



**ATATÜRK DÖNEMİ GÜMRÜK POLİTİKALARI  
VE UYGULAMALARI (1923-1938)**

**Mehmet ŞAHİN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ**

**ANABİLİM DALI  
TEZ YÖNETİCİSİ  
Prof. Dr. Erdal AYDOĞAN**

**2019**

**(Her Hakkı Saklıdır)**

**T.C.  
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ  
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ**

**Mehmet ŞAHİN**

**ATATÜRK DÖNEMİ GÜMRÜK POLİTİKALARI VE  
UYGULAMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ  
Prof. Dr. Erdal AYDOĞAN**

**ERZURUM-2019**



T.C.  
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ  
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ  
ENSTİTÜSÜ



TEZ KABUL TUTANAĞI

ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof.Dr.Erdal AYDOĞAN danışmanlığında, Mehmet ŞAHİN tarafından hazırlanan “Atatürk Dönemi Gümrük Politikaları ve Uygulamaları”(1923-1938) adlı bu çalışma 29/03/2019 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı'nda Yüksek lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

**Başkan** :Prof.Dr.Erdal AYDOĞAN

İmza: .....

**Jüri Üyesi** : Doç.Dr.Erkan CEVİZLİLER

İmza: .....

**Jüri Üyesi** : Dr.Öğr.Üyesi Şemsettin ÇELİK

İmza: .....

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir. 29/03./2019

  
Prof. Dr. S.Esin DAĞI  
Enstitü Müdürü

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum **Atatürk Dönemi Gümrük Politikaları ve Uygulamaları** adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek herhangi bir yönteme başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğundan, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.”

Tarih : 29.03.2019  
Adı Soyadı : Mehmet SAHİN  
İmza : 

## ÖZET

Bu tez çalışmasında Cumhuriyet döneminin ekonomik, siyasal ve sosyal sorunları incelenmiş gümrük politikaları mercek altına alınmıştır. Yeni Türk Devletinin Atatürk ile vücut bulan bağımsız millî ekonomi anlayışı, küresel ölçekli iktisadî buhranlar karşısında yeni bir kimlik arayışına girmiştir. Bu arayış; geçmişten günümüze tevarüs eden geleneksel gümrük politikalarının, çağdaş uygulamalarla desteklenmesi ile yerli ve milli bir hüviyet kazanmıştır. Bu sebeple eski Türk devletlerinden evrilen politikalar, Cumhuriyet döneminin temel iktisadî esaslarının şekillenmesinde belirleyici olmuştur.

Gümrükler uluslararası ticaret, ekonomi, diplomasi, siyasal bilimlerle ilişkili olması dolayısıyla, çalışmamızda bu konularla ilgili bilgiler detaylı olarak incelenmiştir. Düzenlenmiş olan mevzuatlarda kanun, yönetmelik vb. metinlere şekil veren politikalar bu çalışmanın ana eksenini oluşturmuştur. Osmanlı gümrükleri ve özellikle de II. Meşrutiyet dönemi gümrük politika ve uygulamaları, Cumhuriyet dönemi gümrük uygulamalarına bir alt yapı oluşturmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Gümrük Politikası, Ticaret, Milli Ekonomi, Türkiye Cumhuriyeti'nin İktisadi Uygulamaları

## ABSTRACT

In this thesis, the economic, political and social problems of the republican period were examined and customs policies were taken under consideration. The independence of the new Turkish state with Ataturk, the understanding of the national economy, the global scale in the face of economic crises has pushed the search for a new identity. This search has gained domestic and national identity with the support of traditional customs policies, which have passed from past to present, through modern practices. For this reason, the policies evolved from the old Turkish States became decisive in shaping the basic economic principles of the Republican period.

Since Customs is related to international trade, economics, diplomacy and Political Sciences, the information on these issues has been examined in detail in our study. Edited in the legislation law, regulation, etc. the politics that shaped the texts constituted the main axis of this study. Ottoman Customs and especially II. Customs policy and practices of the constitutional period, the Republic period and the customs procedures are light to shed light.

**Keyword:** Customs Policy, Trade, National Economy, Economic Applications Of The Republic Of The Turkey

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT .....	II
İÇİNDEKİLER .....	III
ÖNSÖZ.....	VII
KISALTMALAR .....	IX
KAYNAKÇA .....	X
GİRİŞ .....	1
A- GÜMRÜK KAVRAMI.....	1

### I. BÖLÜM

#### OSMANLI DEVLETİ'NDE İKTİSADÎ HAYAT VE GÜMRÜKLER

A- TARİHÇE.....	4
B- TÜRKLERDE GÜMRÜKLER .....	8
C- OSMANLI'DA SOSYO-İKTİSADÎ HAYAT .....	11
D- OSMANLI DEVLETİ'NDE GÜMRÜK İLGİLİ TUTULAN DEFTERLER19	
1- Mufassal Defterler.....	28
2- İcmal Defterleri .....	29
3- Teslimat-Bakaya Defterleri.....	29
4- Muhasebe Defterleri.....	29
5- Vazife Defterleri.....	30
6- Ahkâm Defterleri .....	30
7- Osmanlı Devleti'nde Gümrük ve Maliye.....	30
a) Dış Gümrükler .....	30
b) İç Gümrükler .....	31
E- KAPİTÜLASYONLAR VE GÜMRÜKLER.....	33
F- TİCARET SÖZLEŞMESİ VE YARI SÖMÜRGE OLMA SÜRECİ.....	40
1- Duyun-ı Umumiye .....	42
G- II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ GÜMRÜK ÇALIŞMALARI.....	45
1- 1916 Tarihli Gümrük Tarifesi .....	47
a) Tarifenin Özellikleri .....	48
2- 11 Nisan 1918 tarihli Gümrük Kanunu.....	49

## II. BÖLÜM

### GÜMRÜK VE İNHİSARLAR VEKÂLETİ

<b>A- GÜMRÜK VE İNHİSARLAR VEKÂLETİ'NİN KURULUŞ KANUNU.....</b>	<b>55</b>
1- Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'nin Kuruluşu Hakkında Hükûmetin Çalışmaları.....	56
2- Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'nin Teşkilat Yapısı.....	57
<b>B- VEKÂLET KANUNU UYGULAMASI.....</b>	<b>59</b>
1) Merkez Teşkilatı Görev Yetki ve Sorumluluklar.....	59
a) Vekil .....	59
a.a) Hususi Kalem Müdürlüğü .....	59
a.b) Teftiş Heyeti.....	59
a.c ) Hukuk Müşavirliği .....	60
b) Müsteşar .....	60
c) Gümrükler Umum Müdürlüğü .....	60
c.a) Muhasebe Müdürlüğü .....	60
c.b) Zat ve Sicil İşleri Müdürlüğü .....	61
c.c) Levazım Müdürlüğü .....	61
c.d) Tarife Şube Müdürlüğü .....	61
c.e) Gümrük İşleri Şube Müdürlüğü .....	61
c.f) Ekonomik İşler Şube Müdürlüğü.....	62
c.g) Neşir İşleri Şube Müdürlüğü.....	62
d) Gümrük Umum Muhafaza Kumandanlığı.....	62
d.a) Hudut Kıtaları .....	63
d.b) Gümrük Muhafaza Kıtaları .....	63
e) İnhisarlar Umum Müdürlüğü.....	65
2- Vekâlet Taşra Teşkilatı Görev Yetki ve Sorumluluklar.....	66
a) Başmüdür.....	67
b) Gümrük Kimyagerleri .....	67
c) Kolcular .....	67
d) Manifesto Memurları.....	67
e) İhtiyat Memurları.....	68
<b>C) MUSTAFA KEMAL ATATÜRK'ÜN İKTİSADÎ DÜŞÜNCELERİ.....</b>	<b>69</b>



1- Mustafa Kemal Atatürk'ün Bağımsızlık Anlayışı .....	72
2- Mustafa Kemal Atatürk'ün Maliye ve Ekonomi Anlayışı .....	74
3- Cumhuriyetin Başlangıç Yıllarında Gümrük Vergileriyle İlgili Düzenlemeler. 76	
a) Gümrük Resminin Artırılması .....	77
b) Ardiye Resminin Artırılması .....	77
c) Din ve Sağlık Eşyasından Gümrük Vergisi Alınması .....	78
d) Gemilerden Alınan Sıhhiye Resminin Artırılması .....	78
e) Matbaa Alet, Malzemeleriyle Kitap, Gazete Kâğıtlarının Gümrük Resminden Muaf Tutulması.....	78
f) Gümrük Tarifelerinin Düzenlenmesi (Artış/Azalış) .....	78
<b>D-TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN TARİFE VE GÜMRÜK KANUNLARININ GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ .....</b>	<b>79</b>

### III. BÖLÜM

#### CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA GÜMRÜK UYGULAMALARI

<b>A- TBMM'NİN AÇILIŞINDAN SONRA SÜRDÜRÜLEN İKTİSADİ POLİTİKALAR .....</b>	<b>83</b>
1- Dünya'da İktisadi Buhran .....	87
2- Buhranın Türkiye'ye Etkileri ve Alınan Önlemler .....	93
<b>B- LOZANDA EKONOMİK BAĞIMSIZLIK ÇABALARI .....</b>	<b>97</b>
1- I. Türkiye İktisat Kongresi .....	105
<b>C- ERKEN CUMHURİYET YILLARINDA GÜMRÜKLER .....</b>	<b>109</b>
1- Heyet Toplantıları ve Raporlar/Kongreler .....	109
a) Âlî İktisat Meclisi .....	109
b) Şakir Kesebir Raporu ( İktisadî Vaziyetimize Dair Rapor) .....	112
c) K. Müller ve H. Schacht Raporları .....	116
d) Milli Sanayi Numune Sergisi ve 1930 Sanayi Kongresi .....	117
da) Milli Sanayi Numune Sergisi .....	117
db) 1930 Sanayi Kongresi .....	118
2- Gümrüklerin İşlevselliği İçin Çıkarılan Kanunlar.....	119
a) 1126 ve 1510 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun.....	121
b) 1499 Sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu .....	124

c) 1841 Sayılı Gümrük Muhafaza Memurlarının Askerî Teşkilata Tensiki Hakkında Kanun .....	126
d) 1660 Sayılı Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkında Kanun .....	129
e) 1917 Sayılı Kanun (1841 numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun) .....	130
f) 1989 Sayılı Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkındaki 03.06.1930 tarih ve 1660 numaralı kanuna Müzeyyel Kanun .....	132
g) 1918 numaralı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun .....	133
<b>D- GENEL DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>134</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>139</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>141</b>
<b>EK 1: 1 Mayıs 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi .....</b>	<b>143</b>
<b>EK 2: 3 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi.....</b>	<b>144</b>
<b>EK 3: 6 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi.....</b>	<b>145</b>
<b>EK 4: 21 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi.....</b>	<b>146</b>
<b>EK 5: 20 Temmuz 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi.....</b>	<b>147</b>

## ÖNSÖZ

Bağımsızlık mücadelesinin malî ve ekonomik yönleri ve gerekçeleri vardır. Türk Ulusal Kurtuluş Savaşı bunun en güzel örneklerinden biridir. Türk Ulusal Kurtuluş Savaşı siyasi ve askerî nitelikte bir mücadele olduğu kadar; malî ve iktisadî bir savaş olgusunu da bünyesinde ihtiva eder. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarındaki maliye politikası, ekonomi görüşleri Mustafa Kemal'in bağımsız milli bir ekonomi oluşturma girişimleri gümrük/inhisarlar başlığı altında gerektiği biçimde açıklığa kavuşturulamamıştır. Konunun önemi bizi bu çalışmayı yapmaya götürdü. Biz bu dönemdeki çalışmaları kavrayabilmek için İlk Çağ'dan itibaren gümrüğün kısa bir tarihçesini inceleyerek, Osmanlı'nın son yüzyılı üzerine bilgi vermeye çalıştık. Sonrasında Cumhuriyet Dönemi politikalarını incelerken küresel ölçekteki gelişmeler doğrultusunda alınan önlemler değerlendirildi. Yeni Türk Devleti'nin malî ve ekonomik konularda izleyeceği politikaların ana hatları bu bilgiler ışığında izlenmeye çalışıldı ve uygulamaların açıklığa kavuşturulması amaçlandı.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde gümrüğün kavramsal anlamı üzerinde durulmuş, tarih öncesi ve sonrasında gümrüklerin doğal gelişim süreci değerlendirilmiştir. Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin ticarî hayatının gelişim safhasında gümrüklerin oluşumuna ve politikalarına değinilmiştir. II. Meşrutiyet dönemi de ayrıca ele alınarak Cumhuriyet dönemine geçişte gümrük çalışmalarına temel teşkil eden mevzuat ve kurumsallaşma yolunda iyileştirme çalışmalarının sonuçları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde Gazi Mustafa Kemal'in bağımsız milli ekonomi ve inhisarlar politikalar ve uygulamalar başlığı altında kurumsallaşma çalışmaları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise Cumhuriyet Döneminde iktisat politikaları ve Atatürk'ün bu politikalar dâhilinde gümrüklere verdiği önem ve gümrük politikaları ve mevzuat uygulamaları incelenmiştir. Atatürk'ün malî ve ekonomik görüşlerini açıklama amacı taşıyan sonuç bölümünde ise çalışmanın tümü üzerinde bir değerlendirme yapılmıştır. Tez, mükemmel olma iddiasından uzaktır. Çalışmanın tüm eksik ve kusurları yalnızca şahsıma ait olduğunun altını çizmek isterim.

Bu esaslar üzerinde kaleme almaya çalıştığımız tez eserinin ortaya çıkmasında, değerli emekleri olan, bize akademik güven ve desteği daima hissettiren

Atatürk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Müdüresi Prof. Dr. S. Esin DAYI'ya ve Enstitümüzün değerli hocaları Doç. Dr. İsmail EYYUPOĞLU'na, Doç. Dr. Erkan CEVİZLİLER'e, Doç.Dr. Asaf ÖZKAN'a, Doç. Dr. Tolga BAŞAK'a ve Dr. Öğretim Üyesi Asuman DEMİRCİOĞLU'na teşekkürlerimi sunarım. Tezin ortaya çıkmasında her zaman desteklerini gördüğüm ve tez hazırlanırken müsveddeleri okuyup eleştiren ve birçok eksiğine işaret eden ve sabırla beni yönlendiren danışman hocam, Prof.Dr. Erdal AYDOĞAN'a minnettar olduğumu belirtmek isterim. Ayrıca Bu süreçte bana her türlü desteği veren babam Dursun Şahin ve annem Refika Şahin'in emekleri unutulamaz. Metnin redaksiyonunda hep yanımda olan Öğretim Görevlisi abim Fatih Şahin'e, çalışmalarım esnasında ihmal ettiğim halde sabırla desteklerini gördüğüm eşim Hatice Şahin'e, kızlarım Kübra ve Ayşe'ye gösterdikleri hoşgörüden dolayı müteşekkirim.

Tez eserimizin faydalı olması dileklerimizle...

Erzurum-2019

## KISALTMALAR

BMM	: Büyük Millet Meclisi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviri
Der.	: Derleyen
Edit.	: Editör
H.M	: Hakimiyet-i Milliye
Haz.	: Hazırlayan
R.G	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
S.	: Sayı
sa.	: Saat
T.C.CDABA Arşivi	: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Arşivi
TBMM-ZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TDV	: Türkiye Diyanet Vakfı
TTK	: Türk Tarih Kurumu
vd.	: Ve devamı
Yay. Haz.,	: Yayına Hazırlayan
YDT	: Yayınlanmamış Doktora Tezi

## KAYNAKÇA

### A- ARŞİVLER

TBMM Arşivi

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Arşivi

### B- RESMÎ YAYINLAR VE TUTANAKLAR

**Düstur**, Tertip II, C.1, Matbaa-i Osmaniye, Dersaadet, 1329.

**TBMM Gizli Celse Zabıtları, C. III**, İş Bankası Yayınları, Ankara, 1985.

**TBMM-ZC**, Devre 3, İçtima Senesi 3, C. XIX.

**TBMM-ZC**, Devre I, İçtima Senesi 2, C. XI.

**TBMM-ZC**, Devre I, İçtima Senesi 2, C. XIV.

### C- SÜRELİ YAYINLAR

#### 1-Gazeteler

Cumhuriyet Gazetesi

Hâkimiyet-i Milliye

Resmî Gazete

Vakit Gazetesi

#### 2-Dergiler ve Bültenler

Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik Yıllığı

Ekonomist Dergisi

Gümrük Bülteni

Gümrük Rehberi

Türk Yurdu

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Dergisi

## **D- SÖZLÜK VE ANSİKLOPEDI**

DEVELİOĞLU, Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, Ankara, 2007.

**Ekonomik Terimler Sözlüğü**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2002<sup>3</sup>.

**İslam Ansiklopedisi**, Türk Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2008.

SERTOĞLU, Midhat, **Osmanlı Tarih Lügatı**, Enderun Kitabevi, İstanbul, 1986.

ŞAFAK, Ali, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Ankara, 2002.

## **E-KİTAPLAR**

**1920-1929 Bütçe Kanunları**, (Der. Fikret Ünal, Muzaffer Tıraç, Zafer Kükrer), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1979.

AÇBA Sait, **Osmanlı Devleti'nde Dış Borçlanması (1854-1914)**, Vadi Yayınları, Afyon, 1995.

AHMAD, Feroz, **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014.

AKDAĞ, Mustafa, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2010.

ALTUĞ, Yılmaz, **Yabancıların Hukuki Durumu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1971.

ARMAOĞLU, Fahir, **20. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980)**, Timaş Yayınları, İstanbul, 1987.

ATAN, Turhan, **Türk Gümrük Tarihi, I**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1990.

ATAN, Turhan, **Türk Gümrük Tarihi, Osmanlı Gümrükleri, C.II**, Gümrük Müfettişleri Derneği Yayınları, Ankara, (Tarihsiz).

**Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, I-II**, (Edit. Asaf Özkan), Erzurum, 2011.

ATATÜRK, Kemal, **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri**, C. I-III, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2006.

Atatürk, Kemal, **Nutuk (1919-1927)**, (Yay. Haz. Zeynep Korkmaz) Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000.

**Atatürk'ün Milli Dış Politikası 1919-1923**, C.I, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara: 1994.

AYDEMİR, Şevket Süreyya, **Tek Adam**, C. III, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2014.

AYSAN, Mustafa A., **Ekonomik Görüşüyle Atatürk**, Mustafa Kemal Derneği Yayınları, İstanbul,1984.

BAUMAN, Zygmunt, **Küreselleşme-Toplumsal Sonuçları**, (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2014.

BEREND, Ivan T., **20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi**, (Çev. Serpil Çağlayan), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2015 .

BERKES Niyazi, **İki Yüz Yıldır Niye Bocalıyoruz**, I, Cumhuriyet Yayınları, İstanbul,1997.

BERKES Niyazi, **Türkiye İktisat Tarihi**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016.

BİLSEL, M. Cemil, **Lozan**, C.II, Ahmet İhsan Matbaası, İstanbul, 1998.

BORATAV, Korkut, **Türkiye'de Devletçilik**, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

BOSTANCI, Naci, **Kadrocular ve Sosyo-Ekonomik Görüşleri**, Kültür Bakanlığı Kültür Yayınları, Ankara, 1990.

CEVDET PAŞA, **Tezâkir**, C.I, (Yay. Haz. Cavit Baysun), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara,1991.

ÇAVDAR Tefik, **Osmanlı İmparatorluğunun Yarı Sömürge Oluşu**, Ant Yayınları, İstanbul,1973.

ÇAVDAR Tefik, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2003.

ÇAVDAR Tefik, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)**, İmge Kitapevi Yayınları, İstanbul, 2004.



- ÇELİKEL, Aysel-Gelgel, Günseli (Öztekin), **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.
- Ekinci, Mehmet Fatih, **Türkiye'nin Mali İntiharı Kapitülasyonlar ve 1838 Balta Limanı Ticaret Sözleşmelerinden Sevres Antlaşması'na**, Platin Kitap, Ankara, 2008.
- ERGİN, Osman, **Türkiye Maarif Tarihi**, C.III-IV, Eser Neşriyat, İstanbul, 1977.
- ERHAN, Çağrı, **Beyaz Savaş, Türk-Amerikan İlişkilerinde Afyon Sorunu**, İstanbul, 2018.
- EYYUPOĞLU, İsmail, **Mudanya Mütarekesi**, Ankara, 2002.
- FALAY, Nihat, **Maliye Tarihi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1989.
- GENÇ Mehmet, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi**, İstanbul, 2013.
- GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.
- GÜNERİ, Akalın, **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, T.C, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayınları, Ankara, 2008.
- GÜRBÜZ, Cazim, **Atatürk Ekonomisi ve Beş Destan Adam**, Asya Şafak Yayınları, İstanbul, 2009.
- HAMİDULLAH, Muhammed, **İslam Peygamberi**, Beyan Yayınları, İstanbul, 2011.
- HİTTİ, K.Philip, **Siyasi ve Kültürel İslam Tarihi**, (Çev. Salih Tuğ), Marmara Üniversitesi İlahiyat Fak. Yayınları, İstanbul, 2011.
- HOBSBAWN, Eric J., **Sanayi ve İmparatorluk**, (Çev. Y. Gülerman-A. Ersoy ), Dost Yayınları, Ankara,1987.
- İNALCIK, Halil-Quataert Donald (Edit.), **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi (1600-1914)**, C.II, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- İNAN, Afet, **Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerinin İlk Türkiye İktisat Kongresindeki İftitahi Nutukları-İzmir İktisat Kongresi**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1989.
- İNAN, Afet, **Medeni Bilgiler ve Mustafa Kemal Atatürk'ün El Yazıları**, TTK Yayınları, Ankara, 1969
- İNÖNÜ İsmet, **Hatıralar**, II, Bilgi Yayınları, Ankara, 1987.

KARACAN, Ali Naci, **Lozan** (Haz. Hulusi Turgut), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2018.

KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, C. IX, TTK Yayınları, Ankara, 1996.

KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, C. VII, TTK Yayınları, Ankara, 1988.

KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, C. VIII, TTK Yayınları, Ankara, 1983.

KAZGAN, Haydar, **Galat Bankerleri**, C. I, Orion Yayınevi, Ankara, 2005.

KENNEDY, Paul, **Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri**, (Çev. Birtane Karanakçı), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2005.

KINAL, Füzûzan, **Eski Anadolu Tarihi**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1987.

KONAN, Belkıs, **Osmanlı Devleti'nde Yabancıların Kapitülasyonlar Kapsamında Hukuki Durum** Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, ( YDT), Ankara, 2006.

KÖKSAL, Bilge, **Türkiye'de İktisadi Politikanın Gelişimi**, Yapı Kredi Yayınları. İstanbul, 1973.

KURTOĞLU, Ramazan, **Türkiye Ekonomisi (1838-2010)**, Destek Yayınları, İstanbul, 2017.

MAKAL, Ahmet, **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

MÜDERRİSOĞLU, Alptekin, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1990.

NEUMAR, Fritz, **Dış Ticaret Siyaseti**, (Çev. Sabri F. Ülgener), İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 1938.

ÖZTEL, Muharrem, **II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İktisat Tarihi Bilim Dalı, (YDT) İstanbul, 2007.

ÖZTÜRK, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetleri ve Programları**, Ak Yayınları, İstanbul, 1968.

PAMUK, Şevket, **Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2014.

PAMUK, Şevket, **Osmanlı-Türkiye İktisat Tarihi (1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

PARASIZ, İlker, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2004.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri, I**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri, II**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1999.

SAĞLAM, Mehmet Hakan, **Osmanlı Devleti'nde Moratoryum (1875-1881 Rüşum-ı Sitte'den Düyun-ı Umumiye'ye)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2007.

SAKA, Hasan, **Dış Ticaret ve Gümrük Politikası**, Maarif Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1945.

**Parvus Efendi, Türkiye'nin Mali Tutsaklığı**, (Yay. Haz. Muammer Sencer), İleri Yayınları, İstanbul, 2005.

ŞİMŞİR, Bilal, **Lozan Telgrafları (1922-1923)**, C.I, TTK Yayınları, Ankara, 1990.

TANER, Tahir, **Kapitülasyonlar Nasıl İlgâ Edildi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956.

TANSEL, Selahattin, **Mondros'tan Mudanya'ya Kadar**, C. III, MEB Yayınları, İstanbul, 1991.

TEKELİ, İlhan-İLKİN, Selim, **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, Bilge Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2009.

TEKELİ, İlhan-İLKİN, Selim, **Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu**, Bilge Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2009.

TEZEL, Yahya Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015.

TOSUN, Mebrure-YALVAÇ, Kadriye, **Sümer Babil, Assur Kanunları ve Ammi-Saduga Fermanı**, TTK Basımevi, Ankara,1989.

TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasal Partiler, I**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1984.

TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

TURAN, Şerafettin, **Türk Devrim Tarihi Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti’ne, II**, Ankara, 1998.

TURAN, Şerafettin, **Türk Devrim Tarihi Yeni Türkiye’nin Oluşumu (1923-1938), III/I**, Ankara, 2013.

**Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, (Edit. B. Oran)**, C.I, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.

**Türkiye Cumhuriyeti Tarihi**, C.I, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2002.

ÜLKEN, Yüksel, **Atatürk ve İktisat**, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1984.

YERASİMOS, Stefanos, **Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye (Tanzimat’tan I. Dünya Savaşı’na Kadar), II**, Belge Yayınları, Ankara, 2001.

## **F-MAKALELER**

ACARTÜRK, Ertuğrul-KILIÇ, Ramazan, “Osmanlı Devletinde Kapitülasyonların İktisadi ve Siyasi Perspektiften Analizi”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2/29( 2011), s.1-21.

AĞIRAKÇA, Ahmet, “Tedmür”, **İslam Ansiklopedisi**, C.40, İstanbul, 2011, s. 264-265.

AKTAN, H. Oktan, “Kurtuluş Savaşından Günümüze Türk Dış Ekonomisinde Gelişmeler”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.53-93.

AKYILDIZ, Hüseyin- EROĞLU, Ömer, “Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisadi Politikaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 1/9 (2004), s. 43-62.

AKYILDIZ, Hüseyin-EROĞLU Ömer, “Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisadi Politikaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9/1 (2004), s.43-62.

ARSLAN, Gürbüz , “Osmanlı Devleti’nin Dış Borçları ve Yeniden Yapılandırma Süreci (1930-1933)”, **History Studies**, 7/4( 2015), s1-23.

AY Hakan - UÇAR Öznur, “Üç Küresel Ekonomik Krizin Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1/17( 2015), s.11-32.

BAŞARIR, Özlem, “XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Mali Uygulamaları Çerçevesinde Konargöçer Topluluklar”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 54/2 (2014), 251-284.

DEMİR Şerif, “Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında Mali ve İktisadi Konular”, **History Studies**, 5/4 (2013), s.1-17.

DEMİRBİLEK, Sinan, “Tek Parti Döneminde İnhisarlar (1923-1946)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, XII/24 (Bahar 2012), s.203-232.

ERDEMİR, Hatice Palaz, GÖKBUNAR, Ramazan, “Efes Gümrük Yazıtında Gümrük Vergileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9/1(2007), s. 227-234.

TOKGÖZ, Erdiñ, “Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.15-36.

EŞİYOK B. Ali, “Osmanlı İmparatorluğu’nun Dünya Ekonomisine Eklemlenmesinde Bir Dönüm Noktası: 1838 Serbest Ticaret Antlaşması”, **Mülkiye**, 34/266 (2010), s.67-108.

KALLEK Cengiz, “Meks”, **İslam Ansiklopedisi**, C.28, Ankara, 2003, s. 583-588.

KARTOPU, Saffet, “Duyun-ı Umumiye İdaresi ve İdareyle İlgili Görüşler”, **Global Journal of Economics and Business Studies(Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, 1/2(Kış-2012) s.32-40.

KÜTÜKOĞLU, Mübahat S., “Osmanlı Gümrük Kayıtları”, **Osmanlı Araştırmaları**, I, Neşir Heyeti: Halil İnalçık, Nejat Göyünc, Heath W. Lowry, The Journal Of Ottoman Studies, İstanbul, 1980, s.219-234.

METİNTAŞ, Mustafa Yahya - KAYIRAN Mehmet, “1929 Dünya Ekonomik Krizinin Türk Tarımına Etkileri ve 1931 Birinci Türkiye Ziraat Kongresi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1/23 (2016), s.33-81.

MORGİL, Orhan, “Büyüme ve Sanayileşme Politikaları”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.37-51.

Mübahat S. Kütükoğlu, “Gümrük”, **İslam Ansiklopedisi**, C.14, TDV Yayınları, İstanbul, 1996, s.260-261.

NARİN, Resul, “Düyun-ı Umumiye İdaresi ve Adapazarı”, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, 6/21 (Bahar 2009), s.51 vd..s.49-59.

ÖZTÜRK, Serdar-YILDIRMAZ Fatih, “Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Çöküşü ve Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 2/10 (2009), s.145-165.

ŞEKER, Murat, “Osmanlı Devletinde Mali Bunalım ve İlk Dış Borçlanma”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 8/2 (Sivas 2007), s.115-134.

TURHAN, Rıdvan, “1929 Ekonomik Krizi’nin Türk Basımına Yansımaları”, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Dergisi**, 14 (İstanbul 2007), s.82-100.

ÜZER, Feyzullah, “1929 Dünya Ekonomik Krizi’nin Türkiye’ye Etkileri”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1/20 (2010), s. 427-442.

YAKTI, Özlem-SOYLU, Perihan Ünlü, “İktisadî Kalkınma Yolunda Öncü Bir Danışma Organı: Âlî İktisat Meclisi”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, 47(Bahar-2011), s. 677-700.

YENİÇERİ, Celal, “Bac”, **İslam Ansiklopedisi**, C.4, İstanbul, 1991, s. 583-588.

YILMAZ, Binhan E., “Osmanlı İmparatorluğu’nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 4(2002), s.186-198.

## **G- ELEKTRONİK KAYNAKLAR**

“Gümrük”, <http://www.tdk.gov.tr>,

ARSAL, Sadri Maksudi, “Beşeriyet Tarihinde Devlet ve Hukuk Mefhumu ve Müesseselerinin İnkişafında Türk İrkinin Rolü”, İkinci Türk Tarih Kongresi, s.1062; <https://drive.google.com/file/d/0B7liBn5XLsAfRkswS2w3ZnNpQUE/view>, 07.04.2019, sa.09.55.

[Ggm.gtb.gov.tr](http://Ggm.gtb.gov.tr). Erişim Ta: 21.02.2018, sa:22.16

GÜR, Betül, “Sanayi Planlarının Hazırlanmasına Temel Teşkil Eden Raporlar”, <https://docplayer.biz.tr/16188328-Sanayi-planlarinin-hazirlanmasina-temel-teskil-eden-raporlar.html>, s.1-11.

<http://anakinraptor.blogcu.com/devletcilik/1388210>,

<http://anakinraptor.blogcu.com/devletcilik/1388210>, 15.04.2019, sa. 10.28.

<http://www.igmd.org.tr/Gumruk-Tarihcesi>, 07.04.2019, sa.11.32.

<http://www.mergumder.org.tr/index.php?sf=gumrukTarihcesi>,Er.Tar.03.02.2017, sa:16.25

[https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf),11.04.2019, sa.18.10

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100137.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100137.pdf), 16.04.2019, sa.1637.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012075ss0248.pdf>

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012075ss0248.pdf>, 15.04.2019, sa. 20.32

KILINÇ Savrul Burcu, ÖZEL Hasan Alp, KILIÇ Cüneyt, “Osmanlı’nın Son Döneminden Günümüze Türkiye’de Dış Ticaretin Gelişimi”, gkd.comu.edu.tr., Er. Tar: 13.03.2017, sa: 13.13





## GİRİŞ

### A- GÜMRÜK KAVRAMI

Etimolojik açıdan; “Gümrük” terimi, “Lehçe-i Osmaniye” adlı eserde Rumcadan alınmış ve emtiaya ilişkin rüsumun idare mahallinin ismidir diye tanımlanmış ise de kelimenin Rumcadan alınma olmayıp Latince ticaret manasına gelen “Commercium” ifadesinden gelmiş olduğu anlaşılmaktadır. Zira gümrük resminin (vergisinin) ticaret eşyasından alınan bir vergi olduğu göz önüne alındığında kelimenin manaya uygunluğu ortaya çıktığından, bu adlandırmanın esasen daha uygun bulunduğu açıktır. Fransızlar gümrüğe, “Douan”, demişlerdir. İtalyanca “Dogana” kelimesinden alınmıştır ki Venedik ve Cenova Cumhuriyeti’nin birinci hâkiminin unvanı olan “Doge” adına, hazineye gelir temin etmek için, Venedik’te uygulamaya konulan verginin ismi olmuştur. Venedikliler Orta Çağ’da ticarete büyük gelişme kaydettikleri zaman, bu rüsum uygulamaya konulmuş ve sonra da “Gümrük” kelimesi, hem idarenin ismi (ism-i mekân) ve hem de verginin ismi (ism-i fail) olarak kullanılmaya başlanılmıştır. Zamanının ünlü yazarlarından Veyh’e göre “Douane” kelimesi gerek Farisî ve gerekse Arabî “Divan” kelimesinin aynısı olur, Orta Çağ’da Arap gümrüklerine gelen ticarî emtiaya ilişkin rüsumun alınmasına memur edilen görevlilerin tamamı anlamına gelen ve “Divan” şeklinde adlandırılan bu ibarenin, o zamanki Latinceye “Dogana” şeklinde geçtiği ve oradan da Fransızcaya “Douane” şeklinde geçerek, dillere yerleşmiş bulunduğu anlaşılmaktadır.<sup>1</sup>

Gümrük kavramının sözlük anlamına bakıldığında ise; “Bir ülkeye giren veya bir ülkeden çıkan mal ve eşya üzerinden alınan vergi, bu verginin alınması işlemiyle uğraşan devlet kuruluşu”<sup>2</sup> anlamını taşıdığı görülür. Kavramın en geniş tanımı ise, Gümrük, devletlerarası ticarete sınır geçişlerinde malların kontrol edildiği yer olup bu geçiş sırasında alınan vergilere “gümrük resmi” denmektedir. Günümüzdeki uygulamayı ifade eden bu tarif, sanayi öncesi devirlerde bölge ve şehir sınırlarını da içine almaktaydı. Dolayısıyla harici gümrükler yanında dâhili gümrük sistemi de vardı. Dâhili gümrükler, Avrupa’da XVIII. yüzyıl sonlarından itibaren kaldırılmaya

<sup>1</sup> <http://www.mergumder.org.tr/index.php?sf=gumrukTarihcesi,Er.Tar.03.02.2017>, sa, 16.25.

<sup>2</sup> “Gümrük”, <http://www.tdk.gov.tr>.

başlanarak XIX. yüzyıl ortalarında mevcudiyetlerine tamamen son verilmişken Osmanlı Devleti'nde XX. yüzyıl başlarına kadar sürmüştür.<sup>3</sup>

Gümrüklerin tarihsel gelişimi zaman ve devletlere göre çeşitli değişimler geçirmiştir. İlk gümrükler ne zaman kurulup düzenlendiği ve gümrüklerde nasıl bir sistemin uygulandığı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Böyle bir inceleme, Osmanlı Devleti'nin gümrük kurumları ve kurallarının açıklanmasını kolaylaştıracak ve Osmanlılardan önceki dönemlere ait Türk gümrükleri hakkında toplu bir bilgi edinmemize de imkân sağlamak suretiyle, Cumhuriyet dönemi gümrük uygulamalarıyla mukayese olanağı verecektir. Turhan Atan'ın tespitlerine göre Osmanlı Devleti'nde birçok idarî ve malî kurumların İstanbul'un fethinden sonra toplu bir şekilde Bizans'tan alındığını yazarlar. Bazı tarihçiler de gümrüklerimizin İstanbul'un fethinden sonra kurulup düzenlendiğini belirtirler. Bu görüşte olanlara göre, gümrüklerimiz İstanbul'un fethinden sonra düzenlenmiştir. Bu düzenlemede Bizans gümrükleri ve "gidilen yerlerdeki usuller" esas alınmıştır.

"Vergi ve timar sistemi ile malî usullerin ve birçok memuriyetlerin Osmanlılara, kendilerinden önce gelen Türk-İslam devletlerinden intikal ettiği bilinmektedir. Osmanlılar, Anadolu Selçuklu Devleti'nin idarî geleneklerini devam ettirmişler ve kısmen de İlhanlılarla Memlukların etkisi altında kalmışlardır. Osmanlı hükümdarları, Selçukluların kurumlarını hemen aynen muhafaza etmişlerdir. Şüphesiz bu kurumlar arasında gümrük kurumları da vardır." Toplumların zaman içinde birbirlerinden karşılıklı olarak iktibaslar yapması ve bazı örnekler alması ise ayrı bir konudur ve normal karşılanmalıdır. Selçuklular döneminde Türkler, bir taraftan Bizans'la ve bazı Batılı tüccar ülkelerle ticarî ilişkiler içinde oldukları gibi, bir taraftan da diğer İslam ülkeleri ile aynı şekilde yakın ve devamlı ilişkiler içinde idiler.

"Başlangıçtan Cumhuriyet'e kadar olan dönemlere ait gümrüklerimizi incelerken Türk devletlerinin teşkilat yapısı ile vergi sistemleri ve diğer ülkelerle olan ticarî ilişkileri üzerinde de durulacaktır. Zira gümrükler, tüm sistemlerde olduğu

---

<sup>3</sup> Mübahat S. Kütükoğlu, "Gümrük", **İslam Ansiklopedisi**, C.14, TDV Yayınları, İstanbul, 1996, s.260-261.

gibi, uluslararası ticarî ve ekonomik ilişkilerle de doğrudan ilgilidir ve bu ilişkilerin uygulama yeridir.”<sup>4</sup>



---

<sup>4</sup> Turhan Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1990, s.1-4.

## I. BÖLÜM

### OSMANLI DEVLETİ'NDE İKTİSADÎ HAYAT VE GÜMRÜKLER

#### A- TARİHÇE

Tarihi bilgilere göre, ilk çağlardan itibaren milletlerin birbirleri ile ticarî ilişkiler içinde oldukları anlaşılmaktadır. Bir yerde uluslararası ticaret varsa o yerde gümrükler ve gümrük olan yerde de genellikle kaçakçılık vardır. Diğer görüşlere göre ise, ilk çağlardan itibaren günümüze gelinceye kadar belirli bir medeniyet seviyesine erişen hemen tüm toplumlarda gümrükler vardı.<sup>5</sup>

Nitekim Çin'de, İran'da, Anadolu'da, Roma'da, Bizans'ta, Mısır'da ve Arabistan'da insanlık tarihi boyunca olduğu gibi tarih öncesi dönemlerde de gümrüklerin olduğuna dair bilgiler vardır. Tarih öncesi gümrüklerle ilgili bazı örnekler “Doğu Ticareti”nde görülmektedir. “Doğu Ticareti” deyimi ile kısaca medeniyetin beşiği olan Güneydoğu Akdeniz Bölgesi ile Asya ve Avrupa’yı birbirine birleştiren Ege Denizi, Anadolu, İran, Basra Körfezi, Mezopotamya, Suriye, Mısır, Nil Vadisi ve Arabistan arasında yapılan ticaret anlaşılmaktadır. Bir taraftan Nil bir taraftan Fırat Vadisi, toplumlar için önemli rol oynamışlardır. Tarih bilgileri, ilk insanların Nil, Fırat ve Anadolu’da verimli ırmaklar çevresinde yerleştiğini ve ilerleme kaydettiğini göstermektedir. Çeşitli kavimlerin yaşadığı bölgenin insanlık tarihinde önemli rol oynamasında coğrafi konumun da önemi vardır. Doğu bölgesi coğrafi açıdan üç kıtanın birleştiği yerde bulunmaktadır. Nil ve Fırat, Doğulu ve Batılı toplumların birbirleri ile karşılaştıkları yerlerin merkezidir. Kızıldeniz ise Asya’yı Afrika’dan ayırır ve Süveyş’ten sonra Arabistan’da çöl başlar. Bölgenin bu özellikleri çeşitli toplumlar arasındaki ilişkiyi sağlamakta ve düzenlemektedir. Daha dar anlamda ve Orta Çağ sonlarında ise “Doğu Ticareti” deyimi, Güney Avrupa limanları ile Mısır, Suriye ve Anadolu arasındaki deniz ticaretine denmektedir.<sup>6</sup>

M.Ö. dünyada etkili olmuş, iz bırakmış olan Asurluların Anadolu’nun çeşitli bölgelerinde ticaret kolonileri vardı. Buralarda ticarî hayat oldukça iyi durumdaydı. Bu koloniler arasında Kayseri’de Kaniş, Boğazköy’de Hattuş ve Alishar’da Ankuva

<sup>5</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I**,..., s.4.

<sup>6</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I**,..., s.6.

dikkat çekmekteydi. Alişar'da ticaret daha çok bir iç ticaret şeklinde idi. "Ülke içinde çeşitli beyliklerin muntazam teşkilatlı memurları bulunuyordu. Bu Asur koloni çağının 70 yıl kadar devam ettiği tahmin edilmektedir. Kısaca "Kültepe Çağı" da denilen "Asur ticaret kolonileri çağı"nda (M.Ö. XIX-XVIII), özellikle Orta Anadolu'da kurulan ve krallıkla idare edilen şehir devletleri ile Mezopotamya ve Kuzey Suriye şehirleri arasında devamlı bir ticarî faaliyet vardı. Bu dönemde gümrüklere gelince bu konuda mevcut bilgiler şunlardır: Anadolu'da Asur tüccarlar yerli beylere belirli bir "hediye" , vergi veriyorlardı. Hatta Asurlu tüccarlar, şehir civarında kurmuş oldukları pazar mahallelerinde, bu vergi karşılığında ve onların müsaadesi ile oturuyorlardı. Ödenen bu verginin ise, gümrük vergisi mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır."<sup>7</sup>

İlk çağlardan itibaren Basra Körfezi, Mezopotamya, Suriye, Akdeniz, Mısır, Kızıldeniz ve Arabistan birbirlerine kervan yolları ile bağlı bulunuyorlardı. M.Ö. 2000'de bu yollar üzerinde kervanların korunması için durak yerleri ve kervansaraylar vardı. Bu yerlere gidip gelen tüccarlar kabile şeflerine belirli bir ödeme yapıyorlardı. Tüccarların avantajı için ödenecek miktar, her yerde aynı şekilde tespit edilmişti. O dönemde, kervanlarla bir yerden diğer bir ülkeye geçen tüccarların kabile şeflerine yaptıkları bu ödemenin de bir gümrük vergisi olduğu anlaşılmaktadır. <sup>8</sup>

Hammurabi öncesi Esnuna Kanunu'nda bazı terimlerin "giriş/taşıma vergisi" anlamına geldiğine dair görüşler vardır.<sup>9</sup> Giriş vergisi ise, gümrük lisanında eşyanın ülkeye ithali sırasında alınan gümrük vergisi anlamına gelmektedir.

Aynı dönemde ve M.Ö. 2000 yıllarında Hz. İbrahim'in oğlu Hz. İsmail zamanında Arabistan'da Mekke şehri Ma'lat ve Mesfele diye iki yerleşim bölgesine ayrılmıştı. Şehirde Curhum ve Katura isimli iki kabile vardı. Bunlardan Curhum kabilesi şehrin Ma'lat bölümünde oturur ve kuzeyden gelen kervanların yükü üzerinden 1/10 oranında gümrük vergisi niteliğinde bir vergi alırdı. Katura kabilesi ise, Mesfele bölgesinde ikamet eder ve güneyden gelen kervanlardan aynı şekilde

<sup>7</sup> Füzûzan Kınal, **Eski Anadolu Tarihi**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1987, s.61-63; T.Atan, **Türk Gümrük Tarihi**, I..., s.5-6.

<sup>8</sup> T.Atan, **Türk Gümrük Tarihi**, I..., s.6

<sup>9</sup> Mebrure Tosun-Kadriye Yalvaç, **Sümer Babil, Assur Kanunları ve Ammi-Şaduga Fermanı**, TTK Basımevi, Ankara,1989, s.79.

vergi tahsil ederdi.<sup>10</sup> Mekkelilerin çok eski zamanlardan itibaren Arabistan'ın komşu devletleri ile ticaret yaptıklarına dair bilgiler vardır. Bu bilgilere göre, Yunanlılar ve İranlılarla olan ilişkilerde ticarî değişimler sınır karakollarında veya bu işe ayrılmış yerlerde yapılıyordu. Bu yerlerde Filistin'de Eyle ve Gazza (Gazze) limanları idi, belki bu yerler arasında Kudüs de vardı. Suriye'de Boşra ise, önemli bir değişim yeri idi. Mekke kervanlarının dolaşmasına açılmış ülkelere “ticaret bölgesi” deniyordu. Ancak, bu konuda birçok kısıtlamalar vardı. Doğu hükûmetleri serbest değişimi kabul etmiyorlardı. Bedeviler, Bizans'la olan ticarî ilişkilerde ağır gümrük ve geçit vergisi ödüyorlardı. Mekke'de de yabancılarla yapılan ticarete benzer uygulamalar vardı. Öşürler Mekke'ye girmeden önce alınırdı. Ayrıca, Palmyr'de olduğu gibi burada da ihraç resmi (çıkış gümrük vergisi) alınıyordu.<sup>11</sup>

Güney Arabistan'da Sebeliler, M.Ö. 1250 yıllık bir dönem boyunca deniz ticaretinde önemli bir rol oynamışlar ve bu ticareti tekelleri altına almışlardır. Sebeliler deniz yollarını, limanları ve kayalık bölgeleri biliyorlardı. Kızıldeniz boyunca denize yakın bir şekilde uzanan ana yol, Orta Mısır sahiline ulaşıyordu. Kızıldeniz'in kuzey kesiminde denizcilik yapmak güç olduğundan Sebeliler Mekke ve Petra'dan geçip kuzeyde Mısır, Suriye ve Mezopotamya'ya doğru uzayan Yemen-Suriye arası kara ticaret yollarını geliştirmişlerdi. Bu yolun Suriye'ye sapan kolu Gazze (Gazza)'den Akdeniz'e ulaşıyordu. Bu güney-kuzey yolu üzerinde Sebeliler'in çok sayıda kolonileri vardı. Asur ve İbrani kitabelerinde yer alan Sebeliler, belki bu yerlerde oturan kimselerdir.<sup>12</sup>

Gümrük uygulamaları ilk çağlarda Mısır'da da vardı ve gümrük vergisine, Arapça'ya başka dilden alınmış olan “Meks”(Maks)<sup>13</sup> deniyordu. Gümrük vergisi ülkenin sınırlarında ve Süveyş limanlarında alınıyordu. Ayrıca, ülke içinde Maks denilen yerde de bu vergiyi ödemek gerekiyordu. Daha sonra bu Maks denilen yer Kahire'de Maks (gümrük istasyonu) ile bir olmuştur. Sadece sınırlarda ve sahillerde değil, ülke içinde Maks (gümrük) denilen yerde de vergi alınması, o dönemlerde

<sup>10</sup> Muhammed Hamidullah, **İslam Peygamberi**, Beyan Yayınları, İstanbul, 2011, s.880.

<sup>11</sup> T.Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I...**, s.7.

<sup>12</sup> Philip K.Hitti, **Siyasi ve Kültürel İslam Tarihi**, (Çev. Salih Tuğ), Marmara Üniversitesi İlahiyat Fak. Yayınları, İstanbul, 2011, s.89.

<sup>13</sup> “Vergi tahsili, kesinti, gümrük resmi, bac, fiyat indirimi, eksiklik “gibi anlamlara gelen Meks'in kökeni (Lisanü 'l- 'Arab, “mks”md.) Akkadça'da “vergi, resim, özellikle de duhuliye (iç gümrük) resmi, toprak bastı/ayakbastı parası, geçit akçesi” manasındaki miksu kelimesidir. Cengiz Kallek “Meks”, **İslam Ansiklopedisi**, C.28, Ankara, 2003, s. 583-588.

Mısır'da iç gümrük vergisi uygulamasının mevcut olduğunu göstermektedir. Yine tarih öncesi dönemlerde, Mısır'la Kartaca sınırında gümrük kaçaklığı yapıldığına dair bazı genel nitelikte bilgiler vardır. Bu bilgilere göre M.Ö. VI ve V. yüzyıllarda da Kartacalılar, bazı antrepolardan Mısır'a şarap ve dokuma gibi bazı şeyleri kaçak olarak ithal ediyorlardı.

Roma'da Cumhuriyet döneminde ( M.Ö. 569-27 ) ve daha sonra İmparatorluk döneminde ( M.Ö. 27-M.S. 476 ) gümrük vergisi yabancı ülkelerden gelen mallar üzerinden alındığı gibi, ülke içinde bir gümrük bölgesinden diğer bir gümrük bölgesine geçen mallardan da alınmıyordu. Roma'ya bağlı siteler ve vilayetler gümrük açısından bölgelere ayrılmıştı. Gümrük vergisine "Portoria" deniyordu ve vergi, eşyanın rayiç kıymeti üzerinden % 2,5 ve % 5 oranlarında tahsil ediliyordu. Bir gümrük bölgesinden diğer gümrük bölgesine geçen mallar üzerinden alınan gümrük vergisinden başka, bazı şehirlerde devlet veya yerel idare yararına "oktruva" resmi alındığı gibi, köprü, nehir veya bazı yollardan geçişlerde de "geçit vergisi " diye ayrı bir vergi alınmıyordu. Tüm bu vergilere de "Portoria" deniyordu. Cesar döneminde ise, gümrük vergisi eşyanın kıymeti üzerinden 1/40 olarak tespit edilmiştir.<sup>14</sup>

Roma gümrük sisteminin özelliklerinden biri de gümrük vergisinin " iltizam " usulü ile toplanmasıydı. Bu sistemde mültezimler, devlet kasasına önceden belirli bir ödeme yapıyor ve daha sonra eyaletlerde istedikleri kadar topluyorlardı. Roma'da mültezimler, gümrük vergilerini toplamak için büyük sermaye şirketleri kurmuşlardı ve çok güçlü idiler. Gerektiğinde vergi uyuşmazlıklarında iddialarını güçlendirmek için özel mahkemelere müracaat ediyorlardı. Gümrük uyuşmazlıklarına bakan gümrük mahkemesinin Bizans Gümrüklerinde de mevcut olduğuna dair bilgiler vardır. Bu bilgilere göre, XII. yüzyıl Akdeniz sahilinde Kudüs Krallığı döneminde gümrük uyuşmazlıklarına bakan bir gümrük mahkemesi vardı. Liman gümrük işlerine bakan bu mahkemeye "zincir mahkemesi" deniyordu. Mahkemeye bu ismin verilmesi, Doğu'da gemilerin yanaştığı her limanın girişinin bir zincirle kapatılmış olmasından kaynaklanıyordu. Alınan gümrük vergisine de "zincir giriş" deniyordu.

Gümrük vergisi (Portoria) Roma'da genellikle eşyanın kıymeti üzerinden alınmasına rağmen, bazı bölgelerde ithal edilen eşyanın spesifik niteliklerine göre

---

<sup>14</sup> T.Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I...**, s.8.

alınıyordu. Nitekim “Palmyr” tarifesine göre, kervanlarla ithal edilen eşya üzerinden gümrük vergisinin spesifik sisteme göre tahsil edildiğine dair bilgiler vardır. Palmyr şehri, Suriye’de Şam şehrinin 260 km kuzeydoğusunda ve Fırat nehrinin 140 km batısında idi. Palmyr tarifesi diye ün yapan tarifede (gümrük tarifesi) şehre giren ve çıkan çeşitli malların hangisinden ne kadar vergi alınacağı detaylı olarak tespit edilmişti. Arami dilde ve Grekçe olarak M.S. 136’da yazılan Palmyr (Tadmür) gümrük tarifesi, o dönemde Palmyr Cumhuriyetinin ticarî faaliyetleri hakkında da bilgi vermektedir. Ticarî faaliyetin gelişmesinde Palmyr şehrinin coğrafi konumunun da önemi vardır.<sup>15</sup>

Palmyr şehri Doğu’yu Batı’ya, özellikle Fırat’ı Şam’a bağlayan kervan yolları üzerinde önemli bir kavşak yerinde bulunuyordu.<sup>16</sup> Gümrük uygulamaları ve kaçakçılık olayları Uzakdoğu’da da vardı. Nitekim mevcut bilgilere göre. MÖ ikinci yüzyılda bazı Çinliler Çin-Hun sınırında kaçak mal çıkarıyorlardı ve Türklerle anlaşarak gizlice ticaret yapıyorlardı. Bu genel gümrük uygulamaları geçmiş hakkında bilgi vermekle beraber, çağdaş devletlerden daha ileri olanlar da gümrük meselesi daha işlevsel olduğunun da söylemek mümkündür. Gümrüklerin günümüzdeki uygulamalarını anlamamız için; yukarıda ifade etmeye çalıştığımız kılavuz bilgiler, şüphesiz önemlidir. Elde edilen veriler bilginin nesiller boyu aktarılması ve tekâmül edişi en iyiyi başarma gayesiyle değişimi ve gelişimi zorunlu kılar. Bu değişimde ve gelişimdeki çabaları çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde geçmiş uygulamaların katkısını irdeleyerek incelemeye çalışacağız.

## **B- TÜRKLERDE GÜMRÜKLER**

Türk gümrükleri konusuna girerken daha önceki mevcut bilgilerden, medeniyet seviyesine ulaşan toplumların ticaretle uğraştıkları dolayısıyla gümrük ve idaresiyle ilgili çalışmalarıyla birlikte uygulamaları olduğunu anlıyoruz. Yani geleneğin mirasıyla şekillenen bir gümrük politikası ve uygulama şeklinin oluşum sürecini Türk milleti özelinde, medeniyet açısından birçok milletlerden üstün durumda olduğu gerçeğinden hareketle inceleyeceğiz.

<sup>15</sup> T.Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I...**, s.9.

<sup>16</sup> Ahmet Ağırakça, “Tadmür”, **İslam Ansiklopedisi**, C.40, İstanbul, 2011, s. 264-265.



Sadri Maksudi Arsal'ın ifadesiyle: “insan zekâsının buluşu olan kurumlar arasında medeniyetin gelişmesine en fazla etkisi olan kurum devlettir. Devlet, merkezî bir otorite tarafından konulan kurallara toplumu itaat ettiren, insanlar arasında güven ve barış sağlayan, ayrıca onları disipline ve hukuka alıştıran bir kurumdur. Bu sebeple devlet kurmak ve devlet yönetmek insanlık için büyük bir hizmettir. Tarihte en çok devlet kuran ve çeşitli kıtalarda birçok milletleri yöneten millet ise, Türklerdir. Türklerin devlet kuran bir millet olmasının amillerinden biri de Türklerde gelişmiş bir kanun ve hukuk duygusunun bulunmasıdır. Hukuk ise devletle doğar ve hukuk kuralları devlet yönetiminde, devlet içinde yaşama kurallarıdır.”<sup>17</sup>

Ayrıca eski Türkler, tarım ve sanatla uğraştıkları kadar ticaretle de uğraşıyorlardı. Ticarete “satığ-satığ” , ticaretle uğraşanlara “satıkçı” ve ticaret için uzak yerlerden gelen kervanlara da “arkış” deniyordu. Satmak fiili hemen bütün lehçelerde olduğu gibi, kıymet anlamına gelen “değer-teğer” kelimesi de vardı. Eski Romalılar, Yunanlılar, İranlılar ve Germenler değişim aracı olarak ehli hayvanları kullanıyorlardı. Türk dilinde para kavramı ile ilgili “akçe” ve “tenge” gibi birçok kelimenin bulunması Türklerin pek eski dönemlerden beri değişim aracı olarak para kullandıkları göstermektedir. Ticarete sayı ve miktar anlamına gelen karış, kolaç, arşın ve batman gibi kelimeler de Türkçe olup, başka milletlerden alınmış değildir. Divan-ı Lügat-it Türk'te arkış, batman, kulaç ve satığ kelimeleri mevcut olduğu gibi, ticaretle ilgili diğer birçok kelimeler de vardır. Bunlar arasında; “alım” (alacak, borç), “alımçı” (alıcı, alacaklı), “alışgan” (alış-veriş yapan), “alışberiş” (bir hakkı alma ve verme), “sart” (tacir), “sat” (satmak), “satış” (karşılıklı alış veriş yapmak), “satıglık” (satılık) ve “satsa” (satmak istemek) gibi kelimeleri saymak mümkündür.<sup>18</sup>

Türklerin henüz VI. yüzyılda ileri bir medeniyet seviyesine erişmiş olduklarına dair bilgiler de vardır. Nitekim Göktürk Hükümdarı İstemi Kağan (552-576)'ın 568'de Bizans Elçisi Zemarque'ı altın bir taht üzerinde otururken kabul etmesi, ertesi gün altın bir taht üzerinde görünmesi, karargâhın işlenmiş ve renkli ipek kumaşlarla dekore edilmesi, ayrıca girişte gümüş tabaklarla dolu arabaların

<sup>17</sup> Sadri Maksudi Arsal, “Beşeriyet Tarihinde Devlet ve Hukuk Mefhumu ve Müesseselerinin İnkişafında Türk Irkının Rolü”, **İkinci Türk Tarih Kongresi**, s.1062; <https://drive.google.com/file/d/0B7liBn5XLsAfrkswS2w3ZnNpQUE/view>, 07.04.2019, sa.09.55.

<sup>18</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I...**, s.11.

bulunması bunu göstermektedir. Türkler o dönemde altın ve gümüş gibi kıymetli madenleri biliyorlardı, işliyorlardı ve bunları paraya çeviriyorlardı.

Tarihte en çok devlet kuran ve medeniyete hizmet eden milletlerden biri olan Türkler, özellikle Orta Çağ ve Yeni Çağ boyunca bütün dünyanın kaderini belirleyen önemli roller oynamışlardır.<sup>19</sup>

Osmanlı Devleti'nden önceki dönemlere ait gümrüklerin incelenmesinden, bazı önemli sonuçlar çıkmaktadır. Bunlardan biri, gümrüklerin ilk çağlardan itibaren mevcut olduğunun ve ilk gümrüklerimizin de tarihte ilk Türk devleti sayılan Büyük Hun Devleti çağında kurulup düzenlendiğinin anlaşılmasıdır. Hunların İpek Yolu'nda Soğdlu tüccarlardan "koruma vergisi" adı altında gümrük vergisi ile geçit vergisi almaları ve Hun-Çin sınırında M.Ö. II. yüzyıl kaçakçılık yapılması, o dönemde gümrüklerin mevcut olduğunu göstermektedir. Büyük Hun Devleti'nin, M.Ö. III. yüzyıl sonlarında kurulduğu düşünülürse, Hunlarda başlangıçtan itibaren gümrüklerin mevcut olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu bilgiler, Türklerin sadece İstanbul'un fethinden önce değil, Osmanlılardan ve İslamiyet'ten önce olduğu gibi, Bizans'tan önce de gümrüklerinin mevcut olduğunu göstermektedir.

Diğer önemli bir husus da şudur: Gümrüklerin devlet teşkilatında ve uluslararası ticarî ilişkilerde önemli bir yer işgal ettiğinin ve devletçe buna önem verildiğinin belirlenmesidir. Göktürkler'de Kül Teğın Kağan döneminde (M.S. 716-731) mevcut yüksek dereceli yirmi sekiz memuriyetten birinin "Tamgacı" (mühürdar, gümrük memuru) olması, buna bir örnek teşkil eder. Orta Çağ gümrük sisteminin özelliklerinden biri de tüm ülkede tek ve yeksenak bir uygulama değil, bölgelerin özelliklerine göre ve her bölge için ayrı vergi kurallarının uygulanmasıdır. Orta Çağ boyunca uygulanan Türk gümrük sistemi ile İslam ve Bizans gümrükleri arasında büyük bir benzerlik görülmektedir. Bu benzerlikte, karşılıklı iktibaslar kadar, gümrüklerin uluslararası ilişkilerin uygulandığı yerler olmasının da önemli rolü vardır. Tüm bu bilgilerden, ilk çağlardan itibaren mevcut olan Türk gümrüklerinde, Orta Çağ gümrük sisteminin tüm özellikleri mevcut olduğu gibi, Türk gümrükleri ile İslam ve Bizans gümrükleri arasında büyük bir benzerlik vardı.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I,...**, s.12.

<sup>20</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, I,...**, s.150-151.

Türkler tarih boyunca doğudan batıya, kuzeyden güneye çeşitli dönemlerde birçok milletle temas halinde bulunmuş ve karşılıklı etkileşim süreci yaşamışlardır. Bu tarz gelişmeler ticaret ve gümrük uygulamalarında da kendini göstermişti. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin ticarî hayatına ve gümrük uygulamalarına bakarak Cumhuriyet döneminde gümrük politikaları da şekillenmiştir.

### C- OSMANLI'DA SOSYO-İKTİSADÎ HAYAT

Osmanlı tarihinin önemli bir kesitini oluşturan ve klasik dönem diye tarif edilen 1300-1600'lü yıllar, otokratik olduğu kadar da merkezîyetçiydi. Ekonomik hayat ise kendi içinde tutarlı ve iyi bir durum arz etmekteydi.

Bu durumun aksine “gerileme” döneminde devlet, yeni dünyanın şartlarına göre büyük bir dönüşüm sürecine girdi. “Köprülülerin eski otokratik ve merkezîyetçi sistemi canlandırma girişimleri, 1683'ten 1699'a kadarki felaketli savaş döneminde tam bir çöküntüye uğradı. XVIII. yüzyıl ise, taşra eşraf ve ayan “hanedan”larının yerel güçler olarak sahneye çıkmalarıyla birlikte, hayli değişik, bir bakıma merkezîyetçiliğini kaybetmiş bir Osmanlı İmparatorluğu ortaya çıktı. Merkezî hükûmet yalnız imparatorluk idaresinde değil, toprak düzeni ve genel olarak ekonomi alanında da “liberal” politikalar izlemeye koyuldu. Aynı zamanda, Osmanlıların Avrupa'ya ve Avrupa uygarlığına ilişkin tutumları da radikal biçimde değişti. İlk defa bu dönemde Osmanlılar Avrupalıların üstünlüğünü kabullenerek batı usullerini taklit ve iktibas yoluna gittiler. Bu, Osmanlı devletinin ayakta kalabilmek için giderek Batılı güçlere bağımlı hale gelmesine yol açtı. XIX. yüzyıl, hem Osmanlıların gerek siyasal ve gerekse ekonomik bakımdan Batı'ya bağımlılığının artmasına hem de batılılaşmaya yönelik radikal reformlara sahne oldu.”<sup>21</sup>

Sanayi Devrimi öncesinde, bütün dünyada olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de benzer ekonomik sorunların varlığı dikkat çekiciydi. “Bu sorunların en başında devletlerin kendi varlıklarını koruyabilmek için yapmaları gereken işler geliyordu. Başkent, ordunun ve diğer kentlerin yaşesinin sağlanması, vergi toplanması, uzun mesafeli ticaretin desteklenmesi ve denetlenmesi, para arzının istikrara kavuşturulması, her devlet için önde gelen iktisadî politika sorunları arasında yer

<sup>21</sup> Halil İnalçık-Donald Quataert, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi (1600-1914)**, C.II, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2006<sup>2</sup>, s.537.

alıyordu. Önceleri, devletlerin bu tür sorunlarla uğraşma kapasiteleri sınırlıydı. Ancak zaman içinde, kurumsal donanımlarında ve niteliklerinde önemli değişiklikler oldu.” Devletlerin iktisadî politika hedeflerine yönelik örgütlenme ve gerekli kurumları inşa etme çabaları sayesinde Avrupa’nın büyük bir bölümünde ve Asya’nın bir kısmında devlet aygıtları güçlendi. Bu sayede, devletlerin ekonomiye yaptığı müdahalelerin kapsamı ve etkinliği bir hayli arttı ve önemli dönüşümlere uğradı. Değişik toplum kesimleri devlet politikalarını etkilemeye, bu politikalar aracılığıyla kendi çıkarlarını savunmaya çalışmaktaydılar. Kimi durumlarda belirli bir toplumsal kesimin devlet üzerindeki etkisi o kadar güçlü oluyordu ki devlet o kesimin devleti olarak nitelendiriliyordu. Kimi diğer durumlarda ise, devlet toplumdan belirli ölçüler içinde bağımsız davranan ya da toplumdan uzak bir bürokrasinin elinde olabiliyordu. Öyleyse, Osmanlı Devleti’nin iktisadî politikalarını anlayabilmek için, her şeyden önce devletin niteliğini ve değişik toplumsal kesimlerle olan ilişkilerini incelemek gerekiyor.<sup>22</sup>

Osmanlı toplumunda XV. yüzyılın sonlarına kadar, taşradaki toprağa bağlı Türk kökenli aristokrasi ile merkezdeki çoğunluğu devşirmelerden oluşan bürokrasi arasında yoğun bir mücadele yaşandı. Bu iki kesim arasındaki dengeler zaman içinde değişebilmekteydi. XV. yüzyılın ikinci yarısında, II. Mehmed’in başarılı merkezîleşme hamlesiyle birlikte, dengeler kesin olarak ve merkezden yana değişti. Toprağa bağlı aristokrasi yenilirken, özel mülkiyet altındaki topraklara devlet el koydu ve iktidar bürokrasinin elinde toplandı. Bu köklü dönüşümden sonra, devletin iktisadî uygulamaları artık çok daha güçlü bir biçimde bürokrasinin önceliklerini yansıtmaya başladı. Buna karşılık, toprak sahiplerinin, tüccarların ve sarrafların devletin iktisadî politikaları üzerindeki etkileri sınırlı kaldı.

“Merkezî bürokrasi, kendisinin en tepede olduğu bir toplumsal düzeni kurmayı hedefliyordu. Kent ekonomisinin iiaşesi, uzun mesafeli, ticaret ve ithalat bu toplumsal düzene istikrar sağlayacaktı. Tüccarların, loncaların ve sarrafların faaliyetleri, bu toplumsal düzenin yeniden üretilmesine katkıda bulunduğu sürece, devlet onlara hoşgörüle yaklaşıyor ve hatta destekliyordu. XVII. ve XVIII. yüzyıllarda merkezîyetçi yapıların bir hayli zayıflamasına karşın, üreticiler ve

---

<sup>22</sup> Şevket Pamuk, **Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2014, s.19-20.

tüccarlar bu geleneksel politikaların değiştirilmesi için merkezî devlet üzerinde baskı oluşturacak kadar güçlenemediler. Sadece taşrada, yerel olarak güçlü kesimler, yerel yöneticiler üzerinde etkili olabildiler. Oysa yaklaşık olarak aynı dönemlerde Avrupa’da, üreticilerin ve tüccarların siyasal güçlerinin artması ve devlet politikalarını yönlendirmeleri sayesinde, merkantilist politikalar ağırlık kazanmıştı.”<sup>23</sup>

Osmanlı Devleti, “klasik” diye nitelenen dönemde oluşan kimlik, XIX. yüzyılın ilk yarısına kadar köklü bir değişim geçirmeden yaşadı. Klasik Osmanlı sisteminde, bugünkü anlamı ile bir iktisat politikasından, muhtevası, hedefleri ve devlet organizasyonunda münhasıran bunun ile görevli organların varlığı bakımından bahsetmek kolay değildir. Devlet, birçok iktisadî fonksiyonlar görmek ve bu faaliyet esnasında çeşitli hedefler tespit etmekte idi. Ancak bu fonksiyon ve hedefler, hiçbir zaman sırf iktisadî bir mahiyet göstermez, ekseriya siyasi, dinî, askerî, idarî veya malî hedef ve düşüncelerle iç içe, birbirinden tefrik edilmesi zor bir karmaşıklık içinde bulunurdu. Bunun açık bir belirtisi, iktisadî mahiyette kararları alan veya uygulayan organların bürokrasi içindeki fonksiyonları itibarıyla tamamen iktisat-dışı alanlarda görevli organlar olmasıdır. Kazasker, Kadı, Defterdar, Darphane Nazırı, Gümrük Emini, Divan Beylikçisi gibi görevlilerin başka fonksiyonları arasına serpiştirilmiş olan iktisadî kararlar, bir tür yan ürün niteliğinde idi.<sup>24</sup>

Şevket Pamuk, Mehmet Genç’in tasnifinden hareketle, iktisadî konularda Osmanlıların birinci önceliğinin, ordu, saray ve bürokrasi dâhil olmak üzere kent ekonomisinin iaşesi olduğunu, ikinci husus ise; milli gelir sağlamak, üçüncü öncelik ise, geleneksel düzenin korunması ve yeniden üretilmesi olduğu belirtmektedir. “Osmanlı yönetici sınıfı için, korunması gereken ideal bir toplumsal düzen, bu düzen içinde köylülerin, loncaların ve tüccarların belirli yerleri ve kesimler arasında belirli dengeler vardı. Padişah ve bürokrasi bu düzenin en üstünde yer almaktaydı. Ancak bu görüşün bir miktar esneklik taşıdığını da belirtmek gerekir. Geleneksel düzenin içeriği ve çeşitli toplumsal kesimler arasındaki dengelerin nasıl olması gerektiği, zaman içinde ekonominin ve toplumun geçirdiği dönüşümlerle birlikte değişmiştir.” Bu üç önceliği izleyen Osmanlı yönetimleri kent ekonomisinin iaşesi amacıyla uzun

<sup>23</sup> Ş.Pamuk, **Osmanlı Ekonomisi...**, s.21.

<sup>24</sup> Mehmet Genç, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Ekonomi**, İstanbul, 2013, s.39-vd.

mesafeli ve yerel ticarete müdahale etmekten kaçınmamıştır. İslam hukukuyla ve Orta Çağ İslam devletlerinin uygulamalarıyla karşılaştırıldığında, önemli çelişkiler ortaya çıktı. Gerçi Osmanlıların örneğin kent ekonomisini denetlemek amacıyla başvurdukları ihtisab ve narh gibi uygulamalar, İslam hukukundan alınmıştı ama Osmanlılar bu tür kurum ve yöntemleri diğer İslam devletlerinden çok daha sık kullandılar.<sup>25</sup>

Devletin kontrolü altında sınırlar içinde yapılan ticaret öncelikli olarak kırsal ve kentsel alanlar arasında mal değişimini artırırken bölgeler arasında yardımlaşma ve iş bölümünün gelişmesine yardımcı olmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin sınırları dışında yapılan ticarete ise, Osmanlı Devleti sınırları içerisinde üretilmeyen mallar temin edilmeye çalışılmaktaydı. Bu durum da çeşitli kentlerde dış pazar için üretim yapan ekonomik birimlerin gelişmesine yardımcı olmaktaydı.<sup>26</sup>

Devletin üretim, dağıtım ve ticaret mekanizması Avrupa'nın yenilenen sistemiyle ekonomik ekseninde yüzleştiği oranda bunalıma giriyordu. Buna rağmen, askerî düzlemdeki karşılaştırmalarda üstünlüğünü devam ettiren Osmanlı düzeni, ekonomik ilişkilerde olduğu gibi askerî üstünlüğü de kaybedecektir.<sup>27</sup>

Osmanlı dış ticaret politikası geleneksel olarak ülke içinde mal bolluğunu arttırarak ekonomik kârlılığı, özellikle de fiyat kârlılığını amaçlayan ithalatı teşvik edici, ihracatı kısıtlayıcı bir uygulamaya dayanmaktaydı. Uygulanan bu politikaları desteklemek amacıyla ihracat yüksek oranlarda vergilendirilirken bazı mallara da ihracat yasağı konmaktaydı. Kapitülasyonların da desteklediği bu ithalatı teşvik edici dış ticaret politikası ile birlikte 1838 yılında İngiltere ile Osmanlı Devleti arasında yapılan Balta Limanı Anlaşması ve bunu takip eden yıllarda Fransa ve diğer Avrupa devletleri ile yapılan benzer nitelikteki anlaşmalar Osmanlı Devleti'nin gümrükleri üzerinde diğer Avrupalı devletlere sayısız ayrıcalıklar tanımak suretiyle engelsiz bir ticaret sistemi geliştirmelerine imkân sağlamıştır. Bu durum aynı zamanda Osmanlı ekonomisinin gelişen Avrupa sanayisi için açık bir pazar hâline gelmesine yardımcı olmuştur. Bu dönemde Osmanlı ihracatı dünya ticareti toplamından küçük bir pay almasına rağmen Avrupa'nın ekonomik evrimine ve Avrupa'daki toprak kullanımı

<sup>25</sup> Ş.Pamuk, **Osmanlı Ekonomisi...** s.21-23.

<sup>26</sup> Şevket Pamuk, **Osmanlı-Türkiye İktisat Tarihi (1500-1914)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.66.

<sup>27</sup> Ramazan Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi (1838-2010)**, Destek Yayınları, İstanbul, 2017, s.157.

modellerine büyük katkı sağlamıştır. Osmanlı Devleti ise aynı dönemde Avrupalı devletlerin uygulamış olduğu politikaların tersine politikalar izlemiştir. Bu dönemde Osmanlı imparatorluğunun öncelikli olarak izlediği ticaret politikasının amacı ülkenin temel gereksiniminde kullandığı malların darlığının önüne geçmek ve vergi gelirlerini arttırmak olmuştur. Osmanlı Devleti'nde ülkenin temel gereksinimlerinin karşılanması ve vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik dış ticaret politikaları XIX. yüzyılın sonlarına kadar sürdürülmüştür. XIX. yüzyılın sonlarından itibaren kamu gelirlerini arttırmak, diğer bir taraftan da yerli üretimi dış rekabete karşı korumak amacıyla, ithalat vergilendirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1886 yılında ithal ürünlerin vergi oranları %8 olarak belirlenmiştir. Bunun yanında ihracata konu olan malların vergisinin her yıl %1 oranında azaltılmasına karar verilmiştir. Dûyun-ı Umumiye için kullanılmak üzere ithal malların vergisinin %3 artırılması konusunda anlaşma sağlanmıştır.<sup>28</sup>

II. Mahmud döneminde uygulanan ekonomik politikaların bir neticesi olarak Osmanlı tüccarı, Avrupalı tüccarların edinmiş olduğu zenginlik ve ticarî araçlarla rekabete zorlamıştı. “Bu durum, Osmanlı ticaretini ve üretimini zayıflatmaya başlatmıştır ki bu süreç 1838 Ticaret Antlaşması'yla\* sona erecektir. Devletin ödediği ücretlerden daha yüksek fiyata mallarını satma olanağına kavuşan kırsal orta sınıf ticaretin liberalleşmesinden yararlandı. İthal malları satan ve Avrupa firmaları için aracılık yapan tüccarlar da yine zenginleştiler. Ancak birçok geleneksel zanaat, Avrupa'dan gelen ucuz ve makine yapımı mallarla rekabete dayanamayarak yok olmaya yüz tuttu. İzmir, İstanbul, Selanik, Beyrut gibi limanlar zamanla daha da çok mal ithal ve ihraç edildikçe zenginleşti. Bu durum Rumların atıl bir Yunanistan'dan dinamik Osmanlı İmparatorluğu'na göçüne sebep olan canlı bir ekonomik iklim

---

<sup>28</sup> Burcu Kılınc Savrul, Hasan Alp Özel, Cüneyt Kılıç, “Osmanlı'nın Son Döneminden Günümüze Türkiye'de Dış Ticaretin Gelişimi”, [gkd.comu.edu.tr](http://gkd.comu.edu.tr), Er. Tar, 13.03.2017, sa, 13.13.

\* **Balta Limanı Ticaret Antlaşması**, Osmanlı İmparatorluğu'nun Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı ile İstanbul'un Balta Limanı semtinde, 16 Ağustos 1838 tarihinde imzaladığı ticaret antlaşması. Osmanlı İmparatorluğu 1826'dan beri kendi ihtiyaç duyduğu yerli ham maddelerin yed-i vahid (tekel) sistemini uygulamaya koymuştu. Bu sistem Büyük Britanya'nın çıkarlarına uygun düşmüyordu ve İngilizler ayrıcalıklar verilmesi için Osmanlı İmparatorluğu'na baskı yapıyorlardı. Mustafa Reşit Paşa, Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanını bastırmak için İngilizlerden yardım istedi. Bu yardıma karşılık olarak, Büyük Britanya'ya ticarî bakımdan büyük ayrıcalıklar veren bir ticaret konvansiyonunu Baltalimanı'nda devlete ait olan yalıda imzaladı. Antlaşma 8 Ekim 1838'de Kraliçe Viktorya, bir ay sonra da Sultan II. Mahmut tarafından onaylandı. [tr.wikipedia.org/wiki/Baltalimanı\\_Antlaşması](http://tr.wikipedia.org/wiki/Baltalimanı_Antlaşması), Er.Ta, 13.02.2017, sa,13.35

meydana getirdi.”<sup>29</sup> İmparatorluğun ekonomik liberalleşmesi ve dünya ekonomisine eklemlenmesi sonucunda ortaya bir ticarî-endüstriyel Müslüman orta sınıf çıkmadığı için Babıali, bürokratların biçimlendirmekte olduğu yeni devlete tamamen bağlı olacak yeni bir sınıf yaratmak amacıyla toprak sahiplerine yöneldi. 1858 Arazi Kanunnamesi, toprağın özel mülkiyete geçişi açısından önemli bir örnektir.<sup>30</sup> Kanunname, Miri toprakların özel mülke dönüştürme sürecini kolaylaştırılacak hükümleri kapsamaktaydı.

“1858 Arazi Kanunnamesi kör adamın fili tarifi gibi bilim adamları tarafından çeşitli şekillerde tefsir edilir. Bazılarına göre bu kanun hükûmetin köylüler üzerindeki malî hâkimiyetini teyid eden bir vasıta. Diğerleri ise miri arazinin özel araziye çevrilmesinin bu kanunla başladığını iddia eder. Kanunnamenin gayesinin siyasi, malî ve iktisadî boyutları vardır. Önemli özelliklerinden biri fertlerin toprağın tapusuna ve bu suretle devlet arazisini hukuken işletme hakkına sahip olmalarıdır. 1858 Kanunnamesi araziye sahip olma istikrarını ve üretimin ve vergilerin artmasını teşvik etti. Kanunnamenin en büyük amacı İmparatorluğun hazinesinin sağlığıydı.”<sup>31</sup>

Orta Çağın sonlarına gelindiğinde hem Avrupa’da hem de İslam ülkelerinde krallar ve hükümdarlar başta olmak üzere diğer üst düzey devlet adamları ve bürokratlar, borç alma-borç verme işlemleri daha farklı yürütülmüştür. Bu uygulamaların en yaygın olanı iltizam sistemidir. Bu sisteminde, sermayedarlar “devlete yaptıkları peşin nakit ödemeler karşılığında, belirli bir bölgenin ya da kaynağın vergilerini toplama imtiyazını elde etmekteydiler. Osmanlılar iltizam düzenini, XVII. yüzyılın sonlarına kadar ufak tefek değişikliklerle sürdürdüler. Ancak XV. ve XVI. yüzyıllarda devletin vergi gelirlerinin sadece sınırlı bir bölümü iltizam düzeni çerçevesinde tahsil edilmekteydi. Vergi gelirlerinin en büyük bölümü ise, timar düzeni çerçevesinde sipahiler tarafından tarımsal üreticilerden yerel ve aynı olarak toplanıyordu. Sipahiler bu kaynaklarla belirli sayıda askerî silahlandırıp eğittikten sonra sefer zamanında orduya katılmaktaydılar. Timar düzeninin para kullanımı ve devlet maliyesi açısından önemli sonuçları vardı. Her şeyden önce, timar düzeninde vergiler yerel olarak harcamaktaydı. Vergi gelirlerinin önemli bir

<sup>29</sup> R.Kurtoğlu, *Türkiye Ekonomisi...*, s.79.

<sup>30</sup> Feroz Ahmad, *Bir Kimlik Peşinde Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014, s.33-34.

<sup>31</sup> H. İnalçık-D. Quataert, *Osmanlı İmparatorluğu'nun...*, s. 974.



bölümü merkez hazinesine girmiyordu. Timar düzeninde sipahiler aynı olarak topladıkları vergileri nakde çevirerek çeşitli harcamalar yapmak zorunda oldukları için, yaşadıkları köylerin ve diğer kırsal toplulukların piyasaya en fazla yönelen ve en fazla para kullanan üyeleri konumundaydılar.”<sup>32</sup>

Kapitalizm öncesi üretim güçlerine dayanan Osmanlı toplumsal kuruluşları ile İngiltere, Hollanda ve Fransa gibi hızla gelişen kapitalist ekonomiler arasında yeni ticaret ilişkilerinin kurulması, Osmanlı toplumunun bazı yapılarını zayıflatmaya başladı. Avrupa’da sanayi kapitalizminin gelişmesini yansıtan bu yeni ticaret, Anadolu ve Balkanlar’daki yapıların Avrupa’nın iktisadî gelişmesine bağımlı çevre alanlarına dönüşmesi açısından, daha önceki dış ticarettten daha etkili sonuçlara yol açtı. Avrupa-Asya ticaret yollarının Okyanuslara kayması, Akdeniz havzasındaki ticaret etkinliği üstünde yaşayan Osmanlıları ürkütmüştür. Osmanlıların XVI. yüzyılda Kızıl Deniz ve Basra Körfezi’nde Portekizlilere karşı askerî girişimleri, ticaret yollarındaki kaymalar karşısındaki rahatsızlıklarıyla ilişkilidir. Okyanus gemiciliği teknolojisine sahip olmayan Osmanlıların Basra Körfezi ve Kızıldeniz dışındaki bazı deniz seferleri büyük başarısızlıkla bitmiş, Hindistan Orta Doğu ticaretinin hızla Avrupalıların denetimine geçmesi karşısında askerî anlamda çaresiz kalan Osmanlılar, Akdeniz’in ticarî canlılığını sürdürmek için, İngiliz, Hollandalı ve Fransızları yeni ödünlerle Doğu Akdeniz’e çekmeğe çalışmışlardır. Fransızlar 1569’da Osmanlılardan kapitüler ayrıcalıklar aldılar. 1581 yılında da İngiltere’de Osmanlı Devleti’yle yapacağı ticareti yürütmek için Turkey Company kuruldu. Daha sonraları Levant Company adını alan bu tekelci şirket aracılığıyla İngilizler de 1580 ve 1583 yıllarında, Fransızlar gibi benzer ayrıcalıklar elde ettiler. Hollandalılar 1612’de, Avusturyalılar 1615’te, İsveçliler 1737’de, İki Sicilya Krallığı 1740’da, Danimarkalılar 1746’da, Prusyalılar 1761’de, İspanyollar 1782’de ve Ruslar da 1783’te Osmanlı hükûmetinden kapitülasyon diye bilinen ticaret ve yargı ayrıcalıklarını aldılar.<sup>33</sup>

Bu kapitüler ticaret antlaşmaları Avrupalılara önemli ayrıcalıklar sağladı. Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınacak tarım ürünleri ve diğer hammadde ihracatı

---

<sup>32</sup> Ş.Pamuk, **Osmanlı Ekonomisi...** s.134-135.

<sup>33</sup> Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015, s.66.

üstüne konulmuş olan kısıtlamalar hafifletildi. İthalatta değer üstünden alınan gümrük resmi oranı % 5'ten % 3'e indirildi. "En çok yararlandırılan ulus" (*the most favoured nation*) statüsünün, yani herhangi bir ülkeye verilen yeni bir ödünden bu statüden yararlanan bütün Avrupa ülkelerine tanınması ise, Osmanlı hükûmetinin gümrük egemenliğini yitirmesine yol açtı.<sup>34</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nun dış iktisadî ilişkilerinde XIX. yüzyıl başlarında ortaya çıkan hızlı değişmelerin, kapitalist dünya ekonomisinin bütünü içinde de ele alınması gerekmektedir.

İngiliz ekonomisinde gerçekleştirilen sanayi devrimi ile dünya yeni bir çağa girerken, İngiltere'nin dış ticaretindeki büyüme giderek hızlandı. Bu ticaretin yıllık büyüme oranı 1760-1790 arasında %1,8'den 1801-1837 döneminde %2,7'ye ve 1831-1861 arasında da %4,5'e çıktı. 18. yüzyılın sonlarından itibaren İngiltere'nin kapitalist dünya pazarındaki çevre alanlarıyla olan iktisadî ilişkileri yaygınlaşmaya ve derinleşmeye başladı. Osmanlı İmparatorluğu da İngiltere için yeni bir önem kazandı. İngiltere'nin Osmanlı İmparatorluğu'na yaptığı yıllık ihracatın değeri XVIII. yüzyıl boyunca 250.000 sterlin altında kalmışken, 1812 yılında 311.000, 1820'de 788.000, 1824'te 1.300.000, 1830'da 2.700.000 ve 1836'da 3.700.000 sterline çıktı. Buna paralel olarak Osmanlı İmparatorluğu'ndan İngiltere'ye yapılan tarım ürünleri ve hammadde ihracatında da önemli artışlar oldu. İngiltere'nin Osmanlı İmparatorluğu'na yaptığı ihracatın değerinin 24 yılda 12 misli artmasına yol açan bu ticaret patlamasıdır.<sup>35</sup>

Osmanlı kamu yönetiminin bozukluğu paşaların açgözlülükleri ve kişisel çıkarlarına düşkünlükleri borçların verimli alanlara tahsisini engelleyen bir diğer önemli etken olmuştur. Tanzimat paşalarının yolsuzlukları, hazineden geçinmeleri, borçlanma politikasını süreklileştirmeleri, kişisel çıkarlarını toplum ve devletin menfaatlerinin üstünde tutmaları gibi ölçütler üzerinden değerlendirmelerini saray kadınlarının sefahat ve israfa düşkünlüklerini...<sup>36</sup> Ünlü tarihçi Cevdet Paşa Tezâkir adlı eserinde konuyla ilgili detaylara yer vermiştir.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s. 68.

<sup>35</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s.72-73.

<sup>36</sup> Mehmet Fatih Ekinci, *Türkiye'nin Mali İntiharı Kapitülasyonlar ve 1838 Balta Limanı Ticaret Sözleşmelerinden Servis Antlaşması'na*, Platin Kitap, Ankara, 2008, s.272.

<sup>37</sup> "Reşit Paşa'nın def'a-i ulâ sadaretinde âşar ve rüsumat iltizamatında dahi ol devrin müteneffiz ve müntesipleri mebalîğ-i külliyye kazanırlardı. Şöyleki mülteziminden biri bir sarraf vasıtasıyla bir sancağın ya bir kazanın iltizamını şu kadar bin kuruşa kadar kabul edeceğine eshab-ı nüfuzdan bir zate

İmparatorluğun merkezî yönetimini avucu içinde tutan Enderun bürokrasisi Avrupa'nın gelişmesi ve üstünlüğünün sebeplerini çözemeyen entrikacı siyasal akıl ile kalkınma dinamiklerinin teşvik edilmesi gereğini anlamayacak, anlaşırsa da kendi saltanatına tehdit unsuru görecektir, dolayısıyla Rus ve Japon bürokrasisinin gösterdiği feraseti bile gösteremeyecekti.<sup>38</sup>

Bu durum hayatı, değişmeyen, değişmemesi gereken bir düzen saymasından kaynaklanıyordu. Onlara göre var olan düzen Tanrı'nın takdir ettiği bir düzendir. Mesele, Osmanlı'nın yönetimini elinde bulunduran bürokrasinin dünyanın değişimine ayak uyduramamasında yatıyordu. Yani mesele değişmekte olan değil, tersine egemen güç ve ilişkilerin merkezinde olan Enderun bürokrasisinin meşruiyet aracı olarak “Kuran-hadis-akıl” temelindeki bir İslam yerine kendi saltanatını meşrulaştırıcı bir “İslami söylem”e dayanmasıydı. Nasıl ki Orta Çağ Hıristiyan Avrupası'nda ekonomik zihniyet “merdut” yani reddedilen ise Enderun bürokrasisi de İslam adına ekonomiyi merdut sayarak Osmanlı Türkiye'si'ni Orta Çağ Avrupası'na dönüştürüyorlardı.<sup>39</sup>

#### **D- OSMANLI DEVLETİ'NDE GÜMRÜK İLGİLİ TUTULAN DEFTERLER**

Osmanlı Devleti'nin ticaret siyaseti XIX. yüzyılın sonlarına kadar hemen hemen gümrük siyasetiyle birdi ve bu siyaset mali mülahazalara bağlı kalmıştı.<sup>40</sup> Osmanlı gümrük rejiminde maldan, gümrük olan yere giriş ve çıkışında ayrı ayrı vergi alınırdı. Bu uygulama, muhtemelen malın geldiği yerde satılmasını temin etmek üzere alınan bir tedbirdi. Girişte alınan resim “amediyeye”, çıkışta alınan “reftiye” olarak adlandırılırdı. Transit gümrüğüne ise “müruriye” denilirdi. Gümrük resmi genelde kıymet esasına göre (advalorem) tespit edilirdi, yani malın gümrüğe girdiği andaki kıymeti üzerinden alınırdı. Ancak bu sistem, tüccarla gümrükçüler

---

ifade edip beyinlerinde pazarlık kesildikten sonra ol zat dahi vükeladan mensub olduğu mahalle varıp ol iltizamın şu kadar yüz yahud bu kadar bin kese noksanıyla ihalesini rica eder ve Sadrazâm muvafakat ettiği halde Maliye naziriyle söyleşerek icra ettirir. Bu tariyk ile külfetsizce külliyetli akçeler kazanılırdı.” Cevdet Paşa, **Tezâkir**, (Yay. Haz. Cavit Baysun), I, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1986, s.19.

<sup>38</sup> R.Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.158.

<sup>39</sup> Niyazi Berkes, **İki Yüz Yıldır Niye Bocalıyoruz**, I, Cumhuriyet Yayınları, İstanbul, 1997, s.10-11.

<sup>40</sup> Fritz Neumar, **Dış Ticaret Siyaseti**, (Çev. Sabri F. Ülgener), İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 1938, s.59.

arasında malın gerçek değerinin tayini hususunda devamlı tartışmalara sebep olduğundan XVIII. yüzyıldan itibaren gümrük resimleri, belli tarihteki mal fiyatlarına göre tespit edilen tarifeler (spesifik) üzerinden alınmaya başlandı. Osmanlı gümrükleri, sahil ve kara gümrükleriyle sınır gümrükleri olmak üzere ayrılmıştı. Kara gümrükleri genelde iç ticaret mallarına uygulanırken sahil gümrükleri hem iç hem dış ticaret malları için söz konusu oluyordu. Gerçekten İstanbul, İzmir, Antalya, Selanik, Beyrut, Trabzon, Kefe gibi merkezler sadece dış ticaret değil, deniz taşımacılığının daha ucuz ve bazı hâllerde kolay oluşu dolayısıyla iç ticaret için de önemli liman ve gümrük merkezleriydi. Bunların yanında daha az işlek olan ikinci derecedeki limanlarda da gümrükler bulunuyordu.

Kara yoluyla yapılan ticarete gümrük resmi alınması kara gümrüklerinin kurulmasını gerektirmişti. Bursa, Erzurum, Tokat, Diyarbakır, Bağdat, Şam, Halep, Edirne, Belgrat gibi büyük şehirlerden başka daha küçük yerlerde de kara gümrükleri vardı. Küçük gümrükler genellikle yakınındaki büyük gümrüklere bağlanır ve bir ferman gönderilmesi yahut iltizama verilmesi gibi durumlarda yalnız büyük gümrüğün adı yazılır, diğerleri için “tevabi gümrükleri” denmekle yetinilirdi.<sup>41</sup>

İç gümrük vergileri dış gümrük vergilerine göre çok daha yüksek oranla alınıyordu ve diğer ülkelere göre daha uzun bir dönem uygulanmıştır. İç gümrük vergileri eşyanın sevk edildiği yere gelinceye kadar her il sınırında ayrıca tahsil edildiği için uzun mesafelerde bu rakamlar birbirine eklenince vergi miktarı büyük rakamlara ulaşıyordu.<sup>42</sup> Bu uygulama ile iç gümrük vergileri Osmanlı mallarının yabancı mallarla rekabetini imkânsız kılıyordu.<sup>43</sup>

İnsanoğlunun toprağı işlemeyi keşfiyle birlikte yerleşik hayata geçiş süreci de hız kazanmış; yerleşik hayata geçişin doğal bir sonucu olarak da “Belirli bir insan topluluğunun, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olmasıyla oluşan hukuki kişiliğe sahip devamlı bir teşkilat”<sup>44</sup> olarak tanımlayabileceğimiz devletlerin oluşum süreci hızlanmıştır. Devletlerin kuruluşuyla birlikte; doğaldır ki insanoğlunun gerek güvenlik sebebiyle gerekse de kendi ülkesiyle diğer ülkeler arasındaki ticarete konu emtia hareketlerini hâkimiyetine alma isteği neticesinde, ülkesini çevreleyen

<sup>41</sup> M. S. Kütükoğlu, “Gümrük”, s.263.

<sup>42</sup> F. Neumar, **Dış Ticaret Siyaseti...**, s.59.

<sup>43</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, VII. TTK Yayınları, Ankara, 1988, s.261-262.

<sup>44</sup> Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007, s, 4.

sınırların belirlenmesi ve sınır hareketlerinin kontrol altında tutulması gerekliliği gündeme gelmiştir. Ülke güvenliği açısından sınır kontrollerinin idarî bir otorite tarafından gerçekleştirilmesi, bununla birlikte dolaşıma konu eşyanın da sınır geçişlerinde gerek güvenilirliğinin kontrolü, gerekse söz konusu eşya üzerinden alınması gerekli verginin tahsilinin sağlanması amacıyla gümrük idareleri oluşturulmuştur. Bir ülkenin diğer dünya ülkelerine karşı egemenlik haklarının tescil edildiği en önemli noktalar olan ve bu itibarla da devletlerin olmazsa olmaz kurumlarının başında gelen gümrük idarelerinin oluşumu oldukça eskiye dayanmaktadır.<sup>45</sup>

“Gümrük” kelimesi hem anlamı ve hem de konusu itibarıyla, Osmanlı mamul ve mahsullerinin yabancı memleketlere ve yabancı memleket mamul ve mahsullerinin de Osmanlı Devleti'ne ithal veya ihraç edilmesi sırasında, ithal veya ihraç eşyasının çıkarıldığı, getirildiği daire anlamında kullanıldığı gibi; genel kullanımda bu kelime, bu daireye çıkarılan her türlü eşya üzerinden alınan resim anlamına da gelmektedir. Bu tarife göre, gümrük resmi esasen Osmanlı Devleti'nden yabancı ülkelere veya yabancı ülkelere Osmanlı Devleti'ne ithal veya ihraç olunan eşya üzerinden alınan bir çeşit ticaret vergisi ise de ülke toprakları içinde bir iskeleden diğer bir iskeleye denizden, bir şehir veya kasabaya karadan nakledilen veya çıkarılan eşyadan da muhtelif isimler altında asırlarca gümrük resmi alınmış, daha sonra bunlardan bir kısmı zaman içinde kaldırılmıştır. Diğer taraftan, Osmanlı Devleti'nin kurucusu Osman Bey zamanında, bazı geçiş yerlerinde “Meks” adı altında “Bac” biçiminde bir tür vergi de alınırdı.

Tarihçiler, “Üşur” adı ile gümrük resminin konulma esasının ve tarh sebeplerinin şer'i olduğunu, sonraları buna bir takım usul ve kaideler de zam ve ilave edilerek gümrük resminin çeşitli değişikliklere uğradığını, “Üşur”un tahsilinin meşru olduğunu ancak zorla alınan bir vergi demek olan “Bac”<sup>46</sup> resminin tahsilinin şer'i olmayıp örf ve adede dayandığını, “Bac” resmi tamamen ayrı bir şey iken bazı mahallerin maliyesinin ikisini de birleştirerek, uzun zamanlar öylece tahsil ettiklerini,

---

<sup>45</sup> Bakınız, Hatice Palaz Erdemir, Ramazan Gökbunar, “Efes Gümrük Yazıtında Gümrük Vergileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** , 9/1(2007), s. 227-234.

<sup>46</sup> Midhat Sertoğlu, **Osmanlı Tarih Lügati**, Enderun Kitabevi, İstanbul, 1986<sup>2</sup>, s.29.

yani geçirilen bir maldan hem gümrük ve hem de çeşit çeşit adlarla “Bac” resmi alındığını belirtmektedirler.<sup>47</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat öncesi döneme rastlayan tarihlerde tahsil edilen resimlere “Ezmine-i Atika Gümrükleri” denilirdi. Bunlar tahsilleri zaman içinde çeşitli kanun ve nizamlarla kararlaştırılmış olan ve yabancı devletlerle hiçbir anlaşmaya bağlı bulunmayan rüsumattır. O dönemlerde, sözü edilen bu gümrük vergilerinden; eşyanın geldiği ülke, gideceği yer ve yerli veya yabancı olup olmadığı gözetilmeksizin gerek karadan ve gerekse denizden getirilen veya nakledilen, her türlü mal ve ticarî eşyadan alınan gümrük resmine “Amediyye” eğer bu mal ve eşya evvelce dâhil olduğu mahalde sarf ve istihlak olunmayarak diğer mahalle nakledilirse ondan alınan gümrük resmine “Reftiyye”, eğer eşya dâhil olduğu mahalde sarf ve istihlak olunacak olduğu takdirde, ondan alınan gümrük resmine “Masdariyye” ve yabancı memleketten gelip dâhilde sarf olunmayarak, bir başka yabancı memlekete sevk edilen eşyadan alınan resme de “Müruriyye” deniliyordu.”<sup>48</sup>

Öte yandan, daha sonra yapılan ticaret anlaşmaları nedeniyle, tanzimat döneminde göreceğimiz Rüsumat Emaneti tarafından, bu “Amediyye”, “Reftiyye” ve “Masdariye” tabirleri tamamen ortadan kaldırılmış ise de bu tabirler eski gümrükçülerin dillerinde daha sonraları da kullanılmışlardır. Bu tabirlerin yerine, yabancı memleket mahsul ve mallarından dâhilde sarf olunmak üzere Osmanlı İmparatorluğuna gelen mal ve eşyadan alınan gümrük resmine “İthalat Resmi”, yerli mahsul ve mallardan yabancı memleketlere ihraç olunan mal ve eşyadan alınan gümrük resmine “İhracat Resmi” ve yabancı memleketlerden gelip, dâhilde sarf olunmayarak diğer bir yabancı memlekete geçirilen mal ve eşyadan alınan resme de “Müruriyye” denilmeye başlanılmıştır.<sup>49</sup>

Osmanlılar, “gümrük resmi”ni, uygulama ve etkisi yönünden bakılacak olduğunda devlet gelirleri içinde en zoru, tahsil edilmesi açısından bakılacak olduğunda da en çabuk elde edileni olarak görmüşlerdir ki, doğrusu da budur. Yabancı devletlerle ticaret anlaşmaları yapılıncaya ve gümrük tarifeleri konuluncaya

<sup>47</sup> Celal Yeniçeri, , “Bac”, **İslam Ansiklopedisi**, C.4, İstanbul, 1991, s. 411.

<sup>48</sup>Turhan Atan, **Türk Gümrük Tarihi II, Osmanlı Gümrükleri**, Gümrük Müfettişleri Derneği Yayınları, Ankara, (Tarihsiz), s.85-105.

<sup>49</sup> M. S. Kütükoğlu, “Gümrük, s.263.

kadar, Osmanlı Devleti'nde gümrük gelirleri, hazine defter gelirleri içinde önemli bir yer tutmadığı gibi, her yerde dahi eşit gümrük resmi uygulaması mevzu bahis olamamıştır. Diğer taraftan, Osmanlılarda gerek mevki itibarıyla konumu ve gerekse eşya cinsi göz önüne alınarak, gümrüklere de farklı isimler verilir, bunlardan deniz kıyısında bulunanlara “Sahil Gümrükleri”, sınır boyunda kurulu olanlara “Hudud Gümrükleri” ve orta yerde bulunanlarına da “Kara Gümrükleri”<sup>50</sup> adı veriliyordu.

Küçük gümrükler genellikle yakınındaki büyük gümrüklere bağlanır ve bir ferman gönderilmesi yahut iltizama verilmesi gibi durumlarda yalnız büyük gümrük adı yazılır, diğerleri için ise ve “tevabi gümrükleri” (bağlı gümrükleri) denilmekle yetinilirdi. 1801 yılında Osmanlı gümrüklerinin sayısı 100’ün üzerindeydi. Osmanlı İmparatorluğu’nda, kara gümrükleri kurulması gerekliliği doğunca ve bazılarının da bağlı buldukları mahallere nakli söz konusu olunca, büyük kazalarda ihracat gümrükleri ile ithalat gümrükleri birbirinden ayrılmış, bazı büyük iskelelerde de eşya bazında birbirinden ayrı gümrük idareleri kurulmuştur.

Gümrükler madenler, darphaneler ve dalyanlar gibi birer kiralama konusu idi. Bu tür kiralamaya konu olan gelir getirici yerlere “Mukataa” deniliyordu. Bütün mukataalar gibi gümrükler de zaman içinde iltizam ve emanet usulü ile idare edilmişlerdir. Vergilerin devlet memurları vasıtasıyla toplanması anlamına gelen emanet usulü ile idarede “Emin”<sup>51</sup>, devlet tarafından tayin edilen bir memur statüsündeydi. Toplanan gümrük vergileri gümrük eminleri ve memurlar vasıtasıyla hazine hesabına alınıyordu. Buna göre, gümrükte çalışanların maaş ve aylıkları, kira, kırtasiye, temizlik ve yakacak masrafları, gümrüğüne göre ödenmesi planlanan tophane, baruthane, kale neferleri ulufeleri gibi harcamalar çıktıktan sonra, artan para merkeze yollanıyordu. Bir gümrüğün iltizama verilmeden önce hâsılatının tam olarak bilinmemesi, iltizama çıkarıldığında istenilen rakamı bulamaması yahut arızı bazı sebeplerden dolayı bir gümrüğün gelirinin azalması gibi hâllerde, “mukataa” emanet yoluyla idare edilirdi. İltizamlar açık artırma yoluyla yapılıyordu. Gümrük gelirleri 1-3 yıllık sürelerle “Mültezim” denilen müteahhitlere ihale ediliyordu. İhalede, bir

---

<sup>50</sup> **Kara Gümrükleri**, Tanzimat dönemine kadar faaliyet göstermiş ve bu dönemde iç ticarettten alınan gümrük vergilerinin kaldırılmasından sonra, 1874’te kaldırılmıştır.

<sup>51</sup> Osmanlı Teşkilatında devletçe gördürülmesi gereken bazı işlerin ve toplanacak gelirlerin emanet suretiyle bazı güvenilir kimselere verilmesi ile ortaya çıkan bir memuriyet unvanıdır. “Eminlik”, **Türk Ansiklopedisi**, C. XV, Ankara 1968, s.152.

bakıma teminat olarak, sarrafların kefaleti de taahhüd olarak aranırdı. Diğer mukataalarda olduğu gibi, gümrük mukataalarında da tek bir gümrük değil, bunların birkaçı bir arada, hatta bazen dalyan, pencik vb. resimlere ait mukataalar da eklenerek iltizama verilirdi. Bundan maksat birinin kârının diğerinin zararını telafi etmesiydi.<sup>52</sup>

İltizamla idarede mültezim, iltizam bedelinin bir miktarını “ muaccele” adıyla peşin olarak öder, kalanı takside bağlanırdı. Mültezim'in hazineye ödediği miktarın üstünde elde ettiği gelir de onun karı olurdu. Gümrük eminleri tarafından yapılan denetim amil ile emin tarafından ayrı ayrı tutulan defterlerin karşılıklı olarak incelenmesi şeklinde yapılırdı. Bu suretle toplanan gelir ile bundan ne miktarının hazineye gönderildiği ve hükûmetçe emredilen yerlere sarf edildiği ve sevk edildiği tespit edilmiş ve bu suretle devlet gelirinin mültezimlerde kalması önlenmiştir.<sup>53</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nun kurulmasından Tanzimat'a kadar dâhilî gümrük rüsümünün tahsil usulü, belirtilen şekilde idi. Bazı önemli eyaletler ve yurtluk ve ocaklık şeklinde idare ettirilen bazı sancaklar hariç, bütün mahallerin gümrükleri, o zamanların terimlerine “mefruzu'l-kalem” ve “maktu'ü'l-kıdem” şeklinde kabul edilip, bazı güvenilir kişiler vasıtasıyla idare ettirilmiş, iltizam usulünün tamimi sırasında da İstanbul gibi büyük olmayan mahallerin gümrükleri, sarrafların taahhütleri altında mültezimlere ihale olunmuş ve gümrüklerin yıllık gelirleri tamamen devlet hazinesine irad kaydedilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat öncesi dönemde, gümrük vergilerinin toplanması iltizam usulüne sağlamaları dolayısıyla bu konuda çeşitli şikâyetler de vaki oluyordu. Bu şikâyetlerin de etkisi ile iltizam usulü 1840 yılında terk edildi ve emanet usulü uygulamasına geçildi. İstanbul ve çevresi için “İstanbul Emtia Gümrüğü” kuruldu ve öteki yörelerde de maaşlı memurlar görevlendirildi.<sup>54</sup> Gümrüklere ait herhangi bir sorun veya şikâyet vaki olduğunda, önce İstanbul Emtia Gümrüğü'ne havale olunur ve oradan yazılan ilam üzerine gereği yapılırdı ki, bu ilam keyfiyeti “Rüsumat Emaneti”nin kurulmasına kadar devam etmiştir.

<sup>52</sup> Mustafa Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2010, s.594-596.

<sup>53</sup> M. Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi...**,s.596-597.

<sup>54</sup> Ggm.gtb.gov.tr. Erişim Ta. 21.02.2018, Sa. 22.16.



Yine o tarihlerde, gümrüklerin yıllık gelirlerinin İstanbul Emtia Gümrüğü defterlerine kaydedilmesi ve sene sonunda da muhasebeleştirilerek maliye hazinesine verilecek icmale dercedilmesi hususu karar altına alınmıştı. Bu konuda yazılan bir genel emirle her bir mahalde bulunan idarelerinin, bu gümrük rüsumatı için başka defterler tutması, bahsi geçen defterlerde kayıtlı gelirlerini her ay sonunda mal sandığına teslim etmesi ve buna dair vergi tahsildarlıklarından alınacak makbuz senetlerinin de İstanbul Emtia Gümrüğüne gönderilmesi veya tevdi edilmesi hususları tamim edilmiştir. Emanet usulünün bu uygulaması da ancak, 1841 yılı sonlarına kadar sürmüş ve 1842 yılında tekrar iltizam usulüne dönmüştür.<sup>55</sup>

Tanzimat döneminde ilk Rüsumat Emni Mehmet Kani Paşa'nın gayretleriyle, gümrüklerle ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. “Dersaadet Gümrükleri ile Mülhakat Gümrüklerinin Muamelei Dâhiliyesine Dair Nizamname”yi hazırlayarak 1861 yılında uygulamaya konulmuştur.<sup>56</sup>

Gümrük konularının güç ve yıllarca aynı konuda çalışmayı gerektiren uzmanlık konuları olması dolayısıyla, hemen her ülkede memurların eğitime ayrı bir özen gösterilmekte, okullar açılmakta ve kurslar düzenlenmekte olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti'nde de 1892 yılında kurulan Gümrük Darüttalimi adıyla bir okul açıldı. Bu okul, 1908 yılında “Rüsumat Memurları Mektebi”ne çevrilmiş, Birinci Dünya Savaşı'nın çıkması üzerine de 1914 yılında kapanmıştır.

Gümrük Darüttalimi okul yönetimine Alman Gümrük Müşaviri Bertram getirilmiştir. Gümrük okulu için 18 maddelik bir talimat hazırlanmıştı. Haftada dört gün eğitim yapılıyordu. Cumartesi ve pazar günleri gümrük muayene memurları, salı ve perşembe günleri de gümrük kâtipleri ve mülâzımlar ders görüyordu. Okulun gayesi, gümrük memurlarını gümrük tarifesinde ihtisas sahibi yapmaktı.<sup>57</sup>

XVIII. yüzyılda devlet içinde sadece bir “gelir” unsuru olarak görülen gümrükler, özellikle XIX. yüzyıl Avrupa'da Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesi, üretimde ve uluslararası ticarete büyük gelişmeler olması sonucu önem kazanmış; gümrük konuları ve sorunları ile kaçakçılıkla mücadele ön plana geçmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, gerek batılı ülkelerde ve gerekse Osmanlı

<sup>55</sup> T.Atan, **Osmanlı Gümrükleri, II...**, s.110-115.

<sup>56</sup> <http://www.igmd.org.tr/Gumruk-Tarihcesi>, 07.04.2019, sa.11.32.

<sup>57</sup> Osman Ergin, **Türkiye Maarif Tarihi, III-IV**, Eser Neşriyat, İstanbul, 1977, s.1189-1193.

İmparatorluğu'nda gümrüklerle ilgili yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu doğmuştur. 1859 yılı Mart ayından itibaren on yedi emanete ayrılmış olan taşra gümrük idareleri, hazine yerine daha önce kurulmuş bulunan İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine bağlanmış; daha sonra da “Emanet” unvanı “Nezaret” unvanına çevrilmiştir. 1861 yılında da İstanbul Emtia Gümrük Eminliği kaldırılarak “Rüsumat Emaneti” kurulmuştur. Aynı zamanda taşradaki gümrük emanetleri de müdürlük adını almıştır. Tanzimat Dönemi'nde yapılan bu yeni düzenlemelerin bir sonucu olarak; Gümrükler, Maliyeden ayrılarak, doğrudan Sadrazamlığa bağlı bir teşkilat olarak organize edilmiştir. 12 Temmuz 1909 tarihli bir kararla Rüsumat Emaneti kaldırılarak gümrükler ve ilgili kurumları, “*Rüsumat Müdiriyet-i Umumiyesi*” (Gümrükler Genel Müdürlüğü) çatısı altında 1859 öncesi dönemde olduğu gibi Maliye Nezaretine bağlanmıştır.<sup>58</sup>

1838 Ticaret Sözleşmesi, bağımsız bir gümrük politikası izlenmesi konusunda son şansı da ortadan kaldırdığı için, Osmanlı hükûmeti, içerde yeni tekniklere dayanan sanayi işletmeleri kurmak, bu şirketlerin kurulmasını sağlamak istediğinde büyük güçlüklerle karşılaştı. 1830 ve 1840'larda, Mehmet Ali Paşa örneğine bakılarak İstanbul yöresinde başta ayakkabı, dokuma ve askerî malzeme fabrikaları olmak üzere 160 kadar devlet imalat sanayi iş yeri açılmışsa da devlet fonlarına ve yönetimine dayanan bu işletmeler ithalatın yarattığı rekabet karşısında dayanamadı ve çoğu kapandı. Gümrük korumasının yokluğundan başka, Osmanlı uyruklarının yabancılara göre çok daha ağır vergi koşullarıyla karşı karşıya bulunması gibi engeller, yerli varlıklı çevrelerin sanayi hatta ticaret alanlarına yönelmesini zorlaştırmaktaydı. 1838'de her türlü iç gümrüklerden bağışlanan yabancılara aksine, Osmanlı uyruklarının, 1874'e kadar kara taşımacılığında, 1890'a kadar da deniz taşımacılığında iç gümrük ödemek zorunda bırakılmaları, Osmanlı uyrukları aleyhine olan eşitsizliklere örnek gösterilebilir.<sup>59</sup>

Zaman yaşınılan sıkıntılar ve çözümsüzlükler ülkede “malî istikrarsızlık, hazine açıkları ve zarar eden imalatçıların şikâyetleri serbest ticaret konusunda şüpheler uyandırmaya başladı ve vergi hadlerinin değiştirilmesine gayret edildi. 1840'lar ve 1850'lerde büyük devletlerin muvafakati istendiyse de elde edilemedi.

<sup>58</sup> **Düstur**, Tertip II, C.1, Matbaa-i Osmaniye, Dersaadet, 1290, s.355-356.

<sup>59</sup> Y.S.Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi ...**, s.85.

Fakat 1860'ların başında biraz başarılı olundu. 1861-62 antlaşmaları devlet gelirlerini arttırmak ve Osmanlı sanayini teşvik etmek için ithal vergilerini % 3'ten % 8'e yükseltti." İthalat vergilerini arttıran 1861-62 antlaşmaları Osmanlı ürünlerinin satılabilmesi için ihracat vergisini %12'den %1'e indirdi. Bu tedbirler dış ticarete yardım etti. Fakat dâhili gümrükler memleket içindeki ticaretin genişlemesine engel oluyordu. Bunların çoğu 1874'te kaldırıldı. Gümrükler önemli bir gelir kaynağıydı. 1877 'de toplam devlet gelirlerinin yaklaşık %15'ini, 1911'de de %16'sını teşkil ediyorlardı. Osmanlı gümrük siyaseti sadece yabancıların baskısına bir cevap değildi; gayesi ihracatı arttırarak iktisadî gelişmeyi teşvik ve sanayicileri himaye etmekte. Bazıları gümrük resimlerinin gelir kaynağı olduğunu, diğerleri de bunları iktisadî gelişme vasıtası addetmiş olabilir. Belki çoğu bir gelişme vasıtası olarak gördü. Fakat malî iflas yüzünden, görüşlerine rağmen, vergileri muhafaza ettiler.<sup>60</sup>

“1800-1914 yılları arasında İmparatorluğun iç ticaret hacminin ve kıymetinin dış ticaretininkinden çok daha yüksek olduğu muhakkak fakat bunu ispat etmek bambaşka bir problem. İç ticaretin ne şekilde değiştiğini tespit etmek imkânsız, ama önemi anlatılabilir. Örnek olarak, İmparatorluğun tarım mahsullerinin azami % 25'i ihraç ediliyordu. Demek ki %75'i dâhilde kalıyor ya yetiştirildiği yerlerde tüketiliyor ve satılıyor yahut diğer bölgelere gönderiliyordu. 1850'de, Londra ve Paris'in büyük bankalarının kendilerine yeni iş alanları aradıkları bir dönemde, İstanbul'daki İngiliz elçisi “Türkiye'ye verilecek üç ya da dört milyon sterlinlik bir borç Türkiye'nin satın alma gücünü arttıracak ve bu nedenle ticareti geliştirecektir” demektedir. Osmanlı Devleti'nin Kırım Savaşı'na İngiltere ve Fransa'nın desteğini alarak katılması Osmanlı hükûmetinin “ilk günahı” işlemeden önceki çekingenliğini yenmesine yardım etti. Babıali, 1854 yılında, İngiliz ve Fransız hükûmetlerinin yardımı ile Londra ve Paris borsalarında 3,3 m. sterlin tutarında tahvil satarak ilk borçlanmaların ayrıntıları, borçların faiz ve anaparasını ödenmenin getirdiği malî yükün bir kartopu gibi büyümesi, sonuçta Osmanlı hükûmetinin 1875 yılında iflasını ilan etmesi, 1881 yılında Osmanlı maliyesini Avrupa denetimine sokan *Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin* kurulması, bu idarenin Osmanlı İmparatorluğu'ndaki emperyalist sömürünün en önemli aracı hâline gelmesi, 1881'den sonra birbiri ardına yapılan yeni dış

---

<sup>60</sup> H. İnalçık-D. Quataert, **Osmanlı İmparatorluğu'nun...**, s.945.

borçlanmalar ve benzeri konular, Osmanlı borçlarını konu alan geniş bir literatürde incelenmiş bulunmaktadır.<sup>61</sup>

Niyazi Berkes'e göre hem Avrupa'da hem Osmanlı ülkesinde asıl gümrük, ülke içi gümrüktür ki böyle bir şey bugün bize tuhaf gelebilir. Ulus olmuş toplumlarda böyle bir şey akla bile gelmez. Fakat eskiden devletin en büyük gümrük geliri, imparatorluğun kendi sınırları içinde çeşitli bölgeler arasında gidip gelen ticaret mallarından gelirdi. Onun için gümrükler ya şehirlerarası yolların bitiminde ya deniz iskelelerinde bulunurdu. Bunların karalarda olanlarına "kara gümrüğü" denirdi. Buralarda devletin memurları değil, gümrük mukataasını almış olan imtiyazlı kişinin adamları malları durdururlar, tartarlar, rayiç değer üzerinden yüzde veya yüzdesiz toptan gümrük resmi alırlardı. Anlaşıldığına göre çok defa yüzde değil, malın cinsine göre sabit bir gümrük alınırdu."<sup>62</sup>

Mübahat Kütükoğlu'nun çalışmalarına göre Osmanlı gümrük kayıtlarını ihtiva eden defterler, Başbakanlık Arşivi'ndeki çeşitli tasnifler içinde ve hususiyle Maliyeden Müdevver, Kamil Kepeci, Cevdet ve İrade tasnifleri içinde dağılmış bulunmaktadır. Bu defterleri, ihtiva ettikleri bilgilere göre, birkaç grupta toplamak kabildir: Mufassal defterler, İcmal defterleri, Teslimat-Bakaya defterleri, Muhasebe defterleri, Vazife defterleri, Ahicam defterleri. Ancak, pek çok meseleye ışık tutacak mahiyette olan bu defterlerden büyük kısmı bir seri teşkil edecek biçimde günümüze kadar ulaşamamış olduğu gibi, mevcutlar içinde de muhafaza şartlarının elverişsizliği sebebiyle tahribata uğrayarak kullanılması pek güçleşenler bulunmaktadır.<sup>63</sup>

## 1- Mufassal Defterler

Bunlar, gümrük hesaplarının gün be gün tutulduğu defterler olup genel olarak muayyen bazı bilgileri ihtiva etmekle beraber, gümrükten gümrüğe hatta aynı gümrükte zamanla bazı farklılıklar gösterebilmektedirler. Mesela, sahil gümrükleriyle kara gümrükleri kayıtlarında değişik bilgiler bulunmaktadır. Sahil şehirlerinde, kara yoluyla gelip giden eşyaların da gümrükleri kayd olunmakla

<sup>61</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi ...*, s.94.

<sup>62</sup> Niyazi Berkes, *Türkiye İktisat Tarihi*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016<sup>2</sup>, s.300.

<sup>63</sup> Mübahat S. Kütükoğlu, "Osmanlı Gümrük Kayıtları-Osmanlı Araştırmaları I", *Neşir Heyeti - Halil İnalçık-Nejat Göyönc Heath W. Lowry, The Journal Of Ottoman Studies*, İstanbul, 1980, s.220.

beraber, deniz yoluyla gelen ve gidenlerin ağırlık kazandıkları görülmektedir. Nitekim bazı sahil gümrüğü kayıtlarında sadece deniz yoluyla yapılan ithalat ve ihracata yer verilmiştir.

Deniz yoluyla yapılan ithalat ve ihracat kayıtlarında müşterek olan hususlar vardır. Bunlarda gemiler esas tutulmuş, iskeleye gelip gittikleri “amed” veya “reft” işaretiyle belirtilmiştir.<sup>64</sup>

## **2- İcmal Defterleri**

Mufassal defterlerden başka bir de gümrüklerin bir veya birkaç aylık yahut senelik hâsılat ve masraflarının icmalarını ihtiva eden kayıtlar bulunmaktadır. Bunlar, mufassal defterlerden çıkarılarak hazırlanmış hulasalardır.

## **3- Teslimat-Bakaya Defterleri**

Üçüncü tip gümrük defterleri, gümrüklerde toplanan meblağların hazineye teslimlerin işlendiği defterler olarak görünmektedir. Gümrük gelirleri def’aten ödenmediği ve bir seneden diğerine bakiyeler kaldığı, hatta gümrük eminleri değişikçe bunların da devredildiği defterlerde görülmektedir. O kadarki bir senenin hesabının tam olarak kapatılabilmesi; bazen birkaç sene sürmektedir. İşte, bu defterlerde, gümrük borçlarına ait taksitlerin hangi tarihlerde ve ne yolla ödendiği teker teker belirtilerek derkenarlarda alıntıları yapılmaktadır.<sup>65</sup>

## **4- Muhasebe Defterleri**

Muhasebe defterleri olarak adlandırdığımız defterlere gelince: Bunlar da bir nev’i İcmal defteri mahiyetinde olmakla beraber daha etraflı bir şekilde tertip edilmişlerdir. Büyük bir gümrüğün, kendisine bağlı olan emanet ve iltizamla idare edilen bütün gümrüklerle diğer bağlı rüsumlarının; her türlü hesapları bu defterler içinde toplanmıştır.

---

<sup>64</sup> M. S. Kütükoğlu , “Osmanlı Gümrük Kayıtları...”, s.222.

<sup>65</sup> M. S. Kütükoğlu , “Osmanlı Gümrük Kayıtları...”, s.224.

## 5- Vazife Defterleri

Çeşitli vazife sahiplerinin maaşları muayyen, gelirlerden karşılanırdı. İşte, gümrük gelirlerinden maaş alan mütekaidin, duaguyan gibi kimselere ait kayıtlar da muayyen, defterlere işlenirdi ki; bunlara vazife defterleri deniliyordu. Ayrıca bazı vakıflar vs. bakım ve tamirleri de muayyen gümrük gelirlerinden karşılanırdı.

## 6- Ahkâm Defterleri

Bunlar da gümrüklerle ilgili çeşitli hükümler ihtiva eden defterlerdir. Sonuç olarak Osmanlı gümrüklerindeki kayıtların, son derece dikkatli ve muntazam bir şekilde tutulduğu, bunların İcmal ve hulasalarının da aynı titizlikle yapıldığı ve Osmanlı iktisat tarihi bakımından çok kıymetli bilgiler ihtiva ettiğini söyleyebiliriz.<sup>66</sup>

Esasen, Avrupa devletlerinin Osmanlı şehirlerindeki konsolosları tarafından memleketlerine gönderilen, buldukları şehirlerin ticaret hacimleri hakkındaki rakamların hep Osmanlı gümrüklerindeki resmî kayıtlardan alındığı da anlaşılmaktadır. Bu ise Osmanlı gümrük defterlerinin kıymetini bir kat daha arttırmaktadır.<sup>67</sup>

## 7- Osmanlı Devleti'nde Gümrük ve Maliye

### a) Dış Gümrükler

Osmanlı Devleti'nde yabancı ülkelerden içeriye giren, içeriden de dışarıya çıkan malların vergilendirildiği yerlere dış (haricî) gümrükler denirdi. Dış gümrükler sahil gümrükleri, hudut gümrükleri olmak üzere iki kısımdır. Gelibolu, İzmir, Selanik, Spalato (split), Sakız, Çeşmer, Foça, Trablusgarp, İskenderiye limanları en başta gelen sahil gümrükleri idi. Avrupalılar bu limanlara mal getirdikleri gibi kendi ülkelerinde satmak üzere birçok mal da alırlardı. İstanbul'a giren çıkan yabancı malların gümrüğü Karagümrük'te alınırdı. İstanbul'a imparatorluk coğrafyasından ham madde geliyor, burada işleniyor, mamul madde hâline getirilerek hem ülke içerisine hem Avrupa'ya sevk olunuyordu. Kara yoluyla dış ülkelerle bağlantı olan

<sup>66</sup> M. S. Kütükoğlu , “Osmanlı Gümrük Kayıtları...”, s.226.

<sup>67</sup> M. S. Kütükoğlu , “Osmanlı Gümrük Kayıtları...”, s.227-229.

şehirlerde de hudut gümrükleri vardı. İran tarafından gelen mallar Erzurum'da gümrük resmi öderlerdi.<sup>68</sup>

## b) İç Gümrükler

Ülke içerisindeki bir yerden bir başka yere giderken vergi alınan mahallere iç (dâhili) gümrükler denilir. Bunlara kara gümrükleri de denirdi. İç gümrükler, Osmanlı Devleti'nde başlangıçtan itibaren geniş bir uygulama konusu olmuş ve tasfiye edildiği 1900 yıllarına kadar uzun bir süre boyunca devlet maliyesinin ekonomiyi etkileyen önemli unsurlar arasında yer almıştır.<sup>69</sup>

Osmanlı gümrük sisteminde devletin tamamına şamil bir standartlaşma yoktu. Aynı vergi sisteminde olduğu gibi her bölgede değişik uygulamalar vardı. Vergilendirme konusundaki ihtilaflarda divan meseleyi daha çok kadılara havale ediyordu. İç gümrük teşkilatı ticarî trafiğin belirli yoğunluğu aşığı şehirleri ve özellikle limanları merkez kabul eden az veya çok geniş daireler hâlinde düzenlenmişti. İstanbul, İzmir, Selanik, Edirne, Belgrad, Trabzon, Erzurum, Diyarbakır, Halep, Şam ve Bağdat gibi liman ve şehirler, nüfus ve ticaret hacmi itibari ile gümrük merkezlerinin başında geliyordu. Ancak daha küçük çaptaki şehirlerde de gümrük teşkilatı mevcuttu. Osmanlı anlayışına göre gümrük, sadece iki devlet arasındaki sınırları değil, deniz ile kara arasındaki hattı da kapsıyordu.<sup>70</sup>

1838 ticaret antlaşmasından sonra hemen hemen bütün şehirlerde iç gümrük merkezleri kurulmuştur. Fakat çok geçmeden 1843 yılından başlayarak iç gümrük merkezleri azaltılma yoluna gidildi. Zamanla yerli sanayi korumak üzere tanınan gümrük muafiyetleri genişletilmiş ve yaygınlaştırılmış ve 1874 yılında karayolu ile yapılan mübadelenin tümü için iç gümrükler kaldırılmıştır. Sonunda 1900 yılında sayıları daha da azaltılmış olan iç gümrükler 1910 yılında tamamen kaldırılmıştır.<sup>71</sup>

Buraya kadar Cumhuriyet Dönemi gümrük politikalarını iyi bir analiz çerçevesinde ele alabilmemiz için Osmanlı iktisadî ve gümrük uygulamalarını

<sup>68</sup> Mehmet Ali Ünal, **Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Tarihi**, Fakülte Kitabevi, Isparta, 2014, s.198.

<sup>69</sup> M.A. Ünal, **Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Tarihi**, s.199.

<sup>70</sup> M.A. Ünal, **Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Tarihi**, s.200.

<sup>71</sup> Bakınız, Özlem Başarır, "XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Mali Uygulamaları Çerçevesinde Konargöçer Topluluklar", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 54/2 (2014), 251-284

açıklamaya çalıştık. Ancak uygulamaya esas olan “düşünce yapısını” değerlendirmeden konuyu açıklığa kavuşturmak neredeyse mümkün gözükmemektedir.

Şöyle ki Osmanlı-Türk tarihinde ekonomik düşün, XVI. yüzyıldan XX. yüzyıla kadar, Batı Avrupa ülkeleri ile süren ekonomik ilişkilerinin yarattığı durumlar karşısında değişmelere uğramıştır. Bu sürenin birinci dönemi XVIII. yüzyıla kadar aşağı yukarı 200 yılı, ikinci dönemi XIX. yüzyılın ilk çeyreği sonuna kadar 125 yılı, üçüncü dönemi bu sonuncu tarihten Osmanlı Devleti'nin sonuna kadarki 100 yılı kapsar. Bu özetleme ekonomi teorisinin tarihle olan ilişkileri noktası üzerine eğileceğinden, Cumhuriyet dönemi burada sadece bu üç dönemin başarısızlıklarına mirasçı olduğu ölçüde yer alacaktır.

Berkes'e göre sözü edilen üç dönemin her birinde geleneksel olarak “ihtilal durumunun giderilmesi” (ıslah-ı halel), “yeni nizam kurma” (nizam-ı cedit), “düzenleme” (Tanzimat) ve “birleşik ilerleme” (ittihat ve terakki) deyimleri ile nitelendirilen bir ana-dava vardır. Ekonomik denebilecek düşün biçimleri, bu dönemlerde, her bir ana-davanın karşılanma çabası olarak şekillenmiştir. Bunların her biri, bugün kalkınma veya gelişme dediğimiz çabaya karşılıktır... XVI. yüzyıldan XVIII. yüzyıla kadar uzayan birinci dönem, Osmanlı devletinin sonuna kadar yakasını kurtaramadığı, kurtarmak için başvurduğu tedbirlerin uygulanması ile daha da genişleyen ve derinleşen, ekonomik gerileme dönemidir.

Malî bunalım zaman açısından birbirine yakın üç şartla ilişkili olarak patlak vermişti: (1) Osmanlı Devleti'nin politik genişleyişinin en yüksek derecesine varmış olması; (2) Batı Avrupa ülkeleri ile kapitülasyon denen ticaret imtiyaz ve tekeli bağışlama yolu ile ticaretin açılması ve genişlemesi; (3) Batı ülkelerinde fiyat ve nakit değerlerinde büyük ölçüde bir devrimin Akdeniz havzasının doğusuna yayılması. Bu koşullar altında, Osmanlı ekonomisi, belki Avrupa dışında ülkelerin ilki olarak, Batı Avrupa ekonomi çevresinde, bu dönemde ve bu üç şartın ekonomik etkileri altına girmiş oluyor demektir.<sup>72</sup>

Eski Osmanlı ekonomik düşünüyü ve tutumu aslında Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan önce yerleşmiş olmakla beraber, yalnız İslam dininden gelme bir düşün

---

<sup>72</sup> N. Berkes, **Türkiye İktisat Tarihi...**, s.381.



değildir. Bu düşün, İslam ilahiyat ve fikhının dışında hatta ondan bağımsız olarak da Büyük Selçuklular zamanından itibaren siyasa uygulamalarının gerekleri ile doğan ne ilahiyat ne de fikha girmemiş olan bir düşündür.<sup>73</sup>

Osmanlılardan önce ve Osmanlılarda, bu çok basitleştirilmiş biçimde söylenen ekonomik siyasetin altında yatan düşün, basit bir formülle şöyle ifade edilirdi: “La mülke illa bi-r rical ve la ricale illa bi’s seyf ve la seyfe illa bi’l mal ve la malle illa bi’r raiyye ve la raiyye ila bi’l adl” Bu Arapça formül metnini, günümüz Türkçesine şöyle çevirebiliriz: “Ordusuz devlet olmaz; ordu için savaş araçları gerek; bu ise maliyeye dayanır; malî gücün kaynağı toplumdur; onun için toplumu olduğu düzende tutmak şarttır.”<sup>74</sup> (Buradaki “adl” veya “adalet”, bugünkü “justice” anlamında kanunların yasama organlarınca uygulanması demek değildir, toplumun “denge”sini sağlam tutmak demektir.

Tezel’e göre Osmanlı İmparatorluğu’ndaki iç ve dış ticaret faaliyetlerinde dikkat edilmesi gereken bir mesele de şudur: “Osmanlı devleti, hem merkezî ögesi hem de yerel uzantılarıyla, ticarî faaliyetlere o ölçüde karışmaktaydı ki, para kullanılarak yapılan mübadelelerin yaygınlığına rağmen, fiyat oluşturucu bir piyasa ticareti söz konusu değildi. Paranın ve ticaretin bulunduğu fakat fiyat oluşturucu piyasanın bulunmadığı bir ortam söz konusuydu. Bunun içindir ki, kendi çağımızın piyasa ticaretine göre koşullanan düşünme reflekslerimizin, böyle bir ortamı doğru tasarlamamızı engellememesine dikkat edilmelidir.”<sup>75</sup>

Yukarıda söz edilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, Osmanlılar döneminde yaygın olan iç ve dış biçiminde örgütlenmiş gümrüklendirme uygulamaları Cumhuriyet dönemi ile sona ermiştir. Söz konusu uygulama modern dünyada kabul görmemiş ve kurumsal yapıdan uzak metodlar benimsemiştir. Gazi Mustafa Kemal gümrük/inhisarları bakanlık çatısı altında kurumsallaşmasını sağlamış, evrensel ilkeleri benimseyen ve izleri bugünlere kadar gelen teşkilat yapısı kurmayı başarmıştır.

## E- KAPİTÜLASYONLAR VE GÜMRÜKLER

<sup>73</sup> N. Berkes, *Türkiye İktisat Tarihi...*, s.383.

<sup>74</sup> N. Berkes, *Türkiye İktisat Tarihi...*, s.383-384.

<sup>75</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s.48

Osmanlı Devleti'nde gayrimüslimlerin olduğu gibi yabancıların da hukuki statüsünün farklılıklar vardır. Bu yeni durumun devletlere verilen kapitülasyonlarla düzenlenmiş olduğunu söylemek mümkündür. Latince sözleşme yapmak anlamına gelen “capitulare” kelimesinden türemiş olduğu düşünülen kapitülasyon kelimesinin ne anlama geldiği konusunda kesin bir görüş birliği yoktur.<sup>76</sup>

Kapitülasyonları yabancıların hukukuyla açıklamaya çalışan Altuğ, kavramın etimolojisini şöyle izah etmektedir: Kapitülasyon sözcüğü Orta Çağ Latincesindeki caput veya capitulum veya İtalyancadaki capitulazione sözcüklerinden doğmuştur. Bu sözcükler Latince capitulare kelimesini meydana getirmiştir. Capitulare anlaşma yapmak demektir. Capitulum sözcüğünün çoğulu capitula da onbeşinci yüzyılın sonundan itibaren anlaşma anlamında kullanılmıştır. Şu halde capitulation, bölümler (chapitre, clause) capitula'larla belirtilmiş şartları havi bir imtiyaz mecellesini ifade etmektedir.<sup>77</sup> Osmanlılar kapitülasyon yerine İmtiyazat-ı Ecnebiyye kelimesini kullandıkları gibi sonraları bu sözcük yerine ahidname veya uhudu atika tabirlerini de kullanmışlardır. XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise kapitülasyon kelimesi yerleşmeye başlamıştır.<sup>78</sup>

Osmanlı Devleti'nde kapitülasyonların önemli nedenlerinden biri, devletin genişlemesi döneminde fethedilen yerlerde daha önce diğer devletlerce tanınan kapitülasyonların devam ettirilmesidir. Osmanlı Devleti, XIII. yüzyılda kurulduğu zaman çevresindeki ülkelerde kapitülasyon kurumu vardı ve toplumlar arası bir gelenek olarak yaşıyordu. Kapitülasyon “Avrupalı devletlerin kendi ülkeleri dışında sürekli ya da geçici olarak bulunan yurttaşlarının, ülkesinde buldukları devletin yetkilerine değil de kendi devletlerinin yetkilerine tabi olmak biçiminde elde ettikleri ayrıcalıklarla, ticaret ve gümrük konularında elde ettikleri kolaylıklar ve ayrıcalıklar düzeni” şeklinde tarif edilebilir. Avrupalı devletler bu ayrıcalıklar düzenini özellikle Osmanlı Devleti, Mısır ve Çin üzerinde kurmuşlar.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Belkıs Konan, **Osmanlı Devletinde Yabancıların Kapitülasyonlar Kapsamında Hukuki Durum**, (YDT), Ankara 2006, s.8; Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri, I**, Turhan Kitabevi Yayınları, 1999, s. 71.

<sup>77</sup> Yılmaz Altuğ, **Yabancıların Hukuki Durumu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1971, s.31; Bu konuda geniş bilgi için bakınız, Aysel Çelikel-Günseli (Öztekin) Gelgel, **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s.38-48.

<sup>78</sup> B. Konan, **Osmanlı Devletinde Yabancıların Kapitülasyonlar...**, s.8-9.

<sup>79</sup>H. Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri I**, s.71.

Kapitülasyonlar, 1838 Ticaret Antlaşması da dâhil, üzerine Türkiye’de ve yurtdışında çok sayıda eser yayımlanmıştır. Bu çalışmalar çoğu kez kapitülasyonların hukuki mahiyetine odaklanmış, egemenlik meselelerini gündeme getirmiştir. Ancak, kapitülasyonların ülke menfaatlerine ters düşen yönü Osmanlı Devleti’nin Tanzimat (1839) sonrası merkezîleşme sürecinde ekonomik ve malî yapılarda meydana getirdiği derin darboğazlardır.<sup>80</sup>

Bilimsel ve teknolojik devrimle at başı giden sanayileşme Batı Avrupa’da “warfare lortlarını” ortaya çıkarmıştır. Waterloo Savaşları (1813-1815) ile kendini iyice hissettiren bankerlerin malî gücü, XIX. yüzyılın ortalarından itibaren imparatorlukların ve ulus-devletlerin ekonomik ve malî yapılarında oldukça etkili dönüşümlere sebep olmuştur.

Askerî donanımın malî yükü 1850’lerden itibaren ülkelerin fiskal yapılarında devrim sayılabilecek dönüşümlere gitmeye mecbur etmiştir. Pek çok ülkede malî endişeler ön plana geçmiş, serbest ticaret bir kenara itilerek yüksek gümrük vergileriyle devlete fon yaratmaya çalışılmıştır. Ama Batı Avrupa kendi ülkelerinde bunu yaparken “Düveli Muazzama” (İngiltere, Fransa, Almanya, Rusya, İtalya, Avusturya- Macaristan) Osmanlı İmparatorluğu’na silah gücü avantajını bir tehdit unsuru olarak kullanıp aynı zaman dilimi içinde tam tersini uygulamıştır.

1850’lerden sonrası Batı Avrupa’da dolaylı vergilerin ilk uygulamaya başlandığı dönemdir. Gümrük gelirleri dışında Osmanlı Türkiye’sinin, Cumhuriyet Türkiye’sine kadar gelir kaynağı büyük ölçüde “aşar” ve “ağnam” üzerine dayalı bir malî düzendir.<sup>81</sup>

Dolaysız vergi dönüşümünü sağlayamayan, 1838 Ticaret Antlaşması, 1839 Tanzimat sonrası liberalleşme ve merkezîleşmenin, yeni ordu donanımının sebep olduğu giderleri karşılayamayan Osmanlı Türkiye’si, sürekli dış borçlanmaya gitti. Yani devlet malî sistemini “deyni deyn ile ifa usulü” ya da bugünkü Türkçe ile “borcu borçla kapatmak” Osmanlı İmparatorluğu’nun 1580’li yıllarda ilk malî krizi yaşanmıştır.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup>Mehmet Hakan Sağlam, **Osmanlı Devleti’nde Moratoryum 1875-1881 Rûsum-ı Sitte’den Duyunu Umumiye’ye**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2007, s.4-7.

<sup>81</sup> R. Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.71.

<sup>82</sup> R. Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.72.

Kapitülasyonların Osmanlı ekonomisine verdiği zarar çok iyi fark edilmiş ve mutlaka kaldırılması gerekliliği Tanzimat erkânı tarafından da anlaşılmıştı. Bu yolda ilk girişim 1853 Kırım Harbi esnasında gerçekleşti ve başarı sağlanamadı. İkinci bir girişimi İttihatçılar 1914 I. Dünya Savaşı esnasında gerçekleştirdiler. I. Dünya Savaşı'na girmeden önce, yabancı devletlere kapitülasyonların 1 Ekim 1914 tarihinden itibaren kaldırılacağını bildirilmiştir.<sup>83</sup> Osmanlı bu girişiminde kapitülasyonların kaldırılması konusunda zorluk çıkaran müttefiki Almanya'yı bile ikna edememiştir.<sup>84</sup>

Kapitülasyonların kaldırılmasına dair ilk çalışmalar 1854 Kırım Savaşı'ndan sonra imzalanan 1856 Paris Antlaşması'nın 8 Mart 1856'da kabul edilen yedinci maddesi ile Osmanlı Devleti'nin Avrupa Devletler Hukukundan yararlanacağı kabul edilmiştir. Avrupa Devletler Hukukunda ise, kapitülasyonlar yoktu ve kapitülasyonlar Avrupa Devletler Hukukuna aykırı idi. Bu maddenin kabul edilmesi üzerine, Kongre'de Osmanlı Devleti temsilcisi olan Ali Paşa, Avrupa Devletler Hukukuna aykırı olan kapitülasyonların Osmanlı Devleti'nin tüm ticarî ilişkilerini ve iyileştirme çalışmalarını engellediği ifade edilmişti. Ancak, bu çalışmalarda Avrupa Devletleri temsilcilerinin kapitülasyonların kaldırılması için bazı adlî ve idarî ıslahatların yapılması ve konunun İstanbul'da toplanacak bir konferansta ayrıca incelenmesi şartını ileri sürmeleri dolayısıyla, başarılı bir sonuca ulaşamamıştır.<sup>85</sup>

23.02.1330 (1914) tarihli kanun ile de yabancıların statüsü tespit edilmiştir. Kanunda vergilerle ilgili olarak, Osmanlı Devleti uyrukluklarına uygulanan vergi kurallarının yabancı uyruklular hakkında da aynı şartlar altında uygulanacağı belirtilmiştir.<sup>86</sup>

Yapılan çalışmalar ve yeni düzenlemelerle kapitülasyonlar mahkemelerde fiilen yok sayılmış, idarî ve malî konular yeni sisteme göre yürütülmeye başlanmış, gümrük vergileri arttırılmış, yabancı posta haneler kapatılmış ve sadece Türk posta haneleri görev yapmaya başlamıştır.<sup>87</sup> Müttefik devletler kapitülasyonların

---

<sup>83</sup> Y. Altuğ, **Yabancıların Hukuki Durumu...**, s.70.

<sup>84</sup> Şevket Süreyya Aydemir, **Tek Adam**, III, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2014<sup>29</sup>, s.112.

<sup>85</sup> M. Cemil (Bilsel), **Lozan, II**, Ahmet İhsan Matbaası, İstanbul, 1998, s.51-53.

<sup>86</sup> Tahir Taner, **Kapitülasyonlar Nasıl İlgâ Edildi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956, s.624.

<sup>87</sup> M. Cemil, **Lozan, II**, s.69.

kaldırılmasını kabul etmemişler ve 30 Ekim 1918 tarihli Mondros Mütarekesiyle Türk topraklarını işgal ederek, kapitülasyonları daha da genişleterek uygulamaya başlamışlardır.<sup>88</sup>

Cumhuriyet Türkiye'si'nin kuruluş aşamasında Lozan'daki en çetrefilli konulardan biri kapitülasyonlardır.<sup>89</sup> Kapitülasyonlar ilk defa Milli Mücadele sırasında Sovyetlerle yapılan 16 Mart 1921 Moskova Antlaşmasının 7. maddesiyle "geçersiz" sayıldı.<sup>90</sup> Kapitülasyonlar, her alanda tamamen kaldırılmak üzere, Lozan'da gündeme geldi. Türkiye, siyasi bağımsızlığına aykırı bu imtiyazlardan kurtulmakta son derece kararlıydı. Osmanlı Devleti kapitülasyonların kaldırılmasında bir türlü muvaffak olamamıştı. Öyle ki Lozan'dan evvel 2 Kasım 1922'de Mustafa Kemal: "Her şeyden evvel şurası bilinmek lazımdır ki, Büyük Millet Meclisi hükûmeti kapitülasyonların ipkasını asla kabul etmeyecektir"<sup>91</sup> diyerek Avrupa'ya karşı Türkiye'nin kararlılığını göstermiştir.

Mustafa Kemal'in, 26.09.1922'te Chicago Tribun'un İzmir'e gönderdiği muhabirine verdiği demeçte de aynı kararlılığı görmekteyiz.

Kemal Paşa, ordunun muzafferiyetlerinden, Türklerin metalib-i millîyesinden, garp devletleriyle kariben bir konferansta toplanmak arzusunda bulunduğu bahsetti. Dedi ki:

– *Muzafferiyetimiz bize taleplerimizi değiştirtmemiştir. Evvelce istediğimiz şeylerden ne daha ziyade, ne daha az şey talep ediyoruz. Misak-ı Millîmizde sebat ediyoruz.*

– Müttefiklerle müzakereye hazır mısınız?

– *Onlarla bir arada toplanıp müzakere etmeğe öteden beri âmâde bulunuyoruz. Misak-ı Millînin muhteviyatı bir sahifeden daha az yer tutuyor. Bütün Türk arazisinde hakikî istiklâl istiyoruz. Bizim için artık kapitülâsyonlar mevcut değildir. İstanbul'u, Edirne'yi ve Trakya'nın ekseriyeti Türk olan kısmını istiyoruz*

<sup>88</sup> T. Taner, **Kapitülasyonlar...**, s.635.

<sup>89</sup> R. Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.71.

<sup>90</sup> **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, (Edit. B. Oran), C.I, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.115.

<sup>91</sup> **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III**, s.70.

– İstanbul‘da iken beş sene için adli kapitülâsyonların ibkasına razı olduğunuzu işitmiştim.

– *Kapitülâsyonların hiçbir kısmında istisnayı kabul etmiyoruz. Adli, mali veya askerî kapitülâsyonların hiçbirini tanımıyoruz.*<sup>92</sup>

Lozan'da 2 Aralık 1922'de yabancılara tanınan haklar ve ayrıcalıklar bahsinde kapitülasyonların görüşmeleri başladı. İtilaf Devletleri temsilcileri “kendi aralarında hazırlamış oldukları bir antlaşma metnini ve ona ekli yedi protokolü, 31 Ocak 1923’te Türk delegasyonuna vermişler ve bunu tümüyle kabul ya da reddedilmesini istemişlerdi. Böyle bir metnin kabul edilmesine olanak görmeyen Türk delegasyonu, 4 Şubat’ta buna ilişkin itirazlarını açıklamıştı. Ne var ki, yönlendiriciliğin ötesinde “dikte ettirici” tavrını sürdürmüş, bu gelişmeler üzerine de görüşmeler kesilmişti.<sup>93</sup>

Konferansın birinci döneminde yapılan görüşmeler neticesinde Kapitülasyonların kaldırılması yönünde önemli bir mesafe alındı. Kapitülasyonların muhtevası o kadar genişti ki, içerisinde kabotajdan, adli kolaylıklara, gümrüklere kadar bir dizi konu yer alıyordu. Öncelikle 29 Kasım 1914’ten evvel verilen imtiyazlar hakkında görüşme yapıldı. İktisat Komisyonu Türkiye'nin isteklerinin büyük bir kısmını kabul etti.<sup>94</sup>

3 Haziran’da yapılan İktisat Komisyonu toplantısında, kabotaj ve ecnebilerin ikmalî hakkındaki karar tekrar gözden geçirildi. Türk tarafının ecnebilerin Türkiye'deki varlıklarının Türkiye’de kalması talebi kabul edildi. Muahede dışındaki devletlerin muahede ahkâmından faydalanma istekleri Türkiye tarafından reddedildiğinden o kanun ertelendi. Konferans üyelerinin Şirketlerince yapılmış olan anlaşmalar 5 yıllık süre daha varlığını sürdürmesi kabul edilirken, Yunanistan, Romanya ve Sırbistan için iki yıl olan Türk talebi itiraza uğradı ve tehir edildi.<sup>95</sup>

Müttefikler kabotaj meselesini gündeme getirerek, bazı ülke gemilerine tolerans ve imtiyaz istediler. İsmet Paşa, bu isteğin daha evvel varılan anlaşmaya aykırı olduğunu söyledi.<sup>96</sup> Türkiye’ye isteklerini kabul ettirmekte zorluk çeken

<sup>92</sup> Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, s.66.

<sup>93</sup> Şerafettin Turan, *Türk Devrim Tarihi Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti’ne*, II, Ankara 1998, s.286.

<sup>94</sup> H.M., 1 Mayıs 1923, S. 804.

<sup>95</sup> H.M., 3 Haziran 1923, S. 829.

<sup>96</sup> H.M., 20 Haziran 1923, S. 844.

müttefikler, her yolu denediler. Kabotajın tekrar gündeme getirilmesi Fransızların onları Duyun-ı Umumiye konusunda baskı aracı olarak kullanmak istemesinden kaynaklanmaktaydı.<sup>97</sup>

Lozan'da azınlıklarla ilgili kurulan heyetin başkanıyla, hususi olarak imtiyazı ecnebiye hakkında görüşüldü.<sup>98</sup> Türkiye'nin bu konuda yeterince sıkıntı çektiği ve tam bağımsızlık için bu imtiyazların kesin olarak kaldırılmasının önemi anlatıldı. 25 Haziran'da yapılan toplantıda; Müttefikler imtiyazlar meselesi ve yabancı Şirketlerin hukukunu korumak için sulh metnine yeni maddeler ilave etmek istediler.<sup>99</sup> Bu talep de Türkiye tarafından kabul edilmedi.

Lozan'da kapitülasyonların kaldırılması için gösterilen çaba ve gayretler İsmet Paşa'nın ifadesiyle "uzun müzakerelerden, münakaşalardan sonra nihayet bir anlaşmaya" varıldı.<sup>100</sup> Fakat görüşmeler sona erene kadar Müttefikler kapitülasyonları farklı isimlerle farklı şekilde sürekli gündeme taşıyarak kabul ettirmeye çalıştılar. General Pelle imtiyaz protokolü hakkında 21 Kasım 1914'ten evvelki imtiyaz mukavelesinin tasdik edilmiş bulunduğunu kabul ettikten sonra: "şirketlerin imtiyazlarını tayin eden bazı maddeler tespit edilmiştir. Diğer mevadd-ı mukaddime Türkiye'ce verilen imtiyaz mukavelesinin şerait-i hazırası gibidir. Duyun-ı Umumiye tediyesi hususunda beyanname derç etmekten vazgeçtik. Fakat hamileri Türk hükûmeti ile müzakere ederken alakadar devletlerin kendi tebaalarının hukukunu şiddetle muhafaza edecekleri tabiidir"<sup>101</sup> dedi.

Amerika Birleşik Devletleri, kapitülasyonların kaldırılmasında mühim bir rol oynadı. ABD Dışişleri Bakanlığınca benimsenen anlayışa göre böyle sulh görüşmelerinde eski imtiyazların gündeme gelmesi doğru değildi. İmtiyazların kaldırılmasını öngören ABD protokolü İsmet Paşa tarafından hemen imzalandı.<sup>102</sup>

"Büyük bir dünya devleti olma amacındaki Osmanlılar, kapitülasyonları bu politikalarının aracı olarak 18. asrın ikinci yarısına kadar başarıyla kullanmışlardır. Özellikle 1838 ticaret antlaşmasından sonra ise kapitülasyonlar Osmanlıların

<sup>97</sup> H.M., 20 Haziran 1923, S. 844.

<sup>98</sup> H.M., 6 Haziran 1923, S. 832.

<sup>99</sup> H.M., 26 Haziran 1923, S. 849.

<sup>100</sup> İsmet İnönü, **Hatıralar**, Bilgi Yayınları, Ankara, 1987, s.137.

<sup>101</sup> H.M., 16 Temmuz 1923, S., 866.

<sup>102</sup> H.M., 20 Temmuz 1923, S., 870.

aleyhine işlemeye başlamış ve sanayileşmeyi engelleyen unsurlardan biri olmuştur. Verilen imtiyazlarla korumasız kalan Osmanlı sanayi girişimleri başarıya ulaşamamıştır. Bunun farkında olan Osmanlı yöneticileri kapitülasyonları kaldırmak istemişlerse de buna güçleri yetmemiş ve başarılı olamamışlardır. Hatta kaybedilen savaşlar ve organize baskılar neticesinde yeni tavizler verildiği görülmüştür. Bu aşamada güçsüz Osmanlı yönetimi, imtiyazların istismar edilmesini bile engelleyememiş ve kapitülasyonlar Devlet-i Aliye'nin çöküşünde önemli bir unsur olarak tarihteki yerini almıştır.”<sup>103</sup>

## F- TİCARET SÖZLEŞMESİ VE YARI SÖMÜRGE OLMA SÜRECİ

Osmanlı Devleti'nin 18. yüzyılla birlikte çeşitli nedenlerle malî bunalımlar yaşaması dış borçlanmayı hazırlayan ana faktör olarak görülebilir. Ancak yine de Osmanlı Devleti'ni dış borçlanmaya iten nedenleri iç ve dış faktörler olarak ele almak gerekir. Çünkü Osmanlı Devleti'ni borçlanmaya iten nedenlerin başında, sınırları içinde yaşanan olumsuzluklar gelmekle beraber sınırları dışında yaşanan emperyalist gelişmeler de etkili olmuştur. Bahsedilen iç nedenlerin en önemlisi uzun yıllar verilen bütçe açıklarıdır.<sup>104</sup> Fetihlerin durması, savaş gelirlerinin azalması ancak giderlerin artması, vergi gelirlerinin bütçeye aktarılmasında sıkıntılar yaşanması bütçe açıklarının yüksek noktalara ulaşmasına neden olmuştur.<sup>105</sup>

Ülkelerin borçlanma nedenlerinden biri de yerli sermaye birikiminin yetersizliği ve yerli üreticinin rekabet gücünü yitirmesi sonucu, ülke pazarının yabancıların eline geçmesidir. Osmanlı ekonomisinde de çöküş sürecinde bu durum görülmüştür.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Ertuğrul Acartürk- Ramazan Kılıç, “Osmanlı Devletinde Kapitülasyonların İktisadi ve Siyasi Perspektiften Analizi”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi-XXIX/2** (2011), s.19.

<sup>104</sup> Murat Şeker, “Osmanlı Devletinde Mali Bunalım ve İlk Dış Borçlanma”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8/2(2007), s.121-vd.

<sup>105</sup> Daha geniş bilgi için bakınız; Binhan E.Yılmaz, “Osmanlı İmparatorluğu’nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç ”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4(2002), s.186-198.

<sup>106</sup> Saffet Kartopu, “Duyun-u Umumiye İdaresi ve İdareyle İlgili Görüşler ”, **Global Journal of Economics and Business Studies- Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, 1/2 (Kış-2012), s.33.



Özellikle 1838 Ticaret Anlaşması ile İngiltere'ye sağlanan ticarî kolaylıklar bir süre sonra diğer Batı Avrupa ülkelerine de sağlanmıştır. Böylece Batı Avrupa'dan gelen kapitalizm, Osmanlı ekonomisinde hâkim güç olma sürecine girmiştir. Kapitalizmin Osmanlı topraklarına girmesiyle, ülke ekonomisi dış etkilere açık kalmış, yerli üreticilerin rekabet gücü giderek azalmaya başlamıştır. Bu süreçte Osmanlı Devleti'nin gümrük denetimlerinde ve yabancılar üzerindeki vergilendirmede etkisinin azalması, yüksek miktarlarda gelir kaybı yaşamasıyla sonuçlanmıştır.<sup>107</sup>

“İngiltere ile imzalanan 1838 Serbest Ticaret Antlaşması ve izleyen diğer anlaşmalar sonucu Osmanlı İmparatorluğu'nun yarı-sömürgeleşme sürecine ilişkin ilk belirtiler ortaya çıkmış, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise yarı-sömürgeleşme süreci giderek belirginleşmişti. Hiç kuşkusuz, 1838 Serbest Ticaret Antlaşması'nı önceleyen en temel gelişme, ilk kez İngiltere'de patlayan Sanayi Devrimi ve bu devrimin pazar ve hammadde ihtiyaçlarından kaynaklanmıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte önemli bir iktisadî güce ulaşan İngiltere, XIX. yüzyılda dünyanın en büyük üreticisi, en büyük ihracat ve ithalatçısı ve dış yatırımları ile dünyada rakipsiz bir konuma gelmişti.”<sup>108</sup>

1838'de İngiltere'yle imzalanan Baltalimanı Serbest Ticaret Antlaşması ile Osmanlı Devleti dış ticaret politikasındaki bağımsızlığını ve gümrük gelirlerini büyük ölçüde kaybetti. Olağanüstü gümrük vergileri/tarifeleri uygulama hakkı elinden alındığı için hem iç hem de dış ticareti yabancıların kontrolüne geçmiştir.<sup>109</sup>

Serbest ticaret veya bugünkü manasıyla “en çok müsaadeye mazhar ülke” antlaşması sadece İngiltere ile sınırlı kalmadı. 16 Ağustos 1838'de Sadrazam Reşit Paşa'nın Baltalimanı'ndaki konağında İngiliz elçisinin imza koyduğu Türk-İngiliz Serbest Ticaret Antlaşması, “25 Kasım 1838'de Fransa ile 1839'da Hansa şehri (Lubleck, Bremen, Hamburg) ve Sardunya ile 1840'ta İsveç, Norveç, İspanya, Hollanda, Belçika Zolverin hükümetleri (Prusya, Bavyera, Saksonya, Wunterburg, Baden, Hasen Elektörlüğü ile Grand Dükalığı, Thuringen, Nassau'de Birliği, Serbest Frnakfurt şehri) ile 1841'de Danimarka ile 1843'te Portekiz ile ve son olarak 1846'da

<sup>107</sup> Nihat Falay, **Maliye Tarihi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1989, s.80.

<sup>108</sup> B. Ali Eşiyok, “Osmanlı İmparatorluğu'nun Dünya Ekonomisine Eklemlenmesinde Bir Dönüm Noktası, 1838 Serbest Ticaret Antlaşması”, **Mülkiye**, 34/266 (2010), s.68-69.

<sup>109</sup> M.Sağlam, **Osmanlı Devleti'nde Moratoryum...**, s.4.

Rusya ile serbest ticaret antlaşmaları imzalanmıştır.” Avrupalı devletlerle gerçekleştirilen bu antlaşmaların sonucu olarak, Osmanlı Devleti paraya en çok ihtiyaç duyduğu zamanlarda, devle hazinesi büyük kayıplara maruz kalacaktır. Ülkede dış ticaret hammadde satımına hazır sanayi mallarının da ithaline ortam hazırladığından bu yeni durum Osmanlı'nın küçük ölçekli sanayisini alt-üst edecek ve dış ticaret dengesinin emperyal Batılı devletlerin lehine gelişmesini sağlayacaktır.<sup>110</sup>

29 Nisan 1861 tarihinde Fransa'yla yapılan ticaret antlaşmasıyla kapitülasyonlar bakımından yeni bir dönem başlamıştır. Bu antlaşmayla 1838 antlaşmalarının kapitülasyon niteliğindeki hükümleri tamamen korunuyor ve bir takım yeni ayrıcalıklar veriliyordu. Bu antlaşmaya göre: Dışsatım (ihracat) resmi, %12'den %8'e indirilmiştir. Dışalım (ithalat) resmi %5'ten %8'e çıkarılıyordu. Boğazlardan Fransız ticaret gemileriyle geçirecek ticaret eşyasından hiçbir gümrük resmi alınmayacaktır. Bu antlaşmalarda yer alan tüm hükümler daha sonra diğer ülkelerle (İtalya, İngiltere, Belçika, Rusya, Amerika, İsveç, İspanya, Danimarka, Prusya, Hollanda, Avusturya, Meksika, Portekiz) yapılan antlaşmalarla da kabul edilmişti.

### **1- Duyun-ı Umumiye**

1881 yılının Aralık ayı ya da hicri takvime göre muharrem ayında imzalanan antlaşma ile yeni bir dönem başlıyordu. Osmanlı Devleti, ilki 1854 yılında olmak üzere hemen her yıl ihraç ettiği tahvillerle sürekli olarak borçlanmış, 1875 yılında dış borçlar 200 milyon sterline ulaşmıştır. Bu tarihte yıllık bütçe toplam 22 milyon sterlin olarak tahmin edilirken, ödenmesi gereken borç miktarı 12 milyon sterline yükselmişti. Ürünün kötü, salgın hastalıkların yaygın, açlığın önlenmesi için halka yapılan devlet yardımlarının zorunlu ve vergi tahsilinin yapılmasının oldukça güç olduğu bu tarihte, Bosna-Hersek İsyanı'nın yayılmasıyla birlikte bastırılan savaş harcamalarının artışı karşısında, hükümet ödemelerin yarısını yapıp, öbür yarısını beş yıla yayan ramazan tahvilleri ile değiştireceğine ilişkin bir kararname çıkarmıştı. Kararname, sürecin başlangıcı olmuştur. Avrupalı alacaklıların kendi hükümetlerine

<sup>110</sup> Sait Açıba, *Osmanlı Devleti'nde Dış Borçlanması (1854-1914)*, Vadi Yayınları, Afyon, 1995, s.26-28.

güvence için yaptıkları başvurular, devletlerarası ilişkilerde 1878 Berlin Antlaşması'yla protokole konu olmuştur. Berlin Antlaşması'na eklenen 18 sayılı protokolde, “devlet tahvili sahibi alacaklıların isteklerini karşılamak için gerekli önlemleri önermekle yetkili bir komisyon kurulması ve komisyonun alacaklı temsilcilerinden oluşması” kararlaştırılmıştır. Bu hüküm Osmanlı tarafında devlet maliyesi üzerinde uluslararası siyasal bir malî denetim komisyonu kurma tehdidi olarak görülmüştür. Devlet, “1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sırasında Osmanlı Bankası'yla Galata bankerlerine olan borcunu da ödemeyeceğini açıklamış ve bunun üzerine Hükûmet ile Osmanlı Bankası ve Galata bankerleri arasında 22 Kasım 1879 günü bir anlaşma yapılmıştır. Bu anlaşma 1879 Kararnamesi diye anılmaktadır. Kararname toplam 15 maddeden oluşmaktadır. Buna göre; Hükûmet, müskirat (alkollü içecek), pul, İstanbul civarındaki deniz ürünleri vergisi, Edirne-Samsun-Bursa ipek öşrü, tömbeki ve tütün tekeli vergilerinin toplanması ve işletme hakkını 10 yıl süreyle Osmanlı Bankası'na ve Galata bankerlerine veriyordu. Osmanlı Bankası'nın ve Galata bankerlerinin adı geçen gelirleri toplayıp işletmek ve kararnamede belirtilen iç borçları ödemek amacıyla kurmuş oldukları yönetime Rûsum-ı Sitte idaresi adı verilmiştir.”<sup>111</sup> Teşkil edilen bu yapı gelirlerin kontrolünü sağlayacaktı. Rûsum-ı Sitte'nin yöneticileri şu isimlerden oluşmuştu: Osmanlı Bankası'nın müdürleri H. Forster, Emile Deveaux ve Von Haas ile Galata Bankerlerinden George Zarifi, Salomon Fernandez, Bernard Tubini, Eustache Eugenidi, Theodore Mavrokordato, A. Vlasto, A.Barker, Paul Stefanovich Schilizzi, Leonidas Zafiri Georger Cotonio, Ulysse Negroponti ve Z. Stefanoviç .<sup>112</sup>

Bu idare kurulunca Avrupalı alacaklılar Galata bankerlerine imtiyazlı davranıldığını öne sürerken, İngiltere ve Fransa'da durumu resmi olarak protesto etmişlerdi. Osmanlı Türkiyesi'nin dış borçları artık siyasallaşmıştı. Osmanlı Hükûmeti, Avrupalıların ellerindeki tahvillerin ödenebilmesi için “konsolidasyon” un şart olduğunu anlatırken, ilgili devletler, Osmanlı Devleti gelirlerinin yalnızca kendi temsilcileri tarafından kontrol edildiği takdirde konsolidasyonu kabul edeceklerini Babıali'ye bildirmişlerdi. 1881'de kurulan Düyun-ı Umumiye

<sup>111</sup> Resul Narin, “Düyun-ı Umumiye İdaresi ve Adapazarı”, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, , 6/21(Bahar 2009), s.51 vd..

<sup>112</sup> Stefanos Yerasimos, **Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye Tanzimat'tan I.Dünya Savaşı'na Kadar, II**, Belge Yayınları, 2001, s.278-279.

İdaresi'nde İngiltere, Fransa, Almanya, Hollanda, İtalya, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan birer temsilci ile Galata bankerlerinden bir temsilci yer almıştı.<sup>113</sup>

Bu Komisyon Osmanlı Devleti maliyesinden bağımsız olarak Avrupa'ya olan borçların ve Rusya'ya olan savaş tazminatının ödenmesini yönetecekti. Neticede Osmanlı Türkiyesi maliyesinin vergi kaynaklarının bir bölümü üzerinde ayrıntılı bir denetim mekanizması kurulmuştu. Düyun-ı Umumiye İdaresi doğrudan üstlendiği gelirleri doğrudan Avrupa'daki alacaklılara aktarıyordu.<sup>114</sup>

Osmanlı Hükûmeti, 23 Ekim 1880 tarihli nota ile yabancı tahvil sahiplerini “faiz ve amortisman ödemelerinin yeniden başlamasına imkân sağlayacak bir çözüm yolu bulmak gayesiyle” delegeler toplantısına davet etmişti. Bu da 1 Eylül 1881'de Avrupalı alacaklılar ile Osmanlı hükümetinin bir masa etrafında oturması ile sonuçlandı.<sup>115</sup>

Yabancı alacaklı temsilcileriyle Osmanlı hükümeti temsilcileri arasındaki müzakereler 13 Eylül 1881-20 Aralık 1881 tarihleri arasında yaklaşık olarak 3 ay devam etti. 20 Aralık 1881 tarihi, 28 Muharrem 1299 tarihine rastladığından anlaşma sonucu yayınlanan kararnameye “Muharrem Kararnamesi” adı verilmiştir. Osmanlı Devleti'nin yaşamak zorunda kaldığı sorunlar karşında almak zorunda kaldığı yüklü borçlarını bir müddet sonra ödeyememesi sonucu, alacaklı devletler “borç ödemelerini güvence altına alacak olan Duyun-ı Umumiye İdaresi'nin temel işlevi vergilendirmenin ve denetimin etkin bir şekilde yapılmasını sağlamaktır.”<sup>116</sup>

Kararnameye giren borçlar: 1858, 1860, 1862, 1863, 1865, 1869, 1870, 1872, 1873 yılları borçlanmaları ile 1865, 1873 ve 1874 yılları umumi borçlarıydı. Bu suretle, 1881 tarihine kadar yapılmış olan borçlanmalardan, yalnız mısır vergisi karşılık gösterilerek imzalanmış 1854, 1871 ve 1877 yılı borçlanması ile Fransa ve İngiltere'nin kefil oldukları 1855 yılı borçlanmaları kararname dışında kalmış, bunların dışındakiler kararname kapsamına alınmıştır. Muharrem Kararnamesi Osmanlı Devleti'nde yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Çünkü artık

<sup>113</sup> R. Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.170

<sup>114</sup> R. Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.171

<sup>115</sup> Haydar Kazgan, **Galat Bankerleri, I**, Orion Yayınevi, Ankara, 2005, s.156.

<sup>116</sup> M. Şeker, “Osmanlı Devletinde Mali Bunalım...”, s.127.

hükûmetten ayrı, fakat devlet gelirlerinin büyük bir bölümüne hükmeden yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. Bu kurum borçlular tarafından seçilmiş bir yönetim kurulunca yönetilen Duyun-ı Umumiye İdaresi'dir.<sup>117</sup>

Yasal dayanağını Muharrem Kararnamesi'nden alan "Duyun-ı Umumiye İdaresi, 1882 yılı Ocak ayından itibaren çalışmaya başlayarak Osmanlı Devleti'nde çok geniş bir teşkilat ağı kurmuştur. Duyun-ı Umumiye İdaresi Meclisi, şirket yönetim kurulu şeklinde yapılanmış, kendisine bağlı İstanbul'da bir genel müdürlük oluşturulmuştur. İstanbul'da kurulan 4 merkez müdürlüğü ile bölge müdürlüklerinden oluşan taşra teşkilatı da genel müdürlüğe bağlanmıştır. İdare'nin taşra teşkilatındaki "nezaret" adı verilen bölge müdürlükleri ile buralara bağlı il müdürlüğü ve daha küçük birimlerin memurlarının sayıları yer yer değişmekteydi."<sup>118</sup>

Duyun-ı Umumiye İdaresi modeli, karar mekanizması yapısıyla, günümüzdeki "üst kurul" ya da diğer adıyla "bağımsız idarî otorite" tipi yönetim modellerinin öncüsü sayılabilir. Kurumun karar organı, yedi kişiden oluşan meclistir. Bu meclis kendisine tahsis edilmiş gelirin "tahsil edilmesi ve yönetilmesi" ile görevlidir. Topladığı geliri, kendi yönetim masraflarını düşükten sonra, borç ödeme dilimlerine göre alacaklılara ödemekle yükümlüdür.

Osmanlı Devleti'nin son 40 yıllık ekonomik hayatına damga vurmuş olan Duyun-ı Umumiye İdaresi, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1838 Ticaret Antlaşması ile başlayan yarı sömürgeleşme sürecinde imparatorluğu tam bağımsızlıktan resmen malî kontrol/vesayet noktasına getirmiştir.

## **G- II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ GÜMRÜK ÇALIŞMALARI**

XIX. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde Osmanlı Devleti, adeta yarı bir sömürge devlet haline gelmişti. Tunaya'nın ifadesiyle; "bir yandan da jeopolitik konumundan ötürü, boğaz tokluğuna Hindistan yolu bekçisiydi. Sosyal ve siyasal yapısındaki geri kalmışlığı kendi dinamiği ile tedavi edemeyeceği için dışa bağımlı olmak zorundaydı. Bir bakıma dış, kendi içinde idi ve tüm ipler onun elindeydi." Bu dönemin en ilginç yönü Osmanlı tarihinde ilk kez düşünen bir toplum manzarası

<sup>117</sup> Parvus Efendi, **Türkiye'nin Mali Tutsaklığı** (Haz. Muammer Sencer), İleri Yayınları, İstanbul, 2005, s.68-89.

<sup>118</sup> R. Narin, "Duyun-ı Umumiye İdaresi...",s.52.

göstermesidir. Aydınlar ve bürokratlar kesimi bir görev bilinci içindedir. Ve bir soruya yanıt aramışlardır. Bu devlet nasıl kurtulabilir?<sup>119</sup>

II. Meşrutiyet dönemi gümrüklerimizde, özellikle teşkilat, mevzuat ve vergilerle ilgili olarak yapılan düzenlemeler açısından yeni bir dönem teşkil etmektedir. Ayrıca bu dönem yürürlüğe konan gümrük tarifesi, gümrük kanunu ve beyanname sistemi ile ilgili kurallar gibi bazı kanun ve nizamnamelerin Cumhuriyet Döneminde de uygulanmasına devam edilmesi ayrı bir önem taşımaktadır. II. Meşrutiyet dönemi Tunaya'nın deyimiyle Cumhuriyet dönemi için adeta "siyasi bir laboratuvar" görevi görmüştür.<sup>120</sup>

II. Meşrutiyet döneminde her alanda olduğu gibi bürokraside de var olan sorunların çözümüne dönük birçok çalışma yapılmış, kurumsallaşma yolunda önemli kanun ve nizamnameler çıkarılmıştır. Bu alanda yapılacak reformlarda yabancı sivil ve asker uzmanlar ülkeye davet edilmiş, onların görüşlerinden istifade edilme yoluna gidilmiştir. "Benzer çalışmalar ve düzenlemeler gümrüklerimizde de yapılmış, özellikle teşkilat, mevzuat, personel ve vergilerle ilgili olarak hazırlanan bazı kanun ve nizamnameler yürürlüğe konmuştur. Bu dönemde teşkilatla ilgili olarak yapılan düzenlemelerden biri, Rüsumat Emaneti'nin kaldırılarak gümrüklerin ve ilgili kurumların 1859 öncesi dönemde olduğu gibi, yeniden Maliye Nezareti'ne bağlanmasıdır."<sup>121</sup>

Kapitülasyonların 1914'te kaldırılmasından sonra diğer birçok kurumlarda olduğu gibi, gümrüklerimizle alakalı olarak da yeni bir mevzuatın hazırlanması gerekli görülmüştür. Nitekim, yapılan çalışmalar sonucu hazırlanan ilmi, spesifik ve sistematik Gümrük Tarifesi, 1916'da, modern nitelikte Gümrük Kanunu da 1918'de yürürlüğe konmuştur.

Savaşlar dolayısıyla devlet giderlerinde büyük bir artış olmuştur. Artan giderleri karşılamak için gümrük vergilerinin arttırılması bu dönemde yapılan

---

<sup>119</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler, I**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1984, s.4-vd.

<sup>120</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s.83-84.

<sup>121</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi**, II, s.221.

çalışmalardandır. Ayrıca, gümrüklerde gümrük işlemleri ile ilgili bir uygulama olan beyanname sistemi uygulamasına yine bu dönemde ve 1909'da geçilmiştir.<sup>122</sup>

Memurların eğitimi için kurslar düzenlenmiş, diğer ülke gümrüklerinde inceleme ve staj yapmak üzere 1911'den itibaren yurt dışına elemanlar gönderilmiştir.

## 1- 1916 Tarihli Gümrük Tarifesi

Kapitülasyonların kaldırılmasından sonra, aynı dönemde gümrüklerimizde mevzuatla ilgili önemli düzenlemelerden biri, spesifik ve sistematik nitelikte yeni bir gümrük tarifesinin hazırlanması ve yürürlüğe konmasıdır. Konuyla ilgili çalışmalar yapmak üzere bir komisyon kurulmuştur.

Komisyon Osmanlı Devleti ile Almanya arasında 1890'da yapılan Ticaret Antlaşmasına bağlı gümrük tarifesi ile Birinci Dünya Savaşı'nın çıkması üzerine ülkesine dönen İngiliz Gümrük Müşaviri Sir Richard Crawford tarafından 1912'de hazırlanan Tarife Projesi'nden yararlanmıştır. Ayrıca, komisyon konu ile ilgili olarak İstanbul Gümrük başmüdürleri ile istimatorlar vasıtası ile son yıllarda ülkeye ithal edilen eşya kıymetleri ile piyasada mevcut çeşitli eşya kıymetleri konusunda inceleme yapmıştır. Hazırlanan tasarı 27 Ekim 1915'te Yasama Organına (Meclise) sunulmuştur. Tasarı yasama organında incelenmiş, 10 Mart 1916'da kanunlaşmış ve 1 Eylül 1332 (1916)'da yürürlüğe girmiştir.<sup>123</sup>

Tasarı yasama organında incelenmesi sonunda düzenlenen tutanakta belirtildiğine göre, Almanya ile 1890'da yapılan ticaret antlaşmasına bağlı olan Gümrük Tarifesi 62 fasılda 736 pozisyon idi. Hazırlanan Tarife Tasarısı ise, 30 fasılda 773 pozisyon olarak düzenlenmiştir.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> İslami Araştırmalar Kütüphanesi, **Rüsumat Emaneti ile Posta Telgraf Nezareti'nin Müdüriyeti Umumiyyeye Tahvili ile Maliye Nezareti'ne ve Defteri Hakanı Nezareti'ne Yalnız Ciheti Maliyesinin Hazine-i Maliye'ye İdameti Hakkında İrade-i Seniye**, 28 Haziran 1325 (1909).

<sup>123</sup> Pertev Duru, "Türkiye'de Tarife Sistemleri", **Gümrük Bülteni**, IX/108(Kasım 1945), s.442

<sup>124</sup> P.Duru, "Türkiye'de Tarife Sistemleri", s.444.

## a) Tarifenin Özellikleri

Kapitülasyonların kaldırılmasından sonra yürürlüğe konulan 10 Mart 1916 tarihli gümrük tarifesinin bazı önemli özellikleri vardır. Bunlardan en önemlisi, tarifenin dış ticaret politikasına uygun ilmi ve sistematik nitelikte hazırlanmış ilk gümrük tarifesi olmasıdır.<sup>125</sup>

Tarifenin diğer bir özelliği, Türkiye'nin Birinci Dünya Savaşı'nda gerçek anlamda ticaret politikasının ilk denemesini bu tarife ile yapmış olmasıdır. 1916 tarifesi ile gümrüklerimizde evvelce uygulanmakta olan kıymet sistemi terk edilerek himaye sistemine geçilmiştir. Bu sistemde bazı eşyanın ithalinde yüksek gümrük vergisi alınırken, bazı eşyadan da az vergi alınıyordu. Bu suretle gümrüklerimizde artık himaye sistemi uygulanıyordu. Anadolu'nun işgali sırasında yürürlüğe konan geçici bir kanunla tarifenin yürürlükten kaldırılmasının ve gümrük vergisinin eşyanın kıymeti üzerinden %11 olarak alınmasının sebeplerinden biri gelir azalmasıdır.<sup>126</sup>

Birinci Dünya Savaşı döneminde fiyatların artması sonucu gümrük gelirlerinin azalması ile ilgili olan bazı bilgiler 1929'da yürürlüğe konan 1499 sayılı Gümrük Tarife Kanunu'nun esbab-ı mucibe layihasında vardır.

1916 tarihli Gümrük Tarifesi spesifik sistemi esas almıştır. II. Meşrutiyet dönemine gelinceye kadar gümrüklerimizde kıymet sistemine göre tarife uygulamasına geçilmiştir. Aynı dönemde Avrupa ülkelerinde de genel olarak spesifik gümrük tarifeleri uygulanıyordu. Bu dönemde gümrüklerimizde kıymet sistemi yerine spesifik sistemin uygulamasının başlıca iki sebebi vardı.

Bunlardan biri, kıymet sistemi uygulaması ile ilgili olarak şikâyetlerin ve eleştirilerin olmasıdır. Nitekim tarife ile ilgili kıymet sistemi uygulamasında bazı sorunlar olduğu Rüşumat Emaneti'nce II. Meşrutiyet'in ilanı üzerine ve 1908'de hazırlanan layihada belirtilmiştir. İkinci sebep, 26.08.1914'te kapitülasyonların kaldırılmasından sonra gümrüklerimizde yeni bir gümrük mevzuatının hazırlanmasında duyulan ihtiyaçtır. Kapitülasyonlar kaldırılınca gümrük

<sup>125</sup> Hasan Saka, **Dış Ticaret ve Gümrük Politikası**, Maarif Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1945, s.90-  
vd.

<sup>126</sup> F. Neumar, **Dış Ticaret Siyaseti...**, s.237.



mevzuatında önemli bir yer işgal eden yeni bir gümrük tarifesi hazırlanması ve yürürlüğe konması mümkün olmuştur.<sup>127</sup>

Gümrüklerimizde mevzuat ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerden biri de beyanname sistemine geçilmesidir. Tanzimat döneminde Osmanlı ülkesinde ikamet eden yabancı konsoloslara adına gelen eşya ile numunelik eşya ve transit eşyası için beyanname sistemi uygulanıyordu. Bu istisnalar dışında ithalat ve ihracat gibi işlemler için beyanname verilmiyordu.

Beyanname verilmediğinden, vergi mükellefi tarafından gümrüğün muayenesine sunulan eşyalar muayene memurları tarafından genel olarak kapları birer birer açmak suretiyle muayene ve tespit ediliyordu. Bu muayeneden sonra eşyanın cins ve miktarı gümrük memurları tarafından “muayene defteri” diye bilinen defterlere kaydediliyordu. Bu suretle cinsi, miktarı ve kıymeti tespit edilen eşyanın vergileri tespit ve tahsil ediliyordu.<sup>128</sup>

Turhan Atan’a göre bu sistem uygulamada güç ve zaman kaybına sebebiyet veren bir sistemdir. Uygulama gümrük idaresi açısından daha çok memur çalıştırılması ve personel için daha çok harcama yapılmasını gerektirmektedir. Bu sistemin sakıncaları göz önünde bulunduran Avrupa ülkeleri beyanname sistemine “XIX. yüzyılda geçmişlerdir. Gümrüklerimizde ise, bu sistem ikinci Meşrutiyet döneminde 14 Ağustos 1325 (1909) tarihinde yürürlüğe giren nizamname ile mümkün olmuştur.”<sup>129</sup>

## **2- 11 Nisan 1918 tarihli Gümrük Kanunu**

II. Meşrutiyet yıllarının sonuna doğru hazırlanarak uygulamaya konulan en dikkat çekenlerinden biri de çağdaş yabancı ülke gümrük kanunlarının da incelenmesiyle hazırlanan yeni gümrük kanununun yürürlüğe konulmasıdır. Büyük özenle hazırlanan “11 Nisan 1334 (1918) tarihli Gümrük Kanunu 17 Mayıs 1334 (1918)’de yayımlanmış ve 17 Kasım 1334 (1918) tarihinde yürürlüğe girmiştir.

<sup>127</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi**, II, s.255; P.Duru, “Türkiye’de Tarife Sistemleri”, s.442.

<sup>128</sup> Pertev Duru, “Giriş Rejiminde Beyan”, **Gümrük Bülteni**, XVI/187(Ekim 1952), s.246.

<sup>129</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi**, II, s.259.

Gümrük Kanunu; altı kısım, on üç fasıl ve yüz yirmi bir madde halinde düzenlenmiştir.”<sup>130</sup>

Gümrük Kanunu'nun önemli bir yer işgal eden bu gümrük kanununun hazırlanması ile ilgili bilgiler kanunun esbab-ı mucibe layihasında teferruatlı bir şekilde izah edilmiştir. Söz konusu layihaya göre, devlet gelirlerinin belirlenmesinde ve toplanmasında bazı güçlükler vardır. Turhan Atan göre “bu güçlüklerden biri, verginin eşyanın kıymeti üzerinden alınması sisteminde eşya kıymetinin tespitinde karşılaşılan güçlüklerdir. Buna karşı bir uygulama olmak üzere, 1909'da gümrüklerimizde beyanname sistemine geçilmiş ve ithalatçının gümrük idaresine faturalarla birlikte beyanname vermesi uygulamasına geçilmiştir. Ancak kapitülasyonlar nedeniyle o dönemde yeni gümrük tarifesi hazırlanmadığı için beyanname uygulaması sorunu çözmemiş ve ithalatçının sadece beyanname vermiş olması yeterli olmamıştır.”<sup>131</sup>

I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte Osmanlı İttihat ve Terakki Hükümeti de devleti yıllardan beri sömüren kapitülasyon sistemini 1914'te kaldırma kararı almıştır. Bu kararlı duruştan sonra “yeni gümrük mevzuatının hazırlanması için çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalar sonucu, daha önce belirtildiği gibi, kıymet sistemi yerine spesifik sistemi esas alan yeni gümrük tarifesi hazırlanarak 1916'da yürürlüğe konmuştur.” Bu sürecin sonunda gümrük işlemleri ile ilgili olarak da bir gümrük kanununun hazırlanması gerekli görülmüş ve çalışmalar başlatılmıştır. Bu kanun bir ihtiyaç ve elzemdi. “Ayrıca, tarifeye ve gümrük kurallarına aykırı hareket edilmesi hâlinde uygulanacak cezalarla ilgili kurallar da yeterli değildi. Tanzimat döneminde yürürlüğe konan “Gümrüklerce Hile ve Huda'nın Men'i Hakkındaki Nizamname'nin” bazı maddeleri yürürlükten kalkan antlaşmalarla ilgili olduğundan, artık uygulanmıyordu. Mevcut kurallar da yeterli değildi. Tüm bu sebepler göz önünde bulundurularak bir gümrük kanunu hazırlanması gerekli görülmüş ve diğer ülkelerin gümrük kanunları da incelenerek çalışmalar ve hazırlanan Gümrük Kanunu yürürlüğe konmuştur.”<sup>132</sup>

<sup>130</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, II**, s.270-271.

<sup>131</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, II**, s.271-272.

<sup>132</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, II**, s.272.

Yürürlüğe konan yeni Gümrük Kanunu'nun genel özelliklerini ve hükümlerini şöyle ifade edebiliriz: “Altı kısım ve on üç fasılda yüz yirmi bir madde hâlinde düzenlenen Gümrük Kanunu gümrük tekniği açısından sistematik niteliktedir. Birinci kısım genel kurallara (ahkâmı umumiye) ayrılmış olup on dokuz madde hâlinde düzenlenmiştir. Bu bölümde gümrük hattı, gümrük bölgesi, çalışma saatleri, gümrük vergisi, ambar ve antrepo ücretleri, gemilerin ilk muayenesi, manifesto, beyanname ve ithali yasak eşya gibi konularla ilgili genel kurallar yer almıştır. Kanunun birinci maddesinde gümrük hattı, ikinci maddesinde ise gümrük bölgesi tanımlanmıştır. Bu düzenlenmeye gelinceye kadar, gümrük idaresinin denizde sahilden ve karada sınırdan itibaren hangi uzaklığa kadar teftiş ve muayene yetkisinin olduğuna dair bir kural yoktu. İkinci maddede yapılan düzenleme ile kara sınırında iç bölgeye doğru on kilometre ve sahilden itibaren denize doğru dört mil mesafe içinde bulunan bölge “gümrük bölgesi” sayılmaktadır. Kanunun ikinci kısmında dokuz fasıl ve 38 madde hâlinde gümrük işlemlerine (muamelatı rüsumiye) ait kurallar düzenlenmiştir. Üçüncü kısım iki fasılda beş madde hâlinde düzenlenmiştir. Onuncu fasıl gümrüklerin sınıflandırılması ve yetkilileri ile ilgilidir. On birinci fasılda ve altmışıncı maddede ise, memurların çalışma saatleri belirtilmiştir. Kanunun dördüncü kısmında, on ikinci fasılda ve 62.97. maddelerde kaçakçılık suçları ile bu suçları işleyenler hakkında uygulanacak cezalarla ilgili kurallara yer verilmiştir. Cumhuriyet döneminde 1932’de yürürlüğe konan 1918 sayılı Kaçakçılığın Men Ve Takibine Dair Kanun’un 72. maddesi ile Gümrük Kanunu’nun kaçakçılıkla ilgili olan 63. ve 97. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Kanuna ve mevcut kurallara aykırı hareket edilmesi hâlinde, ilgililer hakkında ne gibi cezalar uygulanacağı gümrük kanununun dördüncü bölümünde on iki ve on üçüncü fasıllarda yer alan 63-11. maddelerinde düzenlenmiştir. On ikinci fasılda 63-97. maddelerden ibaret olup, kaçakçılık ve uygulanacak cezalarla ilgilidir. On üçüncü fasıl ise, 98-111. Maddelerde düzenlenmiş olup, kanuna aykırılıklar ve uygulanacak cezalarla ilgilidir.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> T. Atan, **Türk Gümrük Tarihi, II**, s.272-274.

## II. BÖLÜM

### GÜMRÜK VE İNHİSARLAR VEKÂLETİ

Türkçesi tekel olan inhisar kelimesi; Batı dillerinde ise adı monopol olarak bilinmektedir. “Monopol eski Yunancada tek anlamına genel monos ile satış anlamına gelen polein kelimelerinden oluşmakta ve tek satıcı anlamında kullanılmaktaydı. Günümüzde ise “Monopol”, “İnhisar”, “Tekel” terimleri aynı anlama gelmektedir. Tekel kavramı Osmanlı Devleti zamanında ve 1946’ya kadar inhisar olarak kullanılmıştır.”<sup>134</sup>

XIX. yüzyılda Osmanlı Devleti, dağılmayı önleyebilmek için bir takım reformlar gerçekleştirdi. Bu süreçte Osmanlı Devleti idarî-toplumsal reformların (Tanzimat-İslahat fermanları) yanı sıra bütçe açığını gidermek için klasik yöntemlere başvurarak vergi zammına, iç ve dış borçlanmaya gitti. Borçlarını ödeyemez hâline geldiğinde ise kendi inisiyatifi altında olan bir dizi tekel gelirini Düyûn-ı Umumiye ve kapitülasyonlarla yabancı sermayeye bırakmak zorunda kaldı. İlk tekel uygulaması 1829’da afyonun inhisar altına alınması ile başladı ancak büyük devletlerin ticarî kaygıları ve uyguladıkları baskılar sebebiyle geri adım atıldı.<sup>135</sup>

1862 kararnamesi ile “tuz, tütün, tömbeki, barut, meskûkât, posta-telgraf idareleri ve gelirleri devletin inhisarı altına alındı. Kurulmak istenen petrol inhisarından hazinenin yılda 800.000 liradan fazla gelir elde etmesi mümkün iken, büyük devletlerin buna izin vermemesi nedeniyle petrol inhisarı kurulamadı.<sup>136</sup> Tuz, inhisarlar içinde en fazla gelir getiren üründü. Tütün inhisarı ise reji idaresine bırakılarak binlerce çiftçinin ölümüne neden oldu. Osmanlı Devleti’nde inhisar gelirleri, bütçelerin ortalama %13,4’ünü oluşturdu.”<sup>137</sup>

İnhisarlar; Osmanlı Devleti’nin yüzyıllardır kötü olan ekonomik durumu Dünya Savaşı ile birlikte yıkıldı. 1918 yılında Devlet, halkına ekmek vermek için

<sup>134</sup> Sinan Demirbilek, “Tek Parti Döneminde İnhisarlar (1923-1946)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, XII/24 (Bahar 2012), s. 204.

<sup>135</sup> Çağrı Erhan, **Beyaz Savaş, Türk-Amerikan İlişkilerinde Afyon Sorunu**, Bilgi Yay., İstanbul, 2018, s.12-vd.

<sup>136</sup> Muharrem Öztel, **II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, (YDT), İstanbul, 2007, s.163.

<sup>137</sup> S. Demirbilek, “Tek Parti Döneminde İnhisarlar...,” s.205.

gerekli olan 3 milyon lirayı bile bulamadı ve bunun için borçlanma yoluna gitti. Bu durum Kurtuluş Savaşı'nı gerçekleştirecek bir milletin hangi ekonomik şartlarda olduğunun açık göstergesiydi.<sup>138</sup>

İstanbul'un işgali sonrasında Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal Paşa'nın emri ile Anadolu'daki Osmanlı Bankaları, Düyunu-ı Umumiye ve Reji İdareleri gelirlerine el konuldu.<sup>139</sup> Yapılan anlaşma ile savaş sonrası ödenmek üzere Düyûn-ı Umumiye topladığı vergileri Milli Mücadele'ye teslim etti. Bu formülle hem Meclis, idareye doğrudan el koymamış, örgütü dağıtmamış ve dış borçları reddetmemiş oldu hem de idarenin eskisi gibi sürekli tahsilât yaparak net hâsılatın Milli Mücadele'ye aktarılması sağlandı.<sup>140</sup>

17 Kasım 1921 tarihli meclis oturumunda damga, tütün, sigara kâğıdı gibi inhisar altındaki ürünlerin satışından gazilere kâr payı verilmesi kararlaştırıldı.<sup>141</sup> İnhisarlar Milli Mücadele'de 46 Milyon liralık bütçenin %10'unu oluşturdu. BMM piyasada bulunmasında zorluk çekilen ve dışarıdan getirilen sigara kâğıdını Milli Mücadele'ye kaynak sağlamak amacıyla 1 Ağustos 1921'de inhisar altına aldı.<sup>142</sup>

Milli Mücadele'nin ardından 17 Şubat 1923 günü toplanan I. Türkiye İktisat Kongresi'ne mesleki temsile göre bütün illerden toplam 1135 üye katıldı. Kongre'de çiftçi, tüccar, sanayi, işçi grubunun da kendi esasları ve önerileri vardı. Hemen hepsinin mutabık olduğu konu ise rejinin ilgası, tekelleşmenin önüne geçilmesi ve ekonominin Türkleştirilmesi hedef alınmıştır.<sup>143</sup> Lozan görüşmelerinde de Düyûn-ı Umumiye'nin kaldırılması ile inhisarlar tekrar devletin kontrolüne girmiş oldu.

İttihat ve Terakki döneminin politikalarından ders alınarak Milli Mücadele sonrasında yapılan ekonomik politika ve düzenlemelerin birçoğunda, ülkenin dışa bağımlı hâle gelmesini önleyecek tedbirler alınmaya çalışıldı. Bu dönemde inhisarların amacı; önce Osmanlı'dan kalan inhisarlar ile birlikte yabancıların elinde olan birçok tekeli kendi inhisarına alarak iktisadın önemli noktalarını yabancı

---

<sup>138</sup> Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1990, s.93.

<sup>139</sup> A. Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, s.259.

<sup>140</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, I**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2002, s.338-339.

<sup>141</sup> **TBMM-ZC**, Devre I, İçtima Senesi 2, C. XIV, s.245-vd.

<sup>142</sup> **TBMM-ZC**, Devre I, İçtima Senesi 2, C. XI, s.370-vd.

<sup>143</sup> R.Kurtoğlu, **Türkiye Ekonomisi...**, s.295-296.

şirketlerden kurtarılması, Cumhuriyet'in ilk yıllarında Lozan sonrası dondurulan gümrük tarifelerinin ve aşar vergisinin kaldırılmasından sonra bütçede meydana gelen boşluğun doldurulmasıydı. Devlet, bir yandan temel gereksinimlerin karşılanması yönünde üretimi desteklerken, bir yandan da bu üretim için gerekli ekonomik ve sosyal altyapıyı oluşturmada inhisarlarla öncü rol oynadı. Bazı inhisar mahsul (tütün gibi) fiyatlarını desteklemekte veya hükûmetin politikasına uygun bir fiyat siyaseti güdülmesinde kullanıldı.<sup>144</sup>

Osmanlı Devleti gibi Cumhuriyet Türkiye'si de bir vergi devletiydi. İnhisarların kurulmasındaki bir amaç da vergilerin doğrudan hazineye aktarılmasıydı. Bu aktarılan gelirlere inhisar işletmelerinin normal kârı, inhisar kârı, inhisara girdi sağlayan çalışanlarının veya çiftçiler ile bayilerinin gelirlerinden kesilen kazanç vergileri, tekell maddeleri üzerine konulan dâhili gelir veya muamele vergilerini ve savunma vergilerini sayabiliriz.<sup>145</sup>

Dünya ekonomik buhranından önce Maliye Bakanlığına bağlı inhisarların özellikle yabancılara verilenlerin başarısız birer girişim olması buhran ile birlikte değişen ekonomik politika ile İnhisarlar idaresinin yeniden şekillendirilmesi, Cumhuriyeti kuran ve yöneten kadrolar için ekonomik, bağımsızlığın sağlanması öncelikli konulardan biriydi. İnhisar altında olan tütün ürünleri ve alkollü içkiler gibi keyif verici ve barut gibi stratejik maddeler ile tuz gibi temel tüketim maddelerinin belirleyici özelliği ise düzenli bir üretim ve dağıtım süreci ile güvenli bir depolamayı gerektirmesiydi. Yurt çapında bu faaliyetlerin, o dönemin koşullarında, tek ve merkezî bir örgütlenme çatısı altında yürütülmesi, vergi getirisi ve ihracatın önemli bir kısmını oluşturması nedeniyle bu dönemde tamamen devletleştirildi. Dünyada yaşanan ekonomik kriz ve yaklaşan Dünya Savaşı inhisarların yeniden biçimlendirilmesinde etkisi olan birer dış faktördü. İnhisarlar, 21 Aralık 1931'de tasarruf sağlamak ve kaçakçılığı engellemek amacıyla kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'ne devredildi.<sup>146</sup> Bakanlık bünyesine tuz, tütün, ispirto ve ispirtolu içkiler, barut, av saçması, fişek inhisarlarını aldı.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> S. Demirbilek, "Tek Parti Döneminde İnhisarlar...", s.206.

<sup>145</sup> Güneri Akalın, **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, T.C, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s.70.

<sup>146</sup> S. Demirbilek, "Tek Parti Döneminde İnhisarlar...", s.223.

<sup>147</sup> **Cumhuriyet Gazetesi**, 29 Aralık 1931.

1930'lu ve 1940'lı yıllarda inhisarların yatırımları çoğunlukla bulunduğu yörenin en önemli, çoğu zaman da ilk tarım dışı ekonomik faaliyeti oldu. Yarattığı yeni istihdam olanakları yanında, çalışanlarının tüketim harcamaları, işletmelerin bazı alımlarını bölgede karşılaması ve taşımacılık işleri nedeniyle bulunduğu bölgede ekonomik canlanmanın itici gücü oldu. Ayrıca, ülkenin en uç köşelerine ulaşan ürünleri ile paraya dayalı ticaretin gelişmesi ve kapalı ekonomilerin ülke ekonomisi ile bütünleşmesine ihmal edilemeyecek bir katkıda bulundu. Tekelin fabrikaları ve idarî binaları Anadolu'nun pek çok yerleşim yerinde en ihtişamlı yapılar olarak varlığını sürdürdü.<sup>148</sup>

## A- GÜMRÜK VE İNHİSARLAR VEKÂLETİ'NİN KURULUŞ KANUNU

1909 Sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti Teşkili Hakkında Kanun, Başvekil İsmet İnönü imzasıyla, 27.12.1931 tarihinde Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Kanun teklifi görüşülmüş ve ertesi gün kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.<sup>149</sup>

Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti Teşkili Hakkında 1/215 Numaralı Kanun Layihası ve İktisat, Maliye ve Bütçe Encümenleri mazbatalarında görüşülen kanunun esbab-ı mucibesinde; gümrük muamelelerinin özel ehemmiyet verilerek icra edilmesi gerektiği vurgusu ön plandadır. Kaçakçılık ve tek el işletmelerinin icrasının önemine işaret edilerek Maliye Bakanlığının uhdesinden çıkarılması, konuyla ilgili mesainin tek elde toplanması amacıyla ayrı bir bakanlık olarak teşekkül etmesinin faydası müzakere edilmiştir. Ayrı bir çatı altında toplanacak inhisar ve kaçakçılık işlemlerinin yürütüleceği bakanlık, bütçeye ek bir maliyet unsuru olmayacağı da aşağıdaki metinden anlaşılmaktadır. Buna göre:

*“...Vekâlet teşekkülü altında toplanan gümrük ve inhisar işlerinin tevhit ve merkeze nakli neticesinde bütçede tasarruf icrasına da imkân vereceği ve bu yüzden bütçeye ayrıca bir külfet tahmil edilmeyeceği aşikârdır. Bu maksat ve gayelerle*

<sup>148</sup>Afet İnan, **Medeni Bilgiler ve Mustafa Kemal Atatürk'ün El Yazıları**, TTK Yayınları, Ankara, 1969, s.138-vd.

<sup>149</sup>Resmi Gazete, 30.12.1931, No:1989.

*Gümrük ve inhisarlar vekâleti unvanı altında ihdası faideli görülen teşekküle ait tanzim kılınan kanun lâyihası leffen takdim kılınmıştır.”<sup>150</sup> denilmektedir.*

Hükûmetin 3 maddelik kuruluş kanun teklifi ve Maliye, Bütçe ve İktisat Vekâleti Encümenleri’nce görüşülerek aynen kabul edilmiştir. Aşağıda Hükûmet’in teklifi ayrıntılı olarak verilmiştir.

### **1- Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’nin Kuruluşu Hakkında Hükûmetin Çalışmaları**

Kanun teklifi 3 maddeden ibarettir. Bakanlığın teşkilat ve vazifeleri hakkında kanun, çıkarılacağı tarih olan 1935 yılına kadar Maliye Bakanlığındaki şekliyle devam etmiştir. İlerleyen bölümde bu konu daha ayrıntılı incelenecektir.

Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti Teşkiline dair kanun layihası;

“MADDE 1- Gümrük ve devlet inhisarları işleri ile meşgul olmak üzere Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti teşkil edilmiştir.

MADDE 2- Bu kanun neşri tarihinden muteberdir.

MADDE 3 - Bu kanunun icrasına İcra Vekilleri Heyeti memurdur.”

Hükûmetin teklifi, müzakere edilerek İktisat Encümeninin tadiline lüzum görülmeden aynen kabul edilerek, Büyük Millet Meclisi Yüksek Riyasetine arz edilmiştir.<sup>151</sup> Teklifin kabulü ve ilan edildiği tarihten itibaren yürürlüğe girmesiyle 1909 sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti Teşkili Hakkında Kanun<sup>152</sup> Cumhuriyet Döneminin kurumsal yapıya kavuşması adına atılan ilk adımdır ve bu yönüyle değerlidir. Kanunun uygulanmasıyla ilgili bakanlığın çalışma esasları, ihdas edilen kadro ve unvanlar sonraki bölümlerde detaylarıyla anlatılacaktır.

<sup>150</sup> Resmi Gazete, 30.12.1931, No:1989.

<sup>151</sup> Resmi Gazete, 30.12.1931, No:1989.

<sup>152</sup> Resmi Gazete, 30.12.1931, No,1989.



## 2- Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'nin Teşkilat Yapısı

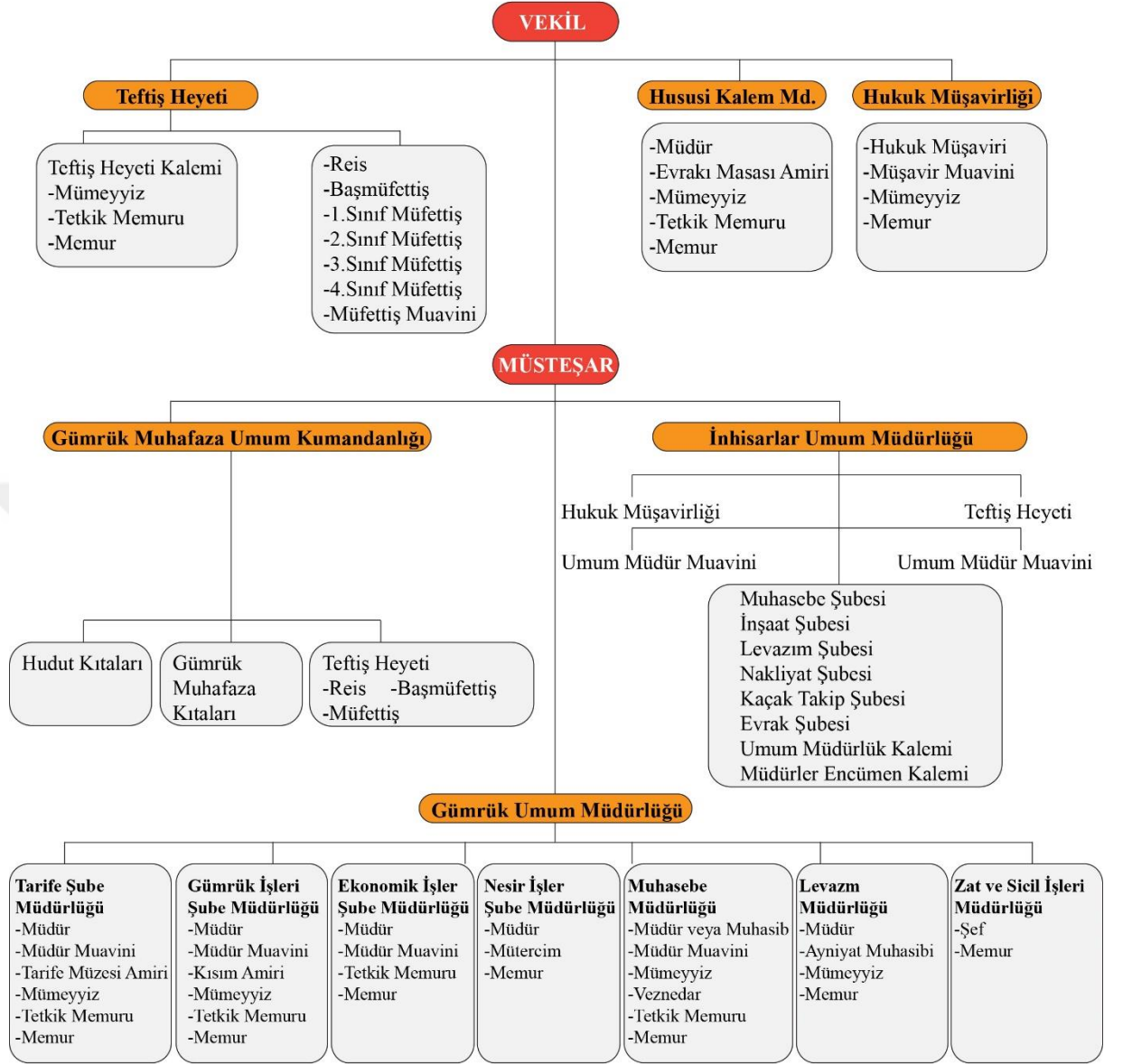
Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete'nin 16 Ekim 1935 tarih ve 3133 sayısı ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>153</sup>

On yedi madde olarak hazırlanmış olan kanun, günümüz bakanlık teşkilatının da temel yapısını oluşturmuştur. Merkez ve taşra teşkilatı (bakanlık merkez idaresi dışındaki kurum ve kuruluşları kapsar) olarak belirlenen Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği, merkezde sekiz (8), taşrada dört (4) daireden ibarettir. Aşağıda şema hâlinde gösterilen vekillik dönemi itibarıyla emsal oluşturmuş, sonraki değişiklikler ise bu esaslar üzerinde yapılmıştır.

---

<sup>153</sup> Resmi Gazete, 16.10.1935, S.3133.

## GÜMRÜK VE İNHİSARLAR VEKİLLİĞİ MERKEZ TEŞKİLATI



**Kaynak:** 1909 Sayılı Gümrük Ve İnhisarlar Vekâleti Teşkilî Hakkında Kanun, ( Resmî Gazete, 30

Kânunuevvel 1931 Çarşamba)

## B- VEKÂLET KANUNU UYGULAMASI

Bakanlık merkez teşkilatında yer alan birimlerin görev ve unvanları aşağıdaki gibidir.

### 1) Merkez Teşkilatı Görev Yetki ve Sorumluluklar

#### a) Vekil

Teşkilatın siyasi ve icrai sorumluluğunu alan kişidir. İdarenin en yüksek görev noktasında, hükûmet politikalarını yürütmekle görevli vekil, seçimle iş başına gelen hükûmetin seçilmiş milletvekilleri arasından atadığı hükûmet üyesidir.<sup>154</sup>

#### a.a) Hususi Kalem Müdürlüğü

Vekilliğin tefrişat, hususi ve mahrem işlerini ve Vekil veya Müsteşarın emredeceği diğer muhabereleleri ve işleri yapan birimdir.<sup>155</sup>

#### a.b) Teftiş Heyeti

Vekil namına ve ondan alacakları direktife göre kanun, nizamname ve emirlerin iyi tatbik edilip edilmediğini teftiş ve murakabe etmekle mükellef olup, Vekillige bağlı teşkilatın hepsinde ve bunların memur ve müstahdemleri üzerinde dilediği anda teftiş yapmaya, elleri altında bulunan para ve ayniyatı ve malları ve bunlara ait gizli, açık defter ve vesikaları tetkik etmeğe ve yazılı istek üzerine bunları göstermekten çekinen veya zimmet veya ihtilası veya muamelelerinde mühim suistimali görülen memurların doğrudan doğruya ellerini işten çektirmeye yetkili organdır.

Gümrük mıntkası içinde bütün nakil vasıtaları ile eşyalarını ve yolcuları ve Vekâletin murakabesine tabi ambar ve antrepolarda mevcut mal ve kayıtları, muayene ve teftiş etmeye, gerektiğinde idarenin haklarını koruyacak şekilde tedbir

<sup>154</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>155</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

almaya yetkilidir. Heyetin ayrıca bir kalemi ve Reis sıfatıyla teftiş elamanlarından müteşekkil bir icra organı mevcuttur.<sup>156</sup>

### **a.c ) Hukuk Müşavirliği**

Müşavirliğin görevi; Vekillik makamından veya dairelerden verilecek mukavelename, kanun, nizamname projeleri ve daha başka işler hakkında kanuni ve hukuki görüşünü bildirmek ve Vekâlete ait davaların sicilini tutmak ve geçirdikleri safhaları takip etmektir.<sup>157</sup>

### **b) Müsteşar**

Müsteşar, Vekilin müşavir ve yardımcısı olup vereceği direktiflere göre vekillik işlerini idare eder.<sup>158</sup>

### **c) Gümrükler Umum Müdürlüğü**

Gümrük ve tarife kanunlarının, gümrüklerle alakalı diğer kanun, nizamname, antlaşmaların tatbikini temin ve takip eder. Gümrük şube ve servislerin verimli çalışmasını sağlayarak, gümrük gelirlerini artırmaya yönelik proje geliştirir ve görüş bildirir.<sup>159</sup>

#### **c.a) Muhasebe Müdürlüğü**

- 1- Merkezin ve Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığının maaş ve masraflarını tediye ile tahsilatı icra eder.
- 2- Taşra tediyyatını ve bütün nakit müraselatını idare ve zimmetleri takip eder.
- 3- Gümrüklerin bütçe dâhil ve harici masraflarını merkezde toplayarak tetkik ve mahsuplarını icra eder ve Maliye Vekâleti Umum Muhasebe Müdürlüğüne hesaplarını verir.

<sup>156</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>157</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>158</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>159</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

- 4- Vekillğin bütçe ve kat'î hesap projelerini hazırlar ve Muhasebe-i Umumiye ve Divan-ı Muhasebat Kanunları ile sair konularda muhasebe müdürlerine ve muhasiblere verilmiş olan vazifeleri yapar.<sup>160</sup>

#### **c.b) Zat ve Sicil İşleri Müdürlüğü**

Memurların tayin, terfi, nakil, tahvil, takdir, tecziye, izin ve tekaüd ve yetim maaşı tahsis muamelelerini ve merkez memurlarının maaş ve harcırah tahakkuku işlerini görür. Bütün memurların gizli ve açık sicillerini tutar, tahkik ve mercilerine sevk eder. Disiplin komisyonu raportörlüğünü de bu müdürlük üstlenir.<sup>161</sup>

#### **c.c) Levazım Müdürlüğü**

Merkez ve taşra idarelerinin mefruşat, demirbaş, matbu evrak, kırtasiye gibi işleri temin ve takip eder. Talimatname ve sair umumi yazıları, kitapları bastırıp dağıtır. Vekillik kütüphanesini idare eder (bu görevler sonradan Neşir İşleri Şube Müdürlüğüne devredilecektir) ve gümrük yapılarının inşa ve tamir, bakım ve temizlik işleri merkezin alım ve satım işleri muamelelerini görür.<sup>162</sup>

#### **c.d) Tarife Şube Müdürlüğü**

Gümrük kanun, nizamname ve sair metinlerde gösterilen gümrük tarife iş ve işlemlerini yapmakla yükümlü birimdir.<sup>163</sup>

#### **c.e) Gümrük İşleri Şube Müdürlüğü**

Gümrüklerin genel ve temel işleyişini ilgilendiren konuların icrasını yürütmekle sorumlu birimdir. Düzenli olarak ilgili mevzuat kaynaklarını takip etmek ve mevzuat değişikliklerini personelin bilgi ve dikkatine sunmak. Diplomatik statüyü haiz kişilerin araç ve eşyalarının gümrük işlemlerinin yürütülmesini sağlamak. Gümrük idarelerinin açılması ve kapatılması ile ilgili çalışmaları yürütmek. İthal veya ihraç yükü taşıyan ticarî kara taşıtları ile turistik kolaylıklardan istifade ile

<sup>160</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>161</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>162</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>163</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

geçici girişi yapılan özel kullanıma mahsus taşıtların takip işlemlerini yapmak.(Bu durum günümüzdeki uygulamayla hemen hemen aynıdır).<sup>164</sup>

#### **c.f) Ekonomik İşler Şube Müdürlüğü**

Dâhilde işleme, geçici ithalat, gümrük kontrolü altında işleme ve hariçte işleme rejimlerinin işleyişine ilişkin gümrük idarelerinden intikal eden hususları değerlendirmek, teminat iade işlemlerini yürütmek ve dâhilde işleme izin belgeleri ile ilgili listeleri takip ederek bağlantı gümrük idarelerini bilgilendirmek.<sup>165</sup>

#### **c.g) Neşir İşleri Şube Müdürlüğü**

Gümrük bültenini neşretmek gümrükleri ve gümrükle işi olanları ilgilendiren mevzuları toplamak ve bu türlü mevzulara müteallik yabancı neşriyatı takip ve bunlardan faydalı görülenleri bültende neşr eylemek. Yolcu ve turizm hareketleriyle ilgilenerik gümrük muameleleri bakımından bu hareketleri kolaylaştıracak mahiyetteki tedbirleri teklif etmek. Vekâlet kütüphanesinin tanzim ve ikmalî işlerini (Ayniyat kısmı hariç) görmek, Gümrükler Umum Müdürlüğünden verilecek sair neşir, tercüme ve etüt işlerini yapmak vazifeleri ile mükelleftir.<sup>166</sup>

#### **d) Gümrük Umum Muhafaza Kumandanlığı**

Gümrükler Muhafaza Teşkilatı, ilk defa 1859 yılında o zamanki Rüsumat Nezareti emrinde Rüsumat Muhafaza Memurluğu adı ile kaçakçılığı önlemek amacıyla kurularak; 1931 yılına kadar Maliye Vekâleti'ne bağlı olarak faaliyet göstermiştir. 1931 yılında 1909 sayılı Kanunla kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'ne bağlanarak hudut ve sahillerin emniyet ve gözetimi ile Kaçakçılığın Men, Takip ve Tahkiki görevi verilmiş, 07.01.1932 yılında 1917 sayılı Kanunla Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulmuş ve 1956 yılına kadar devam etmiştir.

Muhafaza Umum Komutanlığı vazife ve teşkilat bakımından hususi kanun ve nizamnamelerine tabidirler. ( 16.02.1935 tarih ve 2/1991 numaralı Bakanla Kurulu

<sup>164</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>165</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>166</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

kararına kadar, hudutların muhafaza ve istihbarat işleri Dâhiliye ve Büyük Erkan-ı Harbiye Riyasetince yürütülüyordu). Kumandanlık faaliyetlerini üç başlık altında inceyebiliriz. Yukarıda zikredilen bakanlar kurulu kararıyla teşkilatın spesifik örgüt yapısı ve işleyişi askerî hüviyeti açısından Erkan-ı Harbiye Riyaseti'nden bağımsız olmadığı görülür.

#### **d.a) Hudut Kıtaları**

Sınırların güvenliği ve kapı geçişlerinde askerî kolluk hizmeti veren birimdir. Hudut alay veya taburları, liva kumandanı salahiyetini haiz hudut kumandanlarının emrindedir. Hudut kumandanları da mıntıklarında buldukları kolordu kumandanlarına bağlıdır.<sup>167</sup>

Gümrük muhafaza teşkilatı yapılan yerlerde hudut kıtaları (kapı karakolları hariç) iskân vaziyeti müsait oldukça, gümrük muhafaza kıtalarının gerisine yerleştirildiği görülmektedir.<sup>168</sup>

#### **d.b) Gümrük Muhafaza Kıtaları**

Gümrük muhafaza kıtaları, alay veya yarı müstakil tabur hâlinde olup karargâhı Ankara'da bulunan fırka kumandanı salahiyetini haiz Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı emrindedir.<sup>169</sup> Gümrük kıtalarının konusu, Gümrük ve İnhisarlar Vekâletince tespit olunmuştur. Ancak hudut ve sahillerin askerî ve dâhili emniyeti noktasından takımdan yukarı (Takım dâhil) konuşlarda ve bu konuşlarda yapılacak değişikliklerde Dâhiliye Vekâletiyle Büyük Erkan-ı Harbiye'nin mütalaası alınmıştır.<sup>170</sup> Gümrük muhafaza kıtaları ve bu teşkilat olmayan yerlerde hudut kıtaları, mıntıklarında bulunan demiryolu, şose, tünel, köprü gibi tesisatı, işaret vasıtalarını, tahkimatı, askerî binaları ve tesisatı muhafaza ile mükelleftir. Gümrük muhafaza teşkilatı olan hudutlardaki hudut kıtalarının muhafaza ile mükellef oldukları tesisat Büyük Erkan-ı Harbiye Riyasetince tespit olunmuştur.<sup>171</sup>

<sup>167</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>168</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>169</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S.2952.

<sup>170</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S.2952.

<sup>171</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

Gümrük muhafaza kıtaları teşkilatı olan hudutlarda, gümrük mıntıklarında 1918 numaralı kanun hükümlerine göre kaçakçılığın men ve takibi gümrük muhafaza kıtalarını ve bu mıntıkada sıyrılan kaçakçıların takibi de bu nizamnamede yazılı müşterek hükümlere göre gümrük muhafaza ve hudut kıtalarıyla mahalli zabitanın vazifesidir. Diğer hudutlarda bu vazife hudut kıtalarıyla idare amirlerine ve askerleşmemiş gümrük muhafaza teşkilatına aittir.<sup>172</sup>

Hududun emniyeti, gümrük muhafaza kıtalarının önüne geçemeyeceği bir tehdede maruz kaldığı veyahut hududun takviyesine ihtiyaç görüldüğü zamanlarda gümrük muhafaza kıtaları bu sebepler kalkıncaya kadar hudut kıtalarıyla takviye edileceği de belirtilmiştir.<sup>173</sup>

Nizamnamede konunun önemine binaen, valileri de sorumlu tutmuş ve yetkilendirmiştir. Kanun mucibince kaçakçılığın men ve takip ve tahkiki ile mükellef olan mülkiye ve zabıta memurlarının vazifelerini hakkı ile yapıp yapmadıklarını anlamaktan, vazife ihmal ve kayıtsızlıkları haber alınanları mahkemelere tevdi ettirerek iyi çalışmayı temin etmekten doğrudan doğruya valiler mesul tutulmuşlardır. Kaçakçılığın men, takip ve tahkikle mükellef olan teşkilatın kuvveti kifayet etmediği hâllerde veya bunların sahaları haricine çıkan kaçakçılık faaliyetlerinde kendi mıntıklarında bulunan diğer bütün kuvvetlerin de 1918 numaralı kanunun 4 üncü maddesine göre, idare ettikleri mıntıkları dâhilinde kaçakçılığı yok etmek için her türlü tedbir almaya mecbur kılmıştır.<sup>174</sup> Valiler, mıntikasında kaçakçılık olup olmadığını esaslı vesikalarla göstermeğe mecburdurlar.<sup>175</sup>

Gümrük muhafaza kıtaları teşkil edilen mıntıklarda gümrük ve hudut kıtalarının müşterek vazifelerine ve gümrük muhafaza teşkilatının kaçakçılığın men ve takibi hususunda mıntıklarında valilerle vazife münasebetlerine dair 10.8.1933 tarihli Nizamname ile hudut kıtalarının vazifelerine ve gümrük kıtalarının hudutta emniyet vazifelerine ait talimatnamelerin hükümleri kaldırılmıştır.<sup>176</sup>

<sup>172</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>173</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>174</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>175</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

<sup>176</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.



Nizamname hükümlerinin icrasına yetkili vekillikler; Adliye, Milli Müdafaa, Dâhiliye, Hariciye, İktisat, Sıhhat ve İçtimai Muavenet, Gümrük ve İnhisarlar ve Ziraat Vekillikleridir.<sup>177</sup>

#### e) İnhisarlar Umum Müdürlüğü

1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanununun 1 Ekim 1929 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanması ve gümrük vergilerinin arttırılmış olması nedeniyle, kaçakçılık olaylarında da artış görülmüş ve özellikle güney sınırlarımızda kaçakçılık olayları büyük boyutlara ulaşmıştır. Bunun üzerine, gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin temini, gerekse kaçakçılıkla mücadelede etkinlik sağlanması açısından bir dizi tedbir alınması ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bu çerçevede, gümrük teşkilatının idarî yapısında da çok önemli bir değişikliğe gidilerek, 29 Aralık 1931 tarihli, 1909 sayılı Kanun ile “Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti” kurulmuştur. Böylece gümrükler; tekel idaresi ile birleştirilerek bir Bakanlık çatısı altında yeniden yapılandırılmıştır.

İnhisarlar Umum Müdürlüğü kendi bütçesi ile idare edilen hükmi şahsiyeti haiz bir devlet müessesesi olup, tütün, ispirto ve ispirtolu içkiler, tuz, barut ve patlayıcı maddelerle av malzemesi, fişek ve revolver, inhisarlarını... kaçakçılıklarına ait takipleri yapmakla mükelleftir. Bu durum vekâletin ilk kuruluş yıllarında iş bölümü yapılmadan genel idare hizmetleri içerisinde değerlendirilerek, 1941 yılına kadar diğer umum müdürlükleri ile müşterek çalışmalar yürütmüştür.

Çalışma Atatürk dönemi ile sınırlandırıldığından; teşkilat yapısının detaylarına inmeden, ana hatlarıyla başlıklar hâlinde verilecektir. 1941 tarihli İnhisarlar Umum Müdürlüğü teşkilat ve vazifeleri hakkında kanun hükümlerine göre umum müdürlük aşağıdaki dairelerden ibarettir:

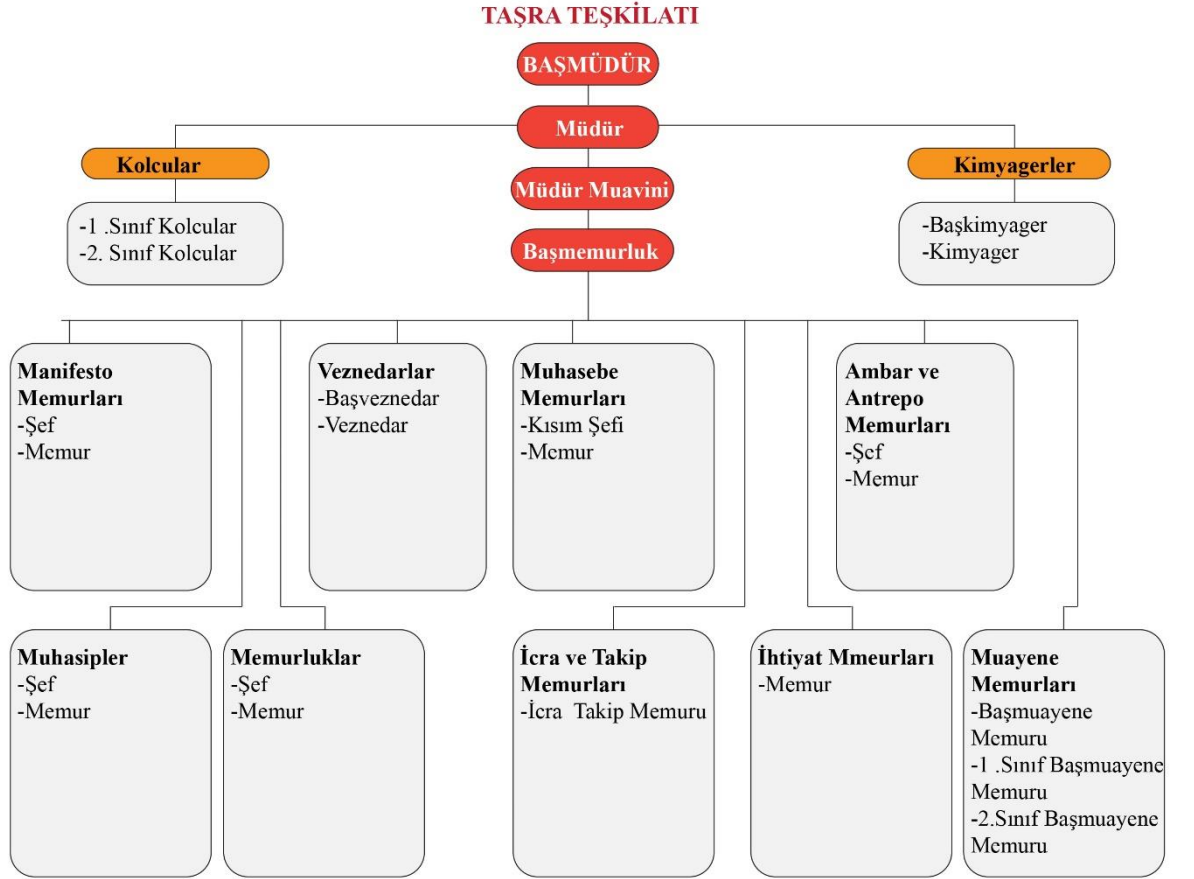
Umum müdürlük merkez teşkilatı, umum müdür idaresinde 2 umum müdür muavini ile tütün, ispirtolu içecekler, tuz ve satış işleri müdürlükleri ve hukuk müşavirliği ve teftiş heyeti ile doğrudan doğruya umum müdürlüğe bağlı aşağıda yazılı şube ve kalemlerden oluşmuştur:

---

<sup>177</sup> Resmi Gazete, 12.03.1935, S. 2952.

- 1- Muhasebe şubesi,
- 2- İnşaat Şubesi,
- 3- Levazım Şubesi,
- 4- Zat İşleri Şubesi,
- 5- Nakliyat Şubesi,
- 6- Kaçak Takibat Şubesi,
- 7- Evrak Şubesi,
- 8- Umum Müdürlük Kalemi,
- 9- Müdürler Encümen Kalemi.<sup>178</sup>

## 2- Vekâlet Taşra Teşkilatı Görev Yetki ve Sorumluluklar



Vekillğin taşra teşkilâtı memurluk, baş memurluk ve müdürlüklere ayrılır. Memurluklar baş-memurluklara veya doğruca müdürlüklere, baş memurluklar

<sup>178</sup> Resmi Gazete, 25.5.1941, S.4817.

müdürlüklere, müdürlükler de vekillığe bağlanırlar. Birden fazla gümrük müdürlükleri bulunan şehirlerde veya vekillikçe lüzum görülecek yerlerde bu müdürlükler bir başmüdüre veya bir müdüre bağlanabilir. Aşağıda sadece kanunda belirtilen ve önemli görülen başlıklar açıklanarak taşra teşkilatı incelenmiştir.

#### **a) Başmüdür**

Taşra teşkilatının sevk ve idaresinden sorumlu en üst amiri ve vekaletin taşradaki tek yetkilisidir.

#### **b) Gümrük Kimyagerleri**

Gümrük tarifesi kanunu ile diğer hususi kanunları icabınca gümrüklerden geçecek eşya ve sair maddeleri usul ve talimat dairesinde muayene ve tahlil etmek ve bu yolda lüzum gösterilecek etütleri yapmak ile mükelleftirler.<sup>179</sup>

#### **c) Kolcular**

Gümrüklerce gözaltında bulundurulmasına lüzum görülen eşya ve yolcu beraberinde bulunmak, deniz üstü muamelelerde muayene, tartı ve sayma işlerinde muayene memurlarına yardım etmek, gümrüklerin elden götürülmesi icap eden yazılarını ve tahlil için çıkarılmış eşya numunelerini yerlerine götürmek gibi hizmetlerden sorumlu birim çalışanlarıdır.<sup>180</sup>

#### **d) Manifesto Memurları**

Bir yük gemisinde bulunan ticaret mallarını gösteren ve kaptan tarafından yükün boşaltılacağı liman gümrük yönetimine verilen belge manifesto bildirgesidir. Bu iş/işlemlerle mükellef memurlar manifesto memurları olarak adlandırılmıştır.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>180</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

<sup>181</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

### e) İhtiyat Memurları

Kadrosu dar veya bir kişi olan uzak idarelerde hastalık gibi fevkalade ve zaruri sebeplerle işi başından ayrılan memurların vaktinde yerlerine geçerek muamelelerin geri kalmamasını temin ederler. Mutat zamanlarda Vekillikçe tayin edilen gümrüklerde kendilerine gösterilen o gümrüğe ait işleri görmekle beraber lüzumunda gönderecekleri yerlere gitmekten çekinmezler <sup>182</sup>.

Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'nin teşkilat yapısı ve görevlerini düzenleyen "Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun"un 1'inci maddesinde Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği'nin, merkez hizmet birimlerinden biri olarak "Gümrükler Umum Müdürlüğü" sayılmıştır.

### 3-Mustafa Kemal Atatürk Sonrası Gümrük Teşkilatında Yaşanan Gelişmeler

Vekâletlerin yeniden düzenlenmesi çalışmaları kapsamında, 1983 yılında, 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Maliye ve Gümrük Bakanlığı" kurulmuş olup bahse konu KHK'nın, 14 üncü maddesinde, Maliye ve Gümrük Bakanlığının 10 ana hizmet biriminden biri olan "Gümrükler Genel Müdürlüğü"nin görevleri hüküm altına alınmıştır.

Tarihi gelişimi içinde, 1983 yılında Maliye Bakanlığı ile birleştirilen ve bir anlamda tekrar Maliye Bakanlığına bağlanmış olan Gümrük Teşkilatının bu yapısı 1993 yılına kadar sürmüştür. 2.7.1993 tarihli, 485 sayılı "Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile gümrükler, tekrar Maliye Bakanlığından ayrılarak "*Gümrük Müsteşarlığı*" adı altında Başbakanlığa bağlı ayrı bir Müsteşarlık olarak yapılandırılmıştır. 485 sayılı "Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname" nin 6'ncı maddesinde Müsteşarlığın ana hizmet birimleri arasında "Gümrükler Genel Müdürlüğü" ilk sırada sayılmıştır.

Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak 2011 yılında yürütülen çalışmanın sonucu olarak, 3 Haziran 2011 tarihli, 640 sayılı ve "Gümrük

<sup>182</sup> Resmi Gazete, 16 Teşrinievvel 1935, S.3133.

ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile mülga Gümrük Müsteşarlığı ile mülga Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iç ticaret ile ilgili dört Genel Müdürlüğünün birleştirilmesi suretiyle “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı” kurulmuştur. “Gümrükler Genel Müdürlüğü” anılan Kararnamenin 6’ ncı maddesinde Bakanlığın hizmet birimleri arasında da ilk sırada yer almıştır.

Netice itibarıyla, Gümrükler Genel Müdürlüğü, 1909 yılında “*Rüsumat Müdüriyeti Umumiyesi*” adıyla resmî olarak kurulmuş olmakla birlikte, üstlendiği misyon ve işlev itibarıyla geçmişi oldukça eskilere dayanan bir Genel Müdürlüktür. Görev alanı itibarıyla, geçmişte olduğu gibi bugün de gümrük idaresinin nüvesini oluşturmaktadır. Zira farklı adlar altında olsa da; gümrük hizmetini sunan kamu otoritesinin, her zaman lokomotif birimi olmuştur.

### **C) MUSTAFA KEMAL ATATÜRK’ÜN İKTİSADÎ DÜŞÜNCELERİ**

Mustafa Kemal’in maliye-ekonomi ve gümrük siyaseti anlayışını açıklayabilmek için onun geçmiş dönemleri, Osmanlı Devleti’ni değerlendirmesini belirlemek gerekmektedir. Geçmişten alınan dersler, Mustafa Kemal’in gümrük ve ekonomi anlayışının oluşumunda önemli rol oynamıştır. Bu bakımdan, Mustafa Kemal’in, Osmanlı Devleti yönetim biçimi, ekonomi ve maliye politikalarını değerlendirmesini öncelikle incelemek gerekir.

“Kurtuluş Savaşı öncesinde Osmanlı Devleti siyasal, ekonomik ve malî bakımdan tam bir çöküntü içindedir. Ülke ekonomisi ve maliyesi kapitülasyonlar zinciriyle dışa bağımlı durumdadır. Dış ticaret dengesi sürekli açık vermektedir. Ülkenin en önemli gelir kaynakları Duyun-ı Umumiye ve Reji İdaresi gibi kuruluşlarca ipotek altına alınmıştır. Siyasal yönden olduğu kadar ekonomik ve malî yönden de tam bir yıkıntı durumundaki ülkeyi derin bir umutsuzluk kaplamıştır. Mustafa Kemal her yönden bu umutsuzluk zincirini kırmaya çalışmış ve başarmıştır.”<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> Cihan Duru-Kemal Turan- Abdurrahman Öngeoğlu, **Atatürk Dönemi Maliye Politikası**, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1982, s.439.

Kurtuluş Savaşı'ndan hemen sonra, Lozan'daki barış görüşmeleri sırasında yabancı ülkelere barış koşullarını belirtmek ve yeni Türk Devleti'nin gelecekteki ekonomik ve malî politikasına ışık tutmak amacıyla İzmir'de I. Türkiye İktisat Kongresi toplanmıştır. “Kongre’de alınan liberal kararların izleri 1930'lara dek görülecektir. Kongreye büyük önem veren ve uzun bir açış konuşması yapan Mustafa Kemal, yeni Türk Devleti'nin bir “İktisat Devleti” olacağını önemle vurgulamıştır.”<sup>184</sup>

Mustafa Kemal, 29 Ocak 1921'de Londra'ya gönderilecek Heyet'e Tevfik Paşa'yla yaptığı muhaberata dair şu bilgi vermektedir:

*“...Malum-i alileridir ki, milletimiz asırlardan beri iki kuvvetin, iki müstebit kuvvetin, iki imhakâr kuvvetin taht-ı tazyikinde müteessir ve müteellim olmakta idi. O kuvvetlerden biri; doğrudan doğruya memleket ve milleti idare etmek iddiasında bulunan müstebitler, ikincisi bütün bir emperyalist ve kapitalist âlemdir.*

*Asırlarca bu iki kuvvetin taht-ı tazyikinde kalmış olan millet bittabi gayet zebun hâldedir... Filhakika bir buçuk sene evvel, bir sene evvel millet aynı zamanda bu iki kuvvete karşı isyan etmiş ve mücadeleye başlamıştır... ”*<sup>185</sup>

Görüldüğü gibi Mustafa Kemal, emperyalist ve kapitalist dünyanın ülke ekonomisini yıktığını söylemektedir. Bu düşünceler sadece bir inanç değildir. Mustafa Kemal Paşa, Osmanlı Devleti'nin gelişiminden örnekler vererek bu görüşünün maddi temellerini ortaya koymaya çalışmıştır.

Mustafa Kemal 1 Mart 1922 tarihli Meclis açılış konuşmasında ekonomik yönden geri kalışımızın nedenlerini ise şöyle açıklıyordu:

*“Şimdiye kadar mevcut olan yolsuzluk, asri vesaiti nakliyenin mefkudiyeti, mübadele usullerinin çiftçi aleyhine olması ve hükümet kanunlarının çiftçiyi himaye edememesi gibi mevaniin ref'i lazımdır..., Gümrüklerimizi ellerinde tutuyorlardı. İstedikleri zaman istedikleri eşyayı, istedikleri şerait tahtında memleketimize sokuyorlardı. Bütün şuabatı iktisadiyetimize bu sayede hâkimi mutlak olmuşlardı.*

*Efendiler! Bize karşı yapılan rekabet hakikaten çok gayrimeşru, hakikaten çok kahir idi. Rakiplerimiz bu suretle inkişafa müsait sanayimizi de mahvettiler.*

<sup>184</sup> C. Duru-K. Turan- A. Öngeoğlu, **Atatürk Dönemi Maliye Politikası**, s.442.

<sup>185</sup> **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III...**, s.159.

*Ziraatımızı de rahnedar eylediler. İnkişaf ve tekâmülü iktisadi ve maliyenizin önüne geçtiler.”<sup>186</sup>*

Yukarıdaki düşünce ve tespitlere ilaveten ülke ekonomisinin çöküş nedenlerine dair şunlar söylenebilir:

- Gümrükler yabancıların ellerindeydi, yabancılar istedikleri zaman istedikleri malları, istedikleri koşullarda ülkeye sokuyorlardı.

- Kapitülasyonlar ülke ekonomisinin korunmasını engellemiştir.

-Tanzimat’ın açtığı serbest ticaret dönemi, Avrupa rekabetine karşı kendisini koruyamayan ekonomimizi bir de kapitülasyon zincirleriyle bağlamıştır.

- Bu nedenlerle yabancılar, ekonominin bütün dallarında kesin egemen olmuşlardı.

Mustafa Kemal I. Türkiye İktisat Kongresi’ni açarken 17 Şubat 1923 tarihinde yaptığı konuşmada, Osmanlı dönemini nasıl değerlendirdiğini örneklerle ortaya koyuyor. Osmanlı Devleti’nin gerileme nedenlerini şöyle açıklıyordu:

*“Efendiler, tarih, milletlerin itila ve intihati esbabını ararken birçok siyasi, askerî, içtimai sebepler bulmakta ve saymaktadır... Yeni Türkiye’imizi layık olduğu mertebeye isal edebilmek için, behemehâl iktisadiyatımıza birinci derecede ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz. Çünkü zamanımız tamamen bir iktisat devresinden başka bir şey değildir.”<sup>187</sup>*

“Mustafa Kemal, tarihin, ulusların yükseliş ve çöküşlerini siyasal, askerî, toplumsal ve benzeri birçok nedenlerle açıklamaya çalıştığını belirtmektedir. Mustafa Kemal, bu etkenlerin toplumsal olaylarda rolünün bulunduğunu kabul etmekle birlikte asıl belirleyici etkenin ekonomi olduğunu vurguluyor. Tarihin ve deneylerin, bir ulusun yükseliş ve düşüşünün doğrudan doğruya ekonomik etkenlere bağlı olduğunu ortaya koyduğunu kaydediyordu.”<sup>188</sup>

Mustafa Kemal, Osmanlı Devleti’nin, giderleri karşılamak için ulusun bütün olanaklarını kullandığını, ülkeyi yönetenlerin topladıkları gelirleri gösterişli ve

<sup>186</sup> Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.240-241.

<sup>187</sup> Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.104.

<sup>188</sup> C. Duru-K. Turan- A. Öngeoğlu, Atatürk Dönemi Maliye Politikası, s.395.

görmekle bir yaşantı için harcadıklarını, bu yaşantıyı sürdürebilmek amacıyla yabancılara ağır koşullarla borçlandıklarını ve sonunda Osmanlı Devleti'nin iflas ettiğini belirtiyordu. Bu nedenlerle devletin kendi ulusuna koyduğu vergileri yabancılara uygulayamadığını, gümrük işlemlerini ve vergileri ülkenin ve ulusun gereksinimlerine göre düzenleyemediğini şöyle açıklıyordu:

*“Arkadaşlar! Son tevakkuf ettiğim noktada artık Osmanlı Devleti hakikatte ve fiilen mahrumu istiklal bir hâle getirilmişti. Gümrük muamelatını, rüsumunu memleketin ve milletin ihtiyacına göre tanzim etmekten memnudur. Ve bir devlet ki fazla olarak ecnebiler üzerinde hakkı kazasını tatbikten mahrumdur...”<sup>189</sup>*

Mustafa Kemal, ekonominin ve maliyenin yabancılar tarafından nasıl denetim altına alındığını açıklıkla ortaya koyuyor, doğrudan doğruya ulusun gereksinimlerinden doğan ekonomik girişimlerde bulunmak için devletin özgür olmadığını, ülkenin, yabancılardan sömürgeci durumuna geldiğini vurguluyordu.

## **1- Mustafa Kemal Atatürk'ün Bağımsızlık Anlayışı**

Mustafa Kemal, Ulusal Kurtuluş Savaşı'na başladıktan sonra sürekli olarak tam bağımsızlık düşüncesini savunmuştur. Bu konudaki görüşlerini her durumda açıklamış, tüm engellere karşı direnmiş ve sonuçta amaçladığı başarıya ulaşmıştır. Bağımsızlık anlayışının en belirgin örneklerini aşağıda vermeye çalışacağız.

Mustafa Kemal, 1 Mart 1921 tarihli Meclis açış konuşmasında şunları söylüyordu:

*“...Meclisi âliniz dahi inikadının birinci 23 Nisan 1336 günü milletimizin dâhilî ve haricî istiklali tam dâhilinde mukadderatını bizzat deruhte ve idareye başladığını bütün cihana ilan eyledi...”<sup>190</sup>*

Ankara Antlaşması imzalanmadan önce üzerinde en çok tartışılan konu tam bağımsızlık olmuştur. Tam bağımsızlık konusunda Mustafa Kemal Fransa temsilcisi Franklin- Bouillon'a şunları söylüyordu:

<sup>189</sup> Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.108.

<sup>190</sup> Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.176.



*“Tam istiklal, bizim bugün üzerimize aldığımız görevin can damarıdır. Bu görev, bütün millete ve tarihe karşı yüklenilmiştir. Bu görevi yüklenirken ne ölçüde başarabileceği üzerinde hiç şüphe yok ki çok düşündük. Fakat sonunda vardığımız kanaat, inanç bunda başarılı olabileceğimizdir. Biz, böyle işe başlamış adamlarız.”<sup>191</sup>*

Mustafa Kemal, üzerine aldığı görevin temelini tam bağımsızlık olarak nitelendirmiş ve bu görevi bütün ulusa ve tarihe karşı yüklendiğini belirtmiştir. Tam bağımsızlığın tanımını günümüz diliyle şöyledir:

*“Tam bağımsızlık demek, elbette siyasa, maliye, ekonomi, adalet, askerlik, kültür... gibi her alanda tam bağımsızlık ve özgürlük demektir. Bu saydıklarım herhangi birinde bağımsızlıktan yoksunluk, ulusun ve ülkenin gerçek anlamıyla bütün bağımsızlığından yoksunluğu demektir.”<sup>192</sup>*

Mustafa Kemal, 1 Mart 1922 tarihli Meclis’te yaptığı konuşmasında malî bağımsızlığın tam bağımsızlık anlayışındaki yerini de şöyle izah ediyordu:

*“Efendiler! Bugünkü mücahedatımızın gayesi istiklali tamdır. İstiklaliyetin tamamıyeti ise ancak mali ile mümkündür...”<sup>193</sup>*

Adana’da 16 Mart 1923 tarihinde çiftçilerle yaptığı konuşmada Mustafa Kemal, ekonomik, bağımsızlıkla, tam bağımsızlık arasındaki ilişkiyi ortaya koyuyor, tarihten örnekler vererek ekonomik bağımsızlığın yitirilmesiyle tam bağımsızlığın nasıl yok olduğunu şöyle açıklıyordu:

*“... Adana senevî 35 milyonu yalnız pamukla temin edebilir. Biz bunların inşallah hepsini temin edeceğiz. Yalnız bunun için bir şeye ihtiyaç vardır: İktisadiyatımızda istiklali tam... Bilirsiniz, Ruslar İsveç’in makumiydi. Büyük Petro çok kanlı mücahelattan sonra Rus istiklalini temin etti. Fakat istiklali kurtarır kurtarmaz derhal memleketin içinde ziraat ve sanatı asırların icabatına göre yürütmeğe tevessül etti. Bizler de selameti hakikiyeye ermek istiyorsak, çok kan*

<sup>191</sup> Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, (Haz. Zeynep Korkmaz), Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2000, s.423.

<sup>192</sup> Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, s. 423.

<sup>193</sup> **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ...**, s.243.

*dökerek, kazandığımız muzafferiyetlerden sonra çok fedakârlık yaparak ziraat, ticaret, sanat sahasında emniyetli adımlarla yürümeğe bakalım... ”<sup>194</sup>*

Burada, askerî başarı kazanan ülkelerin gerçek kurtuluşu ve bağımsızlığı sağlayıp sürdürebilmek için özveride bulunarak çağın gereklerine uygun ekonomik atılımları gerçekleştirmesi gerektiği de vurgulanmaktadır.

Türkiye'nin o günkü sorunu ise savaş alanlarında elde ettiği bağımsızlığın “şeklen ve resmen” düşmanlara onaylatmak ve aynı zamanda ekonomik alanda sağlıklı adımlarla ilerlemektir. Ancak, askerî başarılarla karşın Lozan'da en büyük tartışma tam bağımsızlık konusunda olmuş ve konferans kesintiye uğramıştır. Lozan Konferansı'nın ikinci kez toplanmasıyla konu yeniden gündeme gelmiştir. Mustafa Kemal, İsmet Paşa'nın 24 Mayıs 1923 tarihli yazısına bir gün sonraverilen cevapta aynen şöyle denilmiştir:

*“...Esası meclisten gelen talimatın mühim alan, mali ve iktisadi, adli ve idari mesaide hukuku hayatiyete ve istiklaliyenin tam ve emin olarak istihsali henüz mümkün olamadığına göre fedakârlık noktasında ısrar göstermeyiniz...”<sup>195</sup>*

Uzun görüşmelerden sonra Lozan Konferansı'nda tam bağımsızlık ilkesi kabul ettirilmiştir.

## **2- Mustafa Kemal Atatürk'ün Maliye ve Ekonomi Anlayışı**

Mustafa Kemal, 1 Mart 1921 tarihinde Büyük Millet Meclisi'nin ikinci toplanma yılını açarken yaptığı konuşmada, Kurtuluş Savaşı sırasında halkın gösterdiği özveriyi ve maliye politikasını anlayışını şöyle anlatıyordu.

*“Mücadelenin ehemmiyetini idrak eden milletimizin sayı mütemadisiyle büyük bir cehdi mali göstermiş, memleketin bütün ihtiyacı millisini tatmin edici kavi ümitler bahşeylemiştir. Umuru maliyede memleketimizce pek mühim bir meselenin halline, az çok mütevazi bir bütçe tanzimine, muvaffakatiyet hasıl olmuştur... Mamafih memleket ve milletin azami ihtiyacatı temin edilmek çareleri tetkik ve*

<sup>194</sup> Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.123.

<sup>195</sup> Kemal Atatürk, Nutuk (1919-1927), 525.

*tetebbu edilmekte atii karipte şayanı memnuniyet bir netice vücuda getirebilecek zeminin ihzariyle iştigal olunmaktadır.”*<sup>196</sup>

Mustafa Kemal, ülkenin en önemli sorunlarından biri olan maliye konusuna değiniyor ve az çok denk bir bütçe hazırlanmasını başarı sayıyordu. Ülkenin gelir kaynaklarına sahip olmak için yasalar çıkarılması gerektiğini belirtiyor, Mondros Mütarekesi’nden sonra yabancıların ülkenin gelir kaynaklarına tümüyle el koymaya çalıştıklarını anlatıyordu. Kurtuluş Savaşı bütün hızıyla sürerken Ankara Hükûmeti’nin en önemli sorunu ülkenin bütün gelir kaynaklarını kullanarak savaşı finanse etmektir. Mustafa Kemal bu konudaki çabalara, Meclis’in koyduğu ilkelere değinmekte, işgal devletlerinin bütün engelleyici girişimlerine karşın elde edilen sonuçlardan övgüyle söz etmektedir.

Mustafa Kemal 1920 yılının iç ve dış siyasal ve sosyal çalkantılarla dolu günlerin içinde dahi, ekonominin iç ve dış dengesine verilen önemi açıkça belirtmiştir.<sup>197</sup> Bu dönemde “ekonomi politikasının en büyük başarısı, kuşkusuz Türk lirasının iç ve dış değerini korumak alanında olmuştur. Bu 19 yıllık dönemde, ülkenin büyük ihtiyaçları karşısında enflasyonsuz hızlı kalkınmayı gerçekleştirmek, olağanüstü bir başarıdır ve onun TBMM’yi ilk açış nutkundan aktarılan yukarıdaki, alıntılar bile bu sonuçta onun rolü olduğunu göstermektedir.”<sup>198</sup>

Mustafa Kemal’in ekonomi anlayışını ortaya koyabilmek için kısa bir hatırlatma yapmak gerekir. Daha önce de belirtildiği gibi Mustafa Kemal Paşa, Osmanlı Devleti’nin yıkılışını ve ülkenin parçalanışını iki ana nedene bağlamaktadır. Birincisi; yönetimin kişisel nitelikte olması, halktan kopması ve kişisel çıkarların ulusal çıkarlardan üstün tutulması. İkincisi ise emperyalist ve kapitalist âlemin, ayrıcalıklardan ve serbest rekabetten yararlanarak ülke ekonomisini yıkması. Daha önceki bölümlerde de açıklandığı gibi Osmanlı döneminde uygulanan malî ve ekonomik politikalara karşıt yeni politikalar ve ilkeler ortaya koymuştur. Bu ilkeler çok açık ve sadedir. Tam bağımsızlık ve ulusal egemenliktir.

---

<sup>196</sup> Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.178

<sup>197</sup> Kazım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programları, Ak Yayınları, İstanbul, 1968, s.13-14.

<sup>198</sup> Mustafa A. Aysan, Ekonomik Görüşüyle Atatürk, Mustafa Kemal Derneği Yayınları, İstanbul, 1984, s.43.

Cumhuriyet döneminde bürokrasinin ve aydınların geçmiş dönemlere nazaran ekonomik konulara daha fazla ilgi duyduğunu, ekonomik performansla bir ülkenin var olma kavgası arasındaki sıkı bağ üzerine daha net fikirlere sahip olduklarını görürüz. Siyasi ve askerî merkez rolündeki Meclis, henüz Kurtuluş Savaşı'nın sürdüğü ve güncel gelişmelere yoğunlaştığı bir safhada ülke ekonomisini takip etmekten de geri kalmamıştır. Enteresan bir örnek, 20 Haziran 1921'de, TBMM'nin ikinci yıl 40. toplantısında aldığı karardır. Bu toplantıda, “Yerli Kumaş Giyilmesi Hakkında Kanun” görüşülerek 7 maddelik bir kanun hazırlanır. Kanunun birinci maddesinde, Meclis üyeleri, bütün hükûmet memur ve görevlileri, jandarma, belediye mensupları, kısaca devletle ilişkili kişilerin yerli kumaştan elbise giymeleri, yabancı kumaştan elbiseleri varsa buldukları daire başkanlarınca damgalanıp özel bir deftere yazılması ve eskিয়েnceye kadar kullanılması karar altına alınmıştır.

Yeni Türk Devleti'nin ilk yıllarında ve henüz savaşın devam ettiği anlarda yaşanan sosyo-ekonomik sorunlar kaygı verici derecede idi. “Gerçekte ise bu tutum, geleceğe uzanan temel bir ekonomik perspektifin ipuçlarını vermektedir. Kurtuluş Savaşı'nın öncü kadrosu bu kararıyla, bir yandan ekonominin toplum hayatındaki önemini vurgulamakta, diğer yandan ise yerli sanayi geliştirme isteğini, Türkiye'yi açık pazar olarak gören yabancı tüccarlara karşı sessiz bir direnişi sembolleştirmektedir.”<sup>199</sup>

### **3- Cumhuriyetin Başlangıç Yıllarında Gümrük Vergileriyle İlgili Düzenlemeler**

Mondros Mütarekesi'nin ve düşman işgalinin yarattığı karışık ortamdan yararlanarak Anadolu'ya kaçak mal sokulması üzerine çıkarılan 22 Temmuz 1920 tarih ve 96 sayılı kararnamede şu görüşlere yer verilmiştir:

“Memalik-i Osmaniye'nin bir kısmında mütarekeden sonra Düvel-i İtilafiye tarafından meşgul bulunan mahallere külliyetli miktarda transit namı altında eşya-yı ecnebiye gelmekte olduğu anlaşılmış ve memurin-i Osmaniye'nin ise serbstî vezaif ve temamiyle tekayyüdatına mani olan kuva-yı işgaliye üzerine bazı tüccaran bundan istifade ederek bu eşyaları vapurlar içinde bilmubayaa gümrük resmini tediye etmeksizin kaçak suretiyle memlekete ithal etmekte olduklarına dair son zamanlarda

<sup>199</sup> Mehmet Naci Bostancı, **Cumhuriyet'in Başlangıç Yıllarında Ekonomi ve Siyaset**, Ötüken Yayınevi, İstanbul, 1996, s.21-22.

hasıl olan mahsusat kanaat derecesine varmış ve diğer taraftan da mühim miktarda eşya-yı ticariyenin kuva-yı işgaliyeye ait eşya-yı askeriye şeklinde gümrükten geçirilmeksizin kolaylıkla imrar ve ashabına teslim olduğu da anlaşılmıştır. Halbuki buralardan Memalik-i Osmaniye'nin diğer iskelelerine de ehemmiyetli miktarda ticaret-i dahiliye beyannameleriyle getirilmekte olduğu görülen eşya-yı ecnebiyenin de vesail-i hilekarane ile resimsiz ithal edilmiş emvalden olacağı şüphesizdir. Bu halin böylece devamı bir taraftan varidatı hükümetin azim ziyasını mucib olmakta bulunmuş ve hukuk-ı hazinenin temin-i zımnında tedabir-i seriyayı ihtihaziyenin zaruri bulunduğu ve memurlarımızın orada nüfuz ve salahiyatını istimal etmeyecek bir derecede olduklarından onların nazarı murakabelerine tevdi edilmeyerek geçmiş olan eşyanın üzerinden bir resim ahzı hakkımız olacağı binaenaleyh buralardan herhangi bir memleketimiz gümrüğüne vürud edecek eşya-yı ecnebiyenin resme tabi tutulması hakkında Umur-ı Maliye Vekaleti'nin 22 Temmuz 1336 tarihli tezkere-i aliyyeleri Heyet-i Vekilece ledelmuteala aynen kabulü karargir olmuştur.”<sup>200</sup>

Böylece ülke menfaati açısından gümrüklerden hem gelir sağlamak hem de memleketten altın çıkışını engellemek amaçlanmıştır. Meclisin açılışından I. İnönü Muharebesi'ne kadar birçok vergi ve resim yasasında zam ve değişiklikler olmuştur. Bu amaçla yapılan çalışmaları, (konumuzla ilgili olanları) aşağıda açıklamaya çalıştık.

#### **a) Gümrük Resminin Artırılması**

28 Temmuz 1920 tarih ve 8 sayılı “Gümrük Resminin Beş Misline İbلاغına Dair Kanun”la gümrük resminin 5 katına çıkarılmıştır.<sup>201</sup>

#### **b) Ardiye Resminin Artırılması**

2 Ağustos 1920 tarih ve 10 sayılı “Ardiye Resminin On Misline İbلاغına Dair Kanun”la ticarî eşyanın ambarlara teslim tarihinden başlayarak 1 hafta geçtikten sonra alınmakta olan ardiye resmi de 10 katına çıkarılmıştır.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> **1920-1929 Bütçe Kanunları**, (Der. Fikret Ünal, Muzaffer Tıraç, Zafer Kükrer), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını Ankara, 1979 s.45-46.

<sup>201</sup> **Resmi Gazete**, 14.02.1337, No: 2

<sup>202</sup> **Resmi Gazete**, 14.02.1337, No: 2

### **c) Din ve Sağlık Eşyasından Gümrük Vergisi Alınması**

Daha önce 12 Eylül 1919 tarihli yasayla gümrük vergisinden bağışık tutulan din ve sağlık kuruluşları eşyalarından gümrük vergisi alınması, 6 Ekim 1920 tarih ve 35 sayılı “Müessesatı Diniye ve Sıhhiye Eşyasının Gümrük Resmine Tabi Tutulmasına Dair Kanun”la hükme bağlanmıştır.

### **d) Gemilerden Alınan Sıhhiye Resminin Artırılması**

28 Kasım 1920 tarih ve 63 sayılı “Hudut Sıhhiye İdaresiyle Tekaüt Sandığına Ait Rüsümün Tezyidi Hakkında Kanun” ile bütün gemilerden tonilato başına 1 kuruş sıhhiye resmi (sağlık vergisi) alınması kararlaştırılıyordu.<sup>203</sup>

Daha önce 63 sayılı yasa uyarınca bütün gemilerden tonilato başına bir kuruş vergi alınmaktayken, 15 Temmuz 1921 tarih ve 137 sayılı “Hududı Sıhhiye İdaresiyle Tekaüt Sandığına Ait Rüsümün Tezyidi Hakkındaki 28 Teşrinisani 1336 tarihli Kanunu Muaddil Kanun”la Osmanlı bayrağını taşıyan gemilerden tonilato başına iki kuruş, yabancı bayrağı taşıyan gemilerden tonilato başına beş kuruş ”sıhhiye resmi” alınması kararlaştırılıyordu.<sup>204</sup>

### **e) Matbaa Alet, Malzemeleriyle Kitap, Gazete Kâğıtlarının Gümrük Resminden Muaf Tutulması**

9 Aralık 1920 tarihinde çıkarılan 71 sayılı “Matbaa Alat ve Edevatiyle Kitap ve Gazete Kağıtlarının Gümrük Resmi’nden İstisnasına Dair Kanun”un 1. maddesiyle matbaalarda kullanılan alet ve malzemeler ile kitap ve gazete kağıtlarından gümrük resmi alınmaması sağlanmıştır.<sup>205</sup>

### **f) Gümrük Tarifelerinin Düzenlenmesi (Artış/Azalış)**

7 Mayıs 1921 tarihinde çıkartılan 122 sayılı “Gümrük Tarifesinin (B) ve (D) cetvelleri Hakkında Kanun”la 28 Temmuz 1920 tarihli Gümrük Tarife Yasası’nın

<sup>203</sup> **Resmi Gazete**, 28.02.1337, No:4.

<sup>204</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100137.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100137.pdf), 16.04.2019, sa.1637.

<sup>205</sup> **Resmi Gazete**, 04.04.1337, No:9.

(B) cetvelinde yazılı eşya ve maddelerden alınan gümrük resmi üç katına çıkarılmıştır. Ayrıca aynı yasaya bağlı (D) cetvelinde yazılı eşya ve maddelerden yabancı ülkelerde üretilenlerin dışalımını yasaklanmıştır.<sup>206</sup>

Buğday unu, mısır ve mısır unu dışalımından alınan gümrük resminin azaltılması:

Savaş sırasında verimli arazilerin bir bölümünün düşman eline geçmesiyle üretici nüfusun savaşa katılması yüzünden ülkenin tarımsal üretimi azalmıştı. Baş gösteren tahsil sıkıntısını gidermek amacıyla buğday unu, mısır ve mısır unu dışalımından alınan gümrük vergilerinde 26 Şubat 1922 tarih ve 195 sayılı “Zahire İthalatından Alınmakta Olan Gümrük Resmi Hakkında Kanun”la indirim yapılmıştır. Bu yasaya göre İzmit ve Zonguldak limanlarına getirilecek ikinci ve üçüncü kalite buğday unları ile Karadeniz limanlarına getirilecek mısır ve mısır unlarından alınmakta olan gümrük vergisi eski miktarına indirilmiştir.<sup>207</sup> (Gümrük Resmi daha önce 28 Temmuz 1920 tarih ve 8 sayılı kanunla 5 katına çıkarılmıştı)

Bu yasanın 1922 yılı Haziran ayı sonuna kadar yürürlükte kalması hükme bağlanmıştır.<sup>208</sup> Ancak bu yasanın mısır ve mısır ununa ilişkin hükmü 18 Haziran 1922 tarih ve 238 sayılı yasayla 1922 yılı Eylül ayı sonuna kadar uzatılmıştır.<sup>209</sup>

## **D-TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NİN TARİFE VE GÜMRÜK KANUNLARININ GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ**

TBMM Hükümeti’nin teşekkülü sırasında tatbik edilmekte olan gümrük tarifesi İstanbul Hükümeti’nin 13 Eylül 1335 (1919) tarihinde süresiz yürürlükte olan gümrüklerde eşyanın ağırlığından vergilendirilmesi daha önce yayımlanmış olan 10 Mart 1332(1916) tarihli tarife kanununa göre alınırdı. Bu tarifenin yanında bir de 11 Nisan 1334(1918) tarihli gümrük kanunu uygulanmıştı. TBMM Hükümeti bu tarifenin bazı maddelerini bazı maddelerinde değişiklik yapmıştı. Lozan

<sup>206</sup> Resmi Gazete, 18.05.1337, No:15.

<sup>207</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100195.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100195.pdf), 16.04.2019, sa.16.41.

<sup>208</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100195.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100195.pdf), 16.04.2019, sa.15.39.

<sup>209</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100238.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100238.pdf), 16.04.2019, sa.16.43.

Antlaşmasını imzalayan devletler TBMM Hükümeti'nin uygulamakta olduğu tarifeyi tamamen kabul etmiş ve bazı değişikliklerle bu uygulama beş sene müddetle sınırlandırıldı.

11 Nisan 1334 (1918) tarihinde İstanbul Hükümetince çıkarılmış olan kanun daha sonra görülen lüzum üzerine kaldırılmışsa da Yeni Türk Hükümetleri tarafından 17 Teşrin-i Sani 1337 (1921) tarihinden itibaren tekrar yürürlüğe konulmuştur. Böylece Türkiye'den geçen transit eşyanın transit resmine tabi tutulması usulü de kaldırılmıştır.<sup>210</sup>

Cumhuriyetin ilanından sonra ise yukarıda ifade edilen Lozan Antlaşması'nın hüküm altına aldığı beş senelik müddetin bitiminde önce yeni gümrük tarifesinin hazırlanmasına başlanmış ve 1 Teşrin-i Evvel 1929 tarihinden itibaren 1499 sayılı tarife kanunu çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun Cumhuriyet tarihinin ilk gümrük tarifesidir. Bu kanunla milli sanayinin gelişmesi ve yerli üretimin artırılması ile istihdama katkı sağlanması amaçlanmıştır. Bunun akabinde 2255 sayılı kanun çıkarılarak sanayileşme politikaları desteklenmiştir.<sup>211</sup>

Cumhuriyet döneminde uygulanmasına devam edilen 11 Nisan 1918 tarihli kanununda görülen eksiklikler üzerine yeni hedefler karşısında 01.07.1926 tarihli 905 sayılı kanun ve 30.06.1926 tarihinde yürürlüğe giren 906 sayılı kanunla özellikle gümrük işlemlerinde yapılan hilelerin önüne geçmek ve yapanları cezalandırmak için para cezaları konulmuş ve caydırıcı tedbirler alınmıştır. Akabinde de gümrük resmi için tahdit lüzumlu görülmüş ve 1940 ve 1723 sayılı kanunlarla ek tedbirler de hayata geçirilmiştir. Ayrıca 2646 sayılı kanunla da transit ticaretine uygulamalarda kolaylıklar getirilmiştir. Cumhuriyet hükümetlerinin gümrüklerin idare tarzında yaptığı değişikliklerin en dikkat çekenini ise 1909 senesinden itibaren Maliye Vekâleti uhdesinde bulunan teşkilatın kurumsallaşması adına ve hizmetlerin tek elden yürütülmesi için 1909 sayılı kanunla gümrük işleri yürütülmesi için Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti kurulmuştur.<sup>212</sup>

<sup>210</sup> Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Arşivi (T.C.CDABA), 490.01/1455.38.1, Varak No: 32.

<sup>211</sup> “ve ipek, yün, pamuk mensucat sanayii ve plastik maddeler, çimento, cam mamulâtı, kağıt, tıbbi ve kimyevi ecza, maden kömürü sanayiileri de ayrıca himaye olundu.” T.C.CDABA, 490.01/1455.38.1, Varak No: 33.

<sup>212</sup> T.C.CDABA, 490.01/1455.38.1, Varak No: 34-35.



Yeni vekâlet 2825 sayılı teşkilat kanunu ile de çalışanlarının mali ve özlük haklarının iyileştirilmesi sağlamış, 1920 ve 2350 sayılı kanunlarla da çalışanların yapmış olduğu iş ve işlemlerde muhataplarıyla olan ve devlet memurluğuna yakışır şekilde disiplin altına alınmaya çalışılmıştır.<sup>213</sup> Vekâlet, milli ekonominin gelişmesinde büyük önem arzeden turizm gelirlerini artırmak maksadıyla 2608 sayılı kanunu<sup>214</sup> çıkararak Türkiye'ye turistlerin kendi araçlarıyla gümrüksüz girebilmelerini temini yoluna giderken “Gümrük Geçiş Karnesi” usulü ihdas edilmiştir.3152 sayılı kanunla<sup>215</sup> da bu hususta alınmış olan tedbirlerle de diğer ihtiyaçların karşılanması hüküm altına alınmıştır.<sup>216</sup>

Atatürk döneminde dikkat çeken bir diğer önemli husus da, gümrük idaresinde çalışma sisteminin daha işlevsel hale getirilmesi için yapılan çalışmalardır. Bu maksatla, teşkilatta çalışan memurların gelişmiş ülkelerin gümrük mevzuatını ve uygulama şekillerini yerinde görüp bilgi ve görgülerini artırmak üzere 1935 senesinden itibaren yüksek-öğrenim ve yabancı dile vakıf memurların Batılı ülkelerin gümrüklerinde staj ve eğitim yapmaları için yurt dışına gönderilmeye başlanmıştır. Bu ülkeler arasında, İsviçre ve Fransa, Almanya, ABD, İngiltere yer almıştır.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> **Resmi Gazete**, 12. 01. 1932, No: 2000; **Resmi Gazete**, 18.12.1933, No: 2581.

<sup>214</sup> **Resmi Gazete**, 22.12.1934, No: 2886.

<sup>215</sup> **Resmi Gazete**, 20.04.1937, No: 3585.

<sup>216</sup> **T.C.CDABA**, 490.01/1455.38.1, Varak No: 35.

<sup>217</sup> **T.C.CDABA**, 490.01/1455.38.1, Varak No: 36.

### III. BÖLÜM

#### CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA GÜMRÜK UYGULAMALARI

Osmanlı Devleti'nin son yılları büyük kargaşa içinde geçti. Akabinde de ciddi ekonomik sıkıntılar yaşandı. Bu durum Milli Mücadele'de de devam etti ve işgallere karşı verilen savaşta da etkisini gösterdi. "İşte başta Mustafa Kemal Paşa olmak üzere bu ülkeyi kurtaran yöneticilerin başlıca amaçları; yakılmış, yıkılmış, harap ülkede kurdukları Cumhuriyetin siyasal, sosyal, hukuki alanlarda devrimler yaparak, ekonomik alanda atılımlar yaparak batıya dönük "modern bir ülke" oluşturmaktı."<sup>218</sup>

1920'li yılların başında Türkiye 13 milyon nüfusa sahip geri kalmış bir tarım ülkesi görünümündedir. Ülke ekonomisinde feodal bir yapı hâkimdir. Topraksız köylü oranının % 50'ye ulaştığı kırsal kesimde, küçük çiftçi diye anılan büyük kitleler kendi geçimlerini sağlayabilecek durumda değildirler. "Bu dönemde İzmir ve İstanbul'da yoğunlaşan endüstri yok denecek kadar azdır. Sanayide kullanılan tüm motorların gücü ancak 20.977 beygir gücü kadardır. Hâlbuki ta 1815 yılında İngiltere'de kullanılan toplam motor gücü 210.000 beygir gücüdür. Dolayısıyla söz konusu dönemde ülkemizde endüstri düzeyi son derece düşüktür. Buna bağlı olarak ülkemizde batılı ülkeler anlamında, bir işçi sınıfı da büyüyüp gelişmemiştir. Ayrıca 1909 yılında çıkarılmış olan "Tatil-i Eşgal Kanunu" ile sendikaların kurulması ve grev yasaklanmıştır. Dolayısıyla 1920'li yılların başında Cumhuriyetin devraldığı tabloda gelişmiş bir endüstriyel ilişkiler sistemi de yoktur."<sup>219</sup>

Aslında savaş sonrası Türkiye Cumhuriyeti, hem savaşın getirdiği ekonomik yıkıntı ve hem de Osmanlıdan devraldığı yükümlülüklerle karşı karşıya kalmış ve kendisini bu zor tabloyu değiştirme mecburiyeti içerisinde bulmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan 10 yıl önceki 10 yıllık savaş dönemi üretimin alabildiğine daraldığı, ekonomik krizin tırmandığı ve en önemlisi savaş nedeniyle, eğitilmiş insan gücünün büyük bir bölümünün yitirildiği bir dönem olmuştur. Bu süreçte spekülasyona dayalı kazançlar hızla artmıştır. Ancak bu dönemde özellikle sivil-asker memurlara bir

<sup>218</sup> İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2004, s.5.

<sup>219</sup> Hüseyin Akyıldız- Ömer Eroğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisadi Politikaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9/1 ( 2004), 44.

kısım büyük toprak sahipleri Türklerin ticaret alanında azınlık ve yabancıların yerini alarak ulusal ticarî sermayenin gelişimini hızlandırdığı da müşahede edilmektedir.

## **A- TBMM'NİN AÇILIŞINDAN SONRA SÜRDÜRÜLEN İKTİSADİ POLİTİKALAR**

I. Dünya Savaşı ve Milli Mücadele'nin ardından ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum hiçte iyi bir seviyede bulunmuyordu. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan birçok problem de bu durumu iyice çıkmaza sokmaktaydı. "Türkiye Cumhuriyet 1929 yılına kadar kapitülasyonların devam etmesine izin vermek mecburiyetiyle karşı karşıyadır. Aynı şekilde Osmanlı İmparatorluğu'nun 129 milyon Türk lirası olan dış borcunu da ödemekle yükümlüdür. Bu tutar gerçekten önemli bir tutardır. Mamafih ülkemizin 1923 yılı ihracat gelirinin 85 milyon Türk lirası olduğu göz önünde tutulursa; söz konusu tutarın önemi daha açık şekilde anlaşılır. 1923 yılı itibarıyla ülkemizin toplam gayrı safi milli hâsılası 570 milyon dolardır. Aynı yıl fert başına düşen gayrı safi milli hâsıla ise sadece 45 dolardır. İthalatımız 87 milyon dolar; buna karşın ihracatımız ise 51 milyon dolar düzeyinde bulunmaktadır. Dolayısıyla dış ticaret açığımız bu dönemde 36 milyon dolar civarında gerçekleşmiş durumdadır."<sup>220</sup>

Türkiye Cumhuriyeti'nde 1923-1938 döneminde uygulanan iktisadî politikalarını liberal ekonomik düşünceye ve karma ekonomi yaklaşımına dayanan politikalar olarak iki ana döneme ayrılabiliriz. Tablo.1' de 1923-1930 yılları arasında milli gelirin gelişimi aşağıdaki tabloda gösterilmeye çalışılmıştır. İleriki yıllarda yapılan tahminlere dayanan ve bu verilerde milli gelir çok kararsız, inişli-çıkışlı bir eğilim göstermektedir. Bu durum büyük ölçüde tarımsal üretimdeki değişmeler, tarımsal ürün fiyatlarında iç ve dış piyasa koşullarına göre meydana gelen dalgalanmalar ve Türk tarımının büyük ölçüde hava koşullarına bağlı olmasıyla açıklanabilir.

---

<sup>220</sup> H.Akyıldız- Ö. Eroğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisadi Politikaları ", s.44-45.

**Tablo 1.**

	Nüfus (1000) Yıllık Ortalama	TL Dolar	Tefe Artış	GSMH Deflatörü (1938=100)	Kişi Başına GSMH (Dolar)	GSMH Büyüme Oranı	İhracaat Milyon Dolar	İthalat Milyon Dolar	Dış Ticaret Açığı
1923	12475	1.68	-	150.5	45	-	51	87	-36
1924	12735	1.88	10.1	158.7	50	14.9	82	100	-22
1925	13007	1.83	11.5	180.3	64	12.8	103	129	-26
1926	13337	1.91	-8.2	168.1	65	18.2	96	121	-29
1927	13562	1.94	2.2	164.9	56	-12.8	81	108	-27
1928	13851	1.95	2.2	164.7	60	11.0	88	114	-26
1929	14146	2.07	-24.2	180.3	71	21.6	75	124	-49
1930	14448	2.12	-13.9	131.8	52	2.2	71	70	

(Kaynak: İlker Parasız, Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2003.)

Yeni Türk Devleti'nin 1930'lara kadar sürdürdüğü ekonomik politikaları, 1908-1922 dönemindeki yaşanmışlıklarla büyük benzerlik içindeydi. "Şöyle ki, Meşrutiyet sonrasında "Milli İktisat" okulunun korumacı ve dolayısıyla sanayileşmesi yönü Lozan Antlaşması'nda gümrük politikalarına getirilen kısıtlamalar yüzünden ikinci plana düşmüştür.<sup>221</sup> Kurtuluş Savaşı'nın içinden çıkan Cumhuriyet hükûmetinin hangi iktisadî kaynaklarla işe başlayabildiği, belirli bir iktisadî gelişme stratejisinin benimsenmesi ve Türk ekonomisinin 1923'ü izleyen yıllarda belirli büyüme yolları izlemesini büyük ölçüde etkilemiştir."<sup>222</sup>

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında Türkiye'nin insan kaynakları açısından ele alınması gereken birinci önemli konu, Türkiye nüfusunun 1913-1927 arasında önemli ölçüde azalması, şehirleşme oranının gerilemesi ve nüfusun etnik yapısının büyük ölçüde değişmesi konusudur. Türkiye'nin 1923 sınırları içindeki nüfusu 1914 yılında 16,3 milyondan 1927 yılında 13,6 milyona düştü. Azalma oranı %17 idi. Azalmanın bir nedeni de 1913'ü izleyen on yıllık sürekli savaş döneminde İstanbul ve Anadolu'nun Türk ve Müslüman nüfusunun Osmanlı ordularının asker kaynağı

<sup>221</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi...**, s.6.

<sup>222</sup> Y.S.Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...**, s.113.

olmasıydı. Birinci Dünya Savaşı'nda Osmanlı kuvvetlerinin cephede verdiği kayıp sayısının ise 1.600.000 civarında olduğu sanılmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin en önemli özellikleri arasında bulunan çok çeşitli etnik ve dinsel yapısı yeni bir Türk Devleti'nin kurulmasına devam etti. Rumlar ve Ermeniler daha çok şehirlerde yaşamakta ve tarım dışı sektörlerde çalışmaktaydı. Yerli gayrimüslimler, Osmanlı İmparatorluğu'nun dış ve iç ticaretinde, madencilik ve sanayi sektörlerinde, Türklere, Müslümanlara göre çok daha önemli nispi payları ellerinde tutuyorlardı.<sup>223</sup>

XIX. yüzyıl Avrupa'sında ekonomik yayılcı politikalar kuşkusuz Osmanlıyı ve sonrasında Türkiye'yi ilgilendiren bir nitelik kazanmaktaydı. İktisadi büyüme ve gelişme sanayileşmeyle yakından ilgiliydi. XIX. yüzyılın başında, dünya nüfusunun çoğunluğu tarımda çalışıyor, bunun tek istisnası, tarımla uğraşan nüfusun geçmişte de az olduğu Britanya oluşturuyordu. Öte yandan, Sanayi Devrimi'nin bir sonucu olarak, Britanya nüfusunun yalnızca % 38'i tarımsal etkinliğini sürdürürken, % 33'ü sanayi, % 29'u hizmet sektöründe çalışıyordu.<sup>224</sup> Vilayet salnameler taranarak çıkartılan bir dokümana göre, 1912 yılında imparatorlukta iç ticaretle uğraşılan 18.000 kadar iş yerinin % 15'i Türklere, % 49'u Rumlara, % 23'ü Ermenilere ve % 19'u Levantenler, diğer gayrimüslimler ve Müslümanlara aitti. Anadolu tarımında ihracata yönelik üretimin geliştirilmesi, yeni tekniklerin kullanılmasında da Rum ve Ermeni çiftçiler daha önde gelmekteydi. Hıristiyan azınlıkların okuryazarlık, eğitim ve sağlık koşulları Türklerin, Müslümanlarınkinden çok daha iyiydi.<sup>225</sup>

1927 yılına gelindiğinde, Türkiye'deki 13,6 milyonluk nüfusun % 99'u Müslümandı. Resmi istatistiklere göre nüfusun % 86'sının ana dili Türkçe, % 9'ununki Kürtçeydi. Türkiye'de, hemen hemen tamamı İstanbul'da oturan 110.000 kadar Rum ve 77.000 Ermeni kalmıştı.<sup>226</sup> Osmanlı Devleti, kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek üretim gücünden yoksundu. Sanayinin işletmeleri daha çok tarıma dayanmaktadır. Var olan üretim tesislerinin büyük kısmı da ordunun ihtiyaçlarını

<sup>223</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s.114.

<sup>224</sup> Ivan T.Berend, *20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi*, (Çev, Serpil Çağlayan), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2015<sup>3</sup>, s.28.

<sup>225</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s.116.

<sup>226</sup> *İstatistik Yılığ 1929*, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1990,s. 41.

karşılama üzere kurulmuştur. Üretimde, yabancı sermayenin payı düşük, teknolojisi ise yetersizdi: “Tarım, sanayi ve madencilik dışında kalan ve bugün sektörler ayırımında hizmet sektörü içinde yer alan, bankacılık, ulaştırma ve ticaret vb. gibi iktisadî faaliyet alanları, Osmanlı İmparatorluğunda Birinci Dünya Savaşı arifesinde, GSMH’nin yaklaşık %33’ünü sağlamaktadır. Hizmet sektörünün Osmanlı Devleti’nin son döneminde hızlı bir gelişme gösterdiği söylenebilir. Ekonominin adeta açık pazar hâline dönüşmesi ile bankacılık, demiryolu işletmeciliği ve dış ve iç ticarete önceki dönemlerde görülmemiş bir gelişme kaydedilmiştir.”<sup>227</sup>

1914-1927 arasındaki nüfustaki azalmanın en önemli yönü bunun çok büyük ölçüde kentlerde meydana gelmiş olmasıydı. İstanbul, İzmir, Edirne, Bursa, Sivas gibi büyük kentlerin nüfusları 1880’lerdeki düzeylerinin bile altına düştü. Bitlis, Van, Muş, Harput, Arapkir, Şebinkarahisar gibi Doğu Anadolu’nun önemli kentleri ise birer büyük köye dönüştü. Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun okur-yazarlık, eğitim ve sağlık nitelikleri ve kamunun sağladığı eğitim ve sağlık hizmetleri de pek iç açıcı bir görünümünde değildi. 1927 sayımı nüfusunun %11’inin okur-yazar olduğunu gösterdi. 1920’lerin başında ise altı yaşından büyük Müslüman nüfusun %10’u bile okuma yazma bilmiyordu. 1924 yılında Türkiye’de ilk, orta ve yüksek eğitim düzeyinde toplam olarak 5.000 okul, 12.400 öğretmen ve 359.000 öğrenci vardı. Öğrencilerin sadece 3.000’i yüksek eğitim kurumlarında idi. Gene 1924 yılında yaklaşık 13 milyonluk nüfusa karşılık ülkede sadece 1.000 kadar doktor ve 10.000’den daha az hastane yatağı vardı.<sup>228</sup>

Osmanlı çökerken salah fikirleri ve uygulanmak istenen tedbirler yeni bir dünyanın doğuşunu zorladığı fikirlerin eseri olmaktan ziyade geleneksel sistemin bozulduğunu görmekten ileri gelen fikirlerin eseri olduğu için bu tedbirler işleri hep ilk hâllerine yani püriten ifadesine çevirme düşüncesi eksenliydi. Bu görüşe dayanarak 17. yüzyılda yapılan teşebbüslerin hiçbiri başarılı olamamıştır.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Serdar Öztürk- Fatih Yıldırım, “Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Çöküşü ve Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”, **Cumhuriyet Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 10/2, (2009),s.147.

<sup>228</sup> Y.S.Teze, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...**, s.117-118.

<sup>229</sup> Tefik Çavdar, **Osmanlı İmparatorluğunun Yarı Sömürge Oluşu**, Ant Yayınları, İstanbul, 1973, s.8.

Bu genel gidiş kendini isyanlarla, ihtilallerle, eşkıyalıklarla, kötü malî tedbirlerle, zararlı ticaret ve para siyasetleriyle kendini göstermiş ve bunların hepsi ülkenin ekonomik anlamda gerileyen bir memleket hâline gelmesiyle sonuçlanmıştır. Avrupa'da ekonomik ve teknolojik temele dayanan yeni bir uygarlığın doğduğu görülmektedir. Batı Avrupa Orta Çağ uygarlığından bir yenisine geçmenin sancılarını yaşamaktadır. Batı uygarlığının bir yandan Amerika'ya, öte yandan Doğu Avrupa'ya genişlemesi Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünü hızlandırmıştır. Zira devlet hâlâ Orta Çağ uygarlığı içinde ve yeni uygarlığın burnunun dibinde bulunmaktadır. Lale Devri'nin sulh siyaseti Devlet-i Âlî zihniyetinde bir değişim olduğunun belgesi olmakla beraber kısa sürmüştür. Yeni uygarlığın baskısına karşı askerî savunma düşüncesi üstün gelmiş ve askerlik müessesinde ıslahat yapmak üzerinde durulmuştur. Sonuçta çöküşün resmi son iki yüz yılda hem kuvvetlenmiş hem de yeni şekiller almaya başlamıştır.<sup>230</sup>

## **1- Dünya'da İktisadi Buhran**

XX. yüzyılda yaşanan iki büyük savaş arasında geçen sürede yaşanan problemler Doğu'da olduğu kadar Batı dünyasının bütün ülkelerinde de tam bir paralellik göstermekle beraber, dünya ekonomisinin kabaca aşağıdaki gelişme ve çöküntü dönemlerinden geçtikleri söylenebilir.

Savaş sonrası 1919-1921 arasındaki, ilk yılları genellikle hızlı bir iktisadî gelişme dönemidir. Bu dönemde daha çok savaşan ülkelerin savaş sırasında yok olmuş ve eksilmiş olan dayanıklı tüketim malları ile sermaye stoklarını karşılayıcı bir gelişme olmuştur. Ne var ki bu stokların karşılanması ile talebin azalması, 1921 yılında fiyatlarda hızlı bir düşme yaparak, savaş sonrası ilk buhranını doğurmuştur. 1922-1925 yılları arasında dünya ekonomisinde tekrar bir genel canlanma görüldü. 1926-1929 yılları arasında özellikle de 1926 ve 1927 yılları bazı ülkeler için bir durgunluk ve gerileme yılları olmakla beraber dünya ekonomisi için genellikle hızlı bir gelişme görülmüştür. Dolayısıyla da Dünya ekonomik buhranı

---

<sup>230</sup> N. Berkes, **200 Yıldır Neden Bocalıyoruz**, s.14-20.

1929 yılı sonlarında dünyanın bir ekonomik buhran beklemediği bir dönemde ortaya çıkmıştır.<sup>231</sup>

Tekeli ve İlkin'e göre; 1929 buhranına karşı alınan ekonomik önlemlerin çoğu buhranla mücadelede etkili olamamıştır. Buhranın etkileri 1932 yılına kadar sonuçları birikerek ve kesinleşerek devam etmiştir. Bu sorunun geleneksel iktisadî politika önlemleri ile çözülememesi, 1933 yılından sonra çeşitli ülkeleri, çözümünü siyasal niteliği ağır basan kararlarda aramaya itmiştir. Bütün dünyada 1933 yılından sonra önemli rejim değişiklikleri görülmüştür. Dünya ekonomisi bu yeni siyasal ve ekonomik kararlar içinde kendisini ancak 1936'dan sonra toparlamaya başlamıştır. Yeni siyasal rejimlerin buhrandan çıkış için kullandıkları yöntemler, 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı'nı başlatan en önemli nedenlerden biri olacaktır.<sup>232</sup>

Avrupa'da, Sanayi İnkılabı'yla birlikte ortaya çıkan yeni sömürgecilik hareketleri kapsamında, kapitülasyonlardan da faydalanılarak Osmanlı sanayisi, ekonomisi ve pazarını ele geçirmişlerdir. Bu bağlamda XX. yüzyılın başında Osmanlı ülkesi emperyal politikaların uygulama alanına dönüştüğünü söylemek mümkündür.<sup>233</sup>

Birinci Dünya Savaşı, zaten büyük sıkıntı içerisinde olan Türk ekonomisini daha da zor bir noktaya getirmiştir. Bu yüzden Mustafa Kemal, Millî Mücadele başlangıcında ve sonrasında ekonominin geliştirilmesi gerektiğini müteaddit defalar vurgulamış, hatta bağımsızlığın ana koşulu saymıştır.<sup>234</sup> Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte bir taraftan sanayi ve altyapı alanında özel sektörü destekleyici düzenlemeler yapılırken, diğer taraftan da tarım sektörü geliştirilmeye çalışılmıştır.<sup>235</sup> Birinci Dünya Savaşı dünya ekonomik düzenini altüst etmiştir. Savaştan sonra galip devletlerin yenilen devletlere, şartları çok ağır antlaşmalar imzalatmaları, ekonomik ve siyasi ilişkileri çıkmaza sokmuştur.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> İlhan Tekeli- Selim İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, Bilge Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2009, s.3.

<sup>232</sup> İ. Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.4-5.

<sup>233</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, VIII, TTK Yayınları, Ankara, 1983, s. 435–436, 482.

<sup>234</sup> Yüksel Ülken, **Atatürk ve İktisat**, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1984<sup>2</sup>, s. 93.

<sup>235</sup> Naci Bostancı, **Kadrocular ve Sosyo-Ekonomik Görüşleri**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1990, s. 1.

<sup>236</sup> Feyzullah Üzer, "1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin Türkiye'ye Etkileri", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 20/1 (Elazığ, 2010), s. 427-442; Fahir Armaoğlu, **20. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980)**, Timaş Yayınları, İstanbul, 1987, s.145–146.



Dünya ekonomisinin 1919-1939 yılları arasında dünya buhranına nasıl girdiği birçok incelemeye konu olmuştur. Ne var ki dünya bütünü oluşturarak ülkelerin bu buhrandan etkilenme dereceleri ve buhrana karşı almış oldukları tedbirler analitik bir biçimde ancak son zamanlarda ele alınmaya başlanmıştır. Bir ülkenin, dünya buhranından ne ölçüde etkilendiğini saptamadan önce, o ülkenin dünya ekonomisinin nasıl bir parçasını meydana getirdiğini, o bütün içinde ne gibi fonksiyonları bulunduğunu, kaba hatlarıyla da olsa saptamak gereklidir. Tekeli ve İlkin'e göre: Dünya ekonomisindeki ülkeleri üç grup içinde incelemek mümkündür. Birinci grup, sistemin "merkezini" teşkil eden ülkelerdir. En yüksek teknoloji ve ücret seviyesine ulaşmış olan bu ülkeler, belli bir ölçüde, sistemin tümünü kontrol altında tutabilmektedir. Ele alınan dönem başında "merkezin" lideri İngiltere iken, sonunda da ABD lider durumuna geçecektir.<sup>237</sup>

Amerika'nın ticarî çıkarları öbür devletlerin eylemleri yüzünden sağlıksız yönde etkilenmedikçe dıştaki olaylara bulaşmak için hemen hiçbir sebep yoktu. Bunun da sebebi ülkenin kendi kendisine fazlasıyla yeterli oluşuydu. Ayrıca 1919'dan sonraki on yılda, uluslararası meseleler Amerikan çıkarlarına yönelen önemli bir tehdidin varlığına işaret etmiyordu. Çünkü savaş sonrası gerginlikler ciddi oranda azalmıştı. Rusya soyutlanmış, Japonya ise sakin durumdaydı. Deniz gücü açısından olan rekabet Washington Antlaşmalarıyla<sup>238</sup> dizginlenmişti. Paul Kennedy ise ABD'nin bu süreçte başlattığı silahlanma atılımlarına dikkat çekerek bunu izleyen bunalım ve gümrük tarifeleri savaşlarının Birleşik Devletlere öbür ileri ekonomilerden çok daha fazla zarar vermesidir.<sup>239</sup>

İkinci grup ülkeler ise, merkez ülkeler ölçüsünde olmasa bile oldukça yüksek bir teknoloji ve ücret seviyesine ulaşmışlardır. İktisadi gelişmelerini belli bir düzeye

<sup>237</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.7.

<sup>238</sup> **Washington Deniz Antlaşması** veya **Beş Güç Antlaşması**, Birleşik Krallık, A.B.D., Japonya İmparatorluğu, Üçüncü Fransa Cumhuriyeti ve İtalya Krallığı devletleri arasında donanma hakkında Washington Konferansı'nda imzalanmış bir antlaşmadır. İmza tarihi 6 Şubat 1922'dir. Silahlanma yarışını I.Dünya Savaşı'ndan sonra durdurmak amacını taşımaktadır. 1930 ve 1936 yıllarında Londra'da yapılan konferanslar ile antlaşmanın bazı şartları değiştirilmiştir. Antlaşmayı II.Dünya Savaşı öncesinde bozan ilk devlet Japon İmparatorluğu olmuştur, İtalya ise gizli bir şekilde bozmuştur. Nazi Almanya'sı, bu donanma antlaşmalarında yer almamıştı ve donanması Versay Antlaşması ile kısıtlanılmıştı. Fakat II. Dünya Savaşı öncesinde o da kısıtlamayı çiğnedi. Böylece Washington Denizcilik Antlaşması'nın geçerliliği kalmadı. tr.Wikipedia.org.Er.Tar, 09.04.2017,sa,14,25.

<sup>239</sup> Paul Kennedy, **Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri**, (Çev, Birtane Karanakçı), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s.395.

çıkarmış olmalarına rağmen tek başlarına dünya ekonomisine etki yapacak güce erişememişlerdir. Bu yüzden, bir yandan merkez ülkenin kontrolü altında bulunurken, öte yandan kendileri de diğer ülkeler üzerinde bazı tip kontroller kurabilmektedirler. Benzer olarak bu ülkeler merkezdeki ülkeler ile olan ticaret ilişkilerinde değer kaybına uğramakla birlikte, merkez dışındaki ülkelere, değer fazlası kazanmaktadır. Merkezle çevre arasında olması dolayısıyla bu ülkeler “orta ülkeler” veya “merkezin-yarı çevresi” (semi periphery) diye anılmaktadır. Ele alınan dönemde, Çekoslovakya, Polonya gibi bugünkü Doğu Avrupa ülkelerinin büyük bir kısmı, Japonya, İtalya, Güney Afrika ve muhtemelen Şili, bu ülkeler grubuna sokulabilir. Üçüncü grupta, teknoloji ve ücret seviyeleri en düşük olan ülkeler grubu yer almaktadır. Bu iki nitelik, bu ülkelerin, diğer gruplara giren ülkelerle yaptıkları ticarete, devamlı değer kaybına uğramalarında önemli etkidir..<sup>240</sup>

Dünya iktisadî buhranının, konumuz bakımından en önemli yanı, buhran öncesinde var olan uluslararası kontrol ve işbirliğinin bozulmasıdır. Bir yandan “parasal değişimin” işlememesi, öte yandan gelir düşmeleri sonucu ticaretin daralması, dünya ekonomisi kavramını bile tehlikeye düşürecek boyutlara ulaşmıştır. Dünya ekonomisinin tümünü yönlendirecek bir önderliğin olmaması ve dolayısıyla kontrolün kurulamaması, oyun sıfır toplamlı olmadığından, dünya ekonomisinin birden küçülmesine neden oldu. Böylece dünya ekonomisine, çevredeki ülkelerin ulusalcı karar verme biçimi hâkim hâle geliyordu. Savaş sonrasında hızlı ekonomik gelişmesi, 1919 ve 1920 yıllarında, özellikle savaştan yıpranmadan çıkmış olan ABD ve İngiltere’de görüldü. Savaşın erittiği stokların yerine konması ile başlayan canlanma İngiltere’de 1921 yılında buhrana dönüştü. Bu buhranla birlikte fiyatlar hızla düşüş gösterdi..<sup>241</sup>

Dünya ekonomisinin merkezinde liderlikte söz sahibi olan İngiltere ve ABD’nin ekonomileri savaş sonrasında yukarıda özetlenen şekilde bir gelişme gösterirken savaştan yenik çıkmış bir merkez ülkesi olan Almanya’nın ekonomik durumu ise şöyleydi:

Savaştan yenik ve borçlu çıkmış olan Almanya’ya barış antlaşmalarıyla da ayrıca önemli miktarda savaş tazminatı yüklenmişti. Bu ise Alman ekonomisinde

<sup>240</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.6.

<sup>241</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.8.

enflasyonist baskılar yaratıyor ve Alman girişimcileri kapital darlığı ile karşıyordu. Dünya ekonomik düzenin kurulmasında yeniden öncülük etmek isteğinde olan İngiltere sorunu daha çok kapitalist merkezin iç dengesi açısından bakarak savaş borçlarının ve tazminatlarının kaldırılmasını öneriyordu. Daha sonra 1922’de İngiltere tarafından müttefiklerine yaptığı bir çağrı hâline getirildi. Soruna, uluslararası dengeler açısından çok, ulusal denge ve yarar açısından bakarak kapitalist merkez içindeki görece pozisyonunu değiştirmek isteyen Fransa ve ABD bu öneriye katılmadı. ABD savaş tazminatında ısrar etmemekle beraber savaş borçlarının geri alınmasını mutlaka istiyordu. Bu durumda İngiltere de sadece savaş borçlarını almak istedi. Fransa ise, borçlardan başka savaş tazminatı da almakta direniyordu. Böylece kapitalist merkez içinde Almanya’nın gücünü ortadan kaldırmak istiyordu. Fransa tazminatın ödenmesi için 1 Kasım 1922’de kendisinden moratoryum isteyen Almanya’nın Ruhr havzasını işgal ederek, tazminatı zorla almak istedi. Bu hareket bir yandan Almanların pasif direnmesine yol açtı, öte yandan Alman parasının o zamana kadar görülmemiş bir hızla değerini kaybetmesine sebep oldu. Bu sorunu, uluslararası malî çevreler 1923 yılı sonunda ele almak zorunda kaldı. Kurulan bir uzmanlar kurulu 14 Ocak 1924’te “Dawes Planı”<sup>242</sup> diye bilinen öneriyi geliştirdi.

Fransa’nın Ruhr’dan çekilmesi yanı sıra Almanya’nın savaş tazminatını gümrük, demiryolu ve sanayi alanları dışındaki gelirlerinden ödemesi kabul edildi. Bu plana ismini veren Dawes Amerikan malî çevresinin bir adamı idi ve aslında bu plana Amerikan sermayesinin Almanya’ya borç vermesini de sağlıyordu. Böylece ABD, her şeyden önce kendi ekonomik dengesi için gerekli olan, ülke dışına kapital akımını sağlayacak bir kanalı “Dawes Planı” ile kurmuş oluyordu.<sup>243</sup>

Bu dönemde ABD’nin 15 ülkeden faiziyle birlikte toplam alacağı 11.563 milyon dolara ulaşmıştı. Bu borçlar ülke ekonomilerindeki depresyonu derinleştirirken ABD’yi hem dünyanın üstün gücü hâline getirmiş hem de Amerikan

---

<sup>242</sup> **Dawes Planı**, I.Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya’nın zarar verdiği ülkelere ödeyeceği tazminatları düzenleyen bir plandır. Charles G. Dawes başkanlığındaki *Dawes Komitesi* tarafından hazırlanmıştır. Bu plan, Alman-Fransız ilişkilerinin düzelmesine yardımcı olmuş ve Locarno Antlaşması’na giden yolu açmıştır. tr.Wikipedia.org.Er.Tar, 10.04.2017,sa,15,45.

<sup>243</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhuranda Türkiye...**, s.10-12.

ekonomisinin altın çağını başlatmıştı.<sup>244</sup> Bu haberci buhranların görüldüğü 1924 yılında Milletler Cemiyeti'nin Cenevre'de topladığı Dünya Ekonomik Konferansı'nda da ele alınan konu, buhran değil fakat onunla dolaylı olarak ilgili bir konuydu. Birinci Dünya Savaşı'ndan beri her ülkede gümrük duvarlarını yükseltme eğilimi hâkimdi. Konferansın esas konusu uluslararası ticaretin geliştirilmesi için gümrük hadlerinin azaltılmasıydı. Aslında bu önerinin gerçekleşmesini zorlayacak bir tıkanıklık dünya ekonomisinde pek ortaya çıkmamıştı.

1928'den sonra, düşük faiz hadlerinin de etkisiyle ABD'de menkul değerler borsasında spekülasyon hızlandı, bu ise ülke dışına borç akımını yavaşlattı. ABD'deki birçok girişimci, parasını hisse senedi piyasasına yatırmayı tercih ediyordu. 1929 yazında bu piyasada spekülasyon inanılmaz boyutlara ulaştı. New York Borsası'nda her gün 5 milyona yakın hisse senedi el değiştiriyordu. Artık hisse senetleri getirdikleri gelir için değil, değer yükselişi için alınıyordu. Bazı hisse senetlerinin değeri dört yıl içinde dört misli yükselmişti. Bu yükseliş ancak yeni spekülâtörler piyasaya girmeye devam ettikçe sürebilirdi. Yeni spekülâtörlerin girişi bir yerde duracak ve borsada düşüş başlayacaktı, Bu gün, "Kara Cuma" diye adlandırılan 24 Ekim 1929'da geldi. New York Borsasında bir günde 16 milyon hisse senedi, değerinden %50 -%90 kaybederek satıldı. Bunun bir felaket hâlini almasını önlemek için büyük bankaların yüksek değerler ödeyerek hisse senedi alışı ise, borsanın düşüşünü önlemekten çok bu bankaları iflasa yaklaştırdı.

Bu buhran ABD ekonomisinin bünyesel zayıflıkları ile birleşince, hızla yayıldı. Amerikan ekonomisinin küçük ve çok sayıdaki bankaya dayanan finansman yapısı, ekonominin kontrol altına alınmasını güçleştiriyor, buhranın yayılma hızını arttırıyordu. Amerikan ekonomisinde o seneler içinde holding tipi şirketler hızla gelişmişti, fakat bunların buhrana hassas oldukları ancak bunların büyük bir kısmının yıkılışından sonra anlaşıldı.<sup>245</sup>

Gerçekten de mevcut hâllerini uzun süredir muhafaza etmekte olan devletler gibi yeni devletin de bir zamanlar ulus devlet bürokrasilerinin *raison d'être*'i ( var

---

<sup>244</sup> Hakan Ay- Öznur Uçar, "Üç Küresel Ekonomik Krizin Analizi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, XVII/1(İzmir, 2015), s.12.

<sup>245</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.13.

olma nedeni) olarak görülen çoğu işlevi yerine getirmesi artık beklenmiyor.<sup>246</sup> Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra iyi belirginleşen ekonomik sıkıntılar ABD'de New York Borsası'nda hisse senetleri aşırı derecede değer kaybetmiş ve 1929 Wall Street Borsası çökmüş, dünya ekonomisi büyük krizlere girmiştir.<sup>247</sup>

Birinci Dünya Savaşı sonrasında ABD ekonomik dengesini büyük ölçüde yabancı ülkelere verdiği borçlarla sağlarken, Avrupa ülkeleri de kendi dengelerini ABD'den borç alarak sağlıyordu. Bu durumda ABD'deki buhran nedeniyle, dışarıya olan para akımının kesilmesi buhranın diğer ülkelere yayılmasıyla sonuçlandı.<sup>248</sup>

1929 Krizi, ABD ve Avrupa, ekonomilerinin iç istikrarsızlıkları ile dünya sisteminin gitgide büyüyen dengesizliklerinin birleşmesinden doğmuştur. 1929 – 1930 Dünya Ekonomik Krizi, ülkelerin ekonomi politikalarında önemli sayılabilecek değişikliklere neden olmuştur. Liberalizmi en katı şekilde uygulayan ülkelerde bile krizin yarattığı büyük istikrarsızlıkları ve dengesizlikleri “serbest piyasa ekonomisinin” çözemeyeceği endişesini yaratmıştır. Bu ülkelerdeki hükümetler ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etme gereği duydular; devalüasyona başvurarak artan mal stoklarını eritmeye, gümrük oranlarını yükselterek, ithalata kontenjan koyarak milli malları yabancı mallara karşı korumaya ve çeşitli yöntemlerle krizin etkilerini gidermeye çalıştılar.<sup>249</sup>

## 2- Buhranın Türkiye'ye Etkileri ve Alınan Önlemler

Krizin Türkiye ekonomisindeki ilk etkisi Türk parasının değerindeki düşüş olmuş ve kamuoyuna ilk yansımalar da bu değer kaybına dair haberler olmuştur.<sup>250</sup> 1929 kriziyle birlikte acil olarak alınan önlemlerin hemen ardından oluşturulan ve yarı resmi bir niteliğe sahip “Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti”, belirlenen amaçları gerçekleştirmek amacıyla çok yoğun bir çalışma programına girmiş ve kamuoyuna yönelik kampanyalar başlatmıştır. Bu doğrultuda da gazetelerde Milli İktisat ve

<sup>246</sup> Zygmunt Bauman, **Küreselleşme-Toplumsal Sonuçları**, (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2014<sup>5</sup>, s.76-77.

<sup>247</sup> Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2003, s. 227.

<sup>248</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.15.

<sup>249</sup> Mustafa Yahya Metintaş- Mehmet Kayıran, “1929 Dünya Ekonomik Krizinin Türk Tarımına Etkileri Ve 1931 Birinci Türkiye Ziraat Kongresi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 1/,23(2016), s.38-39.

<sup>250</sup>“İngiliz Lirası 1024”, **Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi**, 21.12.1929, s. 1.

Tasarruf Cemiyeti'nin çalışmaları sıklıkla haberlere konu olmuş, tasarrufu özendirecek haberler her gün gazetelerde yer almıştır. Böylece tasarruf ve yerli malı kullanımının milli bir hedef ve gereklilik olduğu vurgulanmakta, gazeteler de bu yeni yaşam tarzının ve yeni tüketim normlarının topluma benimsetilmesinde başlıca araç görevini üstlenmektedir. İktisat mücadelesinde toplumu tek vücut haline getirmeyi amaçlayan bu tarz haberlerden de anlaşılacağı gibi ekonomik bağımsızlık ve ulusal bağımsızlık birbirine eş değerde tutulmuştur.<sup>251</sup>

1929 Dünya Ekonomik Krizi hem Türkiye ekonomisine hem de Türk tarım kesimine ciddi zarar vermiştir. Krizin Türk tarımına etkisi 1929-1932 yılları arasında yoğun olmuş, bu etki 1934-1935 yıllarına kadar görel olarak kendini hissettirmiştir. 1929-1933 döneminde iç ticaret hadleri 1929=100 olarak kabul edilirse 1933'te 48,1'e düşmüştür.<sup>252</sup>

Geleneksel ihracat mallarımızın çoğunu Türk köylüsünün ürettiği tütün, fındık, pamuk, incir vb. ürünler oluşturmaktadır. O hâlde kırsal alanda yaşayan halkımızın çoğu bu malları satarak karşılığında elde ettiği gelire de piyasa ekonomisine girmektedir. Türk köylüsü doğrudan doğruya malını ihraç etmediği için, kriz ilk aşamada tüccarı etkilemiştir. Tüccar da krizden etkilendiği ölçüde ürünü üreticiden daha ucuz alma yoluna gitmiş, böylece köylünün eline çok az para geçmiştir. Hatta borçlanmak suretiyle üretim faaliyetini sürdüren köylüler sattıkları mallardan ellerine geçen parayla borçlarını ödeyemez duruma düşmüşlerdir. Köylü kesimi, borçlarını ödeyebilmek için elinde birikmiş servetini satmak zorunda kalmıştır. Cumhuriyet Hükûmeti, para politikasına önlem almak için, 25.02.1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun"<sup>253</sup> kanunla Türk parasının kıymetinin korunması hakkında esaslı önlemleri almak yetkisini aldı.

Dış borçların ödenmesi ertelendi ve ithalat kısılmak zorunda kaldı. Bir yandan Merkez Bankası Kurulması fikri hızla olgunlaştırılırken öte yandan Türk parasının kıymeti üzerinden düzenleyici bir rol oynamak üzere devletin de katılımıyla 24 Mart 1930'da Bankalar Konsorsiyumu kuruldu. Yarı özel şirket görünümünde olan Bankalar Konsorsiyumunun sermayesi 1.125.000 Türk Lirası idi.

<sup>251</sup> Rıdvan Turhan, "1929 Ekonomik Krizi'nin Türk Basınına Yansımaları", **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Dergisi**, 14, (İstanbul 2007), s.82-83.

<sup>252</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi..**, s.34-vd.

<sup>253</sup> **Resmi Gazete**, 25.11.1930, S.1433.

İşlevi, Maliye Bakanlığının direktifleri içinde döviz piyasasını düzenlemektir. Konsorsiyumun yaptığı müdahalelerle evrak-ı nakdiyenin sterline göre değerinde istikrar sağlandı. (Ağustos 1930'da, 1 sterlin= 1030 kuruştur) Dolaşımdaki evrak-ı nakdiyenin miktarı ilk kez 158.518.138,60 liradan 170 milyona yükseltilmiştir. Bunda konsorsiyumun rolü büyüktür. 11 Haziran 1930 tarihi ve 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yasası çıkartıldı.<sup>254</sup>

İlker Parasız'a göre "1929 yılını izleyen yıllardaki birçok ülke komşuyu dilenci yapma politikası izlemiş ve hemen hemen bütün ülkeler daha az ithalat daha fazla ihracat yapmaya yönelik önlemler almıştır ve kısıtlamalar getirmiştir. Böylece uluslararası ticarete önemli gerilemeler olmuştur."<sup>255</sup>

Türkiye ihracatının azalma yüzdesinin diğer "çevre" ülkelere göre az olması, Türk ekonomisinin buhrandan etkilenmesinin az olduğunu göstermek için yeterli değildir. İhracatın dayandığı Türk tarımının da yapısını da göz önünde tutmak gerekir Türk tarımı uluslararası pazar için üretime daha 1830'larda başlamıştı. Ama bu büyük pazara açılış daha çok kıyılardaki ovalarda ve demiryolu ağının çevresindeki kesimlerde idi. Diğer kesimlerdeki tarımsal üretim daha çok geçimlik üretim şeklinde idi ve yerel pazar için üretim yapıyordu. Tarımdaki bunalımın etkisi kendisini daha çok uluslararası pazar için uzmanlaşmış üretim yapan kesim çok etkilenmedi.<sup>256</sup>

Ekonomik krize çare arayan dönemin Maliye Bakanı Şükrü Saraçoğlu, işe tüccarları uyararak başladı. Çünkü yüksek gümrük tarifesi ve koruyucu ekonomi politikasını istemeyen tüccarlar daha çok kendi çıkarını düşünüyor, zamansız döviz alım satımı yaparak döviz kurlarının yükselmesine neden oluyordu. Bu nedenle Şükrü Saraçoğlu tüccarlara, "İster spekülasyon ister döviz biriktirip saklanması niteliğinde olsun, zamansız döviz alım satım işlemlerinin piyasa psikolojisini bozduğunu ve bunda tüccarların büyük sorumluluğu olduğunu" söyleyerek onları uyardı.<sup>257</sup>

<sup>254</sup> **Resmi Gazete**, 30.06.1930, S.1533..

<sup>255</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi...**, s.37.

<sup>256</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.31.

<sup>257</sup> Gürbüz Arslan , "Osmanlı Devleti'nin Dış Borçları ve Yeniden Yapılandırma Süreci (1930-1933)", **History Studies**, IV/7(2015), s.10.

Ankara hükûmeti, Cumhuriyetin başından beri, genel olarak özel birikim ve özel sanayi kesimindeki özel birikimi uyarmak için bir toplumsal, siyasi ve iktisadî ortamı yaratmak ve bir-takım doğrudan destekler sağlamak amacıyla, karışmacı (müdahaleci) bir iktisat politikası izledi. Bu nedendir ki 1920'leri 1930'lardan ayırt eden, 1920'lerde karışmacılığın yokluğu ya da azlığı değil, sanayide gelişmeyi gerçekleştirecek toplumsal öge olarak özel girişime 1920'lerde ağırlık verilirken bu durumun 1930'larda değişmesidir. 1920'lerde devlet desteğinin doğrudan kullanılmasıyla da sağlanacak elverişli koşullarla, bir Türk işadamları sınıfının yaratılacağı<sup>258</sup>, bunun da hızlı iktisadî kalkınmayı gerçekleştirmeye yeteceği umulmuştu. 1920'lerde kurulan iki devlet bankasından biri olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın<sup>259</sup> işlevi ( kuruluş yılı 1925 ), özel sanayi işletmelerine orta ve uzun vadeli kredi ve teknik, malî ve ekonomik konularda bilgi yardımı sağlamaktı. Bu banka, hisse senetleri satın alıp özel şirketlere ortak olarak ve özel sanayi birikimine destek olmaya çalıştı. Öteki devlet bankası, 1928'de kurulup daha sonra Emlak Kredi Bankası adını alacak olan Emlak ve Eytam Bankası'ydı. İşlevi özel konut kredilerini kurumlaştırmaktı. Özellikle, yeni Ankara kentinin yapımında özel konutların finansmanına yardımcı oldu.<sup>260</sup>

Ekonomik Kriz'e çözüm arayışları, uygulanan sistemin kesintiye uğramasına ve bürokratik kontrolün merkezîleşmesine sebep olmuştur. Dünya Ekonomik Krizi, siyasi ve ekonomik liberalizmin Türkiye'de itibar kaybetmesine yol açmış; bu dönemde Türk ekonomisinde devlet müdahaleciliği ağırlığını daha çok hissettirmeye başlamıştır. Aslında daha önceki dönemlerde de liberal sistem uygulanmasına rağmen devlet, ekonomi gibi önemli bir konuyu yalnızca özel sektörün inisiyatifine bırakmayarak, gelişmeleri yakından takip etmiş ve gerekli tedbirleri almıştır. Ayrıca özel sektördeki girişimcilerin, ekonomik gelişmeye hizmet ettikleri takdirde her türlü desteğin sağlanacağı da yetkililer tarafından açıklanmıştır. 1930 yılında hükûmet tarafından hazırlanan ekonomik programda Merkez Bankası'nın kurulması kararlaştırılmıştır. Yabancı uzmanların da raporları doğrultusunda, 30 Haziran 1930

<sup>258</sup> Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.102.

<sup>259</sup> Resmi Gazete, 23.04.1341/25 Nisan 1925, S.96.

<sup>260</sup> Y.S.Tezel, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi..., s .275.



tarhinde 1715 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kurulmuş ve Ocak 1932'den itibaren döviz işlemlerine başlanmıştır.<sup>261</sup>

Sanayileşmenin plânlı bir hâle getirilmesi amacıyla “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı” hazırlanmış ve bu nedenle pek çok yabancı uzman Türkiye'ye davet edilmiştir.

## B- LOZANDA EKONOMİK BAĞIMSIZLIK ÇABALARI

28 Ocak 1920'de Meclis-i Mebusan'ın gizli toplantısında Misak-ı Milli kararları kabul edildi. Milli Mücadele'nin hukuki zeminini oluşturan bu kararların, dönemin şartları göz önüne alındığında son derece önemli ve cesur kararlar olduğu görülür. Misak-ı Milli kararları bağımsız bir devlet amaçlamaktaydı. Misak-ı Milli ile bağımsız bir devletin sahip olması gereken ekonomik şartlar genel olarak belirlenmişti.<sup>262</sup>

Mudanya Mütarekesi için taraflar 3 Ekim 1922'de Mudanya'da toplandılar. Mudanya görüşmeleri birkaç kez kesilmesine rağmen 11 Ekim 1922'de mütareke imzalandı. Toplam 13 maddeden oluşan mütareke metninde savaşın tamamen sona erdirilmesine yönelik maddeler yer alırken, anlaşmada ekonomik konulara yer verilmemişti.<sup>263</sup>

Yeni Türk Devleti'nin geleceğinin masaya yatırılacağı Lozan Barış Konferansı, “İsviçre'nin Lozan kentinde 20 Kasım 1922'de başladı. İsmet Paşa başkanlığında Rıza Nur, Hasan Saka ve 21 danışmandan oluşan kalabalık bir heyet tarafından temsil edildi. Ayrıca görüşmeleri Türkiye'nin önde gelen gazetelerinin temsilcileri de yakından takip etmişlerdi. Lozan Barış Konferansı görüşmelerine Türkiye'nin yanı sıra İngiltere, Fransa, İtalya, Amerika Birleşik Devletleri, Yunanistan, Japonya, Romanya, Sırbistan'dan oluşan sekiz devlet katıldı. Ayrıca Boğazlarla ilgili görüşmelerde Rusya, Ukrayna ve Bulgaristan'da yer aldı.”<sup>264</sup>

<sup>261</sup> H. Ay- Ö. Uçar, “Üç Küresel Ekonomik Krizin Analizi...” s.432.

<sup>262</sup> **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular...**, s.105.

<sup>263</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, IX**, TTK Yayınları, Ankara, 1996, s.559-561; İsmail Eyyupoğlu, **Mudanya Mütarekesi**, Ankara, 2002, s. 121-vd; **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular...**, s.214.

<sup>264</sup> Şerif Demir, “Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında Mali ve İktisadi Konular”, **History Studies**, 5/4 ( 2013), s.3-4.

Konferans öncesi Bakanlar Kurulu'nda Lozan görüşmeleri hakkında bir ön hazırlık yapıldı. Bakanlar Kurulu'nda malî konularla ilgili olarak, kapitülasyonların her ne şekilde olursa olsun kaldırılması ve Osmanlı borçlarının Osmanlı'dan ayrılan ülkeler arasında toprak büyüklüğüne göre paylaşılması ve tam bağımsızlığımıza gölge düşürecek hiçbir ekonomik şarta izin verilmemesi kararlaştırıldı. Ayrıca Osmanlı borçlarından Türkiye'nin hissesine düşen borcun, Yunanistan'dan alınacak olan tamirat bedeline mahsup edilmesini veya 20 yıl ertelenmesini ayrıca Duyun-ı Umumiye'nin kesinlikle kaldırılmaması hususunda ısrar edilmesi hâlinde heyetin Ankara ile temasa geçilmesi konusunda da İsmet Paşa'ya talimat verildi. Türk Hükûmeti Ermeni Meselesi ve Kapitülasyonlar konusunda kesinlikle taviz vermemeye kararlıydı. Bu konularda İtilaf Devletleri ikna edilmediği takdirde savaş bile göze alınmıştı.<sup>265</sup>

Lozan Konferansı görüşmelerinde malî ve iktisadî konularda taraflar savundukları fikirlerden taviz vermedi, görüş ayrılıkları iyice derinleşti ve görüşmelerin kesintiye uğramasına sebep oldu. Lozan görüşmelerinin kesintiye uğraması, Ankara'yı olası gelişmelere karşı önlemler almaya itti. Öncelikle ordunun güçlendirilmesi ve bazı gereksinimlerinin karşılanması için hazırlıklar yapıldı. Ardından Türkiye'nin malî tavrının geleceğini belirleyen önemli adımlar atıldı. İzmir'de I. Türkiye İktisat Kongresi'nin toplanması ve "Amerika kökenli bir Şirketle Chester Projesi'nin imzalanması dikkat çekici adımlardı. Ankara, İzmir'den Avrupa'ya karşı ekonomik bağımsızlık vurgusu yaparken, Chester Projesi'yle Avrupa'ya karşı yeni bir alternatif ortaya koyuyordu."<sup>266</sup>

Lozan Antlaşması, 1920'lerden itibaren verilen mücadelenin bir neticesi olarak ortaya çıkan bağımsız bir Türk devleti kurulduğunun bir işaretiydi. Bu reel durum bütün büyük devletlerce kabul edildiğinin ve onaylandığını gösteren uluslararası bir belgedir. "Aynı zamanda Kurtuluş Savaşı'nın siyasi hedeflerini gösteren Mîsâk-ı Millî hükümlerinin günün şartları içinde büyük oranda gerçekleştirildiğini de kanıtlamaktadır. "Türkleri Avrupa'dan çıkarmak" şeklinde özetlenebilecek olan yüzyıllık Avrupa siyaseti Lozan'da sona ermiş oluyordu; ayrıca bazı çevrelerin öne sürdüğü gibi bu antlaşma bir hezimet antlaşması değildi. I. Dünya

<sup>265</sup> Bilal Şimşir, **Lozan Telgrafları (1922-1923)**, I, TTK Yayınları, Ankara, 1990, s.XIV.

<sup>266</sup> Ş. Demir, "Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında ...", s.5

Savaşı sonunda dayatılmış bir antlaşmayı (Sevr) yeniden müzakereye açarak bundan başarıyla çıkılmasını sağlayan ve bağımsız bir devletin doğuşuna zemin hazırlayan çok büyük bir kazanımdı.”<sup>267</sup>

Lozan Barışı sekiz aylık çetin ve uzun bir müzakere devresinden sonra, Lozan Üniversitesi'nin tören salonunda imzalanmıştır. Lozan'da imzalanan belgeler, esas Barış Antlaşması, 16 adet sözleşme, protokol, beyanname ile bir de nihai senetten ibarettir. Lozan'da imzalanan bu belgelerle sadece bir barış düzenlenmemiş, aynı zamanda Türkiye ile Batı devletlerinin siyasi, hukuki ve sosyal ilişkileri yeni baştan düzenlenmiştir. Lozan, bir bakıma Doğu ile Batı'nın hesaplaşmasıdır. Lozan Barış Antlaşması önsözünde, devletlerin istiklal ve hâkimiyetine hürmet edilmesi prensibine yer verilmiştir. Bu prensip yeni Türkiye'nin I. Dünya Savaşı galipleri ile eşit şartlar altında, Lozan'da siyasi bir mücadeleye giriştiğini gösteren bir hükümdür. Türk istiklal ve hâkimiyetinin tanınması bakımından da önem arz eder. Esas barış antlaşması bir önsöz ve 5 bölümden oluşan 143 maddedir.<sup>268</sup>

Lozan görüşmelerinin kesintiye uğramasında tırmanmasında malî konular sürekli ön plandaydı. Türk tarafı Misak-ı Millî'de yer alan hedefler doğrultusunda çalışmalarını yürüterek ekonomik bağımsızlık için büyük mücadele verdi. “Uzun mücadeleler neticesinde Türk tarafının Osmanlıda kalan asırlık sorun kapitülasyonların kaldırılmasını sağlaması büyük bir başarı oldu. Devleti saran ve malî sahada çeşitli kısıtlamalara yol açan Duyun-ı Umumiye borçlarının önce Osmanlı üzerinde kurulan devletlere paylaşılması ve ardından Ankara'nın istediği para birimiyle ödenmesi de çok önemliydi. Osmanlı borçlarının kabul edilmesi aynı zamanda Osmanlı mirasının da uluslararası hukukta reddedilmediği anlamına gelmekteydi. Şüphesiz Yunan tarafının Anadolu işgalindeki hatasını kabul ederek tazminat ödemeye ikna edilmesi de mühim bir başarıydı. Fakat Misak-ı Millinin tam olarak gerçekleştirilmemiş olması da dikkat çekiciydi.”<sup>269</sup>

30 Ekim 1918'de imzalanan Mondros Mütarekesi, Osmanlı Devleti açısından savaşın bittiği anlamına gelmekteydi. Dört yıldan fazla süren bu savaş, diğer yenilen devletlerin de mütarekeler imzalamasıyla sona ererken barış görüşmelerinin yapılma

<sup>267</sup> Şerafettin Turan, “Lozan Antlaşması”, **İslam Ansiklopedisi**, C.27, TDV Yayınları, Ankara, 2003, s.214-215.

<sup>268</sup> **Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, I-II**, (Edit. Asaf Özkan) Erzurum, 2011, s. 300.

<sup>269</sup> Ş. Demir, “Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında...”, s.15-16.

süreci yolu açtı. Çok ağır hükümler içeren bu mütarekede malî konuların olması da dikkat çekiciydi.

Buna göre 25 maddelik mütarekenin 14 maddesi malî ve iktisadî konuları içermekteydi. Mondros'a göre Müttefikler Osmanlı Devleti coğrafyasında sahip oldukları ekonomik imtiyazları yeterli görmediler, Anadolu'nun yer altı kaynaklarından ve ekonomik imkânlarından daha fazla faydalanmak istediler. Sevr Antlaşmasının hazırlık metinlerinde Müttefik Devletlerin, Osmanlı Devleti topraklarını nasıl paylaşacağı belirlenmişti. Sevr Antlaşması'nda, Mondros'ta temin edilmiş olan ekonomik imtiyazlar daha da genişletildi. Sevr, Osmanlı Devleti'nin ekonomik kontrolünü ve malî imkânlarını tamamen müttefiklere bırakan bir anlayışla hazırlanmıştı. Örneğin; anlaşmanın 231. maddesi, tazminat meselesiyle alakalandırılarak başlamakta ve son derece küçümseyici bir tavırla Osmanlı'nın savaş tazminatını ödeyecek gücü olmadığından müttefiklerce kurulacak bir malî komisyon tarafından borcun tahsil edilerek alacaklılara ödenmesini ön görmektedir.<sup>270</sup> Osmanlı ekonomisi bu malî komisyonla denetim altına alınırken, bundan sonraki maddelerde malî komisyonun yetkileri belirlenmişti.<sup>271</sup>

I. Dünya Savaşı'nın galip devletleri Sevr Antlaşması'nı Osmanlı Devleti'ne dikte ettirmeğe çalışmaktaydı Oysaki Osmanlı Kanun-ı Esasisi'ne göre de herhangi bir uluslararası anlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için Meclis-i Mebusan'ın tasdik etmesi gerekiyordu. "İstanbul'un işgali üzerine Meclis-i Mebusan, 18 Mart 1920'de faaliyetlerine son vermişti. Sevr parlamento tarafından onaylanmadığı için de hiçbir hukuki geçerlilik kazanamadı. Sevr Antlaşması, Osmanlı'nın müttefiki ülkelerin itilaf devletleriyle yaptığı anlaşmalar göz önüne alınarak değerlendirildiğinde İtilaf Devletleri'nin Osmanlı'ya karşı olumsuz tavrını daha iyi anlamamızı sağlamaktaydı. Zira Sevr Antlaşması'nın malî maddeleri Osmanlı'nın ekonomik bağımsızlığını tamamen ortadan kaldıran nitelikteydi."<sup>272</sup>

Lozan görüşmelerinde 27 Kasım 1922'de Duyun-ı Umumiye meselesi de gündeme alındı ve incelenmek amacıyla alt komisyona havale edildi. Türk tarafı ısrarlı bir şekilde, borçların imparatorluk dönemine ait olduğunu ve borçların

<sup>270</sup> **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular...**, s.113-vd.

<sup>271</sup> **Atatürk'ün Milli Dış Politikası (1919-1923), I**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994, s. 80-81; Selahattin Tansel, **Mondros'tan Mudanya'ya Kadar, III**, MEB Yayınları, İstanbul 1991, s. 174.

<sup>272</sup> Ş. Demir, "Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında...", s.3.

imparatorluktan ayrılan topraklara göre paylaşılması gerektiğini vurguladı. Bu duruma itiraz eden Yunan temsilcisi, ayrılan topraklarda ne kadar Osmanlı yatırımının olduğu incelenmeli ve borçların paylaşılmasının kesinlikle adaletli bir tavır olmayacağını söyledi. Komisyon çalışmalarını 6 Ocak 1923'te tamamlayarak; borçların Osmanlı toprakları üzerindeki ülkelere paylaşılması ilkesini benimsendi. Müttefikler gayet çetin geçen müzakerelerden arzuladıkları sonuçları tam olarak alamayacaklarını düşünerek kendi aralarında hazırlamış oldukları bir metni 31 Ocak 1923'te Türk heyetine kabul ettirmek için çaba gösterdiler.<sup>273</sup> İsmet Paşa, borçların Osmanlı toprakları üzerine kurulan devletlerarasında da paylaşmasını, Türkiye'nin de bu devletlerden biri olarak değerlendirilmesi gerektiği aksi takdirde ana yükün Türkiye'ye yüklenmesinin haksızlık olacağını söyleyerek itiraz etti.<sup>274</sup>

Lozan görüşmelerinde Müttefiklerin bütün baskılarına rağmen Türk tarafı kararlı duruşu ve tekliflere mesafeli yaklaşması üzerine görüşmelere ara verildi.<sup>275</sup> Bu yeni durum üzerine üzerine İsmet Paşa: “ *Toprak meselelerini bağladık, fakat mali ve iktisadi meseleler bağlanamadı. İktisadi meseleler pek çoktur. Büyük kısmı iki taraf arasında uzun uzadıya görüşüldü. Fakat aradaki nokta-i nazar itilafları halledemedi. İktisadi meselelerde kati ısrar gösterdim, buna mecbur idim. Hakikatte bizce toprak meselesi ikinci derecededir. İktisadi bakımdan kurunuvusta (Orta çağ) memleketi olamayız. Bizi bu derekede görmelerine tahammül edemeyiz*”<sup>276</sup> şeklinde dile getirmiştir.

TBMM derhal konuyu gündemine alarak gizli bir oturumda tartıştı.<sup>277</sup> Lozan Konferansı ikinci dönem çalışma periyodu 23 Nisan 1923'te başladı. Heyetlerde bazı değişiklikler yapılmıştı. Müttefiklerden; İngiltere Lord Curzon'un yerine Türkiye Büyükelçisi Horas Rumbold'u, Fransa da Bompard ile Barere'in yerine İstanbul fevkalade komiseri General Pelle'yi göndermişti. Türkiye karşısında, Türkleri iyi tanıyan, Türkiye şartlarını daha iyi bilen yeni insanlar gelmişti. Bu durum müttefiklerin barışa istekli olduğunu gösteriyordu.<sup>278</sup>

<sup>273</sup> Ş. Demir, “Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında...”, s.9.

<sup>274</sup> İ. İnönü, **İnönü'nün Hatıraları**, s.89.

<sup>275</sup> İ. İnönü, **İnönü'nün Hatıraları**, s.93.

<sup>276</sup> Ş. Demir, “Hâkimiyet-i Milliye Gazetesine Göre Lozan Konferansında...”, s.9.

<sup>277</sup> **TBMM Gizli Celse Zabıtları, C. III**, İş Bankası Yayınları, Ankara, 1985, s. 1290-1301.

<sup>278</sup> Ali Naci Karacan, **Lozan**, (Haz. Hulusi Turgut), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2018, s.268.

Maliye komisyonu 24 Nisan'da görüşmelere başladı. Duyun-ı Umumiye kuponlarının ödenmesini kararlaştırmak üzere mütehasıs encüme havale edildi. Duyun-ı Umumiye sermayesinin tarz-ı tüzüğünü araştırmak için Paris'te bir komisyon teşkil edildi. Bu komisyona Türkiye ve alakadar hükûmetlerin temsilcileri katılacaklardı.<sup>279</sup>

Lozan görüşmelerinde önemli yeri olan borçlar meselesi Osmanlı Devleti'nin malî sorunlarını çözmek için 1854 yılından itibaren alınmaya başlamış hatta bu durum geleneksel bir hale dönüşmüştü. Bu borçlar Almanya ve Fransa başta olmak üzere diğer Avrupa devletlerinden karşılanmıştı. Borçlar, gelinen aşamada Osmanlı Devleti'nin parçalanmasıyla ortaya çıkan yeni devletlere gelirleri oranında paylaştırılmıştır. Borçların kalan kısmının ödenmesi ise yapılan görüşmelerde Türkiye'nin istediği gibi çözümlenmiş, borçların Türk parası yada Fransız frangı olarak ödenmesi konusunda bir anlaşma sağlanmıştı. Bu çözümün yeni Türkiye'nin ekonomik anlamda büyümesine giden yolu da açmış olduğunu söylemek mümkün hale gelmiştir.<sup>280</sup>

2 Haziran'a kadar Fransa ile Duyun-ı Umumiye Meselesi'nde anlaşma bir türlü sağlanamadı. Müttefikler, Duyun-ı Umumiye hamillerinin hukukunun çiğneneceğini söylüyorlardı. Konferansın tıkanması üzerine Müttefik hükûmetlerinin kapitülasyonların ilgasını kabul etmemeyi Duyun-ı Umumiye meselesinin hal edilmesine tabi bulundurmamak isteyecekleri bekleniyordu.<sup>281</sup> Fransa Maliye Bakanı: "Duyun-ı Umumiye borçlarında anlaşılmadan teminat-ı adliyyede uzlaşmak mümkün değil" dedi.<sup>282</sup> İsmet Paşa ile müttefik kuvvetler murahhas başkanı, yaptıkları özel toplantıda Duyun-ı Umumiye borçlarının nasıl ödeneceğini görüştüler. Müttefikler Türkiye'den doğrudan doğruya alacaklarını talep ettiklerini fakat beklenen karşılığı göremediklerinden şikâyetçiydiler.<sup>283</sup>

Duyun-ı Umumiye Borçları Meselesi'nin hiçbir beyanname neşir edilmemek ve meselenin anlaşma metninden tamamen çıkarılmak suretiyle ortadan kaldırılması

<sup>279</sup> H.M, 2 Mayıs 1923, S.805.

<sup>280</sup> Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, I, s.383-384.

<sup>281</sup> H.M, 3 Haziran 1923, S.829.

<sup>282</sup> H.M, 3 Haziran 1923, S.829.

<sup>283</sup> H.M. 4 Haziran 1923, S.830.

hakkındaki Türkiye'nin teklifi Müttefiklere iletildiği hâlde cevap gelmedi.<sup>284</sup> Fransa heyeti bu konuda yetkilerinin olmadığını ve yapılacak bir şeyin de bulunmadığını söyledi. Fransızların kendi görüşlerinde ısrar ettikleri anlaşılmaktaydı. Fransızlar Türkiye'nin kupon sahipleriyle anlaşması için süre vermek amacıyla konferansın ertelenmesini istiyorlardı. Fransızlar kendi görüşlerini kabul ettirmek için kapitülasyonlar ve barış anlaşmasının tehiri de dâhil bütün yolları denemekteydiler. 9 Haziran'da Ankara'dan İsmet Paşa'ya gelen mesajda kuponlar konusunda kesinlikle taviz verilmemesi emredilmişti. İsmet Paşa, Romanya ve Yugoslavya heyetlerine Fransa'nın tavrını kabulünün imkânsız olduğunu söyledi.<sup>285</sup>

Müttefik komisyonlar da kuponlar meselesinde ısrar edilmesi için hükümetlerinden emir almışlardı. Lozan'da ciddi bir buhran vardı. Müttefikler kupon meselesinde Türkiye'ye yeni bir teklif sundular. Bu teklifte istikraz anlaşmasına aynen uyulmasını fakat yedi sene için alınan faizin yalnızca 3/1'inin ödenmesi istenmekteydi. Buna göre yedi sene için faizlerin altın para ile toplamı 35 milyon lira yerine 12 milyon lira olarak ödenecekti. İsmet Paşa bu teklife cevap vermedi, teklifi Ankara'ya bildirerek talimat bekledi.<sup>286</sup>

12 Haziran'da müzakereler şiddetlendi, zira görüşmelerde bir türlü ilerleme kaydedilemiyordu. Müttefikler Türkiye'nin maliyesine göre faizlerin neticesini bu hususta kupon sahipleri olan hamillerle görüşmek üzere muahedeye bir şart ve kayıt konulmasını talep ettiler. İsmet Paşa böyle bir mühim bir maddeyi anlaşmaya koymanın mümkün olmadığını cevaben bildirdi. Müttefikler bu durumda daha fazla görüşmenin bir anlamı olmadığını söyleyerek teklifin Ankara'ya ulaştırılmasını istediler. İsmet Paşa kupon hakkında yetkili olduğunu Ankara'ya bildirmeye lüzum görmediğini söyledi ve konu kapandı.<sup>287</sup>

Uzun ve gergin geçen görüşmeler neticesinde Lozan'da her konuda anlaşma sağlandı. Sağlanan mutabakat metni ile Türkiye, milli menfaatlerini ve ekonomik bağımsızlığını tamamiyle sağlamış oldu. Konferansta artık birkaç gün içinde anlaşmanın imzalanması bekleniyordu.<sup>288</sup> İtilaf devletlerinin temsilcileri Türkiye ile

---

<sup>284</sup> H.M, 5 Haziran 1923, S. 831.

<sup>285</sup> H.M, 10 Haziran 1923, S. 835.

<sup>286</sup> H.M, 11 Haziran 1923, S. 836.

<sup>287</sup> H.M, 13 Haziran 1923, S. 837.

<sup>288</sup> H.M, 18 Temmuz 1923 S. 868

tarihi dostluklara vurgu yaparak, General Pelle aramızdaki asırlık ilişkileri Rumbold geleneksel dostluğun tesisi münasebetiyle teşekkürde bulunmaktaydılar.<sup>289</sup>

“Lozan Konferansı’nda ayrı bir müzakerede ele alınan gümrük vergileri konusu birçok yönden önem taşımaktaydı.

- 1- Gümrük gelirlerinin devlet maliyesi açısından önemi,
- 2- Ödemeler dengesi sağlama hedefi,
- 3- Yurt içi ekonomik faaliyetlerin, özellikle sanayinin korunmasına olanak verecek şekilde ithalatı ve ihracatı kontrol altına alacak bir dış ticaret politikasının belirlenmesi.”

Osmanlı Devleti döneminde yapılan antlaşmalarla ekonomi serbest pazar hâlinde tutulmaya zorlanmış, bu uygulama ile sanayileşme bir yana, ekonomideki mevcut sanayi işletmelerinin yok olmasına yol açmıştı. Batılı ülkeler karşısında sanayisi çöken Osmanlı Devleti, daha önce ürettiği malları ithal eder duruma düşmüştür.

Bu gelişmeler emperyalist ülkelerin neden kontrolü altındaki ülkelere düşük gümrük tarifeleri uygulamasını empoze ettiklerini açık bir şekilde göstermektedir.<sup>290</sup> Bunu daha önce vermiş olduğumuz tablo 1’de görmek mümkündür Türkiye’nin gümrükler üzerindeki egemenliğini elde ettiği 1929 yılı öncesi ve sonrasındaki gelişmeleri göstermektedir. Görüleceği üzere 1929 yılına kadar Türkiye’nin dış ticaret dengesi sürekli açık verirken, bu tarihten sonra açık fazlaya dönmüş ve 1947 yılına kadar bu fazlalık devam etmiştir. Yine Tablo.1’den görüleceği gibi ticaret dengesindeki bu fazlalık değer olarak ihracattaki artıştan değil, ithalatın kontrol altına alınmasından sağlanmıştır. Hatırlanacağı gibi 1929 yılı ABD’de başlayan ve bütün dünyayı etkisi altına alan Büyük Buhran’ın başladığı yıldır. Bu bunalım en şiddetli hissedildiği 1929-1932 yılları arasında (şimdiki) OECD ülkelerinde ithalat

<sup>289</sup> H.M, 19 Temmuz 1923 S. 869.

<sup>290</sup> H. Oktan AKTAN, “Kurtuluş Savaşından Günümüze Türk Dış Ekonomisinde Gelişmeler”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.61-62.



hacim olarak yüzde 25 düşmüş, uluslararası sermaye piyasası çökmüştür, dünya ihracat fiyatları yarı yarıya düşmüştür.<sup>291</sup>

Böyle bir dünya konjonktüründe ekonomisi bir yıkıntı içinde bulunan yeni Türkiye Devleti'nin ihracatında düşüşün olması bir tarafa, miktar olarak ciddi bir artışın sağlanabilmesi dahi dikkat çekicidir (Tablo 1)

## 1- I. Türkiye İktisat Kongresi

Mustafa Kemal Paşa, 19 Mayıs 1919'da başlattığı Kurtuluş Savaşı'nı, Erzurum ve Sivas kongreleri ile Ankara'da meclisi açmakla halk iradesine dayandırdığı gibi ekonomik kalkınma savaşını da I. Türkiye İktisat Kongresi ile halk iradesine dayandırmıştır.

Yeni Türk devletinin izleyeceği iktisat politikasının ana düşüncesinin ilk filizini bu özel kurulun çalışmalarında aramak yanlış olmaz. Kurulun bir bölümü liberalizmi, kurulun öteki üyeleri ise sosyalizmi savunuyordu. Başkan Ziya Gökalp her iki görüşü uzlaştırarak siyaset dilimizdeki deyimini ile “karma iktisat” modelini, görevli özel kurulun sonuç çalışması olarak oluşturmuştur. Mustafa Kemal'in de olurlu alan bu görüş yeni hükûmetin iktisadî görüşü olarak benimsendi. Bu çalışma yeni Türkiye'nin ekonomik anlamda ilk girişimidir. İkinci girişim çok daha geniş kapsamlıdır. Mustafa Kemal Paşa, muhtemelen Kurtuluş Savaşı'nı 9 Eylül'de sonlandırdıktan hemen sonra İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt'a İzmir'de bir İktisat Kongresi toplaması emrini verir.<sup>292</sup>

İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt çalışmalara başlar ve ocak ayına gelindiğinde ilk defa bu konuda basın karşısına çıkar ve şu bilgiyi verir: “Memleketimizin ekonomik yönden gelişmesi ve yükselmesi için izlenecek yol hakkında İktisat Vekâleti tarafından ciddi ve esaslı bir program yapılmıştır. Bakanlık programın düzenlenmesinden önce memleketin tüm ekonomik aktörlerini (elemanlarını) bir araya toplayarak Türkiye İktisat Kongresi adı altında bir kongre toplanmasını uygun görmüştür.” Kongreye Türkiye'nin çiftçi, tüccar, sanayici ve ameleleri ile tüm şirket, banka, borsa ve benzeri iktisadî kurumları davetlidir Kongre

<sup>291</sup> H. Oktan AKTAN, “Kurtuluş Savaşından Günümüze Türk Dış Ekonomisinde Gelişmeler”, s.63.

<sup>292</sup> [https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf), 11.04.2019, sa.18.10

1923 senesi Şubat ayı içinde Mustafa Kemal Paşa'nın bir nutku ile açılacak ve bir hafta devam edecektir (15 gün sürmüştür). Kongrenin hazırlanma biçimi ve üyelerinin seçimi konusunda kapsamlı bir program yayınlanacaktır.<sup>293</sup>

Çalışmalar o kadar hızlı ilerler ki dört gün sonra da kongreye katılacak tüccar, çiftçi, sanayici ile amelenin kongreye katılımları konusunda gereken işlemlerin yapılması için İçişleri Bakanlığınca illere genelge gönderilir. Genelge şöyle diyor: Memleketin rençper, ticaret, işçi ve sanayi kesiminden oluşan ticaret ve sanayi erbabından sekiz seçilmiş üyenin katılacağına göre iki bin kişinin toplanacağı tahmin edilmektedir. Kongreye seyirci de katılabilecektir. Aynı günlerde İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt kongrenin amacını şöyle açıklıyor: “Harpten yorgun çıkan ekonomimiz oldu, halkımız oldu. Bu yüzden ekonomi ile ilgili kişileri dinlemek istiyoruz. Bakalım ihtiyaçları nelerdir. Ne istiyorlar. Hükûmetten neler bekliyorlar. Biz de bunları öğrendikten sonra önerilerde bulunacağız. Onların tavsiye edecekleri çok şeyler vardır. Kongre ile beraber bir de sanayi sergisi açılacak ve burada memleketin sanayi ve tarım üretimi sergilenecektir. Sergiye katılım için gerekli yerlere duyurular yaptık. Burada özellikle halılar, kumaşlar, Anadolu'nun diğer üretimi tarım ürünleri sergilenecektir. Diğer taraftan Avrupa sanayi ve sanat eserlerinin de sergiye gönderilmesi için Batı sanayicilerine bilgi ilettik. Avrupa basınına da kongreye davet ettik.” I. Türkiye İktisat Kongresi 15 Şubat 1923'te açılmadı. Kötü hava koşulları yüzünden bazı delegeler gelememişti. İki gün ertelendi.<sup>294</sup> Kongre, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplandı ve Millî Türk Ticaret Birliği bu kongreye katıldı.<sup>295</sup>

Kongre, Lozan Konferansı'nın dağıldığı, Türk heyetinin konferansı terk edip yurda döndüğü, ulusal sıkıntıların “had safhada” olduğu bir sırada, Kurtuluş Savaşı'nın noktalandığı İzmir'de, ülkenin birçok yerinden gelen, toplumu oluşturan sınıfları ve/veya “grupları” temsil eden 1135 delege ile toplanmıştır.<sup>296</sup>

Kongrede sağ taraf tüccarlara, sol taraf ameleye (işçiye), merkez çiftçilere, çiftçilerle amele arasına da sanayi delegeleri oturtulmuştu. Beş yüzü kadın olmak

---

<sup>293</sup> **Vakit Gazetesi**, 5 Ocak 1923.

<sup>294</sup> [https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf), 11.04.2019, sa.18.10

<sup>295</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, s.7.

<sup>296</sup> Afet İnan, **Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerinin İlk Türkiye İktisat Kongresindeki İftitahi Nutukları-İzmir İktisat Kongresi**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1989, s. 69.

üzere üç binden fazla konuk mülkiye mensubu, asker, Azerbaycan ve Rus sefirleri ve İzmir’de bulunan yabancı elçilik mensupları da katıldı. Kongre salonunun alt ve orta katları bine yakın erkek ve kadın konuklar ile hınca hınç dolu idi. Mustafa Kemal Paşa, saat 10’u 20 geçte kongre salonuna halkın çalgın alkışları arasında girdi ve hitabet kürsüsünün sol tarafında oturdu. 40 kadar basın mensubu vardı.<sup>297</sup>

İstanbulu Türk tacirler grubu, kongre delegesinin arasındaki en hareketli, en etkili grup konumundaydı. Kongrenin amacı, uygulamaya koyulacak iktisat politikası önlemleri hakkında hükümet kadroları ile toprak sahipleri, tacirler ve sınırlı varlıkları ile sanayiciler arasında bir uzlaşma sağlamaktı. Mustafa Kemal Paşa Kongre’yi açış konuşmasında, Türkiye’nin nüfusunun arazi varlığı ve doğal kaynaklarına göre yetersiz olduğunu, iş gücü eksikliğinin, sermaye-yoğun üretim teknikleri kullanılarak giderilmesi gerektiğini vurguladı. Yerli gayrimüslimlerin ticarete sahip olduğu etkililiğin azaltılması için hükümetin önlemler getireceğinden söz etmesi özellikle İstanbullu Türk, Müslüman tacirler arasında büyük hoşnutluğa yol açtı. Paşa’nın yabancı sermaye konusundaki görüşleri de ilginçti.

*“Bir devlet ki tebaasına koyduğu vergiyi ecnebilere koyamaz, bir devlet ki gümrükleri için resim muamelesi ve saire tanzimi hakkından men edilir, bir devlet ki ecnebler üzerinde hakk-ı kazasını tatbikten mahrumdur, o devlete müstakil denemez... Osmanlı ülkesi ecneblerin müstemlekesinden başka bir şey değildi.”* diyerek geçmişteki bağımlılık ilişkilerinden yakındı. Öte yanda ise, Türkiye’de yeni oluşmakta olan devletin siyasal bağımsızlığına aykırı düşecek arayışlar içinde olmamak koşuluyla, yabancı sermaye ile işbirliği yapılmasından yana bir anlayışı dile getirerek demiştir ki:

*Zannolunmasın ki ecnebi sermayesine hasımız; hayır bizim memleketimiz vasidir. Çok say ve sermayeye ihtiyacımız var. Kanunlarımıza riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeğe her zaman hazırız. Ecnebi sermayesi bizim sayimize inzımam etsin ve bizim ile onlar için faydalı neticeler versin.*<sup>298</sup>

Konuşmalardan sonra Mustafa Kemal kongreye bir başkan ile sanayi, ticaret, çiftçi ve işçi guruplarından bir kişi seçilmesini önerdi. Gruplar belirlendi Kongre

<sup>297</sup> [https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf), 11.04.2019, sa.18.10

<sup>298</sup> Y.S.Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi...*, s.176.

başkanlığına Manisa sanayi delegesi Kazım Karabekir Paşa seçildi. Mustafa Kemal grupların oluşturulmasını da izledikten sonra o akşam Ankara'ya döndü. Kongre açılışında ilk olarak ele alınacak konuları ve sorunları belirlemek üzere bir komisyon oluşturuldu. Gümrük sistemi hakkında; Gümrük sisteminde noksanlar var mıdır? Neler serbest bırakılmalıdır? Sanayinin ve tarımın gelişmesine engel olan maddeler var mıdır, nelerdir? Gümrük işlemleri güç müdür? Daha kolay nasıl yapılır? sorularına cevap aranmıştır.<sup>299</sup> İktisat Kongresi'nde Türk ekonomisinin geleceğini ilgilendiren şu kararlar alındı:

- “- Aşarın kaldırılması,
- Temettü vergisinin gelir vergisine dönüştürülmesi,
- Reji idare ve yönetiminin kaldırılması,
- Koruyucu gümrük tarifelerinin kabulü ve bu konuda dış müdahalelerin reddi,
- Bir ticaret ana bankasının kurulması,
- Kambiyo merkezleri, özellikle nakit ve tahviller borsalarının millileştirilmesi, büyük ticaret merkezlerinde hisse senedi ve tahvil borsaları açılması,
- Kendi limanlarımızda kabotaj hakkı tanınması,
- Sanayi Teşvik Kanunu'nun günün ihtiyaçlarını karşılar hâle getirilmesi ve beş yıl sonra 25 yıl süreyle uzatılması,
- Her yıl sergiler açılması,
- Sanayi Bankasının kurulması,
- İş gücünün sekiz saat çalışması,
- Haftada bir gün çalışanlara tatil imkânı verilmesi,
- İş kazalarına uğrayanların hayatlarının ve işverenler kurumlar tarafından güvence altına alınması,
- Sendika hakkının tanınması.”<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> “Gruplar için de şu isimler belirlendi: Ziraat Grubu'ndan: Kâni (Manisa), Lütfi Arif (Akhisar ve Kırkağaç), Mollazâde Süleyman (Afyon Karahisar). Ticaret Grubu'ndan: Mahmut (Gediz), İbrahim Hakkı (Zonguldak ve Bartın), Hamil Şevket (Ödemiş). Sanayi Grubu'ndan: Sezai (İzmir), Ahmet Şerif (İstanbul), Mahir Arif (İstanbul). İşçi Grubu'ndan: Aka Gündüz (Kütahya), M. Şefik (Afyon Karahisar), Haydar Rüşdü (Gümüşhane).”

[https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf), 11.04.2019, sa.18.10

<sup>300</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, s.7.

Kongrede alınan kararlar liberal içerikli kararlardır. Yıkılmış, yakılmış, sermaye birikimi, teknolojisi olmayan bir ekonomide bu prensipler ve uygulamaları yalnızca ekonominin düzenlenmesine ilişkin karar ve uygulamalardan ibaret değildi. Bu kararlar ve prensiplerin bir kısmı doğrudan doğruya ekonomiye müdahale etme, teşebbüs kurma ve işletme ile ilgiliydi. Bundan dolayı, İktisat Kongresi'nce benimsenen sistem "Karma Ekonomi" sistemiydi.<sup>301</sup>

İktisat Kongresi gerçekten yeni Türkiye'nin en önemli, daha doğrusu en anlamlı davranışlarından biridir. Bu kongreyi herhangi bir kongre gibi ele almak, kabul ettiği kararlara bakıp değerlendirme yapmaya kalkmak yanıltıcı sonuçlara götürebilir. Yüzeysel bir bakış işin özünü ve davranışın önemini gözden kaçırabilir. Sanayi, ticaret, tarım ve işçi gruplarının temsil edildiği kongre iki haftalık bir çalışmadan sonra 12 maddelik bir iktisat anlaşmasını (Misak-ı İktisat) oy birliği ile kabul ederek dağıldı.<sup>302</sup>

## C- ERKEN CUMHURİYET YILLARINDA GÜMRÜKLER

### 1- Heyet Toplantıları ve Raporlar/Kongreler

#### a) Âlî İktisat Meclisi

Âlî İktisat Meclisi; XIX. yy başlarında Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelerde görülen, çeşitli baskı gruplarının yer aldığı ve iktisat politikasının şekillenmesi amacıyla oluşturulmuş yardımcı bir kuruluştur. Daha çok danışma organı niteliği taşıyan Âlî İktisat Meclisi'nin bir örneği 1927 tarih ve 1170 sayılı kanunla ülkemizde oluşturulmuş; 1935 yılında 2735 sayılı bütçe kanununun 25. Maddesiyle de yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>303</sup>

İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey, 3.12.1930 tarihinde Âlî İktisat Meclisi'nin açışında yaptığı konuşmasında özel sanayi, ticaret ve madencilik yatırımlarının teşvik edilmesi ve ülkenin içinde bulunduğu sorunlara yönelik çözümlerin

<sup>301</sup> İ. Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, s.8.

<sup>302</sup> [https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106\\_112.pdf](https://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2017/270/106_112.pdf), 11.04.2019, sa.18.10

<sup>303</sup> Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, "İktisadî Kalkınma Yolunda Öncü Bir Danışma Organı, Âlî İktisat Meclisi", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi** 47(Bahar 2011), s. 679-680; Resmi Gazete, 24 Temmuz 1927.

araştırılması gibi amaçlar doğrultusunda, Başbakanlığa bağlı bir danışma kurulu olarak faaliyete geçen Âlî İktisat Meclisi'nin kuruluş amacına yönelik şu açıklamalarda bulunmuştur:

*“Size arz edebilirim ki dün iktisadî işlerde –Gölge etme başka ihsan istemem-  
diylen bir vatandaş, bugün gerek tek tek meseleler hakkında ve gerek sistem vücuda  
getirebilecek umumi esaslar hakkında devletten daima müdahale ve himaye talep  
etmektedir. Gün geçmiyor ki; İktisat Vekili sıfatı ile bir vatandaşın iktisadi bir mesele  
üzerinde müdahale ve himaye talebi ile karşılaşmayayım. Gene gün geçmiyor ki,  
devlet reisi veya hükümet reisi tarafından bendenize havale edilen iktisadi işlere ait  
vatandaş istidalarıyla karşılaşmayayım. Bütün bunlar devlet camiasına dâhil  
fertlerin ve grupların devlet vazifeleri hakkında düşüncelerinde, bir değişiklik  
olduğunu gösterir. Bu değişiklik devletin uzuvları üzerinde etkisini gösterecektir. İşte  
bu tesir ve icaptan Âli İktisat Meclisi oluştu.”*

Âlî Meclis kanun tasarısının 24 Mart 1927 tarihli gerekçesinde; Âlî Meclis'in kurulmasına neden gerek görüldüğü açıklanmıştır.

Gerekçeye göre, Birinci Dünya Savaşı'na katılan bütün ülkeler, savaş bitiminden sonra azalan üretim güçlerini, kaynaklarını ve araçlarını; yeni oluşan koşullarda düzenlemek için, iktisat şuraları oluşturmuşlardır. Bu amaç doğrultusunda, Türkiye'de de ülkenin genel iktisadî gelişimini inceleyerek hızla ilerlemesini sağlamak amacıyla alanında uzman kişilerden oluşan bir kurul oluşturulması zorunlu görülmüştür. Âlî İktisat Meclisi kuruluş kanununun dikkat çeken sekizinci maddesinde, mecliste Başbakanlıkça belirlenen gündem maddelerinin takip edileceği ve meclis üyeleri tarafından teklif edilecek konularda da Başbakanlık onayının aranacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, bir iktisadî program oluşturulmasının gündeme alınması ya hükümetçe teklif edilmiş veya onun bilgisi ve desteği ile olmuştur.<sup>304</sup>

Mecliste devletin farklı katmanlarında görev yapan, “12'si Bakanlar Kurulu'nca iktisadî konularda yetkinlikleri kabul edilen kişiler arasından, diğer 12'si ticaret ve sanayi odaları ile meslek teşekkülleri arasından seçilen toplam 24 üyeden

<sup>304</sup> Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, “İktisadî Kalkınma Yolunda Öncü Bir Danışma Organı, Âli İktisat Meclisi”, s. 679.

oluşmaktadır. Birinci fahri başkanı Başbakan, ikinci fahri başkanı İktisat Bakanı'dır. Hükûmet kontrolündeki Meclis'in bileşimine ilişkin bu hüküm, sınıfsal ya da mesleki, tüm toplum kesimlerinin kapsanmasına uygun bir ortam sağlıyorsa da böyle bir üye yapısına ulaşılamamış ve temsil edilen gruplar arasında işçi kesimi gibi toplumun güçsüz grupları temsil olanağı bulamamıştır."<sup>305</sup>

Bu nedenle altı ayda bir 15 gün için toplanan Âlî Meclis, Avrupa'daki örneklerinden farklı olarak, sınıfsal çıkar çatışmalarını uzlaştırmanın dışında özel kesimin bazı isteklerinin hükûmete ulaştırılmasında aracı rolü üstlenmiştir. Daha çok araştırmaya dönük olması nedeniyle tutucu ve pasif bir kurum olarak kalan Âlî Meclis'e yerine getirmesi beklenen şu görevler verilmiştir:

“a) Hükûmetçe hazırlanacak iktisadî kanun ve tüzük tasarıları hakkında görüş bildirmek.

b) İktisadi mevzuatta gerekli görülen değişiklikleri gerekçeli teklifler hâlinde hükûmete sunmak.

c) İktisadi ihtiyaçlarımız hakkında araştırmalar yapmak.

d) Dünyadaki değişik iktisat akımlarını inceleyerek bunların Türk ekonomisi ile ilgilerini ve Türkiye'ye etki derecelerini araştırmak."<sup>306</sup>

Âlî İktisat Meclisi'nin pratikteki görevleri, yukarıda sıralananlardan daha çok araştırmaya dönük kalmıştır. İlk yıllar içinde gündeminde, hayat pahalılığı ile para ve gümrük politikasına önem verilmiş, daha sonraki yıllarda ise ödemeler dengesi sorunları ağırlık kazanmıştır. Milletler Cemiyeti'nin, yöntemlerine uygun olarak Türkiye'nin ilk dış ödemeler dengesi tablosu bu meclis tarafından hazırlanmıştır. Ne var ki bütün Avrupa'daki benzerleri gibi, iktisat politikasını etkileyici aktif bir kurum hâline gelememiştir.<sup>307</sup>

---

<sup>305</sup>Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, “İktisadî Kalkınma Yolunda Öncü Bir Danışma Organı, Âlî İktisat Meclisi”, s. 681; Ahmet Makal, **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri, 1920-1946**, Ankara, İmge Kitabevi, 1999, s.145.

<sup>306</sup> Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, “İktisadî Kalkınma Yolunda Öncü Bir Danışma Organı, Âlî İktisat Meclisi”, s. 681; Cazim Gürbüz, **Atatürk Ekonomisi ve Beş Destan Adam**, İstanbul, Asya Şafak Yayınları, 2009, s.56.

<sup>307</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.62.

## **b) Şakir Kesebir Raporu ( İktisadî Vaziyetimize Dair Rapor)**

İktisadi vaziyetimize dair rapor, verilen desteğe rağmen özel sektörün gerekli sermaye birikimi sağlayarak sanayileşme yolunda adım atamaması ve “Büyük Buhranın” etkilerinin hissedilmeye başlanması gibi koşullar altında ekonominin nereye gideceği yolunda hazırlanmış bir belgedir. Bu çerçevede 1929 Haziran’ında, Âlî İktisat Meclisi’nden, ödemeler dengesi açığından kapatılması için ithal ikamesi olanaklarını araştırmak ve sanayileşmenin hızlandırılmasına yeni öneriler getirmek üzere “Türkiye’nin İktisadi Programını”nı hazırlaması istenmiş ve dönemin Ekonomi Bakanı Şakir (Kesebir) Bey başkanlığında bir komisyon demiryolu çevresi, Akdeniz ve Karadeniz kıyıları ile Trakya’da incelemeler yapmıştır. 1930 Ocak ayında sunulan raporda dış ticaret dengesinin sektörler veya tüm ekonomi düzeyinde değil, her bir mal düzeyinde geliştirilmesi yolu seçilmiş, her mal düzeyinde elde edilecek gelişmeler teker teker sağlandığı takdirde ekonomide dış ödemeler dengesinin bütünüyle iyileşeceği varsayılmıştır. Böyle parçacı bir program anlayışı olduğu için, üretimin tek tek mal düzeyinde yapılmasına ilişkin olarak gayretlerin, hangi mallarda toplanması gerektiği, önerilen tedbirlerin tümünün ödemeler dengesindeki açığı kapayıp kapamayacağı veya kaç yıl içinde kapayacağı belirsizdir. Zaten planın kaç yılda uygulanacağı da belli değildir. Rapor, sanayi planları öncesinde hazırlanan ilk plan ve program olmanın dışında pratik bir öneme sahip olmamış, sadece I. Beş Yıllık Sanayi Planı’na belli ölçülerde ışık tutmuştur. Raporda devlet, iktisadî yaşamda öncülüğü özel sektöre bırakmış, kendisi sadece iktisadî işletme kurulmasını üstlenmiştir. Ülkenin jeostratejik konumuna binaen transit ticaret ve serbest bölgeler yoluyla yüksek bir gelir elde edebileceğine dikkat çekilmiş, transit ticaretle ilgili önlemler ile serbest bölgeler ve limanlar kurulması üzerinde durulmuş, özel sektöre üretimi arttırması için daha dinamik ve özendirici kolaylıklar önerilmiştir. Devlet üretim işinin dışında kalmakla beraber, programın hazırlayıcısı, izleyicisi olmuş, duruma göre uygulamayı düzenleme yoluyla iktisadî hayata daha çok müdahale eder duruma gelmiştir. Dolayısıyla devletin ekonomiyi yönlendirme gücü nedeniyle bilgi



temin etmesi, özel sektörü teşvik etmesi, kaynakları özel sektöre yöneltmesi önerilmiştir.<sup>308</sup>

1929 Dünya Buhranı'ndan Türkiye'nin ilk etkilenmesi, aynı yıl içinde olmuştu. Türk parasının değerinin düşmesinde de 1929 yılında hızla artan dış ticaret, daha genelde dış ödemeler açığı etken olmuştu. Başka bir deyişle, Türkiye'ye 1929 buhranı dış ticaret yoluyla ithal edilmişti. Bu nedenle, ilk yıllarda buhrana karşı alınan önlemler de büyük ölçüde dış ticaret ve buradan giderek dış ödemeler dengesini sağlamaya dönük oldu. Üstelik tüm buhran süresince dış ticaret dengesinin önemle korunması gündemde kaldı. Türkiye'nin dış ticaret açığıyla nasıl karşı karşıya kaldığını ve açığı ne yollarla kapadığını daha iyi kavrayabilmek için, dış ticaretin iki ögesi olan ithalat ve ihracatın nasıl geliştiğini görelim. Lozan Antlaşması'ndaki koşulların getirdiği sınırlamanın 1929 yılında sona ermesi ve Türkiye'nin gümrük resimlerini artırmak için yaptığı hazırlıklar, bu yılda düşük gümrük resimlerinden yararlanmak isteyen ithalatçıların önemli ölçüde spekülatif ithalat yapmasına neden olmuştu. Bu ithalatın yapıldığı sırada dışta fiyatların düşmeğe başlamış olması miktar olarak yapılan ithalatın değerlere yansiyandan çok daha fazla olmasını sağlamıştı.

İhracat da buhran içinde değer olarak küçülmesine karşın miktar olarak ilk yıllarda önemli bir küçülme göstermemiş, hatta dönemin son yıllarında ciddi artışlar göstermiştir. Bunda ihracat mallarının fiyatlarındaki düşmenin ithalat fiyatlarındaki düşmeye göre çok hızlı olmasının etkisi vardır. Türkiye'nin buhran içinde aldığı önlemler, bir yandan ithalatını miktar olarak kısarak öte yandan ihracatını miktar olarak artırarak, dış ticaret hadlerinin aleyhine gelişmesine karşın dış ticaret açığını ortadan kaldırmış, 1932-1933 yıllarında küçük sayılamayacak bir fazla verir hale getirmiştir. 1929'daki 100 milyon tl'lik dış ticaret açığını, daha önceki yılların 50 milyon TL'lik açığı düzeyine indirmeyip fazla verir hâle getirmesi, Türk parasının değerini yükseltmiştir. Türk parasının değerindeki bu yükselme, Türkiye'nin ihracatını artırmasını zorlaştıracı bir etki yapıyordu. Bu durum ise, Türkiye'nin ticaret

---

<sup>308</sup> Betül GÜR, “Sanayi Planlarının Hazırlanmasına Temel Teşkil Eden Raporlar”, <https://docplayer.biz.tr/16188328-Sanayi-planlarinin-hazirlanmasina-temel-teskil-eden-raporlar.html>, s.1-11.

ilişkilerinde kliring<sup>309</sup> antlaşmalı ticaret Almanya'yı Türkiye'nin dış ticaretinde daha da ön plana geçirmeğe başlıyordu.<sup>310</sup>

1931 yılının, Türk dış ticaretindeki denge açısından özel bir niteliği vardı. 1930 yılında Türkiye dış ticaret dengesini sağlayabilmiştir. Bu yıla kadar lehte gelişen dış ticaret hadleri, bu dengenin sağlanmasını kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır. 1931 yılında ise ticaret hadlerine aleyhte gelişmelerle birlikte, dış ticaret dengesinin açık vermeğe başladığı görülmektedir. Nitekim Türkiye bu yıldaki açığı, yabancı bankalardaki 9 milyon lirayı aşan avans bakiyeleri ile kapatmıştır. 22 Temmuz 1931 günü, TBMM'de "Ticaret Mukavelesi veya Modüs Vivendi Aktetmiyen Devletler Ülkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tehdit ve Yahut Takyidiler Tatbikine Dair" 1873 sayılı kanun, kabul edilmiştir.<sup>311</sup> Bu kanuna göre;

- a) "Türkiye ile ticaret mukavelesi akdetmiş veya "modüs vivendi" yapmaktan, imtina eden ecnebi ülkelerden yapılacak ithalatı tamamen veya kısmen men veya tahdit veya ön izin şartıyla yapılmasına İcra Vekilleri Heyeti yetkili kılınıyordu.
- b) İcabında bazı eşyanın ithalini, ruhsat usulüne tabi tutmak veya tahdit veya büsbütün menetmeye, yine İcra Vekilleri Heyeti yetkili olunuyordu. Böylece hükûmete geniş bir kontenjan uygulaması yetkisi, kanunun ikinci maddesi ile verilmiş oluyordu. Gerçekte ikinci madde, birinciyi de içeren bir genişliktir."

Hükûmet 1873 sayılı yasa ile almış olduğu kontenjan uygulama yetkisini, 12 Kasım 1931 tarihinde çıkardığı 11940 sayılı kararname ile kullanmaya başladı.<sup>312</sup> Daha sonra üzerinde çok tartışma olacak bu kararnamede yer alan hükümler dört grupta özetlenebilir.

- a) "16.11.1931 tarihinden itibaren Türkiye'ye ithal edilecek eşyadan, iptidai madde olarak Türkiye'de müesses fabrikalar tarafından kullanılmaya mahsus

---

<sup>309</sup> **Kliring (Clearing)**, İki devlet arasında genel mal takası. Yapılan anlaşma ile iki devlet takas edeceği malları genel bir liste halinde verir ve bu liste dahilinde iki devlet arasında dış ticaret ilişkisini sürdürme işi. Ali Şafak, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Ankara, 2002.

<sup>310</sup> İlhan Tekeli-Selim İlkin, **Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu**, Bilge Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2009, s.33-39.

<sup>311</sup> **Resmi Gazete**, 01.08.1931, S. 1861.

<sup>312</sup> **Resmi Gazete**, 16 Teşrinisani 1931, S. 1951.

olmayanların, her ay içinde ithal edilecek azami miktarları, İcra Vekilleri Heyeti kararıyla muvakkaten tahdit olunur.

- b) Kontenjanların tespitinde ve her ay ithal olunacak miktarların tayininde, memleket sanayinin inkişafı ve mevzii sanatların icapları göz önünde tutulur ve pahalılığı tevlit edebilecek hususların ve fili inhisar teşebbüslerinin ref'i tedbirleri alınır.
- c) Devlet bütçesiyle, hususi ve mülhak bütçelerden ve amme müesseseleri ile menafi umumiyeye hadim müesseseler bütçelerinden ve bir imtiyaz işleten müessese ve şirketler tarafından bedeli verilmek üzere.... kısmen veya tamamen ref'i İcra Vekilleri Heyeti kararına bağlıdır.
- d) Ticaret bilançomuzun açık olduğu memleketlerle yapılacak veya yapılmış olup da müddeti bittiği için yeniden akdedilecek mukavelelere, açığımız kapatmak üzere bir kompensasyon listesi ilave olunur.”

Kararnamenin üç ilginç özelliği dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi; kontenjan ile yetinilmeyip yalnız devlet kesimine de ilişkin olsa “takas” ilkesinin getirilmesidir. Böylece Türkiye kendi ihracatını geliştirmekte, ithalatını bir araç olarak kullanmaya başlamış olmaktadır.

İkinci ilginç özellik, kontenjan listelerinin bir ay gibi kısa süreler için hazırlanmasıdır. Böyle kısa süreli liste sistemine gidilmiş olması, iç arz ve talep dengelemesini birer aylık zaman dilimleri içinde sağlayarak, güçlü bir denetleme yapmak isteğinden kaynaklanmaktadır. Böylece fiyatı artan mallar, ithal edilerek veya ithal tehdidi açık bırakılarak, spekülasyon önlenmektedir.

Bu listelerin üçüncü ilginç özelliği değer üstünden değil, miktar üstünden hazırlanmasıdır. Dünya fiyatlarının düşüş gösterdiği bu dönemde, miktar üzerinden hazırlanan listeler, daha sıkı bir denetleme olanağı verecektir.<sup>313</sup> Şakir Kesebir Raporu, “1929 Buhranı'nın Türkiye'de hissedilmesinden önce hazırlanmaya başlamasına rağmen planın sonuçlandırılması buhran sonrasında olduğundan, planın amacı; buhran yüzünden ortaya çıkan para kıymetindeki değişmelere, ekonominin tümünde alınacak tedbirlere bir çözüm bulmak hâline gelmiştir.” Önerilen tedbirlerin tümünün ödemeler dengesindeki açığı kapayıp kapamadığı veya kaç sene

<sup>313</sup> İ.Tekeli-S. İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu...*,s.223-224.

içinde kapayacağı belirsizdir. Planın stratejisi, dış ödemeler dengesinin toplam ticaret hacmini daraltmadan sağlanması olarak özetlenebilir. Plan genel ekonomik politika düzeyindeki seçmeleri özel sektöre dayanan bir sanayi gelişmesi ve Türkiye'deki ticaretin yeniden canlandırılması şeklinde özetlenebilir. Plan 1923-1929 dönemindeki politikanın devamından çok bu politikanın özel sektörün çıkarları yönünden yeniden düzenlenmesini önermektedir. Oysa buhran içinde ekonomik politikaların gelişimi tamamen ters yönde olacak daha sonra “devletçiliğe” geçilecektir.<sup>314</sup>

### c) K. Müller ve H. Schacht Raporları

Türkiye’de sanayi politikalarının alt yapısını hazırlamak üzere değişik zamanlarda farklı kişilere hazırlattırılan kalkınma raporlarından faydalanılmışsa da hükümetlerin politik yaklaşımlarının bir sonucu olarak çok da dikkate alınmadığını söylemek de mümkündür. Mesela 1930 yılında hazırlanan “K. Müller, H. Schacht ve M. Charles Rist raporları da aynı arayış çabalarının birer örneğidir. K. Müller ve H. Schacht tarafından, çevre ülke olarak nitelendirilen Türkiye, modernist bir bakış açısıyla değerlendirilmiştir. Ancak bu görüşleri kabul görmemiştir.”<sup>315</sup>

1930'lara gelindiğinde Türk ekonomisinin sorunu, mevcut üretim kapasitesinin tam kullanılmaması değil, yeni kapasite yaratmak ve verimliliği arttırmaktır. Az sayıda tarım ürünü dışında dışarıya satacak malı olmayan ve sanayi ürünlerinden en zaruri tüketim mallarını bile dışarıdan almak zorunda kalan bir ekonomi söz konusudur. Bu sorunlar ekonomide talep eksikliği ile ilgili olmadığından açık bütçe politikası izleyerek yeni talep yaratılması ve ekonominin canlandırılması beklenemez. Batı ülkeleri 1929 Buhranı'ndan sonra koruyucu politikalarla ithalatı kısma, devalüasyonla ihracatı artırmaya çalışmışlar aynı zamanda ülke içinde de talep artırıcı para ve maliye politikaları uygulamışlardır. Böylece ülkelerindeki kapasite kullanım oranlarını artırmaya çalışmışlardır. Türkiye ise hem krizle mücadele hem de kalkınma hamlesini gerçekleştirmek amacıyla yeni kapasite yaratmak zorundadır. Bunun için, açık bütçe yoluna başvurulmamış, döviz kontrolü, ithalat resimleri, kontenjan ve kliring uygulamaları ile ödemeler dengesi

<sup>314</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye**, s.102-vd..

<sup>315</sup> Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, “İktisadî Kalkınma Yolunda...”, s.683.

problemi aşılımaya çalışılırken, ülke içinde finansman ihtiyacını karşılamak amaçlanmış ve etkin bir kredi organizasyonu ile bankacılık sektörünün güçlendirilmesine gidilmiştir.<sup>316</sup>

K. Müller ve H. Schacht raporları, Şakir Kesebir planı gibi buhran öncesinde hazırlanmaya başlanıp buhranın etkilerinin hissedildiği ilk aylarda tamamlanmıştır. Yine Şakir Kesebir planı gibi yeni koşullar altındaki hükûmetin ihtiyacını karşılamaktan uzak kalmış ve hükûmetçe benimsenmemiştir. Ama bu raporlar hükûmete sunulduktan 7-8 ay sonra Serbest Fırka'nın hükûmetin iktisadî politikasını eleştirirken kullandığı başlıca dayanaklardan biri olmuştur. Serbest Cumhuriyet Fıkrası'nın rapora sahip çıkması, her ikisinin de demir yolu politikasına karşı olması ve liberal belki de aşırı liberal bir ekonomik politika çerçevesini benimsemelerinden doğuyordu.

#### **d) Milli Sanayi Numune Sergisi ve 1930 Sanayi Kongresi**

##### **da) Milli Sanayi Numune Sergisi**

Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti, kuruluşundan kısa bir süre sonra, 21 Nisan 1930 tarihinde, Ankara'da "Milli Sanayi Numune Sergisi" ni açtı. Bu sergi aslında, iki gün sonra çalışmaya başlayacak olan "Sanayi Kongresi" ne bir nevi hazırlık niteliğindedir. Başvekil İsmet İnönü, bu sergiyi "...millî iktisatta yeni bir hayata giriyoruz..." diye açmış, Mustafa Kemal ise bu teşebbüsün daimi bir şekle dönüştürülmesini istemiştir.<sup>317</sup>

Sergi sanayileşmede yeni bir hamlenin habercisi olmasına rağmen, sergilenen sanayi ürünleri daha önceki dönemin sanayi yapısını yansıtmaktadır. Sergiyi TBMM'de Yusuf Akçura Bey şöyle eleştirmektedir: "... Ankara'da açılan sergide çok faydeli şeyler teşhir edilmiş olmakla beraber, bendenizde hâsıl olan intiba şudur ki; teşhir olunan mevat ekseriyetle lüks, çerez eşyadır. Asıl milli, sağlam eşya biraz azdır. Zannediyorum ki memleketimizin mahsulâtı iyi bir ifade ile gösterilmiyor. Acaba yalnız bu gibi eşyanın teşhir edilmesi mi muvafıktır, yoksa memleketin mahsulâtını bilhassa mamulâtını tamam ile gösterebilmek için serginin daha

<sup>316</sup> Özlem Yaktı-Perihan Ünlü Soylu, "İktisadî Kalkınma Yolunda...", s.684.

<sup>317</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.119-vd.

mütenevvi olması mı muvafıktır? Mesela deriden yapılan eşyaya bendeniz biraz dikkatle baktım ekserisi yüksek bütçelerin satın alabileceği şeylerdi. Hâlbuki memleketimiz daha ziyade harcı âlem şeylerden müstefit olabilir. Onun için bundan böyle yapılacak meşherler, ihtiyacatımıza daha ziyade uygun ve mahsulâtımızın nispetini ifade eden şekilde olmalıdır.”<sup>318</sup>

#### **db) 1930 Sanayi Kongresi**

22 Nisan 1930’da Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti Birinci Sanayi Kongresini bir sanayileşme programı üzerinde anlaşmak için toplamıştır. Sanayi kongresinin toplandığı tarih ile Şakir Kesebir planının sunulduğu tarih arasındaki ilişki üzerinde durmakta yarar vardır. Kesebir planı Başvekile 13 Ocak’ta sunulmuştur. 4 Mart’ta bastırılmasına izin verildiğinde artık bir plan olma niteliğini yitirmiş “İktisadi Vaziyetimize Dair (bir) Rapor” hâline gelmiştir. Hazırlanan planın yeterli bulunmamasının böyle bir kongrenin toplanmasındaki nedenlerden olduğu düşünülebilir.<sup>319</sup>

Nitekim Kongreyi açış konuşmasında İktisat Vekili Şakir (Kesebir): “... Nihayet bir iktisadî program ihzarı vaziyetine girmiş bulunuyoruz. Böyle bir sırada her biri kendi şubesinde mütehassıs ve tecrübe sahibi olan kongre azayı kiramın reylerinden pek ziyade istifade edebileceğine hükûmet kani bulunmaktadır. İstatistiklerimizde görülmüş olacağı gibi... bittabi imkân ve malî iktidarımız dâhilinde- nazarı itibara alınacak başlıca bir tenvir vasıtası olmuş olacaktır.” diyerek kendisinin hazırlattığı yayınlamak için basılmasına izin verilen plandan hiç söz etmemektedir.

Kongrenin toplanmasının başlıca iki amacın güdüldüğünü İktisat Vekili’nden sonra konuşan Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti’nin “Umum Kâtibi” Rahmi (Köken) Bey’in konuşmasından anlıyoruz. Birinci amaç olan sanayi programı geliştirilmesini Rahmi Bey şöyle anlatıyor:

“İstihsal hayatımızda İnkılap yapmadan yalnız istihlakte yapacağımız her türlü harekâtın kısa ömürlü olacağını biliyoruz. Onun için bir taraftan halka

<sup>318</sup> TBMM-ZC, Devre 3, İçtima Senesi 3, C. XIX, s.122.

<sup>319</sup> H. M, 13 Şubat 1930.

(Vatandaş! Yerli Malı Kullan) derken diğer taraftan da sizi, sanayicilerimizi bir kongreye davet ederek, “Efendiler, halka iyi, ucuz ve çok mal vermek için nasıl çalışmanız lazımdır? Gelin bu gayelerin tahakkuku için düşünün, münakaşa ve müzakere edin ve müşterek bir faaliyet programı hazırlayın diyoruz...”

Kongreye iş adamları ve teknisyenler katılmıştır. Kongre sektör esasına göre örgütlenmiştir. Kongreye katılanlar, mensucat, gıda, deri, orman, taş ve toprak, kimya, maden mamulâtı sanayileri konusunda raporlar sunmuşlardır. Ayrıca sanayinin görece olarak geliştiği yer olan Bursa, Eskişehir, Edremit, Ayvalık, Uşak, Isparta, Elazığ, Kastamonu, Denizli, Balıkesir, Zonguldak, Ankara, Gaziantep, Kütahya ve İzmir’den, bu yörelerdeki sanayinin durumu ve sorunları hakkında “Vilayet Raporları” istenilmiştir.

Kongreye çalışmaya başladığında biri genel sanayi siyaseti hakkında diğerleri ise sektörler üzerinde 17 ihtisas encümeninin hazırladığı raporlar genel kurulda konuşularak kabul edilmiştir.

Sanayi kongresindeki tartışmalardan ve genel sanayi siyasetine ilişkin encümen raporlarından, özel kesim temsilcilerinin isteklerinin muamele vergisinin, feodal bir vergi olan şehre giren mallardan alınan “oktruva”<sup>320</sup> vergisinin kaldırılması, milli sanayi için kredi imkânlarının arttırılması, nakliye tarifelerinde sanayiciye avantajlar sağlanması ve sanayi için eğitim imkânlarının arttırılması olduğu görülmektedir.<sup>321</sup>

## 2- Gümrüklerin İşlevselliği İçin Çıkarılan Kanunlar

Türk Gümrük İdaresinin; Anadolu Beyliklerinden Osmanlı İmparatorluğu’na, Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ne kadar gelişerek devam eden uzun bir öyküsü vardır. “Gümrükler Genel Müdürlüğü” her ne kadar resmi olarak ilk defa 1909 yılında “Rüsumat Müdüriyet-i Umumiyesi” adıyla kurulmuş olsa da üstlendiği misyon ve işlev dikkate alındığında, farklı isimler altında bu fonksiyonu yerine getiren birimlerin söz konusu yıldan önce de var olduğu söylenebilir.

<sup>320</sup> **Oktruva**, Fransızca’da “octrui” den gelir. Mal veya insanların şehre girişlerinde alınan eski bir vergi türü. Buna “kapı parası”, “ayakbastı parası” da denebilir

<sup>321</sup> İ.Tekeli- S. İlkin, **1929 Dünya Buhranında Türkiye...**, s.122.

İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde teşkilatın yapısında değişiklik yapılması ve gümrüklerin Umum Müdürlük şeklinde Maliye Vekâleti'ne bağlanmasından sonra, gümrüklerin bu teşkilat yapısı Cumhuriyet'in ilk dokuz yılında da aynen sürdürülmüştür. 12 Temmuz 1909 tarihli söz konusu kararda Rüsumat Emaneti kaldırılarak gümrükler ve ilgili kurumları, "Rüsumat Müdüriyeti Umumiyesi"(Gümrükler Genel Müdürlüğü)<sup>322</sup> çatısı altında 1859 öncesi dönemde olduğu gibi Maliye Nezareti'ne bağlanmıştır. Ancak Cumhuriyet dönemi gümrüklere sahip çıkılan ve gümrüklerle ilgili köklü tedbirlerin alındığı ayrı bir dönem olmuştur.

Cumhuriyet döneminin başlangıç yıllarında gümrük mevzuatı çeşitli kanun, kararname ve tefsirlerle oldukça dağınık bir uygulama içinde idi. Cumhuriyetin ilk dokuz yıllık döneminde, önce, müeyyide olarak yeterli bulunmasa da 1126<sup>323</sup> ve 1510<sup>324</sup> sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunlar yürürlüğe konulmuş; yeni gümrük tarifesini hazırlamak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile bir komisyon kurulmuş ve sonuçta, spesifik sistemi esas alan 1 Haziran 1929 tarihli 1499 sayılı ilk "Gümrük Tarifesi Kanunu" 1 Ekim 1929 tarihinde uygulanmaya başlanılmıştır. Böylece gümrük mevzuatı ilk defa bir bütünlük kazanmıştır. Bu kanunun büyük bir bölümünü oluşturan "Gümrük İthalat Umumi Tarifesi Cetveli" Türkiye'ye getirilecek eşyanın her 100 kg'ı üzerinden vergi alınmasını öngören bir düzenleme ile hazırlanmıştı.<sup>325</sup>

Bugün yürürlükte olan ve vergilendirmede "Advalorem" esasını getirmiş olan "Gümrük Giriş Tarife Cetveli" ise, 14 Mayıs 1964 tarihli 474 sayılı kanundur.\* 1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu'nun 1 Ekim 1929 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanması ve gümrük resimlerinin de arttırılmış olması nedeniyle, kaçakçılık olaylarında da artışlar görülmüş ve kaçakçılık olayları güney sınırlarımızda büyük boyutlara ulaşmıştır.

Bunun üzerine, gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin temini ve gerekse kaçakçılıkla mücadelede etkinlik sağlanması

<sup>322</sup> **Düster**, Tertip II, C.1, Matbaa-i Osmaniye, Dersaadet, 1329 s.355-356.

<sup>323</sup> **Resmi Gazete**, 10.07.1927, S.629.

<sup>324</sup> **Resmi Gazete**, 15.06.1929, S.1216.

<sup>325</sup> **Resmi Gazete**, 01.07.1929, S.1230.

\* Tarife kanunlarından ayrı olarak yayınlanan ilk Gümrük Kanunu da 2 Mayıs 1949 tarihli 5383 sayılı yasadır.



yönlerinden, bir dizi tedbirler alınması gerekliliği duyuldu. Bu tedbirler cümlesinden olmak üzere, 27 Temmuz 1931 tarihli 1841 sayılı kanunla, Türkiye'nin güney sınırları, yarı askerî bir hüviyet gösteren Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kuruldu.<sup>326</sup>

Tüm bu tedbirler meyanında, Gümrük Teşkilatının idarî yapısında da çok önemli bir değişikliğe gidilerek, 29 Aralık 1931 tarihli ve 1909 sayılı Kanun'la Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti kuruldu.<sup>327</sup> Bu konuyu teferruatıyla birlikte ilerleyen bölümlerde ele alacağız.

Ayrıca, 1917 sayılı kanunla Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı ve 1989 sayılı kanunla da o tarihte Maliye Bakanlığına bağlı bulunan Tekel İdare ve İşletmeleri, yeni kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'ne bağlandı.<sup>328</sup>

Böylece, gümrükler 1861 yılında Rüsumat Emaneti organizasyonu adı altında doğrudan Sadrazamlığa bağlı olarak yönetilirken, Rüsumat Emaneti'nin 1909 yılında kaldırılarak Rüsumat Umum Müdürlüğü olarak Maliye Bakanlığına bağlandı. Bu uygulamadan, 22 yıl sonra vazgeçilmiş ve gümrükler, tek el idaresi ile birleştirilerek bir bakanlık çatısı altında yeniden düzenlenmiştir.

#### **a) 1126 ve 1510 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun**

1126 sayılı kanun 10.07.1927 tarihinde Meclis'te kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun, kaçakçılığın men edilmesi hususunda gümrük uygulamaları alanında yaşanan sorunların tek elden yürütülmesini sağlamak üzere çıkarılmıştır. Gerçekten de erken Cumhuriyet yıllarında var sorunların çözümünde önemli bir adım olmuştur. Kanunun esbab-ı mucibesinde bu gerekçeler şöyle izah edilmiştir.

*“...Esbabı maruzaya binaen kaçakçılığın men ve takibi hakkındaki kanunun birçok mevaddımn kaçakçılar ile Hükûmetin arzu ettiği bir şekilde mücadele edilebilmesini temin edecek surette tadil ve bazı maddelerinin tayıy edilmesine mecburiyet hâsıl olmuş ve bu esasat nazarı dikkate alınarak yeniden bir lâyihai kanuniye tanzim edilmiştir. İşbu lâyihaya tatbikatta tesadüf edilen müşkülâtı*

<sup>326</sup> Resmi Gazete, 27-29.07.1931, S.1858-1859

<sup>327</sup> Resmi Gazete, 30.12.1931, S.1989.

<sup>328</sup> Resmi Gazete, 31.05.1932, S. 2112.

*refedecek maddeler (Mevaddı müteferrika) kısmına ilâve olunmuş, ahzedilecek cezayı naktilerin muhbir ve musadirler ile hizmetleri mesbuk olanlara inhisar idarelerince takdir edilecek nisbetler dairesinde akabi tahsillerinde hemen tesviye olunacağıının tasrihi de pek gizli bir surette kaçakçılık yaparak hazineyi ızrar edenlerin biran evvel haber alınabilmesi ve muztur fealiyetlerine nihayet verilebilmesi noktasından faideli görülmüştür.”* <sup>329</sup>

Yukarıda tadile lüzum görülen Maliye ile Adliye Nezaretlerinin ve bütçe encümeninin mütaalarının yer aldığı mazbatalar, kanunun tadilatındaki görüşleri yansıtması açısından önemlidir. Diğer bir husus ise; kanunun tadilinde komisyona mütaala veren nezaretlerin, Cumhuriyet ile birlikte yapısal değişikliklere gösterdiği olumlu tepkidir. Günün değişen koşullarına ayak uydurmak için başlatılan ve birçok bakanlığın müşterek çalışması açısından değerlidir.

Adliye Vekâleti Celilesinden Yazılan Mütaleaname Sureti:

Kaçakçılığın men ve takibi hakkında yeniden tanzim olunup tetkik için tevdi buyrulan kanun lâyihası tetkik edilmiştir. Söz konusu lâyihanın genel hükümler kısmının dördüncü maddesinin “B” fıkrası ile nahiyelerde ve jandarma karakolu bulunan köylerde yetki adı geçen teşkilatlara jandarma bulunmayan köylerde ise muhtar ve azalarının yetkili kılınması uygun olacağı görüşü ileri sürülmüştür. Şu hâlde: Fıkranın daha açık bir ifade ile köylerde izine lüzum olmadığı ve ancak esnayı taharride muhtar veya heyeti ihtiyariye âzasından birinin huzurunun meşrut bulunduğu şeklinde yazılması münasip görülmüştür. <sup>330</sup>

Maliye Encümeni Mazbatası:

1126 sayılı kanunun hazırlanmasında Maliye Encümeninin görüşleri de istenmiştir. Encümenin bu konudaki görüşü şöyle izah edilmiştir: Gümrük resmine tabi olan eşyanın gümrük muamelesine her ne şekilde olursa olsun ülkeye ithal ve ülkeden ihraç konusu malların dolaşımı kanuni muameleye tabi tutulmadan işlem görmesinin kaçakçılık olacağı hususunun altı çizilmiştir. Bu görüş Adı geçen kanunun birinci maddesinde de belirtilmiştir. Bu görüşler Maliye Encümeni Mazbatasında şu şekilde açıklanmıştır: “Kaçakçılığın men ve takibine ait olan

<sup>329</sup> **Resmi Gazete**, 15.06.1929, S.1216.

<sup>330</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012075ss0248.pdf>, 11.04.2019, sa.18.34

kanunun gümrüğü de alâkadar etmesi ve bu defa tadil dolayısı ile gümrüğe taalluk eden hükümlerin de göz önünde tutulması ve mahiyeti itibarı ile aynı ehemmiyeti haiz olan gümrük kaçakçılığının men ve takibi emrinde ittihaz edilecek tedbirlerin inhisar kaçakçılığına müteallik tedbirlerle muvazi ve ahengi bulunması, lâzım görülmüş ve tetkikat neticesinde, gümrüğe taalluk eden hükümler arasında da tadili icap eden bazı hükümlerin mevcut olduğu ve gümrük kaçakçılığı mevzuuna girilmediği takdirde bazı tenakuslara tesadüften hali kalınmayacağı anlaşılmıştır.”<sup>331</sup>

Maliye Nezareti, yukarıda zikredilen mütaalalar sebebiyle, yapılan tadilatların uygunluğu görüşü üzerinde Adliye Nezareti’yle de mutabık olduğu ifade edilmiştir.

Adliye Encümeni Mazbatası:

Bu bağlamda görüşü istenen Adliye Encümenince, lâyihanın ceza-î hükümlerine dair olan maddelerinde ceza nispetleri üzerinde bazı düzenlemeler yapılmış; hususî hükümlere göre tazminat mahiyetinde olan para cezaları da ayrıca alınacağından lâyihadaki maddenin son fıkrasında, ceza kanununda yazılı olan cürüm ve cezalara atıfta bulunan maddesinin değiştirilmesi (ceza kanununda var olan hükümlerin uygulanması gerektiğinden bu kanunda yer almasına ihtiyaç olmadığı görüşü dile getirilmiştir) teklif edilmiştir.

Kaçakçılığın Men ve Takibine ait 1126 numaralı kanunu tadilen Maliye Vekâleti tarafından hazırlanıp Başvekil’in 21 Mayıs 1928 tarih ve 6/2263 numaralı tezkere ile Adliye Encümeni’ne tevdi edilen kanun lâyihası Maliye Encümeni’nin tadilat ve esbabı mucibesiyile birlikte Maliye Vekâleti’nden imza edilen mahsus memuru huzur ile tetkik ve müzâkere olundu. “Umumî surette kaçakçılığa müteallik olmak üzere ve inhisar mevaddiyle gümrük kaçakçılığına ait hükümler arasında bir mübayenete mahal kalmamak maksadiyle lâyihada Maliye Encümeninin icra ettiği tadilat encümenimizce de münasip ve muvafık görülmüştür.”<sup>332</sup>

Kaçakçılığın men ve takibine ait 1126 numaralı kanun tadilen tanzim olunan Başvekâletin 2/2268 numaralı tezkeresi yukarıda izahı yapılan şekliyle kabul görmüş ve Bütçe Encümeni’ne havalesi istenmiştir.

<sup>331</sup>[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00501126.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00501126.pdf), 11.04.2019, sa.1837.

<sup>332</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012075ss0248.pdf>, 15.04.2019, sa. 20.32

Bütçe Encümeni Mazbatası:

Kaçakçılığın men ve takibine ait 1126 numaralı kanun tadilen tanzim olunan Başvekâlet'in 2/2268 numaralı tezkeresini aynen kabul eden encümençe hazırlanan kanun lâiyhası; tercihan ve müstacelen müzakere buyrulmak ricası ile heyet-i celileye takdim edilmiştir.<sup>333</sup>

Kanun, 05 Ocak 1928 tarihli mazbata, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Başvekil İsmet İnönü imzasıyla ; “Kaçakçılığın men ve takibine ait 1126 numaralı kanunu tadilen Maliye Vekâleti celilesince teklif olunan ve İcra Vekilleri Heyeti'nin 11 Mayıs 1928 tarihli içtimasında ledettezekkür Adliye Vekâleti-celilesinin mütalaası veçhile tanzim edilen kanun lâiyhasile esbabı mucibe mazbatasının ve bu hususa müteallik mütaleanamenin musaddak suretleri leffen takdim olunmuştur. muktezasının ifasına ve neticesinin işarına müsaade buyrulmasını rica eylerim efendim.” demek suretiyle Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur.

#### **b) 1499 Sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu**

Kurtuluş Savaşı sonrası Lozan Antlaşması nedeniyle bir bekleme dönemi geçirilmiş, Cumhuriyet döneminin ilk uygulaması 1929'da yürürlüğe giren 1499 sayılı “Gümrük Tarifesi Kanunu” olmuştur. Bu tarife uygulaması nedeniyle artan kaçakçılık faaliyetlerini önlemek için, yukarıda izah edilen, 1510 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Yukarıda izah edilmeye çalışılan kaçakçılıkla ilgili kanunların bu tarifede belirtilen hükümler doğrultusunda Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk tarifesi olan 1499 sayılı tarife kanununun esbab-ı mucibesinde değişiklikler şöyle ifade edilmiştir:

*“...Gümrük siyasetimiz hükûmetin esbabı mucibesinde dahi zikredildiği veçhile memleketimizde sanayi, tamamen inkişaf ve millî sermaye derececi kifâyede tekasüf eylemedikçe gümrük siyasetimizin himaye sisteminden başka bir şey olmayacağı tabiidir.”*<sup>334</sup>

<sup>333</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012075ss0248.pdf>, 15.04.2019, sa. 20.32

<sup>334</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012074ss0185.pdf>, 11.04.2019, sa.18.58.

“ Osmanlı İmparatorluğu devrinde, gümrük resminin kıymet üzerinden istifası usulünün terkile yerine sıklı müstenit mütefavit tarife sisteminin ekamesi düşünülmüş ve bu maksada göre tertip edilen tarife projesi, Harbi Umuminin bir dereceye kadar bahşettiği fırsattan bilistifade 10 Mart 1332 tarihinde kanuniyete iktiran ettirilerek 1 Eylül 1332 (13 Eylül 1916) tarihinde tatbik mevkiine konulmuştur... Lozan Muahedeasi icabınca bu tarifenin tatbikina 6 Ağustos 1929 tarihine kadar devam edilmesi mukarrer bulunmuş ve ondan sonra bunun yerine memleketin iktisadî ve malî ihtiyaçlarına uygun bir tarifenin ikamesi lâzım gelmiş olmasına binaen yeni tarifenin tertibi vazifesi 18 Teşrinisani 1925 tarihli Heyeti Vekile-i Celile kararı ile komisyonumuza teffiz buyrulmuştur. Mevkii tatbikte bulunan tarifenin tarihçesi bundan ibarettir. Komisyonumuzun, mesaisine ait programını tanzimden sonra ilk meşgul olduğu nokta, vücuda getireceği bu tarifiedeki tasnifin tarzı olmuştur, ve hâlen mamulibih tarifenin ihtiyaca göre tadil ve ıslahı mı yoksa yeniden başka bir tarife mi tanzim edilmesi lazım geleceği mülahaza edilmiştir.... ”<sup>335</sup>

Encümenin görüşü hükûmet siyasetine uygun olduğu dile getirilmiştir. Lozan Antlaşması’nda imzalanan “Ticaret Mukavelesi” yasağı, 6 Ağustos 1929 tarihinde sona ereceğinden “Gümrük İthalat Umum Tarifesi Cetveli” yeniden oluşturulmuştur. Alınan kararlarda tarife içerisinde yer bulamayan eşyadan alınacak vergi oranı, eşyanın rayiç değer üzerinden yüzde yirmi beş olarak tespit edilmiştir.

*Ayrıca alınacak verginin Türk lirası üzerinden hesaplanması gerektiği hususu aşağıdaki şekliyle karara bağlanmıştır. Buna göre, “Gümrük resmi Türk altını esası üzerindedir denildikte ve altununda sabah başka akşam başka bir kıymet iktisap eyleyeceğine ve her bir yerde de borsa bulunmayacağına nazaran gümrük resminin istifası bir emri asir hâlini alacak ve her bir malında her gün kıymetinin değişmesini istilzam eyleyeceği gibi hem Hükûmet ve hem de efradın müşkül bir vaziyete düşmesine sebebiyet verecektir... ”<sup>336</sup>*

Gümrük vergisinden muaf tutulan eşyalar sıralanmış ve kabulü için Büyük Millet Meclisine gönderilmiştir. Kanununun 31’nci ve geçici maddesinde ticaret

<sup>335</sup><https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012074ss0185.pdf>, 11.04.2019, sa.18.58.

<sup>336</sup><https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c012/tbmm03012074ss0185.pdf>, 11.04.2019, sa.18.58.

mukavelesi imzalanacak ülkelerle, eski tarifeye göre alınan vergiye ilaveten her kilosundan ayrıca 8 kuruş inhisar vergisi alınması da kararlaştırılmıştır.<sup>337</sup>

### **c) 1841 Sayılı Gümrük Muhafaza Memurlarının Askerî Teşkilata Tensiki Hakkında Kanun**

Gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin temini ve gerekse kaçakçılıkla mücadelede etkinlik sağlanması yönlerinden, askerî tedbir alınması ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu ihtiyaca binaen 27 Temmuz 1931 tarih ve 1841 sayılı kanunla<sup>338</sup> güney sınırlarının gümrük açısından da kontrolü için yarı askerî hüviyet gösteren Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulması gündeme gelmiştir.

Bu teşkilatın proto-tipi ilk kez 1859 yılında o zamanki Rüşumat Nezareti emrinde Rüşumat Muhafaza Memurluğu adı ile kaçakçılığı önlemek amacıyla kurularak; 1931 yılına kadar Maliye Vekâleti'ne bağlı olarak faaliyet göstermiştir. Sonra 1931 yılında 1909 sayılı Kanunla kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'ne bağlanarak hudut ve sahillerin emniyet ve gözetimi ile Kaçakçılığın Men, Takip ve Tahkiki görevi verilmiştir. 07 Ocak 1932 yılında da 1917 sayılı Kanunla Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulmuş ve bu yapıyla 1956 yılına kadar devam etmiştir. Gümrük muhafaza memurlarının askerî teşkilâta göre tensiki hakkında Maliye Vekâletince hazırlanan ve İcra Vekilleri Heyeti'nin 30 Nisan 1930 tarihli içtimada Yüksek Meclise arzı kararlaştırılan kanun lâyihasında belirtilmiştir.<sup>339</sup>

Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı'nın kuruluş gerekçesi ise şöyle izah edilmiştir:

*“Hudutlarımızı bir kordun şeklinde murakabe altında bulunduran gümrük muhafaza kuvvetleri deniz cihetinden gümrüğün deniz muhafaza vesaiti ile takviye edilmiş olduğu gibi kara hudutlarında da hudut kıtaatı askeriyesi tarafından muavenet ve müzaheret görür. Ancak gümrük muhafaza kuvvetlerinin vazifei asliyesi kaçakçılığın men'i takibinden ve gümrük idareleri haricinde cereyan eden tahmil,*

<sup>337</sup> Resmi Gazete, 01.07.1929, S. 1230.

<sup>338</sup> Resmi Gazete, 27-29.0.1931, S. 1858-1859.

<sup>339</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c003/tbmm04003031ss0091.pdf>, 11.04.2019, sa.19.16.

*tahliye, aktarma ve transit muamelâtında icap eden teftiş ve murakabenin ifasından ibaret olmasına mukabil hudut kıtaatı askerîyesi de esas itibarı ile hududun muhafaza ve emniyetinden mesul tutulmuşlardır. Berveçhi arz vazaiî asliyeleri bir birinden ayrı olmakla beraber kaçakçılığın meninden müştereken mesul olan bu iki kuvvetin aynı hat üzerinde muhtelit surette bulundurulmaları ifayi vazife ve mütekabilen anlaşma hususunda bir takım müşkülât ıka etmekte olduğundan ve bununla beraber kaçakçılığı men'i takip edecek kuvvetlerin bir elden idare edilmesi pek büyük faideler temin edeceğinden gümrük muhafaza kuvvetlerinin birinci hatta bırakılarak hudut kıtalarının geride ikinci bir hatta alınıp münasip görülecek noktalarda toplu bir hâlde bulundurulması bu kere Müdafaa-i Milliye ve Büyük Erkânı Harbiye ile bilmüzakere muvafık görüldü. Bu takdirde gümrük kuvvetlerinin kaçakçılığa ait vazifelerinden başka - indellüzum yine asker 'kıtaatının muavenet ve müzaharetine istinat edebilmek şartile - hududun emniyetine müteallik işlerde de alâkadar kılınmaları icap etti. Bu lüzum ve icaba hudutlarımızda daha tasarrufu ve kâfi miktarda askerî kavanin ve zaptü rapta tabi kuvvetler temini mülâhazası da inzıam ederek bunların usulü askerîyeye göre teşkil ve tensik edilmeleri ihtiyacı hâsıl olmuştur...’’<sup>340</sup>*

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere; sınırlarda kaçakçılıkla ilgili ilk müdahale gümrük muhafaza memurları tarafından sonraki uygulamalar ise Erkan-ı Harbiye Reisliği'nin nezaretinde askerî teşkilatlarla müştereken yürütülmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca konuyla alakalı kurum ve kuruluşlarca oluşturulacak komisyonlarca yürütülmesi uygun görülmüştür.

#### Millî Müdafaa Encümeni Mazbatası:

Kanunun hazırlanma sürecinde Hükümet, Millî Müdafaa Encümeni'ne müracaat ederek görüşlerini istemiş, encümen yaptığı müzakereler sonucunda; hudut karakollarının inşasının meskun mahaller dışında yapılması hususunda dikkatleri çekerek, teknik alt yapı kurulması istemiyle kararını İktisat Encümenine havale etmiştir. Buna göre

<sup>340</sup><https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c003/tbmm04003031ss0091.pdf>, 11.04.2019, sa.19.16.

“...Gümrük muhafaza memurlarının askerî teşkilâta, askerî talim ve terbiye ve kanunlara tabi tutulması pek uzun ve açık olan hudutlarımızda kaçakçılığın menine, hudut emniyetinin istihsaline ve hudut kıtaatının gerilerde toplu bulunarak her hâle karşı koyabilecek vaziyet almalarına imkân vermesi ve tasarrufu da temin etmesi noktalannan pek musip ve muvafık görüldü...”<sup>341</sup> ifadelerine yer verilmiştir.

### **İktisat Encümeni Mazbatası**

Encümen mütalaasında; kara ve sahil hudutlarının kaçakçılığa müsait olduğunu tespitle, haksız kazanç ve meşru olmayan ticaret yollarının oluşmasını engellemek ve ilgili personelin refah ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir.

Encümen konuyla alakalı görüşleri şöyle gerekçelendirmiştir: “...Bu vazifeyi ifa edecek olanların bilhassa cenup hudutlarımızın malûm olan vaziyeti dolayısı ile geçirecekleri hayat ve maruz kalacakları müşkülât göz önüne getirilirse bu gibilerin terfihleri esbabını düşünmek zarureti kabul edilmelidir. Aksi takdirde bu lâyihanın hedefi olan teşkilâtın kaçakçılık noktai nazarından beklenen faydeleri temin edemeyeceği tabiidir...”<sup>342</sup> Kanun taslağı üzerinde görüşler bu şekilde bildirilerek, ilgili mazbata Yüksek Reisliğe sunulmuştur.

### **Bütçe Encümeni Mazbatası**

Bu kanunla ilgili en son Bütçe Encümeninin görüşlerine müracaat edilmiş burada; “...Gümrük muhafazalarının askerî teşkilâta göre tensiki hakkında olup encümenimize havale buyrulan kanun lâyihası Gümrükler Umum Müdürü İhsan Beyefendi hazır olduğu hâlde tetkik ve müzakere olundu. Yapılan tetkikat ve alman izahat neticesinde kanun lâyihasının sekizinci maddesinde gösterilen maaşata ordudaki mukabili olan maaş ve tahsisat yekûnu haricinde olarak teklif olunan dörtte bir nisbetindeki zammı ifade eden fıkra tayyedilmiştir. Diğer maddeler bazı tadilâtle iktisat Encümeninin teklifi veçhile ekseriyetle kabul edilmiştir. Bu yolda tanzim kılman kanun lâyihası Umumî Heyetin tasvibine arz olunur...”<sup>343</sup> Bütçe Encümeni

<sup>341</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c003/tbmm04003031ss0091.pdf>, 11.04.2019, sa.19.16.

<sup>342</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c003/tbmm04003031ss0091.pdf>, 11.04.2019, sa.19.16.

<sup>343</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c003/tbmm04003031ss0091.pdf>, 11.04.2019, sa.19.16.



yukarıdaki bilgilerden bahisle, taslağın 8.maddesinde ordudaki emsal memurların maaşlarında dörtte bir oranında zam verilmesi için görüş beyan etmiş olduğu görülür, yapılan bu düzenlemeyle kanun son şeklini meclis heyetine sunmuştur.

#### **d) 1660 Sayılı Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkında Kanun**

Kanunun birinci maddesinde inhisarların (tek el işletmeleri) Maliye Bakanlığına bağlı devlet kurumları olduğu belirtilmiştir. Bu kurumların yapmış olduğu ticarî faaliyetlerinden dolayı “tacir” sıfatı taşımayacakları hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanunda belirtilen bu faaliyetlerin nasıl icra edileceği ise; sonraki konularda görüleceği üzere, nizamnamelerle düzenleneceği yine bu kanunun on üçüncü maddesinde gösterilmiştir.<sup>344</sup> Bu durum, TBMM’nin 187 nolu Komisyon Raporu’nda aşağıda görüşüldüğü şekliyle kayda alınmıştır.

*“...Devlet sermayesiyle iş gören ve aynı zamanda muamelesi ticarî ve iktisadî olmakla beraber hâsılı varidat Devleti teşkil eden mevzu bahis idarelerin mahiyeti asliye ve esasîyelerine iras hâlel etmemek şart ile Hükümet ve Meclisi Âlinin ciddî ve esaslı murakabesine tabi tutulması nikatı adideden faydeli görülmüş olduğundan bunların mülhak birer bütçe ile idaresi hazinece tekarrür ettirilmiştir. Ancak bu idarelerin mütenevvi muamelâtı ticariye ve sınıaiyeyi ifaya ve ukudat icrasına mecbur olmalarına göre ukudattan mütevellit vecaibin netayicinide haizi selâ- hiyet olmaları zarurî görülmüş olduğu gibi muamelâtı ticariye ve sınıaiyenin kavaidi esasîyesinden olan sür'at kaziyesinin de temini için mezkûr idarelerin şahsiyeti hükmiye olarak temsili ve husus! Vaziyetlerine ve ifasile mükellef buldukları işlerin mahiyetine göre de doğrudan doğruya hazine ve Meclisi Âliye müntehi ayrı bir şekli murakabe ile muamelâtın sür'at ve selâmeti derpiş edilmiş olduğundan merbut lâyihayı kanuniye bu esasa göre tanzim ve takdim kılınmıştır...”<sup>345</sup>*

<sup>344</sup> **Resmi Gazete**, 02.06.1930, S.1509.

<sup>345</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c019/tbmm03019066ss0187.pdf>, 11.04.2019, sa.19.21.

### e) 1917 Sayılı Kanun (1841 numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun)

Söz konusu kanun; kara ve deniz hudutlarının Büyük Erkan-ı Harbiye Reisliği'ni, sahil ve hudutlar üzerinde iç işlerini ilgilendiren hususlarda, Dâhiliye Nezareti'ni yetkili kılmıştır. Diğer bir değişiklik ise; daha önce Maliye Vekâleti uhdesinde iken askerî eğitim, terfi işlerinde Büyük Erkan-ı Harbiye Reisliği'ni yetkili kılmakta, kolluk görevleri, silahlanma ve lojistik işlemleri, kara ordusundan yararlanılacak şekliyle düzeltilmiştir. Ayrıca layihada, 1932 yılına kadar Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı'na bağlı kıtaların maaşlarının Millî Müdafaa bütçesinden, diğer giderleri ise Gümrükler Umum Müdürlüğü bütçesinden karşılanması teklif edilmiştir.

1917 sayılı kanun, daha önce yürürlüğe konulan 1841 sayılı kanunda yapılan değişiklikler, “ ... Gümrük kıtaları kumandanı Gümrük Umum Müdürünün emrinde bulunur.” şeklinde belirtilen hükmü; ...” *Kara ve denizlerde gümrük mıntıkları dâhilinde Devlet inhisarı altındaki mevat kaçakçılığına karsı muhafaza işlerinin vezaif ve vesaiti de dâhil olduğu hâlde gümrük muhafaza teşekkülleri ve memur ve vasıtaları ve bu kanunda yazılı kıtalar ve salâhiyetler tevhit edilerek gümrük muhafaza umum kumandanlığının emir ve kumandasına tevdi olunmuştur*” şeklinde düzeltilerek kanun metnine eklenmiştir.<sup>346</sup> Bu kanunun hazırlık süreci ise şöyle cereyan etmiştir:

Millî Müdafaa Encümeni Mazbatası:

Mazbatada kaçakçılığın hazineye ve milli ekonomiye verdiği zarar vurgusu yapılmıştır. Layiha Gümrük Kıtalar Kumandanlığı'nın, Gümrük Umum Muhafaza Kumandanlığı adıyla teşekkül etmesi uygun bulunmuştur. Maliye Nezareti himayesinde görevli kılınması hususunda görüş bildirilerek Maliye Encümenine arz edilmiştir. Mazbatada yer alan teklif günümüze kadar gelen Gümrük Muhafaza teşkilat yapısının da esasını belirlemesi bakımından da önem arz etmektedir.

Millî Müdafaa Encümeni görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: “...Kaçakçılığın millet Hazinesine ve memleket iktisadiyatına verdiği zararlar

<sup>346</sup> **Resmi Gazete**, 12.01.1932, S.2000;

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c005/tbmm04005022ss0055.pdf>, 11.04.2019, sa.1923.

*malûmdur. Kara ve deniz hudutlarımızda kaçakçılığa karşı Devletin öteden beri mevcut teşkilât ve vesaitini bazı Avrupa devletlerinde olduğu gibi; askerî teşkilâta göre tensik edilmesi maksadı ile 24 Temmuz 1931 de 1841 numaralı kanun kabul edilmiş ve bütçenin istitaatı derecesinde tatbikine başlanmış idi. Kaçakçılığın son zamanlarda, şamil bir mahiyet ve vaziyet arz etmesi bu hususta çok esaslı tedbirler almak lüzum ve zaruretini göstermiştir... ”<sup>347</sup>*

#### Maliye Encümeni Mazbatası:

24 Temmuz 1931 tarih ve 1841 numaralı kanunun tadili hakkında, Maliye Vekâletince hazırlanan kanun lâyihasında; muvakkat maddeler ( kanun metninde geçen, 1. 2. 3. Maddeler ) hükûmetin teklifi dikkate alınarak kabul edilmiş, kanun teklif edildiği şekilde Bütçe Encümenine tevdi edilmek üzere Yüksek Reislîğe takdim edilmiştir. Buna göre “...1841 numaralı kanunun heyeti umumiyesinin tadili teklif edilmeyip yalnız ikinci maddesi ile muvakkat birinci ve 2 ve 3 üncü maddeler ilâve edildiği cihetle serlâvha ol veçhile tashih edilmiştir... ”<sup>348</sup>

#### **Bütçe Encümeni Mazbatası**

Bütçe Encümeninde, tadil edilen maddelere ilaveten sicil ve terfi işlemlerinin düzenlenmesi, henüz kurulmuş olan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’ ne verilmesi zaruri görülmüştür. Bunun gerekçesi ise şöyle izah olunmuştur:

*“24 Temmuz 1931 tarih ve 1841 numaralı kanunu tadildi Maliye vekâletince hazırlanan ve İcra Vekilleri Heyetinin 19.08.1931 tarihli ictimamda Yüksek Meclise arzının kararlaştırıldığı Başvekâletin 20.08.1931 tarih ve 6/4326(i numaralı tezkeresi ile bildirilen kanun lâyihası ile Millî Müdafaa ve Maliye Encümenlerinin bu lâyiha hakkındaki tadilâtı ve esbabı mucibeleri encümenimize havale buyurulmuş olmakla Dâhiliye, Maliye, Millî Müdafaa, ( Gümrük ve İnhisarlar vekilleri Beylerin huzuru ile encümenimizce de tetkik ve müzakere olundu. Lâyihanın ihzarına ve Yüksek Meclise arzına saik olup Hükûmetin esbabı mucibe lâyihasında tadat olunan esbabı mucibe encümenimizce nazara alınarak gerek iktisadiyatımızı ve gerek Devlet*

<sup>347</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c005/tbmm04005022ss0055.pdf>, 11.04.2019, sa.1923.

<sup>348</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c005/tbmm04005022ss0055.pdf>, 11.04.2019, sa.1923.

*varidatını tehdit edecek bir mahiyet arz eylediği mevzu bahs olan kaçakçılığın men ve takibi için hazırlanan lâyiha esas itibari ile kabul olunmuştur...”*<sup>349</sup>

Görülüyor ki, Mazbatalarda belirtilen toplantılarda alınan kararlar Bütçe Encümeni'ne kadarki dönemde, Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti henüz kurulmamıştır. Resmi Gazete'nin 30 Aralık 1931 tarih ve 1989 sayılı kararında kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti, Bütçe Encümeni'nin mazbatasında yer almış ve maddeler üzerinde yapılan tadilatlar ilgili bakanlığın görevleri adı altında düzenlenmiştir. 1917 sayılı kanunla Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı ve 1989 sayılı kanunla da o tarihte Maliye Bakanlığına bağlı bulunan Tekel İdare İşletmeleri, yeni kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'ne bağlanmıştır. Kanun, bu son şekliyle Umum Heyetine sevk ve arz olunmuştur.

**f) 1989 Sayılı Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkındaki 03.06.1930 tarih ve 1660 numaralı kanuna Müzeyyel Kanun**<sup>350</sup>

Burada tekel işletmelerinin birleştirilmesi hakkındaki kanun layihasında belirtilen gerekçeler ve faydalar komisyonda müzakere edilmiştir. Söz konusu kanunun kuruluş komisyonunun müzakere sonuçları aşağıda başlıklar hâlinde sıralanmıştır.

- 1- Tasarruf: Merkez ve taşra teşkilatlarının birleştirilmesi sayesinde, tüm teşkilata ait masrafların azaltılabilmesi ve
- 2- Aynı prensip ve usullerle icra edilen inhisarların, tek elden yürütülmesi yapılacak iş/işlemlerin takip ve uygulamasının kolaylaştırılması, amaçlanmıştır.

1660 numaralı kanuna müzeyyel kanun lâyihasına merbut cetvelde<sup>351</sup>; merkez teşkilatında unvanlar şöyle sıralanmıştır:

Müdürü Umumî

Müdürü Umumi Muavini (3 Adet)

<sup>349</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c005/tbmm04005022ss0055.pdf>, 11.04.2019, sa.1923.

<sup>350</sup> **Resmi Gazete**, 31.05.1932, No: 2112.

<sup>351</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c008/tbmm04008054ss0180.pdf> 11.04.2019, sa.1934.

Muhasebe-i Umumiye Müdürü  
Teftiş Müdürü  
Hukuk İşleri Müdürü  
Zat İşleri Müdürü  
Levazım ve Sevkiyat Müdürü  
İstihbarat ve Takibat Müdürü  
Neşriyat ve İstatistik Müdürü  
Mebani ve İnşaat Müdürü ( Mühendis veya Mimar)  
Evrak ve Dosya Müdürü  
İstanbul ve İzmir Başmüdürleri

Ayrıca, Mubayaa Komisyonu, 1 Reis- 1 Aza'dan; Murakaba Heyeti, 1 Başmurakıp ve 1 murakıp şeklinde düzenlenerek iki komisyon kurulmuştur. Komisyonlar satın alma ve denetim konularında teşkilatın ihtilaf konularında görüş beyan ederlerdi. Komisyon kararları bağlayıcı özelliğe sahiptir.

#### **g) 1918 numaralı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun**

Daha önce uygulamaya konulmuş olan 1510 sayılı kanuna göre daha ağır müeyyideler taşıyan, 1918 sayılı “Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun” 10 Kanunisani 1932 yılında yürürlüğe konuldu. Kanun beş fasıl, iki kısım ve yetmiş dört maddeden oluşmuştur.

Hâlen yürürlükte bulunan ve zaman içinde günün koşullarına göre çeşitli değişikliklere uğramış olan bu kanuna göre, kaçakçılık davaları tutuklu olarak devam eder, kaçakçılık suçlarından dolayı mahkûmiyet hâlinde ceza tecil edilmez ve kişilere sürgün cezası uygulanırdı. Ayrıca, bu kanuna göre kaçakçılık davalarına bakmak üzere üç yıl süre ile özel ihtisas mahkemeleri de kuruluyordu.

Bu dönemde, kaçakçılıkla etkili bir şekilde mücadele edebilmek için Vekâletin personel politikası üzerinde de önemle duruldu. Teftiş ve tahkikatlar sırasında veya merkezde dosya üzerinde yapılan incelemelerde, çeşitli nedenlerle yetersizliği saptanan memurların, Vekâlet Disiplin Kurulu kararı ile memuriyetten

ihraç edilmeleri hüküm altına alınmıştır.<sup>352</sup> Disiplin kurulu kararları kapsamı daha sonra 2350 sayılı kanunla genişletilerek 7 Ocak 1932 tarihli 1920 sayılı kanun ile yürürlüğe konuldu.<sup>353</sup>

#### D- GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilanı çok önemli bir aşamayıdır. Ancak daha yapılacak çok iş vardı. Özellikle Osmanlı Devleti’nden sonra baş gösteren sorunların büyüklüğü kaygı vericiydi. Yeni devletin gelişmesi ve yaşaması için bazı programlar hazırlandı. Özellikle büyüme ve sanayileşme politikaları, “17 Şubat 1923 yılında İzmir’de toplanan I. Türkiye İktisat Kongresi’nde belirlenmiştir. Bu kongrede Türkiye Cumhuriyeti’nde iktisadî kalkınmanın esas olarak piyasa ekonomisi içinde ve Türk müteşebbisler eliyle sağlanması kararlaştırılmıştır. I. Türkiye İktisat Kongresi’nde alınan kararlar çerçevesinde 1923-1929 tarihleri arasında Türkiye’nin hızla sanayileşmesi esas alınmış ve bu amacın gerçekleşmesi için liberal iktisat politikaları uygulanmıştır. Bu dönemde, Sovyetler Birliği’nde sosyalist ekonomi sistemi uygulanmasına karşın, dünyaya hâkim iktisat sistemi liberal piyasa ekonomisidir. Türkiye Cumhuriyeti ve onun kurucusu Mustafa Kemal Paşa, sosyalist ekonomik sisteme itibar etmemiş ve liberal piyasa sistemini esas almıştır. Türkiye İktisat Kongresi’nde alınan kararlar çerçevesinde milli sermayeye dayanan bir banka kurulması için o dönemde İktisat Bakanı olan Celal (Bayar) Bey Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Paşa tarafından görevlendirilmiştir. Celal Bey, İktisat Bakanlığından ayrılmış ve gerekli çalışmaları yapmıştır.”<sup>354</sup>

Türkiye’nin dünden bugüne en önemli bankalarından biri olan Türkiye İş Bankası, Mustafa Kemal Atatürk’ün direktifleriyle 26 Ağustos 1924’te 1 milyon tl sermaye ile bir anonim şirket şeklinde ve Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuştur.<sup>355</sup> 1924 yılında kurulan İş Bankası aracılığıyla ihracat yapan firmaların ithal ettiği yatırım malı ve hammaddeler gümrük vergisinden istisna edilmiştir. “Tarım üretimini teşvik etmek ve o dönemde nüfusun %90’ını teşkil eden köylülerin refah

<sup>352</sup> Resmi Gazete, 12.01.1932, S. 2000.

<sup>353</sup> Resmi Gazete, 18.12.1933, S. 2581.

<sup>354</sup> Orhan Morgil, “Büyüme ve Sanayileşme Politikaları”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.37-38.

<sup>355</sup> Ş. Turan, **Türk Devrim Tarihi Yeni Türkiye’nin Oluşumu...**, s.263-265.

düzenini arttırmak için 1925 yılında “aşar vergisi” kaldırılmıştır.1927 yılında Sanayi Teşvik Kanunu çıkartılarak özel sektöre çok kapsamlı teşvikler getirilmiştir. Bu çerçevede Sanayi sektöründe faaliyet gösteren firmalar emlak ve kazanç vergilerinden istisna edilmiş ve bu firmalara devlet tarafından bedava arsa tahsis edilmiştir. Taşımacılıkta devlet sanayi kuruluşlarına düşük fiyat uygulamış ve belli şartlarda sübvanselermiştir.”<sup>356</sup>

Bu gibi çalışmalar sonucu belirlenen kalkınmanın yol haritası zaman kaybedilmeden uygulamaya konulmuştur. “1923-1929 döneminde uygulanan büyüme politikalarının başarılı olduğunu görüyoruz. Yapılan istatistiki hesaplamalara göre bu dönemde yıllık ortalama büyüme hızı 10,3 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, yukarıda detaylı olarak incelemesi yapılmış olan 1929 yılında ortaya çıkan büyük ekonomik kriz Türkiye’de liberal iktisat politikalarının uygulanmasını sona erdiren en önemli faktör olmuştur. 1929 bunalımı finans piyasalarında başlamış, kısa sürede reel ekonomiye yayılmış ve dünya ekonomisi büyük bir krize girmiştir. Kriz Türk ekonomisini çok olumsuz etkilemiştir. Özellikle Türkiye’nin ihraç ürünlerini teşkil eden tarım ürünleri ve hammaddelerin fiyatlarında çok önemli düşüşler yaşanmıştır. Türk ekonomisinin durgunluğa girmesi ile özel sektör yatırım yapamaz hale gelmiştir. Bunun sonucunda Türkiye Cumhuriyeti’nde uygulanan büyüme ve sanayileşme politikalarında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Liberal içerikli politikalar yerine devletçilik politikasının benimsendiğini görüyoruz.

Bu politikaların esasını, devletin kurduğu kamu iktisadî kuruluşları ile sanayi, madencilik ve hizmet sektöründe yatırım yaparak büyüme ve sanayileşmenin sağlanmasında aktif rol alması teşkil etmektedir. Devletçilik politikasının temel unsuru; yüksek gümrük vergileri ve kotalarla desteklenen koruyucu dış ticaret politika uygulamasıdır.”<sup>357</sup>

Yeni ekonomik düzene geçişi sağlayan, 1930-1933 yıllarında çıkarılan temel yasalar başlıklar hâlinde şöyledir:

---

<sup>356</sup> O. Morgil, “Büyüme ve Sanayileşme Politikaları”, s.38.

<sup>357</sup> O. Morgil, “Büyüme ve Sanayileşme Politikaları”, s.38-39.

- 1- “20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı “Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun”,
- 2- 10 Haziran 1930 tarih ve 1705 sayılı “Ticarette Tağışın Men’i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Kanunu”,
- 3- 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı “T.C. Merkez Bankası Kanunu”,
- 4- 22 Temmuz 1931 tarih ve 1873 sayılı “Türkiye’ye Bazı Ülkelerden Yapılacak İthalata Tahdit ve Takyitler Tatbikine Dair Kanun”,
- 5- 1932 yılında yürürlüğe konan “Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun”,
- 6- 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı “Sümerbank’ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”,
- 7- 18 Haziran 1933 tarih ve 2299 sayılı “Ödünç Para Verme Kanunu”,

Devletçiliğin altyapısını oluşturan bu yasaların zaman içinde boşlukları doldurduğu gibi, ihtiyaçlara cevap vermeyenler de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu anlayış Reis-i Cumhur Atatürk’ün ölümüne dek başarıyla sürdürülmüştür.<sup>358</sup>

Atatürk’ün ekonomi alanında kendinden önce öne sürülmüş ekonomik sistemlerle ilgili ideolojilerden hangisini benimsediği konusun da çok tartışma yapılmıştır. Oysa Atatürk’ü sağ ya da sol ekonomik ideolojilere kapılmış, ya da onları benimsemiş bir lider olarak göstermek, O’nun anısına yapılmış büyük haksızlıklardan biri olsa gerektir. O kendi ekonomik ideolojisini zaman içinde oluşturmuş ve onu yıllarca uygulamıştır. Burada bu gereksiz tartışmanın örneklerini vermek yerine, ekonomik ideolojiyle ilgili olarak ne söylemiş neyi yapmış; onun anlatılması daha yararlı görülmüştür.

Atatürk’ün yarattığı ekonomik fikrinin en özlü ifadesi, 1936 yılında yayımlanan İkinci Sanayi Planı’nın önsözüne yazdığı şu sözlerin içindedir:

“Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve faaliyetlerini esas tutmak fakat büyük bir milletin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak, memleketin iktisadiyatını devletin eline almak”.

---

<sup>358</sup> Erdinç Tokgöz, “Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”, **Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002, s.25-26.



Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Türk vatanında asırlardan beri ferdi ve hususi teşebbüslerle yapılamamış olan şeyleri bir an evvel yapmak istedi ve görüldüğü gibi kısa bir zamanda yapmaya muvaffak oldu. Bizim takip ettiğimiz yol, görüldüğü gibi liberalizmden başka bir sistemdir”.<sup>359</sup>

Bu sözlerin İkinci Sanayi Planı'nın önsözüne, üzerinde uzun süre düşünülmeden, her kelimesi üzerinde titizlikle durulmadan bir önsezi ile yazılmamış olduğu konusunda elimizde çok güçlü kanıtlar vardır:

“Devletçilik döneminde dış ticaret politikası da değişmiş, özellikle gümrük yasa ve tarifelerini değiştirme olanağına kavuşan devlet yasaklama ve kontenjanlarla ithalatı kısıtlamıştır. Buna bağlı olarak sonraki dönemlerde ithalat ve ihracat ikili antlaşmalara göre yürütülmüştür. Böylece dış ticaret kontrol altına alınarak Türk lirasının dış değeri korunmuştur. Bu uygulamanın sonucu olarak dış borçlanmaya ihtiyaç doğmamıştır. Dış denge sağlanınca, içerde de anti-enflasyonist para-kredi ve maliye politikaları uygulanması kolaylaşmıştır.”<sup>360</sup>

Mustafa Kemal Atatürk döneminin dikkat çeken başarılarından biri, büyük ihtiyaçların yarattığı büyük para sıkıntılarına, zaman zaman Milli Savunma harcamalarında kısıntı yapılması zorunluluğuna rağmen enflasyona, yani para basma yoluna gidilmemiş olmasıdır. Bu enflasyonsuz para politikasının, Atatürk'ün eseri olduğu bugün kesin kanıtları ile bilinmektedir.<sup>361</sup>

1938 yılının ikinci yarısında Atatürk'ün hastalığı ağırlaşırken emisyonla başlanmıştır. Prof. Dr. Feridun Ergin bu konuda ele aldığı makalesini şöyle bitiriyordu: “Enflasyon, o ölümsüzlüğe geçerken başlayacaktı ve bir daha durdurulamayacaktı.”<sup>362</sup>

Atatürk'ün ekonomi politikasının dayandığı temel felsefe ve stratejinin en özlü ve kolay anlaşılır çerçevesi, önceki bölümde kendi sözlerinden aktarılmıştır. Zamanına göre çok ileri bir ekonomik düşüncüyü temsil eden bu görüşler kalkınmanın uzun süreli planlara bağlanması zorunluluğunu da içine almaktadır. 1930'larda ulaşılmış olgunluğu ile bu strateji (planlı kalkınma stratejisi), Batının

<sup>359</sup> M. A. Aysan, **Ekonomik Görüşüyle Atatürk**, s.16-17.

<sup>360</sup> E. Tokgöz, “Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”, s.29.

<sup>361</sup> M. A. Aysan, **Ekonomik Görüşüyle Atatürk**, s.33.

<sup>362</sup> <http://anakinraptor.blogcu.com/devletcilik/1388210>, 15.04.2019, sa. 1028.

demokratik ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonunda ancak geliştirebilmiştir. Atatürk, ekonomik kalkınma planı yapılması görüşünü ilk kez, 1 Mart 1922’de TBMM’nin üçüncü toplanma yılını açış konuşmasında şöyle ifade etmiştir:

*“Bundan sonra umum faaliyet-i iktisadiyemizin siyaset-iktisadiyemizi izahan teşrih ve tesbit etmiş olduğum bu nikat-ı nazar dairesinde, bir plan dahilinde, muntazaman tevcihine Heyet-i Vekilemizin hasr-ı himmet eylemesine intizar olunur.”*<sup>363</sup>

1922-1938 yılları boyunca geliştirilen bu ekonomik kalkınma stratejisinin temel hedefleri Aysan tarafından şöyle sıralanmıştır.

- 1- “Tam çalışma,
- 2- Hızlı ve dengeli sermaye birikimi,
- 3- Dış ödemeler dengesi,
- 4- Dengeli gelir dağılımı,
- 5- Enflasyonsuz hızlı kalkınma,
- 6- Bölgeler arası dengeli kalkınma,
- 7- Özel girişimin gelişmesi,
- 8- Hızlı teknolojik gelişme için yabancı sermaye ile iş birliği.”

Yeni Türk Devleti’nin kuruluşundan itibaren gerçekleştirilen dikkat çekici önemli faaliyetler kadar Mustafa Kemal Atatürk’ün ekonomi politikası da Dünya’da geri kalmış ve sömürgecilik altında yaşamak zorunda kalan milletlerin umudu olmuştur.<sup>364</sup>

<sup>363</sup> Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, I-III, ..., s.242.

<sup>364</sup> M. A. Aysan, Ekonomik Görüşüyle Atatürk, s.38.

## SONUÇ

Devlet hazinesine gelir temin etmekle mükellef olan “inhisar (tekel)” sistemi, 1932 yılına kadar çeşitli idareler bünyesinde faaliyetlerini sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Bu tarihe kadar yeni bir sistem arayışının nedeni ise, ekonominin dönem içinde çeşitli biçimlerde ele alınışı ve yöntem belirleme probleminin aşılammış olmasıydı. Devletin inhisar politikası, Osmanlı Devleti’ndeki imtiyaz geleneğine uygun olarak gelir kaygısı üzerine kuruldu. İnhisarların bir diğer amacı da; Aşar Vergisi’nin kaldırılması ve Lozan’ın hükümleri gereğince devletin gümrükleri kontrol edememesi nedeniyle bütçede oluşacak açığın giderilmesi idi. Bu süreçte; ithalat, malî ve idarî olmak üzere üç tür inhisar sistemi benimsedi. İttihat ve Terakki’nin millî burjuva yaratma eğilimini Cumhuriyet hükümetlerinde de görmek mümkündür. Ekonomik hedefleri gerçekleştirebilmek, sanayi ve hizmet sektörü için gerekli olan malî kaynağın önemli bir kısmını yine gümrük ve inhisarlar sağladı.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, inhisar uygulamalarından sağlanan gelirlerin önemli bir bölümü ulaşım sektörünün (demiryolu yapımı) geliştirilmesine ayrıldı. Aşar Vergisi’ni kaldırılmasından sonra da bütçeyi ayakta tutan önemli bir gelir kaynağı oldu ve 1926-1932 yılları arasında inhisar gelirleri, bütçenin ortalama % 20’sini oluşturdu. Gümrük tarifeleri üzerindeki yetkilerin kısıtlandığı 1929’a kadarki dönemde tekel ürünleri, ithalatı da kapsayacak şekilde düzenlendi. Yerli sanayi himaye edildi ve istihdama da katkı sağladı. Tekel uygulamalarından 1920’li yıllarda elde edilen en önemli sonuç, 1931 yılında faaliyete geçen Merkez Bankası için gerekli olan kaynağın bir bölümünün sağlanmış olmasıdır. 1929’da Dünya Ekonomik Buhranı’nın ardından yabancı sermaye, kibrit inhisarı haricinde, Türkiye’den çekildi. Bunun sonucunda inhisar işletmelerinden binlerce işçi çıkarıldı.

Bu dönemde Serbest Cumhuriyet Fırkası, hükümete eleştiri ve muhalefetini sık sık inhisarlar üzerinden yaptı. SCF’ye göre birtakım tekeller özellikle de liman inhisarları kaldırılmalı, kaldırılamıyorsa devlet ayrıcalık sağladığı anonim şirketler yerine inhisarları kendisi yönetmeliydi. Liberal özellikler taşıyan bu dönemde (1923-1929) istenilen sonucun tam olarak alınamaması üzerine, ekonomide benimsenen “Devletçilik” modeline geçerken SCF’nin yaptığı muhalefet de göz önüne alındığında inhisar işletmeciliğinde yapılan değişiklikle inhisarlar doğrudan

yönetildi. Liberal dönemde devletin cari harcamalarının finansmanını inhisarlar sağlarken “Devletçilik” döneminde altyapı yatırımlarının ve kamu harcamaları ile sanayi yatırımlarının finansmanını sağladı. Devletçilik politikasının benimsendiği dönemde (1929- 1935) ise özellikle tütün fabrikaları başta olmak üzere inhisar kuruluşları halka istihdam sağladı. II. Dünya Savaşı sırasında ithalatın durma noktasına gelmesi, olası bir savaş ihtimaline karşı ordunun mevcudunun aşırı miktarda artırılması üretimin düşmesine ve fiyatların yükselmesine sebep oldu. Savaş ekonomisi içerisinde Millî Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi ile bütçe açıklarını finanse etmeye çalıştı. Bu dönemde inhisar gelirleri tek başına bütçenin dörtte birini oluşturdu.

Cumhuriyet döneminde ise gümrük ve inhisarlar gelirlerinin hazineye olan katkısı, toplamı devlet gelirlerinin %15’i idi. Devletin, gelir ihtiyacına binaen inhisar gelirlerini artırıp azalttığı anlaşılmaktadır. Gümrük tarifelerinin serbest bırakılmasından önce toplam bütçe gelirlerinin % 27,7’sine tekabül eden inhisar gelirleri, 1938’de % 12,8’e düşmüş olsa bile; II. Dünya Savaşı döneminde yeniden arttı. Gümrükler, Cumhuriyet dönemi boyunca bir nevi tahsilât veznesi, sanayileşme ve istihdam ünitesi, tüketici ve üreticiyi himaye eden, gelir ve fiyat politikalarının temel aracı işlevini gördü. İnhisarlar idari yapısı nasıl olursa olsun hem Osmanlı Devlet’inde hem Cumhuriyet döneminde kaynak yaratma işlevini üstlendi. İşçi ve memurlara istihdam sağlayarak sosyal devlet olmanın da gereğini kısmen olsa bile yerine getirmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin inhisarlar alanında yapmış olduğu en büyük iş, vergileme ve haris tüccar zihniyetini yıkmasıdır. Osmanlı Devleti döneminde bozulan iltizam sistemi, Cumhuriyet’in ilk yıllarında halkı ve devleti düşünmeyen tüccar sınıfı elinde devam ediyordu. İşte bu zihniyeti yıkan anlayışın ete kemiğe bürünmüş halini Mustafa Kemal’in bağımsız milli ekonomi düşüncesi ve uygulama geçirdiği inhisar sisteminde görüyoruz.

Netice itibariyle gümrük ve inhisarların kurumsallaşmadığı dönemlerde beklenen başarı, bakanlık teşkilatı oluşturulana kadar sağlanamamıştır.



# **EKLER**

**EK 1:** 1 Mayıs 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi

**EK 2:** 3 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi

**EK 3:** 6 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi

**EK 4:** 21 Haziran 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi

**EK 5:** 20 Temmuz 1923 Tarihli Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi

**EK 6:** 1923-1930 Yılları Arasında Türkiye'nin Milli Gelirini Gösteren Tablo















	Nüfus (1000) Yıllık Ortalama	TL Dolar	Tefe Artış	GSMH Deflatörü (1938=100)	Kişi Başına GSMH (Dolar)	GSMH Büyüme Oranı	İhracaat Milyon Dolar	İthalat Milyon Dolar	Dış Ticaret Açığı
1923	12475	1.68	-	150.5	45	-	51	87	-36
1924	12735	1.88	10.1	158.7	50	14.9	82	100	-22
1925	13007	1.83	11.5	180.3	64	12.8	103	129	-26
1926	13337	1.91	-8.2	168.1	65	18.2	96	121	-29
1927	13562	1.94	2.2	164.9	56	-12.8	81	108	-27
1928	13851	1.95	2.2	164.7	60	11.0	88	114	-26
1929	14146	2.07	-24.2	180.3	71	21.6	75	124	-49
1930	14448	2.12	-13.9	131.8	52	2.2	71	70	

**EK 6:** 1923-1930 Yılları Arasında Türkiye'nin Milli Gelirini Gösteren Tablo