölümde (Madde 83-90) düzenlemiştir.

Seksenüçüncü maddenin A fıkrasına göre tahahhuk ve ödeme emri işlemlerinin tamamlanmasına tahammülü (mütehammil) olmayan çeşitli ve acil masraflar için ita amiri tarafından tayin olunacak mutemetlere bin liraya kadar avans verilebilir.

Görüldüğü üzere M.U.K., avans miktarının tavanını bin lira ile sınırlamıştır. Ancak seferberlikte ve gerektiği taktirde askeri daire mutemetlerine Maliye Bakanı, Bakanlar Kurulu kararı ile bin liradan fazla avans verebilecektir (İMadde 83/A).

Aynı madde B fıkrası ile memur harcırahları için verilecek avansların ilgili kanunlarındaki hükümlere tabi olduğunu, C fıkrası ile de müteahhitlere de sözleşmelerinde taahhüt bedelinin bir kısmının peşin ödenmesi şartının bulunması halinde avans verilebileceğini hükme bağlamaktadır.

Kredi de bir çeşit avans olmasına rağmen, aradaki fark, kredi işleminin bin lirayı aşan ödemeler için getiril-

miş olmasıdır. Seksenüçüncü madde C fıkrası ile miktarı bin lirayı aşan giderler için avans verilmeyip ilgili dairenin göstereceği lüzum üzerine Maliye Bakanlığı tarafından mahalli banka veya mal sandığı nezdinde açılacak krediden ödeme yapılacağı hükmünü getirmektedir. Ödeme banka veya mal sandığı tarafından doğrudan doğruya yapılacaktır. Aynı maddenin D fıkrasına göre de yabancı memleketlerde gerçekleştirilecek satın almalar için aynı şekilde kredi açılacaktır.

Avans ve krediler, alınan paranın tamamı kullanılmamış olsa bile, kanunun seksenaltıncı maddesine göre üç ay içinde, ispatlayıcı belgelerle birlikte mahsup edilecektir. Aynı iş için tekrar avans veya kredi alınabilmesi için bir önceki işlemin mahsup edilmesi gerekmektedir.

Müteahhit avansları ise iş o yıl içinde bitirilecekse mali yıl sonunda ya da en geç mali yıl hesaplarının kesiminden üç ay sonra mahsup edilecektir. Ancak müteahhidin devlete yapacağı iş bir kaç yıl devam edecekse avans, işin biteceği yıla kadar uzatılabilecektir. Geçmiş mali yıllardan devren gelen avanslar hangi mali yıl içerisinde iş bitirilecekse o mali yılın bütçesinin "Geçen Yıllar Borçları" tertibinden mahsup edilecektir (Madde 83/H).

4.1.5. Bütçenin Kapatılması

Bilindiği üzere bütçenin kapatılması eksersiz (hesap devresi) ve jestiyon (idare zamanı) yöntemi olmak üzere

iki şekilde yapılabilir.

Eksersiz yönteminde asıl olan bütçe yılından sonra yapılan giderlerin ve toplanan gelirlerin ilgili buldukları yıl bütçe hesabına geçirilmesidir. İdare zamanı veya kasa hesabı yöntemi de denilen jestiyon yönteminde ise temel prensip, hangi yıla ait olursa olsun gerçekleştirilen gelir veya gider hesabının, içinde bulunulan yıl bütçesine kaydedilmesidir.

Türkiye'de, bütçe ve devlet muhasebesi sistemine dair ana hükümleri içeren 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, başlıca üçüncü ve dördüncü maddeleriyle bütçe hesaplarının tutulmasında ve kapatılmasında jestiyon yöntemini kabul etmiştir. Ayrıca M.U.K.'nun kırk ve kırkaltıncı maddeleri ile diğer bazı maddelerindeki hükümler de jestiyon yönteminin uygulanmasını destekler niteliktedir.

M.U.K. üçüncü maddesinde "Devlet emvalinin hesabı, zamanı idare ve senei maliye itibarıyla görülür" hükmünü getirerek, bütçe hesaplarında jestiyon usulünün uygulanacağını doğrudan doğruya ifade etmektedir. Ancak jestiyon yönteminin uygulanması gelirler yönünden kırkinci maddede yer alan "Mali yıl sonunda kalacak bakiyeler gelecek sene bütçesine maledilir." hükmü ile kesin bir nitelik taşımaya rağmen, giderler yönünden bir takım istisnalar içermektedir. Bu istisnai durumlar şunlardır : a) Ödeme emrine bağlanıp da

henüz ödenmemiş olan giderler bütçeye gider yazılıp emanet hesabına alınır (Madde 91). b) Avanslar için üç aylık mahsup süresinin kabul edildiği daha önce belirtilmişti. Buna göre, mali yıl sonundan itibaren üç ay içinde hizmet yapılır ve tahahhuk evrakı teslim olunursa avans, verildiği yıl bütçesinden mahsup olunur (Madde 83). c) Ödeme emrine bağlanmamış giderler de yeni yıl bütçesinde açılan "geçen yıllar borçları" bölümünden ödenir (Madde 92).

4.1.6. Bütçenin Denetimi

Bütçenin denetimi, bütçenin uygulanması sırasında veya uygulamadan sonra yapılabilir.

Bütçenin uygulanması sırasında Maliye Bakanlığı ve ona bağlı organlar ile Sayıştay tarafından yapılan denetim, idari denetim olarak adlandırılır.

M.U.K.'nda yer alan temel esaslara göre gelirlerle ilgili idari denetim, esas olarak üst kademedeki yer alan memurların, alt kademedeki yer alan memurları denetlemesi biçiminde gerçekleşir. Ayrıca incelenen dönem içerisinde, 29 Mayıs 1936 tarihinde kabul edilen 2996 sayılı Maliye Bakanlığı kanununda yer alan teftiş organları vergiler konusunda sahip oldukları teftiş ve denetim yetkisi ile gelirler yönünden bütçenin uygulanması esnasındaki idari denetimi yerine getirirler. Bütçenin uygulama esnasında gelirler açısından Sayıştay denetimi ise daha çok gelirlerin yürürlükteki kanunlara göre tahsil edilip, edilmediği yönündedir.

Giderlerin bütçenin uygulanması sırasında denetimi ise Maliye Bakanlığı, Bakanlık saymanlık müdürleri, Sayıştay ve sorumlu saymanlar tarafından yapılır. Bu denetim çeşitli gider aşamaları açısından şöyle incelenebilir.

Giderlerin taahhüt aşamasında denetimi, hem Maliye Bakanlığı hem de Sayıştay tarafından yapılır.

Maliye Bakanlığı tarafından yapılan denetim ise bir taraftan Bakanlık Saymanlık müdürleri, diğer taraftan da Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yapılır.

Her bakanlıkta Maliye Bakanlığının temsilcisi olarak bulunan ve idari bakımdan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan Bakanlık Saymanlık müdürleri (M.U.K. tabiriyle muhasebe müdürleri) bir yandan Maliye Bakanına harcamalarla ilgili bilgi verirken bir yandan da harcamaların denetim görevini yerine getirirler.

M.U.K.'nun 110.maddesine göre, bakanlık muhasebe müdürleri, her türlü masraf taahhüt evrakını icradan önce görüp ilgili bakana görüş bildirecektir. Görüşünün dikkate alınmadığı durumlarda ise 24 saat içinde Maliye Bakanına haber vermeye mecburdurlar. Maliye Bakanı'nın, muhasebe müdürünün görüşünü paylaşmaması halinde işlem ilgili bakanlık görüşüne uygun olarak yürütülür. Ancak Maliye Bakanı'da muhasebe müdürünün görüşüne katılmıyorsa sorun iki bakan arasındaki görüşmelerle, bu aşamada da çözümlenemezse Başbakan aracılığıyla çözümlenir.

2996 sayılı Maliye Bakanlığı kuruluş ve görevlerine ilişkin 1936 tarihli yasanın yedinci maddesi ile "... masraf kanunlarının uygulanışını düzenlemek ve sağlamak; masraf taahhütlerini kontrol etmek ve giderlere ilişkin mukaveleleri inceliyerek tescil etmek..." (20) görevleri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Ayrıca M.U.K.'nun altmışüçüncü maddesine göre sözleşmelerin ve dayanaklarının (müstenidatının) incelenmek üzere yedi gün içinde Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderilmesi gerekir. Altmışdördüncü maddeye göre de merkezden avans verilmesini gerektiren sözleşmelerle 50.000 lirayı aşan taahhüt ve sözleşmeler uygulanmadan önce Maliye Bakanlığına gönderilecektir.

Maliye Bakanlığı'na gönderilen bu evrak bakanlıkça onbeş gün içinde incelenip, bir sonuca bağlanacaktır.

Harcamaların tahahhuku aşamasındaki idari denetim, masraf tahahhuk memurları tarafından yapılır. Giderlerin yapılması alt bölümünde görevlerinden ayrıntılı olarak bahsedilen bu memurlar tarafından yapılan denetim, sözkonusu hizmetin yapılıp yapılmadığının yada malın teslim edilip edilmediğinin saptanması, gerekli evrakın tamam olup olmadığının kontrol edilmesi biçiminde gerçekleştirilir.

Ödeme emrine bağlama aşamasında sözkonusu olan idari denetim, asıl olarak Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayca bu denetim ödeme emirlerine izin (vize) verme biçiminde

olur. M.U.K.'nin yetmişdördüncü maddesine göre, maaşlar, devlet borçlarının faiz ve amortismanları gibi sabit giderler dışındaki ödemeler Sayıştay vizesine tabidir. Sayıştay'ın bu tür ödeme emirleri üzerinde yapacağı denetim, ödeme emrinde maddi hata bulunmaması, tahsisat ve kadro dahilinde olması, bütçedeki tertib ile kanun ve yönetmeliklere uygunluk açısından gerçekleştirilecektir (Madde 75).

Sayıştay'ın belli bir ödeme emri için vize vermemesi maddi yanlış, ödenek yetersizliği gibi nedenlere dayanıyorsa bu red kararına itiraz edilemeyecektir. Ancak diğer durumlarda, Bakan'ın ödemenin yapılması gerektiğinde yazılı olarak ısrar etmesi halinde durum Sayıştay Genel Kurulu'nda incelenecektir. Bu kurul da vizeyi uygun bulmazsa, Bakan durumun Bakanlar Kurulu'nda incelenmesini isteyebilir. Eğer Bakanlar Kurulu, ilgili Bakan'ın görüşüne katılırsa Sayıştay, "ihtiyat kaydıyla vize" vermek zorundadır. Ancak, ihtiyat kaydıyla verilen vizeler ve bu arada ödemelerle ilgili olarak rastlanılan yolsuzluklar Sayıştay'ca üç ayda bir sunulan raporlarla Büyük Millet Meclisi'ne bildirilecektir (Madde 76).

Ödemelerin denetimi ise sorumlu saymanlar tarafından yapılır. Sorumlu saymanlarca bu denetim, giderlerin ödenek tertiplerine uygunluğu, taahhüt ve tahahhuk evrakının tamam olması, maddi hata bulunmaması, kanun ve yönetmeliklere uygunluk yönlerinden yapılır (Madde 81).

Bütçe uygulamasından sonra yapılan denetim içine

ise hem yargı denetimi hem de yasama denetimi girmektedir.

Yargı denetimi Sayıştay tarafından yapılır. 1924 Anayasası, 100.maddesi ile Büyük Millet Meclisi'ne bağlı ve Devlet'in gelir ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli Sayıştay'ın (Divan-ı Muhasebat) kurulacağını hükme bağlamıştır. Nitekim incelenen dönem içerisinde 16 Haziran 1934 tarihinde 2514 sayılı "Divan-ı Muhasebat Kanunu" kabul edilmiştir (21).

Sayıştay tarafından yapılan yargılama (yargı denetimi) başlıca sorumlu gelir ve gider sayman hesapları üzerinde yapılır.

M.U.K.'nun 122.maddesine göre saymanlar, mali yıl sonundan itibaren yedi ay içinde idare zamanlarına ilişkin hesaplarını Sayıştay'a göndermek zorundadırlar.

Sayıştay'a gelen sayman hesaplarının nasıl inceleneceği 2514 sayılı kanunun otuzyedinci ile elli altıncı maddeleri ve Sayıştay iç yönetmeliğinde belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, sayman hesapları Sayıştay'da önce denetçiler (murakıplar) tarafından incelenir. Denetçiler tarafından sayman hesapları üzerinde yapılacak bu inceleme başlıca şu noktalar üzerinde olacaktır :

(21) Bedii Necmeddin Feyzioğlu, Bütçenin Kontrolü, C.I, İstanbul 1954, İ.Ü. Yayın no:588,s.122. Sayıştay'ın tarihi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bu esere bakılabilir.

- Bütün tahsilat, ödeme ve nakit muamelelerinin belgelere (evrakı müsbiteye) dayanıp dayanmadığı ve kayıtlara uygun olup olmadığı,

- Gelirlerde tahahhuk ve tahsilatın kanun ve yönetmeliklere, bütçedeki bölüm ve maddelere uygunluğu ve gelir bakiyelerinin tahsil edilmemesinin nedenleri,

- Bütçeye bağlı giderlerle, ödemenin Sayıştay'ın vizesinden geçmiş olup olmadığı ve hak sahiplerinden alınan makbuzun bulunup bulunmadığı,

- Katma ve mahalli bütçelere ait gelir ve giderlerle tahahhuk, tahsil ve ödemelerin kanun ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplere uygunluğu ve gelir bakiyelerinin tahsil edilmemesi sebepleri,

- İdare hesabına giren bütün muamelelerin kanunlardaki hükümlere uygun olup olmadığı (22).

Denetçiler bu incelemelerden sonra bir rapor düzenlerler. Eğer inceleme sırasında kanuna aykırı bir durum veya noksan işlemler görülürse, ilgililerin savunmaları alınarak rapora yazılır ve bu savunmalar hakkında denetçi kendi düşüncesini de rapora ekler. (Divan-ı Muhasebat Kanunu madde 40 ve 41) (23).

Denetçiler tarafından incelemesi yapılan hesap, ilgili belgeleriyle birlikte Sayıştay Başkanı'na verilir (Divan-ı Muhasebat Kanunu madde 46). Sayıştay Başkanı tarafından

(22) Bedi Necmeddin Feyzioğlu, Bütçe, a.g.e., s.389-390'dan sadeleştirilerek alınmıştır.

(23) İlgili Divan-ı Muhasebat Kanun numaraları Bedi Necmeddin Feyzioğlu, Bütçe, a.g.e., s.392-393'den alınmıştır.

yargılanmak üzere dairelere gönderilen hesaplar üzerinde daire üyeleri gerekli incelemeleri yaparlar. Gerektiğinde Sayıştay Savcı'sının da görüşü alınarak yapılan yargılama sonucunda "beraat, zimmet veya tazmin" kararı verilir (Divan-ı Muhasebat Kanunu madde 52).

Beraat kararı, hesaplar düzgün ve kanun ve yönetmeliklere uygun olduğu zaman verilir. Sayman hesaplarına verilecek tazmin ve zimmet kararlarının ise sonuç bakımından asıl önemi, zimmetlerin olayın vukuu tarihinden, tazminlerin Sayıştay'ca bu karara varıldığı tarihten itibaren faize tabi tutulmasıdır (M.U.K. Madde 125/2).

Sayman hesaplarının incelenmesi sırasında adli makamlara bildirilmesi gereken sahte fatura, belgelerde silinti, kazıntı gibi durumlarda Sayıştay kararı, adli makamlarca verilen karar sonrasına bırakılır. Yani bu durumda Sayıştay, Sayman için ne beraat ne de zimmet veya tazmine karar verir; sadece bu hesap hakkında hüküm vermek hakkını muhafaza ettiğini gösteren bir karar alır (M.U.K., Madde 125/1).

Yasama denetimi ise, bütçeyi onaylayan yasama organının yaptığı denetimdir.

1924 Anayasası yedinci maddesi ile Meclis'e, Hükümet'i her an denetleyebilme yetkisi tanımıştır. Yasama organı olan Meclis tarafından, Bütçe Kanunu ile mali yıl boyunca devlet gelirlerini toplama ve harcamalarda bulunma yetkisi yürütme organı olan Hükümet'e verildiğine göre, Meclis,

verdiği yetkinin nasıl kullanıldığını Anayasa'nın bu hükmü çerçevesinde her an denetleyebilir.

Bütçe uygulaması sırasında yasama denetimi, soru, gensoru ve Meclis soruşturması yoluyla yapılabilir. Bu şekilde bir denetleme ise Meclis içtüzük hükümlerine göre yapılacaktır (1924 Anayasası Madde 22).

İncelenen dönem içerisinde, bütçe uygulaması sırasında Meclis tarafından yapılacak denetim için yasal bir zorunluluk getirilmemiştir. Milletvekilleri ancak gerekli görürlerse soru, gensoru ve Meclis soruşturması yoluyla bu tür bir denetime başvurabileceklerdir.

Bütçenin, uygulanmasından sonra yasama organınca denetlenmesi ise 1924 Anayasasının bir gereğidir. Meclis bu denetimi Sayıştayca hazırlanacak genel uygunluk bildirimini esas alarak, kesin hesap kanunu üzerinde yapacaktır.

M.U.K.'nun 100.maddesine göre bütçe hesabı, kesin hesap kanunu ile kapatılacaktır. Her bakan, kendi bütçesine ait masraf hesabı kesin hesap cetvelini mali yılın sona ermesinden itibaren dokuz ay içinde iki nüsha hazırlıyarak Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderecektir. Kendi masraf cetvelini de bu süre içinde hazırlayarak Sayıştay'a gönderen Maliye Bakanlığı, onyediy ay içinde hazine genel hesabını hazırlayarak hem Sayıştay'a hem de kesin hesap kanun tasarısı ile birlikte Büyük Millet Meclisi'ne gönderir (M.U.K. Madde 101).

Kesin hesap kanunu 1924 Anayasası'nın doksansevizinci maddesine göre "iliŖkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yilki ödemelerin gerekleŖmiŖ tutarını gösterir kanundur. Bunun Ŗekli ve bölümleri Bütçe kanunu ile tam karŖılıklı olacaktır".

Kesin hesap kanunu, Maliye Bakanlığı'nca Anayasa'nın bu hükmü çerçevesinde ve M.U.K.'nun 104.maddesine göre düzenlenecektir.

Kesin hesap kanun tasarısının Meclis'e sunulmasından sonra SayıŖtay, hazine genel hesabını hem Saymanların hesabı hem de her bakanlığın hazırlamıŖ olduğu kesin hesaplarla karŖılaŖtırıp, inceleyerek hazırlayacağı genel uygunluk bildirimini en geç altı ay içinde Meclis'e sunacaktır (1924 Anayasası Madde 101 ve M.U.K. Madde 107).

Meclis'e gelen her yasa tasarısı önerisinde olduğu gibi, kesin hesap kanunu da, önce ilgili Meclis komisyonu'nda genel uygunluk bildirimini gözönüne alınarak incelenecek daha sonra da Meclis Genel Kurulu'nda grŖlecektir.

Bütçe kanunu ile daha önce eŖitli kereler belirtildiği üzere, mali yıl boyunca haramalarda bulunma ve gelirleri toplama yetkisi Hükümet'e verilmektedir. Bu bağlamda ancak daha deęiŖik bir bakıŖ açısıyla bütçe, hükümetin mali politikasına ait bir program ve devlet iŖlerinin bu program çerçevesinde yürütülmesi için gerekli mali olanakları yürütme organına sağlayan bir kanun olarak da kabul edilebilir.

Bütçe kanununun taşıdığı bu önem dolayısıyla, 1923-1938 döneminde hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan aşamaları, esas olarak Muhasebei Umumiye Kanunu ve 1924 Anayasası çerçevesinde ve bu araştırmanın kapsamı doğrultusunda çok fazla ayrıntıya girilmeden ana hatlarıyla yukarıdaki şekilde özetlenmeye çalışılmıştır.

4.2. Vergi Düzeni

Bu bölümün başında belirtildiği üzere "vergi anlamındaki düzen politikası önlemlerinden anlaşılan verginin hukuksal düzeninde yapılan değişikliklerdir" (25).

İncelenen dönem içerisinde vergilerle ilgili çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu bölümde, yukarıda çizilen çerçeve ışığında doğrudan bir vergi düzeni oluşturmaya yönelik bulunan yasal düzenlemeler ele alınacaktır. Bu nedenle verginin hukuksal düzeni ile ilgili yapısal bir düzenleme içermeyen çok sayıdaki vergi yasalarına (örneğin, alınan tuz resmini kilo başına dört kuruşa çıkaran 8 Nisan 1924 tarih ve 468 sayılı "Tuz Resmi Hakkında Kanun" veya "Oyun Alet Ve Vasıtalarından Belediyelerce Ve Köy İdarelerinde Alınacak Resim Hakkında Kanun" gibi...) yer verilmeyecektir.

Türkiye'de gerçek anlamda vergi hukuk düzeni Cumhuriyet'le kurulmasına rağmen, varlığı yadsınamayacak, Osmanlı

(25) Theodor Pütz, a.g.e., s.147

Devleti'nden alınan bir vergi hukuku mirası vardır. Bu nedenle Osmanlı vergi hukuku yapısına da değinmek gerekecektir. Fakat 600 yıllık geçmişi olan bir İmparatorluğun vergi düzeni ayrı bir araştırma konusu olacak kadar kapsamlı ve dönemler arasında önemli farklılıklar içermektedir. Bu araştırmanın sınırları içerisinde ise çok kısa bir şekilde özetlenerek, önemli dönüm noktalarının belirtilmesine çalışılacaktır.

Osmanlı Devleti'nde, kuruluşundan itibaren, toplanan vergi ve resimler İslam hukukuna göre düzenlenmişti. Tekalif-i Şer'ie (veya şer'î vergiler) adı altında toplanan bu vergiler, zekat, özür, haraç ve cizye adını taşıyan dört dini vergiden oluşmaktaydı.

İkinci Beyazıd dönemine gelindiğinde ise ilk kez bu dini vergiler dışında yeni bir vergi alınmasına başlandı. Tekalif-i Örfiye (Padişah buyruğu gereğince konan ve her bölgenin örf ve adedine göre farklı ad ve oranlarda uygulanan) adı altında toplanan bu vergi ve resimlerin ilkinin teşkil eden ve hem aynı hem de nakdi olarak toplanan Hudüs-u Avarız vergisini İmdadiye-i Seferiye, İmdadiye-i Hazariye gibi çeşitli örfi vergiler takip etmiş ve zamanla bu vergilerin sayısı doksanı aşmıştır (26).

(26) Nihad S.Sayar, Kamu Maliyesi, C.I,5.Baskı,İstanbul 1975,İ.İ.T.A.Nihad Sayar yayın ve yardım vakfı yayınları no.256,s.251-252; Necdet Sakaoğlu,Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Tarih Sözlüğü,İstanbul 1985,İletişim yayınları,s.127

Hudüs-u Avarız; olağanüstü durumlarda ve özellikle savaş durumunda halkın da masraflara katılması için alınan geçici vergi.

İmdadiye-i Seferiye ve İmdadiye-i Hazariye Vergileri:Vali ve sancakbeyi gibi bölge yöneticilerinin 18.yy'dan itibaren içine düştükleri gelir sıkıntısını gidermek,çeşitli yükümlülüklerinin gerektirdiği giderlerine karşılık olmak üzere konulan vergiler.

Yavuz Cezar,Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII.yy'dan Tanzimat'a Mali Tarih), İstanbul 1986, Alan Yayıncılık.

Osmanlı Devleti'nde ayrıca ilk kuruluş yıllarından başlayarak merkeziyetçi bir vergi idaresi kurulamamış ve devlet, batılı anlamda, gelirleri düzenli ödenen vergilere dayanan bir "vergi devleti" olamamıştı. Bunun başlıca nedeni ise Osmanlı vergi düzeninin, toprak düzeni ve askeri düzenle iç içe geçmesiydi. Tımar sistemi çerçevesinde vergi gelirlerinin önemli bir bölümü belli kamu görevlilerine (vali, sipahi v.b..) ayrılmış ve çeşitli bölgelerin vergilerini tarh, tahahhuk ve tahsil yetkisi, hizmetlerine karşılık olarak bu görevlilere devredilmişti (27).

Tımar sistemi dışında kalan vergiler ise iltizam yöntemi ile tahsil ediliyor, belli bölgelerin vergilerini toplama hakkı arttırma yolu ile mültezimlere devrediliyordu. Onyedinci yüzyıldan sonra kapsamı genişliyen iltizam yönteminde daha fazla vergi tahsil edebilmek için mültezimler halka baskı uyguluyordu. Özellikle onyedinci yüzyılın sonlarından itibaren ise vergi tahsilini gerek devlet, gerek yükümlüler açısından güvence altına alabilmek için "ayan" adı verilen kişiler vergi tahsiline aracılık yapmaya başladı-

(27) Osmanlı Devleti'nin vergi hukuk yapısı için asıl olarak yararlanılan kaynak: Mualla Öncel vd..., Vergi Hukuku, C.I, Ankara 1984, A.Ü HF yayın no.477, s.9-12. Ancak daha ayrıntılı bilgi için bkz. Yavuz Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları, s.924-933; Stanford Shaw, "Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Vergi Sistemi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları, s.934-

lar. Ancak Onsekizinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren bölgesel etkinlikleri ve güçleri oldukça artan ayanlar, iltizam sahipleri ile uzlaşmaya ve kendileri de iltizam almaya başladılar. 1808 yılında merkezi devlet ile ayan arasında imzalanan ve sened-i ittifak adı verilen belge ile padişahın mutlak olan vergilendirme gücü ayanlar yararına sınırlandırıldı. Padişah vergi koyarken ayanlarla görüşecek ve bu görüşmeler sonucu ortaya çıkan karara uyacaktı. Sened-i İttifak, İmparatorluğun merkezi otoritesinin zayıfladığını gösteren bir belgedir; ancak hükümlerine hiçbir zaman uyulmamıştır.

1839 yılında ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda ise padişah II. Mahmut, tek taraflı iradesi ile vergilendirme gücünü sınırlandırmıştır. Ayrıca Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda vergi adaleti ile ilgili hükümler yer almış, bu uygulamayı denetlemek üzere kendi atayacağı ve görevlerine son verebileceği kişilerden oluşan Meclis-i Ahkamı Adliye adlı demokratik bir nitelik taşıdığı söylenemeyecek olan bir meclis kurmuştur. 1856 ve 1875 yıllarında ilan edilen Islahat ve Adalet Fermanları ile de Padişah, vergilendirme konusunda yabancı ülkelerin baskısı ile belli ilke ve kurallara uymayı üstlenmişti. Ancak bu fermanlarda yer alan hükümlere uyulmaması halinde uygulanacak bir yaptırım sözkonusu olmadığı ve toplum tabanından gelen bir harekete dayanmadığı için, padişahın mutlak nitelikte olan vergilendirme yetkisine gerçek bir sınırlama getirildiği söylenemezdi.

Osmanlı Devleti'nde padişahın mutlak ve keyfi olan vergilendirme yetkisine gerçek anlamda ilk kez 1876 Kanun-u Esasi ile sınırlama getirilmiştir.

Kanun-u Esasi'de yer alan hükümlerle, bir yasaya dayanmadıkça vergi ve diğer mali yükümlülükler konulması yasaklanmıştı (28).

Daha sonraları ise İmparatorluk, bir yandan kapitülasyonlar, öte yandan dış borçlarla iç kamu gelirlerinin güvence olarak gösterilmesi nedeniyle mali egemenliğini giderek yitirmeye başlamıştı. Nihayet 1881 yılında ilan edilen "Muharrem Kararnamesi" ile bazı vergileri tarh ve tahsil yetkileri, alacaklı temsilcilerinden oluşan ve devlet içinde ikinci bir Maliye Bakanlığı gibi görev yapan Düyun-u Umumiye İdaresi'ne verilmişti (29).

Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkan Osmanlı Devleti 1920 yılında imzaladığı Sevr Anlaşması ile Düyun-u Umumiye İdaresi'nin yetki alanı dışında kalan kamu gelirlerini İngi-

(28) Kanun-u Esasi'nin bu konudaki hükümleri şöyledir :

"Madde 25- Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve namı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz.

Madde 96- İckalifi devletin hiçbir bir kanun ile tayin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz".

Suna Kili, a.g.e., s.3 ve 11

(29) Düyun-u Umumiye İdaresi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Donald C.Blaisdell, Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi, Doğu-Batı Yayınları, (yer ve tarih belirtilmemiştir)

liz, Fransız ve İtalyan temsilcilerinden oluşan bir mali komisyonun yönetimine bırakarak, mali egemenliğini tümüyle yitirmişti.

Mali bağımsızlığın hemen hemen tümüyle yeniden kazanılması ancak Kurtuluş Savaşı'nın başarıyla verilip Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nce Lozan Antlaşması'nın imzalanması ile sağlanabilmektedir.

Türkiye'de gerçek anlamda vergi düzeni ise Cumhuriyet'le doğmuştur.

Cumhuriyet'in ilanından sonra Osmanlı vergi sistemi bir süreç içinde tasfiye edilerek ve çağdaş Batı Avrupa ülkelerinin vergi yasaları model alınarak, modern bir vergi hukuk düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu alandaki düzenleyici yasalara geçmeden önce, 1924 Anayasasında yer alan ilgili hükümlerin verilmesi uygun olacaktır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, seksendördüncü maddesi ile vergiyi "Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir" şeklinde tanımlamıştır. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır" hükmü ile de vergi toplama hakkı devlet tekeline alınmıştır. Böylece Osmanlı Devleti'nde ortaya çıkan mültezim veya ayan

gibi belli kimselerin vergi toplama hakkına sahip olması, modern vergi hukuku görüşüne uygun olarak, Cumhuriyet yönetimiince tamamen yasaklanıyordu.

Seksenbeşinci madde ise vergilerin ancak kanunla salınıp, alınabileceği hükmünü getirmiştir. Böylece Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yirmialtıncı maddesi gereğince "kanun koymak" hak ve görevi ancak Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu için keyfi vergi uygulamaları tamamen ortadan kaldırılmakta, bir kanuna bağlı olmak vergi salınmasına karar verme yetkisi ancak milletin temsilcilerinin oluşturduğu Meclis'e ait olmaktadır. Anayasa, yine aynı maddesiyle Osmanlı Devleti'nden devralınan ve Kurtuluş Savaşı sırasında konulan vergilerin, kanunları yapılıncaya kadar alınmaya devam edileceği hükmünü de getirmiştir (30). Bu son düzenlemenin, Anayasa gereğince vergi kanunları çıkarılıncaya kadar devletin önemli bir gelir yetersizliği sorunu ile karşılaşmaması amacı ile yapıldığı akla gelmektedir.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından itibaren vergi

(30) Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun açıklanan bu maddeleri şöyledir :

"Madde 84- Vergi, Devletin umumi mesarifine halkın iştiraki demektir. Bu esasa mugayir olarak hakiki veya hükmi şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, aşar ve sair tekalif alınması memnudur.

Madde 85- Vergiler ancak bir kanun ile tarh ve cibayet olunabilir. Devlet, vilayet idarei hususiyeleri ve belediyelerce teamülen cibayet edilmekte olan rüsum ve tekalifin kanunları tanzim edilinceye kadar kemakan cibayete devam olunabilir"

hukuk düzeninin temelini oluşturan Anayasa maddelerinin açıklanmasından sonra, çıkarılan temel vergi yasalarının, Osmanlı Devleti'nden devralınan vergi düzenlemeleriyle birlikte incelenmesine geçilebilir.

Cumhuriyet yönetiminin Osmanlı vergi sistemini tasfiye ve modern bir vergi düzeni kurmak yolunda attığı en büyük adım, İmparatorluğun en eski vergilerinden biri olan aşarı kaldırmasıdır.

Aşar, kelime anlamı olarak "Ondabir anlamındaki "öşr" ün çoğulu olup toprak ürünlerinden alınması gerekli şer'i verginin adıdır" (31). Tanzimat'tan önce bölgelere göre farklı oranlarda uygulanan bu verginin oranı Tanzimat'la birlikte ülkenin her yerinde yüzde on olarak tespit edilmiştir. Tahsili iltizam usulüyle yapılan aşar vergisi, Osmanlı Devleti'nde iltizam düzeniyle adeta özdeşleşmiş bir durumda idi. Bu nedenle yeni rejimin iltizam ve aynı vergiyi tamamen ortadan kaldırması ancak, köylünün de büyük yakınmalarına yol açan aşarın kaldırılmasıyla mümkün olabilecekti (32). Cumhuriyet hükümeti, aşarın kaldırılmasından doğacak büyük gelir kaybına rağmen - ki 1924 bütçesinde aşar gelirleri hükümet gelirlerinin %22'sini ve dolaysız vergilerin %63'ünü

(31) Necdet Sakaoglu, a.g.s., s.12

(32) İ.Fazıl Pelin, Finans İlmî ve Finansal Kanunlar, C.I,2.Baskı, İstanbul 1942, Güven Basımevi, s.307. Cumhuriyet yönetiminin aşarı kaldırması ile ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlar Keyder, a.g.e., s.52-54

oluşturmaktaydı (33) - 1925 yılında, 17 Şubat 1341 (1925) yılında kabul edilen 552 sayılı "Aşarın İlgasile Yerine İkame Edilecek Vergi Hakkında Kanun"un birinci maddesi ile aşar vergisini kaldırmıştır (34).

Aşarın kaldırılmasıyla doğacak gelir boşluğu ise, yine aynı kanunla, arazi vergisinin oranının arttırılması ve mahsulatı arziye (toprak mahsulleri) üzerine yeni bir vergi konulması ile giderilmeye çalışılmıştır. Yasa ikinci maddesi ile mahsulatı arziye üzerine konulan vergiyi şöyle tespit etmiştir:

"Madde 2- İskele ve istasyonlara altmış kilometreye kadar mesafeden getirilip imrar edilecek (geçirilecek) olan ve şimdiye kadar üşre tabi bulunan mahsulatı arzıyeden sevk edildiği iskele ve istasyon rayıcı ve daha uzak mesafelerden getirilerek iskele ve istasyon veya gümrüklerden imrar edilecek olan mahsulatı arziye ile un; kırma ve bulgurdan mahalleri rayıcı, üzerinden mahallindeki fiatının yüzde onu nisbetinde vergi alınır. Ancak imrar edilecek yaş ve meyve ve yaş sebze herhangi mesafeden gelirse gelsin istihsal olduğu mahal rayicine göre vergiye tabidir ...".

Fakat bu verginin uygulanmasında büyük suistimallerle karşılaşmış ve dolayısıyla devlet önemli bir gelir kaybına uğramıştır. Bu nedenle ertesi yıl bu verginin uygulanmasına son verilmiştir (35).

(33) Çağlar Keyder, a.g.e., s.53

(34) Necdet Sakaoğlu, a.g.s., s.12

(35) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.307

552 sayılı aşarı kaldıran yasa ayrıca beşinci maddesi ile öşür veren araziye uygulanan binde altı oranındaki arazi vergisini sekiz misli arttırmış yani binde kırksekiz oranına çıkarmıştır.

İmparatorluğun en eski vergilerinden biri olan arazi vergisi, 1858'de Tahrir-i Emlak Nezareti kurularak, ülke çapında tahrir (toprak sayım ve yazım işlemi) yapılmasına başlanmasından itibaren, tahrir esası dahilinde değer üzerinden alınmaya başlanmıştır. Öşür veren ile vermeyen araziye uygulanan vergi oranı işe 1878'de farklılaştırılmıştır. 1886'da öşür vermeyen, 1914'de de öşür veren araziye uygulanan vergi oranı arttırılmış böylece bu vergi 1925 yılına kadar aşar ile irtibatlı bir halde uygulanmıştır (36).

Daha önce öşür alınan araziden, binde kırksekiz oranında arazi vergisi alınması uygulamasına 18 Mayıs 1929 tarih ve 1454 sayılı "Tevhidi Küsürat (vasıtasız vergilerin munzam kesirlerinin asıllarıyla birleştirilmesi hakkında kanun) Kanunu" ile son verilerek, arazi vergisinin kapsamı çok genişletilmişti. Bu kanunla tarıma elverişli ve elverişsiz arazilerle belediye hudutları içindeki gelir getirmeyen arsalar, ayrı oranda arazi vergisine tabi tutulmuştu (37).

Arazi vergisinin modern bir vergi niteliğini alması

(36) Muzaffer Egesoy, Cumhuriyet Devrinde Vasıtasız Vergiler, Ankara 1962, A.Ü SBF Maliye Enstitüsü, s.70

(37) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.265; Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.71

ancak 27 Haziran 1931 tarih ve 1833 sayılı Arazi Vergisi'nin, bu konudaki bütün eski mevzuatı ortadan kaldırması ile sağlanabilmiştir (38).

Yasa, birinci maddesi ile verginin mevzuunu "Türkiye Cumhuriyeti dahilinde bulunan umum arazi" olarak tespit etmiştir. Ayrıca üzerinde bina bulunmayan arsaları da arazi olarak kabul etmiş ve arsaları "etrafı çevrilmiş olsun olmasın ticaret ve san'at işlerinde kullanılmak üzere müstakilen kiralanen arsalar iratlı ve bu suretle kullanılmayan arsalar iratsız addolunarak" hükmüyle ikiye ayırmıştır. Böylece daha sonra incelenecek olan bina vergisi ile arazi vergisi tam olarak ayrılmıştır.

Verginin matrahı yine eskiden olduğu gibi arazinin kıymetidir. Esas itibarıyla verginin hasılat üzerinden alınması ilkesinin benimsenmesine karşın, pratikte uygulama zorluğu yüzünden kıymet esasına göre verginin alınmasına devam edilmiştir. Yasanın bu konudaki hükmü şöyledir :

"Madde 8- Arazi vergisinin matrahı, arazi ve arsaların tahrir ve hususi tadil usullerile ve bu kanun hükümlerine göre tayin edilmiş veya edilecek kıymetleridir".

"Yalnız bazı özel hallerde hasılat durumu gözönüne alınabiliyordu. Bir arazinin tamamının ya da bir kısmının ürünü kanunda sayılan nedenlerle en az üçte bir oranında zarar görürse, bu zarardan dolayı vergileri kısmen ya da

(38) Üçüncü Tertip Düstur, C.12, s.581-583

tamamen "terkin" edilebilecekti". 1931 tarihli arazi vergisi kanunu ile getirilen bir diğ er yenilik de arazi vergisinden bir araç olarak yararlanılmak istenilmesidir. Yasa ile bağ, meyvelik, orman ve numune fidanlıkları kuranlara vergi bağışıklıkları getirilmiştir. Ayrıca tarımsal olarak kullanılması olanaksız olan bataklık, taşlık alanlar da vergiden bağışık tutulmuştur (39).

Arazi vergisi konusunda oldukça sistemli bir kanun meydana getirilmesine rağmen, tahrir yapılmamış olduğu için bu vergiden beklenen adalet ve istikrar sağlanamamış ve tahrire gidilmesi zorunluluğu doğmuştur. Böylece hazırlanan Arazi Tahrir Kanunu 2901 sayı ve 31 Ocak 1936 tarih ile kabul edilmiştir (40).

Konusu servet unsurunun kendisi olan arazi vergilemesi, 1931'den 1972'ye kadar sadece 1833 sayılı arazi vergisi kanunu ile sağlanmıştır (41).

Gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan binaları, vergi konusu olarak almaı nedeniyle bir servet vergisi niteliği taşıyan bina vergisi ise II.Meşrutiyet'e kadar arazi vergisi ile birlikte tahsil edilmekteydi. 14 Haziran 1326 (1910) tarihinde kabul edilen "Musakkafat Vergisi Kanunu" ile bu iki vergi birbirinden ayrılmış ve binaların

(39) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya ..., a.g.e., s.265

(40) Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.72

(41) Türk Ekonomisi'nin 50 Yılı, a.g.e., s.283

tahrir usulüyle takdir ve tayin edilecek "gayrisafi iratları" vergi matrahı olarak kabul edilmişti (42). Bu kanun, kıymet esasını bırakıp vergi matrahı olarak gayrisafi iradı alması nedeniyle, Osmanlı Devleti'nde çıkarılan ilk modern vergi kanunu olarak kabul edilebilir (43).

Müsakkafat Vergisi Kanunu ile yeni yapıları teşvik amacıyla tanınan muafiyetler dışında - kargir inşaata iki, ahşap inşaata bir ve fabrikalara da beş sene muafiyet tanınmıştı - bütün binalar ve o hükümde bulunan san'at ve ticaret arsaları da bu vergiye tabi tutulmuştur (44).

Cumhuriyet yönetimi 1929 tarihli Tevhidi Küsurat Kanunu ile Osmanlı Devleti'nden devraldığı musakkafat vergisi oranını yükseltmiştir.

1931 yılına gelindiğinde ise günün ihtiyaçlarına uygun, modern bir bina vergisi kanunu çıkarılması gereği ortaya çıkmıştı. 4 Temmuz 1931'de kabul edilen 1837 tarihli Bina Vergisi Kanunu, musakkafat vergisi ile ilgili bütün mevzuatı ortadan kaldırarak vergiyi daha düzenli ve modern bir hale getirmiştir (45).

Yeni yasa verginin mevzuu olarak "Türkiye sınırları içinde bulunan tüm binaları" almış, daha önce "musakkafat

(42) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.206

(43) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.311

(44) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.311

(45) Üçüncü Tertip Düstur, C.12, s.606,614

vergisine"ne tabi olan şehirsal arsalar bu yasa ile bina vergisi kapsamı dışına çıkarılmıştır (Madde 1).

Vergi matrahı olarak da eski yasada yer alan "gayrisafi irad" yerine "safi irad" esas alınmıştır. Buna göre onbeşinci maddede yer alan tahrir usulüyle takdir ve tespit edilecek olan gayrisafi iradın %20'si bakım ve idare masrafları karşılığı olarak düşüldükten sonra geri kalan kısım safi irad olarak vergiye matrah teşkil edecektir (Madde 9).

1931 tarihli bina vergisi yasası ile ayrıca bina vergisinden bağışıklık kapsamı genişletilmiştir. Tarımla uğraşanların binaları ile tarımal üretimde kullanılan binalar vergi kapsamı dışında bırakılmış ayrıca safi iratların ilk yirmibeş lirası vergiden muaf tutulmuştur. Devlete, mahalli idarelere ve kamu yararına olduğu onanmış derneklere ait binalar da vergi kapsamı dışında tutulmuştur. Yeni yapılan binaların vergiden bağışıklık süreleri de üç yıla çıkarılmıştır. Vergi oranı da tüm binalar için yüzde onikiye düşürülmüştür (46).

1936 yılında kabul edilen 2871 sayılı yasa ile bina, arazi ve daha sonra sözü edilecek olan buhran vergileri il özel idarelerine devredilmiştir (47).

İncelenen dönem içerisinde servet transferinin vergi-

(46) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya Geçerken...,a.g.e.,s.266

(47) İ.Fazıl Pelin, a.g.e.,s.320;Türk Ekonomisinin 50 Yılı,a.g.e.,s.283

lendirilmesi, Cumhuriyet yönetimi tarafından ilk kez konulan "Veraset ve İntikal Vergisi" ile sağlanmıştır. Aslında Osmanlı döneminde de gerek veraset gerekse intikal işlemleri vergiye tabi tutulmuş ise de bu vergileme bir sistem meydana getirmekten uzaktır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda gayrimenkullerin satış yolu ile intikali esnasında "Ferağ harcı", veraset yolu ile intikali esnasında ise "intikal harcı" alınmaktaydı. Terekenin tahriri sırasında da menkul mallardan "Tereke Tahrir Harcı" alınmaktaydı. Tanzimat'tan önce tımar ve zeamet sahiplerinin gelirlerine dahil olan bu harçlar, Tanzimat'tan sonra "Defteri Hakani Emaneti" adlı yeni kurulan bir kuruluş tarafından toplanmaya başlanmıştır (48).

3 Nisan 1926 tarihinde 797 sayı ile kabul edilen "Veraset Ve İntikal Vergisi Hakkında Kanun" (49) intikalleri ivazlı (karşılıklı) ve ivazsız (karşılıksız) olmak üzere ikiye ayırmış ve ivazlı intikaller tapu harçları konusuna bırakılmıştır. İvazsız intikaller ise menkul yada gayrimenkul olsun tamamı Veraset ve İntikal Vergisi'nin kapsamı içine alınmıştır. Bu kanunla vergi mevzuunun oldukça geniş tutulup, istisna hükümlerinin sınırlı olması uygulama sırasında güçlükler doğurmuş ve şikayetlere yol açmıştır. Ayrıca uygulama esnasında kanunun ihbarlar, süreler ve müeyyide ile ilgili

(48) Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.95; İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.422

(49) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.701-709

hükümlerinin daha da işlenmeğe muhtaç olduğu görülmüş ve kanunun açık ve düzenli hazırlanmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesi ile miras alanında yeni bir hukuk düzeninin kurulması, 1926 tarihli Veraset ve İntikal Vergisi'nin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir (50).

Böylece hazırlanan yeni kanun tasarısı "Veraset Ve İntikal Vergisi Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline Ve Bazılarının İlgasına Dair Kanun" adı ile 4 Temmuz 1931 tarihinde 1836 sayı ile kabul edilmiştir (51).

Bu yeni kanun ile Veraset ve İntikal Vergisi'nin Medeni Kanun ile tutarlılığı sağlanmış ayrıca eski kanunda şikayetlere neden olan istisnaların yetersizliği sorunu düzeltilerek, vergi istisnaları çoğaltılmıştır.

Vergi mevzuu olarak mülkiyet kazancını değil, mülkiyet konusunu aldığı için servet vergilendirmesi olarak kabul edilebilecek bir diğer vergi de Hayvanlar Vergisi (Ağnam Vergisi) dir. Cumhuriyet yönetiminin Osmanlı Devleti'nden miras aldığı bu verginin uygulanmasına incelenen dönem içerisinde çıkarılan yeni kanunlarla devam edilmiştir.

Aslında modern vergiler arasında sayılamıyacak olan ve Batı ülkelerinde uygulanmasına uzun yıllar önce son verilmiş olan bu verginin Cumhuriyet döneminde uygulanmaya devam

(50) Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.96

(51)Üçüncü Tertip Düstur, C.12, s.594-603

etmesinin nedeni olarak; "Büyük aşar fedakarlığından sonra onbeşmilyon lirayı aşacak bir ağnam fedakarlığı yapmaya bütçenin müsait olmaması" gösterilebilir (52).

Osmanlı Devleti'nde kuruluşunun ilk dönemlerinden itibaren "ağnam" adıyla alınmakta olan bu vergi, aşarın yanında, her on küçükbaş hayvandan birinin devlete verilmesi şeklinde uygulanırdı.

Cumhuriyet'e gelindiğinde ise 1340 (1924) yılında kabul edilen Sayım Kanunu ile bu vergi üzerindeki ilk düzeltmeler yapılmış, verginin nispeti birleştirilerek, hayvan sahiplerinin beyanda bulunması esası kabul edilmiştir (53).

Dahasonra kabul edilen 22 Haziran 1927 tarih ve 1130 sayılı kanun ise aşarın kaldırılmasından doğan gelir boşluğunu kısmen doldürmek için verginin mevzuunu genişletmiş, büyükbaş hayvanları da verginin kapsamı içine almıştır (54).

6 Temmuz 1931 yılında, 1839 sayı ile kabul edilen yeni "Hayvanlar Vergisi Kanunu" (55) ile vergi üzerinde esaslı düzeltmeler (ıslahat) yapılmış; istisnalarda, beyan esasında, yoklamalar ve müeyyideler alanında açık prensipler konulmuş, vergi kaçakçılığı cezaları da azaltılmıştır.

1931 tarihli yasanın dört yıl uygulanmasından sonra

(52) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.332

(53) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.328; Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.66

(54) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.265; İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.328

(55) Üçüncü Tertip Düstur, C.12; s.616-624

hayvan ve hayvani ürünler değerindeki düşmeler dikkate alınarak yeni bir kanun meydana getirilmiştir (56).

20 Ocak 1936 tarih ve 2897 sayılı kanun (57) birinci maddesi ile vergi mevzuunu şöyle belirlemiştir :

"Madde 1- Türkiye Cumhuriyeti hududu içinde bulunan koyun, kılkeçi, tiftik keçi, sığır, manda, at (idiş, aygır, kısarak), katır, deve, eşek ve domuzlar bu kanun mucibince vergiye tabidirler...".

Sözkonusu vergi hayvan sahipleri tarafından (hayvan kimin elinde ise o kimse sahibi kabul edilmektedir), hayvan başına ve kanunda hayvan cinslerine göre belirtilen miktarlarda ödenecektir (Madde 3 ve 18).

İncelenen dönem içerisinde bu vergi ile ilgili daha başka bir düzenleme yapılmamıştır. Hayvandan elde edilen geliri hiç dikkate almayan (çünkü her hayvandan her zaman ve her yerde aynı gelir elde edilmez) ve vergi kaçırmaya, suistimallere oldukça açık olan bu vergi incelenen dönemden oldukça sonra ancak 1962 mali yılı başından itibaren geçerli olmak üzere kaldırılmıştır (58).

Cumhuriyet'in kuruluşundan 1926 yılına kadar olan dönemde gelirin vergilendirilmesi esas olarak Osmanlı Devle-

(56) Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.66

(57) Üçüncü Tertip Düstur, C.17, s.159-167

(58) Muzaffer Egesoy, a.g.e., s.67

ti'nden miras alınan temettü vergisi ile sağlanmıştır. Tabii bu arada 1925 yılında kaldırılan ve yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan aşar vergisi de, arazinin gayrisafi hasılatı üzerinden alınması nedeni ile bir gelir vergilendirmesi olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı Devleti'nde temettü vergisinin alınmasına ilk kez 1863 (1275)'te emlak vergisine dair olan talimat ve nizamnamelere birkaç madde eklenmesiyle başlanmış, ilk bağımsız temettü vergi nizamnamesi de 1907 (1323)'de çıkarılmıştır (59).

I.Dünya Savaşı başladıktan sonra 30 Teşrinisani 1330 (30 Kasım 1914) tarihli muvakkat (geçici) kanunla yürürlüğe giren ve 1926 yılına kadar yürürlükte kalan "Temettü Vergisi Kanunu", esas itibarıyla tüccar, sanayici ve serbest meslek erbabından alınan "Fransız Patent Vergisi" kurallarına paralel bir tarzda düzenlenmiştir. "Mükellefler, tacirler ve san'at erbabı ile ücretliler olmak üzere ikiye ayrılmış; ticaret ve san'at erbabı ayrıca üç grupta toplanmıştır. Vergi matrahı; birinci gruptakiler için işyeri/kira bedeli, ikinci gruptaki mükelleflerde ciro idi. Belli bir işyeri olmayan Ticaret ve Sanat erbabı ise maktu vergi vereceklerdi. Ücretlerin vergilendirilmesinde, işverenin kazancı matrah olarak kabul edilmiştir" (60).

(59) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.350

(60) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.279

Cumhuriyet'e gelindiğinde ise bir yandan Osmanlı temettü vergisi'nin uygulanmasına devam edilirken diğer yandan da yeni kurulan bir devletin artan gelir ihtiyacını karşılamak, aşarın kaldırılmasıyla daha da büyüyen bu gelir açığını kapatmak, ayrıca modern vergi düzeninin bir gereği olarak Batı'da gelişmekte olan gelir vergilerinin esaslarını kısmen olsun uygulayabilmek için bir Kazanç Vergisi kanun tasarısı hazırlanmaya başlanmıştı. Hazırlanan bu tasarı 27 Şubat 1926 tarihinde 755 sayılı ve "Kazanç Vergisi Kanunu" adı ile kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir (61).

755 sayılı yasa ile modern ve gerçek anlamda bir gelir vergisi düzeni getirildiğinden söz edilemezse de, temettü vergisine göre gerçek kazancın vergilendirilmesinde ileri bir adım olarak kabul edilebilir.

1926 tarihli Kazanç Vergisi Kanunu, vergi mükelleflerini "beyanname itasına mecbur mükellefler" ile "beyannameye tabi olmayanlar" olarak iki gruba ayırmıştır.

Yasa koyucu, üçüncü madde ile kazançlarını beyanname ile bildirmeye mecbur mükellefler grubunu oldukça geniş tutarak, gerçek geliri vergileme yolunda önemli bir çaba göstermiştir.

Yasanın yirmiyedinci maddesi ile de "beyannameye tabi olmayan mükellefler", "... ticaret ve sanayi ticaretgah-

(61) Üçüncü Tertip Düstur, C.7

ları için ödedikleri senevi icarei hakikiyeye (yıllık gerçek kiraya) göre vergiye tabi tutulur..."

1926 tarihli ve 755 sayılı yasa hükümleri, uygulamada karşılaşılan güçlükler ve doğurduğu şikayetler nedeni ile hemen ertesi yıldan itibaren (21 Mayıs 1927 tarih ve 1038 sayılı yasa ile) değiştirilmeye başlanmış ve yeni bir yasal düzenleme yapma gereği ortaya çıkmıştır :

Bu nedenle, bu araştırmada 1926 yasası hükümlerinden ziyade, ağırlıklı olarak, incelenen dönem içerisinde kabul edilen ve dönem sonuna kadar da yürürlükte olan 1934 tarihli yasa hükümleri incelenecektir.

"1931 yılında Ticaret Odaları'nın da görüşleri alınarak ve geniş bir araştırma sonucunda, uygulamanın sorunları saptanıp yeni bir yasa hazırlanmıştır. Tasarı T.B.M.M. komisyonlarında üç yıla yakın bir süre müzakere edildikten sonra 22 Mart 1934 tarihinde 2395 sayılı (62) yeni kazanç vergisi yasası kabul edilmiştir. Yeni yasada, eski yasanın uygulanması sırasında çok yakınılmış olmasına rağmen, yine de beyanname usulünü esas almakla beraber, gayri safi irat karinesine fazlaca istinat edilmiş ve götürü usulün kısmet tatbikatına da geçilmiştir (63)."

1934 tarih ve 2395 sayılı yasa hükümlerine göre kazanç

(62) Üçüncü Tertip Düstur, C.15

(63) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.266

vergisi dört ayrı vergiyi kapsıyordu: Patent Vergisi, Taahhüt Vergisi, Gerçek Ücret Vergisi ve Gerçek Kazanç Vergisi.

Patent Vergisi; Gayrisafi irat ve gündelik gayrisafi kazanç mükellefiyetlerini kapsamına alıyordu.

"Gayrisafi irat üzerinden vergi alınırken, beyanname veren mükelleflerin dışındakiler, vergi mükellefi olup, verginin matrahı işyerinin gayrisafi iratıdır. Verginin oranı, ticaret ve sanayi erbabında %20-30 arasında değişmekte idi. Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamına giren küçük atölye ve basımevlerinde nisbet, zamları ile birlikte %50-68 arasında idi. Serbest meslek erbabından, mesleğinin türüne göre önce maktu bir vergi alınmakta, daha sonra işyerinin gayrisafi iradı üzerinden nisbi bir vergi tarh edilmekte idi" (64).

Gündelik gayrisafi kazanç üzerinden alınan vergi ise belli bir işyeri olmayan gezginci esnafın, özel komisyonlar tarafından takdir edilen gündelik gayrisafi kazancının, işin cinsine göre on-yirmi katını oluşturuyordu (65).

Taahhüt Vergisi: Bu verginin mükellefleri, müteahhitler, yabancı ulaştırma kurumları, pul ve kıymetli evrak bayileri, gayrimenkul alım satımı ile iştigal eden kişilerdi. Verginin matrahı, belirtilen mükelleflerin yıllık ciro tutarı, vergi oranı da yüzde üçtü.

(64) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.280

(65) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.208

Verginin matrahı mükelleflerin yıllık ciro tutarı olması nedeniyle, mükellefler zarar dahi etseler bu vergiyi ödemekle yükümlüdürler. Bu nedenle bu verginin kazanç vergisi olmaktan ziyade özel bir muamele vergisi niteliği taşıdığı söylenebilir (66).

"Gerçek kazanç vergisi, beyan esasına göre tarh edilirdi. Mükellefleri bugünkü gelir ve kurumlar vergisinin mükellefleri olan fert ve kurumlardı. Ferdi işletmelerle sermaye şirketleri, iktisadi devlet teşekkülleri, Türkiye'de yerleşmiş yabancı kurumlar, mükelleflerin kapsamı içinde idi" (67). Vergi oranı, safi kazancın %40 ile %75'i arasında değişiyordu (68).

Ücret vergisi: Özel sektörde ve kamu kesiminde çalışan hizmetlilerin ücretlerinden kesilen müterakki (artan oranlı) bir vergi idi. Kamu hizmetlerinde çalışanlardan ortalama %22-30 arasında, özel teşebbüslerde çalışanlarda ise %27-31 arasında, kaynağında tutma usulü ile tarh ve tahsil olunurdu (69).

Görüldüğü gibi, nitelikleri bakımından birbirine benzemeyen ve yukarıda açıklanan bu vergiler Kazanç Vergisi adı altında bir araya getirilmek suretiyle bir sisteme bağlanmak istenmiştir. Ancak uygulamada doğan sorunlar nedeniyle

(66) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.208

(67) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.280

(68) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.208

(69) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.208; Nihad S.Sayar, a.g.e., s.209

bu kanunda sık sık değişiklikler yapılması gerekmiştir. Vergi tarhının büyük ölçüde idarece takdir yöntemine dayanması, formalitelerinin oldukça külfetli oluşu bu sorunlardan bazılarıdır. Gayrimenkul sermaye iratlarının vergi dışı bırakılması, ücretli çalışanların vergi hasılatına olan katkısının %70-80 civarında oluşu vergide adalet kuralını zedeleyici olarak kabul edilmiştir. Ayrıca kazanç vergisinin elastik bir vergi olmadığı da savunulmuştur. .

Gelirin vergilendirilmesi yönünde köklü bir reform ancak incelenen dönem sonrasında, 1949 yılında, gerçek kişiler yönünden gelir ve esnaf vergileri, kurumlar yönünden de kurumlar vergisi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir (70).

Ele alınan dönem içerisinde gelirin vergilendirilmesine yönelik olarak çıkarılan bir diğer yasa da 30 Kasım 1931 tarih ve 1890 sayılı "İktisadi Buhran Vergisi Kanunu"dur (71).

"Meclis'e sunulan tasarıda adı "milli iktisadi koruma" vergisi olan; T.B.M.M.'de müzakeresi sırasında "buhran vergisi" adını alan bu yasa, "hizmet erbabına" ait gelirlerden alınan kazanç vergisini belli oranlarda arttırmıştır. Her türlü maaş, tahsisat, ücret, huzur hakkı, ikramiye bu kanuna göre buhran vergisine tabi olacaktır. Bir ay içinde bu yolla elde edilen gelirin 150 liraya kadar kısmı için yüzde on,

(70) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.280-281

(71) Üçüncü Tertip Düstur, C.13, s.14-17

151-350 arasındaki kısmı için yüzde oniki, 351 ile 600 lira arasındaki kısmı için yüzde onaltı, 601 liradan yukarı kısmı için ise yüzde yirmidört buhran vergisi ödenecektir. Vergilerin hesaplanmasında, aylık gelirin ilk otuz lirası, Ankara'da oturanlar için ilk altmış lirası vergiden muaf tutulacaktır" (72).

Bu verginin konulmasının en büyük gerekçesi olarak bütün dünyada yaşanan iktisadi buhran dolayısıyla, vergi tahsilatının geçmiş yıllara göre azalması ve ortaya çıkan bütçe açığının kapatılması gösterilmiştir. Yasa gerekçesinde (esbabı mucibesinde) bu kanunun "hizmet erbabı" üzerine konulmasının nedeni ise şöyle açıklanmıştır: "... Devlet uzviyetinin ve milli iktisadiyatın müdafaası için, memlekette yaşayan ve muayyen bir bedel mukabilinde bir yere merbut (bağlı) olarak çalışan her şahıs için gıda maddelerindeki ucuzluk nazarı dikkate alınarak bu mükellefiyet tesis olunmuştur" (73).

Ancak buhran sırasında, açığı kapamak için getirilen bu vergi yetersiz kalınca, 29 Mayıs 1932 tarih ve 1996 sayılı kanunla (74) iktisadi buhran vergisinin binalara da uygulanmasına başlanmıştır. Servet vergilendirmesi olarak kabul edilecek bu düzenleme ile bina vergileri, sahibinin oturduğu meskenlerde altıda bir, diğer binalarda üçte bir oranında

(72) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.267

(73) Bilsay Kuruç, a.g.e., s.380

(74) Üçüncü Tertip Düstur, C.13, s.495

arttırılıyordu. Bu yasa ile, değişik yasalarda bina vergisinden muaf tutulmuş binalar, verginin aslını ödemeyecek olsalar da buhran vergisi eklentisini ödemek zorunda tutulmuşlardır.

1890 sayılı iktisadi buhran vergisi kapsamındaki "hizmet erbabına" diğer bir deyişle çalışan kesime yönelmiş bir diğer vergi de, 26 Mayıs 1932 tarih ve 1980 sayılı "Muvaazene Vergisi Kanunu" (75) dur.

Bu vergi, çalışanların ücretlerinden, kazanç ve iktisadi buhran vergisi çıktıktan sonra kalan miktar üzerinden yüzde on olarak alınacaktı. İktisadi buhran vergisinden farklı olarak müterakki olmayan bu vergi, dolayısıyla düşük gelirli kesimin yükünü, buhran vergisine göre daha fazla ağırlaştırıyordu. Yalnızca 1932 yılında uygulanmak için çıkarılan bu yasa, 2174 sayılı kanunla 1933 yılı ve 2417 sayılı kanunla 1934 yılı içinde uygulanması sürdürülmüştür (76).

(75) Üçüncü Tertip Düstur, C.13, s.429-431

(76) Bu verginin de çalışanlardan alınması tasarının gerekçesinde şöyle sunulmuştur :

".....

Memleketin geçirmekte olduğu buhran, bilumum kazanç ve iratlarda tenakus tevhit etmiştir. Maaş ve ücret mukabilinde istihdam edilenlerin de umumi olan bu kazanç terakusundan hissedar olmaları tabiidir. Devletin devam eden mali ihtiyaçlarını karşılamak için diğer sınıflar üzerine yeni vergiler tahsili veya mevcut vergilere başkaca zamlar icrası yoluna gidildiği takdirde memleketin iş hayatının da memur ve müstahdemler sınıfının zararına olarak mühim sarsıntılara uğrayacağı nazara dikkate alınırsa mali ihtiyacın istilzam ettiği fedakarlıktan bu sınıfın daha fazla hissedar olmasının, işlerinin devamını temin itibarile de menfaatlerine muvafık ve aynı zamanda haklı bulunduğunu kabul etmek icap eder."

Vergi mevzuu olarak "hizmet erbabının gelirleri"ni esas alan ve yüzde dört oranında uygulanan Hava Kuvvetlerine Yardım vergisi de (1935 tarih ve 2882 sayılı) (77) bu arada belirtilebilir.

Şu ana kadar açıklanan servet ve gelir vergileri asıl olarak vasıtasız vergi niteliğini taşımaktadır. Vasıtalı vergi niteliğinde olan gider ve gümrük vergilerine geçmeden önce 12 Temmuz 1932'de kabul edilen 2566 sayılı "Vergi Bakayalarının Tasfiyesi Hakkında Kanun"a da değinmek gerekir. Buhran içinde özellikle arazi vergisi gibi bazı vergilerin tahsilat oranında önemli düşmeler olmuştu: Bu sorunu çözmek için Cumhuriyet'in onuncu yılı dolayısıyla vergi borçlarının tasfiyesine ilişkin bir yasa çıkarılarak, mevcut borçlar tasfiye edilmiştir (78).

Cumhuriyet'in incelenen döneminde gider vergilerinin ana yapısını muamele vergileri oluşturmuştur.

1927 yılında "muamele vergisi" adını taşıyan ilk vergi yasasının çıkarılmasından önce, yine bir muamele vergisi niteliği taşıyan ve bir yıl yürürlükte kalan "umumi istihlak (tüketim) vergisi" yasası çıkarılmıştır.

10 Şubat 1926 tarihinde 735 sayılı yasa (79) ile kabul edilen "umumi istihlak vergisi" esas olarak, kazanç

(77) İ.Fazıl Pelin, a.g.e., s.376

(78) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulama ..., a.g.e., s.269

(79) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.221-224

vergisi ile birlikte, aşar'ın kaldırılmasından doğan gelir açığını kapamak için konulmuştu.

Kapsamı oldukça geniş tutulmak istenen bir yayılı muamele vergisi niteliğini taşıyan umumi istihlak vergisi mevzuuna; emtia satışı, imalat karşılığı alınan bedeller ve bankacılık, sigortacılık, ulaştırma ve komisyonculuk hizmetleri gibi işlemler girmektedir (Madde 1).

Vergi matrahı ise belirtilen bu satış ve hizmet bedellerinin tutarıydı (Madde 3). Bütün satışlar üzerine pul yapıştırarak tahsil edilecek olan umumi istihlak vergisinin oranı %2,5'tu (Madde 3 ve 4).

Umumi istihlak vergi yasasının çıkarılmasından iki gün sonra yani 13 Şubat 1926 tarihinde, bu vergiye ek olmak üzere uygulanacak olan "Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Hakkında Kanun" 737 sayı ile kabul edilmiştir (80). İsminden de anlaşılacağı üzere, sinema, tiyatro, birahane, lokanta, kahvehane, pastane gibi eğlence ve özel istihlak yerlerinde yapılacak her tür harcama (istihlak) bu vergiye tabi tutulmuştu (Madde 1). %10 ile 30 arasındaki değişik oranlarda uygulanan bu vergi de pul yapıştırılmak suretiyle tahsil olunuyordu (Madde 9 ve 11).

Umumi istihlak vergisinin her muamelede pul yapıştırılmak suretiyle tahsili ve her muamelenin defterlere kaydı,

(80) Üçüncü Tertip Düstur, C.7, s.226-229

uygulamada çeşitli sorunlar doğurmuş ve denetim güçlüğü nedeniyle vergi kaçakçılığının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca bu yaygınlıkla bir vergi toplanmasına Türk ticari hayatının gelişmişlik düzeyi olanak vermediğinden, 21 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilen 1039 sayılı "Muamele Vergisi Hakkında Kanun"(81) ile, bu vergi yürürlükten kaldırılmıştır.

Umumi istihlak vergisinin yayılı bir vergi olmasına rağmen, toplu bir nitelik taşıyan muamele vergisi ile vergi kapsamı daraltılıyordu. "Bu verginin mevzuu:

- a) Türkiye'de muharrir kuvvetten faydalanan sınıai işletmelerde üretilen ve ülke içinde tüketilen malları.
 - b) Aynı şekilde üretilen ve ihraç edilen mamülleri.
 - c) İthal mallarını ve
 - d) Bankacılık ve sigortacılık işlemlerini kapsıyordu"
- (82) (Madde 1).

Beyan esasına dayanan bu vergi, mükelleflerin defter kaitlarına göre tarh, tahahhuk, tahsil ve kontrol edilecekti (Madde 7 ve 8).

Verginin oranı ise bankacılık, sigortacılık ve ihracat işlemlerinde %2,5, diğerlerinde ise %6 idi (Madde 1).

1039 sayılı muamele vergisi yasasında, vergi tekerrürünü önlemek amacı ile "ilk madde indirimi" ve "ihracatta

(81) Üçüncü Tertip Düstur C.8, s.566-570

(82) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e.,s.285

vergi iadesi" uygulamalarının ilk esasları geliştirilmiştir (83).

1929 Dünya Buhranı'nın etkileri ülkede hissedilmeye başladığında, hem ithalat ve ihracata hem de sanayi üretimini ilgilendirdiği için, 1927 tarihli muamele vergisinin değiştirilmesi gündeme gelmiştir.

Hükümet, hazırlanan yeni kanun tasarısının amacını "1927 yılından beri mevki tatbikte bulunan bu verginin mahiyeti itibarıyla iktisadi hayata olan menfi tesiri malum olduğundan, imkanın müsaadesi nisbetinde tahfifine (azaltıl-

(83) Türk Ekonomisinin 50 Yılı, a.g.e., s.285 :

"İlk madde indirimi" ve "ihracatta vergi iadesi" uygulamalarının ilk esaslarını oluşturması nedeniyle ilgili maddelere aynen yer vermek yararlı görülmüştür :

"Madde 4- Dahildeki sınai müesseselerde imal olunan mevaddın muamele vergisi işbu muamele mevaddı iptidaiyesinden evvelce hini ithalinde veya hini imalinde alınmış olan muamele vergilerinin tenzili suretiyle hesap ve istifa olunur.

İmal dolayısıyla muamele vergisi alınmış olan mevatt, harice sevkolunduğu surette yeniden ihraç itibarıyla muamele vergisine tabi değildir.

Madde 5- Memaliki ecnebiyeden ithal olunan mevattan alınmış olan muamele vergisi mevaddı mezkure tekrar harice sevkolunduğu surette yeniden ihraç itibarıyla muamele vergisine tabi olmayacağı gibi evvelce bu mevattan hini ithalde alınmış olan muamele vergisinin %3,5'u ihraçta iade olunur. Hariçten muvakkaten ithal edilmiş olup tekrar ihracında gümrüğü iade olunan mevaddın muamele vergisi de hini ithalinde alınarak ihracında iade edilir".

masına) doğru gidilmek istihdaf (hedef olunan) edilen gayeler arasındadır" diye sunuyordu. Böylece, bütçe sorunlarına karşın, ekonomik hayatı korumak için önemli bir vergi kaynağında fedakarlığa gidiliyordu (84).

Yeni "Muamele Vergisi Kanunu", 21 Temmuz 1981 tarihinde 1860 sayı ile kabul edilmişti (85).

1860 sayılı yasaya göre, ithalat, bankacılık ve sigortacılık kesimlerinde vergi eski niteliği ile sürecekti. Buna karşılık ise ihracat üzerinden alınan muamele vergisi tamamen kaldırılırken, sanayiden alınan muamele vergisi, Maliye Vekili'nin ifadesine göre, eskisinin yüzde 50'sine indirilmiştir (86).

Buna göre 1931 tarihli yasanın sanayi kesimi için getirmiş olduğu vergi muafiyetleri kısaca şöyle özetlenebilir :

"1- Sanayi kuruluşlarının beş beygire kadar çevirici güç kullananları ve daha yüksek çevirici güç kullananların da onbin liralık ciroları vergi harici bırakılmıştır.

2- Ülke ürünlerini işleyen kuruluşlar, tamamıyla bu vergiden muaf tutulmuştur. Sanayicilerce ithal edilen maddelerin gümrük vergisinde sahip oldukları bağışıklıklar, muamele vergisinde de geçerli sayılmıştır. Dışarıdan gümrük

(84) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.270

(85) Üçüncü Tertip Düstur, C.12, s.921-928

(86) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e.,s.270-271

vergisine tabi olmadan ÷lkeye giren mamullerin benzerlerini ÷lkede ÷retenler, muamele vergisinin kapsamı dışında tutulmuştur.

3- ÷lkede ÷retilen maddelerin muamele vergisi matrahından, İcra Vekilleri Heyeti'nce saptanacak miktarda girdi deęeri dūř÷lmesi esası kabul edilmiřtir".

"Devletin gelir bulmakta sıkıntı çektiği bir dönemde sanayi lehine sağlanan bu bağışıklıklar uzun süre devam edemeyecek, 10 Mayıs 1934 tarihinde kabul edilen 2430 sayılı kanunla (87) muamele vergisinin, sanayi kesiminden sağladığı geliri arttırıcı yeni dūzenlemelere gidilmiştir. 10 bin liralık ciro muafiyeti ve girdilerin vergiden muaf tutulması, verginin kapsamını çok daraltmıştı. Teřvik-i Sanayi Kanunu'yla kazanç vergisinden, bina vergisinden ve ÷lke dışından gelen iptidai maddeler ÷st÷nden g÷mr÷k ve muamele vergisi vermiyen Sanayinin çok korunduğu kanısı yaygınlaştı. Ayrıca T÷rkiye, esas sanayileşme girişimlerine devlet kuruluşları ile atılmıştı. Bu durumda yeni kanunda řu değişiklikler yapıldı.

1-, Eski kanunda sadece çevirici g÷ç kullanan sanayi kuruluşları vergi kapsamı içindeyken, yeni kanunla çevirici g÷ç kullansın veya kullanmasın tüm sanayi kuruluşları vergi kapsamı içine alınmıştır.

2- Eski kanundaki beş beygire kadar çevirici güç kullananların vergiden muaf olması hükmü sürdürülmüş, buna çevirici güç kullanmayan sanayilerin on işçiye kadar işçi çalıştıranları, muamele vergisinden muafiyet kapsamı içine alınmıştır.

3- Sanayi kuruluşlarında onbin liraya kadar olan ciro muafiyeti kaldırılmıştır.

4- Eski kanunda vergiden muaf tutulmuş olan demir sanayii ile ilgili imal ve tamir müesseseleri, kok kömürü, çeltik, kuştüyü, sun'i yün, pamuk ve ipek imalathaneleri vergi kapsamına alınmıştır. Eski kanunda tüm ip ve iplik fabrikalarına verilmiş olan muafiyet yeni kanunla yalnız kendir, ip, sicim ve halat imalathanelerine verilmiştir. Eleksiz un fabrikalarıyla hizar ve kiremit fabrikalarına ilişkin muafiyette, yel ve su ile işliyen valssiz ve eleksiz değirmenlere ve tomruktan kereste yapan fabrikalara ve adi tuğla harmanlarına hasredilmiştir.

5- 2427 sayılı kanunla glikoz, istihlak vergisi kapsamına alındığı için muamele vergisi kapsamından çıkarılmıştır. El sanatları ve halı dokumacılığı için muafiyet getirilmiştir.

6- İptidai madde tenzilatına ilişkin hesaplamalar basitleştirilmiştir"(88).

Yukarıda, umumi istihlak vergisine ek olarak 737 sayılı yasa ile bir eğlence ve hususi istihlak vergisi konul-

(88) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.272,273

duğu belirtilmişti. Umumi istihlak vergisinin yerini muamele vergisinin almasına rağmen, eğlence ve hususi istihlak vergisinin alınmasına çıkarılan değişiklik kanunlarıyla devam edilmiş, 19 Mayıs 1930'da çıkarılan 1629 sayılı "Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Hakkında Kanun" bu konudaki eski mevzuatı iptal ederek, uygulanacak yeni esasları belirlemiştir (89).

Yasanın birinci maddesine göre "eğlence ve hususi istihlak vergisine tabi olan ticarethane ve müesseseler şunlardır :

A- Bar, umumhane;

B- Dans yerleri, alkollü içki kullanılan çalgılı yerler;

C- Birahane, meyhane, alkollü içki kullanılan lokanta, büfe, pastane ve mümasili yerler;

D- Tiyatro, sinema, sirklerle duhuliye (giriş ücreti) ile girilen ve içerisinde alkollü içki kullanılmayan mümasili oyun yerleri;

E- Tren ve vapurlardaki büfeler;

F- Duhuliye ile girilen çalgı yerleri".

Vergi matrahı ise birinci maddenin A,B,C fıkralarında yazılı yerler için gayri safi gelir, (D) fıkrasında yazılı yerler için bilet ve (E) fıkrasındaki yerler için de tüketim bedelleridir (Madde 3).

Yasa, beşinci maddesi ile de vergi oranlarını şöyle belirlemiştir :

"Verginin nisbeti birinci maddenin (A) fıkrasında yazılı yerler için üçüncü madde mucibince bulunacak gayri safi varidatın yüzde yüzü, (B) fıkrasında sayılı yerler için yüzde yetmişbeşi, (C) fıkrasında yazılı yerler için yüzde ellisi ve (D,E) fıkralarında yazılı yerler için de duhuliye ve istihlak bedellerinin yüzde onudur. (F) fıkrasında yazılı yerler için de duhuliye bedelinin yüzde yirmisi-dir".

İncelenen dönem içerisinde, Cumhuriyet'in vergi düzenini oluşturan bir diğer vergi de istihlak (tüketim) vergisidir. Bu vergi de tıpkı muamele vergisi gibi ülke içinde üretilen ve ithal edilen mamul mallar üzerine konulmuştu. Ancak muamele vergisinin değer üzerinden alınmasına karşılık, istihlak vergisi ağırlık üzerinden alınıyordu. Hangi maldan ne kadar istihlak vergisi alınacağı, çıkarılan yasalarla tek tek belirleniyor, vergi bu miktarlara göre tahsil ediliyordu. İthal malları üzerinden alınan istihlak vergisi, gümrük vergisi usullerine göre tarh ve tahsil edildiğinden bu vergi, gümrük vergisine getirilen ek bir vergi görüşüyle değerlendiriliyordu. Ülke içinde üretilen ve değer esasına göre muamele vergisine tabi olan mallardan, ağırlıkları üzerinden ayrıca istihlak vergisi alınması verginin çift katlılığına (muzaaflığına) yol açmıştı. Bu nedenle bu vergi

incelenen dönem sonrasında, 1946 yılında kaldırılmıştır (90).

29 Mayıs 1934 tarihinde 2466 sayı ile çıkarılan "Buğdayı Koruma Vergisi", bir ürüne ya da mala özgü istihlak vergileri arasında değerlendirilebilecek bir vergidir. Bu yasa ile "gerek memleket içinde imal ve istihsal gerek hariçten memlekete ithal olunan buğday ve çavdar unlarından birinci nevi olanlara yetmişiki kiloluk gayri safi siklette bir çuval başına (150) ve birinciden sonra gelen nevilere için (100) kuruş vergi vazedilmiş, şehir ve kasabalar civarında olsa dahi eleksiz ve valssiz köy değirmenlerinde öğütülen unlardan köylülerin kendi ihtiyaçlarına mahsus olanları vergiden istisna olunmuştur. Bunlara ilaveten un mamulâtından olan makarna, şehriye, irmik ve her nevi bisküvi de ayrıca kilo başına iki kuruş vergiye tabi tutulmuştur (91).

Cumhuriyet yönetiminin, özellikle buhran döneminde

(90) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.227; Başlıca istihlak vergi yasaları şunlardır:

12 Haziran 1930 ve 1718 sayılı "Dahili İstihlak Vergisi Hakkında Kanun", 28 Mayıs 1934 tarih ve 2458 sayılı "Muhtelif Maddelerden Alınacak İstihlak Vergisi Hakkında Kanun", 27 Mayıs 1935 tarih ve 1935 sayılı "Bazı Maddelerden İstihlak Vergisi Alınması Hakkında Kanun" ve 12 Haziran 1935 tarih ve 2785 sayılı "Şeker İstihlak Ve Gümrük Resimleri Hakkında Kanun".

(91) İsmail Hakkı Ülkmen, Muamele ve İstihlak Vergileri, s.214'den naklen İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.276

istihlak vergilerine ilişkin tutumu ile ilgili olarak, "bu vergilere sadece bir gelir kaynağı olarak bakılmadığı aynı zamanda bir ekonomik politika aracı olarak görüldüğü söylenebilir. İzlenen politikanın genellikle tüketimi kısıcı ve ithalatı azaltıcı, buna karşılık ihracatı ve iç sanayi üretimi arttırıcı yönde olduğu görülmektedir" (92).

Cumhuriyet'in vergi düzeninin incelenmesinin tamamlanabilmesi için son olarak gümrük vergilerine değinmek gerekecektir.

Osmanlı Devleti'nde gümrük vergileri başlangıçta iktisadi olmaktan ziyade mali amaçlarla konulmuştu. Yalnız ülke sınırlarından giren, çıkan ve geçen mallardan değil, aynı zamanda ülke içinde, şehirler ve limanlar arasında yer değiştiren mallardan da iç gümrük resimleri alınıyordu.

Başlangıçta iltizam usulü ile toplanan gümrük resimleri, tanzimat döneminde devlet memurları aracılığıyla tarh ve tahsil edilmeye başlanmıştı (93).

I.Dünya Savaşı'na kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda yürürlükte olan gümrük tarifesi değer (ad valorem) esasına dayanıyordu. Yurt içi üretimi geliştirmek için kullanılacak yapıda, çeşitli mallar arasında farklı derecede gümrük vergisi uygulanmasına dolayısıyla korumaya olanak sağlayan

(92) İlhan Tekeli-Selim İlkin, Uygulamaya..., a.g.e., s.277

(93) Nihad S.Sayar, a.g.e., s.239

ağırlık esasına dayanan/spesifik tarifinin uygulanmasına ancak I. Dünya Savaşı koşulları içinde 1916 yılında başlanabildi.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise Lozan Barış Antlaşması'na ek olarak imzalanan ticaret anlaşmasına göre, Türkiye, beş yıllık süre için Britanya, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya'ya 1916 tarihli "ağırlık esasına dayanan spesifik tarife"nin emsallerle çarpılmış şeklini uygulamayı kabul ediyordu. İmzalanan bu Ticaret Anlaşması'na göre Türkiye'nin yeni gümrük düzenine geçişi ancak 6 Ağustos 1929 tarihinden itibaren mümkün olacaktı. Ancak yeni gümrük tarife kanununun hazırlıklarına 1925 yılından itibaren başlanmış ve nihayet 1 Haziran 1929 tarihinde 1499 sayılı yeni gümrük tarife kanunu kabul edilmiştir (94).

Ülke içinde üretilen malları, ithal edilen mallara karşı koruyucu yani himaye edici bir özellik taşıyan yeni gümrük tarifesi, tek muhtar tarife tipindedir. Kısım, fasıl, madde, fıkra ve kalemlere ayrılarak tasnif edilen ve 2000'e yakın kalem mali kapsayan bu tarife de "her nevi eşyanın karşısında kanunen alınması icabeden gümrük resminin miktarı bir sütun olarak yazılıdır. O eşyadan ikinci bir resim alınacağını gösteren kanuni bir kayıt yoktur" (95).

(94) Nihad S.Sayar, a.g.e.,s.239-240; İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929..., a.g.e., s.67-68

(95) T.C. İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Mecmuası, 29 Ekim 1933, s.204' den naklen İlhan Tekeli-Selim İlkin, 1929...,a.g.e., s.73

1499 sayılı gümrük tarife kanununun birinci maddesine göre, tarifede yazılı olmayan eşya, kıymeti üzerinden %40 oranında vergiye tabi tutulacaktır (96).

Şu ana kadar yapılan açıklamalar, ülkemizde modern vergi hukuk düzeninin esas temellerinin incelenen dönem içerisinde atıldığını ortaya koymaktadır. AŞarın kaldırılması arazi ve bina vergilerinin birbirinden ayrılarak günün Şartlarına uygun modern birer vergi haline getirilmesi, gelirin vergilendirilmesinde önemli bir gelişme olan kazanç vergisinin yürürlüğe konulması gibi yasal düzenlemeler, günümüze kadar uzanan modern vergi hukuk düzeninin oluşumunda önemli birer kilometre taŐlarıdır. Ancak Batı lkelerinde uzun süre önce kaldırılmıŐ olan hayvanlar vergisi (ağnam) gibi oldukça ilkel bir verginin, Osmanlı döneminden devralınarak incelenen dönem içerisinde de yürürlükte olması, daha önce açıklandığı üzere, Hükümet'in aşarın kaldırılmasından sonra önemli bir diğer gelir fedakarlığına giriŐememesi olarak değerlendirilebilir.

5. EKONOMİNİN ULUSALLAŞTIRILMASI

Bu bölümde ilk dört bölümden farklı olarak üretim, para maliye gibi ekonominin belli bir yönü üzerine değil, ekonomide dönem boyunca ulusallaştırılma yönünde ortaya çıkan gelişmeler değerlendirilecektir. Bu amaçla önce ekonominin ulusallaştırılmasının teorik temelini oluşturan ve uygulamaya yön veren dönemin iktisadi düşüncesinin nasıl bir gelişim seyri izlediği ortaya konulacaktır. Bu arada oldukça kısa bir şekilde de olsa Osmanlı iktisadi düşünce yapısı üzerinde durulacaktır.

Uygulanan yöntem başlığını taşıyan diğer alt bölümde ise, dönemin iktisadi düşüncesi ile paralel olarak uygulanan iktisadi politikaların ne doğrultuda geliştiği hakkında saptamalar yapılacaktır. Ancak ekonominin çeşitli sektörleri itibarıyla (para, bankacılık, üretim gibi..) ortaya çıkan gelişmeler, ilgili yasal düzenlemeleri ile birlikte önceki bölümlerde ele alındığı ve ekonominin bu kesimlerini esas alarak bütünü üzerinde genel değerlendirmelerin sonuç bölümünde yapılacağı gözönüne alındığında, bu alt bölümde sürekli bir tekrar yapmak tehlikesi ortaya çıkacaktır.

Bu nedenle ekonominin ulusallaştırılması bakış açısıyla ele alınacak olan ve oldukça kısa tutulması zorunluluğu doğan "uygulanan alt yöntem" alt bölümünde, ağırlığı, Cumhuriyet'in kuruluş döneminin temel çizgilerinden olan "millileştirme" politikası oluşturacaktır. Ayrıca ekonomide devletin

oynadığı rolün, dönem içinde nasıl bir ağırlık kazandığı üzerinde de durulacaktır.

5.1. İktisadi Düşüncenin Gelişimi

Batı anlamında bir iktisadi düşünce yapısı ile ancak Tanzimat'la birlikte tanışan Osmanlı Devleti (1), bu döneme kadar, içinde bulunduğu mali bunalımı aşmak için belli bir iktisadi düşüncenin ürünü olmayan, sorunu temelinden halledemeyen geçici önlemlere (paranın sık sık vezin ve ayarı ile oynama, müsadere gibi) başvuruyordu.

Tanzimat'la birlikte ise bu düşünce yapısı değişmeye başladı. Bu dönemde gündeme gelen Batı'nın liberal iktisadi düşüncesi Osmanlı iktisadi düşüncesinin gelişimini etkileyen, modern anlamdaki ilk düşünce akımıdır denilebilir.

Uzun bir süre liberal düşünceyi aynen benimseyen Osmanlı aydınları, Devlet'in içinde bulunduğu mali ve siyasi bunalımın aşılabilmesi için, liberal iktisadi düşüncenin gereklerinin yerine getirilmesinin zorunlu olduğunu savunuyorlardı. Ancak bu düşüncenin ürünü olan politikalar, Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu bunalımı aşmasını sağlayamadığı için, II.Meşrutiyet'le birlikte, Almanya'nın sağlamış olduğu başarıdan esinlenerek geliştirilen "milli iktisat" düşüncesi Osmanlı düşünürlerini ve I.Dünya Savaşı ile birlikte Osmanlı

(1) Zafer Toprak, "II.Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.3, İletişim Yayınları, s.635

devlet adamlarını da etkileyen bir düşünce yapısı halinde geldi.

Milli İktisat görüşünü savunan dönemin düşünürlerinin dikkati çektikleri ve sürekli vurguladıkları bir husus, Osmanlı toplumunda güçlü bir Müslüman-Türk girişimci sınıfının yokluğu idi. Bu nedenle bütün düşünürler Müslüman-Türk burjuvazisinin yaratılması ve güçlü bir hale getirilmesi konusunda görüş birliğindeydiler. Bunu Osmanlı toplumunun kalkınabilmesi ve modernleşebilmesi için zorunlu görüyorlardı. I.Dünya Savaşı sırasında uygulanan politikalarda; bu görüş ve amaçlar doğrultusunda gelişti (2).

Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra ise savaşın lider kadrosu, asıl savaşın bundan sonra ekonomik alanda verileceğinin bilincindeydiler. Ekonomiye verilen bu önem en açık bir şekilde Mustafa Kemal'in "İktisadiyat demek, herşey demektir" sözüyle ifade edilmişti.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında yönetici kadrolara egemen olan iktisadi düşünce ve uygulanacak politikalar ile ilgili önemli ipuçlarını Şubat 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nden belirlemek mümkündür.

(2) Osmanlı iktisadi düşüncesinin gelişimi için genel olarak yararlanılan kaynaklar; Zafer Toprak, Milli İktisat, Ankara 1982, Yurt yayınları; Zafer Toprak, II.Meşrutiyet Döneminde..., a.g.m.; Şerif Mardin, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İktisadi Düşüncenin Gelişmesi (1838-1918)", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.3, İletişim Yayınları; Şevket Pamuk, 100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi İlişkileri (1500-1914), İstanbul 1988, Gerçek Yayınevi

Kongrenin amacı, uygulamaya konacak iktisat politikası önlemleri hakkında, hükümet kadroları ile toprak sahipleri, tüccarlar ve az sayıdaki sanayici arasında bir uzlaşma sağlamaktı (3). Bu bağlamda kongrenin genel havası, ekonominin kendi kuralları içinde işlemesine devletin etkin bir şekilde karışmaması, devletin sadece ekonomik yaşam içerisinde faaliyet gösteren çeşitli kuruluşları, faaliyetlerini sınırlamadan desteklemesi doğrultusunda idi (4). Böylece 1929'a kadar olan dönemde, Cumhuriyet'in iktisadi düşünce anlayışı, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda gelişmiştir. Ancak bu düşünce yapısını liberal olarak nitелеmek pek kolay değildir. Her ne kadar Lozan Andlaşması ile 1916 gümrük tarifesinin 1929'a kadar yürürlükte kalması sonucu, dışa açık bir politika izlenilmek zorunda kalınılmışsa da, milli iktisat düşüncesinin devlet desteğiyle yerli ve milli bir burjuvazi yetiştirilmesini kalkınma ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören yaklaşımı, 1923 sonrasının iktisat politikalarına ve atmosferine tamamen damgasını vurmuştur (5).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında milli iktisat, ekonomide devletle özel kesimi birbirine bağlı tutan kavramdır. İktisat politikasında esas anlayış "milli" özel girişimciliği destek-

(3) Yahya S.Tezel, a.g.e., s.135

(4) Tefik Çavdar, "Cumhuriyet Döneminde Türk İktisadi Düşüncesi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları, s.1076

(5) Bkz. Korkut Boratav, Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985), 1.Baskı, İstanbul 1988, Gerçek Yayınevi, s.28-29

lemektir. Yeni rejimin güvence noktası olarak ise "milli"lik "özel"likten önce gelmektedir. Özel girişim için ise, milli iktisat, herşeyden önce ekonomiden daha büyük pay almak demektir. Böylece, Kurtuluş Savaşını gerçekleştiren lider kadrolara egemen olan düşünce yapısı, sermayenin yerli, özel kesimin elinde birikmesi, bu kesimin devletçe desteklenmesidir (6).

Milli İktisat, Genç Cumhuriyet'in yeniden yapılanmasının, yeniden kuruluşunun en önemli parçalarından biridir. Yönetici kadrolara hakim olan bu görüşün karşısındaki "liberal ekonomi" düşüncesinin ise ilk ve en belirgin örneği ile de 1924'te yayınlanmış olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası Beyannamesinin "İktisadiyyat" başlığını taşıyan bölümünde karşılaşılmaktadır. Bu bakış açısı da Osmanlı döneminin izlerini taşımaktadır. Bu ekonomi çizgisi, devletin liberal uygulamalarda, yabancı sermayeye Osmanlı dönemindeki çerçevesinden pek ayrılmadan fakat ondan daha başarılı olacağı düşünülmüş ve çizilmiştir. Terakkiperver Fırka programında açık seçik dile gelen liberal ekonomi çizgisi daha sonraları bu somutlukta bir belgeye yansımaz. Gerçi 1930'un Serbest Fırka programı da "serbestçi"dir ama bir ölçüde Cumhuriyet yönetiminin geçmiş yedi yıllık düşünce ve uygulamaları ile bağlantıyı koparmamaya da özen gösterir. Görüldüğü gibi muhalefette olan liberal ekonomi görüşü, ekonominin gelişme-

(6) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, 1.Baskı, Ankara 1987, Bilgi Yayınevi, s.46-47

sini ve sermaye birikimini ancak yabancı sermayenin ekonomiden alacağı pay ile belirleneceği düşüncesindedir. Oysa yönetici kadrolar, 1930'a kadar geçen yedi yıl içerisinde aldıkları kararlar, yasalar ve uygulamalarla milli iktisat çizgisini açık bir biçimde ortaya koymuşlardır (7).

1930 yılına girildiğinde dünya buhranının başlaması ve Lozan'daki gümrük tarifeleri ile ilgili sınırlamaların kalkması ile milli iktisat görüşü değişmeye, daha kapsamlı bir çerçeveye oturtulmaya başlandı.

1920'li yılların popüler terimi olan milli iktisat, 1930'da Mustafa Şeref Bey'e göre "devletçilik" demek olmalıdır. Başka bir şey de olmamalıdır. Cumhuriyet ekonomisinin sağlam bir zemine oturabilmesi için milli iktisat anlayışının devletçilik kalıbına göre yeni bir dökümü yapılmalıdır. 1930 sonbaharında İktisat Vekili olan Mustafa Şeref Bey'in, milli iktisadın devletçiliğin kapsamına göre yeniden tanımlanması, yani yerli özel sermayenin ekonomideki yerinin belirlenmesinde etkisi oldukça büyüktür. İsmet Paşa da 1930'da yapılmakta olan işlerin adını "Devletçilik" koymaktadır (8).

(7) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde..., a.g.e., s.49-51; Bu konuda bazı yazarların, Kemalist kadroların iktisadi milliyetçiliğinin yüzeysel olduğu ve milli ticaret burjuvazisinin "milli"liğinin, sadece bu sınıfı oluşturan tüccarların dinlerinin müslüman, ana dillerinin Türkçe olmasından başka fazla bir anlam taşımamaktaydı şeklindeki yorumlarına katılmak mümkün değildir. Bu düşünce tarzına örnek olarak bkz. Yahya S. Tezel, a.g.e., s.143

(8) Bilsay Kuruç, a.g.e., s.97, 52 ve 127

Fakat özel kesim yeni milli iktisat anlayışına, devletçiliğe kuşku ile bakmaktadır (9). Oysa ki yeni milli iktisat anlayışı devletçilik de, hedeflenen çağdaş gelişme modelinin bir parçasıdır. Devletin ekonomide egemen noktaları elinde bulundurmasının amacı, özel kesimin "milli"liğinin ancak bu sayede sağlanabilmesidir. Ekonomide millilik ise sermayenin yerli ellerde birikmesidir. Bunun araçları hem milli sermayeye doğrudan yapılacak tahsisler, hem de dolaylı tahsislerin yapılmasını sağlayan araçlardır. Görüldüğü gibi devletçilik te özel teşebbüs aleyhtarı değildir (10).

"1933'ten başlayarak, özel kesimin ekonomik ve mali ayrıcalıklardan yoksun kalma kuşkusu giderilip, kendisini karar merkezine yerleşmiş gibi hissetmesinden sonra milli iktisat anlayışı daha öncekilerden farklı bir noktaya gider. Böylece, milli iktisadın eriştiği aşamada adı da yenilenmektedir: Güdümlü ekonomi. 1930'ların ikinci yarısında özellikle İktisat Vekaleti çevresi, bu deyim, devletçilik sözü kadar hatta zaman zaman daha çok kullanır. Bu deyimle somutlaşan şey, yani, hem yapısı daha akılcı, hem de merkezden kontrollü bir ekonomi kurmak, yönetimin kendi başına aldığı bir karar değildir. Sermaye birikimi yolunda özel kesimin eğilimleri güdümlü ekonomiye önemli destek oluşturur. O yıllarda özel kesim, ekonomide daha akılcı örgütlenmeleri istediği ölçüde, merkezden kontrolleri de isteyen, benimseyen, bunları biriki-

(9) Korkut Boratav, Türkiye İktisat Tarihi, a.g.e., s.50

(10) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde..., a.g.e., s.97-98

min vazgeçilmez güvencesi sayan isteklere, eğilimlere sahiptir (11).

Bu arada belirtilmelidir ki, özel kesim milli iktisat anlayışını değiştirmemiştir. Yerli sermayenin milli iktisat anlayışı yine kayıtsız şartsız devlet tarafından teşvik hatta buhranın etkisiyle bu teşviğin daha fazla artıp, daha büyük paylar istenmesidir.

Yeni milli iktisat anlayışında "devlet kesiminin, birikimin motoru olan sanayii geliştirmeyi üstlenmesi, her şeyin hareket noktasıdır. Devlet bu motoru tek başına işletmeyip, bunun nimetlerinden yerli özel kesimi de yararlandıracaktır (12).

Görüldüğü gibi dönemin hakim düşünce yapısı olan "milli iktisat"a yüklenen anlam, dönem boyunca farklılaşmıştır. Bu açıdan Bilsay Kuruç'un yapmış olduğu "milli iktisat biraz da onu nasıl görmek istediğimize bağlıdır" (13) saptaması haklı bir şekilde önem kazanmaktadır.

5.2. Uygulanan Yöntem

Cumhuriyet'in lider kadrolarının siyasi zaferden sonra asıl savaşın ekonomik alanda verileceğinin bilincinde

(11) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi...,a.g.e., s.65-66

(12) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi...,a.g.e., s.86

(13) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi...,a.g.e., s.86

olduklarına önceki alt bölümde değinilmişti. Bu kadrolara hakim olan düşünce, siyasi bağımsızlığın, ekonomik bağımsızlıkla perçinleşmedikçe, tam bağımsızlığın kazanılamayacağı idi. Ancak istenilen amaca ulaşabilmek için nasıl bir kalkınma modeli uygulanacağı asıl sorundu.

O günün şartları ve modern bir devlet olma çabası içinde, Batı'daki gibi çağdaş bir ekonomik gelişme modelinden başka bir sistem düşünüleliyordu. Bunu gerçekleştirmek için de hakim olan iktisadi düşünce yapısı, bir önceki bölümde ayrıntılı olarak belirtildiği üzere "milli iktisat" düşüncesi idi. Bu düşüncenin somut bir şekilde ortaya konulduğu İzmir İktisat Kongresi kararları, 1920'li yıllarda dikkatle uygulanmaya çalışıldı. Öyle ki "1920'lerdeki hükümet programlarının iktisadi bölümleri de geniş ölçüde kongre kararlarına dayandırıldı". 1923 Kongre'sinde alınan kararların uygulamaya konulmasıyla ilgili somut örnekler arasında; 1925 yılında aşar'ın kaldırılması, 1926 yılında İsviçre Medeni Kanunu'nun kabul edilmesiyle, taşınmaz mallar üzerinde özel mülkiyet hakkının geliştirilmesi, ticaret kredisinin sağlanması için 1924 yılında İş Bankası'nın ve sanayi kredisinin sağlanması için 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulması, 1927 yılında yeni bir Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun çıkarılarak özel kesim sanayine çeşitli bağışıklıklar verilmesi sayılabilir (14).

(14) Yahya S.Teziel, a.g.e., s.138

Devlet ise özel sanayici, çiftçi ve tüccar yetiştirmek için gerekli yardımları getirecekti. "Asayiş, adalet, savunma gibi klasik hizmetlerle yetinen "jandarma devlet" anlayışı bırakılacak; devlet milli tasarrufun oluşumunda aktif rol oynayacak ve bu tasarrufları kısmen müteşebbislere aktaracak, kısmen kendi kullanacaktı. 1930 yıllarında "devletçilik" adını alacak olan bu müdahalecilik, ekonomik bağımsızlık özlemi taşıyan milliyetçiliğin kaçınılmaz sonucuydu" (15).

Yeni kurulan devletin ihtiyaçlarının fazlalığına karşın, bu ihtiyaçları karşılamak için yetersiz kalan gelirleri ile arasında büyük bir uçurum vardı. Buna rağmen bütçede denklik ilkesi titizlikle benimsenecek, yetersiz bir bütçe ile çok iş yapmak gerekecektir (16).

Cumhuriyet yönetimi kuruluşunun ilk yıllarından başlayarak, Osmanlı yönetiminden devralınan mevcut tekellere ek olarak, ülke ihtiyaçları gözönünde tutularak ve biraz da mali sebeplerle yeni tekeller kurmuş ve bunların büyük bir çoğunluğunu özel şirketlere devretmişti. Devredilen bu şirketler arasında yabancı sermayeli ortaklıklar da bulunmaktaydı. 2.1.1.2. bölümünde bu konuda ayrıntılı bilgi verilmiş ve bazı alanlarda "tekel hakları"nın yabancı sermayeli şirketlere devredilmesi konusunda "Lozan Barış Andlaşmasında gümrük duvarları konusunda verilen ödünün doğurduğu gelir kayıplarının içteki bir kurumsal düzenleme ile azaltılması

(15) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., s.368

(16) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., s.369

yolunda alınan bir karar olarak düşünmek gerekir" şeklinde bir değerlendirme yapılmıştı. Burada ekonominin ulusallaştırılması sözkonusu edildiğinden, yönetimin yabancı sermayeye bakış açısına çok kısa olarak da olsa değinmek gerekecektir.

Türk Bağımsızlık Savaşı'nın zorunlu olarak emperyalizme karşı verilmiş olması, Kemalistlerin yabancı sermayeye karşı bir tavıra kaymalarını gerektirmemişti. Kemalist liderlerin 1920'lerin başında iktisadi milliyetçiliğe ve bağımsızlığa yükledikleri anlam, yabancıların ulusal ekonomiyle ilgili karar verme sürecine karışmalarının reddedilmesi ve Türkiye'de Türk devletinin yargı ve mali erkine uygun olarak iş görmelerinin sağlanması ile sınırlı kalmıştı (17). Bu konuda Başbakan İsmet İnönü'nün şu sözleri, genç Cumhuriyet'in yabancı sermayeye bakış açısını oldukça net bir şekilde ortaya koymaktadır :

"Bir memlekette milli iktisat sistemi takip olunması ecnebi sermayesinin gelmesine de mani (engel) değildir. Çünkü bizden daha sol olan memleketler hariçten sermaye getirmekten ve bunu memleketlerinde çalıştırmaktan nevmittir (ümidi kesmiş) değildirler" (18).

Cumhuriyet yönetimi, çağdaş, dönemin ünlü deyimiyle muasır medeniyet seviyesine ulaşmak için tercihini sanayileşme yolunda kullanmıştı. Bu amacı gerçekleştirmek için 1930'larda gelişen iktisadi düşünceye paralel olarak gündeme gelen devletin artan müdahalesi kaçınılmaz bir iktisadi

(17) Yahya S.Teazel, a.g.e., s.140

(18) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde..., a.g.e., s.51

politikadır. Çünkü bu döneme kadar yapılan uygulamalar göstermiştir ki, yalnızca özel sektöre dayanarak sanayileşme, Celal Bayar'ın deyimiyle, belki de ikiyüz yıl alacaktır. Nitekim İsmet Paşa da devlet eliyle fabrikalar kurulmasını, bu gerekçeye bağlamaktadır :

"Memleketin muhtaç olduğu sanayii, teşkilatı, vesaiti, devletin yardımcı nezareti ve hatta doğrudan doğruya teşebbüsü olmaksızın kurabilmeyi safdil olanlar düşünebilir ...

Devletçilik'in memleket iktisadiyatı üzerindeki faydalı tesirlerinin ekseriya kafi derecede farkedilmediğini görüyoruz. En serbest zannolunan bir sanat veya ticaret, müreffeh olabilmek için, mutlaka devletin yardımına ve müdahalesine ihtiyaç göstermektedir.

Subaşında olduğumuz için, bu ihtiyacı her gün görüyorum ve sonra "serbest meslek" in "devletçilik" e rüçhanı (üstünlüğü) için, aynı mevzuların delil olarak zikrolunmasına şaşıyorum" (19).

Öte yandan, bu dönemde ortaya çıkan Dünya ekonomik bunalımının etkilerinin Türkiye'de de hissedilmesi özellikle dış ticarete devlet müdahalesinin artmasına yol açmıştır.

Devletçilik veya İktisat Vekaleti çevresinin yaygın deyimiyle güdümlü ekonomi döneminde, bugünkü anlamda bir

(19) İsmet İnönü, "Fırkamızın Devletçilik Vasfı", KADRO 1933-Cilt 2 (tıpkı basım) (Yayına Haz.Cem Alpar), sayı 22,s.4-5, Ankara 1979, AİTİA Yayın no:130

plan olarak kabul edilemeyecek olan ve yalnızca devletin dar anlamda sınai yatırımlarını içeren (merkezi devletin altyapı yatırımları, sağlık, eğitim gibi sosyal harcamaları, tarım sektörü planda yer almamıştır) ilk beş yıllık kalkınma planı (1934-1939) yürürlüğe konmuş ve uygulanmaya başlamıştır. Böylece 1934'ten itibaren devlet ilk sanayi kuruluşlarını kurmaya ve bunları işletmeye başlamıştır. Bu uygulamanın sonuçları, ekonominin ulusallaştırılması açısından oldukça önemli bir başarıdır :

- Özel sanayinin itibar etmediği Anadolu, böylelikle oldukça önemli modern sanayi tesislerine kavuşmuştur.

- Dış yardım ve krediler olmaksızın kalkınmanın mümkün olabileceği ispatlanmıştır.

- Eğitim ve sağlık alanında yapılan harcamaları saymaksızın milli gelirin yüzde beşine yaklaşan, yarım milyar liraya yakın kamu yatırımları gerçekleştirilmiştir. Özel teşebbüs yatırımlarıyla birlikte yatırım hacmi milli gelirin yüzde onuna ulaşmıştır. Bu, o günün elverişsiz şartlarında önemli bir atılım teşkil etmekte ve bir ülkenin kendi gücüyle kalkınmasının ve ekonomik bağımsızlığa ulaşmasının mümkün olduğunu göstermektedir (20).

Öte yandan devlet işletmeciliğinin ekonomideki payının genişlemesi, özel sektöre kapının kapandığı anlamına gelmemiş, devletçe kurulacak şirketlere özel sektörün de ortak olması yolu açık tutulmuştur. Buna örnek; uygulanan sanayi programının merkezinde yer alan Sümerbank'ın, devralacağı

teşekkülleri şirket haline getirerek hisse senetlerinin özel kişilere satılmasının mümkün kılınmasıdır. Ayrıca devlet işletmeciliğinin temel kanunu olan ve 1.2.1. bölümünde incelenen 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı yasa, İktisadi Devlet Teşekkülleri Umumi Heyeti'ne, devlet kuruluşlarını şirketleştirme konusunda yetki tanımaktadır. Yasa yirmialtıncı maddesi ile bu şirketleştirmenin nasıl yapılacağını açıklamakta; kurulacak şirketlerin hisse senetlerinin nama muharrer ve hissedarları Türk olma şartını getirmektedir (21).

Cumhuriyet yönetiminin kuruluş dönemi olarak da adlandırılabilir olan 1923-1938 döneminin temel çizgilerinden biri olan millileştirme politikası, ekonominin ulusallaştırılmasında önemli yapı taşlarından birisidir. Devletin ağır kalkınma yükü altına girdiği, önemli bir gelir sıkıntısı içinde olduğu ve Osmanlı borçlarını ödeme gibi ağır yükümlülükle karşı karşıya bulunduğu bir dönemde girişilen bu millileştirme hareketlerini, Kurtuluş Savaşı'nın milliyetçi ateşinin, iktisadi alanda yeniden alevlenişi şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Millileştirme politikasının esas ağırlık merkezini demiryollarının millileştirilmesi hareketi oluşturuyordu. 1.1.2.2. bölümünde, demiryollarının millileştirilmesine verilen önem ayrıntılı olarak belirtilmişti. Burada demiryollarına verilen önem Bilsay Kuruç'un "Cumhuriyet'in kuruluş döneminde devlet

(21) Doğan Avcıoğlu, a.g.e., s.461

bütçelerinin vazgeçilmez iki amacından biri Milli Savunma ise; öteki de demiryolcululuktur" (22) saptamasıyla tekrar vurgulanabilir.

Dönemin "bir karış fazla şimendifer" inancı, ekonominin ulasallaştırılması yönünde oldukça önemli bir ağırlığa sahip olmuştur.

Millileştirme hareketinin diğer bir yönünü de liman, elektrik, su havagazı gibi ekonominin o günkü can damarlarının devletleştirilmesi oluşturuyordu. Ayrıca daha önce değiştirilen yabancılara verilen tekel haklarının hemen hemen tamamına incelenen dönem içerisinde son verilmiştir.

"Cumhuriyet'in millileştirme ile dolu geçen ilk onbeş yılı, yetmiş yıllık yabancı imtiyazcılığı silmeye yeterli olmuştur". Böylece Cumhuriyet yönetimi akılcı bir girişimle, işletilebilir durumda olan, ekonomik ömrü uzun ve hazır altyapı sermayesine sahip olmuştur (23).

Daha önce kısmen ulaştırma ve kamu hizmetleri alt

(22) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde..., a.g.e., s.23

(23) Bilsay Kuruç, Mustafa Kemal Döneminde..., a.g.e., s.210. Bu millileştirme hareketlerinin finans sorunu şöyle çözümlenmişti: Devlet yaptığı satın almalar karşılığında, genellikle düzenli (konsolide) dış borç senetleri vererek ödemelerini taksitlendirmişti. Yani ülkeye net bir döviz girdisi olmamıştı. Bu nedenle millileştirmeden doğan dış borçlar, Türkiye'de birikmiş sermaye stoku içinde bir mülkiyet transferinden doğduğu için diğer dış borçlanmalarla karıştırılmamalıdır. Yahya S. Tezel, a.g.e., s.195. Böylece ortaya bir döviz sorunu çıkmış ancak ülkenin kendi altyapısına sahip olması dövizle ölçülemeyecek derecede önemli sayılmıştır.

bölmelerinde belirtilen millileştirilen yabancı şirketlerin listesini taşıdığı önem dolayısıyla topluca hatırlatmak yararlı olacaktır :

1- Anadolu, Mersin-Tarsus-Adana demiryolları ve Haydarpaşa Liman şirketlerinin satın alınması: 31.1.1928 tarih ve 1375 sayılı kanun. Devlet, demiryolları için 143 milyon, bir süre ödenmemiş faiz ve temettü için 61 milyon lira olmak üzere 204 milyon İsviçre Frangı ödemeyi kabul etmiştir.

2- Mudanya-Bursa Demiryolu T.A.Ş.'nin satın alınması: 30.5.1931 tarih ve 1815 sayılı kanun. Zarar eden bu hat, 50 bin Türk Lirası karşılığı devlete geçmiştir.

3- İstanbul Türk Anonim Su Şirketi'nin satın alınması: 20.5.1933 tarih ve 2198 sayılı kanun. 1933 yılından başlayarak imtiyaz süresinin sonuna kadar yılda 1.300.183 Fransız Frangı ödeme şartıyla, İstanbul Belediyesi'ne devredilmiştir.

4- İzmir Rıhtım Şirketi'nin satın alınması: 12.6.1933 tarih ve 2309 sayılı kanun. İzmir rıhtımı ve rıhtımda işletilen tramvay, 7.827.690 Fransız Frangı karşılığı devlete geçmiştir.

5- İzmir Kasaba ve Temdidi (İzmir-Afyon ve Manisa-Bandırma) hattının satın alınması: 31.5.1934 tarih ve 2487 sayılı kanun. Satın alma bedeli 162.468.000 Fransız Frangıdır.

6- İstanbul Rıhtım, Dok ve Antrepo T.A.Ş.'nin satın alınması: 23.12.1934 tarih ve 2659 sayılı kanun. Şirkete üç yılda ödenecek 1.400.000 Fransız Frangı ile 40 yılda yüzde 7,5 faizle ödenecek 31.580.138 Fransız Frangı verile-

cektir.

7- Aydın Demiryolu Şirketinin satın alınması: 30.5.1935 tarih ve 2745 sayılı kanun. Satın alma bedeli 1.825.840 İngiliz Sterlini idi.

8- İstanbul Telefon T.A.Ş.'nin satın alınması: 13.6.1936 tarih ve 3026 sayılı kanun 800 bin İngiliz Lirası bedel karşılığı alınmıştır.

9- Ereğli Şirketi'nin satın alınması: 31.3.1937 tarih ve 3146 sayılı kanun. Şirkete ait bulunan Ereğli limanı Zonguldak-Çatalağzı demiryolu hattı ve kömür madeni işletmeleri 3,5 milyon lira karşılığı devlete geçmiştir.

10- Şark Demiryolları T.A.Ş.'nin satın alınması: 26.4.1937 tarih ve 3156 sayılı kanun. Şirket, 20.760.000 İsviçre Frangına satın alınmıştır.

11- İzmir Telefon T.A.Ş.'nin satın alınması: 25.4.1938 tarih ve 3375 sayılı kanun. 1.200.000 liraya satın alınmıştır.

12- Üsküdar ve Kadıköy T.A.Ş.'nin satın alınması: 11.4.1938 tarih ve 3359 sayılı kanun. Şirket haklarından 400 bin lira karşılığında vazgeçmiştir.

13- İstanbul Türk Anonim Elektrik Şirketi'nin satın alınması: 22.4.1938 tarih ve 3480 sayılı kanun. Şirket, 1.873.000 İngiliz lirasına satın alınmıştır.

İncelenen dönem sonrasında da;

14- İstanbul Tramvay Şirketi'nin satın alınması: 12.6.1939 tarih ve 3642 sayılı kanun. Satın alma bedeli 169 bin İngiliz lirasıdır.

15- İstanbul Türk Anonim Tünel Şirketi'nin satın alınması: 12.6.1939 tarih ve 3643 sayılı kanun. Bedel 175 bin Türk lirasıdır.

16- Ankara Elektrik, Ankara Havagazı ve Adana Elektrik T.A.Şirketlerinin satın alınması: 5.7.1939 tarih ve 3688 sayılı kanun. Toplam bedelleri 6.616.131 Türk lirasıdır.

17- Bursa ve Müttehit Elektrik T.A. Şirketlerinin satın alınması: 5.7.1939 tarih ve 3689 sayılı kanun. Bedel, 295.110 İngiliz lirasıdır.

18- Ilıca İskele-Palamutluk Demiryolu T.A.Ş.'nin satın alınması: 22.9.1941 tarih ve 4127 sayılı kanun. Bedeli 10 bin Türk lirasıdır.

19- İzmir Tramvay ve Elektrik T.A.Ş.'nin satın alınması: 19.7.1943 tarih ve 4483 sayılı kanun. Bedeli, 10.223.800 İsviçre Frangıdır.

20- İzmir Suları A.Ş.'nin satın alınması: 5.6.1944 tarih ve 4583 sayılı kanun. Bedel, 1.399.157 İsviçre Frangı karşılığı Türk lirası idi.

Ayrıca, Ergani Bakır T.A.Ş.'ndeki 1,5 milyon liralık yüzde 50 Alman sermayesi, 11.6.1936 tarih ve 3034 sayılı kanunla, 850 bin Türk Lirası bedelle satın alınmıştı. Siemens firmasının iltizam suretiyle işlettiği Kavarshan Bakır Madeni İşletmesi, 1939 yılında ödenmeyen vergi borçları dolayısıyla Hazineye geçmiştir. Fransız-İtalyan Ortaklığı olan şirkete verilen Keçiborlu Kükürt Madeni imtiyazı, 1932 yılında feshe dılmışti.

26.4.1940 tarihinde bira fabrikaları (Bomenti-Nektar) T.A.Ş. 400 bin Türk Lirası karşılığında satın alınmıştı. 15.1.1930 tarih ve 1722 sayılı kanunla, 10 milyon dolar kredi karşılığı bir Amerikan şirketine verilen kibrit ve çakmak imtiyazına ise 1 milyon dolar ödemek suretiyle 28.5.1943 tarih ve kanunla son verilmiştir (24).

SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi olarak tarihe karışmasından sonra Anadolu toprakları üzerinde kurulan yeni Türk Devleti, kaçınılmaz olarak devraldığı Osmanlı ekonomik mirasını, incelenen dönem içinde, getirilen yeni yasal düzenlemelerle tasfiye etme ve yeni bir ekonomik düzen oluşturma arayışları içine girmiştir.

Yeni Türk Devleti, Osmanlı Devleti'nin siyasi bağımlılık ilişkilerini Lozan'da kırmasına rağmen, ekonomik bağımlılık ilişkilerini henüz tam olarak kıramamıştı.

Lozan Antlaşması'nın ithal malları ile yerli mallara farklı oranlarda tüketim ve satış vergileri uygulanmasını önleyen; sadece devlet tekeline konu olan mallarda, kamu gelirlerini arttırmak amacıyla daha yüksek bir fiyatlamaya olanak sağlayan hükümleri, yeni iktisadi politika arayışlarında zorunlu olarak belirleyici bir rol oynamıştır. Cumhuriyet yönetimi, bu kısıtlayıcı hükümlerden kurtulmanın bir yolu olarak, kamu mülkiyetinin oluşturulması alt başlığı altında incelendiği üzere bir çok mal ve hizmetin üretimini veya ithalini devlet tekeline almıştır. Ancak dönem başında bu tekeller, imtiyazlı yerli ve yabancı şirketlere devredilmiş, bu tekel alanlarında kamu mülkiyeti tam olarak 1930'lar da sağlanabilmiştir. Bu tekel ayrıcalıklarının önce yabancı sermayeli şirketlere devredilmesi ile ilgili olarak gerekli açıklamalar, kamu mülkiyetinin oluşturulması ve uygulanan

yöntem alt bölümlerinde yapılmıştır. Burada Kemalist Kadroların yabancı sermayeye bakış açıları, Mustafa Kemal'in İzmit İktisat Kongresi'ni açış nutkunda yer alan;

"Kanunlarımıza riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeye hazırız" sözü ile özetlenebilir.

Lozan Andlaşması'nın hükümlerine göre uygulanan ekonomik sınırlamaların kalkacağı, Osmanlı borçlarından Türkiye Cumhuriyeti'ne düşen borç taksitlerinin ödenmeye başlanacağı ve büyük buhranın başlangıç yılı olan 1929 sonrasında hedeflenen ekonomik gelişme amacına-sanayileşme- ulaşabilmek için kamu mülkiyetinin ekonomide önemli bir ağırlığa sahip olmaya başladığı görülmektedir. Öncelikle tekelle ve alt yapı alanlarında millileştirmeler şeklinde ortaya çıkan kamu mülkiyeti, bu dönemde devletin doğrudan doğruya ekonomide girişimci rolünü üstlenerek, önemli bir ekonomik güç olarak belirmesine yol açmıştır. Bu arada sanayi alanında devlet girişimciliğine yol açan ancak oldukça ilginç bir gelişim seyri gösteren yasal düzenlemeler, tekrar hatırlatılacak olursa; 1925 tarihinde kurulan, kalkınma bankacılığı ve devlet işletmeciliği görevini üstlenen Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın başarısızlığı üzerine, bankacılık ve işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılması gerekli görülmüştür. Bankanın işletmecilik işlevi Devlet Sanayi Ofisi'ne, bankacılık işlevi de Türkiye Sanayi Kredi Bankası'na devredilmiştir. Ekonominin sanayi kesiminde devlet girişimciliğinin boyutlarını oldukça arttıran D.S.O. kanunu,

özel kesimden gördüğü tepki üzerine hemen bir yıl sonra çıkarılan Sümerbank Kanunu ile kaldırılmıştır. Bu yasal gelişim seyri, özellikle sanayi kesiminde devletin çok bilinçli bir devlet girişimciliği politikasına sahip olmadığı, belki de bir yerde deneme-yanılma yöntemi şeklinde, elde edilen sonuçlara, alınan tepkilere göre yasal düzenlemelere gittiği değerlendirilmesinin yapılmasına yol açmaktadır. Ancak bu durum, diğer alanlarda, özellikle vergi yasalarında da ortaya çıkmıştır. Bu, yasal düzenlemelerde yapılan değişikliklerin küçümsenmesini gerektirmemektedir. Çünkü yeni kurulan ve her yönden bir yeniden yapılanma hareketi içine giren bir devletin, özellikle ekonomik bağımsızlığını tam olarak kazanma yolunda verdiği mücadele, içinde bulunulan koşullar gözönüne alındığında, bu tür yasal değişikliklerin yapılmasını belki de zorunlu kılmaktadır.

Ayrıca yapılan mücadelenin emperyalizme karşı verilmiş olması yani önünde model olarak alabileceği bir örnek bulunmaması da bu tür değişiklikler yapılmasının önemli bir diğer nedenidir.

Cumhuriyet yöneticileri, devlet işletmeciliği alanında, tecrübesizliklerine rağmen, oldukça başarılı sonuçlar elde etmişlerdir. Yapılan bu araştırma, uygulanan iktisadi politika sonuçlarının değerlendirilmesini olanaklı kılacak istatistiksel verilere dayanmadığı için, araştırma kapsamı doğrultusunda bu konuda pek fazla bir şey söylemeye olanak yoktur. Yine de millileştirmeleri ayrıntılı olarak açıklanan

demiryolları işletmeciliği alanında önemli başarılar sağlandığını söylemek mümkündür. Bu alanda Devlet, kilometre başına giderleri yükseltmeden, gelirleri arttırmayı sağlayan başarılı bir devlet işletmeciliği örneği vermiştir.

Ekonominin ağırlıklı olarak sanayi kesiminde ortaya çıkan geniş kamu mülkiyeti, hiç bir zaman özel mülkiyet aleyhine olarak genişlememiştir. Burada özellikle vurgulanması gereken bir nokta, devletin üretim araçlarında kamu mülkiyetini, özel mülkiyet yerine ikame etmeyi, hiç bir zaman bir iktisadi politika hedefi olarak görmemiş olmasıdır. Devlet, herşeyden önce özel mülkiyeti, anayasanın güvencesi altına almış, 1926 yılında Medeni Kanun'un kabul edilmesiyle de bunu pekiştirmiştir. Ekonomik alanda da Devlet, dönem boyunca yerli özel girişimi teşvik edici bir tutum içinde olmuştur. Öyle ki, 1920'li yıllarda alınan en önemli iktisat politikası önlemlerinden biri, özel kesim sanayii teşvik için çıkarılan 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu'dur. Cumhuriyet yönetimi, 1920'li yıllara göre, ekonomiye devletin müdahalesinin mutlak olarak arttığı 1930'lu yıllarda bile özel kesimi teşvik etmeye devam etmiştir.

1920'li yılların diğer bir de önemli yasal düzenlemesi aşar'ın kaldırılmasıdır. Tarım kesiminde sermaye birikimini engelleyici özellik taşıyan aşar'ın kaldırılması, tarımda üretimi teşvik edici bir ortam yaratmıştır. Aşarın kaldırılmasından doğan gelir boşluğunu kapamak için getirilen yeni vergiler de, vergi yükünü tarımsal kesimden, kente yöneltmiş-

tir.

Devlet, tarımsal alanda üretimi arttırmak ve üreticinin sorunlarına -özellikle kredi sorununa- çözüm bulmak için zorlayıcı, sınırlayıcı önlemler almak yerine üreticilerin birlikler, kooperatifler şeklinde örgütlenmesini teşvik etmiştir. Kısaca, tarımsal alanda devlet politikasının temelini kooperatifleşmenin teşviki oluşturmuştur.

Devlet'in özellikle girişimci sıfatıyla ekonomide sahip olduğu bu ağırlık, tekel alanlarında, dönemin hakim açık piyasa ilkesine, bazı sınırlamalar getirmiştir. Her piyasanın kendine özgü koşulları da bu tür sınırlamaların doğmasına yol açmıştır. Bu tür sınırlamalara yol açan yasal düzenlemeler, mal piyasasına giriş alt bölümünde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

İşgücü piyasasına giriş sınırlamalar ise sadece yabancı işgücü açısından getirilmiştir. Yerli işgücünü doğrudan ilgilendiren çalışma ve sosyal güvenlik alanında ise Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı dönemi ile kıyaslanamayacak ölçüde ileri yasal düzenlemeler getirmiştir. Ancak bu alanda sağlanan gelişmelerin, ileri batı ekonomileriyle kıyaslanınca, önemli eksikleri olduğu görülmektedir. Grev hakkının yasaklanması ve bir işçi sigorta idaresinin, incelenen dönem sonrasında ancak 1945 yılında kurulması, buna verilebilecek iki örnektir.

İncelenen dönem içinde devletin ekonomiye müdahalesi-

nin diğer bir biçimini de, fiat kontrolleri oluşturmaktadır. Devlet, üretimi tekel altına alınan mal veya hizmetlerin fiatlarının doğrudan saptanmasının (tuz örneğinde olduğu gibi) yanısıra, fiatlarının nasıl tespit edileceğini ilgili yasalarıyla düzenleme yoluna gitmiştir. Ayrıca yapılan müdahale alım veya satımlarıyla da tarımsal fiatlar dolaylı olarak devlet tarafından belirlenmiştir. Böylelikle Devlet, ekonomik birimlerin planlarında önemli bir veri olan fiatları etkileyerek, bu birimlerin planlarını da etkilemiştir.

Para piyasası üzerindeki doğrudan devlet denetimi ise 1930'lu yıllarda gerçekleşebilmiştir. İncelenen dönem boyunca yabancı sermayeli bir bankanın -Osmanlı Bankası'nın fiilen kullanmasa da banknot çıkarma imtiyazına sahip olması, bu alandaki devlet egemenliğine gölge düşürücü niteliktedir. Uluslararası alandaki ekonomik ilişkiler açısından özel bir önem taşıyan döviz piyasası da, müdahaleci bir biçimde 1930'larda düzenlenebilmiştir.

Bir devletin en önemli gelir kaynaklarından biri olan vergiler, Cumhuriyet yönetimi tarafından sadece gelir elde etmek için değil, hedeflenen iktisadi politika amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak da kullanılmıştır. Devlete gelir sağlama yanında, tüketim vergileri, tüketimi ve ithalattı azaltıcı, buna karşılık ihracatı ve iç sanayi üretimini arttırıcı; gümrük vergileri de yerli sanayiin korunması amacına yönelmiştir.

Şu ana kadar, siyasi bağımsızlığını yeni elde etmiş

fakat oldukça geri kalmış bir ekonomi devralan bir ülkenin, kuruluş yılları olarak adlandırılan dönemde bir ekonomik düzen oluşturma çabaları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde incelenen yasal düzenlemeler, ekonomik birimlerin karar verme özgürlüğü, işletmelerin ve tüketici birimlerinin planlarının piyasa yoluyla koordinasyonunun (birbirine uyumunun) ilke olarak varolduğunu göstermektedir. Ancak az gelişmiş bir ekonomik yapıdan kurtulup, gelişmiş bir ekonomiye sahip olma ve özellikle sanayileşme yoluyla kalkınma amacı, ekonomik birimlerin karar alma özgürlüğü ve devletin ekonominin akışına karışmaması ilkesinin koşulsuz geçerliliğe sahip olmamasına yol açmıştır. Yani ekonomide devletin yönlendirici bir rol oynaması, bir güdüm sözkonusu olmuştur. Ancak ele alınan bu dönem boyunca, bu güdümün niteliği önemli farklılıklar göstermiştir. 1920'li yıllarda, hedeflenen ekonomik gelişime amacına ulaşmak için, Lozan Andlaşması'nın gümrük resmi ve vergilerle ilgili sınırlayıcı hükümlerinin de etkisiyle güdüm, özel sermaye birikimini teşvik edici bir özellik taşımaktadır. 1930'lu yıllarda ise, ekonomide bizzat girişimci rolünü üstlenen devlet, hedeflenen ekonomik amaçların yanısıra dönemin nesnel koşullarının (1929 Dünya buhranı koşulları) etkilemesiyle de, teşvik edici özelliğinin yanısıra sınırlayıcı ve/veya yönlendirici bir rol oynayarak ekonomide önemli bir ağırlığa sahip olmuştur.

Bu araştırmanın kapsamı içinde, birbirinden farklı özellikler gösteren iki dönem, bir bütünsellik içinde değer-

lendirilmektedir. Oldukça değişik bakış açılarıyla birbirinden çok farklı iki dönem şeklinde ele alınabilecek olan bu dönemler, bu incelemenin amacı yani ekonomik düzenin oluşumu bakış açısıyla incelendiğinde, oldukça zor olanı; ekonomik düzenin adının konulmasını zorunlu kılmaktadır. Giriş bölümünde verilen teorik bilgiler ise bu dönemdeki ekonomik düzenin "Güdümlü Piyasa Ekonomisi" olarak adlandırılması sonucunu doğurmaktadır.

Ancak 1923-1938 dönemindeki ekonomik düzen, güdümlü piyasa ekonomisi olarak adlandırılırken, dönemin kendi içindeki alt dönemler itibarıyla taşıdığı farklılıklar, dinamik iktisadi politika değişiklikleri gözönünde bulundurulmalıdır ki, böylelikle kesin bir yargıya vararak, bu araştırmanın ulaştığı sonuç açısından bilimsellikten uzaklaşma tehlikesi önlenibilsin.

Cumhuriyet'in kuruluş döneminde ekonomik düzenin adının konulmasında son söz ise, 9 Mayıs 1935'te C.H.P. dördüncü büyük kurultayını açış konuşmasından bir alıntıyla Mustafa Kemal Atatürk'e bırakılmıştır :

"... Görüyorsunuz ki arkadaşlar; yepyeni bir güdümlü ekonomi düzeni kurmakla uğraşıyoruz ..."

EK:

KONU İLE İLGİLİ KANUNLARIN KRONOLOJİK SIRALAMASI

- 1- 9 Nisan 1339 (1923) tarih ve 327 sayılı "Şarki Anadolu Demiryollarına Dair Kanun".
- 2- 26 Teşrinisani 1339 (26 Kasım 1923) tarih ve 376 sayılı "Posta Kanunu".
- 3- 2 Kanunusani 1340 (2 Ocak 1924) tarih ve 394 sayılı "Hafta Tatili Hakkında Kanun".
- 4- 4 Şubat 1340 (1924) tarih ve 406 sayılı "Telgraf ve Telefon Kanunu".
- 5- 12 Şubat 1340 (1924) tarih ve 411 sayılı "Meskûkât Darbı Hakkında Kanun".
- 6- 26 Şubat 1340 (1924) tarih ve 423 sayılı "Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu".
- 7- 8 Nisan 1340 (1924) tarih ve 468 sayılı "Tuz Resmi Hakkında Kanun".
- 8- 10 Nisan 1340 (1924) tarih ve 472 sayılı "Muayyen Tarifeli Vesaiti Nakliye ile Seyahat Eden Yolculardan Alınacak Nakliyat Resmi Hakkında Kanun".
- 9- 21 Nisan 1340 (1924) tarih ve 498 sayılı "İtibarı Zirai Birliği Kanunu".

- 10- 20 Nisan 1340 (1924) tarih ve 491 sayılı "Teşkilâtı Esasiye Kanunu".
- 11- 21 Nisan 1340 (1924) tarih ve 500 sayılı "Rüsumu Sıhhiye Kanunu".
- 12- 22 Nisan 1340 (1924) tarih ve 506 sayılı "Anadolu Demiryollarının Mubayaasına ve Müdiriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vezaifine Dair Kanun".
- 13- 22 Kanunusani 1341 (22 Ocak 1925) tarih ve 546 sayılı "Memleketin Zahir ve Un İhtiyacının Teshili Hakkında Kanun".
- 14- 17 Şubat 1341 (1925) tarih ve 552 sayılı "Aşarın İlga-sile Yerine İkame Edilecek Vergi Hakkında Kanun".
- 15- 26 Şubat 1341 (1925) tarih ve 558 sayılı "Tütün İdarei Muvakkatesi ve Sigara Kağıdı İnhisarı Hakkında Kanun".
- 16- 3 Mart 1341 (1925) tarih ve 575 sayılı "Damga ve Tuz Resimlerinin Tezyidine ve Pamuk ve Yün Mensucattan İstihlâk Resmi Alınmasına Dair Kanun".
- 17- 5 Nisan 1341 (1925) tarih ve 601 sayılı "Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyazat ve Muafiyat Hakkında Kanun".
- 18- 12 Nisan 1341 (1925) tarih ve 608 sayılı "Maadin Nizamnamesinin Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun".
- 19- 13 Nisan 1341 (1925) tarih ve 616 sayılı "Mektep Vergisi Kanunu".
- 20- 14 Nisan 1341 (1925) tarih ve 618 sayılı "Limanlar Kanunu".

- 21- 16 Nisan 1341 (1925) tarih ve 624 sayılı "Yeniden Üç Milyon Liralık Madeni Ufaklık Meskûkât Darbı Hakkında Kanun".
- 22- 19 Nisan 1341 (1925) tarih ve 633 sayılı "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası Kanunu".
- 23- 22 Nisan 1341 (1925) tarih ve 655 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu".
- 24- 22 Nisan 1341 (1925) tarih ve 645 sayılı "Osmanlı Bankası İmtiyaz Müddetinin Temdidi Hakkında Kanun".
- 25- 9 Kanunuevvel 1341 (9 Aralık 1925) tarih ve 688 sayılı "Yerli Kumaştan Elbise Giyilmesine Dair Kanun".
- 26- 12 Kanunuevvel 1341 (12 Aralık 1925) tarih ve 691 sayılı "Ticaret Muahedesi Akdedilmeyen Memleketler Müvaredatından Alınacak Rûsum İle İcabında Mukabelei Bilmisil İcrasına Dair Kanun".
- 27- 30 Kanunuevvel 1341 (30 Aralık 1925) tarih ve 701 sayılı "Mevcut Evrakı Nakdiyyenin Yenileriyle İstipdaline Dair Kanun".
- 28- 25 Kanunusani (Ocak) 1926 tarih ve 724 sayılı "Şeker İnhisarı Hakkında Kanun".
- 29- 25 Kanunusani (Ocak) 1926 tarih ve 725 sayılı "Petrol ve Benzin İnhisarı Hakkında Kanun".
- 30- 8 Şubat 1926 tarih ve 733 sayılı "Maktu Vergi Hakkında Kanun".
- 31- 8 Şubat 1926 tarih ve 734 sayılı "Tütün İdarei Muvakketesi ve Sigara Kağıdı İnhisarı Hakkındaki Kanunun Temdidi Ahkâmı Hakkında Kanun".

- 32- 10 Şubat 1926 tarih ve 735 sayılı "Umumi İstihlâk Vergisi Hakkında Kanun".
- 33- 13 Şubat 1926 tarih ve 737 sayılı "Eğlence ve Hususi İstihlâk Vergisi Hakkında Kanun".
- 34- 27 Şubat 1926 tarih ve 755 sayılı "Kazanç Vergisi Kanunu".
- 35- 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı "Memurin Kanunu".
- 36- 22 Mart 1926 tarih ve 790 sayılı "İspirto ve Meşrubatı Külliye İnhisarı Hakkında Kanun".
- 37- 24 Mart 1926 tarih ve 792 sayılı "Petrol Kanunu".
- 38- 3 Nisan 1926 tarih ve 797 sayılı "Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Kanun".
- 39- 7 Nisan 1926 tarih ve 803 sayılı "Tütün Tohumu İhracınının Men'i Hakkında Kanun".
- 40- 19 Nisan 1926 tarih ve 815 sayılı "Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Karasuları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun".
- 41- 22 Mayıs 1926 tarih ve 844 sayılı "Emlak ve Eytam Bankası Kanunu".
- 42- 29 Mayıs 1926 tarih ve 865 sayılı "Ticaret Kanunu".
- 43- 21 Mayıs 1927 tarih ve 1039 sayılı "Muamele Vergisi Hakkında Kanun".
- 44- 23 Mayıs 1927 tarih ve 1042 sayılı "Devlet Demiryolları ve Limanları İdarei Umumiyesinin Teşkilat ve Vazaifine Dair Kanun".

- 45- 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı "Muhasebei Umumiye Kanunu".
- 46- 28 Mayıs 1927 tarih ve 1055 sayılı "Teşviki Sanayi Kanunu".
- 47- 21 Haziran 1927 tarih ve 1118 sayılı "Oyun Kağıtları İnhisarı Hakkında Kanun".
- 48- 22 Haziran 1927 tarih ve 1130 sayılı "Maarif Vergisi Hakkında Kanun".
- 49- 22 Haziran 1927 tarih ve 1132 sayılı "Serbest Mıntıka Hakkında Kanun".
- 50- 4 Şubat 1928 tarih ve 1207 sayılı "Yeniden Beş Milyon Liralık Madeni Ufaklık Meskûlat Darf ve İhracı Mezuniyetine Dair Kanun".
- 51- 23 Mayıs 1928 tarih ve 1319 sayılı "28 Mayıs 1927 Tarih ve 1055 Numaralı Teşvik-i Sanayi Kanununa Müzeyyel Kanun".
- 52- 23 Mayıs 1928 tarih ve 1324 sayılı "Damga Resmi Kanunu".
- 53- 31 Kanunuevvel (Aralık) 1928 tarih ve 1375 sayılı "Anadolu ve Mersin-Tarsus-Adana Demiryolları ve Haydarpaşa Limanı ve Zürih'te Şark Demiryolları Bankası Arasında Münakit Dört Kıt'a İtilafname ve Merbutatınının Tastiklerine Ait Kanun".
- 54- 2 Şubat 1929 tarih ve 1390 sayılı "Teşviki Sanayi Kanununa Müzeyyel Kanunu Muaddil Kanun".
- 55- 23 Mart 1929 tarih ve 1408 sayılı "İmha Edilen Evrakı Naktiye Miktarınının Tespitine Dair Kanun".

- 56- 16 Mayıs 1929 tarih ve 1447 sayılı "Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu".
- 57- 30 Mayıs 1929 tarih ve 1483 sayılı "Devlet Demiryolları ve Limanları Umumi İdaresinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair 23 Mayıs 1927 tarih ve 1042 numaralı Kanunun Tadili Hakkında Kanun".
- 58- 1 Haziran 1929 tarih ve 1503 sayılı "Kibrit ve Çakmak İnhisarı Kanunu".
- 59- 2 Haziran 1929 tarih ve 1510 sayılı "Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun".
- 60- 2 Haziran 1929 tarih ve 1515 sayılı "Tapu Kayıtlarından Hukuki Kıymetlerini Kaybetmiş Olanların Tasfiyesine Dair Kanun".
- 61- 2 Haziran 1929 tarih ve 1518 sayılı "Tuz Satışı ve Tuz Fiatları Hakkında Kanun".
- 62- 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun".
- 63- 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu".
- 64- 19 Mayıs 1930 tarih ve 1629 sayılı "Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Kanunu".
- 65- 3 Haziran 1930 tarih ve 1683 sayılı "Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu".
- 66- 9 Haziran 1930 tarih ve 1701 sayılı "Tütün İnhisarı Kanunu".
- 67- 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu".

- 68- 12 Haziran 1930 tarih ve 1718 sayılı "Dahili İstihlak Vergisi, Hakkında Kanun".
- 69- 15 Haziran 1930 tarih ve 1722 sayılı "Kibrit ve Çakmak İnhisarı İşletmesinin Devrine ve On Milyon Dolarlık İstikraz Aktine Dair Kanun".
- 70- 10 Haziran 1930 tarih ve 1705 sayılı "Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Mürakabesi ve Korunması Hakkında Kanun".
- 71- 27 Haziran 1931 tarih ve 1833 sayılı "Arazi Vergisi Kanunu".
- 72- 4 Temmuz 1931 tarih ve 1836 sayılı "Veraset ve İntikal Vergisi Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bazılarının İlgasına Dair Kanun".
- 73- 4 Temmuz 1931 tarih ve 1837 sayılı "Bina Vergisi Kanunu"
- 74- 6 Temmuz 1931 tarih ve 1839 sayılı "Hayvanlar Vergisi Kanunu".
- 75- 21 Temmuz 1931 tarih ve 1860 sayılı "Muamele Vergisi Kanunu".
- 76- 22 Temmuz 1931 tarih ve 1873 sayılı "Ticaret Mukavelesi veya Modüs Vivendi Aktetmiyen Devletler Ülkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tahdit veyahut Takyitler Tatbikına Dair Kanun".
- 77- 30 Teşrinisani (Kasım) 1931 tarih ve 1890 sayılı "İktisadi Buhran Vergisi Kanunu".
- 78- 26 Mayıs 1932 tarih ve 1980 sayılı "Muvazene Vergisi Kanunu".

- 79- 29 Mayıs 1932 tarih ve 1996 sayılı "30 Teşrinisani 1931 tarih ve 1890 numaralı İktisadi Buhran Vergisi Kanununa Müzeyyel Kanun".
- 80- 11 Haziran 1932 tarih ve 2007 sayılı "Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun".
- 81- 2 Temmuz 1932 tarih ve 2054 sayılı "Çay, Şeker ve Kahve İthalinin Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun".
- 82- 3 Temmuz 1932 tarih ve 2061 sayılı "Türkiye Afyon Yetiştiriciler Satış Birliği Hakkında Kanun".
- 83- 3 Temmuz 1932 tarih ve 2058 sayılı "Devlet Sanayi Ofisi Teşkili Hakkında Kanun".
- 84- 3 Temmuz 1932 tarih ve 2056 sayılı "Hükümetçe Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun".
- 85- 7 Temmuz 1932 tarih ve 2064 sayılı "Türkiye Sanayi Kredi Bankası Teşkili Hakkında Kanun".
- 86- 9 Temmuz 1932 tarih ve 2068 sayılı "Türkiye İskele ve Limanları Arasında Posta Seferleri Hizmetinin Devlet İdaresine Alınmasına Dair Kanun".
- 87- 9 Temmuz 1932 tarih ve 2070 sayılı "Türk Gemi Kurtarma Anonim Şirketi Teşkili Hakkında Kanun".
- 88- 14 Kanunusani (Ocak) 1933 tarih ve 2100 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun".

- 89- 20 Mayıs 1933 tarih ve 2186 sayılı "Hava Yolları Devlet İşletme İdaresi Teşkilatı Hakkında Kanun".
- 90- 29 Mayıs 1933 tarih ve 2239 sayılı "Deniz Yolları İşletme Kanunu".
- 91- 30 Mayıs 1933 tarih ve 2243 sayılı "Mevduatı Koruma Kanunu".
- 92- 31 Mayıs 1933 tarih ve 2248 sayılı "Denizyolları ve A.K.A.Y. İşletmeleri ile Fabrika ve Havuzlar Teşkilâtı Hakkında Kanun".
- 93- 31 Mayıs 1933 tarih ve 2253 sayılı "Uyuşturucu Maddeler İnhisarı Hakkında Kanun".
- 94- 3 Haziran 1933 tarih ve 2257 sayılı "Madenî Ufaklık Para Kanunu".
- 95- 3 Haziran 1933 tarih ve 2267 sayılı "Sümerbank Kanunu".
- 96- 3 Haziran 1933 tarih ve 2261 sayılı "28 Mayıs 1927 tarih ve 1055 numaralı Teşvik-i Sanayi Kanununa Müzeyyel Kanun".
- 97- 8 Haziran 1933 tarih ve 2279 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri Kanunu".
- 98- 8 Haziran 1933 tarih ve 2284 sayılı "Halk Bankası ve Halk Sandıkları Kanunu".
- 99- 10 Haziran 1933 tarih ve 2292 sayılı "Osmanlı Bankasının İmtiyaz Müddetinin Temdidi Hakkında Kanun".
- 100- 11 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı "Belediyeler Bankası Hakkında Kanun".

- 101- 12 Haziran 1933 tarih ve 2309 sayılı "İzmir Rihtım Şirketinin İmtiyazı İle Tesisatının Satın Alınmasına Dair Kanun".
- 102- 12 Haziran 1933 tarih ve 2313 sayılı "Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun".
- 103- 25 Kanunuevvel (Aralık) 1933 tarih ve 2359 sayılı "Ecnebi Memleketlerde Sigara ve Tütün Satmak İçin Bir Limitet Şirketi Teşkilî Hakkında Kanun".
- 104- 22 Mart 1934 tarih ve 2395 sayılı "Kazanç Vergisi Kanunu".
- 105- 10 Mayıs 1934 tarih ve 2430 sayılı "Muamele Vergisi Kanunu".
- 106- 23 Mayıs 1934 tarih ve 2441 sayılı "Barut ve Patlayıcı Maddelerle Av Malzemesi, Fişek ve Revolver İnhisarı Kanunu".
- 107- 28 Mayıs 1934 tarih ve 2458 sayılı "Muhtelif Maddelerden Alınacak İstihlak Vergisi Hakkında Kanun".
- 108- 28 Mayıs 1934 tarih ve 2459 sayılı "Tayyare Resmi Hakkında Kanun".
- 109- 28 Mayıs 1934 tarih ve 2460 sayılı "Tütün ve Müskirat-tan Alınacak Müdafaa Vergisi Hakkında Kanun".
- 110- 28 Mayıs 1934 tarih ve 2461 sayılı "Madenî Ufaklık Para Hakkındaki 3 Haziran 1933 tarih ve 2257 numaralı Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bu Kanuna Bir Madde İlavesine Dair Kanun".

- 111- 29 Mayıs 1934 tarih ve 2466 sayılı "Buğdayı Koruma Karşılığı Kanun".
- 112- 31 Mayıs 1934 tarih ve 2487 sayılı "İzmir-Kasaba ve Temdidi Demiryollarının Satın Alınmasına Dair Olan Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanun".
- 113- 16 Haziran 1934 tarih ve 2514 sayılı "Divan-ı Muhasebat Kanunu".
- 114- 18 Haziran 1934 tarih ve 2521 sayılı "Liman İşlerinin Hükümetçe İdaresine Dair Kanun".
- 115- 22 Kanunuevvel (Aralık) 1934 tarih ve 2463 sayılı "Buğdayı Koruma Karşılığı Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun".
- 116- 11 Nisan 1935 tarih ve 2686 sayılı "Türk Parası Kıymetini Koruma Kanununa Müzeyyel Kanun".
- 117- 27 Mayıs 1935 tarih ve 2731 sayılı "Bazı Maddelerden İstihlak Vergisi Alınması Hakkında Kanun".
- 118- 30 Mayıs 1935 tarih ve 2744 sayılı "Havayolları Devlet İşletme İdaresi Teşkilatı Hakkındaki 2186 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Kanunu Yeniden Bazı Maddeler İlavesine Dair Kanun".
- 119- 30 Mayıs 1935 tarih ve 2752 sayılı "Tuz Fiyatı Hakkında Kanun".
- 120- 30 Mayıs 1935 tarih ve 2745 sayılı "Aydın Demiryollarının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanun".

- 121- 12 Haziran 1935 tarih ve 2785 sayılı "Şeker İstihlak ve Gümrük Resimleri Hakkında Kanun".
- 122- 14 Haziran 1935 tarih ve 2805 sayılı "Etibank Kanunu".
- 123- 14 Haziran 1935 tarih ve 2818 sayılı "Maden Nizamnamesiyle 608 numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun".
- 124- 21 Teşrinievvel (Ekim) 1935 tarih ve 2834 sayılı "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun".
- 125- 21 Teşrinievvel (Ekim) 1935 tarih ve 2836 sayılı "Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu".
- 126- 20 Kanunusani (Ocak) 1936 tarih ve 2897 sayılı "Hayvanlar Vergisi Kanunu".
- 127- 27 Kanunusani (Ocak) 1936 tarih ve 2903 sayılı "Pamuk Islahı Kanunu".
- 128- 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı "Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun".
- 129- 1 Haziran 1936 tarih ve 2999 sayılı "Bankalar Kanunu".
- 130- 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı "İş Kanunu".
- 131- 8 Haziran 1936 tarih ve 3003 sayılı "Endüstriyel Mamulâtın Maliyet ve Satış Fiaatlarının Kontrolü ve Tesbiti Hakkında Kanun".
- 132- 9 Haziran 1936 tarih ve 3018 sayılı "Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki 1705 numaralı Kanuna Ek Kanun".
- 133- 10 Haziran 1936 tarih ve 3025 sayılı "Van Gölü İşletmesi Kanunu".

- 134- 10 Haziran 1936 tarih ve 3023 sayılı "İstanbul ve İzmir Limanlarının Sureti İdaresi Hakkında Kanun".
- 135- 11 Haziran 1936 tarih ve 3034 sayılı "Doyçe Bank Elinde Bulunan Ergani Bakır Türk Anonim Şirketi Hisse Senetlerinin Satın Alınmasına Dair Kanun".
- 136- 11 Haziran 1936 tarih ve 3039 sayılı "Çeltik Ekimi Kanunu".
- 137- 11 Kanunuevvel (Aralık) 1936 tarih ve 3078 sayılı "Tuz Kanunu".
- 138- 12 Şubat 1937 tarih ve 3133 sayılı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununa Bazı Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun",
- 139- 31 Mart 1937 tarih ve 3146 sayılı "Hükümetle Ereğli Şirketi Arasında Akdedilen 28 Teşrinisani 1936 tarihli Satın Alma Mukavelesinin Tasdikine Dair Kanun".
- 140- 26 Nisan 1937 tarih ve 3156 sayılı "Şark Demiryolları İmtiyazı ile Şirkete Aid Malların Satın alınmasına Dair Mukavelelerin Tasdiki Hakkında Kanun".
- 141- 5 Mayıs 1937 tarih ve 3163 sayılı "Devlet Demiryolları İdaresince Trabzon-İran Yolu Üzerinde Otobüs, Kamyon ve Otomobil İşletilmesi Hakkında Kanun".
- 142- 4 Haziran 1937 tarih ve 3202 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Kanunu".
- 143- 9 Haziran 1937 tarih ve 3229 sayılı "Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkındaki Milletlerarası Mukaveleye İltihaka Dair Kanun".

- 144- 11 Haziran 1937 tarih ve 3241 sayılı "Ereğli Şirketinden Alınan Liman, Demiryolu ve Madenlerle Kozlu ve Kilimli Demiryollarının İşletilmesi ve Havza'daki Deniz İşlerinin İnhisar Altına Alınması Hakkında Kanun"
- 145- 12 Haziran 1937 tarih ve 3257 sayılı "Muamele Vergisi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun".
- 146- 27 Kanunuevvel (Aralık) 1937 tarih ve 3295 sayılı "Denizbank Kanunu".
- 147- 17 Kanunusani (Ocak) 1938 tarih ve 3330 sayılı "Oyun Aletleri Resmi Hakkında Kanun".
- 148- 14 Kanunusani (Ocak) 1938 tarih ve 3318 sayılı "Türk Gemi Kurtarma Şirketinin Tasfiyesiyle Bu Hizmetin Yeni Bir İdareye Devri Hakkında Kanun".
- 149- 7 Kanunusani (Ocak) 1938 tarih ve 3308 sayılı "Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu Hakkında Kanun".
- 150- 14 Mart 1938 tarih ve 3336 sayılı "Türk Parası Kıymetini Koruma Kanununa Ek Kanun".
- 151- 25 Nisan 1938 tarih ve 3375 sayılı "İzmir Telefon Tesisatının Satın Alınmasına Dair Hükümetle Şirket Arasında Aktedilen Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanun".
- 152- 25 Mayıs 1938 tarih ve 3399 sayılı "Ödünç Para Verme İşleri Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun".

- 153- 3 Haziran 1938 tarih ve 3424 sayılı "Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü Teşkilat Kanunu".
- 154- 10 Haziran 1938 tarih ve 3434 sayılı "Oyun Alet ve Vasıtalarından Belediyelerce ve Köy İdarelerince Alınacak Resim Hakkında Kanun".
- 155- 17 Haziran 1938 tarih ve 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Şuretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun".
- 156- 24 Haziran 1938 tarih ve 3491 sayılı "Toprak Mahsülleri Ofisi Kanunu".
- 157- 24 Haziran 1938 tarih ve 3492 sayılı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Hükümlerini Değiştiren Kanun".
- 158- 24 Haziran 1938 tarih ve 3489 sayılı "Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun".
- 159- 10 Haziran 1938 tarih ve 3437 sayılı "Tütün ve Tütün İnhisarı Kanunu".

KAYNAKÇA

I-RESMÎ YAYINLAR

Üçüncü Tertip Düstur	C.5
Üçüncü Tertip Düstur	C.6
Üçüncü Tertip Düstur	C.7
Üçüncü Tertip Düstur	C.8
Üçüncü Tertip Düstur	C.9
Üçüncü Tertip Düstur	C.10
Üçüncü Tertip Düstur	C.11
Üçüncü Tertip Düstur	C.12
Üçüncü Tertip Düstur	C.13
Üçüncü Tertip Düstur	C.14
Üçüncü Tertip Düstur	C.15
Üçüncü Tertip Düstur	C.16
Üçüncü Tertip Düstur	C.17
Üçüncü Tertip Düstur	C.18
Üçüncü Tertip Düstur	C.19

II-KİTAPLAR

- ALANAY, Tefrik S., Türkiye'de Döviz Kontrolü ve Milli Parayı Koruma, İstanbul 1937, Cumhuriyet Matbaası
- AVCIOĞLU, Doğan, Türkiye'nin Düzeni, Birinci Kitap, (yer belirtilmemiştir) 1987, Tekin Yayınevi
- APAK, Mehmet Ali, Muhasebei Umumiye ve Bütçe Kanunları

Hakkındaki Takrirleri, Ankara 1937-1938, Divanı
Muhasebat Meslek Kursu Neşriyatından No.3

BALKIR, Zehra Gönül, Devletin Kurumlaşma Yoluyla Üretime
Müdahalesi, İstanbul 1985, Y.Ü Sosyal Bilimler
Enstitüsüne Sunulan Yayınlanmamış Yüksek Lisans
Tezi

BLAISDELL, Donal C., Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali
Denetimi, (Çev.Ali İhsan Dalgıç), (Yer ve tarih
belirtilmemiştir), Doğu-Batı Yayınları

BORATAV, Korkut, Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985), 1.Baskı,
İstanbul 1988, Gerçek Yayınevi

- Türkiye'de Devletçilik, 1.Baskı, Ankara 1982,
Savaş Yayınevi

BOZER, Ali, Ticaret Hukuku Bilgisi, 8.Baskı, Ankara 1981, Ban-
ka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın
No.68

CEZAR, Yavuz, Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi
(XVIII.yy'dan Tanzimat'a Mali Tarih), İstanbul
1986, Alan Yayıncılık

DERİN, Haldun, Türkiye'de Devletçilik, İstanbul 1940, Çituri
Biraderler Basımevi

DEMİRCİOĞLU, Murat-CENTEL, Tankut, İş Hukuku, 1.Baskı, İstan-
bul 1988, Beta Basım-Yayım-Dağıtım A.Ş.

- DİNÇER, Selami v.d. (Haz.), T.C. Mer'i Kanunlar C.5, C.5-A, Ankara 1959, Ayyıldız Matbaası
- EGESoy, Muzaffer, Cumhuriyet Devrinde Vasıtasız Vergiler, Ankara 1962, A.Ü SBF Maliye Enstitüsü
- Cumhuriyet Devrinde Vasıtalı Vergiler, Ankara 1962, A.Ü SBF Maliye Enstitüsü
- EMİROĞLU, Cezmi, Türkiye'de Vergi Sistemi: İnhisarlar ve Devlet Emlakı, (Yer belirtilmemiştir) 1933, Damga Matbaası
- ERGİNAY, Akif, Kamu Maliyesi, 10.Baskı, Ankara 1984, Turhan Kitabevi Yayınları
- ETE, Muhlis, Cumhuriyet'ten Sonra Para Sistemimiz ve Para Siyasetimiz, Ankara Halkevi 1938, Konferanslar Seri: 1-Kitap 3, C.H.P Yayını
- FEYZİOĞLU, Bedii Necmeddin, Bütçe, 3.Baskı, İstanbul 1969, Fen Fakültesi Döner Sermaye Basımevi
- Bütçenin Kontrolü, C.I, İstanbul 1954, İ.Ü Yayın No.588
- GÜRsoy, Bedri, Kamusal Maliye:Bütçe, C.II, 2.Baskı, Ankara 1981, A.Ü SBF Yayın no:481
- İNAN, Afet, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933, Ankara 1972, Türk Tarih Kurumu Yayınları

- KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C.VI-C.VII, 4.Baskı, Ankara 1988, Türk Tarih Kurumu Yayınları
- KEYDER, Çağlar, Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929) Ankara 1982, Yurt Yayınları
- KİLİ, Suna, Osmanlı ve Türk Anayasaları, 1.Baskı, İstanbul 1980, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları
- KÖKLÜ, Aziz, Türkiye'de Para Meseleleri, Ankara 1947, MEB Siyasal Bilgiler Okulu Yayını
- KURUÇ Bilsay, Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, 1.Baskı, Ankara 1987, Bilgi Yayınevi
- Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1923-1932), C.I, Ankara 1988, A.Ü SBF Yayınları No.569
- ÖKÇÜN, Gündüz, (Haz.), Osmanlı Sanayi 1913-1915 İstatistikle-ri, 3.Baskı, İstanbul 1984, Hil Yayınları
- ÖNCEL, Mualla, v.d., Vergi Hukuku, C.I, Ankara 1984, A.Ü. HF Yayınları No.477
- ÖZER, İlhan, Devlet Maliyesi, C.II., Ankara 1986, Maliye . ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordi-nasyon Kurulu
- PAMUK, Şevket, 100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914), İstanbul 1988, Gerçek Yayınevi
- PELİN, İ.Fazıl, Finans İlimi ve Finansal Kanunlar, C.I, 2.Bas-kı, İstanbul 1942, Güven Basımevi

PÜTZ, Theodor, Genel Ekonomi Politikası Kuramı, (Çev.Naci Kepkep), Basılmamış Ders Notları

SAYAR, Nihad S., Kamu Maliyesi, C.I, 5.Baskı, İstanbul 1975, İ.T.İ.A Nihad Sayar Yayın Yardım Vakfı Yayınları No.256

SİLİER, Oya, Türkiye'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938), İstanbul 1981, Boğaziçi Üniversitesi Yayını

TALAS, Cahit, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara 1953, A.Ü. SBF Yayını No.37-19

TEKELİ, İlhan-İLKİN, Selim, Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara 1981, T.C. Merkez Bankası Yayını

- Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, Ankara 1982, ODTÜ Yayınları

- 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, 2.Baskı, Ankara 1983, ODTÜ Yayınları

TEZEL, Yahya Sezai, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Ankara 1982, Yurt Yayınları

Ticaret Bakanlığı ve 50 Yıl, Ankara 1973, T.C. Ticaret Bakanlığı 50 Yıl Yayınları No.1

Türk Ekonomisinin 50 Yılı, İstanbul 1973, İ.T.İ.A'nın Cumhuriyet'in 50.Yılına Kutlama Kurulu Yayını

TOPRAK, Zafer, Milli İktisat, Ankara 1982, Yurt Yayınları

ULUATAM, Özhan, Kamu Maliyesi, 2.Baskı, Ankara (tarih belirtilmemiştir), S.Yayınları

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, Medeni Hukuk, İstanbul 1969, İ.Ü HF Yayınları .

YÜZGÜN, Arslan, Cumhuriyet Dönemi Türk Banka Sistemi, İstanbul 1982, Der Yayınevi

ZARAKOLU, Avni, Cumhuriyet'in 50 Yılında Memleketimizde Bankacılık, (yer belirtilmemiştir) 1973, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları No.61

- Bankacılar İçin Merkez Bankacılığı Bilgisi, 1.Baskı, Ankara 1982, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No.141

III- MAKALELER

AKGÜÇ, Öztin, "Atatürk Döneminde Bankacılık", Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri, İstanbul 1982, Yapı ve Kredi Bankası Atatürk Yılı Armağanı

ALKİN, Erdoğan, "Döviz Kuru Sorunu", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.5, İletişim Yayınları

BAKOVA Raif, "Türkiye'de Kambiyo Rejimi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları

BORATAV, Korkut, "İktisat Tarihi (1908-1980)", Türkiye Tarihi 4, İstanbul 1989, Cem Yayınevi

- CEZAR, Yavuz, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları
- ÇANDAR, Tefrik, "Cumhuriyet Döneminde Türk İktisadi Düşüncesi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayınları
- DİLİK, Sait, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", A.Ü. SBF Dergisi C.XI, No:1-4
- ERGİN, Feridun, "Atatürk Döneminde Emisyon Hareketleri ve ve Politikası", Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri, İstanbul 1982, Yapı ve Kredi Bankası Atatürk Yılı Armağanı
- İLKİN, Selim, "Devletçilik Döneminin İlk Yıllarında İşçi Sorununa Yaklaşım ve 1932 İş Kanunu Tasarısı", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1978, Özel Sayı
- İNÖNÜ, İsmet, "Fırkamızın Devletçilik Vasfı", KADRO 1933-Cilt 2 (tıpkı basım), (Haz.Cem Alpar), s.22, Ankara 1979, A.İ.T.İ.A Yayın No.130
- KUŞÇU, Sevil, "Osmanlı Dış Borçları ve Mali Tutsaklığı-Dünyu-u Umumiye", Yayınlanmamış bir çalışma
- MARDİN, Şerif, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İktisadi Düşüncenin Gelişmesi (1838-1918)", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.3, İletişim Yayınları

MORPINAR, Hüsamettin, "Osmanlı Devleti'nde Toprak İdaresi",
Yayınlanmamış bir çalışma

SHAW, Stanford, "Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Vergi Sistemi",
Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi,
C.4, İletişim Yayınları

TEKELİ- İLHAN-İLKİN, Selim, "T.C. Merkez Bankası", Cumhuriyet
Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.4, İletişim Yayın-
ları

TOPRAK, Zafer, "Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı
Finansmanı ve Para Politikası", ODTÜ Gelişme Dergi-
si 1929-1980 Özel Sayı

- "II.Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce",
Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi,
C.3, İletişim Yayınları

- "Türkiye Tarımı ve Yapısal Gelişmeler (1900-
1950)", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-1950),
(Derleyenler: Şevket Pamuk ve Zafer Toprak) Ankara
1988, Yurt Yayınları

TÜRK, İsmail, "Atatürk ve Türk Mali Sistemi", Atatürk Dönemi
Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişme-
si, Ankara 1982, A.Ü SBF Yayınları No:513

IV- SÖZLÜKLER

DEVELLİOĞLU, Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat,
8.Baskı, Ankara 1988, Aydın Kitabevi Yayınları

Hayat Büyük Türk Sözlüğü, İstanbul (tarih belirtilmemiştir),
Hayat Yayınları

SAKAOĞLU, Necdet, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Tarih. Sözlüğü,
İstanbul 1985, İletişim Yayınları

