



## **A DETAILED REPORT EVALUATING COMPARATIVELY THE FINANCIAL STATUS BEFORE AND AFTER THE REPUBLIC**

### **Abstract**

The Ottoman Empire started to fall into a financial crisis with the expenditures caused by the successive wars and rebellions, as well as the tax losses resulted from the weakening of the central authority. Also, the economic developments, created by the Industrial Revolution that started in Western Europe deepened the crisis further. The Ottoman administrations received all kinds of support from European states to protect the territorial integrity and to support reform initiatives, and this led to a new commercial concession. After that, the economic system of the country became more open to the outside, so it got into a debt spiral.

The Ottoman Empire, which could not pay its debts and could not find new debts due to the crisis in the world financial system, had to accept the Ottoman Public Debt Administration in 1881, in which the representatives of the creditor countries were involved. This institution, which became a second Ministry of Finance due to its authority to levy some of the taxes, would only be terminated legally with the Treaty of Lausanne.

After the Ankara Government brought the National Struggle Movement to success with an extraordinary effort, it tried urgently to lay the foundations of economic and financial independence under the light of the lessons taken from the past. This new period was first planned at the Izmir Economic Congress and a mixed economy policy was implemented first, then it continued with the statist economy model.

The Ministry of Finance prepared a report in 1938 and evaluated some matters under various topics such as what kind of policy the Turkish government followed in this process? which areas were given priority? and why the Ottoman administration was not successful? The report also gave important information about the achievements of the republican administration in a short time.

**Keywords:** Ataturk, The Ministry of Finance, Financial Status, Report.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

*“Memleketin vaziyeti maliyesi, intizam, emniyet ve inzibat üzerine müessesdir. Devletçi ve halkçı olan bir idare ve ekonomi hayatında hazinenin kudret ve intizamı başlıca mesnettir.”*

K. ATATÜRK.

Osmanlı Devleti, gerek üst üste cereyan eden savaşların ve isyanların neden olduğu harcamalar, gerekse merkezi otoritenin zayıflamasından kaynaklanan vergi kayıpları ile mali bunalıma girmeye başlamış, çeşitli imtiyazlar karşılığında Avrupa devletlerinden alınan kaynaklar da üretime dönüştürülemediğinden sonu gelmeyen borçlanma sürecine girmiş<sup>1</sup> ve 1881’de içerisinde alacaklı ülke temsilcilerinin yer aldığı Düyun-ı Umumiye İdaresini kabul etmek durumunda kalmıştır. Vergilerin bir kısmını toplamak yetkisine sahip olması nedeniyle ikinci bir maliye nezareti durumuna gelen bu kurum Mütareke döneminde de Anadolu’nun tamamında olmasa dahi İstanbul ve işgal güçlerinin etkin olduğu yerlerde varlığını devam ettirmiştir.

İçinde bulunulan ağır iktisadi şartlara ve mali bunalımına rağmen Mustafa Kemal Paşa liderliğindeki Türk Milli Hareketi, Türk halkını tam bağımsızlık idealinde birleştirmeyi ve ülkeyi işgalden kurtarmayı başarmıştır. İktisadî ve malî sistemi sağlam yeni bir devlet kurmayı amaçlayan Mustafa Kemal Paşa, daha Lozan Barış Görüşmeleri devam ederken bu düşüncesini eyleme dökmüş ve toplumun hemen tüm kesimlerinin bir araya geldiği İzmir İktisat Kongresi’ni toplamıştır. Yeni Türkiye’nin ekonomi politikasının oluşturulduğu kongrede Osmanlı iktisadi hayatında söz sahibi olan ülkelere de önemli mesajlar verilmiştir.<sup>2</sup> Atatürk Dönemi olarak da adlandırabileceğimiz bu dönemde hem dışa bağımlılığı asgariye indirme amaçlı üretim politikaları yürütülmüş hem de mali disiplinden taviz verilmemeye özen gösterilmiştir.<sup>3</sup> Nitekim İktisat Vekâletince hazırlanan 31 Aralık 1932 tarihli bir rapora göre Cumhuriyet

---

<sup>1</sup> Osmanlı Devleti’nin izlediği denge ve mali destek politikaları önce 1838 Balta Limanı Ticaret Antlaşması’na, daha sonra yabancı sermayeye verilen demiryolu imtiyazlarına, 1854 dış borçlanma sürecine ve 1867 yabancılara toprak satın alma hakkı verilmesine yol açmıştı. Şevket Pamuk, **Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 204-205.

<sup>2</sup> Tefrik Çavdar, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, İmge Yayınları, Ankara, 2003, s. 148-153.

<sup>3</sup> Planlı üretim ve kalkınma politikaları hakkında ayrıntılı bilgi için bk.: Afet İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, TTK yayınları, Ankara, 1972, Yüksel Ülken, **Atatürk ve İktisat, İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve “Eklektik Model”**, İş Bankası Yayınları, Ankara, 1984.

hükümetlerinin yerli üretimi destekleme amaçlı çıkardığı kanunlar, düzenlemeler, uygulamalar ve gösterdiği hassasiyetler neticesinde 1923’de toplam 160 olan sanayi müesseslerin sayısı 1932’ye gelindiğinde 2.317’ye ulaşmış, dışa bağımlılık önemli ölçüde azaltılmıştır.<sup>4</sup>

İşte yeni Türk hükümetinin tüm bu süreçte nasıl bir politika izlediği, hangi alanlara öncelik verdiği, Osmanlı yönetiminin neden başarılı olamadığı gibi konular Maliye Vekâletince Cumhuriyetin 15. yılında hazırlanan 1938 tarihli bir raporda çeşitli başlıklar altında değerlendirilmekte, Cumhuriyet yönetiminin kısa zamanda sağladığı başarılar hakkında önemli bilgiler verilmektedir.<sup>5</sup>

*Bütçelerimiz, Vergilerimiz, Borçlarımız, Paramız, Devletin Kurduğu Mali Müesseseler, Memurluğu Koruyan Mali Tedbirler, Yeni Mali Teşkilat ve Tapu-Kadastro’dan oluşan sekiz ana başlık ve bu her bir ana başlık altında yer alan ve ilgili konunun sarıh bir şekilde anlaşılmasını sağlayan ara başlıklardan oluşan raporda, evvela Mustafa Kemal Atatürk’ün, devletin maliyesinin dayanacağı esaslara vurgu yapan, “Memleketin vaziyeti maliyesi, intizam, emniyet ve inzibat üzerine müessettir. Devletçi ve halkçı olan bir idare ve ekonomi hayatında hazinenin kudret ve intizamı başlıca mesnettir”* sözüne değinilmekte<sup>6</sup>, daha sonra Osmanlı dönemindeki bozuk mali düzen ve Cumhuriyet yönetiminin maliye politikasının esasları hakkında kısa bilgiler verilerek rapora giriş yapılmaktadır. Raporda Cumhuriyet maliyesi, adeta devletin askerî gücü gibi değerlendirilerek memleket ihtiyaçlarını tam istiklalden taviz vermeden temin eden bir varlık, bir güç olarak tanımlanmaktadır.<sup>7</sup>

Raporda, Osmanlıdan devralınan mali durum ile Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yeniden yapılanma ise kısaca şöyle özetlenmektedir:

“Cumhuriyet, günlük vaziyeti kurtarmaya çalışan, ileriye hiç düşünmeden hareket eden eski devirlerden her şeyi olduğu gibi maliyeyi de bozuk, düzensiz bir halde devralmıştı. Açık bütçeli, çok borçlu, dar görüşlü, bin türlü kayıtlarla bağlı eski devir maliyesinin bir gün gelip düzeleceğine, memleket ihtiyaçlarını karşılayacak bir hale geleceğine ve nazara aldığı

---

<sup>4</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi, Fon: 30.10.0.0, Kutu: 166, Gömlek: 154, Sıra: 4-3.

<sup>5</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/1-59.

<sup>6</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/1.

<sup>7</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/1.

pek mahdut ihtiyaçları da yardımsız temin edebileceğine ne içte, ne dışta inanan yoktu.

Cumhuriyet nesli, Cumhuriyet maliyesinin gün geçtikçe daha çok kuvvetlendiğini, her sahadaki ihtiyaçlara büyük bir hızla yetiştiğini, gerek memleket içinde gerek dışında ona güvenildiğini, inanıldığını görmektedir. Dün asla unutulmayan bu netice, Cumhuriyet rejiminin koyduğu prensiplerin planlı, devamlı emeklerle realize edilmesinden doğmuştur.”<sup>8</sup>

Raporda daha sonra ilk ana başlığı oluşturan “*Bütçelerimiz*” konusuna geçilmekte ve yine ilk olarak Atatürk’ün “*Cumhuriyet bütçelerinin taayyün eden ve daima kuvvetlenmesi gereken müşterek hususiyetleri, yalnız denkli oluşu değil, aynı zamanda, koruyucu, kurucu ve varıcı işlere, her defasında daha fazla pay ayırmakta olmalarıdır*” sözüne yer verilmekte ve bütçeler tüm yönleri ile irdelenmektedir.<sup>9</sup>

## I. BÜTÇELERİMİZ

### 1. Denk Bütçe

Cumhuriyet bütçelerinin hazırlanmasında, hakiki, samimi bütçe dengesinin hâkim olduğu bu prensibe göre hazırlanan bütçelerin doğru hesap, zaruri ihtiyaç, ileriye göz önünde bulundurarak yapılan esaslı tetkiklerin büyük rolü olduğunun ifade edildiği raporda karşılığı memleket kaynaklarına dayanan “denk bütçe” esasına vurgu yapmakta, Cumhuriyet devri bütçelerinin aynı zamanda memleketin bütün ihtiyaçlarının bütçe çerçevesi içinde zaman ve sıra ile giderildiğinin en önemli belgelerinden biri olduğuna dikkat çekilmektedir.<sup>10</sup>

Raporda, son dönem Osmanlı bütçeleri hakkında ise şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

“Meşrutiyet devrinde ise bütün bütçeler, büyük açıklarla hazırlanabilmiş ve bütçe içinde tasarruf yapamayan o devrin maliyecileri, açık bütçelerin “fazilet-i terbiyetkarisi” olacağını ummuşlardı. Memleketin milli membalarının kuvvetlendirilmesine gayret edilmediği için bütçe açıklarının hariçten, ağır şartlarla bulunan paralarla kapatılmaya

---

<sup>8</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/1.

<sup>9</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/2.

<sup>10</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/2.

çalışılmış, borçlar borçları takip etmiş; maliye, ecnebi kapitalistlerin hâkimiyeti altına girmiş ve mali düzen de kalmamıştı.”<sup>11</sup>

Çok çalışmak ve çok emek sarf etmek mecburiyetinde olunan bozuk bir maliye devralındığı belirtilen raporda Cumhuriyetin, kısa zamanda bütçelerini, rejimin gayesine süratle ulaşmasını sağlayacak bir yapıya dönüştürdüğü belirtilmekte ve hazırlanan ilk bütçeler ile ilgili rakamlar verilmektedir. Raporda Cumhuriyetin ilk bütçesi olarak da 1924 yılı bütçesi gösterilmektedir.<sup>12</sup> Bu bütçede, gelirler 129,2 milyon, giderler 140,4 milyon lira; Cumhuriyetin 1925 yılı bütçesinde ise, gelirler 191,3 milyon, giderler 215,4 milyon lira olarak tahmin edilmiş; her iki yıl bütçesi de açıkla hazırlanabilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarına ait olan ve İstiklal Harbini müteakip hazırlanan bu bütçelerden birincisindeki açık ciddi tasarruflarla önlenmiş, ikincisine denk gelen aşar vergisinin kaldırılmasından doğan açık da sonraki yılların varidat fazlalarıyla kapatılmıştır. Her iki bütçe dönemi için de ne memleket içinden ve ne de dışından borçlanmaya teşebbüs edilmemiştir. 1926 yılından Cumhuriyetin 15. yılı olan 1938’e kadar tanzim edilen bütün bütçelere<sup>13</sup> ise “denk bütçe” prensibinin hâkim olduğu görülmektedir.<sup>14</sup>

## 2. Bütçelerdeki Artış

Raporda izah edildiği üzere Cumhuriyet yönetimi maliyeyi kısa sürede toparlamış hatta düzenli olarak gelişim sağlamıştır. Nitekim 1924’ten itibaren 1930’a kadar (1930 dâhil) bütçe rakamları, masraflara rağmen devamlı olarak artmış, 140,4 milyon gidere mukabil 222,6 milyon gelir elde edilmiştir. Amerika’da başlayarak bütün dünyaya yayılan büyük buhranın tesirlerinin 1930’dan itibaren memleketimizde de hissedildiğine ve bu yıldan sonra 1932’ye kadar (1932 dâhil) bütçelerde mühim tasarruflar yapıldığına

<sup>11</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/2-3.

<sup>12</sup> TBMM’nin açılışından 1923 yılı sonuna kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamamış, tüm harcamalar geçici bütçe ve avans kanunlarının verdiği yetkiler ile yapılmıştı. Özellikle Büyük Taarruz öncesi, 1922 yılında avans ve ek ödeme yasaları dikkat çekmektedir. Bu dönemde sekiz avans ve on iki de ek ödeme yasası çıkarılmış ve tahmin edileceği üzere bütçelerin yarıdan fazlası savunmaya ayrılmıştı. Cihan Duru-Kemal Turan Abdurrahman Öngeloğlu, **Atatürk Dönemi Maliye Politikası, 1. Kitap Mondros’tan Cumhuriyet’e Mali ve Ekonomik Sorunlar**, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1982, s. 300-311; Çavdar, age., s. 141; Serkan Açar, “Geçmişten Günümüze Maliye”, **TBB Dergisi**, S 73, Yıl: 2007, s. 428.

<sup>13</sup> Sadece bütçeyle ilgili hususları içeren ilk bütçe 1 Haziran 1926’dan itibaren yürürlüğe giren 1926 yılı bütçesidir. Bu kanunla herhangi bir kadroya dayanmadıkça veya herhangi bir kanun ve bütçe ile belirlenmedikçe hiç kimseye maaş veya ücret ödenemeyeceği ifade edilmekteydi. Açar, agm., s. 428.

<sup>14</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/3.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

dikkat çekilen raporda, 1933'ten sonra buhranın tesirleri azaldığı ve bütçe gelirlerinin tekrar arttığı ifade edilmiştir. İlgili belgede belirtildiğine göre; 1936 bütçesi, 1930 bütçesine (222'ye karşı 212 milyonla) yaklaşmış, 1937 bütçesi ise (222 milyona karşı 231 milyonla) 1930 bütçesini 9 milyon lira geçmiştir.<sup>15</sup>

Cumhuriyet öncesi ve sonrası mali politikalarını karşılaştıran raporda Cumhuriyetin 15. yıl (1938) bütçesinin 250 milyonla bağlandığı, bu bütçenin Cumhuriyet bütçelerinin en yüksek rakamı olduğu kaydedilmektedir. Rapora göre; 1938 bütçesinin 1924 bütçesine göre artma nispeti %78,75, 1930 bütçesine göre %12,19 ve 1937 bütçesine göre % 8,19'dur. Bu nispetler, eskiden umumi bütçeye dâhil olup 1938 bütçesine dâhil olmayan ve mülhak bütçelerle idare edilmekte olan servislerin de 1938 bütçe rakamlarına ilavesi suretiyle hesaplanmıştır.<sup>16</sup>

Raporda, bütçelerde görülen devamlı artışların, yeni ihtiyaçların yeni vergilerle karşılanmasından mütevellit olmadığını, bunların sırf mevcut gelirlerdeki verimliliğin artırılmasının birer sonucu olduğu ifade edilmekte ve izlenen maliye politikası hakkında şu bilgiler verilmektedir: “...*Son yıllarda devlet varidatından elde edilmekte olan hasılat, memleketin, ekonomi sahasında, yıllar geçtikçe artmakta olan ilerleyişini aynı hızla takip ederek çoğalmakta ve bütçeler hazırlanırken hükümet yeni ihtiyaçları önlemek için yeni bir varidat membası aramak, yeni bir vergi ihdas etmek şöyle dursun vatandaşların vergi yükünü hafifletmek için tedbirler almaya imkân bulmaktadır.*”<sup>17</sup>

### 3. Bütçelerin Tatbiki

İlgili raporda bütçelerin tatbiki hakkında ise şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

“Bütçelerin denk olarak hazırlanmasını tatbikat teyit eylemedikçe mali düzen temin edilmiş sayılmaz. Cumhuriyet bütçeleri, denk olarak hazırlandığı gibi, açık vermeden de tatbik edilmiştir. Her ne kadar dünya buhranının tesiri altında kalınan yıllarda bazı bütçeler açık vermiş olsa da bu açıklar

---

<sup>15</sup> 1937 mali yılında ayrıca 36.086.000 lira fevkalade tahsisat da alınmıştır. Bu da nazara alındığı takdirde 1937 tahsisatının 1930 tahsisatına nazaran hakiki fazlası 45 milyona yükselmektedir. BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/4.

<sup>16</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/4.

<sup>17</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/5.

müteakip bütçelerin varidat fazlalarıyla kapatılmış ve bilhassa son yıllara ait bütçelerimiz, hem tahmin edilen rakamları geçmiş hem de mali yılsonunda kayda değer fazlalıklar vermiştir.

Bütçeler TBMM tarafından ciddi bir tetkikten geçirildikten sonra tasdik edildiği gibi, tatbik yılı içinde yapılacak tahsisat zamları ve fasıllar arasındaki münakalelerde de onun muvafakati alınmıştır.

Hükümet bütçelerin tatbikinden doğan neticelerden, büyük millet meclisinin kanuni müddetinden çok evvel (17 aya mukabil 9-10 ay içinde) hazırladığı hesabı kat'ilerle haberdar etmekte ve yeni bütçe tetkik edilirken meclisin elinde bir evvelki yıl bütçenin tatbik neticeleri ve içinde bulunulan yıl bütçesinin on bir aylık rakamları bulunmaktadır.

Hesabı kat'ilerinin kanuni müddetinden evvel hazırlanması bütün devlet hesaplarının merkezde toplanması ve muhasebe sistemimizin yıllar geçtikçe daha çabuk, daha iyi işlemesi ile temin edilmiştir. Tatbik edilen Cumhuriyet bütçelerinden hesabı kat'isi meclise verilmemiş tek bütçe yoktur.”<sup>18</sup>

Raporda Osmanlı dönemi bütçe uygulamaları hakkında da önemli bilgiler verilmektedir. Buna göre, mutlakiyet devrinde bütçe olmadığından, bugünkü mana ile hazırlanmış kesin hesap bilgileri de görülmemektedir. Her ne kadar bu devrin 1887 ile 1903 yıllarında sal muhasebesi adı verilen bazı hesap cetvelleri çıkarılmış ve devletin gelir - giderlerinin tespitine çalışılmış ise de yalnız hesap devrelerinin büyük açıklarla kapandığını ifade eden bu cetvellerin ve ihtiva ettikleri bilgilerin sağlıklı olduğunu tam ve doğru saymak pek mümkün değildi.<sup>19</sup>

Raporda, Meşrutiyet dönemindeki mali yapının da aynı şekilde pekiyi olmadığı belirtilmektedir.<sup>20</sup> Zira ortada bir meclis olmakla beraber hükümet kendi kendine verdiği kararlarla bütçelere munzam yani ek bütçe ve

---

<sup>18</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/5-6.

<sup>19</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/6-7.

<sup>20</sup> Esasında II. Meşrutiyet döneminde bütçe uygulamasını disiplin altına almak amacıyla birtakım teknik ve kanuni düzenlemeler yapılmışsa da çeşitli siyasal, ekonomik ve toplumsal olaylar nedeniyle düzenli bir bütçe politikası uygulanamamıştır. Nihad S. Sayar, **Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları**, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1978, s. 285-286.



CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

fevkalade tahsisat ilave etmiş, böylece bütçelerin meclisten çıkan şekli ile son şekil arasında çok büyük farklar ortaya çıkmıştır.<sup>21</sup>

#### 4. Memleket İhtiyacı ve Bütçelerimiz

Raporda Cumhuriyet yönetiminin on beş yılda; sağlık, kültür, bayındırlık, ekonomi alanında büyük atılımlar gerçekleştirdiği, ordunun daha da güçlendirildiği, tüm bu başarıların dar bir bütçe çerçevesi içinde, müsmir olmayan masraflardan azami tasarruf yapılarak gerçekleştirildiği ifade edilirken<sup>22</sup>, tüm bu yatırımların genel bütçe içerisindeki yeri hakkında da şu bilgiler verilmektedir:

“...Bu müsmir ve mühim servislere, bütün masraf yekûnlarına göre, 1924'te %57,8, 1936'da %67,27 ve 1938'de de %68,89 nispetinde yer verilmiştir. (1936 ve 1938'deki fevkalade tahsisatlar da masraf yekûnlarına ilave edilmiştir). Bu işlere 1924'te 75.145.404 lira sarf edilmesine mukabil, 1936'da 175.091.694 lira sarf olunmuş ve 1938'de ise bu işlere sarf edilmek üzere alınan adi ve fevkalade tahsisat (212.115.046 lira) ile devlet garantisi ile temin edilecek krediler (36.448.294 lira) yekûnu 248.353.046 liraya balığ olmuştur.”<sup>23</sup>

Rapora göre Mutlakiyet devrinin son 1903 sal muhasebesine ve Meşrutiyet devrinin normal olan 1910 kat'i hesabına göre, yukarıda belirtilen alanlar için hem bu miktarlardan az sarfedilmiş (1903'te: 46,5 milyon lira; 1910'da 96,4 milyon lira)<sup>24</sup> ve hem de yapılan sarfiyat, umumi masraf yekûnuna nazaran 1903'te %44,6, 1910'da % 51<sup>25</sup> gibi bugünkü nispetlerin gerisinde kalmıştı.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/7.

<sup>22</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/8.

<sup>23</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/9.

<sup>24</sup> 1903 ve 1910 rakamları, Duyun-ı Umumiye'nin taksimindeki %62,25 nispeti üzerinden ve bir altın lira 9.25'ten kağıt paraya tahvil edilmek suretiyle bulunmuştur.

<sup>25</sup> Bu nispetlerin hesabında Cumhuriyet devrinde hususi idarelerce görülen kültür ve sıhhat vesaire hizmetler ile mülhak bütçe ile idare edilen bazı servisler de dâhildir. Bunlar da nazara alındığı takdirde bu nispetler, Cumhuriyet devrindeki nispetlere nazaran daha mühim bir noksanlık arz edecektir.

<sup>26</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/9.

## 5. Bütçelerle Realize Edilen Gayeler

Uzun ve çetin bir harpten sonra kurtarılan memlekette, her sahada bakımsızlığın göze çarptığı belirtilen raporda, memlekette her şeyin yeniden kurulması, yeniden yapılması gerektiği ifade edilmekte, Cumhuriyet öncesi mali durumun sosyolojik ve psikolojik yansıması ile şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

*“...Memurların aylıklarını bile vaktinde ve tam veremeyen, milli membarları ecnebilerin hâkimiyeti altında bulunan eski devirlerde memleket ekonomisini canlandırıcak, memleketin kalkınmasına yarayacak esaslı hiçbir şey yapılmamıştı. O dönem hemen herkeste devletin, demiryolu yapamaz, banka, fabrika kuramaz ve işletemez düşüncesi hakimdi. İşte bu yüzden memlekette milli demiryolu yoktu, milli banka yoktu, milli sanayi yoktu...”<sup>27</sup>*

Rapora göre, sağlıktan kültüre, bayındırlıktan ekonomiye tüm alanlardaki kalkınmaya 15 yıl gibi az bir zamanda sarfedilen büyük enerjilerin ve gün geçtikçe kuvvetlenmekte devam eden milli kaynakların doğru kullanılmasıyla ve gelir artırıcı yatırımlara her defasında daha fazla pay ayrılmasıyla ulaşılmıştır. Nitekim Cumhuriyet bütçeleri ile 15 yıl içinde: demiryolları, devlet inhisarları, sanayileşme, deniz işleri, liman ve gemi kurtarma ve diğer teşebbüslere sermaye mahiyetinde yapılan tahsislerin (aynen ve nakden) ve kredilerin yekûnu 485.554.881 liraya varmaktadır. 150 milyonla başlayıp 250 milyon liraya çıkan bütçeler dikkate alındığında bu rakamın ne denli büyük olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.<sup>28</sup>

## 6. Düzgün Ödeme

Bilindiği üzere güçlü mali yapının en önemli göstergelerinden birisi de hiç şüphesiz planlı ve düzgün ödeme sürecidir. Raporda Cumhuriyet hükümetlerinin ödeme prensibi şöyle ifade edilmektedir: Aylıkları peşin, istihkakları intizamla tam ödemek; kırıncılıkla geçinen tufeylileri ortadan kaldırmak; dâhili ve harici taahhütleri muntazaman yerine getirmek ve bu prensipleri, denk bütçe, açık, doğru hesap prensibi ile birlikte uygulamaktı.<sup>29</sup>

Rapora göre tatbik edilen bu düzenli ödeme süreci eski devirlerde uzak ve erişilmez bir idealdi. Devlet memurları aylar geçer maaşları alamaz,

---

<sup>27</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/10.

<sup>28</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/10-11.

<sup>29</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/11.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

istihkak sahipleri alacaklarını bir türlü tahsil edemez, devlet alacaklılarına para yerine senet verir ve bu senetler kırıncı denilen tufeyli bir zümreye az bir para mukabilinde kırdırılırdı. Kırıncılık, bilhassa Mutlakiyet devrinde devlet vezneleri ile istihkak sahipleri arasında, devlet itibarını devamlı bir şekilde zaafa uğratan, muzır bir kazanç vasıtası olmuştur.<sup>30</sup>

Ödeme bozukluğunun memleket hayatı üzerinde yaptığı kötü tesirlerin anlaşılması için 1903 sal muhasebesinden çıkarılan şu rakamlara bakılması yeterliydi:

	Maaş ve masraflar- dan ödenmesi lazım gelen	Maaş ve masraf- lardan ödene- bilen	Ödeme nis- beti %
Hazinei hassa	577.442	591.018	102,3
Ticaret, orman	262.580	147.999	56,4
Maarif	112.559	94.395	83,8
Adliye	448.846	362.735	80,8
Milli Müdafaa	8.794.775	5.192.642	59
Jandarma	1.137.676	786.073	69
Emniyet	260.962	191.769	73,5
Sıhhiye	161.477	135.218	83,7
Düyunu muntazama	5.827.091	5.827.091	100
Düyunu gayri muntazama	1.432.892	491.182	34,3

Bu rakamlar, saraya tahakkuk eden masraflarından fazla para verildiğini, ecnebi bir idarenin elinde bulunan harici borçların tamamen ödendiğini milli müdafaa masraflarının yarısına yakın bir miktarının ertesi yıla bırakıldığını, zaten ihtiyacı teminden uzak diğer servis masraflarının da mühim bir kısmının ödenemediğini göstermektedir.<sup>31</sup>

Meşrutiyet devri, her ne kadar istihkakların senede bağlanması itiyadını ortadan kaldırmış ise de düzgün bir ödeme sistemi kurulamamıştır. Hâlbuki devlet adi bütçe açıklarını dahi genelde dış borçla kapatmaya çalışıyordu.<sup>32</sup>

Rapora göre, Cumhuriyet maliyesi, yukarıdaki olumsuzluklardan önemli ölçüde azade düzgün ödeme sistemini tamamen tahakkuk ettirmiş ve alacaklıların alacaklarını tahsile karşı gösterdikleri hassasiyet kadar o da, borçlarını ödemekte hassasiyet göstermiş, devlet veznesi ile istihkak sahipleri arasında kazanç arayan değil bir zümre, bir şahıs bile kalmamıştır.<sup>33</sup> Aynı şekilde bütün devlet muhasebesi ve devlet vezneleri bir kül haline getirilmiş ve muhasebe teşkilatı tamamen maliye vekâletine bağlanmıştır.

<sup>30</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/11.

<sup>31</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/12.

<sup>32</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/12.

<sup>33</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/12.

Böylece bütçe tatbikat neticelerinin toplanması, kontrol edilmesi kolaylaştırılmış ve devlet parasının ihtiyaçlarına göre kolaylıkla kullanılması temin olunmuştur.<sup>34</sup>

## II. VERGİLERİMİZ

Raporun ikinci ana başlığını ise vergiler oluşturmaktadır. İlgili başlık girişinde yine Atatürk'ün konuyla ilgili genel yaklaşımını ifade eden, *“Herhangi bir mali karar alınırken, ilk göz önüne getireceğimiz şey, milli faaliyet ve milli istihsal, yeni verginin bizzat ana memba üzerine yapacağı tesirler olmalıdır”* sözüne yer verildiği dikkati çekmektedir. Bu kısımda Cumhuriyet hükümetlerinin vergileri tesiste ve vergi yükünü tayinde takip ettiği ilkeye yer verilmekte ve şöyle denilmektedir: *“Milli faaliyeti, milli istihsalı zorlamamak, mükelleflerin ödeme kabiliyetlerini daima göz önünde bulundurmak, yapılan yenilikler ve islahlar ile vergilerimizi, memleket ihtiyaçlarını karşılayacak verimli bir memba haline getirmektir.”*<sup>35</sup>

### 1. Vergi Tekniğindeki Yenilikler

#### A. Kadastral Vergilerde

Raporda, Cumhuriyet hükümetlerinin Osmanlı döneminden intikal eden vergiler ve halkın iktisadi durumunu rahatlatarak şekilde yapılan yeni düzenlemeler hakkında dikkat çekici bilgiler verilmektedir. Buna göre, kadastral vergiler sınıfında değerlendirilen emlak ve arazi üzerinden alınan vergilerin en büyük mahzuru, tahrir bozukluğundan, vergi matrahının münferit satışlara nazaran çoğaltılması suretiyle satılan ve satılmayan emlak ve arazi arasında vergi adaletini ihlal etmek bakımından birtakım farklar ihdas etmesinden ziyade, bir ‘irat vergisi’ olmayıp yalnızca ‘mülkiyet üzerine mevzu vergi’ oluşu idi.<sup>36</sup>

Cumhuriyet devrinde, gerek vergilerin tekniğinde gerekse hukuki yapısında önemli düzenlemeler yapılmıştır. İşe kadastral vergilerdeki islahata, bu vergilerin tesisinde gözetilen prensiplerin tamamen değiştirilmesi ile başlanmış ve “mülkiyet üzerine mevzu” olan bu vergiler, “hasılat ve irada” istinat ettirilmiştir.<sup>37</sup> Kadastral vergilerdeki düzenlemeler ise aşağıda maddeler halinde şöyle sıralanmıştır:

---

<sup>34</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/13.

<sup>35</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/14.

<sup>36</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/14-15.

<sup>37</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/15-16.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

*a. Arazi Vergisinde:* Arazi vergisi bugün de tahrir kıymetleri üzerinden alınmaktadır. Ancak ziraata elverişli olmayan taşlık, bataklık, fundalık, çorak arazinin teklif dışında bırakılması; yeniden vücuda getirilecek meyvelikler, incir bahçeleri, fidanlıklar, zeytinlikler, ormanlıklar için uzun, (8-12 sene gibi) muvakkat muafiyetler tesisi; mahsulleri sel, dolu, kuraklık, muzır haşerat veya bulaşıcı hastalıklar gibi fevkalade arızalar yüzünden mahvolan arazinin, hasar derecesine göre, vergilerinin terkin edilmesi arazi vergisini bir “mülkiyet” vergisinden kurtararak onu bir “hasılat” vergisi haline getirmiştir. Verginin bu vasfını, iki tahrir devresi içinde sabit kalacak olan arazi kıymetlerinde, husule gelecek mevzii düşüşlerin nazara alınarak vergi matrahlarının indirileceğine dair konulan hükümler de takviye etmektedir.<sup>38</sup>

*b. Bina Vergisinde:* Bina vergisindeki ikilik, irada göre tahririn bütün memlekette bitirilmesi ile ortadan kaldırılmış ve yeni prensiplere göre de bir bina vergisi kanunu hazırlanmıştır. Bina vergisini müsakkafat vergisinden ayıran en mühim vasıf, yeni verginin özelliği safi irat üzerine mevzu oluşudur. Vergi, tahrir ile tespit edilen senelik gayri safi irattan, itfa ve idame masrafları mukabili olarak %20 tenzil edildikten sonra kalan safi irat üzerinden tahakkuk ettirmektedir. Diğer taraftan yeni kanunda istihzaları ve bilhassa köylüyü koruyan muafiyetlere (alet ve edevat depoları, zahire ambarları, samanlıklar, arabalıklar, ağıllar, ahırlar, kümesler, kurutma mahalleri, fırınlar, işçi ve bekçi bina ve kulübeleri ile sahiplerini ikametine mahsus ve senelik iradı 25 liradan aşağı olan binaların ve 60 liraya kadar olanların da 25 liradan muaf olması) daha geniş yer ayrılmıştır.<sup>39</sup>

*c. Tahrirler:* Arazinin tahririne 1859’da başlanıp bir türlü bitirilememesi, zaman, kişi ve değerlerde meydana gelen farklar nedeniyle zorluklarla karşılaşılması. Bu karışıklıkların daha da büyümemesi adına bütün memlekette birden başlamak ve birden bitirmek üzere yeni bir tahrire başlanmış imparatorluk devrinde elli küsur yıl içinde bitirilemeyen tahrir, iki yıl içinde tamamlanmıştır.<sup>40</sup>

Bina tahririne gelince: bina tahriri de tamamen Cumhuriyet devrinin eseridir, denilebilir.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/16.

<sup>39</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/16-17.

<sup>40</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/17-18.

<sup>41</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/18.

## B. İrat Vergilerinde

Raporda “ırat” yani gelir vergisi sürecine de değinilmekte ve Cumhuriyet öncesi durum ile beraber değerlendirilmektedir. İlgili raporda arazi hâsılatından alınan aşar, ağnam ve temettü vergilerinin Osmanlı döneminden intikal ettiği belirtilmekte tarihsel süreç ve yeni düzenlemeler hakkında özetle şu bilgiler verilmektedir:<sup>42</sup>

*a. Aşar:* Arazinin gayri safi hasılatı üzerinden “aynen” alınan, zirai inkişafa meydan vermeyen, derebeylik devirlerinden kalma, iptidai bir vergi idi. Aşar çok ağırdı. Gayri safi hasılat üzerinden alındığı için vergi, bazen hasılatın tamamını ve sarfedilen sermayenin de bir kısmını alıyordu. Aşarın ağırlığından daha çok müstahsili ezen tarafı, mültezim denilen bir sınıf tarafından tahsil edilmesi idi. Çiftçinin mahsullerini kaldırabilmesi mültezime bağlı olduğu gibi öşür olarak vereceği malı da aşar ambarlarına kendi vasıtaları ile nakletmek mecburiyetindeydi. Mültezim de, devlete vereceğinden çok alabilmek için, devlet himayesinde köylüyü, gücü yettiği kadar eziyordu. Hülasa aşar, zirai istihzaların inkişafına mani olan büyük bir bela idi.<sup>43</sup>

Aşarın mahzurları, Meşrutiyet devrinde de anlaşılıyordu. Fakat aşar ile temin edilen varidatı bir hamlede feda etmeye bu devirde cesaret edilememiştir. Cumhuriyet rejimi, 138 milyon gibi mütevazı olan ilk varidat bütçesinde 39,9 milyon lira ile büyük yer işgal eden bu vergiyi, bir yıl içinde ve bir hamlede feda etmekte tereddüt etmemiştir.<sup>44</sup> Cumhuriyetin mali tarihinde mühim ve parlak bir safha teşkil eden bu hadiseyi büyük Mustafa Kemal Paşa, 1924 yılı TBMM açılış nutkunda: “*memleketin başında kurumu vustanın en insafsız belası olarak hala musallat duran aşarın kaldırılmasını meclise teklif edebilecek bir seviyeye Cumhuriyet idaresinin bir sene içinde vasil olması cidden şayanı memnuniyettir*” diye ifade etmişlerdir.<sup>45</sup>

*b. Hayvanlar vergisi:* Bu vergi, aşar kadar eskidir ve muhtelif tarihlerde muhtelif şekiller olarak Cumhuriyet devrine kadar gelmiştir. Eski rejime

<sup>42</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/18.

<sup>43</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/18.

<sup>44</sup> İsmet (İnönü) Paşa'nın Aşar Vergisi'nin kaldırılması sonrası yaptığı, “*köy ihtiyar heyetleri ‘vergisiz devlet olmaz’ diyerek Aşar Vergisi’ni paylarını, verginin kaldırılmasından sonra bile birkaç sene daha saklamaya devam etmişlerdir*” açıklaması bu verginin halk ve devlet nezdindeki önemini ortaya koyması açısından dikkat çekmektedir. Şüphesiz köylünün bu tutumunda Aşar'ın şer'i bir vergi olmasının da büyük etkisi vardı. Güneri Akalın, **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2008, s. 42.

<sup>45</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/18-19.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

göre vergiye tabii hayvanlar, devlet memurları tarafından sayılır, bu sayımı yoklama muameleleri takip eder ve hayvan sahiplerine birçok külfetler tahmil edilir, haksızlıklar ve yolsuzluklara meydan verilir. Cumhuriyet devrinde bu vergi ıslah edilerek, mükelleflerin beyanına istinat ettirilmiş; damızlık hayvanlar vergiden istisna edilmiş; verginin hayvanlardan temin edilen hasılatla mütenasip bir miktarda tespite çalışılmıştır.<sup>46</sup>

Esasında mali rejimin hedefi, bu vergiyi, yavaş yavaş, tamamen ortadan kaldırmaktır. Nitekim bu gayeye vasıl olabilmek için 1929'dan beri, vergi, devamlı olarak hafifletilmiş ve 1938 yılı itibarıyla vergiye tabi olan hayvanlardan mühim bir kısmının vergileri, ziraatın gelişimi ve köylünün kalkınmasını temin için tamamen kaldırmıştır.<sup>47</sup>

*c. Kazanç Vergisi:* Ticari ve sınai teşebbüslerle hizmet erbabı kazançlarından “temettü” adıyla alınmaya başlayan ve tarihsel süreçte birçok değişiklik yapılan bu vergi aynı şekilde Cumhuriyet hükümetlerine intikal etmişse de 1926'da kaldırılmış ve yerine yeni mali rejime uygun bir kazanç vergisi tesis edilmiştir. Zira temettü vergisi, bir kısım şirketler hariç olmak üzere, karine üzerine müesses bir vergi idi ve bu vasfı ile kazançtan ziyade iş üzerine mevzu bir vergi mahiyetinde idi.<sup>48</sup>

Yeni sistemde kazanç vergisi kanunu, beyanname usulüne göre ve safi kazanç üzerinden vergi alınması prensibini getirmiştir. Her ne kadar bir kısım mükellefler, sırf defter tutmak ve memur kullanmak külfetinden kurtulmaları için, işgal ettikleri mahallerin gayri safi irat karinesi üzerinden vergiye tabi tutulmakta ise de; bu mükelleflere de beyanname sistemine göre vergiye tabi tutmalarını isteme hakkı verilmiştir.<sup>49</sup>

*d. Veraset ve İntikal Vergisi:* Eskiden gayrimenkul intikalleri “intikal harcı”na tabi idi; fakat hibelerle menkul intikallerinden bir harç alınmazdı. Yeni mali rejim, intikal üzerinden alınan bu harcı 1926'da kaldırarak yerine hibe ve intikaller üzerine mevzu, müterakki bir vergi getirmiştir. Veraset ve hibe tarikiyle ihtisap bulunan haklara devletin iştiraki çok tabii olduğundan bu vergi ile mükellefiyet bahsında büyük bir boşluk doldurulmuştur.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/19.

<sup>47</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/19-20.

<sup>48</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/20.

<sup>49</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/20.

<sup>50</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/20-21.

### C. Muamele ve İstihlak Vergilerinde

Mali politikalar raporunda Cumhuriyet hükümetlerinin “muamele ve istihlak vergileri”ne yönelik düzenlemeler hakkında ise şu bilgiler verilmektedir:

“Vergilerimizde takip edilen prensiplerden biri de: istihlal membarından vergi yükünün kaldırılması, istihlakatı tehdit etmeyecek bir miktarda, istihlak üzerine dağıtılmasıdır. Bu prensibi tahakkuk ettirmek için zirai istihlal membarına mevzu vergilerden mühim olanları tamamen kaldırılmış, sınaî müesseselerin vergileri de (teşviki sanayi muafiyetleri) terkine tabi tutulmuştur. Memlekette, istihzaları teşvik ve himaye için alınan diğer tedbirler (günlük himaye ve muafiyetleri, ihraç edilen mamul maddelere ait muamele ve istihlak vergilerinin reddi) ile iktisadi ve sınaî bir kalkınma başlamış ve vatandaşların ödeme kabiliyetlerini sarsmayacak ve hayat pahalılığına sebebiyet vermeyecek bir seviyede tutulan muamele ve istihlak vergileri devlet varidatı içinde mühim bir yer almıştır...”<sup>51</sup>

#### 2. Vergi Hukukundaki Yenilikler

Mali raporda vergi hukukundaki yenilikler de yine önceki dönemle kıyaslama yapılarak verilmektedir. Vergi hukukunun Cumhuriyette tesis edildiğinin vurgulanmasıyla başlayan değerlendirmede gerek mutlakiyet ve gerek meşrutiyet dönemlerinde vergilerde tahakkuk ve tahsil süresinin olmadığı belirtilmekte devlet alacakları konusunda aradan ne kadar zaman geçerse geçsin hem tahakkuk hem de tahsil edebilmekteydi. Ferdi alacaklar için kabul edilen geçen zaman sürecinin devlet alacakları için tanınmamış olması, eski vergilerin en büyük kusurlarından birini teşkil ederken, yeni mali rejimde, bütün vergiler için beş senelik bir tahsil süresi ve bundan daha az bir tahakkuk süresi kabul edilmiştir.<sup>52</sup>

Raporda, Cumhuriyet devrinde vergi itirazları için idari kaza teşkilatından ayrı, bir mali kaza teşkilatı kurulduğu, vergi ihtilaflarında ve takdir işlerinde teşekkül eden komisyonlarda da daima mükelleflerin bağlı

---

<sup>51</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/21.

<sup>52</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/22.



olduğu mesleki teşekküllere yer verildiği belirtilmekte, vergi hususundaki eski ve yeni rejimin zihniyet farkları açıkça anlatılmaktadır.<sup>53</sup>

Yine raporda yeni dönemde önceki rejimde önemli bir sorun teşkil eden ‘vasıtasız vergiler’in müşterek hükümleri (itiraz, tahsil, sona erme zamanı) birleştirilerek tatbikatta görülen zorlukları ortadan kaldırılmış, tatbikatı kolaylaştırmak maksadıyla arazi, hayvanlar, bina, kazanç, veraset ve intikal vergileri (vasıtasız vergiler kanunu) adı altında toplanmış ve böylece gerek vergi tekniğinde gerekse vergi hukukundaki yeniliklerde tam bir bütünlük sağlandığı belirtilmiştir.<sup>54</sup>

### 3. Köylünün Vergi Yüğü

Mali politikalar raporunun vergiler başlığında değinilen konulardan birisi de “Köylünün Vergi Yüğü” bahsi olmuştur. İlgili bahiste köylü üzerindeki vergi yükünü hafifletmenin yeni mali rejimin ana prensiplerinden biri olduğu ifade edilmekte aşar vergisinin kaldırılmasının bu alandaki en önemli düzenleme olduğuna dikkat çekilmektedir. Amaç köylü üzerindeki vergi yükünü geniş mikyasta hafifletmektir. Yine köylü lehine vergi yükünü hafifletmek suretiyle alınan tedbirlerden başka topraksız köylüye Cumhuriyet devrinde, devlet elinde bulunan araziden 1.294.192 dekarının köylüye dağıtıldığı, 4.744.117 lira tutan bedelin de köylüleri ödeme sıkıntısı çekmeyecek şekilde düşük oranda uzun vadelere bağlandığı belirtilmektedir.<sup>55</sup>

### 4. Arazi ve Bina Vergilerinin Mahalli İdarelere Devri

Raporda, dikkat çeken düzenlemelerden biri de devletin mahalli idareler tarafından yapılan birtakım mahalli amme hizmetlerini dikkate alarak mahalli vasfi haiz bulunan arazi ve bina vergilerinin bu idarelere devredilmesidir.<sup>56</sup>

### 5. Varidatta Görülen Fazlalıklar

Vergi başlığının son kısmında ise gelirlerde görülen artışa yer verilmektedir. Buna göre dünya buhranının (1929) tesirleri azaldıktan sonra, özellikle 1933’den beri, devlet geliri, her yıl bir evvelki yıla nazaran daha fazla artmıştır. Hatta son birkaç yıldan beri yeni bir vergi ihdas edilmediği

---

<sup>53</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/22.

<sup>54</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/23.

<sup>55</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/23-24.

<sup>56</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/24-25.

gibi gelirlerin çoğalmasına müessir olacak bir vergi ihdas edilmediği gibi, gelirlerin artışına tesir edecek bir vergi artışına da gidilmemiştir. Tahsilât, yalnız bir evvelki yıla nazaran fazla vermekle kalmamış, bütçe tahminlerini de ehemmiyetli bir miktarda aşmıştır. Gelirlerdeki son beş yıllık artış miktarı 88.048.214 liraya ve oranı ise %50,39'a yükselmiştir.<sup>57</sup>

Raporda verilen bilgiye göre gelirlerin seyirinde görülen bu artış, birkaç yıldan beri hem bütçe rakamlarını artırmış hem de vergilerin birçoğunda özellikle hayvancılık, muamele ve hizmet erbabından alınan vergilerde ehemmiyetli bazı hafifletmeler/eksiltmeler yapılması gibi Türkiye tarihinde nadiren görülen son derece olumlu iki gelişmeye yol açmıştır. Raporda da belirtildiği gibi bu sonuç; memleket ekonomisinin gelişimini, halkın refaha ulaşmakta olduğunu ifade ettiği gibi, aynı zamanda halk için çalışan bir hükümetin, halkın menfaatine olarak aldığı tedbirlerdeki isabeti de teyit etmektedir.<sup>58</sup>

### III. BORÇLARIMIZ

Cumhuriyet öncesini ve sonrasını değerlendiren raporun üçüncü başlığı “borçlara” ayrılmakta ve Atatürk’ün şu veciz sözü girizgâh olarak yer almaktadır: “*Her nevi mali taahhütlerimizi, günü gününe yerine getirmek suretiyle, devlet itibarını ve mali sermaye ve eshamı muhafaza ve takviye hususunda bütün tedbirleri almak ve bu mevzuda dikkatli bulunmak umdemizdir.*”<sup>59</sup>

Rapora göre, Cumhuriyetin ilk yıllarında borçlanmada takip edilen temel prensip: memleket ihtiyaçlarını, gelir kaynaklarının verimini çoğaltarak, denk bütçe çerçevesi içinde karşılamak; ancak mühim ve müsmir hizmetler için normal şartlarla ve mümkün olduğu kadar milli kaynaklardan istifade ederek borçlanmak; taahhütlerimizi samimiyet ve hassasiyetle yerine getirerek devlet itibarını korumak olmuş ve bu prensip, milli hükümetin kurulduğundan beri mali politikanın esasını oluşturmuştur.<sup>60</sup>

Malum olduğu üzere eski devirlerin mali tarihinde kara bir leke teşkil eden mali kapitülasyonlara devlet maliyesinin ecnebi nüfuz ve hâkimiyeti

---

<sup>57</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/25.

<sup>58</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/25-26.

<sup>59</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/27.

<sup>60</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/27.

altına girişine, bilhassa borçlanmada bir sistem kurulmamış olması neden olmuştur.<sup>61</sup>

Raporda daha sonra Osmanlıdan intikal eden ağır borç yükünün tetkikine geçilmiş, ilk borç alımından tasfiyeye kadar tüm sürecin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

### 1. Eski Devirlerde Borçlanma

Raporda, imparatorluk devrinde ilk borçlanmanın malum olduğu üzere 1854'te yapıldığı<sup>62</sup>, Dünya Savaşı'na kadar, harp içindeki bir borçlanma hariç tamamının dış kaynaklardan alındığı bildirilmekte ve borçlanma süreci maddeler halinde şu şekilde izah edilmektedir:<sup>63</sup>

“a. 1854-1881'e kadar: 1854'ten itibaren hemen her yıl yeni bir istikraz akdi teşebbüsünde bulunan ve her yıl borç yükünü, ileriye düşünmeden artıran imparatorluk, bu ölçüsüz hareketin yüklettiği külfetlere dayanamayarak 1875'te borç servisini tatile mecbur kalmış; nihayet 1881'de de “duyun-u umumiye idaresi” adı altında memlekette ecnebi sermayedarlarını temsil eden bir kontrolün teessüsüne razı olmuştur. Bu devre zarfında: akdedilen ve ikisi akim kalan on dokuz istikrazdan, konsolidasyon için yapılan istikrazlarda hesaba katılmak suretiyle, 244.273.158 altın lira borçlanılmış ve buna mukabil 128.079.151 lira elde edilmiştir. 1881'de alacaklılarla yapılan anlaşma ile (muharrem kararnamesi) umumi borç yekûnunda %32,4 nispetinde bir tahfif yapılmıştır.

b. 1881-1908'e kadar: Muharrem Kararnamesi'nin akdinden altı yıl sonra, 1886'da, tekrar istikrazlara başlanmış ve 1908'e kadar yeni on sekiz istikraz daha akdedilmiştir. Bu devrede akdedilen istikrazlarla borçlanılan miktar, 120.314.473 altın lira ve ele geçen miktar da 107.858.796

---

<sup>61</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/27.

<sup>62</sup> Genel olarak Osmanlı Devletinde ilk borçlanmanın 1854'de yapıldığı kabul edilmekle beraber, bu konudaki ilk girişimin 1830'lu yıllarda başladığı, 1840'da Osmanlı tahvillerinin Londra'da bir bankaya satıldığı, 3 milyonluk Sterlinlik bu borçlanmadan sonra 1851'de 200.000 Sterlinlik yeni bir borçlanmaya gidildiği ve bu borçlanmanın da 1854'deki borçlanmaya mahsup edildiği bilinmektedir. Faruk Yılmaz, **Devlet Borçlanması ve Osmanlıdan Cumhuriyete Dış Borçlar**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 35.

<sup>63</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/28-29.

altın lira olarak görülmektedir. Bu istikrazlardan bazıları ile yapılan konversiyon ve konsolidasyonlar da nazara alındığı takdirde, bu devrede borçlanılan miktar 61.480.200 ve ele geçen miktar da 45.135.145 altın liraya baliğ olmaktadır.

c. 1908-1914'e kadar: Mutlakıyet devrindeki borçlanma sistemi, meşrutıyet devrinde de hiç değiştirilmemiş; ve 1908'den 1914'e kadar sekiz istikraz akdedilmiştir. Bu devrede 45.767.412 altın lira borçlanılmış ve buna mukabil de 39.002.486 altın lira ele geçmiştir.

İmparatorluk devrinde akdedilen bu istikrazların, hemen hepsi, adi hizmetlere tahsis edilmiş ve bu devirlerde istikraz, adi bütçe açıklarını kapatmanın, borç faizlerini ödemenin mutlak bir çaresi haline konulmuş; istikrazların birbirini takip etmesi, borç yükünün mütemediyen ağırlaşmasını ve nihayet devlet varidatının en verimli olanlarının ve mühim bir kısmının tahsil edilmesi ve borçlara mahsubu gibi devlete, milli hâkimiyete ait bir hakkın ecnebi bir teşekküle, duyun-u umumiye idaresine, terkini intaç etmiş ve kapitülasyonların mali safhasında yeni bir fasıl açarak 67 sene gibi uzun bir müddet devlet maliyesinin bu teşekkülün, hâkimiyeti altına girmesine amil olmuştu.”

Dikkat çektiğimiz raporda Osmanlı borçlarının başlıca özellikleri ise şöyle sıralanmıştır:<sup>64</sup>

1. Adi ihtiyaçlar için borçlanma,
2. Faizlerin zamanın faiz piyasasına göre çok yüksek ve ihraç fiyatlarının aşağı olması (100 liraya mukabil 32 liraya kadar),
3. Takarrür eden borç miktarının üçte birini, hatta bazen üçte ikisini ihraç etmeme yetkisinin borç veren tarafın uhdesine bırakılması,
4. Borcun ödenmesine karşılık olmak üzere muayyen varidat tahsisi suretiyle garanti temini,
5. Her harici borçlanma mukavelesiyle ya mukavelename metinlerinde veya ayrıca bu mukavelenamelerin mütemmimi olarak tanzim

---

<sup>64</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/29-30.

edilen mektuplarla borçlanılan memleketler hesabına ayrıca iktisadi ve mali menfaatler temini,

6. Türkiye’de “ecnebi sermayedarlarının bir ileri karakolu” olan Düyun-ı Umumiye İdaresine tahsis edilen gelirlerin taalluk ettiği kanunlar üzerinde şarta bağlanması

Meşrutiyet dönemi bütçe kayıtlarının “*harici istikrazların memleketin siyasi istiklâlini tehdit eylediği*” yönündeki itirafına rağmen bütçe açıklarını kapatmak için borç almaktan başka çare olmadığı beyanı belki de raporda borçlar kısmında verilen en çarpıcı bilgi olarak dikkat çekmektedir. Mutlakiyet devrinde memleketin siyasi ve mali sahada, borçlar yüzünden uğradığı kötü akıbet ve bu yola devam etmenin neden olacağı vahim neticeler, Meşrutiyet devrinde anlaşılmış olmakla beraber, Mutlakiyet devrindeki hataların işlenmesine aynı şekilde devam edilmesi çok elimdir.<sup>65</sup>

## 2. Eski Devirlerden Cumhuriyete İntikal Eden Borçlar

Raporun borçlarla ilgili ikinci alt başlığında Osmanlı’dan intikal eden borçlar ve tasfiyesi ilgili bilgiler iki safhaya ayrılarak şu şekilde özetlenmektedir:

**A. Harici Borçlarda:** 1854’te başlayan<sup>66</sup> ve Dünya Savaşı’na kadar başlayıncaya kadar fasilasız devam eden<sup>67</sup> dış borçlardan imparatorluk yıkıldığı zaman 161 küsur milyon altın liralık bir bakiye bırakmıştı. Lozan Muahednamesi ile bu borcun, Osmanlı imparatorluğu hudutları içinde teşekkül eden devletlerle Türkiye arasında taksimi temin edilmiş<sup>68</sup> ve

---

<sup>65</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/30-31.

<sup>66</sup> 1853’de başlayan Kırım Savaşı yeni harcamalar ve pek iyi olmayan gelir gider dengesinde daha da bozulması nedeniyle ilk borç alınmasına gidilmiş, Osmanlı devlet tahvilleri, Londra, Frankfurt, Paris ve Viyana gibi borsalarda satışa sunulmuştu. Pamuk, *age.*, s. 230.

<sup>67</sup> Esasında dış borçlanma sürecini iki kısma ayırmak yerinde olur: İlki 1854’de başlayıp 1875’e kadar devam eden ve borç faizlerinin oldukça yüksek olduğu dönem, ikincisi ise Muharrem Kararnamesi olarak da bilinen Düyun-ı Umumiye İdaresi’nin kurulmasından sonra başlayıp I. Dünya Savaşı’na kadar devam eden dönemdi. İlk dönemde Osmanlı Devleti’nin aldığı borçlar toplamı yaklaşık 200 milyon İngiliz Sterlini, ikinci dönem borçların ise 160 milyon İngiliz sterline ulaşmıştı. Pamuk, *age.*, s. 231-233.

<sup>68</sup> Osmanlı devlet borcu veya diğer bir ifadeyle Düyun-u Umumiye meselesi Lozan Antlaşması’nın III. Bölüm “Mali Hükümler” başlığı altında ele alınmıştı. Toplam 143 maddeden oluşan antlaşmanın Düyun-Umumiye ile ilgili hükümleri 46. Maddeden başlamakta ve “Ekonomik Hükümler” başlığını taşıyan 64. Maddeye kadar devam etmektedir. Antlaşmanın 46. Maddesinde ise şöyle denilmektedir: “...Osmanlı Devlet Borcu (Düyun-u Umumiye-i Osmaniye) Türkiye 1912-1913 Balkan savaşları sonucu olarak kendilerine Osmanlı İmparatorluğu’ndan topraklar katılmış devletler işbu antlaşmanın 12. ve 13. Maddelerinde belirtilen adalarla, bu maddenin son fıkrasında belirtilen toprak parçası kendilerine bırakılmış olan devletler ve son olarak işbu antlaşma uyarınca Osmanlı imparatorluğundan ayrılmış Asya toprakları üzerinde yeni kurulmuşdevletlerarasında işbu kesimde belirtilen şartlar çerçevesinde

Türkiye'ye düşen hisse 107.528.461 altın liraya indirilmiştir. Lozan Muahedenamesi ile Türkiye'nin tam istiklali de bütün devletlere kabul ettirilmiş ve Duyunu Umumiye İdaresinin memleketin dâhili, mali işlerine müdahalesine son verilmiştir. Ayrıca daha sonra yapılan iki anlaşma ile borç taksitleri ve yekûnu üzerinde mühim bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>69</sup> Buna göre;

*a. 1928 Anlaşması:* Bu anlaşma ile Lozan muahedenamesi ile tespit edilen borçların ödeme tarzı kararlaştırılmış; borç yekununda bir değişiklik yapılmamakla beraber yıllık taksitler, mühim miktarda hafifletilmiştir. Anlaşmaya göre: ilk iki sene için 1.600.000; müteakip beş sene için 2.000.000; bunu takip eden altı sene için 2.380.000 ve bundan sonra gelen beş sene için 2.780.000 altın Türk lirası taksit verilecek ve borcun tamamıyla ödenmesine kadar da 3.400.000 altın Türk lirası tediye edilecekti.<sup>70</sup>

*b. 1933 Anlaşması:* Bu anlaşma ile hamillere karşı olan borçları temsil etmek üzere %7,5 faizli ve "1933 yeni Türk borcu tahvilleri" adıyla bir nevi tahvil çıkarılması ve imparatorluktan intikal eden borç miktarının da 962.636.000 Fransız frangı olarak tespiti takarrür ettirilmiş ve bu suretle ana borç mühim miktarda azalmış ve yıllık taksit de, her yıl için 700 bin altın Türk lirası olarak tespit edilmiştir. Bundan maada, taksitlerin aynen altın olarak değil, muadili Fransız frangı olarak ödenmesi ve Duyun-ı Umumiye Meclisinin bir defaya münhasır olmak üzere, diğer bir ecnebi parasını ödeme akçesi olarak intihap etmeye salahiyeti bulunduğu kabul edilmiştir.<sup>71</sup>

1933 Anlaşmasını takip eden yıllarda, birçok paralarda olduğu gibi Fransız frangında da mühim kıymet düşüklüğü olmuş ve Fransa da frangı devalüe etmek zaruretinde kalmıştı. Devalüasyondan doğan bu yeni vaziyet karşısında Duyun-ı Umumiye Meclisince ikinci ödeme akçesi olarak dolar seçilmiştir. Hükümet, 1933 mukavenamesinin hükümlerine müsteniden devalüe Fransız frangı veya dolardan hangisi ihtiyat edilirse o nevi akçe ile taksitlerin ödenmesi icap edeceği tezini ileri sürmüştü ve Duyun-ı Umumiye Meclisi de bunu kabul eylemiştir. Bu tezin kabulünün bir neticesi olarak,

---

bölüşülecektir..." **Lozan Barış Konferansı Tutanaklar Belgeler II. Takım, C II, Konferansta İmzalanan Senetler (30 Ocak ve 24 Temmuz 1923)**, (Çev. Seha L. Meray), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 13.

<sup>69</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/31.

<sup>70</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/31-32.

<sup>71</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/32.

dolar kıymetine göre, borç yekûnundan %40 nispetinde bir indirime gidilmiştir.

Türk borcu tahvillerinin istinat etmekte olduğu paralardaki kıymet temevvüçlerinin, bu tahvillerin kıymetine de müessir olduğunu gören hükümet, Türk hamillerini muhtemel zararlardan korumak için, 1938 yılı içinde, yeni bir tedbir almış ve kendilerine ellerindeki tahvilleri, Türk parasına dayanan, kıymetleri sabit, emin ve sağlam bir gelir kaynağı olan iç borç tahvilleri ile değiştirme imkânını temin etmiştir.<sup>72</sup>

**B. Dahili Borçlarda:** İmparatorluğun dış borçlardan başka 1918’de çıkardığı “istikrazı dahili” konsolide borçlar da Cumhuriyete intikal etmiştir. “istikrazı dâhili” %5 faizli idi ve 18 milyon liralıktı. Faizlerin altın olarak ödeneceği taahhüt edilmişti. İlk faizlerinin altın olarak ödenmesinden sonra hükümet taahhüdünü yerine getirememiş ve tahviller de çıkarıldığı seneyi müteakip bir kırılmaya maruz kalmış ve kıymetinin onda dokuzunu kaybetmişti. 17.977.600 liralığı tedavüle çıkarılmış olan bu tahvilleri kıymetlendirmek, Türk vatandaşlarını zarardan korumak için lazım gelen bütün tedbirler alınmış ve “istikraz-ı dâhili” ye başa baş yakın bir kıymet temin edilmiştir.<sup>73</sup>

### 3. Cumhuriyet Devri Borçları

Raporun borçlarla ilgili üçüncü başlığında ise Cumhuriyet devri borçları üzerine bilgi verilmektedir. Rapora göre, Cumhuriyet devrinde eski devirlerde olduğu gibi, bütçe açıklarını kapatmak ve adi hizmetleri karşılamak için hiçbir borçlanma yapılmamıştır. Çok çetin şartlar içinde başarılan İstiklal Savaşı’nda bile harp masraflarını karşılamak üzere, borçlanma akdine pek gidilmemiş, ancak çok zaruri ihtiyaçlar veya büyük projeler<sup>74</sup> için borçlanmaya teşebbüs edilmiştir.<sup>75</sup> Akdedilen borçlar da yalnız devletin sağlam itibarına istinat etmekte ve ayrıca garanti gösterilmesi, siyasi fedakârlıklar gibi hiçbir kaydı ihtiva etmemiştir. Her türlü devlet ihtiyaçlarının temininde istifade edilen asıl kaynak, memleketin

<sup>72</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/32-33.

<sup>73</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/33-34.

<sup>74</sup> Özellikle ulaştırma alanında, demiryolu ve liman yapımı için o günün koşullarına göre oldukça büyük sayılabilecek projeler tasarlanmış, uygulama için Amerika Birleşik Devletleri, İtalya ve Belçika’dan kaynak aranmıştı. Yahya Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994, s. 211.

<sup>75</sup> Cumhuriyet hükümetlerinin borçlanmada izlediği ketum politikada hiç şüphesiz Lozan Görüşmelerinde İngiliz-Fransız bloğunun kapitülasyonlar üstünde bir yaklaşımla hareket etmelerinin yarattığı endişe önemli rol oynamıştı. Tezel, **age.**, s. 207.

kalkınmasıyla mütenasip olarak devamlı bir şekilde verimi çoğalan devlet gelirleri olmuştur.<sup>76</sup>

Rapora göre, Cumhuriyet devrinde, umumi bütçeden ödenmek üzere, biri harici ve ikisi dâhili olmak üzere, üç kez borçlanmaya gidilmiş, her üç borçlanma ile elde edilen nakitler de demiryolu inşasına tahsis edilmiştir.<sup>77</sup>

Raporda iki başlıkta toplanan Cumhuriyet dönemi umumi borçlarının, umumi bütçeden ödenecek kısmının hemen hiçbiri Cumhuriyet hükümetlerine ait olmadığı, mülhak ve hususi bütçelerden ödenmesi lazım gelen borçların ise demiryolları, rıhtım ve limanlar gibi yabancı ellerde bulunan ve memleketin milli ve iktisadi hayatında mühim bir mevki olan tesislerin devletleştirilmesinden<sup>78</sup> kaynaklandığı belirtilmekte ve konuyla ilgili şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

“...Memleketin siyasi ve iktisadi hayatına sıkı bağlarla bağlı bulunan ve bu bakımdan tamamen birer amme servisi vaziyetinde olan demiryolları, rıhtım ve limanlar, eski devirlerde ecnebi sermayedarların ellerinde bulunuyordu. Devlet, bu müesseselere hem para, hem de birçok imtiyazlar veriyor; fakat buna mukabil bu müesseselerin memleketin yüksek menfaatlerine uygun bir tarzda işletilmesini temin edemiyordu. Cumhuriyet rejimi, yabancı ellerde bulunan bu tesisleri, memleket ihtiyaçlarına uygun bir şekilde işletmek üzere satın almıştır. Ancak bu satın alma devlet bütçesine hiçbir yük tahmil etmemekte ve bu müesseselerin hasılatı, hem milli menfaatlerimize uygun tedbirler almaya ve hem de borç servisini temine kâfi gelmektedir.

Meşrutiyet devrinde, mesela 1910 hesabı katisine ecnebi ellerde bulunan demiryolları için sıfır kilometre teminatı olarak ödenen paranın yekûnu, Duyun-ı Umumiye

---

<sup>76</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/34.

<sup>77</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/34-37.

<sup>78</sup> Cumhuriyet ilan edildiğinde Türkiye’de yabancılar tarafından imtiyazla işletilen 3.756 km demiryolu mevcuttu. 24 Temmuz 1923’de imzalanan Lozan Antlaşması’nda, Osmanlı Devleti zamanında yabancı yatırımcılara sözleşmelerle verilen imtiyazlarla ilgili bir protokol imzalanmıştı. Protokolün 4. Maddesine göre imtiyaz sözleşmeleri yeni ekonomik şartlara uygun hale getirilecekti. İlgili şirket yetkililerini Ankara’ya davet eden hükümet uzun görüşmelerden sonra önce Anadolu, Mersin-Tarsus-Adana, daha sonra Mudanya-Bursa, Samsun-Çarşamba, İzmir-Kasaba, İzmir-Aydın ve Bağdat demiryollarının Türkiye içerisinde kalan ağırları satın alarak devletleştirdi. 1929’da başlayan ödemeler 1950’ye gelindiğinde tamamlanmış ve toplam 115.192.011 liraya ulaşmıştır. İsmail Yıldırım, **Cumhuriyet Döneminde Demiryolları (1923-1950)**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2001, s. 123-146.



İdaresine verilen varidata ait cibayet masrafları da dâhil olmak üzere, 718 bin küsur altın Türk lirası idi. Bu günkü rayiçle (9,25 üzerinden) 6,64 milyon lira tutmaktadır. Halbuki Cumhuriyet devrinde satın alınan demiryollarının ve limanların senelik faiz ve amortisman miktarı ancak 4 milyon liradan ibaret bulunmaktadır. İmparatorluk devrinde, devlet bütçesinden, boşu boşuna ödenen paralardan daha az bir para ile ve bilhassa bu müesseselerin kendi hasılatı ile bütün hatların devletleştirilmesi Cumhuriyetin üzerindeki iftiharla durulmasına değer büyük bir eserdir.”<sup>79</sup>

#### 4. Harp Borçları

Raporun borçlar kısmının son maddesini ise harp borçları oluşturmaktadır. Bu başlıkta Büyük harp içinde (I. Dünya Savaşı) toplanan “Tekâlif-i Harbiye Vergisi” ile Milli Mücadele sürecinde milli hükümet tarafından toplanan “Tekâlif-i Milliye Mazbataları”na değinilmekte, Cumhuriyet hükümetlerinin harp ihtiyaçları için alınan her iki borcu da tamamen ödediği ifade edilmektedir. Her iki borcun toplamı 17.5 milyon liraya ulaşmıştı.<sup>80</sup>

#### IV. PARAMIZ

Raporun dördüncü ana maddesini oluşturan “Paramız” başlığında Cumhuriyetin en önemli prensiplerinden birinin, Türk parasının kıymetini muhafaza etmek ayrıca milli tasarrufu, milli ekonomiyi, milli menfaatleri, hülasa memleketin kalkınmasını temin etmek olduğu ifade edilmekte, kuvvetli bir maliyeye ve gittikçe gelişen milli bir ekonomiye dayanan Türk parasının bugün dünya paralarının içinde en çok güvenilen paralar arasına girdiğine dikkat çekilmektedir.<sup>81</sup>

Raporda, Türk parasının Cumhuriyet öncesi ve sonrası serüveni iki başlıkta ele alınmakta ve kısaca şu şekilde özetlenmektedir:

##### 1. Meşrutiyet Devrinde Çıkarılan Kâğıt Paralar

Meşrutiyet devrinde kâğıt para, büyük harbe girildikten sonra mali sıkıntıyı önlemek ve harp masraflarını karşılamak için çıkarılmıştır. Mutlakiyet devrinde de iki defa kâğıt para çıkarılmış karşılıksız olan bu

---

<sup>79</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/38-39.

<sup>80</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/39.

<sup>81</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/40.

paraların ihracında ve imhasında yapılan birçok yolsuzluklar memlekette çok kötü intibalar uyandırmış ve bu intibalar aradan hayli zaman geçmesine rağmen hafızalardan bir türlü silinememişti. Bu vaziyet bilindiği için Meşrutiyet devrinde çıkarılan kâğıt paralara karşılık temin edilmek istenilmiştir.<sup>82</sup>

30 Mart 1915'te ilk tertip olarak 6,5 milyon liralık kâğıt para çıkarılmış ve karşılığı Almanya ve Avusturya tarafından Duyun- Umumiye İdaresi namına, Alman ve Avusturya bankalarına altın olarak yatırılmıştı. Harp ihtiyacı, bittabi bununla önlenememiş ve bu tertibi diğer tertipler takip etmiştir. Nitekim 1914-1918 arasında, yedi tertipte, çıkarılan kâğıt paralardan 158.748.563 liralık kâğıt para kalmıştı. Birinci tertipten sonra çıkarılan kâğıt paralara karşılık olarak, ancak Alman hazine tahvilleri temin edilebilmiştir.<sup>83</sup>

Kâğıt para ile altın arasında daha ilk zamanlarda hâsıl olan farklar, Osmanlı hükümetinin aldığı birçok zorlayıcı tedbirlere rağmen, yıllar geçtikçe çoğalmış hatta kâğıt para tedavülü bütün memlekete de teşmil edilememişti. Memleketin bazı kısımlarında yapılan askeri mubayaaları hükümet, altınla ödemek zorunda kalmış ve kâğıt para karşılığı olan 6,5 milyon altından bir milyon küsuru bu mubayaalarda sarf edilmiştir.

Esasen hiçbir zaman bilfiil bize teslim edilmemiş olan bu altınların mütarekede Viyana'da ve Berlin'de İtilaf Devletlerinin eline geçmesinden ve kurtarılmasına da imkân bulunamamasından dolayı kâğıt paranın bu kısmı da teminattan mahrum kalmıştı.<sup>84</sup>

## 2. Cumhuriyet Devrinde Kâğıt Paralar

Cumhuriyetin ilk yıllarında tedavülde bulunan kâğıt paralar, Meşrutiyet devrinden intikal eden karşılıksız paralardır. Ve bu paralar, 1925'te hükümete verilen kanuni bir mezuniyetle 1927 ve 1928 senelerinde aynı evsafi haiz, aynı miktarda, kâğıt paralarla değiştirilmiş; 1930'da kabul edilen bir kanunla da, Cumhuriyet merkez bankası kurularak, Türkiye'de banknot ihracı salahiyeti bu bankaya verilmiştir. Yine devletin çıkardığı kâğıt paraların mesuliyeti de bu bankaya devredilmiştir. Devlet, devrettiği kâğıt paraların miktarınca bankaya 158.748.563 lira borçlanmıştır. Cumhuriyet merkez bankası, devraldığı kâğıt para miktarını artıramayacak ancak bütün

---

<sup>82</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/40-41.

<sup>83</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/41.

<sup>84</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/41-42.

tedavül bankalarınca kabul edilmiş olan esaslar dahilince emisyon yapabilecektir.<sup>85</sup>

1929 sonlarında muhtelif sebeplerle ve araya spekülasyonun da girmesiyle paramızın kıymetinde bazı dalgalanmalar olmuş ve bu yıl içinde bilhassa spekülasyona mani olmak üzere icap eden bütün tedbirler alınmış, kanuni zaviyeden olmasa da fiili sahada paramızın kıymeti evvela bilvasıta sonra da bilavasıta altına nazaran tespit edilmiştir. Paramızın kıymeti, 1930'da İngiliz lirasına sonra, İngiliz lirasının düşmesi üzerine, Fransız frangına ve Fransız frangının da kıymetinde husule gelen dalgalanmalar üzerine serbest piyasalardaki altın satışlarına göre ayarlanmıştır.<sup>86</sup>

## V. Devletin Kurduğu Mali Müesseseler

Raporun “Mali Müesseseler” başlığı altında ise Cumhuriyet hükümetlerinin kurduğu bankalar üzerinde durulmakta, kuruluşları, görevleri, sermayeleri ve hükümetin etkinliği hakkında şu bilgiler verilmektedir:

### 1. Cumhuriyet Merkez Bankası

1930 yılında kabul edilen bir kanunla kurulan bu banka; iskonto fiyatını tespit ve para piyasasını ve tedavülünü tanzim etmek; hazine muamelelerini yapmak; hükümetle birlikte Türk kâğıt parasının kıymetindeki istikrarı temime matuf bütün tedbirleri almak vazifesini görmektedir. Bankanın 15 milyon sermayesinin %70'i ödenmiştir. Banka hükümetin, beheri 100 lira itibarı kıymetteki hisse miktarı 35.976 adettir.

Banka, 3 Birinci Teşrin 1931'de (3 Ekim 1931) işe başlamış ve kanunla kendisine verilen vazifeleri muvaffakiyetle başarmakta bulunmuştur.<sup>87</sup>

### 2. Emlak Bankası

Adı geçen banka memleketin imarına yardım üzere 1926'da 20 milyon sermaye ile kurulmuş, ayrıca hazine tarafından bankaya 1937 hesap devresi sonuna kadar 7 küsur milyon liralık gayrimenkul devredilmiş ve bu meblağın 5.891.268 liralısı bankaca satılmıştır.

---

<sup>85</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/42.

<sup>86</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/42-43.

<sup>87</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/44.

Memleketin imarına yardım vazifesini muvaffakiyetle yapmakta devam eden bu bankanın sermayesi pek yakında yeniden devredilecek emlak ile tamamlanacaktır.<sup>88</sup>

### 3. Sümerbank

1933'te kabul edilen bir kanunla kurulan bu bankanın vazifesi, hususi kanunlarla verilen salahiyetlere istinaden yapılacak fabrikalar dışında kalan devlet sermayesiyle kurulmuş ve kurulacak bütün fabrikaları işletmek; sanayi planlarını realize etmek için yeni fabrikalar tesislemektir. Kuruluşunda 20 milyon lira olan bankanın sermayesi artırılmış; 1937 hesap devresinin sonunda nominal sermaye miktarı, 80.500.000 liraya çıkarılmıştır. Bu sermayenin 35.836.108 lirası daha sonra tediye edilmiştir.<sup>89</sup>

### 4. Etibank

Memlekette madencilik inkişafını temin etmek ve maden cevherlerini işletmek üzere 1935'te kabul edilen bir kanunla kurulan bu bankanın sermayesi 20 milyon liradır. Bu sermayenin tamamı devletçe temin edilecektir. 1937 hesap devresi sonunda sermayenin tediye edilen miktarı ise 15.839.596 liraya ulaşmıştır.<sup>90</sup>

### 5. Denizbank

1938'de faaliyetlerine başlayan Denizbank, 1937 yılında kabul edilen bir kanunla: deniz, göl, nehir ve limanların kıyılarında deniz ticareti, sanayii ve inşaatı yapmak; denizcilik işlerine kredi açmak; deniz sıhhi ve içtimai yardım teşkilatı kurmak ve işletmek; velhasıl denizciliğe ait yapılması icap eden muameleleri yapmak üzere 50 milyon sermaye ile kurulmuştur. Bu para ise devlete ait bazı hisselerin bankaya devredilmesi ve hükümetçe verilecek tahsisat ve kıymetlerin de ilavesi suretiyle temin edilecektir.<sup>91</sup>

### 6. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası

Elli yıllık bir tarihi olan ziraat bankası<sup>92</sup> da, Cumhuriyet devrinde, memleket ziraatını finanse edecek bir hale getirilmiştir. Mutlakiyet devrinde

---

<sup>88</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/44-45.

<sup>89</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/45.

<sup>90</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/45.

<sup>91</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/46-47.

<sup>92</sup> 1863'de çiftçiyi ve tarımı desteklemek için kurulan "Memleket Sandıkları", 1867'de "Ziraat Sandıkları"na 1888'de de Ziraat Bankası'na dönüşmüştü. Süheyla Yenidünya Gürgen, "Ziraat Bankası Kurulmasına Dair Osmanlı Devleti'ne Sunulan Teklifler (1861-1880), **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e**

ve Büyük Harp (I. Dünya Savaşı) sürecinde sermayesinin hemen tamamının devlet tarafından kullanılması nedeniyle banka, Cumhuriyet devrine, kasaları bomboş bir halde intikal etmişti.<sup>93</sup>

Cumhuriyet devrinde; bankanın sermayesini tesise yarayan arazi vergisi tahsilatından ayrılan %6 “menafı hissesi”nin verilmesine devam edilmiş ayrıca 1923’de kabul edilen iki kanunla, İstanbul Hükümeti’nin borçla temin ettiği paralara mahsuben 2.900.000 lira tediye olunmuştur. 1924’de kabul edilen bir kanunla da Meşrutiyet devrinden evvelki zamana ait borçlara mukabil bankaya sekiz yıl içinde 4.447.062 lira ödemesi taahhüt edilmiş ve her yıl bütçesine konulan paralarla bu borcun 3.690.911 lirası nakden ödenmiş, bankaya ayrıca devredilen hazine senetlerinden de 1937’ye kadar bankaca 205.670 lira tahsilat yapılmıştır. Bundan maada, bankaya 1936 mali yılından itibaren ayrıca fevkalade ihtiyat akçesi olarak bir milyon lira verilmeğe başlanmıştır.<sup>94</sup>

1937’de kabul edilen yeni “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası” kanunu, bankanın sermayesini 100 milyon liraya çıkarmış ve bu sermayenin artırılan kısmının (70 milyon lira) 1938 mali yılından itibaren her sene umumi bütçe yekûnunun %1/2’si nispetinde ödenecek paralarla ve ayrıca devletçe verilecek fevkalade tahsilatlarla tamamlanması öngörülmüştür. 1938 mali yılı bütçesine Ziraat Bankasına verilmek üzere konulan tahsisat 2.231.000 lira olurken, menafı hisselerinden 1923’ten beri bankaya verilen paranın toplamı 12.094.966, 1937 hesap devresi sonu itibariyle ödenen sermaye miktarı 32.072.800 liraya ulaşmıştır.<sup>95</sup>

## 7. Devletin İştiraki Olduğu Bankalar

Yukarıda belirtilen mali müesseselerden başka devlet, Türkiye’de milli bankacılığın gelişiminde büyük bir payı olan İş Bankası’na 580.230, Adapazarı Türk Ticaret Bankası’na 250.000, Akhisar Tütüncüler Bankası’nda da 140.000 liralık bir sermaye ile iştirakçi olmuştur.<sup>96</sup>

---

**Ziraat Bankası**, (Ed.: Aziz Tekdemir - Cengiz Fedakar - S. Çağrı Kocakaplan), Gazi Kitabevi, Ankara, 2022, 1....1-31.

<sup>93</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/47.

<sup>94</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/47-48.

<sup>95</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/48.

<sup>96</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/48.

## VI. MEMURLUĞU KORUYAN MALİ TEDBİRLER

Cumhuriyet öncesi ve sonrasının değerlendirildiği raporun “memurluğu koruyan mali tedbirler” başlığında Cumhuriyet devrinde, devlet memurunun, Cumhuriyet prensiplerini tertip edecek, tahakkuk ettirecek bir seviyeye yükselmesinin önemine dikkat çekilmekte, bu husustaki iyileştirmelere değinilmektedir.<sup>97</sup> Raporda belirtildiğine göre özetle şu alanlarda iyileştirmeler ve düzenlemeler yapılmıştır:

### 1. Memur Aylıkları

Eskiden devlet memurlarının aylıkları, “maaşı asli” ve “tahsisatı fevkalade”den oluşuyor, bir kısım memurların aylıklarına da pahalılık zammı, maktu tahsisat, huzur hakkı, makam tahsisatı, ihtisas zammı gibi muhtelif adlarla ayrıca birtakım ilaveler yapılıyordu. Memur aylıklarının bir esasa bağlanması yüzünden, aylık dereceleri, tespiti müşkül ve hatta kabil olamayacak derecede çoktu. Bundan başka, devlet teşkilatında sabit bir kadro da yoktu. Her yıl bütçelerine bir kadro cetveli bağlanır ve meclis lüzumsuz yere bu kadrolarla işgal edilirdi.<sup>98</sup> Bu nedenle Cumhuriyet devrinde aylıkların tespitinde, ödenmesinde, memur alınmasında ve terfilerde bazı düzenlemeler yapılmış, çeşitli tedbirler alınmıştır. Memurlarla ilgili düzenlemeleri şöyle özetlemek mümkündür:<sup>99</sup>

a. Devlet memurlarının aylıkları, 40 liradan başlamak ve 600 lirada nihayet bulmak üzere 19 derecede toplanmış ve aylık dışındaki ilaveler ortadan kaldırılmış ve aylıkların tespitinde bilhassa az aylıklı memurlara daha geniş zamlar yapılmıştır.<sup>100</sup>

b. Devlet memurlarının aylıkları peşin ödenmeye başlanılmıştır.

c. Devlet memurluğuna girişte, yüksel tahsil görenlere fazla aylık verilmesi temin olunmuştur. Orta mektep ve lise mezunları azami 60 lira ile

---

<sup>97</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/49.

<sup>98</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/49. 1929 tarihli “Devlet Memurları Maaşının Tevhid ve Tedaülüne Dair Kanun” layihasının TBMM’de görüşülmesi sırasında söz alan dönemin Maliye Vekili Şükrü Saraçoğlu, yaptığı konuşmada maaş ve ücret sistemindeki karışıklığı şöyle dile getirmişti: “...Türkiye’de maaş ve ücret zammı altında verilmekte olan paraların almış olduğu isimler o kadar mütenevvi, o kadar çoktur ki bunların bir araya gelmesinden mütevellit vaziyet içinden çıkılamayacakbir hal almıştır...” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, C 12, İçtima: 66, s. 2-3.

<sup>99</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/49-50.

<sup>100</sup> “Devlet Memurları Maaşının Tevhid ve Tedaülüne Dair Kanun” adıyla gerek 24.05.1929 tarihinde TBMM’de görüşülüp kabul edilen, gerekse 1229 sayılı resmi gazetede yayımlanan şekilde memurlarla ilgili düzenlemenin 20 derece ile sınırlandırıldığı görülmektedir. **TBMM Zabıt Ceridesi**, 3/12, İ: 66, s. 3; **Resmî Gazete**, 29.06.1929, No: 1229.

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

hizmete alındıkları halde yüksek tahsili olanların 84 lira, ayrıca bir ecnebi lisanı bilenlerin 98 lira, ecnebi bir memlekette ihtisas tahsili yapanların da 108 lira ile hizmete girmeleri temin edilmiştir.

d. Terfiler ehliyetle beraber kıdeme de istinat ettirilmiş ve üç senede bir (yüksek tahsili olanlarda iki sene) terfi esası kabul olunmuştur.

e. Memurların hastalanması halinde kendilerinin hastane doktor ve ilaç masraflarını devlet ödemektedir.

f. 165 liraya kadar maaş alan memur çocukları için yatılı devlet mekteplerinde ödenecek pansiyon ücretlerinden %10 tenzilat yapılmaktadır.

## 2. Tekaüdiyeler

Memlekette uzun müddet hizmet ettikten sonra yorulan, hizmet görürken malul olan devlet memurlarının son yıllarını iyi ve rahat yaşayabilmeleri ve ölümlerinde dullarının, yetimlerinin geçinebilmelerini temin için de yeni düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmıştır. Buna göre;<sup>101</sup>

A. Eski tekaüt kanununa göre, maaş bağlanmış olan bütün tekaüt ve yetimlere, cumhuriyet devrinde, %10 ve askeri malullerin aylıklarına da %25 nispetinde bir zam yapılmıştır.

B. Cumhuriyet devrinde hazırlanan yeni tekaüt kanununa göre ise;

a. Eskiden 30 sene olan tekaütlüğü isteme hakkı yeni kanunla 25 seneye indirilmiştir.

b. Tekaüt aylıkları; bir taraftan maaş derecelerinin yüksek tespit edilmesi ve diğer taraftan temin edilen tekaüdiyenin de fazla bulunması dolayısıyla eski tekaüt kanununa göre bağlanan aylıkların birkaç misline çıkarılmıştır.

c. Eskiden mütekaidin ölmesi halinde yetimlerine tekaüt aylığının yarısından azı bağlanmakta idi. Yeni kanunla tekaüt aylığı, mütekait de dahil olduğu halde, yetimler arasında müsavi olarak taksim edilmekte ve mütekaidin hissesi çıkarılarak bakiye yetimlerine aylık olarak bağlanmaktadır.

d. 30 sene ve daha fazla hizmet edenlerin gerek kendilerine gerek ölümleri halinde yetimlerine bağlanacak tekaüt aylıkları daha yüksek

---

<sup>101</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/51-52.

tutulmakla beraber ayrıca bir yıllık memuriyet aylığı tutarında ikramiye verilmesi esası da kabul edilmiştir.

e. Malul olanların, maluliyet zamları artırılmış ve bilhassa harpte malul olanlara ve ölenlerin yetimlerine daha yüksek nispette maaş verilmesi, tekaüt olan bütün askerlere ve yetimlerine bağlanacak maaşların hesabında üç senelik bir yıpranma hizmet zammı yapılması temin olunmuştur.

f. Şehit ailelerine ve harp malullerine inhisar satışlarından ayrılan %3'lerle ayrıca yardımlar da yapılmaktadır.

g. Tekaüt aylıkları, üç aylığı tamamen ve peşin olarak ödenmekte ve aylığın kesilmesini icap ettiren hallerde ödenen aylıklar geriye alınmamaktadır.

## VII. YENİ MALİ TEŞKİLAT

Mali politikalar raporunun yeni maliye teşkilatı bölümünde ise gerek devlet masraflarına, gerekse vergilerine ait mali kanunların, cumhuriyet devrinde memleket ihtiyaçlarına ve yeni mali prensiplerine uygun olarak tamamen yeniden tanzim edildiği ifade edilmekte, iyi kanunların ancak iyi memur ve iyi kontrol ile tatbiki mümkün olduğundan bu hedefe ulaşmak için mali teşkilatta da, ihtiyaçlara göre, ıslahatlar yapıldığına dikkat çekilmekte ve şu bilgiler verilmektedir:<sup>102</sup>

a. Maliye hizmetine başlamak için en az lise tahsil şartı getirilmiş, ehemmiyeti ikinci derecede kalan hizmetler için lise mezunu bulunmaması halinde, orta mektep mezunu olanlar arasından imtihanla seçimine başlanmıştır. Ayrıca yüksek tahsili olmayan memurların tayin edileceği hizmetler sınırlandırılmış ve bundan maada, 165 lira aylıklı hizmetlerin üzerindeki makamlara da ancak yüksek tahsili bulunanların geçeceklerine dair kayıtlar konulmuştur.

Maliyet Vekâleti yüksek tahsilli memurların sayısını çabucak arttırabilmek için Siyasal Bilgiler okulunda bütün masrafları kendine ait olmak üzere her yıl yüz talebe yetiştirmeye karar vermiştir. Diğer taraftan yine her yıl, muntazaman, muhtelif Avrupa memleketlerine stajyer memur ve talebe gönderilerek, ihtisas tahsili yapan memur adedi de çoğaltılmaktadır.

---

<sup>102</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/53.



CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI MALİ DURUMU KARŞILAŞTIRMALI  
OLARAK DEĞERLENDİREN AYRINTILI BİR RAPOR

Yine bu minvalde yüksek tahsili olmayan memurların, imtihanla Maliye Meslek mektebine alınarak iki yıllık bir tahsil ve staj ile seviyeleri yükseltilmektedir.

Memurların fikri seviyelerini yükseltmek için de neşriyata bilhassa ehemmiyet verilmektedir.

b. Maliye teşkilat kanunu ile hizmetler; muhasebe, varidat ve tahsilat olmak üzere üç ihtisas kısmına ayrılmıştır. Bu hizmetlerden birine giren memur, diğerine geçebilmek için muayyen şartlara tabi tutulmaktadır.

c. Yeni teşkilat kanun ile kontrole ehemmiyet verilmiş ve bütün vilayetlerde defterdarlara bağlı, mahalli bir kontrol teşkilâtı vücuda getirilmiştir. Kontrol memurları, vilayet merkezinde, kazalarda bütün muameleleri, servis servis, teker teker, kontrol etmekte ve şikâyetleri de dinlemektedir.

Maliye Vekili namına bütün malî muameleler üzerinde teftiş yapmağa mezun Maliye Teftiş Heyetinin kadrosu da yeni kanun ile artırılmış, salahiyetleri genişletilmiştir.<sup>103</sup>

Rapora göre yeni maliye teşkilatının memur yetiştirmede takip ettiği temel prensip; halkla çok teması olan maliye memurlarını, halk ile temaslarında, halk için çalışan bir halk hükümetinin tabî vasfı olan azamî dikkat ve ihtimam göstermek ve devletle istihkak sahiplerinin ve mükelleflerin haklarını aynı ölçüde tutmaktadır.<sup>104</sup>

## VIII. TAPU VE KADASTRO

Cumhuriyet öncesi ve sonrası mali politikaları değerlendiren raporun son ana başlığını oluşturan “Tapu ve Kadastro” kısmında ise ana prensip, “vatandaşların gayrimenkuller üzerindeki bütün haklarını emniyet altına alan ve gayrimenkullerden her türlü istifade imkânlarını kolaylaştıran bir sicil tesis etmektir.”<sup>105</sup> şeklinde tanımlanmakta ve cumhuriyete intikal eden uygulamalarla yapılan yenilikler hakkında şu bilgiler verilmektedir:

### 1. Gayrimenkullere Ait Haklar

a. *Mülkiyet*: Gayri menkul tasarruflarına dair Cumhuriyet devrine intikal eden mevzuat, arazinin mühim bir kısmını teşkil eden mirî arazide

---

<sup>103</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/53-54.

<sup>104</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/55.

<sup>105</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/56.

vatandaşlara geniş bir mülkiyet hakkı tanımıyor ancak bir tasarruf hakkı veriyordu. Bu durum gayrimenkullerin imarına ve bilhassa vaktinde tesciline mani oluyor, hatta birçok gayrimenkullerin kayıt dışı kalmasına sebep oluyordu. Bu nedenle Cumhuriyet devrinde 1926 yılı içinde meriyet mevkiine giren medeni kanunla mirî arazinin tavizsiz, kayıtsız olarak, yeni vakıflar kanunu ile de icareli ve mukataalı gayrimenkullerin mülkiyeti az bir taviz mukabilinde mutasarrıflarına geçirilmiştir.<sup>106</sup>

*b. Mülkiyetin gayri ayni haklar ve mükellefiyetler:*

Eski devirlerde pek mahdut olan mülkiyetin gayri ayni haklar ve mükellefiyetler de Cumhuriyet devrinde yeniden düzenlenmiş, tasarruf muamelelerine genişlik verilmiş ve gayrimenkullerden intifa imkânları çoğaltılmıştır.<sup>107</sup>

*c. Rehin hakkı*

Eski devirlerde pek mahdut olan bu hak medenî kanunla genişletilmiş ve borç senedi, irat senedi ve gayrimenkul karşılık gösterilerek obligasyon ihracına imkân veren hükümlerle, gayrimenkullere bağlanan sermayelere tedavül kabiliyeti temin olunmuştur.<sup>108</sup>

## **2. Gayrimenkullere Ait Hakların Temini**

*a. Sicil teminatı*

Eski mevzuat tapu kayıtlarına lazım geldiği kadar ehemmiyet vermiyordu. Yeni mevzuat ile takip edilen gaye gayrimenkullere ait hakları, sahiplerine, varislere, üçüncü şahıslara karşı tapu sicili ile teminat altına almaktadır. Bugün tapu siciline geçirilmiş olan bir hakkın, mahkeme kararı olmadan, sicilden düşürülmesine imkân yoktur. Üçüncü şahısların haklarını korumak için tapu sicillerinde aleniyet esası kabul edilmiştir. Yine tapu sicili devletin teminatı altında bulunmakta ve sicillerin tutulmasından doğacak zararlardan hazine sorumlu olmaktadır.<sup>109</sup>

*b. Yeni siciller*

Eski tapu kayıtları, medenî kanunla gayrimenkuller üzerinde nazara alınan bütün hakları tam bir emniyetle tescil ve takip edecek bir vaziyette

---

<sup>106</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/56-57.

<sup>107</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/57.

<sup>108</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/57.

<sup>109</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/57-58.

değildi. Tescile verilen ehemmiyet iyi sicil tesisi ile tekemmül edebileceğinden tapu kayıtlarının, gayrimenkullere ait bütün hakların tesciline imkân verecek ihtilaflara mahal bırakmayacak şekilde, yeniden tesisine lüzum hâsıl olmuştur. Bunun için de, medenî kanunda olduğu gibi, İsviçre örnek olarak alınmış; mühim merkezler başa alınmak suretiyle bütün memlekette, İsviçre sicillerine müşabih olarak, yeni sicillerin tesisine başlanılmıştır.

Yeni sicillerin en önemli vasfı her gayrimenkule ayrı bir sahife tahsis etmek, her birinin vasıflarını, teferruatını, tesisatını, vergi ve sigorta kıymetlerini, fennî ölçülerini ve planlarını ihtiva eylemektir.

Sicillerin tesisini ancak iyi bir kadastro temin edebileceğinden bütün memlekette kadastro yapılmasına 1924'ten beri faaliyetle devam edilmektedir.<sup>110</sup>

### **3. Tapu ve Kadastroda Eleman**

Tapu ve kadastro işleri, bir taraftan hukukî ve diğer taraftan fennî bilgiye istinat etmektedir. Bu nedenle iyi eleman temini için tapu ve kadastro işlerinde örnek olarak alınan İsviçre'ye ihtisas yapmak üzere memurlar gönderilmiş ve tapu ve kadastro mektebi de idarenin ihtiyacına yarayacak memurların yetişmesini temin edecek bir vaziyete getirilmiştir.

Ayrıca tapu kayıtlarının temini için bir kolaylık olmak üzere tapu harçları basit bir hale konulmuş ve harç nispeti de % 50 nispetinde indirilmiştir.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/58.

<sup>111</sup> BCA, 490.1.0.0/1631/673/1/59.

## SONUÇ

Yukarıda Cumhuriyet öncesi ve sonrasını mali durumu karşılaştırmalı olarak ele alınan raporda hemen tüm alanlarda olduğu gibi maliye alanında da yeni Türk devletinin Osmanlı döneminden büyük bir yıkıntı ve kaos devralındığını ortaya koymaktadır. Yine raporda, bütçe kaleminden memur yetiştirilmesine kadar mali sistemin hemen tüm kademelerinin Osmanlı dönemindeki hali ve Cumhuriyet hükümetlerinin yaptığı düzenlemeleri başlıklar ve maddeler halinde izah edilmiş, yapılan düzenlemelerin amacı, devletin mali gücüne yaptığı katkı rakam ve oranlarla açıklanmıştır.

Osmanlı Borçları meselesine özel bir yer verilen raporda, dönemin hükümetlerinin plansız harcamaları eleştirilmiş, Cumhuriyet hükümetlerinin büyük zorluklara rağmen Düyun-ı Umumiye İdaresi'ne olan borçları, dönemin şartlarını da en iyi şekilde kullanarak ve belli bir takvime bağlayarak ödemeye başladığı ifade edilmiş, liman ve demiryollarından başlayarak yabancı sermayenin millileştirilmesi ile mali bağımsızlıkta büyük aşama kaydedildiğine dikkat çekilmiştir.

Yüklü miktarda dış borç ödemeleri ve millileştirme harcamalarına rağmen planlı üretime dayalı politikalar sonucunda bütçe gelirlerinin giderek arttığı, hatta devletin vergilerde indirime gittiği raporun belki de en çarpıcı kaydı olarak öne çıkmaktadır. Nitekim bu başarıya raporda da dikkat çekilmiş Avrupa'nın Türkiye'nin kapitülasyon sarmalından kurtulduktan sonra nasıl bir ekonomik seyir izleyeceği, mali sistemini nasıl ayakta tutacağı yönündeki sorularına da iyi bir cevap teşkil ettiği belirtilmiştir.

Raporda Mustafa Kemal Atatürk'ün sözleri ve direktiflerine de sık sık yer verilmiş, adeta ilgili meselenin çözüm yolu olarak esas alınmıştır. Bu sözler onun yüksek düzeyde mali sistem bilgisine sahip olduğunu gösterdiği gibi elde edilen kazanımlar ve ulaşılan başarılardaki rolünü de ortaya koymuştur.

Son olarak raporda önemli görülen hususlara dair teyit veya açıklayıcı bilgiler vermek amacıyla tarafımızca bazı resmi dokümanlara, Osmanlı - Türkiye iktisat politikaları, malî uygulamalar, yatırımlar ve uluslararası antlaşma metinleri üzerine yapılan çalışmalara müracaat edilmiş, bu kaynaklarla ilgili doküman (rapor) arasında ufak tefek farklılıklar olmakla beraber bilgilerin örtüştüğü görülmüştür.

## KAYNAKÇA

### Arşivler ve Resmi Yayınlar

Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi

Resmi Gazete

### Telif ve Tetkik Eserler

Ağar, Serkan, “Geçmişten Günümüze Maliye”, **TBB Dergisi**, 73/2007, s. 372-432.

Akalın, Güneri, **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2008.

Çavdar, Tevfik, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, İmge Yayınları, Ankara, 2003.

Duru, Cihan – Turan, Kemal – Öngeloğlu, Abdurrahman, **Atatürk Dönemi Maliye Politikası, 1. Kitap Mondros’tan Cumhuriyet’e Mali ve Ekonomik Sorunlar**, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1982.

Gürgen, Süheyla Yenidünya, “Ziraat Bankası Kurulmasına Dair Osmanlı Devleti’ne Sunulan Teklifler (1861-1880), **Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Ziraat Bankası**, (Ed.: Aziz Tekdemir - Cengiz Fedakar - S. Çağrı Kocakaplan), Gazi Kitabevi, Ankara, 2022, s. 1-31.

İnan, Afet, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, TTK Yayınları, Ankara, 1972,

**Lozan Barış Konferansı Tutanaklar Belgeler II. Takım, C II, Konferansta İmzalanan Senetler (30 Ocak ve 24 Temmuz 1923)**, (Çev. Seha L. Meray), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

Pamuk, Şevket, **Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

Sayar, Nihad S., **Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları**, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1978.

Tezel, Yahya, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.

Ülken, Yüksel, **Atatürk ve İktisat, İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve “Eklektik Model**, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1984.

Yıldırım, İsmail, **Cumhuriyet Döneminde Demiryolları (1923-1950)**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2001.

Yılmaz, Faruk, **Devlet Borçlanması ve Osmanlıdan Cumhuriyete Dış Borçlar**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1996.