

# 1923-1929 Dönemi'nde Türkiye'de Denk Bütçe ve Kamu İç Borçlanması

Ferhat AKYÜZ

Dr. Öğr. Üyesi, Samsun Üniversitesi Havacılık Yönetimi Bölümü

E-Mail: akyuzferhat@yahoo.co.uk

ORCID ID: 0000-0001-6825-294X

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Received: 25.01.2021 Kabul Tarihi / Accepted: 11.05.2021

## ÖZ

AKYÜZ, Ferhat, **1923-1929 Dönemi'nde Türkiye'de Denk Bütçe ve Kamu İç Borçlanması**, CTAD, Yıl 17, Sayı 34 (Güz 2021), s. 741-773.

1923-1929 Dönemi'nde Lozan Barış Antlaşması ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan ekonomik yapı nedeniyle ekonomi politikalarına yön verecek tek araç denk bütçe politikasıydı. 1926 yılından itibaren denk bütçe politikası başarıyla uygulanmıştı. 1927'ye kadar alt yapı özellikle ulaştırma yatırımları denk bütçe ilkesine bağlı kalarak yapılmaya çalışılmıştı. Fakat 1927'den sonra denk bütçe ilkesinden sapmadan söz konusu yatırımlarının finansmanında bir yön değişikliği olmuştu. Bu çalışma 1923-1929 Dönemi'nde denk bütçe politikasına bağlı kalınarak alt yapı yatırımlarının nasıl gerçekleştirildiğine odaklanmaktadır. Bu dönemde dış borçlanma ve uzun vadeli iç borçlanma gibi yöntemlere başvurulmamıştı. Bunun yerine gelecek dönemlerdeki bütçe gelirleri taahhüt edilerek, hazine bonusu ihraç ederek ve bazı kamu kurumlarının bankalardan borçlanmasına kefaleti ile iç borçlanma yoluna gidilmişti. Sonuç olarak bu yöntemlerle denk bütçe politikasının dışına taşarak alt yapı yatırımları gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma, ilgili

dönem için az sayıda olan kamu borçlanması literatürüne katkıda bulunmaktadır. Bütçe, kesin bütçe ve incelenen borçlanmalara ilişkin kanunlar ile bunlara ait TBMM tutanakları baz alınarak bu çalışma yürütülmüştür.

*Anahtar Kelimeler:* Denk Bütçe, Kamu İç Borçlanması, 1923-1929 Dönemi' Türkiye Ekonomisi.

### ABSTRACT

AKYÜZ, Ferhat, **Balanced Budget and Domestic Public Debt in Turkey in the Period of 1923-1929**, CTAD, Year 17, Issue 34 (Fall 2021), pp. 741-773.

Owing to the clauses of the Treaty of Lausanne and the economic structure inherited from the Ottoman Empire, the only tool that would steer economic policies in the period of 1923-1929 was the balanced budget policy. Balanced budget policy had been successfully implemented since 1926. Until 1927, infrastructure, especially transportation investments, had been tried to be made adhering to the balanced budget principle. However, after 1927, there was a change of direction in the financing of these investments without deviating from the balanced budget principle. This study focuses on how infrastructure investments were made in the period of 1923-1929 by adhering to the balanced budget policy. During this period, methods such as foreign borrowing and long-term domestic borrowing were not used. Instead, domestic borrowing was chosen by committing the budget revenues in the future periods, by issuing treasury bills and by the surety of some public institutions to borrow from banks. As a result, infrastructure investments have been tried to be realized by going beyond the balanced budget policy with these methods. This study contributes to the limited number of public borrowing literature for the relevant period. This study was conducted on the basis of budgets, final budgets, laws concerning the examined borrowings and the minutes of meeting of the Turkish Grand National Assembly regarding such laws.

*Keywords:* Balanced Budget, Public Domestic Debt, Economy of Turkey in 1923-1929.

### Giriş

1920'li yılların ekonomi politikaları, Lozan Antlaşması ve Osmanlı'dan devir alınan ekonomik yapıya bağlı olarak şekillenmişti. 1923'te kurulan yeni cumhuriyetin dünya ekonomik sistemi ile ilişkisine, tarımsal ürün ve hammadde ihracatı ile mamul mal ithalatına bağlı olarak ticaret sermayesi hâkimiyetince yön verilmişti. Bu, dış ticarete konu olacak ürünlerin miktar ve çeşitliliğinin artırılmasına uygun kamu malî politikalarını gerekli kılmıştı. Bu politikalar, ülke içi pazarın dünya pazarı ile uyumlu bütünleşmesini sağlayacak liman,

demiryolları ve tarımsal sulama gibi alt yapı yatırımlarını sağlayacak mali politikaları. Söz konusu alt yapı yatırımları, özellikle demiryolu gibi büyük ölçekli yatırımlar Osmanlı İmparatorluğu Dönemi'nde uluslar arası sermaye aracılığıyla muazzam ölçüde dış borçlanma yaratılarak gerçekleştirilmişti. Fakat 1920'ler I. Dünya Savaşı'nın etkisinin giderilmeye çalışıldığı bir dönemdi ve uluslararası sermaye akımı da görece olarak yavaşlamıştı. Bu nedenle de alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, kamu bütçesi olanaklarına kalmıştı. Lozan Antlaşması ve ekonomik-kurumsal yapıların yetersizliği nedeniyle kamu bütçesi ekonomik politikaları yönlendirmek açısından tek seçenektir. Kamu bütçesi de gümrük vergilerinin uygulanamazlığı ve aşar vergisinin kaldırılması nedeniyle 1925 yılında önemli düzeyde açık vermişti. Bu nedenle, 1926 yılında hukuksal düzenleme yapılarak denk bütçe politikasına geçilmişti.

Denk bütçe politikası, iç ve dış borçlanmaya gidilmeden sınırlı kamu gelirleriyle kamu harcamalarını gerçekleştirecek bir politikaydı. Denk bütçe, klasik politik ekonomistlerin maliye teorisine dayanmaktaydı. İngiliz klasik politik ekonomistler, devletin asli fonksiyonları dışında ekonomi ve sosyal harcamalarda bulunmayacak bir kamu maliyesi yaklaşımını benimsemişlerdir.<sup>18</sup> Yüzyıl aydınlanma düşünürü David Hume'un "vergiler üzerine" ve "kamu borçları/kredisi üzerine" iki denemesi özellikle İngiliz klasik politik ekonomistlerin kamu maliyesine ilişkin teorik tartışmalarına damgayı vurmuştur.<sup>1</sup> Hume, doğrudan bütçenin denkliliğine ilişkin bir vurgu yapmaz. Fakat kamu kredisi/borçlanması ile ulusun geleceğinin ipotek edildiği ve bununla devletin nihai olarak faturasını gelecek nesillere ödeteceği kamu harcaması yapmayı tercih ettiğini vurgulamıştır.<sup>2</sup> Hume, kamu borçlanmasına dair "ya ulus kamu borçlarını yok etmelidir, yoksa kamu borçları ulusu yok eder"<sup>3</sup> şeklinde net bir tavır ortaya koymuştur. Hume'un bu tavrı hem Adam Smith hem David Ricardo'nun borçlanmaya bakışlarını etkilemiştir. Smith, kamu borcu ile kaynakların üretken alandan üretken olmayan alana yönlendirildiği<sup>4</sup> ve kamu borcunun ulus refahı açısından nötr etkisi<sup>5</sup> olduğunu vurgulamıştır. Smith, tüm devlet harcamalarının vergilendirme ile finanse edildiği dengeli bütçeler önermekte ve savaşlar veya doğal afetler gibi olağanüstü

<sup>1</sup>Ceyhan Gürkan, David Hume'un İktisadi, Siyasal ve Felsefi Düşüncesinde Vergiler ve Devlet Borcu. *Felsefi Düşün-Akademik Felsefe Dergisi*, Sayı 2, 2014, s. 55.

<sup>2</sup>John Christian Laursen, Coolidge, Greg. David Hume and Public Debt: Crying Wolf?. *Hume Studies*, Vol 20 No 1, 1944 s. 145.

<sup>3</sup>David Hume, *Of public credit*. E. Miller, *David Hume's Essays: Moral, Political, and Literary*, ; Indianapolis, Liberty Fund, 1774, s. 360.

<sup>4</sup> Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği*, Çev. Haldun Derin, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınlar, 2006, s. 1056.

<sup>5</sup> Smith, *age.*, s. 1058-1059.

durumlarda ancak bütçe açıklarına başvurulabileceğini belirtir.<sup>6</sup> Benzer vurgular Ricardo'nun kamu borçlanmasına ilişkin görüşlerinde de vardır; fakat Ricardo, örneğin savaş gibi olağanüstü durumların finansmanında dahi kamu borçlanmasının kullanılmaması gerektiğini belirtir. Genel olarak kamu harcamalarının cari vergiler veya borçlanma (gelecekteki vergiler) ile finanse edilmesinin genel ekonomi üzerinde eşdeğer etkilere sahip olacağını vurgular.<sup>7</sup> Bu, Ricardocu denklik/eşdeğerlik kuramı olarak anılmaktadır.<sup>8</sup> Kamu borçlanması, gelecekteki vergi oranlarını artırarak sermaye birikimini daha da yavaşlatacak ve nihayetinde ulusal iflasa yol açacaktır.<sup>9</sup> İngiliz klasik politik ekonomistler, kamu borçlanmasının sermaye birikimini sekteye uğratacağını belirterek kamu harcamalarının mevcut kamu gelirleriyle gerçekleştirilmesini önermektedirler.

Hume'un kamu borçlanmasının ulus için felaket olacağına yönelik vurgularına karşın, çağdaşı olan İsaac De Pinto ise kamu borcunun ülke kaynaklarına hızlandırıcı bir etki yaparak ulusal zenginleşmenin yolunu açtığını belirtmiştir.<sup>10</sup> Kamu borcunun bir ekonomik gelişme aracı olarak işlevine dair güçlü vurguları Carl Dietzel, Lorenz von Stein ve Adolph Wagner gibi klasik kabul edilen Alman iktisatçılarda görmekteyiz. Dietzel, İngiliz klasik politik ekonomistlerin iddia ettikleri gibi kamu borçlanmasının ulus açısından felaket yaratmayacağını; aksine atıl kaynakların/faktörlerin istihdamını sağlayarak sermaye birikimini artıracığını belirtmektedir.<sup>11</sup> Von Stein ise kamu borçlanmasını daha geniş bir açıdan ele almıştır. Von Stein, kamu borcu olmayan bir devletin ya kendi geleceği ile çok az ilgilendiği ya da mevcut koşullarından çok fazla şey beklediğini belirtmektedir.<sup>12</sup> Bununla beraber, kamu borcunun ulus-devlet inşasının maliyetini karşılayacağı, devlet tahvillerinin yurttaşlar için sigorta işlevi görerek kendilerini devletle özdeşleştirilmesi ve borçlanma yoluyla kamu harcamalarında kuşaklar arası yükün paylaşılması gibi

---

<sup>6</sup>Lefteris Tsoulfidis, "Classical Economists and Public Debt." *International Review of Economics*, Cilt. 54,Sayı 1, 2007, s. 3.

<sup>7</sup>agm, s. 6.

<sup>8</sup> James M Buchanan, "Barro on the Ricardian equivalence theorem." *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 2, 1976, s. 2.

<sup>9</sup> Tsoulfidis,-agm, s. 6.

<sup>10</sup> Richard M. Salsman, *The Political Economy of Public Debt: Three Centuries of Theory And Evidence*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 82.

<sup>11</sup> Carl-Ludwig. Holtfrerich, "Public Debt in Post-1850 German Economic Thought vis-à-vis the Pre-1850 British Classical School." *German Economic Review*, , Vol.15, No.1,2014, s. 69.

<sup>12</sup> agm.,s. 71.

üç işlevi yerine getireceğini vurgulamaktadır.<sup>13</sup> Wagner, Deitzel ve Von Stein'dan farklı olarak kamu borçlanmasının sınırlı olması gerektiğini dile getirmiştir. Olağanüstü kamu harcamaları ve sabit sermaye/alt yapı yatırımlarının kamu borçlanmasıyla, olağan kamu harcamalarının ise vergi gelirleri ile yapılması gerektiğini vurgulamıştır.<sup>14</sup> Bu anlamda Wagner, İngiliz klasik politik ekonomistler ile ortaklaşmaktadır. Bunun yanında Dietzel ve von Stein'in 'bütçe ekonomiyi dengelemeli' ilkesinin aksine Wagner, dengeli bir bütçeyi savunmaktadır.

Bu çalışma, kamu iç borçlanması açısından Türkiye iktisat tarihinde spesifik bir dönem olan "1923-1929 Dönemi" ile sınırlandırılmaktadır. Dönem sınırlandırmasında Boratav'ın Türkiye iktisat tarihi için yaptığı dönemlendirme esas alınmaktadır.<sup>15</sup> Bu dönemlendirmede esas alınan, hem belirleyen hem de belirlenen olarak iktisat politikalarındaki değişimlerdir<sup>16</sup> Bununla birlikte, Keyder'in ayrıntılı çalışmasında belirlediği gibi, 1923-1929 Dönemi'nde dünya ekonomik sistemi ile bütünleşmenin derecesi ve biçimini belirlemede potansiyel olarak etkin olabilecek bir hükümet politikasının yokluğu da dikkate alınmıştır. Bu dönemlendirmeler esas alınarak 1923-1929 Dönemi'nin ekonomi politikaları bağlamında kamu iç borçlanmasının incelendiği bu çalışma, ilgili dönemde gerçekleştirilen alt yapı yatırımlarının finansmanına odaklanacaktır. Bunun için söz konusu dönemde uygulanan iç borçlanma politikası incelenecektir. Çalışmanın temel argümanı, 1923-1929 Dönemi'ndeki iç borçlanma politikası ile döneme damgasını vuran denk bütçe politikasının dışına çıktığıdır.

Cumhuriyet dönemi kamu iç borçlanması literatüründe 1933 yılında yapılan Ergani Borçlanmasından önceki borçlanmalar dikkate alınmamıştır. Bu çalışma söz konusu borçlanmaları ele alması açısından bir ilktir. Fakat bu borçlanmalara ilişkin kullanılabilir sınırlı kaynaklar söz konusudur. Bu nedenle ilgili döneme ait bütçe (Muvazene-i Umumiye Kanunları) , kesin bütçe, ilgili vergi ve borçlanma kanunları ve bunlara ilişkin gerekçeler ve meclis tutanaklarından elde edilen niceliksel ve niteliksel veriler kullanılarak analiz yapılacaktır.

### **Erken Cumhuriyet Dönemi'nde Kamu Maliyesi**

1930'lu yılların başlarına kadar yeni cumhuriyetin ekonomi politikalarına iki temel değişken yön vermişti. Bunlar, 1923 tarihli Lozan Antlaşması ve 1920'li

<sup>13</sup> Gheorghe Săvoiu, Dinu Vasile, and Țaicu Marian. "A Classical German View Of Public Debt And Investment In Romania And Other Ex-Socialist Economies." *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, Vol. 28, No.1, 2015, s. 910.

<sup>14</sup> Holtfreich, agm, s. 75.

<sup>15</sup>Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985*. İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1988, s. 14.

<sup>16</sup> Aynı yer.

yılların ortalarından itibaren etkisi artmaya başlayan 1929 dünya ekonomik buhranıydı. Bu iki etkenin yanında cumhuriyetin içine doğduğu Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan ekonomik yapıyı da bir değişken olarak değerlendirmek gerekir. Söz konusu yapı, tarımsal ürün ve hammadde ticareti yoluyla dünya ekonomisi ile bütünleşme olarak özetlenebilir. Genel olarak 1920'li yıllar ekonomi politika araçlarından mahrum olunan yıllardı. Devletin elinde para ve kredi sistemini kontrol edecek kurumsal ve yasal yetersizlikler de söz konusuydu. Para arzı, I. Dünya savaşı finansmanı için ihraç edilen 160 milyon civarındaki banknot ve madeni para ile sınırlıydı<sup>17</sup> ve Merkez Bankası kurulana kadar da artırılamadı. Buna karşın Keyder,<sup>18</sup> banka mevduatlarının 1926'da 129, 1927'de 212, 1928'de 284 ve 1929'da 343 milyon TL civarında olduğunu; bununda kredi arzını artırdığını belirtmektedir. Banka mevduatlarındaki bu artış Lozan Antlaşması'nın ve Osmanlı'dan devir alınan ekonomik yapının sınırlılığında dış ticaretin finansmanı amacıyla artan yerli ve yabancı bankacılık faaliyetlerine bağlanmaktadır.<sup>19</sup> Para ve kredi arzının kontrolü Osmanlı Bankası ve bankaların elindeydi ve bu nedenle borçlanma ve para arzı artışı olmadan ekonominin işlerliğini sağlamadaki tek seçenek bütçe politikasıydı.<sup>20</sup> Bütçe, 1930'lu yılların başlarına kadar ekonomi politikalarındaki tek kontrol aracıydı. 1925'tekamu harcamaları, özellikle savunma harcamaları ve Nafia Vekâleti'nin harcamaları artmıştır.<sup>21</sup> Bunun yanında aşar vergisinin kaldırılması da kamu gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Bu nedenlerle 1925 yılı kamu bütçesi açık vermiştir. Buna istinaden 1926 yılında yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılarak kamu harcamaları ile gelirleri arasında bir denge sağlayacak denk bütçe politikasına geçilmişti.<sup>22</sup> 1931 yılı hariç bütçe denkliliğinin sağlandığı Grafik 1. de görülmektedir. Sonuç olarak dönemin ekonomi politikalarına denk bütçe politikası (kamu gelirleri ve giderlerinin denkliliği) çerçevesinde yön verildiği söylenebilir.

<sup>17</sup>Aziz Köklü, *Türkiyede Para Meseleleri: 1914-1946 Devresinde Para Siyasetimiz ve Paramızın Kıymeti*. Ankara, 1947, Milli Eğitim Basımevi, s. 29.

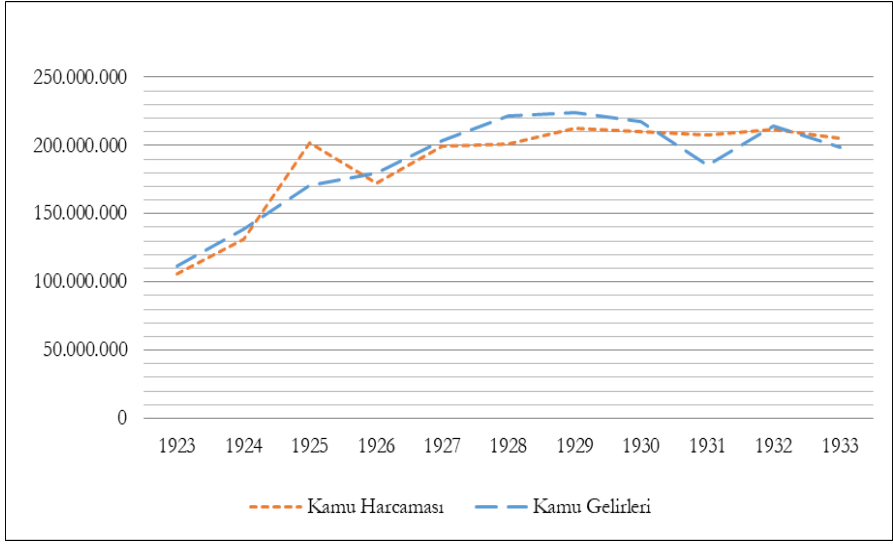
<sup>18</sup>Çağlar Keyder, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye, 1923-1929*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları. İstanbul: 1982, s. 137.

<sup>19</sup> *age*, s. 146-147.

<sup>20</sup> Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi: Büyük Devletler ve Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s.54; Nevin Coşar, *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası, 1926-1950*. İstanbul, Bağlam Yayınları, 2004, s. 20.

<sup>21</sup> 1924 yılında 121 milyon TL olan kamu gideri 1925 yılında 180 milyon TL'ye çıkmıştır.

<sup>22</sup> Coşar, bu dönemde denk bütçe politikasını tarihi, siyasi, psiko-sosyal ve iktisadi nedenlerle tercih edildiğini belirtmektedir. bk. Nevin Coşar, "Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş", *Atatürk Araştırma Merkez Dergisi*, Cilt 11, Sayı 31, 1995, s. 245.



**Grafik 1- 1923-1933 Yılları Arasında Kesin Bütçe Kanunlarında Bütçe Dengesi (TL)<sup>23</sup>**

Lozan Antlaşması yeni cumhuriyetin hem dünya ile ekonomik ilişkisinin koşullarını hem de iç ekonomik politikaları belirlemiştir. Anlaşma gereğince 1916 yılındaki gümrük tarifelerinin 1929 yılına kadar geçerli olacağı kabul edilmiştir. Sözü edilen tarifelerin ekonomiyi koruma derecesi %12,9'du ve bu, ancak 1929 yılında %45,7'ye çıkmıştır.<sup>24</sup> Bu durum, ulusal üretimin dış rekabete karşı korunmasından ve önemli kamu geliri olan gümrük vergilerinden mahrum olunacağı anlamına geliyordu.<sup>25</sup> Fakat 1920'li yılların toplam vergi gelirleri içinde gümrük vergilerinin payı azımsanmayacak derecededir. Ancak 1929 yılından itibaren bir gümrük tarifesi konulabilirdi. Buna rağmen 1924-1929 yılları arasında gümrük vergilerinin toplam vergiler içindeki payı %15-25 civarındaydı.<sup>26</sup> Bu, döneme ilişkin tarımsal ürün ve hammadde ihracatı ve mamul mal ithalatına dayalı temel ekonomik yapıya işaret etmektedir. 1929 yılına kadar ortalama %20-30'luk bir dış ticaret açığı söz konusuydu.<sup>27</sup> Bu düzeydeki açık, yüksek bir ithalat düzeyinin olduğunu ve bu da gümrük

<sup>23</sup> 1923-1933 yılları arasındaki kesin bütçe kanunlarından yararlanılarak hazırlanmıştır bk. Maliye Bakanlığı, *Genel Bütçe Kanunları, (1924-1970)*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1992.

<sup>24</sup> Orhan Kurmuş, 1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler . *ODTU-Gelişme Dergisi Özel Sayısı*, 1978, s. 196.

<sup>25</sup> Boratav, *age.*, s. 45.

<sup>26</sup> *Genel Bütçe Kanunları, (1924-1970)*, s. 98.

<sup>27</sup> Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*. Milliyet Yayınları, İstanbul, 1991, s. 16.

tarifelerinin uygulanmadığı bir dönemde gümrük vergilerinin yüksekliğini açıklamaktadır.

1925 yılında aşar vergisinin kaldırılmış olması kamu gelirlerinde azalmaya neden olmuş; bu da vergi gelirlerinde bir yön değişikliğini zorunlu kılmıştı. Çünkü aşar vergisi 1924 yılında kamu gelirlerinin yaklaşık %30'unu oluşturmaktaydı.<sup>28</sup> Bu açığın kapatılması için tüketim ve ticari işlem vergilerine yönelim gerçekleşti.1926 yılında tüketim vergisi ve 1927 yılında ticari işlem vergisi gibi iki yeni vergi konuldu. 1926'dan 1930 yılına kadar vergi gelirleri içinde bu iki verginin payı %75'in üzerindeydi.<sup>29</sup>Bu yolla aşar vergisinin kaldırılmasının bütçe üzerindeki baskısı azaltılmaya çalışıldı. Bunlara ek olarak azalan kamu gelirlerinin artırılması için yeni bir vergi türü olarak kazanç vergisi konuldu ve arazi ile hayvan vergilerinin tarifeleri artırıldı. Bu vergilerin payı ise söz edilen dönemde %25 civarındaydı.<sup>30</sup> Aşar vergisinin kaldırılması ve bir dizi yeni vergilerin uygulamaya konulması, 1920'li yılların dünya ile tarımsal ürün ve hammadde ticaretine dayalı bütünleşmeye uygun bir mali politikaydı. Bu dönemde İstanbul Ticaret Odası'nın hazırladığı raporda aşar vergisinin kaldırılmasının ve yeni vergilerin“Türk ticaret âlemince memnuniyetle kabul edildiği” belirtilmişti.<sup>31</sup> Ticari sermaye temsilcisi İstanbul Ticaret Odasınca aşarın kaldırılması ile ticarete konu olacak tarımsal ürün miktarının ve çeşitliliğinin artacağı da dile getirilmiştir.<sup>32</sup>

Aşarın kaldırılması ve 1929 yılına kadar dondurulan gümrük tarifeleri nedeniyle 1920'li yıllarda kamu gelirlerini genişletmenin bir diğer yolu da tekeller (inhisarlar) oluşturmaktı. 1925 yılında Düyun-u Umumiye İdaresi'ne bağlı Reji İdaresi'nin tasfiyesi ile tütün tekeli oluşturuldu. Bunun haricinde tuz, içki, gazyağı, şeker, kibrit, barut ve fişek gibi alanlarda da tekeller oluşturuldu. 1920'li yılların sonlarına kadar tekeller gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payı %20'nin üzerinde seyretmiştir.<sup>33</sup>1929 öncesinde tekele konu olan ürünlerin çoğu ithal

<sup>28</sup> İzzettin Önder, “Aşarın Kaldırılması”, *Mülkiye Dergisi*, 2019, s.493; Çoşar, *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası*, s. 29.

<sup>29</sup> Güneri Akalın, *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*. Ankara,-Maliye Bakanlığı Yayınları, 2008, s. 57.

<sup>30</sup> *age.*, s. 57.

<sup>31</sup>Şahin Yeşilyurt, Ali Tuna, 1926 Yılı İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Raporu Çerçevesinde Aşar Vergisinin Kaldırılması İle İlgili Bir Değerlendirme, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 95, 2017, s. 49.

<sup>32</sup> *agm.*, s. 77.

<sup>33</sup>Sinan Demirbilek, “Tek Parti Döneminde İnhisarlar”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 12, Sayı 24, 2012, s. 230.



edilen ürünlerdi ve bu tekellerden elde edilen gelir de fiili bir gümrük vergisi niyetliğindeydi.<sup>34</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan ekonomik yapı ve Lozan Antlaşması gibi değişkenler çerçevesinde şekillenen kamu gelirlerindeki niceliksel ve niteliksel değişimin amacı ekonomik kalkınmanın finansmanını sağlamaktı. Bu da dış ticarete konu olabilecek tarımsal ürün ve hammadde çeşitliliğini ve miktarını artırmayı sağlayacak alt yapı yatırımları gibi kamu harcamalarının artması demekti. 1920'li yılların ortalarında şimendifer siyasetinde somutlaşan Umuru Nafia Programı<sup>35</sup> ile söz konusu alt yapı yatırımları yapılmaya başlandı. 1931 yılına kadar kamu harcamalarında savunma ve düyun-u umumiye bütçesinden sonra en fazla pay Nafia Vekaleti bütçesi için ayrılmıştı. 1925-1931 yılları arasında Nafia Vekaleti bütçesinin genel bütçe içindeki payı ortalama %15'ti.<sup>36</sup> Fakat ayrılan bu pay yeterli değildi ve alt yapı yatırımları için önemli bir finansman sorunu ortaya çıkmıştı. Buna ilave olarak I. Dünya Savaşı sonrası uluslararası finansal sermaye akışı/dış borç almak da siyasi ve iktisadi açıdan pek elverişli değildi.<sup>37</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borçlanmalar nedeniyle mali denetim altına alınmış olması ve borçlar meselesinin 1928 yılına kadar karara bağlanmamış olması da cumhuriyet kadrolarını dış borç konusundaki tavrını şekillendirmişti. Bu nedenlerle altyapı yatırımlarının finansmanının tek olanağı 1926'dan sonra uygulamaya konulan denk bütçe politikası çerçevesinde ülke içi kaynaklardı. Bu da altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde bütçe olanaklarının dışına çıkılmayacağı anlamına geliyordu. Fakat Coşar, bu dönemde bütçe denkleğinin söylem düzeyinde kaldığını ve gerçekte bütçenin açık olduğunu belirtmektedir.<sup>38</sup> Bunun kanıtı söz konusu yatırımlar için Tablo Ek.1'de gösterildiği üzere 1926 yılından itibaren spesifik borçlanma, taahhüt ve borçlanma kefaleti kanunlarının hazırlanmasıydı. Bu kanunlar, gelecek yıllardaki bütçe gelirleri teminat gösterilerek yapılan kısa vadeli borçlanma kanunları niteliğindeydi.<sup>39</sup> Bu

---

<sup>34</sup> Akalın, *age.*, s. 77.

<sup>35</sup> Umur-u Nafia Programları için bk. İlhan Tekeli - Selim İlkin, "Planlama Tarihi Açısından Umur-u Nafia Programları ve Cumhuriyet'in 1929 Yılında Uygulanmaya Başlayan İkinci Umur-u Nafia Programı" *Atilla Sönmez'e Armağan; Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980*, Der. E. Turkcan, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s.435-473.

<sup>36</sup> Bu veri 1925 ile 1931 arasındaki bütçe kanunlarından elde edilmiştir.

<sup>37</sup> Nevin Coşar, "Denk Bütçe-Sağlam Para Politikası ve Devletçilik", *Türkiye'de Devletçilik*, Haz. Nevin Coşar, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 260.

<sup>38</sup> Nevin Coşar, *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası, 1926-1950*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 37.

<sup>39</sup> 1929 yılından itibaren bu kanunlar Bütçede G cetveli adında bir cetvelde gösterilmeye başlandı.

kanunlar çerçevesinde bütçe denkliliğinin söylem düzeyinde kaldığını, 1931 Bütçe Kanunu'nun gerekçesindeki şu vurgulardan anlamaktayız:<sup>40</sup>

“Malî vaziyeti taziyik eden sebeplerden biri de bütçe kanununa merbut (G) cetvelinde toplanan muhtelif kanunların verdikleri salâhiyetlere istinaden akdedilmiş bulunan ve gelecek seneler varidatı üzerinde ağır yükler tahmil eden muhtelif senelere sarî taahhüddür. Çok acil ve behemehal yapılması mecburî olan işler kısmen ifa veya taahhüde raptedilmiş bulunduğundan yeniden gelecek seneler bütçelerine sarî taahhüdata girişmek hususundaki kanunî salâhiyetlerin en dar bir şekilde ve büyük ihtiyatla istimal edilmesinde zaruret görüyoruz. Ve bu cihete Hükümetin de azamî itina göstereceğinden ümitvarız.”

Bu döneme ilişkin M. Charles Rist ve Karl Müller tarafından hazırlanan raporlarda sözü edilen bu borçlanmaların bütçe üzerindeki baskısına değinilmiştir. M. Charles Rist raporunda, bu borçlar “*aktarılmış borçlar*” olarak değerlendirilmiş ve borçların geri ödenmesine ilişkin bir geri ödeme planının olmadığı vurgulanmıştır.<sup>41</sup> Karl Müller raporunda ise demiryolu inşaatı ve bazı kamuya ait harcamalarda açıklık olmadığı, bu nedenle “*muallak borçların*” ortaya çıktığı ve bunun kamu bütçesini ilerleyen yıllarda bozucu bir etkide bulunacağı belirtilmiştir.<sup>42</sup>

### **Denk Bütçe Söylemi Çerçevesinde Kamu İç Borçlanması**

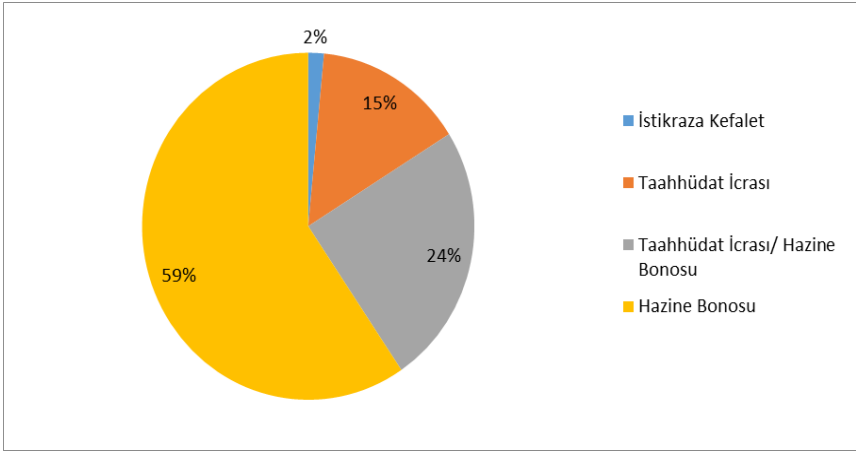
1930’lu yılların başlarına kadar uzun vadeli devlet iç borçlanma tahvillerinin ihracı söz konusu değildi. Ancak bu iç borçlanmanın olmadığı anlamına gelmemektedir. 1925 yılından itibaren özellikle kentsel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için kısa vadeli, kıymetli evrak niteliği olmayan iç borçlanmaya gidilmiştir. Sözü edilen bu borçlanmalar Maliye Bakanlığı’nın veya ilgili bakanlığın taahhüdü ile yapılmıştır. Borç taahhüdü birkaç farklı biçimde gerçekleştirilmiştir. Birincisi, alt yapı yatırımını gerçekleştirecek yerel yönetimin veya kamu kurumunun bir bankadan borç almasının devletçe taahhüt edilmesiydi. İkincisi, Milli Savunma Bakanlığı gibi geniş kapsamlı ihtiyaçları olan kamu kurumlarının piyasadan satın alımlarda veya ihalelerde taahhüt etme işlevini yerine getirmesiydi. Bir diğeri de kamu işletmesi niteliğinde olan kamu kurumlarına borçlanabilme yetkisi verilmesi ve bunun taahhüdünün yine Maliye Bakanlığınca üstlenilmesidir.

<sup>40</sup> Başvekalet, *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre IV, Cilt 3, Fevkalade İçtima Yirmi Yedinci İnikat 14 Temmuz 1929. *1931 Senesi Bütçesi Hakkında 1/80 Numaralı Kanun Lâyihası ve Bütçe Encümeni Mazbatası*, TBMM, 1932, s. 32.

<sup>41</sup> İlhan Tekeli, Selim İlkin., *1929 Dünya Buhranında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları*, ODTÜ Yayınları, Ankara, 1977, s. 639.

<sup>42</sup> Karl Müller, “Türkiye’de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezi İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname”, *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, Haz. İlhan Tekeli - Selim İlkin, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1981, s. 23.

Tablo Ek 1'de görüldüğü üzere ilgili dönemde 773.480.000 liralık bir borçlanma gerçekleştirilmiştir. Bu borçlanmaların %59'luk kısmı doğrudan hazine bonusu ihracı ile yapılmış olduğu Grafik 2'de görülmektedir. %24'lük kısmı için ise devlet taahhüdü söz konusu olmakla birlikte bu borçlanmalar hususunda Maliye Bakanlığı hazine bonusu ihracı ile yetkilendirilmiştir. Söz konusu hazine bonolarının çoğunluğu 10 yıl veya daha uzun vadeli hazine bonolarıdır ve bunlar, uzun vadeli borçlanma olarak da değerlendirilebilir. Borçlanmaların %15'lik kısmı ise doğrudan ilgili bakanlığın taahhüdü ile gerçekleşmiştir. Son olarak %2'lik kısmı ise bazı yerel yönetimlerin bankalardan Maliye Vekaletinin kefilliği ile borçlanmasıydı.



**Grafik 2- 1923 -1929 Döneminde Kısa Vadeli Kamu İç Borçlanması (%)<sup>43</sup>**

Grafik 2'deki söz konusu borçlanmaların sınıflandırması yanında, Tablo 1'de de kesin bütçe ve GSMH gibi makroekonomik veriler arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. 1923 ve 1924 yıllarına ait bir borçlanma verisine rastlanmadığı için tabloda yer verilmemiştir.<sup>44</sup> 1926 ve 1928 yılında borçlanma miktarları düşük olduğundan makro ekonomik veriler üzerinde baskısı da düşük kalmıştır. Fakat 1925 yılında savunma harcamaları (isyân ve iç güvenlik), 1927 ve 1929 yıllarında ise özellikle şimendifer siyaseti çerçevesinde yapılan alt yapı yatırımları nedeniyle borçlanmaların yarattığı yük artmıştır. 1927 ve 1929 yıllarındaki borçlanma tutarları o yılların bütçe gelir ve gider tutarlarını aşan düzeydedir. Özellikle 1927'de hem GSMH hem bütçe verileri üzerindeki borçlanma baskısı oldukça

<sup>43</sup> Ek Tablo.1'deki veriler kullanılarak hazırlanmıştır

<sup>44</sup> 1923 ve 1924 yılına ait borçlanma verisine rastlanılmamıştır. Ancak Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan 1918 yılındaki dahili istikrazı ve I. Dünya Savaşındaki Tekalif-i Harbiye ile İstiklal Harbinden kalan Tekalif-i Milliye gibi borçların ödenmesini yeni cumhuriyet üstlenmiştir.

yüksektir.Söz konusu borçlanmaların anapara ve faiz ödemeleri 1929 sonrasında kaldığı için doğrudan bir borçlanma yükü olmadığını vurgulamak gerekir. Ancak denk bütçe sağlanarak yeni cumhuriyetin inşasını sağlamanın yolunun, 1929 sonrası bütçe gelirlerini 1923-1929 Dönemi'ne taşınarak bulunduğu söylenebilir.

	1925	1926	1927	1928	1929
<b>Borçlanma (Milyon TL)</b>	151,8	25,5	328,8	16,5	250,8
<b>Bütçe Giderleri (Milyon TL)</b>	202,3	172,5	199,1	200,8	212,8
<b>Bütçe Gelirleri (Milyon TL)</b>	170,7	180,2	203,6	221,7	24,2
<b>GSMH (Milyon TL)</b>	1.525,6	1.650,5	1.471,2	1.632,5	2.073,1
<b>GSMH/Borçlanma %</b>	10,0	1,5	22,3	1,0	12,1
<b>Bütçe Giderleri/Borçlanma %</b>	75,0	14,8	165,1	8,2	117,9
<b>Bütçe Gelirleri/Borçlanma %</b>	88,93	14,15	161,52	7,46	111,90

**Tablo 1- 1923-1929 Dönemi'nde Yapılan Borçlanmaların Bütçe ve GSMH İle İlişkileri<sup>45</sup>**

Yukarıda ele alınan borçlanma biçimlerinden kamu kurumlarının Maliye Bakanlığı kefaletiyle borçlanabilmesi dışındaki diğer borçlanmalar, 1924 yılından itibaren en çok başvurulan yöntemler olmuştur. Bu açıdan özellikle 1925 tarihli 661 sayılı “Müzayede Münakasa ve İhale” Kanunu önem arz etmektedir. Bu kanun ile devlet adına her türlü satın alma, satma ve inşaat gibi işlerin müteahhitler aracılığıyla yapılması düzenlenmiştir. Böylece devlete ait işlerin müteahhitlerce icra edilmesi devlet açısından yeni borçlanma alanını ortaya çıkarmıştır. Devlet, ilgili bakanlık veya Maliye Bakanlığı aracılığıyla yapılacak işlere taahhüt edilmesini sağlamış ve görünürlüğü zor olan bir borç yükümlülüğü ortaya çıkmıştır.

1925 tarihli 661 sayılı İhale Kanunu haricinde, Milli Savunma Bakanlığı'na savaş sanayisine ilişkin fabrikaların inşası ve halihazırdaki ordu birliklerinin ihtiyaçlarının temini için 1925 tarihli 664 sayılı kanunla 150 milyon gibi yüksek

<sup>45</sup> Tablodaki veriler, *Ek Tablo 1* ile kesin bütçe kanunlarındaki verilerden yararlanılarak elde edilmiştir.

miktarda taahhüt yetkisi verilmiştir. Bu yetki daha sonraki yıllarda da devam etmiş<sup>46</sup> ve ek olarak da Maliye Vekaleti izniyle bono ihraç imkanı tanınmıştır. Sözü edilen bono ihracının ve taahhüdün bütçe üzerindeki etkisi 1920'li yıllarla sınırlı kalmamış; 1940'lı yılların başına kadar uzanmıştır. 1932-1942 yılları arasında Genel Bütçe içindeki Duyun-u Umumiye (devlet borçları) bütçesine bu kanunlar gereğince çıkarılan bonolar ve bu mahiyetteki borçlar için toplamda 90 milyona yakın ödenek konulmuştur.

Yerel yönetimlerin kentsel altyapı yatırımları için Maliye Bakanlığı'nın kefaletiyle borçlanmalar gerçekleştirilmiştir. 1925 tarihli 666 sayılı Kanun ile Samsun Belediyesi'nin kurmak istediği elektrik santrali ve kent suyu tesisi için gerekli olan 300.000 liralık Emlak ve Eytam Bankası ile yapılan borç sözleşmesine Maliye Bakanlığı kefalet etmiştir.<sup>47</sup> Bunun yanında, 1927 tarihli 1146 sayılı kanunla Kayseri Belediyesi'nin su, elektrik ve mezbahana tesisatı için gerekli olan 300.000 liralık İş Bankası ile yapılan borç sözleşmesine de Maliye Bakanlığı'nın kefalet etmiş olması bir diğer örnektir. Bu iki örneğin haricinde 1928 tarihli 1336 sayılı kanun ile Samsun Sahil Demiryolları Türk A.Ş.'nin İş Bankası ile yaptığı 300.000 liralık borçlanmaya yine Maliye Bakanlığı'nın kefaleti söz konusu olmuştur. 1932 yılında bu borçların geri ödenmesi için Duyun-u Umumiye bütçesine olağanüstü ödenek konulmuştur. Fakat 1934 tarihli 2618 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin hususi kanunlarla ve Maliye Bakanlığı kefaletiyle yapılan borçlanmalarının genel bütçeden ödenmesi, genel bir hükme bağlanmıştır.

Bir yandan borç taahhüdü veya kefilliğiyle kentsel altyapı yatırımları gerçekleştirilirken, bir yandan da bu yöntemle ulusal ve uluslararası pazar açısından kilit öneme sahip limanların inşasına başlamadan önce önündeki arkaik engellerin kaldırılması sağlanmıştır. 1925 tarihli 618 sayılı kanun ile limanların tasarımında hükûmetin yetkili kılınmasıyla İstanbul ve İzmir'de boşaltma ve yükleme şirketleri kurulmuştur. Bu şirketler ile dönemin mevcut liman işletmeleri modernize edilmeye çalışılmıştır. İstanbul Mavuna ve Salapuryacılar Tahmil ve Tahliye Türk Anonim Şirketi'nin bünyesine hisse yoluyla dahil olmayan küçük liman işletmecilerinin ellerindeki deniz araçlarının satın alınması için bankalardan 500.000 liralık borçlanmaya Maliye Bakanlığı'nın kefaletini öngören bir yasa hazırlanmıştır. Bu yasa ile karmaşık yapıdaki liman

---

<sup>46</sup> Bu kanunlar 1927 tarihli 1013 ve 1077 sayılı kanunlar, 1928 tarihli 1244 sayılı kanun, 1930 tarihli 1550 sayılı kanun ve 1934 tarihli 2425 (gizli olduğu belirtilen ve hakkında bir bilgi bulunmayan) sayılı kanunlardı.

<sup>47</sup> TBMM *Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 19, İçtima Senesi III, Onbirinci İçtima 19 Kasım 1925 (19 Teşrinisani 1341), s. 157.

işlerinin tek bir şirkete imtiyaz hakkı tanınması sağlanmış ve ayrıca bunun uluslararası ticaret açısından bir zorunluluk olduğu da vurgulanmıştır.<sup>48</sup>

“20 Nisan 1341 ve 618 numaralı Limanlar Kanununun sekizinci maddesi mucibince resmî müesseselerin de iştirakiyle teşkil edilmiş olan İstanbul imtiyazlı tahmil ve tahliye şirketinin mesaisinde muvaffakiyeti her suretle teshil etmek, İstanbul limanımızın inkişafını temin ve hiç şüphesiz mühim bir istikbale namzet bulunan bu limanımız ticaretinin sair memleketler limanlarına naklini men noktai nazarından menafii iktisadimeyiz için bir zarurettir.

Bu suretle bir kısım sermaye ve sâ-y kuvvetimiz zararına çalıştıkları halde İstanbul limanı da sırf bu eski usulü say'ın idamesi yüzünden pek çok mutazzarır olmaktadır. Şirketin tesisi ile istihdaf edilen gaye bugünkü ihtiyacından pek fazla olan ve kısmı azamı işe yaramadığı halde masarifi umumiyeyi tezyit eden vesaitin ortadan kaldırılması tahmil ve tahliye ameliyesinin daha yeni vasıta ve usullerle icrası ve binetice bugünkü tahmil ve tahliye ücretinin mühim bir nispette tenzilidir. İstanbul limanının inkişafını idame ve teshil için depo (antrepo) muasır limanlarda mevcut olan sair teşkilât ve tesisatın bir an evvel vücuda getirilmesi nasıl lazımsa tahmil ve tahliye ücretlerinin de haddi lâ-yıkına tenzili o kadar zarurîdir.”

Maliye Bakanlığının İstanbul Mavuna ve Salapuryacılar Tahmil ve Tahliye Türk Anonim Şirketinin 500.000 liralık borçlanmasına kefil olması, şirketin liman imtiyazını elde etmesini kolaylaştırmıştır. Bir yandan da bu borçlanma, Osmanlı'dan kalan ticari yapının -özellikle deniz ticaretinin- uluslararası ticaretle uyumluluğu için koşullar yaratmıştır. Keyder<sup>49</sup> bu durumu Yunanlı armatörlerin elinde bulunan kıyı denizciliğinin hükümet eliyle millileştirilmesi olarak değerlendirmiştir.

Kentsel altyapı yatırımları ve liman işlerinin reorganizasyonu gibi amaçlarla yapılan borçlanma taahhüdü, aynı yıl içinde kömür madeni üretiminde gerekli olan altyapı yatırımları için de kullanılmıştır. Dönemin iktisadi koşulları açısından önemi açık olan Zonguldak kömür havzasının verimli olarak çalışabilmesi için bu borçlanma biçimi kullanılmıştır. 1926 tarihli 821 sayılı kanun ile havzada iki tane kömür yıkama tesisi ve havza kömürünün taşınması için demiryolu inşasının borçlanma taahhüdü yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. İlgili yasanın gerekçesinde bu borçlanmanın, itfası yapılacak olan yıkama tesislerinin gelirleri teminat gösterilerek yapılması önerilmiştir.<sup>50</sup>

“...esas itibariyle taraftar olarak yapılacak tesisat hâsılatının karşılık iraesî (gösterilmesi) suretiyle istikraz akdi veya karşılığında itfa edilmek üzere

<sup>48</sup>TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 22, İçtima Senesi III, Elli Dördüncü İçtima 11 Şubat 1926, s. 17.

<sup>49</sup> Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1989, s. 122.

<sup>50</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Doksanıncı İçtima 24 Nisan 1926, s. 204.

tesisatın vadeli tediye suretiyle müteahhitlere ihalesi için Ticaret Vekâletine mezuniyet itasını (ödeme) tasvip eylemektedir.

Muhtar Bey (Trabzon)... Hükûmet yalnız istikraza kefalet ediyor. Lâkin o istikrazın karşılığı da doğrudan doğruya lavvarların hâsılatıdır. Yahut lavvarlar bir müteahhide ihale edecek ve müteahhit karşılığı olan lavvarların hâsılatından başka tediye istemeyecektir.”

Söz konusu borçlanmada başka eğilimlerin de olduğu ilgili metinlerden anlaşılmaktadır. Kömür ihracatının artışı, iç sermaye birikimi ve yerli burjuvazinin oluşumu gibi vurgular kanun gerekçesinde yer almış ve kanunun meclis görüşmelerinde dile getirilmiştir.<sup>51</sup> Kanunun gerekçesinde, inşa edilecek yıkama tesisleriyle ulusal ve uluslararası ticarete konu olacak kömür arzı artışının gerçekleştirilebileceği “kömürlerimizin dahil ve hariçte sürümünü temine medar olacak olan bu kanun lâyhâsının da ehemmiyeti müstağni arz ve izahıdır” vurgularıyla yansımıştır.<sup>52</sup> Bu borçlanma kanunu ile iç pazarda kömürün arzının artışının ötesinde kömür ticareti konusunda uluslararası alanda rekabet etme olanağı daha vurgulu olarak kanunun gerekçesine yansımıştır:<sup>53</sup>

“Ticaret Vekâleti teklifi veçhile bir istikraz akdine muvaffak olur ve kömür sahalarının en münasip ve faal lavvarlar (yıkma tesisi) tesis edebilirse tüvenan(yıkanmamış) kömür ihracını menederek lave (yıkanmış) Türk kömürlerinin şarkî Bahr-i sefit (Akdeniz) ve Bahr-i siyah (Karadeniz) etrafındaki memleketlerde İngiliz kömürleriyle muvaffakiyetle rekabetini temin edeceğine şüphe yoktur. Çünkü bu geniş mıntukai istihlâkte Rusların sahilde uzak (Doneç) havzası istisna edilirse başka kömür madeni yoktur. Onun için lâyiha havzanın en esaslı dertlerinden birini izale ve istihsâlâtını tezyide (çoğaltma) medar olacak bir ehemmiyettedir.”

Sözü edilen kanunun gerekçesinde genel bir çıkar tarifi yapılmasına rağmen, kanunun meclis görüşmeleri incelendiğinde dönemin çıkar çatışmalarına dair veriler elde edilmektedir.<sup>54</sup> Meclis görüşmelerinde borçlanmanın yeni kurulan İş

<sup>51</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 24, İctima Senesi III, Seksen Beşinci İctima 10 Nisan 1926., s. 22.

<sup>52</sup> Aynı yer.

<sup>53</sup> Aynı yer.

<sup>54</sup> TBMM veya yasama organına ait yasa yapma metinleri incelendiğinde birkaç noktanın dikkate alınması gerekir. Bizzat yasa veya kanunun kendisi önemli bir soyutlama içerir ki bu soyutlama sınıfsal, mekânsal ve tarihsel niteliğe sahiptir. Kanunlara ait gerekçeler ve alt komisyon incelemeleri ise genel ülke çıkarına ilişkin bilgi verir fakat yine de bir sınıfsal çıkar çatışması açık değildir. Yasalar üzerindeki sınıfsal çatışmayı daha iyi görebilmek için yasanın görüşülüp kanunlaştığı genel kurul görüşmeleri önemlidir. Bu görüşmelerde yasa üzerindeki sınıfsal çatışmalar daha açık bir şekilde sergilenir.

Bankasına<sup>55</sup> ait iştiraki olan iki şirket için yapılacağı ve bunun tartışmalara neden olduğu görülmektedir.<sup>56</sup>

“Recep Zühtü Bey (Sinop) .....Şimdi, bir tarafta beş altı ocak toplanmış, bir Türk şirketi teşekkül etmiş, bunun adına Kozlu Şirketi denmiş, bir taraftan da yine beş altı ocak toplanmış yine burada da bir Türk Şirketi teşekkül etmiş, buna da Kilimli Şirketi denilmiş. Mütebaki ocaklar hiç düşünülmeden bu iki şirket için devlet hazinesinden bir buçuk milyon liralık bir tahsisat isteniliyor. Bu, mucibi münakaşadır.”

Tartışmanın temelinde bu borçlanmanın hangi şirketlerin işine yarayacağı, borçlanma taahhüdü yapılacaksa hangi şirketlerin borçlarına yapılacağı gibi hususlar yer almaktadır. Bu tartışmalara ilişkin dönemin ticaret bakanının cevabı, bu borçlanma ile kömür havzasının millileştirilmesinin hedeflendiğini göstermektedir. Bununla beraber, havzayı işletecek bir yerli sermayenin olmadığı; bunun için de devlet desteğinin olması gerektiği vurguları ön plandadır.<sup>57</sup>

“Ticaret Vekili Ali Cenani Bey: ....Fakat bir kısmı gayri fennî surette noksan vasaitle işleyerek serveti milliye'nin bir kısmını çürütüyor. Bu halin devamına tabii müsaade edilemez. Fakat bunları birden bire kaldırıp ta yerine, kudreti maliyesi ve kudreti fenniyesi kâfi gelebilecek milli şirketler koymak kolay bir iş değildir. Havzai fahmiyenin matlûp veçhile işleme için Ereğli Şirketinden başka lâakal sekiz şirket daha teşkil etmek icabeder. Bunları menatka (bölgeler) taksim etmek ve o ayrılan parçalar içinde işleyecek şirketleri meydana getirmek, uzun zamana ve büyük sermayeye muhtaç bir keyfiyet olduğu için hepsini birden yapmak imkânsızlığını gördüm. Evvelce Heyeti Celileye gönderilmiş olan ve İstismar kanun lâiyhası<sup>58</sup> denilen lâiyhayı geri aldım. Çünkü efendiler, tedabiri kanuniye ile iktisadî vaziyetleri ıslah etmek her zaman muvaffak olunması mümkün olan bir şey değildir.

<sup>55</sup> Türkiye İş Bankası, Havza'ya 1926'da girmiştir. Zonguldak ve Kozlu bölgelerinde ele geçirdiği muhtelif ocakları işletmek üzere 1924-1926 arasında üç Anonim Şirket kurmuştur: Birincisi Zonguldak'ta 63, 69, 177. ve 200 numaralı ocakları işletmek üzere 1.000.000 lira sermayeli Türkîş (Maden kömür işleri Türk Anonim şirketi). İkincisi Kozlu'da İhsaniye ve 69 numaralı ocakları işletmek üzere 500.000 lira sermaye ile Kömürîş (Kozlu Kömür İşleri Tür k Anonim Şirketi) bu şirketin sermayesi sonradan 3.000.000 liraya iblağ edilmiştir.). Üçüncüsü 1929 da Kilimli Madenleri Türk Anonim şirketini kurmuştur. Bk Ahmet Ali Özeken, Ereğli Kömür Havzası Tarihi Üzerinde Bir Deneme, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 9, Sayı 3-4, 1944, s. 542.

<sup>56</sup> TBMM *Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Seksen Beşinci İçtima 10 Nisan 1926, s. 94.

<sup>57</sup> TBMM *Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Seksen Yedinci İçtima 19 Nisan 1926, s. 136-137.

<sup>58</sup> İstismar Kanunu, Zonguldak kömür havzasındaki madenin işletilmesine ilişkin hazırlanmış kanundur. Fakat bu kanun yasalaşmamıştır.



Ticaret Vekili Ali Cenani Bey .....Bu kanunun Heyeti Celilenize teklifinden maksut olan şeye gelince, Ereğli havzasında bugün istihsal edilen kömürlerin ancak yarısı kadarı yıkanabiliyor. Mevcut üç tane lavvar vardır, yani yıkama mahali vardır. Bu üç yıkama mahallinden birisi Ereğli Şirketindedir, birisi Sancazadelerindedir, diğeri 63 numaralı ocağıdır. Bunlardan başka Ereğli havzasında ufak kömür madenlerinden çıkan kömürlerin hepsi piyasaya yıkanmadan çıkar ve tuğla namı altında hakiki kıymetinden pek dün olarak satılır. Her ocağın çıkardığı kömürün nevi başkadır. Halbuki her kömürü, havzanın bütün istihsalâtının tamamıyla yıkama mahallinden geçirerek, yıkayarak piyasaya sevk etmek memleketin menafii iktizasındadır. ...Kanunun tarzı tahriri şeklinde görüldüğü veçhile, lavvarların yaptırılması hakkındaki fikir, malûmuâliniz, bütçedeki vaziyet üzerine düşünülmüştür. Bu, lavvar mahallerinin yapılmasına zaruret vardır. Fakat bütçenin istitai (gücü) bu sene bunu yapmaya müsait değildir. Halbuki bu lavvar mahalli yapılacak olursa, bundan alınacak varidat üç dört sene içerisinde bunların inşasına sarfedilen sermayeyi itfa edebilecektir. .Bir de ufak şimendifer parçası vardır. Ereğli kömür havzasında üç şimendifer vardır. Birisi şirketin elindedir. Diğer ikisi Hükümetin idaresindedir. Fakat bunlar müteferrik olduğundan nakliyatı tamamıyla temin edemiyor. Bu şimendiferleri birleştirecek dört kilometre talinde bir şimendifer inşasını düşünüyoruz. Bu şimendifer varidatı dahi masarîfin itfasına karşılıktır. Gerek lavvarda, gerek şimendiferden hasıl olacak varidatı safiye, sarf edilecek mebalîğin itfasına hasredilecektir.”

1926 tarihli 821 sayılı kanunun görüşmelerinde bu kanuna neden ihtiyaç duyulduğu daha da netleşmektedir. Bütçe dışından bir yolla Zonguldak kömür havzasının verimliliğinin artırılması temel eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Bunun yanında 1920'li yıllarda denk bütçe ve asgari dış borçlanmada temel malî söylemin zorunluluğu olarak ülke içi kaynakların harekete geçirilmesi de vurgulanmıştır. Bunun ilk yöntemi borçlanma taahhüdü veya sözleşmesi yapmaktır. Borç taahhüdü ile inşa edilecek yıkama tesisleri ve demiryolu marifetiyle Zonguldak kömürüne uluslararası pazarlarda işlem gören bir ürün niteliği kazandırılmış olacaktır. Bu, bir yandan da havzanın millileştirilmesine olanak sağlayacaktır.

### **Borçlanmada Sıçrama: Kolomb'un Yumurta Hikâyesi**

Yukarıda Zonguldak havzası kömür verimliliğinin artırılması amacıyla taahhüdat icrası yoluyla yapılan ve 1926 tarihli 821 sayılı yasa ile yürürlüğe giren borçlanma incelendi. Bununla birlikte havza kömürünün yıkama tesislerine taşınması için demiryolu inşası da öngörülmüştü. Bu demiryolu inşası, “kömüre giden demiryolu” olarak anılan 1925 tarihli 548 sayılı yasa ile uygulamaya konulan dekovil hattı (Ereğli-Karadere ormanları dekovil hattı) projesine dayanmaktaydı. Bu kanun aynı zamanda bir borçlanma kanunuydu. Kanunun üçüncü Maddesi şu şekildedir: “İkinci maddedeki tahsisat için, faiz ve itfa bedeli

Karadere ormanları ve hattı hasılatından tesviye edilmek üzere 2.000.000 liralık avans ahzına veya kısa vadeli istikraz akdine Maliye ve Ziraat vekilleri mezundur.” Meclis görüşmelerinde de bu madde şöyle ifade edilmiştir: “Çünkü bunun parasını devlet bütçesi değil, ormanda çürümeye mahkûm olan ağaçlar verecektir. Devletinki bir şekilden ibarettir. Kanunun mahiyeti budur.”<sup>59</sup>

1926 yılı sonlarına kadar havza kömürünün iç piyasaya taşınmasını sağlayacak Ereğli-Ankara hattı için Tablo 2’de de görüldüğü gibi birkaç kanun daha meclis gündemine gelmişti. Fakat bu kanunlar daha çok tahsisat kanunlarıydı ve o yıl uygulanmaya başlayan denk bütçe politikasının somut göstergeleriydi. Buna karşın 1926 tarihli ve 943 sayılı kanun ile demiryolu hattı ve limanın inşası için Nafia Vekâletine 50 milyon liralık taahhüdât icrasına izin verilmişti. Söz konusu kanun ile hem Ankara-Ereğli demiryolu hattı hem Ereğli Limanı inşa edilmek istenmekteydi. Ankara-Ereğli demiryolu hattındaki amaç, Ereğli kömür havzasından iç bölgelerin kömür ihtiyacını gidermek ve bununla beraber havzanın iktisadi olarak geliştirilmesi olarak belirtilmişti. Ereğli Limanı inşasındaki amaç ise kömür ihracatının yapılabilmesiydi.<sup>60</sup>

943 sayılı kanunla eş zamanlı olarak başka borçlanma kanunları da meclis gündemine gelmişti. Özellikle 1926 tarihli 944 sayılı kanun ile hem demiryolları inşasında hem de sulama işleri gibi altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde borçlanma açısından bir eşik atlanmıştı. Bu kanun ile Cumhuriyet tarihinde ilk defa uzun vadeli, yüksek miktartlı ve kıymetli evrak niteliğinde bir borçlanmaya gidildi. 1926 tarihli 944 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı’na Ziraat Bankası kefaletiyle 200 milyon liraya kadar ve 10 yıl itfa süreli bono ihracına izin verilmişti. Söz konusu kanun ile yapılması planlanan liman, demiryolu ve su işlerinin şirketlere ihale edilmesi ve inşaat bedelinin şirketlere yarısı iş başlangıcında yarısı da iş bitişinde bono olarak verilmesi planlanmıştı. İhraç

<sup>59</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 12, İçtima Senesi II, Kırkıncı İçtima 24.1 1341 (1925), s. 296.

<sup>60</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, On Yedinci İçtima 20 Aralık 1926, s. 96-97; Bu kanunun Meclis görüşmelerinde Tunalı Hilmi Bey, kömür madenleri için “işçi” problemini çözmek gerekçesiyle söz konusu hattın genişletilmesini ister:

“Tunalı Hilmi Bey ...Ereğli kömür havzasının amele meselesi halledilecektir. Bu amele meselesi ne demektir? Amelenin tam olması demektir. Daima söylemişimdir; Ereğli havzasındaki amele devekuşuna 'benzer: Kuş musun? Hayır deveyim. Bunun 'gibi «amele misin? Hayır» Eee niçin gidiyorsun? «Efendim, köyde çiftliğim var» 15 gün sonra çifti 'bırakıyor, haydi ocaklara.,

— Nereye gidiyorsun?

— Ocaklara.

— Niçin?— Ameleyim..

...İşte bu meselenin halledilmesi ve tam amelenin - sizin dilinizle söyleyeyim - sabit amelenin, - benim dilimce söyleyeyim - amele oğlu amelenin öz amelenin vücuda gelmesi lâzımdır” bk. aynı oturum, *age.*, s. 99-100.

edilen bu bonoların vadelerinde ödenmesi için tütün, içki ve kibritle inhisarlarından Hükümet'e ait olan gelirin Ziraat Bankası'na ödenmesi öngörülmüştü.

Daha önce incelenen borçlanma/taahhüt kanunlarında alt yapı yatırımları ile ilgili işler, ilgili bakanlık sorumluluğu ile ihale edilmekteydi. Yani doğrudan ilgili bakanlık ile müteahhit ilişkisi söz konusuydu. Taahhütlerin veya bonoların ödenmesi konusunda yöntemler demüglâktı. Fakat bu kanunla ilk defa bir bankanın hazine bonosunu teminat kabul ederek devletin borçlanma sürecine katıldığı görülmektedir. Devlet/ ilgili bakanlık borçlanması- Ziraat Bankası-müteahhit ilişkisi ortaya çıkmıştır. Şekil.1'de de görüldüğü gibi Ziraat Bankası bir merkez bankası rolünü üstlenerek tütün, içki ve kibritle tekellerinin gelirleri karşılığında müteahhitlere verilen bonoları iskonto etmeyi kabul etmiştir. Böylece alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde Ziraat Bankası denk bütçeye sıkışan devlete hareket alanı sağlamıştır.<sup>61</sup> Ziraat Bankası 1927 yılında 172 milyon ve 1928 yılında ise 99 milyonluk hazine bonolarının iskontosunu üstlenmiştir.<sup>62</sup> Müller<sup>63</sup>1927 yılı Ziraat Bankası bilançosunda “muallak borç” niteliğindeki 163 milyonluk demiryolu inşaat taahhütlerinin döviz gereksinimi doğuracağını ve bunun mali politikalar üzerinde baskı yaratacağı belirtmiştir. Ziraat Bankası'nın bu borçlanmadaki rolü haricinde bankaya bütçeden de ödenek ayrıldığı 1932-1938 arasındaki kesin bütçe kanunlarından anlaşılmaktadır. Sözü edilen kanun, bütçe üzerinde 1920'li yılların ortalarına değil, 1930'lu yılların sonuna kadar uzanan bir baskı yaratmıştır. 1932-1938 yılları arasında genel bütçe içindeki Duyun-u Umumiye bütçesine bu kanun gereğince ihraç edilen bonolar için toplamda 28 milyona yakın ödenek konulmuştur.

Hazine bonosu ihracı yapılan bu borçlanma ile 1926 yılından itibaren benimsenen denk bütçe politikasının dışına çıkıldığı söylenebilir. Tunalı Hilmi Bey bu borçlanmayı, denk bütçe sınırlılığının *bono usulüyle* aşılabilmesi bakımından övgüye değer bulmuştur.<sup>64</sup> Denk bütçe sınırlılığının yanında para arzının da artırlamadığı bu dönemde bu tarz bir borçlanmanın ekonomide likit varlıkların artışını sağladığı söylenebilir. Nedeni şu ki, ekonomiye bir banka aracılığıyla 200 milyonluk iskonto ettirilebilir bono/likit varlık enjekte edilmiştir:

“Arkadaşlar; kanundan yahut **sözden işe** geçmiş bulunuyoruz. İşe geçmemiz yalnız şimdi müzakere edeceğimiz kanundur. Kristof Kolomb'un

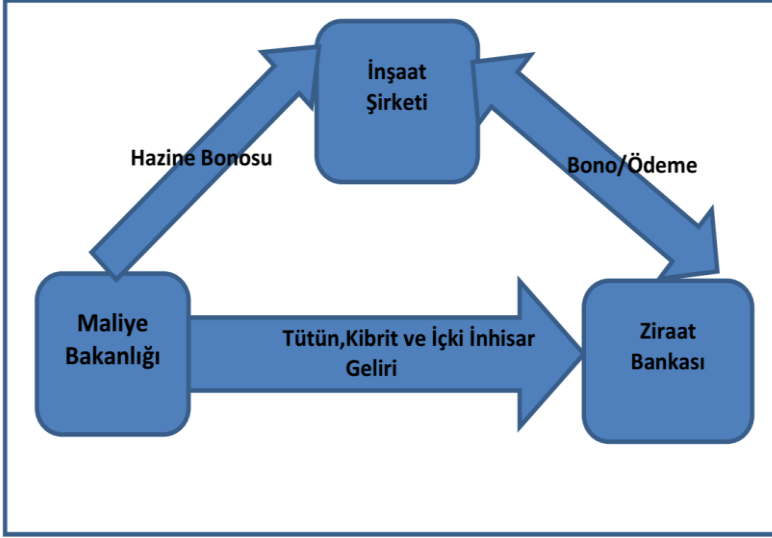
<sup>61</sup> Yusuf Saim Atasâğun, *Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası 1888-1939* (Cilt Türkiye'de Zirai Kredi), Kenan Basımevi, İstanbul, 1939, s. 343.

<sup>62</sup> Aynı yer.

<sup>63</sup> Müller, *age.*, s. 23.

<sup>64</sup> *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, On Yedinci İçtima 20 Aralık 1926, s. 106.

yumurtası<sup>65</sup> diye bir mesel vardır. Bazen çok basit olan bir şey çok sonra aklı gelir. Gecikmiş olmakla beraber bu kanunu biran evvel bono usulünü göz önüne getirip de tamamıyla tetkik ettikten sonra getiren Maliye Vekilini ve arkadaşlarını kutlarım.”



**Şekil 1- 1926 Tarihli 944 Sayılı Yasa İle Yapılan Borçlanma**

1925 yılından itibaren yapılması planlanan liman ve demiryollarına ilişkin Tablo 2’de de görüldüğü gibi bir dizi tahsisat kanunu hazırlanmıştı. Bu kanunlardaki temel mantık, bütçe sınırları içinde kalarak altyapı harcamalarının yapılabilmesiydi. Fakat bu sınırlar içinde sözü edilen altyapı yatırımlarının çoğunun yapılamadığını ya da tamamlanamadığını 944 sayılı kanuna ihtiyaç duyulmasından anlamaktayız. Bu kanun öncesinde altyapı yatırımlarının finansmanı mevcut dönemdeki nesle yüklenmekteydi. Oysa 944 sayılı kanun ile altyapı yatırımlarının finansmanı gelecek nesillere yüklenmiş oldu. Bu durum, İsmet İnönü ve Ali Fethi Okyar gibi dönemin kilit devlet adamları arasındaki tartışmaya yansımıştı. Ali Fethi Okyar demiryolu politikasını şimdiki nesillere ağır yük bindirdiği için eleştirmiş ve demiryollarının finansmanının bütçe

<sup>65</sup> Kristof Kolomb İspanya’da bir akşam yemeğine davet edilir. Davetlilerin birçoğu, Kolomb’un şöhretini küçümsemektedir. Yemekte sohbet Amerika’nın keşfinden açılınca, içlerinden biri, yüksek sesle: “Oraları keşfetmek zor bir iş değil” demiş. Kolomb, bu söze karşılık bir şey demeden eline bir yumurta almış ve masanın yanında oturanlara dönerek: “İçinizden hanginiz bu yumurtayı dik olarak dengede tutabilir?” diye sormuş. Herkes yumurtayı dik olarak dengede tutmayı denemiş, fakat hiçbiri başaramamış. Kolomb yumurtayı almış, ucunu tabağın üstüne hafifçe vurarak yassılaştırmış ve yassı kısmını tabağa yerleştirmiş. Elini yumurtadan çektiği halde, yumurta dik vaziyette dengede duruyormuş. Hepsini bağırarak: “Bu zor bir iş değil ki!” demişler. Kolomb gülererek: “Doğru” demiş. “Bu zor bir iş değil. Zor olan, bunu düşünebilmektir!”

gelirleriyle değil uzun vadeye yayılarak gerçekleştirilmesini istemişti.<sup>66</sup> İsmet İnönü ise ısrarla şimdinin inşaatının şimdinin geliri ve tasarrufu ile yapılması gerektiğini, gelecek nesillere aktarılamayacağını belirtmişti.<sup>67</sup> Bu tartışma için Tablo 2'de belirtilen kanunlara bakıldığında demiryolu inşaatının bütçe gelirleriyle yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak kanunların bazılarında taahhüdât icrası veya kısa vadeli istikraz yoluna da başvurulabileceği belirtilmiştir.

<b>Kanun No</b>	<b>Kanun Adı</b>	<b>Tutar</b>
489	Mersin Limanının İnşası Hakkında Kanun	8.000.000
449	Samsun-Sivas ve Ankara-Musaköy Demiryollarının İnşası Hakkında Kanun <sup>68</sup>	65.000.000
625	Kütahya-Tavşanlı ve Temdidi Demiryolunun İnşası Hakkında Kanun	16.000.000
787	Kayseri-Ulukışla Demiryolunun İnşası Hakkında Kanun	14.000.000
548	Ereğli- Karadere Şimendiferleri İnşaat ve İşletmesi Hakkında Kanun	25.000.000
692	Ereğli-Karadere Şimendifer Hattının İnşa ve İşletilmesi Hakkındaki 26 Kânunusani 1341 Tarih ve 548 Numaralı Kanunun İlgisiyle İşbu Hattın Geniş Hatta Tahvili Suretiyle Ankara İle Ereğli Arasında İnşa ve İşletilmesine Dair Kanun	40.000.000
804	Ankara-Ereğli Demiryolunun İnşa	25.000.000

<sup>66</sup> İsmail Yıldırım, "Cumhuriyet Dönemi Demiryolu İnşaatlarının Mali Kaynakları ve İlk İç Borçlanmalar (1923-1950)", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt XV, Sayı 44, Temmuz 1999, s. 607.

<sup>67</sup> Agm., s. 607.

<sup>68</sup> Samsun-Sivas ve Ankara-Musaköy Demiryolları İnşası 1926 yılında Belçika şirketine %50 peşin %50 ise %7 faizli bonolarla ödemesi yapılacak şekilde ihale edilmişti. Fakat şirket kaynak sağlayamadığı için ihale fes edilmiş Türk müteahhitlere aynı şartlarda ihale edilmiştir. Söz konusu hatların ihalesini Mühürdarzade Nuri (Demirağ), Mühendis Tevfik ve Süreyya Sami Bey ve Şevki Niyazi Bey (Dağdelen) gibi Türk müteahhitler almıştır. bk. İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Cumhuriyetin Harcı: Modernitenin Altyapısı Oluşurken* (Cilt 3), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004 s. 293-294.

	ve İşletilmesi Hakkındaki 12 Kânunuevvel 1341 Tarihli Kanunun İkinci Maddesinin Tadiline Dair Kanun	
793	Malatya-Ergani-Diyarbakir Demiryolunun İnşası Hakkında Kanun	45.000.000

**Tablo 2- 1923-1927 Yılları Arasında Demiryolları ve Liman Yapımına İlişkin Çeşitli Kanunlarda Bütçeden Ayrılmaları Planlanan Tahsisat (TL)<sup>69</sup>**

Demiryollar ve Limanlar	Tutar
Samsun - Sivas ve Ankara - Kayseri - Sivas Hattı İçin	65.000.000
Mersin Limanı İçin	8.000.000
Kütahya - Tavşanlı ve Temdidi Hattı İçin	16.000.000
Trabzon - Erzurum Hattı ve Trabzon Limanı İçin	50.000.000
Ankara - Ereğli Hattı İçin	25.000.000
Kayseri - Ulukışla Hattı İçin	14.000.000
Malatya - Ergani - Diyarbakir Hattı İçin	45.000.000
Toplam	223.000.000

**Tablo 3- 1926 Tarihli 944 Sayılı Kanun İle Elde Edilecek Kaynağın Tahsis Edileceği Alanlar (TL)<sup>70</sup>**

944 sayılı Kanun'a 1927 tarihli 1091 sayılı ve 1929 tarihli 1482 sayılı kanunlar ile ek düzenlemeler getirilmiştir. 944 sayılı Kanun'un gerekçesinde Tablo 3'te de görüldüğü gibi 223 milyon liralık bono ihracı öngörülmüştü. Fakat 200 milyon liralık bono ihraç edilmiştir. 1091 sayılı kanun ile ihraç edilen bonoların faiz ödemeleri söz konusu olduğu için 20 milyon liralık daha bono ihraç edilmesine karar verilmiştir. 1929 yılına gelindiğinde ise sadece demiryolları ve limanlar değil, sulama altyapısı yatırımlarının da önemi göz önüne alınarak 1482<sup>71</sup> sayılı kanun ile 240 milyon liralık borçlanmaya gidildi. 944 sayılı kanun

<sup>69</sup> Tablodaki veriler, tabloda yer alan kanunlar incelenerek elde edilmiştir.

<sup>70</sup> Tablodaki veriler için bk. *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 28 İçtima Senesi IV, On Yedinci İçtima 20 Aralık 1926, s. 105.

<sup>71</sup> Bu kanun, Sivas - Erzincan - Erzurum, Adapazarı - Bolu - Bayındır ve Filyos- Ereğli demiryolu hatları, Samsun, Mersin ve Ereğli limanlarının inşası ve Trabzon, İnebolu, Amasrada birer dalgakıran ve sulama altyapısı için hazırlanmıştır.

görüşmelerinde, yapılan borçlanmanın sadece demiryolları ve limanlar için ayrıldığı dile getirilmiştir. Sulama işleri için ise kaynak ayrılması, demiryolu ve liman yatırımlarında olduğu gibi harcama alanlarının net olmaması nedeniyle eleştirilmiştir.<sup>72</sup>

“Ragıp Bey (Kütahya).....Eğer hakikaten memlekette mevcut nehirlerin tathiri (temizlemek) için teşebbüs zamanı gelmiş ise o ayrı meseledir. Şimendifer meselesiyle su meselesi ayrı bir meseledir. Binaenaleyh tekrar ediyorum, şimendifer meselesi ile nehirlerin tathiri meselesi başkadır. Bu henüz mübhem (belirsiz) bir şeydir. Hangi nehirin tathiri istikşafı yapılacak, buna dair ortada kanaat bahş bir şey yoktur. Onun için burada su işleri meselesi hakikaten zaittir. Esasen esbabı mucibeye nazaran da zaittir. Listede müspet hesabat vardır ve bu iki yüz milyon, müspet bir hesaba müstenittir. Su meselesi bunun haricinde; meseleyi sulandırıyor efendim.”

Tutanaklara yansıyan nedenle, 1929 tarihli 1482 sayılı kanunda daha net bir şekilde sulama işleri için kaynak ayrılacağı belirtilmiştir. Sulama işlerinin *doğanın lütfuna* bırakılmayacak şekilde altyapı yatırımlarının yapılması, 1482 sayılı kanunun temel amaçlarından biri olarak sayılmıştır. Daha önce incelenen borçlanma kanunlarında ulaştırma, kentsel altyapı yatırımları ve ulusal ve uluslararası ticaret esas alınmıştı. Fakat bu yasa ile ülke içi tarımsal üretimi artıracak altyapı yatırımları ön plana çıkmaya başlamıştır.

1482 sayılı Kanun'un gerekçesinde hazine bonusu ihracı yöntemiyle yapılan bu borçlanmanın maliyetli olduğu ve yapılamayacağı belirtilmiştir.<sup>73</sup> Fakat kanun görüşmelerinde bu yöntem ile borç faiz ödemeleri yüksek olsa bile borçlanmaya devam edilmesi yönünde vurgular bulunmaktadır. Vurguların temel mantığında devlete ait işlerde kârlılık esasının her zaman aranmaması gerektiği söz konusudur. Bütçe sınırları dışına çıkılarak ülke için gelecekte yararlı olabilecek altyapı yatırımlarında uzun vadeli borçlanma gibi yöntemlerin deneneceği belirtilmektedir.<sup>74</sup>

“Nafia Vekili Recep B. (Kütahya) .....Mamafî Devlet daima kendi fikrinde serbest ve daima kendi menfeatini temin edecek her hangi bir lüzum noktasında icap ederse nazârî ve umumî noktadan zararlı denilebilecek şeyleri de bazen yapabilir. Çünkü bazen nazârî şeraitle zararlı görülen işlerin temin edeceği büyük menfaat asıl olarak mütalea olunabilir. Devlet öyle bir müessesedir ki kendi hayat ve faaliyetinin istilzam ettiği neticeyi almak için

<sup>72</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, On Yedinci İçtima 20 Aralık 1926, s. 107.

<sup>73</sup> Başvekâlet Zabıt Ceridesi, Devre III, Cilt 12, İçtima Senesi II, Yetmiş İkinci İnikat 09 Nisan 1929, Demiryolları ve Limanlar İle Su İşleri İçin İki Yüz Kırk Milyon Liralık Tahsisat Verilmesi Hakkında 1/433 Numaralı Kanun Lâyihası ve Nafia ve Bütçe Encümenleri Mazbataları, s. 4.

<sup>74</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre III, Cilt 12, İçtima Senesi II, Yetmiş İkinci İnikat 29 Mayıs 1929, s. 141-142.

kârlı bir hesapla o işi yapmak imkânı yoksa bazen çaresiz olarak kârsız iş yapmak yoluna da girebilir. Binaenaleyh biz bu işi esas itibarile elimizdeki para ile vücuda getirmek azminde olmakla beraber diğer taraftan da bütçemizin imkânsızlığı ve memleket ihtiyaçlarının tahakkuk ettirilememesi yüzünden ızdıraba maruz kalmak vaziyetlerinde diğer malî sistemlerle işlerimizi telif etmek, imkânını da arayabilir. Maruzatım bundan ibarettir.”

1930’lu yıllara kadar sanayi üretiminin artırılmasına yönelik çok düşük de olsa borçlanma yapıldığını söyleyebiliriz. Sanayi sektörünün geliştirilmesine yönelik yapılan borçlanmalar 1927 tarihli 994 sayılı kanunla gerçekleştirilmişti. Bu yasa ile Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası’na borçlanma izni verilmişti. 1926 tarihli 633 sayılı kanun ile kurulan banka, kurulduğu dönemde var olan sanayi ve maden tesislerinin devlet tarafından müzaheret (yasal destek) ve muaveneti (yardım) amacıyla kurulmuştu. Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, hem devlete ait sanayi ve maden işletmelerine kılavuzluk etmiş hem de sanayicilere kredi sağlamıştı.<sup>75</sup> Kuruluş kanununda sermayesinin yarısı kadar hükümet izniyle borçlanabilme yetkisine sahip olan banka, bu yetkisini 1927 tarihli 994 sayılı yasa ile kullandı. Amaç, sorumluluğuna aldığı işletmelere verimli işleyebilmeleri için döner sermaye sağlamaktı. Bunun için bankaya Maliye Vekaleti’nin kefaletiyle 3 milyon lira borçlanabilme yetkisi tanınmıştı. Borçlanmanın işletmelere döner sermaye temini nedeniyle yapıldığı Kanuna ilişkin meclis görüşmelerine de yansımıştır:<sup>76</sup>

“Rasih Bey (Antalya) — Bu İstikraz Niçin Akdedilecek?

Ticaret Vekili Mustafa Rahmi Bey (İzmir) — Efendim, esbabı mucibe lâyihasında bankanın vaziyeti maliyesi tasrih edilmiştir. Memlekette bir çok müessesatı sınaie mevcuttur. Bunların daha ziyade faaliyetle çalışması için bilhassa sermayei mütedavileye (işletme sermayesi) ve eldeki fabrika noksanlarının ikmali gibi bir çok ihtiyacâta binaen böyle bir salâhiyet talep olunuyor. Bu salâhiyetle istikraz yapılıncâ arz ettiğim gibi fabrikaların noksanları ikmâl edilmekle beraber mevaddı iptidaiyesi (ham maddeler) daha iyi bir surette temin edilecektir.”

Sözü edilen borçlanma kanununun işletmelere kuruluş sermayesi aktarımı dışında bir amacı daha vardı. Banka, sermayesinin önemli bir kısmını ordudan kalan fabrikaların ıslahı ve bununla beraber eksik bırakılmış, terk edilmiş bazı fabrikaların işlerliğini sağlamak için kullanmıştır. Örneğin dönemin ilk fabrikalarından biri olan Uşak Şeker Fabrikası’na sermaye aktarımında

<sup>75</sup> Ayşegül Saylam, *1920-1938 Yılları Arasında Türkiye’de Sanayi Veticaretin Bakanlık Düzeyinde Kurumsallaşması: Kurumsal Kuram Bağlamında Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 221-223.

<sup>76</sup> *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 30, İctima Senesi IV, Kırk İkinci İnikat, 12.03.1927, s. 103.



bulunmuştur.<sup>77</sup> Çeşitli fabrikalara aktardığı sermaye miktarı 1.960.000 liraya varmıştır.<sup>78</sup> Banka, kendisine bütçeden sermaye aktarlamayacağı için, kuruluş kanununda mevcut olan borçlanma yetkisini kullanmıştır. Sözü edilen kanunun başka bir amacının da olduğu tutanaklara yansımıştır. Bankanın Anadolu'daki çeşitli nitelik ve büyüklükteki sanayi tesislerini milli bir kalıba (ifrağ) dökülmesi diğer bir deyişle millileştirilmesinde rol alacağı belirtilmiştir. Böylece Maliye Vekâleti'nin kefilliği ve bankanın bu borçlanmadan elde edeceği gelirin geri ödeme için teminat gösterilmesi ile 3 milyon liralık borçlanma gerçekleştirilmiştir.<sup>79</sup>

“Bankanın bütçeye bar (yük) olmadan müstakilen icrayı faaliyet etmesi şayanı arzu bulunmakta ve bankada bu emniyetin istihsalı maksadıyla idare ettiği fabrikaları milli anonim şirketler haline ifrağa (dönüştürme) çalışmakta ise de sermaye mütedavilesinin mefkudiyeti (yokluk) bu emniyetin istihsaline mani olduğu gibi aynı zamanda bankayı, başlamış olduğu işleri natamam bırakmak tehlikesine maruz kılmaktadır. Buna manii olmak "üzere 'Bankanın muhtaç olduğu sermaye mütedavileyi (işletme sermayesi) istikraz suretiyle bit tedarik temettüatından (elde edilen kardan) itfa eylesini temin için üç milyon liraya kadar akdedeceği istikrazlara maliye vekâletince kefalet edilmesi lüzumu hakkında işbu kanun lâyhısı tanzim olunmuştur.”

Yukarıda anlatıldığı gibi, 1926 tarihli 944 sayılı yasa ile liman ve demir yolları inşasının borçlanma yoluyla yapılması öngörülmüştü. Buradaki amaç ülke içi ticaret hacminin artırılmasıydı. Fakat demiryolu ağı dışında kalan ve denize kıyısı olan bölgelerin ülke içi ticarete entegrasyonunun ancak deniz yolu ile yapılabileceği, 951 sayılı kanunun genel kurul görüşmelerine yansımıştır. Görüşmelerde daha çok Akdeniz kıyı bölgesinin tarımsal ürünlerinin iç piyasaya taşınması gerekliliği ve Akdeniz kıyı bölgesi nakliyat işinin bir devlet meselesi olduğu vurguları görülmektedir.<sup>80</sup>

“Ticaret Vekili Mustafa Rahmi Bey — Efendim, devletin vezaifi yalnız bir iki meseleye münhasır kalsa idi bütçede istediği hususata para sarf edebilirdi. Yarın gelecek herhangi bir bütçe için de aynı teminat, aynı şikâyet dermeyan edilecektir. Mesele maliye meselesidir, bugün Seyrüsefainin on milyon liraya ihtiyacı vardır. On milyon lira vermek imkânı var mıdır ki verelim? Bu, imkânsız bir şeydir. Ancak istikraz suretiyle temin olunabilir. Buna da tevessül ettiğimizi vaziyetin müşkülâtını iktiham eylediğimizi arz ettim.”

<sup>77</sup> Oktay Güvemli – Mehmet Karayaman, “Uşak Şeker Fabrikasının Kuruluşu ve Gelişimi”, *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 13, Sayı 13, 2017, s. 45.

<sup>78</sup> *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 30, İçtima Senesi IV, Kırk İkinci İnikat, 12.03.1927, s. 100.

<sup>79</sup> Aynı yer.

<sup>80</sup> *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, Ondokuzuncu İçtima 27.01.1926, s. 186.

Deniz ticaretinin artırılması için ticaret gemilerinin sayısının artırılması ve bunun bütçe dışından seçeneklerle yapılmasına ilişkin tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmaların odağında bütçeden Seyrüsefain idaresine gemi alımı için kaynak ayrılması vardı. Ancak dönemin ticaret bakanı gemi alımının bütçeden değil, borçlanma yoluyla yaratılacak kaynak ile alınabileceğini belirtmiştir.<sup>81</sup>

### **Sonuç**

1923-1929 Dönemi'nde kesin bütçe verileri ele alındığında 1925 yılı hariç olmak üzere bütçe denkleğinin başarıyla sağlandığı söylenebilir. Fakat bütçe denkleği ile döneminin imar ve inşa siyasetinin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı görülmüştü. Bu nedenle de denk bütçe politikasının dışına taşmanın yolları aranmıştı. Denk bütçe, bugünün işini bugünün geliri ile yapmak demektir. Bu çerçevede 1927'ye kadar alt yapı yatırımları ilgili yılın bütçesinden tahsisat ayrılarak yapılmaya çalışılmıştı. Fakat 1927'den sonra alt yapı yatırımlarının finansmanında bir yön değişikliği olmuştur. Bu da alt yapı yatırımlarının maliyetini şimdinin sınırlarının ötesine taşımaktı. İlk yıllarda merkez bankası gibi temel iskonto bankasının yokluğunda devlet, yapılacak olan işleri taahhüt etme ile sınırlı kalmıştı. Bazı alt yapı yatırımları için taahhüt kanunları düzenlenerek bu yatırımların maliyeti 1923-1929 sonrasındaki bütçelere yüklenmeye çalışılmıştı. Fakat demiryolu, liman ve sulama gibi yüksek maliyetli işler söz konusu olunca yeni bir yöntem başvurulmuştu. Eski yöntemin sınırlılığı az önce belirtildiği gibi iskonto bankasının yokluğuydu. Buna üretilen çözüm, Ziraat Bankası'na fiili bir iskonto bankasının rolünü yüklemek olmuştu. Ziraat Bankası bütçe gelirlerinden olan inhisar gelirleri karşılığında alt yapı yatırımları için ihraç edilen hazine bonolarının iskontosunu üstlenmişti. Böylece 1923-1929 Dönemi'nde Ziraat Bankası aracılığıyla denk bütçe politikasının sınırlılığından kaçılmış ve alt yapı yatırımları için kamu iç borçlanmasına gidilmiştir. 1923-1929 Dönemi'nde borçlanma niteliğinde çok sayıda kanun düzenlenmiştir. Bu kanunlar ile alt yapı yatırımları gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu, dönemin millileştirme ve iç pazarın oluşumu gibi ekonomi politikaları ile de uyumluydu. Söz konusu borçlanmalar ile dış ticarete konu olabilecek ürünlerin miktar ve çeşitliliğinin artırılarak ulusal pazarın dünya pazarı ile bütünleşmesi amaçlanmıştı. Bunun yanında, bu borçlanmaların çok azda olsa Zonguldak madenleri ve bazı fabrikaların millileştirilmesinde de rolü olmuştu.

Yeni kurulan cumhuriyetin maliye politikası, Osmanlı İmparatorluğu'nun borçlanma deneyimi (iç ve dış borçlanma) çerçevesinde şekillenmişti. Tarihi, siyasi, psiko-sosyal ve iktisadi nedenlerle dönemin bütçeleri "istikrazsız bir bütçe" söylemi esas alınarak yapılmaktaydı. 1920'li yılların hâkim maliye anlayışı

<sup>81</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, Ondokuzuncu İçtima 27.01.1926, s. 190.

klasik ekonomi politiğın argümanlarına dayanmaktaydı. İngiliz politik ekonomistler borçlanmasız bir bütçe/denk bütçe önerirken Alman politik ekonomistler ise borçlanmaya dayalı bir bütçe önermişlerdir. Türkiye'de 1920'li yılların maliye politikası bu iki zıt görüş bağlamında şekillenmiştir.

1920'li yılların Türkiye ekonomi politikası, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devir alınan tarımsal ürün ve hammadde ticareti yoluyla dünya ekonomisi ile bütünleşme politikasının devamı niteliğindedir. Dış ticarete dayalı bu birikim modeli için özellikle döviz kurlarında istikrar gerekliydi. Devletin elinde para ve kredi sistemini kontrol edecek kurumsal ve yasal yetersizlikler nedeniyle bunu sağlayacak tek araç bütçe politikasıydı. Dönem boyunca kesin bütçe verileri üzerinden bakıldığında, İngiliz klasik politik ekonomistlerin önerdikleri gibi denk bütçe yapıldığı görülmektedir. Dış ticarete dayalı birikim modeli ile denk bütçe uyumluluğunun sağlandığı söylenebilir. Cumhuriyetin ilk yılları için hem olağan bütçe harcamalarının hem alt yapı yatırım (demiryolu gibi) harcamalarının bütçe tahsisatları çerçevesinde yapıldığı görülmektedir. Fakat ilk yıllarda bütçenin niceliksel denklığıne yani bütçe harcamalarının tahsisatla yapılmasına karşın yeni bir yöntemin denendiği de görülmektedir. Bu, kamu harcamalarının özellikle bazı alt yapı yatırımları ve savunma harcamalarının taahhüd icrası yoluyla yapılmasıdır.

1920'li yıllar siyasi, sosyal ve iktisadi açıdan bir inşa dönemidir. Bu inşa döneminin İngiliz klasik politik ekonomistlerin kamu maliyesi argümanlarıyla yerine getirilemediği söylenebilir. Buna karşın yeni cumhuriyetin inşasında Alman politik ekonomistlerin argümanlarının işlediğini vurgulamak gerekir. Alman politik ekonomistlerce, kamu maliyesi, ulus-devletin inşası, kamu harcamalarında kuşaklar arası yükün paylaşılması ve sermaye birikiminin kaldırıcı olması gibi geniş bir açıdan değerlendirilmiştir. Nitekim bu değerlendirmelere paralel uygulamalar, Ek. Tablo 1'de ortaya konulan 1927 ve 1929 yıllarındaki borçlanmalarda görülmektedir. Söz konusu iki yıldaki borçlanmalar ile demiryolu öncelikli olmak üzere alt yapı yatırımlarına odaklanılmıştır. Demiryolu yatırımları ile atıl olan tarımsal alanları ve doğal kaynakları ekonomiye kazandırarak sermaye birikim olanakları artırılmıştır. Bunun yanında ihraç edilen hazine bonoları ile ekonominin harcama düzeyinin genişletildiği söylenebilir. Bu, Tablo 1'deki verilere bakıldığında daha açık hale gelmektedir. Özellikle bütçe giderleri/borçlanma oranı ele alındığında bütçe giderlerinin oldukça üstünde bir harcamanın yapıldığı görülmektedir. Sözü edilen dönemde özellikle demiryolu borç ödemelerinin bir kısmı sonraki yıllara kalarak borçlanma yükünün kuşaklar arasında paylaşıldığı söylenebilir. Borçlanma ile yapılan bu yatırımlar, yeni cumhuriyetin inşasında önemli olanaklar sağlamıştır..

## **Kaynaklar**

### **Resmî Yayınlar**

Başvekâlet, Zabıt Ceridesi

Devre III, Cilt 12, İçtima Senesi II, Yetmiş İkinci İnikat 09 Nisan 1929.  
*Demiryolları ve Limanlar İle Su İşleri İçin İki Yüz Kırk Milyon Liralık Tahsisat Verilmesi Hakkında 1/433 Numaralı Kanun Lâyihası ve Nafıa ve Bütçe Encümenleri Mazbataları .*

Devre IV, Cilt 3, Fevkalade İçtima Yirmi Yedinci İnikat 14 Temmuz 1929. *1931 Senesi Bütçesi Hakkında 1/80 Numaralı Kanun Lâyihası ve Bütçe Encümeni Mazbatası.* TBMM.

TBMM Zabıt Ceridesi (TBMMZC)

Devre II, Cilt 12, İçtima Senesi II, Kırkıncı İçtima 24.1 1341 (1925).

Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Seksen Yedinci İçtima 19 Nisan 1926.

Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, On Yedinci İçtima 20 Aralık 1926.

Devre II, Cilt 28, İçtima Senesi IV, Ondokuzuncu İçtima, 27.01.1926

Devre II, Cilt 30, İçtima Senesi IV, Kırk İkinci İnikat, 12. 03. 1927,

Devre III, Cilt 12, İçtima Senesi II, Yetmiş İkinci İnikat 29 Mayıs 1929.

Devre II, Cilt 19, İçtima Senesi III, Onbirinci İçtima, 19 Teşrinisani 1341 (19 Kasım 1925)

Devre II, Cilt 22, İçtima Senesi III, Elli Dördüncü İçtima 11 Şubat 1926

Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Doksanıncı İçtima 24 Nisan 1926

Devre II, Cilt 24, İçtima Senesi III, Seksen Beşinci İçtima 10 Nisan 1926

1923-1942 Bütçe Kanunları

1923-1942 Kesin Bütçe Kanunları

(1992) *Genel Bütçe Kanunları, (1924-1970)*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara

### **Kitaplar, Makaleler ve Tezler**

AKALIN Güneri (2008) *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara

ATASAGUN Yusuf Saim (1939) *Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası 1888–1939* (Cilt Türkiyede Zirai Kredi). Kenan Basımevi, İstanbul

BORATAV Korkut (1988) *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul

BUCHANAN James M (1976) Barro on the Ricardian Equivalence Theorem, *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 2, s. 337-342.

- COŞAR Nevin (1995) Denk Bütçe-Sağlam Para Politikası ve Devletçilik. N. Coşar içinde, *Türkiye'de Devletçilik* (s. 259-298). Bağlam Yayıncılık, İstanbul
- (1995) Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş, *.Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt XI, Sayı 31, s. 239 - 257
- (2004) *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası, 1926-1950*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul
- DEMİRBILEK Sinan (2012) Tek Parti Döneminde İnhisarlar, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 12, Sayı 24, s. 203 - 232.
- GÜRKAN Ceyhun (2014) David Hume'un İktisadi, Siyasal ve Felsefi Düşüncesinde Vergiler ve Devlet Borcu. *Felsefi Düşün-Akademik Felsefe Dergisi*, Sayı 2, s. 53-88
- GÜVEMLİ Oktay - KARAYAMAN Mehmet (2017) Uşak Şeker Fabrikasının Kuruluşu ve Gelişimi. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı 13, s. 6- 50.
- HOLTFRERICH Carl-Ludwig (2014) Public Debt in Post-1850 German Economic Thought vis-à-vis the Pre-1850 British Classical School, *German Economic Review*, Vol 15, No1, s. 62-83.
- HUME David (1774) *Of public credit.*, *David Hume's Essays: Moral, Political, and Literary*, E. MILLER, Liberty Fund, Indianapolis, s. 349-365.
- KEYDER Çağlar (1982) *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye, 1923-1929*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul
- (1989) *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul
- KÖKLÜ Aziz (1947) *Türkiyede Para Meseleleri: 1914-1946 Devresinde Para Siyasetimiz ve Paramızın Kıymeti*, Milli Eğitim Basımevi, Ankara
- KURMUŞ Orhan (1978) 1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler . *ODTU-Gelişme Dergisi Özel Sayısı*, s. 183-200.
- KURUÇ Bilsay (2011) *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi: Büyük Devletler ve Türkiye*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- LAURSEN John Christian - COOLIDGE Greg (1994) David Hume and Public Debt: Crying Wolf?, *Hume Studies*, Vol 20, No 1, s. 143-149.
- MÜLLER Karl (1981) Türkiye'de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezi İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname, *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası* Haz. İ. TEKELİ - S. İLKİN, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara
- ÖNDER İzzettin (2019) Aşarın Kaldırılması *Mülkiye Dergisi*, Cilt 43, Sayı 2, s. 491-510.

- ÖZEKEN Ahmet Ali (1944) Ereğli Kömür Havzası Tarihi Üzerinde Bir Deneme. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 9, Sayı 3-4, s. 516 - 563
- PAKDEMİRLİ Ekrem (1991) *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, Milliyet Yayınları, İstanbul.
- SALSMAN Richard M (2017) *The Political Economy of Public Debt: Three Centuries of Theory And Evidence*. Edward Elgar Publishing,
- SĂVOIU Gheorghe, Dinu Vasile, and Țaicu Marian (2015) A Classical German View Of Public Debt And Investment In Romania And Other Ex-Socialist Economies, *Economic Research-Ekonomska İstraživanja*, Vol 28, No1, s. 907-923
- SAYLAM Ayşegül (2016) *1920-1938 Yılları Arasında Türkiye'de Sanayi Ve Ticaretin Bakanlık Düzeyinde Kurumsallaşması: Kurumsal Kuram Bağlamında Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- SMITH Adam (2006) *Milletlerin Zenginliği* (Çeviri: Haldun Derin), İş Bankası Kültür Yayınlar, İstanbul,
- TEKELİ İlhan - İLKİN Selim (2004) *Cumhuriyetin Harcı: Modernitenin Altyapısı Oluşurken* (Cilt 3), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- (2010) Planlama Tarihi Açısından Umur-u Nafia Programları ve Cumhuriyet'in 1929 Yılında Uygulanmaya Başlayan İkinci Umur-u Nafia Programı, *Attila Sönmez'e Armağan; Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980*, Der. E. TURKCAN, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.475-493.
- (1977) 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, ODTÜ Yayınları, Ankara.
- TSOULFİDİS Lefteris (2007) Classical Economists and Public Debt, *International Review of Economics*, Vol. 54, No:1, s. 1-12.
- YEŞİLYURT Şahin - TUNA Ali (2017) 1926 Yılı İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Raporu Çerçevesinde Aşar Vergisinin Kaldırılması İle İlgili Bir Değerlendirme, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 95, s. 39-92.
- YILDIRIM İsmail (1999) Cumhuriyet Dönemi Demiryolu İnşaatlarının Mali Kaynakları ve İlk İç Borçlanmalar (1923-1950) , *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt XV, Sayı 44, s. 603-627.

Yıl	Kanun Numarası	Taahhüt / Borçlanma Miktarı (TL)	Vade	Niteliği	Açıklama
1925	627/33	1.500.000	10	Taahhüdât İcrası	Anadolu Ajansı İçin
1925	664	150.000.000	5	Taahhüdât İcrası/bono	Müdafaai Milliye Vekâleti İçin
1925	666	300.000		İstikraza Kefalet	Samsun şehri su isalesi ve elektrik tenviratı
1926	804	25.000.000	4	Taahhüdât İcrası	Ankara - Ereğli Demiryolunun İnşası
1926	740	500.000		İstikraza Kefalet	İstanbul limanı tahmil ve tahliye Türk anonim şirketinin istikraz
1927	944	200.000.000	10	Bono	Demiryollar İle Limanlar ve Su İşleri İçin
1927	943	50.000.000	5	Taahhüdât İcrası	Ankara - Ereğli Demiryolunun İnşası
1927	951	5.000.000		İstikraza Kefalet	Seyrisefain idaresine gemi alımı
1927	994	3.000.000		İstikraza Kefalet	Türkiye Sanayi ve Maadın Bankasının istikrazına kefalet
1927	1017	2.000.000		Taahhüdât İcrası	Ankarada İnşa Olunacak Bazı Mebanii Askeriye İçin
1927	1050/50-52			Taahhüdât İcrası	Muhasebei Umumiye Kanunu
1927	1031	2.000.000	5	Taahhüdât İcrası	Evkaf Müdüriyeti Umumiyesince Yapılacak Binalar
1927	1146	300.000		İstikraza Kefalet	Kayseri Belediyesince akdedilecek istikraza kefalet
1927	1091	20.000.000	10	Bono	Demiryolları ve Limanlar İle Su İşleri
1927	1094	10.000.000	4	Taahhüdât İcrası	Mersin Limanının İnşası
1927	1095	10.000.000	4	Taahhüdât İcrası	Samsun Limanının İnşası

1927	1109	1.500.000	3	Taahhüdat İcrası	Ziraat ve Baytar Enstitüler ile Âlî Mektepleri Tesisi
1927	1131		5	Taahhüdat İcrası	Büyük Köprüler İnşası ve Silindir Mübayaası
1928	1240	3.000.000		Taahhüdat İcrası	Bazı Mebanii Sıhhiye İnşası
1928	1336	300.000		İstikraza Kefalet	Samsun Sahil Demiryolları Türk Anonim Şirketince Akdedilecek İstikraza Kefalet
1927	1244	25.000.000	10	Taahhüdat İcrası/Bono	Sefain ve Müessesatı Askeriyeye Bahriye İnşası
1928	1302	2.000.000		Taahhüdat İcrası	Meslek Mektepleri İnşaatı
1928	1344	2.240.000	8	Taahhüdat İcrası	Bursa Ovasında Nilüfer ve Deli Çay Mecralarının Islahı
1928	1352	9.000.000	6	Taahhüdat İcrası/Bono	Ankara'da İnşa Edilecek Vekâlet ve Memurin Apartmanları
1929	1430	1.625.000	5	Taahhüdat İcrası	Kaçakçılıkla mücadele ve Gümrük Binaları İnşası
1929	1435	5.000.000	8	Taahhüdat İcrası/Bono	Askerî Hastane, Garnizon ve Mektepleri İnşası
1929	1450	800.000	3	Taahhüdat İcrası	Kibrit Fabrikası İnşası
1929	1480	700.000	3	Taahhüdat İcrası	Ankarada İnşa Olunacak Nafia Vekâleti Binası
1929	karar	500.000		İstikraza Kefalet	İstanbul Liman Şirketinin İş Bankasından borçlanmasına kefalet
1929	1482	240.000.000	12	Bono	Demiryolları ve Limanlar İle Su İşleri
1929	1489	2.000.000		İstikraza Kefalet	İzmir Belediyesince Akdedilecek İstikraza Kefalet



<b>1929</b>	1519	90.000	2	Taahhüdat İcrası	Ankara Şehri Otomatik Telefon Santralının Tevsii
<b>1929</b>	1563	125.000		İstikraza Kefalet	Türk ocakları için akdedilecek istikraza kefalet
<b>Toplam</b>		773.480.000			

**Ek Tablo 1. 1923-1929 Yılları Arasında Borçlanma Niteliğindeki Kanunlar**